

---

## FORUM: Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

---

Die Redaktion hat den Autoren dieses Forums folgende drei Fragen vorgelegt:

1. Welches sind die aktuellen realen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Voraussetzungen (z.B. Globalisierung, Innovationsschwäche, Standortnachteile), von denen wirkungsvolle Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ausgehen müssen?
2. Welche unterschiedlichen Politiken (z. B. sozialökonomische Modernisierungs- und Wachstumsinitiative, aktive Arbeitsmarktpolitik, Kostensenkung) sind erforderlich und wie sollten sie zueinander in Beziehung gesetzt werden, um eine optimale Wirkung zu erzielen, differenziert nach kurz- und mittelfristig wirksamen Instrumenten?
3. Welche konkreten politischen Formen (Akteure, Handlungsformen, Niveaus) sind nach Ihrer Auffassung erforderlich, um die Konzeptionen bzw. Politikvorschläge hier und heute zu realisieren?

Diese Fragen waren allerdings nur als Orientierung gedacht, an der sich die Texte mehr oder weniger eng ausrichten sollten. Die Redaktion

### **Jürgen Hoffmann: Geht das „Modell Deutschland“ an seinem Erfolg zugrunde?**

---

*Prof. Dr. Jürgen Hoffmann, geb. 1944 in Jerxheim, lehrt Politische Soziologie an der Hochschule für Wirtschaft und Politik in Hamburg.*

Das Anwachsen der Massenarbeitslosigkeit auf nunmehr fast fünf Millionen registrierte Arbeitslose in der Bundesrepublik, eine zunehmende Staatsverschuldung, die Spaltung der Gesellschaft in mehr als 10 Prozent Arme und jenen 10 Prozent der Bevölkerung, die über die Hälfte der privaten Vermögen verfügen, die Krise der sozialen Sicherungssysteme...; zugleich ein jährliches Wachstum der Produktivität von über 3 Prozent, hohe Gewinnzunahmen, ein Außenhandelsrekord im Jahre 1996 und scheinbar ungebrochen steigende Aktienkurse - all dies zusammengenommen läßt zumindest den Schluß zu, daß das ehemals gepriesene „Modell Deutschland“, in dem Kapitalinteressen und die Interessen der Arbeitnehmer/innen an sicheren Arbeitsplätzen, hohen Einkommen und sozialer Sicherheit kooperativ miteinander verbunden werden konnten. Risse bekommen hat.

### **Gründe der Massenarbeitslosigkeit**

Betrachtet man allein die Nachfrage nach Arbeitskraft von seiten der Unternehmen, dann ist für die Entwicklung in Westdeutschland immer noch - bei abgesunkenen Investitionsquoten - die als Kehrseite der hohen Arbeitsproduktivität notwendige hohe Kapitalintensität in der Produktion verantwortlich. Diese dämpft die arbeitsplatzschaffenden Effekte der Investitionen: die hohen Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität in den Kernsektoren der westdeutschen Industrie werden andererseits nicht von einem entsprechenden Wachstum der Produktion begleitet, was notwendigerweise zu Entlassungen führt und Arbeitslosigkeit bewirkt, wenn andere Sektoren der Volkswirtschaft mit niedrigerem Produktivitätswachstum nicht expandieren. Dagegen beruht bekanntlich das „Beschäftigungswunder“ in den USA darauf, daß die Steigerungsraten der Arbeitsproduktivität unter denen der Produktion lagen, was dort nicht zuletzt durch den Ausbau des personenbezogenen Dienstleistungsbereichs - und darin wiederum der Frauenerwerbstätigkeit - bewirkt wurde. Weitere Ursachen der Arbeitslosigkeit sind in der Bundesrepublik: der Druck der Lohnnebenkosten in arbeitsintensiven Klein- und Mittelbetrieben, die vorrangig für den Binnen-

