

Editorial

Arbeitsmarkt:

Flexibilität versus Adaptibilität

Flexibility is not a panacea for all social and economic ills. It is but one - and not the most important - factor affecting economic and social progress and has to be seen in the context of general economic and social trends.

Bericht einer Expertengruppe an den Generalsekretär der OECD 1986

Die Diskussion zur Arbeitsmarktflexibilisierung in der heutigen Lesart wurde vor mehr als zwanzig Jahren von ausschließlich angebotsorientierten Wirtschaftstheoretikern losgetreten. Als im Gefolge von restriktiven Geldpolitiken weltweit die Arbeitslosenquoten stiegen, wurde die Möglichkeit des Gegensteuerns durch nachfragestimulierende Maßnahmen mit Hinweis auf inflationäre Folgen ausdrücklich abgelehnt, und die einzig zielführende Maßnahme zur Lösung der Beschäftigungsprobleme sollte nach damaliger Auffassung am Preis des Faktors Arbeit ansetzen: Eine als klassisch identifizierte Arbeitslosigkeit sollte mit klassischen Instrumenten einfach und wirkungsvoll bekämpft werden können.

Inzwischen sind allerdings noch andere Gegebenheiten auf den Arbeitsmärkten ausgemacht worden, die ebenfalls verhindern sollen, daß sich die selbstheilenden Marktkräfte zum Wohl aller Beteiligten entfalten können - dazu müßte dem Arbeitsmarkt erst eine Reihe von „Fesseln“ genommen werden. Es war dann sehr schnell von verkrusteten Strukturen oder Eurosklерose die Rede.

Die neuen Forderungen

Die Arbeitgeberseite und in ihrem Sinne argumentierende Ökonomen verweisen im Zuge ihrer Forderungen nach Flexibilisierungen auf tiefgreifende Veränderungen im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umfeld: Verschärfter globaler Wettbewerb und damit verbundene gestiegene Unsicherheiten auf nahezu allen Märkten sollen demnach im Bereich der Arbeitsmarktbeziehungen eigentlich nur ein passives Nachvollziehen international determinierter Entwicklungen zulassen, weil jegliche Art von Effizienzmängeln von den Weltmärkten unweigerlich bestraft werde. Zumindest bräuchten die Hochlohnländer äußerst flexible Arbeitsmärkte, um Beschäftigung zu sichern. Damit können auch soziale Leistungen im weitesten Sinn in dem Ausmaß,

wie man es in Europa gewohnt ist, von den Unternehmen immer weniger erbracht werden. Gewissermaßen als Kompensation für den notwendigen Sozialabbau wird positiv herausgestellt, daß flexiblere Arbeitsmärkte sich nicht mehr an einem fiktiven Durchschnittsbürger orientierten, sondern den vielfältigen Bedürfnissen der Menschen in einer Gesellschaft Rechnung tragen könnten, die gerade von einem gewaltigen Individualisierungsschub geprägt sei. Hier beginnt sich entweder eine eigentümliche Neudefinition des Begriffes „Freiwilligkeit“ herauszuschälen, oder es wird unterstellt, daß das Saysche Gesetz langfristig auch auf dem Arbeitsmarkt gilt: daß sich jedes Angebot eine entsprechende Nachfrage schafft.

Als Ziel der geforderten Entwicklung wird allmählich eine weitestgehende Aushöhlung der Verbindlichkeit des Normalarbeitsverhältnisses deutlich: Die Entlohnungen sollen sich wieder mehr den individuellen Reservationslöhnen der zu Beschäftigten annähern und weniger kollektivvertraglich geregelt sein. Die Arbeitnehmer sollen mit Erwerbstätigkeit verbundene Risiken entweder allein tragen oder sich selbst dagegen versichern. Arbeitszeiten sollen vollkommen beliebig (die neue Freiwilligkeit) zwischen den Vertragsparteien vereinbart werden können, und auch die jahresdurchgängige unbefristete Beschäftigung soll nur noch geboten werden, wenn die Marktlage es zuläßt. Dieses Ideal läuft darauf hinaus, daß Dienstverträge allmählich durch bilaterale Werkverträge ersetzt werden, oder aber die Arbeitsbeziehungen überhaupt in andere Unternehmen ausgelagert werden, von denen dann über den Markt Leistungen eingekauft werden. Von den derzeitigen Regulierungen soll eigentlich nur erhalten bleiben, daß Verträge unbedingt einzuhalten sind. Dann soll ein in den rigiden Märkten aufgestauter Innovationsschub losbrechen und die Wirtschaft auf einen neuen Wachstumspfad einschwenken können.

