

WIFO

ÖSTERREICHISCHES INSTITUT
FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

 **VORTRÄGE • LECTURES**

Geht uns die Arbeit aus?

Karl Aiginger

Geht uns die Arbeit aus?

Karl Aiginger

Keynote Lecture Alpbacher Reformgespräche,
Europäisches Forum Alpbach 2010, 23. August 2010

WIFO-Vorträge, Nr. 108

E-Mail-Adresse: Karl.Aiginger@wifo.ac.at
2010/264/V/0

© 2010 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Medieninhaber (Verleger), Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung •
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (43 1) 798 26 01-0 • Fax (43 1) 798 93 86 •
<http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Kostenloser Download:

http://www.wifo.ac.at/wwwa/jsp/index.jsp?fid=23923&id=40440&typeid=8&display_mode=2

Karl Aiginger

Geht uns die Arbeit aus?

Abstract

Der Arbeitsmarkt in den Industrieländern ist einem steten Wandel ausgesetzt. Auf der einen Seite stehen Befürchtungen, dass Arbeitsplätze verloren gehen, auf der anderen Seite die Prognose, dass durch die Alterung der europäischen Bevölkerung das Wachstum durch die sinkende Zahl der Erwerbstätigen behindert sein wird. Wir diskutieren fünf Hypothesen, warum es langfristig zu wenig Arbeit geben könnte (Technologie, Sättigungsthese, Globalisierung, Qualifikationsdefizite, unzureichende Zukunftsinvestitionen), und anschließend Prognosen über die kurz- und mittelfristige Arbeitslosigkeit nach der Finanzkrise. Das Hauptergebnis der Analyse ist, dass beiden Befürchtungen durch eine strategische Wirtschaftspolitik begegnet werden kann. Die Wirtschaftspolitik darf die wichtigen Ziele nicht isoliert mit immer wechselnden Prioritäten zu lösen versuchen, sondern in einem Gesamtkonzept Probleme des Arbeitsmarktes, der ökologischen Erneuerung, zur Hebung des Wachstumspfad und zur Budgetkonsolidierung gemeinsam, langfristig und solidarisch zu lösen versuchen.

1. Einleitung und Aufbau*

Wir erleben ein Wechselbad der Gefühle: Optimismus auf der einen Seite, Angst auf der anderen Seite.

- Das betrifft die Krise: In gewisser Hinsicht ist sie vorbei, die Weltwirtschaft wächst um 4%, viermal so stark wie der Rückgang im Krisenjahr. Sie dauerte eineinhalb Jahre, ein Fünftel der Großen Depression.¹ Die Probleme, die zur Krise führten, sind aber (größtenteils) nicht gelöst, und die Staaten sind nun hoch verschuldet (durch die Krisenfeuerwehr, aber noch mehr durch fehlende Reformpolitik davor), Unternehmen investieren noch nicht.
- Die Entwicklung nach Ländern ist unterschiedlich: Asien boomt, Afrika und Südamerika werden selbständige Wachstumszentren, Europa lahmt. Die USA stiegen wie Phönix aus der Asche(nach selbst entfachtem Brand), zeigen aber ab Jahresmitte deutliche Ermüdungserscheinungen.
- Die Unterschiede innerhalb Europas sind groß wie nie: Griechenland, Spanien, Portugal, Italien, baltische Länder, Ukraine stehen am Anfang eines Prozesses zur Budgetsanierung

* Dank an Sandra Bilek-Steindl, Julia Bock-Schappelwein, Stefan Ederer, Ulrike Famira-Mühlberger, Ulrike Huemer, Thomas Leoni, Helmut Mahringer, Peter Mayerhofer, Egon Smeral, Gunther Tichy für Kritik und Dagmar Guttman für die wissenschaftliche Assistenz.

¹ Vgl. Aiginger (2010, The Great Recession versus the Great Depression: Stylized Facts on Siblings That Were Given Different Foster Parents, Economics, <http://www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2010-18>).

und der Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit, Deutschland frohlockt über einen Aufschwung X-Large.

- Die Angst, dass die Krise wiederkehrt, besteht. Manche sehen die Abkühlung der US-Konjunktur als Anzeichen für einen "Double Dip", andere finden es bedrohlich, dass China die Bremse gezogen hat und nicht mehr zweistellig wächst. Das Auslaufen der Konjunkturpakete und das Ende der expansiven Geldpolitik (wegen Inflationsgefahren in einigen Ländern – bei gleichzeitiger Deflationsgefahr in anderen) ist ein gefährlicher Zeitpunkt. Banken sind nicht refinanziert, Budgets nicht konsolidiert.
- Am Arbeitsmarkt sind Angst und Optimismus besonders ausgeprägt. Die einen fürchten, es gibt zu wenig Arbeit ("Geht uns die Arbeit aus?" ist daher das Thema des Symposiums), die anderen, dass es durch die Alterung zu wenig Arbeitskräfte gibt, um ein weiteres Wachstum der Einkommen zu ermöglichen.

Ich kann in dieser Keynote-Lecture diese Fragen nicht alle und schon gar nicht ausreichend beantworten. Und dies nicht nur aus Zeitmangel, sondern weil die empirische Wissenschaft die Antworten nicht vollständig geben kann, weil wenig vergleichbare Situationen in der Vergangenheit vorliegen. Ich kann nur versuchen, die Fragestellungen zu schärfen, einige Entwicklungen als wahrscheinlicher zu beurteilen und Wege aufzeigen, wie das optimistische Szenario wirtschaftspolitisch und durch Unternehmer und Konsumenten unterstützt werden kann. Besonders wie die Wiederkehr der Krise verhindert und verfügbare Arbeit erhöht werden kann.

Ich beginne mit dem Thema im engeren Sinn, der Frage, ob uns die Arbeit ausgeht (Kapitel 2), gehe dann auf die Gegenposition, ob nicht die Alterung zu einem Arbeitskräfteengpass führt, über (Kapitel 3). Dann erfolgt eine Beurteilung, ob die Wirtschaftskrise überwunden ist (Kapitel 4). Kapitel 5 und Kapitel 6 skizzieren wirtschaftspolitische Handlungserfordernisse: jene, die durch die Krise entstanden sind, und auch jene, die unabhängig von der Krise sind – dem Thema entsprechend mit einem Schwerpunkt auf dem Arbeitsmarkt. Kapitel 7 fasst zusammen und beantwortet die Fragen des Referates

2. Geht uns die Arbeit aus?

Diese Frage ist sehr alt, aber heute top-aktuell.

Die negative Perspektive (Angst): Die Arbeitslosigkeit liegt in einigen europäischen Ländern über 10% (2010 in neun EU-Ländern) mit steigender Tendenz (EU-Prognose für 2011). Ursache dafür ist, dass das Wachstum Europas nach der Krise (derzeit und in den Prognosen bis 2015) sehr gering ist. Die Budgetdefizite und die Verschuldung sind hoch und die absehbare Konsolidierung in vielen Ländern erfolgt abrupt und mit geringer Beachtung von Zukunftserfordernissen. Die Budgetdefizite wurden vordergründig durch die Krise ausgelöst, sind aber eigentlich die Folge erstens der Missachtung der Forderung des Keynesianismus, in guten Zeiten Überschüsse zu erzielen, und zweitens des fehlenden Strukturwandels und der

Missachtung der Bedeutung der Wettbewerbsfähigkeit und der Industriedynamik vor der Krise (in Spanien, Portugal, Griechenland ist das Außenhandelsdefizit vor der Krise etwa so groß wie der industrielle Sektor). Die Wachstumsaussichten für die nächsten fünf Jahre sind so gering und die inoffizielle Arbeitslosigkeit ist so hoch, dass es mit Sicherheit zu wenige Arbeitsplätze gibt. Dieses Defizit an Arbeitsplätzen spiegelt eine konjunkturelle oder eine strukturelle Arbeitslosigkeit (durch fehlende Wettbewerbsfähigkeit, unterlassene Reformen, Missachtung der Notwendigkeit, die Produktionsbasis zu verbessern) wider. Das ist zu unterscheiden von technologischer Arbeitslosigkeit durch überstarke Mechanisierung, Einsatz der Informationstechnologie und Sättigungstendenzen etc., wie sie in der Frage "Geht uns die Arbeit aus?" mitschwingen.

Die positive Perspektive (Hoffnung): In einigen Ländern ist die Arbeitslosigkeit in der Krise überraschend wenig gestiegen (Belgien, Niederlande, Österreich) und schon wieder fallend. In Deutschland und Österreich sinkt sie seit Jahresbeginn, in Deutschland ist sie im Juni 2010 niedriger als 2007. In Österreich wird schon Arbeitskräfteknappheit für qualifizierte Jobs gemeldet, AHS-LehrerInnen werden aus der Pension zurückgeholt, Kinderbetreuer und Techniker werden gesucht. Und das bevor die Alterung richtig eingesetzt hat. Noch wächst die Erwerbsbevölkerung in Österreich bis 2020. Voll eingesetzt hat die Alterung schon in Deutschland und in einigen osteuropäischen Ländern, hier sinkt die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bereits. Die meisten internationalen Prognosen gehen davon aus, dass die mittelfristigen Wachstumsaussichten – zumindest in Europa – dadurch gebremst sind, dass es zu wenige Arbeitskräfte gibt (OECD, EU, Goldman Sachs, Prognos).

Haben wir also zu wenig Arbeitskräfte oder zu wenig Arbeitsnachfrage? Beleuchten wir die Diskussion aus der Perspektive des Reformsymposiums, also "zu wenig Arbeit". Wir diskutieren zehn Hypothesen, warum es zu wenig Nachfrage nach Arbeit geben könnte und fassen diese dann in fünf Hypothesengruppen zusammen.²

Hypothese 1: Die gängigste Begründung der These, dass uns langfristig die Arbeit ausgeht, ist technologisch. Die Produktivität steigt so rasch, dass die erwünschte Produktion mit immer weniger Arbeitskräften erledigt werden kann (technologische Arbeitslosigkeit).

Rasches Produktivitätswachstum wurde zunächst durch die industrielle Revolution, dann durch Automatisierung und schließlich durch die Rolle des Computers befürchtet (erwartet, dämonisiert). Folgen: Massenarbeitslosigkeit, Zweidrittel-Gesellschaft, Unruhen, Zusammenbruch des Kapitalismus.

