
Dieter Schulte

Arbeit und soziale Gerechtigkeit an der Schwelle zum 21. Jahrhundert

Arbeit und soziale Gerechtigkeit sind die Leitbegriffe des Grundsatz- und des Aktionsprogramms des DGB und seiner Gewerkschaften, um der größten Herausforderung in Deutschland und in Europa, der Arbeitslosigkeit, Herr zu werden, Arbeit muß es für jede und jeden geben, weil nur sie für den größten Teil der Menschen die Existenz sichert. Sie muß aber auch eine Chance sein, daß sich die Menschen verwirklichen und am gesellschaftlichen Leben teilnehmen können. Soziale Gerechtigkeit muß dafür sorgen, daß die Chancen zur Existenzsicherung und zur Selbstverwirklichung nicht zu ungleich verteilt werden. Die Frage ist, was unter den gegenwärtigen Bedingungen zu tun ist, um diese Ziele zu erreichen.

I.

Schaut man sich die ökonomischen Daten an, ergibt sich ein gespaltenes Bild. Einerseits haben sich die realen Nettogewinne der Unternehmen von 1980 bis 1996 verdoppelt, liegt die Netto-Kapitalrendite mit heute rund 10 Prozent deutlich über dem Niveau von 1980 (7,6 Prozent) ist der Zuwachs der Lohnstückkosten - in Landeswährung gerechnet - mit Ausnahme von Japan in allen wichtigen Handelsnationen höher als in Deutschland ausgefallen. Andererseits ist die reale Nettolohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer, die entscheidende Durchschnittsgröße für die Kaufkraft, seit 16 Jahren praktisch konstant: Sie lag 1996 nur um 1,2 Prozent über dem Stand von 1980. Es hat also in diesen Jahren eine gigantische Umverteilung zugunsten der Kapitaleigner stattgefunden. Gleichzeitig blieb das Wirtschaftswachstum in diesem Zeitraum bescheiden, während die Produktivität deutlich zunahm. Die Beschäftigungsschwelle wurde nicht oder nur unwesentlich überschritten, so daß zusammen mit der gewachsenen Zahl der Menschen, die eine Arbeit suchen, die Arbeitslosigkeit in dieser Zeit drastisch gestiegen ist.

Allein schon aus diesen wenigen Daten ergibt sich: Wir haben es im Bereich der Wirtschaft - jedenfalls bei einer durchschnittlichen Betrachtung - nicht mit einem Kostenproblem, sondern mit einem Nachfrageproblem zu tun.

Die Programme der Arbeitgeber für mehr Wachstum und Wohlstand und letztlich zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit kennen wir; es sind seit 100 Jahren dieselben. Es scheint das Motto vorzuherrschen, daß die bisherige Umverteilung eben noch nicht reichte.

Aber dies ist es nicht alleine. Aus meiner Sicht ist ein entscheidender Punkt die Innovationsschwäche der Unternehmen. Wir erleben die paradoxe Situation, daß jedes Unternehmen und jeder Verband, jedes Parlament und jede Regierung in Deutschland die Bedeutung von Innovationen betonen - aber nicht oder nur halbherzig handeln. Im Bereich der Umwelttechnologie haben Unternehmen in Deutschland eine solide Ausgangsposition, in vielen anderen Feldern bestehen jedoch erhebliche Versäumnisse, die es aufzuholen gilt. In einigen Bereichen ist sogar der technologische Anschluß an den neuesten technischen Fortschritt verpaßt worden. Ein Nachlassen der Innovationsdynamik ist unübersehbar. Ein Beispiel ist die Halbleiter-Technologie, eine Schlüssel-Technologie: Mit einem Anteil von 8 Prozent am Weltmarkt spielen europäische Unternehmen praktisch nur eine Statisten-Rolle. Schlimmer noch: Alle Prognosen lassen für die nächsten Jahre eine Umsatzsteigerung in zweistelliger Größenordnung erwarten - und zwar vorwiegend für Unternehmen aus Südost-Asien, Japan und den USA. Insgesamt sind die Ausgaben der deutschen Wirtschaft für Forschung und Entwicklung zwischen 1991 und 1995 real gesunken, ist ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt in diesen Jahren von 1,8 auf 1,5 Prozent gefallen. Aber auch die Mittel für die Förderung von Forschung und Entwicklung im Bundeshaushalt gehen zurück. Weltweit liegt Deutschland heute bei den Ausgaben für Forschung und Entwicklung nur noch auf Rang 7, hinter Japan, den USA, Schweden, der Schweiz, Frankreich und Korea. Dabei wird der Abstand zu den führenden Ländern größer, andere Länder holen auf. Vor allem kleine und mittlere Unternehmen ziehen sich aus der Forschung und Entwicklung zurück - und um so mehr läßt ihre Innovationsfähigkeit nach. Dabei könnten gerade solche Unternehmen flexibel auf den Markt reagieren und ein enormes Wachstums- und Beschäftigungspotential sein; andere Länder machen es uns vor.

