
Beschäftigung ohne Wachstum

Irene Geldner

In der Zeit zwischen Niederschrift und Veröffentlichung dieses Beitrages werden die Wirtschaftsforscher allen Anzeichen nach ihre Prognose der Arbeitslosigkeit für 1982 nach oben revidiert haben. Auf eine Marke, die so deutlich über drei Prozent liegt, daß niemand mehr von Vollbeschäftigung¹ sprechen wird können. Diese Entwicklung macht verständlich, warum viele Arbeitsmarktexperten, die die Anstrengungen hautnahe miterlebten, mit denen unter großem Kostenaufwand in den letzten Jahren Arbeitsplätze erhalten und die Vollbeschäftigung gesichert wurden, schon seit längerer Zeit Vorschläge für neue Wege in der Beschäftigungspolitik unterbreiteten, obwohl, gemessen an der globalen Arbeitslosenquote, die Vollbeschäftigung in keiner Weise bedroht schien. Die Entwicklung in vielen Industrieländern, die schon 1975 keine Dämme gegen die Arbeitslosigkeit errichtet hatten und seither nie wieder ein befriedigendes Beschäftigungsniveau erreichen konnten oder wollten, ließ befürchten, daß Österreich eine autonome Beschäftigungspolitik durch Expansion in einer restriktiven Umwelt nur begrenzte Zeit werde betreiben können. Daher wurde vorgeschlagen, durch Arbeitszeitverkürzung eine Anpassung der Gesamtproduktion an eine stagnierende oder nicht ausreichend wachsende Gesamtnachfrage vorzunehmen.

Finden die Unternehmer für ihre Produktion oder, in einer dynamischen Betrachtung, für Produktionszuwächse keine entsprechenden Absatzmöglichkeiten, so können sie auf verschiedene Weise reagieren. Sie können versuchen durch Kostensenkungen ihre Wettbewerbsposition zu verbessern und so ihre geplante Produktion dennoch am Markt unterbringen. Ist das nicht möglich, weil z. B. alle Mitkonkurrenten ähnliche Anstrengungen unternehmen, so werden sie ihre Produktions- (zuwächse) reduzieren müssen, um sie der Nachfrage anzupassen. Für

die verringerte Produktion wird mit einem geringeren Arbeitsvolumen das Auslangen gefunden werden. Somit stellt sich die Frage, wie nun das Arbeitsvolumen reduziert werden soll. Da das Arbeitsvolumen sich als Produkt aus Beschäftigtenzahl und Arbeitszeit pro Beschäftigtem ergibt, kann entweder die Zahl der Beschäftigten oder die Arbeitszeit pro Beschäftigtem verringert werden. Und nur um die Wahl zwischen diesen beiden Möglichkeiten geht es in der Diskussion der Frage, ob Arbeitszeitverkürzung ein geeignetes Mittel sei, Arbeitslosigkeit zu verhindern.

Es ist, zumindest in Gewerkschaftskreisen, völlig unbestritten, daß eine bessere Lösung die Erhöhung der Gesamtnachfrage wäre, eine auf Expansion ausgerichtete Wirtschaftspolitik. Nur deutet wenig darauf hin, daß dieser Weg in Industrieländern mit hoher Arbeitslosigkeit konsequent beschritten würde. Ganz im Gegenteil, von Monat zu Monat wird ein Ansteigen der Arbeitslosigkeit gemeldet, Millionen von Arbeitslosen lassen immer mehr daran zweifeln, ob selbst in jenen Ländern, die sich zur Vollbeschäftigung bekennen, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit noch eine vorrangige wirtschaftspolitische Zielsetzung ist.

Zumindest sind, nachdem die bisher erfolgreich angewandten wirtschaftspolitischen Instrumente an Wirksamkeit verloren haben und unerwünschte Nebenwirkungen wie Preisauftrieb und Budgetdefizite zu Problemen wurden, keine wirksamen Maßnahmen neu konzipiert worden. Man hat zwar zu Beginn der 70er Jahre durchaus gesehen, daß die Beschleunigung des Preisauftriebes den Wirtschaftsablauf bedroht, fand aber nur in Ausnahmefällen Mittel und Wege einen gesellschaftlichen Konsens über die Einkommensverteilung herbeizuführen und damit die Inflation in den Griff zu bekommen ohne die Wirtschaft in eine Rezession zu treiben. Gerade das österreichische Beispiel zeigt, daß bei entsprechenden institutionellen Gegebenheiten, die durch die gesellschaftliche Integration großer Bevölkerungsgruppen die Konsensbereitschaft fördern, eine Vollbeschäftigungspolitik weitaus länger als in anderen Ländern mit Erfolg betrieben werden kann.