Realität ist, dass der technische Fortschritt phasenweise schneller sein kann als das Bevölkerungswachstum (oder das Arbeitskräftepotential). Das war in der industriellen Revolution der Fall, das war in den USA in den achtziger Jahren und in Europa etwas später

²"Geht uns die Arbeit aus" ist die verkürzte Formulierung für eine "zu geringe Nachfrage nach Arbeitskräften". Das "zu gering" bezieht sich relativ zu der angebotenen oder erwünschten Arbeitsmenge (Arbeitsangebot). In beiden Fällen wird eine gewisse Unabhängigkeit von Arbeitsangebot als auch von der Arbeitsnachfrage vom Lohnsatz angenommen. Dieser ist entweder durch Tradition, "Angemessenheit", Subsistenzniveau, Kollektivvertrag "fixiert".

der Fall. Wir schätzen heute z.B. für Österreich, dass der technische Fortschritt (gemessen am Wachstum der Arbeitsproduktivität) derzeit ca. 2% beträgt und haben daraus die Notwendigkeit errechnet, dass das Wachstum zwischen 2% und 2,5% liegen muss, um Vollbeschäftigung zu erhalten.

Wachstumsschwellen, Gleichgewichtsprozesse, Fristigkeit

Der Produktivitätsfortschritt liegt in den letzten fünf Jahrzehnten nahe der Wachstumsrate der effektiven Nachfrage (plus Bevölkerungswachstum/Angebotswachstum, letztere ist in Industrieländern die kleinere Komponente). Die Prognosen eines plötzlichen sprunghaften Produktivitätsfortschrittes stammen aus Einzelbeobachtungen (eine vollautomatisierte Fabrik etc.), im volkswirtschaftlichen Aggregat entstehen dann immer neue "Produkte", oft arbeitsintensive Komplementärprodukte (Software statt Hardware, Dienstleistungen statt materieller Produktion, Gesundheitsleistungen statt Stahlverbrauch). Als Ökonomen sehen wir auch, welche ökonomischen Gesetze diesen Ausgleich begünstigen. Freigesetzte Arbeit wird für andere Produktionen verfügbar, die bisher nicht geleistet, angeboten wurden. Der Produktivitätsfortschritt führt zu höheren Einkommen und Nachfrage nach neuen Produkten und Dienstleistungen. Die Konsumnachfrage verschiebt sich durch steigende Einkommen etc. Langfristig und ohne Friktionen gleichen sich Angebot und Nachfrage an, sowohl auf Produktmärkten als auch auf Arbeitsmärkten. Das muss nicht immer und überall so sein, aber dann kann man die Vorgänge wirtschaftspolitisch unterstützen (durch zusätzliche Anreize oder Abbau von Hindernissen). "In the Long run we are all dead" (es könnte also zu lange dauern bis Gleichgewichte zustande kommen), aber schneller als das haben sich Prophezeiungen von Massenarbeitslosigkeit durch neue Technologien in entwickelten Ländern als falsch herausgestellt.

Hypothese 2: Die Arbeit geht aus, weil Bedürfnisse (Nachfrage nach Produkten oder Dienstleistungen) gesättigt sind (Sättigungsthese)

Die eigentliche Frage ist aber nicht, ob uns die Arbeit ausgeht, sondern ob die Nachfrage nach Einkommenszuwächsen weiter besteht und parallel die Nachfrage nach neuen Produkten und Dienstleistungen steigt. Wenn alle Notwendigkeiten und alle Bedürfnisse gestillt sind, dann muss die Wirtschaft nicht wachsen. Wenn es in dieser Situation zu wenig Arbeitsplätze gibt, kann man sie (nicht ohne Einschränkungen) aufteilen durch Arbeitszeitverkürzung, und alle haben mehr Freizeit. Eigentlich ein Paradies mit voller Bedürfnisbefriedigung und geringer Anstrengung (von der Frage, wie man das erzwingt und wie man die Verteilung löst und ob Arbeit nicht ein Wert an sich ist, sehen wir einmal ab).

Es gibt aber wenige Hinweise, dass die Bedürfnisse nicht steigen oder das Wachstum durch Nachfragemangel behindert ist. Die reichsten Konsumenten der Welt – die amerikanischen – verschulden sich, um noch mehr Bedürfnisse heute befriedigen zu können, Schweizer Geschäftsleute sind keine Profitverweigerer, Ärzte und Notare grenzen ihre Reviere sorgfältig ab, damit ihre hohen Einkommen weiter steigen. Ein ökonomischer Mechanismus, der diesem

Trend zugrunde liegt, ist, dass jeder sich nicht am selbst erreichten Einkommen orientiert, sondern an den "reicheren Nachbarn" (Duesenberry-Effekt). Und selbst wenn die materiellen Ziele unter den Reichsten erfüllt sind, so gilt das nicht für den Mittelstand und die niedrigen Einkommensbezieher. Wachstum ist daher nicht (kaum) nachfrageseitig beschränkt.³

Hypothese 3: Die Arbeit geht in Industrieländern verloren durch Verlagerung und Globalisierung (Globalisierungsthese)

Geht uns die Arbeit nicht zumindest in Industrieländern aus? Viele Produktionen werden in Entwicklungsländer verlegt, Globalisierung führt demnach zum Verlust von Arbeitsplätzen in Industrieländern. Die französische Regierung (und ihre Elitebürokratie) redet das der Bevölkerung laufend ein, amerikanische Kongressabgeordnete hören das von ihren Wählern. Es ist richtig, dass traditionelle Industriearbeitsplätze verloren gehen. Aber gleichzeitig entstehen Arbeitsplätze in Zentralen multinationaler Firmen, in Forschungsabteilungen, in der komplementären Beratung und durch Finanzierungsleistungen. Die Arbeitslosenquoten in einigen Industrieländern erreichen "vor der Krise" (2007) niedrige Werte wohl nahe der Vollbeschäftigung (USA 2007 4,6%, Großbritannien 5,3%, Niederlande 3,2%, Österreich 4,4%)⁴. Die Erwerbsbeteiligung erreichte historische Höchstwerte z.B. in den USA 77% (1980 73%, 1995 77%) in der EU 15 74% verglichen mit 66% 1980, 1995 69%). In den USA betrug die Zahl der Erwerbstätigen 2005 144 Millionen vgl. mit 82 Millionen 1970, in Europa 174 Millionen vgl. mit 138 Millionen).

Natürlich werden im Zuge der Globalisierung Arbeitsplätze in neue Industrieländer ausgelagert, gleichzeitig sind in den Industrieländern aber neue Entwicklungen oder Produktionen und Dienstleistungen (Headquarter, Forschungszentralen) entstanden, oft arbeitsintensiver als vorher und zwar an beiden "Enden" des Qualifikationsspektrums (Niedriglohnbereich und High Tech). Die neuen Dienstleistungen sind oft "Non Tradeables", die weniger leicht ausgelagert werden können. Eher besteht die Gefahr, dass in Entwicklungsländern die Arbeitslosigkeit hoch bleibt, weil der Rückgang der Beschäftigung im Agrarsektor – durch neue Technologien – nicht rasch genug aufgefangen werden kann oder der Geburtenanstieg hoch blieb – in beiden Fällen geht Arbeit nicht aus, aber es wird zu wenig geschaffen.

³ Für den Moment ausgeschlossen sind die Fragen ob (i) bei anderer Verteilung von Einkommen relativ zu Bedürfnissen ein höheres nachfrageseitiges Wachstum gegeben ist, ob (ii) das Wachstum der Bedürfnisse "echt" ist oder von Werbung, Neid, Gier getrieben ist und es humanistischen oder religiösen Sollvorstellungen entspricht und ob (iii) die Produktion so organisiert ist, dass für neue, steigende Bedürfnisse die richtigen Produkte angeboten werden.

⁴ In anderen europäischen Ländern blieb sie hoch z.B. in Spanien (8,3%), Deutschland (8,4%), Frankreich (8,4%), in der EU 15 liegen sie mit 7% auch höher als in den siebziger Jahren (3,5%). In den achtziger Jahren lag die Arbeitslosigkeit bei 8½%, in den neunziger Jahren bei 9% (Quelle: Eurostat (AMECO), Mai 2010).

Hypothese 4: Gut bezahlte Arbeit, Vollzeit geht aus, marginalisierte, working poor bleibt (Polarisierungsthese)

Geht uns nicht die Arbeit aus, indem gutbezahlte Arbeit wenig wird, und marginalisierte Arbeit übrig bleibt? Auch das ist nicht generell richtig, allerdings gibt es Polarisierungseffekte, die wirtschaftspolitisch beachtet werden müssen (AER, 4/2009). Der Anteil der hochqualifizierten Arbeit und der nicht körperlich belasteten Arbeit in den Industrieländern steigt. Die Arbeitslosigkeit unter den Qualifizierten ist nahe Null (Österreich 2%), jene unter den nicht Qualifizierten (und bei Minderheiten) oft 10%.

Der Anteil der Teilzeitarbeit steigt z.B. in der EU 27 von 15,8% (2000) auf 18,1% (2009). Der Anstieg ist großteils nicht auf mangelndes Angebot an Vollzeitarbeitsplätzen zurückzuführen, nur ein Viertel arbeitet Teilzeit weil es keine Vollzeitstelle finden konnte (mit steigender Tendenz von 18% im Jahr 2001 ausgehend). Ebenso steigt der Anteil der befristeten Arbeitsverhältnisse und der Leiharbeit. Das Phänomen der unfreiwilligen Teilzeit mangels Verfügbarkeit eines Vollzeitarbeitsplatzes besteht besonders in konjunkturell schlechteren Zeiten, der größere Teil der Teilzeit ist gewünscht und sei es auch wegen Betreuungspflichten. Daneben ist es sicher für Jugendliche heute schwerer, eine unbefristete Vollzeitarbeit zu finden, in manchen Fällen dauern "Praktikumsphasen" extrem lang.

Insgesamt also ist eher eine Dichotomisierung oder Polarisierung gegeben, steigende Nachfrage, steigende Löhne, gute Arbeitsbedingungen im oberen Segment, Flexibilitätspuffer und schlecht bezahlte Arbeit und häufigere Betroffenheit von Arbeitslosigkeit im weniger qualifizierten Segment. Die Folgen der Krise haben hier die Probleme sicher verschärft, sollten aber nicht mit der Gesamtdiskussion über langfristig veränderte Strukturen vermischt werden.

Hypothese 5: Die Bedürfnisse steigen, werden aber nicht als effektive Nachfrage wirksam

Arbeit wäre da (Bedürfnisse sind gegeben und steigend), aber die Arbeit wird nicht bezahlt, nicht gut bezahlt, bleibt im informellen Sektor. Steigender (nicht erfüllter) Bedarf an Gütern und Dienstleistungen wird beispielhaft geortet, im Umweltbereich (green jobs), im Sozialbereich (Pflege), im Integrationsbereich (Integration von Migranten und Migrantinnen). Hier wäre Bedarf gegeben, aber keine "Produkte" oder "Dienstleistungen" werden angeboten (oder zu einem hohen Preis oder einer Entlohnung weit unter der üblichen Mindestentlohnung).

