

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Norbert Berthold

Arbeitslosigkeit in Deutschland

Auf der Suche nach einer effizienten Arbeitsmarktpolitik

Gerhard Kleinhenz

Tarifpartnerschaft im vereinten Deutschland

Die Bedeutung der Arbeitsmarktorganisationen für die Einheit
der Arbeits- und Lebensverhältnisse

Wolfgang Franz

Keynesianische Beschäftigungstheorie und Beschäftigungspolitik

Franz Urban Pappi

Politische Entscheidungsprozesse in der deutschen Arbeitsmarktpolitik

B 12/92
13. März 1992

Norbert Berthold, Dr. rer. pol., geb. 1952; 1987–1990 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Hamburg; seit 1990 Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg.

Veröffentlichungen u. a.: Multinationale Unternehmungen und nationales Währungsmanagement, Freiburg 1981; Lohnstarrheit und Arbeitslosigkeit, Freiburg 1987; Monetäre Integration in Europa. Eine ordnungspolitische Analyse, Köln 1990; Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft – Gefahr im Verzug? Berlin 1992; zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften.

Gerhard Kleinhenz, Dr. rer. pol., geb. 1940; Professor für Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Wirtschaftspolitik an der Universität Passau; stellv. Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie und Senioren; Vorsitzender des Ausschusses für Sozialpolitik im Verein für Socialpolitik.

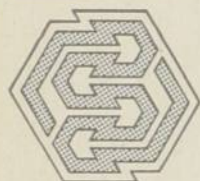
Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Heinz Lampert) Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland – Eine kritische Analyse, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft (1971); Zur politischen Ökonomie des Konsums, Berlin 1978; Der Wandel in der Arbeitswelt: Die Herausforderung der Gewerkschaften, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 32 (1987) 2; Die sozialpolitische Bedeutung der Verwirklichung des Binnenmarktes, in: R. Birk (Hrsg.), Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes, Baden-Baden 1990.

Wolfgang Franz, Dr. rer. pol., geb. 1944; Lehrstuhl für Wirtschaftstheorie einschl. empirischer Anwendungen an der Universität Konstanz.

Veröffentlichungen u. a.: Arbeitsmarktökonomik, Berlin 1991; zahlreiche Artikel zur Arbeitsmarktpolitik und empirischen Wirtschaftsforschung.

Franz Urban Pappi, Dr. phil., geb. 1939; Professor für Politikwissenschaft an der Universität Mannheim.

Veröffentlichungen u. a.: Wahrgenommenes Parteiensystem und Wahlentscheidung in Ost- und Westdeutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/91; (zus. mit David Knoke) Organizational Action Sets in the U.S. and German Labor Policy Domains, in: American Sociological Review, 56 (1991) 4; Personelle Verflechtungen, in: Erich Frese (Hrsg.), Handwörterbuch der Organisation, Stuttgart 1992.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Arbeitslosigkeit in Deutschland

Auf der Suche nach einer effizienten Arbeitsmarktpolitik

I. Ursachen der hohen Arbeitslosigkeit

1. Struktureller Wandel der Volkswirtschaft

Die wirtschaftspolitische Diskussion des vergangenen Jahres wurde von der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern dominiert. Die unbefriedigende Situation auf den ostdeutschen Arbeitsmärkten lenkt allerdings davon ab, daß es auch in den alten Bundesländern schon seit Mitte der siebziger Jahre nicht mehr gelingt, die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit wirkungsvoll zu bekämpfen. Eine Besserung ist auch für die nächste Zeit nicht in Sicht.

Der westdeutsche Arbeitsmarkt zeichnet sich dadurch aus, daß 1. die Arbeitslosigkeit auch nach einem Jahrzehnt der Unterbeschäftigung immer noch sehr hoch ist. Trotz einer guten konjunkturellen Entwicklung in den letzten beiden Jahren gelang es nicht, die Zahl der Arbeitslosen unter 1,6 Mio. zu drücken. 2. Daneben steigt der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der gesamten Arbeitslosigkeit stetig an. Während Mitte der siebziger Jahre nur acht Prozent der Arbeitslosen länger als ein Jahr arbeitslos waren, fanden Mitte der achtziger Jahre schon über 30 Prozent und heute über ein Drittel längerfristig keine Arbeit¹. 3. Schließlich fällt auf, daß die Kapazitäten sehr gut ausgelastet sind. Damit sind aber expansive geld- und fiskalpolitische Aktivitäten nur noch sehr bedingt geeignet, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, wenn man inflationäre Entwicklungen vermeiden will.

Die Lage auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt ist sogar noch weit weniger erfreulich. In den neuen Bundesländern sind für Mitte 1992 mehr als 1,5 Mio. Arbeitslose zu erwarten. Nachdem Ende 1991 die Sonderregelungen für Kurzarbeit ausliefen, stieg die „offene“ Arbeitslosigkeit noch einmal um über 500 000 an. Die Talsohle auf dem Arbeitsmarkt dürfte allerdings noch immer nicht

durchschritten sein. Der landwirtschaftliche Bereich ist nach wie vor mit Arbeitskräften übersetzt, so daß ein Abbau unumgänglich ist. Daneben besitzt die Treuhandanstalt auch im industriellen Bereich noch Unternehmungen mit fast drei Mio. Beschäftigten, von denen bei einer Privatisierung, wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, mindestens die Hälfte ihren Arbeitsplatz verliert. Der Auftragsboom im Bausektor und die Gründungswelle im Dienstleistungssektor können aber diese Freisetzungen noch nicht kompensieren.

Der Zusammenbruch der planwirtschaftlichen Systeme in Mittel- und Osteuropa ließ die marktwirtschaftlichen Ordnungen des Westens in einem günstigen Licht erscheinen. Wenn man allerdings die Situation auf den Arbeitsmärkten dieser Länder betrachtet, muß man sich fragen, weshalb es offensichtlich auch in solchen Ordnungen nicht ohne weiteres gelingt, mit dem Problem der Arbeitslosigkeit fertig zu werden.

Der Grund ist darin zu sehen, daß sich auch diese Volkswirtschaften nicht adäquat an veränderte wirtschaftliche Gegebenheiten anpassen². Die wirtschaftlichen Akteure überall auf der Welt sind nicht nur dauernd Datenänderungen ausgesetzt, weil immer wieder neue Produktionstechnologien eingesetzt werden, die Wirtschaftssubjekte ihre Präferenzen ändern oder der Umfang und die Qualität der Produktionsfaktoren Arbeit, Boden und Kapital variiert; hinzu kommt auch, daß die politischen Akteure die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen ändern oder diskretionäre geld- und fiskalpolitische Aktivitäten ergreifen. Die Volkswirtschaften unterliegen somit einem ständigen strukturellen Wandel, mit dem die wirtschaftlichen Akteure fertig werden müssen. Die Produktionsfaktoren müssen aus überkommenen wirtschaftlichen Strukturen abgezogen und in neue produktivere Verwendungsarten gebracht werden.

Dieser unumgängliche, für den Wohlstand in einer Volkswirtschaft notwendige strukturelle Wandel läuft nur dann ohne größere Friktionen ab, wenn entweder die „Anpassungslasten“ nicht zu schwer sind oder aber die „Anpassungskapazität“ ausrei-

1 Vgl. Michael Funke, Das Hysteresis-Phänomen, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 111 (1991), S. 542.

2 Vgl. Norbert Berthold, Lohnstarrheiten und Arbeitslosigkeit, Freiburg 1987, S. 14–24.

chend groß ist. Die wirtschaftlichen Akteure werden leichter mit Datenänderungen fertig, wenn diese nicht zu umfangreich sind und nicht auf einen Schlag auftreten. Kommt es allerdings zu vielfältigen Datenänderungen, die auch noch konzentriert auftreten, ist es wie bei einem Wolkenbruch: Das Kanalsystem, das normale Niederschläge relativ problemlos verarbeitet, ist überlastet und Überschwemmungen sind die Folge. In einer Volkswirtschaft äußern sich diese „Überschwemmungen“ in einem Verlust von Sachkapital und einem Anstieg der Arbeitslosigkeit.

Diese „Überschwemmungen“ treten um so eher auf, je weniger aufnahmefähig, je verstopfter also das Kanalsystem ist. In Volkswirtschaften bestimmen vor allem zwei Faktoren, wie schnell und mit welchen Friktionen einmal eingetretene Ungleichgewichte nach Datenänderungen abgebaut werden. Wenn die relativen Preise flexibel und die Produktionsfaktoren ausreichend mobil sind, müssen die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital auch nach gravierenden Datenänderungen nicht arbeitslos werden. Geht die Nachfrage nach Arbeitskräften in einer Branche zurück, weil sich beispielsweise die Preise für deren Vorprodukte verteuert haben oder aber die Konsumenten die Güter dieser Branche nicht mehr im bisherigen Umfang nachfragen wollen, dann kann die Gefahr von Arbeitslosigkeit verringert werden, wenn die Arbeitnehmer dieser Branche entweder willens sind, auf Teile ihrer realen Einkommen zu verzichten (und damit die ungünstigen Renditeerwartungen des Kapitals zumindest teilweise kompensieren), oder aber bereit sind, in andere Branchen abzuwandern, in denen möglicherweise andere Qualifikationen gefordert werden. Dieselben Überlegungen gelten für die anderen Produktionsfaktoren. Mit Arbeitslosigkeit muß somit immer dann gerechnet werden, wenn die Anpassungslasten schwer sind und die Anpassungskapazität einer Volkswirtschaft relativ gering ist.

2. Gründe für die westdeutsche Arbeitslosigkeit

Die gegenwärtige Lage auf den Arbeitsmärkten der alten Bundesländer läßt sich durch zu hohe Reallohne und eine zu geringe Kapitalrendite charakterisieren. Die augenblickliche Höhe der Arbeitslosigkeit unterscheidet sich aber von der Konstellation, die sich bei Ausbruch der Arbeitslosigkeit Mitte der siebziger Jahre einstellte. Der jetzige Zustand auf den Arbeitsmärkten ist das Ergebnis eines längeren Prozesses, der sich seither über verschiedene Stationen vollzog und erst aus dem Zusammenspiel von Anpassungslast und Anpassungskapazität erklärbar wird.

1. Die Bundesrepublik wurde Mitte der siebziger Jahre, ebenso wie die meisten anderen westlichen Volkswirtschaften, nicht nur von stark rückläufigen Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität, sondern auch von einer gravierenden Verteuerung der importierten Rohstoffe getroffen. Diese Anpassungslast hätte aber mit wesentlich geringeren negativen Folgen für die Beschäftigung verarbeitet werden können, wenn in den Tarifaueinandersetzungen eine andere Lohnpolitik betrieben worden wäre. Die Gewerkschaften waren aber nicht bereit, ihre Lohnforderungen um die verschlechterten „terms of trade“ (außenwirtschaftliches Austauschverhältnis) zu modifizieren. Sie erzwangen darüber hinaus noch einen Kaufkraftausgleich für die wegen der teurer gewordenen importierten Rohstoffe steigenden inländischen Güterpreise. Die Folge war, daß Mitte der siebziger Jahre über eine Mio. Arbeitnehmer arbeitslos wurden. Nach dem zweiten Ölpreisschock Ende der siebziger Jahre wiederholte sich dies alles noch einmal, so daß die deutsche Volkswirtschaft zu Beginn der achtziger Jahre mit einer Arbeitslosigkeit konfrontiert war, die die Marke von zwei Mio. überstieg.

2. Die eigentlich spannende Frage bleibt aber, wie es zu dieser mißlichen Lage auf den Arbeitsmärkten kommen konnte. Den Kernpunkt bilden die nach unten zu wenig flexiblen realen Lohnsätze, eine wesentliche Komponente der Anpassungskapazität. Obwohl eine ganze Reihe von Erklärungsansätzen existieren, scheinen die gewerkschaftstheoretischen am tragfähigsten zu sein³. Danach gelingt es den gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmern nach einer solchen Datenänderung, in den Tarifaueinandersetzungen mit den Arbeitgebern einen Lohnsatz durchzusetzen, der zwar den Präferenzen einer Mehrheit in den Gewerkschaften entspricht, aber nicht mit Vollbeschäftigung vereinbar ist. Die gewerkschaftliche Stärke erwächst neben dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad auch aus den für die Unternehmungen nicht vernachlässigbaren Kosten der Einstellung, Entlassung und Ausbildung von Arbeitnehmern⁴. Sie wird durch eine Reihe von institutionellen Regelungen, wie der Existenz einer Arbeitslosenversicherung, den gesetzlichen Bestimmungen des Kündigungsschutzes oder der Sozialplanpflicht verstärkt. Damit erhöhen sich aber nicht nur indi-

3 Vgl. N. Berthold, Tariflöhne und Tariflohnrelationen – Flexibilitätsdefizite am Arbeitsmarkt?, in: Harald Scherf (Hrsg.), Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften, Berlin 1989, S. 233–250.

4 Vgl. Assar Lindbeck/Dennis Snower, The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment, Cambridge, Mass. 1988.

rekt die Lohnkosten, den Unternehmungen werden auch zusätzliche Lohnnebenkosten aufgebürdet.

Diese Lohnpolitik einer Mehrheit der Mitglieder der Gewerkschaften begünstigt somit Arbeitslosigkeit, die nicht ohne weiteres reversibel ist. Die arbeitslos gewordenen Gewerkschaftsmitglieder können ihre Vorstellungen nicht mehr mit dem entsprechenden Gewicht in den gewerkschaftlichen Willensbildungsprozeß einbringen. Sie sind im wahrsten Sinne des Wortes „Outsider“ geworden. In den Augen der „insider“ bedrohen sie vor allem deren erreichte Einkommensposition. Es liegt somit ein typischer Fall negativer pekuniärer externer Effekte vor. Die weiterhin beschäftigten Arbeitnehmer hingegen erzielen nach wie vor reale Einkommensvorteile, die eindeutig zu Lasten der arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer gehen.

3. Nur wenn die gestiegenen Arbeitskosten durch geringere Kapitalkosten – sinkende reale Zinsen und/oder geringere steuerliche Belastungen – kompensiert werden, muß sich die Rentabilität und damit die Akkumulation von Kapital nicht verändern. Bilden sich allerdings die Kapitalkosten nicht in dem Maße zurück, wie die Arbeitskosten steigen, geschieht zweierlei: Die relativen Preise zwischen Arbeit und Kapital verändern sich zugunsten des Kapitals und die Unternehmensgewinne bilden sich zurück. Die Unternehmungen produzieren damit nicht nur wesentlich kapitalintensiver, sie legen auch Sachkapital still. Der Prozeß der Dekumulation von Kapital wird verstärkt, wenn sich die Kapitalkosten erhöhen und/oder die geforderte Risikoprämie der Unternehmungen steigt. Dieser Fall ist zu Beginn der achtziger Jahre eingetreten, als sich die realen Zinsen beträchtlich erhöhten und die Unsicherheiten für die Unternehmungen auch wegen struktureller Veränderungen und stark schwankender Wechselkurse anstiegen. Hochlohnbedingte – klassische – Arbeitslosigkeit induzierte somit nicht nur technologische Arbeitslosigkeit, weil Arbeit durch Kapital ersetzt wurde, sondern, weil die Unterbeschäftigung anhielt, auch Kapitalmangelarbeitslosigkeit.

4. Ferner läßt sich feststellen, daß die monetäre und reale Wirtschaftspolitik zu Beginn der achtziger Jahre nicht mehr expansiv wirkte, sondern auf einen kontraktiven Kurs umschwenkte. Die Notenbank betrieb nach dem zweiten Ölpreisschock, gewarnt durch die stagflationären Entwicklungen nach der ersten Ölpreiskrise und wegen des sinkenden Kurses der DM, eine vergleichsweise restriktive Geldpolitik. Gleichzeitig setzte sich bei den wechselnden Regierungen die Vorstellung

durch, daß staatliche Haushaltsdefizite eher eine Belastung als ein Vorteil für die Beschäftigung darstellen. Sie waren deshalb bestrebt, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Die Folge war, daß sich die Volkswirtschaft in einer Situation wiederfand, in der die vorhandenen Produktionskapazitäten nicht mehr voll genutzt wurden. Zur klassischen Komponente der Arbeitslosigkeit gesellte sich zu Beginn der achtziger Jahre auch noch eine keynesianische⁵.

5. Die wirtschaftspolitischen Probleme gehen jedoch weiter: Die anhaltende Nachfragerückgang beinträchtigte die Absatzerwartungen der Unternehmungen. Die Investitionstätigkeit bildete sich weiter zurück, Kapazitäten wurden abgebaut. Während es zu Beginn des Nachfragerückgangs noch ausgereicht hätte, die Lücke mit Hilfe einer expansiven Wirtschaftspolitik zu schließen, ist dies nun nicht mehr möglich. Sind erst einmal die Kapazitäten abgebaut, dann läßt sich die Beschäftigung nur noch weiter steigern, wenn die expansive Wirtschaftspolitik von sinkenden Reallöhnen begleitet wird. Traditionelle geld- und fiskalpolitische Maßnahmen sind nur noch begrenzt in der Lage, sogar keynesianisch verursachte Arbeitslosigkeit zu bekämpfen.

6. Dies leitet über zur intensiv diskutierten These der Hysterisis. Hat die Arbeitslosigkeit erst einmal ein hohes Niveau erreicht – egal ob die Ursache zunächst klassischer oder keynesianischer Natur war – und steigt sie nicht weiter, dann besteht die Gefahr, daß sich die Arbeitslosigkeit auf diesem hohen Niveau stabilisiert. Die arbeitslosen Arbeitnehmer verlieren mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit immer mehr von ihrem betriebsspezifischen Humankapital. Die Unternehmungen sind immer weniger bereit, Arbeitnehmer einzustellen, die länger arbeitslos sind, so daß sich diese oft entmutigt vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Ein Anstieg der Beschäftigung scheint in dieser Situation nur möglich, wenn sich auch die realen Lohnstückkosten zurückbilden.

3. Gründe für die Ungleichgewichte auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt

Die anhaltend kontroverse Diskussion um den richtigen beschäftigungspolitischen Kurs in Deutschland erweckt bisweilen den Eindruck, als ob die gegenwärtige Misere auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt nichts mit den Fehlentwicklungen auf dem westdeutschen gemein hätte, da die

⁵ Vgl. N. Berthold, Keynesianische versus klassische Arbeitslosigkeit, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 17 (1988), S. 485–493.

Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern die unausweichliche Folge der vierzigjährigen sozialistischen Mißwirtschaft sei. Diese These ist aber nur bedingt richtig. Auf beiden Arbeitsmärkten sind die gravierenden Fehlentwicklungen das Ergebnis eines unglücklichen Zusammenspiels von gestiegenen Anpassungslasten und einer rückläufigen Anpassungskapazität.

1. Die Wirtschaft in den neuen Bundesländern wurde nicht nur von gewaltigen, sondern auch von konzentriert auftretenden Datenänderungen getroffen. Der Übergang zu einer Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion deckte den ineffizienten Einsatz von Produktionsfaktoren von einem Tag auf den anderen schonungslos auf. Man produzierte nicht nur mit einem technisch rückständigen und zu einem großen Teil völlig überalterten Produktionsapparat und bildete die Arbeitnehmer an einem überalterten Kapitalstock aus, sondern förderte auch Fähigkeiten der Arbeitnehmer wie improvisatorisches Geschick, strategische Lagerhaltung oder das Pflegen richtiger Kontakte, die in marktwirtschaftlichen Ordnungen weit weniger gefragt sind. Die Wiedervereinigung machte somit einen großen Teil des Bestandes an Human- und Sachkapital obsolet.

Der Übergang zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung deckte aber auch die beträchtlichen sektoralen Fehlentwicklungen auf⁶. Während der Anteil der Landwirtschaft und der Industrie sowohl am Output als auch der Zahl der Beschäftigten verglichen mit ähnlich entwickelten westlichen Ländern zu groß ausfiel, war der des Dienstleistungssektors zu klein. Die politische Koordination der wirtschaftlichen Aktivitäten verzerrte aber nicht nur die sektorale Struktur, sondern leitete die Ressourcen auch nicht in die produktivste Verwendung. Der mangelnde internationale Wettbewerb schuf falsche Anreize und führte dazu, daß die Produktion in den ostdeutschen Ländern über Jahrzehnte hinweg zu arbeitsintensiv erfolgte.

Aber auch die Struktur des internationalen Handels war erheblich verzerrt. Da das Spezialisierungsmuster innerhalb des COMECON nicht durch ökonomische Faktoren, sondern durch politische Entscheidungen bestimmt wurde, gingen fast die Hälfte der Exporte der DDR in den Ostblock. Gleichzeitig verfolgte man wegen des chronischen Mangels an Devisen eine Strategie der Importsubstitution und versuchte, die Güterpalette der Weltwirtschaft, so weit es ging, selbst herzu-

stellen. Es verwundert deshalb nicht, wenn der Offenheitsgrad der ostdeutschen Wirtschaft für eine Volkswirtschaft dieser Größe relativ gering war. Da die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung nur sehr bedingt genutzt wurden, kam es zu einer erheblichen Verschwendung von Ressourcen.

Diese gravierenden strukturellen Verzerrungen wurden mit der deutschen Vereinigung auf einen Schlag offenkundig. Wenn man noch bedenkt, daß die Betriebe bis dahin einen nicht unerheblichen Teil der Kosten verlagerten, weil sie Raubbau an der Umwelt betrieben, nimmt es nicht wunder, daß ganze Branchen und Sektoren ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit und die Arbeitnehmer ihre Arbeitsplätze verloren. Diese Anpassungslasten müssen erst einmal überwunden werden. Es nützt deshalb nicht viel, wenn die Arbeitsproduktivität ansteigt, weil die politisch verursachte Überbesetzung der Unternehmungen mit Arbeitskräften abgebaut wird und die Ressourcen effizienter eingesetzt werden.

2. Die andere Seite dieser strukturellen Verzerrungen zeigte sich darin, daß die Nachfrage nach den Produkten der Unternehmungen der neuen Bundesländer drastisch zurückging. Mit dem Zusammenbruch des COMECON verloren diese Unternehmungen weitgehend ihre traditionellen Exportmärkte in Mittel- und Osteuropa. Die Nachfrage nach ihren Produkten ging auch deshalb weiter zurück, weil die inländischen Wirtschaftssubjekte ihre konsumtive Nachfrage verstärkt auf den westdeutschen Markt umlenkten. Dies hat sicherlich auch etwas damit zu tun, daß nun eine Präferenz für westdeutsche Güter befriedigt wurde, die man über Jahrzehnte hinweg nicht realisieren konnte; es ist aber wohl vor allem darauf zurückzuführen, daß die Qualität der in den neuen Bundesländern hergestellten Produkte und das Marketing nicht stimmten. Ferner trug die prekäre finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte dazu bei, daß die Nachfrage des Staates weitgehend ausfiel. Neben den angebotsbedingten Datenänderungen war die ostdeutsche Wirtschaft deshalb mit beträchtlichen nachfragebedingten Veränderungen in den wirtschaftlichen Gegebenheiten konfrontiert.

3. Solche gewaltigen Anpassungslasten kann man vermutlich nur dann einigermaßen in den Griff bekommen, wenn eine Volkswirtschaft über eine ausgezeichnete Anpassungskapazität verfügt, als nicht nur die relativen Preise flexibel, sondern auch die Produktionsfaktoren sehr mobil sind. Eine Volkswirtschaft, die über Jahrzehnte hinweg von sozialistischen Bürokraten durchgeplant

6 Vgl. Horst Siebert, *The Economic Integration of Germany - An Update* (Kieler Diskussionsbeiträge 160a), Kiel 1990, S. 15f.

wurde, kann aber genau diese Merkmale nicht aufweisen. Es wäre deshalb notwendig gewesen, die Anpassungskapazität durch geeignete wirtschaftspolitische Aktivitäten zu stärken. Tatsächlich ist aber genau das Gegenteil geschehen:

a) Mit der Einführung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion in Deutschland und der Umstellung der Löhne im Verhältnis 1:1 erhöhte sich das Lohnniveau in Ostdeutschland von 17 Prozent des westdeutschen Niveaus bis Ende 1990 auf über 40 Prozent⁷. Mit diesen Kostensteigerungen verringerte man aber nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Unternehmungen erheblich, man entzog der ostdeutschen Volkswirtschaft mit dem Wechselkurs auch ein wichtiges Instrument, über das man sich mit weniger Friktionen an Datenänderungen anpassen kann. In einer Währungsunion verbleiben somit nur noch die Möglichkeiten, sich über flexible relative Preise, mobile Produktionsfaktoren oder veränderte Outputmengen an die neuen wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen. Da aber die Anpassung über die Outputmengen die schlechteste aller Möglichkeiten ist, weil sie mit Arbeitslosigkeit einhergeht, wurden mit der Einführung der Währungsunion in Deutschland die Anforderungen an die Flexibilität der relativen Preise und die Mobilität der Produktionsfaktoren beträchtlich erhöht.

b) Diesem Erfordernis einer höheren Flexibilität der relativen Preise und einer größeren Mobilität der Produktionsfaktoren wurde aber nicht Rechnung getragen. Ganz im Gegenteil hat man mit der Einführung der Sozialunion das nicht gerade beschäftigungsfreundliche Sozialsystem der alten Bundesländer auf Ostdeutschland übertragen. Die finanziellen Leistungen der Systeme der sozialen Sicherung liegen vor allem dann, wenn man die Sozialhilfeleistungen berücksichtigt, die ein bestimmtes Mindesteinkommen nicht unterschreiten, über der Produktivität vieler Arbeitnehmer in Ostdeutschland. Damit ist es zwar gelungen, bestimmte Vorstellungen von Verteilungsgerechtigkeit zu verwirklichen, gleichzeitig hat man aber das Einkommen zumindest temporär von den Beschäftigungschancen abgekoppelt⁸. Dies trägt aber dazu bei, die Lohnkonkurrenz nach unten zu vermindern, einmal erreichte Marktlöhne nach unten abzusichern und eine gegebene Lohnstruktur zu

zementieren. Daneben schränken die Leistungen der Arbeitslosenversicherung, vor allem aber die Sonderregelungen des Kurzarbeitergeldes, die Mobilität der Arbeitnehmer beträchtlich ein. Die Sozialunion hat somit geholfen, die Anpassungskapazität der ostdeutschen Volkswirtschaft weiter zu vermindern.

c) Die Lohnpolitik, die seit der Jahreswende 1989/90 verfolgt wurde, hat die Fähigkeit der ostdeutschen Volkswirtschaft, sich ohne gewaltige Friktionen an die neuen wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen, stark vermindert. Verdienten die ostdeutschen Arbeitnehmer vor der Maueröffnung nur sieben Prozent des Westeinkommens, stieg diese Relation durch die kräftigen Lohnerhöhungen noch vor der Wiedervereinigung auf 17 Prozent und erhöhte sich nach der Einführung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion bis Ende 1990 weiter auf über 40 Prozent⁹. Darüber hinaus sehen beispielsweise die Tarifvereinbarungen der Metallindustrie vom Frühjahr 1991 vor, daß sich bis Ende des Jahres 1994 die ostdeutschen Tariflöhne an das westliche Niveau anpassen. Ein Jahr später soll dies dann für alle tariflichen Nebenleistungen gelten. Werden diese Vereinbarungen von anderen Branchen übernommen, liegen die Arbeitskosten in der ostdeutschen Industrie bei 85 Prozent des Westniveaus¹⁰. Sie entsprechen nicht dem westlichen Niveau, weil dort die Effektivverdienste 15 Prozent über dem Tarif liegen. Steigen die Löhne im Westen bis 1995 jährlich um fünf Prozent, dann erhöhen sich die Tariflöhne im Osten um mindestens 25 Prozent. Wenn nur 50 Prozent der Arbeitsplätze in der ostdeutschen Industrie erhalten bleiben sollen, müßte die Produktivität um über 500 Prozent wachsen¹¹ – eine ganz und gar unrealistische Vorstellung.

