

Beschäftigungspolitischer Rollentausch? - Gewerkschaftliche Initiativen in der Beschäftigungspolitik

Dr. Hartmut Seifert, geb. 1944 in Tilsit, studierte Volkswirtschaftslehre in Würzburg und Berlin. Er ist Referent für Arbeitsmarktpolitik im Wirtschaftsund Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) des DGB.

In dem Maße, wie die Massenarbeitslosigkeit zu einem scheinbar unabwendbaren Dauerzustand zu werden droht, vollzieht sich in der politischen Arena ein eigentümlicher Rollentausch. Staatliche Politik ist seit einiger Zeit dabei, Schritt für Schritt von der aktiven Beschäftigungspolitik Abschied zu nehmen. Es herrscht die Auffassung, die Lösung der Arbeitsmarktprobleme sei am besten gewährleistet, wenn man das freie Spiel der Marktkräfte möglichst ungehindert zur Entfaltung kommen läßt. „Mehr Markt“ lautet die beschäftigungspolitische Zauberformel. Der Staat will sich vorrangig auf ordnungspolitische Aufgaben beschränken. Es droht ein beschäftigungspolitisches Vakuum. Um die Arbeitsmarktentwicklung nicht noch weiter aus dem Ruder laufen zu lassen, sehen sich die Gewerkschaften zunehmend

gezwungen, mit eigenen Aktivitäten einzuspringen. Damit werden sie zum beschäftigungspolitischen Akteur.

An zwei beschäftigungspolitisch zentralen Bereichen läßt sich diese gewerkschaftspolitisch neue Rolle besonders deutlich ablesen. Zum einen haben die Gewerkschaften zum ersten Mal in der Nachkriegsgeschichte tarifliche Arbeitszeitverkürzungen vorrangig unter beschäftigungspolitische Vorzeichen gestellt. Bei früheren Arbeitszeitverkürzungen standen demgegenüber familien-, freizeit- und humanisierungspolitische Ziele im Vordergrund. Zum anderen haben Gewerkschaften in den letzten Jahren vielfältige Initiativen im Bereich der lokalen Beschäftigungspolitik angestoßen und entfaltet. Damit haben sie teilweise neues Terrain betreten.

Es interessiert die Frage, wie die neue beschäftigungspolitische Rolle zu bewerten ist und welche Perspektiven sich für das weitere beschäftigungspolitische Engagement der Gewerkschaften ergeben. Zuvor ist der beschäftigungspolitische Hintergrund für die gewerkschaftlichen Aktivitäten auszu-leuchten.

Aufgestaute Arbeitsmarktprobleme

Zentraler Ausgangspunkt aller gewerkschaftlicher Überlegungen und Aktivitäten zur Beschäftigungspolitik ist die katastrophale Arbeitsmarktlage. Hieran hat sich kaum etwas geändert, obwohl sich die gesamtwirtschaftlichen Aktivitäten nach dem scharfen Konjunkturunbruch des Jahres 1982 wieder erholt haben. Der konjunkturelle Aufschwung geht bekanntlich ins vierte Jahr. Von Ende 1982 bis Ende 1985 hat die Gesamtproduktion um real 10 Prozent zugenommen. Die Preise sind stabil wie lange nicht. Auch die Ertragssituation ist gut wie selten zuvor. Insgesamt sieht es so aus, als könnte der Wachstumsprozeß noch eine Weile andauern. Die wirtschaftspolitische Welt könnte einigermaßen in Ordnung sein, wenn sie nicht durch millionenfache Arbeitslosigkeit überschattet würde.

Zwar ist im vergangenen Jahr die Zahl der Erwerbstätigen um gut 200 000 gestiegen und für 1986 ist eine weitere Zunahme um mehr als 300 000 zu erwarten. Dies reicht aber bei weitem nicht aus, die Arbeitsplatzverluste der Jahre zuvor wettzumachen; 1986 werden noch knapp eine halbe Million Menschen weniger erwerbstätig sein als vor sechs Jahren. Selbst 1985, im dritten Jahr des Aufschwungs, war es nicht gelungen, den Anstieg der Arbeitslosigkeit zum Stillstand zu bringen; erst 1986 ist hier ein leichter Rückgang zu erwarten, und er wäre noch bescheidener, wenn nicht die Arbeitsmarktpolitik mit einer Beschönigung der Statistik nachhelfen würde.¹

Die aufgestaute Arbeitslosigkeit hat scharfe strukturelle Verwerfungen herausgeformt. Gemeinsames Merkmal ist die nahezu ungebrochen voran-

¹ Seit Beginn dieses Jahres haben Arbeitslose ab dem 58. Lebensjahr die Möglichkeit, weiterhin Lohnersatzleistungen zu beziehen, ohne als arbeitslos registriert zu sein.

schreitende Polarisierung der Erwerbs- und damit Einkommens- und Lebenschancen zwischen einzelnen Personengruppen und Regionen.

