

Arbeitnehmer in der Beschäftigungsfalle

Dr. Sylke Nissen, geb. 1959 in Emden, Bankkauffrau, Studium der Politischen Wissenschaft an der Freien Universität Berlin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Halle-Wittenberg.

Die folgenden Überlegungen gehen von Konflikten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern aus. Dabei befasse ich mich nicht mit jenen alljährlich ausgetragenen Konflikten, in denen um Lohnprozente gestritten wird. Mein Thema sind Auseinandersetzungen um die Sicherheit von Arbeitsplätzen, die nicht zuletzt in der Ökologiedebatte immer wieder eine Rolle spielt. Diese Unterscheidung von Verteilungskonflikten und Arbeitsplatzhaltungskonflikten ist von Bedeutung. Auf die Besonderheiten des Kampfes um den Erhalt von Arbeitsplätzen werde ich in den nächsten Absätzen eingehen. Zur Illustration dient mir der Konflikt zwischen Arbeitsplätzen und Umweltschutz am Beispiel der österreichischen Zellstoff-Fabrik Obir. Anschließend läßt sich zeigen, daß in Auseinandersetzungen um die Sicherheit von Arbeitsplätzen Politiker als Akteure involviert werden, die Konfliktlösungskompetenz der klassischen Arbeitnehmervertretungen dagegen abnimmt. Aus dieser Situationsdeutung werde ich einige Thesen ableiten, wie die Gewerkschaften auf die geschilderte Problematik angemessen reagieren könnten.

Konflikt um Arbeitsplätze

Was unterscheidet Verteilungskonflikte von Konflikten um den Erhalt von Arbeitsplätzen? In Verteilungskonflikten verhandeln die Vertreter von Arbeitgebern und Arbeitnehmern über neue Modalitäten ihrer Beziehung.¹ Die Beziehung selbst wird in einem Verteilungskonflikt nicht in Frage gestellt. Das Interesse an der Leistung des Gegenübers ist unverändert geblieben. Arbeitgeber und Arbeitnehmer wollen miteinander kooperieren und wissen, daß sie für die Realisierung ihrer Ziele aufeinander angewiesen sind. Auf dieser Grundlage versuchen beide Verhandlungspartner in einem Verteilungskonflikt, die Bedingungen der Zusammenarbeit zum eigenen Vorteil zu verändern. Um ihre Interessen durchzusetzen, steht den Arbeitnehmern der Streik und den Arbeitgebern die Aussperrung als Instrument des Arbeitskampfes zur Verfügung.

Plant ein Unternehmen dagegen die Stilllegung eines Betriebes, ändert sich das Verhältnis von Arbeitgebern und Arbeitnehmern grundsätzlich. Der Arbeitgeber kündigt die Kooperation mit den Arbeitnehmern auf, indem er die bevorstehende Schließung eines Werkes bekannt gibt. Mit der Erklärung, daß der Arbeitgeber kein Interesse mehr an der Fortführung des Unternehmens hat, verlieren die Arbeitskampfmittel und Strategien der Arbeitnehmer ihren Sinn, da sie ein unternehmerisches Interesse an Produktion, Umsatz und Gewinn zwingend voraussetzen. Die Beschäftigten haben daher im Unterschied zu Tarifkonflikten in der Auseinandersetzung um die Schließung eines Betriebes kein wirksames Druckmittel in der Hand, mit dem sie die Arbeitgeberseite an den Verhandlungstisch zwingen könnten. Wer nicht mehr produzieren will, kann durch einen von den Beschäftigten herbeigeführten Produktionsstop kaum in Schrecken versetzt werden.² Die einseitige Aufkündigung des Kooperationsverhältnisses hat für die Betroffenen zur Folge, daß sie ihre Rolle als Arbeitnehmer sofort verlieren. Dieser Verlust stellt sich nicht erst dann ein, wenn das Unternehmen tatsächlich geschlossen wird und die Arbeitsplätze aufgegeben werden. Der Verlust der Arbeitnehmerrolle wird unmittelbar mit der unternehmerischen Erklärung wirksam, daß die Arbeitsverhältnisse (zu einem späteren Zeitpunkt) aufgelöst werden. Denn schon mit dieser Ankündigung hat der Arbeitgeber dokumentiert, daß er die Zusammenarbeit mit den Arbeitnehmern nicht fortsetzen will. Die veränderte Beziehung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern tritt aufgrund dieser Ankündigung sofort ein, auch wenn die Umsetzung später erfolgen soll.