So manchem Wirtschaftstheoretiker kamen die Schwierigkeiten nicht ungelegen, in die Länder in Verfolgung einer keynesianischen Vollbeschäftigungspolitik gerieten. Da solche Bemühungen ihrem theoretischen Verständnis nach keinen Erfolg haben können, ist aus ihrer Sicht eine Verbesserung, eine Anpassung der Vollbeschäftigungspolitik an geänderte Rahmenbedingungen, keine Herausforderung an die Wissenschaft. Die Schwierigkeiten wurden als Rechtfertigung ihrer theoretischen Position angesehen, als Bestätigung ihrer seit jeher geäußerten Bedenken. Danach wurden erneut jene Lösungsvorschläge präsentiert, die schon in der Zwischenkriegszeit der theoretischen Fundierung höchst unheilvoller Maßnahmen dienten.

In den USA und Großbritannien wird zur Zeit in einem angeblich vorübergehenden Ansteigen der Arbeitslosigkeit der Preis für eine günstige Wirtschaftsentwicklung in näherer oder auch etwas weiterer Zukunft gesehen. Die zahlreichen Kritiker sind allerdings der Meinung,

daß die erwartete Wendung zum Besseren bei der angewandten Wirtschaftspolitik überhaupt nicht eintreten wird. Für Galbraith ist die angebotsorientierte Theorie eine „relativ anspruchsvolle Form von Betrug“. Viele halten Bekämpfung des Preisauftriebs überhaupt für eine vordergründige Rechtfertigung der Restriktion, um mit deren Hilfe die in den 60er Jahren aufgebauten Machtpositionen der Gewerkschaften zu untergraben. Dabei geht es nicht nur um den Verteilungskampf, sondern auch um die Restauration von puritanischen und kapitalistischen Werten.

In vielen Ländern hat die Arbeitslosigkeit inzwischen ein solches Niveau erreicht, daß die auf eine mittlere Sicht mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwartenden realen Wachstumsraten keineswegs Vollbeschäftigung herbeiführen werden. Im Gegenteil, es wird immer wahrscheinlicher, daß das Wirtschaftswachstum nicht ausreichen wird, um ein weiteres Ansteigen der Arbeitslosigkeit zu verhindern.

Die OECD rechnete im November 1981 mit über 28 Millionen Arbeitslosen – 16,5 Millionen in Europa – bis Mitte 1983, was eine Arbeitslosenquote von etwa 8 Prozent bedeutet. Vergleicht man diese Prognose mit Zahlen für vergangene Perioden, so wird eine erschreckende Entwicklung dokumentiert, ohne daß eine Trendumkehr in Sicht wäre.

Periode	Arbeitslose und Arbeitslosenquote für den OECD Bereich Jahresdurchschnitte	
	Arbeitslosenquote in %	Arbeitslose in Mio.
60–70	2,6	7,6
70–79	4,3	14,3
70–73	3,3	10,3
73–75	4,4	14,1
75–79	5,3	17,9
79–80	5,3	18,2
80 (Schätzung)	6,2	21,5
81 (Prognose)	7,25	25,0

Ein Blick in die 30er Jahre läßt nur hoffen, daß es gelingt doch noch das Steuer herumzureißen, um ohne Katastrophe einen Weg zur Vollbeschäftigung zu finden. Denn die Arbeitslosigkeit der 30er Jahre wurde durch den Zweiten Weltkrieg beendet und nicht durch den, z. B. in Großbritannien² auch durch öffentliche Investitionen (Telefonsystem) gegen Ende des Jahrzehnts in Gang gesetzten wirtschaftlichen Aufschwung.

Ohne eine ausreichende Gesamtnachfrage wird mit der Verstärkung von schon vorhandenen Beschäftigungsprogrammen oder einigen zusätzlichen Aktivitäten traditioneller keynesianischer Art nicht das Auslangen gefunden werden, ein kräftiger neuer Akzent tut not!

Es ist verständlich, daß die meisten Wirtschaftspolitiker zögern, ihren Fuß auf unerforschtes Neuland zu setzen und Unerprobtes zu wagen. Lieber bleiben sie beim alten und nehmen davon, wenn es sich nicht vermeiden läßt, eine höhere Dosierung. Daneben haben sich in wichtigen Industrieländern Wirtschaftspolitiker durchgesetzt, die schon das bisherige Instrumentarium der Beschäftigungspolitik nur für eine Behinderung des segensreichen Wirkens der Marktkräfte halten. Und gerade diese Länder haben großen Einfluß auf die Formulierung beschäftigungspolitischer Empfehlungen internationaler Gremien. Es wird daher sicher noch einige Zeit dauern, bevor aus dem offenkundigen Scheitern nationaler, auf den erwähnten Grundsätzen basierenden Bemühungen, der Anstoß zur Ausarbeitung einer neuen Beschäftigungspolitik erwächst.

