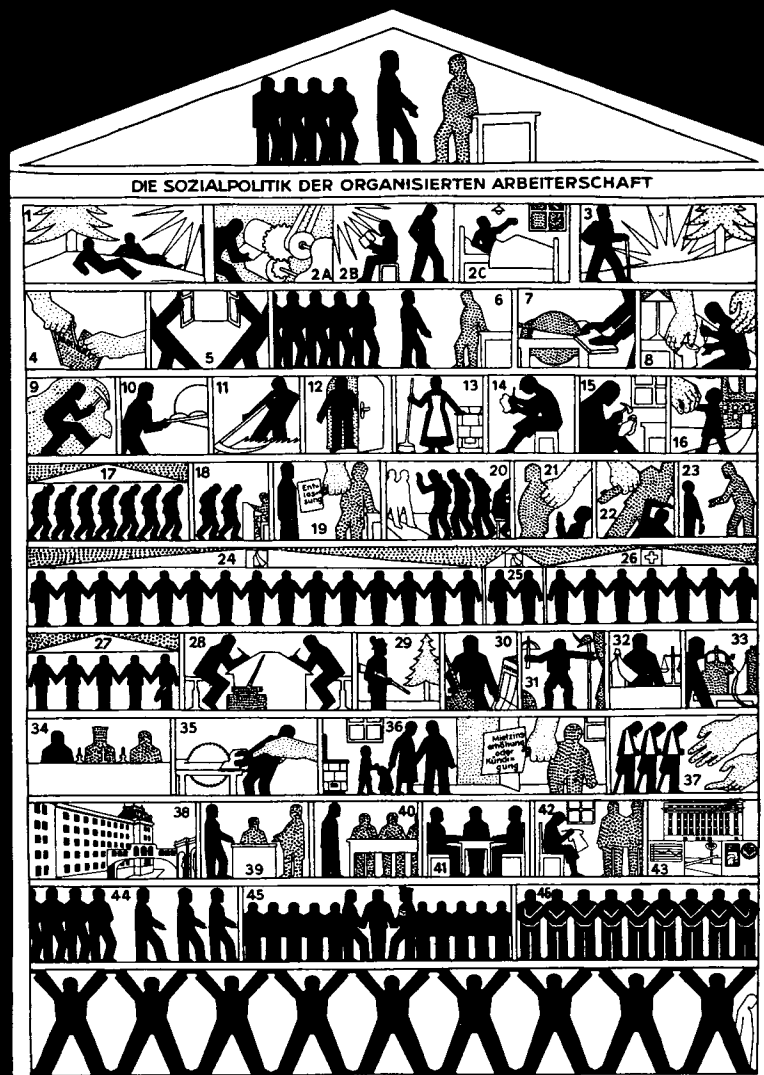


# ERWERBSLOSIGKEIT – EIN WEG ZU EUROPA?

Rückblick und Ausblick auf ein Jahrhundert der Arbeitskräftepolitik





## EDITORIAL

Die österreichische Sozialpolitik von 1914 bis 1957 war Gegenstand eines von Univ.Doz. Dr. Edith Saurer geleiteten Forschungsprojekts „Erwerbslosigkeit in Österreich. 1914 – 1957“. Die Untersuchungen wurden im November 1990 mit einem zweitägigen im Institut für Wissenschaft und Kunst abgehaltenen Internationalen Symposium „*Erwerbslosigkeit. Wahrnehmungen – Bewältigungsstrategien*“ abgeschlossen. Aus aktuellen Gründen wurden ausländische WissenschaftlerInnen – vor allem aus Staaten des ehemaligen Ostblocks – eingeladen, über die Arbeitsmarktsituation in ihren Ländern zu referieren. Anzumerken bleibt, daß die in diesem Heft veröffentlichten Texte der ausländischen KollegInnen den aktuellen Stand von Winter 1990 reflektieren.

Ziel des Symposiums war es, die kontinuierlich steigenden Erwerbslosenzahlen in ganz Europa – insbesondere aber die nunmehr auch in den ehemals realsozialistischen Ländern auftretende Erwerbslosigkeit – in einem gemeinsamen Kontext staatlicher Sozialpolitik zu diskutieren.

Im ersten Teil finden Sie eine theoretische Verortung des Arbeitsmarktes als „Vergesellschaftungs- und Ausgrenzungszusammenhang“, des weiteren werden Aspekte des Komplexes „Erwerbslosigkeit in Österreich 1914 – 1957“ vorgestellt. Die Beiträge der ausländischen KollegInnen konzentrieren sich vor allem auf aktuelle Arbeitsmarktprobleme. Neben den Berichten aus ehemals realsozialistischen ost- und mitteleuropäischen Ländern steht eine Analyse der aktuellen Arbeitsmarktsituation eines westeuropäischen Staates: Am Beispiel Großbritanniens wird gezeigt, welche Folgen es haben kann, wenn sich eine westliche Industrienation von den Prinzipien des Wohlfahrtsstaates abwendet. Der letzte Beitrag „Der Traum vom neuen Menschen. Ein Rückblick“ thematisiert die Menschen-bilder der drei großen Gesellschaftstheorien, die unser Jahrhundert geprägt haben – Liberalismus, Sozialismus und christlich-konservatives Weltbild.

