
Rudolf Hickel

Schnelles Ende der Spitzengespräche Mangelnde Konsensfähigkeit bei der Bekämpfung von Massenarbeitslosigkeit

Prof. Dr. Rudolf Hickel, geb. 1942 in Nürnberg, Studium der Volkswirtschaftslehre in Berlin und Tübingen, lehrt Politische Ökonomie und Finanzwissenschaft an der Universität Bremen.

Der unkonventionelle Vorschlag zu einem „Bündnis für Arbeit“ richtet sich zuerst gegen die trotz der vielen wirtschaftspolitischen Beschwörungen zum Handeln im langfristigen Trend wachsende Arbeitslosigkeit. Er zielt

gleichzeitig auf die Überwindung des ritualisierten, die eigene Position tabuisierenden Umgangs mit dieser Herausforderung.

Seit Mitte der siebziger Jahre wird die wirtschaftliche Entwicklung vom stufenartigen Anstieg der Arbeitslosigkeit begleitet. Dem Rückgang der Beschäftigung in konjunkturellen Krisen schließt sich schon lange nicht mehr im nachfolgenden Boom ein ausreichender Aufbau der Beschäftigung an. Über die Konjunkturzyklen hinweg steigt die Sockelarbeitslosigkeit. Das Phänomen Wirtschaftswachstum ohne Arbeitsplätze dominiert. Unter Statusquo-Annahmen zur Entwicklung der Produktivität der Arbeit und der Arbeitszeitverkürzung liegt die Beschäftigungsschwelle des Wirtschaftswachstums in den kommenden Jahren durchschnittlich bei 2,5 Prozent. Erst wenn über mehrere Jahre die Güter- und Dienstleistungsproduktion im mindestens gleichen Umfang wächst, ist mit einer allmählichen Zunahme der Beschäftigung zu rechnen. Abgesehen von ökologischen Bedenken gibt es jedoch keine ernstzunehmende Hoffnung auf die Realisierung eines derartigen beschäftigungsschaffenden Wirtschaftswachstums. Damit ist klar, daß sich die Arbeitslosigkeit auch nicht durch eine noch so radikale Entfesselung marktwirtschaftlicher Wachstumsdynamik erfolgreich überwinden läßt. Im Gegenteil: Bis zum Ende dieses Jahrtausends wird, wenn es beim bisherigen Politikmuster bleibt, die Arbeitsplatzlücke, die Summe der offiziell registrierten Erwerbslosen und der Stillen Reserve, über 7 Millionen betragen. Der wachsende Ausschluß von der existenzsichernden Teilhabe an der Erwerbsarbeit ist Ausdruck der ökonomischen Fehlentwicklung mit weitreichenden fiskalischen und politischen Folgewirkungen. Volkswirtschaftliche Produktionsmöglichkeiten liegen brach. Diese Arbeitslosigkeit sprengt die öffentlichen Haushalte. Allein in diesem Jahr ist mit direkten und indirekten Kosten im Ausmaß von über 160 Mrd. DM zu rechnen. Die Einsicht, daß in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit der Schlüssel zur Sanierung der öffentlichen Haushalte liegt, wird derzeit durch die disziplinierende Demontage des Sozialstaats gezielt auf den Kopf gestellt. Nicht die Ursachen, sondern deren fiskalische Folgen werden kontraproduktiv bekämpft.

Die ärgerlich hohe Arbeitslosigkeit kann jedoch die ersten Schritte zu einem „Bündnis für Arbeit“ allein nicht erklären. Hinzugekommen ist die Erfahrung manifester Unfähigkeit, die Arbeitsplatzlücke nachhaltig abzubauen. *Zwar* werden unisono die Arbeitslosigkeit bedauert und mehr Engagement gegen Massenarbeitslosigkeit gepredigt. Der propagierte Beitrag hierzu setzte jedoch bisher bei allen Beteiligten nicht im eigenen Bereich ein, sondern bezog sich immer wieder auf die Gegenseite. Statt konkreter Maßnahmen reduzieren sich die Aktivitäten auf den Zeigefinger, der gegen die anderen Rollenträger gerichtet wird. Verlangt werden beispielsweise Vorleistungen der Gewerkschaften in der Tarifrunde, ohne freilich einen Hauch an Garantie für die damit versprochenen positiven Beschäftigungseffekte abzugeben. Diese ritualisierten Schuldzuweisungen sind auf Dauer nicht haltbar, denn sie können nur vorübergehend von der Unfähigkeit ablenken,

erfolgreich zu handeln. Angesichts der katastrophalen Entwicklung auf den Arbeitsmärkten ist es deshalb den Versuch wert, trotz weiterwirkender Interessengegensätze einen gesellschaftlichen Konsens zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit anzustreben. Schließlich spiegeln sich in anhaltender Massenarbeitslosigkeit ökonomische, soziale und politische Belastungen wider, die zwar in unterschiedlicher Weise letztlich alle Beteiligten treffen. Auch Unternehmen müssen erkennen, daß mit der Massenarbeitslosigkeit die individuellen und gesellschaftlichen Grundlagen des Wirtschaftens unterminiert werden.

