

Zsuzsa Ferge Arbeitslosigkeit in Ungarn

***Zusammenfassung:** Nach einer Phase der politisch motivierten aber ökonomisch ineffektiven Vollbeschäftigung führten die wirtschaftlichen Veränderungen auch in Ungarn zur Arbeitslosigkeit. Es werden die verschiedenen Formen der Arbeitslosigkeit und die Reaktionen des politischen Systems dargestellt und Möglichkeiten einer Beschäftigungspolitik erörtert.*

Wird eine neue Ideologie gebraucht?

Von den frühen sechziger bis Mitte der achtziger Jahre herrschte in Ungarn Vollbeschäftigung. Sie wurde erreicht, weil eine Ideologie sie forderte. Nach dieser Ideologie ist der Sozialismus eine auf Arbeit gegründete Gesellschaft. Der Staat hat die Verpflichtung, Arbeitsplätze zu schaffen, und die Individuen haben die Verpflichtung, sie anzunehmen. Das nennt man »das Recht und die Verpflichtung zur Arbeit«. Dementsprechend braucht jeder einen Arbeitsplatz, vorzugsweise im staatlichen Sektor, der ohnehin bald hegemonial werden sollte.

Die massenhafte Schaffung von Arbeitsplätzen begann in Ungarn direkt nach dem Krieg. In den sechziger Jahren wurde ein Niveau erreicht, das man als Vollbeschäftigung bezeichnen kann. Dies war kein künstlich hervorgerufener Prozeß, sondern wesentlicher Bestandteil einer Politik der extensiven Industrialisierung. Das schnelle ökonomische Wachstum wurde durch eine ungewöhnlich hohe Rate von Kapitalinvestitionen abgesichert, die durch das relativ niedrige Niveau der Löhne und Sozialleistungen möglich wurde. Nichtsdestoweniger hatte diese Art Entwicklung ihre Vorteile. Sie bot gleichermaßen Männern und Frauen Arbeitsplätze. Sie bot sogar den fast analphabetischen früheren Armen, die in jeder anderen Industrie als »nicht zu beschäftigen« gegolten hätten, relativ stabile Arbeitsplätze. Daher war es höchstwahrscheinlich die gesellschaftlich wirkungsvollste Art und Weise, die Massenarmut der Vorkriegszeit radikal einzudämmen. Gleichzeitig wurde sie, indem sie (wenn auch auf niedrigem Niveau) existentielle Sicherheit bot, zu einem der wichtigsten Legitimationsfaktoren.

Dieser Prozeß hatte jedoch einen entscheidenden Nachteil. Wie überall in der Planwirtschaft verlangte die Ideologie nicht mehr, als daß die Ziele formal erreicht wurden. Als die Vollbeschäftigung einmal erreicht war, d.h. praktisch jeder einen Arbeitsplatz hatte, war die politische Führung auch nicht länger an substantiellen oder qualitativen Fragen der Beschäftigung interessiert. Es gab keine radikalen Versuche, die eingebauten Ungleichheiten der gesellschaftlichen Arbeitsteilung durch eine Qualifikation sowohl der Menschen als auch der Arbeitsplätze aufzuheben. Den Ge-

danken humaner Arbeitsplätze gab es praktisch nicht, stattdessen haben sich in den letzten zehn Jahren verschiedene moderne Versionen des Taylorismus verbreitet.

Die 1969 begonnene ökonomische Reform hat neue Elemente in die Wirtschaft eingeführt: die Bedeutung der zentralen Planung nahm ab, es gab mehr Raum für indirekte Steuerungen und Marktmechanismen. Diese Veränderungen wirkten sich auf die frühere formale Verpflichtung zur Vollbeschäftigung nicht aus. Im Gegenteil, es wurden neue Instrumente gesucht, um sie sicherzustellen. Zu den wichtigsten gehörten die neuen Lohnbestimmungen, die das durchschnittliche Lohnniveau der Unternehmen zentral festlegten. Dadurch gewannen die Betriebe ein Interesse, eine große Zahl sehr niedrig bezahlter Arbeiter einzustellen – um relativ hohe Gehälter an einige Leute in Schlüsseljobs zahlen zu können. Diese und ähnliche Maßnahmen haben eine chronische Arbeitsverknappung hervorgerufen, die kurzfristig die Position der Arbeiter, auch schlecht qualifizierter, verbesserte.

Die Wirtschaftsreform ging nicht weit genug, um die Ökonomie neu zu strukturieren. Inzwischen ist klar geworden, daß die Wirtschaftsreform in den frühen Siebzigern hauptsächlich deshalb gestoppt wurde, weil die politische Reform, die die Machtstruktur hätte ändern können, nicht stattfand. Veraltete und leistungsschwache Industriezweige blieben unangetastet – hauptsächlich wegen der starken Machtpositionen der »Lobby der Schwerindustrie« und der zentralen Bürokratien ganz allgemein. Diese Rigidität, zusammen mit der oben erwähnten Lohnregulierung, wirkte sich auf die gesamte Struktur der Arbeitsplätze aus: ein Viertel oder ein Fünftel der Arbeitskräfte arbeiten weiterhin an veralteten, leistungsschwachen, anspruchlosen, häufig gesundheitsschädlichen Arbeitsplätzen.

Die offizielle Vollbeschäftigung ging immer einher mit einer gewissen Arbeitslosigkeit¹. Arbeitslos waren vor allem Menschen, die häufig den Arbeitsplatz wechselten, Saisonarbeiter, verschiedene Arten von Wanderarbeitern und Gelegenheitsarbeiter². Die Tatsache der Arbeitslosigkeit wurde zwar von Sozialforschern anerkannt, offiziell aber lange Zeit als nichtexistent behandelt. Die Realität durfte der Ideologie nicht widersprechen. Wenn die Ideologie proklamierte, die Arbeitslosigkeit (oder auch Armut oder Obdachlosigkeit) sei abgeschafft, dann wurden der stalinistischen Tradition folgend diese Begriffe selbst zum Tabu. Diese Situation hat sich seit Anfang der achtziger Jahre wieder geändert. Die Weltkrise hat, wenn auch mit einer gewissen Verzögerung, das Land getroffen. Die Verlangsamung des Wirtschaftswachstums, die Verschlechterung der terms of trade, die hohen Auslandsschulden und das chronische Haushaltsdefizit haben grundlegende Veränderungen in der Wirtschaft erzwungen. Die Restrukturierung der Wirtschaft und die Verringerung der Haushaltsdefizite haben erste Priorität erlangt. Betriebe wurden ermutigt, Kosten durch den Abbau leistungsschwacher »Überbeschäftigung« zu senken.

Es wurde ein »Konkursgesetz« verabschiedet, wonach hoffnungslos übersubventionierte Unternehmen in Konkurs gehen können. Arbeitskräfte wurden für die Betriebe sehr kostspielig, weil die Löhne mit sehr hohen Nebenkosten belastet wurden. Als Konsequenz dieser Maßnahmen ist die frühere Arbeitsplatzsicherheit verschwunden, und Arbeitslosigkeit wurde zu einer realen Bedrohung.

Es dauerte jedoch mehrere Jahre, bevor sich die frühere Vollbeschäftigungs-ideologie der neuen Realität anpassen konnte. Die Veränderungen erfolgten schrittweise. Zunächst lautete der offizielle Standpunkt, der frühere Begriff der Vollbeschäftigung müsse »neu interpretiert werden«: Vollbeschäftigung könne nicht volle Arbeitsplatzsicherheit implizieren. Arbeitsplätze bei einem einzelnen Betrieb könnten verloren gehen – aber es würden immer genug andere Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Die nächste ideologische Formel lautete, daß »wir fest auf dem Boden der Vollbeschäftigung stehen bleiben«, nur die Verantwortlichkeiten änderten sich. Die Betriebe seien verantwortlich für wirtschaftliche Beschäftigung, und der Staat sei verantwortlich für die Vollbeschäftigung. Nach einiger Zeit erwies sich, daß der Staat selbst diese reduzierte Aufgabe nur schwer erfüllen kann. Da die Arbeitslosigkeit politisch und ideologisch noch nicht zu akzeptieren war, fand man euphemistische Begriffe, um das neue Phänomen zu umschreiben. So sprach nun z.B. die Presse von »Übergangsschwierigkeiten, Arbeitsplätze zu finden«.