Der Titel des Heftes – „*Erwerbslosigkeit – ein Weg zu Europa? Rückblick und Ausblick auf ein Jahrhundert der Arbeitskräftepolitik*“ ist auch als ein Produkt dieses gesamteuropäischen Zusammenhanges zu lesen. Das Fragezeichen wird möglicherweise bald schon durch einen Punkt ersetzt werden müssen.

Andrea Ellmeier/Monika Pelz

Eigentümer, Herausgeber und Verleger: Institut für Wissenschaft und Kunst. Für den Inhalt verantwortlich: Dr. Helga Kaschl. Alle 1090 Wien, Berggasse 17/1. Satz und Druck: Bednarik & Eckerl Ges.m.b.H., 1170 Wien, Taubergasse 15, Tel. 46 16 65, Fax 45 93 89

## INHALT

Erna Appelt DER ARBEITSMARKT ALS VERGESELLSCHAFTUNGS- UND AUSGRENZUNGSZUSAMMENHANG .....	2
Andrea Ellmeier/Eva Singer-Meczes ERINNERUNGEN AN SCHLECHTE ZEITEN Erwerbslos in den 30er Jahren .....	8
Karin Berger WEIBLICHE ARBEITSKRÄFTE FÜR DIE „INNERE FRONT“ Mobilisierung im Nationalsozialismus .....	11
Ulla Weber-Felber ARBEITSMARKTPOLITIK DES ÖGB 1945–1957	16
Józefina Hryniewicz ARBEITSLÖSIGKEIT IN POLEN – Historische Perspektive und Gegenwart .....	20
Josef Faltus ARBEITSLÖSIGKEIT IN DER TSCHECHOSLOWAKEI IN DER ZWISCHENKRIEGSZEIT ...	24
Věra Jehličková ARBEITSMARKTPOLITIK IN DER CSFR .....	27
Jörg Roesler ARBEITSLÖS IN DER EX-DDR: Ursachen. Befindlichkeiten. Bewältigungsstrategien. ....	29
Tamás Gyekiczky ARBEITSLÖSIGKEIT IN UNGARN – Der Preis des Wandels? .....	34
Katalyn R. Furray JUGENDARBEITSLÖSIGKEIT IN UNGARN – Welche Bedeutung hat die Ausbildung? .....	38
Claire Wallace YOUNG PEOPLE, YOUTH POLICIES AND FAMILY COPING STRATEGIES IN BRITAIN .....	42
Monika Pelz DER TRAUM VOM NEUEN MENSCHEN Ein Rückblick .....	47
LITERATURAUSWAHL ZUM THEMA .....	51

Linie des Blattes: Verständigung der Öffentlichkeit über die Arbeit des Instituts für Wissenschaft und Kunst sowie Veröffentlichungen von wissenschaftlichen Arbeiten, die damit im Zusammenhang stehen.

# ARBEITSLOSIGKEIT IN UNGARN

## Der Preis des Wandels?

BUDAPEST, DEZEMBER 1990

### I. GRÜNDE GEGENWÄRTIGER ARBEITSLOSIGKEIT

#### EINIGE EMPIRISCHE FAKTEN

Die gegenwärtige Arbeitslosigkeit in Osteuropa ist auf der einen Seite die Folge des sogenannten realen Sozialismus. Immer gab es Arbeitslosigkeit in den sozialistischen Gesellschaften, aber sie war verborgen, wurde nicht amtlich registriert. Nun ist sie amtlich. Klassische Problemgruppen sind Frauen, Jugendliche, ungelernete Arbeiter, Angehörige ethnischer Minderheiten und ältere Arbeitnehmer.

Die Beschäftigungs-Schwierigkeiten ungelernerter und angelernter Arbeiter sind Anzeichen einer rationaleren Personalpolitik der Unternehmer. Sie indizieren das Ende einer extensiven Nutzung der Arbeitskraft, wie sie die letzten vierzig Jahre üblich war. Die dem sowjetischen Modell folgende Industriestruktur beruhte auf einfacher, ungelernerter Arbeit; auf manueller Arbeit, die rasch und massenhaft rekrutiert werden konnte. Diese Schicht von Arbeitern hatte ein geringes Schulbildungsniveau; die Mehrzahl von ihnen stand am Rand der Gesellschaft und der Arbeitsorganisation. Der Verlust ihrer Arbeitsplätze bedroht auch ihre soziale Integration.

