

Das Recht auf Arbeit

Ronald Krietemeyer

Die Entstehung und Entwicklung des Rechts auf Arbeit

Das Recht auf eine angemessene Arbeit bildete die Grundlage für eine ganze Reihe entsprechender Bestrebungen von Regierungen, Gewerkschaften und weiteren Gesellschaftsinstitutionen, um öffentliche Maßnahmen zu treffen, welche die Vollbeschäftigung gewährleisten. Der vorliegende Aufsatz will einige der hauptsächlichsten Entwicklungen im Bemühen der westlichen Nationen hervorheben, durch geeignete soziale und wirtschaftliche Maßnahmen das Recht auf eine Arbeit sicherzustellen. Ich werde dabei die Entwicklung in den Vereinigten Staaten zum Ausgangspunkt nehmen und dann einen Vergleich mit dem Vorgehen verschiedener europäischer Nationen anstellen.

Staatspolitisch gesehen hängt das Recht auf Arbeit unmittelbar mit den Problemen der Vollbeschäftigung und der Arbeitslosigkeit zusammen. Maßnahmen zur Vollbeschäftigung sind der hauptsächlichste Weg, auf dem die Regierungen das Recht auf Arbeit in ihr Gesellschafts- und Wirtschaftssystem einzugliedern suchen. Deshalb wird die vorliegende Erörterung vielfach um Maßnahmen zur Vollbeschäftigung kreisen. Seit den ersten Tagen des Merkantilismus im 15. Jahrhundert war die Arbeitslosigkeit ein wichtiges Gesellschaftsproblem. Jedoch verstrichen einige Jahrhunderte, bis allgemein ausdrücklich der Gedanke aufkam, Maßnahmen zur Vollbeschäftigung zu treffen. Die Hilfeleistung für die armen Arbeitslosen bestand entweder darin, daß man sie daheim unterstützte oder sie ins Armenhaus brachte – worin sich ein allgemeiner gesellschaftlicher Widerwille gegen Müßiggang äußerte. Man förderte das wirtschaftliche Wachstum des Fabrikensystems als die entscheidende Lösung des Arbeitslosigkeitsproblems¹.

Der Gedanke, Arbeit staatlich zu gewährleisten, wurde zum ersten Mal im Jahre 1836 von

Louis Blanc, einem französischen Historiker, geäußert. Wie Michael Harrington dargelegt hat, setzte man diese Idee in Paris während der Revolution von 1848 in die Tat um, und bis zum Aufkommen des Marxismus gegen Ende des 19. Jahrhunderts war es eben dies, was die meisten Europäer unter Sozialismus verstanden².

Klassische Wirtschaftswissenschaftler waren der Ansicht, Arbeitslosigkeit sei eine lediglich zufällige Abweichung von der Regel. Sie bestritten die Möglichkeit, daß es im Unternehmungssystem des freien Wettbewerbs zu einer länger dauernden, ernsthaften Arbeitslosigkeit kommen könne. Im Gegensatz zu dieser Auffassung vertrat Marx die These, die Schaffung eines «Reserveheeres von Arbeitslosen» sei ein Zug, der dem kapitalistischen System innewohne. Seiner Ansicht nach erweist sich das System als dauernd unfähig, Vollbeschäftigung zu schaffen.

Die klassische Laissez-faire-Position, wie Adam Smith sie im 18. Jahrhundert aufstellte, vertrat die Auffassung, so lange wie in der Wirtschaft ein echter Wettbewerb herrsche, würden sich Regelungen durch Gewerkschaften oder durch den Staat und jede andere Form bewußten Eingreifens erübrigen, da ein freier Markt sich selbst reguliere. So lange die Entschiede der Geschäftsleute nicht durch Gewerkschaften oder soziale Gesetzgebung verzerrt würden, werde der Wettbewerb in der Wirtschaftswelt eine Tendenz zur Vollbeschäftigung sichern.

In der Welt des Westens kam es in dieser grundlegenden Ansicht über die richtige Rolle der Regierung in der Wirtschaft zu Änderungen. Diese waren maßgebend für die Bestrebungen des 20. Jahrhunderts, Vollbeschäftigung zu erreichen und jedermann das Recht auf eine angemessene Arbeit zu gewährleisten. Gehen wir nun dazu über, die Entwicklung in den Vereinigten Staaten zu besehen.