Seit 1986 ist augenscheinlich geworden, daß die »ökonomische Restrukturierung« in erster Linie den Abbau von Arbeitsplätzen bedeutet, und daß unter diesen Bedingungen der Staat nicht länger die Vollbeschäftigung gewährleisten kann. Erst in der zweiten Hälfte des Jahres 1987 tauchte der Begriff Arbeitslosigkeit im offiziellen Vokabular auf. Gleichzeitig wurde die frühere Ideologie »modernisiert«. Vollbeschäftigung wird noch immer zum langfristigen Ziel erklärt, aber zur Zeit »muß anerkannt werden, daß die Arbeitslosigkeit notwendig ist« in einer Wirtschaft, die die Marktgesetze akzeptiert. (Die »notwendige« Arbeitslosenrate wird nicht näher spezifiziert, aber es wird stillschweigend zugestanden, daß sie weit höher liegen kann als die bereits existierenden zwei Prozent.)

Die offizielle Anerkennung der Arbeitslosigkeit ist einerseits ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Sie ist eine wesentliche Bedingung für ein normales politisches Leben. Auch ist sie die Vorbedingung, um mit der Arbeitslosigkeit umzugehen, sie zu mildern oder zu beseitigen. Andererseits jedoch führen die derzeitigen offiziellen Ansichten – bewußt oder unbewußt – zu einer defensiven Arbeitsmarktpolitik, die den Opfern ex post Schutz gewährt, aber unfähig ist, ernsthafte Probleme zu vermeiden. Wenn Arbeitslosigkeit als Notwendigkeit betrachtet wird, dann kann das Elend der Arbeitslosen gemildert werden, aber – wie es hohe Funktionäre inzwischen wiederholt erklärten – die Gesellschaft muß lernen, wie sie langfristig mit der Arbeitslosigkeit leben kann.

Gültig ist nach wie vor die andere offizielle Ansicht, die zwischen Vollbeschäftigung und effizienter Beschäftigung unterscheidet. Sie kann auf verschiedene Art interpretiert werden. Sie könnte bedeuten, daß der Staat dafür verantwortlich ist, Bedingungen zu schaffen, die es jedermann ermöglichen, effizient zu arbeiten, oder zumindest einen anständigen Arbeitsplatz mit anständiger Bezahlung zu erhalten. Zur Zeit hat eine andere Interpretation jedoch größeren Einfluß. Diese Interpretation legt nahe, daß es Menschen gibt, die nicht effizient beschäftigt werden können. Um für sie Arbeitsplätze zu beschaffen, muß der Staat außerhalb der normalen gesellschaftlichen Arbeitsorganisation ein Beschäftigungssystem schaffen. Da diese Arbeitsplätze qua

definitionem ineffizient sind, sind es nur Pseudo-Arbeitsplätze, Ersatzarbeitsplätze, die aufgrund der sozialen Verpflichtung des Staates geschaffen worden sind. Ihre Organisation und Entlohnung wie auch der Zugang zu ihnen kann sich vom Üblichen des »normalen« Arbeitsmarktes unterscheiden. Tatsächlich kann dieses zweite System mit relativ niedrigen Löhnen arbeiten, lediglich unattraktive Arbeitsplätze anbieten, und die Annahme eines solchen Arbeitsplatzes kann gesetzlich erzwungen werden. Es bedeutet daher, daß der Gedanke einer gesellschaftlichen Arbeitsorganisation, die alle Individuen als Bürger auf gleicher Stufe integriert, aufgegeben wird, indem die als ineffizient geltenden Arbeitskräfte dauerhaft abgesondert werden. Ein segmentierter und desintegrierter Arbeitsmarkt wird so institutionalisiert. Auch das Verfassungsrecht auf Arbeit wird so entweder zu einer Zwangsmaßnahme oder zu einer Gnade³. Das Schicksal der Vollbeschäftigung ähnelt dem vieler anderer gesellschaftlicher Werte. Die alten Methoden haben sich als ungeeignet erwiesen, das ursprüngliche Ziel zu erreichen. Die Anerkennung des (zumindest teilweisen) Scheiterns führte nicht zu einer gründlichen Analyse der Ursachen der Probleme, sondern zu der fatalistischen Hinnahme des Scheiterns. Dann besteht der einzige Ausweg in der Erklärung, das Ziel sei unrealistisch gewesen und müsse daher aufgegeben oder radikal modifiziert werden.

Während die Arbeitslosigkeit als Notwendigkeit akzeptiert und von einigen sogar als Mittel zur Verbesserung der Arbeitsdisziplin begrüßt wird, werden ihre schädlichen Auswirkungen häufig ignoriert. Es wird vergessen, daß die auf Betriebsniveau erreichte ökonomische Rationalität auf der volkswirtschaftlichen Ebene Verschwendung und Irrationalität produziert. Kaum jemals wird das umfangreiche Material aus Ländern mit einer hohen Arbeitslosenrate zur Kenntnis genommen, wonach Arbeitslosigkeit schwere soziale Schäden mit sich bringt (wie Ansteigen der Krankheitsziffern, der Selbstmorde oder des Alkoholismus).

Arbeitslosengeld ist eine absolut notwendige, aber zweifelhafte Kur. Ist es niedrig, besteht die Konsequenz in zunehmender Armut und der Ausbreitung verschiedener Formen der Kriminalität. Ist es großzügig, kann es sich gegen die Aufnahme »regulärer« Arbeit auswirken und dazu anreizen, in der zweiten versteckten Ökonomie zu arbeiten, wodurch sich das Steueraufkommen weiter verringert⁴. Vor allem aber führt die Arbeitslosigkeit ein neues Element der sozialen Ungleichheit ein. Indem zwischen »notwendigen« und »nutzlosen« Menschen unterschieden wird, zerstört man das soziale Gefüge von Gesellschaften, in denen die Teilnahme an der gesellschaftlichen Arbeit den wichtigsten Integrationsfaktor und eine der Grundlagen einer gemeinsamen Kultur bildet.

Der alte, formale Begriff der Vollbeschäftigung bedarf sicherlich der Neuinterpretation. Aber anstatt den Begriff auszuweiten, bis er sogar mit einer hohen Arbeitslosenrate vereinbar ist, sollte er eine wirklich andere Bedeutung erhalten. In dieser »Neuinterpretation« müßten die folgenden Elemente betont werden:

a) Vollbeschäftigung sollte sich auf Arbeitsplätze beziehen, die rational und effizient nicht nur nach ökonomischen, sondern auch nach sozialen und menschlichen Maßstäben sind. Auf längere Sicht impliziert diese Forderung, daß die Fähigkeiten einer

Person und die Anforderungen seines/ihrer Arbeitsplatzes in Einklang stehen. Kurzfristig impliziert es die Abschaffung von Arbeitsplätzen, die humanen Ansprüchen nicht genügen.