Durch diese faktisch unmittelbar wirkende Veränderung des Verhältnisses zwischen Beschäftigten und Unternehmern ändern sich in Konflikten um den Erhalt von Arbeitsplätzen die Rahmenbedingungen für die Reaktionen der

1 Vgl. die Beiträge in Günter Endruweit/Eduard Gaugier/Wolfgang H. Staehle/Bernhard Wüpert (Hrsg.), Handbuch der Arbeitsbeziehungen. Deutschland - Österreich - Schweiz. Berlin/New York 1985.

2 Vgl. hierzu auch Norbert Kubach/Rüdiger Mautz/Michael Schumann/Klaus-Peter Wittemann, Krisenpolitik und Belegschaftsverhalten. Hamburg 1985, S. 129-130. Siehe dort ebenso wie bei Egon Endres, Macht und Solidarität. Beschäftigungsabbau in der Automobüindustrie. Hamburg 1990, die Darstellungen der betrieblichen Reaktionen auf Unternehmenspläne zur Schrumpfung oder Stilllegung.

Betroffenen. Der Status des Arbeitnehmers läßt sich in der Auseinandersetzung nicht aufrechterhalten. Die „Noch-Beschäftigten" widersetzen sich der bevorstehenden Auflösung ihrer Arbeitsverhältnisse bereits als „Nicht-Beschäftigte", als Bürger, und müssen folglich zu politischen statt ökonomischen Mitteln der Gegenwehr greifen. Denn der Streik als Kampfmittel der Arbeitnehmer für höhere Löhne, für bessere Arbeitsbedingungen oder kürzere Arbeitszeiten wird wirkungslos, wenn ein Arbeitgeber deutlich gemacht hat, daß er an der Arbeitsleistung der Beschäftigten grundsätzlich nicht mehr interessiert ist. Demonstrationen, Hungerstreiks, die Besetzung öffentlicher Straßen und Plätze treten an die Stelle der betriebsbezogenen Arbeitsniederlegung. Politische Protestformen übernehmen die Funktion des wirkungslos gewordenen ökonomischen Streiks.³

An konkreten Konflikten, die sich um den Erhalt von Arbeitsplätzen entzünden, kann gezeigt werden, daß die Betroffenen, ihrer Arbeitnehmerrolle „entkleidet", politisch reagieren. Die Arbeitnehmer greifen zu Mitteln der Gegenwehr, die nicht in das Repertoire von Arbeitskämpfen gehören. Zugleich wenden sie sich zur Verteidigung ihrer Arbeitsplatzinteressen an eine unternehmensexterne Instanz, nämlich die Politik. Angesichts des Desinteresses, das der bisherige Arbeitgeber mit seiner Stilllegungsankündigung signalisiert hat, ist die Hinwendung der Arbeitnehmer/Bürger zu einem neuen Adressaten die logische Konsequenz des veränderten Arbeitgeberverhaltens. Die von einer Werksschließung potentiell betroffenen Arbeitnehmer behaupten, daß in ihrer Einschätzung die Verantwortung für den Verlust der Arbeitsplätze bei den Politikern liegt. Sie stellen die Verbindung zwischen dem Schicksal der Arbeitsplätze und der politischen Verantwortung argumentativ auf einem von zwei möglichen Wegen her: Entweder sind die Politiker für die Gewährleistung sicherer Beschäftigungsverhältnisse zuständig, weil die Gefährdung der Arbeitsplätze durch den Mangel an politischer Intervention entstanden ist. Hier lautet der implizite Vorwurf an die Politik, sie habe es verabsäumt, unternehmerische Strategien zum Nachteil der Beschäftigten zu zügeln. Die Folgen fehlender politischer Intervention wurden etwa im Konflikt um die Arbeitsplätze im thüringischen Kalibergbau deutlich.⁴ Oder, so der genau entgegengesetzte Gang der Argumentation, die akuten Probleme sind entstanden, gerade weil zuvor politisch interveniert wurde. Für diese Variante lassen sich zahlreiche Beispiele im Zusammenhang mit behördlichen Umweltauflagen finden,⁵ von denen ich eines kurz darstellen möchte.

