

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Oskar Negt

Die Krise der Arbeitsgesellschaft:
Machtpolitischer Kampfplatz zweier „Ökonomien“

Ulrich van Suntum

Hohe Arbeitslosigkeit in den Industrieländern
Was sagen die Ökonomen?

Elmar Altvater

Die Arbeitsgesellschaft vor den Herausforderungen
von Geld und Natur

Robert Reichling

Wege zu mehr Beschäftigung aus der Sicht
der Wirtschaft

B 15/95

7. April 1995

Oskar Negt, Dr. phil., geb. 1934; Studium der Philosophie und der Soziologie in Frankfurt am Main und Göttingen; seit 1970 Professor für Sozialwissenschaften an der Universität Hannover.

Veröffentlichungen u. a.: Unbotmäßige Zeitgenossen, 1984; Die Herausforderung der Gewerkschaften, 1989; Kältestrom, 1994.

Ulrich van Suntum, Dr. rer. oec., geb. 1954; ordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Münster und Leiter des Instituts für Wirtschaftspolitik und Konjunkturforschung der Universität Witten/Herdecke; 1985 bis 1990 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ruhr-Universität Bochum; 1987/88 Generalsekretär des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Veröffentlichungen u. a.: Regionalpolitik in der Marktwirtschaft, Baden-Baden 1981; Konsumentenrente und Verkehrssektor, Berlin 1986; Verkehrspolitik, München 1986; (Mithrsg.) Grundlagen und Erneuerung der Marktwirtschaft, Baden-Baden 1988; (Mitautor) Beschäftigungspolitik im internationalen Vergleich, Gütersloh 1994; (Mithrsg.) 30 Jahre Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Krefeld 1995.

Elmar Altvater, Dr. oec. publ., geb. 1938; Universitätsprofessor für Politische Ökonomie am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Sachzwang Weltmarkt. Verschuldungskrise, blockierte Industrialisierung, ökologische Gefährdung – der Fall Brasilien, Hamburg 1987; Die Zukunft des Marktes. Ein Essay über die Regulation von Geld und Natur nach dem Scheitern des „real existierenden Sozialismus“, Münster 1991; Der Preis des Wohlstands oder Umweltplünderung und neue Welt(un)ordnung, Münster 1992; (zus. mit Birgit Mahnkopf) Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung. Tarifpolitik nach Mauer und Maastricht, Münster 1993; Operationsfeld Weltmarkt oder: Die Transformation des souveränen Nationalstaats in den nationalen Wettbewerbsstaat, in: PROKLA – Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 24 (1994) 4.

Robert Reichling, Rechtsanwalt, geb. 1948; Studium der Rechtswissenschaften in Bonn und Freiburg; Leiter der Abteilung Arbeitsmarkt und Berufsbildung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Köln.

Veröffentlichungen: Diverse Publikationen zum Thema Vorruhestand/59er Regelung.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 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.

Die Krise der Arbeitsgesellschaft: Machtpolitischer Kampfplatz zweier „Ökonomien“

I.

Jede Epoche hat *ihre* vorherrschende Definition vom Menschen, ein zum erstrebenswerten Ideal erhobenes Selbstbild von Eigenschaften, an denen die Zeitgenossen sich untereinander als Gleichgesinnte erkennen. Für die große Zeit der griechischen Stadtstaaten (Polis) ist die aristotelische Bestimmung als „zoon politikon“ (geselliges Lebewesen) gültig; in seinen Wesenseigenschaften gehört der Mensch, Anteil nehmend und aktiv handelnd, zum politischen Gemeinwesen.

Im Humanismus der Renaissance, gut anderthalb Jahrtausende später, tritt ein ganz anderer Prototyp des Menschen auf die geschichtliche Bühne. Ihn zeichnen menschliche Größe, sittliche Freiheit und gesellschaftliche Geltung aus, er ist der universell gebildete Mensch, der kühne Experimentator: „uomo universale“.

Die klassische Periode, das 17. und 18. Jahrhundert, setzt die wesentlichen menschlichen Eigenschaften nach Innen; *Persönlichkeitsautonomie* ist für diese Zeit Zentralthema, die Achtung der Menschheit in *meiner* Person, so wie Kant es formuliert.

Es gehört zu den Merkwürdigkeiten der industriellen Zivilisation, daß in dem Augenblick, da die gesellschaftliche Reichtumsproduktion geschichtlich bisher kaum vorstellbare Ausmaße angenommen hat, die Menschen also eine gewaltige Verfügungsmasse über die Objektwelt gewonnen haben, ihr Selbstverständnis immer stärker *äußeren, gesellschaftlich produzierten* Gesetzmäßigkeiten folgt.

So sind wir, je deutlicher Wirtschaftswachstum und Effizienzkriterien der Produktion und des Managements vom öffentlichen Bewußtsein Besitz ergreifen, mit einem *Selbstbild* des Menschen konfrontiert, in dem sich alles aufzulösen beginnt, was an eigensinnige Befestigungen in seinem Lebenszusammenhang erinnert: kollektive Ruhezeiten (Sonn- und Feiertage), heimatliche Verankerungen am Ort, der Stadt, der Region, gewachsene Bindungen durch Beziehungsarbeit in Familien, Haushalten, Nachbarschaften.

Geht man die in den vergangenen 15 Jahren gemachten Vorschläge zur Lösung der *Krise der Arbeitsgesellschaft* und zur Beseitigung chronischer Massenarbeitslosigkeit unter Gesichtspunkten der gegenwärtigen Selbstdefinitionsversuche des Menschen durch, stößt man auf wiederkehrende, längst zum Argumentationsritual geronnene Bestimmungen: Ziel in dieser Frontstellung der Suchbewegungen ist selbst für jene, die privat eher eine konservativ geprägte Auffassung vom Menschen und seinen familiären Verwurzelungen vertreten, der *universell bewegliche Mensch*, völlig ins *Funktionale* abgerutscht, von innerlichen Bindungen jeglicher Art so weit gelöst, daß er jederzeit die erkannten Marktchancen wahrzunehmen bereit ist.

II.

Ist der Blick für eine Krisenlösung ausschließlich auf die Willensentscheidungen, die Anspruchshaltungen und Qualitätsmerkmale der *lebendigen Arbeitskraft der Arbeitnehmer* gerichtet, also jener abhängig tätigen Lohn- und Gehaltsempfänger, die vom unsicheren Verkauf ihrer Arbeitskraft leben, dann ist der Horizont von Organisationsphantasie, von Symbolbegriffen und Fragestellungen von vornherein auf jenes politische Aktionsfeld begrenzt, das die Misere mit eindeutigen Schuldzuweisungen verknüpft: Es ist die mangelnde Fähigkeit, ja vielleicht sogar der innere, rebellische Widerwille gegen Erwartungen, sich bereitwillig und bedingungslos als arbeitende Trabanten um die Sonne des Kapitals und der Marktgesetze zu bewegen.

In der Differenzierung der *Zeitstrukturen* (unter dem seit Anfang der achtziger Jahre konstanten Stichwort „Flexibilität“) liegt die magische Lösungsformel dieser vorwiegend betriebswirtschaftlichen Blickrichtung auf die Krise der Arbeitsgesellschaft. Gegenstand der Klage sind der Modernitätsrückstand der Arbeitskraft, einschließlich ihrer sozialstaatlichen Sicherheitsumklammerung, und vielfältige, durch Gewöhnung an einen relativ hohen Lebensstandard zusätzlich verstärkte Barrieren der Anpassungsfähigkeit und der Anpassungsbereitschaft.

In diesem Argumentationszusammenhang geht es um einen *spezifischen Diskurs*, an dem Politiker ebenso wie Wissenschaftler beteiligt sind. Die erkenntnisleitenden Interessen, die dabei im Spiele sind, ergeben sich aus einer *machtpolitischen Vorentscheidung*, die den Einzelvorschlägen, so arbeitnehmerfreundlich sie auch erscheinen mögen, ihre sachliche Neutralität nimmt. Denn alle Rationalitätskriterien, die diesen machtpolitischen Blick „von oben“ lenken, sind der Kapital- und Marktlogik entnommen; deren organisierendes Bewegungszentrum ist die betriebswirtschaftliche Kalkulation.

Bleiben demzufolge die Machtstrukturen dieser dominanten *Ökonomie* unangetastet, verbunden mit dem trügerischen Schein, als würde eine die Gesamtgesellschaft erfassende *Ökonomie* lediglich aus der Summe der „schlanker“ gewordenen Einzelbetriebe bestehen, dann zerbrechen selbst die vernünftigsten Lösungsvorschläge an einer gesellschaftlichen Wirklichkeit, deren eigentümliche, die Lebenswelt der Menschen bestimmende Bewegungsgesetze ja die Widersprüche der Arbeitsgesellschaft und vor allem chronische Massenarbeitslosigkeit in entscheidenden Punkten mitverursacht haben und in ihrer von jeder gesellschaftlichen Kontrolle abgezogenen Wirksamkeit die Misere tagtäglich zementieren.

Ein gewiß gutwilliger, jedenfalls alles andere als zynisch denkender Politiker wie Norbert Blüm bekundet Unverständnis gegenüber einer Welt, die absolut vernünftige Vorschläge, die Vorteile für beide Seiten – Kostenersparnisse für das Kapital, größere Zeitdisposition der Arbeitnehmer, im Sinne der Einschränkung und der schließlichen Aufhebung der Massenarbeitslosigkeit – praktisch nicht umzusetzen imstande ist. „Wir sind fähig“, klagt Blüm in einem Artikel der Frankfurter Rundschau, „Menschen zum Mond zu transportieren, aber wir sind unfähig, eine intelligente Arbeitszeitreform, die die Wünsche der Arbeitnehmer mit den wirtschaftlichen Notwendigkeiten kombiniert, zu finden. Das ist keine Paragraphensache, das ist eine Sache des Mutes, der Kreativität der Beteiligten.“¹ Blüm merkt gar nicht, wie *einseitig* die Anforderungen sind, die er hinsichtlich der Flexibilität an die Kontrahenten richtet, die sich in ihren Interessen versöhnen sollen. An die Unternehmer appellierte er, *das* verstärkt zu tun, was sie ohnehin, bei Strafe ihres wirtschaftlichen Ruins, tun *müssen*: „Die Strukturprobleme müssen in erster Linie von den Unternehmen selbst bewältigt werden: durch ihre technologische Wettbewerbsfähigkeit, Innovationen mit neuen Pro-

dukten und Produktionsverfahren, durch die Erschließung neuer Märkte, durch Kostenreduktion und Effizienzsteigerungen.“²

Flexibilität im Blick auf die Unternehmer bedeutet also nichts anderes, als im Selbstbild des erfolgreichen, dynamischen Unternehmers, wie ihn Joseph Schumpeter verstanden hatte, bereits enthalten war. Betriebswirtschaftliches Haushalten, „lean production“, „lean management“, Kostenreduktion durch massenhafte Freisetzung lebendiger Arbeitskraft, schnelle Beweglichkeit im Wechsel der Industriestandorte, auch zum Ausland hin, ohne sich durch lokale oder regionale Bindungen verpflichtet zu fühlen – das alles sind doch *konstituierende Elemente* jener Krise unserer Arbeitsgesellschaft, zu deren Bekämpfung Flexibilität aufgeboten wird.

Ist hier das *Selbstvertrauen der Unternehmerwelt bekräftigt*, so wird um so massiver die Lebenswelt der Arbeitnehmer mit Forderungen konfrontiert, die mit entscheidenden Eingriffen in Gewohnheiten, Selbstwerteinschätzungen, Lebensstandardniveaus und mit kulturellen Umorientierungen verbunden sind. Die großen Vorteile der Flexibilität, die in der Fragmentierung der Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse, in Teilzeit-Gleitzeit-Arbeit oder in Spardepots von Sabbatzeiten liegen sollen, haben, wenn sie sich am Ende nicht ausschließlich zu Lasten der lebendigen Arbeitskraft auswirken, ohne einen einzigen zusätzlichen und zukunftsichernden Arbeitsplatz zu schaffen, zur unabdingbaren Voraussetzung eine grundlegende kulturelle und soziale Umorientierung der gesamten industriellen Zivilisation, des Verhältnisses von Arbeit und Muße, der Beziehungen des Privatinteresses zur Öffentlichkeit, der individuellen Bedürfnisse zum Gemeinwohl.

III.

Als *Erste Ökonomie* möchte ich jenen praktisch-theoretischen Zusammenhang bezeichnen, in dem die Realitätsmacht der über die Produktion und die Arbeitsplätze Verfügenden den suggestiven Schein von naturgesetzlichen Abläufen vermittelt, deren Mechanismus von keinem Menschen zu beeinflussen ist. Die Hauptakteure *dieser* Ökonomie sind der Überzeugung, selbst lediglich Vollstrecker *objektiver* „Gesetze“ zu sein, ohne Entscheidungsspielraum. Die Kapital- und Marktlogik, Zentrum dieser Ökonomie, ist allen menschlichen Eingrif-

1 Frankfurter Rundschau vom 5. März 1994.

2 Ebd.

fen entzogen; sie ist härtere Materie als Beton, der irgendwann doch der Erosion zum Opfer fällt.

Die Veränderungspotentiale liegen dieser Ideologie zufolge ausschließlich bei der lebendigen Arbeitskraft, der Lebenswelt der abhängig Tätigen, also der Masse der Arbeitnehmer. Sie sind auf allen Ebenen entscheidende Manövriermasse im Interesse der Funktionserhaltung eines *Systems* der gesellschaftlichen Produktion von Gütern und Dienstleistungen, dessen Legitimationsgrundlage durchgängig von Fragen der sozialen Gerechtigkeit und der Gemeinwohlorientierung abgespalten ist.

Repräsentiert Blüm eine Position *innerhalb* der konservativ-liberalen Frontstellung, in der das moralische Problem „Massenarbeitslosigkeit“ Anerkennung findet, aber keinerlei Folgen für die „nach oben“ gerichteten Veränderungsanforderungen an die über die Arbeitsplätze Verfügenden hat, so drücken die strikten Theoretiker der mächtigen Kapitalfraktionen in der konsequenten Nachfolge von Milton Friedman und dessen These von der „natürlichen Rate der Arbeitslosigkeit“ mit großer Offenheit ihre Einstellung zum Arbeitslosenproblem aus, das für sie alles andere als ein bedrohlicher Index menschlicher und ökonomischer Verschwendung ist.

Meinhard Miegel, einer der konsequentesten Exponenten dieser *Ersten Ökonomie*, ist über Massenarbeitslosigkeit nicht besonders beunruhigt. In einer Großanzeige der Deutschen Bank, veröffentlicht u. a. in allen überregionalen Zeitungen, erörtert Miegel, warum unsere heutige Arbeitsgesellschaft in ihren innovativen Potentialen von einem unaufhebbaren Sockel an Arbeitslosigkeit geradezu zehrt. „Der ungleiche Zugang“, sagt er, „zum Wissens- und Erkenntnisbau einer Gesellschaft (worunter Miegel den ‚Ideenhaushalt einer Gesellschaft‘ versteht, O.N.) sowie die Ungleichverteilung von individueller Phantasie und Kreativität dürften die wichtigsten Ursachen für die fast ständige unfreiwillige Arbeitslosigkeit eines Teils der Erwerbwilligen sein... Bezogen auf den Arbeitsmarkt heißt das, daß ein gewisses Maß an Arbeitslosigkeit für die Betroffenen zwar hart, für die Bevölkerung insgesamt jedoch eher förderlich ist. Steigt die Arbeitslosigkeit aber über eine kritische Obergrenze, ist sie nur noch Indikator für ein lähmendes Auseinanderdriften von Erwartung und Leistungsfähigkeit. Ob in den hochindustrialisierten Ländern diese Obergrenze bereits überschritten ist, ist ungewiß. Die Arbeitslosenstatistiken sprechen dafür, die soziale Ruhe und Gelassenheit der Bevölkerung einschließlich der Arbeitslosen eher dagegen... Eine Bevölkerung sollte das Ziel der Vollbeschäftigung aktiv verfolgen und sich ihm nach Kräften annähern. Sie sollte aber nicht ver-

suchen, es ganz zu erreichen. Denn der Preis hierfür wäre zu hoch: Stagnation...“³

Auf den Zynismus einer solchen Gesellschaftsbeurteilung will ich nicht eingehen; auch bleibt die Frage offen, wer die Erträglichkeit der Obergrenze von Massenarbeitslosigkeit festlegt und wer zu definieren befugt ist, worin gesellschaftliche Stagnation besteht. Zentral für meinen Argumentationszusammenhang ist, welche Kategorien, erkenntnisleitenden Interessen und Blickrichtungen in einer solchen *Ökonomie* bereits im Grundansatz ausgegrenzt oder bis zur Bedeutungslosigkeit marginalisiert werden. Im Kern ist diese Ökonomie eine der *toten Arbeit*, der Maschinensysteme, der Regelungskreise der Kapital- und Marktlogik, aus deren strikt betriebswirtschaftlichen Zusammenhängen alles ausgeklammert wird, was für die individuelle Lebenswelt und die gedeihliche Gesamtstruktur einer Gesellschaft von Bedeutung ist: *das Wohl und Wehe des Gemeinwesens, politische Kultur, ohne die ein innergesellschaftlicher Friedenszustand nicht existieren kann, Moral und Verantwortung, ausgleichende Gerechtigkeit, die seit Aristoteles als wesentliches Moment des gesellschaftlichen Zusammenhalts gilt.* Alle diese und andere, die Würde der Menschen betreffenden Kategorien fallen durch die Raster einer Ökonomie, die den betriebswirtschaftlich rational regulierten Einzelbetrieb zur Sozialutopie der gesellschaftlichen Gesamtordnung erhebt – in jüngster Zeit ein einziges Mal versucht, aber nach kurzer Zeit gescheitert: das Berlusconi-Syndrom.

Die entscheidende Barriere für die Übertragung der betriebswirtschaftlichen Mentalität auf die Gesamtgesellschaft besteht darin, daß im schlanker gewordenen Einzelbetrieb die sozialen Kosten auf andere, in der Regel auf das Gemeinwesen abgewälzt werden können, was in der Gesamtgesellschaft ausgeschlossen ist. *Die rationalisierten Einzelbetriebe plündern das Gemeinwesen*, ihre eingesparten Kosten übernehmen, weil der demokratische und soziale Rechtsstaat Verfassungsprinzip ist, andere; es ist ein ausgeklügeltes, auf *organisierter Verantwortungslosigkeit* beruhendes System der Kostenverschiebungen, bei dem die öffentliche Armut in gleichem Maße wächst, wie sich der privatkapitalistisch angesammelte Reichtum wie ein Alp auf die Lebensverhältnisse der Menschen legt.

Diese fatale Ökonomie, von der ich spreche, hat sich von allen Gemeinwohlvorstellungen verabschiedet, welche die große *bürgerliche* Tradition des ökonomischen Denkens von Adam Smith,

³ Meinhard Miegel, Vollbeschäftigung – eine sozialromantische Utopie?, in: Alfred Herrhausen Gesellschaft für internationalen Dialog (Hrsg.), Arbeit der Zukunft. Zukunft der Arbeit, Stuttgart 1994, S. 44 und S. 48/49.

David Ricardo über John Stuart Mill bis John Mainard Keynes, Walter Eucken – und Ludwig Ehrhard – auszeichnet, der als Ordo-Liberaler durchaus Vorstellungen hatte von einer Marktwirtschaft, die ihre eigenen „countervailing powers“ zu institutionalisieren hatte. Im Übergang zu Fragestellungen der *Zweiten Ökonomie*, wodurch keine Rangordnung in der Wertehierarchie, sondern des gegenwärtigen Machtgefüges bezeichnet ist, möchte ich diese Traditionslinien kurz ins Gedächtnis rufen.

IV.

Seit in den Anfängen der bürgerlichen Epoche die *National-Ökonomie* entstanden ist und Überlegungen eine Rolle spielen, wie sich der Wohlstand eines Volkes vergrößern lasse, ist auch ein starkes Erkenntnismotiv gesetzt, den Bewegungsrhythmen in den wechselnden Beziehungen zwischen privater Reichtumbildung und dem öffentlichen Wohl nachzuspüren. Gemeinwohl, Volkswohlstand, National-Reichtum (*Wealth of Nations*, die große programmatische Schrift von Adam Smith, am Anfang der wissenschaftlichen Gesellschaftsanalyse), wie sonst auch immer die Sprache der Ökonomie sich verändern mag, drücken stets *mehr und anderes* aus, als die bloße Summe der Einzelinteressen und der Privatreichtümer. In dieser Geschichte der „Wandlungen in den Auffassungen vom Volkswohlstand“, die Fritz Neumark, der zu Recht als Doyen der modernen Finanzwissenschaft bezeichnete Ökonom, in einem kleinen Büchlein⁴ zu beschreiben versucht, ist ein Element der „*Ökonomie des ganzen Hauses*“, wie Aristoteles und insgesamt die vorbürgerliche Ökonomie das verstanden hatte, mit aufbewahrt.