Die eigentlich spannende Frage ist aber, wie in den alten Bundesländern auch, weshalb es zu solchen lohnpolitischen Übertreibungen kommen konnte, die die Anpassungskapazität der (ost-)deutschen Volkswirtschaft stark verringerten und die Anpassung an die neuen wirtschaftlichen Gegebenheiten sehr kostspielig werden lassen. Solche lohnpolitischen Aktivitäten, die das Beschäftigungsziel aus dem Auge verlieren, sind immer dann wahrscheinlich, wenn die Tarifvertragsparteien die Folgen ihres Tuns nur teilweise selbst tragen müssen, also

7 Vgl. Gerlinde Sinn/Hans-Werner Sinn, Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, Tübingen 1991, S. 147.

8 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Lohn- und Arbeitsmarktprobleme in den neuen Bundesländern (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Wirtschaft, Nr. 75), Bonn 1991, S. 20.

9 Vgl. G. Sinn/H.-W. Sinn (Anm. 7), S. 147; Wolfgang Franz, Im Jahr danach – Bestandsaufnahme und Analyse der Arbeitsmarktentwicklung in Ostdeutschland (Diskussionsbeiträge des Sonderforschungsbereichs 178, Nr. 159), Konstanz 1991, S. 12f.

10 Vgl. G. Sinn/H.-W. Sinn (Anm. 7), S. 147.

11 Vgl. ebd., S. 150.

externe Effekte vorliegen. Genau dies war und ist in den neuen Bundesländern noch viel stärker als in den alten der Fall.

1. Die Treuhandanstalt als Eigentümerin der ostdeutschen Unternehmungen leistet in Tarifauseinandersetzungen viel weniger Widerstand als dies private Eigentümer für gewöhnlich tun, weil sie nicht mit dem eigenen Vermögen haftet, sondern letztlich der Steuerzahler die Zeche bezahlt. Doch selbst wenn die Treuhandanstalt nicht mit „fairen“ Löhnen sympatisiert hätte¹² und den Steuerzahler hätte schonen wollen, konnte sie sich auch überzogenen Lohnforderungen kaum widersetzen, weil der politische Druck sehr stark war, die Löhne in Ost und West möglichst schnell einander anzugleichen, um die befürchtete Ost-West-Wanderung zu verhindern.

2. Selbst wenn die ostdeutschen Arbeitnehmer erkannt hätten, daß hohe Lohnabschlüsse die Überlebenschancen ihrer Unternehmungen stark verringerten, war es für sie nicht notwendigerweise irrational, sich einer solchen Lohnpolitik zu widersetzen. Wegen des politischen Drucks auf die Treuhandanstalt konnten sie nämlich hoffen, zumindest vorübergehend von dieser finanziert zu werden. Sie versuchten nicht nur die Quasi-Rente in Form der Subventionen durch die Treuhandanstalt abzuschöpfen¹³, sie schufen mit den hohen Lohnabschlüssen auch die Bedingungen für eine hohe Arbeitslosenunterstützung für den Fall, daß die Unternehmung doch nicht überlebt.

II. Wege zur Verringerung der Arbeitslosigkeit

Die Ursachen der Arbeitslosigkeit in Ost- und Westdeutschland sind also nicht wirklich verschieden. In beiden Fällen waren es gravierende Datenänderungen und eine völlig unzureichende Anpassungskapazität, die dazu beitrugen, daß sich die Unterbeschäftigung zu einer Massenarbeitslosigkeit auswuchs. Da die Arbeitslosigkeit, wie die wachsende Zahl von Langzeitarbeitslosen zeigt, immer stärker hysterische Züge aufweist, sind traditionelle Beschäftigungsprogramme, die auf expansive makropolitische Aktivitäten setzen, weitgehend obsolet. Sie verpuffen im wesentlichen in einem Anstieg des allgemeinen Preisniveaus,

12 Vgl. W. Franz, (Anm. 9), S. 22.

13 Vgl. ebd., S. 26.

ohne die Beschäftigung wirklich zu steigern. Damit ist aber auch klar, wo eine effiziente Beschäftigungspolitik ansetzen muß: Es muß zunächst einmal darum gehen, die starren relativen Preise auf den Arbeitsmärkten flexibler zu gestalten. Wenn dieser Weg allerdings versperrt oder nur bedingt gangbar sein sollte, besteht immer noch die Möglichkeit, sich über niedrigere Kapitalnutzungskosten und eine höhere Produktivität der Produktionsfaktoren an die neuen wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen.

1. Flexibilität der relativen Preise

Die Misere auf dem ost- und westdeutschen Arbeitsmarkt wird sich nur dann nachhaltig bessern, wenn die Renditen für das von den Unternehmern investierte Kapital steigen. Dies wird immer dann der Fall sein, wenn die realen Arbeits- und/oder Kapitalkosten sinken. Damit sich die realen Arbeitskosten verringern, müssen aber die Beschäftigten („insider“) auf reale Einkommensvorteile zugunsten der Arbeitslosen („outsider“) verzichten. Es muß also nach Mitteln und Wegen gesucht werden, die Reallöhne flexibler zu gestalten.

1. Ein erster Vorschlag sieht vor, allen oder auch nur einem Teil der Unternehmungen – vor allem in den neuen Bundesländern – Lohnsubventionen zu gewähren¹⁴. Damit werden die Arbeitskosten auf ein niedrigeres Niveau heruntersubventioniert. Es soll vermieden werden, daß Unternehmungen aus dem Markt ausscheiden, die zwar bei der gegenwärtigen Entwicklung von Löhnen und Arbeitsproduktivität nicht mehr auf ihre Kosten kommen, bei niedrigeren Arbeitskosten aber noch wettbewerbsfähig sind. Damit scheint man das Ei des Kolumbus gefunden zu haben, reduziert man doch die Arbeitskosten der Unternehmungen, ohne die Einkommen der Arbeitnehmer zu verringern. Gleichzeitig verhindert man, daß die spezifischen Qualifikationen der Arbeitnehmer entwertet werden, der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen erhöht wird und damit die Arbeitslosigkeit dauerhaft hoch bleibt.

Es ist offensichtlich, daß diese beschäftigungspolitische Strategie nicht wirklich ursachenadäquat ist, sondern nur an Symptomen kuriert. Da der eigentliche Grund für die zunehmenden Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt darin liegt, daß sich Löhne und Arbeitsproduktivität auseinanderent-

14 Vgl. George Akerlof u. a., East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union (Paper presented at the Conference of the Brookings Panel on Economic Activity, Washington, D. C.), 1991.

wickeln, sind Lohnsubventionen letztlich nur erfolgreich, wenn sie entweder das Wachstum der Löhne bremsen oder das der Produktivität beschleunigen. Sie tun aber weder das eine noch das andere. Indem sie die Entstehung von Arbeitslosigkeit verhindern, beseitigen sie ein wichtiges Instrument zur Mäßigung der gewerkschaftlichen Lohnpolitik. Es sind nicht mehr die Arbeitslosen, sondern die Steuerzahler, die den Preis einer falschen Tarifpolitik entrichten müssen. Wenn die Gewerkschaften ihre Chance richtig erkennen, werden sie die staatlichen Zuschüsse zu den Arbeitskosten ihren Mitgliedern zukommen lassen, indem sie im Ausmaß der Subventionen höhere Löhne fordern. Die Unternehmungen werden von der Lohnkostenseite her nicht entlastet.

Gegen Lohnsubventionen können aber grundsätzlich auch alle Argumente vorgebracht werden, die allgemein gegen die Gewährung von Subventionen ins Feld geführt werden¹⁵. Sie ermöglichen nicht nur, daß strukturschwache Unternehmungen temporär überleben, sondern verdecken auch, daß die geschützten Arbeitsplätze eigentlich unrentabel sind und verhindern so, daß sich die wirtschaftlichen Akteure an die veränderten realen Gegebenheiten möglichst schnell anpassen. Daneben verhindern sie, daß die Arbeitnehmer dieser überkommenen Branchen abwandern und möglichst schnell in neue zukunftssträchtige Qualifikationen investieren können. Somit beschleunigen sie das Wachstum der Arbeitsproduktivität nicht, sie behindern es vielmehr. Schließlich steht zu befürchten, daß auch diese Art von Subventionen nicht zeitkonsistent ist, da der politische Druck im allgemeinen verhindert, daß sie wirklich zu dem angekündigten Zeitpunkt abgeschafft werden.

2. Damit muß man an der wenig effizienten Arbeitsmarktordnung selbst ansetzen, wenn man die relativen Preise auf den Arbeitsmärkten flexibler gestalten will. Es geht im wesentlichen darum, den ordnungspolitischen Rahmen auf den Arbeitsmärkten so umzugestalten, indem man entweder dereguliert oder aber besser reguliert, daß er zu besseren Ergebnissen beiträgt. Die Deregulierungskommission hat eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, wie man den gesamtdeutschen Arbeitsmarkt funktionsfähiger gestalten kann¹⁶.

Die wichtigsten Vorschläge sind: Die Verbandstarifverträge können zumindest im Notfall und

¹⁵ Vgl. Horst Siebert/Henning Klodt, Qualifizierungsgutscheine: Eintrittskarten in den Arbeitsmarkt (Kieler Diskussionsbeiträge 175), Kiel 1991, S. 7f.

¹⁶ Vgl. Deregulierungskommission, Marktöffnung und Wettbewerb. Zweiter Bericht, März 1991, S. 253-274.

auf Zeit durch Betriebsvereinbarungen abbedungen werden. Durch eine solche Öffnungsklausel wird zumindest ganzen Betrieben das Recht eingeräumt, sich mit niedrigeren Lohnabschlüssen zufriedenzugeben, wenn die Existenz des Betriebs auf dem Spiel steht, durch geringere Löhne aber gesichert werden kann. In dieselbe Richtung zielt auch der Vorschlag, Langzeitarbeitslose für maximal drei Jahre untertariflich zu bezahlen.

Der Kündigungsschutz sollte gelockert werden, indem man beim allgemeinen Kündigungsschutz die sozialen Gesichtspunkte bei betriebsbedingten Kündigungen näher präzisiert und Behinderte zwischen dem besonderen und allgemeinen Kündigungsschutz wählen können. Daneben wird vorgeschlagen, den Kündigungsschutz bei Betriebsübernahme zu lockern, indem man dem Erwerber des Betriebs auch die Möglichkeit einräumt, die Belegschaft zu verkleinern. Gleichzeitig sollte man den Spielraum vergrößern, Zeitverträge auch ohne besondere Begründung abzuschließen. Alle diese Vorschläge würden dazu beitragen, die Arbeitskosten für die Unternehmungen zu verringern und die Nachfrage nach Arbeitskräften zu erhöhen.

Schließlich sollte der Staat weitestgehend darauf verzichten, die abgeschlossenen Tarifverträge für allgemeinverbindlich zu erklären. Gleichzeitig kann privaten Unternehmungen auch die Möglichkeit eingeräumt werden, den Arbeitgeberverbänden fernzubleiben oder auch auszutreten. Damit könnten sowohl arbeitslose Arbeitnehmer zu niedrigeren Löhnen eine Arbeit finden als auch der Widerstand der Arbeitgeber in Tarifauseinandersetzungen zunehmen. Die Selbstdisziplin der Tarifvertragsparteien würde steigen, die Lohnstruktur wesentlich differenzierter ausfallen¹⁷.

3. Es ist allerdings mehr als unwahrscheinlich, daß es gelingen könnte, solche Vorschläge in die Tat umzusetzen und die inflexiblen Strukturen auf dem Arbeitsmarkt beschäftigungswirksam aufzubrechen. Die Macht der Arbeitsplatzbesitzer („insider“) auf den Arbeitsmärkten reicht aus, dies zu verhindern. Somit muß nach Ersatzlösungen Ausschau gehalten werden.

a) Seit einiger Zeit wird nun ein Vorschlag, der aus den fünfziger Jahren stammt und damals von Teilen der Gewerkschaften durchaus positiv diskutiert wurde, neu belebt: Die Einführung von Inve-

¹⁷ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (Anm. 8), S. 30.

stivlöhnen¹⁸. Dabei verzichten die Arbeitnehmer darauf, daß ihnen der gesamte vereinbarte Lohn bar ausbezahlt wird. Ein Teil des Lohnes wird den Unternehmungen für investive Zwecke langfristig zur Verfügung gestellt. Die Arbeitnehmer erwerben somit Anteile am eigenen Unternehmen.

Dieser Vorschlag trägt nun aber nicht wirklich dazu bei, die gegenwärtigen Probleme auf den deutschen Arbeitsmärkten zu lindern. Auch Investivlöhne verringern die lohnbedingten Belastungen der Unternehmungen nicht; die einmal vereinbarten Lohnabschlüsse schlagen voll auf die Arbeitskosten durch. Die Unternehmungen schieben lediglich zwischen zwei Formen der Entlohnung um: Die zunächst einbehaltenen Lohnbestandteile müssen spätestens dann ausbezahlt werden, wenn die Arbeitnehmer ihre Beteiligungen einlösen. Dem Problem nicht vollbeschäftigungskonformer Löhne wird so nicht wirksam begegnet.

b) Eine erfolversprechendere Variante möglicher Beteiligungsmodelle stellen demgegenüber Gewinnbeteiligungspläne dar¹⁹. Neben einem sicheren Grundlohn erhalten die Arbeitnehmer einen prozentualen Anteil am Gewinn der Unternehmung. Die Tarifvertragsparteien verhandeln nicht mehr über den Lohnsatz, sondern über die Höhe des sicheren Grundlohnes und über die Höhe des Gewinnanteils. Ein höherer Beteiligungssatz beeinflußt die Beschäftigung nicht negativ. Geht es den Unternehmungen gut, werden die Arbeitnehmer automatisch an der günstigen wirtschaftlichen Entwicklung beteiligt, befinden sie sich allerdings in einer kritischen Lage, verbessern die Arbeitnehmer ihre eigenen Beschäftigungschancen, weil die allein beschäftigungsrelevanten Grundlöhne die Unternehmungen von der Kostenseite her entlasten. Die Einführung einer Gewinnbeteiligung verbessert somit auf alle Fälle die Situation am Arbeitsmarkt.

Die Einführung solcher Gewinnbeteiligungspläne dürfte allerdings auf den erbitterten Widerstand der beschäftigten Arbeitnehmer und damit auch der Gewerkschaften stoßen²⁰: Da solche Beteili-

gungsmodelle die Zahl der Beschäftigten erhöhen, werden zunächst einmal die Stücke des lohnpolitischen Kuchens für die bisher schon beschäftigten Arbeitnehmer kleiner. Die Effektivverdienste dieser „insider“ verringern sich, ihr Widerstand wird groß sein. Diese negative Einstellung dürfte durch die Gewerkschaften noch verstärkt werden, sehen sie doch die Gefahr, daß es zu dezentralen Tarifverhandlungen und individuelleren Tarifverträgen kommt.

c) Vor allem die Misere auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt hat zu dem interessanten Vorschlag eines sog. Sozialpaktes geführt²¹. Danach verzichten die ostdeutschen Arbeitnehmer auf die im Frühjahr 1991 beschlossenen zukünftigen Lohnsteigerungen und lassen die Tariflöhne in den nächsten vier Jahren nur mit den westdeutschen Lohnerhöhungen wachsen. Damit erhöhen sie die Überlebenschancen vieler ostdeutscher Unternehmungen und sichern ihre Arbeitsplätze. Als Ausgleich für diesen Lohnverzicht erhalten sie Beteiligungen am bisher noch nicht privatisierten, ehemals volkseigenen Vermögen.

Obwohl mit einem solchen Sozialpakt positive Beschäftigungseffekte erzielt werden könnten, stellt sich auch hier die Frage, ob es gelingt, das „insider-outsider-Problem“ zu lösen. Die Anreize eines rational handelnden Arbeitnehmers, dessen Unternehmung noch der Treuhandanstalt gehört, auf einen solchen Sozialpakt einzugehen, sind eher gering²². Solange die Treuhandanstalt keine endgültige Entscheidung trifft, die Unternehmung stillzulegen, hat die Lohnentwicklung keinen Einfluß auf die Beschäftigung in dieser Unternehmung. Die Beschäftigungslage ist möglicherweise sogar besser, wenn es gelingt, die Privatisierung hinauszuschieben, weil man dann hoffen kann, daß der Staat Eigentümer bleibt. Gehen die Arbeitnehmer jedoch auf den Sozialpakt ein, verzichten sie auf nahezu sichere Lohnerhöhungen und tauschen sie gegen Anteile an Unternehmungen, deren Wert unsicher ist. Aber selbst, wenn sie der Meinung sind, daß eine Entlassung unvermeidbar ist, handeln die Arbeitnehmer nicht irrational, wenn sie auf den ausgehandelten Lohnerhöhungen bestehen, weil sich die Unterstützungsleistungen der Arbeitslosenversicherung nach der letzten Höhe der Lohneinkommen richten.

18 Vgl. Jochen Michaelis/Alexander Spermann, Investivlohn, Sozialpakt für den Aufschwung, Gewinnbeteiligung – Lösungen für Ostdeutschland?, in: Wirtschaftsdienst, 71 (1991), S. 614f.

19 Vgl. Martin Weitzman, The Simple Macroeconomics of Profit-Sharing, in: American Economic Review, 75 (1985), S. 937–953.

20 Vgl. Norbert Berthold, Institutionelle Innovationen in der Sozialpolitik – Ein erfolversprechender Weg zum Abbau wohlfahrtsstaatlicher Ineffizienzen?, in: Peter Oberender/Manfred Streit (Hrsg.), Soziale und ökologische Ordnungspolitik in der Marktwirtschaft, Baden-Baden 1990, S. 51–53.

21 Vgl. G. Sinn/H.-W. Sinn (Anm. 7), S. 185 ff.

22 Vgl. J. Michaelis/A. Spermann (Anm. 18), S. 619.

2. Förderung von Sachkapital und von innovativen Aktivitäten

Wenn es schon nicht gelingt, die relativen Preise auf den ost- und westdeutschen Arbeitsmärkten flexibler zu gestalten, kann man jedoch versuchen, die arbeitsmarktpolitische Misere über niedrigere Kapitalnutzungskosten zu verringern. Eine so steigende Rendite begünstigt die Bildung von Sachkapital, trägt zu einer vermehrten Anwendung neuen technischen Wissens bei, schafft mehr Arbeitsplätze und paßt die Arbeitsproduktivität an die hohen Reallöhne an.

Hohe reale Zinsen, beträchtliche Anpassungskosten wegen staatlicher Regulierungen bei Investitionsprojekten – vielfältige behördliche Mitsprache- und Einspruchsrechte – und erhöhte Marktrisiken wegen verkürzter Produktlebenszyklen haben in den letzten Jahren die Kapitalnutzungskosten in den alten Bundesländern beträchtlich erhöht, die Ertragserwartungen verringert und die Bildung von Eigen- und Risikokapital gehemmt. Die Situation in den neuen Bundesländern ist um ein Vielfaches schwieriger, da – zusätzlich zu den hohen Zinsen – die Eigentumsfrage noch immer nicht befriedigend gelöst ist, die Infrastruktur im Verkehrs- und Kommunikationsbereich sich in einem miserablen Zustand befindet und es nach wie vor an einer leistungsfähigen öffentlichen Verwaltung fehlt. Es ist deshalb notwendig, Maßnahmen zu ergreifen, mit denen die Ertragsbedingungen verbessert, die Kapitalnutzungskosten gesenkt und die Bildung von Eigenkapital in den Unternehmungen erhöht werden.

Den zweifellos wichtigsten Beitrag zur Senkung der Kapitalnutzungskosten würden die staatlichen Gebietskörperschaften leisten, wenn sie sich endlich dazu durchringen könnten, ihre ausufernde Verschuldung zu begrenzen. Wenn sie die Kapitalmärkte weniger in Anspruch nehmen, besteht auch wieder ein Spielraum für Zinssenkungen. Daneben würde eine steuerliche Entlastung der Einkommen und Gewinne, also der Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer, nicht nur die Ertragserwartungen verbessern, sondern auch die Investitionsrisiken verringern und Anreize zur vermehrten Bildung von Eigen- und Risikokapital schaffen und so zu innovativen unternehmerischen Aktivitäten führen.

In den neuen Bundesländern existiert mittlerweile ein recht umfangreiches Förderprogramm, das mithelfen soll, die ostdeutsche Wirtschaft schneller und mit geringeren Friktionen umzustrukturieren. Man setzt dabei auf die private Investitionstätigkeit und fördert sie nicht nur über Existenzgrün-

dungsprogramme sowie Zuschüsse und Steuerhilfen für private Investitionen, sondern auch über öffentliche Investitionen im Verkehrsbereich und in der Telekommunikation, aber auch über vereinfachte Verwaltungsverfahren. So werden beispielsweise das Investitionsprojekt von Opel in Eisenach (750 Mio. DM) zu 60 Prozent und das Projekt von VW in Zwickau (fünf Mrd. DM) zu 40 Prozent öffentlich gefördert. Daneben übernimmt die Treuhandanstalt oft die Kosten für Sozialpläne, Qualifikation der verbleibenden Arbeitnehmer, Modernisierung der Produktionsanlagen und Beseitigung der ökologischen Altlasten. Es verwundert deshalb nicht, wenn bei einer so weitgehenden Sozialisierung der Investitionsrisiken bisweilen die Meinung vertreten wird, daß inzwischen ein Förderniveau erreicht sei, das sich kaum mehr sinnvoll steigern lasse²³. Werden die Kapitalnutzungskosten zu stark gesenkt, besteht die Gefahr, daß die Produktion zu kapitalintensiv ausfällt und zu wenig Arbeitsplätze geschaffen werden.

Diese Situation dürfte aber im Westen der Bundesrepublik noch nicht erreicht sein. Es kann deshalb nicht schaden, sich Gedanken darüber zu machen, wie die Kapitalnutzungskosten durch flexiblere Arbeitszeiten gesenkt werden können. Je besser es gelingt, die individuellen Arbeitszeiten von der Betriebszeit abzukoppeln, desto intensiver können die Sachkapazitäten genutzt werden. Werden solche Regelungen auf freiwilliger Basis zwischen Arbeitnehmern und Unternehmungen ausgehandelt, leisten sie nicht nur einen Beitrag zur Lösung des Arbeitsmarktproblems, sie erhöhen auch die gesellschaftliche Wohlfahrt.

3. Erhöhung der Produktivität des Faktors Arbeit

Wenn es nicht gelingt, die relativen Preise auf den deutschen Arbeitsmärkten flexibler zu gestalten und auch eine Politik, die darauf setzt, die Kapitalnutzungskosten zu senken, an erkennbare Grenzen stößt, bleibt lediglich der Weg, die Arbeitsproduktivität an die hohen Reallöhne heranzuführen, so daß eine Beschäftigung bei den gegebenen Löhnen wieder rentabel wird. Es ist damit nicht nur für die neuen Bundesländer, sondern für ganz Deutschland notwendig, eine konsequente Politik der Qualifizierung der Arbeitnehmer zu verfolgen. Damit würde nicht nur die Gefahr neuer Arbeitslosigkeit verringert, es würden auch die Chancen der Langzeitarbeitslosen verbessert, wieder eine Beschäftigung zu finden.

23 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (Anm. 8), S. 41.

Für den ostdeutschen Arbeitsmarkt vertreten viele inzwischen die Meinung, daß man diesen Anforderungen an die Ausbildung der Arbeitnehmer am besten gerecht wird, wenn man sie in Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften beschäftigt. Die Arbeitnehmer in den Beschäftigungsgesellschaften sollen in Bereichen tätig werden, die im öffentlichen Interesse liegen, z.B. Umweltschutz oder kommunale Infrastruktur. Die Qualifizierungsgesellschaften sind demgegenüber organisatorisch selbständige Schulungseinrichtungen, die helfen sollen, die berufsspezifischen Fähigkeiten der Arbeitslosen zu verbessern. Zumindest sollen sie verhindern, daß berufliche Fertigkeiten verloren gehen.

