

Wieder Wohlstand für alle Politik für eine integrierte Arbeitsgesellschaft

Alfred Pfaller¹

Auf einen Blick

Die soziale Schieflage in Deutschland hat ihren Ursprung in der nachlassenden Nachfrage nach Arbeitskraft seit den 1980er Jahren. Niedriglohnarbeit, einmal als Lösung für das Problem der Massenarbeitslosigkeit gedacht, ist heute selbst das zentrale Problem. Um es zu beheben, sollte man nicht allein auf Wirtschaftswachstum setzen, sondern der Wirtschaft die Option der Niedriglöhne entziehen. Verstärkte Bildungsanstrengungen sind wichtiger Teil einer angemessenen Gesamtstrategie. Vorübergehend wäre eventuell die Arbeitszeit zu verkürzen. Auf der Basis der zurechtgerückten Arbeitsmarktstrukturen sollte wachstumsorientierte Politik sowohl die Produktivkräfte der Wirtschaft als auch die Binnennachfrage stärken.

Wohlstand für alle wurde in Westdeutschland im Zuge des lang anhaltenden raschen Wachstums der Wirtschaftswunderjahre erreicht und durch die sozialen Reformen unter Willy Brandt und Helmut Schmidt weiter ausgebaut. Ende der 1970er Jahre aber begann die im Lauf der folgenden Jahrzehnte immer deutlicher zutage tretende Abkopplung zunehmender Bevölkerungsschichten von der allgemeinen Wohlstandsentwicklung. Gleichzeitig gingen auch die Wohlstandszuwächse insgesamt signifikant zurück (reales Wirtschaftswachstum 1951-60: 83 Prozent, 1961-70: 45 Prozent, 1971-80: 29 Prozent, 1981-90: 23 Prozent, 1991-2000: 21 Prozent, 2001-10: etwa 7 Prozent).

Eine erneute Periode raschen Wirtschaftswachstums wäre aus mehrerlei Gründen wünschenswert. Doch der sozialen „Schieflage“, in der sich Deutschland seit vielen Jahren befindet, ist damit allein kaum beizukommen. Vielmehr bedarf es eines Zurecht-rückens der unsozialen Arbeitsmarktstrukturen, die sich mittlerweile verfestigt haben. Dies mag leichter sein, wenn die Wirtschaft kräftig wächst, aber das Wachstum löst die Aufgabe nicht.

Die Herausbildung unsozialer Arbeitsmarktstrukturen

Der Kern des sozialen Problems liegt heute im Arbeitsmarkt. Viele Menschen finden nur zu sehr schlechter Bezahlung und zu prekären Bedingungen Erwerbsarbeit, wenn überhaupt.

Mit dem langen Nachkriegsboom ging auch das auf expandierende industrielle Massenproduktion gestützte „fordistische“ Wachstumsmuster zu Ende. Viele Großunternehmen begannen, Beschäftigung abzubauen, weil ihr Umsatz weniger schnell stieg als ihre Produktivität. Ein Großteil der Entlassenen landete in der Arbeitslosigkeit, die aufgrund des an der „fordistischen“ Erfahrung ausgerichteten deutschen Arbeitsmarktregimes leicht zur Dauerarbeitslosigkeit wurde. Der anhaltende Angebotsdruck auf dem Arbeitsmarkt ließ allmählich an den geregelten und vermachteten Strukturen vorbei neue Beschäftigungsmuster entstehen, mit geringerer Jobsicherheit, Bezahlung, Absicherung gegen Risiken (minimale Altersvorsorge) und Möglichkeit zur Lebensplanung, sowie unregelmäßigeren Arbeitszeiten und weniger Gewerkschaftseinfluss. Seit den 1990er Jahren unterstützte die Politik diesen Trend zu „atypischen“ Arbeitsverhältnissen durch Lockerungen in der Arbeitsgesetzgebung.

Was zunächst als Ausweg aus dem Problem der verfestigten Arbeitslosigkeit gehandelt wurde, entwickelte sich selbst zum ernsthaften sozialen Problem. Niedrige Arbeitskosten wurden für ein immer breiteres Spektrum von Wirtschaftszweigen zur Geschäftsgrundlage. Meist sichern sie nicht exorbitante Profite, sondern das wirtschaftliche Überleben der Firmen angesichts hohen Wettbewerbsdrucks. Die Nutznießer sind die Kunden, an die die niedrigen Arbeitskosten in Form niedriger Preise weitergereicht werden. So hat sich eine Art Ausbeutung der Niedriglohn-Jobber, an denen die Kosten gespart werden, durch den Rest der Gesellschaft, dem dadurch höhere Realeinkommen zufallen, herausgebildet. Zu diesem Rest der Gesellschaft gehören auch die „Normalverdiener“ mit mehr Verhandlungsmacht auf dem Arbeitsmarkt.

