

Konsequenzen einer Investitionslenkung für die Gewerkschaften

Ein Diskussionsbeitrag

In der Bundesrepublik wird — vor allem seit dem SPD-Parteitag in Hannover — verstärkt die Einführung einer Investitionslenkung und -planung diskutiert. Die Gründe dafür sind offensichtlich: Die negativen Konsequenzen eines ungesteuerten Wachstums um des Wachstums willen werden ebenso immer deutlicher wie die sehr begrenzte Rolle, die der Marktmechanismus in einer hochkonzentrierten Wirtschaft als entscheidendes Steuerungselement spielen kann. Dies sei nur stichwortartig an vier wichtigen Bereichen aufgezeigt:

1. Der Markt versagt bei der Aufteilung zwischen öffentlichen und privaten Gütern, da für öffentliche Güter keine kaufkräftige Nachfrage besteht, die auf

Märkten sichtbar gemacht werden kann. Deshalb kommt es zur „öffentlichen Armut“, d. h. zur Vernachlässigung wichtiger Gemeinschaftsbedürfnisse. Hier muß der Staat eingreifen, aber er kann seine Ansprüche für diese Kollektivgüter nur gegenüber dem privaten Verbrauch (Konsumenten) durchsetzen, nicht gegenüber den Investitionen (Unternehmern), da — bei freier Preissetzungsmacht der Unternehmer — diese die Belastungen weiterwälzen und ihre Ansprüche am Bruttosozialprodukt vorrangig befriedigen. Wird aber der private Konsum ständig zurückgeschraubt (nicht absolut, sondern relativ), ohne daß dies gleichermaßen mit den Produktionskapazitäten geschieht (deren Höhe ja durch die Investitionen bestimmt werden), so ist langfristig die Absatzkrise vorprogrammiert. Im Interesse der Vollbeschäftigung müßte der Staat dann den privaten Konsum fördern und die „Politik der inneren Reformen“ bremsen.

2. Während in vielen Bereichen, wie etwa der Bauindustrie oder noch krasser dem Waggonbau für Nahverkehrssysteme, ständig Unterkapazitäten herrschen, sind in anderen Bereichen Überkapazitäten schon heute sichtbar. Dies gilt insbesondere für die Automobilindustrie, die Mitte der 80er Jahre an eine absolute Sättigungsgrenze stoßen wird (oder vorher den noch schnelleren Verschleiß der Autos gezielt „fördert“). Trotzdem wird nicht — wie nach der Ideologie der Marktwirtschaft zu erwarten — in Bereichen mit Unterkapazitäten mehr investiert (indem z. B. die Automobilfabriken anfangen, auch Nahverkehrswaggons zu produzieren). Offensichtlich müßte der Staat extrem hohe Gewinne garantieren, damit die Immobilität des Kapitals beseitigt und auch in den Bereichen investiert würde, die vor allem zur Befriedigung der gesellschaftlichen Bedürfnisse wichtig sind. Eine solche Garantie ist verteilungspolitisch aber nicht tragbar.

3. Die bisher praktizierte Politik der indirekten, „marktkonformen“ Investitionsbeeinflussung (durch Steuergeschenke, Subventionen, Kreditvergünstigungen usw.) hat offensichtlich versagt, vor allem wenn man den enormen Mitteleinsatz bedenkt (er dürfte sicher das übersteigen, was im Moment an Größenordnungen für Vermögensbildungspläne diskutiert wird). Trotz dieser negativen verteilungspolitischen Konsequenzen ist die Gestaltung der wichtigsten regionalen und strukturellen (sektoralen) Entwicklung nicht gelöst worden.

4. Schließlich bilden die Investitionen immer noch eine wesentliche Ursache der Konjunkturschwankungen. Ob dies Argument durch die Stabilitätsmaßnahmen vom Mai dieses Jahres entkräftet wird, bleibt abzuwarten. Langfristig kommt ohnehin den drei ersten Argumenten entscheidendere Bedeutung zu, obwohl bisher der Zwang zur Konjunkturpolitik über die öffentlichen Haushalte viele Reformen verhindert hat.