Beschäftigungs- wie sozialpolitisch besondere Probleme bereitet die ungebrochen anwachsende Dauerarbeitslosigkeit. Im September 1985 waren bereits 665 800 (31 Prozent) aller Arbeitslosen länger als ein Jahr ohne Beschäftigung. Drei Jahre zuvor waren es 17,9 Prozent.

Das in den sogenannten Wohlfahrtsgesellschaften längst überwunden geglaubte Problem massenhafter Armut ist in neuer Form auferstanden. Mitverursacht durch wiederholte Kürzungen und verschlechterte Anspruchsvoraussetzungen beim Arbeitslosengeld, verlängerte Sperrzeiten sowie die Abkoppelung der arbeitslosen Nichtleistungsempfänger von den operativen Leistungen (vor allem vom Zugang zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) ist die Zahl der aus der Arbeitslosenversicherung ausgegrenzten Erwerbslosen sprunghaft in die Höhe gegangen. Im September 1985 erhielten nur noch 679 000 (31,6 Prozent) aller registrierten Arbeitslosen Arbeitslosengeld; drei Jahre zuvor waren es immerhin noch 44 Prozent. Genauso groß ist mittlerweile der Anteil der Arbeitslosen, die überhaupt keine Lohnersatzleistungen mehr erhalten und allenfalls Sozialhilfe beantragen können.

Auch in regionaler Hinsicht sind dramatische Differenzierungen in den Lebens- und Arbeitsbedingungen entstanden. Zwischen einzelnen Arbeitsamtsbezirken liegen mittlerweile beschäftigungspolitische Welten. So meldeten zum Beispiel im September 1985, einem saisonal sehr günstigen Zeitpunkt, die Arbeitsämter von Leer, Emden und Vechta eine Arbeitslosenquote von 20,3 bzw. 17,5 bzw. 17,3 Prozent, während sie in Nagold bei 3,7, in Göppingen bei 3,8 und in Waiblingen bei 3,9 Prozent lag.

Durch die Gemeinschaft der abhängig Beschäftigten ziehen sich tiefe Risse. Nicht abzusehen sind die Langfristfolgen dieses gesellschaftliche und soziale Einheitlichkeit zerstörenden Prozesses, den staatliche Politik mit zu verantworten hat. Hieraus droht Schwächung für gewerkschaftliche Politik. So erfordert zunehmende Differenzierung stets größere Anstrengungen, gewerkschaftliche Politik auf gemeinsame Ziele, gemeinsame Konzepte und Strategien zu vereinheitlichen.

Problemverschärfung durch die Politik der Bundesregierung

Wenn Gewerkschaften eigene beschäftigungspolitische Aktivitäten ergreifen, dann ist dies auch als eine Reaktion auf das beschäftigungspolitische Versagen der Bundesregierung zu verstehen. In Teilbereichen muß sie sich sogar den Vorwurf entgegenhalten lassen, durch ihre Politik die Arbeitsmarktprobleme weiter kompliziert zu haben.

Ein Beispiel hierfür ist das Beschäftigungsförderungsgesetz. Zieht man nach einer am 1. Mai einjährigen Praxis eine erste Zwischenbilanz, dann

