



Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik

Argumente zur Wirtschaftspolitik • Nr 52/Juni 1995

Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik – Die Tarifautonomie in der Bewährungsprobe

Juergen B. Donges, Walter Hamm
Wernhard Möschel, Manfred J.M. Neumann
Olaf Sievert
(Kronberger Kreis)



Wir erinnern an unseren verstorbenen Freund und Kollegen Wolfram Engels, den Initiator und Sprecher des Kronberger Kreises.

Juergen B. Donges, Walter Hamm
Wernhard Möschel, Manfred J.M. Neumann
Olaf Sievert
(Kronberger Kreis)

Die Veröffentlichung wurde durch Unterstützung der ADOLF MESSER STIFTUNG, Königstein, ermöglicht.

Juni 1995

Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik
Kaiser-Friedrich-Promenade 157, 61352 Bad Homburg v.d.H.,
Telefon (06172) 48010, Telefax (06172) 42355
Vorstand: Gert Dahlmanns

Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik – Die Tarifautonomie in der Bewährungsprobe

Akutes und älteres Versagen

1. Noch ist die Erinnerung an die schlimme Rolle der Lohnpolitik bei der Entstehung der letzten Rezession mit ihrer beispiellos steilen Talfahrt bei Produktion und Beschäftigung nicht verblaßt, und schon wieder haben die Tarifpartner, denen die Schrittmacherrolle bei der diesjährigen Lohnrunde zufiel, beschäftigungspolitisch versagt. In den Jahren 1991 und 1992 waren die Lohnabschlüsse so offensichtlich stabilitätswidrig gewesen, daß die scharfe Konfrontation zwischen Geldpolitik und Lohnpolitik den Weg in die Rezession unausweichlich machte, selbst wenn eine wirtschaftliche Abschwächung nicht auch durch die weltweite konjunkturelle Bewegung vorgezeichnet gewesen wäre. Die solchermaßen verschärfte Rezession wurde dann für ungewöhnlich viele Unternehmen zum Anlaß, in ungewöhnlich energischer Weise Konsequenzen daraus zu ziehen, daß der Wirtschaftsstandort Deutschland durch ungewöhnlich hohe Lohnkosten gezeichnet ist. Weit über normale Rationalisierungsanstrengungen hinaus wurde das Einsparen von Arbeitskräften zum Programm – die beschleunigte Mechanisierung und Automatisierung von Produktionsabläufen, die Bereinigung der Produktionsprogramme von nicht mehr lohnenden Teilen, die vollständige oder partielle Verlagerung von Produktion ins Ausland. Anders als konjunkturelle Beschäftigungseinbußen werden die dadurch entstandenen Verluste an Arbeitsplätzen größtenteils dauerhafte Verluste sein.

Entgegen den vielerorts gehegten Erwartungen hat die Lohnrunde nun schon im zweiten Jahr des neuen kon-

junkturrellen Aufschwungs die Selbstbesinnung und den Neuerungswillen der Tarifpartner, zu denen die beiden Rezessionsjahre nötigten, nicht bestätigt. Die IG-Metall hat die ersten Anzeichen erlahmender Widerstandskraft der Arbeitgeber, die mit der starken konjunkturellen – keinesfalls schon für dauerhaft zu haltenden – Belebung der Auslandsaufträge einherging, genutzt, um mit Hilfe eines Arbeitskampfes einen Tarifabschluß durchzusetzen, der alle beschäftigungspolitisch Interessierten deprimiert hat, und zwar nicht nur durch den zynischen Gleichmut, mit dem hier Arbeit, die schon zu teuer ist, weiter verteuert worden ist, sondern auch – und vielleicht sogar noch mehr – durch seine unerklärliche beschäftigungspolitische Phantasielosigkeit. Der Vorwurf des Versagens trifft beide Seiten.

Bis zum Ablauf des Tarifvertrages Ende 1996 verteuert sich die Arbeitsstunde in der Metallindustrie um jährlich rund 5 Prozent (mehr als die 4,7 Prozent im Durchschnitt der vergangenen zehn Jahre). Es trifft die Sache, wenn man von einem Tarifabschluß zu Lasten der Arbeitslosen und zu Lasten derer, die aufgrund neuer Arbeitseinsparungen demnächst arbeitslos werden, spricht. Andere Gewerkschaften haben nicht die gleiche Steigerung der Stundenlöhne durchgesetzt, die sich in der Metallindustrie aus der Kumulation des neuen Lohnabschlusses mit der früher schon vereinbarten Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich ergeben wird. Aber die ganze Lohnrunde dieses Jahres bekam durch den Pyrrhussieg der bayerischen Me-

tallarbeiter ein falsches Schritt-Tempo.