Das ist eine schwierige Frage, weil eigentlich in einer Marktwirtschaft für ein Produkt, das man tatsächlich will und das hoch auf der Agenda steht, ein Markt entsteht und ausreichend bezahlt wird.⁵ Das Problem ist, dass es hier viele Formen des Marktversagens gibt und dass Tradition, familiäre Rollenverteilung mitwirkt. Es ist realistisch, dass

⁵ Ökonomisch gesehen ist die Nachfrage nicht definiert, bevor der Preis bekannt ist. Zu einem ganz niedrigen Preis wird fast jede Dienstleistung "nachgefragt", zu einem unendlich höheren Preis keine einzige. Wenn man dennoch von Bedürfnis spricht, ohne den Preis zu definieren, muss man von einem objektiven Normsystem ausgehen.

- die Personen, die das stärkste Bedürfnis haben (z.B. nach Gesundheitsleistung), zu wenig Geld haben, sie zu bezahlen;
- die Gruppe, die am meisten Ausbildung, Betreuung, Integrationsleistungen braucht, sie nicht bezahlen kann, aber vielleicht auch die Notwendigkeit unterschätzt;
- Umweltgüter, die man nachfragt, nicht teilbar sind und Kosten, die jemand trägt, anderen Nutzen bringt (externe Effekte);
- die Pflegebedürftigkeit, ihre Dauer und die steigenden Qualitäten (Heimpflege statt Heim) zu spät erkannt wird.

Hier geht es darum, Informationsdefizite zu beseitigen, Marktversagen zu verringern (gilt vorwiegend für höhere Einkommen), angebotene Leistungen durch Subventionen erreichbar zu machen (primär für niedrige Einkommen). Die einfachste populäre Forderung, der Staat solle zahlen für Pflege, Umwelt, Sozialintegration ist nur beschränkt realistisch. Je mehr Kosten der Staat generell im Sinn einer allgemeinen Steuererhöhung übernimmt, desto mehr sinkt die Beschäftigung (niedrig qualifizierte Arbeitsplätze sind sehr preiselastisch).⁶ Die Abgabenquote nach der Krise ist in den EU 15-Ländern nahe bei 40%. Die Staatsausgaben relativ zum BIP sind zwischen 2007 und 2010 in der EU von 46% auf 51% gestiegen. Eine Finanzierung (Subventionierung) von Dienstleistungen, die zu teuer sind aber einen hohen Stellenwert haben, ohne das Wachstum zu reduzieren, ist möglich durch Verschiebungen der Steuerstruktur und durch Umschichtung der Staatsausgaben. Der Unterschied zwischen niedrigen Nach-Steuer-Löhnen und hohen Personalkosten für den Nachfrager von Dienstleistungen muss reduziert werden.

Neue Produkte und Dienstleistungen, die "öffentlich" finanziert werden (weil sie privat gewünscht, aber nicht bezahlt werden können), können also Arbeitsplätze schaffen. Aber nur, wenn sie arbeitsintensiver sind als die Dienstleistungen, die dadurch verdrängt werden oder wenn die höheren Abgaben, die dafür nötig sind, die Gesamtproduktion nicht reduzieren.

Hypothese 6: Arbeit im Sinn von Marktjobs ist knapp, informelle Arbeit gibt es immer und mit steigendem Trend

Ein erheblicher Anteil der Arbeit findet in "informellen Jobs" statt, manchmal auch im "Schwarzmarkt" im engeren Sinn, aber auch inklusive Dienstleistungen in familiären Netzwerken (Pflege, Kinderbetreuung, Nachbarschaftshilfe, freiwillige Sozial- und Hilfsdienste). Dies könnte zu der Hypothese führen, dass selbst wenn formelle Marktjobs weniger werden (oder zu wenig dynamisch steigen) Nachfrage nach Arbeit gegeben ist. Es gibt wichtige Vorteile, diese Jobs in formelle Jobs überzuführen. In formellen Jobs erwerben Berufstätige ein

⁶ Die Ergebnisse der empirischen Literatur zeigen, dass für Länder mit mittleren und hohen Einkommen Wachstum und Beschäftigung ceteris paribus negativ von der Abgabenhöhe betroffen sind. Diese generelle Tendenz kann bei einer beschäftigungsfreundlichen Abgabenstruktur (niedrige Steuern auf Faktor Arbeit) oder bei einer exzellenten Ausgabenstruktur (hohe Ausgaben für Zukunftsinvestitionen) durchbrochen werden (z.B. Schweden). In Österreich sind die Abgaben hoch, die Struktur beschäftigungsfeindlich und Zukunftsausgaben mittel.

eigenes Einkommen, eine Krankheits- und Unfallversicherung und eine Pension, es werden Abgaben bezahlt, formelle Qualifikationen und Weiterbildung können angeboten und überprüft werden und gesetzliche oder kollektivvertragliche Mindestrechte und Zahlungen sind gestaltbar. Allerdings wird die Nachfrage nach diesen, wenn sie als "formelle Jobs" angeboten werden, geringer (wegen des höheren Bruttopreises). Es kann sowohl eine positive Spirale zustande kommen (höherer Preis, bessere Leistung), aber auch geringere Nachfrage und weniger Jobs. Anzustreben ist, dass die Bruttopreise für die Nachfrage gleich bleiben (etwa durch eine Subvention oder durch die Übernahme der Differenz durch die öffentliche Hand ("öffentliche Dienstleistung")), aber das bedarf einer Finanzierung (vgl. Hypothese 5). Da eine steigende Abgabenquote aber die Nachfrage nach Arbeit senkt, wird die Wirkung gering sein, außer wenn andere öffentliche Dienstleistungen (am besten nicht beschäftigungsintensiv) eingeschränkt werden.

Hypothese 7: Arbeit geht aus weil Wachstum angebotseitig beschränkt

Nach dieser Hypothese gibt es eine steigende Nachfrage nach Produkten und neuen Dienstleistungen. Diese werden aber nicht angeboten, weil das Wirtschaftswachstum angebotsseitig zu niedrig ist: zu geringe Ausgaben für Bildung, Forschung führen dazu, dass die neuen Qualitäten nicht angeboten werden. Starre Institutionen, Regulierung, Produktmärkte, Kreditklemme verhindern zusätzliche innovative Produktion. Diese Argumentationskette schließt sich an die dominierende Wachstumserklärung der empirischen Wachstumstheorie an: Das Wachstum einer Wirtschaft ist davon abhängig, ob Bildungssystem und Innovationssystem Produkte generieren, die der Nachfrage entsprechen (gilt allgemein für Nachfragewachstum und speziell für Umwelt-, Gesundheits- und Sozialsystem). Wachstum wird auch negativ beeinflusst von höherer Unsicherheit, hoher und steigender Abgabenquote.

Nach den meisten Prognosen für die Periode 2010 bis 2015 wird das mittelfristige Wachstum der USA und Europas nahe oder knapp unter 2% liegen. Nach der bisherigen Entwicklung des Arbeitsangebotes und der Produktivität würde das zu einer gleichbleibenden, wenn nicht leicht steigenden Arbeitslosigkeit führen. Da krisenbedingt auch das Produktionspotential gesunken ist und eventuell auch das Potentialwachstum leicht zurückgegangen ist (geringere Investitionen, geringerer Eintritt in den Arbeitsmarkt), könnte auch bei einem Wachstum von 2% die Arbeitslosigkeit leicht zurückgehen. Historisch verfestigt sie sich aber – fast – auf dem Niveau der Krisenjahre, die Oxford-Prognose z.B. sieht für die USA für 2015 eine Arbeitslosenquote von 5,5% vor (2007 4,6%, 2010 9,7%), für die EU 27 7,7% (2007 7,1% bzw. 2010 9,5%). Die Oxford-Prognose ist auch bezüglich Wachstum relativ optimistisch, die US-Wirtschaft würde demnach zwischen 2010 und 2015 um 3,4% wachsen, die EU 25 um 2,3%.

Hypothese 8: Arbeit geht aus, weil Einkommensverteilung ungleich und ungleicher

Die Einkommens- (und Vermögens-)Verteilung ist in den meisten Ländern in den letzten Jahren ungleicher geworden. Würde sie wieder egalitärer, so steigt ceteris paribus der

Konsum. Da zumindest kurzfristig die Investitionen weniger vom Cash-Flow als durch die mangelnden Kapazitätserwartungen und die geringen Absatzerwartungen beschränkt sind, würde eine egalitäre Einkommensverteilung zumindest kurzfristig auch einen Wachstumsbeitrag liefern.⁷ Allerdings ist die Primärverteilung eine Folge der angebotenen Qualifikationen und der Marktkräfte, sodass eine Verringerung der Einkommensdifferenzen weniger durch Marktlöhne als durch die Abgabenstruktur zustande kommen müsste. Besonders günstig für die Schaffung von Arbeitsplätzen wäre eine Entlastung des Faktors Arbeit und hier besonders der Arbeit im unteren Einkommensbereich. Das bedeutet – da das untere Drittel der Einkommensbezieher in Österreich keine Lohnsteuer zahlt – eine Reduktion der Sozialabgaben (kompensiert etwa durch eine Steuer mit Doppeldividende – Energiesteuer, Tabaksteuer – oder eine vermögensbezogene Abgabe – besonders Grundsteuer).

Hypothese 9: Arbeit geht aus, weil Arbeitszeit ungleich verteilt

Die Arbeitszeit ist sehr ungleich verteilt. Ein Teil der Arbeitskräfte arbeitet deutlich mehr als 40 Stunden inkl. Überstunden (auch in All-inclusive-Verträgen), hat Zweitjobs oder Zusatzverdienste. Ein anderer Teil ist unfreiwillig teilzeitbeschäftigt. Eine Reduktion der Arbeitszeit bei der Gruppe der "Überstundenleister", aber auch eine freiwillige Reduktion bei Personen mit Normalarbeitszeit würde mehr Arbeit bei den Beschäftigungslosen oder unfreiwillig Teilzeitbeschäftigten bringen. Dies hätte teilweise auch gesundheitspolitisch positive Effekte (Verringerung von Burnout). Eine Verringerung der Arbeitszeit bei Überstundenleistern, Zweitverdienern ist wirtschaftspolitisch aber auch schwer durchsetzbar, allerdings könnte die Begünstigung von Überstunden gestrichen werden.

Ebenso wie es unfreiwillige Teilzeit gibt, gibt es unfreiwillige Mehrarbeit. Es liegt keine genaue Statistik vor, aber es gibt die These (Bernd Marin), dass es mehr Vollzeitbeschäftigte gibt, die kürzer arbeiten wollen, als Teilzeitbeschäftigte, die länger arbeiten wollen. Jedenfalls sollten Wünsche nach einer Verkürzung der Arbeitszeit (bei vollständigem Lohnausgleich) möglichst erfüllbar gemacht werden, sei es, dass die Wünsche dauerhaft sind oder für Lebensphasen, bildungsbedingt oder dem Freizeitwunsch entsprechen. Eine "intelligente" Form der Arbeitszeitverkürzung ist in den nächsten Jahren sicher sowohl wohlfahrtserhöhend wie auch für den Ausgleich des Arbeitsmarktes hilfreich.