Mit dem Vorstoß des Vorsitzenden der IG Metall, Klaus Zwickel, auf dem Gewerkschaftstag im Herbst 1995 wurde erstmals in der bundesrepublikanischen Geschichte der Versuch unternommen, dieses Ritual der wechselseitigen, Stillstand sichernden Schuldprojektion zu überwinden. Wenn auf der Basis der mittlerweile gemachten Erfahrungen dieser Befreiungsschlag gegen wachsende Arbeitslosigkeit gewertet wird, dann sollten allerdings die beiden aufeinander bezogenen Aktionsebenen berücksichtigt werden: (1) Tarifpolitisch im Mittelpunkt steht eine Beschränkung des Lohnzuwachses zugunsten der kontrollierbaren Finanzierung zu sichernder bzw. zu schaffender Arbeitsplätze. (2) Da die Tarifpolitik mit ihren Instrumenten allein völlig überfordert wäre, die Arbeitsplatzlücke abzubauen, ist die komplementäre Ausrichtung aller Instrumente der Wirtschaftspolitik auf das Ziel hoher Beschäftigung für dieses Arbeitsbündnis konstitutiv. Die Wirksamkeit dieses Beschäftigungskonsenses hängt also einerseits von der Bereitschaft der Tarifparteien ab, die durch Lohnzurückhaltung freigesetzten Finanzmittel auch wirksam in Beschäftigung umzusetzen. Andererseits ist nur dann der beschäftigungspolitische Erfolg dieser Tarifpolitik gewiß, wenn die Wirtschafts-, Finanz-, Geld- und Sozialpolitik zielkonform koordiniert und implementiert werden.

Rückblickend muß festgestellt werden, daß die kometenhaft steile Karriere dieses „Bündnisses für Arbeit“ ziemlich schnell beendet worden ist. Die meisten Akteure haben auf beiden Ebenen dem Konzept die Gefolgschaft verweigert. Ist damit die Chance, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, endgültig vertan? Sollten sich die Interessengegensätze bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit als zu stark gegenüber der Absicht zum Konsens erwiesen haben? Schärfer gefragt: Wird am Niedergang dieses Arbeitsbündnisses auf Spitzenebene letztlich doch sichtbar, daß die Arbeitgeber durchaus auch Nutznießer der Arbeitslosigkeit sind, deshalb also objektiv auch nicht an deren Abbau interessiert sind? Was folgt aus diesen Erfahrungen für die Durchsetzung einer ernstgemeinten Politik für Arbeit?

Der tarifpolitische Nukleus: Absichten und Widersprüche

Im Mittelpunkt dieser bündnisorientierten Tarifpolitik steht die Bereitschaft der Gewerkschaften, von vornherein unter Verzicht auf die gewohnte Ableitung der bisherigen Verteilungsformel (Inflationsausgleich, Produktivitätswachstum und Umverteilungskomponente), den Lohnzuwachs auf den

Inflationsausgleich zu reduzieren. Der Lohnzuwachs wird somit auf die Sicherung der Reallöhne beschränkt. Soweit das Produktivitätswachstum nicht beim Lohnsatzanstieg berücksichtigt wird, sind Verteilungsverluste der Bezieher von Arbeitseinkommen gegenüber dem Volkseinkommen vorprogrammiert. Unter sonst unveränderten Bedingungen wäre der Rückgang der Lohnquote die Folge. Als kontrollierte Gegenleistung wird die Nutzung der dadurch erhöhten eigenen Finanzierungsmittel der Unternehmen für die Sicherung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen eingefordert. Anhand einer allerdings groben Rechnung hat die IG Metall die Dimensionen dieses Tauschs zwischen Teilverzicht auf Lohnzuwachs gegen die Finanzierung von Beschäftigung anhand der Daten für 1996 in ihrem Wirtschaftsbereich gegenüber der Öffentlichkeit spezifiziert: In der Metallindustrie wird von einem 3-Prozent-Wachstum der Produktion in diesem Jahr ausgegangen. Soweit mit einem Anstieg der Produktivität um 6,5 Prozent zu rechnen ist, würden die unternehmerisch nachgefragten Arbeitsstunden (Arbeitsvolumen) um 3,5 Prozent zurückgehen. Der gesamte Verteilungsspielraum wird für 1996 auf 8 Prozent geschätzt (6,5 Prozent Produktivität und 1,5 Prozent Preissteigerungen im Durchschnitt). Aufgezehrt wird dieser Spielraum zu 4 Prozent durch die Erhöhung der Arbeitskosten (3 Prozent Tarif einkommen und 1 Prozent Arbeitszeitverkürzung; dabei sind kostenmindernde Anpassungen an die Arbeitszeitverkürzung nicht berücksichtigt worden). Den Unternehmen werden nach dieser Logik 3 Prozent der gewachsenen Verteilungsmasse überlassen, d. h. in diesem Ausmaß nehmen die Gewinne erst einmal zu. Dieser Deal geht allerdings erst auf, wenn die durch die Lohnpolitik ermöglichten Gewinnzuwächse auch effektiv zur Finanzierung von (rechnerisch) 100 000 Arbeitsplätzen und 10 000 Ausbildungsplätzen genutzt werden. Diese beschäftigungsspezifische Zusage soll erst einmal ab 1997 testweise für drei Jahre gelten und in der Gesamtheit die Finanzierung von 330 000 Arbeits- bzw. Ausbildungsplätzen ermöglichen.

Dieser Vorschlag wirkte nicht nur in der Öffentlichkeit schockartig. Der Arbeitgeberverband Gesamtmetall brauchte mehrere Wochen, bis er sich zu einer Kommentierung durchringen konnte und schließlich die Ablehnung verkündete. Dieser gewerkschaftliche Versuch eines Befreiungsschlags aus dem Stillstand produzierenden Ritual mußte aber auch innergewerkschaftlich auf massive Einwände stoßen. Die zentrale Kritik gilt dem Verdacht, den Zusammenhang zwischen Arbeitskosten und Beschäftigung unternehmensbezogen zu interpretieren: Damit gäben die Gewerkschaften zu, daß letztlich doch die zu hohen Löhne den Abbau von Arbeitsplätzen bewirkten bzw. deren Schaffung behinderten. Dieser einem Trommelfeuer vergleichbar verbreitete Zusammenhang wird unbestreitbar durch die Fakten widerlegt. Die (unbereinigte) Lohnquote - also der Verteilungsanspruch der Beschäftigten gegenüber dem Volkseinkommen - ist in den letzten Jahren zurückgegangen und hat wieder das Niveau von Anfang der sechziger Jahre erreicht. Dabei gingen die Verteilungsverluste der Bezieher von Arbeitseinkommen mit dem stufenweisen Anstieg der Arbeitslosigkeit munter einher. Unter Berücksichtigung der Steuergeschenke an die Unternehmen durch die Bundesregierung haben sich die Nettogewinne in den letzten Jahren noch günstiger entfaltet. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit konnte dadurch nicht verhindert werden. Im Gegenteil, Gewinnrekorde der Unternehmen und auf den Aktienmärkten stehen dramatischen Höchstständen der