Aus alledem ergibt sich die politische Notwendigkeit, vor allem auf die strukturentscheidenden Investitionen der Großkonzerne einen direkten staatlichen Einfluß auszuüben. Die Gewerkschaften können dieser Entwicklung nicht ablehnend

gegenüberstehen — deckt sich doch diese Kritik und die daraus abzuleitende Konzeption einer Investitionslenkung ziemlich genau mit dem, was unter Ziff. III. 1, 3, 6 und 7 im Grundsatzprogramm des DGB zu diesem Thema steht. Jedoch ergeben sich aus der Investitionslenkung Konsequenzen für die gewerkschaftliche Politik, die vielleicht noch nicht überall bewußt geworden sind und deshalb besonders — vielleicht sogar überzeichnet — hervorgehoben werden sollen. Allerdings sei zur Vermeidung von Mißverständnissen darauf hingewiesen, daß es hier nicht um das Verhalten der Gewerkschaften im gegenwärtigen, d. h. noch durch die Untermehrvorherrschaft geprägten Zeitpunkt geht. Vielmehr geht es um angestrebte Veränderungen im ordnungspolitischen Rahmen, die eine weitgehende Entmachtung der Unternehmer bedingen, und den sich daraus ergebenden notwendigen Veränderungen im Verhalten, den Aufgaben und den Funktionen der Gewerkschaften.

Wie immer die Investitionslenkung im einzelnen aussehen mag, will sie wirksam sein, muß sie drei Bereiche effektiv planen:

1. Die gesamtwirtschaftliche Höhe der Investitionen (die Investitionsquote) muß festgelegt werden. Damit werden aber Vorentscheidungen über die anderen Verwendungen des Sozialproduktes (also den privaten und staatlichen Konsum sowie den Außenhandel) getroffen. Vor allem muß sichergestellt werden, daß nicht durch eine unplanmäßige Ausweitung dieser Größen die gesamte Investitionsplanung hinfällig wird.

2. Die Verteilung der Investitionen auf den öffentlichen und privaten Sektor und bei diesem wiederum auf die einzelnen Industriezweige ist festzulegen. Damit wird langfristig über die Entwicklung der Industriezweige und die Aufteilung zwischen individuellem und kollektivem Konsum entschieden und

3. Vorschriften über technologische Entwicklung der Investitionen (z. B. bezüglich Umweltschutz, Arbeitssicherheit) sind zu erlassen.

Jeder Punkt hat beträchtliche Auswirkungen auf die Situation der Arbeitnehmer und auf die Arbeit der Gewerkschaften. Das wird im folgenden zu zeigen sein.

Der erste Bereich — die Festlegung der Investitionsquote — bedeutet eine weitreichende Veränderung der bisherigen Tarifpolitik. Die Aufteilung des Sozialproduktes auf Konsum und Investition entscheidet über das Verhältnis von heutigem und zukünftigem Konsum (indem über Investitionen künftige Produktionsmöglichkeiten erhöht werden). Bislang war es notwendig, daß die Gewerkschaften über die aktive Tarifpolitik für einen angemessenen Anteil des heutigen Konsums sorgten. Denn die Höhe der Investitionen wurde — sozusagen „hinter dem Rücken der Beteiligten“ — durch die Summe der Unternehmensentscheidungen festgelegt. Da der Gewinnanteil am Volkseinkommen in der Regel um so höher ist, je höher die Investitionen sind, versuchen die Unternehmer natürlich,

diese Investitionen auch so hoch wie möglich zu schrauben und dies durch hohe Exportüberschüsse noch zu steigern. Hier hat eine aktive gewerkschaftliche Tarifpolitik die wichtige Aufgabe, die sonst eintretende ständige Verschlechterung der Einkommensverteilung zuungunsten der Arbeitnehmer zu verhindern und die Ansprüche der heutigen Generation auf Konsum zu vertreten. Wird nun aber durch einen gesamtwirtschaftlichen Investitionsplan die Höhe der Investitionsquote — und damit auch der heute verfügbare Konsum — durch dazu legitimierte Organe festgelegt, so entfällt die bisherige „Korrekturfunktion“ gewerkschaftlicher Tarifpolitik weitgehend. Sie wird vielmehr von den an der Planung beteiligten Gewerkschaften bereits frühzeitig in den Planungsprozeß eingebracht. Es bleibt der weite und wichtige Bereich der Lohnfindung und die Aufteilung auf privaten Konsum und die kollektiven Sozialleistungen (mit konsumtivem Charakter). Diese Veränderung der Tarifpolitik ist sicherlich nicht ganz unproblematisch, weil die Tarifpolitik in der bisherigen Form in den Augen vieler Mitglieder ein wichtiger Erfolgsausweis für die Gewerkschaften ist und in der Vergangenheit diese Haltung auch oft durch die Gewerkschaftsorganisation gefördert worden ist. Ein notwendiger Einstellungswandel kann hier — bei Funktionären wie Mitgliedern — sicher nicht kurzfristig bei Einführung der Investitionsplanung herbeigeführt werden. Dazu bedarf es eines längerfristigen Prozesses, der eine interessenorientierte Vermittlung wirtschaftlicher Zusammenhänge notwendig macht.