Arbeitsplätze und Umweltschutz im Konflikt

Im österreichischen Eisenkappel wurde seit Ende des 19. Jahrhunderts Zellstoff produziert. Die Arbeitnehmer der Firma Obir, die seit 1979 im Besitz eines slowenischen Papierkonzerns war, arbeiteten an völlig veralteten Produktionsanlagen mit verheerenden ökologischen Folgen. Durch den erheblichen Wasserverbrauch bei der Herstellung von Zellstoff war die Vellach, ein

³ Vgl. Heinz-Gerhard Haupt/Annette JostfGerhard Leithäuser/Ulrich Mückenberger/Hans-Josef Steinberg, Der Politische Streik- Geschichte und Theorie, in: Heinz-Gerhard Haupt u. a. (Hrsg.), Politischer Streik. Jahrbuch Arbeiterbewegung 1981, Frankfurt/Main 1981, S. 13-53.

⁴ Ausführlich dazu: Sylke Nissen, Hungern für den Dünger? in: Kommune 9/1993, S. 14-17.

⁵ Vgl. Sylke Nissen, Umweltpolitik in der Beschäftigungsfalle, Marburg 1993.

als „Kläranlage“ verwendeter Fluß, nach Messungen des österreichischen Umweltbundesamtes ökologisch tot. Die Kochvorgänge im Rahmen der Produktion führten außerdem zu erheblicher Schwefeldioxidbelastung der Luft. Der Konflikt um die rund 200 Arbeitsplätze im Zellstoffwerk entzündete sich an den administrativen Auflagen zur Verminderung der Emissionen. Jahrelang drohte die Stilllegung von Amts wegen. Die slowenische Eigentümerin des Werkes zeigte kaum Neigung, die Betriebsschließung durch wirksame Sanierungsmaßnahmen abzuwenden.

Ende 1987 zog ein Demonstrationszug der Obir-Arbeitnehmer nach Wien vor das Bundeskanzleramt, um den österreichischen Bundeskanzler zu Garantien für den Erhalt des Werkes zu bewegen. Der Kärntner Landeshauptmann-Stellvertreter⁶ betonte bei dieser Gelegenheit, der Landesregierung sei bewußt, „daß der Erhaltung von Arbeitsplätzen in dem mit Abstand wichtigsten Wirtschaftsfaktor der Südkärntner Region vorrangiges Interesse zukomme.“⁷ Dennoch wuchs der Druck auf das Werk durch die umweltpolitischen Auflagen und die fehlenden Alternativen für die bedrohten Arbeitsplätze. Zwei Jahre später verloren die in Kärnten regierenden Sozialisten die Landtagswahlen nicht zuletzt wegen der Konflikte um Obir. Der neue Landeshauptmann Jörg Haider (FPÖ) verkündete umgehend die Schließung des Werkes. Daraufhin entschloß sich ein Teil der Belegschaft aus Angst um die Arbeitsplätze zum Hungerstreik.⁸ Haider setzte die Schließung jedoch durch, indem er die latent nationalistische Stimmung in der Bevölkerung gegen das slowenisch-kärntnerische Werk nutzte. Bei Vollzug der Stilllegung kam ihm außerdem zugute, daß die nächsten Landtagswahlen denkbar weit entfernt waren.

Unabhängig von dem jeweiligen konkreten Anlaß zur Stilllegungsankündigung und den von den Arbeitnehmern ergriffenen Maßnahmen liegt den Aktionen ein immer gleiches Konfliktmuster zugrunde: Drohende Betriebsstilllegungen bringen zahlreiche Arbeitsplätze in Gefahr. Die Arbeitnehmer ergreifen öffentlichkeitswirksame Protestmaßnahmen und zwingen politische Instanzen zur Reaktion. Nicht nur die Kette von Aktionen und Reaktionen sieht in dieser und zahlreichen anderen Auseinandersetzungen ähnlich aus. Es ist kein Zufall, daß auch die Arbeitsmarktsituation der Protestierenden vergleichbare Strukturen aufweist:

- Die Suche nach einem anderen Arbeitsplatz wird für die Betroffenen besonders schwierig, weil sie häufig über Arbeitsqualifikationen verfügen, die eng an die konkreten Betriebsbedingungen angepaßt waren. Doch die Qualifikation für marode Produktionsanlagen wie bei Obir oder ein auf die Verhältnisse früherer sozialistischer Mangelwirtschaften abgestimmtes Spezialwissen wird häufig nicht mehr gebraucht.

