

# Aussprache

## Eingeschränkte Realitätswahrnehmung

(Zu dem Beitrag von Wolfgang Streeck, Die Gewerkschaften im Bündnis für Arbeit, Heft 12/99, S. 797-802)

Wolfgang Streeck hat sein Referat bei der Wissenschaftlichen Konferenz des DGB „50 Jahre DGB“ im Oktober 1999 in München dazu genutzt, um seinem seit Monaten dräuenden Unmut über die Reformunwilligkeit der deutschen Gewerkschaften und dem seit fast einem Jahr dahindümpelnden Bündnis für Arbeit – als dessen *Spiritus Rector* Streeck angesehen werden kann (und sich auch so versteht) – Luft zu machen: „Die deutschen Gewerkschaften erscheinen für das Bündnis für Arbeit überraschend schlecht gerüstet“ liest man da und: „Die deutschen Gewerkschaften sind, vielleicht abgesehen von den französischen Kommunisten, die Einzigen in Europa, in deren Rhetorik vulgärkeynesianische Rezepte zur Lösung der Beschäftigungskrise noch eine Rolle spielen...“ Nun könnte es ja gewiss als Kompliment verstanden werden, wenn sich wenigstens die deutschen Gewerkschaften dem „*pensée unique*“ von Deregulierung, Entstaatlichung und Individualisierung entgegenstemmen würden, aber der Verweis auf die französischen Kommunisten und das Präfix „vulgär“ lassen keinen Zweifel daran aufkommen, dass Streeck die deutschen Gewerkschaften in einer Bremserrolle des gesellschaftlichen Fortschritts sieht, deren Ergebnis die Marginalisierung gewerkschaftlichen Einflusses sein kann. Nur eine „konstruktive gewerkschaftliche Beteiligung an einer beschäftigungsfreundlichen Umgestaltung von Arbeitsmarkt und Sozialstaat, und sei es aus

einer Position anfänglicher Schwäche, ...“, so Streeck, könne dies verhindern. Was dies bedeutet ist klar: Aufgabe der „keynesianischen Illusion“, Senkung der hohen Arbeitskosten, Dezentralisierung der Kollektivvertragssysteme, Aufbau von Niedriglohsektoren, Senkung der Zugangsschwellen zum Arbeitsmarkt („Teilnahmegerechtigkeit“) statt Reduktion des Arbeitsangebots durch Arbeitszeitverkürzung in allen Varianten („Umverteilungsgerechtigkeit“). Zwar wehrt sich Streeck, diese Maßnahmen als im Wesentlichen neoliberal zu verstehen (warum eigentlich?), entscheidend aber ist nicht das Etikett, sondern die Sinnhaftigkeit der Streeckschen Vorschläge.

### Falsche Realitätsbeschreibung

Die mit+ großem Selbstbewusstsein vorgetragenen Positionen von Wolfgang Streeck basieren auf einer sehr eingeschränkten Realitätswahrnehmung: 1) Der von ihm eingeforderte Wandel der Arbeitswelt hat auch in Deutschland – parallel zu den Entwicklungen im globalen Weltdorf – längst Platz gegriffen. So zeigt Deutschland z.B. im Vergleich mit Großbritannien, neben den USA der Prototyp des flexiblen, modernen Kapitalismus, keinerlei Rückstände in der sektoralen Entwicklung, der Arbeitskräftemobilität oder den Übergangsoptionen