Der Anfang einer ökonomischen Umstrukturierung zeigt sich jedoch auch in der Situation der Facharbeiter. Bereiche, die für die politische Führung Priorität hatten, und in die Milliarden von Investitionen und Ausbildungsgeldern gesteckt wurden, werden nunmehr wegen mangelnder Wettbewerbsfähigkeit der Produkte auf dem Weltmarkt stark eingeschränkt. Die betroffenen Facharbeiter geraten in eine kritische Lage, sie verlieren ihre elitäre Position, die sie „politischen Präferenzen“ verdankten und die in vielen Fällen bedeutende Privilegien mit sich brachte. Ihr Wissen, ihre Fähigkeiten, ihre Praxis, ihr Experten-tum haben auf einmal den Wert verloren; ihre Position wird möglicherweise auf die von ungelerten Arbeitern absinken. Die Rigidität des ungarischen Ausbildungssystems, seine Ausrichtung auf extreme Spezialisierung tragen zu dieser Entwertung bei.

Die Probleme von Berufsanfängern zählen zu den schwierigsten und ernstesten. Einige Beobachter sind der Ansicht: selbst wenn die Notwendigkeit einer Umstrukturierung sich nicht ergeben hätte, selbst wenn die Wirtschaftskrise sich nicht verschärft hätte, die Beschäftigungsprobleme der Berufsanfänger allein hätten das Gebäude traditioneller institutioneller Beschäftigungspolitik zusammenbrechen lassen. Im Hintergrund stehen bevölkerungspolitische Entscheidungen der letzten Jahrzehnte.

Gesetze der Stalin-Ära (das Abtreibungs-Verbot), gefolgt von pro-natalen Maßnahmen: Mütter erhalten ein monatliches staatliches Kindergeld bis zum dritten Geburtstag des Kindes, damit sie in dieser Zeit nicht erwerbstätig sein müssen, resultierten in beträchtlichen Geburtenzuwächsen, die sich jetzt auf den Arbeitsmarkt auswirken: In der ersten Hälfte der Neunzigerjahre werden mehr als 200 000 Arbeitssuchende auf den Arbeitsmarkt strömen.

Die Situation weiblicher Arbeitssuchender in Ungarn ist ebenfalls kritisch. Während ihr Beschäftigungsgrad hoch ist, ist ihr Einkommen niedrig. Weibliche Arbeit ist überrepräsentiert in einfacher manueller Tätigkeit, hauptsächlich angelernte Arbeit, sowie einfacher Büroarbeit. Nach den Erfahrungen der letzten Jahre sind weibliche Beschäftigte häufiger in solchen Unternehmen und Positionen, wo Kündigungen stattfanden. Für Verwaltungsbeamte und Angestellte ist die Lage unsicher geworden. Die Praxis wirtschaftlicher und sozialer Führung schuf eine riesige Bürokratie mit einem Heer von Beamten und Angestellten aller Positionen – die beinahe ein Viertel aller Beschäftigten ausmachten. Die Einschränkung der zentralen Rolle des Staates, die Rationalisierungen in der staatlichen Administration wirkt sich auf diesen Beamtenapparat (die Hälfte von ihnen sind Frauen) in großem Maßstab aus.

Alle diese Trends bedeuten auch, daß Arbeitslosigkeit kein „peripheres“ Phänomen mehr darstellt. Die neuen Gruppen, die davon betroffen sind – Facharbeiter, Verwaltungsangestellte – zeigen, was in Zukunft zu erwarten ist: der mögliche Kollaps einiger Arbeitsmärkte und das Versagen eines Instrumentariums, das dafür gedacht war, Arbeitskräftepolitik zu betreiben: Arbeitslosenunterstützung, Umschulungshilfen etc.

#### HISTORISCHE ENTWICKLUNG

Die verschiedenen Typen von Erwerbslosigkeit, wie konjunkturelle oder saisonale Arbeitslosigkeit waren ungarischen Ökonomen und Soziologen bekannt, ebenso wie eine „versteckte“ Arbeitslosigkeit. Von der Existenz einer „strukturellen Arbeitslosigkeit“ blieb man uninformiert, da Statistiken darüber entweder irreführend waren oder überhaupt fehlten. Und weil die soziale Position der Betroffenen so marginal war, daß sie der öffentlichen Aufmerksamkeit entgingen.

Das soziologische Konzept „strukturelle Arbeitslosigkeit“ benennt eine neue Form gesellschaftlicher Ungleichheit, verursacht durch Arbeitsmarkt-Seg-

mentation und einen langfristigen gesellschaftlichen Differenzierungsprozeß.

Die Arbeitskräfte-Politik vergangener Jahre war dirigistisch und unflexibel. In der Planwirtschaft existierte auch eine Arbeitskräfteplanung, aber sie funktionierte nicht. Die Möglichkeiten fachlicher Ausbildung und beruflicher Mobilität blieben dürftig – mit Ausnahme höchster technischer Qualifikationen. Die Wandlungsfähigkeit des Arbeitskräftepotentials (Umschulung) ist dementsprechend dürftig.