Die Chancen für eine spannungsfreie und beschäftigungspolitisch phantasiervolle Tarifpolitik, die sich mit der Frühphase eines konjunkturellen Aufschwungs normalerweise verbinden, wurden vertan. Dabei ist die deutsche Volkswirtschaft angesichts der hohen Arbeitslosigkeit, die ja zum allergrößten Teil keine konjunkturbedingte Arbeitslosigkeit ist, auf die Wahrnehmung solcher Chancen ganz und gar angewiesen.

2. Aus einer Reihe von Gründen weht den Gewerkschaften der Wind ins Gesicht, in Deutschland wie auch anderwärts. Das mag erklären, warum ihnen die Souveränität abgeht, in einer konjunkturellen Situation wie der gegenwärtigen, in der die Erwartungshaltung der Arbeitnehmer bezüglich möglicher Einkommensteigerungen eigentlich noch gedämpft ist, die Vernunft an den Tag zu legen, die auch in ihrem eigenen langfristigen Interesse liegt. Die negativen Beschäftigungsfolgen des jüngsten tarifpolitischen Versagens am deutschen Arbeitsmarkt

Der Vorwurf des Versagens trifft beide Seiten

werden sich nicht sofort zeigen. Zunächst einmal wird der konjunkturelle Aufschwung sie zudecken, sie überkompensieren. Aber das ist keine Beruhigung auf Dauer. Auch nicht für die Gewerkschaften, mögen diese auch von der Zuversicht bestimmt sein, daß sich Spätfolgen eines Fehlverhaltens niemals eindeutig und unstrittig zurechnen lassen. Doch das hilft langfristig gar nichts gegen die Unerbittlichkeit des internationalen Standortwettbewerbs. Die Gewerkschaften werden

sie in diesem Wettbewerb mit den Arbeitgebern in einem Boot sitzen, oder die Entwicklung der Arbeitsmarktordnung wird über sie hinweggehen. Die Tarifautonomie mag fortbestehen. Aber sie bedeutete nicht mehr das gleiche wie heute.

Eine Schwächung der Gewerkschaften wünschen sich auch die Arbeitgeber nicht. Das hat viel, aber nicht allein damit zu tun, daß sie am Ende alle Kartellbrüder sind. Es liegt in der Tradition des Lohnfindungsprozesses in Deutschland, daß beide Tarifparteien ein Interesse an starken und verlässlichen – nach innen durchsetzungsfähigen – Partnern haben. In den von der Ideologie des Klassenkampfes mitbestimmten Zeiten der Vergangenheit hat die verborgene Partnerschaft immer wieder geholfen, der Vernunft eine Gasse zu bahnen. Die Zeiten des Klassenkampfes sind vorbei. Aber neue und komplexere Herausforderungen haben die alten abgelöst. Wer den Frieden auf Zeit, den ein Tarifvertrag darstellt, auch in der Zukunft für ein richtiges Instrument hält, zu vernünftig geregelten Arbeitsbedingungen zu gelangen, der wird sich der Einsicht nicht verschließen dürfen, daß vorurteilsfrei durchdachte neue Wege absolut unausweichlich sind. Dazu brauchen die Partner einander.

3. Auf diese neuen Wege gelangt man nicht mit Hilfe des Bewußtseins, in der Vergangenheit hätten wir alles richtig gemacht; Deutschland habe Jahrzehnte des sozialen Friedens vorzuweisen; sozialer Friede sei ein wichtiger Produktionsfaktor; da müßte man schon einmal ein bißchen höhere Löhne hinnehmen; und was wir einmal erkämpft haben, das sei es auch wert, daß es erhalten bleibe. Nein. Der Er-

folgsausweis für die Tarifpolitik ist die Beschäftigung. Und dieser Erfolgsausweis ist auch in Deutschland schon seit mehr als zwei Jahrzehnten nicht gut. Von der Tarifautonomie kann man nicht mit der Selbstzufriedenheit reden, wie es hierzulande üblich ist.