Die formale und unmittelbare ökonomische Rationalität dürfte nicht das einzige Kriterium für Arbeitsplätze sein. Der sozialen Rationalität sollte die gleiche Bedeutung zubilligt werden, zumindest wenn bestimmte soziale und menschliche Werte Allgemeingut sind. So könnte es als sozial effizient betrachtet werden, wenn die spaltende Segregation abgeschwächt wird; wenn in der Arbeitswelt weniger Herrschaft und Unterordnung existiert; wenn es behinderten Personen durch Ausbildung, Weiterbildung, Rehabilitation und besondere Arbeitsbedingungen ermöglicht wird, ihren Lebensunterhalt selbst zu verdienen, statt von sozialer Hilfe abhängig zu sein. Zur Zeit nimmt die Zahl dieser Arbeitsplätze trotz gegenteiliger Bestimmungen ab. Und es sollte auch kein Zweifel mehr an der sozialen Effizienz vieler Arbeitsplätze bestehen, die in Ungarn noch immer als »unproduktiv« bezeichnet werden (teilweise aus ideologischen Gründen, z.B. wegen der dogmatischen Interpretation des Marxismus, und teilweise aus strukturellen Gründen, wegen der großen Macht derer, die in der materiellen Produktion Spitzenpositionen einnehmen). Die sogenannten unproduktiven Arbeitsplätze sind diejenigen im Gesundheitswesen, in der Ausbildung, in kulturellen und sozialen Bereichen einschließlich der Forschung auf solchen Gebieten. Es ist bekannt, daß diese Dienste neben ihrer positiven Wirkung auf die Lebensqualität auch ökonomische Effektivität aufweisen. Aufgrund der gegenwärtigen Sorge um das Haushaltsdefizit sind viele dieser Dienstleistungen von Etatkürzungen bedroht.

b) Vollbeschäftigung sollte nicht (wie es bisher der Fall war) absolute Arbeitsplatzsicherheit bedeuten, aber die Sicherheit des Arbeiters, d.h. die Sicherheit, einen angemessenen neuen Arbeitsplatz zu finden, ist eine Notwendigkeit. Tatsächlich bildet diese Sicherheit das wichtigste Element einer weitreichenden ökonomischen Restrukturierung ohne unangemessene Spannungen.

c) Vollbeschäftigung im obigen Sinne kann nicht »spontan« erreicht werden, d.h. nicht allein durch Marktmechanismen. Sie erfordert einen starken sozialen Druck »von unten« und massive Anstrengungen des Staats, die auf einen gesellschaftlichen Konsens gegründet sind. Selbst in diesem Fall wird »absolute« Vollbeschäftigung nie vollständig erreicht werden. Daraus folgt die Notwendigkeit, Arbeitslosenunterstützung und viele andere Instrumente einzuführen, die dazu beitragen, die schädlichen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit zu überwinden.

Die Auseinandersetzung mit der Art der Beschäftigung ist für Ungarn ein relativ neuer Punkt. Lange Zeit bedeutete »richtige« Beschäftigung Arbeitsplätze im staatlichen Sektor. Angesichts der schrittweisen Ausbreitung und Akzeptanz von Marktmechanismen, wird zumindest im Prinzip anerkannt, daß die verschiedenen Sektoren (des Staates, der Kooperativen und des privaten Sektors einschließlich Einzel- und Kollektivunternehmen) gleichberechtigt sind. Ein neues Problem entsteht jedoch aus der Ablehnung von ökonomisch ineffizienten, zentral subventionierten Produktionsformen. Es entwickelt sich eine neue Ideologie, derzufolge nur profitable Organisationen

ein Recht auf Existenz haben. Die Existenzberechtigung von Non-profit-Organisationen oder subventionierten Einrichtungen (soweit sie mit dem Markt vereinbar sind) wird gegenwärtig in Zweifel gezogen. Zumindest sind die gesetzlichen Regelungen und die politische Unterstützung für ihre Durchsetzung nach wie vor ungelöste Fragen, und das macht es schwierig, mit Hilfe derartiger Organisationen Arbeitsplätze zu schaffen.

Eine weitere Ungewißheit in Bezug auf »richtige« Beschäftigung hängt mit der Arbeit zusammen, die im oder um den Haushalt herum verrichtet wird. Es verbreitet sich die Ansicht, diese Art Arbeit – wie Kinderbetreuung und -erziehung, der Bau des eigenen Hauses, Pflege Kranker oder Alter – sollte ebenfalls als Arbeit betrachtet und entsprechend bezahlt werden⁵. Während die Notwendigkeit und der soziale »Nutzen« dieser Arbeiten nicht geleugnet werden kann, und eine soziale Absicherung mit ihnen verbunden werden sollte, habe ich doch einige Vorbehalte, sie in bezahlte Arbeitsplätze zu verwandeln. (Meine Zweifel gründen sich auf die Erfahrungen mit dem seit zwanzig Jahren bestehenden Kindergeld.) Erstens sind Menschen, die zu Hause arbeiten, in keiner echten Verhandlungsposition. Daher wäre ihr Lohn sehr niedrig, was zu einer Form neuer Armut führen würde. Zweitens besteht die Mehrheit derer, die zur Pflege oder Kinderbetreuung zu Hause bleiben, zur Zeit aus Frauen, und das wird wahrscheinlich auch so bleiben. Daher würde ihre soziale Position, die sich in den letzten Jahrzehnten, wenn auch unvollständig und unter großen Schwierigkeiten, langsam verbessert hatte, aufs neue unterminiert. Sie würden schlecht bezahlte Hauspflegerinnen werden – und müßten für diese soziale Gnade auch noch dankbar sein. Wenn man allerdings zwischen Arbeitslosigkeit und bezahlter Hausarbeit wählen muß, wäre die zweite Option offensichtlich die bessere. Die Frage lautet aber, ob dies die einzige Wahl ist.

Um es zusammenzufassen: Statt einer »neuen Ideologie«, die den alten, mangelhaften Begriff der Vollbeschäftigung nicht zu kritisieren vermag und Zwangsmaßnahmen sowie Arbeitslosigkeit als Notwendigkeiten anerkennt, bedürfte es eines neuen Begriffs der Vollbeschäftigung. Der frühere Dogmatismus sollte durch eine neue Politik ersetzt werden, durch eine neue Kombination aus Marktmechanismen, demokratischen sozialen Bewegungen und staatlichen Maßnahmen.

Der Umgang mit der Arbeitslosigkeit

Der Umgang mit der Arbeitslosigkeit hängt offensichtlich von ihrer sozialen Wahrnehmung ab. Es ist inzwischen bekannt, daß der aufsteigende Kapitalismus Massenarbeitslosigkeit produzierte, daß aber, wie Hobsbawm hervorhob, das intellektuelle Handwerkzeug fehlte, um den wahren Charakter des neuen Phänomens zu erkennen. Die Arbeitslosen wurden daher weiterhin nach den alten Maßstäben beurteilt, als die schuldhaft oder schuldlos Armen. Die arbeitsfähigen Arbeitslosen galten als arm »aufgrund eigenen Verschuldens«. Es wurde ihnen jede Hilfe verweigert, und häufig wurden sie schwer bestraft.

Die Beziehung zwischen den kapitalistischen Eigentumsformen, den Marktmechanismen einschließlich des Arbeitsmarktes und der Arbeitslosigkeit wurde erst verständlich, seit die Marktgesellschaft voll ausgebildet war, d.h. gegen Mitte des letzten Jahrhunderts. Und es dauerte noch länger, bis nicht nur die sozialen Ursachen der Arbeitslosigkeit anerkannt wurden, sondern auch ihre Milderung als eine öffentliche Aufgabe betrachtet und den Betroffenen das Recht auf öffentliche Unterstützung zugebilligt wurde. Dieses Ergebnis stellte sich nicht von selbst ein. Die Arbeiterbewegung spielte eine entscheidende Rolle bei der Institutionalisierung der Arbeitslosenunterstützung. Wo die Arbeiterbewegung schwach war, wie im Vorkriegsungarn, blieben auch die alten Praktiken in Kraft. Arbeitslosigkeit wurde durch Unglück und »eigenes Verschulden« erklärt, die Betroffenen eher bestraft als unterstützt (vgl. Ferge 1986).