Kennzeichnend für eine Mangelwirtschaft beschränkter Ressourcen ist der ständige Bedarf nach Expansion. Dies führt uns zu den internen Beziehungen zwischen Arbeitsorganisation und Machtapparat – und bestimmten Interessen, die auf Unternehmens-Ebene mit der Personalpolitik verbunden wurden. Die Selbst-Aufblähung der Unternehmen beruhte auf einem stillschweigenden Konsens innerhalb der Unternehmensführung, mit dem Ziel einer stabilen Machtkontrolle. Personalleitern, die am kontinuierlichen Wachstum (der Belegschaft) interessiert waren, standen nicht Arbeitnehmervertreter gegenüber, sondern die staatliche Verwaltung. Beide Seiten hatten solcherart – wenngleich unterschiedliche Taktiken einsetzend – eine historisch gewachsene und legale strategische Kontrolle über den Einsatz der Arbeitskräfte. Beide Seiten trugen dazu bei, den Begriff Sicherheit mit struktureller Rigidität zu verbinden. Der externe Arbeitsmarkt war nicht imstande, hier eine Flexibilisierung einzuleiten. Stattdessen entwickelte sich ein „Sekundärer Arbeitsmarkt“. Auf diesem Markt änderte sich sowohl die Kontrolle wie auch die Mitbestimmung über die Nutzung von Arbeitskraft – ebenso natürlich die sie aushandelnden Parteien, und es entstand ein neues Arrangement. Die diversen Arbeitsmarktparteien und Gruppen übernahmen in diesem sekundären System neue Rollen, zugleich wurde aber auch ein neues System der Arbeitsmarktpaltung und der Ungleichheit geschaffen.

Mit der solcherart eingeleiteten Desintegration und Transformation des primären Systems begann eine neue Epoche ungleicher Arbeitsmarktchancen. Der sekundäre Arbeitsmarkt konnte tendentiell die Benachteiligung durch den primären Arbeitsmarkt kompensieren, gleichzeitig wurden wieder bestimmte Gruppen davon ausgeschlossen. Bestimmte Qualifikationen haben auf dem sekundären Arbeitsmarkt keinen Wert, während andere nur hier von Wert sind.

Die Beziehung zwischen der Kommunistischen Führung und dem Arbeitskräftepotential stellte eines der größten Probleme des „Sozialismus“ dar. Dies ist der Grund dafür, daß ein Arbeitsmarkt, eine Arbeitskräftepolitik nur rudimentär ausgebildet waren. Seit zwei Jahren haben wir Einrichtungen gegen Arbeitslosigkeit, doch bis heute fehlen Institutionen, die berufliche Mobilität unterstützen und fördern könnten. Auch entsprechende Strukturen fehlen.

Die Institutionalisierung eines externen Arbeitsmarktes wurde durch die politischen Machtverhältnisse verhindert. Ein „Arbeitsmarkt“ ist einerseits Ort von Solidarität und Koalition der Arbeitnehmer – dies

würde alternative Strategien der Beschäftigungs-, Lohn- und Verteilungspolitik mit sich bringen; und offensichtlich konnte eine monolithische Machtstruktur solche Alternativ-Strategien nicht dulden. Andererseits wurde der Arbeitsmarkt-Protagonist „Gewerkschaft“ auf einen internen Arbeitsmarkt verbannt, wo ihre Aktivitäten automatisch zum Scheitern verurteilt sind. Es gibt also kein flexibles, dynamisches und gleichzeitig integratives Arbeitsmarktsystem.

Die erste Phase der Industrialisierungswelle läßt sich hinsichtlich der Beschäftigungssituation etwa folgendermaßen darstellen:

- Zentrale Steuerung von Produktionsmittel, inkl. Arbeitskraft.
- Regulierung der Arbeitskräftenutzung durch politische und administrative Eingriffe.
- Abschaffung des externen Arbeitsmarktes; Steuerung des internen Arbeitsmarktes durch politische Prioritäten.
- Enge Bindung der Arbeitskräfte-Nutzung an die generellen Ziele der Wirtschaftsentwicklung.

Die zentrale Lenkung der Arbeitskräftenutzung bringt gravierende Probleme für breite Teile der Gesellschaft. Mögliche Konflikte werden durch die Anwendung von Polizeiterror unterdrückt. Weder konnte sich eine legale Tausch-Position der Teilnehmer am Arbeitsprozeß entwickeln, noch ein unabhängiger Schutz ihrer Interessen, Interessenvertretungen und Koalitionen.

Nach 1968, unter dem Slogan einer „Sozialistischen Marktwirtschaft“ wurde den Unternehmen eine beschränkte Unabhängigkeit zugestanden, die zentrale Verwaltung wurde reduziert, die Verteilung der Produktionsmittel wurde schrittweise dezentralisiert. Neue Mechanismen des Arbeitsmarktes wurden angewandt – wenn auch ein institutionalisierter externer Arbeitsmarkt gesetzlich nicht verankert wurde. Ideologische, politische und ökonomische Interessen verhinderten dies. Alle Änderungen konnten nicht das Prinzip aushöhlen, daß Arbeitskraft im Sozialismus keine „Ware“ ist. Ebenso wenig konnten freie Arbeitnehmer- oder Arbeitgebervertretungen mit einem „sozialistischen System“ vereinbart werden.