Wer im sogenannten „Prekariat“ landet und wer in den „guten“ Arbeitsmarktsegmenten, das hat viel mit Ausbildung und Kompetenz zu tun. Aber im Unterschied zu früher und auch zu anderen

Ländern führt die soziale Auslese in Deutschland heute zu markanter Polarisierung.

Die geringe Entlohnung der prekären Arbeit ist *nicht* der Ausfluss niedriger Produktivität. Das, was als niedrige Wertschöpfung konstatiert wird, ist der Ausfluss der niedrigen Arbeitskosten, die in Form niedriger Preise an die Kunden weitergereicht werden. Die niedrigen Arbeitskosten resultieren aus dem Überangebot an Arbeitskräften und ihrer mangelnden gewerkschaftlichen Kartellisierung. Stünde billige Arbeitskraft schlichtweg nicht zur Verfügung, würden die gleichen Leistungen zu einem höheren Preis gekauft werden – wenn auch in geringerer Menge.

Auf Wachstum setzen oder das Arbeitsmarktregime ändern?

Arbeitgeber werden so lange auf Niedriglohnkräfte zurückgreifen, solange ihnen und ihren Konkurrenten diese zur Verfügung stehen. Dass Niedriglöhne und prekäre Arbeitsbedingungen als Option wegfallen, kann auf zwei Wegen erreicht werden:

- Das Niedriglohnsegment des Arbeitsmarktes wird ausgetrocknet. Die Nachfrage nach Arbeitskräften treibt deren Preis in die Höhe. Arbeitgeber, die dabei nicht mithalten können, werden vom Markt gedrängt.
- Das Niedriglohnsegment wird „abgeschafft“. Die Arbeitskräfte bilden ein – gegebenenfalls vom Gesetzgeber unterstütztes – Kartell, das Löhne (und Arbeitsbedingungen) signifikant über den jetzigen durchsetzt.

Die Austrocknungsstrategie lässt die Marktkräfte wirken. Dazu bedarf es einer anhaltend kräftigen Expansion der Wirtschaftsaktivitäten. Der Rückgang der Erwerbsbevölkerung (große Einwanderungswellen ausgeschlossen) verringert dabei die Schwelle, ab der Arbeitskräfte knapp und damit teurer werden. Voraussetzung ist allerdings, dass die Qualifikation der Arbeitskräfte dem Profil der Nachfrage entspricht, sonst kommt es zu Lohn drift bei den „anständigen“ Löhnen, während der Arbeitskräfteüberschuss im Prekariat bleibt. Mit einem umfassenden Ansatz, der die vorschulische Bildung miteinbezieht, sollte die Bildungspolitik diese Herausforderung mittelfristig weitgehend (nicht völlig!) bewältigen können. Dafür spricht die Erfahrung anderer Länder.

Das gewichtigere Bedenken betrifft die „Herstellbarkeit“ des erforderlichen Wirtschaftswachstums. Damit das Niedriglohnsegment des Arbeitsmarktes tatsächlich ausgetrocknet wird, muss ein anhaltender Prozess Arbeitskräfte aus dem Prekariat in die gewerkschaftlich organisierten „Normallohnsegmente“ absorbieren. Dort müsste die Produktionsausweitung so lange über dem Produktivitätsfortschritt liegen, bis die Arbeitskräfteknappheit im Niedriglohnsegment die Löhne nach oben treibt. Aber die Verschiebungen in der *Struktur* der Wirtschaftsaktivitäten bauen bislang eher weiterhin Jobs im kartellisierten Bereich des Arbeitsmarktes ab und machen dem nicht kartellisierten Bereich ständig neue Arbeitskräfte verfügbar. Zudem wird Wachstum auch in Zukunft zyklisch sein. Den ohnehin unsicheren Austrocknungseffekten einer Hochkonjunkturphase droht im Abschwung eine neue Ausweitung des Arbeitskräfteangebots für das Niedriglohnsegment zu folgen – wenn ein verändertes Arbeitsmarktregime dem keinen Riegel vorschiebt.