6 Vize-Ministerpräsident

7 Neue AZ, 16.12. 87.

8 Kärntner Tageszeitung, 15. 11.1989.

- Die von der Schließung bedrohten Werke oder Betriebsteile liegen oft in kleinen Orten⁹ oder in strukturschwachen Regionen wie im Streit um den DASA-Standort Lemwerder, wo es nur selten ausreichende Alternativen für alle Beschäftigten gibt.
- Selbst wenn die Einrichtung einer entsprechenden Zahl von Arbeitsplätzen anderenorts garantiert werden könnte, wären die Betroffenen zunächst gezwungen zu warten, bis ihnen tatsächlich alternative Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten würden. Für eine Neuanstellung müßten sie dann mit großer Wahrscheinlichkeit ihre vertraute Umgebung aufgeben und umziehen, um für sich und ihre Familien am neuen Arbeitsort eine neue Existenz mit Ungewisser Zukunft aufzubauen.

Zusammenfassend läßt sich festhalten: Die Beschäftigten und ihre Familien sind auf die in Frage stehenden Arbeitsplätze, und zwar auf genau diese Arbeitsplätze angewiesen. Ihre Chancen auf die prompte Vermittlung in andere Beschäftigungsverhältnisse sind um so schlechter, je geringer sie qualifiziert sind und je stärker sie an den Ort gebunden sind. Die angespannte wirtschaftliche Lage läßt ihnen zudem kaum Hoffnung, daß der Verlust der Arbeitsplätze in absehbarer Zukunft durch die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten kompensiert werden wird, die ihrer Qualifikation entsprechen. Die Betroffenen stehen vor der Wahl: Arbeitslosigkeit oder Kampf für den Erhalt ihrer Arbeitsverhältnisse.

Die Beschäftigungsfälle

Die Sicherheit von Arbeitsplätzen wird in vielen Fällen nahezu selbstverständlich als eine politisch zu lösende Aufgabe angesehen. Weder die Öffentlichkeit noch Politiker selbst scheinen an der Tatsache zu zweifeln, daß es zu den Pflichten einer Regierung gehört, für ein hohes Beschäftigungsniveau zu sorgen. In den neuen Bundesländern rührt diese Überzeugung von der besonderen Rolle her, die Arbeit im sozialistischen System inne hatte.¹⁰ Nach der Wende übernahmen die Bundesregierung und mit ihr vor allem die Treuhand-Anstalt die Verantwortung für den wirtschaftlichen Transformationsprozeß und die damit verbundenen Beschäftigungsfolgen. Wann immer Schwierigkeiten bei der Privatisierung früherer DDR-Betriebe zu Schließungsankündigungen führen oder sich aus dem betriebswirtschaftlichen Kalkül eines neuen Eigentümers Beschäftigungseinbußen ergeben, machen die Betroffenen die Treuhand-Anstalt und zugleich die Bundesregierung für den Verlust von Arbeitsplätzen verantwortlich.¹¹

In den alten Bundesländern ist nicht so eindeutig auszumachen, wo die Ursprünge der mutmaßlichen politischen Zuständigkeit für die Lösung arbeitsmarktpolitischer Probleme liegen. Eine der Wurzeln für diese Zuord-

⁹ Eisenkappel hat 3000 Einwohner.

¹⁰ Vgl. Sylke Nissen, Modernisierung und Sozialpolitik in Osteuropa, in: GMH 4-5/1992, S. 254-264.