Die Entwicklung des neueren Umgangs mit Arbeitslosigkeit in Ungarn ähnelt in gewisser Weise dem Entwicklungsmuster im Kapitalismus – obwohl sie weniger von historischen als von politischen und ideologischen Kräften beeinflusst wurde. Da die Ideologie die Arbeitslosigkeit als soziales Phänomen leugnete, konnte existierende Arbeitslosigkeit nur als Ergebnis individuell abweichenden Verhaltens erklärt werden, und später, als die Arbeitslosigkeit zunahm, als Ergebnis des abweichenden Verhaltens kleiner Gruppen. Diese Situation dauerte bis in die frühen achtziger Jahre. Zu jener Zeit bestand die Gruppe der Arbeitslosen aus ungelernten oder ungebildeten Arbeitern; aus Menschen, die öden, schlecht bezahlten Arbeitsplätzen entflohen; aus Saisonarbeitern, die häufig auf den nächsten Job warten mußten. Die gewaltige soziale Umwälzung nach 1945 war an ihnen vorbeigegangen, und sie konnten nicht von ihr profitieren. Dieses gemeinsame soziale Schicksal wurde jedoch ignoriert, und die schlechte Lage der »unregelmäßig Beschäftigten« oder Arbeitslosen wurde lediglich mit »eigenem Verschulden« erklärt. Als der Arbeitsmarkt enger wurde, konnten die Etiketten, die man ihnen anheftete (undiszipliniert, unzuverlässig, Erschleicher von Krankengeld etc.), gegen sie benutzt werden, wenn der Betrieb sie loswerden wollte. Ihre Neueinstellung wurde erschwert, teils durch die Wiedereinführung einer älteren Verwaltungsmaßnahme (daß jemand, der mindestens dreimal in einem Jahr den Arbeitsplatz wechselte, vom vierten Betrieb ohne Angabe weiterer Gründe abgelehnt werden konnte), teils durch eine neue Haltung, die von den Massenmedien verbreitet wurde. Von den fünfziger bis Anfang der achtziger Jahre herrschte eine politische Erwartungshaltung, die die Betriebe informell dazu zwang, möglichst viele Arbeitskräfte einzustellen. Dann änderte sich die politische Botschaft, sie ermutigte jetzt die Betriebe, diejenigen zurückzuweisen, die als »ungeeignet« für eine effiziente Beschäftigung galten.

Auf diese Weise wurde die Verantwortung den Opfern aufgeladen, die sogar zu Sündenböcken erklärt wurden. Da sie keine Hilfe verdienten, hatten sie auch keinen Anspruch darauf – nicht einmal ihre Familie. (Dies war die Konsequenz davon, daß – sowohl vor wie nach dem Krieg – alle Ansprüche auf soziale Sicherung an einen Arbeitsplatz gebunden waren. Die Ansprüche auf Familienzuschüssen oder auch nur auf die einkommensabhängigen Ausbildungsbeihilfen hingen von einem regel-

mäßigen Arbeitsplatz zumindest eines Elternteils ab. Solange Vollbeschäftigung herrschte, wurden nur sehr wenigen Familien aus diesem Grund die Zuwendung verweigert. Bei zunehmender Arbeitslosigkeit begann diese Lücke in der Sozialpolitik ernsthafte Probleme zu verursachen, die neuerdings zu Veränderungen in den Bestimmungen geführt haben.)

Seit Beginn der achtziger Jahre hat sich die schon immer bestehende Tendenz zur Kriminalisierung der Arbeitslosigkeit verstärkt. Im Falle der »ganz besonders Unwürdigen« wurden Strafrecht und Strafinstrumente eingesetzt – statt (fehlender) sozialpolitischer Lösungen. Seit 1913 war die sogenannte strafbare Faulheit immer ein kriminelles Delikt, aber die Schärfe der Strafen variierte über die Jahre hinweg. Anfang der Achtziger bestand der erste Schritt darin, Verletzungen der Arbeitsdisziplin (Abwesenheit, Alkoholkonsum) schärfer als zuvor zu bestrafen. Dann stieg die Zahl derer, die wegen strafbarer Faulheit eine Gefängnisstrafe verbüßen⁶. Ab 1985 hat die Einführung einer neuen Strafe, der »Besserungsarbeit«⁷, den Eifer der Strafverfolgungsbehörden etwas gedämpft. Diese Maßnahme sollte ursprünglich gegen Halbkriminelle eingesetzt werden, wie Zuhälter, Prostituierte und andere parasitäre Existenzen. (Daher enthält auch sie Elemente der Kriminalisierung der Arbeitslosigkeit.) In der Realität wird sie häufig gegen die neuen »Unvermittelbaren« gerichtet⁸ und traf in unverhältnismäßig hohem Maße Zigeuner. Tatsächlich lag ein Nebeneffekt der sich verändernden Situation und der zunehmenden Schwierigkeiten darin, den Rassismus zu verstärken, der sich in Ungarn überwiegend gegen die Zigeuner richtet.

Die Kriminalisierung der Arbeitslosigkeit begann sich im August 1985 abzuschwächen. Erster Schritt war die Einführung einer »Wiedereingliederungsbeihilfe«, die jedoch nicht übermäßig großzügig war und nur relativ wenige Menschen erreichte⁹. (1986 betrug die Zahl der nach diesem Programm Berechtigten 8000, im ersten Halbjahr 1987 waren es 6100.) Es dauerte noch ein weiteres Jahr bis zur Einführung des Arbeitslosengeldes, obwohl der Ausdruck noch nicht benutzt wurde. Im Juli 1986 wurde »ein erweiterter Wartezeitraum vor der Aufhebung eines Arbeitsverhältnisses« eingeführt. Diese Bestimmung war von den früheren Ansichten über die Schuld der Opfer noch nicht frei. Formal legte sie fest, daß bei der gleichzeitigen Entlassung von zehn oder mehr Personen die Entlassenen ein Recht auf einen relativ hohen Einkommensersatz hatten, nämlich sechs Monate volles Gehalt und weitere sechs Monate eine einkommensabhängige Unterstützung. Wenn Menschen individuell oder in kleineren Gruppen entlassen wurden, gab es für sie noch immer keine Vorkehrungen. Dieser Bestimmung lag die Idee zugrunde (im Gesetzestext etwas umständlich ausgedrückt, indem zwischen der Beendigung von Arbeitsverhältnissen aus »ökonomischen« und anderen Gründen unterschieden wurde), daß es zwischen »unrentablen« und »strukturell leistungsschwachen« Arbeitsplätzen einen Unterschied gebe. Unrentable Beschäftigung konnte überall auftreten und impliziert, daß mehr Menschen eingestellt sind als unbedingt notwendig ist, wenn jeder mit »höchster Intensität« arbeitet oder wenn nur die strikt notwendigen Arbeiten ausgeführt werden. So kann der Betrieb Kosten sparen, wenn er sich von den überflüssigen Arbeitskräften befreit, die laut Definition unwürdig sind (weil sie nicht hart genug arbeiteten, oder aufgrund ei-

genen Verschuldens). In diesem Fall erhielten die Arbeiter, die ihren Arbeitsplatz verloren, noch immer keinen Schutz. Es wurde stillschweigend vorausgesetzt, daß sie aus eigenen Kräften woanders wieder einen Arbeitsplatz finden würden. Andererseits ging man davon aus, daß in technisch veralteten Branchen strukturell leistungsschwache Beschäftigungen existierten, die auf umfangreiche Subventionen des Staates angewiesen sind. (Tatsächlich wurde etwa ein Fünftel des Bruttoinlandsprodukts eingesetzt, um unprofitable Betriebe zu subventionieren.) In diesem Fall könnte man zwar der Wirtschaftspolitik für dieses Ergebnis die Schuld geben, aber die Opfer müssen trotzdem entschädigt werden.

Die Trennungslinie zwischen »unrentablen« und »leistungsschwachen« Arbeitsplätzen ist offensichtlich unscharf. Daß überhaupt der Versuch gemacht wurde, sie zu ziehen, läßt sich durch den Wunsch des Staates erklären, Geld zu sparen, »die Armen besser in den Griff zu bekommen« und die Solidarität unter den Arbeitslosen zu schwächen. Aber auch durch den sozialen Unterschied zwischen den Opfern der beiden verschiedenen Maßnahmen. Wer seinen Arbeitsplatz aufgrund angeblicher »Unrentabilität« verlor, gehörte gewöhnlich zu den am schlechtesten qualifizierten, am schlechtesten angepaßten, insgesamt zu den schwächsten Mitgliedern der Arbeiterschaft. Die aufgrund von »Restrukturierung« Entlassenen rekrutierten sich aus dem gesamten sozialen Spektrum. Die zweite Gruppe verfügte über weitaus mehr soziale Macht als die erste; dementsprechend mußte man anders mit ihr umgehen. In jedem Fall waren die Voraussetzungen für den »erweiterten Wartezeitraum« so eng gefaßt, daß Ende 1987 nur 332 Personen davon betroffen waren.