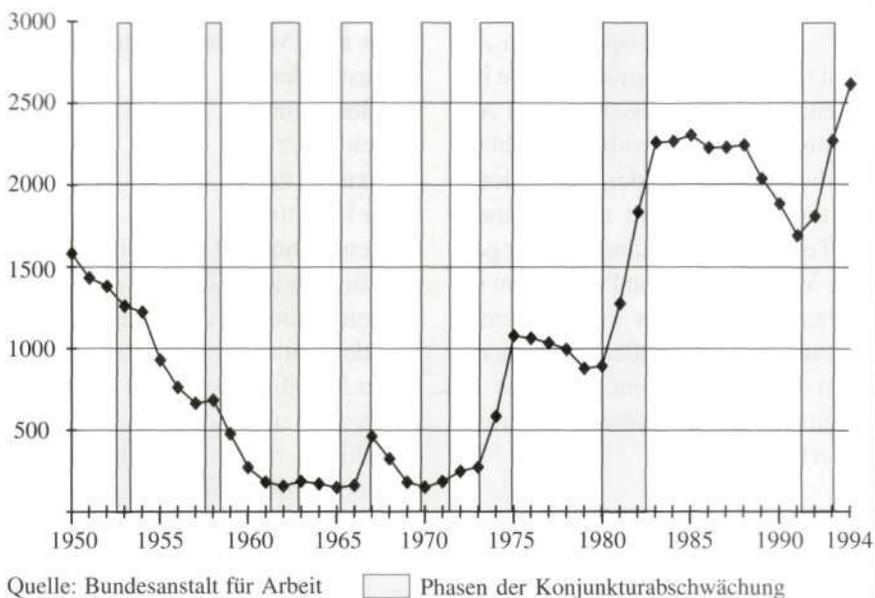
Die hohe Arbeitslosigkeit ist das bedrückendste soziale Problem des Landes. Anfang des Jahres 1995 waren in Deutschland 3,8 Millionen Personen als arbeitslos gemeldet. Weitere 1,7 Millionen Menschen nehmen teil an Umschulungs-, Fortbildungs- und Arbeitsbeschaffungsprogrammen oder sind mit Altersübergangsgeld vorzeitig in den Ruhestand getreten. Eine schwer abschätzbare, aber nach allem, was man weiß, ebenfalls bedeutende Zahl an Personen ist erwerbslos, möchte erwerbstätig sein, ist aber nicht als arbeitslos gemeldet; man spricht von der sogenannten stillen Reserve des Arbeitsmarktes. Daß zwischen 1983 und 1992 in der Bundesrepublik mehr

als 3 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen worden sind, hellt das Bild auf. Daran möchte man wieder anknüpfen. Auch soll nicht verkannt werden, daß ein wesentlicher Teil der hohen Arbeitslosigkeit auf Ostdeutschland entfällt; dort ist sie Teil des Erbes der sozialistischen Planwirtschaft. Aber beides darf doch ebensowenig ablenken von dem energisierenden Trend einer zunehmenden Sockelarbeitslosigkeit. Was ist damit gemeint?

Die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik ist nicht kontinuierlich, sondern in Sprüngen gestiegen. Die in einer Rezessionsphase angestiegene Arbeitslosigkeit konnte im jeweils nachfolgenden Aufschwung nur teilweise beseitigt werden, so daß die nächste Rezession schon mit einem entsprechend höheren Sockel an Arbeitslosigkeit begann. Diese Entwicklung ist seit den siebziger Jahren zu beobachten. Der Aufschwung nach der großen Rezession der Jahre 1974/1975 ließ eine Arbeitslosigkeit von knapp über einer Million Personen

Der Erfolgsausweis für die Tarifpolitik ist die Beschäftigung

Arbeitslosigkeit im Konjunkturverlauf
(in Tsd./alte Bundesländer)



zurück, verglichen mit 149.000 Arbeitslosen am Ende des großen Booms zu Beginn des Jahrzehnts. Der tiefen Rezession der Jahre 1981/1982 folgte ein langgezogener Aufschwung, der aber immer noch eine Arbeitslosigkeit von 1,8 Millionen Personen hinterließ. Die letzte Rezession hat die Arbeitslosigkeit auf eine Höhe gebracht, die kaum Hoffnung läßt, der wirtschaftliche Aufschwung, der jetzt im Gange ist, werde diesen fatalen Trend durchbrechen.

Von der Arbeitslosigkeit besonders betroffen sind Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, behinderte und ältere Arbeitnehmer. Die Zahl an Langzeitarbeitslosen, die bereits länger als ein Jahr auf eine Beschäftigung warten, ist immer stärker angewachsen. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen ist von 5 Prozent Ende 1974 auf knapp 33 Prozent Ende 1994 (alte Bundesländer) gestiegen.

Die alten und neue Aufgaben

4. Man kann die Entstehung der hohen Arbeitslosigkeit völlig tatsachengetreu so darstellen, daß in dieser Entstehungsgeschichte Fehler der Lohnpolitik als Causa des Geschehens überhaupt nicht vorkommen. Als Ursachen der Arbeitslosigkeit erscheinen da Änderungen in der internationalen Arbeitsteilung, Niedriglohnkonkurrenz aus Entwicklungsländern, Dumping im internationalen Handel, der wirtschaftliche und technische Wandel, Technikfeindlichkeit und so fort. In einem gewissen Sinne ist das auch nicht falsch, aber doch nur in einem letztlich nicht adäquaten Sinne, jedenfalls in der Marktwirtschaft, wo man mit einem naturwissenschaftlichen Kausalbegriff nicht auskommt. In einer Marktwirtschaft sind Störfaktoren, welche auch immer, keine

hinreichenden Gründe für anhaltende Arbeitslosigkeit. Störfaktoren im Sinne von „veränderten Bedingungen, unter denen die Menschen wirtschaftlich zu handeln haben“ führen in einer Marktwirtschaft zu längerer Arbeitslosigkeit nur dann, wenn auf solche Störfaktoren nicht richtig reagiert wird. Verantwortlich und insoweit kausal für Arbeitslosigkeit ist derjenige, der das ihm Mögliche unterläßt, seine Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder zu beenden, wie auch derjenige, der anderen Leuten Bedingungen setzt, unter denen diese das ihnen sonst Mögliche zur Vermeidung oder Beendigung von Arbeitslosigkeit nicht mehr tun können oder sogar einen Anreiz haben, das Mögliche und Nötige zu unterlassen. In der Marktwirtschaft zählt: Wer zu wenig verkauft, sollte seinen Preis für zu hoch halten, wer zu wenig zu arbeiten hat, seinen Lohn.