Die neuen Arbeitsbeziehungen sollen aus individueller Sicht auch gerechter und menschlicher sein: gerechter, weil die tatsächlichen Leistungen der Einzelpersonen die Qualitäten der Arbeitsplätze bestimmen, und menschlicher, weil Bekenntnisse zu bestimmten gesellschaftspolitischen Idealen, welche die Natur des Menschen überfordern, nicht mehr verlangt werden - die Menschen würden mit ihrem elementarsten Charakterzug, dem Eigennutz, akzeptiert. Daß es Gewinner und Verlierer geben wird, ist insofern unproblematisch, als die Sortierung von einem neutralen Markt vorgenommen wird. Arbeitsmarktregulierungen werden mehr oder weniger offen in die Nähe planwirtschaftlicher Systeme gerückt und Arbeitnehmervertretungen als Interessengruppen dargestellt, die durch Blockierung notwendiger Anpassungsschritte den Übergang in eine modernere Zukunft be-

hindern, wenn sie versuchen, mühsam durchgesetzte Arbeitnehmerschutzbestimmungen zu verteidigen.

Nachahmenswerte Beispiele?

Die günstige Entwicklung der Beschäftigung in Ländern mit flexibleren Arbeitsmärkten wird im Rahmen dieser Forderungen gerne herausgestrichen. Dabei wird aber meistens ein eher unvollständiges Bild gezeichnet, das einerseits überwiegend die positiven Aspekte der Beschäftigungszunahme zeigt und Probleme herunterspielt, und andererseits weitere Ursachen, die den relativen Erfolg eines Landes mitunter sehr viel genauer erklären können, oft gar nicht berücksichtigt. Außerdem ist es trivial, daß eine Lockerung von einschränkenden Bestimmungen manche Betätigungen lohnend macht, die es vorher nicht waren. Entscheidend sollte aber auch hier der langfristige Nettoeffekt auf die Gesamtbeschäftigung und die Qualität der Arbeitsplätze sein.

Flexibilisierung ist nicht kostenlos

Zu Zeiten von Vollbeschäftigung und weniger offenen Volkswirtschaften war es offenbar leichter als heute möglich, einen Konsens über gesamtwirtschaftlich sinnvolle Institutionen zu erzielen. Viele Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Arbeitnehmer wurden letztlich in beiderseitigem Interesse akzeptiert, weil sie im Lichte von Arbeitskräftemangel auch geeignet waren, unternehmerische Probleme zu lösen. Es ist noch nicht so lange her, daß in der österreichischen Privatwirtschaft die Bindungen der Arbeitnehmer an die Unternehmen als zu niedrig und die Fluktuationen als zu hoch empfunden wurden, und der Umgang mit der knappen Ressource Arbeitskraft über einen sehr viel längeren Zeithorizont optimiert wurde. Aus dem Blickwinkel einer Wirtschaft mit weltweitem Arbeitskräfteüberangebot jedoch bringen nationale Regulierungen heute dem einzelnen Unternehmen kurzfristig vielfach nur noch marginale Vorteile, während die Kosten voll getragen werden müssen. Arbeitnehmerschutzbestimmungen werden zunehmend als eher einseitige und mißbrauchsgefährdete Benachteiligungen der unternehmerischen Dispositionsfreiheit gesehen. In diesem Diskussionsumfeld ist allerdings die Ebene der Meinungen und Vorurteile in den Köpfen der Meinungsmacher als mindestens genauso wichtig einzustufen wie gesicherte empirische Erkenntnisse und gehaltvolle theoretische Konzepte. So werden beispielsweise zwar sozialer Friede und gut ausgebildete Arbeitskräfte als internationaler Standortvorteil gesehen, die sozialen Institutionen, welche diesen tragen, hingegen den Rigiditäten des Arbeitsmarktes zugerechnet.