haben sich die ursprünglichen Befürchtungen bestätigt. Die neuen gesetzlichen Regelungen haben nicht, wie der Name fälschlicherweise suggeriert, die Beschäftigung gefördert, sondern den Kreis der instabilen Beschäftigungsverhältnisse weiter ausgedehnt. Absicht des Gesetzgebers war es, die Unternehmen zu veranlassen, bei einer konjunkturellen Wiederbelebung zunächst nicht die Überstundenarbeit auszuweiten, sondern diese einzuschränken und statt dessen sofort Neueinstellungen vorzunehmen. Beschäftigungspolitisch ist dieser Grundgedanke durchaus überzeugend. Anstatt aber, wie es der erste Gesetzentwurf noch vorsah, das zulässige Höchstmaß der Überstunden zu begrenzen und für Überstundenarbeit einen generellen Zeitausgleich einzuführen, hat der Gesetzgeber die Möglichkeiten für vermehrten Einsatz von Leiharbeit und befristeter Beschäftigung ausgebaut. Folge hiervon sind lediglich verringerte Personalkosten, da Arbeitskräfte nun rascher und billiger nach der jeweiligen Auftragslage eingestellt und ohne langwierige Kündigungsverfahren und kostentreibende Sozialpläne auch wieder abgestoßen werden können. Ein Teil des Unternehmerrisikos wird so auf die Beschäftigten verlagert.

Die bisherigen Erfahrungen legen nahe, von einem beschäftigungspolitischen Schuß nach hinten zu sprechen. So steht fest, daß die erhoffte Umwandlung von Überstundenarbeit in zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse nicht funktioniert hat. Im Oktober 1985 leisteten die Arbeiter in der Industrie, dem einzigen Bereich mit statistisch gesicherter Datenlage, mit durchschnittlich 1,7 Stunden pro Woche genau die gleiche Überstundenzahl wie ein Jahr zuvor, als das Gesetz noch nicht existierte. Gleichzeitig ist, wie schon vorher zu befürchten war, das Ausmaß der Leiharbeit sprunghaft in die Höhe gegangen. Am 30. Juni 1985 zählten die Arbeitsämter knapp 48 Prozent mehr überlassene Leiharbeiter als ein Jahr zuvor. Mit einer ähnlichen Dynamik drängen befristete Arbeitsverhältnisse vor, wie verschiedene Untersuchungen belegen. Alles in allem, so läßt sich resümieren, hat das Beschäftigungsförderungs-gesetz nicht die Beschäftigung ausgeweitet, sondern in der Hauptsache dafür gesorgt, daß sich instabile Beschäftigungsverhältnisse ausbreiten.

Ein zweites Beispiel für die beschäftigungspolitisch sogar negativen Wirkungen der Wirtschafts- und Finanzpolitik der letzten Jahre liefern die von Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Regionen. Ein restriktiver bundespolitischer Kurs hat hier einen Teufelskreis in Gang gesetzt, der die beschäftigungspolitische Misere in vielen Kommunen noch weiter zugespitzt hat. Ausgangspunkt ist die außerordentlich hohe Dauerarbeitslosigkeit. Angesichts beschäftigungspolitischer Tatenlosigkeit konnte sie sich ungehemmt ausbreiten und verfestigen. Einsparungen bei der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik haben neue Armut aufkommen lassen. In dem Maße, wie Arbeitslose aus der Arbeitslosenversicherung herausfallen und auf Sozialhilfe angewiesen sind, geht die Finanzierung der Arbeitslosigkeit immer mehr zu Lasten der Kommunen. Der Gemeindefinanzbericht 1986 beklagt den deutlich überproportio-

nalen Anstieg der Ausgaben für Sozialhilfeleistungen.² Am härtesten hiervon betroffen sind gerade jene Kommunen, deren Wirtschafts- und Finanzlage in aller Regel am ungünstigsten ist und die deshalb das Abwälzen der aus Arbeitslosigkeit resultierenden finanziellen Lasten von der Bundes- auf die Kommunalebene am wenigsten verkraften können. Mit steigenden Sozialausgaben geht aber beschäftigungspolitischer Handlungsspielraum verloren, vor allem dort, wo die Problemanforderungen besonders massiv und akut sind. Es werden finanzielle Mittel gebunden, die ansonsten für eine Aufstockung der kommunalen Personalhaushalte oder für investive Zwecke hätten eingesetzt werden können.

Diese Diskrepanzen zwischen Handlungsanforderungen und Handlungsmöglichkeiten werden durch einnahmeseitige Einflüsse verschärft. Regionen mit überproportional hoher Arbeitslosigkeit und überdurchschnittlichen Belastungen bei den Sozialausgaben gehören in aller Regel zu den konjunkturellen Nachzüglern, deren Gewerbesteuerentwicklung entsprechend nachhinkt. Auch auf der Einnahmeseite haben finanzpolitische Entscheidungen des Bundes und der Länder, wie die jüngsten Abschreibungsverbesserungen für Wirtschaftsgebäude, den Handlungsspielraum vor allem von Städten mit einer geschwächten steuerlichen Basis besonders hart getroffen.