markt produzieren, und die Rationalisierungsprozesse, die aufgrund des Einsatzes der Informations- und Kommunikationstechnologien den Dienstleistungsbereich erreicht haben, der zugleich im Bereich der öffentlichen Verwaltung und des Sozial- und Gesundheitsbereichs aktuell - unter dem doppelten Druck der Finanzierung der Vereinigung und des „Wettlaufes“ in die gemeinsame Europäische Währung - massiv von der Sparpolitik betroffen ist. Überwölbt wird die ökonomische Entwicklung durch die dramatischen vereinigungsbedingten Arbeitslosenzahlen und Kostenbelastungen: Die Netto-Transfers in die neuen Bundesländer umfassen zur Zeit jährlich 150 bis 160 Mrd. DM. das dadurch wesentlich mitbewirkte Hochzinsniveau in der ersten Hälfte der neunziger Jahre setzte aufgrund der Stellung der Bundesbank in Europa auch der Finanzpolitik in den anderen Ländern der EU-Grenzen und wurde so neben den Maastricht-Kriterien Ausgangspunkt von Austerität-Politiken mit negativen Beschäftigungsrückwirkungen.

Der zweite Grund der dauerhaften Massenarbeitslosigkeit bleibt aber auch in den neunziger Jahren bei eingeschränkter Nachfrage die in der Diskussion um die Arbeitslosigkeit oft nicht einmal erwähnte Angebotsseite, nämlich die seit Mitte der siebziger und in den achtziger Jahren schnell angestiegene Zahl von Arbeitssuchenden auf der Angebotsseite des europäischen Arbeitsmarkts: Dies hat insofern etwas mit Globalisierungsprozessen zu tun. als zu diesem erhöhten Angebot auch die Migrationsströme der sechziger und siebziger Jahre beigetragen haben: darüber hinaus liegt der wachsenden Nachfrage nach Arbeitsplätzen neben den „geburtstarken Jahrgängen“ beim Eintritt in den Arbeitsmarkt eine veränderte Erwerbsquote der Frauen zugrunde, und dies ist ein - durchaus zu begrüßendes - Ergebnis des Modernisierungsprozesses in der Gesellschaft. Dabei würde sich allerdings das Pro-

blem der Beschäftigung unter Umständen noch dramatischer stellen, wenn man in Deutschland - wo die Erwerbsquote in den neunziger Jahren insgesamt bei 67,5 Prozent (Frauen: 57,7 Prozent) lag, Erwerbsquoten unterstellen würde, die denen der USA (insgesamt: 75,6 Prozent: Frauen: 68 Prozent) entsprächen - ein Vergleich, der in dieser Form allerdings nur bedingt gültig ist. Denn eine erhöhte Erwerbsquote von Frauen führt ja auch zu einer „com-modification“. einer Auslagerung von Haushaltstätigkeiten in Märkte („a working woman needs a wife“), was wiederum positive Beschäftigungseffekte nach sich ziehen kann und in den USA ganz wesentlich zu einem „wealthless job-growth“ geführt hat.<sup>1</sup>

### **Das erfolgreiche „Modell Deutschland“...**

Auch wenn sich die Probleme der Massenarbeitslosigkeit und der Finanzierung des sozialen Sicherungssystems wesentlich aus den vereinigungsbedingten Fehlentwicklungen ergeben haben, die durch die naiv-marktradikale Politik in den neuen Bundesländern eher noch befördert wurden, möchte ich im folgenden diesen (sozusagen „exogenen“) Grund der ökonomischen und sozialen Probleme nicht ins Zentrum rücken, sondern nach den Entwicklungsbedingungen des ehemals so erfolgreichen „Modells Deutschland“ fragen. Dieses „Modell“ gründete ja - eingebettet in den Nationalstaat und ein System fixer Wechselkurse - auf der fordistisch-tayloristischen Produktionsweise mit einem hohen Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte und auf einem mit der fordistischen Produktionsweise kompatiblen System der sozialen und politischen Regulierungen (z. B. in den industriellen Beziehungen) und der „kooperativen Disziplinierung des Kapitals“ (W. Streeck). Zugleich bestanden die Eckpfeiler dieses „Modells“ darin, daß erstens die Produktivitätsgewinne der hochproduktiven, auf den Weltmarkt ausgerichteten Kernsektoren des verarbeitenden Gewerbes nicht nur für hohe Profitraten und Investitionsquoten mit positiven Beschäftigungseffekten sorgten, sondern auch über die inländischen Reproduktionsbeziehungen (z. B. die Zulieferbeziehungen) auf die weniger produktiven und arbeitsintensiven Klein- und Mittelbetriebe umverteilt wurden. Darüber hinaus sorgten das Steuersystem, eine erfolgreiche, produktivitätsorientierte Lohnpolitik und der Flächentarifvertrag dafür, daß auch die Löhne und der Staat an den Produktivitätserfolgen ihren Anteil hatten. Zweitens war so ein System der sozialen Sicherung möglich, das auf dem „Normalarbeitsverhältnis“ (Mückenberger) beruhte und das daher männlich-erwerbsarbeitsorientiert war (und vorerst weiterhin ist). Der Frau wurde so die Hausfrauenrolle, bestenfalls die „Zuverdienerrolle“ zugebilligt - mit dem für unseren Zusammenhang wichtigen Nebeneffekt, daß viele personenbezogenen Dienstleistungen privat blieben und nicht (wie in den USA) der Marktsphäre geöffnet oder aber (wie in Schweden) vom Staat übernommen wurden. Während so