Einer Position wie der, die Mandeville in seiner Bienen-Fabel⁵ vertrat: *private vices, public benefits*, in freier Übersetzung: die Realisierung und Durchsetzung der Eigeninteressen, und seien sie auch Untugenden, führt in der Summe der Konkurrenz dieser Interessen zur *Vergrößerung des öffentlichen Wohls*, stehen in der gesamten Geschichte der Ökonomie skeptische Überlegungen gegenüber, die Rousseau wohl am deutlichsten formuliert hat: „Comment est-il possible de s'enrichir sans contribuer à appauvrir autrui?“ (Wie ist es möglich, sich zu bereichern, ohne dazu beizutragen, den anderen ärmer zu machen?) Diese wenig

bekannte Schrift von Rousseau trägt den Titel: „Discours sur les richesses“, die möglicherweise 1750 entstand.

Diese Frage bezog sich bei Rousseau durchaus *gleichzeitig* auf das Gesamtwohl eines Volkes und auf den einzelnen. Nur selten in der Geschichte des national-ökonomischen Denkens wurde das Wirtschaftswachstum und der Reichtum jener Klassen, welche über Produktion und Produktionsmittel verfügen, mit dem *Gemeinwohl* und dem *Volkswohlstand* gleichgesetzt. Daß eine solche Gleichsetzung heute so bruchlos geschehen kann, wie sie sich in den Äußerungen führender Wirtschaftspolitiker und der Sachverständigengremien zeigt, beruht darauf, daß die *gesellschaftspolitische* Auszehrung zum Standard europäischer Wirtschaftsbetrachtung geworden ist; dringend bedarf es einer *Gesamtbetrachtung* über gesellschaftlichen Nutzen und gesellschaftliche Kosten, die man als eine „*Ökonomie für das ganze Haus*“ bezeichnen kann.

Was Jürgen Seifert in der Kritik des Gutachtens des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung anlässlich dessen 25jährigen Jubiläums über die Ausgrenzungs- und Unterschlagungsmentalität dieser Gutachter gesagt hat, ist heute aktueller denn je: „Die Bundesrepublik kann sich die Dominanz eines begrenzt-ökonomischen Ansatzes nicht mehr leisten. Sie braucht eine Ökonomie auch für das soziale Ganze und auch für den Haushalt der Natur. Es geht um eine Ökonomie, die nicht das Ökonomische verabsolutiert, sondern im ursprünglichen Sinn des Wortes ‚oikos‘ (Haus) für das ‚ganze Haus‘ sorgt, also für die Arbeitslosen ebenso wie für die Umwelt, für die Alten ebenso wie für die Jugend, für die Gesundheit ebenso wie für die Verteilung von Arbeit zwischen den Geschlechtern. ... Es geht um eine Ökonomie, die das soziale Ganze im Blick hat.“⁶ Und Seifert stellt einen Katalog der von diesem Gremium, und ja keineswegs nur von ihm, unterschlagenen Wirklichkeit auf, wenn er im einzelnen fragt: Warum fehlt die Bilanz der sozialen Asymmetrie? Warum fehlt die Ökologie? Warum fehlt die Analyse der Veränderungen in der Arbeitswelt? Warum fehlt der epochale Wandel im Geschlechterverhältnis? Warum fehlt die soziale Wirklichkeit der Jugendlichen und der Alten? Warum fehlt die reale Situation der Kranken und der Aus-der-Bahn-Geworfenen? Warum fehlt das Problem der sozialen Verödung?

Viele andere Posten dieser *unterschlagenen Wirklichkeit* wären diesem Katalog des fragmentierten

4 Fritz Neumark, *Wandlung in den Auffassungen vom Volkswohlstand*, Frankfurt am Main 1964.

5 Bernard de Mandeville, *The fable of the bees, or private vices, public benefits*, veröff. 1714.

6 Jürgen Seifert, *Wir brauchen eine „Ökonomie für das ganze Haus“*, in: *vorgänge*, 28 (1989) 2, S. 25.

Denkens und der begrenzten Interessenwahrnehmung der Verhältnisse hinzuzufügen. Heide Simonis, Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein, stellt in diesem Zusammenhang die berechnete Frage: „Man bemüht sich um Technikfolgenabschätzung. Aber warum unternimmt niemand eine Beschäftigungsfolgenabschätzung?“⁷

Immer war mit der Idee des Volkwohlstandes mehr gemeint als die Summe konsumierbarer Güter oder die technischen Anlagen. Es ist bemerkenswert, daß die große politische Ökonomie des Bürgertums von Adam Smith bis David Ricardo ein Gefühl dafür entwickelt hatte, daß auf einem Reichtum, dessen Quelle die Verarmung des anderen ist, gleichsam kein Segen liege; dieser protestantische Geist des Kapitalismus hält sich durch. Vor Adam Smith, der die Harmonie der verschiedenen Nationalwirtschaften als erster theoretisch begründete und als Ziel praktischer Politik die Ökonomie des Haushalts entwarf, war der merkantilistische Erwerbgeist ohne jeden Skrupel, den Reichtum des eigenen Landes bewußt auf Kosten des Nachbarlandes, ja zu dessen Schaden, zu erweitern, um dessen politischen Handlungsspielraum einzuschränken.

V.

Die *Erste Ökonomie*, wie ich sie zu charakterisieren versucht habe, ist Ausdruck einer Macht- und Herrschaftsposition. Der linksradikaler Neigungen kaum zu verdächtigende Ralf Dahrendorf hat das in einem Grundsatzreferat auf dem Bamberger Soziologentag von 1982 unmißverständlich ausgesprochen. Die Verfügung über lebendige Arbeitskraft ist auch ein Herrschaftsinstrument. Wenn Arbeit ausgeht, „verlieren die Herren der Arbeitsgesellschaft das Fundament ihrer Macht“. Dahrendorf hat freilich vergessen, dem hinzuzufügen, daß auch die *Verfügung* über Arbeitslosigkeit ein wichtiges Herrschaftsmittel sein, jedenfalls in vielfacher Hinsicht nutzbar gemacht werden kann, um erworbene und erkämpfte Sozialrechte der Arbeitnehmer, das Lebensniveau und die kulturellen Schutzschichten, die Menschen um sich gebildet haben, durch Aufrechterhaltung eines existentiellen Angstklimas auf jene Punkte zu reduzieren, die von den Arbeitnehmern wenig mehr übriglassen als den Dauerzustand von Betriebsfertigkeit und Einsatzbereitschaft.

Die *Zweite Ökonomie* greift den abgerissenen Faden des klassischen ökonomischen Denkens wie-

der auf und rückt den Lebenszusammenhang der Menschen, ihre konkrete Lebenswelt, ins Zentrum der Betrachtungen, um aus dieser Blickrichtung heraus zu urteilen und zu entscheiden, welche Auswege aus der Krise der Arbeitsgesellschaft langfristig sinnvoll sind und wo lediglich technische Manipulationen an Symptomen erfolgen, die Probleme von einem Ressort auf das andere, von einem Aktionsfeld auf das andere verschieben. Da es sich jedoch um eine kulturelle Krise handelt, ist der Blick auf das gesellschaftliche Ganze unabdingbare Voraussetzung für eine Änderung des öffentlichen Bewußtseins.

Welche Berechtigung es auch haben mag, die *arbeitsgesellschaftlichen Utopien* als ausgeschöpft zu betrachten und das endgültige Ende der Arbeitsgesellschaft zu verkünden: die wirklichen Lebensverhältnisse der Menschen, ihre Hoffnungen und Ängste sprechen eine ganz andere Sprache. Es lassen sich kaum Hinweise darauf finden, daß Erwerbsarbeit, also jene vorherrschende Form bezahlter Arbeitsleistung, über deren gesellschaftliche Anerkennung individuelle Identität und Selbstwertgefühle sich bilden, im vergangenen Jahrzehnt entscheidende Abwertungen erfahren hat. Anlässlich der Niedersachsenwahl am 13. März des vergangenen Jahres ergab eine Umfrage, daß die Themen Arbeit – Arbeitslosigkeit den bei weitem höchsten Rang in der Skala der als lebenswichtig eingeschätzten Handlungsfelder der Politik einnehmen.

Von der großen Masse der Menschen wird *Arbeitslosigkeit* nach wie vor als ein *Gewaltakt* empfunden, als ein Anschlag auf die körperliche und seelisch-geistige Integrität, auf die Unversehrtheit der davon Betroffenen. Sie gilt als Raub und Enteignung der Fähigkeiten und Eigenschaften, die innerhalb der Familie, der Schule, der Lehre in der Regel in einem mühsamen und aufwendigen Bildungsprozeß erworben wurden und die jetzt, von ihren gesellschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten abgeschnitten, in Gefahr sind, zu verrotten und dadurch schwere Persönlichkeitszerstörungen hervorzurufen.

Das ist der *Grundskandal* unserer Gesellschaft. Sie droht an ihrem Reichtum und ihren Überschußprodukten zu ersticken und ist gleichwohl außerstande, Millionen von Menschen das *zivilisatorische Minimum* für eine menschliche Existenzweise zu sichern: nämlich einen Arbeitsplatz, einen konkreten Ort, an dem sie ihre gesellschaftlich gebildeten Arbeitsvermögen anwenden können, um von bezahlter Leistung zu leben. Ich rücke bewußt dieses *moralische und kulturelle Problem der Arbeitslosigkeit* in den Vordergrund, die Frage der immer noch wesentlich durch *Arbeit* vermittelten

⁷ Frankfurter Rundschau vom 12. März 1994.

menschlichen Würde. Denn ist dieser Orientierungspunkt verloren, sind der pragmatischen Phantasie bloß technischer Lösungen keine Grenzen mehr gesetzt. Will man sich nicht darauf einlassen, mit der kompletten Umsetzung von Flexibilisierung und Fragmentierung des Arbeitslebens am Ende einen allseitig verfügbaren und jederzeit manipulierbaren Menschen zu erzeugen, dann müssen eine Reihe von Bedingungen erfüllt sein:

Die auf die Gesamtgesellschaft ausgeübten Macht- und Herrschaftsverhältnisse, die von der Produktion ausgehen, bedürfen einer grundlegenden Reform. Strukturprobleme dieser herkömmlichen, von Betriebswirtschaft und Kapitallogik geprägten Erwerbsgesellschaft werden nur lösbar sein, wenn der Verfassungsgrundsatz in Artikel 14, Absatz 2: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“ wieder Eingang in das unternehmerische Denken findet und sich als eine Art *Verantwortungsethik* in den Köpfen der ökonomisch Mächtigen zur kulturellen Selbstverständlichkeit befestigt. Solange *Wirtschaftsstandort und Lebensstandort* verwechselt werden, ist der Erpressungsmacht mit Konkurrenzhinweisen Tür und Tor geöffnet. Die Vorherrschaft einer solchen regulativen Denkweise beschädigt und zerrüttet am Ende das Gemeinwesen.

Aber es wäre eine Verkennung des Ernstes der Situation, wollte man Krisenlösungen in erster Linie einem neuen Kodex ethischer Verpflichtungen aufbürden. Ohne Umverteilung des gesellschaftlichen Reichtums und der Reichtumsproduktion, ohne Infragestellung des Produktionsmythos und des Warenfetischismus kann eine Umverteilung von Arbeitsplätzen nicht gelingen. In diesem eingemauerten Kontext des Bestehenden könnte das Resultat nichts anderes sein, als es sich im betrügerischen Wettlauf zwischen Hase und Igel zeigt: *ein Arbeitsplatz wird neu geschaffen, drei werden vernichtet.* Die mikroelektronische Vernichtungsmaschinerie *lebendiger Arbeitskraft* ist immer schon am Ziel angekommen.

Lothar Späth und Herbert A. Henzler (ein McKinsey-Unternehmensberater) erwähnen bedrückende Prognosen⁸: Würde man den höchsten Stand der heute verfügbaren Technik überall dort realisieren, wo dies möglich ist, fielen von den noch bestehenden 33 Millionen Arbeitsplätzen 9 Millionen weg. Die Arbeitslosigkeit würde auf weit über 30 Prozent ansteigen. Selbst wenn diese Zahlen übertrieben sein sollten, so ist die damit bezeichnete Tendenz doch nicht zu bezweifeln.

⁸ Vgl. Herbert A. Henzler/Lothar Späth, Sind die Deutschen noch zu retten?, 1993.

Nicht nur die Krisenfolgen sind neuartig, auch die Struktur der Krise hat sich verändert; die Arbeitslosigkeit als gesellschaftliches Massenphänomen ist von den herkömmlichen Wellenbewegungen von Konjunktur und Rezession abgekoppelt. Es ist aus diesem Grunde immer unwahrscheinlicher, daß das Problem der chronischen Arbeitslosigkeit im begrenzten Horizont betriebswirtschaftlicher Kostenüberlegungen zu lösen ist.

Eine ganz andere Ökonomie wäre erforderlich, um die allmählich ins Unermeßliche wachsenden menschlichen, sozialen und politischen Kosten von Massenarbeitslosigkeit einzudämmen und am Ende überflüssig zu machen. Es ist ein Problem, das das Wohl und Wehe der Gesamtgesellschaft betrifft; deshalb greifen hierarchisch-ökonomische Regelungen zu kurz. Wenn eine Ökonomie im Spiel ist, dann kann es nur eine des „*ganzen Hauses*“ sein. Die darin zur Sprache gebrachte öffentliche Vernunft hätte die *gesamtgemeinschaftlichen Kosten* zum Ausgangspunkt, *Gesellschaftsreform* zum Ziel.

Die Arbeitsgesellschaft in der von den Produktions- und Verwertungsregeln des Kapitals geprägten Form aufrechtzuerhalten und fortzuschreiben wird immer kostspieliger, am Ende unbezahlbar. Verschleiert wird das dadurch, daß jedes Ressort, jeder gesellschaftliche Bereich die eigenen Kosten auf andere abzuwälzen versucht und die Selbsterhaltung durch Kredite und Anleihen finanziert. Woher soll denn bei leeren Haushaltskassen und diesem Überschuldungssystem das Geld für Reformen genommen werden? Dem ist die geschichtliche Erfahrung entgegenzuhalten: *Nichts ist teurer, als überholte Verhältnisse am Leben zu halten, nichts kostspieliger als die Nicht-Reform.*

Aber die Alternative zum System bürgerlicher Erwerbsarbeit, das sich in einem schmerzlichen Prozeß von 500 Jahren, mit eigentümlichen Berufsethiken und vielfachen Bedürfnissen nach *gegenständlicher Tätigkeit*, herausgebildet hat, ist nicht der illusionäre Idealismus der *Aufhebung der Arbeit*, sondern der Kampf um die Vervielfältigung und Erweiterung gesellschaftlich anerkannter Formen der Arbeit, die der Eigenproduktion und der Selbstverwirklichung dienen.

In dieser Perspektive kann ein *Umbau der Arbeitsgesellschaft* nur gelingen, wenn er gleichzeitig beiträgt zur ökonomischen Krisenlösung und zur Erfüllung der Emanzipationswünsche der Men-

schen. André Gorz, der bedeutendste Vordenker einer am Gemeinwesen und dem ökologischen Gleichgewicht orientierten Alternative zur herkömmlichen Erwerbsgesellschaft, trifft den entscheidenden Punkt, wenn er fordert, an die Stelle kapitalfixierter Arbeit müßten ganz andere Arbeitsformen treten, „beziehungsintensive Tätigkeiten, Pflege der Umwelt, der Künste, der Qualität des Zusammenlebens und so weiter, also Tätigkeiten, die keinen Mehrwert schöpfen, nicht instrumentell rationalisierbar sind und jenseits der Lohnarbeitsgesellschaft liegen“⁹. Das wäre aber *kein Jenseits* der Arbeitsgesellschaft, sondern eine Erweiterung, Vertiefung, Vervielfältigung der kulturell anerkannten Arbeitsformen, die durch den geschichtlich spezifischen und einmaligen Konflikt von *Lohnarbeit und Kapital* vereinseitigt und verengt wurden.

Dieser *Spezialfall* neigt sich dem Ende zu. In diesem Sinne gibt es ein Ende der Arbeitsgesellschaft; aber alle Tätigkeiten, die Gorz aufzählt, sind Arbeitsformen, die es immer gegeben hat und ohne die auch heute jede Gesellschaft zerfallen würde. Um ihnen einen höheren gesellschaftlichen Rang geben zu können, bedarf es eines gemeinwesenorientierten Umdenkens, das der *sozial-kulturellen Logik* folgt.

Nur wenn die von drückender Erwerbsarbeit freigesetzte Lebenszeit einen eigenen, autonomen Gestaltungsraum findet, also wesentlich Emanzipations- und Orientierungszeit ist, werden die Menschen das bestimmte Gefühl haben können, nicht bloßer Verwertungsrohstoff auf anderen Feldern zu sein. Das setzte voraus, daß Kreativität, Eigeninitiative, Unbotmäßigkeit und Mußefähigkeit von Kindesbeinen an ein maßgebender Wert der Erziehung, des Bildens und des Lernens ist. Davon sind wir weit entfernt. Aber viele Schritte führen in die Richtung einer solchen *Gesellschaftsreform*, die nach meiner Einschätzung einzig und allein aus der gegenwärtigen Kulturkrise Auswege zeigen könnte.

VII.

Für welche der beiden „Ökonomien“ man sich entscheidet, hängt wesentlich davon ab, wie das Bild vom Menschen aussieht, das man sich in seinen Träumen gezeichnet hat und den Vorstellungen entsprechen, die aus Erfahrungen mit Mitmen-

schen gewonnen sind, denen man im Alltag Anerkennung und Achtung entgegenbringt. Wer den *allseitig funktionsfähigen Menschen* will, leistungsbewußt, anpassungsfähig, wendig und ohne Bindungen, die ihn am Aufstieg hindern könnten, wird in den Kategorien und Untersuchungsfeldern der *Ersten Ökonomie* genau jenen Realitätszusammenhang finden, der seinen Erwartungen an eine wünschbare und erstrebenswerte Gesellschaft entspricht. Daß dies keine Idealgesellschaft ist, wird ihn kaum stören, er wird sogar den Typus eines Sozialcharakters in Kauf nehmen, der politisch alle Merkmale eines *leistungsbewußten Mitläufers* hat – vorausgesetzt, er ist jederzeit einsatzbereit und störungsfrei funktionsfähig.

Der Mensch der *Zweiten Ökonomie* hat einen ganz anderen Zuschnitt; er ist eigensinnig, auf autonome Urteilsfähigkeit und eigentümliche Lebensstile bedacht, die rebellische Elemente enthalten. So können Menschen dieses Typs große Opfer bringen und entschieden kampfbereit sich zeigen, aus keinen anderen Gründen, als dem Gefühl, daß politische Machtverhältnisse gestört sind oder soziale Gerechtigkeit verletzt ist – massiver Widerstand, um die bedrohte Würde zu sichern.

Es ist für mich keine Frage, daß eine hochentwickelte Industriegesellschaft auf Dauer *ohne Demokratie funktionsunfähig* ist. Nicht-entfremdete Formen gegenständlicher Tätigkeit, gesellschaftlich anerkannte und bezahlte Erwerbsarbeit in lebenswichtigen Beziehungsbereichen, die heute noch in Schwarzmarktregionen liegen, sind Wesensbestandteil einer innergesellschaftlichen Friedensordnung, in den industriell entwickelten Ländern ebenso wie in jenen Gesellschaftsordnungen, die ihre menschlichen Produktionsprozesse einer durchgängigen Arbeitsgesellschaft noch *vor* sich haben.