Es ist offensichtlich, daß weder Beschäftigungs- noch Qualifizierungsgesellschaften den gewünschten Erfolg haben können. Da die Beschäftigungsgesellschaften keine berufsspezifischen Fertigkeiten vermitteln, sind sie mit den bekannten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vergleichbar. Die Erfahrung in den alten Bundesländern mit diesen Maßnahmen hat aber gezeigt, daß nur sehr wenige Arbeitnehmer auf diesem Weg in ein normales Arbeitsverhältnis kommen. Das negative Urteil gilt aber auch für die Qualifizierungsgesellschaften. Dies wird einsehbar, wenn man bedenkt, daß die ostdeutschen Arbeitnehmer vor allem qualifikatorische Defizite aufweisen, weil sie die beruflichen Erfahrungen zumeist an einem veralteten Kapitalstock erworben haben, das Qualifizierungsprofil im allgemeinen sehr schmal ist und sowohl die organisatorischen als auch sozialen Anforderungen an die Qualifikation in einer Planwirtschaft ganz andere waren. Marktvertretbare Qualifikationen kann man aber im allgemeinen nur durch „training on the job“ auf Arbeitsplätzen erwerben, die dem Wettbewerb ausgesetzt sind, und nicht durch praxisferne Weiterbildungsmaßnahmen, die nur die alten Strukturen des industriellen Sektors reproduzieren²⁴.

Es wurde deshalb für die neuen Bundesländer ein System sogenannter Qualifizierungsgutscheine vorgeschlagen²⁵. Grundsätzlich scheint diese Form einer Qualifizierungsoffensive aber auch geeignet, den Ausbildungsdefiziten der arbeitslosen westdeutschen Arbeitnehmer, insbesondere der Langzeitarbeitslosen, zu begegnen. Mit diesem System der Qualifizierungsgutscheine sollen für die Unternehmungen gewisse Anreize geschaffen werden, verstärkt arbeitslos gewordene

Arbeitnehmer auszubilden, indem man den ausbildenden Unternehmungen einen Teil der Einarbeitungskosten ersetzt.

Der Vorschlag sieht vor, daß jeder Arbeitnehmer, der seit einem Monat ohne Arbeit ist, vom Arbeitsamt einen Qualifizierungsgutschein in Höhe eines bestimmten Wertes erhält, den er in monatliche Teile stückeln kann. Der Gegenwert der einzelnen Coupons darf aber nicht höher sein als die Arbeitslosenunterstützung. Damit wird verhindert, daß Scheinfirmen entstehen, die nur die staatliche Unterstützung kassieren wollen. Der Arbeitnehmer kann diese Gutscheine bei Unternehmungen der eigenen Wahl in ganz Deutschland, aber auch bei den Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften einreichen und legt sich zumindest für einen Monat fest, sich dort ausbilden zu lassen. Es ist allerdings nicht erlaubt, die Gutscheine bei der Unternehmung vorzulegen, die den Arbeitnehmer vor der Entlassung beschäftigt hat. Jeder Arbeitnehmer wird verpflichtet, später einen Teil des Betrages zurückzuzahlen. Er wird deshalb bemüht sein, die Gutscheine sorgfältig einzusetzen, um eine gute Ausbildung zu erhalten.

Die Vorteile eines solchen Systems von Qualifizierungsgutscheinen sind offensichtlich: Den Arbeitnehmern werden durch ein „training on the job“ marktverwertbare Fähigkeiten vermittelt. Damit setzen sie aber an der eigentlichen Ursache der Arbeitslosigkeit – der Lücke zwischen Reallöhnen und Arbeitsproduktivität – an, fördern den strukturellen Wandel und helfen, in den neuen Bundesländern die unumgängliche Anpassungskrise schneller und leichter zu überwinden. Allerdings hat auch dieser Vorschlag mit zumindest zwei Problemen zu kämpfen: Zunächst einmal muß auch hierbei das bekannte insider-outsider-Problem gelöst werden. Die beschäftigten Arbeitnehmer können nämlich auch diese staatlichen Zuschüsse in den Lohnverhandlungen abschöpfen; damit wäre der Entlastungseffekt für die Gesamtheit der Unternehmungen wieder dahin. Daneben ist auch bei diesem Vorschlag das Problem nicht wirklich gelöst, daß die staatlichen Unterstützungen nach dem geplanten Auslaufen des Systems von Qualifizierungsgutscheinen weiter aufrechterhalten bleiben, weil sich die Lage auf den Arbeitsmärkten möglicherweise noch nicht grundlegend verändert hat. Da Arbeitnehmer wie Arbeitgeber ein Interesse an solchen staatlichen Unterstützungszahlungen haben, ist diese Möglichkeit sogar eher wahrscheinlich.

24 Vgl. H. Siebert/H. Klodt (Anm. 15), S. 9.

25 Vgl. ebd., S. 11–14.

III. Maßgaben für die Politik

land schafft und den Zugang zu den Güter- und Faktormärkten wirklich offenhält.

Der Misere auf dem deutschen Arbeitsmarkt kann nur dann effizient zu Leibe gerückt werden, wenn man, statt an Symptomen zu kurieren, an der eigentlichen Ursache ansetzt: der unzureichenden Anpassungskapazität der deutschen Volkswirtschaft. Es muß daher alles getan werden, um die relativen Preise flexibler und die Produktionsfaktoren mobiler zu gestalten. Die richtigen Ansatzpunkte sind – neben einer Reform der überkommenen Arbeitsmarktordnung und einer marktorientierten Qualifizierung der Arbeitskräfte – ein effizientes Angebot an öffentlicher Infrastruktur sowie eine konsequente Ordnungspolitik, die eindeutige Eigentumsverhältnisse in ganz Deutsch-

Wenn es gelingt, die erheblichen Hindernisse zu überwinden, die einer Umsetzung dieser Vorstellungen im Wege stehen, löst man nicht nur das gegenwärtige Problem der Arbeitslosigkeit, sondern schafft auch die Voraussetzungen dafür, daß sich der Wohlstand in Deutschland in Zukunft positiv entwickelt. Es wird dann nämlich für die international mobilen Produktionsfaktoren, insbesondere Human- und Sachkapital, wieder lukrativer, sich verstärkt in Deutschland niederzulassen. Damit erhöhen sich nicht nur die Einkommen der relativ immobilien Faktoren in Deutschland, es bestehen auch gute Chancen, daß sich die Lebensverhältnisse im Osten und Westen Deutschlands schneller einander annähern.

Tarifpartnerschaft im vereinten Deutschland

Die Bedeutung der Arbeitsmarktorganisationen für die Einheit der Arbeits- und Lebensverhältnisse

I. Bewährungsprobe der Tarifautonomie

Der Staatsvertrag zur Errichtung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion (WWSU; vom 18. Mai 1990) und der Einigungsvertrag (vom 31. August 1990) haben nicht nur die staatliche Einheit Deutschlands wiederhergestellt, sondern auch den rechtlichen Ordnungsrahmen der „Sozialen Marktwirtschaft“ in den neuen Bundesländern zur Geltung gebracht¹. Der wirtschaftliche Anpassungsprozeß und die Erfüllung der in diese Ordnung gesetzten Erwartungen auf Wohlstand, Chancengleichheit, soziale Sicherheit und Umweltqualität für alle werden nun zu einer Bewährungsprobe für die zentralen Ordnungselemente der Sozialen Marktwirtschaft. Dabei besteht die Gefahr, daß Fehleinschätzungen, (sachlich oder zeitlich) überzogene Erwartungen, vernachlässigte Voraussetzungen der Leistungsfähigkeit dieser Ordnung und/oder die Nichtbeachtung des Zusammenwirkens der einzelnen wesentlichen Ordnungselemente zu vorschnellen Urteilen, zu ordnungspolitischen Irrtümern und unter Umständen zu Ordnungskorrekturen führen, die gerade die erfolgreiche Balance der Gesamtordnung der Sozialen Marktwirtschaft beseitigen.

Der Stimmungsumschwung in der Bevölkerung der neuen Bundesländer von der Euphorie bei der Einführung der DM am 1. Juli 1990 zu der bitteren Erfahrung der Abwärtsspirale von Produktion und Beschäftigung bis zur Jahreswende 1991/92 und auch die nun teilweise erkennbare Sprachlosigkeit, Verunsicherung oder auch ein zunehmender Hang zu Aktionismus für den Aufschwung Ost bei Politi-

kern verweisen auf einen Vertrauensverlust in das Wirken der Kräfte des Marktes und der Anreize einer Wettbewerbsgesellschaft. Jetzt (schon) an den Kräften der Marktwirtschaft zu zweifeln, ist aber sicherlich nicht gerechtfertigt, weil in den neuen Bundesländern unter anderem die Voraussetzungen marktwirtschaftlicher Leistungsfähigkeit nicht gegeben waren bzw. sind (z. B. ungelöste Eigentumsprobleme), weil die Abhängigkeit der Leistungsfähigkeit des Marktes von einer funktionsfähigen Verwaltung und Infrastruktur vernachlässigt wurde oder weil schließlich ein Transformations- und Aufholprozeß dieses Ausmaßes in der erwarteten Frist überhaupt als utopisch angesehen werden muß.

Es überrascht nicht, daß mit dem Ausbleiben eines raschen Aufschwungs im Osten nach anderen möglichen Ursachen für ein „Versagen“ der in Westdeutschland so erfolgreichen Ordnung gesucht wurde, obwohl allein von der Rechtskraft des Ordnungsrahmens der Sozialen Marktwirtschaft ein solches „Wirtschaftswunder“ nicht hatte erwartet werden können. Es ist auch verständlich, daß dann (etwa seit April 1991² und verstärkt seit dem Sommer 1991) die Tarifautonomie und die Tarifpolitik für die neuen Bundesländer als Ursachen für den unerwartet massiven und langanhaltenden Produktions- und Beschäftigungsrückgang sowie für den ausbleibenden Aufschwung mit in Betracht gezogen wurden.

Bis zum Ende des Jahres 1991 hat sich in Verbindung mit der Vorlage der ersten Lohnerhöhungsforderungen für 1992 die öffentlich-wissenschaftliche Fachdebatte so auf dieses Erklärungsmuster für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsprobleme in den neuen Bundesländern verdichtet, daß sich weitere Überlegungen zur Diagnose erübrigen würden, wenn über die Gültigkeit von Aussagen auch in der Wissenschaft durch Mehrheiten entschieden werden könnte. Die Vorstellung, daß die

1 So kann der Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom Mai 1990 (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 63 vom 18. Mai 1990, S. 517-544) geradezu als eine erste gesetzliche Zusammenstellung des bislang in vielen Rechtsbereichen und Einzelgesetzen verstreuten Rechts der Wirtschafts- und Sozialordnungskonzeption der Bundesrepublik Deutschland und als Legaldefinition der „Sozialen Marktwirtschaft“ angesehen werden.

2 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Marktwirtschaftlichen Kurs halten. Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer, Sondergutachten vom 13. April 1991.

Tarifpolitik 1990/91 in den neuen Bundesländern, insbesondere mit den von der Produktivitätsentwicklung völlig abgelösten Vereinbarungen über die schrittweise (aber zügige) Angleichung der Tariflöhne an das West-Niveau, mindestens als Mitursache für den Beschäftigungseinbruch und für die ausbleibende (klare) Wende am Arbeitsmarkt anzusehen sei³, fand eine ausgesprochen schnelle und verbreitete Annahme.

Diese Entwicklung der Fachdiskussion über die Bedeutung der Tarifpolitik für die Arbeitsmarktentwicklung im vereinten Deutschland kann verstanden werden als direkte Fortsetzung und Anwendung der kritischen Beurteilung der Tarifautonomie in der westdeutschen ordnungspolitischen Deregulierungsdiskussion und der Erklärung des anhaltend hohen Niveaus der Arbeitslosigkeit in den achtziger Jahren als „Mindestlohnarbeitslosigkeit“ bei zu hohem Tariflohniveau und bei mangelnder Lohndifferenzierung⁴. Im Zusammenhang mit dieser allgemeinen Deregulierungsdiskussion, die auch in der Analyse der wirtschaftlichen Integration Deutschlands dominierend wurde, wird die tarifpolitische Entwicklung im vereinten Deutschland bereits als „Versagen der Tarifautonomie“ beurteilt⁵. Dagegen waren im Frühjahr, als die Stimmung in bezug auf den Aufschwung Ost noch optimistischer war, die Vereinbarungen zur stufenweisen Angleichung der Tariflöhne in Ostdeutschland an das Westniveau in der Presse noch durchweg als Ausdruck „vernünftiger“ Tarifpolitik dargestellt worden.

Die Tarifautonomie als zentrale Säule der sozialen Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung in Deutschland wird – wie alle anderen in den alten Bundesländern entwickelten Institutionen – auch in bezug auf ihren Beitrag zum Einigungsprozeß und zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland zu beurteilen sein. Dieser historische Prozeß ist eine neue, besondere Bewährungsprobe auch für bislang gut funktionierende Regelungen und Institutionen. Sie schließt das Risiko des Scheiterns und damit möglicherweise einen Verlust des bisher gegebenen Vertrauens in die Tarifautonomie ein, ob man das dann bedauern würde oder nicht. Eine solche historische Be-

währungsprobe wirft über die Analyse der Ordnungs- und Zielkonformität sowie der allgemeinen Anpassungsflexibilität der Tarifautonomie hinaus neue wissenschaftliche Fragestellungen auf, denen in diesem Beitrag vorrangig nachgegangen wird.

Der Verfasser ist sich der Problematik bewußt, eine solche Analyse bei einem „schwebenden Verfahren“ zu beginnen, so daß vielfach nur Forschungsbedarf aufgezeigt und noch kaum gesicherte Ergebnisse vorgelegt werden können. Die aktuellen Tarifaueinandersetzungen 1992 belasten ebenfalls einen solchen Versuch, der aber angesichts der eindeutig strukturierten öffentlichen Diskussion über die Tarifautonomie und die Tarifpolitik gerade dann unternommen werden muß, wenn man von dieser Institution der Sozialen Marktwirtschaft Schaden abgewendet und Chancen der Tarifparteien zur nachhaltigen Verbesserung der Lebensverhältnisse in Ostdeutschland offengehalten wissen möchte.

II. Aufbau der Arbeitsmarktorganisationen

1. Ausgestaltung der Tarifautonomie

Die Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. III GG und die damit begründete Tarifautonomie vertrauen die Gestaltung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen den freien Koalitionen der Arbeitnehmer (Gewerkschaften) und der Arbeitgeber (Arbeitgeberverbände) und deren selbstverantwortlichen Vereinbarungen (Tarifverträge) an. Die konkrete Ausgestaltung der Institution „Tarifautonomie“ und ihr tatsächlicher Beitrag zur Gestaltung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen wird u.a. durch die Existenz, die Ordnung und die Verhaltensweisen der Arbeitsmarktcoalitionen bestimmt.

Mit dem Vertragswerk zur Deutschen Einigung konnten zwar die Koalitionsfreiheit (Art. 17, WWSU) und die Autonomie von Tarifvertragsparteien für eine freie Lohnbildung⁶ rechtlich verankert werden. Die Ausfüllung dieser Rechte und damit die funktionsfähige Institutionalisierung der überbetrieblichen Arbeitsbeziehungen zur kollektiven Regelung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen bleiben aber grundsätzlich Angelegenheit

3 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Lohn- und Arbeitsmarktprobleme in den neuen Bundesländern. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft (BMW-Studienreihe, Nr. 75), Bonn 1991.

4 Vgl. Gerhard Fels, Tarifautonomie und Arbeitsmarkt, in: Manfred E. Streit (Hrsg.): Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität. Festschrift für Herbert Giersch, Wiesbaden 1988, S. 211ff.

5 Vgl. BMWi (Anm. 3).

6 Vgl. Staatsvertrag zur Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion. Leitsätze, Teil A, Abschnitt II, Nr. 2 i. V. m. Nr. 5.

der persönlichen Entfaltungsfreiheit der Arbeitnehmer und Arbeitgeber (und ihrer positiven Freiheit, Koalitionen zu bilden bzw. diesen beizutreten, sowie ihrer negativen Koalitionsfreiheit, sich nicht an der Bildung der Koalitionen zu beteiligen bzw. den gebildeten Koalitionen nicht beizutreten). Wie in vielen anderen Bereichen konnte die Implementation der staatlichen Einheit und insbesondere die Umsetzung des Rechts der Sozialen Marktwirtschaft überhaupt nicht oder nicht in der vom Einigungswillen des Volkes bestimmten Schnelligkeit erwartet werden. Die Verwirklichung einer Sozialen Marktwirtschaft in den neuen Bundesländern bedurfte der Unterstützung der im Umgang mit diesem Recht erfahrenen staatlichen Einrichtungen, Kammern und Verbänden, d.h. der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände der alten Bundesländer.

Diese deutschlandpolitische Verantwortung wurde von den beiden Dachverbänden der Arbeitsmarktkoalitionen unmittelbar angenommen, als sich die Bildung einer gemeinsamen Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion abzeichnete⁷. Aufgrund eines Spitzengesprächs (am 9. März 1990) zwischen dem DGB-Vorsitzenden, Ernst Breit, und dem Präsidenten der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Klaus Murmann, wurde in einer „Gemeinsame(n) Erklärung zu einer einheitlichen Wirtschafts- und Sozialordnung in beiden deutschen Staaten“ der politische Einigungswille begrüßt und für die DDR eine Ordnungspolitik gefordert, die marktwirtschaftlichen Prinzipien der freien Preisbildung bei den Unternehmen folgt, in der die Tarifautonomie gilt und frei gebildete unabhängige Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen in einem Gleichgewicht der Kräfte Lohn und Arbeitsbedingungen aushandeln⁸.

2. Vom FDGB zur Einheit freigebildeter und unabhängiger Gewerkschaften⁹

Der FDGB war in der DDR zur zentralistischen Staatsgewerkschaft und zum Transmissionsmecha-

7 Vgl. Horst-Udo Niedenhoff/Manfred Wilke, Der neue DGB (Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik, hrsg. vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 165), S. 20ff.

8 Vgl. Gemeinsame Erklärung des Deutschen Gewerkschaftsbundes und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände zu einer einheitlichen Wirtschafts- und Sozialordnung (BDA Rundschreiben, I/13 vom 12. März 1990).

9 Vgl. zum folgenden auch Peter Seideneck, Die soziale Einheit gestalten – Über die Schwierigkeiten des Aufbaus gesamtdeutscher Gewerkschaften, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/91, S. 3ff.

nismus der SED-Politik geworden¹⁰. Die FDGB-Einzelgewerkschaften waren als Mitglieder des FDGB somit von oben bestimmt und auch finanziell abhängig. Die großen Mitgliederzahlen und die für westliche Länder ungewohnt hohen Organisationsgrade waren kein Indiz für das Vertrauen der Arbeitnehmer. Vielmehr wurden „die totale Diskreditierung des FDGB und seiner Gewerkschaften“¹¹ und die Tatsache, daß die demokratische Wende in der DDR nicht mit dem FDGB, sondern gegen ihn von den Bürgerbewegungen und durch die Abstimmung mit den Füßen herbeigeführt wurde, zu einem entscheidenden Hindernis des Gewerkschaftsaufbaus in den neuen Bundesländern¹².

Zudem dürften die (in der gesamten politischen Linken verbreitete) zunächst zögerliche Haltung der westdeutschen Gewerkschaften gegenüber dem letztlich vom souveränen Volk in der DDR bestimmten Tempo der Vereinigung, die im Zuge der früheren Ost- und Entspannungspolitik betriebene schrittweise Annäherung und partielle Zusammenarbeit zwischen DGB und FDGB sowie die anfängliche Hoffnung auf eine demokratische Reformierung des FDGB und der Strukturen seiner Gewerkschaften den Einstieg und die Gewinnung einer Vertrauensbasis für die DGB-Gewerkschaften im Prozeß der Herstellung der gewerkschaftlichen Einheit belastet haben¹³. Daraus hätte sich eine historische Chance für die Christlichen Gewerkschaftsverbände ergeben können, die jedoch nach den wenigen öffentlich verbreiteten Informationen nicht wahrgenommen werden konnte. Der quantitativen Bedeutung folgend wird die Analyse nur auf die DGB-Gewerkschaften bezogen.

10 Vgl. Joachim Genosko, Die Gewerkschaften im Übergang vom real existierenden Sozialismus zur Sozialen Marktwirtschaft, in: Gerhard Kleinhenz (Hrsg.), Sozialpolitik im vereinten Deutschland I, Berlin 1991, S. 97ff.

11 Reinhard Bispinck/WSI-Tarifarchiv, Tarifbewegungen im 1. Halbjahr 1990, in: WSI-Mitteilungen, 43 (1990), S. 546ff., S. 557. Vgl. auch dies., Auf dem Weg zur Tarifunion – Tarifpolitik in den neuen Bundesländern im Jahre 1990, in: WSI-Mitteilungen, 44 (1991), S. 145ff.; dies., „Alle Dämme gebrochen“? Die Tarifpolitik in den neuen Bundesländern im 1. Halbjahr 1991, in: WSI-Mitteilungen, 44 (1991), S. 466ff.

12 Vgl. Hans Jürgen Arlt/Karl Feldengut/Hans O. Hemmer, DGB-Nöte und Notwendigkeiten, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 42 (1991), S. 351ff.

13 Vgl. „Dokumentation: Der Prozeß der gewerkschaftlichen Einheit“ (Auszüge aus Reden und Entschließungen der 16 DGB-Gewerkschaften), in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 41 (1990), S. 785ff.

Dabei war die von den Einzelgewerkschaften und dem DGB übernommene Aufgabe des Verbandsaufbaus an sich schon groß und schwierig genug. Hinzu kommt noch, daß die Tarifpolitik sowie die in diesem Beitrag nicht berücksichtigten Felder des Aufbaus der betrieblichen Organisation und Interessenvertretung, der arbeitsrechtlichen Beratung und Repräsentation der Mitglieder sowie der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen in der landes- und kommunalpolitischen Willensbildung zunehmend die nur begrenzt verfügbaren Ressourcen gebunden haben.

Die vielfach noch auf mittlere Sicht nicht überwundenen Schwierigkeiten der Herstellung einer gewerkschaftlichen Einheit können vereinfacht und zusammenfassend in den folgenden allgemeinen (auch aus anderen Bereichen bekannten) sowie den in gewerkschaftlichen Strukturen begründeten oder den in unterschiedlichen Einstellungen, Erwartungen und Gewohnheiten der Arbeitnehmer verankerten Faktoren gesehen werden¹⁴:

- Überbetriebliche und betriebliche Funktionäre, ja selbst aktive Mitglieder des FDGB, konnten für den Neuaufbau der Gewerkschaften kaum herangezogen werden, weil sie von den Arbeitnehmern abgelehnt wurden und ihre Erfahrungen aus der FDGB-Zeit für den Neuaufbau nicht verwertbar waren. Wenngleich es nicht darum gehen konnte, „jeden in die Wüste (zu) schicken“¹⁵, wird wohl auch bei den neuen Gewerkschaften die Vergangenheitsbewältigung noch zu einer Fluktuation des Führungspersonals führen können.
- Das von den Einzelgewerkschaften und dem DGB (zunächst in Patenschaften, später in regional abgegrenzten Zuständigkeiten) bereitgestellte Personal war für die notwendigerweise flächendeckende Arbeit extrem knapp und in seiner Arbeit durch die allgemein bekannten Schwächen der infrastrukturellen und arbeitsorganisatorischen Rahmenbedingungen in seiner Wirksamkeit eingeschränkt.
- Die Unterschiede in der Abgrenzung der Organisationsbereiche von FDGB- und DGB-Einzelgewerkschaften führten zum offenen Ausbruch und zur Austragung einer Konkurrenz um die organisatorische Zuständigkeit und um die Mit-

glieder in den neuen Bundesländern; insbesondere war dies der Fall zwischen der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) und der Industriegewerkschaft Bergbau und Energie um die Arbeitnehmer der Energieversorgungsunternehmen sowie zwischen ÖTV und der Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen (HBV) um die Beschäftigten in den Sparkassen. Der Einigungsprozeß hat damit zwar die Notwendigkeit einer innergewerkschaftlichen Diskussion um eine Struktur- und Organisationsreform öffentlich deutlich gemacht, andererseits aber die Problemlösungskapazität (und teilweise auch -bereitschaft) für eine solche Reform, die zu einer Konzentration auf Multibranchengewerkschaften führen könnte¹⁶, vermutlich für mittlere Zeit gebunden.

- Die neue Wirtschafts- und Sozialordnung verlangt von den Arbeitnehmern in den neuen Bundesländern ein extrem hohes Maß an Anpassungsbereitschaft, Umstellungen und Anpassungsleistungen. Daher ist, wenn sie sich der Gewerkschaft zuwenden, von besonders hohen Erwartungen und von einem großen Bedarf an Rat und Hilfestellungen auszugehen. Die Geschäftsstellen der Einzelgewerkschaften und des DGB würden folglich in den neuen Bundesländern eine besondere Personalausstattung benötigen.

Insgesamt hat sich – bei einer bislang allerdings noch hohen Fluktuation – ein bedeutender Mitgliederzuwachs für die DGB-Gewerkschaften (Tabelle 1) ergeben, der zwar nicht der Mitgliedschaft des früheren FDGB (9,6 Mio.) entspricht, aber deutlich über den verbreiteten Erwartungen liegt¹⁷. Es haben sich teilweise erhebliche Gewichtsverschiebungen nach der Mitgliederzahl der Einzelgewerkschaften aufgrund der unterschiedlichen sektoralen bzw. branchenmäßigen Beschäftigungsstrukturen und der unterschiedlichen Organisationsbereitschaft vollzogen; auch das relative Gewicht der Gewerkschaften und das Zahlenverhältnis der Mitglieder in den alten und neuen Bundesländern stellt sich bei den Gewerkschaften teilweise anders dar, als es den üblichen Denkschablonen im Westen entspricht (Tabelle 2).

14 Vgl. P. Seideneck (Anm. 9); H.-U. Niedenhoff/M. Wilke (Anm. 7).

15 „Nicht jeden in die Wüste schicken“. Gespräch mit K.M. Bormann über die Lage der Gewerkschaften in der ehemaligen DDR, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 42 (1991), S. 441 ff.