Hypothese 10: Der Charakter der Arbeit ändert sich angebots- und nachfrageseitig

Schon heute ist der Unterschied in der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit zwischen Qualifikationen sehr unterschiedlich, sie ist sehr hoch bei Unqualifizierten und niedrig bei hoher

⁷ Auch langfristig ist eine zu große Einkommensdifferenz wachstumsfeindlich, wobei es allerdings schwer ist, eine aus Wachstumssicht "optimale" Verteilung zu ermitteln.

Qualifikation (und hier wieder unterschiedlich nach Studienrichtung, besonders niedrig bei Technikern, Informatikern und Naturwissenschaftlern).⁸

Der Arbeitsmarkt der Zukunft wird aber insgesamt anders aussehen als heute. Allgemeine und berufsübergreifende Kompetenzen und Mehrfachqualifikationen werden an Bedeutung gewinnen. Produkt- und Technologiezyklen werden kürzer, Sprachkenntnisse, Kommunikationsfähigkeit, soziale Kompetenzen, selbstständiges Entscheiden, Belastbarkeit wird wichtiger, zeitliche und regionale Flexibilität wird an Bedeutung gewinnen, der Ort und der Zeitpunkt der Erledigung bestimmter Tätigkeit wird gleichzeitig unwichtiger. Weiterbildung wird vom Alter und vom erreichten Bildungsstand entkoppelt. Lebenslange Fixanstellung wird die Ausnahme, allerdings bleibt ein zunehmendes Bedürfnis an Sicherheit und Planbarkeit auch erhalten und ist mit zunehmendem Alter wichtiger. Traditionelle Arbeitsplätze im herkömmlichen Sinn werden stark abnehmen (wahrscheinlich auch im Verhältnis zur Nachfrage nach ihnen).

Es könnte zu einer Dichotomisierung des Arbeitsmarktes kommen. Arbeitskräfte, die die neuen Charakteristika besitzen und/oder sogar schätzen, werden stark nachgefragt werden. "Arbeit geht aus" für Arbeitskräfte, die den neuen Anforderungen nicht entsprechen (wollen).

3. Gegenposition: Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter durch Alterung

Die gegenteilige Sorge ist, dass die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sinkt. Dies gilt für die meisten Industrieländer, für Europa aber wesentlich stärker (für Japan noch stärker). Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird in der EU 27 bis 2020 um 0,9% sinken (und dann zwischen 2020 und 2030 um zusätzlich 3%). In der EU 15 steigt sie noch bis 2020 um 0,5%, um dann bis 2050 um 7,5% zurückzugehen. In den Neuen Mitgliedsländern ist die Tendenz noch stärker, die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sinkt schon bis 2020 stark (von 526.000 auf 492.000). Innerhalb Westeuropas ist die Bevölkerung im Erwerbsalter heute schon in Deutschland (-2,9%) und Finnland (-5,3%) sinkend.⁹

In Österreich wird die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (zwischen 15 und 65) ab dem Jahr 2020 sinken und im Jahr 2030 um rund 80.000 Personen unter dem heutigen Niveau (2010) liegen. Würde man nur die Altersgruppe der 15-60-Jährigen heranziehen sinkt die Erwerbsbevölkerung sogar um 230.000. Dieser Rückgang wäre noch größer, wenn es keine Zuwanderung gäbe, der Rückgang im erwerbsfähigen Alter würde 755.000 Personen betragen (15 bis 65 Jahre) und für die bis 60-Jährigen nahe einer Million. Das wäre fast ein Viertel der jetzigen Erwerbsbevölkerung.

⁸ Manchmal werden Mathematik, Ingenieur-, Natur- und Technikwissenschaften als stark nachgefragte Studienrichtungen bezeichnet und mit dem Schlagwort MINT abgekürzt..

⁹ Eurostat (Statistics in focus, 72/2008).

Diese demographischen Trends würden eine echte Bedrohung der Wirtschaftsdynamik bedeuten. Allerdings ist die tatsächliche Entwicklung des Arbeitsangebotes mindestens ebenso stark von der Entwicklung der Erwerbsbeteiligung bestimmt und diese ändert sich endogen und kann zusätzlich wirtschaftspolitisch beeinflusst werden.

Schon nach den bisherigen Trends der Erwerbsbeteiligung ist zu erwarten, dass der Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Österreich durch den Anstieg der Erwerbsquote mindestens noch zehn Jahre mehr als kompensiert werden kann. Bis 2020 dürften demnach die Zahl der Erwerbspersonen (das Arbeitsangebot) um 2% steigen. Im Jahr 2030 werden sie bei 5,6 Millionen Personen liegen und damit um 1,5% unter dem heutigen Stand. Sollte es weiter gelingen, die Erwerbsbeteiligung schrittweise auf die in den skandinavischen Ländern übliche Höhe zu steigern (ca. 79%, Österreich 2010 76%), würde in Österreich das Arbeitskräftepotential auch bis 2030 steigen.

Diese Überlegungen setzen die These der Behinderung des Wachstums durch Angebotsengpässe in eine neue Perspektive. Das Problem der Alterung bleibt natürlich bestehen, (i) die Bevölkerung wird im Schnitt älter, die Zahl der über 60-Jährigen steigt, die Pensionslasten sind ein beachtliches Problem, (ii) die Erwerbsbevölkerung verlagert sich von den jüngeren Altersgruppen zu den älteren, (iii) die Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen verschiebt sich, (iv) gesellschaftliche Randgruppen und Gruppen mit bisher geringer Erwerbsbeteiligung werden stärker einbezogen.

Zur Hebung der Erwerbsbeteiligung und zur stärkeren Nutzung der Potentiale sind neue wirtschaftspolitische Maßnahmen nötig. Höhere Erwerbsbeteiligung erfordert:

- neue Formen der Kinderbetreuung (Betreuungseinrichtungen,
- Ausgleich der Kinderkosten besonders für Personen mit niedrigem Einkommen,
- gleichmäßigere Übernahme der Betreuung nach Geschlechtern,
- flexible Berufsunterbrechungen),
- stärkere Qualifikation von MigrantInnen und gering Qualifizierten,
- größere Flexibilität und Weiterbildungschancen,
- altersgerechte Jobrotation und Arbeitsplätze,
- Pensionsanreize für Teilzeit nach dem offiziellen Pensionsalter und
- generell Anreize zur längeren Beschäftigung.

Ein steigender Teil des Angebotes und praktisch der gesamte Zuwachs kommt aus der Migration (das ist auch der Grund, warum die Engpässe in Österreich weniger dramatisch sind). Die Integration in das Bildungs- und Weiterbildungssystem entscheidet über die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs.

Zusammenfassend ist aber eine Stagnation des Arbeitsangebotes mindestens für die nächsten zehn Jahre unwahrscheinlich, und es liegen genügend Instrumente vor, die gegebene niedrige Erwerbsbeteiligung zu heben.

4. Status der Krisenbewältigung, Wahrscheinlichkeit der Wiederkehr

Die Weltwirtschaft erholt sich derzeit nach ihrem ersten Einbruch der Wirtschaftsleistung seit dem 2. Weltkrieg.¹⁰ Der Tiefpunkt der Krise ist relativ früh eingetreten, knapp eineinhalb Jahre nach dem Beginn. Er kam zustande durch eine überraschend einheitliche Wirtschaftspolitik, teilweise sogar koordiniert, Geldpolitik, Fiskalpolitik, Sicherung von Einlagen und systemischen Banken. Triumph der proaktiven Gegensteuerung in einer schweren Krise, Lernfähigkeit der Ökonomien und der Wirtschaftspolitiker. Ein danke an alle Ökonomen, die immer gegen staatliche Stabilisierungsanstrengungen waren, dass sie diesmal geschwiegen haben. Und ein Danke an alle Politiker, dass sie klammheimlichen Einflüsterungen, man solle doch nichts tun, kein Gehör geschenkt haben, im Unterschied zur Weltwirtschaftskrise der Dreißiger Jahre.

Die Krise hat die einzelnen Länder und Regionen in unterschiedlichem Ausmaß erfasst. Die Weltwirtschaft insgesamt ist 2009 um 1% geschrumpft, in den USA – dem Ausgangspunkt – ist die Wirtschaftsleistung um 2,4% zurückgegangen, im Euroraum ist die Produktion um 4,1% gesunken, in den Neuen Mitgliedsländern um 3% (mit zweistelligen Rückgängen in Estland, Lettland und Litauen und einem positivem Wachstum auch im Krisenjahr in Polen). China ist auch 2009 um 8,7% gewachsen, ebenso gab es eine positive Entwicklung in mehreren anderen asiatischen Ländern (Indien, Indonesien), auch Südamerika und Afrika sind während der Krise gewachsen und haben sich als stabile neue Zentren etabliert.

Untersucht man, wovon die Schwere der Krise in den einzelnen Ländern abhing, so ist ein erwartetes Ergebnis, dass große Länder weniger betroffen waren (weil sie einen stärkeren Binnenmarkt, eine geringere Exportabhängigkeit hatten und auch weil sie stärker gegengesteuert haben). Überraschend ist der starke Zusammenhang der Tiefe der Krise mit der Außenhandelsposition vor der Krise: War die Leistungsbilanz ausgeglichen oder gab es Überschüsse der Exporte von Gütern und Dienstleistungen, so ist die Krise mit geringeren Wachstumsverlusten verbunden gewesen. Gab es hohe Defizite in der Außenbilanz, so fiel die Krise stärker aus. Die Wirkungskanäle, warum dieser Effekt stärker war als etwa die Budgetlage vor der Krise oder die Offenheit der Volkswirtschaft, müssen noch untersucht werden. Das Ergebnis stimmt jedoch überein mit einer Untersuchung über die Kriseneintrittswahrscheinlichkeit in einem breiten Spektrum von Krisen in verschiedenen Ländern und Zeitpunkten (*Barrell et al.*, 2010).