Aber nicht nur dieser Sachverhalt für sich genommen ist bitter. Dahinter steht ein erschreckender fehlender Gestaltungswille. Globalisierung bedeutet in dieser Sichtweise nichts anderes als ein unwiderstehlicher Prozeß, der nur eine Antwort zuläßt: Löhne und Gehälter, Steuern oder sozialstaatliche Leistungen an die Niveaus anderer Länder anzupassen - ein Prozeß, der letztlich nur einen Endpunkt findet: das Niveau von Entwicklungsländern. Gestaltungschancen dagegen kommen bei dieser Sichtweise überhaupt nicht in den Blick, erst recht nicht solche, die auf unseren sozialen und demokratischen Traditionen aufbauen und unsere Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft zeitgemäß weiterentwickeln.

Hinzu kommt noch eines: Die Austritte von Unternehmen aus ihren Verbänden oder die Weigerung, Auszubildende in ausreichendem Maße einzustellen, deuten an, daß sich bei mehr und mehr Unternehmern partikulares betriebswirtschaftliches Interesse gegenüber ihrer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung durchsetzt. Und dieses Interesse wird zunehmend an kurzfristigen Bilanz-Erfolgen, viel zu wenig aber an mittelfristigen Entwicklungs-Perspektiven der Unternehmen gemessen.

Die Politik der Bundesregierung hingegen strebte Deregulierung, Flexibilisierung, die Konsolidierung des Haushalts und die Reduzierung der Staatsquote an, um einen Schub von Aktivitäten auszulösen, die Selbstverantwortung zu stärken und gesellschaftliche Dynamik in Gang zu setzen. Nach 15 Jahren Praxis läßt sich nur feststellen, daß dies alles nicht mehr als ein Glaubensbekenntnis war. Die Wirklichkeit heißt Massenarbeitslosigkeit, Sozialabbau und soziale Ungerechtigkeit. Über Umverteilungsprozesse zugunsten der Unternehmer wird ein rhetorischer Schleier gelegt, verbunden mit einem Glauben an Selbstheilungskräfte des Marktes, der durch keine Realität gedeckt ist. Beide, Bundesregierung wie Arbeitgeber, versagen vor den Herausforderungen des Globalisierungsprozesses. Meine zweite Diagnose lautet daher: Die Gesundungs- und Aufschwungsrhetorik ist nichts weiter als Ausdruck für das Maß an Wirklichkeitsverfehlung ihrer Politik, Ausdruck für abhanden gekommene ökonomische und insbesondere beschäftigungspolitische und soziale Kompetenz.

Trotz dieser Ausgangslage ist die Zahl der Initiativen, die der DGB mit seinen Gewerkschaften gestartet hat, um überhaupt etwas zu bewegen, kaum noch zu zählen. Sie schließen sowohl - gegen den erbitterten Widerstand der Arbeitgeber durchgesetzte - Arbeitszeitverkürzungen ein, als auch den Versuch, mit den Arbeitgebern und der Regierung gemeinsam arbeitsmarkt-politische Fortschritte zu erzielen. Das wohl bekannteste Beispiel hierfür war das Bündnis für Arbeit. Erst lief es gut an: mit zahlreichen Tarifabschlüssen und Vereinbarungen auf betrieblicher Ebene mit konkreten beschäftigungs-sichernden und -schaffenden Zusagen der Arbeitgeber, aber auch in den sog. Kanzlerrunden. Dort fest verabredet wurde ein ganzes Instrumentenbündel, das von allen Seiten Zugeständnisse erforderte, aber in der Summe arbeits-marktpolitische Erfolge erwarten ließ.