Regionalpolitische Initiativen der Gewerkschaften

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, wenn Gewerkschaften in zahlreichen Kommunen auf den beschäftigungspolitischen Rückzug des Staates mit vielfältigen Beschäftigungsinitiativen reagiert haben.

Es fällt noch schwer, die zahlreichen Ansätze in einem umfassenden Überblick zu systematisieren.³ Sie folgen weder einem einheitlichen beschäftigungspolitischen Konzept noch besteht Übereinstimmung in allen Zielaspekten oder in den jeweiligen organisatorischen oder finanziellen Formen der Umsetzung. Auch setzen die Aktivitäten an unterschiedlichen Handlungsebenen an. Sie können rein betriebsbezogen sein wie verschiedene Arbeitskreise „Alternative Fertigung“. Aktionszentren können aber auch die unterschiedlichen kommunalen Felder der Beschäftigungspolitik sein, die, angefangen vom Arbeitsamt bis zur kommunalen Wirtschaftsförderung, koordinierend zusammengeführt werden. Schließlich können sie großräumig mehrere Kommunen mit vergleichbaren Problemstrukturen umfassen.

Gemeinsamer Ausgangspunkt sind überall akute oder drohende Beschäftigungsprobleme und die auf schmerzliche Erfahrungen gestützte Einschätzung, daß weder der Selbstlauf der Marktkräfte noch die derzeitige Beschäftigungspolitik in absehbarer Zeit eine Besserung der Problemlage bewirken werden. In aller Regel knüpfen die Überlegungen am vorhandenen Produk-

² Vgl. Karrenberg, H., Münstermann, E., Gemeindefinanzbericht '86, in: Der Städtetag, Heft 2/86.

³ Eine ausführliche Darstellung verschiedener Ansätze findet man in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, Heft 10/1985; Fricke, W., Seifert, H., Welsch, J., (Hrsg.) Mehr Arbeit in die Region, Bonn 1986.

tionspotential an, also an der regional gegebenen Infrastruktur, den vor Ort etablierten betrieblichen Produktionsmöglichkeiten sowie der Qualifikationsstruktur der dort lebenden und arbeitenden Menschen. Dieses gemeinsame Orientierungsmuster gilt sowohl für betriebliche als auch überbetriebliche Ansätze. Ein weiteres gemeinsames Kennzeichen ist die Nachfrage- bzw. Bedarfsorientierung. Entweder geht es darum, Defizite in der Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen in der Region auszumachen und Vorstellungen zu ihrer Behebung zu entwickeln oder die vorhandenen Produktionspotentiale auf andere als gesellschaftlich sinnvoll und zugleich zukunftsträchtig angesehene Produktstrukturen und Produktionsverfahren umzupolen. Kennzeichnend ist ferner, daß diese Ansätze „von unten“ kommen im Unterschied zu der traditionellen Beschäftigungspolitik, deren Ausgangspunkt meist zentral gefällte Entscheidungen sind. Damit hängt zusammen, daß die Initiativen häufig auch nicht von den traditionell für Beschäftigungspolitik zuständigen Institutionen in Gang gesetzt werden. Gewerkschaften ergreifen immer häufiger die Initiative. Dabei kommt es vielfach - und hierin liegt ein weiteres charakteristisches Element - zu neuen und umfassenderen Formen der Kooperation zwischen Gewerkschaften und beschäftigungspolitisch verantwortlichen Institutionen, die teilweise Züge informeller Zusammenarbeit tragen und nicht selten spontan aus der relativ engen gegenseitigen Kenntnis der Akteure vor Ort entstanden sind. Vermutlich wären viele Kooperationsbeziehungen nicht zustande gekommen, wenn man den offiziellen Dienstweg eingeschlagen hätte.