1. Die Politik der Vollbeschäftigung in den Vereinigten Staaten

1. Der New Deal und der Zweite Weltkrieg

Die große Wirtschaftskrise führte in den Ideen und der Politik in bezug auf die Arbeitslosigkeit einen eigentlichen Umschwung herbei. Es war eine Krise, die Amerika bis ins Mark erschütterte. Um 1932 hatten mehr als 5 000 Banken Bankrott gemacht, 86 000 Betriebe die Tore schließen müssen, und die Investitionen und die Produk-

tion waren zum Stillstand gekommen. Das Ergebnis war eine massive Arbeitslosigkeit. Um 1933 war einer von vier Arbeitern arbeitslos.

Präsident Franklin D. Roosevelt sagte in seiner ersten Präsidentsprache vom 4. März 1933: «Unsere größte, dringlichste Aufgabe ist es, dem Volk Arbeit zu verschaffen.» In seiner zweiten Plauderei am Kaminfeuer vom 30. September 1934 sagte Roosevelt: «Ich stehe oder falle mit meiner Weigerung, ein permanentes Heer von Arbeitslosen als notwendige Vorbedingung für unsere Zukunft zu akzeptieren.» Die New-Deal-Programme von Präsident Roosevelt führten zu weitgefächerten Arbeitsbeschaffungsprogrammen, die von der Regierung finanziert wurden. In ihrer Reaktion auf die massive Wirtschaftskrise griff die Regierung auf noch nie dagewesene Weise in die nationale Wirtschaft ein.

1936 wurde die theoretische Sicht der Arbeitslosigkeit durch das Werk «The General Theory of Employment, Interest and Money» von John Maynard Keynes revolutioniert. Keynes stellte die Laissez-faire-Theorie über die Vollbeschäftigung von Grund auf in Frage und schuf die Grundlage für das Eingreifen der Regierung, um die Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsgrade zu beeinflussen. Die vom Staat mit der Durchführung des New Deal Beauftragten stützten sich auf die «General Theory» von Keynes als auf die Grundlage zu aktiven Eingriffen, um die Arbeitslosigkeit zu vermindern.

Ebenfalls in diesen dreißiger Jahren breitete sich die Gewerkschaftsbewegung sehr rasch in ganz Amerika aus. Diese rasche Ausbreitung der Gewerkschaftsverbände führte einen tiefgreifenden Wandel in den Arbeitsbedingungen der Arbeiter herbei. Das Aufkommen ausgehandelter Verträge mit der Unternehmerschaft setzte den Grundsatz durch, daß Arbeiter gewisse Grundrechte haben. Lohn- und Stundenansätze wurden ausgehandelt, und soziale Leistungen wie z. B. Pensionierung und Krankenversicherung trugen zur Schaffung eines allgemeinen Standards wirtschaftlicher Sicherheit für den gewerkschaftlich organisierten Arbeiter bei. Vor allem wurde die Sicherung des Arbeitsplatzes als die zentrale Aufgabe der Gewerkschaften angesehen. Die ersten Abkommen waren häufig bloß eine Seite lang, und ihr Hauptanliegen war zu meist die Schaffung eines Systems zur Sicherung der Arbeitsplätze.

Die staatlichen Maßnahmen während der großen Wirtschaftskrise und das New-Deal-Pro-

gramm stellten zwar ein dramatisches Abgehen von der klassischen Laissez-faire-Theorie über die Arbeitslosigkeit dar, doch ging es während dieser Periode nie um eigentliche Vollbeschäftigung. Die Wirtschaftskrise war so gewaltig, daß die von der Regierung angeordneten Programme nur darauf ausgingen, die extreme Arbeitslosigkeit zu vermindern, nicht aber, sie ganz zu beseitigen. Noch um 1940 betrug die offizielle Arbeitslosigkeitsziffer um 15 Prozent. Doch obwohl die New-Deal-Programme keineswegs Vollbeschäftigung herbeiführten, waren sie doch von großer Bedeutung, weil sie bewiesen, daß ein breitgefächertes Eingreifen der Regierung durch öffentliche Arbeiten und direkte Beschäftigung durch den Staat ein realistischer, wirksamer Weg ist, um Arbeitsplätze zu schaffen und die Arbeitslosigkeit zu vermindern.