Die materielle Situation der Arbeitslosen der 80er Jahre ist unvergleichlich besser als vor 50 Jahren. Arbeitslose müssen zwar beträchtliche Einbußen in ihrem Lebensstandard hinnehmen, das Ausmaß der Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit schützt aber vor Not und Elend. Daher hat die jetzige Massenarbeitslosigkeit in Industrieländern bisher die politische Radikalisierung nicht in dem Maße gefördert, als man es nach den Erfahrungen der Zwischenkriegszeit befürchten mußte. Das ist aber keine Gewähr dafür, daß das auf unbegrenzte Zeit so bleiben wird.

Die Abwendung von gesellschaftsbedrohenden Aktivitäten war schon immer ein Grund für die Gewährung von Arbeitslosenunterstützung. In England³ wurde die Arbeitslosenunterstützung zu Ende des 16. Jahrhunderts unter Elizabeth I. eingeführt. Durch eine Einschränkung der allgemeinen Benützung von Weideland wurde damals ein so großer Teil der ländlichen Bevölkerung um seine Existenzgrundlage gebracht und verarmte in der Folge, daß die private und auch die Barmherzigkeit der Kirche mit dem Unterhalt der Menschen überfordert war. Hier mußte die Regierung eingreifen, um offene Revolten zu verhindern, nachdem viele der verzweifelte Männer schon ihre Zuflucht zu bewaffneter Räuberei genommen hatten. Organisierte Unterhaltszahlungen an Arme sind die Voraussetzungen für das Überleben jeder Gesellschaft, die Massenarmut hervorbringt.

Die Rassenunruhen des Sommers 1981 in Großbritannien gaben einen Vorgeschmack von durchaus möglichen Entwicklungen. Die schlechten Zukunftsaussichten besonders für Jugendliche verschärfen den Gegensatz zwischen den Generationen und tragen zur gesellschaftlichen Desintegration bei. Langandauernde Massenarbeitslosigkeit läßt demokratische Parteien an Einfluß verlieren⁴ und bereitet totalitären Überzeugungen den Weg.

Angesichts solcher Bedrohungen kann man nicht umhin, die bisherige Behandlung des Arbeitslosenproblems in vielen Ländern als leichtfertig zu bezeichnen, als Versuch, die Fehler der Vergangenheit um jeden Preis zu wiederholen. Im Jahre 1980 scheiterten Bemühungen der norwegischen Regierung, im Rahmen des Europarates Regierungs-, Gewerkschafts- und Unternehmervertreter über ein gemeinsames Vor-

gehen aller Industrieländer zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beraten zu lassen, am Widerstand der Unternehmer und einzelner Regierungen. Schon damals lag ein vom Europäischen Gewerkschaftsbund ausgearbeitetes Wirtschaftsprogramm vor⁵, nach dem mit Keynes und Mitbestimmung die Arbeitslosigkeit bekämpft werden sollte. Ein solches Programm hat allerdings nur Aussicht auf Erfolg, wenn Wirtschaftspartner und Regierung zur Kooperation bereit sind.

In den ersten Märztagen des Jahres 1982 wurde nun in Paris, diesmal im Rahmen der OECD erneut der Versuch unternommen, zu einem koordinierten Vorgehen aller Mitgliedsstaaten in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu kommen. Die Arbeits(Sozial)minister der einzelnen Länder trafen sich, um nach Aussprachen mit Gewerkschafts- und Unternehmervvertretern über geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu beraten. Ziel war die Formulierung von OECD-Empfehlungen, die eine bessere Aussicht auf Wiederherstellung eines hohen Beschäftigtenstands eröffnen, als die bisher angegebene Leitlinie des „inflationfreien Wachstums“. Die Minister konnten sich nicht einigen; die meisten Europäer erklärten, der beunruhigenden Entwicklung der Beschäftigung nicht tatenlos zusehen zu wollen, der englische und der amerikanische Minister betonten den Vorrang einer gesunden und produktiven Wirtschaft vor einer gezielten Beschäftigungspolitik. Nach Meinung des amerikanischen Arbeitsministers verhindern „kurzfristige interventionistische Eingriffe“ die Gesundung der Wirtschaft.

Damit bleibt vorläufig der fromme Wunsch nach inflationsfreiem Wachstum als Leitlinie aufrecht. Allerdings sind Wirtschaftswachstum und Preisstabilität konkurrierende wirtschaftspolitische Zielsetzungen, was ja die Vollbeschäftigungspolitik ins Dilemma gebracht hat. Und dieses Dilemma bleibt solange unlösbar, als einem zur Inflationsbekämpfung nichts anderes als die Einschränkung wirtschaftlicher Aktivitäten einfällt.