Ein Trend zur systematischen Externalisierung von Kosten zeigt sich nicht nur im Beschäftigungssystem, sondern auch in vor- und nachgelagerten Märkten: Das soziale Sicherungssystem ist genauso betroffen wie das Aus- und Weiterbildungssystem. Hier werden außerdem die Rigiditäten meist als schwerwiegend eingestuft als die Rigidität des Arbeitsmarktes selbst, weil einerseits einmal getroffene Entscheidungen über lange Zeiträume hinweg irreversibel sind und andererseits oft schon geringfügige Änderungen mit gewaltigen Kosten verbunden sind. Es wird auch immer deutlicher, daß die Bereitschaft, Beiträge zum Funktionieren übergeordneter Systeme zu leisten, laufend zurückgeht. Wenn man diese Gegebenheiten mitberücksichtigt, bedarf es schon eines sehr unbeirrbaren Glaubens an die Marktkräfte, wenn man Regulierungen und Koordinierungsinstitutionen als obsolet ansieht.

Insbesondere die Erkenntnis, daß Veränderungen des Arbeitsmarktsystems nicht ohne Auswirkungen auf andere gesellschaftliche Subsysteme stattfinden können, hat das TUAC (Trade Union Advisory Committee der OECD) 1995 motiviert, dem Begriff „Flexibilität“ die „Adaptibilität“ gegenüberzustellen. Hier wird die Neugestaltung der Arbeitsbeziehungen ebenfalls als unausweichlich, die Art und Weise jedoch in wichtigen Punkten anders eingeschätzt. Während Flexibilität Individualisierung der Arbeitsbeziehungen, Deregulierung sowie Schwächung des Einflusses kollektiver Arbeitnehmervertretung beinhaltet, meint Adaptibilität einen geordneten Übergang. Es wird davon ausgegangen, daß eine reine Marktlösung nicht nur bestimmte gesellschaftliche Gruppen kraß benachteiligen wird, sondern daß sich auch eine langfristig optimale Entwicklung nicht von selbst einstellen wird. Statt Deregulierung wird eine Reregulierung befürwortet, welche auf die bekannten Unvollkommenheiten der Arbeitsmärkte bestmöglich abgestimmt sein soll. Ausdrücklich wird die Mitwirkung der Sozialpartner beim gesellschaftlichen Wandlungsprozeß als wesentlicher Bestandteil des vorzuziehenden Weges betont.

Ausgehend von der Beobachtung, daß der Arbeitsmarkt besser funktioniert, wenn die Wirtschaft als Ganzes besser funktioniert und umgekehrt, kann die Lösung der heutigen Probleme nicht darin liegen, daß alle mit dem Erwerbsleben verknüpften Unsicherheiten und Risiken auf die Arbeitnehmer rücküberwälzt werden. Arbeitsmarktadaptibilität wird als Teil einer umfassenderen gesellschaftlichen Flexibilität gesehen, die den Wandel zu neuen Produktions- und Beschäftigungsformen mittragen muß. Dazu gehört neben einem stärker berufsorientierten Bildungssystem beispielsweise auch der in der öffentlichen Diskussion bisher zu kurz gekommene Aspekt Managementflexibilität: *Shareholder-Value-Maximierung* von der Kostenseite her ist

nicht gerade der Inbegriff unternehmerischer Kreativität und kann ab einem bestimmten Punkt zu dynamischen Ineffizienzen führen.

Der österreichische Arbeitsmarkt ist heute schon in den meisten für wichtig gehaltenen Aspekten weitaus flexibler als, manche oberflächlichen Beobachter wahrnehmen wollen. So ist beispielsweise der Arbeitskräfteumschlag im internationalen Vergleich durchaus hoch, und auch verschiedene atypische Beschäftigungsformen nehmen zu. Die bestehende Regulierung von Kündigungen wird unverständlicherweise seit geraumer Zeit in der Öffentlichkeit so erörtert, als ob die Arbeitnehmer gegen das Risiko eines Arbeitsplatzverlustes hochgradig abgesichert wären. Ist es wirklich zu arbeitnehmerfreundlich (und ineffizient weil unerwünscht strukturkonservierend), wenn Fristen eingehalten werden müssen und seitens der Arbeitnehmer allenfalls Einspruchsrechte bestehen? Im Arbeitslosenversicherungssystem dürfte von den Lohnersatzraten und Zumutbarkeitsbestimmungen auch keine relevante Beschäftigungshemmung mehr ausgehen.