Die Diskussion über die Vollbeschäftigung änderte zwar ihre Natur erheblich, aber die politischen Realitäten zeigten, daß man nicht gewillt war, das Recht aller Menschen auf eine angemessene Arbeit in die staatliche Gesetzgebung aufzunehmen. 1943 legte z. B. der National Resources Planning Board (NRPB), ein von Präsident Roosevelt geschaffenes Planungsamt, ein auf einer «New Bill of Rights» basierendes Programm vor. Es trug den Titel «Security, Work and Relief Policies». Der erste Punkt war das «Recht, während der produktiven Jahre nützlich und schöpferisch zu arbeiten»; der zweite «das Recht auf gerechte Entlohnung, die für die Lebensbedürfnisse und Annehmlichkeiten ausreicht». Entscheidende Voraussetzungen für dieses Programm waren eine entschiedene Planung der zentralen Regierung und eine beträchtliche Umverteilung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ressourcen. Doch drei Monate, nachdem Präsident Roosevelt diese Vorlage dem Kongreß vorgelegt hatte, versetzte dieser dem National Resources Planning Board den Todesstoß. In den darauf folgenden Monaten und Jahren vermochten die konservativen Kräfte im Kongreß die umfassende Planung für Vollbeschäftigung, die das Ziel von Präsident Roosevelt und der liberalen Kongreßabgeordneten war, wiederholt zu durchkreuzen.

Auch die Definition der «Vollbeschäftigung» wurde für die konkreten Bestrebungen, dieses Ziel zu erreichen, zum Prellbock. 1944 legte Präsident Roosevelt in seiner jährlichen Rede an den Kongreß eine «Second Bill of Rights» vor. Das erste dieser vorgesehenen Rechte war «das

Recht aller... auf eine nützliche, einträgliche Beschäftigung in den Industrien, Geschäften, Farmen oder Bergwerken der Nation». Roosevelt ersuchte den Kongreß um die Unterstützung der notwendigen Regierungsprogramme, damit die sechzig Millionen Arbeitsplätze, die für die Vollbeschäftigung nötig waren, beschafft werden könnten.

Nicht alle waren jedoch mit Roosevelts umfassender Definition der Vollbeschäftigung einverstanden. Industriekapitäne und konservativ eingestellte politische Wortführer dieser Periode definierten die Vollbeschäftigung in einem einschränkenden Sinn. Sie sprachen von «großer Arbeitslosigkeit» oder von «so vielen Arbeitsplätzen wie möglich» oder von einem «befriedigend hohen Beschäftigungsgrad»³. Obwohl diese führenden Männer Keynesianische Eingriffe der Regierung akzeptierten, die notwendig waren, um eine Rückkehr zu den hohen Arbeitslosigkeitsziffern der früheren Wirtschaftskrise zu verhindern, waren sie entschieden gegen ein festes Engagement der Regierung, jedem Menschen auch wirklich ein Recht auf Arbeit zu gewährleisten.

Der Zweite Weltkrieg führte zu einem noch nie dagewesenen Anstieg der Rüstungsausgaben und -produktion in den Vereinigten Staaten. Zwölf Millionen Männer und Frauen kamen zu den bewaffnete Streitkräften, und weitere acht Millionen Menschen fanden aufgrund der gesteigerten Produktionserfordernisse des Krieges Arbeit. Diese Faktoren behoben die Arbeitslosigkeit in der Wirtschaft. Kurz, Vollbeschäftigung wurde erreicht infolge der einzigartigen Umstände eines Weltkrieges.

Vollbeschäftigung als ein Ziel der Staatspolitik erhielt eine viel größere Bedeutung auf der Agenda der Nachkriegswirtschaft. In einer Abhandlung über diese Periode schreibt Herbert Stein:

«Vollbeschäftigung wurde zum Banner, um das sich jedermann scharen konnte... Die politischen Führer, die Regierungsbeamten und sämtliche privaten Gesellschaften, die einen direkten Einfluß auf die Wirtschaftspolitik haben konnten, räumten nun der Vollbeschäftigung auf ihrer Skala der nationalen Zielsetzungen eine viel größere Dringlichkeit ein.»⁴

2. Der Employment Act von 1946

Eines der wegweisendsten Ereignisse in der Entwicklung der Vollbeschäftigungspolitik in den