Man braucht diese Position nicht zu überziehen. Die wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhänge, die beim Entstehen von unerträglich hoher Arbeitslosigkeit eine Rolle spielen, sind so komplex, daß so einfache Wahrheiten wie die zuvor genannte nicht in jedem Falle die ganze Wahrheit darstellen. Aber sie werden deshalb noch nicht falsch. Selbst wenn es richtig sein sollte, daß man die Möglichkeiten der Lohnpolitik überfordert, wenn man ihre Fehler für die Arbeitslosigkeit insgesamt verantwortlich macht, bleibt doch richtig, daß marktgerechte Löhne einen wichtigen Beitrag zu einem hohen Beschäftigungsstand leisten können. Ja, es ist eine von reicher Erfahrung gestützte Einsicht, daß dieser Beitrag der mit Abstand wichtigste ist und in jedem Falle ein notwendiger. Einzuräumen ist nur: Auch für

die Lohnpolitik gibt es Beschränkungen ihrer Handlungs- und Wirkungsmöglichkeiten, die – möglicherweise vielleicht – nicht zur Disposition stehen. Zur geltenden Arbeitsmarktordnung gehören Elemente, die gewollt sind, obwohl sie einem hohen Beschäftigungsstand nicht günstig sind.

Die Lohnpolitik kann sich ihrer Verantwortung nicht entziehen

Ebenso gehören zum Sozialsystem Elemente, die gewollt sind, obwohl sie als Nebenwirkung eine „Nachfrage nach Arbeitslosigkeit“ erzeugen. Liegt der markträumende Preis für einfache Arbeit unterhalb dessen, was die Gesellschaft aus sozialen Gründen als Existenzminimum definiert und folgerichtig als Sozialhilfe anbietet, so ist es wenig sinnvoll, von den Tarifvertragsparteien zu verlangen, daß sie den marktgerechten Lohn als Tariflohn festlegen. Solcher Art Restriktionen gibt es noch mehr. Aber die Konsequenz daraus darf nicht sein, die beschäftigungspolitischen Möglichkeiten der Lohnpolitik geringzuschätzen. Die Konsequenz darf wiederum nur sein, von der Lohnpolitik zwar viel, aber nicht alles zu erwarten, und besondere lohnpolitische Phantasie darauf zu richten, wie man mit solchen Restriktionen bestmöglich umgeht.

Daß die Lohnpolitik sich ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung noch weniger als früher entziehen kann, hat – es sei wiederholt – mit den veränderten internationalen Bedingungen zu tun. Der internationale Wettbewerb der Wirtschaftsstandorte ist zunehmend auch ein Wettbewerb der Arbeitsmärkte geworden. Er wird in erster Linie ausgetragen auf dem Markt für Produkte, mit denen die Arbeitskräfte, was Qualität und Preiswürdigkeit angeht, international bestehen müssen. Wo über Investitions-

standorte im internationalen Vergleich entschieden wird – und das ist mehr und mehr der Fall –, ist es auch ein direkter Lohnwettbewerb. Bedroht sind nicht mehr nur (wenngleich weiterhin vor allem) die Beschäftigungsmöglichkeiten der Anbieter einfacher Arbeit. Der ausländische Informatiker konkurriert ziemlich direkt mit dem deutschen, auch wenn er nicht selbst nach Deutschland kommt, und er ist bloß ein Beispiel für viele. Überdies: Wo nicht Güter gehandelt werden, aber die Arbeitskräfte vorübergehend aus dem Ausland nach Deutschland entsendet werden, geraten inländische Arbeitsplätze unmittelbar unter Konkurrenzdruck.

Andere altindustrielle Länder sind dabei, sich auf die veränderte Situation einzustellen. Lohnsteigerungen, die weit zurückbleiben hinter dem, was früher die Regel war, sind selbst in Europa keine Ausnahme mehr, von Amerika ganz zu schweigen.

Weder die hausgemachten noch die von außen kommenden Erschwernisse lassen es zu, Lohnpolitik einfach so zu betreiben wie früher. Die Tarifautonomie steht in einer Bewährungsprobe. Die Lohnrunde des Jahres 1994 war ein Hoffnungszeichen. Daran ist nach den verpaßten Chancen dieses Jahres wieder anzuknüpfen.

