
ARBEITSLOSIGKEIT ALS HERAUSFORDERUNG

Rezension von: Egon Matzner/Jan Kregel/Alessandro Roncaglia (Hrsg.), Arbeit für alle ist möglich. Über ökonomische und institutionelle Bedingungen erfolgreicher Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, edition sigma 1987, 379 Seiten, DM 29,80

Viele Ökonomen verbergen, wenn sie um theoretische Konzepte zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit gefragt werden, ihre Ratlosigkeit hinter einem, oft sehr schwer verständlich formulierten, Versuch, die Schuld an der Arbeitslosigkeit den davon Betroffenen zuzuweisen. Auch die Wirtschafts- und Sozialpolitik kommt nicht ungescholten davon, wenn sie durch Arbeitslosenunterstützung und Mindestlöhne Menschen in einem „falschen“ Verhalten noch bestärkt. Hier wird offensichtlich vom Grundsatz ausgegangen, daß Reiche durch mehr, Arme hingegen durch weniger Geld zu harter Arbeit motiviert werden. Auf einem weniger theoretischen Niveau findet dann die Mißbrauchsdebatte in ihren vielen Facetten statt, wobei die ökonomisch Schwächsten nach allgemeinem Dafürhalten den größten Mißbrauch betreiben.

Wer die Behauptung aufstellt „Arbeit für alle ist möglich“, muß daher zwei Fragen schlüssig beantworten. Erstens „Warum haben derzeit nicht alle Arbeit?“ und zweitens „Was kann man tun, um allen Arbeit zu verschaffen?“. Das vorliegende Buch, welches die Ergebnisse einer internationalen Konferenz am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) zu-

sammenfaßt, macht deutlich, warum es so schwierig ist, befriedigende Antworten auf diese Fragen zu finden. Selbst von Wirtschaftstheoretikern und Wirtschaftsforschern, die uneingeschränkt der Meinung sind, daß Arbeitslosigkeit bekämpft werden muß und Vollbeschäftigung erreicht werden kann, und die, wie Egon Matzner schreibt, anhaltende Massenarbeitslosigkeit als wissenschaftliche Herausforderung annehmen und nicht bereit sind, sich mit hohen Arbeitslosenzahlen abzufinden.

Eine Konferenz mit Referaten, Kommentaren und kritischen Anmerkungen bringt eine Fülle von Anregungen und Hinweisen. Für den mit der Materie nicht besonders Vertrauten besteht möglicherweise die Gefahr, vor lauter Bäumen den Wald aus den Augen zu verlieren. Sowohl Einleitung als auch Schlußfolgerungen dienen vorwiegend den Konferenzteilnehmern bzw. der weiteren Arbeit des Wissenschaftszentrums Berlin. Macht man sich allerdings die Mühe, die in einzelnen Beiträgen verborgenen Schätze zu heben, so wird diese Mühe reich belohnt. Es finden sich hilfreiche Ansatzpunkte für das eigene Nachdenken über eine zeitgemäße Beschäftigungspolitik. Auch wird versucht neuen Herausforderungen mit Phantasie zu begegnen, was sich wohltuend abhebt von der alten, dennoch schlechten, Praxis, Arbeitslosigkeit durch hohe Löhne und/oder soziale Absicherung zu begründen. Eine solche Sicht der Dinge hat ja noch nie zu anderen Vorschlägen geführt als die Löhne zu senken und soziale Leistungen zu streichen. Oder, um das Übel gleich an der Wurzel zu bekämpfen, die Gewerkschaften zu schwächen.

J. Steindl empfiehlt, um die Sterilität der modernen Wirtschaftstheorie zu überwinden, nach dem Vorbild von Kalecki und Keynes danach zu fragen, was von der Wirtschaftspolitik auf welche Weise zu tun sei. Damit würde Wirtschaftspolitik wieder zur Haupt-

quelle der Inspiration für die Wirtschaftstheorie.

K. Rothschild (S. 70) geht davon aus, daß Arbeitslosigkeit neben ökonomischen auch psychologische, soziologische, institutionelle und politische Gründe haben kann. Daher sei die Unzulänglichkeit ausschließlich ökonomischer Erklärungen die logische Folge und kein Grund für Bedauern.