Vereinigten Staaten war die Kongreßdebatte und Annahme des Employment Act von 1946. Entgegen einer in der Öffentlichkeit weit verbreiteten Meinung war die Annahme dieses Gesetzes nicht auf der ganzen Linie ein Sieg der Befürworter der Vollbeschäftigung, sondern in mancher Beziehung eher eine Niederlage. Der ursprünglich vorgelegte Gesetzesentwurf (Murray-Wagner-Full Employment Bill) formulierte als sein Ziel «eine Politik und ein Programm der Nation, um dauernde Vollbeschäftigung zu sichern». «Alle Amerikaner, die arbeitsfähig und -willig sind, sollen das Recht auf eine nützliche, entlohnte, regelmäßige und ganzzeitige Anstellung haben, und es ist an der Politik der Vereinigten Staaten, dafür zu sorgen, daß stets genügend Arbeitsplätze vorhanden sind, damit alle Amerikaner dieses Recht frei ausüben können.» Dieser Gesetzesentwurf stieß auf den entschiedenen Widerstand konservativer Kongreßabgeordneter und Wirtschaftskapitäne. Schließlich wurde er zugunsten einer stark abgeschwächten Fassung zurückgewiesen.

Die Gesetzesvorlage, die dann angenommen wurde, trägt den Titel «Employment Act of 1946». Bezeichnenderweise wurde im Titel das Wort «voll» (Vollbeschäftigung) ausgelassen, und die Substanz des Gesetzes wurde stark abgeändert. Die Schlußfassung spricht von «maximaler Beschäftigung, Produktion und Kaufkraft». Dieses Ziel sollte angestrebt werden «auf eine Art und Weise, die so kalkuliert ist, daß sie die freie Wettbewerbswirtschaft fördert und voranbringt». Das Gesetz schuf den Council of Economic Advisors und das Congressional Joint Economic Committee; diese sollten Berichte vorlegen und Aktionen und Gesetzesbestimmungen vorschlagen, um eine maximale Beschäftigung zu erreichen.

Daß diese Gesetzesvorlage durchkam, stellt zweifellos eine Zurückweisung der Laissez-faire-Philosophie dar. Der Umstand aber, daß sie sehr abgeschwächt werden mußte, ist ein klares Anzeichen dafür, daß der Kongreß der Vereinigten Staaten nicht so weit gehen wollte, die Regierung zur Gewährleistung von Arbeitsplätzen für alle zu verpflichten⁵.

In den letzten drei Jahrzehnten bestanden die politischen Mechanismen der Vereinigten Staaten zur Verminderung der Arbeitslosigkeit hauptsächlich in breitgefächerten fiskalischen und monetären Maßnahmen, also in im wesentlichen Keynesianischen Methoden, um Konsum-

ausgaben und Investitionen zu fördern oder zu drosseln. Durchgreifendere Methoden, wirkliche Vollbeschäftigung zu gewährleisten, wurden beständig zurückgewiesen. Beim Wandel der modernen Wirtschaft wurde es immer schwieriger, Arbeitslosigkeit und Inflation mit den herkömmlichen fiskalischen und monetären Maßnahmen zu bekämpfen. Viele Wirtschaftswissenschaftler begannen die Meinung zu äußern, Vollbeschäftigung sei einfachhin kein realistisches Ziel, weil sie nicht zu erreichen sei, ohne eine hohe Inflation zu schaffen.

Die entschiedensten und stichhaltigsten Einwände dagegen, daß man die Vollbeschäftigung als berechtigtes Ziel der Wirtschaftspolitik aufgab, kamen in all diesen Jahren weiterhin von der Gewerkschaftsbewegung her. 1972 machte ein Sprecher der AFL-CIO, des größten amerikanischen Gewerkschaftsverbandes, die Position der Arbeiterschaft klar:

«Vollbeschäftigung besagt nach Auffassung der organisierten Arbeiterschaft, daß alle Arbeitsfähigen und Arbeitswilligen Gelegenheit haben, zu angemessenem Lohn zu arbeiten... Die Wortführer der Geschäftswelt, die akademischen Wirtschaftswissenschaftler und die politischen Führer sollten aufhören, mit dem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ziel der Vollbeschäftigung ein bloßes Spiel zu treiben. Wenn ihr Ziel eine Arbeitslosenrate von 5% oder 4% ist, so mögen sie für eine solche Auffassung ihre Gründe haben, aber ihr Ziel ist dann nicht die Vollbeschäftigung.»⁶