So hatte also durch vierzig Jahre hindurch das Beschäftigungssystem niemals auf einem effektiven, flexiblen Niveau funktioniert. Furcht vor sozialen Konflikten hatte die politische Führung immer wieder zu Pseudo-Zugeständnissen geführt, statt zu weitreichenden, radikalen Reformen. Niemals wurde die heilige Kuh „Vollbeschäftigung“ angerührt, nie die „erprobte“ Praxis der Arbeitskräftenutzung in Frage gestellt. Stattdessen griff man zum Mittel der Zuschüsse und Kredite, um die „Hebung“ des Lebensstandards zu finanzieren. Die Folge davon ist die Unfähigkeit zur innovativen Arbeitskräftepolitik.

Ein anderer Grund gegenwärtiger Arbeitslosigkeit ist ein doppelter Peripherisierungsprozeß. Osteuropäische Gesellschaften waren abgeschnitten oder lagen an der Peripherie des Weltwirtschaftssystems. Zugleich spielte sich ein ähnlicher Marginalisierungs-

prozeß in der inneren Struktur der Länder ab. Eine Verarmung der gesellschaftlichen Peripherie, mit der Gefahr der Entstehung einer „dualen Gesellschaft“. Peripherisierung ist ein altes Phänomen in Ungarn; unzureichende „Modernisierungs“-Versuche haben diesen Trend verstärkt. Der Abfall von Zentraleuropa, seit 1945 verstärkt, wirkte sich nicht nur in der Gesellschaftsstruktur aus, sondern in jedem Aspekt des institutionellen Systems. In den Achtzigerjahren wurde diese doppelte Peripherisierung so offensichtlich, daß der Wunsch, wieder aufzuholen und wieder Teil des zentralen Europas zu werden, zum Hauptpunkt politischer Parteiprogramme wurde.

Eine der Folgen der Peripherisierung ist strukturelle Arbeitslosigkeit – die solcherart einen bislang verborgenen Marginalisierungsprozeß offenlegt. Er ist einerseits Ergebnis einer sozialen Entwicklung (Modernisierung), von der ökonomisches Wachstum nur einer der Bestandteile ist; andererseits eine Folge der komplexen Krise osteuropäischer Staaten (fehlendes Kapital, veraltete Produktionskapazitäten, sinkendes Nationaleinkommen).

Die Wirtschaftsgeschichte der Achtzigerjahre ist eine Geschichte sich verschärfender Krisen, die – das ergeben sozioökonomische Forschungen – die Gesellschaft in ihren Grundlagen bedrohen. Die wachsende Anzahl der Krisensymptome wurde von der kommunistischen Regierung jedoch kaum ernst genommen; wichtige Entscheidungen wurden verschleppt. Das Vorhandensein der Krise zuzugeben, hätte bedeutet, das Versagen eines „Sozialismus“ anzuerkennen, dem man vierzig Jahre lang angehangen hatte, sowie das Fehlschlagen jener Maßnahmen, die als „Reformen“ deklariert worden waren. Gegen Kritik, Demonstrationen und Dissidenten richtete sich die volle Wucht des autoritären Regimes. Und auf einmal gab es da einen neuen, ungewohnten Begriff: Arbeitslosigkeit.

Auch heute ist die Zeit effektiver und stabiler Strukturreformen noch nicht gekommen. Eine wirkliche Transformation des politischen Lebens ist noch nicht vollzogen. Unsere Parteien sind noch nicht viel mehr als „Proto-Parteien“, deren Gestalt sich in Zukunft noch ändern wird. Diese ständige Parteienbewegung, diese „Krise der Politik“ ist ein weiteres Hindernis einer funktionierenden Arbeitsmarktpolitik.

Schließlich müssen wir von der Krise der Erkenntnisse, Werte und Normen sprechen. Früher hat „Vollbeschäftigung“ einen der höchsten Werte dargestellt – und sie bedeutete eine unflexible Struktur des Arbeitskräftepotentials. Die berufliche Position, die den gesellschaftlichen Status insgesamt definierte, hing ab von der Arbeitsplatzsicherheit. Dieses System ist zusammengebrochen.

## DER UNGARISCHE ARBEITSMARKT

Arbeitslosigkeit als ein neues Phänomen ist zugleich Anzeichen einer neuen Epoche. Es verstellt jedoch den Blick auf den Kernpunkt der Krise: das Totalversagen der gesamten Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, die bis dato betrieben wurde. Eine ihrer

Konsequenzen ist nun der mögliche Zusammenfall der von Arbeitslosigkeit Betroffenen mit den marginalisierten Bevölkerungsgruppen.

Teilarbeitsmärkte, die sich in den letzten Jahrzehnten entwickelt haben, sind ebenfalls in die Krise geraten. Man konnte von einem internen (betrieblichen) Arbeitsmarkt sprechen, von einem „sekundären“ Arbeitsmarkt und von regionalen Arbeitsmärkten. Auch sie brechen zusammen oder erleben tiefe Krisen. Daß ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung in ihrer gesellschaftlichen Position bedroht ist, ist Folge einer sozioökonomischen Struktur, in der kein externer Arbeitsmarkt alternative Beschäftigungsmöglichkeiten oder Raum für kollektive Aktionen bietet. Das Problem wird noch dadurch verschärft, daß auch die Sozialpolitik in ihrer Aufgabe versagt, den „Opfern“ des Arbeitsmarktes ausreichende Unterstützung zu gewähren.