Die offenkundigen Ungleichheiten der oben angegebenen Maßnahmen und die weiterhin bestehende Sorge über die Gefahren, den »Unwürdigen« zu helfen, haben wiederum ein Jahr später (im Oktober 1987) zur Gründung eines »Beschäftigungsfonds« geführt. Er soll nicht nur die Auszahlung der Verdienste während des »erweiterten Wartezeitraums« gewährleisten, alle anderen Zahlungen an Arbeitslose (unter verschiedenen Bezeichnungen) und die Wiedereingliederungsprogramme finanzieren, sondern auch für die Schaffung von Arbeitsplätzen verwendet werden, insbesondere – zumindest teilweise – für die Finanzierung der kommunalen Programme für »Arbeitsplätze von öffentlichem Nutzen«, die ebenfalls 1987 eingeführt wurden. (Diese Maßnahme hat eine Vorkriegstradition wiederbelebt.) Die alten Reflexe beeinflussen sogar die kommunalen Arbeitsplatzprogramme. Dem Gesetzestext zufolge ist »die Beschäftigung bei kommunalen Projekten auf diejenigen beschränkt, die ohne eigenes Verschulden keinen Arbeitsplatz finden konnten.« Tatsächlich akzeptieren die kommunalen Projekte auch eine Reihe »unwürdiger« Menschen (häufig auf Verlangen der Polizei). Aber aufgrund der gesetzlichen Formulierungen kann dies jedermann zu jeder Zeit verweigert werden, da »eigenes Verschulden« ein dehnbarer Begriff ist.

Die Mängel der oben beschriebenen Bestimmungen haben Unzufriedenheit ausgelöst und einiges an sozialer Bewegung hervorgerufen. Die wachsenden Spannungen haben die fast ausgelöschten Traditionen sozialer Solidarität wiederbelebt. Der Nationalrat der Gewerkschaften hat einen Beschäftigungsrat eingerichtet. Die Arbeitslosen

haben begonnen, sich selbst zu organisieren. Diese Bewegungen verstärkten sich, als die Entlassungsdrohungen kulturelle und wissenschaftliche Institutionen erreichten, in denen die Menschen besser vorbereitet sind, ihre Interessen (und eventuell auch die anderer) zu verteidigen¹⁰.

Druck haben auch die Arbeitsämter ausgeübt, deren Beschäftigte auf wachsende Schwierigkeiten mit neuen Problemen und neuen Forderungen stießen. Das internationale Prestige des Landes verlangte ebenfalls, eine angemessenere Antwort auf die neue Herausforderung zu finden. So wurde schließlich im April 1988 die alte »zehn Personen«-Grenze abgeschafft und der Zugang zu den Zahlungen im Zusammenhang mit dem erweiterten Wartezeitraum für jeden geöffnet, der im Zusammenhang mit dem »Betrieb des Unternehmens« überflüssig wurde. Dies ist jedoch noch keine echte Arbeitslosenversicherung. (Sie gilt nicht für jeden, weil Entlassung »in Zusammenhang mit dem Betrieb des Unternehmens« ein dehnbare Begriff ist; er gilt nicht für die Langzeitarbeitslosen etc.) Die Gewerkschaften drängen jetzt auf eine neue Festlegung der Bestimmungen für Arbeitslose.

Arbeitslosigkeit und die verschiedenen Arten nicht-effizienter Beschäftigung in Ungarn

In jeder kapitalistischen (oder Markt-) Gesellschaft sind zumindest zwei Arten der Arbeitslosigkeit wohl bekannt: die offene und die latente. Die erste Form ist sichtbar. Die Opfer suchen aktiv Arbeitsplätze; sie sind statistisch erfaßt; und sie erhalten Zahlungen. Die latenten Arbeitslosen sind nicht erfaßt. Sie erscheinen nicht auf dem Arbeitsmarkt, weil sie wissen, daß ihre Bemühungen vergeblich sind: in der jeweiligen Region gibt es keine Arbeitsplätze für ihre vorhandene oder mangelnde Qualifikation. In Ungarn war die offene Arbeitslosigkeit zwei Jahrzehnte lang (in den sechziger und siebziger Jahren) tatsächlich sehr niedrig, und es gab einen (wenn auch künstlich geförderten) Mangel an Arbeitskräften. Angesichts des hohen Niveaus männlicher und weiblicher Beschäftigung war auch die latente Arbeitslosigkeit unbedeutend, obwohl sie in einigen armen, unterentwickelten Regionen immer existierte. (Wenn in diesen Gebieten neue Arbeitsplätze entstanden, meldeten sich immer bedeutend mehr Arbeitskräfte, als Arbeitsplätze verfügbar waren. Die Arbeitssuchenden waren hauptsächlich Frauen, die im Haushalt arbeiteten, oder ältere Menschen, oder jene, die einen weiten Weg zur Arbeit hatten.)

Zur Zeit ändert sich aus den bereits beschriebenen Gründen die Situation schnell. Die (oben dargestellten) Methoden des Umgangs mit der Arbeitslosigkeit beeinflussen die Formen der Arbeitslosigkeit. Bis April 1988, vor der Abschaffung der »zehn Personen«-Grenze, nahm die latente Arbeitslosigkeit erheblich schneller zu als die offene. Die latenten, nicht erfaßten Arbeitslosen setzten sich aus mehreren Gruppen zusammen, zum Beispiel: Menschen auf der Suche nach ihrem ersten Arbeitsplatz, hauptsächlich junge Schulabgänger; Menschen, die aus größeren Orten in kleine Orte zurückkehrten, weil sie entweder entlassen wurden oder weil der Betrieb die Fahrt-

kosten nicht mehr erstatten wollte. (Über ein Viertel der ungarischen Arbeiter müssen auf dem Weg zur Arbeit von einem Ort zum andern fahren. Bis vor kurzem haben die Betriebe die Kosten getragen.) Die latenten Arbeitslosen waren meistens ungelernete Arbeiter, viele von ihnen Zigeuner und/oder Frauen.

Die Zahl der Arbeitslosen war bis April schwer festzustellen. Die Arbeitgeber mußten die Arbeitsämter nur dann informieren, wenn zehn oder mehr Arbeiter entlassen wurden. Die Arbeitslosen hatten kein Interesse, sich bei den Ämtern zu melden: sie konnten weder Arbeit noch Geld erwarten, und sie mußten für das Fahrgeld aufkommen. Zu jener Zeit betrug die offizielle Zahl der offenen Arbeitslosen 10000, und die offizielle Schätzung für die unregistrierten latenten Arbeitslosen belief sich etwa auf die gleiche Zahl. Die zweite Gruppe der latenten Arbeitslosen, die Bewerber um erste Arbeitsplätze, wurde ebenfalls auf etwa 10000 geschätzt.

Seit der Geltungsbereich des Arbeitslosenschutzes erweitert wurde, erscheint die offene Arbeitslosigkeit nicht mehr als so bedrohlich (zumindest für jene, denen sie nicht droht). Die geschätzte Zahl der Arbeitslosen (rund 30000) hat nicht wesentlich zugenommen, aber die Voraussagen sind eher düster. Nach Informationen des Arbeitsinformations-Zentrums planen Unternehmen »in der Produktion und in den Dienstleistungen« für 1988 etwa 19000 Personen weniger als 1987 zu beschäftigen, aber eine größere Zahl (52000) zu entlassen und anstelle der Entlassenen höher qualifizierte Personen einzustellen.¹¹

Heutzutage werden neue Formen der latenten Arbeitslosigkeit sichtbar, die wahrscheinlich neuer Begriffe bedürfen. Das wichtigste Problem besteht darin, die Rentner aus dem Arbeitsmarkt herauszudrängen. Dieser Prozeß läuft seit einigen Jahren ab, aber seit 1988 wird er deutlicher als zuvor. Nach den Prognosen waren von den 1988 verlorengegangenen 19000 Arbeitsplätzen 12000 von Rentnern besetzt. Im traditionellen Sinne des Wortes sind Rentner keine Arbeitslosen. Ihren Lebensunterhalt bestreiten sie theoretisch aus ihrer Rente, so daß sie kein Recht auf Arbeit geltend machen können (und auch nicht zur Aufnahme einer Arbeit gezwungen werden können). Angesichts der steigenden Preise für Artikel des Grundbedarfs reicht die Rente in Ungarn nicht mehr aus, um einen bescheidenen Mindestlebensstandard sicherzustellen. Das einzige Mittel für Rentner, ihren früheren Lebensstandard aufrechtzuerhalten, liegt darin, einen Arbeitsplatz zu finden. Die Fortsetzung der Arbeit hat auch andere psychologische und soziale Vorteile¹², aber angesichts eines enger werdenden Arbeitsmarktes sind diese zweitrangig¹³.