Die Erholung begann in den meisten Ländern in der zweiten Hälfte 2009. Das heute prognostizierte Wachstum in den USA für 2010 von 3% reicht bereits aus, um das Vorkrisenniveau zu erreichen. Anders in Europa, wo das derzeit prognostizierte Wachstum von 1% nur ein Viertel des Vorjahresverlustes wettmacht. Die chinesische Wirtschaft wächst weiter über 10%, auch wenn die Regierung versucht, eine Überhitzung zu vermeiden und das Wachstum im zweiten Quartal etwas niedriger ausgefallen ist. In Europa steht auf dem einen Ende der Skala die deutsche Wirtschaft, die im zweiten Quartal um 2,2% gegenüber dem Vorquartal gewachsen ist und die Prognosen für das Gesamtjahr 2% zu überschreiten beginnen und Optimisten schon von 3% sprechen. Auf der anderen Seite stehen die

¹⁰ Für einen Vergleich der Tiefe und Länge der Krise mit der Großen Depression siehe *Aiginger* (2010, The Great Recession versus the Great Depression: Stylized Facts on Siblings That Were Given Different Foster Parents, Economics, <http://www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2010-18>).

südlichen Länder, die ihre Budgetdefizite sprunghaft senken und einen Rückgang der Produktion 2010 erwarten müssen (besonders Griechenland)¹¹. Österreich hat nach einem schwachen ersten Quartal im zweiten Quartal die Produktion (gegenüber dem ersten) um 0,9% erhöht, gegenüber dem Vorjahr um 2%. Die Dynamik liegt damit innerhalb der EU 15 an dritter Stelle (nach Deutschland und Litauen, gemeinsam mit den Niederlanden). Die Entwicklung entspricht der Erwartung einer ruppigen Erholung, mit von Quartal zu Quartal unterschiedlichen Trends, großen Unterschieden nach Branchen und Ländern und einer anhaltenden Unsicherheit wegen der Gefahr des Auftretens negativer Überraschungen.

Die größte Besorgnis ist gegenwärtig, dass die Impulse für die amerikanische Wirtschaft nach dem Auslaufen der Stimulierungspakete nicht anhalten werden. Diese waren hier überdurchschnittlich groß, positive Signale haben einen frühen Optimismus der Konsumenten ausgelöst, obwohl Einkommen und Beschäftigung gesunken und die Haushalte verschuldet waren. Diese Stimmung hat sich im Frühsommer nicht fortgesetzt. Jetzt wird die Gefahr einer jobless recovery gesehen. Eine weitere Befürchtung liegt in der Abschwächung der chinesischen Wirtschaft, wobei allerdings der Rückgang der Wachstumsrate aus Stabilitätsgründen erwünscht war. Die Budgetkonsolidierungen in Europa wurden durch die Turbulenzen der Finanzmärkte und das Sinken des Euro beschleunigt und finden vielleicht nicht in jener geordneten Form und unter Berücksichtigung maximaler Wachstums- und Konjunkturreffekte statt, wie sie es sollten. Die Entwicklung für 2011 ist daher heute schwer zu prognostizieren, es ist relativ wahrscheinlich, dass das weltwirtschaftliche Wachstum geringer ausfallen wird (Sattelpunkt). Eine volle Rückkehr der Krise mit einem absoluten Rückgang der Wirtschaftsleistung (Double Dip) ist aber unwahrscheinlich.

Allerdings sind die Probleme, die zur Krise geführt haben, nur teilweise gelöst. Die Bereitschaft zu riskanten Transaktionen, zu undurchschaubaren Produkten, zu Auslagerung von Risiken ist sicher geringer geworden. Eine systematische Verteuerung riskanter Transaktion oder von Spekulationen ist allerdings nicht erfolgt. Manche Transaktionen wurden stärker reguliert, andere verboten, allerdings durch nationale Gesetze, sodass sich die Möglichkeiten zur Regulierungsarbitrage erhöht haben. Auch die Besteuerung von Banken und Bonuszahlungen sind ein nationales Flickwerk. Das systemische Risiko für Banken und das "too big to fail"-Problem sind nicht gelöst. Eine Forcierung von Investitions- und Konsumnachfrage findet nicht statt, nationale Ungleichgewichte in Kosten und Außenhandelsposition bestehen weiter. Höhere Kapitalvorschriften für Banken sind absehbar, der Einbezug von Nichtbanken in Regulierung und Kapitalvorschriften ist bestenfalls angedacht. Die Unterschiede in der wirtschaftlichen Dynamik zwischen den Ländern führen zu starken Zinsdifferenzen, die wieder zu Währungsspekulationen führen (Carry Trade). Die nach Erholungsbeginn einsetzende Reformmüdigkeit ist ein ernstes Problem, das mittelfristig eine neue Krise begünstigt.

¹¹ Im 2. Quartal ist die Wachstumsrate gegenüber dem 1. Quartal nur in Griechenland negativ gewesen (-1,5%). Selbst Portugal und Spanien konnten ein leichtes Plus erzielen.

5. Wirtschaftspolitik nach der Krise: Schwerpunkt Arbeitsmarkt

Die Gefahr, dass "uns die Arbeit ausgeht" ist mittel- bis langfristig nicht gegeben. Und schon gar nicht aus den Gründen, die in dieser Literatur vorrangig angeführt werden, also entweder durch Technologiesprünge, die zu technologischer Arbeitslosigkeit führen, oder durch eine Verringerung des Wunsches nach Einkommenssteigerung oder durch Sättigung der Bedürfnisse in einer reicher werdenden Gesellschaft. Die Bedürfnisse verlagern sich in Richtung komplexer, innovativer Produkte und zugunsten von Dienstleistungen mit steigender Qualität und Individualisierung. Eher ist die Nachfrage nach Arbeit durch Qualifikationsdefizite und durch ungenügende Zukunftsinvestitionen langfristig beschränkt.

Kurz- bis mittelfristig ist in den Industrieländern allerdings mit einem Überhang des Arbeitsangebotes relativ zur Arbeitsnachfrage zu rechnen. Die Arbeitslosenquote wird in den meisten Ländern deutlich über 5% liegen, in der EU 27 bis 2015 im Schnitt wahrscheinlich bei 7% (in Griechenland, Spanien und Portugal sind Quoten über 10% zu erwarten). Dies entspricht keineswegs der Vollbeschäftigung und liegt weit über der nötigen Transaktions-, Friktions- oder Sucharbeitslosigkeit, die durch den steten Wandel und Dynamik erforderlich ist. Die jüngste Oxford-Prognose schätzt die Arbeitslosenquote¹² 2015 in den USA auf 5,5%, für die EU 25 auf 7,7%. Nur in Dänemark, Österreich und Großbritannien wird sie 2015 unter 5% liegen. In allen Ländern außer Deutschland liegt die Arbeitslosenquote 2015 höher als 2008, im ungewichteten Schnitt um zwei Prozentpunkte.

Im Euroraum liegt die saisonbereinigte Arbeitslosenquote im Juni bei 10% seit März unverändert und einen halben Prozentpunkt höher als im Vorjahr. Vor der Krise (2007) hatte sie bei 7,5% gelegen. Die einzigen beiden Länder mit gegenüber dem Vorjahr sinkender Tendenz sind Deutschland und Österreich, gegenüber dem Jahresanfang (Jänner) sinkt sie (bis Juni 2010) auch in Dänemark, Ungarn und der Tschechischen Republik, sowie marginal in Finnland, Schweden und Großbritannien. In den USA ist die Arbeitslosenquote gleich hoch wie vor einem Jahr (9,5%) und etwa niedriger als im Jänner.

Langfristig begrenzt die Tendenz der Alterung den Anstieg der Arbeitslosigkeit. In der EU 25 steigt die Bevölkerung nur noch bis 2025 um ungefähr 3% und erreicht einen Höhepunkt von 470 Millionen, dann sinkt sie und liegt 2050 mit 450 Millionen niedriger als heute.¹³ Ein deutlicher Rückgang (zwischen 4% und 7%) ist für die Bevölkerung in Deutschland, Italien und Portugal prognostiziert, ein noch stärkerer (nämlich größer als 10% und bis 20%) für die Tschechische Republik, Ungarn, Polen, Slowakei und die baltischen Länder. Ein Bevölkerungsanstieg liegt für Frankreich knapp unter, für Schweden über 10%, der prognostizierte Anstieg für Irland ist noch höher. Es gibt also einen deutlichen Bevölkerungszuwachs im Norden und eine dramatische Abnahme im Osten. Zwischen Deutschland und Frankreich verläuft eine ungewöhnliche Trennlinie.

¹² Wobei die Arbeitslosenquote nach EU-Definition prognostiziert wird.

¹³ *European Economic Papers* 235/2005.

Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter erreicht früher ihren Höhepunkt. Sie sinkt heute bereits in Deutschland, Italien, Ungarn und Lettland. In der EU 15 steigt sie zwischen 2010 und 2020 nur von 262 Millionen auf 263 Millionen, dann sinkt sie bis 2030 auf 257 Millionen, um dann bis 2050 auf 242 Millionen zu sinken. In den zehn neuen Mitgliedsländern sinkt sie schon bis 2020 von 53 Millionen auf 49 Millionen (*Eurostat, Statistics in focus, 72/2008*).

Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64) sinkt in der EU 27 bis 2025 um 2,5% und dann bis 2050 noch einmal um 13%. Für die EU 15 ist der Rückgang zunächst deutlich niedriger (0,8% und dann 12%), allerdings beträgt er für Deutschland schon bis 2025 6% und in Finnland 7% (für Österreich in dieser Prognose zunächst 0,6%, dann aber bis 2050 14%). Erheblich ist der Rückgang in den neuen Mitgliedsländern mit 11% und nochmals 17% zwischen 20025 und 2050.

Auch hier kann ein Anstieg der Erwerbsquote den Rückgang des Angebotes für die meisten Länder und wahrscheinlich für den gesamten EU-Raum bremsen. Eine Erhöhung der Erwerbsquote um 6 Prozentpunkte bis 2050 wird als realistisch angesehen (ausgehend vom Wert 2003). Für das Arbeitsangebot impliziert das ein Wachstum von 0,7% pro Jahr bis 2017 und dann einen jährliche Rückgang von 0,5% pro Jahr. Insgesamt würde nach dieser Prognose das Angebot damit 2050 ("nur") um 9 Millionen niedriger liegen als heute (genauer 2003).

Das WIFO nimmt für die Periode 2010 bis 2014 ein mittelfristiges Wachstum der österreichischen Wirtschaft von 1,8% an. Die Arbeitslosenquote nach europäischer Definition würde dabei zumindest 2011 noch steigen bevor sie leicht zu sinken beginnt, und sie würde 2014 5,6% betragen. Die Arbeitslosenquote nach österreichischer Definition, die breiter gefasst ist und von institutionellen Veränderungen abhängig ist (z.B. Einführung der Mindestsicherung) würde sogar noch zwei Jahre steigen, bevor sie sich bei 8,2% stabilisiert. Dieser Wert würde über dem Durchschnitt der neunziger Jahre (6,5% und der Jahre 2000 bis 2010 (6,7%)) liegen. Die Prognose geht davon aus, dass unter einem Wachstum von 2% die Arbeitslosigkeit nicht zurückgeht. Die Entwicklung des Jahres 2010 deutet an, dass dies zu pessimistisch sein könnte. Bevor man diese Erkenntnis zu einer Revision der Prognose nutzt, muss noch intensiver untersucht werden, ob die Entwicklung 2010 aus besonderen institutionellen Umständen resultiert (geringeres Angebotswachstum, stärkere Interventionen, Vermittlung und Schulung durch das AMS, größere Bereitschaft zu Weiterbildung und Reduktion von Arbeitszeiten).