Arbeitslosigkeit gegenüber. Der durch die neoklassische Theorie behauptete Zusammenhang von zu hohen Arbeitskosten und Arbeitslosigkeit hat eher umgekehrt Gültigkeit: Unter dem Regime der Arbeitslosigkeit ist es den Arbeitgebern und der Politik gelungen, die Verteilungsansprüche der Beschäftigten zurückzudrehen, ohne freilich die Beschäftigung auszubauen. Gerade aus dieser realistischen Kausalität erwächst auch die Aufgabe, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, um die Disziplinierung gegenüber den Beschäftigten in den Betrieben und der Politik zurückzudrehen.

Um absichtsvollen Vereinfachungen entgegenzuwirken: Mit dem tarifpolitischen Deal im Kontext des „Bündnisses für Arbeit“ wird die Einsicht einer mangelnden Beschäftigungswirkung der Lohnzurückhaltung nicht über Bord geworfen. Der Vorschlag basiert gerade auf dem berechtigten Zweifel, daß Lohnverzicht durch Unternehmen „freiwillig“ in Beschäftigung umgemünzt wird. Die Verwendung dieser Zusatzgewinne wird deshalb nicht dem marktwirtschaftlichen Selbstlauf überlassen. Vielmehr fordern die Gewerkschaften die immer wieder versprochenen, jedoch nicht eingehaltenen Beschäftigungseffekte einer Politik der Lohnzurückhaltung von den Unternehmen kontrollierbar ein. Die ordnungspolitische Provokation dieser neuen Tarifpolitik ist unverkennbar: Erstmals greift die Tarifpolitik in die ansonsten übermächtige Verwendung zusätzlicher unternehmerischer Finanzmittel kontrolliert ein, d. h. die Unternehmensautonomie wird zugunsten der Mitbestimmung in dem bisher tabuisierten Bereich der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen eingeschränkt. Dieser gewerkschaftlich gewollte Eingriff in die Gewinnverwendung zugunsten positiver Beschäftigungseffekte erklärt letztlich auch das Scheitern dieses Vorschlags am erbitterten Widerstand der Arbeitgeber. Sicherlich hätten sich Umsetzungsprobleme ergeben, deren Diskussion und Gestaltung wichtig gewesen wären. So ist es unter Marktgesetzen schwierig, die jährlich 110 000 Arbeitsplätze auf Spitzenebene zu vereinbaren, um sie dann über die einzelnen Unternehmen umzusetzen. Selbst die Diskussion darüber hat jedoch der Arbeitgeberverband Gesamtmetall nach wochenlangem Schweigen zunichte gemacht. Damit steht fest: Die Arbeitgeber haben die Glaubwürdigkeit ihrer Behauptung, Lohnzurückhaltung würde durch Beschäftigung belohnt, selbst desavouiert. Sicherlich ist dieser tarifpolitische Kern des „Bündnisses für Arbeit“ auch mit immanent ökonomischen Risiken verbunden. Abzuschätzen ist die Wirkung dieses Deals auf die Massenkaukraft. Wird mit dieser Tarifpolitik allerdings die weitere Zunahme der Arbeitslosigkeit verhindert bzw. diese abgebaut, dann sind die Kaufkraftverluste durch Lohnzurückhaltung bei weiterer Beschäftigung deutlich geringer gegenüber wachsenden Verlusten an Erwerbsarbeit. Schließlich stellt sich die Frage, woher der Nachfrage- und damit Produktionszuwachs kommt, um die durch Lohnzurückhaltung finanzierten Arbeitskräfte auch beschäftigen zu können. Der Wirtschafts-, Innovations- und Finanzpolitik kommt hierbei auch die Aufgabe zu, die produktionswirksame Nachfrage für die Mehrbeschäftigung zu sichern.

Als entscheidende Erfahrung mit dem tarifpolitischen Nukleus gilt es festzuhalten: Die Arbeitgeber waren und sind nicht bereit, auf tarifpolitischer

Verbandsebene die Grundlagen für ein Bündnis der Arbeit umzusetzen. Ihre Position basiert auf der Abschirmung der Entscheidung über die Gewinnverwendung gegenüber einer kontrollierbaren Umsetzung von eigenen Finanzmitteln, die aus Lohnzurückhaltung gespeist werden, in Beschäftigung. Die Unternehmen wollen sich ihre bisherige Praxis nicht beschneiden lassen, auch künftig die erwirtschafteten Gewinne nicht in Sachinvestitionen umzumünzen, sondern diese vorrangig auf internationalen Finanzmärkten anzulegen und in ausländische Unternehmen zu stecken. Die binnenländische Beschäftigungssicherung gehört nicht in ihren Zielkatalog. Die Behauptung, eine Senkung der Arbeitskosten würde in Beschäftigung umgesetzt, erweist sich endgültig als zynische Phrase. Es gibt offensichtlich kein genuines Interesse der Arbeitgeberverbände an der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, ja eher wird auf deren disziplinierende Wirkung gesetzt. Der tarifpolitische Kern des „Bündnisses für Arbeit“ ist auf Spitzenebene an der Interessenposition der Arbeitgeber gescheitert. Auf die lohnorientierte Beschäftigungspolitik haben die Arbeitgeber mit der Forderung nach einem Schnitt der Arbeitskosten um 20 Prozent maßgeblich durch Beschäftigungsabbau reagiert. Selbst der Notwendigkeit, die weit über das betriebserforderliche Ausmaß hinausgehenden Überstunden durch Freizeit auszugleichen, widersetzen sich die Arbeitgeber massiv.