16 Vgl. insbesondere H.-U. Niedenhoff/M. Wilke (Anm. 7), S. 20 ff.

17 Vgl. Heinz Werner Meyer, Die soziale Einheit gestalten, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 42 (1991), S. 1 ff. und S. 4.

Tabelle 1: Mitglieder der Gewerkschaften in den DGB-Landesbezirken-Ost (in 1000)
Stand: 30. Juni 1991

	IG BSE	IG BE	IG CPK	GdED	GEW	GGLF	HBV	GHK	Leder	IG Med.	IG Met.	NGG	ÖTV	GdP	DPG	GTB	Gesamt ²
Berlin (Ost u. West) und Brandenburg ¹	99,9	75,1	25,4	66,8	58,6	26,8	100,8	16,0	2,1	20,3	200,2	44,4	248,4	33,5	55,8	11,1	1 085,2
Mecklenburg- Vorpommern	42,1	12,2	5,3	31,4	17,4	18,9	40,6	7,6	2,0	3,4	67,4	32,2	133,2	5,0	16,9	3,5	439,2
Sachsen	92,1	105,3	54,3	60,0	43,2	20,0	107,5	33,3	7,0	16,4	365,8	38,2	257,9	8,0	35,3	95,5	1 341,8
Sachsen-Anhalt	61,7	58,7	76,2	38,8	31,1	16,3	63,5	11,8	4,0	5,0	260,5	27,9	135,2	8,7	20,9	6,5	726,8
Thüringen	50,6	27,0	29,1	24,9	26,2	13,3	43,9	23,2	3,9	6,1	195,8	24,8	101,5	4,4	16,1	21,4	612,5
Insgesamt	346,3	278,3	190,5	222,0	176,5	95,3	356,3	91,9	18,9	53,2	989,7	167,5	876,3	59,6	145,0	138,1	4 205,5

1 Für die neuen Mitgliedschaften sind die 291 000 Mitglieder in Berlin-West in Abzug zu bringen.

2 Abweichungen in den Summen ergeben sich aus den Rundungen.

Quelle: DGB – Angaben der Gewerkschaften vom September/Oktober 1991.

Tabelle 2: Organisationsgrad neue DGB-Landesbezirke

Gebiet	Beschäftigtenzahl in 1000 ¹	Mitglieder in DGB-Gewerkschaften (Stand 30. Juni 91) in 1 000	Anteil der Mitglieder an Beschäftigten in Prozent
Berlin-Ost	656		
Brandenburg	1 299		
Berlin ges. + Brandenburg	2 856	1 085	38,0
Mecklenburg-Vorpommern	909	439	48,3
Sachsen	2 276	1 342	59,0
Sachsen-Anhalt	1 378	727	52,8
Thüringen	1 220	613	50,2
Summen ² der neuen Bundesländer (ohne Berlin-West)	7 738	3 915	50,6
Zum Vergleich: alte Bundesländer (incl. Berlin-West)			32,3

1 Arbeitsmarktmonitor IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit) März 1991.

2 Abweichungen in den Summen ergeben sich aus den Rundungen.

Quelle: DGB.

Es stellt eine bedeutende Leistung des DGB und der Einzelgewerkschaften im Vereinigungsprozeß dar, unter den dargestellten Bedingungen den Aufbau freier Gewerkschaftsverbände so weit vorgebracht und die Voraussetzungen für die tarifliche und politische Interessenvertretung der Arbeitnehmer sowie für die Serviceleistungen an die Mitglieder in allen Organisationsbereichen weitgehend flächendeckend geschaffen zu haben. Die Gewerkschaften haben die übernommene ord-

nungspolitische Verantwortung für die Einführung der Institution Tarifautonomie wahrgenommen – soweit dies, wie auch in anderen Politikbereichen, in der gebotenen Eile und unter den gegebenen Bedingungen realistischerweise zu erwarten und durchführbar war. Die Gewerkschaften haben damit (wenigstens) einmal mehr die ihnen im Tarifkonflikt oft abgesprochene Rolle als Ordnungsfaktor in der Sozialen Marktwirtschaft bei der Wiederherstellung der Deutschen Einheit erfüllt.

3. Der Aufbau der Arbeitgeberverbände¹⁸

Auch für die westdeutschen Arbeitgeberverbände bestand im Zuge des deutschen Einigungsprozesses Anfang März 1990 die gemeinsame ordnungspolitische Verantwortung, zusammen mit den Gewerkschaften für die autonome Gestaltung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen im vereinigten Deutschland Sorge zu tragen. Mit der Entscheidung der DDR-Regierung Modrow, bedingt marktwirtschaftliche Strukturen und eine Beteiligung des (auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellten) FDGB an der Festlegung der Arbeitsbedingungen vorzusehen, begann für die Arbeitgeberverbände die Phase des zügigen Aufbaus einer eigenen Organisation auf dem Gebiet der ehemaligen DDR. Der gemeinsame Einstieg der Spitzenverbände der westdeutschen Wirtschaft (Bundesverband der Deutschen Industrie/BDI, Deutscher Industrie- und Handelstag/DIHT, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände/BDA) über ein Westberliner Büro im Februar 1990 differenzierte sich dann in die in der früheren Bundesrepublik gewachsenen funktionalen Säulen mit den Industrie- und Handelskammern, den Industrieverbänden und den Arbeitgeberverbänden. In den neuen Bundesländern wurden bis Ende 1990 flächendeckend Arbeitgeberverbände und überfachliche Landesvereinigungen gegründet und als Vollmitglieder der Bundesvereinigung aufgenommen¹⁹. Dabei wurden die Gründungsbemühungen und die Aufbauarbeit, z. B. bei den Arbeitgeberverbänden der Metall- und Elektroindustrie²⁰, in den neuen Bundesländern materiell und personell insbesondere durch Partnerverbände unterstützt. Bis Ende März 1990 hatten sich die folgenden Partnerschaftsbeziehungen gebildet:

- Verband der sächsischen Metall- und Elektroindustrie und Verein der Bayerischen Metallindustrie,
- Verband der Metall- und Elektroindustrie in Berlin-Brandenburg und Arbeitgeberverband der Berliner Metallindustrie,
- Verband der Metall- und Elektroindustrie Nord (für Mecklenburg-Vorpommern) und Arbeitgeberverband der Metallindustrie Hamburg - Schleswig-Holstein,

- Verband der Metall- und Elektroindustrie in Thüringen und Arbeitgeberverband der hessischen Metallindustrie,
- Verband der Metall- und Elektroindustrie Sachsen-Anhalt und Verein der Metallindustriellen Niedersachsens.

Bis Mitte des Jahres 1990 waren ca. 600 Metallunternehmen und damit etwa 65 Prozent der Metallarbeiter in verbandsangehörigen Betrieben erfaßt. Bis Ende 1990 waren in diesem wichtigen Tarifbereich erste Verbandsfusionen erfolgt: Arbeitgeberverband für die Berliner Metallindustrie und der Arbeitgeberverband der Metall- und Elektroindustrie für Berlin und Brandenburg fusionierten zum neuen Verband der Metall- und Elektroindustrie in Berlin und Brandenburg sowie die Verbände Hamburg - Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern zum neuen Verband Nordmetall. Der Neuaufbau und die Struktur für das vereinte Deutschland mit 16 Mitgliedsverbänden war damit zunächst abgeschlossen.

Der Aufbau der Arbeitgeberverbände stand wie der der Gewerkschaften unter dem Druck des Staatsvertrags zur WWSU, nach dem die „Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie mit Leben erfüllt“ und für „die schon 1990 notwendigen Tarifverhandlungen... in relativ kurzer Zeit... handlungsfähige Strukturen geschaffen werden“ mußten²¹. Wenngleich einige der ersten Flächentarifverträge zur Übertragung der Grundstrukturen des westdeutschen Tarifwerkes auf die „Beitrittsgebiete“ noch von Arbeitgeberverbänden „in Gründung“ unterzeichnet werden mußten²², so waren doch bereits Mitte 1990 die Mindestvoraussetzungen für die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie erfüllt. Dabei hatten sich die frühe Einstellung auf die Vereinigung, die Kooperation der (funktional ausdifferenzierten) Wirtschaftsverbände in der Startphase und die Tatsache positiv ausgewirkt, daß die Arbeitgeberverbände (ungeachtet der späteren inhaltlichen Bewertung) auf bisherige Betriebs- und Kombinatdirektoren für die Mitgliedschaft, Verbandsarbeit und Führungsaufgaben zurückgreifen konnten.

4. Kollektive Arbeitsbeziehungen in den neuen Bundesländern

Der Aufbau der Koalitionen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer hat sich sehr rasch bis zu einem Stand vollzogen, in dem ein tarifpolitisches „Sofortprogramm“ der Übertragung des in mehr als 40 Jah-

18 Vgl. hierzu auch Jürgen Bauer, Aktivitäten des BDI in den neuen Bundesländern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/91, S. 12-19.

19 Vgl. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.), Jahresbericht 1990, Köln 1990.

20 Vgl. Arbeitgeberverband Gesamtmetall (Hrsg.), Geschäftsbericht 1989-1991, Köln 1991, S. 347 ff.

21 J. Bauer (Anm. 18), S. 13.

22 Vgl. R. Bispinck/WSI-Tarifarchiv, Auf dem Weg zur Tarifunion (Anm. 11), S. 147.

ren in den alten Bundesländern entwickelten Systems grundlegender Tarifnormen durch Tarifverhandlungen der Verbände der Sachnahen und Betroffenen aus dem Arbeitsleben möglich wurde. Beide Koalitionen sind grundsätzlich davon ausgegangen, daß die Tarifautonomie²³ ein integraler Bestandteil des Ordnungskonzeptes der Sozialen Marktwirtschaft ist, der eine Schutzfunktion für Arbeitnehmer sowie eine Ordnungs- und Friedensfunktion bei der Gestaltung der Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber durch das Prinzip der Verbands- und Flächentarifverträge übernimmt, wenn eine Gleichberechtigung der Verhandlungspartner (auch in bezug auf Mittel des Arbeitskampfes), Gegnerfreiheit und ein ausgewogenes (tatsächliches) Kräfteverhältnis gegeben sind. Die Tarifparteien haben in der Bewährungsprobe des Einigungsprozesses ein recht klares gemeinsames Bekenntnis zur Institution der Tarifautonomie abgegeben und auf Revisions- und Reformkonzepte, wie sie vor allem in der neoklassisch fundierten Deregulierungsdiskussion aus der Kritik am „Tarifkartell“ vorgetragen werden, verzichtet.

Dennoch wäre es verfehlt anzunehmen, die Tarifparteien würden sich des Wagnisses der Übernahme dieser gesamtdeutschen Verantwortung nicht ebenso bewußt sein, wie Politiker, Parteien, Unternehmer, Hochschullehrer, Arbeitnehmer, die solche Verantwortung irgendwo in den neuen Bundesländern übernommen haben. Niemand, der vor Ort etwas an Erfahrung gewinnen konnte, würde seine Ressourcen, Organisation und Handlungskonzepte für wirklich ausgereift und angemessen halten können; aber ein Abwarten würde vermutlich weit größeren Schaden entstehen lassen.

Für die in den alten Bundesländern bewährte Institution Tarifautonomie sind nach verbreiteter Diagnose der Industrial Relations-Forschung eine Reihe von Faktoren mitentscheidend²⁴, die in den neuen Bundesländern kaum schon gegeben oder so ausgeprägt sein können, wie sie sich in den kollektiven Arbeitsbeziehungen Westdeutschlands ausgebildet haben. Ferner ist nicht auszuschließen, daß sich im vereinigten Deutschland bei einheitli-

chem Recht ein letztlich doch „neues“ historisches System stabiler überbetrieblicher Arbeitsbeziehungen entwickelt:

- Rolle und Funktion von Gewerkschaften einerseits und Arbeitgeberverbänden andererseits bei der Aushandlung der Tarifnormen als Mindestnormen für Einzelarbeitsverträge sind den einzelnen Arbeitnehmern, aber auch den (neuen) Gewerkschaftsfunktionären in den neuen Bundesländern noch wenig bewußt; die einzel- und gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge zwischen Tariflöhnen, Beschäftigung und Preisen sind auch im Westen ständiger Gegenstand des Streites der Experten. Die Möglichkeiten einer „rationalen“ Willensbildung sind in den Gewerkschaften der neuen Bundesländer vergleichsweise begrenzt.
- Sieht man die Forderung der Gegnerunabhängigkeit der Tarifparteien nicht nur formalrechtlich, kann bezweifelt werden, daß die Arbeitgebervertreter bei den ersten Verhandlungen in den neuen Bundesländern wirklich die kollektive Funktion des Arbeitgebers konsequent übernehmen konnten (oder wollten), die man mit Götz Briefs darin sehen kann, die Kosten der Produktion unter Druck zu halten.
- Die Tarifverhandlungen für Ostdeutschland werden vielfach als „ferngesteuert“ oder als „Stellvertreterverhandlungen“ bezeichnet. Die Beratung und Mitwirkung durch die jeweiligen westlichen Partnerverbände ist sicher unübersehbar. Ob der Einfluß der westlichen Partnerverbände zu einer Überlagerung der Zielvorstellungen oder zu einer Änderung der Präferenzen, z. B. in bezug auf höhere Einkommen oder Arbeitsplatzsicherheit, geführt hat, darüber kann nur spekuliert werden.
- Schließlich fehlt in den neuen Bundesländern die selbsterfahrene Einbindung des verteilungspolitischen Interessenkonflikts der Tarifparteien in ein vielfältiges System von fast regelmäßigen Tarifverhandlungen über oft weit weniger gegensätzliche Angelegenheiten und in die gemeinsame „sozialpartnerschaftliche“ Selbstverwaltung der Einrichtungen der Sozialen Sicherung.

23 Vgl. Jürgen Husmann, Tarifautonomie in der Bewährung, in: Wirtschaftsdienst, 71 (1991), S. 405 ff.; Dieter Kirchner, Tarifpolitik unter den Bedingungen der Sozialpartnerschaft, in: Reinhold Biskup (Hrsg.), Partnerschaft in der Sozialen Marktwirtschaft, Bern - Stuttgart 1986, S. 71 ff.

24 Vgl. Gerhard Kleinhenz, Perspektiven der Tarifautonomie - aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: M. Beltz Rübemann u. a.: Zukunft der Tarifautonomie, Mannheim-Wien-Zürich 1988, S. 29 ff.

III. Die Einführung eines Systems grundlegender Tarifnormen

Die Ausgangssituation für eine autonome Tarifpolitik freier Arbeitsmarktkoalitionen in der ehemaligen DDR war nach der politischen Wende zunächst noch durch gesetzliche Regelungen der Regierung Modrow und eine Fortschreibung der üblichen Rahmenkollektivverträge zwischen den zuständigen Ministerien und den FDGB-Gewerkschaften geprägt. Die zwar von der Einsicht zur Notwendigkeit tiefgreifender Reformen aber auch dem Bestreben nach Beibehaltung „sozialistischer Errungenschaften“ in der DDR geprägte Übergangsphase brachte eine Stärkung der Stellung der Gewerkschaften im Betrieb²⁵, deutliche Lohnsteigerungen und vor allem sehr weitgehende Kündigungsschutzregelungen; sie wurden zwar mit der WWSU am 1. Juli 1990 außer Kraft gesetzt, wirkten aber als „Meßlatte“ der neuen Tarifpolitik. Erst nach der Volkskammerwahl vom 18. März 1990 war klar, daß sich der Neubeginn gewerkschaftlicher Tarifpolitik auf das westdeutsche System von Tarifverträgen ausrichten könnte.

Die entscheidende Grundlage für die Gestaltung der Löhne in den neuen Bundesländern war gegen den überwiegenden Rat ökonomischer Experten politisch mit der ab 1. Juli 1990 wirksam gewordenen Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion durch die Umrechnung der Löhne und Gehälter im Verhältnis 1 DM:1 Mark der DDR bestimmt worden. Von Einfluß auf die Untergrenzen des tarifvertraglichen Gestaltungsspielraums waren zudem die Sonderregelungen im Arbeitsförderungs-gesetz für Ostdeutschland (gemäß Einigungsvertrag), insbesondere mit dem erhöhten Unterhaltsgeld, der ausgeweiteten Anwendung der Kurzarbeitsregelung und dem erhöhten Zuschuß bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, sowie letztlich die Sozialhilfe als eine Art von gesellschaftlicher Lohnuntergrenze.

Für das tarifpolitische „Sofortprogramm“, das auf die Regelung der Arbeitsbedingungen nach dem 1. Juli 1990 abzielt, hatten die Gewerkschaften vor allem die Ziele einer Sicherung der Realeinkommen und des Einstiegs in die Angleichung der Einkommenstarife sowie der Anpassung der wöchentlichen Arbeitszeit und des Bestandsschutzes für die Arbeitsverhältnisse durch Rationalisierungsschutz

25 Vgl. Gesetz über die Rechte der Gewerkschaften in der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. März 1990. Gesetzblatt Teil I Nr. 15 vom 12. März 1990.

und Qualifizierung²⁶. Ein besonderes Anliegen der Arbeitgeberseite war die Verwirklichung einer stärkeren Lohndifferenzierung, vor allem nach der Qualifikation der Beschäftigten²⁷. Die Tarifrunde in Ostdeutschland im Sommer 1990 stattete die Wirtschaft der neuen Bundesländer mit einem System von branchenmäßig differenzierten Lohn- und Gehaltstarifverträgen (vielfach mit ergänzenden Regelungen zu Arbeitszeit und Rationalisierungsschutz) aus, durch das der Unsicherheit bei der Beurteilung der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung durch relativ kurze Vertragslaufzeiten Rechnung getragen wurde²⁸. Im einzelnen wurden in den ersten Runden (im zweiten Halbjahr 1990 und ersten Halbjahr 1991) die folgenden tariflichen Arbeitsbedingungen festgelegt:

- In vielen Vereinbarungen wurde die wöchentliche Arbeitszeit von bisher überwiegend über 43 Stunden auf 40 bis 42 Stunden verkürzt und teilweise die 40-Stunden-Woche eingeführt.
- Bei den Entgelttarifen wurden teilweise Erhöhungen der Durchschnittseinkommen (z. B. um 50 Prozent bei den Sparkassen) oder der Tarifentgelte (z. B. um 35 Prozent in der Chemischen Industrie), teilweise monatliche pauschale Zulagen (z. B. von DM 250,- bzw. DM 300,- in der Metallindustrie), teilweise Anpassungen an das westdeutsche Niveau (z. B. auf zwischen 55 und 72 Prozent, durchschnittlich auf 60 Prozent im Bauhauptgewerbe) vorgenommen. Die Tarifrunden des Jahres 1991 haben zu weiteren Stufenabkommen für die Anpassung der Lohn- und Gehaltstarife an das Westniveau geführt, bei denen teilweise die volle Angleichung bis 1993 bzw. 1994 (z. B. Pilotabschluß in der Metallindustrie für Mecklenburg-Vorpommern vom 1. März 1991) vorgesehen ist.
- Beim Rationalisierungsschutz wurden teilweise westdeutsche Abkommen übernommen und zudem Kündigungsschutzfristen verlängert, Unterhaltsgeld (auf 85 bzw. 90 Prozent des Nettoeinkommens) aufgestockt und Regelungen für gemeinsame Initiativen der betrieblichen Qualifizierung (Metallindustrie) getroffen.

26 Vgl. R. Bispinck/WSI-Tarifarchiv, Auf dem Weg zur Tarifrundung (Anm. 11), S. 147 ff.

27 Vgl. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.), Jahresbericht 1991, Köln 1991, S. XIII.

28 Vgl. zur Übersicht Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands. Jahrgutachten 1990/91, Stuttgart 1990, S. 70 ff. (Tab. 20). Vgl. R. Bispinck/WSI-Tarifarchiv, Auf dem Weg zur Tarifrundung (Anm. 11), S. 147 ff.

- In Manteltarifverträgen wurden die Entgeltstrukturen (Differenzierung nach Qualifikations- und Leistungsgruppen), die Verfahren der Leistungsbewertung und die Bestimmungen für besondere Einkommensbestandteile (Zuschläge) aus den westdeutschen Manteltarifverträgen übertragen und teilweise allgemeine Tarifregelungen (z. B. über Arbeitsbefreiungen, Beginn und Beendigungen von Arbeitsverhältnissen) sowie erste Regelungen über Sonderzahlungen (z. B. Weihnachts- und Urlaubsgeld) vorgenommen.

Die größte Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit fand – wie auch im Westen üblich – die Tarifpolitik in bezug auf die laufende Lohn- und Gehaltsentwicklung, insbesondere die Anpassungsrate an das Niveau der westlichen Tariflöhne und -gehälter. Dabei sind die ausgewiesenen Erfolge einer im Schnitt schon erreichten Angleichung auf 60 bis 65 Prozent des westlichen Tariflohniveaus vielfach (auch in der Wissenschaft) mißverstanden oder überinterpretiert worden. Diese Anpassung läßt Zuschläge, Sonderzahlungen (Weihnachts-, Urlaubsgeld) und insbesondere alle übertariflichen Zulagen außer acht²⁹. Die Angleichung des Effektivlohniveaus West und Ost (bei durchschnittlich längerer Wochenarbeitszeit) ist in der Realität deutlich weniger vorangekommen.

IV. Sozialverantwortlichkeit in der gesamtdeutschen Tarifunion

Die dargestellte Entwicklung der Tariflöhne und -gehälter seit dem Sommer 1990 wird zu Beginn der Tarifrunde 1992, für die aus dem gewerkschaftlichen Bereich vor einer falschen neuen Bescheidenheit gewarnt und Forderungen auf bis zu 10,5 Prozent Lohnzuwachs angemeldet wurden, nahezu einhellig und von ernstzunehmenden Gremien und Persönlichkeiten als tarifpolitische Fehlentwicklung charakterisiert. Die kräftigen und raschen Lohnsteigerungen spielen eine zentrale Rolle in den Erklärungsversuchen für den anhaltenden Beschäftigungsabbau und den ausbleibenden Aufschwung am Arbeitsmarkt in Ostdeutschland.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft sieht in dieser Tarifpolitik ein schwerwiegendes „Versagen der Tarifautonomie“³⁰ und gelangt zu dem Schluß, daß es einen Korrekturbedarf (im Sinne der Vorschläge der De-regulierungskommission) im System der kollektiven Lohnfindung gibt, bei dem auch „Eingriffe in die geltende Arbeitsmarktordnung, zumindest temporäre... nicht tabu sein“³¹ dürfen. Dabei hatte der Wissenschaftliche Beirat im Vergleich zur monokausalen Verantwortungszuschreibung in der öffentlichen Debatte sogar die politische Verantwortung für die 1:1-Umstellung der Löhne in der Währungsunion berücksichtigt und das gebräuchliche Argument der Abkoppelung der Lohnentwicklung von der Produktivitätsentwicklung mit dem Hinweis auf die Tendenz zu einer Lohnangleichung im nun einheitlichen Wirtschaftsraum abgeschwächt.

Da hier eine umfassende Analyse der Ursachen der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern und der möglichen Auswirkungen der Tarifpolitik nicht möglich ist, müssen einige Hinweise auf das Dilemma der Tarifparteien im Vereinigungsprozeß genügen, um die (immer wiederkehrenden) Zweifel und Vor-Urteile in bezug auf die Verantwortlichkeit der Tarifpartner zu entkräften:

- Unabhängig von der Anerkennung und Interpretation der Verfassungsnorm der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (Art. 72 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 3 GG) werden in einem einheitlichen Staats- und Wirtschaftsraum größere Unterschiede des Wertes der Lebensverhältnisse zwischen Teilräumen nicht bestehen bleiben können, sondern durch Wanderungsbewegungen ausgeglichen werden. Der bei produktivitätsorientierter Lohnentwicklung realistische Zeithorizont für die Einkommensanpassung (z. B. von 20 Jahren) war politisch völlig inakzeptabel; das Bestreben der Tarifparteien, eine Angleichung (wenigstens) der Tariflöhne auf „absehbare“ Zeit zu vereinbaren, war lediglich ein verantwortlicher Versuch zur Fortsetzung der mit der WWSU eingeschlagenen politischen Vorgaben.
- Wie die meisten (früheren) Analysen zeigten, kann der Produktionseinbruch und der Beschäftigungsabbau in Ostdeutschland durch die Aufdeckung „verdeckter Arbeitslosigkeit“, durch den Verlust der internen und externen

29 Vgl. Wolfgang Franz, Im Jahr danach: Die ostdeutsche Arbeitsmarktentwicklung. In: Wirtschaftsdienst, 71 (1991), S. 573 ff.

30 BMWi (Anm. 3), S. 28.

31 Ebd., S. 28f.

Märkte, durch fehlende Konkurrenzfähigkeit der bisherigen Produkte und des Marketings, veraltete Produktionstechnik, Verfahrensweisen und Logistik weitgehend erklärt werden. Dem marktwirtschaftlichen Aufschwung stehen bisher entgegen die Eigentumsprobleme, Infrastrukturmängel und der Zeitbedarf für die Privatisierung der Treuhandbetriebe, von denen bislang kaum unternehmerische Initiativen ausgingen. Daß die Entwicklung der Lohnkosten als Produktions- und Investitionsbremse wirkt, kann für die Entwicklung nach der Währungsunion nicht ausschlaggebend gewesen sein.

- Wenn die Tarifpolitik nicht den Weg gehen wollte (oder sollte), im einheitlichen Wirtschaftsraum Deutschland eine Billiglohnregion Ostdeutschland (vielleicht mit Ausnahme des Berliner Raums) anzustreben und damit über die Abwanderung der qualifizierten Arbeitskräfte eine dauerhafte Dualisierung zwischen West- und Ostdeutschland zu verfestigen, kann eigentlich nur noch um den angemessenen Grad und die Geschwindigkeit der Anpassung der Tarifbedingungen gestritten werden.