3. *Full Employment and Balanced Growth Act*

Im Bestreben, koordiniertere und durchschlagendere Maßnahmen zu treffen, um Vollbeschäftigung zu erreichen, wurde 1974 ein wichtiges neues Gesetz eingeführt: der Humphrey-Hawkins Full Employment and Balanced Growth Act. Die ursprüngliche Gesetzesvorlage erklärte, jeder arbeitsfähige Amerikaner habe «das Recht auf gleichmäßige Möglichkeiten zu nützlicher bezahlter Beschäftigung mit gerechter Entlohnung». Der Entwurf sah eine jährliche Berichterstattung des Präsidenten vor, worin das Beschäftigungs-, Verbrauchs- und Investitionsniveau abgeschätzt und Maßnahmen empfohlen werden, die notwendig sind, um Vollbeschäftigung zu erreichen. Der Gesetzesentwurf sah u.a. vor, daß ein des Rechts zu einträglicher Beschäftigung Beraubter sich an den Staatsgerichtshof wenden

könne, um seinem Recht Geltung zu verschaffen. Dies stellte eine Beschäftigungsgarantie mit spezifischen, auf dem Rechtsweg erzwingbaren Sicherheiten dafür dar, daß alle Arbeitswilligen und -fähigen eine entlohnte Anstellung finden.

Die Geschichte dieser Gesetzgebung ist sehr aufschlußreich, denn sie zeigt, wie es mit der Vollbeschäftigungsdebatte in der jüngsten Geschichte der Vereinigten Staaten steht. Das Bezeichnendste in dieser Gesetzgebungsgeschichte ist dies, daß die Vorlage alsbald revidiert wurde, um die rechtliche Erzwingbarkeit auszuschließen, und anstelle der «Anstellungsgarantie», die im ursprünglichen Gesetzesentwurf vorgesehen war, faßte man ein summarisches Ziel einer Arbeitslosenrate von höchstens drei Prozent der Erwachsenen ins Auge. Auch fügte man Vorkehrungen zugunsten antiinflationärer Maßnahmen hinzu. Dank der starken Unterstützung durch die Gewerkschaftsbewegung und einer weiten Koalition bürgerrechtlicher, religiöser und gesellschaftlicher Organisationen wurde der Full Employment and Balanced Growth Act schließlich angenommen. Zwar war der ursprüngliche Entwurf stark abgeschwächt worden, doch setzte er einen Mechanismus in Gang, der eine Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik ermöglichte. Man gab ausdrücklich zu: «Die Verbindung von fiskalischen und monetären Maßnahmen war nicht imstande, Vollbeschäftigung zu erreichen», und das Gesetz verlangt vom Präsidenten, die Wirtschaftsziele und -prioritäten der Regierung anzugeben sowie auch die vorgesehenen Maßnahmen, um sie zu erreichen.

In den Jahren seit der Annahme dieses Gesetzes wurde es mehr und mehr mißachtet. Es bietet den Rahmen für eine koordinierte Wirtschaftspolitik mit dem Plan, Vollbeschäftigung zu erreichen, doch wandte man es nie wirksam zu diesem Zwecke an. Seitdem die jetzige Administration ans Ruder gekommen ist, geht man fast gänzlich über das Gesetz hinweg, und die Regierung weicht einem Engagement zur Vollbeschäftigung erst recht aus. Das Recht auf Arbeit bleibt eher ein allgemeiner Grundsatz als eine konkrete Realität in der amerikanischen Wirtschaftspolitik.

II. *Vollbeschäftigungspolitik in Europa*

Die westeuropäischen Länder wurden von den Hauptereignissen, welche die Vollbeschäftigungsdebatte in den Vereinigten Staaten beeinflussten – die große Wirtschaftskrise, der Zweite

Weltkrieg und der Nachkriegsboom – ebenfalls erfaßt. Sie gingen jedoch zumeist auf ganz anderen Wegen an die Frage der Vollbeschäftigung heran. Insbesondere waren sie gewillt, ihre Regierungspolitik und Sozialgesetzgebung planmäßiger und folgerichtiger auf die Sicherung von Arbeitsplätzen für alle auszurichten. Das Vorgehen dieser Nationen sei nun in aller Kürze gesehen⁷.