---

<sup>1</sup> Diese Überlegungen, die im folgenden noch aufgegriffen werden, gehen zurück auf Gösta Esping-Andersen. Equality or employment?. in: transfer No. 4/1996 und Hartmut Häußermann/Walter Siebel. Dienstleistungs-gesellschaften. Frankfurt/M. 1995.

sozial die subalterne gesellschaftliche Rolle der Frau als Ehefrau in der patriarchalischen Familie festgeschrieben wurde, war ökonomisch die Erwerbsarbeit der Frauen begrenzt und die Öffnung und Ausweitung der Märkte für personengebundene Dienstleistungen versperrt - was den international gesehen relativ geringen Anteil der Beschäftigung im Sektor personenbezogener Dienstleistungen mit erklärt.

### **...stößt an seine Grenzen<sup>2</sup>**

Die Krise, die Demontage und der ökonomische Umbau dieses erfolgreichen Modells erfolgt in mehreren, teils sich überlappenden Phasen: Mitte der siebziger Jahre wird deutlich, daß die Produktivitätseffekte des fordistisch-tayloristischen Produktionsmodells auslaufen. Produktivitätswachstum mußte mit überproportionalem Kapitaleinsatz bezahlt werden - mit der Folge sinkender Rentabilitäten und Investitionsquoten. Strukturkrisen und Massenentlassungen. Zugleich verändern sich durch die Modernisierung der Gesellschaft die Märkte zu Käufermärkten, die nicht mehr allein mit uniformen Massengütern beliefert werden können: Die Massenproduktion stößt so an Grenzen. Diese Grenzen wurden durch die Übernahme von Methoden der flexiblen Massenproduktion auf der Basis neuer Kommunikations- und Informationstechnologien und neuer Unternehmenskonzepte mit der Folge erneut hoher Produktivitäts- und Rentabilitätseffekte in den achtziger Jahren überwunden, ohne daß Vollbeschäftigung wiederhergestellt werden konnte: Denn mit dem Ende des Währungssystems von Bretton Woods in den siebziger und mit der Weltschuldenkrise in den achtziger Jahren wurde eine Internationalisierung des Geldkapitals und eine relative Verselbständigung der Renditeerwartungen auf spekulatives Kapital möglich, dadurch wiederum wurden alternative Anlageformen im Geldkapital attraktiv - mit der Folge erhöhter Investitionen in Finanzanlagen zuungunsten produktiver Investitionen. Zugleich stieg das Angebot von Arbeitskräften im Inland stark an, so daß selbst in Zeiten einer erheblichen Zunahme der Beschäftigung (1987-1991) die Massenarbeitslosigkeit erhalten blieb.