Die verschiedenen Initiativen unterscheiden sich auch in ihrer beschäftigungspolitischen Reichweite. Ein erster Schritt sind Informationsaktivitäten. Meist unterstützt durch externe Experten (Mitarbeiter von Hochschulen, Forschungsinstituten, bereits bestehenden Arbeitskreisen, Stipendiaten der Hans-Böckler-Stiftung, in Zusammenarbeit mit Kooperationsstellen „Gewerkschaften-Hochschule“ usw.) haben zahlreiche DGB-Kreise Arbeitsmarktanalysen und -prognosen erstellt. Sie hefern detaillierte Problemprofile und zeigen, welcher Handlungsbedarf aktuell und zukünftig besteht. Häufig gehören hierzu auch Analysen über Mängel in der lokalen Versorgung mit Infrastruktur und sozialen Diensten oder Bildungseinrichtungen sowie über die Umweltprobleme vor Ort. Diese Arbeiten dienen als Vorstufe für den nächsten Schritt, der auf die Aktivierung der beschäftigungspolitischen Akteure vor Ort zielt. Arbeitsmarktanalysen und -prognosen sind häufig Anlaß und Gegenstand für vom DGB organisierte Arbeitsmarktkonferenzen oder -gespräche. Im Zusammenspiel mit gezielter Pressearbeit bieten sie Gelegenheit, die kommunalen Instanzen zu verstärkten beschäftigungspolitischen Aktivitäten aufzufordern, sei es im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Weiterbildungsaktivitäten oder durch gezielte Investitionstätigkeit bei den öffentlichen Unternehmen oder sei es im Rahmen der kommunalen Personal- und Investitionspolitik. Ansatzpunkte in diese Richtung bieten auch die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter oder Wirtschaftsausschüsse auf kommunaler Ebene oder politische Gremien wie Stadtrat bzw.

Kreistag, in denen gewerkschaftliche Funktionäre als Vertreter politischer Parteien politische Mandate ausüben.

Aufbauend auf Arbeitsmarktanalysen werden als dritter Schritt in verschiedenen Kreisen regionale Beschäftigungskonzepte entwickelt. Dies geht angesichts der äußerst knappen personellen Ressourcen der DGB-Kreise nicht ohne systematische Hilfe von externen Experten. Ein Beispiel hierfür sind die „Vorschläge für ein Beschäftigungsprogramm Küste“, die sich auf eine von IG Metall und GEWOS⁴ durchgeführte Umfrageaktion bei den örtlichen Verwaltungsstellen und Betriebsräten sowie den Kommunalverwaltungen stützen. Sie knüpfen vor allem an regionalen Umwelt-, Energie-, Verkehrs- und Wohnungs- sowie Städtebauproblemen an. Auf der Grundlage einer Bedarfsanalyse werden dann Investitionserfordernisse geschätzt, die damit verbundenen Beschäftigungseffekte quantifiziert und Finanzierungsvorschläge erarbeitet. Konzeptionelle Richtschnur ist das DGB-Programm zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung von 1977, das hier auf die Problemstruktur einer Region übersetzt wurde.

Am weitesten - noch über die Entwicklung von Konzeptionen hinaus - reicht der Schritt, Beschäftigungspolitik in gewerkschaftlicher Regie in Gang zu bringen und zu betreiben. Prominente Beispiele hierfür sind das Entwicklungszentrum Dortmund (EWZ) und das Zentrum Arbeit, Technik, Umwelt (ZATU) in Nürnberg. Mit mittlerweile 34 Beschäftigten hat das EWZ zwar nur einen recht bescheidenen Beitrag zur Lösung der in Dortmund besonders prekären Arbeitsmarktlage leisten können.⁵ Weitaus bedeutsamer erscheint das hiermit gesetzte beschäftigungspolitische Signal. Es hat insofern grundsätzliche Bedeutung, als es sehr eindrucksvoll demonstriert hat, wie man beschäftigungspolitische Apathie überwinden und vorhandene Spielräume im Rahmen der lokalen Handlungsmöglichkeiten ausschöpfen kann.

Hervorgegangen ist das EWZ aus einem gewerkschaftlichen Arbeitskreis Strukturpolitik, der unterstützt durch ein Beratungsprojekt des DGB und die Kooperationsstelle Gewerkschaften und Hochschule, gewerkschaftliche Aktivitäten im Bereich der Beschäftigungspolitik entwickeln und koordinieren sollte. Der nächste Schritt bestand in der Gründung eines „Vereins zum Aufbau und zur Förderung eines Entwicklungszentrums Dortmund (EWZ)“. Mitglieder sind der DGB, verschiedene Einzelgewerkschaften, die Stadt Dortmund, Unternehmen und Einzelpersonen.