Die Lehren aus dem tarifpolitischen Befreiungsschlag der Gewerkschaften sind bitter. Die Reduktion der Arbeitskosten wird beschäftigungspolitisch nicht belohnt. Eine beschäftigungspolitische Verantwortung der Arbeitgeber ist derzeit nicht erkennbar. Damit haben sich die Sprüche von der Mehrbeschäftigung durch Lohnzurückhaltung als fehlleitende Propaganda entlarvt. Aufstieg und Fall des tarifpolitischen Arbeitsbündnisses machen den Grundwiderspruch deutlich: Unternehmen nutzen das Regime der Arbeitslosigkeit, um ihre Verteilungsansprüche durchzusetzen. Gewinnsteigerung und Flexibilisierung führen jedoch nicht zur Ausweitung der Beschäftigung. Im Gegenteil, im Mittelpunkt steht die Absenkung der Arbeitskosten und damit der Beschäftigung. Dabei sind die Arbeitgeber machtpolitisch im Vorteil, denn Massenarbeitslosigkeit und die damit verbundenen Bedrohungen der Noch-Beschäftigten belasten den Einfluß gewerkschaftlicher Politik. Diese Machtasymmetrie wird durch die Arbeitgeber - unterstützt durch die Bundesregierung - genutzt. Eine den Grundwiderspruch zwischen Kapital und Arbeit übergreifende Tarifpolitik zugunsten der Beschäftigung gehört wohl nach diesen Erfahrungen mit den Arbeitgeberverbänden in den Bereich der Illusionen. Dies schließt allerdings nicht aus, auf regionaler Ebene und in den Betrieben solche Bündnisse anzustreben. Die vielen Diskussionen innerhalb der Gewerkschaften zeigen, daß greifbare Erfolge eines Beschäftigungspakts derzeit vor Ort durchaus erzielbar sind. Es gibt genügend Beispiele für Unternehmen, die bereit sind, unter Einsatz ihrer Innovationsfähigkeit vor Ort ein erfolgreiches „Bündnis für Arbeit“ zu schmieden. Hierbei kommt es jedoch darauf an, einer Erosion des Flächentarifvertrags durch betriebsbezogene Ausdifferenzierungen entgegenzuwirken.

Fazit ist, daß die Tabuisierung der unternehmerischen Gewinnverwendung durch die übliche Tarifpolitik kaum durchbrochen werden kann. Gewerkschaften sind insoweit darauf angewiesen, durch die Stärkung ihrer eigenen Kraft Tarifpolitik zu betreiben. Systematisch mangelndes Interesse der Unternehmen an der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zwingt die Gewerkschaften zu einer konfrontativen Politik. Je mehr diese Blockierung aktiver Beschäftigungspolitik durch die Arbeitgeber betrieben wird, um so mehr wird der Gesetzgeber gezwungen, mit seinen Instrumenten in den Mechanismus der unternehmerischen Gewinnverwendung einzugreifen. So sollte die Steuerpolitik sachinvestiv verwendete eigene Finanzierungsmittel der Unternehmen weniger stark gegenüber deren lukrativer Anlage auf internationalen Finanzmärkten besteuern. Derzeit werden lediglich ca. 78 Prozent der eigenen Finanzierungsmittel der westdeutschen Unternehmen (einbehaltene Gewinne nach Steuern, Abschreibungen und Investitionszuschüsse) für Sachinvestitionen genutzt. Der Rest kommt überwiegend am weltweiten Spiel des Kasinokapitalismus zum Einsatz. Diese zur Ertragsmaximierung vagabundierenden Mittel sollten erheblich stärker besteuert werden als deren alternative Verwendung zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen. Die von Arbeitsplätzen Abhängigen müssen mit ihren Gewerkschaften Einfluß auf die Politik gewinnen, die ihrerseits durch Gesetze die Bedingungen für Beschäftigung in den Unternehmen verbessern kann.

Von der sozialen Marktwirtschaft zum Kapitalismus ohne soziales Netz

Selbst eine erfolgreiche Ausrichtung der Tarifpolitik auf kontrollierbare Beschäftigungssicherung wäre allein völlig überfordert, nachhaltig die Arbeitsplatzlücke auszubauen. Deshalb ist auch bei der durch Klaus Zwickel im Herbst 1995 vorgeschlagenen Initiative für ein „Bündnis für Arbeit“ flankierend zur Tarifpolitik die Ausrichtung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf den Abbau der Arbeitslosigkeit eingefordert worden. Die Indienstrategie für einen hohen Beschäftigungsstand gilt für die allgemeine Wirtschaftspolitik sowie die Finanz- und Geldpolitik im besonderen - denn Beispiele für konterkarierende Rückwirkungen der Finanz- und Geldpolitik auf das Beschäftigungsziel gibt es genügend. Verfolgt beispielsweise die Geldpolitik das Ziel, die Geldversorgung der Wirtschaft knapp und teuer zu halten, dann wird der Produktionsspielraum begrenzt und dadurch die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auch mit tarifpolitischen Instrumenten schwer belastet. Wenn die Finanzpolitik durch Einsparungen in den öffentlichen Haushalten die Ausgaben kürzt, so führt dies bei den Unternehmen durch den Rückgang der Nachfrage zu Erlösausfällen. Die Tarifpolitik wäre überfordert, diese Wirkung zu kompensieren. Im Gegenteil, wie bereits dargestellt, muß die tarifpolitisch verbindlich regulierte Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen bei Lohnzurückhaltung durch eine staatlich unterstützte Ausweitung der Nachfrage und damit der Produktion flankiert werden. Das „Bündnis für Arbeit“ ist konstitutiv auf eine koordinierte Politik mit dem Ziel des radikalen Abbaus der Arbeitsplatzlücke angewiesen. Wenn die vielen