Zum Teil unbemerkt, läßt der Flexibilisierungsdruck allerdings an den Rändern des Beschäftigungssystems sekundäre Arbeitsmärkte entstehen. Während die Kernbelegschaften noch einigermaßen berechenbare Zukunftsaussichten haben (von Sicherheit kann auch hier nicht mehr die Rede sein), muß ein wachsender Personenkreis mit mehr oder weniger prekären Beschäftigungsbedingungen einen überproportionalen Teil der Anpassungslast tragen. Langfristig könnten die Unternehmen den Anteil der Kernbelegschaften auf das absolut notwendige Minimum reduzieren. Auf diese Möglichkeit wird speziell von europäischen Arbeitsmarktökonomern immer wieder hingewiesen. Amerikanische Forscher tendieren dazu, in sekundären Arbeitsmärkten sowohl Einstiegschancen in den regulären Arbeitsmarkt als auch eigene Märkte für Personen mit geringeren Arbeitsbindungen zu sehen, während ihre europäischen Kollegen schon eher bereit sind, hier Unfreiwilligkeit und die Gefahr von Dauerschicksalen durch Stigmatisierung zu erkennen. In welchem Maße sekundäre Arbeitsmärkte Brücken oder Fallen sind, ist letztlich eine empirische Frage und von Land zu Land verschieden. Tatsache dürfte sein, daß hier ein *Screening* stattfindet, das nur den Leistungsfähigsten einen Aufstieg in Marktsegmente mit besseren Arbeitsbedingungen bietet, während soziale Problemgruppen ausgesondert werden (sollen).

Dieser Aspekt der Flexibilisierung ist wichtig, weil der Grad der Arbeitsmarktdualisierung nach derzeitigem Kenntnisstand von wirtschaftspolitischen Maßnahmen beeinflusst werden kann. Makroökonomische Stabilisierungspolitik einerseits und ein sehr

überlegter Umgang mit Flexibilisierungsmaßnahmen andererseits können diesen Prozeß in vertretbaren Grenzen halten. In Österreich muß auch beachtet werden, daß das soziale Sicherungssystem in vielerlei Hinsicht am Normalarbeitsverhältnis anknüpft. Die Menschen am Rand des Arbeitsmarktes können leicht - und möglicherweise unmerklich - in eine Lage kommen, daß sie für bestimmte Sozialleistungen entweder die Anspruchsvoraussetzungen gar nicht erfüllen oder zumindest starke Einschränkungen bei den Leistungen zu erwarten haben. Das betrifft vor allem das Arbeitslosen- und Pensionsversicherungssystem. Flexibilisierungsschritte müssen auch aus diesen Gründen sozialverträglich ausgestaltet werden.

Flexiblere Arbeitsmärkte sollten zu einer besseren Ressourcenauslastung führen und damit Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Im Falle von kapazitätsbeschränkten Unternehmen könnte eine Beschäftigungsausweitung erfolgen, im Falle von nachfragebeschränkten allerdings ist eher mit Beschäftigungsabbau zu rechnen, weil weniger Personal für Spitzenlasten benötigt wird. Der Gesamteffekt wird vom Verhältnis der Beschäftigtenzahlen in den beiden Gruppen von Unternehmen abhängen, und auch davon, inwieweit flexiblere Arbeitsmärkte tatsächlich zusätzliche unternehmerische Betätigungsfelder in nennenswertem Umfang ermöglichen. Zunächst muß die Frage offen bleiben, inwieweit die erfolgreichen, flexibleren Volkswirtschaften unter Einbeziehung der Entwicklungen in anderen Industrieländern tatsächlich einen Gesamtzuwachs an Beschäftigung erreicht haben, und inwieweit sie mit relativen Vorteilen im internationalen Standortwettbewerb nur eine „*Beggar Thy Neighbour*“-Politik betrieben haben.

Regulierungen der Arbeitsbeziehungen - auch flexibel gestaltete - haben einen disziplinierenden Einfluß auf unternehmerisches Verhalten und stellen ein gesellschaftliches Korrektiv zum Einfluß der Finanzmärkte dar. Flexibilisierung im Sinne von weitestgehender Deregulierung würde auf einen Rückzug der Arbeitnehmer aus der Mitgestaltung der wirtschaftlichen Spielregeln hinauslaufen.