von Nicht-Beschäftigung/Arbeitslosigkeit in Beschäftigung. Und auch die Entwicklung geringfügiger oder mindergeschützter Beschäftigung spricht nicht gerade für deutschen Nachholbedarf, sondern allenfalls für Gestaltungsbedarf (der vielleicht mit den bisherigen Regierungsinitiativen zur Scheinselbstständigkeit und den 630-Mark-Jobs noch nicht optimal eingelöst worden sein mag). Dieser Wandel hat sich allerdings, und dies ist anders als in Großbritannien und anderen so genannten „Modell-Ländern“, weitgehend innerhalb des bewährten institutionellen Rahmens des „Modells Deutschland“ abgespielt und könnte deshalb unbemerkt geblieben sein. 2) Die von Streeck unermüdlich vertretene These, eine zunehmende Lohndifferenzierung sei notwendige Voraussetzung einer beschäftigungsfördernden Lockerung der Arbeitsmarktbeziehungen und insbesondere eine unverzichtbare Strategie zur Eintrittshilfe für geringqualifizierte Arbeitslose, entbehrt weitgehend jeder empirischen Grundlage: Die Inzidenz geringqualifizierter Arbeitslosigkeit ist in Deutschland nicht höher, sondern eher niedriger als in jenen Ländern, die eine weitaus stärkere Lohn- und Einkommensungleichheit zugelassen haben. Die unbestreitbar überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit im geringqualifizierten Segment (im Vergleich zum hoch qualifizierten Segment) geht ursächlich nicht auf ein Auseinanderfallen von Angebot und Nachfrage zurück, sondern auf eine Diskriminierung bestimmter Merkmalsträger. Diese Diskriminierung kann man durch entsprechende „Preisabschläge“ (die aber offenbar recht hoch sein müssen) vielleicht überwinden, ein zusätzlicher Arbeitsplatz wird damit nicht geschaffen. Und auch die zurückgehende Sparquote in der Bundesrepublik deutet nicht gerade darauf hin, dass sich Verbraucher mit dem Kauf geringqualifizierter Dienstleistungen zurückhielten (und stattdessen sparten), weil ihnen diese als zu teuer erschienen. 3) Streecks Überzeugungen hängen zu einem nicht unbedeutenden Teil am „Mythos Holland“: „Auch wenn mancher es nicht mehr hören will: man wird noch lange von den Niederlanden sprechen müssen...“. Ohne überzeugende Wirkungsanalyse wird der „historische Akkord von Wassenaar“ mit den Bestandteilen der Lohnzurückhaltung und der Entlastung der Arbeitskosten durch eine Reform der Sozialversicherung zum Garant für

Beschäftigungszuwachs und „Teilnahmegechtigkeit“ stilisiert. Tatsächlich aber basiert der Erfolg des „Polder-Modells“ auf einer Kombination von Arbeitsumverteilung durch den massiven Ausbau von Teilzeitarbeit, einer wettbewerbsorientierten realen Abwertungsstrategie (die bei einer Bindung der heimischen Währung an die D-Mark durch eine moderatere Erhöhung der nominalen Lohnstückkosten erreicht wurde) und einer leichten konjunkturellen Erholung im Laufe der neunziger Jahre, die durch eine umsichtige Finanzpolitik zumindest unterstützt wurde. Vielleicht mag die Anpassung der sozialen Sicherung in Holland an veränderte wirtschaftliche und gesellschaftliche Akzeptanzbedingungen als Vorbild verstanden werden, die Beschäftigungsstrategie des „Polder-Modells“, die Streecks Vorstellungen von einem Bündnis für Arbeit zugrundeliegt, trägt sicher nicht für die Bundesrepublik.