Jeder weiß: Dieses Bündnis für Arbeit wurde von der Bundesregierung und den Arbeitgebern gebrochen. Meine dritte Diagnose lautet daher: Wir haben es mit einem Stau an innovativer Politik zu tun. Damit meine ich eine Politik, die zwar unterschiedliche Interessen und Sichtweisen nicht verdeckt, die aber gleichwohl bereit und in der Lage ist, Unterschiede zu Gunsten des Gemeinwohls zurückzustellen und dort zusammenzuarbeiten, wo letztlich nur durch Zusammenarbeit nachhaltige Erfolge erzielbar sind. Und ich meine eine Politik, die ernsthaft entschlossen ist - und dazu gehört auch, die Mißerfolge der Vergangenheit zur Kenntnis zu nehmen und sich offen auf Alternativen einzulassen.

Der DGB wird mit seinen Gewerkschaften nicht aufhören, mehr Arbeit und soziale Gerechtigkeit einzuklagen. Wir fühlen uns den mehr als vier Millionen Arbeitslosen verpflichtet, die darauf warten, daß endlich etwas für sie getan wird. Aber mit Kritik und dem Aufstellen von Forderungen ist es nicht getan. Zweierlei ist zu tun: Gewerkschaften müssen ihren Druck verstärken und die politisch Verantwortlichen auf die Erfüllung ihrer Aufgaben verpflichten. Wir müssen mobilisieren und zu einem gesellschaftlichen Klima beitragen, in dem sich jeder verpflichtet fühlt, zu mehr Arbeit und sozialer Gerechtigkeit beizutragen.

Das aber kann nur glaubhaft, wer auf dem Boden der Realität steht. Es macht keinen Sinn, auf Forderungen zu beharren, die moralisch ehrenwert sind, aber keine realistischen Aussichten auf Erfolg haben und die Fragen offen lassen, wer diese Forderungen in welchem Zeitraum mit welchen Mitteln durchsetzen kann. Solche Fragen müssen wir als unabhängige gesellschaftliche Kraft beantworten. Richtgrößen sind dabei unser neues Grundsatzprogramm und das Aktionsprogramm „Für Arbeit und soziale Gerechtigkeit“, die freilich in manchen politischen Einzelfragen noch zu allgemein formuliert sind.

Arbeit und soziale Gerechtigkeit brauchen starke politische Instrumente. Eines davon ist die Tarifpolitik. Sie trägt dazu bei, Beschäftigung zu sichern und den gesellschaftlich produzierten Reichtum sozial gerecht zu verteilen. Aber: Sie muß sich - wie andere Instrumente auch - auf veränderte Wirklichkeiten in Folge der Globalisierung einstellen. Die Bundesregierung hat uns gezeigt, wie man an dieser Herausforderung scheitern kann. Wenn sie tatsächlich versuchen sollte, die Tarifpolitik zu atomisieren und damit faktisch abzuschaffen, wenn über den Gesetzgeber die Bindewirkung der Flächentarifverträge ausgehebelt werden soll, gibt es dafür nur zwei Erklärungen: zum einen ideologische Befangenheit und das Unvermögen, die Probleme nüchtern und sachgerecht zu analysieren, zum anderen, und als Folge dieses Unvermögens, der panikartige Reflex auf Umbrüche in der nationalen Wirtschaftsordnung.