Aus der Tatsache, daß Sozialwissenschaften nicht unveränderliche Naturgesetze, sondern menschliches Handeln untersuchen, leitet F. W. Scharpf (S. 344) ab: „Wenn die erklärungskräftigen Faktoren in den Sozialwissenschaften lediglich Restriktionscharakter haben, so werden dadurch lediglich Möglichkeiten und Unmöglichkeiten festgelegt. Vorhersagen im strikten Sinne sind deshalb auf den Bereich des Unmöglichen beschränkt. Im Bereich des Nicht-Unmöglichen jedoch können die Sozialwissenschaften allenfalls stochastische Erklärungen und Vorhersagen erreichen, die immer ein erhebliches und nicht beliebig reduzierbares Maß an unerklärter und unvorhersehbarer Varianz bei jeder empirisch identifizierbaren Zentraltendenz in Rechnung stellen müssen.“ Weiters zeige die Suche nach empirischen Regelmäßigkeiten des menschlichen Handelns und sozialer Interaktionen den Einfluß „kultureller Institutionen“ auf menschliche Wahlhandlungen. Institutionen bedingen bestimmte Verhaltensweisen, die wiederum die Institution stärken. Oder wie Steindl ausführt, Wirtschaftsprozesse sind nicht unabhängig von ihren Anfangsbedingungen. Jedes System hat eine interne, spezifische Handlungslogik, die es offenzulegen gilt, denn ihr (S. 349) „entsprechend unterscheidet sich auch das Verhalten ökonomischer Akteure vom einen Land zum andern und von einer Zeit zur andern. Verhaltensregelmäßigkeiten, die in den Vereinigten Staaten empirisch bestätigt wurden, gelten nicht notwendigerweise für Schweden oder

für die Bundesrepublik – und das gleiche gilt für die daraus abgeleiteten Empfehlungen. Die Wirtschaftspolitik kleiner Länder zahlt deshalb einen hohen Preis dafür, wenn ihre Ökonomen dazu übergehen, die empirische Basis ihrer Ratschläge aus dem Ausland zu importieren“.

Die Beiträge des zweiten Abschnittes diskutieren die wichtigsten Erklärungsansätze von Arbeitslosigkeit, wobei sich die Autoren weitgehend einig sind, daß die Standardökonomie mit ihrer Erklärung der Nachfrage nach Arbeitskräften aus den (relativen) Lohnsätzen zu Denkmustern führt, die die Vielfalt des wirklichen Lebens nicht erfassen und zur Überwindung von Arbeitslosigkeit nichts beitragen können. Das ist zwar von Keynes und Sraffa schon vor langer Zeit grundlegend nachgewiesen worden (Beiträge von Roncaglia and Kregel), muß aber – wie Matzner (S. 314) meint – jedem Jahrgang von auf die Neoklassik vereidigten Ökonomen erneut ins Gedächtnis gerufen werden.

Ein weiterer Abschnitt des Buches ist dem Beitrag internationaler Finanzmärkte, von Budget- und Geldpolitik zum Beschäftigungsproblem gewidmet. Guger/Walterskirchen sehen als Haupthindernisse für die Beschäftigungspolitik das hohe Ausmaß an Zinszahlungen für die Staatsschuld und den Mangel an internationaler Koordination der Wirtschaftspolitik (S. 130). Die beiden Autoren verweisen auf einen erst 1980 veröffentlichten Kommentar von Keynes "The long-term Problem of Full Employment".

Hier spricht Keynes noch während des Zweiten Weltkrieges vom Ende der Aufbauphase nach dem Krieg, wenn nach Jahren der Investitionsförderung durch Senkung der Sparneigung, durch Umverteilung und kürzere Arbeitszeit der private Konsum gefördert werden müsse. Was nur durch große soziale Veränderungen möglich sein werde.

In der Realität der siebziger Jahre

wurde die Inflation zum Stolperstein der Beschäftigungspolitik. Guger/Walterskirchen beschreiben die Umverteilungseffekte der Inflationsbekämpfung durch Verknappung des Geldangebotes: „Hohe Zinssätze begünstigen den Gläubiger und schaden dem Schuldner. Junge Entwicklungsländer sind typisch hohe Schuldner; das gleiche gilt auch für junge Haushalte und für neue Firmen. So stellt sich heraus, daß die knappe Geldpolitik eine ‚konservative‘ Politik im ursprünglichen Sinne ist: Sie bewahrt das Alte und verhindert den Fortschritt.“ (S. 119)

Besonders erfolgreich in der Bewältigung von Arbeitsmarktproblemen bis zum heutigen Tag ist Schweden. Meidner präsentiert das von ihm gemeinsam mit Gösta Rehn entwickelte Modell und dessen Umsetzung in öffentliche Arbeitsmarktpolitik angesichts sehr unterschiedlicher Wirtschaftslagen. Für den schwedischen Erfolg waren auch die institutionellen und weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen bis zur Mitte der siebziger Jahre maßgebend, wie Dymond einwendet. Daher kann eine Analyse der in diesen Rahmenbedingungen eingetretenen Veränderungen wichtige Hinweise für eine auch in Zukunft erfolgreiche Beschäftigungspolitik liefern.