Das führt uns zu unserer Alternativstrategie: Das Niedriglohnsegment wird „abgeschafft“, die Grundbedingung einer integrierten Arbeitsgesellschaft unabhängig von den Unwägbarkeiten des Konjunkturverlaufs hergestellt. Dies wäre in erster Linie eine Mobilisierungsaufgabe der Gewerkschaften. Sie müssten ein belastbares Kartell zustande bringen, das den Großteil des Niedriglohnsegmentes abdeckt, so dass für die Arbeitgeber der Rückgriff auf billigere Arbeitskräfte abgeblockt wird. Die Politik kann jedoch Schützenhilfe leisten durch gesetzliche Regelungen, die die Ausbeutung in den „atypischen“ Arbeitsverhältnissen erschweren (Mindestlohn u.a.). Sie kann große Teile der „Problemgruppen“ besser für den Arbeitsmarkt qualifizieren und sie kann mit einer Politik, die die Wachstumskräfte der Wirtschaft stärkt, dazu beitragen, dass der Arbeitskräfteüberschuss abgebaut wird. Das erhöht die Chancen für eine erfolgreiche Kartellisierung.

Wenn billige Arbeitskräfte nicht mehr zur Verfügung stehen und das allgemeine Bildungsniveau gleichzeitig (fast) durchwegs relativ hoch ist, sollte sich die Struktur der wirtschaftlichen Aktivitäten bald daran anpassen. Einfache Hilfstätigkeiten sollten, weil zu teuer, an Bedeutung ab-, anspruchsvollere Tätigkeiten zunehmen. Innerhalb der Betriebe sollten sich die Arbeitskräfte

vielseitiger und somit flexibler einsetzen lassen, was die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen erleichtert.

Aber die Perspektiven einer Wirtschaft ohne Niedriglohnsegment sind nicht uneingeschränkt positiv. Gegen höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen im Niedriglohnsegment wird die Vernichtung von dann nicht mehr marktfähigen Jobs nicht nur verhandlungstaktisch vorgebracht (das auch!), sondern sie stellt auch ein reales Problem – ungewisser Größenordnung – dar. Wer das Niedriglohnsegment des Arbeitsmarktes kartellisieren will, muss sich darauf einstellen.

Vollbeschäftigung ohne Niedriglöhne

Dem negativen Beschäftigungseffekt, den eine generelle signifikante Anhebung der niedrigen Löhne haben dürfte, lässt sich auf drei Wegen entgegenwirken. Der erste setzt am Wirtschaftswachstum an (siehe unten!). Der zweite weitet die öffentlichen Aufgaben aus. Dies erfordert höhere Steuern, die vom Wähler abzusegen wären – in etwa das schwedische Modell. Natürlich muss auch hierfür wieder die Qualifizierung stimmen. Dies zu sichern, würde jedoch viele Jobs schaffen und „nebenbei“ die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft verbessern. Aber wer hat den Mut, im Kontext eines allgemeinen Steuersenkungsdiskurses „mehr Staat“ zu wollen?

Man kann das lohndrückende Überangebot an Arbeitskraft auch dadurch verringern, dass die durchschnittliche Zeitspanne verkürzt wird, die der Einzelne dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Das impliziert natürlich, dass das durchschnittliche jährliche (oder Lebens-)Lohneinkommen pro Beschäftigten geringer ausfällt als bei längeren Arbeitszeiten. Aber die zu einem gegebenen Zeitpunkt nachgefragte Menge an „normal“ bezahlter Arbeitsleistung ließe sich auf mehr Personen verteilen. Dass dieses in den 1980er Jahren heftig diskutierte Konzept funktionieren kann, hat die deutsche Kurzarbeitspraxis in der jüngsten Krise gezeigt. Auch in dem hier diskutierten Kontext geht es um eine vorübergehende Notlösung, die für spätere Revisionen offen sein sollte, wenn im Zuge höheren Wirtschaftswachstums mehr Arbeitsleistung nachgefragt wird.

Etwas ganz anderes ist die Entscheidung darüber, wie viel Zeit die Menschen für Erwerbsarbeit ver-

wenden wollen und wie viel für Tätigkeiten, die nicht in den Arbeitsmarkt eingebracht werden. Es ist anzunehmen, dass das Geldverdienen bei vielen Menschen immer noch hohe Priorität hat und große Bereitschaft besteht, Möglichkeiten, die der Arbeitsmarkt hierzu bietet, wahrzunehmen – von der Freude an der Berufsarbeit ganz zu schweigen.