Aber der Kampf dieser beiden Ökonomien erschöpft sich nicht in individuellen Willensentscheidungen; es ist ein *politischer Kampf*. Die Zweite Ökonomie zur ersten zu machen, wäre Motiv und Ziel einer *neuen Gesellschaftsreform*. Sie ist überfällig, nicht zuletzt aus Kostengründen. Da es aber um Macht- und Herrschaftsverhältnisse geht, um die sich die Erste Ökonomie organisiert, ist die Veränderung kein leichtes Spiel; auch keine bloße Frage des guten Willens und der überzeugenden Argumente. Es ist eine politische Kampfsituation epochalen Ausmaßes, in der Koalitionspartner in allen gesellschaftlichen Schichten zu suchen und zu finden sind – bei aufgeklärten und verantwortungsbewußten Managern ebenso wie unter Lehrern und Arbeitern; das *strategische Bewußtsein* für eine solche Kampfsituation ist im Wachsen begriffen.

⁹ André Gorz, Die Arbeitsgesellschaft ist faktisch tot, in: die tageszeitung vom 10. März 1994, S. 12.

Hohe Arbeitslosigkeit in den Industrieländern Was sagen die Ökonomen?

Die westlichen Industrieländer haben seit zwei Jahrzehnten mit dem Problem hoher Arbeitslosigkeit zu kämpfen. Speziell in Westeuropa hat sich nach jedem Konjunkturzyklus eine höhere Sockelarbeitslosigkeit herausgebildet. Derzeit sind in den OECD-Ländern rd. 35 Millionen Menschen oder 8,5 Prozent der Erwerbsbevölkerung arbeitslos. Die Ökonomen sind eine Antwort auf die Frage schuldig, warum die Vollbeschäftigung in den letzten zwanzig Jahren so stark in Mitleidenschaft gezogen worden ist und was man tun kann, um diesem Problem beizukommen. Im folgenden wird über vier international vergleichende Studien berichtet, die sich in jüngster Zeit dieser Frage angenommen haben.

I. EG-Weißbuch: Es gibt kein Allheilmittel

Das Weißbuch der EG-Kommission entstand auf Aufforderung des Europäischen Rates während seiner Sitzung in Kopenhagen im Juni 1993. Es trägt den Titel „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert“. Darin kommen zwei Grundüberzeugungen der Kommission zum Ausdruck:

- Wachstumspolitik, internationale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung gehören zusammen; ein Allheilmittel gegen die Arbeitslosigkeit wie etwa generelle Arbeitszeitverkürzungen oder gar die Flucht in den Protektionismus gibt es dagegen nicht¹.
- Die Wiedererreichung der Vollbeschäftigung ist keine Utopie; konkret wird als Ziel genannt, bis zum Ende des Jahrhunderts 15 Millionen neue Arbeitsplätze in der EU zu schaffen².

Zwar sind nach Angaben der Kommission zwischen 1986 und 1990 bereits neun Millionen zusätzliche Arbeitsplätze entstanden; dies sei nicht zuletzt eine Folge des Binnenmarktprogramms, welches auch für einen halben Prozentpunkt zu-

sätzliches Wachstum pro Jahr gesorgt habe. Aber dies sei nicht ausreichend gewesen, um das Beschäftigungsproblem zu lösen; noch immer seien 17 Millionen Menschen in der EU arbeitslos: „In Wirklichkeit verhält es sich so: zwar haben wir uns geändert, doch hat sich die Welt noch schneller geändert.“³

Die Arbeitslosigkeit ist daher nach Auffassung der Kommission nur zum geringeren Teil konjunkturell bedingt; der größte Teil sei als strukturelle oder „technologische Arbeitslosigkeit“ zu charakterisieren. Als Beleg führt die Kommission an, daß auch Ende der achtziger Jahre, inmitten einer konjunkturellen Erholungsphase, noch 12 Millionen Menschen in der EU arbeitslos gewesen seien⁴.

Die Kommission teilt allerdings nicht den naiven – u. a. auch von den Marxisten vertretenen – Glauben, der technische Fortschritt vernichte per Saldo Arbeitsplätze, im Gegenteil: „Beispielsweise ist die Beschäftigungslage durchschnittlich in denjenigen Unternehmen günstiger, die Mikroelektronik einsetzen, als in denjenigen, die dies nicht tun.“⁵ Es sei allerdings eine Kluft entstanden zwischen der Geschwindigkeit, mit der in den zukunftsträchtigen Bereichen neue Arbeitsplätze entstehen, und dem Tempo, in dem sie in den überkommenen Industriezweigen verlorengehen. Diese Kluft habe vor allem politische Gründe: „Unsere Einbindung in die neue internationale Arbeitsteilung war nicht optimal, weil wir die Zukunftsmärkte vernachlässigt und zu sehr auf die Positionen gesetzt haben, die wir in den traditionellen Sektoren erobert hatten.“⁶

Das Weißbuch hält zur Überwindung dieser Kluft folgendes für notwendig⁷:

1. Gesunde makroökonomische Rahmenbedingungen: Zum einen müsse Geldwertstabilität angestrebt werden, damit die Zinsen niedrig gehalten und gute und verlässliche Rahmenbedingungen für mehr Investitionen erreicht werden. Zum anderen seien die öffentlichen Defizite und die öffentlichen Ausgaben abzubauen und möglichst zugunsten

1 Vgl. Kommission der EG (Hrsg.), Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Weißbuch, Luxemburg 1993, S. 9.

2 Vgl. ebd., S. 12.

3 Ebd., S. 10.

4 Vgl. ebd., S. 11. In der darauf folgenden Rezession stieg die Zahl der Arbeitslosen auf die erwähnten 17 Millionen.

5 Ebd.

6 Ebd.

7 Vgl. ebd., S. 12ff.

investiver Ausgaben umzuschichten (qualitative Konsolidierung). Beides schränkt freilich die Spielräume für staatliche Sozialpolitik ein.

2. *Eine offene Wirtschaft ohne Protektionismus:* Die Kommission verweist hier vor allem auf die Stärkung des multilateralen Handelssystems im Sinne des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) bzw. seiner Nachfolgeorganisation seit 1995, der World Trade Organisation (WTO). Das Weißbuch betont zu Recht, daß ein freier Weltmarkt ein „Positivsummenspiel“ in dem Sinne ist, daß letztlich alle daran beteiligten Länder davon profitieren⁸.

3. *Dezentralisierung von Wirtschaft und Verwaltung:* Das Weißbuch verweist hier auf die wachsende Bedeutung der lokalen Ebene im staatlichen Bereich und auf die vergleichsweise große Flexibilität der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) gegenüber Großkonzernen. Die hier schlummernden Energien sollen vor allem durch Vereinfachung und Durchforstung des gesetzlichen Regelungsdschungels geweckt werden⁹.

Die staatliche Strukturpolitik nimmt im Weißbuch gegenüber früheren Stellungnahmen der EG einen wesentlich geringeren Raum ein. Im wesentlichen wird hier der Ausbau der sogenannten transeuropäischen Infrastrukturnetze (Verkehr, Telekommunikation) sowie die Förderung einer begrenzten Zahl von Forschungs großprojekten (Informationstechnologien, Bio- und Ökotechnologie) genannt. Am Rande wird auch die Regionalpolitik erwähnt¹⁰.

Unter dem Stichwort „Solidarität in der Wirtschaft“ schlägt die Kommission „eine Art europäischen Sozialpakt“ vor¹¹. Er besteht im wesentlichen aus zwei Elementen:

Erstens soll der Produktivitätszuwachs weitgehend für neue Investitionen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze verwendet werden. Dies bedeutet im Prinzip die Abkehr von der bei Tarifverträgen bisher üblichen Formel, wonach der Produktivitätszuwachs ein genuiner Bestandteil des jährlichen Lohnzuwachses ist. In der Tat kann diese Formel in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit keinen Bestand haben, und die Kommission begründet ihren Vorschlag zu Recht mit der Forderung nach „Solidarität derer, die Arbeit haben, mit denen, die keine haben“¹².

8 Vgl. ebd., S. 13.

9 Vgl. ebd., S. 15.

10 Vgl. ebd., S. 14ff.

11 Ebd., S. 16.

12 Ebd.

Zweitens soll der Sozialstaat effizienter gestaltet werden, insbesondere durch mehr Mitverantwortung und stärkere Selektivität bei der Gewährung sozialer Hilfen. Das Schwergewicht soll außerdem weg von der passiven Leistungsgewährung hin zu der aktiven Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt verlagert werden, beispielsweise durch Qualifizierungsmaßnahmen und „lebenslanges Dazulernen“. Die Kommission wendet sich eindeutig gegen die defensive Strategie, durch Frühverrentung, Arbeitszeitverkürzung und dergleichen den Arbeitsmarkt von der Angebotsseite her zu entlasten. Statt dessen gelte es, u. a. auch wegen der demographischen Probleme, das Arbeitsangebot zu erhöhen, indem z. B. vermehrt Teilzeitarbeitsplätze geschaffen und die beruflichen Chancen von Frauen verbessert werden.

Die Kommission sieht hier ein großes Reservoir von bisher unerschlossenen Reserven für neue Beschäftigungsmöglichkeiten im Umfang von bis zu einer Million neuer Arbeitsplätze in der Gemeinschaft. Als Beispiele nennt sie die sogenannten Nachbarschaftsdienste (Haushaltshilfe, Kinderbetreuung, Gebäudesicherheit etc.), das Freizeit- und Kulturangebot, Städtesanierung und öffentlichen Nahverkehr (z. B. Sammeltaxen) sowie den Umweltschutz¹³. Solche Arbeitsplätze würden zu Unrecht als zweitklassig und die zu leistenden Arbeiten als erniedrigend empfunden; gerade diese Tätigkeiten setzten vielmehr „gewisse wertvolle Eigenschaften voraus“¹⁴.

Die Kommission nennt aber auch handfeste ökonomische Hindernisse für die Besetzung solcher im allgemeinen relativ niedrig entlohnter Arbeitsplätze. Sie bestehen zum einen in den hohen Lohnnebenkosten und zum anderen in mangelnden Anreizen zur Arbeitsaufnahme aufgrund hoher Sozialtransfers (sogenannte Armutsfalle). Die Kommission schlägt vor, an beiden Seiten des Problems anzusetzen¹⁵:

- Die Lohnnebenkosten sollen speziell im Niedriglohnbereich gesenkt werden; als Gegenfinanzierung verweist die Kommission vor allem auf die von ihr vorgeschlagene CO₂-Energiesteuer sowie auf eine „homogene Besteuerung von Kapitaleinkünften an der Quelle“.
- In einigen Mitgliedsländern biete sich die Möglichkeit der sogenannten negativen Einkommensteuer an. Diesem Modell liegt die Idee zugrunde, den Beziehern niedriger Einkommen zusätzlich zu ihrem Lohneinkommen ein staatliches Transfereinkommen zu gewähren, das

13 Vgl. ebd., S. 22f.

14 Ebd., S. 22.

15 Vgl. ebd., S. 20.

erst bei steigendem Lohneinkommen allmählich abgeschmolzen wird und schließlich in die normale, „positive“ Einkommensbesteuerung übergeht. Auf diese Weise könnte ein gleitender Übergang zwischen dem Bezug von Sozialtransfers und eigenem Erwerbseinkommen realisiert werden.

Die Vorschläge des Weißbuchs heben sich in ihrer marktwirtschaftlichen Ausrichtung deutlich von früheren, viel stärker interventionistischen Konzepten der EG ab. Manches erscheint zwar unausgegoren, so z.B. die Gegenfinanzierungsvorschläge für den Abbau der Lohnnebenkosten¹⁶. Auch die geforderten Großprojekte im Infrastrukturbereich und in der Forschung bereiten einiges Unbehagen, vor allem wenn man an die Finanzierung denkt¹⁷.

Aber das Weißbuch ist trotzdem ein bemerkenswertes Dokument der Einsicht, daß ein großer Teil der Beschäftigungsprobleme nicht etwa einem Zuviel an Markt und Wettbewerb, sondern einem Zuviel an staatlichen Eingriffen und scheinbaren sozialpolitischen Errungenschaften zuzurechnen ist.

II. OECD-Beschäftigungsstudie: Die Industrieländer müssen beweglicher werden

Die OECD-Beschäftigungsstudie entstand auf Anforderung der Ministertagung des Rats der Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) im Mai 1992 und wurde im Juni 1994 vorgelegt. Da sie in ihrer Problemdiagnose und in den Handlungsempfehlungen weitgehend mit dem EG-Weißbuch übereinstimmt, soll sie hier nur kurz dargestellt werden¹⁸.

16 So würde eine CO₂-Steuer, wenn sie umweltpolitisch wirken soll, kaum im fiskalischen Ertrag dynamisch wachsen können und wäre daher auf Dauer kein Ersatz für einkommensbezogene Abgaben. Und die Verschärfung der Kapitalversteuerung wäre daraufhin zu prüfen, inwieweit sie zur Kapitalflucht und damit zur Beeinträchtigung der Investitionstätigkeit führt.

17 Die Kommission verlangt z.B. die Möglichkeit einer direkten Beanspruchung des Kapitalmarktes durch die EU. Davor kann man angesichts der Notwendigkeit, die staatlichen Ansprüche an das Sozialprodukt zurückzuführen und nicht noch durch neue Finanzierungsinstrumente zu erleichtern, nur warnen.

18 Vgl. OECD, The OECD Jobs Study, Part I: Labour Market Trends and Underlying Forces of Change; Part II: The Adjustment Potential of the Labour Market, OECD 1994; Die wichtigsten Ergebnisse sind auch im OECD-Wirtschaftsausblick Nr. 55 vom Juni 1994 wiedergegeben, auf den sich die folgenden Seitenangaben beziehen.

Auch die OECD hält die Arbeitslosigkeit in den Industrieländern für ein im wesentlichen strukturelles Problem, welches von der zyklischen Komponente lediglich überlagert wird. Allerdings wird die strukturelle, also nicht konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit für die USA mit etwa sechs Prozent der Erwerbsbevölkerung deutlich niedriger veranschlagt als für Europa, Kanada und Australien/Neuseeland, wo sie nach Einschätzung der OECD sieben bis zehn Prozent beträgt. In Japan sei sie dagegen mit zwei Prozent fast vernachlässigbar gering¹⁹.

Das Grundproblem der Industriestaaten sieht auch die OECD darin, daß der weltwirtschaftliche Strukturwandel immer schneller voranschreitet, die Anpassungsfähigkeit der OECD-Länder aber durch vielfältige „Verkrustungen“ eher abgenommen hat. Daher gelte es, die Anpassungsfähigkeit durch entsprechende Reformen im Entlohnungs-, Bildungs- und sozialen Sicherungssystem zu erhöhen. In dieser Beziehung, so die OECD, gibt es deutliche Unterschiede zwischen den USA und Europa:

- Die USA haben vor allem mit einer starken Lohnspreizung und mit zeitlich sowie quantitativ eng begrenzten Unterstützungszahlungen für Arbeitslose reagiert. Dadurch konnte zwar die Beschäftigung auch in niedrigen Qualifikationsbereichen weiter gesichert werden, es entstand aber das Problem der sogenannten „working poor“: Viele Beschäftigte vor allem im Dienstleistungssektor arbeiten für Entgelte, die – zumindest nach europäischen Vorstellungen – einen angemessenen Mindestlebensstandard nicht gewährleisten.
- Demgegenüber wurden in Europa die Löhne auch für gering qualifizierte Tätigkeiten ständig angehoben, teilweise sogar überproportional, und sie wurden außerdem nach unten durch vergleichsweise großzügige staatliche Unterstützungszahlungen für Arbeitslose abgesichert. Dies führte zu hoher Arbeitslosigkeit, insbesondere auch zu Langzeitarbeitslosigkeit, gerade im Bereich der gering Qualifizierten.

Das von der OECD angeregte „globale Aktionsprogramm“ zur Lösung des Beschäftigungsproblems basiert im wesentlichen auf den gleichen Ideen wie der Ansatz des Weißbuchs. Es fehlt allerdings die – in der Tat problematische – Komponente eines massiven staatlichen Infrastruktur- und Forschungsförderungsprogramms. Statt dessen konzentriert die OECD ihre Empfehlungen ganz auf ordnungspolitische Reformen: Abbau

19 Vgl. OECD Wirtschaftsausblick (Anm. 18), S. 1.

überflüssiger Regulierungen und gezielte Förderung der mittelständischen Wirtschaft, flexiblere Arbeitszeiten, Abbau von Lohnnebenkosten vor allem bei gering qualifizierten Tätigkeiten, Überprüfung von überzogenen Kündigungsvorschriften, Verbesserung des Bildungssystems im Sinne des lebenslangen Lernens und mehr aktive Arbeitsmarktpolitik im Sinne der Wiedereingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt anstelle von reinen Unterstützungszahlungen.

Stärker noch als im Falle des Weißbuchs setzt die OECD damit auf die Kräfte des Marktes und warnt deutlich davor, durch überzogene und falsch konstruierte soziale Sicherungssysteme die Anpassungsbereitschaft an eine sich ständig wandelnde Welt zu unterminieren.

III. McKinsey-Studie: Raum für neue Märkte schaffen

Im November 1994 legte das private McKinsey Global Institute in Washington eine Studie zur „Employment Performance“ vor, welche auf einem Vergleich von sechs Staaten (Japan, USA, Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien) für den Zeitraum 1980 bis Anfang der neunziger Jahre basiert und neben einer jeweils allgemeinen Analyse Fallstudien für sieben Branchen enthält²⁰. Die zentrale Botschaft dieser Studie lautet: Neben den Funktionsmängeln auf den Arbeitsmärkten behindern vor allem Restriktionen auf den Gütermärkten das Entstehen neuer Arbeitsplätze. Auf die Beseitigung letzterer konzentrieren sich die Handlungsempfehlungen des McKinsey-Institutes.

Ähnlich wie die EG-Kommission und die OECD vertreten auch die McKinsey-Autoren die These, daß technischer Fortschritt und Strukturwandel sich letztlich positiv auf die Beschäftigung auswirken: Die Realeinkommen steigen, neue Produkte werden angeboten und nachgefragt und der Wettbewerb führt zu immer neuen Anstrengungen der Unternehmen, effizienter zu produzieren und neue Wege zu gehen. Dieser Prozeß verläuft jedoch nicht reibungslos, und er läuft vor allem in einigen Ländern besser als in anderen; der Hauptgrund dafür sind nach den Erkenntnissen der McKinsey-Studie die jeweiligen Regulierungen, vor allem im Dienstleistungssektor²¹.

20 Es sind dies die Branchen Automobilbau, Computer, Möbel, Banken, Film/TV/Video, Einzelhandel sowie Bauwirtschaft.

21 Vgl. McKinsey Global Institute, Employment Performance, Washington 1994, S. 2.

Die McKinsey-Studie stellt die These, wonach die USA in den achtziger Jahren vorwiegend niedrig-bezahlte „McDonalds-Jobs“ kreiert hätten, ausdrücklich in Abrede. Vielmehr seien in den USA relativ zur Erwerbsbevölkerung sogar mehr hochqualifizierte Arbeitsstellen geschaffen worden als in Frankreich oder Deutschland. Das in den europäischen Ländern stärker gestiegene qualitative Durchschnittsniveau der Arbeitsplätze sei nur dadurch zustande gekommen, daß diese Länder in den niedrig qualifizierten Bereichen massiv Arbeitsplätze abgebaut haben, während die USA auch hier Zuwächse realisieren konnten²².

Nach Ansicht der McKinsey-Autoren sind in Zukunft neue Arbeitsplätze nur noch im Dienstleistungssektor zu erwarten. Gerade hier gebe es aber in Europa im Gegensatz zu den USA zahlreiche Marktbarrieren und Regulierungen, die eine entsprechende Entfaltung der Marktkräfte behinderten. Als Beispiele werden u. a. genannt:

- restriktive Ladenschlußzeiten, welche die Entstehung neuer (auch Teilzeit-)Arbeitsplätze im Einzelhandel behindern;
- restriktive Bodennutzungsregulierungen und „Myriaden von Bauvorschriften“, welche neben dem Einzelhandel auch die Wohnungswirtschaft und die Erweiterung und Neuansiedlung von Produktionsunternehmen behindern und verteuern;
- restriktive Umweltvorschriften, die in die gleiche Richtung wirken;
- restriktive Rahmenbedingungen für Radio- und Fernsendeder (insbes. Werbebeschränkungen) sowie für Kabeldienste und Filmproduktionen, welche für den Vorsprung der USA auf diesen Gebieten mitverantwortlich seien²³.