Ähnliche Probleme ergeben sich im zweiten Bereich, der Verteilung der Investitionen. Der allgemein für erforderlich gehaltene Ausbau des öffentlichen Sektors bedeutet zunächst (relativ, nicht absolut) niedrigere Nettolöhne. Hier werden ja öffentliche Güter produziert, die irgendwie bezahlt werden müssen — am zweckmäßigsten durch Steuern —, weil es keinen Marktpreis für sie geben kann und soll (man kann natürlich auch Augenwischerei betreiben und weniger Steuern erheben, um dann die staatlichen Leistungen irgendwie zu „verkaufen“). Relativ niedrige Nettolöhne bei Ausbau des öffentlichen Sektors bedeuten nicht, daß sich die Verteilungssituation oder die Lebenslage der Arbeitnehmer verschlechtert — im Gegenteil. Allerdings entstehen hier etliche Probleme der Einkommensverteilung zwischen den Generationen. So profitieren z. B. von den nicht unbeträchtlichen Investitionen im Bildungsbereich erst künftige Generationen; sie geraten damit in Widerspruch zu den Konsum- und Einkommensinteressen der heutigen (finanzierenden) Generation. Ähnlich verhält es sich mit anderen Investitionen, die — wie z.B. im Nahverkehrsbereich — Ausreifungszeiten von 15 bis 20 Jahren haben. Diese Interessengegensätze können auch kaum durch zunehmende Staatsverschuldung gemildert werden, da die Investitionen im öffentlichen Bereich nicht gewinnbringend im privat-(wohl im volks-)wirtschaftlichen Sinne sind und Zinsen somit aus Steuern gezahlt werden müssen. Zudem erfordert die Staatsverschuldung sehr langfristige „freiwillige“ Ersparnisse (im volkswirtschaftlichen Durchschnitt), die eben nicht dem Konsum zugeführt werden können.

Ähnliche Probleme entstehen im Bereich der sektoralen Einkommensverteilung, denn die Verteilung der Investitionsmittel auf die einzelnen Sektoren entscheidet über Wachstum und Entwicklung des Industriezweiges und berührt damit auch die Einkommensinteressen der Arbeitnehmer in diesen Zweigen, zumindest was die Stellung innerhalb der „Lohnhierarchie“ der einzelnen Industrien betrifft. Hier könnten nicht nur die Arbeitnehmer, sondern auch die einzelnen Industriegewerkschaften zur Erhaltung des Mitgliederbestandes — u. U. erfolgreich — Widerstand leisten, obwohl dadurch volkswirtschaftlich erwünschte Entwicklungen behindert werden (ohnehin wäre zu diskutieren, ob die Dachgewerkschaft nicht sowieso gestärkt werden soll und ob nicht auf längere Sicht die gesamtwirtschaftliche wie betriebliche Lohnhierarchie durch einen Einheitslohn mit Qualifikations- und Erschwerniszuschlägen ersetzt werden soll). Verschärft wird dieses Problem, wenn in stagnierenden oder schrumpfenden Branchen oder bei sehr rascher Rationalisierung durch weitgehende technische Umwälzungen Arbeitsplätze vernichtet und die Arbeitnehmer anderen Bereichen zugeführt werden müssen. Auch wenn Arbeitsplätze mit vergleichbarem Einkommen zur Verfügung gestellt werden, entstehen dennoch für den Arbeitnehmer beträchtliche Umsetzungskosten (z. B. für Umzug u. a. m.).