Das EWZ sieht seine zentrale Aufgabe darin, Aktivitäten zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeitnehmer in Dortmund zu entwickeln und in konkrete Projekte umzusetzen. Hierzu gehören

4 GEWOS-Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung, Hamburg. Vgl. zum Küstenprogramm: Wand, K., Beschäftigungspolitische Initiativen in der norddeutschen Küstenregion, in: Fricke, W., u. a., Mehr Arbeit..., a. a. O.

5 Ausführlich hierzu: Pollmeyer, B., Entwicklungszentrum Dortmund - Modell östliches Ruhrgebiet, in: Gewerkschaftliche ... a. a. O., Ders., Lokale Beschäftigungspolitik und gewerkschaftliche Interessenvertretung am Beispiel Dortmund, in: Fricke, W., u. a., Mehr Arbeit..., a. a. O.

- die Entwicklung von sozial- und umweltverträglichen Techniken und Produkten,
- die qualitative Ausgestaltung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in gesellschaftlich nützlichen Bereichen,
- Maßnahmen zur zukunftsorientierten Aus- und Weiterbildung sowie
- die Öffnung und Nutzung von Hochschulen und Forschung für Arbeitnehmerprobleme.

Ein erstes, in diese Richtung gehendes Projekt ist die Entwicklung und der Bau eines Container- und Recycling-Systems, das die verschiedenen Arten von Haus- und Gewerbemüll getrennt erfaßt. Das Projekt bietet Arbeitslosen nicht nur neue Beschäftigung, es umfaßt auch berufsqualifizierende Maßnahmen und eine Beteiligung am Ausbildungsgang „Ver- und Entsorger“. An der Finanzierung sind verschiedene öffentliche Töpfe beteiligt: Mittel der Bundesanstalt für Arbeit, Stammkräfteprogramm des NRW-Arbeitsministeriums. Für weitere Projekte sollen auch Mittel der Stadt Dortmund sowie aus dem Europäischen Regional- und Sozialfonds eingesetzt werden.

Durchbruch in der Arbeitszeitpolitik

Ein zweites Feld gewerkschaftlicher Beschäftigungspolitik sind tarifliche Arbeitszeitverkürzungen. Seit Beginn der Beschäftigungskrise stand für gewerkschaftliche Politik außer Frage, daß eine Lösung der Arbeitsmarktprobleme ohne umfassende Arbeitszeitverkürzungen nahezu aussichtslos ist. Um möglichst rasch und durchgreifend im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit voranzukommen, sollten möglichst sämtliche arbeitszeitpolitische Register gezogen werden. So war der Staat aufgefordert, in seinem Zuständigkeitsbereich für die Einführung von Bildungsurlaub, die Herabsetzung der Altersruhestandsgrenze und für gesetzliche Maßnahmen zur Verringerung der Überstundenarbeit zu sorgen. Gewerkschaftliche Tarifpolitik sollte sich auf die Verlängerung des Jahresurlaubs und die Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit auf 35 Stunden konzentrieren.

In den beiden letzten Jahren ist neue Bewegung in die Entwicklung der tariflichen Arbeitszeit gekommen. Seitdem am 1. Mai 1984 das Vorruhestandsgesetz in Kraft getreten ist, wurden bislang 370 Vorruhestands-Tarifverträge für den Geltungsbereich von insgesamt mehr als sieben Millionen Arbeitnehmer abgeschlossen. Sie bieten Arbeitnehmern, die mindestens 58 Jahre alt sind und gleichzeitig mindestens zwischen meistens 5 und 10 Jahren dem Betrieb angehören, die Möglichkeit, vorzeitig aus dem Erwerbsleben auszuscheiden. Bislang wird hiervon jedoch weniger Gebrauch gemacht, als man ursprünglich erwartet hatte. Bis Ende 1985 waren bei einem Potential von 275 000 Anspruchsberechtigten erst 28 200 Anträge bei der Bundesanstalt für Arbeit eingegangen. Die zögernde Inanspruchnahme wird auf Anlauf Schwierigkeiten (ungeklärte steuerliche Fragen) sowie auf Zurückhaltung sowohl bei den Arbeitnehmern wegen verminderter Renteneinkommen als auch bei den Arbeitgebern wegen zu hoher Belastung zurückgeführt.

Beschäftigungspolitisch bedeutsamer sind die seit 1984 tarifierten Verkürzungen der Wochenarbeitszeit. Für 6,7 Millionen Arbeitnehmer hat sich die tarifliche Wochenarbeitszeit auf 38 bzw. 38,5 Stunden verringert. Außerdem haben 2,9 Millionen Arbeitnehmer zwischen zwei (öffentlicher Dienst) und neun (Seehafenbetriebe) freie Tage erhalten.

