ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Die Redaktion der Zeitschrift "Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)"

Article

Flexibilität - Chance oder Bedrohung?

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:
Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Die Redaktion der Zeitschrift "Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)" (1986) : Flexibilität - Chance oder Bedrohung?, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 12, Iss. 2, pp. 149-155

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/332211

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Editorial

Flexibilität – Chance oder Bedrohung?

I

Flexibilität ist in aller Munde. Flexibilität wird von den einen als Wunderwaffe gegen Arbeitslosigkeit und Stagnation gepriesen, von anderen als Rückschritt ins soziale Elend des vorigen Jahrhunderts gefürchtet. Eine dritte Gruppe wieder interpretiert Flexibilität als Moglichkeit einer autonomen Gestaltung von Arbeitsbedingungen, ja selbst als Chance, alternative Lebensstile zu verwirklichen.

Setzt man als erste Annäherung Anpassungsfähigkeit für Flexibilität, so ist zu fragen, wieso gerade jetzt und mit großer Heftigkeit ein Mangel an Anpassungsfähigkeit diskutiert wird. Zum Teil schwingt darin wohl der Vorwurf mit, daß Menschen nicht schnell genug bereit sind, Einkommenseinbußen und eine Verschlechterung von Arbeitsbedingungen zu akzeptieren, die von einer ungünstigen Arbeitsmarktentwicklung abverlangt werden. Es ist zwar nicht mehr Anpassung notwendig als vor zehn oder zwanzig Jahren, aber die Richtung hat sich umgekehrt. In den vergangenen Jahren der hohen Wachstumsraten und des Arbeitskräftemangels bedeutete ein neuer Arbeitsplatz fast immer eine Verbesserung des Lebensstandards, oft auch bessere Arbeitsbedingungen. Mit diesen Aussichten wanderten in den letzten dreißig Jahren fast 600.000 Menschen aus der Landwirtschaft ab, und auch in der Industrie nahm die Beschäftigung nach einem Anstieg bis Mitte der 70er Jahre zugunsten der Dienstleistungen ab. Nicht immer ging es völlig reibungslos vor sich, aber oft bot die Veränderung eine Chance zum sozialen Aufstieg, und eine aktive Arbeitsmarktpolitik half die Anpassungskosten fair zu verteilen.

Anpassung Mitte der 80er Jahre hingegen bedeutet zumeist Verschlechterung, bedeutet Verzicht auf errungene Positionen und die erzwungene Wahl eines kleineren Übels. Große Begeisterung ist dafür nicht zu erwarten.

II

Selbst wenn man die Betrachtung auf jene Veränderungen und Anpassungen beschränkt, die unter Arbeitsmarktflexibilität gefordert werden, eröffnet sich ein weites Spektrum von Bewegungen am Arbeitsmarkt.

Ausgangspunkt vieler Überlegungen ist das Modell einer vollkommenen Marktwirtschaft, in dem Arbeitslosigkeit nicht entsteht. Für alle jene, die im Marktmodell einen Arbeitsbehelf und keinen Glaubensinhalt sehen, wird dadurch die Diskussion etwas mühsam, da in solchen Analysen erst aufwendig das Vorhandensein von Arbeitslosigkeit mit den Modellannahmen in Einklang gebracht werden muß, bevor Maßnahmen zur Bekämpfung konzipiert werden können. Mehr an der Wirklichkeit orientierte Ökonomen hingegen akzeptieren auch die historische Erfahrung, daß das unkontrollierte Wirken von Marktkräften zu periodischen Krisen und zu sozialen Mißständen führt. Wirtschafts- und Sozialpolitik müssen die Chancen ausgleichen und den Schwächeren helfen. In einer realistischen Analyse von Lohnbildungsprozessen muß auch berücksichtigt werden, daß etwa große multinationale Unternehmen Macht ausüben, was genausowenig in das Bild der vollkommenen Marktwirtschaft paßt. Nach Meinung orthodoxer Verfechter der Marktwirtschaft sind gesellschaftliche Rahmenbedingungen zur Zügelung der Marktkräfte, wie Kündigungsschutz und kollektivvertragliche Löhne oder noch einfacher, gewerkschaftliche Macht, um beides durchzusetzen, die Ursache von Arbeitslosigkeit. Sie erwarten sich daher von der Stärkung der Marktkräfte einen Abbau von Arbeitslosigkeit und sehen vor allem die Gewerkschaft als Störenfried, der sich in ihrer heilen Modellwelt herumtreibt.