Vergleichbare Reaktionen finden wir bei großen Teilen der Arbeitgeberverbände. Der Versuch, vor allem die Tarifpolitik (der Gewerkschaften) und den Flächentarifvertrag für die hohe Arbeitslosigkeit verantwortlich zu machen, trägt alle Anzeichen eines Ablenkungsmanövers. Wenn Arbeitgeber ihre Verbände verlassen, wenn sie tarifvertragliche Verpflichtungen nicht einhalten und geltende Verträge brechen, so ist dies auch ein Zeichen offenkundiger Orientierungsmängel. Die Versuche insbesondere kleinerer und mittlerer Unternehmen, aus dieser Situation Vorteile zu ziehen, sind erklärlich, und insbesondere in Ostdeutschland haben einige Unternehmer sie dazu genutzt, um gegenüber ihren Beschäftigten reale Lohnkürzungen durchzu-

setzen. Das Hauptproblem jedoch liegt in dem oben schon genannten Stau an innovativer Politik, nämlich der Unfähigkeit vieler Arbeitgeber-Funktionäre, jenseits ihrer Kostenrhetorik mit den Gewerkschaften zusammen das tarifpolitische Instrumentarium weiterzuentwickeln und auf die Bedingungen von Globalisierung einzustellen.

Eine Antwort auf globalisierte Märkte und sich ausdifferenzierende Branchenbedingungen und Produktionsstrukturen, die tatsächlich gestalten und den deutschen Entwicklungspfad weiterentwickeln will, kann weder eine marktradikale Deregulierung sein, die die Funktionsfähigkeit des Tarifvertragssystems aushöhlt, indem sie alle Entscheidungen auf die betriebliche Ebene verlagert, noch eine einzelvertragliche Regelung von Entgelt und Arbeitsbedingungen, die das Solidarprinzip außen vor lässt. Gewiß, Globalisierung macht Differenzierung möglich und nötig. Aber das erfordert etwas anderes als eine betriebliche Lohnfindung. Statt dessen käme es darauf an, an die tarifvertraglichen Traditionen anzuknüpfen und alle Vorteile einer dezentral konzipierten Tarifpolitik in diesem Lande zu nutzen. Wenn es rund 40 000 gültige Tarifverträge mit Differenzierungen nach fachlichen, räumlichen und persönlichen Geltungsbereichen gibt, ist dies ein unschätzbare Vorteil und ein Beweis für die Offenheit und Flexibilität der Tarifstrukturen in Deutschland. Schon heute gibt es viele Wahlmöglichkeiten für die Betriebe in den Tarifverträgen. Aber sie reichen offenkundig aus verschiedenen Gründen nicht aus.

Die Globalisierung hat die strategische Bedeutung der Region und der Unternehmen aufgewertet. Wirtschaftlicher Erfolg wird immer mehr von regionaler und unternehmensbezogener Feinsteuerung wirtschaftlicher Entscheidungen abhängig. Die Zentralen multinationaler Konzerne richten ihre Strategien und ihr Geschäftsgebaren zunehmend stärker danach aus. Der Kampf um die Sicherung der Arbeitsplätze wird stärker in die Betriebe und Verwaltungen verlegt. Das schafft für die Unternehmensleitungen und Betriebsräte eine größere Nähe zu den Problemen und den Bedürfnissen der Beschäftigten. Lösungen werden unmittelbar an ihrer Umsetzbarkeit gemessen.

Damit stellt sich die Grundfrage, wie in einer differenzierter werdenden Landschaft von Betrieben und Branchen Regelungen der Tarifvertragsparteien durchgesetzt werden können, d. h. Regelungen, die nicht der Beliebigkeit der Betriebsparteien überlassen werden. Es geht um so grundsätzliche Fragen wie die Entlohnung, die Schichtarbeit, die Gleitzeit oder die Regelung von Arbeitszeitkonten. Es handelt sich um eine so komplizierte Materie wie die Erarbeitung von differenzierten Lösungen in neuen Konzernen beispielsweise für Informations- und Kommunikationstechnologien. Und nicht zuletzt geht es auch um sich ausdifferenzierende Interessen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und ihr wachsendes Bedürfnis nach Gestaltungsspielräumen für die eigenen Arbeitsbedingungen.