Instrumente der Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik nicht mit auf das Beschäftigungsziel ausgerichtet werden, muß das „Bündnis für Arbeit“ scheitern. Mit den durch das „Bündnis für Arbeit“ verknüpften Anforderungen an die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen stellte sich die Frage, inwieweit die Politik bereit ist, ihre Verantwortung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit endlich zu übernehmen. Dabei mußte klar sein, daß durch das Scheitern des tarifpolitischen Bündnisses die Notwendigkeit staatlich koordinierter Beschäftigungspolitik noch zugenommen hat.

Am 23. Januar dieses Jahres verständigten sich beim „7. Gespräch zur Zukunftssicherung für mehr Beschäftigung“ beim Bundeskanzler die Bundesregierung sowie die Spitzenrepräsentanten der Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften auf ein „Bündnis für Arbeit und zur Standortsicherung“. Die Zielsetzung im abschließend veröffentlichten Kommuniqué klang verheißungsvoll: Vereinbart wurde das „gemeinsame Ziel, bis zum Ende dieses Jahrzehnts die Zahl der registrierten Arbeitsplätze zu halbieren.“ Vorgeschlagene Maßnahmen, wie die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für Existenzgründer und Betriebsnachfolger sowie die Stärkung des Marktes für Risikokapital, aber auch die Erschließung neuer Beschäftigungsfelder sowie die Einrichtung von Branchendialogen zielten zweifellos in die richtige Richtung. Unter dem verfolgten Ziel, einen sozialen Konsens zwischen den Repräsentanten von Arbeit, Kapital und Kabinett zu finden, wurden die Positionen allerdings größtenteils dilatorisch formuliert. Die Möglichkeit, die Aussagen doch auf einen Abbau des Sozialstaats ohne positive Wirkungen für das vereinbarte Beschäftigungsziel sowie eine Entgewerkschaftung der Wirtschaft zuzuspitzen, wurden offengehalten. Das gilt beispielsweise für die Forderung nach der Senkung der Staatsquote, die laut Kanzlerrunde derzeit die „wirtschaftliche Dynamik“ und die „Leistungsbereitschaft der Bürger“ eindämme. Das trifft auch für die Reform des Steuersystems zu, die letztlich auf die „Wachstums- und beschäftigungsfreundliche“ Senkung von Unternehmenssteuern zielt. Zu Recht wird im Kommuniqué allerdings die Senkung der Sozialausgabenquote (Lohnnebenkosten) bis zum Jahr 2000 auf unter 40 Prozent vereinbart. Jedoch wird an keiner Stelle ein Vorschlag zur alternativen Finanzierung der zwar sozialversicherungsfremden, jedoch allgemein ökonomisch wichtigen Aufgaben unterbreitet (etwa arbeitsmarktpolitische Instrumente).

Sicherlich ist das formulierte Plädoyer für den Flächentarifvertrag im Kommuniqué als „geeignetes Instrument (...) zur Gestaltung von Arbeitswelt und Arbeitsbedingungen“ von großer Bedeutung. Jedoch werden auf dieser Grundlage auch Flexibilisierungen reklamiert, die die „Handlungsmöglichkeiten der Betriebspartner“ erweitern sollen. Die Möglichkeit, den Erosionsprozeß des Flächentarifvertrags politisch zu beschleunigen, wurde offengehalten. Das gilt auch für Hinweise zur Flexibilisierung der Arbeitszeit und der Einforderung moderater Lohnpolitik. Auffällig ist, daß in dieser trilateralen Runde zwischen Kabinett, Kapital und Arbeit den Unternehmen keine konkreten Beiträge unter dem beschäftigungspolitischen Ziel abverlangt wurden. Einzig und allein wurde die bereits durch die Repräsentanten der Wirtschaft im Frühjahr 1995 zugestandene, jedoch bisher nicht eingelöste Zusage, die Zahl der Ausbildungsstellen bis 1997 um ca. 10 Prozent zu erhöhen, wiederholt. Letztlich basiert dieses Gipfelkommuniqué auf der altbekannten These: Werden die unternehmerischen Gewinne gehegt und gepflegt, dann lassen sich die Beschäftigungsprobleme längerfristig abbauen. Angebotsorientierte Politik sieht allein die Entfaltung der Markt- und damit Wachstumsdynamik einerseits durch sozialstaatliche Maßnahmen und andererseits durch Gewerkschaften blockiert. Unternehmerisches Fehlverhalten gerät nicht ins Blickfeld. Daraus folgt das neokonservative Programm

zum Abbau des Sozialstaats und zur Zurückdrängung gewerkschaftlichen Einflusses. Noch unter dem Druck der Kompromißbildung in der Kanzlerrunde werden wie gesagt die Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschaft durch Umverteilung der Einkommen und Rechte moderat formuliert. Beispielsweise ist die ursprünglich vorgesehene Reduktion der Sozial- und Arbeitslosenhilfe erst einmal gegenüber den Planungen eingeschränkt zeitlich gestreckt worden.