1. Schweden

Die Vollbeschäftigung ist das zentrale Anliegen der schwedischen Wirtschaftspolitik. Der damalige Premierminister Olof Palme sagte denn auch 1977:

«Die Vollbeschäftigung ist der Grundpfeiler der schwedischen Sozialpolitik... Sie geht von einem Begriff der Arbeit aus, worin diese nicht, wie von den Soziologen der fünfziger Jahre, als notwendiges Übel angesehen wird, von dem man auf Freizeit ausgeht, worin die wichtigen Dinge des Lebens geschehen würden, sondern als ein Teil des Menschseins.»⁸

Die schwedische Wirtschaft ist stark von der Gewerkschaftsbewegung beeinflusst, und zwar nicht nur deswegen, weil die Wirtschaftswissenschaftler der Gewerkschaften zu den hauptsächlichen Änderungen in der schwedischen Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit den Anstoß gaben. Sondern die schwedische Politik basiert mehr auf einer gewerkschaftlichen Auffassung der Vollbeschäftigung und nicht sosehr auf einer neoklassischen oder Keynesianischen Sicht dieses Anliegens. Der Keynesianischen Wirtschaft geht es eher um die (Voll-)Beschäftigung, während die schwedische Wirtschaft mehr und mehr auf das wirtschaftliche Gesichtswert legt, was eine tiefere und umfassendere Sicht der Dinge ist⁹.

In der schwedischen Sozialpolitik sieht man die Beschäftigung als ein Ganzes von Menschenrechten an, die von der Gesellschaft zu gewährleisten sind. Beschäftigung, Bildung, Gesundheit und Wohnung werden als dermaßen wichtig betrachtet, daß sie nicht dem Spiel des freien Marktes überlassen werden dürfen. Was die Beschäftigung betrifft, so gründete die Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit in Schweden auf der Annahme, daß fiskalische und monetäre Maßnahmen zur Schaffung einer wirklichen Vollbeschäftigung nicht hinreichen. Es bedarf statt dessen einer ganzen Reihe von Maßnahmen, um

Investition und die vorhandene Arbeitskraft zu koordinieren. Es sind nicht bloß Umschulung, Umsiedlung und temporäre staatliche Beschäftigungsprogramme für Arbeitslose notwendig, sondern auch Maßnahmen, um die private Investition zu stabilisieren und Arbeitseinstellungen während Rezessionen in Grenzen zu halten. Um diese Ziele zu erreichen, schuf man eine unabhängige Institution, die schwedische Arbeitsmarktbehörde, die von Unternehmern und Gewerkschaftsvertretern gemeinsam geleitet wird.

Zwar kannte auch das Vorgehen in Schweden seine Wirtschaftsprobleme, doch erwies es sich als fähig, eine echte Vollbeschäftigung zu erreichen, ohne eine massive Inflation auszulösen.

2. Bundesrepublik Deutschland

Die deutsche Wirtschaftspolitik unterschied sich zwar stark von der Schwedens, doch glich sie dieser auch in zwei wichtigen Punkten: Sie räumte den Gewerkschaften eine wichtige, aktive Rolle ein, und das System der Wirtschaftsplanung war koordinierter, als dies in den Vereinigten Staaten akzeptiert wurde. Der Deutsche Gewerkschaftsbund, der 1948 gegründet wurde, nahm ein Grundsatzprogramm an. Zu dessen Zielen gehören die Vollbeschäftigung, die Mitbestimmung in allen personellen, sozialen und wirtschaftlichen Fragen, die sich bei der Wirtschaftslenkung und Planung stellen, und die soziale Gerechtigkeit, die darauf gründet, daß die Arbeiter am Gesamteinkommen der Wirtschaft einen gerechten Anteil erhalten.

In manchen Hinsichten spielten die Gewerkschaften in der Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland während der Nachkriegszeit eine umfassendere Rolle als in jedem anderen Land Europas. Ein klares Beispiel dafür ist das Gesetz von 1951 über die Mitbestimmung, das ein Drittel der Aufsichtsratssitze aller großen Betriebe gewählten Vertretern der Belegschaft vorbehält. Die Gewerkschaften spielen auch eine zentrale Rolle in der deutschen Politik zur Bereitstellung der Arbeitskräfte. Sie führen über hundert Berufsbildungsschulen, und die Hauptorganisation für die Regelung des Arbeitsmarktes (die «Bundesanstalt für Arbeit») ist eine unabhängige Agentur, die von Vertretern der Arbeiterschaft und der Unternehmer gemeinsam geleitet wird.

Das Wirtschaftswachstum der Nachkriegszeit war in der Bundesrepublik Deutschland von der

Regierung sehr koordiniert und geplant, wenn auch nicht direkt. Für diese Koordinierung sorgte vor allem das konzentrierte Finanzsystem, zumal die aktive Rolle, die die Vertreter der bundesdeutschen Banken in der Unternehmensführung spezifischer Gesellschaften spielten. Die Wirtschaftspolitiker bestrebten sich, über die herkömmliche Keynesianische Auffassung hinauszugehen, indem sie gewillt waren, in den Markt einzugreifen, um soziale Ziele wie z. B. die Vollbeschäftigung zu erreichen.