Deshalb streben wir ein neues Verhältnis von Flächentarifverträgen und der jeweiligen Umsetzung in den Betrieben an: Flächentarifverträge sollen die differenzierten Bedürfnisse der Beschäftigten sowie die unterschiedlichen Bedingungen der einzelnen Branchen, Regionen und Unternehmen gestalten. Dazu wollen wir in die Flächentarifverträge geregelte Wahlmöglichkeiten für die betriebliche Ebene aufnehmen, um erforderliche Differenzierungen zu ermöglichen.

Der Begriff „gestalten“ sagt deutlich: Es geht nicht darum, Öffnungen zu finden, die Abstriche von tarifvertraglichen Mindestnormen ermöglichen - wengleich es auch solche Fälle in der tarifvertraglichen und betrieblichen Realität gibt. Ich spreche von tariflichen Härtefallregelungen, die den Gewerkschaften in der Vergangenheit teilweise nach harten Arbeitskämpfen aufgezwungen worden sind. Oder von der Notwendigkeit, Ausnahmeregelungen in Kauf zu nehmen, um Schlimmeres abzuwenden, etwa, wenn die Alternative nur Arbeitslosigkeit heißt. Solche an konkrete Bedingungen gebundene Vereinbarungen können andererseits neue Perspektiven eröffnen: Sie machen aus Betroffenen Beteiligte. Sie fordern und schaffen die konkrete Solidarität dort, wo Menschen bereit zur Solidarität sind.

Ein gutes Beispiel für die Ausfüllung einer gestaltenden Tarifpolitik unter den Bedingungen von Globalisierung ist die beschäftigungsorientierte Arbeitszeitpolitik. Obwohl die Arbeitszeitverkürzungen der letzten Jahre arbeitsmarktpolitisch ausgesprochen erfolgreich waren, werden zukünftige Arbeitszeitverkürzungen andere Aspekte mit berücksichtigen müssen: einerseits die notwendige Differenzierung zwischen Branchen und Unternehmen, verbunden mit Flexibilität, und andererseits die Erwartungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, in höherem Maße über die Gestaltung der individuellen Arbeitszeit entscheiden zu können. Konsequenz hieraus ist Vielfalt, schon auf der Ebene der tarifpolitischen Vorgaben und erst recht auf der Ebene der betrieblichen Umsetzung. Dies schließt nicht generelle Zielsetzungen der Gewerkschaften - etwa die 32-Stunden-Woche - aus.

IV.

Auch mein zweites Beispiel, die Steuer- und Finanzpolitik, muß ohne Berücksichtigung der Anforderungen aus der Globalisierung zu kurz greifen.

Globalisierung und die zunehmende Integration Europas schränken nationale Handlungsspielräume ein. Dies sollte aber nicht verdecken, daß wichtige Handlungsspielräume verbleiben, und daß wir eine Reihe hausgemachter Probleme zu bewältigen haben. Gerade in der Steuer- und Finanzpolitik hat sich die Bundesregierung in einem selbst geschaffenen Gestrüpp verfangen: Auf der einen Seite hat sie über Jahre hinweg eine Steuersenkungspolitik betrieben - insbesondere zugunsten der Unternehmen, der Bezieher höherer Einkommen und der Besitzer großer Vermögen, mit dem Ergebnis, daß für die Finanzierung wichtiger Aufgaben auch im Bereich der Beschäftigungspolitik immer weniger Raum entstand - insbesondere für Infrastruktur-

investitionen und für die Förderung von Innovationen. speziell der Kommunen und Länder. Auf der anderen Seite hat sie für die Finanzierung gesellschaftlicher Aufgaben, insbesondere der sozialen Einheit Deutschlands, immense Schulden aufgetürmt und die Sozialversicherungen zur Kasse gebeten - mit den Ergebnissen, daß heute eine Haushaltskonsolidierung zwingend ist und daß die Sozialversicherungsbeiträge trotz aller - sozial ungerechten - Sparoperationen heute eine Rekordhöhe erreicht haben, mit allen daraus entstehenden negativen Beschäftigungseffekten. Zugleich versucht sie, Konvergenzkriterien für die europäische Währungsunion national und europaweit durchzusetzen, durch die dieses finanzpolitische Dilemma noch verstärkt wird. Und schließlich will sie gleichzeitig eine Steueränderung (ich scheue mich, hierfür das Won Steuerreform zu benutzen) durchsetzen, die wiederum die Finanzierungslöcher der öffentlichen Haushalte vergrößert und die Bezieher von Spitzeneinkommen besonders begünstigt - und dies alles mit dem Vorwand, es diene dem Arbeitsmarkt. Wer andere Vorstellungen einbringe und über den Bundesrat durchzusetzen versuche, blockiere und handle beschäftigungspolitisch verantwortungslos. Es gehe um die Alternative Wachstum und Beschäftigung oder Umverteilung.