Für die weitere Entwicklung der Tarifpolitik im vereinten Deutschland wird die Beurteilung der Systemkonformität der Tarifautonomie und der Sozialverantwortlichkeit der Tarifpartner vor allem an deren Anpassungen an die neuen gesamtdeutsch-gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erfolgen können. Der gesamtwirtschaftliche Verteilungsspielraum, der im wesentlichen aus der Wirtschaftsleistung und der Produktivitätszunahme Westdeutschlands resultiert, kann nur einmal verteilt werden. Gesamtwirtschaftliche Verantwortlichkeit und gewerkschaftliche Solidarität³² verlangen von den Tarifparteien bei der Entwicklung der Einkommen im Westen einen entsprechenden Verzicht auf den in Ostdeutschland (im Vorgriff auf zukünftige Produktivitätszuwächse) schon verteilten Anteil des in den alten Bundesländern erwirtschafteten Produktivitätszuwachses.

Diese Überlegungen führen erneut zu einer vor allem für die Gewerkschaften ausweglos erscheinenden Situation angesichts der in den achtziger Jahren hingenommenen Verringerung der (bereinigten) Lohnquote, höherer Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeitnehmer und zunehmender Preissteigerungsraten. Mögliche Wege zu einem gesamtwirtschaftlich im vereinten Deutschland vertretbaren Kompromiß sind bekannt, gehen aber in

der für eine offene Suche nach Lösungen wenig geeigneten Polarisierung der Diskussion immer wieder unter. Die wichtigsten sollen hier kurz angerissen werden:

- Investivlohnregelungen³³ stellen eine Möglichkeit dar, um Verteilungsziele ohne Gefährdung der Preisniveaustabilität und der Beschäftigungsentwicklung zu verwirklichen. Die investive Bindung des über den Preisanstieg hinausgehenden Lohnerhöhungsspielraums in den westlichen Bundesländern könnte zudem für Investitionen in den neuen Bundesländern bereitgestellt werden. Die Arbeitnehmer in den neuen Bundesländern, bei denen eher von einem Nachholbedarf im Konsum auszugehen ist, könnten am Vermögensbestand der (nicht privatisierten) Treuhandbetriebe beteiligt werden. Die Einbindung dieser politisch versäumten „Verteilung von Volksvermögen“ in die Tarifpolitik könnte vor allem als Ausgleich bedeutsam werden, um gegebenenfalls den Anpassungszeitraum für alle tariflichen Einkommensbestandteile besser an die wirtschaftliche Entwicklung angleichen zu können.
- Tarifvertraglich vereinbarte Wahlmöglichkeiten³⁴ zwischen verschiedenen Arbeits- und Entlohnungsbedingungen könnten eine größere Flexibilität für die Betriebe bei der Suche nach wirtschaftlich tragbaren Lösungen ermöglichen.
- Angesichts der deutlich höheren Frauenerwerbsbeteiligung in der ehemaligen DDR könnte die Tarifpolitik ihre Kreativität bei der Verwirklichung besserer Arbeits- und Lebensbedingungen in Ostdeutschland durch neuartige (flächendeckende) tarifvertragliche Regelungen beweisen, die flexible Arbeitszeiten und gesicherte Arbeitsbedingungen für eine bessere Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie bereitstellen.

Die Tarifparteien in der Bundesrepublik Deutschland haben sich durch eine über vierzigjährige Ta-

33 Vgl. die Diskussion zwischen Jochen Michaelis/Alexander Spermann, Investivlohn, Sozialpolitik für den Aufschwung, Gewinnbeteiligung – Lösungen für Ostdeutschland?, in: Wirtschaftsdienst, 71 (1991), S. 614ff.; Gerlinde Sinn/Hans Werner Sinn, Sozialpakt für den Aufschwung, Kommentar zum Beitrag von Michaelis und Spermann, in: Wirtschaftsdienst, 71 (1991), S. 622ff., sowie die in diesen Beiträgen angegebene Literatur.

34 Vgl. Gerhard Kleinhenz, Die Bedeutung der Flexibilisierung auf dem Arbeitsmarkt für die Beziehungen der Tarifparteien, in: Theo Thieme (Hrsg.), Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik, Berlin 1988, S. 199ff.

32 Vgl. H. W. Meyer (Anm. 17), S. 5.

rifpolitik als Ordnungskräfte des Arbeits- und Wirtschaftslebens bewährt und sich damit (ungeachtet der ökonomischen Beurteilung von Fehlentwicklungen in bestimmten Situationen) auch in bezug auf die Bewährungsprobe bei der Herstellung einer Einheit der Arbeits- und Lebensverhältnisse im vereinten Deutschland einen gewissen Vertrauensvorschuß verdient. Die wissenschaftlich gesicherte Erfahrung mit der Verantwortlichkeit der Tarifpartner führt für die Rahmenbedingungen der

Tarifautonomie zu der begründeten Empfehlung an die Öffentlichkeit, Wissenschaft und Politik, der Beurteilung der Tarifpolitik nicht die Ausgangsforderungen und nicht den „Verbalradikalismus“ in den Tarifaueinandersetzungen zugrunde zu legen. Die Partnerschaft in der Last der Kompromißfindung kann nicht durch mißtrauische Anprangerung der Tarifparteien, sondern nur durch Vertrauen und den Appell an die Sozialverantwortlichkeit gefördert werden.

Keynesianische Beschäftigungstheorie und Beschäftigungspolitik

I. Inflation vs. Arbeitslosigkeit

Die Welt der Beschäftigungstheorie und -politik vor gut zwanzig Jahren war im Vergleich zu einer Vielzahl konkurrierender Ansätze, mit denen wir heute konfrontiert werden, überschaubar und durch einen breiten Konsensus gekennzeichnet. Aus wissenschaftlicher Sicht gab es alternative Kombinationen von Arbeitslosigkeit und Inflation; d.h. man glaubte an die Möglichkeit, sich durch etwas mehr Inflation etwas weniger Arbeitslosigkeit erkaufen zu können. Auf der Grundlage dieser sog. Phillips-Kurve entschied sich die Wirtschaftspolitik für ein bestimmtes Ziel bezüglich Beschäftigungshöhe bzw. Inflation, und im übrigen wandte sich der Wirtschaftspolitiker der Feinabstimmung seiner Stabilisierungspolitik zu. Keynesianisches Nachfragemanagement erschien als das wirtschaftspolitische Credo schlechthin, Zweifler an dieser Lehre wurden schlicht als „Neandertaler“ (Walter Heller) abqualifiziert. Wirtschaftspolitiker verstiegen sich zu der aus heutiger Sicht unvertretbaren Garantie, daß kein Arbeitnehmer aus konjunkturellen Gründen um seinen Arbeitsplatz zu bangen brauchte und kein Unternehmer eine rezessive gesamtwirtschaftliche Nachfrage-lücke zu befürchten hätte¹.

Bereits zehn Jahre später, in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre und in den achtziger Jahren, war diese wirtschaftspolitische Konzeption gründlich diskreditiert. Für eine wissenschaftliche Karriere war es ziemlich gefährlich, über die Bedeutung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu sprechen – im günstigsten Fall erntete man damit in der professionellen Zuhörerschaft einen Heiterkeitserfolg. In der Wirtschaftspolitik war die erwähnte Phillips-Kurve instabil geworden: Es ging nicht mehr um die Alternative „lieber fünf Prozent Inflation als fünf Prozent Arbeitslosigkeit“ –

Bundeskanzler Helmut Schmidt hatte vielmehr mit beiden Übeln zu kämpfen. Die Konjunkturprogramme keynesianischer Prägung erwiesen sich anscheinend als reine Strohfeuer. Die „Neue Klassische Makroökonomik“, die den Verzicht auf stabilitätspolitische Eingriffe propagierte, stand als Theoriegebäude allenthalben hoch im Kurs.

Wiederum zehn Jahre später, zu Beginn der neunziger Jahre, ist die Beschäftigungstheorie nicht wiederzuerkennen. Die Protagonisten der „Neuen Klassischen Makroökonomik“ der achtziger Jahre haben den Zenit ihrer wissenschaftlichen Anerkennung überschritten und „geläuterte“ Keynesianer machen sich daran, dieses nunmehr diskreditierte Theoriegebäude nach solchen Argumenten abzusuchen, welche auch für ein neues Paradigma geeignet und wissenschaftlich fundiert sind.

Wissenschaftliche Kontroversen werden in der Literatur häufig als „Revolutionen“ und „Gegenrevolutionen“ bezeichnet, wie es der amerikanische Ökonom Harry G. Johnson seinerzeit in dem bekannten Aufsatz „The Keynesian Revolution and the Monetarist Counterrevolution“ eindrucksvoll vorgetragen hat². In Abwandlung und Fortführung dieses Sprachgebrauchs wird in diesem Beitrag von der „Revolution“ der „Neuen Klassischen Makroökonomik“ gegen den Keynesianismus und von der „Gegenrevolution“ der Keynesianer gegen eben diese „Neue Klassische Makroökonomik“ gesprochen. Die wissenschaftlichen Gegenrevolutionäre sehen sich allerdings – anders als die wissenschaftlichen Revolutionäre – mit dem Problem konfrontiert, daß es nicht genügt, das Theoriegebäude der wissenschaftlichen Revolution gegen den Keynesianismus zu zerstören; sie müssen zusätzlich zeigen, daß die seinerzeitigen offensichtlichen Schwächen des Keynesianismus, welche die Revolution dagegen auslösten, in der neuen Konzeption der Gegenrevolution überwunden sind. Die Keynesianer erreichten dies dadurch, daß sie ihre Argumentation auf dem Prinzip der ökonomischen Rationalität basierten und damit dem Key-

1 So Karl Lenders als Sprecher der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag am 3. Juni 1970; zitiert nach Joachim Starbatty, Erfolgskontrolle der Globalsteuerung, Frankfurt/M. 1976, S. 71.

2 Der Aufsatz ist im *American Economic Review*, 61 (1971), S. 91–106, erschienen.

nesschen Modell die bisher nur unzulänglich vorhandene und von den Anhängern der „Neuen Klassischen Makroökonomik“ eingeforderte theoretische Grundlage gaben.

II. Der Niedergang des Keynesianismus

Die Hauptkritik gegen eine keynesianisch orientierte Beschäftigungstheorie basierte auf zwei Argumenten: Erstens entsprach die Theorie nicht in allen Punkten der realen Entwicklung in den siebziger Jahren, und zweitens geriet ein als wesentlich angesehener Baustein des Keyneschen Systems der sechziger Jahre bei näherem Hinsehen in den Grenzbereich einer ökonomischen Trivialität.

Beginnen wir mit der Trivialität. Wenn auch Keynes in seinem berühmten Buch „The General Theory of Employment, Interest and Money“ (1936) im letzten der insgesamt 19 Kapitel darlegte, daß flexible Löhne an seiner Argumentation nichts ändern würden, so baute das Keynesche Modell der sechziger Jahre doch auf einer Annahme auf, die Keynes in den vorangegangenen Kapiteln machte, nämlich daß die Löhne nach unten inflexibel seien. Die Epigonen von Keynes machten Trägheiten in der Lohn- und Preisanpassung ganz allgemein dafür verantwortlich, daß ein ökonomisches System zumindest sehr viel Zeit benötigt, um nach einer Störung wieder ein Vollbeschäftigungsgleichgewicht zu erreichen. Da dieser Zeitaufwand mit unvertretbar hohen Kosten in Form von Arbeitslosigkeit verbunden war, ergab sich damit die Rechtfertigung für eine aktive Beschäftigungspolitik: Staatliche Budgetüberschüsse, die in der Hochkonjunktur bei der Zentralbank angesammelt worden waren, sollten in der Rezession nachfragewirksam ausgegeben werden und damit beschäftigungsstabilisierend wirken.

Das klang auch für Wirtschaftspolitiker zunächst einleuchtend. Populär war in erster Linie allerdings das Geldausgeben, das Erwirtschaften von Überschüssen löste dann – insbesondere vor Wahlen – schon weit weniger Begeisterung aus. So kam es, daß aufgrund dieser Asymmetrie wirtschaftspolitischer Präferenzen sich die wirtschaftspolitische Anwendung der Keynes'schen Rezeptur insbeson-

dere in der Hochkonjunktur als weitaus schwieriger als erwartet erwies³.

Die erwähnte ökonomische Trivialität liegt darin, daß von vorneherein offensichtlich ist, daß der Markt nicht funktionieren kann, wenn man ihn durch eine träge Lohn- und Preisentwicklung behindert. Das provoziert folgende Frage: Wieso leistet sich dann eine Gesellschaft diesen Luxus von Trägheiten, die soviel Arbeitslosigkeit verursachen? Ist das nicht völlig irrational? Es müßte schon gezeigt werden, daß solche Rigiditäten mit ökonomisch rationalem Verhalten der Unternehmen und/oder privater Haushalte vereinbar sind. Erst dann wird eine solche Konzeption sinnvoll, weil erst dann bezweifelt werden kann, daß rational handelnde Wirtschaftssubjekte dazu gebracht werden können, schneller mit Löhnen und Preisen zu reagieren.

Wenn sie aus rationalen Überlegungen Trägheiten vorziehen, so ist es schwer möglich, sie davon abzubringen, dann ergibt sich daraus die Rechtfertigung einer aktiven Stabilisierungspolitik, um die aus diesen Trägheiten resultierenden Beschäftigungsschwankungen zu stabilisieren. Die Beantwortung genau dieser Frage blieb das keynesianische Modell vor gut zwanzig Jahren schuldig – unabhängig davon, welche Bedeutung Keynes selbst diesen Rigiditäten beimaß.

Während sich die eben skizzierte Diskussion eher in einschlägigen akademischen Zirkeln vollzog, war auch für den Laien offenkundig, daß von einer Wahl zwischen etwas weniger Arbeitslosigkeit und dafür etwas mehr Inflation in den siebziger Jahren keine Rede sein konnte – man hatte beide Übel. Die exorbitanten Rohstoffpreiserhöhungen in den siebziger Jahren führten zur Stagflation, d. h. zu sowohl sinkender Beschäftigung als auch zu steigenden Inflationsraten. Das war die schlechteste aller Welten, an die das seinerzeitige keynesianische System nicht gedacht hatte.

Die fehlende ökonomische Begründung und das Stagflationsphänomen zeigten erhebliche Schwächen des seinerzeitigen keynesianischen Modells. „Monetarismus“ und „Neue Klassische Makroökonomik“ übernahmen die wissenschaftliche Führung, Keynes war auch wissenschaftlich „tot“.

3 Vgl. Wolfgang Franz, Stabilisierungspolitik am Ende der achtziger Jahre, in: Konjunkturpolitik, 35 (1989) 1–2, S. 22 ff.

III. Monetarismus und Neue Klassische Makroökonomik

Die Revolution gegen das Keynes'sche Theoriegebäude vollzog sich in zwei Wellen: Die erste bestand in monetaristischen Überlegungen, während die zweite von der „Neuen Klassischen Makroökonomik“ vorgetragen wurde.

1. Monetarismus

Was den Monetarismus und den Keynesianismus eigentlich trennt ist nicht etwa, daß Keynesianer einer monetären Politik jegliche Wirkung absprechen würden. Es gibt zwar im Keynes'schen Modell den Spezialfall einer „Liquiditätsfalle“, bei der die Zinsen bereits so extrem niedrig sind, daß auch eine expansive Geldpolitik keine weitere Zinssenkung und damit keine Belebung der Investitionstätigkeit bewirken kann. Schon Keynes selbst war jedoch kein Fall bekannt, wo es eine solche Situation bereits gegeben hatte, und sie ist in dieser extremen Form auch später kaum vorgefunden worden. Keynesianer wiesen vielmehr darauf hin, daß eine monetäre Stabilisierungspolitik in unterschiedlichen konjunkturellen Situationen mit wechselndem Erfolg betrieben wird: Eine restriktive Geldpolitik in der Hochkonjunktur wirkt nachhaltiger als ihr Gegenstück in der Rezession, weil die Bundesbank in der Hochkonjunktur die Geldmenge und damit das für Investitionen zur Verfügung stehende Kreditvolumen verknappen kann. Sie kann aber andererseits in der Rezession keinen Investor zwingen, die bereitgestellte Geldmenge für Kredite auch in Anspruch zu nehmen. Der damalige Wirtschaftsminister Professor Karl Schiller hat das treffend so beschrieben: „Man kann die Pferde zur Tränke führen, saufen müssen sie selbst.“

Monetaristen teilten diese Ansicht und wiesen auf zusätzliche Schwierigkeiten einer Stabilisierungspolitik hin. Da ihre Wirkung erst mit kaum abschätzbaren zeitlichen Verzögerungen einsetzt, kann sie im Extremfall auch zu einem Zeitpunkt auftreten, zu dem sie nicht mehr erwünscht ist. Eine Stabilisierungspolitik verstärkt dann eher die Konjunkturschwankungen, anstatt sie zu glätten. Was die Geldpolitik anbelangt, so plädieren Monetaristen deshalb für feste Geldmengenregeln, so z. B. dafür, daß sich die Geldmenge an der Entwicklung des Produktionspotentials orientieren solle. Einige Elemente einer solchen monetaristischen Position haben Eingang in die Geldpolitik der Deutschen Bundesbank gefunden. Entschei-

dend für den Vergleich mit der Neuen Klassischen Makroökonomik ist, daß Monetaristen der Geldpolitik, wenn auch in Form bestimmter Geldmengenregeln, durchaus eine Wirkung auf Sozialprodukt und Beschäftigung zuerkennen.

Diese Position ist – wenngleich mit einigen Modifikationen – unter Keynesianern durchaus konsensfähig. In der Tat erkannte man die Schwächen einer ständig in den Wirtschaftsablauf eingreifenden Stabilisierungspolitik wie z. B. die der erwähnten zeitlichen Verzögerungen. In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre versuchte die Konjunkturpolitik dann auch, die Staatsausgaben zu verstetigen. Das „Zukunftsinvestitionsprogramm“ (ZIP) ist ein gutes Beispiel dafür. Allerdings kam es 1978 zu spät; zum einen waren die Kapazitäten in der Bauwirtschaft schon heruntergefahren worden, zum anderen wurden die Wirkungen des Programms durch Einsparungen in den Kernhaushalten konterkariert⁴.

Daß eine Verstetigung verschiedener Bereiche der Stabilisierungspolitik, die dadurch ihre Wirkung nicht einbüßt, sinnvoll sein kann, wird ja auch von Keynesianern nicht mehr bestritten. Das eigentlich Trennende zum Monetarismus liegt in dessen Hypothese, ein wirtschaftliches System werde – wenngleich nach längerer Zeit – zu einem Vollbeschäftigungsgleichgewicht zurückkehren. Dem steht die Keynes'sche Lehre entgegen, daß eine Volkswirtschaft entweder instabil sei oder sich nicht aus einem Unterbeschäftigungsgleichgewicht befreien könne⁵.

Trotz zahlreicher Bemühungen in der ökonomischen Literatur ist es bisher nicht gelungen, empirisch zu testen, ob der private Sektor einer Volkswirtschaft nun stabil oder labil ist. Die Schwierigkeit liegt darin, daß Ökonomen im Gegensatz zu Naturwissenschaftlern keine kontrollierten Experimente durchführen können, um beispielsweise bestimmte Eigenschaften eines ökonomischen Systems herauszufinden. Es ist daher auch eine Ironie, daß die Weltwirtschaftskrise von Keynesianern und Monetaristen als Beleg für ihre Thesen angeführt wurde. Für Keynes war die Weltwirtschaftskrise sichtbares Zeichen für ein instabiles System, während Friedman ein gut Teil der Depression auf das Fehlverhalten der Geldpolitik zurückführte, die es verhindert habe, daß das ökonomi-

4 Vgl. Dieter Vesper/Rudolf Zwiener, Konjunkturelle Effekte der Finanzpolitik 1974 bis 1981, in: DIW-Wochenbericht, 16 (1982), S. 249f.

5 Einen Übersichtsaufsatz über den Monetarismus bietet Thomas Mayer, The Structure of Monetarism, in: Kredit und Kapital, 8 (1975) 2, S. 191ff.

mische System nach einigen Anpassungsprozessen wieder auf einen Vollbeschäftigungspfad einschwenkte.

2. Neue Klassische Makroökonomik

Hatten die Monetaristen einer – wenn auch regelgebundenen – Geldpolitik noch realwirtschaftliche Effekte zugestanden, so verneinte dies die Neue Klassische Makroökonomik, wobei sie die Möglichkeit einer effizienten Fiskalpolitik völlig in Abrede stellte. Nur eine völlig unvorhersehbare Geldpolitik könnte nach dieser Theorie allenfalls noch Wirkungen auf die Beschäftigung haben – wieso?

Wenn die Modelle auch mit einem erheblichen mathematischen Aufwand formuliert wurden, so ist der Grundgedanke doch vergleichsweise einfach. Die Bundesbank betreibt – so soll angenommen werden – eine expansive Geldpolitik und alle Preise steigen daraufhin. Die Unternehmer beobachten im Moment aber nur, daß die Preise ihrer eigenen Erzeugnisse steigen, weil Informationen über alle anderen Preise noch nicht vorliegen bzw. es zu aufwendig wäre, sie zu beschaffen. Die Unternehmer glauben nun irrtümlicherweise, nur ihre Preise wären gestiegen, nicht aber die anderen Preise, und produzieren mehr. Nach einer gewissen Zeit bemerken sie ihren Irrtum und stellen fest, daß sich eigentlich nicht viel geändert hat, denn alle Preise sind gestiegen. Sie verringern ihre Produktion wieder. Konjunkturelle Bewegungen sind also das Ergebnis einer unvollständigen Information über die relativen Preise und über die Geldpolitik, die deren Veränderung bewirkt⁶.

Der Neuen Klassischen Makroökonomik kommt damit das Verdienst zu, den Tatbestand einer unvollständigen Information und einer Unsicherheit bezüglich der künftigen Entwicklung im Gegensatz zu den keynesianischen Modellen explizit in ihren Ansätzen berücksichtigt zu haben. Das ist ein großer Fortschritt. Daß diese Modelle trotzdem unglaubwürdig sind, liegt an den Annahmen, die ihnen zugrunde liegen. Alle Löhne und Preise sind vollkommen flexibel, so daß die Märkte stets im Gleichgewicht sind. Wenn es überhaupt Arbeitslosigkeit gibt, dann ist diese freiwillig: Die Leute arbeiten viel, wenn es viel zu tun gibt, und melden sich arbeitslos, wenn es wenig zu tun gibt. Das ist in hohem Maße unrealistisch und trägt dem unfreiwilligen Charakter der hohen und persistenten Arbeitslosigkeit in den achtziger Jahren kaum Rechnung.

6 Vgl. Bernhard Felderer/Stefan Homburg, Makroökonomik und neue Makroökonomik, Berlin 1991⁵; Hans Jürgen Ramser, Beschäftigung und Konjunktur, Berlin 1987.

Niemand wird bestreiten, daß Unternehmen ihre Produktionspläne unter unvollständiger Information und angesichts einer unsicheren Zukunft aufstellen. Aber die relevanten Preise werden monatlich vom Statistischen Bundesamt ebenso veröffentlicht wie das Geldangebot von der Deutschen Bundesbank. Somit hält sich diese Informationslücke in äußerst engen Grenzen und dürfte kaum unternehmerisches Handeln beeinträchtigen.

3. Reale Konjunkturzyklen

Den prominentesten Rettungsversuch der Neuen Klassischen Makroökonomik stellen die Modelle der sogenannten „Realen Konjunkturzyklen“ dar, die die derzeitige Diskussion stark beeinflussen⁷.

Kennzeichnend für diese Konzeption ist die im Vergleich zur Neuen Klassischen Makroökonomik umgekehrte Kausalität: Änderungen in der Geldmenge sind nicht mehr die Ursache konjunktureller Bewegungen, sondern deren Folge. Auslöser der Konjunkturschwankungen sind reale Störungen (daher auch der Name dieser Theorie), also beispielsweise Technologieänderungen oder Sprünge in den Rohstoffpreisen. Auf diese Konjunkturschwankungen reagieren nun die Banken einschließlich der Zentralbank mit Veränderungen der monetären Aggregate. Die Veränderungen in der Produktion führen dann zu Beschäftigungsänderungen.

Da dasselbe Resultat zustande kommt, wenn statt der Einführung neuer Technologien die Staatsausgaben erhöht werden, hat eine fiskalische Stabilisierungspolitik reale Effekte. Das läßt zwar Ähnlichkeiten mit dem Keynesianismus vermuten, jedoch sollte Vorsicht geboten sein. Denn auch in diesen Modellen ist die Arbeitslosigkeit freiwilliger Natur und zwar mit demselben Argument, welches die Neue Klassische Makroökonomik vortrug.

Nicht nur die Annahme ständiger Marktgleichgewichte läßt Skepsis gegenüber den Modellen „Realer Konjunkturzyklen“ aufkommen. Es ist auch zu bezweifeln, daß die tatsächlichen Änderungen in der Technologie so stark dimensioniert sind, daß sie die faktischen Konjunkturbewegungen erklären können: Die Rezession 1981/82 – verursacht durch technologische Schocks? Aber selbst wenn man dies einmal unterstellt, dann müßten die Konjunkturschwankungen zwischen den Industriestaaten ziemlich gleichförmig verlaufen, weil die Technologien diesen Staaten gleichermaßen zur Verfü-

7 Für eine Übersicht vgl. Charles Plosser, Understanding Real Business Cycles, in: Journal of Economic Perspectives, 3 (1989) 3, S. 51f.

gung stehen (z. B. über multinationale Unternehmen). Die Konjunkturschwankungen laufen jedoch in vielen Fällen international gesehen nicht synchron. Schließlich versagt der Ansatz, wenn es um die Erklärung von Depressionen geht. Die Weltwirtschaftskrise hatte andere Ursachen als technologische Umwälzungen.