5. Das führt uns zu einer gewissen Sortierung der beschäftigungspolitischen Aufgaben und zur Bezeichnung der jeweiligen Rolle der Lohnpolitik bei der Lösung dieser Aufgaben, einer Rolle, die teilweise eine dominante ist, teilweise aber auch nicht.

(1) Hohe Arbeitslosigkeit baut sich am verlässlichsten ab in einer Periode kräftiger und langanhaltender Wachstumsdynamik der Volkswirtschaft. Ebenso verhält es sich mit der Ver-

meidung neuer Dauerarbeitslosigkeit in Zeiten raschen strukturellen Wandels. Dazu beizutragen haben alle Bereiche der Wirtschaftspolitik, ja, nicht nur der Wirtschaftspolitik. Wo Technikfeindlichkeit Produktions- und Beschäftigungsmöglichkeiten verbaut, kann die Wirtschaftspolitik allein nicht viel helfen. Die Lohnpolitik leistet ihren Beitrag zu kräftiger und langanhaltender Wachstumsdynamik, indem sie die Tariflöhne nicht an der Produktivität der besonders produktiven Arbeitsplätze orientiert, sondern an der – geringeren – Produktivität der Arbeitsplätze, die man für eine Erhöhung des Beschäftigungsstandes auch noch braucht.

(2) Soll in den kommenden Jahren ein möglichst großer Teil der unerträglich hohen Arbeitslosigkeit abgetragen werden, muß der jetzt in Gang gekommene wirtschaftliche Aufschwung wiederum ein möglichst langgezogener Aufschwung sein. Sehen wir einmal von den weltweiten konjunkturellen Rahmenbedingungen ab, auf die wir zwar Einfluß haben, aber keinen entscheidenden, dann ist nach aller Erfahrung die wichtigste Gefährdung für dieses Ziel darin zu sehen, daß die Lohnpolitik aus dem Tritt kommt.

(3) Deutschland ist ein Hochlohnland und soll es nach Möglichkeit auch bleiben. Leicht wird es aber nicht sein, auch nur den erreichten Stand der Reallöhne zu verteidigen. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit und des unerhört scharfen internationalen Wettbewerbs auf den meisten Märkten müssen die Unternehmen in den Stand versetzt werden, in so vielfältiger Weise wie irgend möglich ihre Chancen zu nutzen. Dies macht den

Rang des Themas Flexibilität aus. Deregulierung und Umregulierung sind in der staatlichen Politik der Programmpunkt, der mehr Flexibilität für die Unternehmen bringen soll. Die Lohnpolitik ist vermutlich noch stärker gefordert. Je mehr wir danach streben, das hohe Lohnniveau in Deutschland zu bewahren, um so wichtiger ist für die Unternehmen mehr Flexibilität. Wer keine Arbeitslosenprobleme hat, mag sich leicht tun zu

Deutschland ist ein
Hochlohnland und soll
es nach Möglichkeit
auch bleiben

sagen: Eine tarifvertragliche Regelung gilt für jedermann und unter allen Umständen und zu jeder Zeit; wer mit ihr nicht zu-

recht kommt, mag ausscheiden, ein anderer tritt an seine Stelle. In so komfortabler Lage befinden wir uns in Deutschland nicht (mehr). Wir können nicht auf Möglichkeiten an Produktion und Beschäftigung verzichten, die man nur bewahren oder erlangen kann, wenn die Unternehmen beim Produktionsablauf auf wechselnde Umstände flexibel und ohne hohe Zusatzkosten reagieren können oder wenn eine tarifvertragliche Regelung nicht ohne Einschränkung für jedermann, unter allen Umständen und jederzeit gleichermaßen gilt. Man kann dies – für viele Fälle – auch so zuspitzen: Entweder gibt es mehr Ausnahmen, oder die Regeln können nicht beibehalten werden.

(4) In Sachen Flexibilisierung geht es überdies nicht nur um das Problem Regel und Ausnahme oder um die Frage der sachgerechten Differenzierung einer Regelung nach Unternehmen, Arbeitnehmergruppen, Ort und Zeit. Es geht auch um das Problem der indirekten Korrektur von Regelungen, die als solche – de facto – nicht zur Disposition stehen, ihrer unerwünschten Nebenwirkungen wegen jedoch der ausgleichenden Korrektur an an-

derer Stelle des tarifvertraglichen Regelwerks bedürfen. Solche indirekten Korrekturen, auf die die Arbeitgeber drängen, können ernste Eingriffe in Besitzstände darstellen und sind entsprechend umstritten. Es geht um Möglichkeiten, Kostenprobleme der Unternehmen aufgrund bestimmter Regelungen – die immer zugleich Beschäftigungsprobleme der Arbeitnehmer sind – zu mildern, ohne daß die eigentliche Substanz der Regelungen, die hier indirekt korrigiert werden, aufgegeben wird.