#### Abqualifikation von Alternativen

Eine unvoreingenommene Untersuchung der Beschäftigungssituationen in verschiedenen Ländern – u. a. auch in Holland, den USA und Großbritannien – zeigt die weiterhin große Bedeutung makroökonomischer Interventionen – trotz der Globalisierungstendenzen und der europäischen Integration, die die Grenzen des Nationalstaates aufzeigen. Makroökonomische Interventionsmöglichkeiten anzuerkennen und damit das „*pensée unique*“ zu brechen, heißt aber keineswegs, einem naiven Steuerungs-optimismus anzuhängen, der als „Vulgärkeynesianismus“ abqualifiziert werden könnte und als Strategie zu geißeln wäre, die eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Problemen des Arbeitsmarktes verhindere. Vielmehr haben auch gewerkschaftsorientierte Makroökonomien längst darauf hingewiesen, dass die makroökonomischen Akteure lediglich die Rahmenbedingungen für die handelnden Wirtschaftsakteure verbessern können, nicht aber nach tradierter Ziel-Mittel-Vorstellung hydraulische Nachfragesteuerung vornehmen könnten. Steuerungsunschärfe zu konzedieren muss und darf nicht interventionpolitische Tatenlosigkeit bedeuten – zumal auch eine Politik des Haushaltsausgleichs (Sparen als Mittel, nicht als Ziel) als unkritisches Credo verantwortlicher

Finanzpolitik keineswegs Tatenlosigkeit anzeigt, sondern angebotsorientierten Gestaltungswillen zulasten der Schwächeren in der Gesellschaft. Vielmehr ergibt sich aus der Anerkennung fehlender wirtschaftspolitischer Hydraulik (wie die Lehrbuchversion keynesianischer Wirtschaftspolitik häufig suggeriert) die Übernahme zusätzlicher Verantwortung für die (Wirtschafts-)Politik: Sie muss nicht nur eine beschäftigungs-(und das heißt nach postkeynesianischem Verständnis auch im kommunikations- und informationstechnologischen Zeitalter: investitions-)orientierte Finanzpolitik mit der normativen Zielsetzung der Wachstumsbeschleunigung unter der Nebenbedingung der finanzpolitischen Nachhaltigkeit (Stabilisierung einer gewünschten Defizitquote) betreiben, sondern muss einen *Makro-Dialog* organisieren und institutionalisieren, der eine Kooperation der makroökonomischen Akteure (Staat, Notenbank, Tarifparteien) ermöglicht. Eine solche Kooperation beschreibe, wenn sie denn zu Stande käme, ein Positivsummen-Spiel, d.h. alle Beteiligten (und deren Mitglieder, Wähler, etc.) könnten am Ende davon profitieren, wenn eine günstige Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung ohne inflationäre Beeinträchtigung zu einem leichteren Haushaltsausgleich (als Ziel), einer geringeren Zinslast der öffentlichen Haushalte und einer Ausweitung der Bereitstellung öffentlicher Güter (z.B. in den Bereichen Bildung, Forschung, Infrastruktur, Umwelt, etc.) führen würde. Dass dies unter den Bedingungen der zunehmenden Globalisierung und, insbesondere, verstärkten europäischen Integration zusätzlichen Kooperationsbedarf auf supranationaler Ebene ergibt, erhöht den Grad der politischen Herausforderung, reduziert aber nicht den potenziellen Gewinn für die gesamte Gesellschaft. Wolfgang Streecks Bündnis für Arbeit hingegen ist ein typisches Nullsummen- oder Verteilungsspiel, das unter den gegenwärtigen realpolitischen Machtkonstellationen – und daraus macht er ja auch gar keinen Hehl – wohl kaum Veränderungen zu Gunsten der Gewerkschaften und der von ihnen vertretenen Arbeitnehmer bringen wird.