Im Unterschied dazu ist die hier vorgeschlagene Arbeitszeitverkürzung als temporäre Solidaritätsleistung zu verstehen, um allen den Zugang zu „anständig“ entlohnter Arbeit zu ermöglichen und die mit dem Sozialanspruch unserer reichen Gesellschaft letztlich nicht zu vereinbarende Niedriglohnarbeit zu eliminieren. Ein zumutbarer Verzicht für die Mehrheit, um einer Minderheit ebenfalls einen Lebensstandard zu ermöglichen, der der Leistungsfähigkeit unserer Wirtschaft entspricht. Es ist besser, diese Solidarität für die Wiederherstellung einer integrierten Arbeitsgesellschaft zu erbringen, als für Transferleistungen (Hartz IV), die die soziale Polarisierung eher zementieren.

Wirtschaftswachstum für alle

Dennoch, Wohlstand für alle soll langfristig nicht auf Verzicht basieren, sondern auf erhöhter Wirtschaftsleistung. Mehr Wirtschaftswachstum erfüllt dabei zwei Funktionen: Es macht mehr Güter und Dienstleistungen für ein „besseres Leben“ (einschließlich der diversen Aspekte von individueller und kollektiver Lebensqualität) verfügbar und es stärkt die soziale Ausrichtung des Arbeitsmarktes und wirkt Tendenzen zur sozialen Polarisierung aufgrund ungenügender Nachfrage nach Arbeitsleistung entgegen.

Die Politik kann das in diesem Sinne als „sozial“ konzipierte Wachstum dadurch begünstigen, dass sie einerseits die Produktivkräfte der Wirtschaft stärkt und sich andererseits mehr um die Binnennachfrage kümmert. Was die Produktivkräfte Unternehmertum, Technologie, Humankapital, Sozialkapital und Infrastruktur betrifft, ist Deutschland nicht schlecht aufgestellt. Den-

noch lässt sich Einiges beträchtlich verbessern, wie z. B. die Qualifikationen am unteren Ende der Bildungspyramide (etwas, dessen Wurzeln bis in die vorschulische Bildung und die Durchmischung der Wohnquartiere hineinreichen) oder die Verfügbarkeit von Risikokapital für kleinere Unternehmen oder die Verbindung der wissenschaftlichen Forschung mit der Entwicklung marktorientierter Produkt- und Prozessinnovationen und möglicherweise auch eine Reihe von Regelungen, die unternehmerische Initiativen blockieren.

Auf der Nachfrageseite leidet Deutschland seit langem unter einer Vernachlässigung des Binnenmarktes infolge einer Fixierung auf die Exportmärkte, um deren Nachfragedynamik man sich nicht kümmern muss. Die zunehmende Einkommensungleichheit hat hier ein Problem geschaffen, weil es mehr und mehr Volkseinkommen in die Hände derer lenkt, die es nicht auf den Produktmärkten ausgeben, sondern auf den Märkten für Vermögenstitel anlegen. Dies wäre unproblematisch, wenn es der Finanzierung produktiver Investitionen diene. Aber infolge der undynamischen Konsumnachfrage auf dem Binnenmarkt (u. a. eine Folge stagnierender Masseneinkommen) ist die daran orientierte Investition ebenfalls verhalten. Die Rückführung der gesparten Einkommen in den Wirtschaftskreislauf über Kredite für privaten und staatlichen Konsum hat ihre Grenzen in der Fähigkeit der Schuldner, ihre Schulden zu bedienen. Diese Grenzen sind bei schwachem Wirtschaftswachstum enger als bei raschem Wachstum, das die Einkommen erhöht.

Es gibt zwei wirtschaftlich durchhaltbare Wege, Einkommen in die Hände derer zu lenken, die es ausgeben. Der eine ist eine stärkere Besteuerung der oberen Einkommen. Der andere ist die Erhöhung der unteren und mittleren Reallöhne. Ein entschlossenes Vorgehen gegen Niedriglöhne (siehe oben) würde so gesehen das Wirtschaftswachstum stimulieren. Allerdings müsste der anfängliche Teuerungsschub, den die höheren Preise für die Leistungen der Niedriglohn-Jobber auslösen, als gewollte Anpassung des Preisgefüges akzeptiert und nicht bekämpft werden.

1 Dr. Alfred Pfaller ist Mitglied des Arbeitskreises Nachhaltige Strukturpolitik der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.