Die McKinsey-Autoren ziehen aus ihrer Analyse nicht den Schluß, daß alle genannten Regulierungen – etwa im Umweltbereich – insgesamt schädlich und damit abzuschaffen seien. Sie sollten aber unter dem Gesichtspunkt ihrer beschäftigungshemmenden Wirkungen zumindest auf den Prüfstand gestellt werden. Viele seien zudem selbst in bezug auf die mit ihnen eigentlich verfolgten Ziele kontraproduktiv²⁴.

22 Vgl. ebd., S. 1.

23 Die Autoren machen allerdings auch darauf aufmerksam, daß in einigen Fällen ein Zuwenig an staatlicher Regelung die Entwicklung der betreffenden Branchen aufgrund mangelnder Planungssicherheit behindert habe, so etwa im Falle der italienischen Satellitenindustrie und der spanischen Kabelindustrie. Vgl. ebd., case study Film/TV/Video, S. 16.

24 Vgl. ebd., chapter 5: Implications, S. 7ff.

IV. Bertelsmann-Studie: Marktwirtschaftliche Gesamtstrategie ist entscheidend

Während die bisher behandelten Untersuchungen schwerpunktmäßig Funktionsdefizite der Arbeitsmärkte, der Gütermärkte und der sozialen Sicherungssysteme behandeln, folgt die im Frühjahr 1994 vorgelegte Bertelsmann-Studie einem globaleren Ansatz²⁵. Es werden 17 Industrieländer für den Zeitraum 1980 bis 1993 daraufhin verglichen, worauf die Unterschiede im beschäftigungspolitischen Erfolg im genannten Zeitraum zurückzuführen sind. Kernpunkt der Studie ist ein multikausaler Erklärungsansatz, d. h., es wurde eine Vielzahl von möglichen Einflußfaktoren empirisch getestet, wobei sich letztlich zehn Wirkungsfaktoren als statistisch relevant für den beschäftigungspolitischen Erfolg herauskristallisierten. Letzterer wurde anhand einer zusammengesetzten Zielgröße gemessen, in welche neben den standardisierten Arbeitslosenquoten auch der Beschäftigungszuwachs in den vergangenen vierzehn Jahren einging. Die zehn Wirkungsfaktoren wurden wie folgt in vier Gruppen eingeteilt (Gewichte in Klammern)²⁶:

1. *Wirtschaftswachstum* (20 Prozent); zusammengesetzt aus
 - Zuwachsrate des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP);
 - Anteil der privaten Anlageinvestitionen am BIP;
2. *Finanzpolitik* (10 Prozent); zusammengesetzt aus
 - Staatsquote (Verhältnis der Staatsausgaben zum Bruttosozialprodukt [BSP]);
 - Abgabenquote (Steuern und Sozialabgaben in Prozent vom BSP);
3. *Arbeitsmarktpolitik* (30 Prozent); zusammengesetzt aus
 - Anteil aktiver Maßnahmen an den Gesamtausgaben;
 - Anteil der Qualifizierungsmaßnahmen an den aktiven Maßnahmen;
 - Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Gesamtarbeitslosen;
4. *Tarifpartner* (40 Prozent); zusammengesetzt aus
 - Streikhäufigkeit;

25 Vgl. Stefan Huckemann/Ulrich van Suntum, Beschäftigungspolitik im internationalen Vergleich: Länder Ranking 1980-1993, Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, 2 Bde., Gütersloh 1994.

26 Auch die Teilindikatoren wurden jeweils mit Gewichten versehen. Vgl. dazu im einzelnen ebd., S. 16 und S. 192 ff.

- Anstieg der Lohnstückkosten in nationaler Währung;
- Anteil der Teilzeitarbeitsplätze an den Gesamtarbeitsplätzen.

Demnach kommt dem Verhalten der Tarifparteien mit 40 Prozent die größte Bedeutung für den beschäftigungspolitischen Erfolg zu. Tendenziell waren diejenigen Länder vergleichsweise erfolgreich, in denen maßvolle Lohnerhöhungen ohne große Verteilungskämpfe vereinbart wurden und in denen vergleichsweise flexible Arbeitsbedingungen (hier gemessen an dem Anteil der Teilzeitarbeit) herrschten²⁷.

Der absoluten Höhe des Wirtschaftswachstums kommt demgegenüber eine geringere Bedeutung zu; wichtiger ist nach den Ergebnissen der Studie, daß der zur Verfügung stehende Verteilungsspielraum nicht überschätzt wird, weder von den Tarifparteien noch vom Staat. So zeigt sich denn auch, daß eine vergleichsweise niedrige Staats- und Abgabenquote auf längere Sicht tendenziell von Vorteil für die Beschäftigungsentwicklung ist.

Was die aktive Arbeitsmarktpolitik betrifft, so wird sie in der Studie eher als Korrektiv für Defizite in den anderen Bereichen betrachtet. Insbesondere die skandinavischen Staaten haben es lange Zeit verstanden, durch Qualifizierungsmaßnahmen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und starke Anreize für die Arbeitslosen, möglichst rasch wieder in ein Beschäftigungsverhältnis zu gelangen, ihre Arbeitslosenquoten gering zu halten. In den letzten Jahren ist diese Politik aber zunehmend an Finanzierungsgrenzen gestoßen, und sie stellt gegenüber der Schaffung regulärer Arbeitsplätze im Wettbewerb ohnehin nur die zweitbeste Strategie dar²⁸.

Die Bertelsmann-Studie enthält neben dem globalen Vergleich anhand der beschriebenen Kennziffern auch kurze Einzelanalysen zu jedem der verglichenen 17 Länder. Basierend darauf werden vier unterschiedliche Beschäftigungsstrategien herausgearbeitet, die jeweils deutliche Unterschiede im beschäftigungspolitischen Erfolg mit sich brachten²⁹:

- Am erfolgreichsten sind danach diejenigen Länder gewesen, die dem Strategietyp der „stabilitätsorientierten Marktwirtschaft“ gefolgt sind. Sie nehmen durchweg vordere Plätze in dem Gesamtranking der Länder für den be-

27 Die Stabilität der Lohnstückkosten hängt allerdings auch von der jeweils betriebenen Geldpolitik ab. Tatsächlich zeichnen sich die in dieser Hinsicht positiv hervorstechenden Länder auch durch eine vergleichsweise stetige und stabilitätsorientierte Geldpolitik mit niedrigen Inflationsraten aus.

28 Vgl. St. Huckemann/U. van Suntum (Anm. 25), S. 27.

29 Vgl. ebd., S. 7 ff.

trachteten Zeitraum ein³⁰. Es sind dies die Schweiz (1), Japan (2), Österreich (5), (West-) Deutschland (6) sowie – mit einigen Abstrichen – die USA (8). Gemeinsam ist diesen Ländern ein vergleichsweise hohes Maß an sozialer und monetärer Stabilität, die weitgehende Vermeidung von unproduktiven Verteilungskämpfen sowie vergleichsweise moderate Staats- und Abgabenquoten.

- Relativ gut abgeschnitten hat auch eine zweite Gruppe von Ländern, die als „*beschäftigungspolitisch aktive Wohlfahrtsstaaten*“ bezeichnet werden. Hierzu zählen Norwegen (3), Schweden (4) und – wiederum mit einigen Einschränkungen – Portugal (7)³¹. Diese Länder sind zwar weniger stabilitätsbewußt und haben höhere Streikquoten als die Länder der erstgenannten Gruppe, aber sie konnten dies lange Zeit durch eine entsprechend aktive Arbeitsmarktpolitik ausgleichen. In der Studie werden allerdings Zweifel geäußert, ob dieser Weg auf Dauer gangbar ist; insbesondere das schwedische Modell hat inzwischen viel von seinem Glanz verloren.
- Eindeutig negativ fällt das Urteil über eine dritte Ländergruppe aus, die als „*beschäftigungspolitisch passive Wohlfahrtsstaaten*“ klassifiziert werden. Es sind dies die Niederlande (9), Frankreich (11), Belgien (14) und Dänemark (16). Diese Länder haben hinsichtlich Stabilität und tarifpolitischer Vernunft ähnliche Probleme wie die zuvor genannten, verwenden ihre ebenfalls hohen Staats- und Abgabenquoten aber darüber hinaus vorwiegend für reine Unterstützungszahlungen und den immer weiteren Ausbau des Wohlfahrtsstaates, während die aktive Arbeitsmarktpolitik nur eine untergeordnete Rolle spielt.
- Am unteren Ende des Rankings stehen schließlich die „*Volkswirtschaften mit gravierenden Verteilungskonflikten*“: Australien (10), Kanada (12), Großbritannien (13)³², Italien (15) und Spanien (17). Wie die Bezeichnung dieser Gruppe schon andeutet, leiden sie unter hoher Streikhäufigkeit, ständigen Lohn-Preis-Spiralen und zusätzlich relativ hohen Staats- und Abgabenquoten. Obwohl sie teilweise durchaus

hohe Wachstumsraten aufweisen, können sie davon kaum profitieren, weil die dadurch geschaffenen Verteilungsspielräume vom Staat und von den Tarifparteien ständig überfordert werden.

Wie die Problemanalyse und die Charakterisierung der einzelnen Länder schon andeutungsweise erkennen läßt, gehen die Lösungsvorschläge der Bertelsmann-Studie in ähnliche Richtung wie die Forderungen der drei anderen Untersuchungen. Das Schwergewicht der Analyse liegt hier allerdings wesentlich stärker auf makroökonomischen Daten wie Preisniveaustabilität, Staatsquote und Lohnstückkosten. Die grundsätzliche Empfehlung zur Lösung des Beschäftigungsproblems lautet, eine konsequent marktwirtschaftliche und auf soziale und monetäre Stabilität gerichtete Strategie zu betreiben bzw. – im Falle Deutschlands – sich auf diese zurückzubewegen. Ähnlich wie das Weißbuch und die OECD-Beschäftigungsstudie warnt auch die Bertelsmann-Studie davor, die Arbeitslosigkeit mit einem immer weiteren Ausbau des Sozialstaates und damit letztlich nur an den Symptomen zu bekämpfen.

V. Fazit: Die Marktkräfte politisch stärken

Alle vier Untersuchungen setzen hinsichtlich der Lösung des Beschäftigungsproblems eindeutig auf die Kräfte des Marktes. Sie folgen damit aber keineswegs einem blinden Glaubensbekenntnis, sondern zeigen detailliert – wenn auch mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung – auf, wo diesen Kräften politische Fesseln angelegt worden sind bzw. wo sie aufgrund mangelnder Leistungs- und Effizianzanreize zu erlahmen drohen.

Die Forderung lautet keineswegs einfach „Zurück in die sechziger Jahre“. Alle vier Studien bemühen sich vielmehr darum, neuen Herausforderungen wie dem gewachsenen Bedürfnis nach sozialer Sicherheit, dem wachsenden Umweltbewußtsein und dem härter gewordenen internationalen Standortwettbewerb gerecht zu werden. Gleichwohl ist die Antwort auf die beschäftigungspolitische Herausforderung letztlich eindeutig: Nicht mit defensiven Strategien wie der Abschottung von den Weltmärkten und einem immer weiteren Vordringen des Staates in die Wirtschaft können die Beschäftigungsprobleme gelöst werden, sondern nur auf dem Wege der offensiven Umgestaltung der westlichen Industriegesellschaften mit dem Ziel, den Prinzipien von Effizienz und Wettbewerb neue Geltung zu verschaffen.

30 Die Rankingziffer (in Klammern für jedes Land angegeben) wurde durch ein Punkteverfahren ermittelt, in welches neben dem beschäftigungspolitischen Erfolg auch die oben genannten zehn Wirkungsgrößen eingehen. Vgl. dazu im einzelnen ebd., S. 10ff. und S. 181ff.

31 Portugal hat sich innerhalb des betrachteten Zeitraumes eher dem erstgenannten Strategietyp angenähert und auch im Gesamt ranking stark verbessert.

32 Hinsichtlich Großbritanniens gilt Ähnliches wie das zuvor für Portugal Gesagte.

Die Arbeitsgesellschaft vor den Herausforderungen von Geld und Natur

Mit schöner Regelmäßigkeit werden Trends und Megatrends¹ darüber präsentiert, wie sich die Arbeitsgesellschaft der Zukunft entwickeln werde: weniger Arbeit im Verlauf eines Arbeitslebens, aber auch mehr Arbeitslosigkeit, weniger Handarbeit, dafür mehr „Investitionen ins Hirn“², mehr immaterielle Dienstleistungen und weniger materielle Produktion, „Enträumlichung“ (Standortungebundenheit) der Arbeitsprozesse im Zuge der unaufhaltsamen Globalisierung, häufigerer Wechsel der Arbeitsplätze und daher die Notwendigkeit von Mobilität, flexibler Anpassung an wechselnde Situationen und Aufgaben – lebenslanges Lernen als Perspektive. High-Tech in der „Fabrik 2000“³ überall – daher die Entwertung alter Qualifikationen und die Auflösung der konzentrierten Orte des „Massenarbeiters“ der Industriegesellschaft in dezentralisierte, elektronisch vernetzte, weltumspannende Kooperationssysteme, die Aufhebung der traditionellen Trennung von Arbeit und Wohnen durch eine beträchtliche Zunahme von Heimarbeitsplätzen, mehr Kooperation und Verantwortung, Individualisierung als Chance der Modernisierung, Bereicherung der Arbeit für jene mit dispositiven Kompetenzen, zunehmende Stupidität für die anderen, deren Freiräume der Arbeitsgestaltung unter dem Regiment der „Lean Production“ vom „Kollegen Computer“ eingeengt werden.

Die Tendenzbeschreibung könnte fortgesetzt, verfeinert und um gegenläufige Prozesse korrigiert werden. Das Resultat ist ein teils freundliches stimmendes, teils bedrohliches Bild einer „Arbeitsgesellschaft von morgen“, die vielleicht angemessener als „Arbeitslosigkeitsgesellschaft“ zu bezeichnen wäre, wenn die Prognose des zukünftigen „jobless growth“ richtig ist. Und sind nicht die Hauptfiguren der „Arbeitsgesellschaft“, der Arbeiter im „Blaumann“ und der Angestellte mit „white collar“, zwischenzeitlich – wie in Kapitel III ausgeführt wird – durch den smarten Geldvermögensbesitzer ersetzt worden, der sein „Geld

für sich arbeiten“ läßt und sich die Hände nicht mehr selbst schmutzig macht?

Tatsächlich finden seit dem Beginn der Strukturkrise in den westlichen Industrieländern Mitte der siebziger Jahre beträchtliche soziale, ökonomische und technische Veränderungen der Arbeitsbeziehungen statt. Es ist schwierig und daher nicht risikolos, die Ursachen, Phänomene und Tendenzen des Wandels zu identifizieren. Davon zeugt beispielsweise die von der Deutschen Bank in mehrseitigen Anzeigen bundesweit verbreitete Debatte um die „Arbeit der Zukunft und die Zukunft der Arbeit“⁴, deren Beitrag zum Renommee der Bank sicherlich größer war als derjenige zur wissenschaftlichen Erkenntnis und politischen Aufklärung über die Zukunft der Arbeitsgesellschaft.

I. Dimensionen des Begriffs der Arbeit

Es ist manchmal nützlich, sich über scheinbar Selbstverständliches zu verständigen: über den Begriff der Arbeit. Nicht zu Unrecht wird die kapitalistische Marktwirtschaft als Arbeitsgesellschaft (und, so müssen wir hinzufügen, weil es für das Thema nicht unwesentlich ist, als „fossilistische Gesellschaft“⁵) bezeichnet. Für die Klassiker der Politischen Ökonomie seit William Petty oder David Hume war Arbeit der Ursprung von Wert und Mehrwert, von Wohlstand und Reichtum. Adam Smith beginnt seine Untersuchung über den

4 Vgl. die Textpublikationen der Referate von Wolfgang Franz, Herbert Giersch, Hans Küng, Richard Layard, Meinhard Miegel, Madsen Pirie, Wolfgang Reitzle, Heinz Riesenhuber und Walter Riester in der überregionalen Tagespresse im November/Dezember 1994 bzw. den Sammelband der Alfred Herrhausen Gesellschaft für internationalen Dialog (Hrsg.), Arbeit der Zukunft. Zukunft der Arbeit, Stuttgart 1994.

5 Mit dem Begriff der „fossilistischen Gesellschaft“ bzw. des „Fossilismus“ soll die Abhängigkeit der modernen Industriegesellschaften von den fossilen Energieträgern – Kohle, Erdöl, Erdgas – bezeichnet werden. Sie sind der „Treibstoff“ des technischen Systems der Industriegesellschaft, aber auch ein Moment ihrer sozialen Organisation. Davon zeugt das Protoproduct der „fordistischen“ Industriegesellschaft, das Automobil. Ausführlicher dazu vgl. Elmar Altvater, Der Preis des Wohlstands oder Umweltpfändung und neue Welt(un)ordnung, Münster 1992.

1 Vgl. Wolfgang Klauer, Zukunft der Arbeit. Wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 12 (1994), S. 764–775.

2 „Ins Hirn investieren“, in: DER SPIEGEL, Nr. 3 vom 16. Januar 1995, S. 86–98.

3 Peter Brödner, Fabrik 2000. Alternative Entwicklungspfade in die Zukunft der Fabrik, Berlin 1986.

„Wohlstand der Nationen“ aus dem Jahre 1776 mit Ausführungen über Arbeitszerlegung und Arbeitsteilung, also über die gesellschaftliche Organisation der Arbeit, durch die die Produktivität enorm gesteigert werden könne. Dies ist eine unhinterfragte Ausgangsfeststellung des Plädoyers von David Ricardo für den Freihandel, also die transnationale Ausdehnung der Arbeitsteilung. Die vertiefte Arbeitsteilung steigere den Wohlstand aller am Freihandel beteiligten Nationen, gleichgültig ob sie Vorreiter oder Nachzügler der technischen Entwicklung sind und unabhängig davon, mit welchen (Produktions-)Faktoren eine Nation ausgestattet ist. Bis heute gehört das Theorem der komparativen Kostenvorteile Ricardos zu den ehrwürdigsten und am wenigsten hinterfragten Ecksteinen der ökonomischen Theorie.

Karl Marx hat in seiner „Kritik der politischen Ökonomie“ den Begriff der produktiven Arbeit präzisiert⁶: Unter kapitalistischen Verhältnissen ist nicht jede Arbeit produktiv, die zur Produktion des Reichtums einen Beitrag leistet, sondern nur die Arbeit, die Mehrwert und daher Kapital produziert. Die theoretische Entdeckung des „Doppelcharakters“ der Arbeit – durch Arbeit werden zugleich Stoffe und Energie systematisch in Gebrauchswerte verwandelt und Werte gebildet – hat beträchtliche Konsequenzen. Denn nun läßt sich die Logik von Arbeit näher bestimmen. Arbeit ist nicht nur die tätige, aktive Auseinandersetzung mit der Natur, die bewußte, zielgerichtete Verwendung von Instrumenten, um Naturstoffe in nützliche Dinge zu verwandeln, mit denen menschliche Bedürfnisse befriedigt werden können. Sie ist zugleich form-, also gesellschaftsspezifisches Verwertungshandeln. In dieser Eigenschaft ist Arbeit *erstens* fremdbestimmt und sie wird *zweitens* zur Gleichgültigkeit gegenüber den Naturbedingungen der Arbeit und gegenüber den gesellschaftlichen Kommunikationsformen verleitet. Hans Immler hat wegen dieses Sachverhalts die Klassiker der politischen Ökonomie, der sogenannten „Arbeitswerttheorie“, als „naturblind“ kritisiert⁷, hat dabei aber nicht genügend zwischen der gesellschaftlichen Form des degradierenden Umgangs mit der Natur und den Kritikern, die ja für den Gegenstand der Kritik nicht verantwortlich gemacht werden können, unterschieden.

Arbeit ist also *erstens* eine zweckgerichtete, instrumentelle Transformation der natürlichen Stoffe

6 Vgl. Karl Marx, Theorien über den Mehrwert, in: Marx-Engels-Werke (MEW), Band 26.1., Berlin 1956; Marx-Engels Gesamtausgabe (MEGA) II/3.2. „Manuskript 1861–1863“, Teil 2, und MEGA II/3.6, Teil 6, S. 2159–2207.