### **Unterschätzung der negativen Folgen einer weiteren Deregulierung der Arbeitsmärkte**

Wenn ich darauf hingewiesen habe, dass die Neugestaltung der Arbeit auch in der Bundesrepublik längst Realität ist, Flexibilität in allen Dimensionen (Zeit, Raum, Qualifikation) längst in einem Ausmaß erreicht ist, wie es auch die angelsächsischen Modellländer kaum überbieten, dann könnte ja gemutmaßt werden, die Stabilität der Institutionen des „Modells Deutschland“ habe nicht vor den Auswirkungen des wirtschaftlichen Wandels geschützt. Doch wäre diese Einschätzung falsch: Natürlich kann eine Volkswirtschaft nur dann effizient funktionieren, wenn die Wirtschaftssubjekte bereit sind, sich veränderten Markt-, Produktions-, Konsumtions- und internationalen Rahmenbedingungen anzupassen. Jede Verweigerung würde mit einem Rückgang der Wertschöpfungskraft (also Einkommen) bezahlt werden müssen – die hohe Wertschöpfungskraft der deutschen Wirtschaft (was Niveau, aber auch Entwicklung angeht) ist Ausdruck der Leistungsfähigkeit des „Modells Deutschland“ und seiner Institutionen. Insbesondere die Dualität des deutschen Arbeitsbeziehungs-systems (Trennung von betrieblicher Kooperation bei der Produktion und überbetrieblichem Verteilungskampf), die vergleichsweise hohe Egalität der Lohnstruktur und das nur unter diesen Bedingungen funktionsfähige Ausbildungssystem sind der Garant dieser Leistungsfähigkeit. Ohne einen hohen Grad an Verrechtlichung (z.B. im Bereich des Arbeits-, Kündigungsschutz- und Mitbestimmungsrechts) und Zentralität (bzw. Kooperation) des Kollektivvertragssystems wären diese Errungenschaften kaum zu halten: Senkung des Kündigungsschutzes erhöht nicht die Arbeitskräftemobilität, sondern führt zu einer Substitution von freiwilliger durch unfreiwillige Fluktuation – interne Flexibilität wird gegen externe Flexibilität eingetauscht, mit der Folge, dass die Anreize zur betrieblichen Weiterbildung sinken. Erzwingt eine Dezentralisierung des Kollektivvertragssystems gleichzeitig eine deutliche Erweiterung der Lohndifferenzierung (Stichwort: Niedriglohnbereich), ließe sich das bewährte deutsche Ausbildungssystem kaum mehr fortführen, zu gering wäre die Bereit-

schaft vonseiten der Arbeitgeber wie Arbeitnehmer, sich des traditionellen Ausbildungsweges zu unterziehen. Noch vor wenigen Jahren schrieb Wolfgang Streeck selbst: „Um eine gute wirtschaftliche Performanz zu unterstützen, ... benötigt eine Gesellschaft die Fähigkeit, vorteilsmaximierende, rationale Individuen davon abzuhalten, zu tun, was sie bevorzugt tun würden, oder dazu zu bringen, zu tun, was sie lieber nicht täten. ... Insbesondere möchte ich darlegen, dass eine Gesellschaft, die es den markt-rationalen ökonomischen Agenten überläßt zu handeln, wie sie wollen, ihr produktives Potenzial nicht optimal nutzt und am Ende ökonomisch weniger gut abschneidet, als sie es könnte.“<sup>1</sup> Vielleicht könnte Streeck sich vor diesem Hintergrund noch einmal überlegen, ob eine „Generalrevision“ oder „Runderneuerung der Institutionen des Arbeitsmarktes“ wirklich sinnvoll ist, insbesondere, wenn damit doch nur eine Deregulierung des Arbeitsmarktes (Abbau des „mittlerweile enormen Ausmaß der historisch gewachsenen staatlichen und tarifvertraglichen Eingriffe in das Beschäftigungsverhältnis“) gemeint ist.

#### Was steckt dahinter?

An anderer Stelle hat Streeck begründet<sup>2</sup>, weshalb er nicht an ein Überleben des „Modells Deutschland“ glaubt: 1) Die für die alte Bundesrepublik kennzeichnende exportorientierte und industriegestützte Hochlohnstrategie sei bei zunehmender Globalisierung mit einhergehender Zunahme der Preiselastizität der (internationalen) Nachfrage nicht mehr tragfähig; 2) der Institutionentransfer nach Ostdeutschland im Zuge der Einigung sei misslungen und habe dort zur ökonomischen Problemlage beigetragen, die jetzt über hohe Belastungen der öffentlichen Haushalte und ei-