Wegen der in Ungarn ungewöhnlich wichtigen Rolle der zweiten Ökonomie könnte bald eine weitere Form der »latenten Arbeitslosigkeit« sichtbar werden. Zweite Arbeitsplätze oder verschiedene Verdienste in der zweiten Ökonomie haben in den letzten zehn Jahren eine sehr wichtige Rolle gespielt. Aufgrund finanzieller Einschränkungen und einer abnehmenden Kaufkraft der Bevölkerung nehmen diese Möglichkeiten ab. Daher kann man eine zunehmende Konkurrenz um Arbeitsangelegenheiten in der zweiten Ökonomie erwarten.

Neben den verschiedenen – traditionellen und neuen – Formen der offenen und latenten Arbeitslosigkeit ist in Ungarn eine ganz besondere Art der Arbeitslosigkeit auf-

getaucht, die sogenannte »betriebsinterne Arbeitslosigkeit«, und zwar als Ergebnis der Politik der formalen Vollbeschäftigung. Die »betriebsinterne Arbeitslosigkeit« sollte genauer als »Beschäftigung, die in Begriffen traditioneller ökonomischer Rationalität nicht notwendigerweise ökonomisch effizient ist« bezeichnet werden. Dieses Phänomen verdankt sich einer Verbindung verschiedener sozialer, ökonomischer und technischer Probleme. Einige seiner Aspekte hätten bewußt herbeigeführt worden sein können, wie etwa eine verminderte Arbeitsintensität oder die Aufteilung von Arbeitsplätzen unter mehrere Bewerber, wenn es nicht genug »volle« Arbeitsplätze für die Neueintretenden gab (zu den Details vgl. Ferge 1979). In Wirklichkeit wurden diese Momente aber nicht bewußt eingesetzt – deshalb gab es keine Bemühungen, die relativ laxen Beschäftigungspraktiken zu verändern, und daher kann die Verantwortung für die Konsequenzen heute bequem auf die Arbeitnehmer abgewälzt werden. Gleichzeitig mischten sich diese Momente mit den wohlbekannten Mängeln zentral geplanter Ökonomien, wie dem hektischen Arbeitsrhythmus auf Unternehmensebene und dem Fehlen strikter technologischer Disziplin. (Dies ist der wichtigste Grund für Zeiträume der »nicht vollständigen Nutzung« der Arbeitskräfte, denen – gegen Ende des Planungszeitraums – ihre »Übernutzung« folgt).

Das rigide Festhalten an der formalen Vollbeschäftigung, zusammen mit dem Bestreben nach zunehmender Lohndifferenzierung, führte zu den bereits erwähnten Lohnbestimmungen, die die Durchschnittslöhne zentral festlegten. Diese Praxis vermehrte in den Unternehmen die Zahl derer, die nur die Rolle des »Ballasts« spielten, um anderen höhere Verdienste zu ermöglichen. Die Belegschaft teilte sich dadurch in den Unternehmen in nützliche Mitglieder und tote Last, eine Praxis, die jetzt dazu führt, den »Ballast« offen abzuwerfen.

Wegen der theoretischen Verpflichtung zu einer Wirtschaftspolitik, die eine eigene und autonome Sozialpolitik überflüssig machen sollte (vgl. Ferge 1987), haben auch soziale Erwägungen die Einstellungspraktiken geprägt, ohne daß zwischen einer Beschäftigung aus ökonomischen und aus sozialen Gründen unterschieden worden wäre. Die von sozialen Motiven geprägte Einstellungspraxis hat in Ungarn undifferenziert nicht nur den Schutz (während der Arbeit) von Frauen, Schwangeren oder Müttern mit kleinen Kindern umfaßt, sondern auch die reguläre (ungeschützte) Beschäftigung vieler sozial, physisch oder mental benachteiligter Menschen, die angesichts des Fehlens angemessener sozialpolitischer Vorkehrungen ihren Lebensunterhalt verdienen mußten. (Ich schließe in diese Gruppe, neben anderen, halb- oder völlig analphabetische Personen ein, die woanders keine Arbeit fänden, oder alleinstehende Mütter, oder Mütter mit vielen Kindern.) Die Beschäftigung dieser Gruppen war notwendig, weil wie bereits erwähnt praktisch alle sozialen Leistungen an die Arbeit geknüpft waren.¹⁴ So ersetzte die Beschäftigungspolitik in gewissem Ausmaß die Sozialpolitik. Die andere Seite dieser Medaille lautet jedoch, daß typische Aufgaben der Sozialpolitik entweder von der Wirtschaftspolitik übernommen wurden (die oben beschriebenen Beschäftigungspraktiken) oder wiederum vom Justizapparat (z.B. durch die Kriminalisierung der Arbeitslosigkeit, wie oben dargestellt.)

Offensichtlich ist es schwierig, wenn nicht unmöglich, eine klare Trennungslinie

zwischen ökonomisch rationaler Beschäftigung, ökonomisch irrationaler Beschäftigung ohne soziale Motivation und sozial motivierter Beschäftigung zu ziehen. In den entwickelten Ländern wäre es schwierig, Beispiele für eine Beschäftigungspolitik zu finden, denen soziale oder humanistische Erwägungen völlig fremd sind. Seit dem Verbot der Kinderarbeit vor über hundert Jahren und insbesondere seit der Gründung des Internationalen Arbeitsamtes haben unzählige (nationale) Bestimmungen und (internationale) Empfehlungen und Konventionen die sozialen und humanitären Aspekte der Beschäftigungspolitik verstärkt. Diese »Mischung« wird jedoch auf eine Weise erzielt, die ganz verschieden von der ungarischen Situation ist.

Tatsächlich treten in einer Reihe von Marktgesellschaften (wenn auch nicht in allen) ökonomische und nicht-ökonomische Interessen ebenso offen auf wie der Konflikt zwischen ihnen, was unter den gegenwärtigen Bedingungen unvermeidlich scheint. In diesen Fällen gibt es soziale Institutionen – den Markt auf der einen Seite, soziale Bewegungen auf der anderen –, die diese Interessen vertreten und durchsetzen. Es gibt auch legale Instrumente und politische Foren, mit deren Hilfe Kompromisse zwischen diesen Interessen erzielt werden können. Unter diesen Bedingungen kann zu jedem gegebenen Zeitpunkt geklärt werden, welche sozialen Interessen innerhalb der Ökonomie berücksichtigt werden können und welche einer besonderen Behandlung durch die Sozialpolitik bedürfen.

In Ungarn fehlen diese Mechanismen und Institutionen. Theoretisch hätte die Fusion ökonomischer und sozialer Interessen eine ideale Lösung sein können, die die Emanzipation der sozialen Interessen ermöglicht und den historischen Konflikt zwischen ökonomischen (Markt-) und nicht-ökonomischen (Nicht-Markt-) Interessen beendet. Unglücklicherweise wurde aus Gründen, die an anderer Stelle analysiert werden, aus dieser Möglichkeit keine Realität. Die Politik hat die Ökonomie beherrscht, und die Ökonomie hat – wenn auch in einer verdeckten, nicht expliziten Art – die Sozialpolitik dominiert. Mehr noch: Seit dem Auftreten der Krise lassen sich den sozialen Elementen, die in die Ökonomie eingebaut sind (Beschäftigungspolitik, Preispolitik etc.), die Mängel der Wirtschaft zur Last legen.