Die Anforderungen an die Wirtschaftspolitik in dieser Situation sind erheblich. Wichtig ist, dass die Wirtschaftspolitik nicht isoliert auf jede Herausforderung mit Einzelmaßnahmen reagiert, sondern systemisch versucht, die Gesamtheit der Probleme anzusprechen.

- Probleme, die schon vor der Krise bestanden (Alterung, Defizite bei Zukunftsinvestitionen, Klimawandel),
- Probleme, die spezifisch zur Krise geführt haben (Überschuldung, Regulierungsdefizite, makroökonomische Ungleichgewichte),

- Probleme, die durch die Krise entstanden oder verschärft wurden (öffentliche Verschuldung, Arbeitslosigkeit),
- Technologische Veränderungen und neue Anforderungen und Chancen in der Arbeitswelt.

Das bedeutet, dass die Probleme, die dem ersten Teil dieser Arbeit zugrunde liegen, eingebettet werden müssen in die Gesamtbetrachtung der Position Österreichs in der rasch veränderten Weltwirtschaft. Sie muss die Folgen der Wirtschaftskrise mit einbeziehen und die Herausforderungen, die durch die Krise und die weiteren Veränderungen in den nationalen und internationalen Rahmenbedingungen entstanden sind, mitberücksichtigen.

Die vier wichtigsten wirtschaftspolitischen Ziele für Österreich in der derzeitigen Situation sind:

- die Hebung der Wachstumsrate durch Zukunftsinvestitionen,
- die Steigerung der Umwelt- und Energieeffizienz, um dieses Wachstum ohne zusätzlichen Ressourcenverbrauch und Klimaerwärmung zu erzielen,
- die Reduktion der Arbeitslosenquote (kurzfristig) und der Hebung der Erwerbsquote (langfristig),
- die Konsolidierung des Budgets.

Versucht man, diese vier Ziele getrennt zu lösen, so überfordert das die staatliche Steuerkapazität, erhöht die Kosten und erfordert eine hohe Abgabenquote. Unter diesen Umständen wird wahrscheinlich kein einziges Ziel erreicht werden.

Werden die Budgetkonsolidierung, die Schaffung von Beschäftigung und die Zukunftsfähigkeit isoliert verfolgt, so behindern sich die Ziele gegenseitig:

- Eine lineare Budgetkürzung kostet Arbeitsplätze und vergrößert die Defizite bei Forschung, Kinderbetreuung und Bildung und behindert die Erreichung der Klimaziele.
- Frühpensionierungen, höheres Arbeitslosengeld ohne Aktivierungskomponente, Nachholen von Schulabschlüssen und Höherqualifikation belasten Budget und Wachstum.
- Höhere Steuern auf Konsum und Investitionen ohne Beseitigung von Ineffizienzen und Doppelgleisigkeiten in der Verwaltung erhöhen die Arbeitslosigkeit und behindern die Wirtschaftsdynamik.
- Der Verzicht auf eine Ökologisierung des Steuersystems macht Klimaziele und Entlastung des Faktors Arbeit unerreichbar und bedeutet Verzicht auf neue Arbeitsplätze im Allgemeinen und "Green Jobs" im Besonderen.
- Eine Reduktion der Arbeitszeit durch generelle dauerhafte Arbeitszeitverkürzung begrenzt das Wachstum in der Phase, wo die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zurückgehen wird.

6. Umsetzung einer strategischen Wirtschaftspolitik

Leitlinien

Nur eine strategische Wirtschaftspolitik, die von allen Wirtschaftspartnern und politischen Instanzen gemeinsam getragen und als ausgewogen und zukunftsfähig betrachtet wird, kann in dieser Situation die zunächst widersprüchlichen Zielsetzungen zusammenbringen. Eine strategische Wirtschaftspolitik könnte fünf Leitlinien folgen.

1. Die Budgetpolitik muss Arbeitsplätze und Nachfrage schaffen, auch wenn das Gesamtbudget nicht ausgeweitet wird. Das bedeutet, dass jene Ausgabenkategorien deutlich gesenkt werden, die wenig beschäftigungswirksam sind und die nicht die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit betreffen. In Bildung, Jugend, Umwelt, Chancengleichheit und präventive Gesundheit soll deutlich mehr investiert werden. Unterschiedliche Kürzungen nach Sachgebieten sind zu wenig. So werden weder Bildungsziele, noch Forschungs- und Klimaziele erreicht. Das Ziel der Konsolidierung liegt nicht in einer bestimmten Kennzahl für das Defizit, sondern in der Wiederherstellung des wirtschaftspolitischen Handlungsspielraums.
2. Arbeitsmarktpolitik muss aktivieren, Qualifikationen sichern, die richtige Wahl einer Lehre und von Studien forcieren. Für Berufe mit steigender Nachfrage (von Kinderbetreuung, über Pflege bis zu technischen Berufen) muss ein höheres Arbeitsangebot geschaffen werden. Derzeit stehen regional und berufsmäßig Überangebot und Übernachtfrage einander gegenüber. Der Wunsch eines Teiles der Teilzeitbeschäftigten ihre Arbeitszeit auszudehnen steht der Wunsch eines Teil der Vollzeitbeschäftigten gegenüber, die gerne ständig oder vorübergehend weniger arbeiten würden.
3. Die Budgetkonsolidierung muss bei hoher nationaler und internationaler Wirtschaftsdynamik stattfinden. Vor und während der Konsolidierung muss in wachstumsintensive und sozial und ökologisch wichtige Tätigkeiten investiert werden. Ausgaben, die primär historisch verständlich sind wie hohe Förderungen, Doppelgleisigkeiten in der Verwaltung (zwischen EU-Ebene, Bund, Ländern und Gemeinden) müssen abgebaut werden
4. Die Abgabenstruktur muss beschäftigungsfreundlicher gestaltet werden. Der Faktor Arbeit ist in Österreich höher besteuert als in den meisten anderen Ländern. Das Abgabensystem trägt wenig dazu bei, das steigende Auseinanderklaffen von hohen und niedrigen Markteinkommen und einer ungleicher werdenden Vermögensverteilung zu bremsen.
5. Höhere Besteuerung von Finanztransaktionen, von Vermögenszuwachs, von Grund und Boden und von emissionsintensiven oder gesundheitsbeeinträchtigenden Aktivitäten soll primär dazu benutzt werden, den Faktor Arbeit und insbesondere niedrige Einkommen zu entlasten. Ein vorübergehender Beitrag zur Budgetkonsolidierung ist möglich, doch sollte der Abstand zwischen der höheren Abgabenquote in Österreich und in Westeuropa nicht vergrößert werden.

Die Notwendigkeit einer positiven Vision

Eine Konsolidierung muss von einer Vision ausgehen: den Handlungsspielraum wiederherzustellen, Arbeitsplätze nachhaltig zu schaffen, Arbeitskräfte höher zu qualifizieren und Österreich zukunftsorientierter zu machen.

Die Finanzkrise hat eine Tendenz verschärft die schon vorher sichtbar war. Es gibt Anzeichen dafür, dass die **Akzeptanz unserer Gesellschaftsordnung** verloren geht, besonders in der Jugend. Dies zeigt sich ausdrücklich in Diskussionen über ungerechte Verteilung, Dominanz von Finanzmärkten, Missachtung von Umweltproblemen. Unausgesprochen kommt das zum Ausdruck in Angst vor der Zukunft, in feindlicher Haltung gegen Ausländer, im Gefühl benachteiligt und nicht gehört zu werden, in Politikferne und in der Wahl von extremen Gruppen, rechts und links. Extreme politische Gruppen aber auch "politikferne" Organisationen sprechen die Probleme und Ängste oft besser an als "mainstream" Parteien, können aber in der Regel keine langfristig tauglichen Lösungen anbieten. Hoffnungslosigkeit, Inaktivität, Aggressivität, Isolierung oder Realitätsflucht sind die Folge.

Offenheit für Veränderungen und Solidarität brauchen als Basis ein Gesellschaftsmodell, das von Werten getragen wird, die die Bevölkerung und besonders die Jugend akzeptiert. Eine Vision, in welcher Ziele durch individuelle Anstrengungen aber auch durch die Gesellschaft erreicht werden können. Reformen brauchen eine positive Vision. Eine **realistische positive Vision für Österreich im Jahr 2025** könnte folgende fünf Elemente enthalten.

1. Österreich hat die bestausgebildete Bevölkerung, Bildung wird nicht mehr vererbt sondern orientiert sich an den Fähigkeiten und Begabungen
2. Österreich ist ein exzellenter Standort für Unternehmen, besonders auch von Unternehmenszentralen und Forschungsstätten
3. Österreich hat die geringste Armutsquote in Europa
4. Österreich ist offen für Personen, die bei uns studieren wollen, sich ausbilden, unser Arbeitspotential vergrößern wollen, Pflege und Gesundheit betreuen wollen
5. Österreich hat hohe Umweltstandards, und eine ökologische Vorreiterposition

Das Europäische Modell – unvollkommen, aber das beste der Welt

Es ist üblich Europa zu kritisieren, die geringe wirtschaftliche Dynamik, die großen Unterschiede in den Einkommen, eine gewisse Zögerlichkeit in der Umsetzung von Umweltvorschriften. Dennoch, wenn man das Wirtschaftssystem Europas vergleicht mit den Wirtschaftssystemen in den USA auf der einen Seite, in Russland und in Asien auf der anderen Seite, so können wir festhalten, es ist das einzige Wirtschaftssystem das neben der Wirtschaftsleistung auch sozialen Zusammenhalt, die Unterstützung schwacher Regionen, ökologische Nachhaltigkeit verfolgt. Innerhalb der EU hat es seit ihrer Gründung keinen militärischen Konflikt gegeben, außerhalb Europas ist die Chance auf Mitgliedschaft ein starkes Argument Menschenrechte zu achten. Die europäische Verfassung, wie kompliziert und wenig verständlich sie im Detail sein mag, ist die **einzige Verfassung** in der ausdrücklich neben wirtschaftlichen Zielen auch soziale und ökologische festgeschrieben sind.

Oder folgen wir den Worten des **US-Ökonomen Jeffrey Sachs**, der in der Financial Times in einer Entgegnung der üblichen "These des europäischen Niederganges" festhält:

"Europa ist ein Friedensmodell, hat starke Demokratien, es gibt keine soziale Unterklasse. Europa verhandelt bei politischen Konflikten statt zu bombardieren, hat die höchste Lebenserwartung und geringste Kindersterblichkeit. Europa zeichnet sich aus durch hohe Energieeffizienz und Bekenntnis zu alternativen Energien, Europäer haben mehr Freizeit"¹⁴.