Das neue Phänomen „Arbeitslosigkeit“ läßt es notwendig erscheinen, sich mit der Geschichte des Arbeitsmarktes zu befassen. Im folgenden werden vier Idealtypen gebildet, deren Besonderheiten als Grundlage einer historischen Analyse dienen können.

Typ 1: Die „klassischen Fünfzigerjahre“. Gezielte Versuche, den externen Arbeitsmarkt abzuschaffen; zentrale Kontrolle des internen Arbeitsmarktes – hauptsächlich entsprechend politischer Präferenzen. Einsatz – Karriere – Aufstiegschancen richtete sich nach dem Ausmaß der Anpassung an die Normen der politischen Führung. Nichtsdestoweniger zeichnet sich die künftige Segmentierung des internen Arbeitsmarktes ab – aus dem einfachen Grund, weil die „Sachlogik“ des Produktionsprozesses nicht völlig ausgeschaltet werden kann. Es gibt Anzeichen – illegaler – kollektiver Aktionen der Arbeiter; ebenso einer neuen Einstellung der Führungskräfte, die auf technisch-rationalen und nicht politischen Erwägungen basieren.

Typ 2: Der interne Arbeitsmarkt funktioniert relativ unbehelligt, der externe nur unter größten Schwierigkeiten: Jene, die es trotzdem auf ihm versuchen, in der Hoffnung auf bessere Karrieremöglichkeiten, Arbeitsbedingungen und ein höheres Einkommen, müssen mit negativen Sanktionen rechnen, langfristig mit Status-Einbußen. Einen externen Arbeitsmarkt zuzulassen, hätte bedeutet, Institutionen zuzulassen, in denen die Planungsstrategien der Regierung durch Gewerkschaften ständig in Frage gestellt worden wäre. Ein institutionalisierter (formeller) Arbeitsmarkt bedeutet alternative Planung, Ideen, Gruppierungen, Organisationen, die die offizielle Linie konkurrenzieren.

Typ 3: Allmählich beginnt der externe Arbeitsmarkt relativ frei neben dem internen Arbeitsmarkt zu funktionieren, doch seine institutionelle und ideologische Rechtmäßigkeit/Berechtigung ist noch längst nicht abgesichert. Eine Schwierigkeit seiner Institutionalisierung ist die Segmentierung. Sie neutralisiert die Chancen kollektiver Aktionen und von Interessensartikulationen. Vor allem die Ausschaltung der Gewerkschaften hat zu dieser Situation bei-

getragen. Berufliche Mobilität wurde durch das Arbeitsvermittlungsbüro torpediert, statt dafür ein professionelles institutionelles Netzwerk zu schaffen.

Typ 4: Ansätze zeigen sich, den externen Arbeitsmarkt zu institutionalisieren. Bewirkt wurde dies nicht nur durch großen sozialen Druck auf die Gewerkschaften, sondern auch durch das – nicht zuletzt dank des nicht ausreichend verankerten externen Arbeitsmarktes – schlechte Funktionieren der Wirtschaft. Eine der offensichtlichen Folgen: Arbeitslosigkeit.

Die negativen Auswirkungen des internen Arbeitsmarktes stehen in engem Zusammenhang mit der Kontrolle über den Produktionsprozeß. Mit ihr wurden in den frühen Fünfzigerjahren versucht, die totalitäre politische Macht auszudehnen. Intrinsischen Bedürfnissen der neuen Industriestrukturen wurde keine Aufmerksamkeit geschenkt. Kooperation – einer der entscheidendsten Faktoren effizienter Produktion – wurde nach undurchschaubaren Kriterien organisiert und verfügt.

Am Ende der „klassischen Fünfzigerjahre“ mit ihrer Dominanz der Großindustrie, ihrer Segmentierung des regionalen Arbeitsmarktes, mit der Objektivierung administrativer Anweisungen in der Unternehmensorganisation, stand die bürokratische Kontrolle der Arbeitsorganisation. Die Charakteristika eines internen Arbeitsmarktes entwickelten sich. Bewertung der Arbeitskraft, Beförderungschancen, Einkommenshöhe, Sanktionen und Belohnungen, Schulungsmöglichkeiten – alles hing von seinem Funktionieren ab. Eine Kluft tat sich auf in der sozialen Bewertung von Jobs und Leistungen. Schulische und betriebliche Berufsausbildung klafften auseinander, die Qualifikationsunterschiede wurden sedimentiert. Die peripheren Gruppen der Mikro-Gesellschaft des Betriebs wurden ident mit den peripheren Gruppen der Makrogesellschaft des Landes – ihre soziale Benachteiligung verstärkte sich auf diese Weise.