Meidner muß zwar bedauern, daß die Wirkungsanalyse arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen nicht völlige Klarheit, sondern nur Hinweise liefert, sieht aber den Weg, der eingeschlagen werden sollte, deutlich vor sich. „Die Arbeitsvermittlung scheint das Instrument der Arbeitsmarktpolitik zu sein, bei dem von geringfügigen Verbesserungen wirkungsvolle Effekte erwartet werden können. Zweitens bringen arbeitskraftangebotsorientierte Maßnahmen, hauptsächlich Einrichtungen zur Aus- und Weiterbildung und Mobilitätsbeihilfen, den größten Nutzen. Offensichtlich sind die Nettoeffekte nachfrageorientierter Maßnahmen, dazu gehört die ‚Schaffung von

Arbeitsplätzen‘ wie z. B. durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verschiedenster Art, viel begrenzter.

Es ist klar, daß die Entwicklung in die entgegengesetzte, mit anderen Worten, falsche Richtung gegangen ist. Die Arbeitsvermittlung erhält nur einen konstant bleibenden geringen Anteil vom Budget der Arbeitsmarktbehörde (weniger als 10 Prozent). Auch die Zahl der Teilnehmer an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen stagniert, und die Ausbildungseinrichtungen werden nicht voll ausgenutzt. Anscheinend hat die Aus- und Weiterbildung an Attraktivität verloren.“ (S. 164) An angebotsorientierten Maßnahmen erwähnt er besonders Mobilitätsbeihilfen, Aus- und Weiterbildung. „Lohnkostenzuschüsse müssen längere Zeiträume abdecken und sollten die Beschäftigung stimulieren, ohne die Inflation zu verschärfen. ‚Arbeit‘ als Schwerpunkt der schwedischen Arbeitsmarktpolitik muß wieder ihre dominierende Rolle erhalten; die Unterstützungszahlungen für Arbeitslose dürfen nur noch als letzte Möglichkeit politischen Handelns in Betracht gezogen werden.“ (S. 166) Die von Meidner vorgeschlagenen Maßnahmen müssen vor dem Hintergrund eines wachsenden Anteils der Erwerbspersonen außerhalb des regulären Arbeitsmarktes gesehen werden. Es sind dies Arbeitslose und Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsprogrammen und deren Anteil am Arbeitskräftepotential stieg von 3,3 Prozent (1970) auf 6,5 Prozent (1985).

Teil 5 des Buches behandelt den Einfluß von Wohlfahrtsstaat, industriellen Beziehungen, neuen Techniken und Umweltpolitik auf das Beschäftigungsniveau. Delorme, Boyer und Schefold sehen Beschäftigung im Zusammenhang mit Arbeitsorganisation, technischem Fortschritt, Arbeitsmarkt- und Umweltpolitik. Es gelingt ihnen sowohl sehr interessante Aspekte in die Diskussion einzubringen als auch jene Fixpunkte zu benennen, an denen sich eine künftige Beschäfti-

gungspolitik wird orientieren müssen. Die Fülle der gebotenen Informationen macht deutlich, wie weit durch die Beschränkung auf nur eine Kennzahl – wie z. B. die Arbeitslosenquote – die Realität verfehlt, eine Hilfestellung für Politiker versäumt wird. Die Berücksichtigung sehr unterschiedlicher Faktoren verhindert vorläufig das Ziehen genereller Schlußfolgerungen. Allgemein Gültiges kann (noch) nicht gesagt werden, in einem Land Bewährtes ist nicht so ohne weiteres übertragbar. Jedes Land muß eine eigenständige Lösung seiner Probleme finden. Oder, um es in den Worten von Georgescu-Roegen zu sagen: „... die Institutionen sind nicht von einer allgemein gültigen Logik beherrscht, obwohl jede Situation ihre eigene Logik hat, d. h. eine situative Logik. Diese Logik gilt es zu entdecken.“ (S. 332)