ne Kritik der übernommenen Institutionen nach West-deutschland zurückschlage; 3) das deutsche Institutionensystem sei nicht nach Europa exportierbar, europäische Integration und Globalisierung erzwingen gleichwohl eine Systemkonvergenz. Da auf der Ebene der Europäischen Union in nächster Zukunft nicht mit der Schaffung eines europäischen Institutionengefüges zu rechnen sei, bleibe auf nationaler Ebene lediglich die Chance, durch korporatistische Modernisierungskoalitionen die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes zu sichern. Das Bündnis für Arbeit stellt so einen „Wettbewerbskorporatismus“ dar, insofern ist seine Argumentation schlüssig. Allerdings basiert sie auf der hochproblematischen Annahme, das „Modell Deutschland“ könne die benannten Herausforderungen nicht meistern. Die langanhaltende Standortdebatte hat leider keine eindeutigen Ergebnisse gebracht, zumindest aber die Skepsis geschürt, dass „nationale Wettbewerbsfähigkeit“ (im Gegensatz zur betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit) überhaupt ein sinnstiftendes Konzept ist. Und die Diskussion um die „divergente Konvergenz“ der Institutionen in der EU macht deutlich, dass die Herausbildung nationaler Wettbewerbskorporatismen lediglich eine, allerdings die (neo-)liberale Entwicklungsvariante darstellt. Andere Wege wären möglich, setzten dann aber die Gestaltungsbereitschaft der nationalen Akteure auf EU-Ebene voraus.

Wolfgang Streeck mag sich als Realist sehen, der den Zeitgeist liberaler, staatsmüder, individualistischer Politikdominanz als gegebene, unveränderbare Rahmenbedingung akzeptiert und in diesem engen Korsett gewerkschaftliche Handlungsspielräume nurmehr in der Gestaltung des Verzichts sieht. Die Folgen einer solchen Politik lassen sich in den USA und Großbritannien, ansatzweise aber auch in den Niederlanden erkennen: eine zunehmende Lohn- und Einkommensungleichheit als Folge des aufgekündigten „Klassenkompromisses“ der Nachkriegszeit oder, wie es Egon Matzner ausdrückte: „Die dominierenden wirtschaftlichen Kreise haben das Interesse am Wohlergehen der sozial Schwächeren verloren (...).“<sup>3</sup> Hierin, in der Durchsetzung der Interessen der

1 Wolfgang Streeck, Beneficial Constraints: On the Economic Limits of Rational Voluntarism; in: J.R. Hollingsworth/R. Boyer. (Eds.), Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions, Cambridge 1997, S. 1989 – 1999, eigene Übersetzung.

2 Wolfgang Streeck, German Capitalism: Does It Exist, Can It Survive?; in: C. Crouch/W. Streeck (Eds.), Political Economy of Modern Capitalism, London 1997, S. 33 – 54.

3 Egon Matzner, Die Krise des Wohlfahrtsstaates. Eine Neubetrachtung (frei) nach Schumpeter und Morgenstern, in: Homo Oeconomicus, Bd. XIV (4), 1997, S. 435.

Leistungselite (Meritokratie), scheint das polit-ökonomische Rational des ökonomischen „*pensée unique*“ zu liegen.

#### **Empfehlungen an die deutschen Gewerkschaften**

Die Strukturprobleme der deutschen Gewerkschaften sind bekannt. Andererseits ist aber auch klar, dass niemand – nicht einmal die deutschen Arbeitgeber – wirklich ein Interesse an schwachen Gewerkschaften hat, die nicht mehr in der Lage wären, eine Bündelung der gewiss nicht homogener werdenden Interessen der Arbeitnehmer zu leisten. Ein Verlust der Konsensualisierungs- und Verpflichtungsfunktion der Gewerkschaften, verbunden mit dem Aufbrechen des deutschen Arbeitsbeziehungsmodells, würde zweifellos die Wertschöpfungskapazität des Standortes Deutschland schwächen und deshalb einem Negativsummen-Spiel gleichkommen.