Ende der achtziger und in den neunziger Jahren erfährt das Modell „Deutschland“ einen qualitativen Bruch: (1.) Nach einem kurzen Vereinigungsboom erzwingt die Krise in den neuen Bundesländern enorme Transferzahlungen, die die staatlichen Finanzen und das Sozialversicherungssystem stark belasten und kurzfristig den Hauptgrund für die Krise der sozialen Sicherungssysteme ausmachen. (2.) Das Zusammentreffen von europäischem Binnenmarkt und Internationalisierung des Kapitals („Globalisierung“<sup>3</sup>) führt zu neuen Rahmenbedingungen, in denen das deutsche Modell nunmehr

---

2 Das folgende Erklärungsmodell ist u. a. aus Diskussionen mit Dieter Läßle entstanden; vgl. dazu auch: Dieter Läßle. *Que reste-t-il du modele allemand?* Leçon inaugurale - Chaire Alfred Grosser à Science Po de Paris 1996/97.18.2.1997.

3 Vgl. dazu u. a. Jürgen Hoffmann. *Gewerkschaften in der Globalisierungsfalle?*, in: *Prokla - Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* No. 106 (1997) und Jürgen Hoffmann/Reiner Hoffmann. *Globalisierung - Risiken und Chancen für gewerkschaftliche Politik in Europa*, in: Rolf Simons/Klaus Westermann (Hrsg.), *Standortdebatte und Globalisierung der Wirtschaft*, Marburg 1997.

seine Funktionsweise ändert. Die „Globalisierung“ der Ökonomie, die sich -betrachtet man den Welthandel - wesentlich auf den europäischen Binnenmarkt, Nordamerika und Japan/ Südostasien konzentriert, bedeutet in zweierlei Hinsicht einen qualitativen Einschnitt: Zum einen setzt sich international eine relative Verselbständigung des Geldes als Geld und damit des Renditemotivs gegenüber der produktiven Anlage von Kapital durch („Casinokapitalismus“); damit steigen die alternativen Anlageoptionen für die Unternehmen, sie können aus dem nationalen Produktionszusammenhang aussteigen oder doch zumindest mit diesem Ausstieg („exit“) drohen. Damit einher geht eine Veränderung von Unternehmenskulturen zugunsten kurzfristiger Renditeziele („shareholder-value-capitalism“). Diesen Internationalisierungsprozessen geht eine politisch von den Nationalstaaten ins Werk gesetzte Deregulierung der Handels- und Geldströme voraus, die wiederum zu einem Verlust der wirtschaftspolitischen Autonomie der nationalen Politik führt. Darüber hinaus können zweitens besonders große Unternehmen jetzt im Zuge der Strategien von „lean production“ und von „neuen Produktionskonzepten“ mit Hilfe der modernen Informations- und Kommunikationstechniken eine Politik der grenzüberschreitenden „externen Flexibilisierung“ ihrer Produktion auf einer neuen Stufe umsetzen. Dadurch wird es insbesondere den großen Unternehmen möglich, unterschiedliche Produktivitäts-, Qualifikations- und Lohnkostenressourcen in den unterschiedlichen Ländern durch Auslagerungen und „intra-firm“-Vernetzungen zu mobilisieren.

So sehr vor einer Überbewertung des Globalisierungsprozesses gewarnt werden muß, so verändern sich doch durch die Auswirkungen dieser hier nur kurz skizzierten Entwicklungen die Funktionsbedingungen des deutschen Modells entscheidend: Denn mit dem intensivierten Wettbewerb steht die auf der hohen Arbeitsproduktivität der qualifizierten Facharbeit und auf hohen Löhnen basierende Qualitätsproduktion weltweit immer deutlicher unter dem Druck von Produkten zu vergleichbaren Preisen -was auch mit der Tendenz der international verallgemeinerten produktiven Voraussetzungen der Produktion durch die modernen Kommunikations- und Informationstechnologien zusammenhängt. In wichtigen Branchen - z. B. in der Automobilindustrie - steht nicht mehr die auf „immobiler“ Systemwissen beruhende Qualitätskonkurrenz, sondern die Preis- und damit die Kostenkonkurrenz im Zentrum des Markterfolgs. Darüber hinaus wird durch den Globalisierungsprozeß auf der nationalen Ebene der funktionale und produktive Zusammenhang zwischen den Branchen und zwischen den großen, hochproduktiven und weltmarktorientierten Unternehmen und den kleinen und mittleren Unternehmen, die für den Binnenmarkt und z. T. als Zulieferer für diese großen Unternehmer produzieren, gelockert bzw. bedroht. Denn die weltmarktorientierten Unternehmen können jetzt im Zuge von Strategien des „outsourcing“ und „global sourcing“ Vorprodukte und unternehmensbezogene Dienstleistungen international nach den jeweiligen Kostenvorteilen einkaufen (also auch hier „exit“-Optionen wahrnehmen) und sich damit den Umverteilungsmechanismen (via Löhnen und Preisen) auf dem Binnen-