Der „interne Arbeitsmarkt“ bildete sich in den großen staatlichen Unternehmen, die während der Industrialisierungswelle im Rampenlicht standen. Diese Unternehmen hatten Vorrang, nicht nur in Entwicklungsprojekten und Investitionsplänen. Ihre Direktoren, die an der Spitze von pressure-Groups standen, konnten Einfluß auf grundlegende Entscheidungen der ungarischen Wirtschaftspolitik nehmen. Als ein Ergebnis des politischen „bargainings“ zwischen Industrie-Managern und politischen Führern wurde für die Leitung der großen Unternehmen relative Autonomie zugesagt. Diese Autonomie bedeutete auch die Entscheidung über Einsatz und Nutzung der Arbeitskräfte.

Die regionalen Arbeitsmärkte bauten sich auf der territorialen Segmentierung der ungarischen Gesellschaft auf, auf der Ungleichheit in der industriellen Entwicklung einzelner Gebiete, verursacht durch die territorialen Streuungen der großen Staatsbetriebe mit ihrem Beschäftigungsmonopol. Dank dieser territorialen Ungleichheit waren ein Viertel aller Beschäftigten Pendler, und bis in die Achtzigerjahre stieg

auch die Zahl der Wochen- und Monatspendler. Die Struktur der ungarischen Industrie spielte sich in der territorialen Teilung des Arbeitsmarktes – sie trug in manchen Regionen Züge einer „Monokultur“ und war charakterisiert durch die Dominanz der Schwerindustrie. Alle Entwicklungsstrategien verliefen einseitig in diese Richtung und boten keine Chance für eine Veränderung der Situation.

## II. DIE NOTWENDIGKEIT EINER AKTIVEN ARBEITSMARKTPOLITIK

Der ungarische Staat ist schließlich dahin gekommen, die Entwicklung einer selbständigen Gewerkschaftsbewegung als soziale Notwendigkeit zu akzeptieren – die Schaffung von politischer Demokratie und die Institutionalisierung eines externen Arbeitsmarktes.

Gesetze werden ausgearbeitet, Normen spezifiziert, Rechte und Verpflichtungen künftiger Partner im Tauschprozeß auf dem Arbeitsmarkt festgelegt. Um wirkliche Lebensfähigkeit und Effizienz zu erreichen, müssen Entwicklungsbedingungen geschaffen werden, die es derzeit noch nicht gibt; Basis dafür wäre die Innovation von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik.

Der zentralistische Staatsapparat zersplittert in eine Anzahl unabhängiger, stark hierarchischer Bürokratien. Aber eine aktive Arbeitsmarktpolitik kann weder mit einem zentralistischen System in Einklang gebracht werden, noch mit bürokratischen Methoden und Abläufen. Aktive Arbeitsmarktpolitik eröffnet einen breiten Handlungsspielraum für regionale Akteure des Arbeitsmarktes und erfordert eine Kongruenz entsprechender institutioneller Lösungen. Institutionalisierte organisatorische Lösungen müssen koordinierbar sein, präzise rechtliche Regelungen müssen geschaffen werden, und – um all dies zu realisieren – ist eine klare politische Zielsetzung der Regierung unerlässlich.

Entscheidend für den Erfolg einer aktiven Arbeitsmarktpolitik ist auch die Kooperation der Sozialpartner. Leitlinien für Kooperation und Solidarität fehlen in der ungarischen politischen Kultur der vergangenen Dekaden, und soziale Spannungen, verstärkt durch die Krise, bedrohen selbst den geringen existierenden Level von Toleranz und Zusammenarbeit.

... Jene Prozesse in der ungarischen Gesellschaft, die bis jetzt dominierend waren auf dem Gebiet der Berufsausbildung, der Sozialpolitik, des Wohlfahrtswesens, Geld- und Versicherungswesens, sollten im Sinn einer aktiven Arbeitsmarktpolitik analysiert, Neubewertet und verändert werden. Um diese komplexen Veränderungen zu bewirken und um ein neues System von Institutionen aufzubauen, benötigt man neue professionelle Fähigkeiten, neue Werte und neue Handlungsmuster. So ist z.B. die bisherige Praxis der Finanzpolitik, die primär auf Umverteilung beruhte, aller Wahrscheinlichkeit nach nicht ausreichend für die Zukunft. Es genügt nicht länger, kosmetische Änderungen vorzunehmen, eine genuine

---

Erneuerung staatlicher Verwaltung ist unerlässlich.

Flexibilität stellt ein anderes Hauptproblem dar. Dies betrifft die Werte und Normen eines ökonomischen Systems, das bis jetzt Flexibilität nicht kannte, ja sie sogar bestrafte. Was die Institutionen angeht, so ist Flexibilität nur zu sichern, wenn ein Hintergrund von Stabilität gewährleistet bleibt. So z.B. muß eine Arbeitsmarktverwaltung die Existenz und den Sozialstatus der Arbeitssuchenden sichern, die sich umschulen lassen wollen.