¹¹ Im Streit um den Erhalt des thüringischen Kaliwerkes in Bischofferode erklärte der Betriebsrat: „Da die Regierung die Verantwortung für die Treuhand hat, kämpfen wir gegen die Regierung.“ (Neues Deutschland, 8. 7.1993).

nung mag in den Erfolgen der keynesianisch inspirierten Strategie des staatlichen deficit-spending liegen. Das 1967 verabschiedete Stabilitätsgesetz dokumentiert die Hinwendung der damaligen Bundesregierung zu dieser wirtschaftspolitischen Konzeption¹² und ist Ausdruck des Vertrauens in die politische Steuerungsfähigkeit gesellschaftlicher Sachverhalte.¹³ Dennoch sollte man das im Stabilitätsgesetz formulierte Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes ebenso wie das 1969 verabschiedete Arbeitsförderungsgesetz als Erklärungen der politischen Beschäftigungsverantwortung nicht überstrapazieren. Gleichwohl scheint auch in der „alten“ Bundesrepublik seit langem die Ansicht vorzuherrschen, daß Politiker für den Abbau von Arbeitslosigkeit zuständig sind. Aus Analysen des „International Social Survey Program“ geht zumindest hervor, daß 1990 drei Viertel der in den alten Bundesländern Befragten von einer staatlichen Verantwortung für Arbeitsplätze ausgehen.¹⁴ Diese Einschätzung wird in Gewerkschaftskreisen geteilt. In einem Interview anlässlich der Krise des Volkswagen-Konzerns wies der IG-Metall-Vorsitzende Klaus Zwickel auf die „politische Verantwortung der Bundesregierung“ hin und stellte fest: „Der Staat ist automatisch im Boot, wenn es zu Entlassungen kommt“.¹⁵ Spätestens seit der ersten großen Beschäftigungskrise in der Bundesrepublik Anfang der achtziger Jahre mit mehr als zwei Millionen Arbeitslosen dominieren auch in der arbeitsmarktpolitischen Forschung die Hinweise auf eine staatliche Zuständigkeit für die Überwindung der Arbeitslosigkeit.¹⁶

Vor allem scheinen sich gerade die um Wählerstimmen bemühten Politiker dem Anspruch auf staatliche Problemlösung nicht entziehen zu können. Oder, vorsichtiger formuliert: Es hat den Anschein, daß Politiker glauben, sich diesem Anspruch nicht entziehen zu können. Der Verweis auf neue und sichere Arbeitsplätze findet sich in nahezu jeder wirtschaftspolitischen Stellungnahme.¹⁷ Die mit den Protesten der Arbeitnehmer verbundene Drohung des Legitimationsentzuges verfehlt ihren Adressaten nicht.¹⁸ Wer Arbeitsplätze, und seien sie noch so überflüssig, schlecht, gesundheitsgefährdend oder umweltbelastend, in Frage stellt, kann von den Arbeitnehmern, die eben

12 Vgl. H.-Peter Spahn, Keynes in der heutigen Wirtschaftspolitik, in: Gottfried Bombach/Hans-Jürgen Ramser/Manfred Tinmierrmann/Walter Wittmann (Hrsg.), Der Keynesianismus, Bd. I., Theorie und Praxis keynesianischer Wirtschaftspolitik. Berlin, Heidelberg/New York 1976, S. 211-291.

13 Vgl. Fritz W. Scharpf, Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Frankfurt/M 1987, S. 151-198.

14 Herbert Döring, Die öffentliche Diskussion zur angemessenen Rolle des Staates in Westeuropa, in: Bundesministerium für Finanzen (Hrsg.), Eine neue Rolle für den Staat? Wien 1993, S. 37-64.

15 Vgl. Süddeutsche Zeitung, 11.11.1993.

16 Vgl. u. a. Martin Jänicke, Staatsversagen, München 1986; Hans-Jürgen Krupp/Bernd Rohwer/Kurt Rothschild (Hrsg.), Wege zur Vollbeschäftigung, Köln 1986; Fritz W. Scharpf, Wirtschaftspolitische Optionen zur Überwindung der Arbeitslosigkeit, in: Elmar Altvater u. a., Arbeit 2000. Über die Zukunft der Arbeitsgesellschaft, Hamburg 1985, S. 11-20.