Vielleicht sind es aber nicht technologische Schocks, sondern psychologische Faktoren, welche die Konjunktur beeinflussen. Diese Faktoren können ökonomisch völlig unbedeutend sein, es genügt völlig, wenn die Leute glauben, sie seien relevant, und daraufhin ihre ökonomischen Entscheidungen revidieren. Solchermaßen begründete Konjunkturschwankungen sind natürlich weitgehend unvorhersehbar. Auch diese Überlegung wird derzeit in der ökonomischen Literatur (wieder) diskutiert. Sie ist empirisch schwer zu überprüfen und teilt das Schicksal der Modelle „Realer Konjunkturzyklen“: Im Einzelfall mag sie zutreffend sein, aber es fällt schwer zu akzeptieren, daß nur die Psychologie der Konjunkturmotor ist.

IV. Die Reinkarnation des Keynesianismus

Der Keynesianismus war in den achtziger Jahren vielerorts von der wissenschaftlichen Bühne verbannt. Diese für sie dunklen Tage erwiesen sich jedoch letztlich für die Keynesianer als außerordentlich heilsam. Sie sahen sich gezwungen, die offenkundigen Defekte ihrer Konzeption zu beseitigen. Dies vollzog sich auf zwei miteinander verbundenen Ebenen.

1. Ungleichgewichtsmodelle

Auf der einen Ebene wurden die keynesianischen Modelle dahingehend modifiziert, daß explizit unterschiedliche Ungleichgewichtssituationen berücksichtigt werden, so daß auch die Politikempfehlungen differieren. Zwei Beispiele: Ein möglicher Typ einer Ungleichgewichtssituation ist dadurch gekennzeichnet, daß auf Arbeits- und Gütermärkten jeweils Angebotsüberschüsse herrschen. Die Leute können einerseits nicht soviel arbeiten wie sie wollen, es herrscht Arbeitslosigkeit; andererseits stellen die Unternehmer fest, daß sie ihre Produktion wegen fehlender Nachfrage – u. a. bedingt durch die Arbeitslosigkeit – nicht absetzen können. Arbeitsanbieter und Unternehmer sind „rationiert“; eine solche Situation kann lange an-

dauern, wenn niemand eingreift. Das war der Fall, den die Keynesianer immer im Auge hatten. Deshalb bezeichnet man diese Wirtschaftslage auch als „Keynesianische Arbeitslosigkeit“.

Andere Konstellationen sind aber nicht nur denkbar, sondern auch sehr realistisch. Nehmen wir als zweites Beispiel den Fall einer „Doppelrationierung“ der privaten Haushalte. Sie sind teilweise arbeitslos und außerdem werden weniger Güter produziert, als sie nachfragen. Die Ursache für eine solche Rationierung der privaten Haushalte sowohl auf dem Arbeits- als auch auf dem Gütermarkt sind zu hohe Produktionskosten, also z. B. zu hohe Reallöhne. Bei zu hohen Lohnkosten reduzieren Unternehmer ihre Produktion, weil sie sich nicht mehr lohnt, mit der Folge, daß Beschäftigte entlassen werden. Da die Klassiker die Höhe der Beschäftigung als allein vom Reallohn abhängig ansahen, nennt man diesen Fall „Klassische Arbeitslosigkeit“. Es fehlen einfach deshalb Arbeitsplätze, weil sie sich nicht (mehr) rentieren.

Allein an diesen beiden Beispielen, welche nur einen Ausschnitt aus mehreren möglichen Ungleichgewichtssituationen darstellen, wird deutlich, daß eine keynesianische oder eine angebotsorientierte Beschäftigungspolitik weder immer richtig noch immer falsch ist. Es kommt stets darauf an, welcher Typus einer Ungleichgewichtssituation vorherrscht⁸.

Es wäre absurd, in einer Situation völlig ausgelasteter Sachkapazitäten ein Konjunkturprogramm zur Stimulierung der Nachfrage zwecks Reduktion der Arbeitslosigkeit aufzulegen. Viele Bereiche der westdeutschen Volkswirtschaft waren ab 1985 durch eine solche Situation gekennzeichnet, in der es auf Kapazitätserweiterungen ankam. Hier war in der Tat angebotsorientierte Wirtschaftspolitik angesagt.

Eine andere Situation existierte 1981/82 in Deutschland. Damals fehlte es an volkswirtschaftlicher Nachfrage, weil die Investitionen, die Teil dieser Nachfrage sind, verringert wurden. Die Deutsche Bundesbank betrieb eine monetäre Restriktionspolitik und die öffentlichen Haushalte eine Konsolidierungspolitik. Die Gründe für eine solche Politik – Leistungsbilanz- und Haushaltsdefizit – mögen verständlich sein, sie hatten indessen eine rezessive Nachfragerücke zur Folge.

Das Verdienst dieser ersten Ebene der „Neuen Keynesianischen Makroökonomik“ liegt also

⁸ Vgl. dazu und als Einführung Kurt Rothschild, Einführung in die Ungleichgewichtstheorie, Berlin 1981.

darin, daß der unselige Streit zwischen Keynesianern und Angebotsökonomern begraben werden kann. Beide können recht haben – jeder zu seiner Zeit.

2. Inflexibilitäten und ihre Begründung

Damit war allerdings das Problem noch nicht gelöst, wie die unterstellten Trägheiten in der Lohn- und Preisanpassung ökonomisch rational begründet werden können. Dies wird auf einer zweiten Ebene untersucht.

Die Neue Keynesianische Makroökonomik hat dieses Defizit zunächst in Kauf genommen. Nach ihrer Ansicht war es besser, das empirische Faktum dieser Trägheiten zur Grundlage einer Konzeption zu machen (selbst wenn man es [noch] nicht erklären könne), als die unrealistische Fiktion völlig flexibler Löhne und Preise zu unterstellen, so wie die Neue Klassische Makroökonomik dies tat. Mittlerweile sind aber auch hier Fortschritte erzielt worden, wenngleich von einem geschlossenen Ansatz (noch) keine Rede sein kann.

Bei einer Betrachtung der Trägheiten in der Lohnanpassung stellt sich die Frage, inwieweit es ökonomisch rational sein kann, daß ein zu hoher Reallohn nicht gesenkt wird, um Vollbeschäftigung zu erreichen⁹.

Da wären zunächst einmal die Unternehmen selbst, die das vielleicht nicht wollen. Denn mit einem höheren Lohn steigern sie die Leistungsbereitschaft ihrer Beschäftigten und verhindern die Abwanderung von qualifizierten Mitarbeitern, in deren betriebsspezifische Ausbildung sie u.U. investiert haben. Es lohnt sich also für das Unternehmen, höhere Löhne zu zahlen als die Konkurrenz, denn es wirkt effizienzsteigernd. Zwar stellen höhere Löhne höhere Kosten dar, aber das wird (zum Teil) durch die Effizienzgewinne wettgemacht. Die mit diesen Effizienzlöhnen verbundene Arbeitslosigkeit ist zwar ökonomisch nicht rational, hat indessen den Nebeneffekt, disziplinierend auf potentielle Bummelanten zu wirken.

Nicht nur für die Unternehmen, sondern auch für die derzeit Beschäftigten kann es rational sein, einen höheren Reallohn zu vereinbaren als denjenigen, der mit Vollbeschäftigung vereinbar wäre. Die Beschäftigten maximieren ihren Nutzen, indem sie eine allgemeine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation dazu benutzen, ihre eigenen Löhne ansteigen zu lassen, anstatt den Arbeitslo-

sen durch Lohnrückhaltung eine Beschäftigungschance einzuräumen. Das klingt zwar reichlich egoistisch, muß aber allein aus diesem Grund nicht unrealistisch sein. Diese egoistische Rechnung geht auch auf, denn die Firmen haben – wie bereits erwähnt – eventuell selbst ein Interesse an Effizienzlöhnen, und Lohnunterbietung seitens der arbeitslosen Außenseiter steht nicht zu befürchten: Unternehmen sind an die Tariflöhne gebunden und dürfen nicht weniger zahlen, die Außenseiter verursachen u.U. hohe Einarbeitungskosten, Lohnunterbietung widerspricht sozialen Normen und die verbleibende Belegschaft würde vermutlich jegliche betrieblich notwendige Zusammenarbeit mit solchen „Lohndrückern“ vermeiden.

Inflexibilitäten können nicht nur in Form von Lohnstarrheiten auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch als Trägheiten in der Preisentwicklung auf dem Gütermarkt auftreten. Warum passen viele Firmen ihre Preise nicht ständig der sich ändernden Nachfrage nach ihren Produkten an und nehmen lieber Lagerbestandsveränderungen oder Lieferfristen in Kauf? Preisanpassungen verursachen Kosten z.B. in Form des Drucks neuer Preislisten und Kataloge und sie verärgern Kunden, die sich Preiserhöhungen weit besser merken als gelegentliche Preissenkungen. Häufig begründen Firmen Preiserhöhungen auch lieber mit Kosten- als mit Nachfragesteigerungen: Autofahrer verstehen es, wenn an der Tankstelle Benzinpreiserhöhungen auf Grund von Mineralölsteuererhöhungen vorgenommen werden; sie fühlen sich jedoch übervorteilt, wenn zu Beginn der Reisezeit und der damit verbundenen Mehrnachfrage nach Benzin die Preise steigen. Es kann also für Firmen ökonomisch rational sein, die Preise nur in bestimmten Zeitabständen zu verändern, obwohl eine ständige Preisvariation Güterangebot und -nachfrage immer zu einem Ausgleich brächte¹⁰.

Zusammen mit den beschriebenen Lohnstarrheiten liefern Preisträgheiten den fehlenden Baustein eines aus theoretischer Sicht konsistenten keynesianischen Modells. Die Neue Keynesianische Makroökonomik hat den (Neu-)Klassikern mit ihren eigenen Waffen geantwortet. Sie hat gezeigt, daß die alte keynesianische Behauptung von Lohn- und Preisträgheiten sehr wohl ökonomisch rational begründet werden kann. Einen Beweis auf genau dieser Grundlage hatte die Neue Klassische Makroökonomik zu Recht eingefordert.

¹⁰ Eine detaillierte Übersicht über die Literatur zu Preisträgheiten bietet R. J. Gordon, *What is New-Keynesian Economics?*, in: *Journal of Economic Literature*, 28 (1990) 3, S. 1115f.

⁹ Einen breiten Überblick über die folgenden Ansätze zur Lohnbildung gibt das Buch von Wolfgang Franz, *Arbeitsmarktökonomik*, Berlin 1991.

V. Pragmatischer Keynesianismus

Die alte keynesianische Idee einer Stabilisierungspolitik hat in der Arena wissenschaftlicher Auseinandersetzungen manche Kritik einstecken müssen, lag zeitweilig am Boden und hat sich trotzdem wieder aufgerafft. Vorbei sind allerdings die Zeiten einer euphorischen Einschätzung der Möglichkeiten einer keynesianisch orientierten Beschäftigungspolitik. Eine solche Politik kann nur in einer keynesianischen Situation angewandt werden; die liegt manchmal vor, aber nicht immer und auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht. Die keynesia-

nische Politik ist selbst in der für sie adäquaten Lage nicht einfach durchzuführen und schon gar nicht mit Hilfe kurzfristig angelegter staatlicher Ausgabenprogramme. Besser ist wohl eine Versteigerung auf der Ausgabenseite, während auf der Einnahmeseite eher diskretionäre Maßnahmen sinnvoll sein können.

Durch die Neue Keynesianische Makroökonomik hat das keynesianische Modell viel an Glaubwürdigkeit gewonnen. Es ist bei weitem noch nicht ausgereift, vieles ist noch zu klären. Aber die keynesianische Konzeption ist nicht mehr mit dem Vorwurf zu diskreditieren, ihr fehle die theoretische Grundlage. Beschäftigungspolitik hat eine ökonomische Rechtfertigung.

Politische Entscheidungsprozesse in der deutschen Arbeitsmarktpolitik

I. Deutsche Arbeitsmarktpolitik in den achtziger Jahren

Arbeitsmarktpolitik ist in der Bundesrepublik Deutschland nicht allein Aufgabe der Bundesregierung. Neben ihr werden auch Länderregierungen mit regionalen Sonderprogrammen aktiv, und außerhalb staatlicher Zuständigkeit setzen die Tarifparteien zentrale Parameter für den Arbeitsmarkt. Dieser Beitrag beschränkt sich aber auf die Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene, soweit sie in Gesetzesvorhaben der 10. und 11. Wahlperiode des Deutschen Bundestags zum Ausdruck kommt. Dies liegt nahe an den zwei Zäsuren, die man für eine sinnvolle Abgrenzung der Arbeitsmarktpolitik in den achtziger Jahren auswählen würde: dem Regierungswechsel im Herbst 1982 und dem 1990 begonnenen Vereinigungsprozeß der beiden deutschen Staaten.

Aktive Arbeitsmarktpolitik wird in der Bundesrepublik in erster Linie mit den Instrumenten des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) betrieben. Dazu zählen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, finanzielle Hilfen für berufliche Fortbildung und Umschulung, Eingliederungsbeihilfen und Einarbeitungszuschüsse, Kurzarbeitergeld usw.¹. Zuständig für den Einsatz dieser Instrumente ist die Bundesanstalt für Arbeit. In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit ist der Haushalt der Bundesanstalt durch die Zahlung des Arbeitslosengeldes stark beansprucht, so daß sowohl die sozial-liberale als auch die christlich-liberale Regierung Kürzungen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen dann vornah-

Diese Arbeit ist im Rahmen eines von der Stiftung Volkswagenwerk geförderten Projekts über Entscheidungsprozesse im Politikfeld Arbeit entstanden. Für die Auswertungen bedanke ich mich bei Dipl.-Soziologin Susanne Bisson und Dipl.-Volkswirt Willi Schnorfeil.

1 Vgl. Bernd Keller, Einführung in die Arbeitspolitik, München - Wien 1991, S. 208 ff.

men, als sie am nötigsten waren². Die Frage ist natürlich, ob weitere Kürzungen durch eine sozial-liberale Regierung so umfangreich ausgefallen wären, wie die durch das Haushaltsbegleitgesetz von 1984 bei den Arbeitsmarktfördermaßnahmen vorgenommenen. Aussagen wie „Priorität hatte zunächst der Abbau des Sozialstaates“³ erwecken eher den Eindruck der Wende als der Kontinuität in diesem Politikbereich.

Neu gegenüber der Arbeitsmarktpolitik der SPD/FDP-Regierung war der Versuch der Regierung Kohl, Beschäftigungshindernisse durch arbeitsrechtliche Deregulierung zu beseitigen. Das wichtigste Gesetz ist hierbei das Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985, das vor allem den Abschluß befristeter Arbeitsverträge erleichtert. Als Normalarbeitsverhältnis hat sich in der Bundesrepublik, nicht zuletzt durch die Rechtsprechung der Arbeitsgerichte, der unbefristete Arbeitsvertrag mit relativ großem Bestandsschutz durchgesetzt. Zusammen mit der Auflage des Sozialplans nach dem Betriebsverfassungsgesetz von 1972 werden diese Regeln als Einschränkung der Dispositionsfreiheit der Betriebe gesehen, die sozusagen mit einer „Modernisierungsgebühr“⁴ belegt werden. Mit Gesetzen wie dem Beschäftigungsförderungsgesetz soll durch punktuelle und zeitlich begrenzte Eingriffe in Schutzpositionen der Arbeitnehmer die Einstellungsbereitschaft der Arbeitgeber gefördert werden, wobei die Substanz des gesetzlichen Arbeitsrechtsschutzes bewahrt werde⁵. Von gewerkschaftlicher und sozialdemokratischer Seite wird diese Interpretation nicht geteilt. Es wird befürchtet, daß die „neoliberale Konterrevolution“⁶

2 Vgl. Douglas Webber, Eine Wende in der deutschen Arbeitsmarktpolitik?, in: Heidrun Abromeit/Bernhard Blanke (Hrsg.), Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren, Opladen 1987, S. 74-85.

3 Hans Kastendiek/Hella Kastendiek, Konservative Wende und industrielle Beziehungen in Großbritannien und in der Bundesrepublik, in: ebd., S. 187.

4 Rüdiger Soltwedel u. a., Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt der Bundesrepublik, Tübingen 1990, S. 140.

5 Vgl. zu dieser Interpretation Ottfried Wlotzke, Das gesetzliche Arbeitsrecht in einer sich wandelnden Arbeitswelt, in: Der Betrieb, (1985) 4, S. 754-768.

6 H. Kastendiek/H. Kastendiek (Anm. 3), S. 179.

oder die „Gegenreform im Arbeitsrecht“⁷ doch den Kernbereich des Arbeitsrechts betreffen könne. Der Konflikt in der Beurteilung der von der gegenwärtigen Koalition durchgesetzten oder noch angestrebten Deregulierungen im Arbeitsrecht, von denen man sich positive Beschäftigungsauswirkungen verspricht, ist nicht auf aktive Politiker und Verbandsvertreter beschränkt, sondern geht bis in die Reihen der Wissenschaft hinein.

Mit diesem Befund kontrastiert die in der vergleichenden Policy-Forschung vorherrschende Meinung, wonach der Politikstil der Bundesrepublik im internationalen Vergleich als wenig konfliktreich gilt und die Regierungswechsel als weniger einschneidend für die Politikentwicklung angesehen werden als in Großbritannien, Frankreich oder den USA. So charakterisiert Katzenstein die deutsche Politik in den verschiedenen Politikfeldern als von dichten Policy-Netzwerken beherrscht, denen neben den politischen Akteuren der Bundesebene auch die Spitzenverbände und Akteure der Länderebene angehören. In diesen Netzwerken mache die gegenseitige Abhängigkeit große Abweichungen von den bewährten politischen Lösungen unwahrscheinlich⁸. So habe auch die Regierung Kohl nicht die große Wende gebracht, selbst wenn Katzenstein für die Arbeitspolitik immerhin einen etwas größeren Wandel als für die Sozialpolitik zugesteht. In Großbritannien, den USA und Frankreich sei der Wandel der Policies, den Thatcher, Reagan oder Mitterrand zu Beginn der achtziger Jahre durchgesetzt hätten, weit größer gewesen⁹.

Nun müssen sich größere Konflikte in einem Bereich, die wegen der Durchsetzung einschneidender Policyänderungen durch die jeweilige Koalitionsmehrheit im Bundestag auftreten, und ein stärker auf Kooperation abstellender Politikstil in einem anderen Bereich nicht ausschließen. Keine Regierung wird auf allen Gebieten gleichzeitig einen Konfrontationskurs mit ihren Gegnern aufnehmen. Die Auflösung des angedeuteten Widerspruchs in der Arbeitsmarktpolitik könnte sich so ergeben, daß die Regierung im Bereich der Deregulierung tatsächlich eine Wende vollzog, während sie bei den Arbeitsförderungsmaßnahmen die Instrumente mehr oder weniger so handhabte, wie

dies – unter dem Zwang der jeweiligen Haushaltslage – auch eine SPD-geführte Regierung getan hätte. Auch die Vereinigungsfolgen auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt werden ja, relativ unkontrovers, mit dem gleichen Instrumentarium zu bewältigen versucht.

Die Aussagen über den Politikstil – und das heißt konkret die Art der Entscheidungsprozesse in der deutschen Politik – stammen fast ausnahmslos aus qualitativen Fallstudien einzelner Politikfelder. Dabei versuchen die Autoren auf der Basis ihrer gesammelten Erfahrungen zu einer Gesamtinterpretation zu kommen; je mehr Einzelheiten sich dabei in dieses Gesamtbild einfügen, desto überzeugender erscheint die Analyse dem Leser. Zu diesem Gesamtbild gehört auch, daß man verstehen lernt, wie Entscheidungen zustande kommen. Nach Katzenstein z. B. spielen der deutsche kooperative Föderalismus und die Einschaltung sogenannter „Parapublic Institutions“ wie der Bundesbank oder der Bundesanstalt für Arbeit in unserem Politikfeld eine wichtige Rolle. Berücksichtigt man weiterhin, daß die Bundesregierung in der Regel von einer Koalition mehrerer Parteien getragen wird, wird Katzensteins These von der Dezentralisierung staatlicher Macht in Deutschland, der auf privater Seite aber mächtige wirtschaftliche Interessenverbände gegenüberstehen, verständlich.

Die vorliegende Analyse basiert auf den Ergebnissen einer quantitativen Studie von Entscheidungsprozessen im Politikfeld Arbeit, die den Zeitraum von 1983 bis zum Sommer 1988 abdeckt. Die empirischen Daten stammen aus einer Befragung, die im Herbst und Winter 1988/89 durchgeführt wurde. Befragt wurden die für das Politikfeld Arbeit auf Bundesebene zuständigen politischen Akteure und die Verbände, die im Untersuchungszeitraum mindestens zweimal zu öffentlichen Anhörungen des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung geladen worden waren. Mit Hilfe dieser Untersuchung soll die Konfliktstruktur der Arbeitsmarktpolitik während der 10. und 11. Legislaturperiode beschrieben und eine Antwort auf die Frage nach der eher konfliktorischen oder kooperativen Entwicklung der deutschen Arbeitsmarktpolitik gefunden werden. Auf diese Weise können die Befunde der qualitativen Analysen bestätigt oder auch korrigiert werden.

7 Ulrich Zachert, Hintergrund und Perspektiven der „Gegenreform im Arbeitsrecht“, in: Kritische Justiz, 17 (1984) 2, S. 186–201.

8 Peter J. Katzenstein, Policy and Politics in West Germany, Philadelphia 1987, S. 31 f.

9 Ebd., S. 349.

II. Arbeitsmarktpolitik als Teil des Politikfelds „Arbeit“

Die Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene hängt eng mit der allgemeinen Wirtschaftspolitik und den anderen Politiken im Politikfeld „Arbeit“ zusammen. In vielen Staaten, zu denen auch das Deutsche Reich nach dem ersten Weltkrieg gehörte, wurde die Zuständigkeit für den Arbeitsmarkt von der für die Gütermärkte getrennt und eigenen Arbeitsministerien übertragen. In der Bundesrepublik ist für die Implementation einer aktiven Arbeitsmarktpolitik durch das Arbeitsförderungsgesetz von 1969 die Bundesanstalt für Arbeit als Körperschaft öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung geschaffen worden, die der Rechtsaufsicht des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMA) untersteht. Außerdem ist das BMA für das Tarifwesen zuständig und kann Tarifverträge auf Antrag einer der beiden Tarifvertragsparteien im Einvernehmen mit einem paritätisch besetzten Tarifausschuß für allgemeinverbindlich erklären, also bindend für alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer einer Wirtschaftsgruppe ohne Berücksichtigung der Verbandsmitgliedschaft. Aus all diesen Gründen ist es gerechtfertigt, die Arbeitsmarktpolitik in erster Linie als Teil des breiteren Politikfelds „Arbeit“ zu behandeln.

Als Politikfeld „Arbeit“ (auf der Bundesebene) werden die kollektiven Entscheidungen verstanden, die die industriellen Beziehungen als Verhältnis von Kapital und Arbeit regeln und in die Ressourcenverteilung zwischen diesen Produktionsfaktoren eingreifen. Unter diese allgemeine Definition fallen neben Bundesgesetzen auch Verordnungen oder Urteile und Beschlüsse des Bundesarbeitsgerichts. Bei der Arbeitsmarktpolitik erfolgt hierbei eine Beschränkung auf Gesetzesvorhaben, sei es, daß sie von der Regierung eingebracht und damit mit großer Wahrscheinlichkeit auch verabschiedet wurden, sei es, daß es sich um Einbringungen einer Oppositionspartei oder des Bundesrates handelt. Aus dem Interesse am Entscheidungsprozeß resultiert eine Beschränkung auf die Phase der Politikentwicklung; ausgeschlossen bleiben Implementationsprozesse, die z. B. in der Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit liegen.

Die allgemeine Definition des Politikfelds „Arbeit“ kann am besten durch Aufzählung der Teilbereiche konkretisiert werden, die zu den wesentlichen Bestandteilen zu rechnen sind. Dabei handelt es sich größtenteils um die klassischen Teilbereiche

des Arbeitsrechts. Es sind dies das kollektive Arbeitsrecht mit dem Tarifvertragsrecht und dem Betriebsverfassungsrecht, das Arbeitsvertragsrecht als Individualarbeitsrecht und das Arbeitsschutzrecht¹⁰. Dazu kommt als wichtiges Themengebiet die Sozialpolitik für Arbeitnehmer, wobei hier nur an solche Regelungen im großen Bereich der Sozialpolitik gedacht ist, die direkt an die Stellung der Arbeitnehmer im Erwerbsprozeß anknüpfen und an deren Kosten die Arbeitgeber unmittelbar beteiligt sind. Konkret trifft dies für die Unfallversicherung, die betriebliche Altersversorgung oder die Arbeitslosenversicherung zu. Das weitere Feld der allgemeinen Rentenversicherung und der Gesundheitspolitik wurde ausgeklammert. Als letztes tritt noch die Arbeitsmarktpolitik als eigener Teilbereich hinzu.