Die Aufgabenteilung innerhalb der OECD entspricht der in vielen Ländern üblichen Zuständigkeit verschiedener Minister für allgemeine Wirtschaftspolitik und die Arbeitsmarktpolitik im besonderen. Da die Empfehlung einer expansiven Wirtschaftspolitik in die Kompetenz des wirtschaftspolitischen Komitees der OECD fällt und die Formulierung einer Arbeitsmarktpolitik Aufgabe des Arbeitskräftekomitees ist, vermeidet die für das Ministertreffen vorbereitete Analyse der Arbeitsmarktsituation die klare Aussage, daß der Hauptgrund der Arbeitslosigkeit eine unzureichende Gesamtnachfrage ist. Es wird davon ausgegangen, daß es für den Arbeitsmarktpolitiker nicht von vorrangiger Bedeutung ist, genau nach den jeweiligen Gründen der Arbeitslosigkeit zu fragen, da er Maßnahmen konzipieren soll, die dem von Arbeitslosigkeit Betroffenen unmittelbar helfen einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Die Ausweitung der Gesamtnachfrage sei Aufgabe der Wirtschaftspolitik. Diese pragmatische Einstellung, sich nur um jene Bereiche zu kümmern, wo Arbeitsminister tatsächlich Einfluß nehmen können, wird allerdings bei hohem Arbeitslosenniveau sehr bald mit der Tatsache konfrontiert, daß ohne eine ausreichende Gesamtnachfrage auch

arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sehr begrenzte Erfolgsaussichten haben. Will man z. B. von Arbeitslosigkeit besonders betroffene Personengruppen⁷ fördern, so kann das, ohne eine ausreichende Zahl von Arbeitsplätzen, nur auf Kosten anderer Arbeitnehmergruppen geschehen. Es ist erwiesen, daß selektive Maßnahmen in jenen Ländern den größten Erfolg haben, wo sie durch die Höhe der eingesetzten Mittel auch expansive Wirkungen entfalten können.

Das Unvermögen in den meisten Ländern, das Ansteigen der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren zu verhindern, hat einen Meinungsumschwung im Arbeitskräftekomitee herbeigeführt. Noch vor einigen Jahren waren die dort versammelten Arbeitsmarktpolitiker mehrheitlich eher gegen eine Arbeitszeitverkürzung zur Beschäftigungssicherung. Die Forderung ging vorrangig nach Schaffung einer ausreichenden Zahl von Arbeitsplätzen durch wirtschaftliche Expansion. Aber immer mehr muß seither die Realität akzeptiert werden, daß ein ausreichendes Wirtschaftswachstum nicht zustande kommt und es müssen andere Wege aufgezeigt werden, um dennoch Arbeitslosigkeit abzubauen.

In Österreich reagiert die öffentliche Meinung auf Vorschläge der Beschäftigungssicherung durch Arbeitszeitverkürzung vorläufig noch ablehnend. Das ist zwar verständlich, da uns bisher die bitteren Erfahrungen anderer Länder erspart geblieben sind, beeinträchtigt aber die Chance einer bedrohlichen Entwicklung rechtzeitig gegenzusteuern. Idealerweise hätte eine Arbeitszeitverkürzung im Spätsommer vorigen Jahres in Kraft treten müssen, was vermutlich das Ansteigen der Arbeitslosigkeit zu diesem Zeitpunkt verhindert hätte. Mit der letzten Etappe der Arbeitszeitverkürzung 1975 und der Erhöhung des Mindesturlaubs auf vier Wochen 1977 wurde das Arbeitsvolumen im konjunkturrechtigen Zeitpunkt reduziert. Die Vereinbarungen darüber waren allerdings in wirtschaftlich günstigeren Zeiten getroffen worden, die kürzere Wochenarbeitszeit, der längere Urlaub wurden als sozialpolitische Forderung gestellt und unter Hinweis auf die günstige Wirtschaftsentwicklung durchgesetzt.

Die vorherrschende Meinung von Unternehmern, aber vielfach auch von Arbeitern und Angestellten sieht in einer Arbeitszeitverkürzung nach wie vor etwas, was in guten Zeiten als Fortschritt lukriert werden kann, und nicht das geringere von zwei Übeln. Um den Ernst der Lage zu verdeutlichen wäre es wahrscheinlich angemessener, von Kurzarbeit oder Arbeitslosigkeit zu sprechen, zwischen denen bei akuter Bedrohung der Vollbeschäftigung gewählt werden muß. So sehr die ökonomische Entwicklung eine Verlagerung der Schwerpunkte in der Argumentation rechtfertigt, ja erfordert, so schwierig ist es den veränderten Gegebenheiten gerecht zu werden und die wirtschaftspolitische Glaubwürdigkeit zu bewahren.