Eine ökonomische Bewertung der grundlegenden Zielrichtung ergibt: Der Sozialkonsens-Gehalt dieser Kanzlerrunde mit den Spitzenrepräsentanten der Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften unter dem Ziel, die Zahl der registrierten Arbeitslosen bis zum Jahr 2000 ernsthaft abzubauen, ist überschätzt worden. Sicherlich gibt es Gründe, die die nachfolgende Einschätzung eines Schreibens des DGB-Vorsitzenden Dieter Schulte an die Mitglieder des Bundesvorstands rechtfertigen, jedoch wird die grundlegende Stoßrichtung des sich separierenden Duetts von Kapital und Arbeit dabei zu wenig berücksichtigt: „Damit hat sich insbesondere die Bundesregierung auf Kooperation eingestellt und einen Politik-Ansatz gefunden, der den DGB und die Gewerkschaften nicht ausgrenzt, sondern miteinbezieht“. Um Mißverständnisse zu vermeiden: Die aktive Teilnahme der Gewerkschaften an dieser Gipfelrunde war unverzichtbar. Es ging darum, die Konsensmöglichkeiten auszuloten und vor allem Einfluß auf die Ausgestaltung einer aktiven Politik gegen Arbeitslosigkeit zu nehmen. Nachträglich zeigt sich jedoch eher, daß der Bundeskanzler die Bereitschaft des DGB und seiner Gewerkschaften auf die Zustimmung zu einem Systemwechsel zugunsten radikaler Marktentfesselung und zu Lasten der von Arbeitsplätzen Abhängigen nur austesten wollte. Über die Antwort auf die Frage, ob die Gewerkschaften beim Härtetest auf die neue Politik lediglich als konsensunfähig entlarvt werden sollten, läßt sich nur spekulieren. Jedenfalls ist das Interesse von Kabinett und Kapital nicht erkennbar, wohl begründete beschäftigungspolitische Grundlagen der Gewerkschaften zu berücksichtigen. Dafür spricht eindeutig die Tatsache, daß bereits im Umfeld dieses Spitzengesprächs die Bundesregierung ein radikales Konzept vorbereitet hatte, das wenige Tage später unter dem Titel „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“ mit 50 Programmpunkten vorgelegt wurde.

Dieses gesamtwirtschaftliche Schrumpf- und sozialstaatliche Demontagekonzept ist vielfach beschrieben und kritisiert worden. Es steht seit Wochen und auch künftig im Mittelpunkt großer Protestveranstaltungen. *Zentrale* Programmeckpunkte sind: die Reduzierung der Staatsquote von derzeit über 50 auf 46 Prozent (Stand vor der deutschen Einigung), eine erneute Senkung der Unternehmenssteuern (vor allem Abschaffung der betrieblichen Vermögenssteuer und lediglich teilweise Übertragung der privaten Vermögenssteuer auf die Erbschaftssteuer), eine Offensive für unternehmerische Selbständigkeit (Existenzgründungen und Zugang zu Wagniskapital stärken), die Verschlechterung des Kündigungsschutzes (Schwellenwert für das Einsetzen des Kündigungsschutzes ab derzeit 5 auf 10 Arbeitnehmer), die Begrenzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle auf 80 Prozent des normalen Entgelts,

die Verlängerung befristeter Arbeitsverträge für Beschäftigte unter 60 Jahre auf einheitlich 24 Monate; die Absenkung der Rentenleistungen und der Ausgaben für Kuren, die Verschlechterung des Arbeitsförderungsgesetzes, die Mehrbelastung der Betroffenen durch stärkere Eigenbeteiligung im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung, anteilige Senkung der Sozialversicherungsbeitragszahlung bei bedürftigkeitsabhängiger Verminderung des Zahlungsbetrags der Arbeitslosenhilfe, eine (nominale) Nullrunde für den öffentlichen Dienst, keine Erhöhung der Sozialhilfe zum 1. Juli 1997, die Verschiebung der gesetzlich festgelegten Erhöhung von Kindergeld, beim steuerlichen Kinderfreibetrag und beim einkommensteuerlichen Grundfreibetrag (Existenzminimum) um jeweils ein Jahr.

Dieses Konzept, das sich bei genauer Bewertung als „Bündnis gegen Arbeit“ entpuppt, hat die Grundlagen eines sozialen Konsenses aufgekündigt. Es zielt auf einen Systemwechsel, dessen Leitbilder in Großbritannien und den USA zu suchen sind. Für die bundesrepublikanische Entwicklung wird damit endgültig der Versuch unternommen, die Grundlagen der „sozialen Marktwirtschaft“ zugunsten eines Kapitalismus ohne soziales Netz zu demontieren. Die wahrlich selbst nie konfliktfreie „soziale Marktwirtschaft“, die viele Jahre den sozialen Kompromiß in der Bundesrepublik umschrieb, verknüpft die Durchsetzung effizienter Marktwirtschaft mit der Notwendigkeit der staatlichen Organisation des Ausgleichs der damit verbundenen hohen sozialen Risiken. Soziale Risiken, so der Grundsatz, die der einzelne Betroffene nicht verschuldet hat, aber auch aus eigener Kraft nicht bewältigen kann, verlangen sozialstaatliche Absicherung. Der Systemwechsel zum Kapitalismus pur setzt auf die Demontage dieses sozialen Netzes, d. h. der einzelne muß in weitaus höherem Maße soziale Risiken bewältigen. Damit verbindet sich immer auch eine disziplinierende Funktion: Die existentielle Erfahrung sozialer Not soll durchaus den Druck erzeugen, sich den gewinnwirtschaftlichen Imperativen anpassen zu müssen. Auch die Tarifpolitik gerät unter diesen Druck. Die Anpassungsbereitschaft, niedrigere Löhne der Arbeitslosigkeit vorzuziehen, wächst unter dem Regime der Massenarbeitslosigkeit in den Betrieben. Die aus der Gewinnwirtschaft hervorgehenden Einkommens- und Machtverhältnisse, aber auch die dort erzeugte Arbeitslosigkeit bilden nicht mehr den Ausgangspunkt für eine gegensteuernde Politik. Systematisch erzeugte Ungleichheiten werden nicht nur hingenommen, sondern geraten zur Voraussetzung für das Funktionieren dieses Radikalkapitalismus. Bis in die feinsten Verästelungen individuellen Lebens und der Gesellschaft erfolgt eine Kolonialisierung unter dem Imperativ der Gewinnwirtschaft. Verteilungspolitisch gilt das von John Kenneth Galbraith beschriebene „Roßäpfeltheorem“ als Leitbild: Werden die Rösser mit bestem Weizen gefüttert, dann fällt am Ende auch etwas für die Spatzen ab.