Es verbreitet sich gegenwärtig die Ansicht, der Ausweg aus den derzeitigen Schwierigkeiten bestehe darin, dem jetzigen Chaos ein Ende zu machen und eine unwiderstehliche Grenze zwischen der Ökonomie, einschließlich »ökonomisch rationaler Beschäftigung«, und der Sozialpolitik zu ziehen. Meiner Meinung nach vermischt sich jedoch der (legitime) Versuch, Klarheit herzustellen, hoffnungslos mit dem Bestreben, eindeutige theoretische Formeln auf die Realität anzuwenden (was wohl undurchführbar und eher schädlich ist). Die Implikationen einer »Säuberung der Wirtschaft von sozialen Erwägungen« sind vielfältiger Natur. Diese Säuberung kann bedeuten, daß Frauen oder ungelernete Arbeitskräfte entlassen werden, daß geschützte Arbeitsplätze innerhalb der »normalen« Unternehmen abgeschafft werden. Sie kann bedeuten, daß überdurchschnittlich hohe Aufwendungen für die Aufnahme einer Arbeit (zum Beispiel Transportkosten) oder zur Verbesserung der eigenen Situation auf dem Arbeitsmarkt (z.B. durch Fortbildung) selbst getragen werden müssen.

In der neuen Ideologie wird »ökonomische Rationalität« im traditionellsten und engsten Sinne verstanden, d.h. mit einer kurzen Zeitperspektive und auf der Grundlage einer Kosten-Nutzen-Analyse, die nur für den Einzelbetrieb gültig ist. Tätigkeiten, die schon lange als »unproduktiv« eingeschätzt wurden, weil sie nicht in diesem Sinne ökonomisch rational sind, verlieren mit zunehmender Verbreitung dieser Ansicht schnell an Boden. Werden diese Tätigkeiten – einschließlich des Großteils der Erziehung, der Forschung, der Gesundheits- und sozialen Dienste – jedoch nach einer traditionellen ökonomischen Rationalität bewertet, so wird ihre eigene Logik hoffnungslos verzerrt. Obwohl rationale Arbeitsorganisation und gewissenhafte Kostenkalkulation auch in diesen Bereichen von Bedeutung sind, kann ihr Nutzen nur sehr schwer beurteilt werden. Vor allem aber hängt eine solche Beurteilung von den zugrundeliegenden Wertvorstellungen ab¹⁵. Es ist tatsächlich eine Frage der sozialen Werte, was jemand über das Recht auf volle »soziale Staatsbürgerschaft« auch für jene denkt, die am falschen Ort oder auf die falsche Weise geboren wurden. Eine Frage der Werte (oder der »Weltanschauung«) ist es auch, ob unter den gegenwärtigen Bedingungen ein menschlich akzeptabler Arbeitsplatz, der den eigenen Fähigkeiten entspricht, für eine der Bedingungen »sozialer Staatsbürgerschaft« gehalten wird. Weil die Antworten nicht wertfrei sind, können sie nicht ausschließlich auf wissenschaftliche Logik begründet werden.

Anscheinend müssen politische Instrumente und soziale Bewegungen bei der Entwicklung einer Beschäftigungspolitik eine Rolle spielen, bei der Entscheidung, ob soziale und humanitäre Erwägungen in sie eingehen sollen oder nicht. Am Ende könnten – in Ungarn wie in einigen anderen Ländern – diejenigen sozialen Kräfte unterliegen, die für die Einbeziehung dieser Erwägungen kämpfen, und die reine Marktlogik trägt vielleicht den Sieg davon. In diesem Fall wird ein weitaus kostspieligeres System der Sozialpolitik aufgebaut werden müssen – sonst gibt es keine Hoffnung für jene, die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. Wenn jedoch soziale Erwägungen als legitim anerkannt werden, d.h. wenn akzeptiert wird, daß der »Arbeitsmarkt« keine rein ökonomische Angelegenheit ist, dann müssen neue Wege gefunden werden, um Humanismus und Toleranz in das Beschäftigungssystem einzubauen, weil der frühere Weg der Integration des sozialen und des ökonomischen Systems nicht länger gangbar ist.

Schlußfolgerungen

Ungarn ist gegenwärtig mit der Durchführung einer Reihe von Reformen beschäftigt. Die Reformen wurden zunächst (1968) durch das Versagen der zentralen Planung, eine funktionierende Ökonomie zu schaffen, ausgelöst. Es wurde weitgehend akzeptiert, daß Marktmechanismen wieder eingeführt werden müssen. Die Marktreform wurde aber verlangsamt und Anfang der siebziger Jahre bis zu einem gewissen Grad sogar rückgängig gemacht, weil das politische System in seinen Grundlagen nicht verändert wurde. Daher blieb der Spielraum des Staates (oder der zentralen Macht) für willkürliche Eingriffe intakt, was die »ökonomische Sicherheit«, die Grundlage

zivilisierter Marktverträge, unterminierte. Deshalb haben die radikalsten ökonomischen Reformer auch eine politische Reform gefordert¹⁶.

Die Marktreform hat jedoch der Sozialpolitik nur eine untergeordnete Rolle zugezählt: nämlich die wichtigsten Übel zu kurieren, die von den Marktmechanismen verursacht werden. Die praktischen Reformschritte, die im letzten Jahr umgesetzt wurden, gehen im wesentlichen auf diesem Weg weiter. (Es muß hinzugefügt werden, daß gegenwärtig die Reform noch einigermaßen einseitig ist. Vor allem diejenigen Marktelemente sind akzeptiert und eingeführt, die dazu beitragen, das Budgetdefizit zu senken, hauptsächlich durch eine Senkung des Konsums der Bevölkerung. Dazu gehören z.B. die Steuerreform, eine Preisreform, die die früheren Staatssubventionen verringert, ein fast vollständiger Lohnstop, das Konkursgesetz und die Anerkennung der Arbeitslosigkeit etc.).

Die neuen Entwicklungen haben diejenigen, die an der Reform der Sozialpolitik arbeiten, gezwungen, ihre Argumente neu zu fassen. Sie haben immer für eine neue Synthese der ökonomischen und der sozialen Interessen plädiert. Inzwischen ist deutlich geworden, daß diese neue Synthese weder vom Markt noch vom Staat erwartet werden kann. Die einzige Möglichkeit bietet eine radikale politische Reform, die die Entstehung demokratischer sozialer Bewegungen, Willensbildung und eine politische Struktur, in der Interessengegensätze ausgetragen werden können, zuläßt.

Was die Beschäftigungspolitik angeht, ist nur ein Modell bekannt, das versucht, das kapitalistische Modell des Arbeitsmarktes durch die Begrenzung der Macht des Marktes zu verändern und soziale und humanitäre Elemente einzubauen: die schwedische aktive Arbeitsmarktpolitik. Zwar läßt sich kein Modell vollständig aus dem Ausland übernehmen, insbesondere wenn die Unterschiede in den ökonomischen und sozialen Bedingungen so groß sind wie zwischen Ungarn und Schweden. Die grundlegenden Gedanken jedoch lassen sich übertragen: die Verbindung von Beschäftigungspolitik, Lohnpolitik und dem Fonds der Lohnempfänger, d.h. der Einsatz der ökonomischen Interessen der Arbeitgeber, um die sozialen Interessen der Beschäftigten zu fördern. Dies gilt um so mehr, als diese Ideen in gewissem Maße der früheren ungarischen Praxis ähneln, die Beschäftigung über die Lohnpolitik zu fördern. (Allerdings führten die ungarischen Maßnahmen zur Starrheit von Beschäftigung und Produktion, während die schwedische Kombination die Flexibilität in beiden Bereichen fördert.) Das Wesen dieses Modells liegt neben seiner »ökonomischen Rationalität« in seiner demokratischen Grundlage. Und das wäre für Ungarn das wahrhaftige neue Element.