Ein Ausfluß des Denkens im Marktmodell ist die Frage, in welchem Ausmaß Arbeitsmärkte auf Angebots- oder Nachfrageschocks reagieren, ob ein Ausgleich über die Lohnhöhe (Preisanpassung) oder über Arbeitslosigkeit (Mengenanpassung) zustande kommt. Dazu wird auf makroökonomischer Ebene die Veränderung des aggregierten nominellen oder realen Lohnniveaus untersucht. Mikroökonomisch versucht man die Frage über die Analyse der zeitlichen Entwicklung von Lohnstrukturen nach Wirtschaftsbereichen, Berufen oder auch anderen Merkmalen zu beantworten. Nun kann es durchaus gelingen, die in diesem Zusammenhang entstehenden, sehr umstrittenen, empirischen und analytischen Probleme zu lösen. Damit steht man aber erst am Beginn des dornigen Weges von der Identifizierung von Bestimmungsgründen von Lohnniveau und Lohnstruktur zur Formulierung von arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maß-

nahmen. Wo immer Löhne zur Diskussion stehen, bleibt Lohnpolitik nicht ausgeklammert und damit auch der institutionelle Rahmen, in dem der Lohnbildungsprozeß abläuft. Empfehlungen, die Löhne den Marktkräften zu überantworten bzw. überhaupt auf Lohnpolitik zu verzichten, weil sie lediglich Arbeitslosigkeit bewirken könne, treffen das Fundament der Gewerkschaftsbewegung. Gewerkschaften mißtrauen daher mit Recht dem Ergebnis vieler Analysen von Arbeitskostenflexibilität, die letztlich in der Empfehlung münden, mit Lohnsenkungen und Sozialabbau Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Soziale Errungenschaften als Markthemmnisse zu diffamieren bringt Verunsicherung und trägt zu einem Klima bei, welches der wirtschaftlichen Entwicklung nicht förderlich ist.

Jene Länder, die den Wohlfahrtsstaat als Voraussetzung einer günstigen Wirtschaftsentwicklung schätzen, waren in der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit zwar erfolgreicher als jene Länder, die soziale Ansprüche als Krisenursache sehen wollen. Dennoch schlägt sich die offizielle amerikanische Sicht der Dinge häufiger im Forschungsansatz und damit auch in den Arbeitsmarktanalysen der OECD nieder, als die Erfahrung von kleineren und kleinen europäischen Instriestaaten.

III

Wie stellt sich nun der Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigungsgrad empirisch dar und was kann daraus die Wirtschaftspolitik lernen? Zwar lassen sich für jüngere Perioden auch solche Beschäftigungsfunktionen spezifizieren, die zeigen, daß die Bewegung von Reallöhnen und Beschäftigungsgrad in entgegengesetzte Richtungen erfolgt. Allerdings ist der Reallohn nicht die einzige Bestimmungsgröße der Beschäftigung. Gesamtnachfrage, Kapitalstock, Rohstoffpreise und technischer Fortschritt haben ebenso signifikanten Einfluß. Aus der Sicht der österreichischen lohnpolitischen Praxis sind das alles keine Offenbarungen. Denn schließlich wurden schon bisher Lohnforderungen nicht losgelöst von der allgemeinen Arbeitsmarktsituation und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit gestellt. Aber Löhne und Gehälter sind auch wichtiger Bestandteil der Gesamtnachfrage, ihr Ansteigen erhöht die Beschäftigung.

Die OECD weist für Österreich, ebenso wie für Japan, Schweden und die Schweiz ein hohes Maß an Flexibilität der Reallöhne nach und sieht darin den Grund für die relativ gute Bewältigung von Arbeitslosigkeit in diesen Ländern. Offensichtlich haben die österreichischen Gewerkschaften mit

ihren Lohnforderungen das richtige Augenmaß für das Ansteuern wichtiger wirtschaftspolitischer Zielsetzungen gehabt.

Eine solche Reallohnflexibilität ist natürlich nicht nur in der verantwortungsbewußten Lohnpolitik der Gewerkschaften begründet. Befragungen unter Arbeitslosen in Wien haben ergeben, daß ein neuer Arbeitsplatz nach einer Periode der Arbeitslosigkeit für die meisten Betroffenen mit Einkommenseinbußen gegenüber dem früheren Arbeitsplatz verbunden ist. In der Industrie steigt derzeit in jenen Bundesländern das Lohnniveau am wenigsten, wo die Produktion am stärksten wächst und die Beschäftigung zunimmt. Hier spielen Alter und Qualifikation der zusätzlichen Beschäftigten ebenso wie die Branchenstruktur eine Rolle, sicher aber auch die Anpassung an geänderte Arbeitsmarktbedingungen. Eine Starrheit der Reallöhne zu behaupten, geht jedenfalls an der österreichischen Realität vorbei.