7 Hans Immler/Wolfdietrich Schmied-Kowarzik, Marx und die Naturfrage – Ein Wissenschaftsstreit, Hamburg 1984.

und Energien, *zweitens* in der Arbeitsteilung aktive, kommunikative Tätigkeit der Vergesellschaftung⁸ und *drittens* – im kapitalistischen Sinne – Verwertungshandeln, produktive Tätigkeit. Dadurch reproduziert, wie Marx hervorhebt, der Arbeiter mit dem Kapital auch immer wieder das Kapitalverhältnis, also seine eigene Abhängigkeit. Nur durch Arbeit erwirbt der Arbeiter das Einkommen, um den Lebensunterhalt der Familie bestreiten zu können. In diesem Sinne ist Arbeit Erwerbsarbeit; der Normalfall der Arbeit ist Lohnarbeit, nicht etwa Eigenarbeit oder Gemeinwesenarbeit.

Der Zusammenhang zwischen diesen Aspekten von Arbeit ist höchst dynamisch: Durch die instrumentelle Tätigkeit wird die äußere und innere Natur der Menschen verändert, und je mächtiger die Arbeitsinstrumente sind, um so mehr. So kommt es, daß die „Umwelt“ seit der industriellen Revolution, zumal in den vergangenen Jahrzehnten, in einem Tempo und mit einer Radikalität verwandelt worden ist, wie niemals zuvor in der Menschheitsgeschichte⁹ – bis zur Gefährdung der natürlichen Grundlagen der menschlichen Existenz. Die Ausdehnung des Wirkungsgrades instrumenteller Arbeit hat sowohl mit dem Erwerbscharakter der Lohnarbeit als auch damit zu tun, daß Arbeit Verwertungshandeln ist. Mit der Produktivität (mit dem Stoff- und Energieumsatz) wächst der Spielraum für Lohnerhöhungen (in jeder Tarifrunde wird dieses Argument verwendet)¹⁰. Die höhere Produktivität der Arbeit wirkt aber auch positiv auf die Produktivität des Kapitals, auf die Profitrate und das wirtschaftliche Wachstum. Im internationalen Vergleich werden mit der Steigerung der Arbeitsproduktivität die Lohnstückkosten gesenkt. Es wird also *ceteris paribus* die Konkurrenzposition auf den Weltmärkten verbessert. Die Zunahme der Produktivität ist demnach nicht nur, wie Marx meinte, „historische Mission“ der kapitalistischen Produktionsweise, sondern mehr. Sie begründet das gemeinsame „Produktionsinteresse“ aller Akteure: der Gewerkschaften, der Unternehmer und der Regierungen in der Arbeitsgesellschaft¹¹. Produktivitätserhöhung ist Ausgangspunkt und Ziel der Reformpolitik, die sich in diesem Jahrhundert gegen konservatives Beharren

8 Dazu vgl. auch Jürgen Habermas, Technik und Wissenschaft als Ideologie, Frankfurt am Main 1968.

9 Vgl. Clive Ponting, A Green History of the World. The Environment and the Collapse of Great Civilizations, New York 1991.

10 Vgl. dazu Elmar Altwater/Birgit Mahnkopf, Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung. Tarifpolitik nach Maastricht, Münster 1993.

11 Vgl. Hugo Sinzheimer, Arbeitsrecht und Rechtssoziologie. Gesammelte Aufsätze und Reden, hrsg. von Otto Kahn-Freund und Thilo Ramm mit einer Einl. von Otto Kahn-Freund, 2 Bde., Frankfurt am Main – Köln 1976.

und gegen die Versuche der Systemtranszendenz in den „realsozialistischen“ Gesellschaften als geschichtsmächtig erwiesen hat.

II. Manufaktur, Fabrik, „Fordismus“

Doch was passiert, wenn Produktivitätssteigerungen innerhalb eines gegebenen Systems der Arbeitsteilung auf Grenzen stoßen, wenn die Zuwachsraten der Produktivität abflachen und daher Akkumulations- und Wachstumsraten zurückgehen, wenn sich die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt verschlechtert? Offensichtlich müssen in solcher Lage die systemischen Schranken der Produktivitätssteigerung niedrigerissen werden. Dies kann durch technische Neuerungen, veränderte Arbeitsorganisation, höhere Arbeitsintensität erfolgen, die in ein „Produktivitätswunder“ münden können, wie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nach der Krise Mitte der sechziger Jahre feststellte¹². Allerdings können in „großen Krisen“ tiefer greifende Transformationsleistungen der Arbeitsgesellschaft auf der historischen Tagesordnung stehen. Dann reichen technische und organisatorische Verbesserungen zur Herbeiführung eines „Produktivitätswunders“ nicht mehr aus. Die Arbeitsgesellschaft muß reorganisiert, „transformiert“ werden, um die Potentiale der sogenannten „X-Effizienz“¹³ zu mobilisieren.

Schon Marx war sich dieses Problems bei der Analyse verschiedener Formen der Kooperation sehr bewußt. So beschreibt er die „Manufaktur“ als System der Kooperation, durch die die Produktivität des Kapitals sozusagen „gratis“ gesteigert werden kann¹⁴. Die manufakturielle Arbeitsteilung freilich gründete ganz auf dem „subjektiven Faktor“, auf der Qualifikation für den und der Identifi-

12 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1969, Stuttgart, Ziff. 50–54.

13 Im Unterschied zur allokativen Effizienz umschreibt die X-Effizienz die Folgen organisatorischer und qualifikatorischer Maßnahmen auf die Produktivität. Vgl. Harvey Leibenstein, Allokative Effizienz versus „X-Effizienz“, in: Ernst Dürr (Hrsg.), Wachstumstheorie, Darmstadt 1978, S. 331 ff. In neueren Beiträgen zur „systemischen Wettbewerbsfähigkeit“ wird auf das Ensemble von Faktoren verwiesen, die allesamt die Produktivität eines gegebenen Systems beeinflussen und zu ihrer Realisierung mehr Voraussetzungen erfüllen müssen als technische und organisatorische Effizienz. Vgl. Klaus Eßer/Wolfgang Hillebrand/Dirk Messner/Jörg Meyer-Stamer, Systemische Wettbewerbsfähigkeit. Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Anforderungen an die Politik, Berlin 1994.

14 Vgl. Karl Marx, Das Kapital, Band I, MEW 23, Berlin 1970, S. 353.

kation der Arbeiter mit dem Prozeß der Produktion. Die Grenzen der Produktivitätssteigerung in der Manufaktur traten aber – vor allem als Disziplinmängel – ebenso hervor, wie sich technische und soziale Neuerungen zur Etablierung einer anderen Form der Arbeitsteilung historisch ergaben: Die Maschinen wurden zunächst noch in den Manufakturen handwerklich erzeugt, formten aber bereits die Basis des Fabriksystems, der „großen Industrie“.

Die Arbeitsteilung und daher die Steigerungsmöglichkeiten der Produktivität hatten nun nur noch wenig mit Qualifikation und Identifikation der Arbeitskräfte zu tun, das Prinzip war in den „objektiven Produktionsbedingungen“, in den Produktionsmitteln als einem System inkorporiert. Die in der Manufaktur mangelnde Disziplin der Arbeit wurde jetzt durch die Maschinen „kasernenmäßig“ erzwungen. Sie waren die bestmöglichen Kontrolleure der Arbeitsabläufe und Handgriffe. Einstmals im Manufaktursystem qualifizierte Arbeiter wurden unter der Herrschaft von Fabrik und Maschine zu „hands“ degradiert¹⁵. Die Maschinen gaben nun das Tempo nicht nur in der Produktion, sondern auch im täglichen Leben vor. Die tradierten Familienstrukturen und Lebensformen wurden mit der Integration von Frauen und Kindern in den Produktionsprozeß aufgelöst. Es hat lange gedauert, bis sich die Gesellschaft auf diese neuen Herausforderungen des industriellen Raum- und Zeitregimes hat einstellen können, bis soziale Institutionen des Schutzes der Arbeitskraft erkämpft und dann auch – „reformistisch“ – verteidigt wurden.

Doch auch der Produktivitätssprung des Fabriksystems wurde mit der Zeit kürzer. Die immanenten Grenzen der Produktivitätssteigerung konnten aber dadurch überwunden werden, daß die Prinzipien der Rationalisierung auf die lebendige Arbeit ausgedehnt wurden. Dies war die Umwälzung, die zu Beginn des Jahrhunderts von Frederick W. Taylor¹⁶ eingeleitet wurde. Alfred Sohn-Rethel interpretiert den „Taylorismus“ als eine „Vollvergesellschaftung der Arbeit... in extrem paradoxer Verkleidung“¹⁷. Denn der Taylorismus erfaßt mit der ihm eigenen „Produktivitätstechnik“ die menschliche Arbeit als solche: Menschenarbeit und Maschinen„arbeit“ folgen der gleichen Logik; es gilt nur noch eine „Begriffs-Währung“¹⁸.

15 Vgl. dazu Harry Braverman, Die Arbeit im modernen Produktionsprozeß, Frankfurt am Main–New York 1977; Richard Edwards, Herrschaft im modernen Produktionsprozeß, Frankfurt am Main–New York 1991.

16 Vgl. Frederick W. Taylor, Die Grundsätze wissenschaftlicher Betriebsführung, hrsg. von Walter Volpert/Richard Vahrenkamp, Weinheim–Basel 1977.

17 Alfred Sohn-Rethel, Geistige und körperliche Arbeit, Frankfurt am Main 1970, S. 155.

18 Ebd., S. 157, 164.

Das System von Taylor wird durch Fließband- und Massenproduktion (Henry Ford) und später durch die Politik der effektiven Nachfrage (John M. Keynes) zur Stützung der (Massen)konsumtion zu einem hocheffizienten Gesellschaftsmodell komplettiert, das in den Sozialwissenschaften unter dem Rubrum „Fordismus“ abgehandelt wird¹⁹. Die „Systematisierung“ zur fordistischen Arbeitsgesellschaft vollzieht sich keineswegs wie von starker – unsichtbarer und sichtbarer – Hand gelenkt, sondern als ein ungleichzeitiger und ungleichmäßiger, vom Zufall gesteuerter Prozeß, also ganz und gar unsystematisch. In der Regulationstheorie²⁰ wird, um das historisch Kontingente dieses Prozesses hervorzuheben, das Ensemble historischer Formen einer letztlich kohärenten und daher effizienten gesellschaftlichen Organisation der Arbeit als eine „Fundsache“ bezeichnet. In diesem Prozeß setzen sich die Funktionsbedingungen und Institutionen durch, die ein stimmiges „System“ ausmachen. Die Regelmäßigkeit des Systems und die disziplinierenden Zwänge, den Pfad der Produktivitätssteigerung einzuhalten, sind in die technisch vorgegebenen Produktionsabläufe integriert. Dieses System hat die „technische Vernunft“ inkorporiert und muß sich dieser nicht jedes Mal durch hierarchisch legitimierte Anweisungen, durch „Taylorei“²¹, versichern. Auch entstehen die Institutionen des Systems der industriellen Beziehungen, die für die Industrieländer in den Nachkriegsjahrzehnten charakteristisch geworden sind: starke, selbstbewußte Gewerkschaften im meso-ökonomischen Raum, Vertretungsorgane in der Mikroökonomie und hohe Regelungsdichte von Lohn- und Arbeitsverhältnissen auf der makroökonomischen Ebene, die in Europa mit der europäischen Integration partiell supranational ausgreift²².

Daß die Integration der Arbeiter in das fordistische System diese in ihrer doppelten Eigenschaft als Produzenten und als Konsumenten einbeziehen muß, hat bereits Ford erkannt. Denn Mas-

senproduktion bedarf der Massennachfrage: „Hohe Löhne lassen sich nicht zahlen, wenn die Arbeiter sie sich nicht verdienen“; aber niedrige Löhne sind keine Garantie für bessere Geschäfte, so ließe sich Henry Fords Devisen zusammenfassen²³. Hohe Löhne ihrerseits bewirken nichts Gutes ohne soziale Kontrolle der Arbeiter in doppelter Richtung: im Produktionsprozeß die Effizienz zu steigern und gleichzeitig gute Konsumenten und Bürger zu erziehen. Das Fließband und die fordistische Arbeitsorganisation wurden zwar in den Schlachthäusern von Chicago schon in der Mitte des 19. Jahrhunderts entwickelt und das bezeichnendste Produkt dieser neuen Produktionsweise ist die Konservendose. Durch ihre massenhafte Verfügbarkeit werden die Hauswirtschaft und damit auch das Geschlechterverhältnis radikal verändert. Aber erst mit dem Automobil bringt sich der „Fordismus“ sozusagen auf den Begriff. Das Automobil ist nicht ein Produkt wie irgendein anderes auch, sondern der Kern der neuen Produktionsmethoden und der Fluchtpunkt der neuen Lebensweise: der „automobilen Gesellschaft“.

Damit die „Synthese von Wirtschaft und technischer Vernunft“²⁴ gelingt, müssen auch die Mechanismen der Überführung der Einkommen in konsumtive Nachfrage entwickelt werden. Mit wissenschaftlichen Methoden werden die Versuche der „geheimen Verführung“²⁵ durch Marktforschung und Werbung angestellt. Die geheimen Verführer können jedoch nur vorhandene Kaufkraft mobilisieren und sie je nach Geschick der Werbestrategen zwischen den Anbietern unverteilen. Neue Kaufkraft entsteht nur mit höheren Einkommen oder infolge veränderter Sparneigung oder wenn zugleich ein Kreditsystem ausgebildet wird, das Konsumenten den Vorgriff auf zukünftiges Einkommen ermöglicht. Die Anfänge des kommerziellen Konsumentenkredits (also abgesehen von den genossenschaftlichen Konsumvereinen, die eine längere Geschichte haben) finden sich in den zwanziger Jahren; das System wird aber erst nach dem Zweiten Weltkrieg zur Blüte getrieben.

Massenkaufkraft wird auch dadurch mobilisiert, daß bislang im Haushalt vollzogene (persönliche) Dienste und die kleine (Subsistenz)produktion durch Waren, die auf Märkten von Produzenten verkauft und von Konsumenten gegen Geld

19 Der Begriff wird in den zwanziger Jahren durch Antonio Gramsci verwendet: Antonio Gramsci, Philosophie der Praxis, Frankfurt am Main 1967. Vgl. auch: Friedrich von Gottl-Ottlilienfeld, Fordismus – Über Industrie und technische Vernunft, Jena 1926; Joachim Hirsch/Roland Roth, Das neue Gesicht des Kapitalismus, Hamburg 1986; E. Altwater (Anm. 5).

20 Vgl. Michel Aglietta, A Theory of Capitalist Regulation. The US Experience, London 1979; Kurt Hübner, „Theorie der Regulation“. Eine kritische Rekonstruktion eines neuen Ansatzes der Politischen Ökonomie, Berlin 1989; Birgit Mahnkopf (Hrsg.), Der gewendete Kapitalismus, Münster 1988.

21 F. von Gottl-Ottlilienfeld (Anm. 19), S. 8.

22 Allerdings nicht so weit, daß in der Europäischen Union eine Sozialunion gebildet worden wäre. Vgl. dazu E. Altwater/B. Mahnkopf (Anm. 10).

23 Vgl. Henry Ford, Mein Leben und Werk, Leipzig 1923, S. 139.

24 F. von Gottl-Ottlilienfeld (Anm. 19), S. 27.

25 Vance Packard, Die geheimen Verführer. Der Griff nach dem Unbewußten in jedermann, Frankfurt am Main – Berlin 1957.

gekauft werden müssen, verdrängt werden²⁶. So werden alle Haushalte mehr und mehr von Lohn-einkommen abhängig. Folglich steigt die Bedeutung der formellen Erwerbsarbeit enorm an. Es werden die regulierenden Institutionen von Arbeit und Lohn auf der mikro-, meso- und makroökonomischen Ebene ausgebildet, die Lohn- und Produktivitätswachstum einerseits und Einkommens-, d.h. Konsumwachstum andererseits kompatibel gestalten. In der aktuellen Kritik an hohen Löhnen und Lohnnebenkosten ist dieses „Entsprechungsverhältnis“ von großer Bedeutung. Geldlöhne und andere monetäre sozialstaatliche Leistungen können vergleichsweise niedrig sein, wenn die Reproduktion der Arbeiterfamilien noch im Haushalt, zosuzagen subsistenzwirtschaftlich stattfinden kann, wenn demzufolge nicht alle Lebensmittel und persönlichen Dienstleistungen als Waren auf dem Markt gekauft werden müssen. Internationale Lohnkostenvergleiche haben daher nur dann Sinn, wenn die Produktions- und Reproduktionsbedingungen einigermaßen vergleichbar sind. Die Lohnkostendifferentiale z. B. zwischen der BRD und Portugal oder Polen drücken die unterschiedlichen Reproduktionsbedingungen der Arbeit aus, den unterschiedlichen Modernisierungs- und „Kommerzialisierungsgrad“ einer Gesellschaft.

Der „Fordismus“ ist eine technische und soziale Innovation, die einen neuen Umgang mit der äußeren Natur einschließt. Natur wird mehr als jemals zuvor in der Gesellschaftsgeschichte durch die Menschen und ihre Artefakte her- und zuge-richtet. „More intensive use of energy“²⁷, also der hohe Input von energetischen (und mineralischen und agrarischen) Rohstoffen sowie das technische und soziale Energiewandlungssystem des Fordismus, sind die Vehikel der beträchtlichen Zuwachsraten der Arbeitsproduktivität. Der Fordismus kann nur als *Fossilismus* seine überlegene Dynamik entfalten.

Nur durch Arbeit lassen sich die Einkommen verdienen, die zum Erwerb der lebensnotwendigen Produkte notwendig sind, und selbst die erst mit Zeitverzögerung entstehenden sozialstaatlichen Einrichtungen sind mit ihren Leistungen an die (förmliche) Arbeit gebunden. Aus der Vielfalt von Arbeitsbedingungen und Arbeitsverhältnissen bildet sich das „Normalarbeitsverhältnis“ heraus; die

26 Dennoch ist auch in hochentwickelten, modernen Gesellschaften der Anteil von Hausarbeit (vor allem von Frauen geleistet und in der Wertschöpfungsrechnung der Statistik „imputed income“) sehr hoch. Allerdings werden zum größten Teil industriell erzeugte Waren (die Lebensmittel aus dem Supermarkt etc.) weiterverarbeitet.

27 Alfred D. Chandler, *The American System and Modern Management*, in: Otto Mayr/Robert C. Post (Eds.), *Yankee Enterprise*, Washington D. C. 1984, S. 154.

fordistische Standardisierung und Normierung macht also vor der sozialen Regelung von Arbeit und Lohn nicht Halt. So kommt das paradoxe Resultat zustande, daß die Bedeutung der Arbeit als „systematisierende“ Größe für die gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Institutionen, für die Kultur schlechthin enorm zunimmt und zugleich infolge der fossilistischen Eigenschaft des Fordismus die biologische Energie des Arbeiters mehr und mehr durch Maschinen, die mit *exosomatischen*²⁸ fossilen Energiequellen und entsprechenden komplexen Energiewandlungssystemen operieren, substituiert wird. Der Fordismus ist also paradoxerweise durch und durch fossilistisch und zugleich durch die „Zentralität der Arbeit“ charakterisiert.

III. Tendenzen „postfordistischer“ Arbeitsgesellschaft

Das fordistische System der Arbeitsorganisation gerät freilich ebenso an Produktivitätsschranken wie die manufakturielle, industrielle und tayloristische Organisationsform in früheren Perioden. Sie konnten jeweils durch einen Schumpeterschen Prozeß der „kreativen Zerstörung“ überwunden werden²⁹. Warum sollte es heute anders sein, und welche Perspektiven für die Zukunft einer „postfordistischen“ Arbeitsgesellschaft lassen sich aufzeigen? In welche Richtung weisen die gesellschaftlichen „Systematisierungen“ in der Krise des Fordismus? Wegen der Unwägbarkeiten der Zukunft sind Tendenzen schwer zu prognostizieren. Doch sollen drei Aspekte diskutiert werden, die auf den ersten Blick mit dem geläufigen Verständnis von „Arbeitsgesellschaft“ wenig zu tun haben: *erstens* das Verhältnis von Geld und Arbeit, *zweitens* das Verhältnis von Natur und Arbeit und *drittens* das von Politik und Arbeit.