17 So betonte Bundeskanzler Helmut Kohl in seiner Neujahrsansprache zu Beginn des Wahljahres 1994, es sei „das wichtigste Ziel seiner Regierung, in ganz Deutschland Arbeitsplätze zu erhalten und neue Arbeitsplätze zu schaffen“ (Süddeutsche Zeitung, 31.12.1993). Ebenso wird der freundliche Empfang für den chinesischen Diktator Li Peng bei seinem Staatsbesuch in Deutschland von den zur Wiederwahl stehenden Politikern mit dem Bemühen um gute Wirtschaftsbeziehungen erklärt. Nach Aussagen deutscher Unternehmer sichert diese Politik jedoch nur maximal 150 Arbeitsplätze in der Bundesrepublik (vgl. Süddeutsche Zeitung, 9. 7. 1994).

18 Zu den Grundlagen des Konfliktverhaltens zwischen Drohenden und Bedrohten vgl. Bernhard Külpe, Theorie der Drohung, Köln 1965.

auch Wähler sind, politisch nicht akzeptiert werden, weil er die unmittelbaren existenziellen Nöte der Betroffenen nicht ausreichend berücksichtigt. Ein politischer Akteur handelt folglich rational, wenn er sich für den Schutz von Arbeitsplätzen einsetzt. Er verhält sich in dieser Situation zwangsläufig genauso strukturkonservierend wie die in ihrer Existenz gefährdeten Arbeitnehmer: Beide sitzen in einer Beschäftigungsfalle.¹⁹

Gewerkschaften in der Beschäftigungsfalle

In Konflikten um den Erhalt von Arbeitsplätzen finden sich nur wenig Hinweise auf die Rolle von Gewerkschaften. Dafür gibt es verschiedene Gründe. In logischer Konsequenz der anfangs zu diesem Konflikttypus angestellten Überlegungen muß das gewerkschaftliche Vertretungspotential an seine Grenzen geraten, wenn die Beschäftigten ihre Arbeitnehmerrolle verlieren, nachdem der Arbeitgeber den „Kooperationsvertrag“ aufgekündigt hat. Handeln die Arbeitnehmer nicht mehr als Arbeitnehmer, kann ihnen eine Organisation zur Vertretung von Arbeitnehmerinteressen ihre Instrumente kaum noch anbieten. Darüber hinaus geraten Gewerkschaften in einen Vertretungskonflikt, denn die Auseinandersetzungen um den Erhalt von Arbeitsplätzen in einem Unternehmen stellt sich häufig als ein Nullsummenspiel dar: Werden Arbeitsplätze hier erhalten, gehen sie an anderer Stelle verloren. Das Interesse der (potentiell) erwerbslosen Arbeitnehmer an (Wieder)-Beschäftigung kollidiert mit den Interessen jener Arbeitnehmer, deren Arbeitsplatz sicher ist oder zumindest sicher zu sein scheint. Bislang hat gewerkschaftliche Vertretungspolitik überwiegend die arbeitsplatzbezogenen Interessen der (Noch)-Beschäftigten aufgenommen.²⁰ Aus der Sicht der Nicht-Beschäftigten stellt sich diese unzureichende Interessenvertretung als mangelnde Solidarität dar. Parallel zum massiven Abbau von Arbeitsplätzen sinkt die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder in den neuen Bundesländern.

Welche Schlußfolgerungen lassen sich aus dieser Situationsdeutung ziehen? Die Vermutung liegt nahe, daß die gewerkschaftliche Konzentration auf den Erhalt von Arbeitsplätzen oder auf Forderungen nach der Schaffung von Arbeitsplätzen in absehbarer Zeit nur geringe Chancen auf Erfolg haben wird und die Gruppe der von traditioneller Gewerkschaftspolitik nicht erfaßten arbeitslosen Arbeitnehmer wächst. Die Folgen dieser Vertretungslücke jenseits gesicherter Arbeitsverhältnisse werden inzwischen sogar im Bereich klassischer Gewerkschaftsaufgaben spürbar. Während der laufenden Tarifaueinandersetzungen mußte die IG Metall feststellen, daß die Sorge um den Arbeitsplatz die Widerstandskraft der Arbeitnehmer lahmte.²¹ Und selbst der von monatelangen Streiks begleitete Arbeitskampf der Drucker führte im Sommer 1994 nur zum Abschluß von bescheidenen Einkommenszuwächsen,

19 Vgl. Sylke Nissen, *Umweltpolitik in der Beschäftigungsfalle*, Marburg 1993.

20 Zur Problematik dieser Haltung, vgl. Sylke Nissen, *Jenseits des Arbeitsverhältnisses — Sozialpolitische Positionen der Tarifparteien zwischen Mitglieder- und Verbandsinteresse*, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 34. Jg., Heft 11-12/1988, S. 695-709.