Ein nationaler Zukunftspakt

Komplexe Strategien sind nur durchsetzbar, wenn sie gemeinsam vereinbart werden und wenn ihre Verfolgung über einen längeren Zeitraum gesichert ist, in der Regel auch für einen Zeitraum, der über eine Wahlperiode hinausgeht. Österreich war in seiner wirtschaftlichen Entwicklung zumindest schon dreimal komplexe glaubwürdige Wirtschaftsstrategien erfolgreich. Die Preis- und Lohnabkommen nach dem 2. Weltkrieg haben einerseits die Inflation beseitigt, andererseits eine hohe wirtschaftliche Dynamik erzeugt. Die Hartwährungspolitik der achtziger Jahre hat wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit mit steigender Wohlfahrt und massiven Investitionen in die Infrastruktur ermöglicht und Österreich aus einem Nachzügler zu einem Vorreiter mit hohem Pro-Kopf-Einkommen in Europa gemacht. In den neunziger Jahren wurden die Voraussetzungen zum EU-Beitritt geschaffen, indem Budgetkonsolidierung ohne Wachstumsverlust und mit sozialer Balance erreicht wurde.

Es wäre vorteilhaft, in der derzeitigen komplexen Phase einen ähnlichen strategischen Pakt für Österreich zu schließen. Er sollte eine Strategie verfolgen,

- die Abgabenquote nicht dauerhaft zu erhöhen;
- die Abgabenstruktur beschäftigungsfreundlicher und sozial ausgleichender zu machen,
- die Ausgaben wachstumswirksamer und investitionsfreundlicher zu machen,
- große Einsparungen bei Ineffizienzen, in der Verwaltung, bei Subventionen sollen erfolgen, gleichzeitig deutlich steigende Investitionen in Bildung, Forschung, Jugend und Ökologie.

Diese Strategie bedarf eines gezielten Konsenses mindestens zwischen den Regierungsparteien, jedenfalls mit Ländern und Gemeinden und Sozialpartnern.

Begleitend wäre es günstig, wenn andere europäische Länder eine ähnliche, auf die jeweilige Problemlage angepasste Wirtschaftspolitik verfolgen würden. Die EU-Kommission könnte Leitlinien für eine wachstums- und beschäftigungsfreundliche Konsolidierung entwerfen. Reformen auf dem Finanzmarkt sind eine notwendige Begleitmaßnahme.

¹⁴ "What about Europe's?internal peace, strong democracies, social market systems that avoid USD- style underclass, strong scientific and technological capacity, high educational attainments, generosity in aid given to low income countries (compared with other countries) a proclivity to negotiate instead of bomb, highest life expectancy and lowed child mortality, impressive commitments to alternative energy and energy efficiency, high environmental awareness, ample leisure time stabilisation of the overall population, high self reported satisfaction in world surveys". Jeffrey Sachs, Columbia University, Director of Earth Institute, Financial Times 19.08.08.

7. Zusammenfassung

(1) Die schon seit Jahrzehnten in verschiedenen Utopien, Prognosen und Sachbüchern geäußerte Befürchtung, dass "uns die Arbeit ausgeht" (oder ökonomisch gesprochen, dass das Arbeitsangebot mittel- bis langfristig weit geringer ist als die Arbeitsnachfrage), ist unbegründet. Wir haben zehn Hypothesen diskutiert, warum die Arbeitsnachfrage langfristig und kräftig zurückgehen könnte und fassen sie in fünf Hypothesengruppen (Kanäle) zusammen:

- **Technologische Arbeitslosigkeit:** Es kann sein, dass der technologische Fortschritt phasenweise zu einem abrupten Rückgang der Nachfrage nach Arbeit führt, doch entstehen durch den Produktivitätsanstieg hohe Einkommen, die wieder eine Nachfrage nach neuen Produkten und Dienstleistungen auslösen bzw. für Investitionen oder Innovationen genutzt werden. Derzeit ereignet sich auch kein sprunghafter Anstieg der Produktivität, die Arbeitsproduktivität steigt etwa um 2% pro Jahr, die neuen Technologien (von Informationstechnologie über Biotechnologie bis Nanotechnologie) schaffen gleichzeitig neue Produkte, Anwendungen, Dienstleistungen.
- **Sättigungsthese:** Höhere Einkommen können zu Sättigungstendenzen führen entweder in Form einer niedrigen Konsumquote oder insofern als Einkommenszuwächse nicht mehr als wichtig angesehen werden. Der Wunsch, weiterhin steigende Einkommen zu erzielen, scheint jedoch weitgehend ungebrochen, wie es Einkommenskämpfe und Haushaltsverschuldung in den reichsten Volkswirtschaften zeigen oder wie es der Widerstand von wohlhabenden Personengruppen gegen höhere Steuern zeigt. Neue Produkte, neue Qualitäten, neue Varianten von Dienstleistungen erfreuen sich starker Nachfrage. Die effektive Nachfrage ist manchmal in Hocheinkommensländern weniger dynamisch, wenn Kredite teuer sind, wenn Bedürfnisse an Einkommensgrenzen stoßen, wenn Einkommen sehr ungleich verteilt sind. Es gibt Bedürfnisse, die nicht zu einem marktgängigen Produkt werden, nur informell angeboten und nachgefragt werden, mit allen Varianten der Erbringung der Leistungen innerhalb der Familie, im informellen Sektor, am Schwarzmarkt (Geschäfte ohne Rechnung, Nachbarschaftshilfe).
- **Jobkiller Globalisierung:** Die Globalisierung hat in den Industrieländern zu keinem generellen Verlust an Arbeitsplätzen geführt. Geringer qualifizierte Arbeitsplätze und Unternehmensfunktionen werden verlagert, höherwertige Arbeitsplätze werden geschaffen, Headquarters, Forschungszentralen, hochwertige Dienstleistungen entstehen in den Industrieländern. Die Zahl der Erwerbstätigen ist in den USA und in Europa in den letzten 10 bis 15 Jahren deutlich gestiegen, die Erwerbsquote ebenfalls. Die Leistungsbilanz Europas ist ausgeglichen, jene der USA ist defizitär, vor allem gegenüber China, aber das Defizit wird durch Kapitalimporte gedeckt.

- Qualifikationsmangel und Mismatch: Der Arbeitsmarkt befindet sich allerdings in einer raschen Umstrukturierung. Die nachgefragten Qualifikationen und die Form der Erbringung der Arbeit ändert sich. Die Nachfrage nach qualifizierter Arbeit wächst in Industrieländern dynamisch, die Nachfrage nach unqualifizierter Arbeit nicht. Vollzeitarbeit sinkt, Teilzeitarbeit steigt, Lebensarbeitsplätze bei Firmen werden reduziert, der Wechsel zwischen Phasen der Erwerbstätigkeit und der verringerten Erwerbstätigkeit bzw. Unterbrechungen wird häufiger. Die Tätigkeiten und die Qualifikationserfordernisse ändern sich rasch, sodass Berufswechsel, Tätigkeitswechsel, Mobilität, Wechsel von Selbständigkeit und Unselbständigkeit zunehmen wird. Viele dieser Veränderungen sind nicht unerfreulich, teilweise sogar gewünscht, doch bringen sie auch Lasten. Nicht jeder ist darauf vorbereitet oder qualifiziert. Für gut Ausgebildete und Mobile überwiegen die Vorteile, für andere die Nachteile.
 - Mangel an Zukunftsinvestitionen: Die wirtschaftliche Dynamik reicher Länder ist von Bildung, Innovationen, der Qualität der Institutionen abhängig. Ist das Wachstum höher, so kann bei gegebenem technischen Fortschritt die Beschäftigung stabil gehalten werden oder steigen. Für Europa und Österreich dürfte ein Wachstum in der Höhe von 2% bis 3% nötig sein, um die Beschäftigung konstant zu halten bzw. Arbeitslosigkeit abzubauen.
- (2) Keine der fünf Hypothesen begründet einen mittel- bis langfristig deutlichen Rückgang der Nachfrage nach (bezahlter) Arbeit. Es gibt natürlich auch keine Garantie, dass die Nachfrage nach Arbeit automatisch steigt und eventuell entstehende Ungleichgewichte rasch und für alle Gruppen ausgeglichen werden. Aber es stehen für jede Ursache für ein anhaltendes Defizit an Arbeitsplätzen – neben den Marktkräften – Gegenstrategien zur Verfügung, um den Ausgleich herzustellen. Diese reichen von Qualifikationsoffensive, über Mobilitätsförderung, Veränderung der Einkommensverteilung (durch Abgabenstrukturreform und Kollektivvertragspolitik) bis zu Formen intelligenter Arbeitszeitverkürzung und der Überführung informeller Jobs in formelle Jobs. Aufgabenverschiebungen und effizienzsteigernde Reformen innerhalb des öffentlichen Sektors sind notwendig. Ebenso ein höherer Stellenwert und neue Anreize für ökologische Reformen und alternative Energien.
- (3) Gegen die Befürchtung eines langfristigen, erheblichen Überhangs des Arbeitsangebotes spricht auch, dass die Alterung eher zu einer Abnahme des Erwerbspotentials führt. Das Bevölkerungswachstum kommt in den Industrieländern zum Stillstand (mit großen Differenzen nach Ländern). Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (das man heute mit 15 bis 64/65 Jahre definiert) sinkt in manchen Ländern schon heute, in den meisten westeuropäischen Ländern ab 2020 (und der Rückgang wird zwischen 2025 und 2050 sehr stark sein). Viele mittel- bis langfristigen Prognosen gehen daher davon aus, dass die Arbeitslosigkeit stark zurückgehen wird und das Wachstum durch ein zu geringes Arbeitsangebot beschränkt sein wird (wobei es neben dem direkten Effekt einen Effekt aus der Belastung durch die Pensionsausgaben gibt und ev. durch verringerte

Innovationen). Auch diese gegenteilige Befürchtung ("zu wenig Arbeitskräfte") ist nicht absolut gegeben und ist wirtschaftspolitisch steuerbar. Für Österreich z.B. ist es möglich, den geringen zu erwartenden Rückgang der Bevölkerung in den heute als "erwerbsfähig" bezeichneten Kohorten durch eine Nutzung der Beschäftigungsreserven mehr als zu kompensieren. Schon nach dem heutigen Trend der Erwerbsquote ist es möglich, bis 2030 ein steigendes Arbeitsangebot zu erreichen. Durch eine weitere Ausschöpfung der "Reserven" bei älteren Arbeitskräften, den Frauen und der unfreiwilligen Teilzeit (und die Erreichung der Erwerbsquoten in Skandinavien) kann das Angebot weiter expandieren. Voraussetzung ist eine Verschiebung der Pensionsgrenzen, die weitere Zuwanderung und die Nutzung der Qualifikation der Migranten und Migranteninnen und ihre Integration in das Ausbildungs- und Weiterbildungssystem.