28 Mit dem Begriff der *endosomatischen* Energiequellen werden die körpereigenen Energien, die von menschlichen Organen in Arbeit umgesetzt werden können, bezeichnet. Der Begriff der *exosomatischen* Energiequellen und Instrumente bezeichnet hingegen die zur Vervielfachung der „endosomatischen Energien“ genutzten, nicht dem Körper eigenen, beispielsweise in den fossilen Brennstoffen gespeicherten Energien, indem „exosomatische Instrumente“ eingesetzt werden, die die Menschen selbst produziert haben – vom Messer über den Hammer, das Boot bis zu komplexen Maschinensystemen. Der Wirkungsgrad der menschlichen Arbeit – die Produktivität – wird so gesteigert. Vgl. Nicholas Georgescu-Roegen, *The Entropy Law and the Economic Process*, Cambridge, Mass. – London 1971, S. 11, 306f.

29 Auf Joseph Alois Schumpeter geht die Vision des die wirtschaftliche Dynamik durch seine Neuerungen vorantreibenden Pionierunternehmers – Prozeß der Innovation – zurück.

1. Geld und Arbeit

Es ist eine (bereits erwähnte) paradoxe Tendenz in kapitalistischen Gesellschaften, daß sie einerseits arbeitszentriert sind, andererseits Arbeit überflüssig machen. Im Verlauf der Industrialisierung im 19. Jahrhundert haben 50 Millionen Menschen Europa verlassen müssen, weil sie nicht mehr gebraucht wurden³⁰. Sie haben Nordamerika und Australien, zum Teil Südamerika und Afrika kolonisiert und einen bedeutenden Beitrag zur Europäisierung der Welt, zur Ausweitung des Weltmarkts und zur Globalisierung des Produktionsmodells geleistet – mit fatalen und in vielen Fällen letalen Folgen für die einheimische Bevölkerung.

Und heute? Heute haben wir nach dem „goldenen Zeitalter“ der Vollbeschäftigung Massenarbeitslosigkeit überall. Auch wenn es schwierig ist, die Arbeitslosigkeit international zu messen, kann nach Angaben des International Labour Office (ILO) davon ausgegangen werden, daß zu Beginn der neunziger Jahre an die 125 Millionen Menschen ohne Arbeit sind und weitere 700 Millionen prekär, d. h. nicht im formellen Sinne beschäftigt oder unterbeschäftigt werden³¹. Kapitalakkumulation bedeutet also Ausgrenzung von Arbeit, auch wenn in den „goldenen Zeiten“ hoher ökonomischer Dynamik die Freisetzungen durch Neueinstellungen wettgemacht werden. Schon aus ökologischen Gründen ist es aber dauerhaft unmöglich, die wirtschaftlichen Wachstumsraten so zu stimulieren, daß die Freisetzungen von Arbeit ohne Arbeitszeitverkürzung kompensiert werden können.

Wird Arbeit in der globalen Ökonomie also immer unwichtiger? Eine Antwort auf diese Frage kann nur gegeben werden, wenn das Thema scheinbar verlassen und dem Finanzsystem Aufmerksamkeit gewidmet wird. Denn Kapital tendiert nicht nur dazu, Arbeit zu ersetzen, sondern in der globalen Konkurrenz die besten und sichersten Anlagemöglichkeiten auszunutzen, also weniger liquide Anlagen tendenziell durch höchst liquide zu ersetzen. Daher kennzeichnen nicht nur technologische und soziale Innovationen das Geschehen in der postfordistischen Arbeitsgesellschaft, sondern auch Finanzinnovationen auf globalisierten Geld- und Kapitalmärkten.

Die Auslandsguthaben der Banken sind weltweit von 1836 Milliarden US-Dollar 1980 auf 7021 Milliarden US-Dollar 1993 gestiegen, also auf das

Vierfache³². Bei diesem Umfang kurzfristig liquidierbarer Mittel kann die nationale Zentralbank nicht mehr, wie Keynes noch erwartete, die Zinssätze absenken, um Real-Investitionen profitabel zu machen und auf diese Weise Arbeitsplätze zu schaffen. Die Senkung der nationalen Zinssätze unter das internationale Niveau ist bei der Konvertibilität und hoher Mobilität des Kapitals eine freundliche Einladung zur Kapitalflucht. Die Folgen dieses Siegs des ökonomischen Prinzips über die politische Steuerung sind die Verfestigung der Arbeitslosigkeit und die Krise des arbeitszentrierten Sozialstaats. Die Perforation des nationalstaatlichen Raums durch globale, höchst liquide und volatile, also flüchtige Finanzbeziehungen ist ein Element der Krise der fordistischen Arbeitsgesellschaft: Sie kann sich nicht mehr gegen die Tendenzen der Arbeitslosigkeit schützen und verliert daher die so beeindruckende und überzeugende systemische Kohärenz.

Zur Abwicklung des Welthandels reichten bei einem Weltexportvolumen von 3686 Milliarden US-Dollar im gesamten Jahr 1993 täglich etwa 10 Milliarden US-Dollar. Seit den achtziger Jahren jedoch wechseln in den globalen, computerisierten Finanznetzen tagtäglich mehr als 1000 Milliarden US-Dollar den (Geldvermögens)besitzer. Die zur „Zukunftssicherung“ von Finanzanlagen und -transaktionen ausgegebenen neuen Papiere (Futures, Optionen, Swaps etc.) hatten Ende 1993 ein weltweites Nominalvolumen von 14000 Milliarden US-Dollar, gegenüber nur 1300 Milliarden US-Dollar Ende 1987. In der Bundesrepublik wuchs der Nominalbetrag dieser „Finanzderivate“ von 1990 bis Mitte 1994 um jährlich 53 Prozent (Wachstum des Bruttoinlandsprodukts im gleichen Zeitraum jährlich weniger als 2 Prozent) auf 5100 Milliarden DM. Dazu müssen noch weitere 3100 Milliarden DM „traditionelle“ Devisentermingeschäfte hinzugezählt werden³³.

Dieses spekulative Kartenhaus, an dem John Law aus den Zeiten von „South Sea bubble“ und der „Tulpenspekulation“ im frühen 18. Jahrhundert seine Freude haben würde³⁴, kann zusammen-

30 Vgl. Heiko Körner, Internationale Mobilität der Arbeit, Darmstadt 1990; C. Ponting (Anm. 9).

31 International Labour Office, World Labour Report 1993, Genf 1994.

32 Daten nach International Monetary Fund, International Financial Statistics Yearbook 1994, Washington, D. C., S. 62f.

33 Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht November 1994, Geldpolitische Implikationen der zunehmenden Verwendung derivativer Finanzinstrumente, S. 41–57.

34 Vgl. zu Spekulationskrisen in der modernen Geschichte: Charles P. Kindleberger, Manias, Panics and Crashes. A History of Financial Crises, New York 1978. Der erwähnte John Law hatte zu Beginn des 18. Jahrhunderts in Frankreich auf erwartete Einnahmen aus den überseeischen Besitzungen in Nordamerika und aus dem Sklavenhandel mit dem Senegal Wertpapiere ausgegeben, die wiederum als Grundlage weiterer privater und öffentlicher Schulden dienten, so daß eine gewaltige Kreditpyramide entstand. Diese brach nach

brechen, wenn nur eine Karte einknickt oder weggezogen wird. Selbst die mächtigsten Zentralbanken der ökonomisch potentesten Nationalstaaten sind gegen die spekulative Wucht der derivativen Finanzinnovationen machtlos. „Super markets“ haben das Sagen, nicht mehr die „superpowers“³⁵. Selbst wenn Staaten oder internationale Institutionen wie im Falle der Mexiko-Krise in kürzester Frist Milliardenbeträge zur Rettung des Finanzsystems mobilisieren, reagieren sie nur auf die immanenten Krisentendenzen der Finanzmärkte.

Die innovativen Finanzderivate sind so attraktiv und leicht zu handeln, weil technische Innovationen den langsamen Arbeiter und Angestellten durch Computer-Hard- und -Software ersetzt haben, die fast in „Echtzeit“ auf geringste Bewegungen auf den internationalen Geld- und Kapitalmärkten 24 Stunden am Tag und 365 Tage im Jahr reagieren können. Arbeit als kommunikatives und als Verwertungshandeln verschwindet in den Computerprogrammen. Das bereitet Geldvermögensbesitzern keine Probleme. Denn ihnen geht es nicht um Verwertung von Kapital durch Arbeit im Produktionsprozeß, sondern um zinsgünstigste und vermögenssichere Anlagen liquider Mittel. Die Bundesbank weist darauf hin, daß bei einem Teil der Geschäfte mit Finanzderivaten der Gewinn des einen Geldvermögensbesitzers der Verlust des anderen ist, daß also „Nullsummenspiele“ gespielt werden³⁶. Dies hat zur Folge, daß – solange Geldvermögen nicht entwertet werden – Schuldner beträchtliche Transfers an die internationalen Geldvermögensbesitzer zu leisten haben. Die Schuldenkrise der Dritten Welt, die – das Beispiel Mexikos zeigt es deutlich – keineswegs gelöst und vorbei ist, ist dafür ebenso Beleg wie die steigende Staatsverschuldung in aller Welt, durch die ja Zinsansprüche der Geldvermögensbesitzer, die Staatspapiere halten, generiert werden. Die Krise der öffentlichen Haushalte ist somit zu einem Teil mit den strukturellen Veränderungen des Weltmarkts zu erklären.

einem spekulativen Hoch 1719 zu Beginn der zwanziger Jahre zusammen. Zur gleichen Zeit, und inspiriert vom bewunderten „Law'schen System“, wurden in England auf erwartete Erträge der South Sea Company Anteilsscheine ausgegeben, die Gegenstand einer verrückten Spekulation wurden – bis die Seifenblase („bubble“) 1720/21 platzte. Kindleberger zitiert aus der Zeit der South Sea-Spekulation den Banker Martin mit dem Wort: „When the rest of the world are mad, we must imitate them in some measure“ (S. 29). Das ist im Verlauf von Spekulationskrisen fast 300 Jahre später so anders nicht. Die Tulpenkrise brach wenig später in Holland aus, weil auf erwartete Erträge aus dem Verkauf von Tulpenzwiebeln in einem Ausmaß spekuliert wurde, daß die tatsächlich eingetretenen Erträge nicht ausreichten, um die Wertpapiere in den Händen des Publikums zu bedienen.

35 International Herald Tribune vom 26. Januar 1995.

36 Vgl. Deutsche Bundesbank (Anm. 33), S. 42.

Die Folgen für die internationale Arbeitsteilung sind beträchtlich. Ein Beispiel: Die deutschen Direktinvestitionen auf dem afrikanischen Kontinent sind zwischen 1984 und 1990 von 1,6 Milliarden DM auf 660 Millionen DM reduziert und auf den Cayman-Inseln (in der Karibik) von 407 auf 930 Millionen DM gesteigert worden. Das Kalkül von Geldvermögensbesitzern steuert mit den internationalen Kapitalbewegungen auch die internationale Arbeitsteilung, die Wahl von „Standorten“, und zwar gewiß nicht nach den Prinzipien des Ricardianischen Theorems von den komparativen Kostenvorteilen. Standorte konkurrieren daher weltweit als Attraktionspunkte für Kapitalanleger gegeneinander, indem sie die Arbeit so billig wie möglich anzubieten versuchen³⁷, indem sie den Kapitalanlegern im Renditevergleich mit anderen „Standorten“ eine Art „Differentialrente“ offerieren³⁸.

So kommt es, daß heute globale Geldbeziehungen für das Funktionieren des postfordistischen Kapitalismus wichtiger zu sein scheinen als die Arbeitsbeziehungen „vor Ort“. Die oben erwähnte Paradoxie, daß die kapitalistische Produktionsweise eine arbeitszentrierte Gesellschaft ist und dennoch Arbeit überflüssig macht, ist auf den globalisierten Finanzmärkten extrem zugespitzt.

2. Arbeit und Natur

Die Möglichkeiten zu dieser Ungebundenheit in Raum und Zeit sind freilich nur entstanden, weil im Zuge der technischen Umwälzungen des Produktionsprozesses biotische, auch menschliche Energien immer mehr durch fossile (exosomatische) Energien und die von ihnen angetriebenen Systeme der Stoffwandlung ersetzt worden sind. Neben dem Auto sind auch andere Transport- und Kommunikationsmittel auf der Basis von im wesentlichen fossilen Energien entwickelt und alltagsweltlich selbstverständlich geworden: Flugzeug, Hochgeschwindigkeitsbahn, integrierte Frachttransportsysteme, elektronische weltweite Vernetzung etc. Sie haben Arbeit und Leben in den vergangenen Jahrzehnten radikal umgewälzt.

Auch die Arbeitsgesellschaft der Zukunft wird von der reibungslosen Versorgung mit nicht-biotischer Energie abhängig sein. Nun sind die Lagerstätten fossiler Energieträger (Erdöl, Erdgas, Kohle) auf der Erde ungleich verteilt. Also verlangt der tendenzielle Ersatz der biotischen durch fossile

37 Vgl. Horst Afheldt, Wohlstand für niemand? Die Marktwirtschaft entläßt ihre Kinder, München 1994.

38 Dazu Werner Kämpfer, Fertility Rents, the Nation-State and the World Economic System, in: Nord-Süd aktuell, 7 (1993) 1, S. 85-97.

Energien nach einem weltumspannenden logistischen System, das so viel technische und organisatorische Kompetenz, finanzielle Mittel, ökonomisches Know-how, Transportmöglichkeiten und politische Beziehungen voraussetzt, wie sie auf unabsehbare Zeit nur von den hochentwickelten Industrieländern aufgebracht werden können. Die Tendenz zur Globalisierung ergibt sich daher keineswegs nur aus den von der realen Akkumulation losgelösten volatilen Finanzbeziehungen, sondern auch aus der Logik des kapitalistischen Produktionsweise angemessenen Energiesystems. Die Tendenz der Produktivitätssteigerung und die Überwindung aller Schranken, die ihr im Wege stehen, haben tatsächlich den nicht-biotischen Energien eine Bedeutung gegeben, die sie niemals zuvor in der Menschheitsgeschichte hatten³⁹. Noch Adam Smith konnte sich die Kohle nur zur Heizung von Räumen vorstellen, nicht aber als Antriebsenergie komplexer Maschinensysteme.

Allerdings ist damit eine Reihe von Konsequenzen verbunden: *Erstens* ist ein Gegensatz zwischen Industrieländern (den vorwiegenden Nutzern von Energien und Rohstoffen) und „Syntropieinseln“⁴⁰ (Rohstoffländern) entstanden, der sich in vielfältigen Formen in der Weltgesellschaft manifestiert: als Nord-Süd-Gegensatz, als Widerspruch von Produktions- und Extraktionsökonomien, als Armut und Reichtum in der Welt. Es ist also notwendig, die Gesamtheit der Beziehungen vor Augen zu behalten, wenn in den Techno-Utopien einer postmodernen, postfordistischen Arbeitsgesellschaft geschwelgt wird. Die Art und Weise der Sicherung der Energieversorgung zeichnet die Charakterzüge der Arbeitsgesellschaft der Zukunft.

Zweitens haben die von fossilen Energien angetriebenen Transport- und Produktionssysteme infolge der nun möglichen Beschleunigung in der Zeit und der Ausdehnung der Reichweite im Raum Arbeit und Leben der Menschen radikal umgewälzt. Nicht nur der Ferntourismus ist für die Menschen in den reichen Industrieländern zu einer alltagsweltlichen Errungenschaft geworden – mit durchaus zwiespältiger Wirkung. Arbeitsbeziehungen sind räumlich entbunden und globalisiert worden, so daß transkontinentale Entwicklungsarbeit und Dispositionen zum Zwecke der

verbesserten Konkurrenzfähigkeit auf Weltmärkten möglich – und notwendig – geworden sind. Das „Weltprodukt“ setzt sich aus Komponenten zusammen, die möglicherweise „just in time“ in verschiedenen Ländern, ja Kontinenten produziert und komponiert werden. Diese moderne Art des „global sourcing“ und „global producing“ hängt aber vollständig von Verfügbarkeit und Billigkeit der Energien ab, ist also prinzipiell gefährdet.

Dies ist um so mehr der Fall, als die Verbrennung der fossilen Energieträger für den Treibhauseffekt hauptverantwortlich ist, ganz abgesehen von der Zerstörung von Lebensräumen durch die Adern der Transportsysteme (Straßen, Flughäfen etc.) und die „normalen Katastrophen“⁴¹, die dem unvollkommenen Risikomanagement von Energiesystemen geschuldet sind, die weit über die menschlichen Sensorien und Beeinflussungsmöglichkeiten hinausgehen. Die Substitution der biotischen (vor allem menschlichen) Energie durch fossile Energien resultiert in einer Degradation der Natur. Da instrumentelle Arbeit als zielgerichteter Stoff- und Energieumsatz definiert wurde und da auch Kommunikation nur im Medium der Natur stattfinden kann, ist die ökologische Zerstörung nicht ohne Konsequenzen für die Arbeit. Hier bauen sich schon jetzt absehbare natürliche Grenzen der Produktivitätssteigerung in der noch gar nicht in all ihren Facetten ausgebildeten „postfordistischen“ Arbeitsgesellschaft auf. Was passiert mit der gemeinsamen Produktionsorientierung aller gesellschaftlichen Akteure, wenn Produktionssteigerungen begrenzt werden, weil die Verbrennung fossiler Energien eingeschränkt werden muß?

Jenseits eines noch fernen Horizonts der postfordistischen Vergesellschaftung ist es durchaus vorstellbar, daß die für moderne Kommunikation benötigte elektrische Endenergie vor allem aus regenerativen Energieträgern gewonnen, also zum Beispiel aus der Flußenergie der Sonne abgezweigt werden kann. Die Arbeitsorganisation einer „solaren Gesellschaft“ ist allerdings heute schwer vorstellbar. Sie dürfte aber räumlich begrenzter, „entschleunigt“ und letztlich weniger produktiv als in der fordistischen oder postfordistischen Gesellschaft sein. Für Arbeit als Verwertungshandeln ist dies negativ, denn die Produktion von Wert je Arbeits- und Zeiteinheit wird nicht steigen, wahrscheinlich sogar zurückgehen. Aber muß das für die Qualität von Arbeit und Leben unbedingt ein Nachteil sein?

39 Zu den Energiesystemen in der menschlichen Geschichte vgl. Jean-Claude Debeir/Jean-Paul Deléage/Daniel Hémy, Prometheus auf der Titanic. Geschichte der Energiesysteme, Frankfurt am Main – New York 1989.

40 Zu diesem Begriff vgl. Hans-Peter Dürr, Die Ökonomie überlebensfähiger Ordnungen, in: Politische Ökologie, 8 (1990), Sonderheft 1, S. 10–14; auch E. Altvater (Anm. 5), S. 33–47.

41 Charles Perrow, Normale Katastrophen. Die unvermeidbaren Risiken der Großtechnik, Frankfurt am Main – New York 1987.

3. Arbeit und Politik

Wenn die fordistische Form der Arbeit, wie herausgearbeitet worden ist, in eine Krise geraten ist, dann geht diese nicht spurlos an den Organisationen der Arbeit am Ende des „sozialdemokratischen Jahrhunderts“ (Ralf Dahrendorf) vorbei. Denn der Form der Arbeit entspricht eine spezifische Form der Politik, die ebenso „transformiert“ wird wie die Arbeitsgesellschaft auch. Der keynesianische Staatsinterventionismus als ein integrales politisches Projekt (Vollbeschäftigung) der fordistischen Regulationsweise hat vor den globalen Finanzmärkten infolge der Erosion nationalstaatlicher Souveränität kapitulieren müssen. Das Versprechen von „full employment in a free society“⁴² wurde gebrochen, als die „Zins-souveränität“ verloren ging⁴³. Damit mußte die Politik doch noch die kapitalistische Marktlogik nachvollziehen, daß Arbeit zwar als Verwertungshandeln im Kapitalismus unverzichtbar ist, aber gleichzeitig auch mit der Verbesserung der instrumentellen Tätigkeit (Steigerung der Produktivität) überflüssig wird. Vollbeschäftigung ist unter kapitalistischen Bedingungen die Ausnahme und nicht die Regel. Dieses Urteil gilt auch für Vollbeschäftigungspolitik.