21 Vgl. *Süddeutsche Zeitung*, 30.10.1993.

so daß der Vorsitzende der IG Medien, Detlef Hensche, seine Niederlage einräumte.²²

Eine Strategie, mit deren Hilfe Gewerkschaften die Beschäftigungsfalle überwinden könnten, müßte an zwei Stellen ansetzen: Zum einen wird sich die Blockade nur auflösen lassen, wenn die Fixierung der Arbeitnehmer auf ihren jeweiligen konkreten Arbeitsplatz gelockert werden kann. Zum anderen müßte eine solche Lockerung der individuellen Angewiesenheit auf den Arbeitsplatz in den Gewerkschaften von einer Relativierung ihrer gleichfalls auf Arbeit konzentrierten Haltung begleitet werden.

Sozialpolitische Auswege

Eine Einschränkung der dominierenden Rolle des Arbeitsplatzes ist erst denkbar, wenn zu der in Frage stehenden Beschäftigung materielle Alternativen vorhanden sind und die Angewiesenheit auf den Arbeitsplatz gemildert wird. Systematisch kann man zwei Formen der Kompensation für die bedrohten Arbeitsplätze unterscheiden: Ersatz durch andere Arbeitsplätze und finanzieller Ausgleich.

Die verbreitete Überzeugung, daß der Staat für die Sicherheit von Arbeitsplätzen verantwortlich ist und für Ersatzarbeitsplätze zu sorgen hat, führt im wesentlichen zu zwei Typen von Ansprüchen an die öffentliche Hand:

- Zum einen geraten politische Akteure vor allem auf kommunaler Ebene in die Pflicht, die privatwirtschaftliche Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern. Sie müssen die Bedingungen für Existenzgründungen und Ansiedlungen ständig verbessern und sich um die Pflege des vorhandenen Bestandes kümmern. Die ungebrochene Konzentration auf Arbeitsplätze in der regionalen Wirtschaftsförderung führt allerdings kaum zu Autonomiegewinnen für die politischen Instanzen, da sich an der individuellen Arbeitsplatzfixierung nichts ändert.
- Mit dem zweiten Typus von Ansprüchen verbindet sich die Erwartung, daß der Staat selbst für die Schaffung von Arbeitsplätzen zu sorgen hat. Die öffentliche Hand tritt mit einer Reihe von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten als Arbeitgeber auf. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gehören zu solchen Ausgleichsstrategien, um die Betroffenen zumindest mittelfristig wieder in reguläre Beschäftigungsverhältnisse einzugliedern. Die Erfahrungen mit Beschäftigungsgesellschaften auf ABM-Basis haben in den neuen Bundesländern gezeigt, daß dieses Instrument für die politischen Akteure zwar unverzichtbar ist, denn mit Hilfe des massiven Einsatzes von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen konnten mehrere hunderttausend Arbeitnehmer kurzfristig vor Arbeitslosigkeit bewahrt werden. Aber die arbeitsmarktpolitischen Instrumente können nur in wenigen Fällen Dauerarbeitsplätze schaffen. Die staatlichen Anstrengungen können den Eintritt in die Arbeitslosigkeit verzögern, jedoch nicht grundsätzlich verhindern.

²² Vgl. Süddeutsche Zeitung, 6. 7.1994.

In beiden Varianten bleibt die Sicherheit der Beschäftigung vorrangige Sorge der Arbeitnehmer. Das heißt zugleich, daß die Erwartungen der beschäftigten Arbeitnehmer an ihre Interessenvertreter sich ebenfalls weiter auf Arbeitsplatzfragen konzentrieren und daß die Interessenvertretungspolitik die erwerbslosen Arbeitnehmer zwangsläufig ausgrenzt.