Solange man noch hoffen konnte, durch Verstärkung des säkularen Trends zu kürzeren Arbeitszeiten das Entstehen von Arbeitslosigkeit zu verhindern, bestand keine Notwendigkeit eines radikalen Kurswechsels in der Argumentation. In dem Ausmaß als aus einer sozialpoliti-

schen Errungenschaft eine beschäftigungspolitische Notwendigkeit wird, müssen sich auch die Begleiterscheinungen und die angestrebten Nebenwirkungen einer Arbeitszeitverkürzung ändern. Die Beschäftigungswirkung wird zum Hauptziel, keinesfalls ist es wünschenswert einen Teil dieser Wirkung wie bisher durch Produktivitätssteigerung infolge der verkürzten Arbeitszeit zu kompensieren. Damit eine Arbeitszeitverkürzung die erwünschten Auswirkungen hat, ist es sicher notwendig, eine Reihe von abstützenden Maßnahmen zu setzen. Eine verstärkte Steigerung der Stundenproduktivität oder zusätzliche Überstunden würden den Erfolg in Frage stellen. Die geänderte Zielrichtung macht es äußerst schwierig, die Auswirkung von bisherigen Arbeitszeitverkürzungen als Richtschnur zu nehmen. Generell besteht Einigung darüber, daß ohne die laufende Arbeitszeitverkürzung dieses Jahrhunderts die Zahl der Arbeitslosen infolge der Produktivitätsentwicklung durch den technischen Fortschritt unerträglich angestiegen wäre. Akzeptieren aber Arbeiter Arbeitszeitverkürzung als Ausgleich für ihre Zustimmung zur Rationalisierung, so besteht der Beschäftigungseffekt in der Erhaltung der durch den technischen Fortschritt gefährdeten Arbeitsplätze⁸.

Häufig wird auch die Meinung vertreten, daß nicht nur direkte Arbeitszeitverkürzungen, sondern auch mehr Wahlmöglichkeiten, was Lage und Länge der Arbeitszeit betrifft, einen Teil des Problems lösen können. Infolge der Zunahme der Erwerbstätigkeit von Frauen mit familiären Verpflichtungen, aber auch eines generell höheren Lebensstandards, wird angenommen, daß der Wunsch nach einer Reduktion der Arbeitszeit überwiegt und daß es eine wachsende Zahl von Menschen gibt, die bereit sind, Freizeit gegen Einkommen zu tauschen.

Sicherlich muß ein solches Argument nach einer längeren Periode wirtschaftlicher Stagnation an Gewicht verlieren. Ebenso wird dagegen angeführt, daß die Wahl kürzerer Arbeitszeiten durch Frauen, auf die Dauer mehr Nachteile als Vorteile bringt und daher nicht als kurzfristige Lösung von Arbeitsmarktproblemen empfohlen werden sollte⁹.

Generell wird durch die Aufspaltung des Arbeitsmarktes nach unterschiedlichen Arbeitszeitwünschen einzelner Arbeitnehmergruppen eine Stärkung der Position des Anbieters von Arbeitsplätzen herbeigeführt. Daher sind die Gewerkschaften von unterschiedlichen Formen und Längen der Arbeitszeit nicht sehr angetan, denn als Folge der gegebenen Machtverhältnisse und gestärkt durch drohende Arbeitslosigkeit werden doch eher die Unternehmer als die Arbeiter ihre Zeitpräferenzen durchsetzen können.

Eine konsequente Politik zur Reduzierung der Arbeitszeit wird alle sich bietenden Möglichkeiten in ihr Repertoire aufnehmen müssen, um den erwünschten Effekt sicherzustellen. Der Abbau von Überstunden, die Verkürzung der täglichen Arbeitszeit, die Urlaubsverlängerung in den verschiedensten Formen (Erholungsurlaub, Bildungsurlaub, Sabbaticals), längere Schulzeit und vorgezogenes Pensionsalter bieten sich zur Reduktion des Arbeitsvolumens an. Es sollen hier nicht Vor- oder Nachteile einzelner Formen diskutiert werden, sondern lediglich darauf

verwiesen werden, daß ja seit 1975 schon ein Teil des Beschäftigungsproblems durch vorgezogene Pensionierungen z. B. durch strikte Einhaltung der Altersgrenzen für Frühpensionen, gelöst wurde. Einen Hinweis darauf gibt das Absinken der Erwerbsquote der Bevölkerung in diesen Altersgruppen.