Die Konsequenzen für den Sozialstaat sind hart, wenn dessen auf der Fiktion der Vollbeschäftigung gründendes Institutionensystem mit dem „Skandal“ der Dauerarbeitslosigkeit konfrontiert wird. Leistungsansprüche und Einzahlungen geraten unweigerlich in ein Mißverhältnis, das zum Ruf nach „Umbau und Abbau“ sozialstaatlicher Regelungen Anlaß gibt. Es ist offensichtlich, daß das sozialstaatliche System den veränderten Verhältnissen der Arbeit angepaßt werden muß. Die enge Kopplung von Einkommen und Arbeit (im Sozialversicherungssystem) kann nicht aufrechterhalten werden, wenn nicht mehr (Erwerbs)arbeit für alle da ist. Das „Normalarbeitsverhältnis“ steht zur Disposition, ein neuer Arbeitsbegriff bildet sich in den wohlfahrtsstaatlichen Diskursen heraus.

Für die Gewerkschaften sind die Folgen der Auflösung fordistischer Regulation der Arbeit dramatisch, bis zur Zuspitzung als Orientierungskrise. Nicht nur, daß sie als Organisationen des Arbeitsmarktes geschwächt werden, wenn Arbeitslose auf Löhne und Arbeitsbedingungen der „Arbeitsplatzbesitzer“ drücken. Die Gewerk-

schaften verlieren, wenn die territorialen Grenzen des Nationalstaats durchlässig werden⁴⁴ und daher sozialstaatliche Ausgleichsleistungen nicht mehr leicht einzugrenzen sind, wenn obendrein „das Kapital“ als Tarifvertragspartei mit der Globalisierung und höheren Flüchtigkeit seine „Bodenhaftung“ aufgibt (dies eröffnet die Option der Auslagerung und der „Verbandsflucht“), innerhalb des tradierten Systems der industriellen Beziehungen den „Partner“. Das System der Tarifautonomie, eine Basisinstitution der sozialen Demokratie, ist gefährdet. Mehr Markt auf dem Arbeitsmarkt, gefördert durch den Diskurs der Deregulierung, könnte das Diktum von Karl Polanyi über den unregulierten Arbeitsmarkt als einer „Satansmühle“ wahr machen, zumindest für die steigende Zahl derjenigen, die weltweit aus dem System der formellen Arbeit ausgegrenzt werden, weil sie für die Verwertung nicht gebraucht werden und sie daher ihre Arbeit auch instrumentell und kommunikativ außerhalb des förmlichen Systems der kapitalistischen Produktion leisten müssen. Diese „Informalisierung“, das soll nicht unter den Tisch fallen, kann allerdings auch neue Optionen einer „ganz anderen“ Arbeitsgesellschaft eröffnen.

Die Schwierigkeit der politischen Regulation der Arbeit in der postfordistischen Arbeitsgesellschaft ist deshalb gerade für die Gewerkschaften so groß, weil sie sich nicht mehr auf die Vertretung der Arbeit beschränken und globales Finanzsystem und Natur sich selbst überlassen können. Sie müssen die oben angedeuteten tiefgreifenden Veränderungen des globalen Finanzsystems in ihre Politikkonzepte einbeziehen und auf die ökologischen Probleme Antworten erarbeiten. Dies kann nur mit Erfolg geschehen, wenn die Rigidität der politischen Interessenvertretung durch die Flexibilität der Organisation von Diskursen⁴⁵ zur Politikgestaltung ersetzt wird. Nur so läßt sich Einfluß auf die veränderten Rahmenbedingungen gewinnen, nur so können die „äußeren Sachzwänge“ dahingehend politisiert werden, daß neue regulierende Institutionen gegen den Trend der De-Regulierung herausgearbeitet werden. Mit den Veränderungen in der Welt der Arbeit verändern sich also auch die politischen Formen der Artikulation von Interessen, sofern diese auch in der Arbeitsgesellschaft der Zukunft erfolgreich vertreten werden sollen.

44 John G. Ruggie, Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations, in: International Organization, Vol. 47, No. 1, S. 139–174.

45 Vgl. Jürgen Hoffmann/Reiner Hoffmann/Ulrich Mückenberger/Dietrich Lange, Jenseits der Beschlußlage. Gewerkschaft als Zukunftswerkstatt, Köln 1990.

42 William H. Beveridge, Full Employment in a Free Society, New York 1946.

43 Vgl. Fritz W. Scharpf, Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt am Main–New York 1987.

Wege zu mehr Beschäftigung aus der Sicht der Wirtschaft

I. Ausgangssituation

Die derzeitige Arbeitsmarktlage ist geprägt durch knapp vier Millionen Arbeitslose und weitere rund 1,5 Millionen Personen, die durch Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit vor Arbeitslosigkeit bewahrt werden. Diese Beschäftigungslücke wieder zu schließen ist die entscheidende Herausforderung der neunziger Jahre.

In Ostdeutschland ist die fundamentale Anpassungskrise auf dem Arbeitsmarkt zwar noch nicht überwunden, aber zunehmend werden Stabilisierungstendenzen spürbar. In Westdeutschland verharrt die Arbeitslosigkeit ungeachtet der wirtschaftlichen Erholung auf hohem Niveau. Der insbesondere durch veränderte Kostenstrukturen bedingte Qualitätsverlust des deutschen Wirtschaftsstandortes ist gegenwärtig verantwortlich dafür, daß die Beschäftigung nicht angemessen am konjunkturellen Aufschwung partizipiert. Vor allem bleibt die Sorge, daß nach dem jetzigen Wirtschaftsaufschwung erneut eine höhere Sockelarbeitslosigkeit – Arbeitslosigkeit, die auch in konjunkturellen Hochphasen besteht – zurückbleibt.

Um diesen Sockel ebenso wie die Langzeitarbeitslosigkeit nachhaltig zu reduzieren, stehen alle Politikbereiche vor der Aufgabe, durch neue Ordnungsstrukturen sowie durch eine Neujustierung ihrer Instrumente die Beschäftigung insgesamt spürbar zu erhöhen. Die Beschäftigungslage in Deutschland kann nur im Rahmen einer grundsätzlichen und längerfristig wirksamen Gesamtstrategie nachhaltig verbessert werden. Deren Erfolge werden um so größer sein, je besser es dabei gelingt, insbesondere die im folgenden skizzierten Fehlentwicklungen aus der Vergangenheit zu korrigieren.

1. Arbeit zu teuer und zu unflexibel

In der Bundesrepublik Deutschland ist der Faktor Arbeit zu teuer und zu unflexibel geworden. Viele Arbeitsplätze haben wegen hoher Löhne und Lohnzusatzkosten ihre Rentabilität eingebüßt. Zwischen dem Nettoeinkommen, das das Arbeitsangebot der Arbeitnehmer bestimmt, und den Arbeitskosten, die die Arbeitsnachfrage der Unternehmen bestimmen, klafft eine stetig wachsende Lücke. Sie erfordert in den Unternehmen

permanente Rationalisierungen zu Lasten der Beschäftigung. Zugleich verhindert sie, daß Arbeitsplätze, die im Zuge des Strukturwandels und der fortschreitenden Rationalisierungen wegfallen, durch neue, rentable und zukunftssichere Arbeitsplätze an anderer Stelle ersetzt werden können. Hierdurch wird auch der Strukturwandel zu mehr regulären Dienstleistungsarbeitsplätzen gestört.

Diese Entwicklung mündet in die Sackgasse einer Beschäftigungskrise und wachsender Schattenwirtschaft. Sie erschwert die Erschließung neuer Märkte, die den Einsatz innovativer Technologien und Produktionsverfahren voraussetzen, während unsere traditionellen Industriemärkte kostenbedingt ausbluten und ihr Beschäftigungspotential teilweise durch Produktionsverlagerung in Länder mit niedrigeren Arbeitskosten für Deutschland verlorengeht. Zugleich erhöht sich im Lande der politische Druck auf die Schaffung sozialer Ersatzbeschäftigungsformen.

Unabdingbar ist daher die Rückkehr zu gesamtwirtschaftlich vertretbaren Kostenbedingungen, die die Voraussetzungen für Wachstum, Innovationen und Investitionen und damit für das Entstehen neuer, wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze sind.

Wenn die Rahmenbedingungen entsprechend ausgerichtet werden, ist die Befürchtung, daß sich der wirtschaftliche Erholungsprozeß auf Grund steigender Produktivität nicht hinreichend stark in Beschäftigung umsetzen werde, unbegründet: „Wachstum ohne Arbeitsplätze“ (*jobless growth*) ist kein Schicksal, dem wir hilflos ausgesetzt sind. Gerade die Erfahrungen der achtziger Jahre in Deutschland zeigen, daß ein beschäftigungsintensives Wachstum möglich ist, wenn nur die Kostenrelationen stimmen. Die Verantwortlichen in Politik, Wirtschaft und bei den Gewerkschaften haben es daher selbst in der Hand, mit der Überwindung der Konjunktur- und Strukturkrise mehr Arbeitsplätze zu schaffen.

2. Belastungsgrenzen für Wirtschaft und Sozialstaat überschritten

Der marktwirtschaftliche Funktionsmechanismus ist nachhaltig gestört. Ein Staatsanteil – der Anteil des öffentlichen Sektors an den gesamtwirtschaftlichen Aktivitäten – von rund 50 Prozent ist weit überhöht und beschneidet private Aktivitäten. Gleichzeitig ist die Staatsverschuldung mit rund

zwei Billionen DM längst überreizt. Die Zinslast ist zum zweithöchsten Etatposten geworden und beschränkt so die Handlungsmöglichkeiten für die Zukunft empfindlich.

Das Sozialbudget zehrt bereits jede dritte Mark auf. Die volkswirtschaftliche Steuer- und Abgabenquote liegt mit 45 Prozent wettbewerbsfeindlich hoch. Zu den hohen Lohnkosten summieren sich so fast ebenso hohe Lohnzusatzkosten, also der Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung. Immer weniger Unternehmen können diese Kostenlast tragen, die zur Deckung notwendigen Mittel aus eigener Kraft erwirtschaften. Die dringend erforderlichen zusätzlichen Arbeitsplätze können so nicht entstehen. Die Sozialpolitik selbst muß einen entscheidenden Beitrag zur Stabilisierung leisten.

Notwendig sind auch mehr Initiative und Tatkraft beim Abbau lähmender Regulierungsdichte, Erstarrung und Verkrustung. Mangelnde Flexibilität und institutionelle wie auch gesetzliche Hemmnisse und Regelungen im gesamten Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Arbeitsrechts- und Sozialsystem behindern die Beschäftigungsdynamik und müssen überwunden werden.

3. Arbeit und Arbeitslosigkeit im gesellschaftlichen Wertewandel

Bei der gesellschaftspolitischen Bewertung der gegenwärtig hohen Arbeitslosigkeit muß berücksichtigt werden, daß sich ein gesellschaftlicher Wandel in der Einstellung zur Arbeitslosigkeit vollzogen hat. Statt des individuellen Bemühens um Vermeidung oder Verkürzung der Arbeitslosigkeit ist es praktisch normal geworden, Ansprüche bei Arbeitslosigkeit extensiv auszuschöpfen oder auf diese Weise Wartezeiten zu überbrücken.

Damit einher geht ein verändertes Verhältnis zur und Verständnis von Arbeit, deren Stellenwert sich erheblich verändert hat. Über die materiellen Zwecke hinaus treten Werte wie individuelle Entfaltung – „Selbstverwirklichung“ – oder die Verfolgung von Freizeitinteressen stärker hervor.

Gleichzeitig werden die Grenzen zwischen regulärer Beschäftigung und Nicht-Beschäftigung zunehmend unscharf. Über das Standarderwerbsverhältnis hinaus gibt es nach Dauer, Intensität und Einkommenserzielung unterschiedliche Betätigungsformen: von flexiblen Arbeitsverhältnissen über ehrenamtliche Tätigkeiten bis hin zur Nachbarschaftshilfe und Schwarzarbeit. In der Schattenwirtschaft werden die Grenzen legalen Handelns in unterschiedlicher Weise überschritten. Wenn auch manches als Akt der persönlichen und spontanen Deregulierung, der Befreiung von Ab-

gabenlasten und Reglementierungen verständlich erscheint, so muß dieses Phänomen doch Anlaß geben, die tiefer liegenden Ursachen zu beseitigen.

II. Umfassende gesamtwirtschaftliche Politik für mehr Beschäftigung

Einen Königsweg zur Überwindung der Beschäftigungskrise gibt es nicht. Da sie vielfältige Ursachen hat, muß sie auch umfassend und vom Grunde her durch eine koordinierte gesamtwirtschaftliche Offensivstrategie bekämpft werden. Mit den im folgenden skizzierten Handlungsfeldern der Tarif-, Arbeitszeit-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik kann nur der drängendste Revisionsbedarf benannt werden. Die Arbeitsmarktpolitik muß diese gesamtwirtschaftliche Offensivstrategie fördern und flankieren; keinesfalls kann sie sie ersetzen.

1. Handlungsfeld Lohn- und Tarifpolitik

In Deutschland haben Höhe und Entwicklung der Kosten für Arbeit eine wettbewerbsfeindliche und somit beschäftigungsschädigende Dimension erreicht. Lohn und Leistung sind aus dem Gleichgewicht geraten, Erwirtschaftetes und Verteiltes klaffen inzwischen weit auseinander. Die Lohnpolitik muß und kann einen maßgeblichen Beitrag zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme leisten.

Nur rentable Arbeitsplätze sind sichere Arbeitsplätze. Erst wenn die Rentabilitätsschwelle für neue Projekte erreicht wird, entstehen zusätzliche Arbeitsplätze. Eine Korrektur des Kostenniveaus stärkt die Ertragskraft, eröffnet weitere Finanzierungs- und Handlungsspielräume und schafft so mehr Produktion und Beschäftigung.

Die tarifliche Lohnpolitik muß wieder angemessen flexibel und ausreichend differenziert gestaltet werden, damit der Lohn seine Lenkungs- und Marktausgleichsfunktion erfüllen kann. Die Tarifverträge müssen wieder Mindestvereinbarungen im tatsächlichen Wortsinn festlegen, mit denen auch schwächere Unternehmen unter dem Dach eines Flächen- und Branchentarifes leben können. Insgesamt brauchen die Betriebe deutlich größere Spielräume bei der konkreten Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen vor Ort.

Spezielle tarifliche Wiedereinstiegs Klauseln können gleichfalls ein Weg sein, gezielt die Einstellungschancen von Arbeitslosen zu erhöhen. Allgemeine Öffnungs- und Härtefallklauseln sind demgegenüber allenfalls ein Notbehelf zur nachträglichen tariflichen Lohnkorrektur in einzelnen

Betrieben. Sie können den Zwang zur Gesamtkorrektur mit dem Ziel einer beschäftigungsgerechten Tarifpolitik nicht mindern und sind deshalb kein dauerhaftes Instrument der Tarifpolitik.

Die stark gestiegenen Lohnzusatzkosten, seien sie gesetzlich, tariflich oder betrieblich bedingt, müssen wieder auf ein vertretbares Maß zurückgeführt werden.

2. Handlungsfeld Arbeitszeitpolitik

Eine beschäftigungsfördernde Lohnpolitik muß durch eine offensive Arbeitszeitpolitik flankiert werden. Die Beschäftigungspolitik verläuft günstiger, wenn die Arbeitszeitregelungen der tatsächlichen Beschäftigungslage der Unternehmen deutlich flexibler als bisher angepaßt werden können und dabei insbesondere auch eine partielle oder zeitweise Verlängerung der individuellen Arbeitszeiten ohne einen überproportionalen Lohnkostenanstieg ermöglichen.

Tarifpolitische Ansatzpunkte hierfür können die Vereinbarung von Arbeitszeitkorridoren und Jahresarbeitszeitregelungen sein. Ein System „atmender Arbeitszeiten“ senkt die Arbeitskosten, indem es automatisch Minder- und Mehrarbeit innerhalb einer Spannbreite untereinander verrechnet. Zugleich können durch flexible Arbeitszeitgestaltung die Betriebsnutzungszeiten stärker als bisher von den individuellen Arbeitszeiten entkoppelt und damit mit positiven Kostensenkungseffekten auf das Niveau bei unseren ausländischen Konkurrenten ausgeweitet werden.

Auch bei Arbeitszeitmodellen, die Entlassungen verhindern oder abfangen wollen, ist die Kostenfrage entscheidend. Unrentable Arbeitsplätze können auch durch Umverteilung der Arbeitszeit nicht dauerhaft erhalten werden. Eine Rationierung und Umverteilung von Arbeit kann keinen substantiellen Beitrag für die Bewältigung der Kostenkrise und der Arbeitsplätzeknappheit leisten. Jede Arbeitszeitverkürzung muß volks- und betriebswirtschaftlich kostenneutral erfolgen und darf die Betriebsnutzungszeiten nicht weiter reduzieren.

Die Ausschöpfung des großen Teilzeitreservoirs sollte offensiv gefördert werden. Alle Erhebungen ergeben ein großes Potential an Teilzeitwünschen auf seiten der Arbeitnehmer ebenso wie von Teilzeitmöglichkeiten auf seiten der Wirtschaft. Tatsächlich ist der Spielraum noch längst nicht ausgeschöpft. Der weitere Ausbau der Teilzeitarbeit verlangt Flexibilität bei allen Beteiligten. Ein konstruktives Weiterdenken ist nicht nur in den Betrieben erforderlich, sondern auch auf seiten der Gewerkschaften und Betriebsräte.

3. Handlungsfeld Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik

Die *Wirtschafts- und Finanzpolitik* muß einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen, um Vertrauen in die zukünftige wirtschaftliche und soziale Entwicklung zurückzugewinnen. Der hohe Staatsanteil, die exorbitante Steuer- und Abgabenquote und die enorme Staatsverschuldung sind alarmierende Zeichen einer Fehlentwicklung, die korrigiert werden muß. Dazu gehört auch, daß sich der Staat aus Handlungsfeldern zurückzieht, die grundsätzlich der Privatinitiative vorbehalten sein sollten.

Entsprechende Rahmenbedingungen können entscheidende Impulse für die unternehmerischen Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsaktivitäten geben. Das reicht von der Entschlackung überflüssiger bürokratischer Reglementierungen bis zur Überwindung einer irrationalen Technikfeindlichkeit in weiten Kreisen der Bevölkerung.

Gefordert ist auch eine bessere Verzahnung von Forschung und Anwendung und damit eine schnellere Umsetzung von Forschungsergebnissen in innovative, wettbewerbsfähige Produkte und Produktionsverfahren. Gen-, Bio-, Kernenergie-, Umwelt-, Verkehrs-, Luft- und Raumfahrttechnologien sind – so diskussionsbedürftig sie im einzelnen sind – Schlüsselbereiche für die Gewinnung der Zukunft.

In der *sozialen Sicherungspolitik* ist eine Neuabgrenzung von Solidarität und Subsidiarität in Richtung auf mehr Eigenverantwortung unabdingbar. Dies ist eine entscheidende Voraussetzung dafür, daß die gesetzlichen Personalzusatzkosten – und hierbei insbesondere die Sozialversicherungsbeiträge – deutlich und nachhaltig gesenkt werden können.

Um Mitnahmeeffekte zu verringern, sollten steuerfinanzierte Sozialtransfers noch stärker als bisher einkommensabhängig gewährt und damit auf die wirklich Bedürftigen konzentriert werden. Ohne solche Korrekturen ist der Trend zu einer immer höheren Verschuldung des Staates nicht mehr aufzuhalten, wird die Last der öffentlichen Ausgaben nicht mehr beherrschbar sein.

In diesem Zusammenhang ist auch das Problem zu sehen, daß es sich im Rahmen des derzeitigen Sozialhilferechts für einen Sozialhilfeempfänger kaum mehr lohnt, ein reguläres Arbeitsverhältnis einzugehen, weil jedes zusätzliche Arbeitseinkommen bei der Bedürftigkeitsprüfung angerechnet wird. Es wäre viel gewonnen, wenn das in einer Reihe von Wirtschaftsbereichen vorhandene große Arbeitspotential der einfachen Tätigkeiten und Dienstleistungen durch eine Änderung dieser An-

rechnungsregelung – d.h. durch die Einführung einer nur teilweisen Anrechnung des Arbeitseinkommens auf die Sozialhilfeleistungen – stärker ausgeschöpft werden könnte.

III. Gezielte Arbeitsmarktpolitik zur Flankierung von Wachstum und Beschäftigung

Arbeitsmarktpolitik soll die Ausgleichsvorgänge auf dem Arbeitsmarkt unterstützen und durch ein vielfältiges Förderinstrumentarium die Brücke zur Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze schlagen. Arbeitsmarktpolitik kann kein Ersatz für eine schlüssige Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik sein, und sie kann von sich aus – entgegen weit verbreiteter Erwartung – keine Arbeitsplätze schaffen. Dieses Mißverständnis, das übrigens eine totale Überforderung der Arbeitsmarktpolitik impliziert, gilt es aufzulösen. Effizienz und Finanzierbarkeit sowie Gestaltungsspielräume sind mit Blick auf die großen Herausforderungen zurückzugewinnen bzw. die dafür notwendigen Parameter sind neu zu bestimmen.