Auch die zweite Variante, nämlich finanzielle Gegenleistungen für den Verzicht auf den wegfallenden Arbeitsplatz, richtet sich an die politische Instanz. Im Kern beinhaltet diese Lösungsstrategie, daß der Staat den Beschäftigten ihre Arbeitsplätze „abkaufen“ und in Raten dafür bezahlen muß. Denn erst durch den materiellen Ausgleich jener individuellen wirtschaftlichen Härten, die durch arbeitsplatzgefährdende oder arbeitsplatzvernichtende Politik entstehen können, werden die Betroffenen in die Lage versetzt werden, diese Politik gegen ihre kurzfristigen eigenen Interessen wenigstens zu tolerieren. Durch die Garantie individueller sozialer Sicherheit für die vom Verlust ihres Arbeitsplatzes bedrohten Arbeitnehmer eröffnet sich für die involvierten Politiker die Chance, sich aus der Beschäftigungsfalle zu befreien. Ein Modell, das in diesem Sinne den Verzicht auf den fraglichen Arbeitsplatz ermöglichen würde, wäre das Konzept der „negativen Einkommensteuer“²³:

Die negative Einkommensteuer beinhaltet kontinuierliche, wiederholte Zahlungen an die Transferempfänger. Der Nachteil von Einmalzahlungen, wie sie beispielsweise bei Sozialplänen üblich sind, würde vermieden. Denn auch mittelfristig wären die Betroffenen in die Lage versetzt, die Folgen des Arbeitsplatzverlustes materiell zu tragen. Die negative Einkommensteuer kann so gestaltet werden, daß sie als Alternative zu den bisher bezogenen Arbeitsentgelten für die Betroffenen finanziell akzeptabel ist. Darüber hinaus blockiert eine negative Einkommensteuer nicht die Aufnahme neuer Beschäftigungsverhältnisse, sondern erhält den Anreiz zur Suche nach einem neuen Arbeitsplatz aufrecht und ermöglicht einen gleitenden Übergang zwischen Sozialleistungsbezug und Erwerbstätigkeit. Wer dagegen nach derzeit geltendem Sozialleistungsrecht eine Beschäftigung annimmt, deren Entlohnung oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze liegt, verliert zugleich den Anspruch auf staatliche Lohnersatzleistungen. Dies kann in Extremfällen dazu führen, daß es für Empfänger von staatlichen Transferleistungen rational ist, auf die Wiederaufnahme von Beschäftigung insbesondere im Niedriglohnbereich zu verzichten.

Ein mit Hilfe einer negativen Einkommensteuer erweiterter individueller Handlungsspielraum deutet auch für politische Administrationen und Amtsinhaber einen Ausweg aus der Beschäftigungsfalle an. Denn wenn sichergestellt ist, daß politisch induzierte Maßnahmen niemanden in Existenznöte

23 Vgl. zum Konzept Ingolf Metzke, Negative Einkommensteuer, in: W. Albers u. a., Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, 9. Bd. (Nachtrag), Stuttgart usw. 1982, S. 788-799; sowie Klaus-Uwe Gerhardt/Arnd Weber, Garantiertes Mindesteinkommen. Für einen libertären Umgang mit der Krise, in: Thomas Schmid (Hrsg.), Befreiung von falscher Arbeit. Thesen zum garantierten Mindesteinkommen, Berlin 1984, S. 18-67; für die aktuelle Debatte siehe Fritz W. Scharpf, Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen, in: GMH 7/1993, S. 433-444.

bringen, kann sich der Spielraum für wirksame Maßnahmen zum Schutz der Umwelt oder für vorausschauende Strukturpolitik erweitern. Ebenso steigen die Optionen gewerkschaftlicher Interessenvertretung. Bei gleitenden Übergängen zwischen Erwerbstätigkeit und Nicht-Erwerbstätigkeit kann das Spektrum an Zuständigkeiten und Aufgaben für die Gewerkschaften zunehmen. Den Trend zur Vertretung der gegenwärtig eher schrumpfenden Gruppen von Arbeitnehmern mit sicheren Arbeitsplätzen ließe sich durchbrechen. Nicht zuletzt könnte Gewerkschaftspolitik angesichts eines gewachsenen Handlungsspielraums ihrer Klientel über die defensive Verteidigung einer arbeitszentrierten Thematik und von Arbeitsplätzen hinausgehen. Gewerkschaften könnten in solchen Bereichen Kompetenzen erlangen, die, wie Sozial- oder Umweltpolitik, die Arbeitsplatzfrage immer berühren, bisher aber hinter dieser zurückstehen mußten.