Daß der seit Mitte 1984 andauernde Beschäftigungsanstieg zu einem Teil auf diese Arbeitszeitverkürzungen zurückgeht, wird von keiner Seite in Frage gestellt. Strittig ist allerdings, wie hoch der Beschäftigungseffekt zu veranschlagen ist. Es verwundert nicht, wenn ihn die Arbeitgeberverbände für die Metallindustrie auf 13 000 zusätzliche Einstellungen herunterspielen. Dabei verschweigen sie, wieviele ansonsten vorgesehene Entlassungen zurückgenommen wurden und in welchem Umfang sich Überstunden und Kurzarbeit verändert haben. Unter Berücksichtigung all dieser in der Arbeitgeberrechnung ausgeblendeten Komponenten beziffert die IG Metall den gesamten durch die Arbeitszeitverkürzung in der Metallindustrie ausgelösten Effekt auf gut 100 000 erhaltene und geschaffene Arbeitsverhältnisse. Rechnet man die Verkürzung der Wochenarbeitszeit in allen Tarifbereichen zusammen, dann dürfte sich der Beschäftigungseffekt auf über 150 000 erhöhen.

Aber sicherlich ebenso wichtig wie der positive Schub für den Arbeitsmarkt dürfte die politische Dimension dieser Arbeitszeitverkürzungen sein. Die äußerst konfliktreiche, mit einem siebenwöchigen Streik und massenhaften Aussperrungen verbundene Auseinandersetzung hat nachdrücklich untermauert, daß die Gewerkschaften auch unter sehr schwierigen ökonomischen und politischen Bedingungen konfliktbereit und auch -fähig sind. Dieser Umstand sowie die bisher gemachten Erfahrungen mit den neuen Arbeitszeiten dürften die politischen Rahmenbedingungen und das gesellschaftliche Grundklima für zukünftige Arbeitszeitverkürzungen entscheidend verbessert haben. So sind die grundsätzlichen Zweifel an der Beschäftigungswirksamkeit verstummt. Ebenso scheint die zuvor bewußt von den Arbeitgebern und Teilen des politischen sowie wissenschaftlichen Lagers hochgespielte Kontroverse über die grundsätzliche Finanzierbarkeit von Arbeitszeitverkürzungen weitgehend entschärft. Zudem hat die intensive Befassung breiter Teile der Beschäftigten vor allem während der Phase, als die Arbeitszeit in den Betrieben umgesetzt wurde und hierbei verschiedene Formen zur Disposition standen, das arbeitszeitpolitische Bewußtsein erheblich geschärft. Viele Arbeitnehmer begrüßen die Verkürzung der Arbeitszeit als einen Zugewinn an verfügbarer Zeit.

Vor diesem Hintergrund dürfte es in zukünftigen Tarifaueinandersetzungen weniger um die prinzipielle Frage weiterer Arbeitszeitverkürzungen gehen. Strittig dürfte vielmehr sein, zu welchen Bedingungen und in welcher Form sie zustande kommen. Neuen Zündstoff enthält die Forderung der Arbeitgeber nach flexibler Arbeitszeitgestaltung. Bereits die 38,5-Stundenwoche mußte mit dem Preis tariflicher Arbeitszeitflexibilisierung bezahlt werden. Den Kurs zu flexiblen Arbeitszeiten wird die Arbeitgeberseite fort-

setzen, um Kosten zu sparen und die Produktivität zu steigern. Als Gegengeschäft für weitere Arbeitszeitverkürzungen werden sie zusätzliche Möglichkeiten fordern, die Arbeitszeit variabel zu gestalten (Jahresarbeitszeitverträge), die Betriebsnutzungszeiten auszudehnen (Nacht- und Wochenendarbeit) sowie die Arbeitszeit individuell differenzieren zu können.

Dies fordert die Gewerkschaften heraus, mit eigenen Vorstellungen zur qualitativen Gestaltung der Arbeitszeit zu kontern. Sie müssen den Beschäftigten eine Perspektive anbieten, wie diese im Rahmen einer neuen Arbeitszeitgestaltung besser ihre Arbeitsverpflichtungen und Lebensbedürfnisse abstimmen können. Ansatzpunkte hierfür gibt es bereits genügend. Es gilt die verschiedenen Forderungen nach Zurückdrängung ungünstiger Arbeitszeiten, nach Büdungsurlaub, nach Elternurlaub, nach tariflicher und gesetzlicher Ausgestaltung von Teilzeitarbeit usw. zu einem Konzept arbeitnehmerorientierter Arbeitszeitgestaltung zusammenzufassen.