(5) Einfache Arbeit ist in Hochlohnländern so teuer, daß sie international niemals originär wettbewerbsfähig sein kann, sondern immer nur komplementär zu qualifizierter Arbeit nachgefragt wird (von einfachen Dienstleistungen abgesehen). Kein Lohn, den wir sozial noch erträglich finden, kann hier für Marktausgleich sorgen. Er müßte vermutlich um zig Prozent unter den gegenwärtigen Löhnen für einfache Arbeit liegen. Dies ist ja auch der Hauptgrund dafür, daß wir in den sogenannten „sensiblen“ Bereichen mit dem Abbau des Protektionismus im internationalen Handel nicht vorankommen oder immer wieder Rückfälle in die Marktschließung erleben. Man kann das Problem nicht ernst genug nehmen – knapp die Hälfte der Langzeitarbeitslosen gehört zu den wenig Qualifizierten – und tut sich doch schwer, eine echte Remedur vorzuschlagen. Die Lohnpolitik allein kann sie nicht liefern. Aber sie kann das Problem mildern, wenn sie den Lohnfächer nach unten stärker aufspreizt, zumindest allen Nivellierungsdruck unterläßt. Das muß unter dem Flankenschutz geeigneter Neuregelungen im Bereich der Sozialpolitik geschehen.

(6) Die Wiedergewinnung eines hohen Beschäftigungsstandes erfordert

vermutlich auch tiefgreifende Änderungen im Sozialsystem, die schmerzhaft sind. Zumal wenn es sich als unmöglich erweisen sollte, das Niveau der realen Nettolöhne in Deutschland im internationalen Wettbewerb zu halten, kann man nicht an den Möglichkeiten vorbeigehen, die Ziele der sozialen Sicherung kostengünstiger zu erreichen oder die Selbstverantwortung des einzelnen zu erhöhen. Gleichmut hinsichtlich der Belastungswirkungen wenig kostenbewußter sozialer Regelungen ist dann noch weniger

Die Wiedergewinnung eines hohen Beschäftigungsstandes erfordert Änderungen im Sozialsystem

vertretbar als in der Vergangenheit. Auf der anderen Seite gilt aber selbstverständlich auch, daß es nicht in Betracht kommen kann, die unumgängliche Anpassung an die Einkommenserzielungsmöglichkeiten der Zukunft in der Weise vorzunehmen, daß der Grundsatz der Solidarität mit dem Schwächeren, der die Marktwirtschaft in Deutschland sozial abfedert, auf der Strecke bleibt. Es geht daher um die sehr schwierige Aufgabe, das, was um der Leistungsgerechtigkeit willen zu fordern ist, und das, was aus Gründen der Solidarität geboten erscheint, neu auszutarieren.

Wachstum, Konjunktur und Beschäftigung

6. Wirtschaftliches Wachstum ist nicht notwendigerweise mit einem hohen oder auch nur steigenden Beschäftigungsstand verbunden. Wirtschaftswachstum gibt es auch bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit. Erst wenn die

Produktionsausweitung (nachhaltig) über den Produktivitätsfortschritt hinausgeht, verhält es sich anders.

Nicht streitig ist, daß der Staat wichtige Möglichkeiten hat, die Bedingungen für rentable Produktion in der Volkswirtschaft zu verbessern und damit selbst bei den inzwischen sehr hohen Löhnen in Deutschland den Spielraum für lohnende Beschäftigung zu erweitern. Die richtigen Rahmenbedingungen, nicht zuletzt den Umweltschutz betreffend, die die Art der erzeugten Güter und die angewandten Produktionsverfahren wesentlich beeinflussen, seien mitgedacht. Man spricht von Wirtschaftspolitik als Angebotspolitik und bezeichnet so das Feld, auf dem auch der wichtigste Teil der beschäftigungspolitischen Verantwortung des Staates liegt. Angebotspolitik zielt direkt eigentlich in erster Linie auf die Nutzung neuer oder brachliegender Möglichkeiten der Wohlstandssteigerung und ist insofern Daueraufgabe der Wirtschaftspolitik. In Zeiten anhaltend hoher Arbeitslosigkeit ist ihr positiver Einfluß

Angebotspolitik ist Daueraufgabe der Wirtschaftspolitik

auf die Nachfrage nach Arbeitskräften aber doppelt dringlich.

Zum Bereich der Angebotspolitik gehört sehr vieles. Im einzelnen sollte man heute für besonders wichtig halten

- die Senkung der Steuerlast und die Reform des Steuersystems mit dem Ziel, das Wagnis des Investierens steuerlich weniger zu treffen,

- die Rationalisierung der Staatstätigkeit und die Privatisierung von allem, was Private besser, gleich gut oder nicht viel schlechter machen würden. "Nicht viel schlechter" – schon dies reichte aus, weil es erlaubte, die öffentlichen Abgaben zu senken; denn wegen ihrer anreizschädlichen Wirkungen verdrängen Steuern mehr an privat bestimmter Aktivität, als sie mittels der durch sie finanzierten Staatsausgaben an öffentlich bestimmter Aktivität ermöglichen,
- den Abbau unnötiger oder veralteter Regulierungen, die private Wirtschaftstätigkeit behindern,
- die Stimulierung innovativer Tätigkeiten,
- Hilfen bei der Qualifizierung und Umqualifizierung von Arbeitskräften.