markt entziehen. Deshalb geraten jetzt die nationalen Regelwerke unter Druck, denn die Betriebe/Branchen, die bis dahin indirekt am Weltmarkterfolg der großen Unternehmen beteiligt waren, produzieren oft sehr arbeits- bzw. lohnintensiv, tragen damit die Hauptlast der Lohnnebenkosten (mit denen die sozialen Sicherungssysteme finanziert werden) und des Steueraufkommens. Zugleich sind es diese Betriebe, die z. B. im deutschen System den größten Anteil an der Ausbildung von Facharbeitern haben. Diese Spaltung zwischen großen und kleinen/mittleren Unternehmen wird durch eine Wirtschaftspolitik, die die produktiven, oft regional fixierten Bindungen nicht stärkt, sondern allein auf den Produktivitätserfolg der Großen setzt, systematisch befördert. Die hohe Produktivität in den Kernsektoren der exportorientierten Wirtschaft produziert jetzt - durch die Übernahme von „shareholder-value“-Attituden durch das Management und die Deregulierungspolitik der Bundesregierung verstärkt - zusätzliche Arbeitslosigkeit: die Produktivitätsentwicklung wird so - von den berechtigten ökologischen Einwänden ganz abgesehen - nicht mehr Teil der Lösung des Problems (der Massenarbeitslosigkeit), sondern Teil des Problems selbst. Zumal - um hier das anfangs erwähnte Problem der Frauenerwerbsarbeit aufzugreifen - aufgrund der Institutionen der sozialen Sicherung und des Arbeitsmarktes in Deutschland der personenbezogene Dienstleistungssektor (anders als in Schweden und den USA) dem Markt bzw. dem Staat entzogen bleibt und als Sektor zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten damit ausfällt. Das Modell Deutschland droht so, sich unter dem Druck von Europäisierung und „Globalisierung“ selbst zu zerstören und die Massenarbeitslosigkeit auf Dauer zu stellen.

### **Was tun?**

Angesichts dieser Diagnose verbieten sich einfache Lösungen, sie gehen schlicht an der Komplexität der Probleme vorbei! Und komplexe Lösungen können hier nur stichwortartig benannt werden: (1.) Die Institutionen der europäischen und internationalen Regulierung der Waren- und Geldströme müssen ausgebaut werden im Sinne einer sozialen und ökologischen „Wiedereinbettung“ des entfesselten Welt- und Geldmarkts: die europäische Ebene sollte daher mehr denn je auch als institutionell vorgegebene Chance einer solchen Regulierung begriffen werden. (2.) Die Regionen, ihr Produktions-, Qualifikations- und (vor allem) ihr Vernetzungspotential sollten ebenso als „immobile Standortfaktoren“ gestärkt werden wie (3.) der Bereich der Bildung, Ausbildung, Weiterbildung und der Forschung - beides nicht zuletzt auch unter den Gesichtspunkten eines ökologischen Produzierens und Konsumierens. All diese Politiken könnten dabei mit sektoral wirkenden staatlichen Programmen (im Sinne einer „aktiven Strukturpolitik“) verbunden werden. Auf den Arbeitsmärkten müßten (4.) Arbeitszeitverkürzungsmaßnahmen - nach Möglichkeit international koordiniert - und (5.) Strategien der Arbeitsumverteilung und der geschlechtlichen Gleichstellung vorangetrieben werden, letzteres gerade dann, wenn die Frauenerwerbsarbeitsquote erhöht werden soll (denn: weder das schwedische noch das ame-