Nun ist es nicht Sache des DGB, sich in solche Wahlkampfgetümmel einzumischen. Aber es ist Sache des DGB, klare Erwartungen an die Politik zu richten.

Hierzu gehört zuerst einmal eine sachliche, d. h. eine der tatsächlichen Situation angemessene Debatte. Dann entpuppt sich die Alternative Wachstum oder Umverteilung sofort als Scheinalternative. Tatsache ist, daß die durchschnittliche Steuerbelastungsquote in den letzten 40 Jahren fast konstant geblieben ist. Die Sozialversicherungsbeiträge dagegen sind von rund 9 Prozent im Jahre 1956 auf heute rund 20 Prozent geklettert. Darum müßte eine jede Politik, die das Ziel „Entlastung“ verfolgt, an erster Stelle die Sozialversicherungsbeiträge senken, indem sie allgemeine gesellschaftliche Aufgaben aus allgemeinen Steuermitteln finanziert. Dies würde mehr soziale Gerechtigkeit zur Folge haben. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unmittelbar entlasten, aber auch für die Unternehmen sinkende Lohn(neben)kosten bedeuten. Beides erleichtert es, Wachstum zu initiieren und mehr Beschäftigung zu erreichen.

Zu diesen Erwartungen gehört vor dem Hintergrund der oben genannten Verteilungsdaten auch, eine Entlastung bei der Einkommensteuer auf die Bezieher kleinerer und mittlerer Einkommen zu konzentrieren. Auch dies würde unmittelbar mehr Gerechtigkeit schaffen sowie die kaufkräftige Nachfrage erhöhen und damit positive Beschäftigungseffekte nach sich ziehen. Die geplante Besteuerung von Zuschlägen für Schicht-, Nacht-, Sonn- und Feiertagsarbeit paßt zu diesen Zielen ebensowenig wie eine drastische Reduzierung des Spitzensteuersatzes.

Wachstum oder Umverteilung ist auch deshalb eine Scheinalternative, weil es um nachhaltige Entwicklung in Deutschland gehen muß. Kontraproduktiv

wäre gewiß, eine steuerliche Netto-Entlastung so weit zu treiben, daß die Finanzierungslücken bei den Öffentlichen Haushalten neue Sparrunden erzwingen, denn es ist und bleibt unverzichtbar, mehr Arbeit und soziale Gerechtigkeit mit Hilfe einer aktiven Finanzpolitik zu erreichen. Globalisierung ist nach meiner festen Überzeugung mit einer wachsenden Bedeutung der jeweiligen Arbeits- und Lebensbedingungen in einzelnen Regionen verbunden: je mehr sich die großen Unternehmen spezialisieren und ausgliedern, um so mehr sind sie auf Zulieferer angewiesen, und für die Entwicklung und Vermarktung neuer Produkte auf Dienstleistungen, zum Beispiel auf Forschungseinrichtungen, Ingenieurbüros oder Unternehmensberatungen. Gerade dann ist eine hochleistungsfähige Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur, ist aber auch der persönliche Kontakt zu solchen Dienstleistern, ist das gesamte lokale und regionale Umfeld wichtiger denn je.

Zu diesen Grundsätzen hat der DGB natürlich detaillierte Einzelforderungen, die ich jetzt nicht weiter darstellen will. Wichtig ist mir, eine Gemeinsamkeit der beiden Beispiele zu nennen: Die ständige Wiederholung alter Rezepte hilft nicht weiter. Und: Es gibt keine Zeit mehr zum Abwarten und Taktieren. Es muß zügig entschieden und gehandelt werden.