7. Die wachstums- und beschäftigungspolitischen Aufgaben des Staates dürfen die Verantwortung der Lohnpolitik nicht verstellen. Ja, es wäre fatal, wenn die Lohnpolitik die durch staatliche Anstrengungen verbesserten Möglichkeiten einer Steigerung der Produktionsergebnisse voll umsetzt in eine Steigerung der Löhne, sich also allein ausrichtet an den Interessen derer, die schon und noch einen Arbeitsplatz haben. Die Löhne (einschließlich der Lohnzusatzkosten) sind der wichtigste Kostenfaktor in der Volkswirtschaft. Sie wirken maßgeblich in das Investitionskalkül der Unternehmen hinein; an ihnen entscheidet sich, wieviel Produktionsvolumen von den Kosten her im Inland rentabel und international wettbe-

werbsfähig ist, und in ihrer Höhe und Struktur bestimmen sie damit die Nachfrage nach Arbeitskräften. Welches das Lohnniveau und die Lohnstruktur sind, die zu mehr Beschäftigung führen, läßt sich im vorhinein nicht exakt angeben; herausgefunden werden kann dies nur am Markt, und in unserer auf der Tarifautonomie begründeten Arbeitsmarktordnung liegt es an den Tarifvertragsparteien, marktgerechte Löhne zu ermöglichen. Die Frage, was die Formel „Löhne müssen sich an der Produktivität auf den – zusätzlichen – Arbeitsplätzen orientieren, die man für einen hohen Beschäftigungsstand noch braucht“ für die Tarifvertragsparteien konkret bedeutet, ist freilich nicht einfach eine Rechenaufgabe, jedenfalls nicht in Zeiten der Dauerarbeitslosigkeit. Früher, als die Arbeitslosigkeit lange Zeit sehr gering war – bis in die 70er Jahre hinein –, konnte man sagen: Lohnsteigerungen, die sich am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt orientieren (unter Berücksichtigung von Preissteigerungen, soweit sie kurzfristig für unvermeidlich zu halten sind, sowie von Änderungen der Kapitalkosten je Produkteinheit und von Änderungen im realen Austauschverhältnis mit dem Ausland), sind im allgemeinen beschäftigungsgerecht (und stabilitätskonform). Heute muß die Lohnpolitik Spielraum geben für eine Erhöhung des Beschäftigungsstandes. Minderlohnsteigerungen gewähren diesen Spielraum, sei es, weil sie Preissenkungen erlauben und man bei niedrigeren Preisen im internationalen Wettbewerb mehr verkaufen kann, sei es, weil mehr Produktion und Beschäftigung überproportional mehr Aufwand bedeuten, was nach einem Ausgleich bei den

Löhnen verlangt, sei es, weil die Produktion bestimmter Güter überhaupt nur lohnt, wenn die Löhne hinter dem zurückbleiben, was der alten Produktivitätsformel entspricht. Wieviel von solchem Spielraum zugestanden werden muß, ist nicht rechnerisch zu bestimmen; es richtet sich danach, wie konsequent man auf mehr Beschäftigung aus ist. Überdies: Wieviel von dem, was man bei den Nominallöhnen zugesteht, zu einem Minus bei den Reallöhnen wird, hat die Lohnpolitik gar nicht einmal in der Hand; es entscheidet sich an den Märkten (bei gegebener Geldpolitik). Mutige lohnpolitische Zurückhaltung wird also nicht nur durch mehr Beschäftigung belohnt, sondern durch eine Kombination von mehr Beschäftigung und weniger Preissteigerung.

8. Eingedenk des zuvor Dargelegten, könnten vielleicht folgende Ratschläge als vernünftig akzeptiert werden. Nur als Einstieg gibt den Tarifvertragsparteien der gesamtwirtschaftliche Produktivitätsfortschritt Orientierung. Es sind sodann drei wesentliche Gesichtspunkte zu beachten:

Erstens und vor allem: Die Lohnpolitik muß am (mittelfristigen) Produktivitätsfortschritt bei steigender Beschäftigung ausgerichtet werden (er liegt in der Größenordnung von höchstens 2 Prozent je Jahr), nicht etwa an der aktuell zu beobachtenden Produktivitätszunahme (3 1/2 Prozent in den Jahren 1994 und 1995). Eine konsequent auf mehr Beschäftigung zielende Lohnpolitik würde noch dahinter bleiben und so Spielraum geben für eine Senkung der Ausführpreise im Verhältnis zu den Einfuhrpreisen. Als Folge des kräftigen Personalabbaus und der forcierten Rationalisierungsinvestitionen in der jüngsten Rezession ist der gemessene Produktivitätsanstieg ökonomisch überzeichnet. Wer-

Staatliche Wachstums- und Beschäftigungspolitik dürfen die Verantwortung der Lohnpolitik nicht verstellen

den die Tariflohnhebungen dennoch daran orientiert, entschärfen sich die bedrückenden Arbeitsmarktprobleme nicht (von einer konjunkturellen Entlastung einmal abgesehen). Nutznießer sind allein jene Arbeitnehmer, die (noch) einen Arbeitsplatz haben, die Arbeitssuchenden hingegen bleiben draußen.