Die Reduktion der geleisteten Arbeitsstunden ist ein der Freisetzung von Arbeitskräften vorausseilender Konjunkturindikator¹⁰, weil auf diese Weise die Unternehmen unmittelbar auf einen Nachfragerückgang reagieren. Es hängt von den jeweiligen institutionellen Gegebenheiten des nationalen Arbeitsmarktes ab, ob Unternehmer Kurzarbeit der Kündigung von Arbeitnehmern vorziehen¹¹ und wie lange Gewerkschaften Kurzarbeit akzeptieren. Das Akzeptieren von Kurzarbeit erfordert ein hohes Maß an Solidarität der Arbeitnehmer. Diese Solidarität ergibt sich umso spontaner, je mehr sich die Arbeitnehmer dem gefährdeten Betrieb, dem in einer Krise befindlichen Wirtschaftsbereich verbunden fühlen. Nicht von ungefähr kommen derzeit die radikalsten Vorschläge zur Arbeitszeitverkürzung von Sepp Wille, dem geschäftsführenden Vorsitzenden der Metallarbeitergewerkschaft. Und kaum ein steirischer Stahlarbeiter wird an der Zweckmäßigkeit der vorgeschlagenen Arbeitszeitverkürzung zweifeln, selbst wenn gewisse Einkommenseinbußen in Kauf genommen werden müßten. Denn trotz aller struktur- und regionalpolitischer Bemühungen sollte man sich über die Zahl der verfügbaren Ersatzarbeitsplätze und die mit ihnen verbundenen Einkommenschancen keine zu großen Illusionen machen. Selbstverständlich wird die Gewerkschaft den Lohnausgleich fordern. Aber gerade in Österreich wurde bis jetzt bei der Durchsetzung von Forderungen stets auf gesamtwirtschaftliche Überlegungen Bedacht genommen. Einer Gewerkschaftsbewegung, die seit 1975 bereit ist auch Abstriche in den versteuerten Reallöhnen hinzunehmen, die es erlaubten, sowohl die Verschlechterung der terms of trade als auch eine höhere Staatsquote ohne einen inflationären Verteilungskampf zu finanzieren, kann man wohl nur wider besseres Wissen unterstellen, für den angestrebten Lohnausgleich von den bisherigen Leitlinien ihres Handelns abzugehen.

Der Europäische Gewerkschaftsbund bekennt sich in seinem Programm zu einer gewerkschaftlichen Einkommenspolitik unter gesamtwirtschaftlicher Verantwortung in der „die Arbeitnehmer in einer ausgehandelten, auf Konsens beruhenden Politik, Gesamtlohnsteigerungen annehmen müßten, die mit dem Wachstum der wirklichen Ressourcen und mit demokratisch bestimmten Investitionsquoten vereinbar zu sein hätten“¹².

In die Diskussion der Kostenneutralität einer Arbeitszeitverkürzung dürfen nicht nur die Kosten der Einzelbetriebe einbezogen werden. Die bei Arbeitslosigkeit entstehenden externen Kosten (Arbeitslosenunterstützung, Steuerausfall) müssen zwar unmittelbar von der Allgemeinheit getragen werden, daneben gibt es aber Auswirkungen, die sehr bald die Kosten der Betriebe erhöhen. Unterbliebene Investitionen beeinträchtigen die Konkurrenzfähigkeit in der Zukunft. Jahrelange

Arbeitslosigkeit von jungen Menschen ist in vielen Fällen ein fast irreversibler Prozeß, der die Eingliederung dieser Menschen in den Arbeitsprozeß letztlich mit hohen Kosten belastet. In Großbritannien spricht man schon von einer durch Jugendarbeitslosigkeit „verlorenen“ Generation. Auch der in Zeiten schlechter Konjunktur sicher sehr erwünschte Nachfrageeffekt von Einkommenszuwächsen muß in gesamtwirtschaftliche Kosten- und Nutzungsüberlegungen zur Arbeitszeitverkürzung einbezogen werden.

Der Lohnausgleich für jene Arbeitnehmer, die keinerlei Arbeitszeitrisko zu tragen haben, wäre auch im Zusammenhang mit einem finanziellen Beitrag dieser Arbeitnehmergruppe zu den Kosten der Arbeitsmarktförderung zu regeln. Bisher wurden Arbeitszeitverkürzungen nicht im Gleichschritt für alle Betriebe und in allen Wirtschaftsbereichen durchgeführt. Über Betriebsvereinbarungen und Kollektivverträge kam es letztlich zu Regelungen für die gesamte Volkswirtschaft. Ob im Sinne des angestrebten Beschäftigungseffektes einer branchenspezifischer oder einer generellen Regelung der Vorzug gegeben werden soll, wäre eingehend zu diskutieren. Für eine differenzierte Regelung spricht, daß einzelne Betriebe (Branchen) mit sehr unterschiedlichen Nachfrageausfällen konfrontiert sind, für eine generelle Verkürzung, daß durch eine Beschäftigungsverlagerung in Bereiche mit ausreichenden oder wachsenden Produktionsmöglichkeiten der notwendige Strukturwandel gefördert wird.