Perspektiven

Die Rolle gewerkschaftlicher Beschäftigungspolitik ist differenziert zu sehen. Tarifliche Arbeitszeitverkürzungen gehören zum ureigenen Handlungsbereich. Sie stellen das einzige Instrument dar, mit dem die Gewerkschaften in Eigenregie die Knappheitsverhältnisse am Arbeitsmarkt verändern können. Da die meisten Szenarien und Prognosen ein nahezu unvermindertes Andauern der Beschäftigungsprobleme bis zum Ende dieses Jahrhunderts voraussagen, werden Arbeitszeitverkürzungen zukünftig beschäftigungspolitisch eine noch größere Rolle spielen müssen. Der prognostizierte Verteilungsspielraum reicht aus, bis zum Jahre 2000 die 30-Stunden-Woche einzuführen.⁶ Gleichzeitig sind Steigerungen der realen Durchschnittseinkommen um etwa 23 Prozent möglich. Dies ist etwa dreimal mehr als in den letzten zehn Jahren erzielt wurde. Vorausgesetzt ist allerdings, daß es gelingt, die Umverteilung zugunsten der Gewinneinkommen zu beenden und den zur Verfügung stehenden Verteilungsspielraum auch tatsächlich auszuschöpfen. Stetiges Wirtschaftswachstum kann helfen, eine arbeitszeit- und damit beschäftigungsbetonte Verteilungspolitik durchzusetzen. Denn in Rezessionsphasen ist der Verteilungsspielraum in aller Regel kleiner und zudem auch heftiger umstritten.

Für stetiges Wirtschaftswachstum zu sorgen, ist eine Aufgabe staatlicher Wirtschaftspolitik. Da Gewerkschaften hier über keine der Tarifpolitik vergleichbaren autonomen Handlungsmöglichkeiten verfügen, können die zahlreichen lokalen Beschäftigungsinitiativen auch nicht staatliche Beschäftigungspolitik ersetzen. Gleichwohl fallen ihnen angesichts der ausgeprägten strukturellen Arbeitsmarktverwerfungen sowie der aktuellen beschäftigungspolitischen Grundtendenzen wichtige Aufgaben zu. Zum einen können sie dort, wo die Arbeitsmarktprobleme auftreten und deren Folgen zu bewältigen

⁶ Vgl. Seifert, EL, Durchsetzungsprobleme zukünftiger Arbeitszeitgestaltung, in: WSI-Mitteilungen, Heft 3/1986, S 226.

sind, Druck auf die beschäftigungspolitischen Instanzen ausüben. Es gilt, die beschäftigungspolitische Verantwortung des Staates einzuklagen. Außerdem können gewerkschaftliche Initiativen beispielhaft vorführen, wie man lokale Beschäftigungspolitik organisiert und wie man nicht genutzte Handlungspotentiale mobilisiert und ausschöpft. Ferner können sie aufzeigen, wo welche Defizite in der Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen liegen und wie ein Programm zur Förderung des qualitativen Wachstums aussehen kann. Schließlich können sie dazu beitragen, eine qualitative Wachstumspolitik gezielt in den strukturschwachen Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit umzusetzen, so daß inflationstreibende Engpässe möglichst vermieden werden.

Insofern besteht die Rolle gewerkschaftlicher Beschäftigungspolitik sowohl im Bereich tariflicher Arbeitszeitverkürzungen als auch im Rahmen lokaler Initiativen letztlich immer darin, staatliche Beschäftigungspolitik zu ergänzen und zu unterstützen. Dies setzt allerdings voraus, daß der Staat seiner im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz definierten Aufgabe, für Vollbeschäftigung zu sorgen, auch nachkommt. Ist dies nicht der Fall, dann müssen gewerkschaftliche Aktivitäten die staatliche Verpflichtung einklagen. Durch öffentlichen Druck ist der Staat zur Rückkehr in die aktive Beschäftigungspolitik zu bewegen. Hierzu gehört auch, daß staatliche Politik hilft, weitere Arbeitszeitverkürzungen zu erleichtern und voranzutreiben.