Dementsprechend haben wir keine andere Alternative als einen Wertewandel anzustreben und zu befördern, denn der „real existierende Sozialismus“ hat der Gesellschaft ein Konzept von Rigidität und

Unveränderlichkeit auferlegt und einzelne Berufe und ihre gesellschaftliche Wichtigkeit glorifiziert: Bergarbeiter, Metallarbeiter etc.

Eine genuine Erneuerung des Beschäftigungssystems kann nur als Resultat eines langwierigen, erfolgreichen Prozesses notwendiger Änderungen erwartet werden. Und umgekehrt: Nur durch eine dynamische, flexible und effiziente Nutzung des Arbeitskräftepotentials können Innovationen in der Arbeitsorganisation bewirkt werden, die der ungarischen Wirtschaft entscheidende Impulse geben und ihr aus der Sackgasse heraushelfen.

*Aus dem Englischen übersetzt von Monika Pelz.*

---

KATALYN R. FORRAY

## JUGENDARBEITSLOSIGKEIT IN UNGARN

### Welche Bedeutung hat die Ausbildung?

BUDAPEST, FEBRUAR 1991

---

1990 berichteten die amtlichen Stellen in Ungarn über eine Vollbeschäftigung: die Rate der gemeldeten Arbeitslosen lag unter 1,0%. Die Lage kann und wird sich drastisch ändern; nach offiziellen Schätzungen wird sich die Zahl der Arbeitslosen auf etwa 200 000 belaufen; sie kann auch noch höher steigen – eventuell 10 % der Beschäftigten erreichen, d.h. sie würde dann um 500 000 liegen. Die Situation trifft die ungarische Gesellschaft unerwartet. Von den Makrosystemen der Politik bis zu den einzelnen Familien und Personen ist man auf die wirtschaftlichen, sozialen und psychologischen Folgen einer Massenarbeitslosigkeit nicht vorbereitet.

Die drohende Massenerwerbslosigkeit trifft eine Gesellschaft, die – neben dem Druck zur technologischen Weiterentwicklung, neben der Durchsetzung intensiverer und marktorientierter Produktion – die neuen Aufgaben des Systemwandels, der Besitzreform und geänderter Marktverhältnisse bewältigen muß.

Auf der Mikroebene des Einzelnen und der Familien geht es nicht nur um eine verschlechterte wirtschaftliche Situation, um die Notwendigkeit eventueller beruflicher Umbildung, um die negativen psychischen Folgen von Erwerbslosigkeit; es fehlen nicht nur „soziale Netze“. Neben all diesen Problemen müßte die ungarische Gesellschaft das Problem eines umfassenden Wertwandels lösen. Unsere „sozialistischen Gesellschaften“ bauten ein Wertesystem auf, in dessen Mittelpunkt der berufstätige Mensch stand. Erwerbslose, als „nicht arbeitend“ abgestempelte Personen waren in den vergangenen vierzig Jahren nicht als Opfer dargestellt worden, sondern als Faulenzer, Verbrecher oder sogar „Feinde der Ge-

sellschaft“. Dabei gab es in Wahrheit niemals „Vollbeschäftigung“ – besonders Frauen ländlicher Gebiete fanden oft keine Anstellung. Dennoch galt Erwerbslosigkeit quasi als gesetzwidrig, wurde in bestimmten Fällen sogar mit Haftstrafen belegt.

Im Unterrichtssystem wurde die Jugend vor allem für die Arbeit in staatlichen Großbetrieben vorbereitet. Bestreben der Bildungspolitik war es jahrzehntelang, in den Schulen – von den allgemeinen achtjährigen Pflichtschulen bis zu den Gymnasien – irgendeine Form der manuellen Ausbildung einzuführen. Verschiedene Formen des polytechnischen Unterrichts, „praktische Wahlfächer“ in den Gymnasien, die „sozialistische Arbeitsschule“ waren typische Ansätze. Doch diese Orientierung an manueller Arbeit bewirkte eine Abnahme des Ausbildungsniveaus in den allgemeinbildenden Schulen, mit Ausnahme elitärer Schulen und Gymnasien im großstädtischen Bereich.

Ideologisch wurde also auf Ebene der Bildungspolitik nicht nur Berufstätigkeit, sondern die vor allem manuelle Industriearbeit zur wertvollsten gesellschaftlichen Leistung hochstilisiert. Die Struktur der Berufsausbildung – sowohl in den „Fachmittelschulen“ (vierjährige Vollzeitschule mit Matura) als auch in den Berufsschulen – war (und ist zur Zeit noch immer) auf dieses Ziel ausgerichtet, mit relativ geringen theoretischen und allgemeinpraktischen Elementen und einem hohen Grad an Spezialisierung. Besonders auffällig ist die Konzentration auf Industriearbeit und Landwirtschaft. Es gibt z.B. eigene Mittelschulen für Geflügelzucht, Rinderzucht, Schlosser und Lokomotivführer etc. Diese hochspezialisierte Ausbildung im Sekundarbereich ist auf der