Was sind nun die wichtigsten Einwände, die gegen eine Arbeitszeitverkürzung vorgebracht werden? Gestützt auf Meinungsbefragungen wird immer wieder gesagt, daß die Menschen derzeit keine Arbeitszeitverkürzung, sondern Lohnerhöhungen wollen, wobei offenbar die Überzeugung vorherrscht, daß eine solche Wahlmöglichkeit gegenwärtig gegeben ist. Da das nicht der Fall ist und es auch in nächster Zeit nicht sein wird, fehlt solchen Befragungen der Bezug zur Realität. Ebenfalls nach den Ergebnissen von Meinungsbefragungen hält ein großer Anteil der Befragten die Arbeitszeitverkürzung für kein geeignetes Mittel, um Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Was nicht weiter verwundert, da Arbeitszeitverkürzung ja, wie angeführt, vor allem als soziale Errungenschaft gesehen wird und eben die Meinung vorherrscht, daß man in schlechten Zeiten mehr oder härter arbeiten müsse. Nun sind gegenwärtig die Zeiten aber nicht schlecht, weil zu wenig produziert wird, sondern weil das, was produziert wird, nicht genügend Käufer findet. Aus Gründen, die in unserem kulturellen Erbe liegen und durch den Streß des Arbeitslebens verstärkt werden, glauben vermutlich viele Menschen, durch das Bekenntnis zu harter Arbeit befürchtete Einbußen vom erreichten Lebensstandard abwenden zu können und sehen in einer Arbeitszeitverkürzung eine mutwillige Herausforderung des Schicksals.

Häufig wird auch aus den Produktionsabläufen und Kostenstrukturen einzelner Betriebe abgeleitet, daß kaum ein zusätzlicher Arbeitsplatz durch Arbeitszeitverkürzung entstehen würde. Selbstverständlich ist eine Ausweitung der Beschäftigung bzw. die Erhaltung sonst gefähr-

deter Arbeitsplätze keine notwendige, sondern nur eine mögliche Folge. Es bedarf einer Reihe von absichernden Maßnahmen diese Möglichkeit auch zu verwirklichen. Eine wichtige Voraussetzung dafür wäre die Herbeiführung eines gesellschaftlichen Konsens über den zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit einzuschlagenden Weg und die gegebenen Handlungsspielräume. Dazu werden nicht nur Gegner, sondern auch Befürworter einer Arbeitszeitverkürzung ihre Argumente überdenken müssen. Denn sonst würde ja eine Arbeitszeitverkürzung, die sehr wohl Elemente einer globalen Kurzarbeit zur Rationierung der vorhandenen Arbeit einschließen wird müssen, von niemandem gefordert oder ausgehandelt werden, so wünschenswert sie gesamtwirtschaftlich auch wäre. Allerdings bleibt kaum mehr Zeit für eine längere Denkpause. Als Entscheidungshilfe könnten die längerfristigen, höchst unerwünschten Konsequenzen derzeit angewandter Praktiken zur Reduzierung der Beschäftigung in gefährdeten Betrieben dienen. Durch Aufnahmestopp und natürlichen Abgang wird in vielen Betrieben die Beschäftigtenzahl verringert. Der Schutz der Stammbeschaften wird um den Preis eingeschränkter Berufschancen von jungen Arbeitskräften und Arbeitslosen erkaufte. Die Strukturierung der Arbeitslosigkeit führt zu langandauernder Arbeitslosigkeit und letztlich zum Hinausdrängen von Menschen aus dem Arbeitsmarkt.