Mit diesem Systemumbau ist die Bereitschaft zum sozialen Kompromiß endgültig aufgekündigt. Die Bundesregierung zeigt sich angesichts erster

massiver Protestaktionen gegen diese Demontagepolitik (noch) fest entschlossen, diese durchzusetzen. Dabei ist der Hinweis auf die leere Staatskassen im doppelten Sinne vordergründig. Zum einen ließen sich mit einer am Prinzip der Leistungsfähigkeit ausgerichteten Steuerpolitik und einer Bekämpfung des Steuerbetrugs und der Wirtschaftskriminalität fiskalische Spielräume für echte Reform- und Beschäftigungspolitik zurückgewinnen. Zum anderen würde durch eine energische Bekämpfung der Arbeitslosigkeit die Notlage der öffentlichen Haushalte angesichts der Einsparung der dadurch erzeugten hohen Kosten überwunden. Schließlich geht es schon lange nicht mehr nur um finanzpolitisch begründete Maßnahmen des Sozialabbaus. Vielmehr steht die ordnungspolitische Veränderung der real existierenden Wirtschafts- und Verhältnisse zugunsten der Unternehmenswirtschaft im Vordergrund. Die wachsende Spaltung zwischen arm und reich ist dabei nicht mehr nur die Folge, sondern auch die Voraussetzung für die Konkurrenz als Ausleseprinzip. Innerhalb dieses ordnungspolitischen Umbaus kann es keinen Platz der konsenshaften Beteiligung durch die Gewerkschaften geben. Denn diese Politik richtet sich neben der Demontage bisheriger sozialer Gestaltung ökonomischer Umbrüche explizit gegen eine aktive und wirksame Interessenpolitik der Gewerkschaften zugunsten der von Arbeitsplätzen Abhängigen. Im Mittelpunkt steht dafür die Überwindung des Flächentarifvertrags und damit der Abbau kollektiven Schutzes gegenüber denjenigen, die individuell gegenüber den Arbeitsplatzanbietern strukturell unterlegen wären. Die viel propagierte Individualisierung durch Flexibilisierung schafft den Betroffenen nicht echte Freiräume, sondern macht diese vom unternehmerischen Machtmonopol abhängiger. Gerade auch in der sich individualistisch und flexibel gebenden High-Tech-Moderne brauchen die Beschäftigten kollektiven Schutz zur Verbesserung ihrer individuellen Entfaltungsmöglichkeiten. Die unternehmensbezogene Flexibilisierung entpuppt sich als wachsende Verfügbarkeit über die Arbeitskraft, auch am Samstag und Sonntag. Daher war es richtig, die kurze, zum Teil desorientierende Phase der Beteiligung am sozialen Konsens für Arbeit nach dieser programmatischen Provokation einzustellen, denn der Systemwechsel zum Kapitalismus ohne Netz will sozialen und tariflichen Schutz demontieren, zwingt also in die Konfrontation. Kabinett und Kapital benutzen den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit nur noch als Floskel zur Legitimation für ihre Politik der Umverteilung der Einkommen und Rechte.

Was tun im Prozeß dieses Wechsels zum entgewerkschafteten Kapitalismus?

Die Erfahrungen mit dem Niedergang des „Bündnisses für Arbeit“ auf gesamtwirtschaftlicher Ebene müssen frei von Ideologie und Rechtfertigung auf der hier vorgezeichneten Spur aufgearbeitet werden. Jenseits von taktischen Raisonnements müssen die Kernpunkte dieses Systemwechsels erkannt werden. Dazu gehört vor allem die Tatsache, daß das enge Bündnis aus Kabinett und Kapital letztlich eine Entgewerkschaftung von Wirtschaft und

Gesellschaft will. Allerdings wäre es zwar verständlich, jedoch nicht sinnvoll, wenn sich die Gewerkschaften nach der Auflösung der Bemühungen um einen Sozialkonsens im Kampf gegen Arbeitslosigkeit schmollend auf den Radius der Konfrontation beschränken würden. Vor der erneuten Beteiligung am Konsens muß die eigene Position verstärkt und verbreitert werden. Das wird durch viele Formen des Protestes bewirkt. Erste machtvolle Demonstrationen haben gezeigt, daß diese Politik bei den Betroffenen auf Widerstand stößt. Gebildet werden muß allerdings ein breites Bündnis gegen das Regierungsprogramm, das weit über die gewerkschaftliche Klientel hinausgeht. Die Zusammenarbeit im sozialen und ökologischen Bündnis sowie mit den Kirchen erhöht die Chancen für eine umfassende Wende. Schließlich muß die Bundesregierung erfahren, daß sich Politik auf Dauer nicht auf Unternehmensinteressen reduzieren läßt; Politik braucht Akzeptanz durch die breite Bevölkerungsschichten, die sie derzeit von ihren Positionen her verloren hat. Wahlverhalten muß endlich auch den Protest gegen diese perspektivlose Systemänderung zum Ausdruck bringen. Erst wenn die gewerkschaftliche, soziale und ökologische Bewegung durchsetzungsfähig ist, wird die Beteiligung am sozialen Kompromiß zum ernsthaften Abbau der Arbeitslosigkeit sinnvoll.