Zwei Kriterien für eine solche Politikfeldabgrenzung sind denkbar: ein analytisches und ein empirisches, die sich allerdings nicht gegenseitig ausschließen müssen. Analytisch wird man diejenigen Policies zu einem Politikfeld zusammenfassen, die nach einem bestimmten theoretischen Gesichtspunkt als inhaltlich zusammengehörig betrachtet werden. Dieser Gesichtspunkt kann zu einer Einteilung führen, die quer liegt zu den üblichen Aufteilungen nach den Geschäftsbereichen der Ministerien oder der Bundestagsausschüsse. Unter einem empirischen Einteilungskriterium wird nicht unbedingt ein Gegensatz zur analytischen Vorgehensweise, sondern eine Ergänzung verstanden. Die Frage lautet dann, ob die nach bestimmten Kriterien inhaltlich abgegrenzten Politikfelder empirische Sozialsysteme in dem Sinn sind, daß die Politikfeldakteure mit Bezug auf ein gemeinsames Symbolsystem und im Bewußtsein ihrer gegenseitigen Abhängigkeit handeln. Im Fall des Politikfelds „Arbeit“ handelt es sich um ein seit langem institutionalisiertes Politikfeld, dessen Symbolbezug das Arbeitsrecht bildet. Wenn hier die Arbeitsmarktpolitik als Teil des Politikfelds „Arbeit“ untersucht wird, so wegen der Annahme, daß die zentralen Akteure für die Arbeitsmarktpolitik unter dem allgemeinen arbeitsrechtlichen Bezugsrahmen des gesamten Politikfelds „Arbeit“ handeln und Lösungen in anderen Teilbereichen auch für die Arbeitsmarktpolitik in Rechnung stellen. Abgesehen davon sind die sich für Arbeitsmarktpolitik interessierenden einflußreichen Akteure in der Regel nicht ausschließlich an diesem einen Teilbereich interessiert, sondern beschäftigen sich auch mit anderen Teilbereichen des Politikfelds. Die

¹⁰ Vgl. Alfred Söllner, Grundriß des Arbeitsrechts, München 1987, S. 32.

folgenden empirischen Befunde erheben daher den Anspruch, ein von der Seite des Symbolsystems und von seiten der einflußreichen Akteure relativ geschlossenes soziales System erfaßt zu haben.

Mit der zunächst analytisch vorgenommenen inhaltlichen Abgrenzung eines Politikfelds soll im zweiten, empirischen Schritt der thematische Bezug hergestellt werden, unter dem die einflußreichen Akteure mit Beziehung aufeinander politisch handeln. Ziel ihres Handelns ist die Realisierung ihrer eigenen Interessen. Diese konzentrieren sich auf die Durchsetzung oder Verhinderung von bestimmten kollektiven Entscheidungen. Dabei sind die anderen einflußreichen Akteure, die mit Bezug auf dasselbe Politikfeld handeln, in Rechnung zu stellen. Der Bezug auf dasselbe Politikfeld garantiert so ein nach außen abgegrenztes soziales System.

Die einflußreichen Akteure in nationalen Politikfeldern sind in modernen Gesellschaften nicht Einzelpersonen, sondern Verbände, Behörden, Parteien oder Fraktionsgruppierungen. Es wird angenommen, daß diese Organisationen als korporative oder kollektive Akteure handeln.

Die kollektiven Entscheidungen werden in dieser Analyse im wesentlichen auf Gesetzesvorhaben auf Bundesebene eingegrenzt. Einflußmöglichkeiten ergeben sich aus institutionellen Zuständigkeiten oder aus anderen Einflußressourcen wie Expertenwissen oder einem großen Mitgliederkreis, der den Stellungnahmen eines Verbandes Gewicht verleiht. Wer nicht über Einflußressourcen verfügt, braucht auch nicht in Rechnung gestellt zu werden und qualifiziert sich damit nicht als Mitglied in diesem Einflußsystem.

Unter dem Gesichtspunkt der Zuständigkeit ist zuerst der Bundestagsausschuß für Arbeit und Sozialordnung und dann das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung auszuwählen. Bei parlamentarischen Gremien werden nicht die Gremien selbst, sondern die Fraktionen als kollektive Akteure konzipiert, vertreten durch ihre Sprecher. Für die Fraktionen des Bundestages selbst wurden die für das Politikfeld zuständigen Obleute als Befragte ausgewählt. Darüber hinaus entspricht es der Einflußstruktur eines parlamentarischen Systems mit starken Parteien, daß auch die Bundesvorstände der Parteien und der Parteivereinigungen als einflußreich in Rechnung gestellt werden müssen (Kriterium 1).

Für die Auswahl der einflußreichen Akteure außerhalb dieses Kreises der angenommenen Zu-

ständigkeiten rechtlicher und – für die politischen Akteure – auch faktischer Art galt es, empirische Kriterien zu entwickeln. Es wurde davon ausgegangen, daß im parlamentarischen System der Bundesrepublik für die Gesetzesvorhaben die Sitzungen der federführenden Bundestagsausschüsse die zentralen Einflußarenen in der Phase unmittelbar vor der abschließenden Entscheidung sind. Als Indikator der Einflußmöglichkeiten von Verbänden dient deshalb die mindestens zweimalige Anhörung vor einem Bundestagsausschuß während des Untersuchungszeitraums zu einem einschlägigen Gesetzesvorhaben (Kriterium 2).

Dieses Kriterium trifft auf Verbände und Behörden zu, die institutionell außerhalb des staatlichen Gesetzgebungsverfahrens stehen. Daneben war noch ein Kriterium zu finden für die Bundesministerien und Ländervertretungen, die sich so stark für Fragen des Politikfelds „Arbeit“ interessieren, daß sie neben dem federführenden Ministerium bzw. Ausschuß auch als Einflußnehmer auftreten. Hier wurde das Kriterium der häufigen Teilnahme an den nicht öffentlichen Sitzungen des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung als drittes Kriterium angelegt (vgl. Tabelle 1).

In Tabelle 1 sind die einzelnen Organisationsarten zusammen mit dem jeweiligen Auswahlkriterium aufgeführt. Die 126 Organisationen bildeten die Zielgruppe der Befragung. Davon konnten 125 befragt werden. Da aber gleichzeitig ein Verband von den Befragten als einflußreich bezeichnet wurde, der nicht auf unserer ursprünglichen Liste stand, wurde dieser Verband zusätzlich befragt, so daß sich die Fallzahl wieder auf 126 erhöht.

III. Arbeitsrechtliche und arbeitsmarktpolitische Gesetzesvorhaben in der 10. und 11. Wahlperiode

1. Die Gesetzesvorhaben nach Teilbereichen

In der vom Deutschen Bundestag und dem Bundesrat herausgegebenen Dokumentation „Stand der Gesetzgebung des Bundes“ werden die Gesetzesvorhaben nach Sachgruppen aufgeschlüsselt, die der Ressortaufteilung der Bundesministerien entsprechen. Im ersten Schritt mußten also die der Sachgruppe „Arbeit und Sozialordnung“ zugeordneten Gesetzesvorhaben daraufhin überprüft wer-

Tabelle 1: Die Auswahl der Akteure des Politikfelds „Arbeit“

Organisationstyp	Anzahl der ausgewählten Organisationen	Auswahlkriterium ¹
1. Arbeitnehmer-, Beamtenverbände, Betriebsräte	18	2
2. Wirtschafts-, Arbeitgeberverbände, Einzelunternehmen	23	2
3. Kommunale Spitzenverbände, öffentliche Arbeitgeber	6	2
4. Gesundheitswesen	7	2
5. Sonstige Berufsverbände	5	2
6. Sozialversicherungsverbände, -behörden	13	2
7. Kirchen und Wohlfahrtsverbände	8	2
8. Benachteiligtenverbände	5	2
9. Fraktionen des Bundestages, Parteien, Parteivereinigungen	17	1
10. Bundesministerien		
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung mit den Abteilungen I bis VI	7	1
Andere Bundesministerien	6	3
11. Ländervertretungen (Bundesrat)	11	3

1 Kriterium 1: direkte rechtliche oder faktische Zuständigkeit.

Kriterium 2: mindestens zweimalige Anhörung vor Bundestagsausschuß für Arbeit und Sozialordnung.

Kriterium 3: häufige Teilnahme an Sitzungen des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung.

den, ob sie in unser Politikfeld fielen. Im zweiten Schritt waren auch andere Sachgruppen zu überprüfen, die Berührungspunkte mit der Arbeitspolitik aufweisen. So ist für die Arbeitsmarktpolitik insbesondere auch die Sachgruppe „Wirtschaft“ hinzuzuziehen. Auf diese Weise wurden insgesamt 112 Gesetzesvorhaben identifiziert, die unserer Abgrenzung des Politikfelds „Arbeit“ entsprechen. Das sind etwa ein Achtel aller Gesetzesvorhaben in der Untersuchungsphase von 1983 bis Mitte 1988. Von den 112 Gesetzesvorhaben wurden nur 87 in den Bundestag eingebracht. Die Differenz von 25 ergibt sich in erster Linie daraus, daß Gesetzesinitiativen einzelner Bundesländer bereits von der Mehrheit des Bundesrates abgelehnt werden können. Im Bundesrat hatten im Untersuchungszeitraum die Länder mit CDU- bzw. CSUgeführten Regierungen die Mehrheit¹¹.

Die Arbeitsmarktpolitik ist nach dem zugrundegelegten Kategoriensystem einer von zwölf Teilberei-

chen des Politikfelds „Arbeit“. Dabei lehnen sich die meisten Kategorien an das Gliederungsschema der vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung herausgegebenen „Übersicht über das Recht der Arbeit“¹² an. Im Interesse besserer internationaler Vergleichbarkeit wurden die Kategorien „Sozialpolitik für Arbeitnehmer“, „Diskriminierung im Beschäftigungssystem“ und „Arbeitsmarktpolitik“ hinzugefügt. Das vollständige Kategoriensystem für die Teilbereiche ist in Tabelle 2 aufgeführt. In dieser Tabelle wird außerdem gezeigt, wie sich die 112 Gesetzesvorhaben auf die Teilbereiche verteilen.

Die Gesetzesvorhaben wurden zunächst nach ihrem Hauptinhalt einem der Teilbereiche zugeordnet. Dabei fällt z. B. auf, daß kein einziges Vorhaben den technischen Arbeitsschutz betraf. Dies heißt nicht unbedingt, daß in diesem Teilbereich im Untersuchungszeitraum keine neuen Regeln

11 Vgl. zu dieser Statistik Thomas König, Entscheidungen im Politiknetzwerk, Wiesbaden 1992, S. 57.

12 Günter Hallbach/Alfred Mertens/Rolf Schwedes/Ottfried Wlotzke, Übersicht über das Recht der Arbeit, Bonn 1989³.

Tabelle 2: Die Gesetzesvorhaben im Politikfeld „Arbeit“ von 1983 bis zum Sommer 1988 nach Teilbereichen

Teilbereich	Inhaltlicher Hauptbereich	Als Nebenbereich betroffen	Prozentsatz der 112 Gesetze, die den Bereich insges. betreffen
1. Tarifvertragsrecht	2	2	3,6
2. Unternehmensmitbestimmung	4	1	4,5
3. Betriebsverfassung	10	5	13,4
4. Interne Organisation von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden	1	2	2,7
5. Arbeitsvertragsrecht	22	12	30,4
6. Arbeitszeitschutz	17	2	17,0
7. Technischer Arbeitsschutz	-	1	0,8
8. Sozialpolitik für Arbeitnehmer	28	7	31,3
9. Schutz besonderer Personengruppen	10	13	20,5
10. Diskriminierung im Beschäftigungssystem	3	1	3,6
11. Arbeitsmarktpolitik	14	23	33,0
12. Arbeitsgerichtsbarkeit	1	2	2,7
	112 Gesetze	+ 71 Zusatzcodes	= 183 Nennungen, prozentuiert auf die 112 Gesetze

formuliert wurden. Die Hauptregelungsformen für den technischen Arbeitsschutz sind nur anderer Art, nämlich von staatlicher Seite in erster Linie Verordnungen und dann die Unfallverhütungsvorschriften der Berufsgenossenschaften, die sich wieder, wie auch die Verordnungen, auf sicherheitstechnische Tatbestände beziehen können, die in „vorschriftenähnlichen Werken“ wie den DIN-Normen oder VDE-Bestimmungen erfaßt werden¹³.

Wenn man so mit der gebotenen Sorgfalt an die Interpretation der Daten von Tabelle 2 herangeht, lassen sich die Schwerpunkte der Gesetzgebungsarbeit der 10. und 11. Wahlperiode erkennen. Diese Schwerpunkte werden wesentlich von der Bundesregierung bestimmt, weil oft auch die Oppositionsparteien Gesetzentwürfe einbringen, die als Gegenentwürfe zu Initiativen der Bundesregierung gedacht sind. Die Thematisierungsfunktion liegt also in der Regel eindeutig bei der Regierung. Bei den Schwerpunkten zeigt sich eindeutig, daß

die Arbeitsmarktpolitik ein solcher Schwerpunkt der Regierung Kohl in den achtziger Jahren gewesen ist. Ein Drittel aller arbeitspolitischen Vorhaben kann auch als Arbeitsmarktpolitik eingestuft werden. Diese starke Stellung der Arbeitsmarktpolitik ergibt sich vor allem dadurch, daß arbeitsmarktpolitische Wirkungen oft durch (De-)Regulierungen angestrebt werden, die primär in einem anderen Teilbereich angesiedelt sind. Am häufigsten kommen Überschneidungen mit dem Arbeitsvertragsrecht vor, am zweithäufigsten solche mit dem Schutz besonderer Personengruppen. Diese Überschneidungen rühren in der Untersuchungsperiode in erster Linie von der Deregulierungspolitik der Regierung her. Was die Häufigkeit betrifft, kann nur noch die Sozialpolitik für Arbeitnehmer mit der Arbeitsmarktpolitik und dem Arbeitsvertragsrecht mithalten. Die Sozialpolitik ist aber weniger oft als Nebenbereich betroffen, steht also mit anderen Worten isolierter im Politikfeld „Arbeit“ als die Arbeitsmarktpolitik, das Arbeitsvertragsrecht oder der Schutz besonderer Personengruppen.

¹³ Vgl. G. Hallbach u. a. (Anm. 12), S. 413f.

Selbst für eine quantitative Untersuchung, deren Hauptdatenquelle eine Befragung der einflußreichen Politikfeldakteure ist, wäre eine systematische Datensammlung für 112 Gesetzesvorhaben schwierig. Daher wurde für die Befragung eine Auswahl von 32 Gesetzesvorhaben getroffen und als Ergänzung eine Verordnung und drei Urteile bzw. Beschlüsse des Bundesarbeitsgerichts hinzugenommen. Wichtigstes Auswahlkriterium war die Policy-Relevanz für das Politikfeld. Für die Gesetzentwürfe diente die Durchführung einer Anhörung vor dem Bundestagsausschuß für Arbeit und Sozialordnung als Relevanzkriterium, für Verordnungen und Urteile bzw. Beschlüsse des Bundesarbeitsgerichts war es die Resonanz in der einschlägigen Öffentlichkeit, das heißt in erster Linie in der einschlägigen Verbandspresse der Arbeitgeber und Gewerkschaften. Wegen der Wichtigkeit der Gesetzgebung für die Fragestellung wurden zusätzlich zehn Gesetzentwürfe unabhängig von ihrer Policyrelevanz zufällig aus der Grundgesamtheit der 112 Gesetzesvorhaben ausgewählt. Insgesamt handelt es sich um 22 Gesetzentwürfe, für die mindestens eine Anhörung durchgeführt wurde, mit 10 zufällig ausgewählten Vorhaben.

2. Die ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Gesetzesvorhaben der Regierung Kohl

In der Auswahl von Gesetzesvorhaben (s. Abbildung S. 41) sind die arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkte der Regierung Kohl klar ersichtlich. Zu dieser Gruppe sind die Regierungsvorlagen und die Gesetzesinitiativen der Koalitionsfraktionen zusammengefaßt; denn die Entscheidung darüber, ob ein Gesetzesvorhaben von der Bundesregierung oder von den Koalitionsparteien eingebracht werden soll, ist mehr taktischer Natur, als daß darin inhaltliche Abweichungen erkennbar wären. Wenn die Koalitionsparteien ein Gesetzesvorhaben direkt in den Bundestag einbringen, muß es zunächst nicht dem Bundesrat vorgelegt werden wie die Regierungsvorlagen. Die Nummer der einzelnen Entscheidungen gibt die Position in der zeitlichen Reihenfolge von 1 bis 36 wieder, wobei ab Nummer 30 die Gesetzesvorhaben der 11. Wahlperiode beginnen.

Die folgenden Gesetzesvorhaben können als arbeitspolitische Policies der Koalitionsregierung aus CDU/CSU und FDP bezeichnet werden, unabhängig davon, ob ihr Hauptinhalt dem Teilbereich zuzuordnen ist oder die Auswirkungen die Arbeitsmarktpolitik betreffen oder ein Zusammenhang mit der allgemeinen Deregulierungspolitik gegeben ist:

3. Haushaltsbegleitgesetz von 1984 mit den Kürzungen verschiedener arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen,

4. Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern mit dem Ziel der Begrenzung des Arbeitsangebots,

5. Gesetz zur Erleichterung des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand mit demselben Ziel wie 4.,

9. Beschäftigungsförderungsgesetz,

11. Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetz für Angehörige des Öffentlichen Dienstes,

12. Arbeitsförderungs- und Rentenversicherungs-Änderungsgesetz u. a. zur Verlängerung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose,

16. Siebtes Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes mit Verbesserungen der beruflichen Bildung, des leichteren Zugangs älterer Arbeitnehmer zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen etc.,

18. Änderung des Schwerbehindertengesetzes, u. a. zur Anpassung des Kündigungsschutzes an die allgemeinen Regelungen,

22. Gesetz zur Änderung des Berufsbildungsförderungsgesetzes mit dem Ziel der Verlängerung der Förderung überbetrieblicher Ausbildungsstätten,

32. Achtes Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes mit dem Ziel der Ergänzung der arbeitspolitischen Instrumente für bestimmte Zielgruppen.

Alle diese Vorhaben der Bundesregierung oder der Koalitionsfraktionen erhielten Gesetzeskraft.

3. Die ausgewählten Gesetzesinitiativen der Oppositionsfraktionen

Die SPD-Opposition im Bundestag sah ihre Aufgabe nach der hier vorgenommenen Auswahl weniger darin, eine eigene Arbeitsmarktpolitik als Alternative zum Regierungsprogramm zu formulieren, als vielmehr darin, den Schutzgesichtspunkt des Arbeitsrechts in gewisser Unabhängigkeit von den arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen zur Geltung zu bringen. Das wird aus den folgenden Gesetzesinitiativen der SPD-Fraktion ersichtlich, von denen nur das Arbeitszeitgesetz wegen der Einschränkungen des Arbeitsangebots auch der Arbeitsmarktpolitik zugerechnet wurde:

6. Arbeitszeitgesetz mit Festschreibung der 40-Stunden-Woche und der Beibehaltung des Achtstundentages,

7. Gesetz zur Änderung der Konkursordnung mit dem Ziel, den Sozialplan als bevorrechtigte Konkursforderung zu behandeln,

13. Gesetz zur Sicherung der Gleichbehandlung von Männern und Frauen am Arbeitsplatz,

- 21. Gesetz zum Ausbau der betrieblichen Mitbestimmung bei der Einführung neuer Technologien,
- 25. Gesetz zur Anerkennung eines Kindererziehungsjahres in der gesetzlichen Rentenversicherung für ältere Frauen,
- 26. Gesetz zur Sicherung der Montanmitbestimmung als Vorhaben für das kollektive Arbeitsrecht,
- 29. Gesetz zum Schutz der Teilzeitbeschäftigten.

Alle diese SPD-Initiativen sind in der Regel in der zweiten Lesung im Bundestag gescheitert.

Zwei in die Auswahl einbezogene Gesetzesvorhaben wurden von den Grünen initiiert, von denen sich eines,

- 28. Gesetz zum Verbot der Aussperrung, mit dem kollektiven Arbeitsrecht befaßt, und ein weiteres,

15. Gesetz zum Überstundenabbau, der Arbeitsmarktpolitik zuzurechnen ist, weil durch Begrenzung der Mehrarbeit letztlich das Angebot an Arbeitsplätzen vermehrt werden könnte. Das Gesetz zum Überstundenabbau wurde noch an die Ausschüsse überwiesen, es kam aber zu keiner zweiten Lesung im Plenum.

4. Die ausgewählten Gesetzesinitiativen von Mitgliedern des Bundesrats

Wegen des Gesetzesinitiativrechts des Bundesrats hat die jeweilige Opposition auf Bundesebene die Möglichkeit, über eine Länderregierung, die von der Oppositionspartei gestellt wird, Gesetzesvorschläge einzubringen. Die Regierungen der Länder werden natürlich auch aus eigenem Antrieb tätig. Im Untersuchungszeitraum hatte die Bundesregierung keine parteipolitische Bundesratsmehrheit gegen sich, so daß die ausgewählten Gesetzesinitiativen von Ländern mit SPD-Regierungen schon an der Mehrheit im Bundesrat scheiterten. Insgesamt hätten die drei Gesetze, von denen das erste von Hessen, das zweite von Nordrhein-Westfalen und Hessen und das dritte von Bremen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland eingebracht wurde, alle arbeitsmarktpolitische Auswirkungen gehabt:

- 2. Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität mit dem Ziel einer stärkeren Bestrafung der unbefugten Überlassung von Leiharbeitern,
- 30. Gesetz zur beschäftigungswirksamen Einschränkung der Leiharbeit,
- 35. Gesetz zur Einführung einer Altersgrenze für die Zulassung zur kassenärztlichen Versorgung.

Die Zugehörigkeit zum Regierungslager bedeutet nicht automatisch, daß eine Landesregierung mit

ihren Gesetzesinitiativen Erfolg haben müßte. So wurde die folgende Initiative von Berlin und Schleswig-Holstein, beide damals von der CDU regiert, von Ausschüssen des Bundesrates von der Tagesordnung abgesetzt und später nicht weiterverfolgt:

- 1. Zweites Gesetz zur Änderung des Arbeitsgerichtsgesetzes mit dem Ziel einer Neuordnung der Zuständigkeiten für die Gerichtsorganisation.

Von allen Länderinitiativen, die in der Auswahl enthalten sind, war nur die folgende von Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein erfolgreich:

- 8. Erstes Gesetz zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes mit dem Ziel einer flexibleren Gestaltung der Arbeitszeit für Jugendliche.

Von den politischen Gegnern der Deregulierung des Arbeitsmarktes wird dieses Gesetz als der Einstieg in den Abbau von Schutzrechten der Arbeitnehmer angesehen. Gleichzeitig kann man es als Bestätigung der sozialpolitischen Führungsrolle der CDU-Regierungen von Rheinland-Pfalz innerhalb der Gesamtpartei verstehen¹⁴.

5. Weitere Regierungsvorlagen und sonstige Entscheidungen der Auswahl

In der Aufstellung von Gesetzesvorhaben fehlen noch die Regierungsvorlagen bzw. die Initiativen der Koalitionsparteien, die sich nicht auf die Arbeitsmarktpolitik beziehen. Sie müssen nicht nur der Vollständigkeit halber aufgeführt werden, sondern auch um die gegenseitige Abhängigkeit der verschiedenen Gesetzesvorhaben im Politikfeld „Arbeit“ aufzuzeigen. Alle diese Vorschläge wurden Gesetz:

- 14. Drittes agrarsoziales Ergänzungsgesetz,
- 20. Gesetz zur Sicherung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitskämpfen (Paragraph 116 des Arbeitsförderungsgesetzes),
- 23. Gesetz zur Entlastung landwirtschaftlicher Unternehmer von Beiträgen zur landwirtschaftlichen Sozialversicherung,
- 27. Zweites Vermögensbeteiligungsgesetz,
- 31. Verlängerung der Montanmitbestimmung,
- 33. Gesetz zur Bildung von Jugend- und Auszubildendenvertretungen in den Betrieben,
- 34. Gesetz zur Meldepflicht des Arbeitgebers in der Sozialversicherung,
- 36. Gesetz zur Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes über Sprecherausschüsse der leitenden

¹⁴ Vgl. zu dieser Interpretation Josef Schmid, Die CDU, Opladen 1990, S. 108.

Angestellten und zur Sicherung der Montanmitbestimmung.

Bei den zusätzlich zu den Gesetzesvorhaben aufgenommenen Entscheidungen handelt es sich um die folgenden:

10. Urteil des Bundesarbeitsgerichts über die Zulässigkeit von kurzen, zeitlich befristeten Warnstreiks in der Form der „neuen Beweglichkeit“,
17. Beschluß des Bundesarbeitsgerichts zum erzwingbaren Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats für betriebliche Zulagen zum tariflichen Entgelt,
19. Beschluß des Bundesarbeitsgerichts über das Initiativrecht des Betriebsrats bei Einführung von Kurzarbeit,
24. Gefahrstoffverordnung mit Auswirkungen auf den technischen Arbeitsschutz.

6. Das Interesse an den ausgewählten Entscheidungen des Politikfeldes

In der Abbildung ist das durchschnittliche Interesse der 126 Politikfeldakteure an allen 36 Entscheidungen in der zeitlichen Reihenfolge der Entscheidungsereignisse eingezeichnet. Bei jeder Entscheidung findet sich der Zusatz R, wenn es sich um eine erfolgreiche Regierungsinitiative handelt, der Zusatz O indiziert Initiativen einer Oppositionspartei, die alle scheiterten, und L steht für Länderinitiativen, von denen lediglich die von Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein eingebrachte Vorlage 8 Gesetz wurde. Unter A sind schließlich die Gefahrstoffverordnung und die drei Urteile bzw. Beschlüsse des Bundesarbeitsgerichts zusammengefaßt.

Das Gesetzesvorhaben, das auf der von 0 bis 5 laufenden Interessenskala das größte Interesse fand, ist das Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985 (Nr. 9), dicht gefolgt vom Haushaltsbegleitgesetz von 1984 (Nr. 13). In deutlichem Abstand folgt das Vorruhestandsgesetz (Nr. 5) und die Änderung des Paragraphen 116 Arbeitsförderungsgesetz (Nr. 20). Bei allen diesen Gesetzesvorhaben, für die sich die Akteure besonders stark interessierten, handelt es sich um Regierungsvorlagen, bei drei der vier Vorhaben um arbeitsmarktpolitische Initiativen der Regierung Kohl. Aus der Verteilung des Interessenprofils über die Zeit wird noch eine weitere Besonderheit sichtbar: Die vom Interesse der Beteiligten her gesehen zentralen Gesetzesvorhaben fallen in die erste Zeit nach der Bonner Wende. Hierin kommt eventuell ein allgemeineres Phänomen von Regierungswechseln in Demokratien zum Ausdruck. Größere Policy-Änderungen, die die neue, eben aus Wahlen erst siegreich hervorgegangene Regierung nicht unmit-

telbar nach ihrem Amtsantritt in die Wege leitet, haben eine geringe Chance einer späteren Verwirklichung.