- (4) Die Antwort auf die Frage, ob uns die Arbeit ausgeht (ob die Arbeitsnachfrage deutlich hinter dem Angebot zurückbleibt), ist daher ein klares Nein. Eher ist unser Wohlstand dadurch beschränkt, dass wir an die Grenzen der Ressourcen des Energieverbrauchs und des Klimawandels stoßen.

Es ist uns noch immer nicht gelungen, das Wachstum vom Ressourcen-, Energieverbrauch und CO₂-Emissionen zu trennen (für 1% Wachstum steigen Material- und Energieverbrauch in Österreich weiter um 0,7%, führende Länder wie Dänemark zeigen, dass dies nicht notwendig ist). Aber auch hier gibt es umweltpolitische Instrumente.

- (5) Der Faktor, der die Arbeitsnachfrage, Einkommenszuwachs und den weiteren Wohlstandsanstieg aber am stärksten bedroht, ist die beschränkte Steuerungsfähigkeit unserer Gesellschaft durch Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Die Probleme sind komplex und es sind viele Probleme gleichzeitig zu lösen. Die staatlichen Steuerungsprozesse, aber auch die Bildungspolitik und die gesellschaftlichen Institutionen sind weitgehend nicht auf die Lösung der neuen Probleme abgestellt, und die Probleme werden zu sehr als Einzelprobleme und nicht systemisch gelöst.

Die schwerste Behinderung der wirtschaftlichen Entwicklung liegt in der geringen Steuerungskapazität der Wirtschaftspolitik. Die Vielzahl und die Vernetztheit der Probleme erfordert eine konsistente, systemische und teilweise international abgestimmte Wirtschaftspolitik. Dazu benötigen wir keinen größeren Staatssektor sondern eine effiziente und strategische Politik.

- (6) Kurz- bis mittelfristig gibt es allerdings einen Überhang an Arbeitskräften. Er ist großteils, aber nicht ganz eine Folge der Wirtschaftskrise. Vor der Krise lag die Arbeitslosenquote in vielen Ländern schon relativ hoch (Deutschland 8,4%, EU 15 7%). In Österreich, den Niederlanden und Großbritannien lag die Arbeitslosigkeit nahe der Vollbeschäftigung (obwohl auch diese Grenze wirtschaftspolitisch veränderbar ist und nicht alle Politikwege ausgeschöpft waren sie zu senken). Heute liegt die Arbeitslosigkeit nach österreichischer Definition gemessen sogar auf einem Höchststand seit den 50er Jahren. Die meisten Prognosen nehmen – selbst wenn es zu keiner Wiederkehr der Wirtschaftskrise kommt –

an, dass das mittelfristige Wachstum deutlich niedriger als vor der Krise liegen wird und die Arbeitslosigkeit nur langsam sinkt. Das WIFO rechnet bis 2014 mit einem Wachstum von 1,8% und für 2014 mit einer Arbeitslosenquote nach österreichischer Definition von 8,2% und nach EU-Berechnung 5,6%. Jüngste Daten zeigen, dass dies etwas zu pessimistisch sein könnte. Allerdings würde besonders die österreichische Berechnung jedenfalls eine Persistenz der Arbeitslosenquote auf einem Niveau weit über den neunziger Jahren (1990/2000 6,5%) und vor der Krise (2007 6,2%) ergeben.

- (7) Die Anforderungen an die Wirtschaftspolitik in dieser Situation sind erheblich. Wichtig ist, dass die Wirtschaftspolitik nicht isoliert auf jede Herausforderung mit Einzelmaßnahmen reagiert, sondern systemisch versucht, die Gesamtheit der Probleme anzusprechen.
- Probleme, die schon vor der Krise bestanden (Alterung, Defizite bei Zukunftsinvestitionen, Klimawandel),
 - Probleme, die spezifisch zur Krise geführt haben (Überschuldung, Regulierungsdefizite, makroökonomische Ungleichgewichte),
 - Probleme, die durch die Krise entstanden oder verschärft wurden (öffentliche Verschuldung, Arbeitslosigkeit),
 - Technologische Veränderungen und neue Anforderungen und Chancen in der Arbeitswelt.

Das bedeutet, dass die Probleme, die dem ersten Teil dieser Arbeit zugrunde liegen, eingebettet werden müssen in die Gesamtbetrachtung der Position Österreichs in der rasch veränderten Weltwirtschaft. Die Problemlösungsstrategie muss die Folgen der Wirtschaftskrise mit einbeziehen und die Herausforderungen, die durch die Krise und die weiteren Veränderungen in den nationalen und internationalen Rahmenbedingungen entstanden sind, mitberücksichtigen.

Eine Wiederkehr der Krise in Form eines absoluten Rückgangs der Wirtschaftsleistung ist kurzfristig nicht wahrscheinlich. Das schließt nicht aus, dass das weltwirtschaftliche Wachstum 2011 niedriger liegen wird als 2010 (Konjunkturpause in den USA, Bremsung in China). Langfristig ist sie umso wahrscheinlicher, je weniger die nötigen Reformen im Finanzsystem durchgeführt werden. Das Finanzsystem muss wieder stabiler werden und seine Hauptaufgabe in der Finanzierung der Realwirtschaft sehen.

- (8) Die vier wichtigsten wirtschaftspolitischen Ziele für Österreich in der derzeitigen Situation sind:
- die Hebung der Wachstumsrate durch Zukunftsinvestitionen,
 - die Steigerung der Umwelt- und Energieeffizienz, um dieses Wachstum ohne zusätzlichen Ressourcenverbrauch und Klimaerwärmung zu erzielen,
 - die Reduktion der Arbeitslosenquote (kurzfristig) und der Hebung des Erwerbsquote (langfristig),
 - die Konsolidierung des Budgets.

Versucht man, diese vier Ziele getrennt zu lösen, so überfordert das die staatliche Steuerungskapazität und erhöht die Kosten und die Abgabenquote, und es wird wahrscheinlich kein einziges Ziel erreicht werden.

- (9) In dieser Situation ist eine komplexe Strategie notwendig. Die öffentliche Hand muss sparen, aber nicht bei Zukunftsinvestitionen und Beschäftigungspolitik, Reform des Steuersystems in Richtung mehr Effizienz und Gerechtigkeit bei gleichzeitiger Entlastung niedriger Einkommen und des Faktors Arbeit generell. Gespart werden muss bei Privilegien, wohlverworbenen Rechten, Ineffizienzen, Doppelgleisigkeiten und nicht im Sozialsystem und der notwendigen Abfederung von Risiken. Die Reformen im Finanzsektor müssen umgesetzt werden, die wirtschaftlichen Ungleichgewichte zwischen den USA und China, aber auch innerhalb Europas zwischen Deutschland und Südeuropa müssen reduziert werden. Europa muss sein gutes sozioökonomisches Modell selbst weiterentwickeln, dynamischer und jugendfreundlicher gestalten und aktiv in der Nachbarschaft vermarkten. Probleme der Alterung und der fehlenden Integration von Migrantinnen und Migranten müssen gelöst werden.

(10) Vision und Zukunftspakt

Reformen müssen von einer Vision ausgehen und positiv motiviert sein: Eine realistische positive Vision für Österreich im Jahr 2025 könnte folgende fünf Elemente enthalten.

1. Österreich hat die bestausgebildete Bevölkerung, Bildung wird nicht mehr vererbt sondern orientiert sich an den Fähigkeiten und Begabungen
2. Österreich ist ein exzellenter Standort für Unternehmen, besonders auch von Unternehmenszentralen und Forschungsstätten
3. Österreich hat die geringste Armutsquote in Europa
4. Österreich ist offen für Personen, die bei uns studieren wollen, sich ausbilden, unser Arbeitspotential vergrößern wollen, Pflege und Gesundheit betreuen wollen
5. Österreich hat hohe Umweltstandards, und eine ökologische Vorreiterposition

Komplexe Strategien sind nur durchsetzbar, wenn sie gemeinsam vereinbart werden und wenn ihre Verfolgung über einen längeren Zeitraum gesichert ist, in der Regel auch für einen Zeitraum, der über eine Wahlperiode hinausgeht. Deswegen habe ich einen Zukunftspakt vorgeschlagen. Dieser soll einen Konsens mindestens zwischen den Regierungsparteien, jedenfalls mit Ländern und Gemeinden und Sozialpartnern beinhalten.

Begleitend wäre es günstig, wenn andere europäische Länder eine ähnliche, auf die jeweilige Problemlage angepasste Wirtschaftspolitik verfolgen würden. Die EU-Kommission könnte Leitlinien für eine wachstums- und beschäftigungsfreundliche Konsolidierung entwerfen. International abgestimmte Reformen auf dem Finanzmarkt sind eine notwendige Begleitmaßnahme. Werden die Reformen nicht durchgeführt und Business as usual betrieben, ist mittelfristig eine neue Krise nicht auszuschließen (und die staatliche Gegensteuerung könnte dann schwieriger sein).

Literaturhinweise

- Aiginger, K., The Great Recession versus the Great Depression: Stylized Facts on Siblings That Were Given Different Foster Parents. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, Vol. 4, 2010-18; URL: <http://www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2010-18>
- Aiginger, K., Böheim, M., Budimir, K., Gruber, N., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E., Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich, WIFO-Monographien, 2/2010.
- Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, WIFO-Monographien, 10/2006.
- Barrell, R., Davie, E.P., Karim, D., Liadze, I., Financial protection and global and regional product regulation: evaluating off balance sheet exposures in crisis determination models, NIESR and Brunel University, 2010.
- Biehl, K., Fent, T., Projections of the Development of Population and Employment in Austria until 2035, Vienna Institute of Demography, 2007.
- Bock-Schappelwein, J., Huemer, U., Zukunft der Arbeit, Ein Literaturüberblick, WIFO-Monographien 4/2005.
- European Commission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2009) 180 endgültig, Brüssel, 2009.
- European Commission, Long-term labour force projections for the 25 EU Member States: A set of data for assessing the economic impact of ageing, by Carone, G., *Economic Papers*, 235/2005
- Goos, M., Manning, A., Salomons, A., 2009, Job Polarization in Europe, *American Economic Review: Papers & Proceedings* 2009, 99:2, S. 58-63. (<http://ideas.repec.org/a/aea/aecrev/v99y2009i2p58-63.html>)
- Pichelmann, K., Roeger, W., The EU Growth Strategy and the Impact of Aging, *Review of International Economics*, 12(2), pp. 213-232, 2004.
- Rifkin, J., *The End of Work, The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, 2005.