rikanische Modell des Ausbaus des personenbezogenen Dienstleistungssektors verhindert eine erneute Diskriminierung von Frauen, die in beiden Fällen jetzt in der Erwerbsarbeit marginalisiert werden). Das soziale Sicherungssystem müßte (6.) in Verbindung mit dem Steuersystem mittelfristig ergänzt oder umgebaut werden in Richtung auf ein System steuerfinanzierter Grundsicherung, und dies aus drei Gründen: einmal, um die Diskriminierung derjenigen zu vermeiden, die nicht oder nicht genug die Chance der Erwerbstätigkeit hatten: zweitens, um die Lohnnebenkosten der kleinen und mittleren, arbeitsintensiv produzierenden Kapitale zu senken, und drittens, um (in Verbindung mit Elementen einer „ökologischen Steuerreform“?) über den Weg der Steuerfinanzierung die Kapital- und Vermögenseinkommen an der Finanzierung im Sinne einer gesellschaftlichen Umverteilung beteiligen zu können. Daß auch dies wohl kaum ohne internationale Koordinierung der Steuer- und Versicherungssysteme gehen dürfte, spricht im Zeitalter der Globalisierung wohl kaum gegen diese Reform. Abschließend muß (7.) aus gesellschaftlichen Gründen bezweifelt werden, ob das Ziel einer „Vollbeschäftigung“ im herkömmlichen Sinne (wie es auch im neuen DGB-Grundsatzprogramm noch enthalten ist) sinnvoll ist - angesichts der ökonomischen Bedingungen und der Pluralisierung und Flexibilisierung der individuellen Biographien und Lebensstile in der Gesellschaft. Sinnvoller erscheint mir jedenfalls eine gewerkschaftliche und politische Regulierung der Flexibilität im Sinne der Abwehr der Risiken der Diskriminierung und des Ausbaus der Chancen zeitlich unterschiedlicher Beschäftigungsformen.

Ein solches Programm erforderte von den Gewerkschaften eine Politik, in der erstens einerseits durch Widerstand (Protest, „voice“-Option<sup>4</sup>) und durch Einfordern von Regulierungssystemen auf der nationalen und der europäischen Akteursebene die Wahrnehmung der durch den Globalisierungsprozeß möglichen „exit“-Optionen durch die Unternehmen zumindest behindert oder in „sozial akzeptable“ Richtungen gelenkt werden. Zweitens müßte eine solche Politik in den ökonomischen und gesellschaftlichen Restrukturierungsprozeß eingreifen, um im Sinne einer „sozialen Infrastrukturpolitik“ zukünftige Handlungskorridore offenzuhalten oder zu öffnen. Und drittens müßten diese Handlungsoptionen im Sinne einer „sozialen Kohäsionspolitik“<sup>5</sup> mit national wie international positiv diskriminierenden Regulierungen und mit Umverteilungspolitik verbunden werden, wenn im Ergebnis mehr herauskommen soll als gesellschaftliche Spaltung und Ausdifferenzierung sowie neue Formen sozialer Schließung innerhalb der eigenen Gesellschaft und gegenüber anderen Ländern und Gesellschaften. In gewissem Sinne ist das also eine politische Aufgabe (nicht nur für Gewerkschaften), deren Lösung der oft zitierten „Quadratur des Kreises“ entspricht.

---

4 Zum hier benutzten Begriffspaar von Handlungsoptionen in der Ökonomie in Form von „exit“ und „voice“ vgl. Albert O. Hirschman. *Abwanderung und Widerspruch*, Tübingen 1974.

5 Die Begriffe „soziale Infrastrukturpolitik“ und „soziale Kohäsionspolitik“ sind entnommen: Wolfgang Streeck. *Industrielle Beziehungen in einer internationalisierten Wirtschaft - Gesprächskreis der Friedrich-Ebert-Stiftung „Arbeit und Soziales“ Bonn. 24.6.1996* (hektogr. Manuskript). Allerdings gebraucht Streeck die beiden Politiken in einander ausschließender Form, was m. E. nicht zwingend ist.