Um den derzeit geplanten Systemwechsel zugunsten einer Politik nachhaltiger Entwicklung zu verhindern, sollten drei Anforderungen berücksichtigt werden:

1. Es reicht nicht aus, die sozial schädlichen Wirkungen dieser Politik zu geißeln. Darüber hinaus muß feinsäuberlich gezeigt werden, daß im Gegensatz zu den Verheißungen die Arbeitslosigkeit durch das 50-Punkte-Programm nicht abgebaut werden kann, sondern die Erwerbslosigkeit infolge dieser Politik eher steigt. Die angebotsorientierte Stärkung der Gewinnwirtschaft durch den Abbau staatlicher Aufgaben zugunsten der Senkung unternehmerischer Steuern sowie die Flexibilisierung der Arbeit vermögen die ökonomischen Herausforderungen nicht zu bewältigen. Die Rückführung der Staatsquote von heute über 50 auf 46 Prozent (nach der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) führt zum Rückgang der Staatsausgaben von über 160 Mrd. DM. Abgesehen davon, daß dadurch wichtige Staatsfunktionen für die Gesamtwirtschaft reduziert würden, würde dieser Ausfall öffentlicher Nachfrage durch eine Ausweitung privatwirtschaftlicher Aktivitäten trotz Steuersenkungen nicht ausgeglichen. Die auch durch unternehmerische Steuersenkungen gestiegenen Nettogewinne sind in den letzten Jahren nicht in die Finanzierung neuer Arbeitsplätze gelenkt worden. Am Ende steht eine Umverteilung zugunsten der Unternehmensgewinne ohne positive Beschäftigungswirkungen. Diese empirisch belegbare und theoretisch begründbare Botschaft muß deutlich gemacht werden.¹

¹ Vgl. dazu die Ausführungen in: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik. Memorandum '96. Köln 1996.

2. Herausgearbeitet werden muß, daß dieser Systemwechsel letztlich die Grundlagen des Wirtschaftens auch im Interesse der Unternehmen nicht verbessert, sondern belastet. So führt die Destabilisierung der Arbeitsverhältnisse durch Lohnabsenkung und das Prinzip von „Hire and Fire“ zu Motivationsproblemen bei den Beschäftigten. Transparente und stabile Arbeits- und Entlohnungsbindungen haben in den vorangegangenen Jahrzehnten als wichtige Produktivkraft gewirkt. Dies belegen auch die neueren Theorien zur Lohnineffizienz: Akzeptable Löhne und Arbeitsbedingungen verbessern über die erhöhte Arbeitsbereitschaft die Produktivität. Belegschaften lassen sich nicht wie Warenlager behandeln. Aus Lohnreduktionen entsteht kein Klima für Innovation und Wirtschaftswachstum. Was sich scheinbar kurzfristig einzelwirtschaftlich als Vorteil darstellt, verschlechtert mittelfristig die sozial-ökonomischen Entwicklungsbedingungen. Diese Rationalitätsfalle zwischen einzelwirtschaftlichen Interessen und gesamtwirtschaftlicher Wirkung gilt es zu überwinden. Die Erfahrungen im Umweltbereich lassen sich hier nutzen. Letztlich ist eine hohe Umweltqualität, die auf einzelwirtschaftliche Widerstände stößt, eine zentrale Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit einer Langzeitökonomie und damit auch der Unternehmenswirtschaft.

3. Schließlich muß eine glaubhaft machbare Alternative zum derzeit sich vollziehenden Systemwechsel präsentiert werden. Die 50 Punkte zum „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“ bezwecken lediglich eine Reihe von Umverteilungsmaßnahmen mit dem effektheischenden Vorwand, die Arbeitslosigkeit bekämpfen zu wollen. Dagegen sind die Elemente einer Alternative für Arbeit und Umwelt zu setzen: Entwicklung zukunftsreicher Produktionsfelder, ökologischer Umbau der Wirtschaft, Nutzung des öffentlichen Sektors, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Abfederung des Strukturwandels sowie eine intelligente Politik der Arbeitszeitverkürzungen. Die vom DGB im Mai dieses Jahres vorgelegte Alternative „Für Arbeit und soziale Gerechtigkeit“ zeigt rechenhaft die Machbarkeit dieses Programms überzeugend.²

Diese Alternative muß von einem zugkräftigen Leitbild, unter das sich die konkret angestrebten Maßnahmen subsumieren lassen, ausgehen. Nachdem der Sozialismus durch den Zusammenbruch seiner real existierenden Spielarten erst einmal desavouiert scheint, kann die Neubestimmung nicht auf den Typus der „sozialen Marktwirtschaft“ reduziert werden, obwohl diese gegenüber dem heute angestrebten Systemwandel positive Elemente enthält. Warum wird nicht der Mut aufgebracht, gerade auch unter dem Regime der Globalisierung der Finanzmärkte und der Internationalisierung der Produktion auf dem provokanten Leitbild „Demokratischer Sozialismus“ als einer Symbiose von wirtschaftlicher Effizienz und sozial-ökologischer Gestaltung unter demokratischen Bedingungen zu bestehen?

² Wiedergabe in dem Papier der IG Metall. Für Arbeit und soziale Gerechtigkeit: Alternativ-Programm des DGB: hrsg. durch den Vorstand der IG Metall. Abteilung Wirtschaft. Frankfurt/M., Mai 1996.