1. Korrektur des arbeitsmarktpolitischen Finanzierungssystems

Die großen arbeitsmarktpolitischen Anstrengungen beim Transformationsprozeß in den neuen Bundesländern – von der zentralen Planwirtschaft in das marktwirtschaftliche System Deutschlands – sind eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die dementsprechend von der Gesamtheit aller Staatsbürger und nicht nur – wie dies bisher systemwidrig der Fall ist – von den Beitragszahlern zur Bundesanstalt für Arbeit (BA) bewältigt werden muß.

Ganz grundsätzlich muß die Arbeitsmarktpolitik auf eine breitere und ausgewogenere Finanzierungsbasis gestellt werden. Die Aufgabenbereiche, die mit der Arbeitslosenversicherung in engerem Sinne verbunden sind, müssen von den arbeitsmarktpolitischen Aufgaben im weiteren Sinne finanziell getrennt werden. Die versicherungsbezogenen Leistungen – wie Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Kurzarbeitergeld – müssen systemgerecht beitragsfinanziert, die versicherungsfremden Leistungen – wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Qualifizierungsmaßnahmen – müssen demgegenüber steuerfinanziert werden.

Durch diese Mitfinanzierung aus allgemeinen Steuermitteln würde die über die BA hinausreichende beschäftigungspolitische Gesamtverantwortung von Staat und Gesellschaft deutlich und

zugleich mit der Gesamtpolitik und deren Finanzierungsgrundlagen verknüpft. In der Beschäftigungskrise könnten so prozyklische Beitragserhöhungen vermieden werden. Im Gegenteil – der bisher kontraproduktiv hohe Beitragssatz könnte durch Befreiung des Faktors Arbeit von Zusatzlasten spürbar reduziert und so mehr Beschäftigung gefördert werden. Dies hätte insbesondere in den personalintensiven Bereichen der Wirtschaft unmittelbar positive Wirkungen.

2. Stärkung der regionalen Kompetenzen am Arbeitsmarkt

Mit der Überprüfung¹ des Finanzierungssystems sollte eine stärkere Einbindung von Ländern und Kommunen in Mitfinanzierungsstrukturen und beschäftigungspolitische Verantwortlichkeiten erfolgen. Dies würde die Reaktionsgeschwindigkeit der Arbeitsmarktpolitik erhöhen und ihre Zielgenauigkeit und Effektivität verbessern.

Eine regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik könnte die Verzahnung von Wirtschafts-, Struktur-, Bildungs- und Sozialpolitik mit der Arbeitsmarktpolitik unterstützen. Die wesentlichen Entscheidungen im arbeitsmarktrechtlichen Steuerungsprozeß wären dann mit den lokalen Akteuren abzustimmen. Es müssen neue Wege der dezentralen Aufgabenerledigung und der Optimierung von Arbeitsabläufen gegangen werden.

Hierdurch kann auch der Einsatz arbeitsmarktrelevanter Fördermittel der Länder mit den übrigen Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung optimiert werden. Dies gilt insbesondere auch für die Nutzung beschäftigungspolitischer Förderhilfen aus EG-Mitteln, die im Rahmen eines abgestimmten regionalen Gesamtkonzeptes eingesetzt werden und die die Wirkung der Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) möglichst verstärken und nicht konterkarieren sollen.

3. Verbesserung der Arbeitsvermittlung

Trotz aller wirtschaftlichen Schwierigkeiten gibt es eine Vielzahl von offenen Stellen, deren Summe faktisch dreimal größer ist als das bei den Arbeitsämtern registrierte Stellenangebot. Der geltende gesetzliche Vorrang der Vermittlung in Arbeit vor jedem Leistungsbezug muß wieder stärker in das allgemeine Bewußtsein und zur Richtschnur des praktischen Handelns gemacht werden. Wir brauchen eine Vermittlungsoffensive, die die Arbeitsvermittler der Arbeitsämter, die Arbeitslosen und die Arbeitgeber gleichermaßen einbezieht und herausfordert. Offene Stellen müssen so schnell wie möglich besetzt, Beschäftigungsmöglichkeiten konsequent genutzt werden. Jeder unmittelbar besetzte Arbeitsplatz ist zugleich ein individueller,

ein arbeitsmarktpolitischer und ein gesamtwirtschaftlicher Gewinn. Private Vermittlungskonkurrenz kann und wird diesen Prozeß nach den bisherigen Erfahrungen erheblich fördern.

Die Arbeitsämter müssen unbürokratischer als bisher agieren und die Arbeitsvermittlung unter Nutzung aller modernen Methoden deutlich stärker in den Mittelpunkt ihrer Dienstleistungsfunktion stellen. Die Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern ist bewußt auszubauen, um damit zusätzliches Vermittlungspotential zu erschließen. Aber auch die Arbeitslosen müssen verstärkt zur Kooperation verpflichtet werden. Mehr Eigeninitiative bei der Arbeitsplatzsuche sollte zur Regel werden. Die Ablehnung von Arbeitsangeboten darf leistungsrechtlich nicht folgenlos bleiben. Die strikte und systematische Anwendung der Zumutbarkeitsregeln bis hin zur Verhängung von Sperrzeiten ist im Interesse des Abbaus von Arbeitslosigkeit und zum Schutze der Solidargemeinschaft dringend notwendig.

Die Unternehmen unterstützen diesen Prozeß, wenn sie den Arbeitsämtern mehr als bisher ihre offenen Stellen melden. Sie sollten auch stärker von sich aus aktiv bei der Gestaltung des Vermittlungsgeschehens mitwirken, z. B. durch Nutzung der Vermittlung mit direkter Beteiligung des Arbeitsamtes („assistierte“ Vermittlung, Gruppenbewerbungsgespräche). Wichtig ist ein besserer Informationsfluß zwischen Unternehmen und Arbeitsämtern. Arbeitgeber sollten sich daher auch nicht scheuen, dem Arbeitsamt in jedem Fall die wahren Gründe für das Nichtzustandekommen eines Arbeitsverhältnisses mit einem Arbeitslosen mitzuteilen.

4. Gezielter Einsatz der aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumente zur Förderung regulärer Beschäftigung

Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen müssen einer zügigen und paßgenauen Eingliederung auf dem Arbeitsmarkt dienen und Initiative, Anpassungsfähigkeit wie auch Mobilität stärken. Es sollten die Arbeitsaufnahme gefördert und Hilfen und Anreize zum Ein- oder Umstieg in reguläre Beschäftigung gegeben werden.

Dazu gehören die Behebung von Qualifikationslücken durch Förderung von Fortbildung und Umschulung, insbesondere in der praxisbezogenen Betriebsvariante der Einarbeitungszuschüsse. In Betracht kommen weiterhin Eingliederungsbeihilfen und Lohnkostenzuschüsse zum Ausgleich verschiedener Merkmale der Schwervermittelbarkeit sowie flankierende Überbrückungshilfen für Arbeitslose, die sich selbständig machen wollen.

Durch gezielte Lohnkostenzuschüsse kann das Beschäftigungsniveau zwar generell kaum beeinflusst werden, wohl aber sind bei struktureller Arbeitslosigkeit zeitlich befristete und degressiv gestaltete Vermittlungshilfen für Problemgruppen aus sozialpolitischen Gründen durchaus wirksam und unumstritten. Einstellungshilfen für schwer vermittelbare Arbeitslose, für Langzeitarbeitslose und für ältere oder behinderte Arbeitslose verbessern deren Wettbewerbsposition. Sie verhindern zugleich, daß sich das Arbeitslosenrisiko ungleich verteilt und verfestigt.

Gerade diese Arbeitsförderungsinstrumente mit unmittelbarer Wirkung auf den Ersten Arbeitsmarkt sind angesichts der personellen und finanziellen Überforderung der BA stark zurückgefahren worden. Sie müssen – insbesondere auch durch die Möglichkeiten der Förderung befristeter Beschäftigungsverhältnisse – wieder attraktiver ausgestaltet und entsprechend finanziell ausgestattet werden. Dabei gilt es, Rückschnitte u. a. bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in Kauf zu nehmen.

5. Stärkere Einbeziehung der Betriebe in die operative Arbeitsmarktpolitik

Die Betriebe müssen als Akteure und Träger der Arbeitsmarktpolitik stärker als bisher – präventiv und gestaltend – mit den Arbeitsämtern zusammenwirken. Dies gilt für Personaleinstellungen, aber auch bei notwendigen Personalanpassungen. Das Instrumentarium muß auf die akuten, praktischen Belange ausgerichtet werden.

So sind zum Beispiel „Probebeschäftigungen“ auch arbeitsförderungsrechtlich auszubauen. Die auf dem niederländischen „START“-Modell basierende Konzeption, schwervermittelbare Arbeitslose über den Verleih zusammen mit „normalen Arbeitslosen“ in reguläre Dauerbeschäftigung zu vermitteln, verdient als innovatives arbeitsmarktpolitisches Instrument Unterstützung. Die hinter dieser Konzeption stehenden Gesellschaften erhöhen den sozialpolitischen Auftrag, indem sie unter Marktbedingungen operieren, d. h. die anfallenden Kosten grundsätzlich selbst erwirtschaften.

Sie unterscheiden sich damit prinzipiell von Gesellschaften des sogenannten Zweiten Arbeitsmarktes, die ihre Existenz letztlich aus staatlichen Subventionen ableiten, und haben diesen gegenüber daher förderungsrechtliche Priorität. Der arbeitsplatzschaffende Verleih von Arbeitslosen muß grundsätzlich für alle Branchen offenstehen und insoweit gerade auch den Baubereich als einen der Arbeitsplatzaktivposten erfassen. Das bedingt jedoch entsprechende Änderungen im Arbeitsförderungs-gesetz.

Die Bundesanstalt für Arbeit selbst sollte ihre gesetzlichen Möglichkeiten zur Vermittlung von Probearbeitsverhältnissen weit stärker als bisher ausschöpfen. Arbeitserprobung und Eignungsfeststellung sowie Probebeschäftigungen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten sind aktive Eingliederungsinstrumente im Rahmen der Förderung der Arbeitsaufnahme. Sie ermöglichen insbesondere Langzeitarbeitslosen den unmittelbaren Arbeitskontakt im Betrieb, ohne diesem das wirtschaftliche Risiko der temporären Beschäftigung aufzuerlegen.

6. Möglichkeiten und Konditionen öffentlich subventionierter Ersatzbeschäftigung

Angesichts der Größenordnung und strukturellen Verfestigung der Arbeitsmarktungleichgewichte läßt sich die Arbeitslosigkeit trotz des massiven Einsatzes aller beschäftigungspolitischen Gegenmittel weder schnell noch im erhofften Umfang abbauen. Überlegungen zur Installierung eines Zweiten Arbeitsmarktes, die hier ansetzen, dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, daß das Beschäftigungsproblem nur durch Schaffung zusätzlicher wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze zu lösen ist. Ein subventionierter Zweiter Arbeitsmarkt, der in Wahrheit das Gegenteil eines wirklichen Marktes ist, kann keine Alternative für den Ersten Arbeitsmarkt sein.

Programmatische Ansätze für staatlich subventionierte Ersatzbeschäftigung sind Ausdruck akuter, sozialpolitisch gebotener Notstandsmaßnahmen. Im Grunde gibt es kaum eine Arbeit, die nicht in einem regulären Beschäftigungsverhältnis getan werden könnte, solange sie nicht zu teuer ist. Mit Subventionierung wird insofern in den Markt eingegriffen, als hierdurch künstlich Arbeitsplätze geschaffen werden, die sonst – unter Marktbedingungen – nicht bestehen könnten. Wegen des absolut zwingenden Vorrangs regulärer Beschäftigung ist eine solche Subventionierung nur in äußerst engen und klar definierten Grenzen denk-

bar. Folgende Konditionen sind hierbei unerlässlich:

- Der Lohnabstand muß so deutlich sein, daß ein Anreiz zum baldmöglichen Übergang in den Ersten Arbeitsmarkt besteht.
- Die Betätigung muß befristet sein, um Verkrostungen und Beharrungstendenzen zu vermeiden.
- Eigeninteressen der Träger müssen zurückstehen, um einer Vonselbständigung und Perpetuierung von Trägerinteressen entgegenzuwirken.
- Die arbeitsrechtliche Bindung muß so flexibel sein, daß jederzeit der Ausstieg möglich und attraktiv ist und der Einstieg in reguläre Beschäftigungen sofort erfolgen kann.
- Die Einsatzfelder müssen deutlich von denen des Ersten Arbeitsmarktes getrennt sein, damit die subventionierte Betätigung die reguläre Arbeit, z. B. im Bereich des Handwerks, nicht verdrängt.
- Es muß sich wirklich um Arbeiten handeln, bei denen Leistungs- und Effizienzkriterien gelten und diese auch kontrolliert werden, und nicht um beschäftigungstherapeutische Aufbewahrungsmaßnahmen.
- Ersatzbeschäftigungen können jeweils nur für bestimmte Zielgruppen vorgesehen werden, weil es angesichts der großen Zahl der Arbeitslosen und der knappen Mittel illusorisch wäre, allen Arbeitslosen unterschiedslos ein solches Angebot zu machen.
- Die Zumutbarkeitsregeln müssen auch bei diesen Angeboten entsprechend Anwendung finden.

Die deutsche Wirtschaft lehnt insgesamt eine forcierte Politik zugunsten des Zweiten Arbeitsmarktes ab. Dieser belastet die öffentlichen Haushalte und behindert den Strukturwandel. Der Zweite Arbeitsmarkt muß weiter zurückgeführt werden und sich, indem Brücken zum Ersten Arbeitsmarkt geschlagen werden, auf die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit konzentrieren.

Oskar Negt: Die Krise der Arbeitsgesellschaft: Machtpolitischer Kampfplatz zweier „Ökonomien“

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15/95, S. 3–9

Es sind nicht mehr die produktiven und plausiblen Einzelvorschläge, um die es bei der Lösung der Krise der Arbeitsgesellschaft geht; in einem jetzt gut ein Jahrzehnt umfassenden Diskussionsprozeß ist ein kaum überbietbarer Vorrat an Ideen, Projektvorschlägen und Lösungsperspektiven angelegt worden. Völlig Neues ist schwerlich zu erwarten. Was fehlt, ist der Zusammenhang. Auf drei Fragestellungen konzentriert sich dieser Aufsatz:

Erstens: In welche „Ökonomie“ fügen sich die einzelnen Projekte? Entwickelt werden die Hauptgesichtspunkte zweier in Konkurrenz zu einander stehender Ökonomien: Die eine ist definiert durch Rationalität (Vernunft) des Gemeinwesens, die andere wesentlich an der betriebswirtschaftlichen Rationalität des Einzelunternehmens orientiert.

Zweitens: Welches Menschenbild ist bestimmend für diese zwei „Ökonomien“? Ist der autonome, eigensinnige, urteilsfähige, mit Zeitsouveränität ausgestattete oder der allseitig flexible, anpassungsfähige und jederzeit einsatzfähige Mensch gewollt?

Drittens: Bei der Lösung von Krisen dieses geschichtlichen Ausmaßes geht es um Macht und Herrschaftspositionen; politischer Kampf ist im Spiel. Die alten Klassenkampffronten, die an vielen Punkten noch erkennbar sind, werden freilich immer stärker durch neuartige Koalitionen und Bündnisse überlagert.

Ulrich van Suntum: Hohe Arbeitslosigkeit in den Industrieländern. Was sagen die Ökonomen?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15/95, S. 10–15

Im Beitrag werden vier international vergleichende Studien vorgestellt, welche sich mit der Analyse der hohen Arbeitslosigkeit in den westlichen Industrieländern befassen und Lösungsvorschläge vorlegen. Allen Studien ist gemeinsam, daß sie in defensiven Ansätzen wie der Abschottung von den Weltmärkten oder allgemeinen Arbeitszeitverkürzungen keine Lösung des Problems sehen. Vielmehr gelte es, zum einen für stabile makroökonomische Rahmenbedingungen zu sorgen und zum anderen die Anpassungsfähigkeit der Industrieländer an eine sich ständig wandelnde Welt zu erhöhen. Während das *Weißbuch der EG* neben ordnungspolitischen Reformen auch auf staatliche Infrastrukturpolitik und Forschungsförderung setzt, konzentriert sich die *OECD-Beschäftigungsstudie* stärker auf die Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte. Beide Organisationen halten auch grundlegende Reformen des Sozialstaates für notwendig und plädieren für mehr Effizienz und Wettbewerbs Elemente auch im staatlichen Sektor. Die *McKinsey-Studie* legt dagegen das Schwergewicht auf die Beseitigung von Restriktionen auf den Gütermärkten. Hier seien insbesondere in Europa wesentliche Hemmnisse für das Entstehen neuer Arbeitsplätze gegeben. Die *Bertelsmann-Studie* wiederum widmet sich mehr der wirtschaftspolitischen Gesamtstrategie. Sie plädiert für eine stabilitätsorientierte, marktwirtschaftlich ausgerichtete Politik, bei der weder der Staat noch die Tarifparteien die gegebenen Verteilungsspielräume überfordern dürften. Alle vier Studien sind sich einig darin, daß nur eine offensive Strategie im Sinne von mehr Markt- und Wettbewerbs Elementen das Beschäftigungsproblem lösen kann.

Elmar Altvater: Die Arbeitsgesellschaft vor den Herausforderungen von Geld und Natur

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15/95, S. 16–24

Eine kapitalistische Marktwirtschaft ist Arbeitsgesellschaft und doch zugleich darauf programmiert, Arbeit überflüssig zu machen. Produktivitätssteigerungen ermöglichen höhere Löhne, steigende Gewinne und eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit auf Weltmärkten, begründen also ein gemeinsames Produktionsinteresse aller Akteure, führen aber tendenziell auch zu einer Substitution der Arbeit durch Kapital. Produktivitätssteigerungen geraten an technische und soziale Entwicklungsschranken, die in einem Schumpeterschen Prozeß der „kreativen Zerstörung“ gesellschaftliche Veränderungen provozieren. So erklären sich die Übergänge von der vorindustriellen Manufaktur zum Industriesystem und die Wandlungen zur „fordistischen“ Produktions- und Gesellschaftsform.

In dem Beitrag werden Perspektiven einer „postfordistischen“ Arbeitsgesellschaft erörtert. Da Prognosen von „Megatrends“ mit großer Unsicherheit behaftet sind, werden drei Aspekte der sozialen Transformation diskutiert: die Verhältnisse von Arbeit und Geld, von Arbeit und Natur, von Arbeit und Politik. In der Arbeitsgesellschaft der Zukunft wird es mehr als jemals zuvor in der Geschichte kapitalistischer Marktwirtschaft auch um die Regulation von Geld und Natur gehen. Wenn aus ökologischen Gründen der Verbrauch fossiler Energien eingeschränkt werden muß und daher Produktivitätssteigerungen beschränkt werden, ist die Grundlage des gemeinsamen „reformistischen“ Produktivitätspakts aller Akteure gefährdet. Die Anpassungsleistungen der zukünftigen Arbeitsgesellschaft an die ökologischen Herausforderungen sind also beträchtlich.

Robert Reichling: Wege zu mehr Beschäftigung aus der Sicht der Wirtschaft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15/95, S. 25–30

Angesichts der drängenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt ist es dringend erforderlich, alle politische Kraft darauf zu konzentrieren, rentable und dauerhafte Arbeitsplätze auf dem regulären Ersten Arbeitsmarkt zu schaffen und zu erhalten. Im Rahmen einer Gesamtstrategie, in die alle relevanten Politikbereiche einbezogen sind, müssen die ökonomischen Spielregeln festgelegt und die Rahmenbedingungen so justiert werden, daß menschliche Arbeitsleistung auch im globalen Wettbewerb am Standort Deutschland eine Chance hat.

Nur über diesen Weg können wir zu mehr Beschäftigung – unabdingbare Voraussetzung für den Abbau der Arbeitslosigkeit – kommen. Und nur über diesen Weg können wir die zur Abfederung vorübergehender Arbeitslosigkeit notwendige Sozialpolitik auch künftig noch finanzieren.