Aber nicht nur Lohnsätze, sondern auch freiwillige und gesetzliche Sozialleistungen werden verdächtigt, Arbeitslosigkeit zu verursachen. Lohnnebenkosten sind als Besteuerung von Arbeitsleistung und damit als Anlaß von arbeitsplatzvernichtender Rationalisierung ins Gerede gekommen. Weiters wird behauptet, daß durch die Struktur der Lohnnebenkosten die Beschäftigung von schlechtbezahlten und unqualifizierten Arbeitskräften diskriminiert wird. Ließe es sich nachweisen, daß soziale Sicherheit Arbeitslosigkeit verursacht, so wäre das ein gewichtiges Argument gegen die Einführung einer solchen Absicherung oder die Rechtfertigung für die Abschaffung schon bestehender Einrichtungen. Es liegt wohl auf der Hand, daß Gegner eines Sozialstaates an einem solchen Nachweis besonderes Interesse hätten. Die Frage, ob eine Senkung der Lohnnebenkosten – aufgefaßt als Besteuerung des Arbeitseinsatzes – positive Beschäftigungsfolgen hätte, können die bislang angestellten Untersuchungen nicht beantworten. Hier spielen Steuerinzidenz und – mit dem Ziel des unveränderten Steueraufkommens – die Frage der Einnahmensubstitution eine Rolle. Ebenso kommt es auf den Zeithorizont an.

Eine Schlußfolgerung der OECD aus solchen Untersuchungen ist in Österreich schon lange unbestritten und Leitlinie des Handelns, nämlich daß aus einer Vielzahl von Gründen es für Arbeitgeber und Arbeitnehmer von Vorteil ist, sich nicht nur über Lohnsätze, sondern auch über soziale Leistungen zu einigen. Die Kritik der österreichischen Unternehmervertreter an der Höhe der Lohnnebenkosten kommt zwar regelmäßig mit den Ergebnissen der einschlägigen Statistik, doch geht es ihr bei grundsätzlicher Anerkennung der Vorteile des Wohlfahrtsstaates vor allem um das rechte Maß im Hinblick

auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit.

Die Bestimmungsgründe der Lohnstruktur und ihre Anpassung an geänderte Angebots- und Nachfrageverhältnisse sind ein zentrales Thema der Flexibilitätsdiskussion. Lohnunterschiede sollen Signale setzen, sollen zum Erwerb neuer Qualifikationen, zum Berufs- oder Arbeitsplatzwechsel anreizen. Sie bestimmen aber auch die unterschiedliche Arbeitskräftenachfrage der einzelnen Wirtschaftsbereiche. Nach dieser Auffassung wäre es möglich, über die „richtige" Lohnstruktur den Ausgleich von Angebot und Nachfrage herbeizuführen und Arbeitslosigkeit zu vermeiden. In der Analyse ist es äußerst schwierig, Lohnstrukturen international zu vergleichen, Bestimmungsgründe zu identifizieren und letztlich jene Punkte zu benennen, an denen wirtschaftspolitische Maßnahmen mit dem Ziel, die Beschäftigung zu steigern, ansetzen können. Aus den festgestellten Relationen zwischen Löhnen und Produktivität nach Branchen lassen sich unmittelbar noch keine Anleitungen zum wirtschaftspolitischen Handeln und zur Verwirklichung einer höchst unbestimmten „Flexibilität" gewinnen. Auf keinen Fall wäre es angebracht, für einen sehr unsicheren Beschäftigungszuwachs eine Lohnpolitik zu betreiben, die Einkommensunterschiede anwachsen und Niedriglohnindustrien entstehen läßt.

IV

Durch den Arbeitskräfteüberschuß hat sich der Handlungsspielraum der Unternehmer ausgeweitet. Es ist leichter geworden, Einsparungen an Arbeitskosten zu Lasten der Arbeitnehmer durchzusetzen, Leerzeiten abzubauen und die Leistungsintensität ohne Abgeltung der Mehrleistung zu steigern. Bei der Neueinstellung von Arbeitskräften werden strengere Maßstäbe angelegt. Die Anforderungen an Leistungsfähigkeit und Qualifikation werden hinaufgesetzt, häufig um knappe Arbeitsplätze zuzuteilen und nicht als Folge der im Arbeitsprozeß tatsächlich benötigten Qualifikationen.

Flexibilität in diesem Sinn meint vor allem Anpassung der Arbeitnehmer und bringt Kostenvorteile für den Unternehmer. Es gibt in Österreich einen Konsens der Wirtschaftspartner, daß Arbeitszeitformen wie Job-sharing oder KAPOVAZ, die grundsätzliche Rechte von Arbeitnehmern in Frage stellen, nicht verwirklicht werden sollen, da sie keinem praktischen Bedürfnis entsprechen. In anderen Fällen ist eine kollektiv-institutionelle Absicherung anzustreben, sei es auf überbetrieblicher oder auch auf betrieblicher Ebene, die die Vorteile für den Unternehmer nicht zu unzumutbaren Bela-

stungen für die Arbeitnehmer werden läßt. Arbeitszeitflexibilisierung ohne eine gleichzeitige Arbeitszeitverkürzung schafft in Summe keine zusätzlichen Arbeitsplätze.