3. England

Zwar meint die Öffentlichkeit, England habe in der Nachkriegszeit gewisse sozialistische wirtschaftspolitische Maßnahmen getroffen, doch hatte diese Nation zu der Wirtschaftspolitik und der Vollbeschäftigung im allgemeinen eine Einstellung, die mehr der der Vereinigten Staaten als der anderer großer europäischer Länder glich. Es gab nur eine Aktion, die sich von der herkömmlichen amerikanischen Einstellung absetzte: die Nationalisierung einiger Schlüsselindustrien. Doch diese nationalisierten Industrien wurden nie systematisch aufeinander abgestimmt, und es wurde ihnen kein folgerichtiges Zielprogramm gesetzt.

Wie in Amerika so gab es auch in England keinerlei aktive nationale Politik im Hinblick auf langfristige Investitionen. Beim Niedergang des britischen Imperiums nach dem Zweiten Weltkrieg waren die herkömmlichen Investitionsbereiche nicht mehr so profitbringend wie früher. Um eine hohe Wachstumsrate der Wirtschaft aufrechtzuerhalten und für Vollbeschäftigung zu sorgen, bedurfte England einer gewaltigen Anstrengung, um seine Industrie neu auszurüsten und zu modernisieren. Dies konnte nicht zustande gebracht werden ohne eine spezifische Investition und Planung.

Die Gewerkschaften waren in England zu den Unternehmensleitungen und den Kapitalbesitzern feindseliger eingestellt als in jeder anderen Nation des Westens. Sozialabkommen und Mitbeteiligung an der Beschäftigungspolitik, wie sie in Deutschland und Schweden aufkamen, waren in den englischen Verhältnissen schlechterdings unmöglich. Ein Grund dafür lag in der Struktur der britischen Gewerkschaftsbewegung. Gegenüber sechzehn Verbänden im Deutschen Gewerkschaftsbund und 128 Verbänden in der AFL-CIO gab es in England nicht weniger als

574 Gewerkschaften. Nur 170 von ihnen waren dem englischen Gewerkschaftsbund angeschlossen.

Während für die Gewerkschaften und die Labourpartei in England die Vollbeschäftigung ein Ziel war, steuerte die nationale Wirtschaftspolitik dieses Ziel nicht mit anhaltendem Erfolg an. Diese Politik beschränkte sich größtenteils auf herkömmliche fiskalische und monetäre Maßnahmen. Unter der gegenwärtigen konservativen Regierung kehrte die britische Politik zudem in vielen Punkten zu einer Laissez-faire-Einstellung zurück. Mit dem Anwachsen der Arbeitslosigkeit haben sich England und die Vereinigten Staaten erst recht nicht dazu entschlossen, das Recht auf Arbeit in ihre Staatspolitik aufzunehmen.

III. Schluß

Aus dieser selektiven Übersicht über die Entwicklung des Stellenwertes der Beschäftigung in der Staatspolitik lassen sich mehrere allgemeine Schlüsse ziehen. Erstens einmal ist es klar, daß die Gewerkschaftsbewegungen im Westen bei der Beantwortung der Frage, wie weit Anliegen der Vollbeschäftigung in die Staatspolitik einzubauen sind, ein ausschlaggebendes Element waren. Zweitens ist eine Nation um so eher imstande, Vollbeschäftigung zu erreichen, je mehr eine koordinierte, langfristige Wirtschaftsplanung ein akzeptierter Bestandteil ihrer Politik ist. Die westlichen Nationen haben zwar in der Nachkriegszeit die Vollbeschäftigung immer mehr zu einem Anliegen ihrer allgemeinen Politik gemacht, doch war es viel schwieriger, eine feste Beschäftigungsgarantie für alle auch in die Gesetzgebung überzuführen.

¹ Joseph Schumpeter, *History of Economic Analysis* (Oxford University Press, New York 1954) 270ff.

² Vgl. Michael Harrington, *Government Should Be The Employer of First Resort: The New York Times Magazine*, March 26, 1972, 44.

³ Herbert Stein, *The Fiscal Revolution in America* (University of Chicago Press, Chicago 1969) 185f.