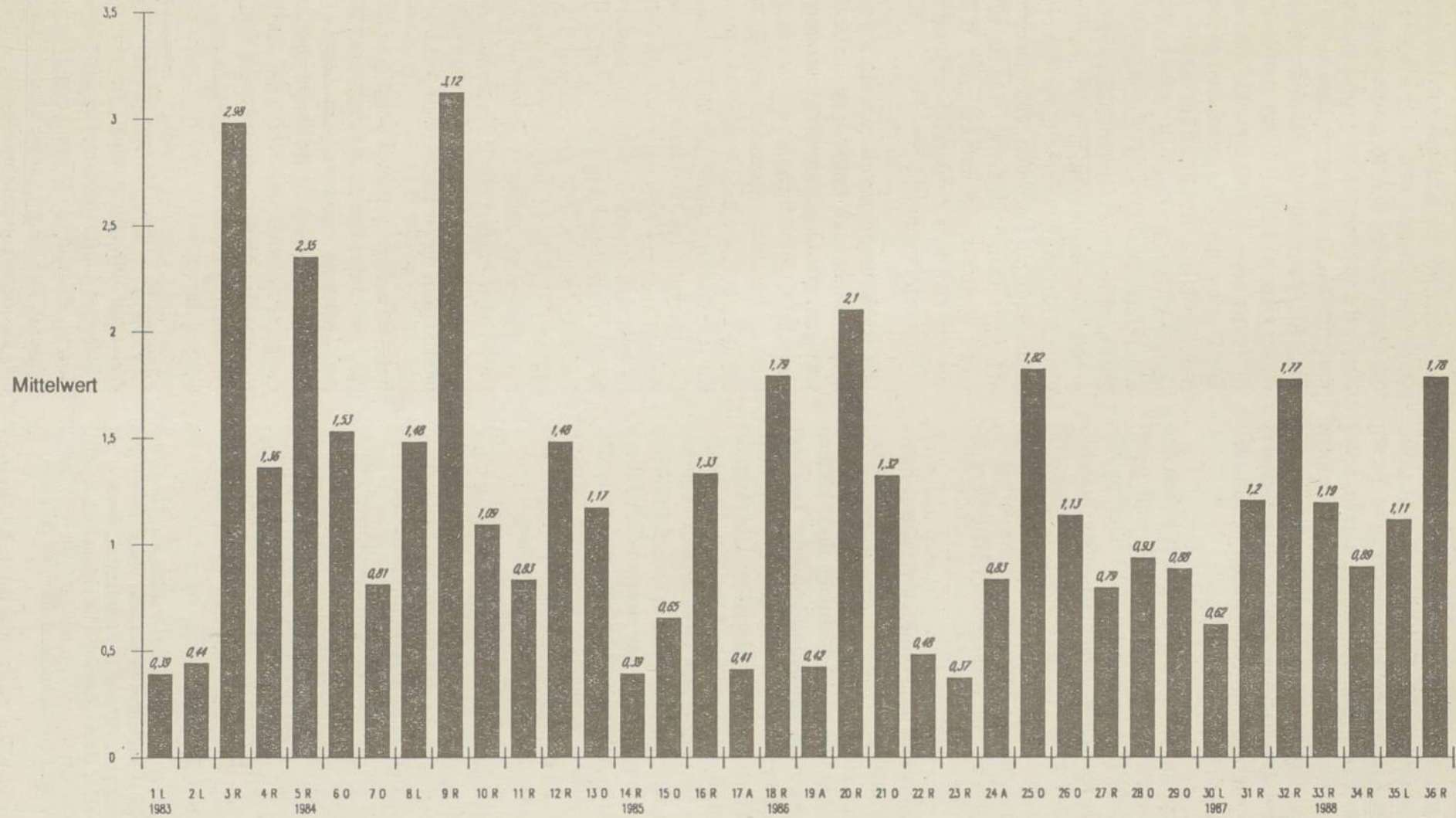
Die Gesetzesvorhaben, für die sich viele Akteure interessieren, sind in der Regel auch die kontroversesten. Beim Haushaltsbegleitgesetz überwo-gen unter den befragten Verbänden sogar die Gegner und auch beim Arbeitsförderungsgesetz war der Vorsprung der Gesetzesbefürworter unter allen Akteuren fast so knapp wie bei der bekanntermaßen äußerst umstrittenen Änderung des Paragraphen 116 Arbeitsförderungsgesetz. Dagegen handelt es sich bei den Gesetzesvorhaben, die nur sehr wenig Aufmerksamkeit erregten, typischerweise nicht um Oppositionseinbringungen – diese weisen ein mittleres Niveau des Interesses auf – sondern großenteils um unkontroverse Regierungsvorlagen wie das agrarsoziale Ergänzungsgesetz (Nr. 14), das Versicherungsbeitragsentlastungsgesetz für landwirtschaftliche Unternehmer (Nr. 23) oder das Berufsausbildungsförderungsgesetz (Nr. 22). Man kann diese Gesetze ohne Gegner als Beispiele für distributive Politik ansehen, bei der die Höhe der Förderungsbeträge keine politischen Widerstände hervorruft.

IV. Konfliktstruktur und Problemlösungsverfahren

Bei jeder Entscheidung im Politikfeld wird es im Normalfall Befürworter geben, sonst wäre ein wichtiger Akteur mit dem Initiativrecht im Gesetzgebungsverfahren gar nicht erfaßt worden, und es kann darüber hinaus Gegner geben, die eine Verabschiedung des Vorschlags in Gesetzesform möglichst verhindern wollen. Dazu kommt als Besonderheit komplexer Artikelgesetze, daß man für bestimmte Regelungen und gegen andere im selben Gesetz ist. Diese Gruppe wird als die Gruppe der Ambivalenten bezeichnet. Eine derartige ambivalente Haltung nehmen z. B. oft die Sozialversicherungsverbände ein.

Stehen die Meinungsgruppen bei einer Entscheidung fest, stellt sich als nächstes die Frage, ob sie sozial organisiert sind. Von einer Koalition würde man z. B. sprechen, wenn die Vertreter mit derselben inhaltlichen Präferenz für oder gegen einen Gesetzentwurf auch tatsächlich politisch zusammenarbeiten, um, bei Befürwortung, das Gesetz zustande zu bringen oder, bei Gegnerschaft, es zu verhindern. Ein Handlungspotential der Mei-

Abbildung: Das Interesse an den Entscheidungen im Zeitverlauf



Entscheidungen im Zeitverlauf

R = Regierungsvorlage, O = Oppositionseinbringung, L = Länderinitiative, A = Anderes

nungsgruppe ist aber auch schon gegeben, wenn die Akteure mit derselben Haltung zum Gesetz in Kommunikationsbeziehungen stehen und füreinander erreichbar sind. Solche Gruppen von Akteuren, die zu einem Ereignis dieselbe Meinung vertreten und füreinander im Kommunikationsnetzwerk des Politikfelds erreichbar sind, können als kollektive Akteure bezeichnet werden, im Unterschied zu den Koalitionen oder „action sets“¹⁵. Als weiteres Definitionskriterium wird eine Mindestgröße von drei Mitgliedern zugrunde gelegt.

Da die Kommunikationsbeziehungen zwischen den 126 Akteuren des Politikfelds sehr dicht sind, überrascht es nicht, daß es keine sozial isolierten Akteure gibt. Es muß deshalb nicht bei jedem kollektiven Akteur im einzelnen geprüft werden, ob Kommunikationsbeziehungen zu den anderen Akteuren mit derselben Gesetzespräferenz vorliegen. Dieses Kriterium ist im vorliegenden Datensatz immer erfüllt.

Die Konfliktstruktur des Politikfelds ergibt sich erst aus der gleichzeitigen Betrachtung der kollektiven Akteure bei allen Gesetzesvorhaben. Wenn nicht immer alle Akteure einer Meinung sind, können sich zwei gegensätzliche Konfliktmuster ergeben: eine polarisierte Konfliktstruktur und eine pluralistische Konfliktstruktur mit starken Überlappungen zwischen allen kollektiven Akteuren. Im ersten Fall würden sich bei jedem Gesetzesvorhaben immer wieder dieselben Akteure in zwei feindlichen Lagern gegenüberstehen. Im zweiten Fall führen die vielfältigen Überschneidungen zwischen den kollektiven Akteuren eher zu ringartigen Strukturen wie z. B. im Farbenkreis. Zwischen diesen Extremtypen sind viele Übergänge denkbar.

Wir verzichten auf eine Wiedergabe der Einzelheiten der empirischen Analyse¹⁶ und beschränken uns auf eine Beschreibung der Ergebnisse. Die allgemeine Konfliktstruktur des Politikfelds „Arbeit“ ergibt sich dabei, als Ergebnis einer multidimensionalen Analyse, als Gruppierung der verschiedenen kollektiven Akteure auf einer Fläche, die sich nach zwei Gesichtspunkten beschreiben läßt: 1. Welche Akteure liegen besonders nah zusammen, und 2. wie sind diese lokalen Verdichtungen zueinander angeordnet?

15 Vgl. Edward O. Laumann/Peter V. Marsden, The analysis of oppositional structures in political elites: Identifying collective actors, in: *American Sociological Review*, 44 (1979), S. 713–732; David Knoke/Franz Urban Pappi, Organizational action sets in the U.S. and German labor policy domains, in: *American Sociological Review*, 56 (1991) 4, S. 509–523.

16 Vgl. zur räumlichen Darstellung der Konfliktstruktur D. Knoke/F. U. Pappi (Anm. 15).

In der Konfliktstruktur sind zunächst zwei Verdichtungen zu erkennen, die sich unschwer als Gegensatz der zum Regierungslager einerseits und zum Oppositionslager andererseits gehörenden Akteure erkennen lassen. Das Regierungslager im engeren Sinn ist eine Gruppierung von kollektiven Akteuren, die die Gesetzesvorhaben der Bundesregierung oder der Koalitionsfraktionen befürworten. In dieser Gruppe befinden sich zum Beispiel die Befürworter des Beschäftigungsförderungsgesetzes. Die Gegner dieses Gesetzes sind genau gegenüber plaziert. Diese Konfliktfront ist für alle arbeitsmarktpolitischen Gesetze des Regierungslagers charakteristisch. Diese Gegenüberstellung umfaßt aber noch nicht das Gesamtbild. Zur Arbeitsmarktpolitik der Regierung gibt es immer auch eine Gruppe der Ambivalenten, die also einen Teil der Neuregelungen begrüßen, einen anderen Teil aber ablehnen. Damit wird eine reine Polarisierung zwischen Befürwortern und Gegnern verhindert und aus einer solchen Zweierkonstellation eine Dreierkonfiguration gemacht.

Das Regierungslager im engeren Sinn besteht fast ausschließlich aus Befürwortern der Regierungsvorlagen. Das Oppositionslager setzt sich aber nicht einfach spiegelbildlich nur aus den Gegnern dieser Gesetze zusammen, sondern enthält auch kollektive Akteure, die die Oppositionsinitiativen befürworten. Die Opposition hat nicht nur das Recht der Gesetzesinitiative, sondern nutzt es im deutschen System auch zur Formulierung einer eigenen alternativen Arbeitspolitik. Allerdings zeigt sich hier die zweite Durchbrechung einer strikten polarisierten Konfliktstruktur. Die Gegner der Oppositionsinitiativen sind nicht inmitten des engeren Regierungslagers zu finden, sondern in einem eigenen Bereich der Fläche. Die Bedeutung dieser Konfliktfront erschließt sich erst, wenn man sich die Zusammensetzung dieser kollektiven Akteure ansieht.

Dies soll anhand von zwei Beispielen erfolgen. Zum einen wird das Beschäftigungsförderungsgesetz als die wichtigste arbeitsmarktpolitische Einzelmaßnahme der Regierung Kohl und zum anderen eine Gesetzesinitiative der SPD zum Ausbau der betrieblichen Mitbestimmung für die Einführung und Anwendung neuer Technologien am Arbeitsplatz ausgewählt.

Letzteres Gesetz wurde naturgemäß von allen SPD-Akteuren unterstützt und fand eine ziemlich geschlossene Unterstützung bei den Gewerkschaften einschließlich der DAG und dem Deutschen Beamtenbund. Die Gegner kamen jedoch fast ausschließlich aus dem Unternehmerlager, während sich die CDU-Akteure bedeckt hielten. Wenn sie sich über-

haupt für das Gesetz interessierten, wie die Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft (CDU-Sozialausschüsse) oder die Bundestagsfraktion der CDU/CSU, nahmen sie eine differenzierte, ambivalente Haltung zu diesem Gesetzesvorhaben der größten Oppositionspartei ein. Die politischen Akteure des Regierungslagers überlassen den Kampf gegen Gesetzesinitiativen der Opposition mehr den betroffenen Interessenverbänden, als daß sie ihn selbst führten. Sie halten sich bedeckt.

Anders war die Situation beim Beschäftigungsförderungsgesetz. Hier wurde das Regierungslager naturgemäß von den Ministerien und den politischen Akteuren der CDU/CSU und der FDP angeführt. Außerdem können die meisten Arbeitgeberverbände in diesem Fall dem Regierungslager zugerechnet werden. Auf der anderen Seite standen die SPD und die Grünen, unterstützt von den DGB-Gewerkschaften. Zur Gruppe der Ambivalenten gehörte eine relativ gemischte Gruppe, zu der Sozialversicherungsverbände zählten. Man kann die These vertreten, daß diese ambivalenten kollektiven Akteure bei den Beratungen eines Gesetzentwurfes eine mäßigende Funktion ausüben und die Möglichkeit für Kompromisse in Detailfragen, auch über die Grenzen von Regierung und Opposition hinweg, offenhalten.

Damit ist, bei grundsätzlicher Durchsetzungswilligkeit der Regierungsmehrheit in den Ausschüßberatungen kontroverser Gesetze, ein Lösungsverfahren möglich, das die totale Konfrontation zwischen Befürwortern und Gegnern und damit in der Regel zwischen Regierung und Opposition vermeidet. Von den Ambivalenten wird die Kompromißbereitschaft in Detailpunkten, die nicht den Hauptzweck eines Regierungsvorhabens in Frage stellen, offengehalten. Wie König in einer Fallstudie des Entscheidungsprozesses zum Beschäftigungsförderungsgesetz im zuständigen Bundestagsausschuß gezeigt hat¹⁷, blieben auch der Opposition gewisse Chancen der Interessenrealisierung. Bei komplexen Artikelgesetzen werden viele Einzelregelungen zu einem Paket zusammengeschnürt, dem auch die politischen Akteure normalerweise nicht in allen Punkten befürwortend oder ablehnend gegenüberstehen, so daß sich sogar für die politischen Parteien bzw. Fraktionen bei genauerem Hinsehen oft eine gewisse Ambivalenz der Beurteilung ergibt. Trotzdem darf bei der Gesamtinterpretation der Arbeitsmarktpolitik der Regierung Kohl nicht übersehen werden, daß sie in ihrem Deregulierungsteil umstritten blieb. Für Kompromisse eigneten sich eher die sozialpoliti-

schen oder distributiven Komponenten der Arbeitsmarktpolitik, die nach der Konsolidierung des Haushalts der Bundesanstalt für Arbeit ab 1985 wieder stärker genutzt werden konnten. Bei den Neuregelungen im Tarifvertragsrecht oder im Arbeitskampfrecht, die als Gefährdung des jeweiligen Status quo im Verhältnis von Arbeit und Kapital interpretiert werden konnten, war die Wahrscheinlichkeit eines polarisierten Konflikts am größten.

V. Interpretation

Die Untersuchung des deutschen Politikfelds „Arbeit“ wurde im internationalen Vergleich durchgeführt. Es existiert eine amerikanische Vergleichsstudie der „US Labor Policy Domain“, die auch bereits zusammen mit den deutschen Daten ausgewertet wurde¹⁸. Demnächst wird in den internationalen Vergleich eine japanische Studie mit einbezogen. Beschränkt man sich zunächst auf die deutsche und amerikanische Konfliktstruktur im Politikbereich „Arbeit“, läßt sich ein deutlicher Unterschied feststellen. Die amerikanische Konfliktstruktur entspricht eher dem polarisierten Typ als die deutsche, deren Polarisierungsteil vor allem durch die ambivalenten kollektiven Akteure abgemildert wird. Zur Gesamtinterpretation der Entscheidungsprozesse im deutschen Politikfeld „Arbeit“ kann hier auf die Aussage eines Befragten Bezug genommen werden, der stellvertretender Hauptgeschäftsführer eines großen Wirtschaftsverbandes ist. Er faßte im Interview seinen Eindruck über die Besonderheiten des deutschen Systems der politischen Einflußnahme wie folgt zusammen: 1. Die deutsche Gesetzgebung sei durchsichtiger als die amerikanische; es zählten praktisch nur Regierungsvorlagen. 2. Die Meinungsbildung setze in Deutschland rechtzeitig, z. T. schon vor den Referentenentwürfen ein, und sie sei umfassend, weil alle wichtigen Gruppen beteiligt seien. 3. Alle Beteiligten seien in Kenntnis der Koalitionslage kompromißbereit, nicht zuletzt deshalb, weil sich etwa 80 bis 100 Personen seit Jahren kennen. 4. Die Resultante einer Reform ließe sich leicht im voraus abschätzen, so daß man sein Handeln, auch gegenüber den weniger informierten Mitgliedern des eigenen Verbandes, danach ausrichten könne.

¹⁷ Th. König (Anm. 11), S. 180ff.

¹⁸ Vgl. D. Knoke/F. U. Pappi (Anm. 15).

Der Hinweis auf die Koalitionslage macht deutlich, daß parlamentarische Mehrheiten durchaus bedeutsam sind, und daß man, zumindest was das Politikfeld „Arbeit“ betrifft, nicht von einer heimlichen „Allparteienkoalition“ sprechen kann. Gerade die Gegner des bis heute umstrittenen Beschäftigungsförderungsgesetzes machen, wenn sie Gegenvorschläge zum Abbau der Arbeitslosigkeit präsentieren, in der Regel darauf aufmerksam, daß diese gegenwärtig keine politische Mehrheit fänden. Daß in der deutschen Politik trotzdem ein-

schneidendere Policy-Änderungen aufgrund von Regierungswechseln vermißt werden, kann natürlich am gewählten Maßstab liegen. Für das Politikfeld Arbeit ist aber außerdem daran zu erinnern, daß es bisher in der Bundesrepublik nie eine absolute Mehrheit für eine reine SPD-Regierung oder, was arbeitsmarktpolitisch gesehen sich vielleicht ähnlich auswirken würde, eine Regierung aus SPD und Grünen gegeben hat. Erst von einer solchen Regierung wäre wohl eine erneute Wende der Arbeitsmarktpolitik zu erwarten.

Norbert Berthold: Arbeitslosigkeit in Deutschland. Auf der Suche nach einer effizienten Arbeitsmarktpolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/92, S. 3–13

Die wirtschaftspolitische Diskussion des vergangenen Jahres stand ganz im Zeichen der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern. Die unbefriedigende Situation auf den ostdeutschen Arbeitsmärkten lenkt allerdings davon ab, daß es auch in den alten Bundesländern schon seit Mitte der siebziger Jahre nicht mehr gelingt, die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit wirkungsvoll zu bekämpfen.

Die Ursachen der Arbeitslosigkeit in Ost- und Westdeutschland sind nicht wirklich verschieden. In beiden Fällen waren es gravierende Datenänderungen und eine völlig unzureichende Anpassungskapazität, die dazu beitrugen, daß sich die Unterbeschäftigung zu einer Massenarbeitslosigkeit auswuchs. Die relativen Preise waren inflexibel und die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital nicht ausreichend mobil.

Damit sind aber die traditionellen Beschäftigungsprogramme, die auf expansive geld- und fiskalpolitische Aktivitäten setzen, weitgehend obsolet. Sie verpuffen in einem Anstieg des allgemeinen Preisniveaus, ohne die Beschäftigung zu steigern. Die richtigen Ansatzpunkte sind – neben einer Reform der überkommenen Arbeitsmarktordnung und einer marktorientierten Qualifizierung der Arbeitskräfte – ein effizientes Angebot an öffentlicher Infrastruktur sowie eine konsequente Ordnungspolitik, die eindeutige Eigentumsverhältnisse in ganz Deutschland schafft und den Zugang zu den Güter- und Faktormärkten offenhält.

Gerhard Kleinhenz: Tarifpartnerschaft im vereinten Deutschland. Die Bedeutung der Arbeitsmarktorganisationen für die Einheit der Arbeits- und Lebensverhältnisse

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/92, S. 14–24

Die Tarifautonomie als Ordnungselement der Sozialen Marktwirtschaft wird im deutschen Einigungsprozeß auf eine besondere Bewährungsprobe gestellt. Die bisherigen Vereinbarungen zur Angleichung der Tariflöhne in Ostdeutschland werden vielfach schon als Versagen der Tarifautonomie gewertet.

Die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie setzte zunächst in den neuen Bundesländern den Aufbau freier und unabhängiger Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände voraus. Dies wurde bei den Gewerkschaften vor allem durch die völlige Diskreditierung des FDGB erschwert. Beide Koalitionen haben die ordnungspolitische Aufgabe des Aufbaus der Organisationen mit Partnerschaften aus dem Westen in erstaunlich kurzer Zeit bewältigt. Gleichzeitig mußten die ersten Tarifverträge (schon für die zweite Jahreshälfte 1990) abgeschlossen werden. Das „Sofortprogramm“ der Tarifparteien und die bisherige Tarifpolitik waren durch politische Vorgaben (1:1-Umstellung der Löhne) und durch das Bestreben zur Angleichung der tariflichen Arbeitsbedingungen im vereinten Deutschland in einem absehbaren Zeitraum bestimmt.

Für die Beurteilung der Sozialverantwortlichkeit der Tarifparteien im weiteren Prozeß der Herstellung gleichwertiger Arbeits- und Lebensbedingungen in Deutschland wird entscheidend sein, daß der gesamtdeutsche-gesamtwirtschaftliche Verteilungsspielraum begrenzt ist und daß die besonderen Bedingungen des Arbeitslebens in den neuen Bundesländern (z. B. hohe Frauenerwerbstätigkeit) neue Antworten von den Tarifpartnern fordern.

Wolfgang Franz: Keynesianische Beschäftigungstheorie und Beschäftigungspolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/92, S. 25–31

Der Beitrag analysiert die Diskussion um die volkswirtschaftlichen Grundlagen einer aktiven Beschäftigungspolitik und nimmt zum gegenwärtigen Stand der Forschung Stellung. Während in den sechziger Jahren der Keynesianismus und die darauf aufbauende Stabilisierungspolitik mit Hilfe eines Nachfragemanagements hoch im Kurs standen, war diese Konzeption in den siebziger und achtziger Jahren gründlich diskreditiert. Die Neue Klassische Makroökonomik dominierte wissenschaftlich eindeutig, als sie einer Stabilisierungspolitik jedwede nachhaltige Wirkung absprach. Auf Grund ihrer unrealistischen Annahmen hat diese Schule den Zenit ihrer wissenschaftlichen Anerkennung überschritten.

Hingegen finden die Bemühungen, die keynesianische Konzeption zu rekonstruieren, zunehmende Beachtung. Die Neue Keynesianische Makroökonomik versucht, die offenkundigen Unzulänglichkeiten der alten Keynesianischen Konzeption zu beseitigen. Als Resultat dieser noch nicht abgeschlossenen Forschungen ist es nun einerseits möglich zu begründen, wieso Trägheiten in den Lohn- und Preisanpassungen ökonomisch rational sein können, obwohl sie Arbeitslosigkeit verursachen und daher beschäftigungspolitische Eingriffe notwendig machen. Andererseits besitzt die Volkswirtschaftslehre nun ein umfassenderes Denkmodell zur Behandlung unterschiedlicher Ungleichgewichtssituationen, von denen eine keynesianischer Natur ist. Wenn eine solche Situation vorliegt, kann eine keynesianisch orientierte Beschäftigungspolitik sinnvoll sein.

Franz Urban Pappi: Politische Entscheidungsprozesse in der deutschen Arbeitsmarktpolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/92, S. 32–44

Die politischen Entscheidungsprozesse zur Arbeitsmarktpolitik der Regierung Kohl im Zeitraum von 1983 bis 1988 werden im Zusammenhang mit anderen Gesetzesvorhaben im Politikfeld „Arbeit“ untersucht. In die Analyse werden sowohl die für die Entscheidungen zuständigen politischen Akteure (Fraktionen des Bundestags, Ministerien, Bundesrat) als auch Interessenverbände (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Sozialversicherungsverbände) einbezogen. Ziel ist eine Bestätigung oder Korrektur von Ergebnissen qualitativer Fallstudien, die den kooperativen Politikstil des deutschen Entscheidungssystems auf Bundesebene betonen, der auch einschneidende Policy-Änderungen bei Regierungswechseln verhindere.

Die Analyse der Konfliktstruktur ausgewählter Entscheidungen im Politikfeld „Arbeit“ zeigt im Gegensatz zu den bisherigen Annahmen einen prinzipiell kontroversen Politikstil, vor allem im Bereich der Deregulierungspolitik, der allerdings durch zwei Besonderheiten abgemildert wird. Zum einen existiert neben reinen Befürwortern und Gegnern von Gesetzen in der Regel eine Gruppe von Ambivalenten, die zu den komplexen Artikelgesetzen eine teils befürwortende, teils ablehnende Haltung einnehmen. Zu dieser Gruppe gehören in der Regel die Sozialversicherungsverbände. Zum anderen überlassen die politischen Akteure des Regierungslagers den Kampf gegen Gesetzesinitiativen der Opposition mehr den betroffenen Interessenverbänden, als daß sie ihn selbst führten. Im Politikfeld „Arbeit“ ist der Grundkonflikt zwischen Arbeitgeberseite und Arbeitnehmerseite bei Fragen des kollektiven Arbeitsrechts und des Arbeitsvertragsrechts größer als bei Fragen mehr sozialpolitischer Thematik.