Aber auch gesetzliche Vorschriften zum Schutze von Arbeitnehmern hemmen die Bewegungsfreiheit von Unternehmern. Wo sich die Gelegenheit bietet, weil Arbeitssuchende unter dem Druck der Verhältnisse es auch billiger zu geben bereit sind, werden befristete, weniger gegen Veränderung abgesicherte Arbeitsverhältnisse abgeschlossen. Es mag schon sein, daß das in Einzelfällen vom Arbeitnehmer gewünscht wird, der Regelfall wird es aber nicht sein.

Das Vordringen befristeter Arbeitsverhältnisse, Teilzeitarbeit oder Leiharbeit fördert die Herausbildung von Randbelegschaften, von Arbeitnehmergruppen, die zu sozialen Errungenschaften keinen Zugang haben. Hier wird man verhindern müssen, daß in den Betrieben die Anpassung an geänderte Marktbedingungen zu Lasten der wirtschaftlich schwächsten Arbeitnehmergruppen erfolgt.

V

Die Gewerkschaftsbewegung hat in den letzten Jahrzehnten viele ihrer Ziele realisiert, die Lebensumstände der österreichischen Arbeitnehmer haben sich verbessert. Viele Menschen, die früher ihre Hoffnungen auf eine Veränderung zum Besseren gesetzt haben, fürchten nun, schon Erreichtes wieder zu verlieren. Anpassung aus gewerkschaftlicher Sicht soll Chancen für jeden einzelnen bieten und nicht als Bedrohung empfunden werden. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist der Abbau von Arbeitslosigkeit durch Arbeitszeitverkürzung und Expansion. Nun hat in den letzten Jahren die Beschäftigungspolitik nicht jene Effekte gehabt, die man erwartet hatte. Mit Strukturpolitik soll versucht werden, die Anpassungsprozesse auf den Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten zu erleichtern. Das bedeutet allerdings nicht den Verzicht auf Expansion. Denn mit Strukturpolitik ohne eine ausreichende Gesamtnachfrage kann Arbeitslosigkeit wohl auch nicht erfolgreich bekämpft werden.

Voraussetzung jeder beruflichen Anpassungsfähigkeit im Erwerbsleben sind die in einer beruflichen Grundausbildung erworbenen, transferierbaren Mindestqualifikationen. Die lebenslange Anpassung an geänderte Qualifikationsanforderungen wird immer öfter eine Statusveränderung, was die Teilnahme am Berufsleben betrifft, notwendig machen. Die Akzeptanz von Veränderung muß von der Schule gefördert werden, der mehrmalige Wechsel von Berufstätigkeit in Weiterbildung und Umschulung muß institutionell und gesetz-

lich abgesichert werden. Das wirft große Probleme im Zusammenhang mit Ansprüchen und Rechten auf, die durch Berufstätigkeit selbst, durch deren Dauer oder die Dauer der Betriebszugehörigkeit erworben werden.

Noch schwieriger wird es sein, durch eine kollektive Absicherung die Wunschvorstellung einer mehr selbstbestimmten individuellen Gestaltung von Arbeitsverhältnissen zur realen Möglichkeit werden lassen.

Angesichts der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage ist es einzelnen Arbeitnehmern nur begrenzt möglich, ihr Arbeitsverhältnis nach individuellen Bedürfnissen und persönlichen Neigungen zu gestalten.

Der Ratschlag, mit Flexibilität Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, wurzelt in theoretischen Konzepten, die die österreichische Wirtschaftspolitik nicht bestimmt haben. Österreich ist in der Bewältigung des Strukturwandels, in der Anpassung an geänderte wirtschaftliche Bedingungen einen eigenen Weg gegangen. Flexibilität in Österreich sollte daher nicht durch eine importierte Brille gesehen werden, Vorschläge zur Veränderung können nur von der österreichischen Realität ausgehen.

Gerade die gegenwärtige Situation birgt häufig die Gefahr der Verschlechterung in sich. Die rechtzeitige Einbindung der Betroffenen in diesen Veränderungsprozeß, die Möglichkeit, seine Richtung und Geschwindigkeit mitzubestimmen, ist eine Voraussetzung, daß Neues nicht nur als Gefahr, sondern als Herausforderung und Chance gesehen wird.