Eine Gesellschaft, in der Arbeit nicht nur den Lebensunterhalt sichert, sondern auch das Selbstverständnis und die gesellschaftliche Position der Menschen bestimmt, zerstört ihre Fundamente, wenn sie nicht sicherstellt, daß alle, die arbeiten wollen, auch Arbeit¹³ finden. Gegenwärtig muß das beschäftigungspolitische Instrumentarium adaptiert werden, da nicht nur konjunkturelle Nachfrageschwächen, sondern auch tiefgreifende Strukturveränderungen die Arbeitsplätze bedrohen. Als man nach dem Zweiten Weltkrieg in den Industrieländern Vollbeschäftigung erreicht hatte, mußte die Vollbeschäftigungspolitik durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik ergänzt werden, um nicht nur eine quantitative, sondern auch eine qualitative Übereinstimmung von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage zu erreichen. Ist die Gesamtnachfrage zu niedrig, so ist es eine vergebliche Hoffnung, mit Struktur-anpassung allein das Problem bewältigen zu wollen. Was hilft es 100.000 Arbeitslose umzuschulen, wenn nach der Umschulung noch immer 100.000 Arbeitsplätze fehlen? Auch der Versuch, durch Intensivierung der Strukturpolitik den Strukturwandel in eine erwünschte Richtung zu lenken (positive adjustment policies), bringt ohne Anhebung der Gesamtnachfrage zwar zukunftsträglichere Beschäftigungsmöglichkeiten, aber keine ausreichende Zahl von Arbeitsplätzen. Da die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in vielen westlichen Industrieländern in den letzten Jahren augenscheinlich auf noch unüberwundene Grenzen gestoßen ist, bleibt als ein Ausweg die Verminderung des Arbeitsvolumens. Die Arbeitszeitverkürzung hat neben dem angestrebten Beschäftigungseffekt noch andere wünschenswerte Auswirkungen und sollte daher anderen Formen der Begrenzung des Arbeitskräfteangebots, im besonderen der Arbeitslosigkeit, vorgezogen werden.

Anmerkungen

- 1 Ich möchte an dieser Stelle Philipp Rieger danken, der mich unter anderem auch für Arbeitsmarktfragen interessiert hat. Seine durch den Körnerpreis geförderte Studie „Statistische Grundlagen einer modernen Beschäftigungspolitik“ gab mir die erste Gelegenheit, mich mit der Messung von Arbeitslosigkeit auseinanderzusetzen. Über Teddy Prager wiederum habe ich mit der angelsächsischen Tradition Bekanntschaft gemacht, daß wichtige ökonomische Probleme nicht nur mit akademischem Ernst abgehandelt werden können. In diesem Sinne müßte der Titel dieses Beitrages wohl „Keyne Vollbeschäftigung mehr?“ lauten.
- 2 Graham Serjeant „Jobless: the lessons of the Thirties“ in Sunday Times, 31. Jan. 1982
- 3 John M. Blatt „Classical economics of involuntary unemployment“ in JPKE 4/1981, S. 552 ff.
- 4 Bruno S. Frey und Hannelore Weck „Hat Arbeitslosigkeit den Aufstieg des Nationalsozialismus bewirkt?“ im Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik Nr 1/1981, S. 1
- 5 Europäisches Gewerkschaftsinstitut „Über Keynes hinaus – Gestaltung der Wirtschaftspolitik durch Alternativen“
- 6 „Kontroverse zwischen USA und Europa um Beschäftigungspolitik“ in „Die Presse“ 6./7. März 1982
- 7 Peter Anselm Görres „Mindestlohnarbeitslosigkeit – eine wenig nützliche Vokabel“, in „Konjunkturpolitik“ Nr. 3/81, S. 156 ff.
- 8 Dazu auch eine englische Studie von 12 Fallbeispielen „Effect of reductions in working time“ in „Employment Gazette“ Nr. 10/1981, S. 425 ff.
- 9 Zu dieser Frage ist gegenwärtig in Deutschland eine Studie „Steuerungstheorie des Arbeitsmarktes. Vergleichende Analyse der Arbeitsmarktpolitik für Behinderte und Frauen“ in Arbeit (Wissenschaftszentrum Berlin)
- 10 Philip L. Ronen „Response to recession: reduce hours or jobs?“ In MLR Nr. 10/1981, S. 3 ff
- 11 In den USA richtet sich die Höhe der Beiträge der Unternehmer zur Arbeitslosenversicherung nach der Arbeitslosigkeit, die sie durch Kündigungen verursachen
- 12 „Über Keynes hinaus . . .“, S. 130
- 13 Daneben wäre natürlich auch die Frage nach dem Stellenwert von Arbeit in unserer Gesellschaft zu stellen und was eigentlich als gesellschaftlich wünschenswerte Betätigung betrachtet werden soll. Die Preissignale des Arbeitsmarktes tragen offensichtlich nur zur Verwirrung bei und auch durch politische Maßnahmen werden manchmal widersprüchliche Ziele angestrebt. Versucht man der steigenden Arbeitslosigkeit dadurch Herr zu werden, daß man Arbeitslose zur Annahme von ihren Qualifikationen nicht entsprechenden Arbeitsplätzen verpflichtet, so so diffamiert man mit einer solchen Vorgangsweise den Wert von Aus- und Weiterbildung; Bemühungen auf dem Bildungssektor werden unglaubwürdig.