Was Ungarn jetzt braucht, ist daher eine demokratische politische Reform, die die Organisation sozialer Bewegungen ermöglicht, die aktiv die sozialen und menschlichen Interessen verteidigen. Diese Bewegungen könnten nicht nur für »ex post«-Maßnahmen kämpfen, sondern auch den größeren sozialen Übeln vorbeugen, die entweder durch den Markt oder durch die zentrale Macht geschaffen werden. (Schließlich wurden die gegenwärtige Verschlechterung des Lebensstandards und der Verlust an existentieller Sicherheit nicht durch die Kräfte des Marktes verursacht, die bisher noch nicht frei operieren dürfen, sondern durch zentrale Maßnahmen.) Kurz, das Schicksal

des Landes im allgemeinen und das der Beschäftigungspolitik im besonderen hängt vom Erfolg nicht nur und nicht einmal in erster Linie der Marktreform ab, sondern vor allem vom Erfolg der politischen Reform, von der Abschaffung der »stalinistischen«, diktatorischen Praktiken und der Akzeptanz demokratischer Institutionen.

Übersetzung aus dem Englischen von Meino Büning

Anmerkungen:

- 1 Die Arbeitslosigkeit für Männer wurde auf etwa 1,5 bis 2 Prozent geschätzt. Dies ist vermutlich die niedrigste mögliche Arbeitslosenrate, die ohne durchgreifende Strafverfolgungsmaßnahmen nicht gesenkt werden kann. (Schätzungen der Arbeitslosigkeit bei Galasi 1978, Ferge 1982)
- 2 Zigeuner, die in Ungarn eine Minorität von fünf Prozent der Bevölkerung ausmachen, waren in der Gruppe der Arbeiter mit wechselhafter und bloß saisonaler Beschäftigung immer überrepräsentiert. Ihre besonders schwierige Position verdient eine besondere Diskussion. Aus Platzgründen beziehe ich mich nur gelegentlich auf sie.
- 3 Die kommunalen Arbeitsprogramme (mehr dazu im nächsten Abschnitt), die 1987 eingeführt wurden, vermischen tatsächlich Zwang und Geldanreize. In einigen Fällen treten sie an die Stelle mangelhafter oder fehlender Vorkehrungen der Sozialpolitik. So können zum Beispiel die in diesem Rahmen angebotenen Arbeitsplätze von kranken Personen angenommen werden, deren Anspruch auf Krankengeld ausgelaufen ist; von alleinstehenden Müttern ohne oder mit nur geringem Einkommen; von mittellosen Alkoholikern etc. In anderen Fällen wird – trotz der erklärten Absichten der Bestimmung – starker politischer Druck auf arbeitslose Personen ausgeübt, zumindest diese Arbeitsplätze anzunehmen. (Zavada, 1987)
- 4 In Ungarn wurde die persönliche Einkommensteuer im Januar 1988 eingeführt. Die Besteuerung beginnt bei einem niedrigen Einkommensniveau, und die marginalen Steuersätze steigen vergleichsweise steil und auf ein hohes Niveau.
- 5 Seit Januar 1988 erlauben neue Bestimmungen ein volles Jahr unbezahlten Urlaubs für den Bau des eigenen Hauses oder für die häusliche Krankenpflege.
- 6 Die Zahl derer, die wegen strafbarer Faulheit eine Gefängnisstrafe verbüßen, ist von etwa 2000 in den siebziger Jahren auf über 7000 im Jahre 1985 angewachsen. Danach nahm die Zahl wieder ab, weil 1984 eine neue Sanktion, »Besserungsarbeit«, eingeführt wurde. Siehe Lakatos (1988).
- 7 Diese Strafe kann auf diejenigen angewendet werden, die einige Monate arbeitslos sind, sich nicht aktiv um einen neuen Arbeitsplatz bemühen und keine gesetzlich akzeptable Art des Lebensunterhalts aufweisen. Diese Institution ist eine mildere Variante des traditionellen Arbeitshauses.
- 8 Neuere Forschungen haben ergeben, daß die Mehrheit der zu »Besserungsarbeit« Verurteilten nicht zu den »untätigen Parasiten« gehört, auf die das Gesetz ursprünglich abzielte. Vielmehr handelt es sich um ungelernete Arbeiter. (Vgl. Voko Safran, 1988)
- 9 Diese Leistung bedeutet, daß wenn ein Unternehmen die Einarbeitung einer Person übernahm, die an anderer Stelle freigesetzt wurde, der Staat im Höchstfall für 30 Monate die Differenz zwischen dem alten Gehalt und dem Gehalt während der Einarbeitungsperiode bezahlte. Seit kurzem änderte sich diese Bestimmung, und die Wiedereingliederungsgelder können auch denjenigen gewährt werden, die zum ersten Mal einen Arbeitsplatz suchen etc.
- 10 Auf diese Weise entstand die erste neue Gewerkschaft. Als Ende 1987 Etatkürzungen die ungarische Akademie der Wissenschaften trafen und die Wissenschaftler vergebens bei ihrer Gewerkschaft Unterstützung suchten (es war die Gewerkschaft der Angestellten in der öffentlichen Verwaltung), schlug ein Mitglied des Instituts für Geschichte die Gründung einer neuen Gewerkschaft vor. Die »Demokratische Gewerkschaft der Wissenschaftsarbeiter« wurde schließlich im Mai 1988 gegründet.
- 11 Diese Informationen sind in Mepszava, dem offiziellen Organ der Gewerkschaften, zitiert. (Nepszava, 21. Juni 1988)
- 12 Die Altersgrenze für Rentner ist in Ungarn niedrig: 60 Jahre für Männer und 55 Jahre für Frauen. Daher gibt es viele pensionierte Menschen, die noch relativ arbeitsfähig sind.

- 13 Neuere Forschungen von Zsuzsa Szeman (Institut für Soziologie an der Ungarischen Akademie der Wissenschaften) zeigen, daß der wichtigste Grund für Rentner, nach Arbeit zu suchen, finanzieller Art ist. (Vorläufige Resultate, mitgeteilt von der Autorin)
- 14 Zum Beispiel gibt es erst seit Januar 1988 soziale Leistungen für behindert Geborene.
- 15 Die Akzeptanz der Ergebnisse der traditionellen Kosten-Nutzen-Analysen als gültiger Indikatoren der Legitimität einer Tätigkeit ist genausowenig wertfrei. Es scheint sich nur dann um eine neutrale oder »natürliche« Prozedur zu handeln, wenn die vorherrschende Ideologie der ökonomische Liberalismus ist.
- 16 Der radikalste ökonomische Reformplan, der auch für eine radikale politische Reform optiert, wurde 1987 veröffentlicht. (Veränderung und Reform, 1987)

Literatur

- Change and Reform, Acta Oeconomica, 1987, Band 38, Nr. 3-4
- Fazekas, Karoly/Köllő, János: Munkaerőpiac tőkepiac nélkül (Arbeitsmarkt ohne Kapitalmarkt). Institut für Wirtschaft an der ungarischen Akademie der Wissenschaften, 1987
- Ferge, Zsuzsa: A Society in the making, Hungarian Social and Societal Policy 1945-1975. Penguin 1979
- Ferge, Zsuzsa: Mennyire teljes a teljes foglalkoztatottság? (Wie vollständig ist die Vollbeschäftigung?) In: Társadalmi ujratermelés és társadalompolitika (Soziale Reproduktion und Gesellschaftspolitik), KJK 1982
- Ferge, Zsuzsa: Fejezetek a magyar szegénypolitika történetéből (Kapitel aus der Geschichte der Politik der Armut in Ungarn), Magvető, 1986
- Ferge, Zsuzsa: Social Policy and the Economy. Vortrag für die Convergence on the Occasion of the 75th Anniversary of the Department of Social Sciences and Administration at the London School of Economics and Political Science, Dezember 1987
- Galasi, Peter: A fluktuáló munkaerő néhány jellegzetessége (Einige Charakteristika der fluktuierenden Arbeitskraft), Munkaugyi Szemle, August 1978
- Lakatos, László: Közveszélyes munkakerülés és/vagy munkanélküliség, (Strafbare Faulheit oder Arbeitslosigkeit?) Manuskript 1988
- Vokó, György/Sáfrán, György: A szigorított javítónevelő munka végrehajtásának tapasztalatairól. (Erfahrungen in der Anwendung der Besserungsarbeit), Ügyészségi Ertesítő, 1988, Nr. 1
- Závada, Pál: A case study on the communal work projects (in Hungary), Institut für Soziologie an der ungarischen Akademie der Wissenschaften, Mimeo, 1987