Auch im dritten Bereich — der Bestimmung der bei Investitionen angewandten Technik — ergeben sich Probleme aus dem Widerstreit zwischen kurzfristigen Interessen einzelner Arbeitnehmer und gesamtwirtschaftlichen Zielen. Die Berücksichtigung von Umweltschutz, Arbeitssicherheit und -gesundheit bei den Investitionen verursacht erhebliche Kosten, d. h., es muß mehr investiert werden, die zusätzliche Produktion aber nimmt weniger zu (der Kapitalkoeffizient, d. h. das Verhältnis von Kapitaleinsatz zu Produktion, steigt). Auch hier sind Interessenkonflikte wahrscheinlich, denn das Interesse der Allgemeinheit an kostspieligen Umweltschutzinvestitionen kann durchaus im Gegensatz zum höheren Einkommensinteresse (einschließlich der freiwilligen Sozialleistungen) der Arbeitnehmer des betroffenen Betriebes stehen (dafür gibt es mittlerweile genügend Beispiele).

Dies alles führt zu der — nur auf den ersten Blick — paradoxen Situation, daß sich zwar durch die Investitionslenkung durchaus die Lebenssituation der Arbeitnehmer verbessert, die Stellung der Gewerkschaften sich aber verschlechtert, weil ihr bisheriger Erfolgsausweis — die Tarifpolitik — entscheidend an Bedeutung verliert. Zudem verlagert sich ein Teil der Konflikte, die jetzt zwischen Unternehmern und Gewerkschaften ausgetragen werden, auf Konflikte zwischen einzelnen Gewerkschaften (vor allem wenn man davon ausgeht, daß die Gewerkschaften an der Planung beteiligt werden). Es wird weiterhin zu einem Strukturwandel (wenn auch einem geplanten) und damit zu Veränderungen der relativen Einkommenspositionen wie der Berufsaussichten kommen — mit allen Interessenkonflikten, die sich damit auch innerhalb der Arbeitnehmerschaft entwickeln. Daraus kann nun nicht folgen, daß die Gewerkschaften die Investitions-

planung und -lenkung ablehnen; dazu sind die Chancen dieses Konzeptes für die Arbeitnehmer zu bedeutsam. An dieser Stelle sollen keine präzisen Vorschläge oder gar Patentrezepte geliefert werden, die die angesprochenen Probleme lösen würden. Es können nur die Bereiche aufgezeigt werden, in denen m. E. Lösungsmöglichkeiten liegen. Einmal muß der Erfolgsmaßstab für die Gewerkschaften selbst wie für die Mitgliederbeurteilung geändert werden: nicht mehr die Arbeit als bloße „Tarifmaschine“, sondern die Erfolge als umfassende Interessenvertretung der Arbeitnehmer bei der aktiven Gestaltung der Arbeits- und Sozialbedingungen müssen der Bewertungsmaßstab der gewerkschaftlichen Arbeit werden. Dies ist den gewerkschaftlichen Traditionen nicht fremd, was sich darin zeigt, daß die Tarifpolitik wie die gewerkschaftspolitische Betriebsarbeit auch heute starke sozialpolitische und die Arbeitssituation gestaltende Elemente enthält, ohne daß der mögliche Bereich schon ausgeschöpft wäre. Natürlich bliebe auch die gerechte Lastenverteilung bei der Finanzierung der Sozialreformen eine wichtige Aufgabe der Gewerkschaften — die Initiativen zur Steuerreform und Vermögensbildung weisen in diese Richtung —, aber man muß sich darüber klar sein, daß mit der angestrebten Aufhebung der bislang unkontrollierten Unternehmervorherrschaft, Einebnung der Einkommensunterschiede und Verwirklichung der „Arbeitnehmergesellschaft“ dies zunehmend ein Problem der Verteilung innerhalb der Arbeitnehmerschaft wird. Damit sind neue Anforderungen an die innergewerkschaftliche Willensbildung und Kooperation gestellt. Demokratisierung der Planung und Schaffung effektiver Arbeitnehmersvertretung in der europäischen Gemeinschaft (denn nur auf dieser Ebene kann auch eine sinnvolle Investitionslenkung eingeführt werden) sind andere Stichworte, die verdeutlichen, daß auch bei Einführung einer gesamtwirtschaftlichen Investitionslenkung es den Gewerkschaften nicht an Aufgaben mangeln wird. Die angestrebte „Politisierung“ der gewerkschaftlichen Arbeit erfährt durch die anzustrebende Investitionslenkung zusätzliche Bestätigung.