⁴ Stein, aaO. 170ff.

⁵ Zu einer ausführlicheren Darstellung der Gesetzgebungsgeschichte des Employment Act of 1946 vgl. Stephen

K. Bailey, *Congress Makes a Law: The Story Behind the Employment Act of 1946* (Columbia University Press, New York 1950).

⁶ Nat Goldfinger, *Full Employment: The Neglected Policy*, in: *AFL-CIO American Federationist*, November 1973, 7 und 9.

⁷ Eine eingehendere Analyse der Entwicklung in Europa findet sich bei Andrew Levison, *The Full Employment Alternative* (Coward, McCann and Geoghegan, Inc., New York 1980) 105–154.

⁸ Palme, in: *New Yorker*, June 22, 1976, 22.

⁹ F.E. Banks, *Swedish Economic Policy: Some Current Problems*, in: *Intereconomics*, No. 12 (1974) 371.

Aus dem Englischen übersetzt von Dr. August Berz

RONALD KRIETEMEYER

Studierte am Humphrey Institute der University of Minnesota (Abschluß mit dem Magistergrad in Politikwissenschaften) und an der St. John's University in Collegeville, Minnesota (Abschluß mit dem Magistergrad in Theologie). 1973–1978 Koordinator der Arbeiten für soziale Gerechtigkeit in der Caritaszentrale der Erzdiözese St. Paul und Minneapolis. 1979–1980 Referent für Fragen des Lebens in der Stadt im «Office of Domestic Social Development» bei der «United States Catholic Conference». (Diese Arbeitsstelle der Catholic Conference ist zuständig für die Beratung der katholischen Bischöfe auf Bundesebene in Fragen der inneramerikanischen Sozialpolitik.) Derzeit Präsident dieses Amtes. Anschrift: U.S. Catholic Conference, Dept. of Social Development and World Peace, 1312 Massachusetts Avenue, N. W., Washington, D.C. 20005, USA.

Internationales Arbeitsamt (Genf)*

Das Recht auf Arbeit in den internationalen Vereinbarungen

Weder das Übereinkommen (Nr. 122) noch die Empfehlung (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, haben das Recht auf Arbeit offiziell in ihre Bestimmungen aufgenommen. Die Teilnehmer an der Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahre 1964 wollten jedoch offensichtlich dieser Besorgnis Rechnung tragen, als sie in die Einleitung der Präambel Hinweise auf die IAO-Erklärung von Philadelphia («Alle Menschen, ungeachtet ihrer Rasse, ihres Glaubens und ihres Geschlechts, haben das Recht, materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen zu erstreben») und auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte («Jeder Mensch hat das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf angemessene und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz gegen Arbeitslosigkeit») aufnahmen. Außerdem kann gesagt werden, daß die im Beschlußteil (Artikel 1, Absätze 1 und 2)

verwendete Formulierung, die vorschreibt, «eine aktive Politik festzulegen und zu verfolgen, die dazu bestimmt ist, die volle... Beschäftigung zu fördern», und daß diese Politik zu gewährleisten suchen muß, «daß für alle Personen, die für eine Arbeit zur Verfügung stehen und Arbeit suchen, eine solche vorhanden ist», von ihren Redakteuren als eine Verwirklichung des in der Präambel der betreffenden Urkunden erwähnten Rechts auf Arbeit angesehen wurde.

Diese Behauptung wurde lange nicht widerlegt, und die Mitgliedstaaten verspürten kein Bedürfnis, das Recht auf Arbeit näher zu erläutern. Diesbezüglich kann festgestellt werden, daß die Weltbeschäftigungskonferenz des Jahres 1976 zwar sowohl die Ratifikation des Übereinkommens Nr. 122 als auch seine Neufassung empfohlen hat (Aktionsprogramm, Absätze 9 a und 33), jedoch diese Frage nicht erwähnt hat, und daß der Generaldirektor zur Neufassung der Urkunden anlässlich der Internationalen Arbeitskonferenz 1979 hinsichtlich der Folgemaßnahmen zur Weltbeschäftigungskonferenz auf den bereits erwähnten Artikel 23 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und auf Artikel 6 des Weltpakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie auf Artikel 6 der Erklärung der Vereinten Nationen über sozialen Fortschritt und Entwicklung aufmerksam gemacht wurde. In den beiden letztgenannten Urkunden werden die Anerkennung und die Gewährleistung des Rechts auf Arbeit erwähnt (Entschlie-