Eine Vielzahl von interessanten Überlegungen zur heftig diskutierten Frage wie der technische Fortschritt in mittlerer und längerer Sicht die quantitative und qualitative Arbeitskräftenachfrage verändern wird, sind im Beitrag von R. Boyer, „Die Schaffung oder Zerstörung von Beschäftigungsmöglichkeiten durch neue Techniken hängt vom Ensemble der institutionellen Arrangements ab“, zu finden. Nach seiner Analyse ist Mitte der siebziger Jahre das fordistische Modell, charakterisiert durch eine bestimmte Form des technischen Fortschritts, der Arbeitsorganisation und der Investitionsmuster, zusammengebrochen. Nach 1973 haben sich völlig neue Zusammenhänge zwischen Wachstum, Investitionsrate, Produktivität und Außenhandel ergeben. Die „Strukturkrise“, d. h. der Übergang von einem alten zu einem neuen, weitgehend unbekanntem, System hat wahrscheinlich die meisten Beziehungen zwischen dem Beschäftigungsniveau und den technischen und ökonomischen Faktoren verändert.

Große Bedeutung mißt Boyer dem Verständnis der Natur des Innovationsprozesses bei. Ein und dieselbe

technische Neuerung führt zu höchst unterschiedlichen ökonomischen Ergebnissen entsprechend den gegebenen sozialen und institutionellen Rahmenbedingungen.

Wichtig ist sein Hinweis auf eine mögliche Diskrepanz zwischen Mikroflexibilität und gesamtwirtschaftlichem Optimum. „Allgemeiner betrachtet, muß auf den berühmten Fehler bei der Aggregation von Mikroeinheiten zu einem Makrosystem hingewiesen werden: Wenn bedeutende Ressourcen ungenützt bleiben, kann eine rationelle Entscheidung auf Firmenebene sich ins Gegenteil verkehren und negative Folgen für die Gesamtwirtschaft nach sich ziehen. Das Sparparadoxon in den zwanziger Jahren könne auf die Suche nach Flexibilität in den achtziger Jahren ausgedehnt werden. Sich schneller anzupassen als die Konkurrenten ist ein Weg, Arbeitsplätze für ein gegebenes Unternehmen zu erhalten. Aber wenn die Gesamtbeschäftigung durch makroökonomische Faktoren bestimmt wird, die nichts mit Flexibilität zu tun haben, wird das Endergebnis unverändert oder sogar verschlechtert sein, wenn die Erwartungen nach unten korrigiert werden.“ (S. 271)

Vor allem muß nach Ansicht Boyers die Diskussion über Beschäftigung und über technische Entwicklung integriert werden. „Die für die letzten zwanzig Jahre verfügbaren Daten lassen darauf schließen, daß die derzeitigen Trends der technischen Veränderung für die meisten europäischen Wirtschaften beschäftigungsfeindlich sind und das um so mehr, je offener sie gegenüber der Weltwirtschaft sind.“ (S. 276)

Schefold weist den Umweltfragen dieselbe Bedeutung zu, die im vorigen Jahrhundert der sozialen Frage zukam. Nach seiner Ansicht wird sich ein neuer Wirtschaftsstil entwickeln, dessen wichtigster Aspekt der Bedeutungswandel der Arbeit sein wird. „Ein Aspekt dieses Wandels ist eine unterschiedliche Auffassung der Be-

deutung der Arbeit nicht in allen, aber in relevanten Teilen der Bevölkerung. Während die Arbeitnehmer immer noch wünschen, ihre Arbeitsplätze zu erhalten, ist die Identifikation mit dem Arbeitsplatz weniger unkompliziert, und materielle Bedürfnisse haben heute ein geringeres Gewicht. Gleichzeitig gibt es ein gestiegenes Interesse an persönlicher Kommunikation und an der Umwelt. Leute, die keine reguläre Beschäftigung finden, sind öfter bereit, eine unabhängige Existenz zu führen, allein oder in Gruppen. Sie sind bereit, staatliche Unterstützung (einschließlich der Arbeitslosenunterstützung) anzunehmen, um alternative Formen häuslicher Erzeugung zu betreiben, auf einem kleinen Grundstück auf dem

Lande eine Farm zu bewirtschaften, im Gesundheitswesen zu helfen, einige einfache Formen handwerklicher Erzeugung zu versuchen oder einer anderen sinnvollen Tätigkeit nachzugehen.“ (S. 303)

Die in Berlin versammelten Konferenzteilnehmer hatten sich nicht vorgenommen, eine Vollbeschäftigungspolitik in allen Einzelheiten zu formulieren. Entsprechend dem Untertitel des Buches „Über ökonomische und institutionelle Bedingungen erfolgreicher Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik“ werden nur Bausteine für ein neues Vollbeschäftigungskonzept präsentiert. Der Bauplan fehlt noch, nach dem daraus ein Theoriegebäude entstehen könnte.

Irene Geldner