Das eigentliche Dilemma der Gewerkschaften liegt wohl darin, interne und externe Legitimität immer schwerer miteinander vereinbaren zu können. Durch die zunehmende Differenzierung der Interessen der verschiedensten (und insbesondere der zukunftssträchtigen) Arbeitnehmergruppen wird die interne Kooperationsbereitschaft und Kollisionsfähigkeit geschwächt, wobei die Bedürfnisse der „traditionellen Arbeitnehmerschaft“ immer noch am besten konturiert und politisch mobilisierbar erscheinen. Mit dem Aufbruch des „Klassenkompromisses“ und der Veränderung der Weltsicht der dominierenden Akteure gerät zusätzlich die externe Legitimität an Grenzen, wenn zwar die von den Gewerkschaften wesentlich mitgestalteten und mitgetragenen Arbeits- und Tarifbeziehungen Effizienzgewinne erwarten lassen, deren Verteilung aus Sicht der Leistungseliten (Unternehmer, Hochqualifizierte, fungierende Kapitalisten, Selbstständige, etc.) aber nicht länger geduldet wird. Die Beteiligung an einer korporatistischen Wettbewerbskoalition wie dem von Streeck vorgeschlagenen Bündnis für Arbeit mag dann zwar die externe Legitimität der Gewerkschaften er-

höhen und tatsächlich Gestaltungspotenzial enthalten, das man besser nicht dem Markt überließe, sie gefährdet gleichzeitig die interne Legitimität, wenn die mitzugestaltenden, teilweise schmerzhaften Maßnahmen nicht wirklich der ökonomischen Notwendigkeit, sondern den politischen und ökonomischen Interessen der Meritokraten entspringen. Natürlich kann man nun jene schelten, die diesen Sachverhalt durch Kritik und Alternativvorschläge offenbaren und somit die Vermittlung von interner und externer Legitimität im gegenwärtigen zeitgeistigen Umfeld erschweren. Andererseits kann man natürlich auch versuchen – insbesondere wenn man, wie Wolfgang Streeck, an exponierter Stelle steht -, durch eine schonungslose Kritik des „*pensée unique*“ eine neue Weltsicht mitzukreieren.

Es wäre naiv zu glauben, Deutschland auf eine Insel der Glückseligen führen zu können, auf der abgekoppelt von weltweiten Trends die Stabilität einer relativen Einkommensgleichheit aufrechterhalten werden kann und die Veränderung der realpolitischen Machtkonstellationen sich nicht auch in institutionellem Wandel jenseits der ökonomischen Rationalität ausdrücken wird. Den deutschen Gewerkschaften eine Fundamentalopposition zu empfehlen, wäre deshalb grundverkehrt und eine solche Haltung entspräche auch nicht ihrer Tradition und ihrem Selbstverständnis. Aber Länder wie Frankreich und Österreich zeigen auch, dass ein anderes gesellschaftliches und politisches Klima geschaffen werden kann, in dem Alternativen zum „*pensée unique*“ diskutiert werden können. Die Chance, dies zu tun, ist in Deutschland nach dem rot-grünen Wahlerfolg vom Herbst 1998 auch dadurch gründlich vertan worden, dass es keinen offenen Austausch zwischen unterschiedlichen Strömungen in den Reihen der Wahlsieger („Traditionalisten vs. Modernisierer“) gegeben hat. Das Beharren der Gewerkschaften (und ihrer Berater) auf wirtschaftspolitische Alternativen kann deshalb auch als notwendiger Versuch verstanden werden, diesen Diskurs am Leben zu erhalten bzw. wieder mit Leben zu füllen. Wenn daraus schließlich ein Positivsummen-Spiel würde, hätten alle gewonnen.

Arne Heise,  
Düsseldorf