Zweitens: Bei Tarifabschlüssen muß die Entwicklung der gesamten Arbeitskosten bedacht werden. Die (tariflich, betrieblich und gesetzlich bedingten) Lohnzusatzkosten müssen von den Unternehmen ebenso auf den Absatzmärkten für ihre Produkte erwirtschaftet werden wie der zu zahlende Lohn. Daher engen sie den Spielraum für Tariflohnhebungen ein. Wird der Produktivitätsfortschritt durch Tariflohnhebungen absorbiert, müssen die Lohnzusatzkosten entsprechend zurückgeführt werden; gibt es hier Grenzen, so bleibt entsprechend weniger übrig für den Lohn. Setzt sich die Tarifpolitik über diese Zusammenhänge hinweg, so kommt es entweder infolge von Kostenüberwälzungen zu zusätzlichen Preissteigerungen, oder es werden die Unternehmen bei unzureichenden Überwälzungsmöglichkeiten einer Gewinnkompression ausgesetzt, die die Investitionsbereitschaft schwächt; Arbeitskräfte müssen entlassen werden, neue werden nicht eingestellt.

Drittens: Preissteigerungen, die sich als Folge einer Erhöhung öffentlicher Abgaben beziehungsweise eines Abbaus von Subventionen ergeben, dürfen nicht zum Anlaß werden, dafür einen Ausgleich im Lohn zu verlangen. Anreize zum Verteilungskampf, die in erhöhten öffentlichen Abgaben liegen, sollte der Staat zwar unterlassen (niedrigere Abgaben sind derzeit dringend erwünscht), aber wenn der Gesetzgeber erhöhte Abgaben einmal

beschlossen hat, kann kein Segen darin liegen, daß die Arbeitnehmer ihre kollektive Verhandlungsmacht am Arbeitsmarkt nutzen, sich von den auf sie entfallenden Lasten freizustellen. Sie mögen sich als Wähler an der Wahlurne wehren, nicht aber im Rahmen der Tarifautonomie. Dafür ist die Tarifautonomie nicht gedacht.

Besteht über die allgemeine Orientierung Klarheit, muß eine ausreichende Differenzierung der Löhne nach Branchen und Regionen sowie gemäß den Qualifikationsanforderungen auf den einzelnen Arbeitsplätzen hinzukommen. Welche Lohnstruktur mit dem Ziel vereinbar ist, wieder zu einem hohen Beschäftigungsstand zu gelangen, muß in den Tarifverhandlungen immer wieder aufs neue im Licht der tatsächlichen und, soweit möglich, vorhersehbaren Arbeitsmarktentwicklung ausgelotet werden. In prosperierenden Branchen und Regionen sind höhere Lohnsteigerungen beschäftigungspolitisch vertretbarer als in strukturschwachen Bereichen; für Arbeitskräfte, die besonders stark nachgefragt werden, können die Abschlüsse höher liegen als bei ungelerten Arbeitskräften, deren Arbeitsplätze besonders von Rationalisierungsprozessen betroffen und vom Importwettbewerb aus Niedriglohnländern bedroht sind, höher auch als bei Arbeitskräften, die beruflich und räumlich wenig mobil sind.

9. Lohnpolitische Zurückhaltung wird über mehrere Jahre hinweg gebraucht, in Westdeutschland

ebenso wie in Ostdeutschland. Das

Ziel ist, daß möglichst viele Unternehmen etwas Neues wagen, durch Produktinnovationen ihre Position im scharfen internationalen Wettbewerb stärken und ausbauen, im Vorgriff auf künftige Nachfrage nachhaltig investieren. Nur kräftiges Investieren erzeugt wirtschaftliche Dynamik, und nur bei hoher Wachstumsdynamik verbessern sich auf Dauer die Beschäftigungsmöglichkeiten in der Breite, so daß auch jene Menschen, die es wegen unzureichender beruflicher Qualifikation oder aus anderen Gründen besonders schwer am Arbeitsmarkt haben, wieder eine Chance bekommen.

Damit aber die beschäftigungspolitisch erwünschte Investitionsdynamik in Gang kommt, müssen bei den Unternehmen jene Anreize gestärkt werden, derer es bedarf, um die entsprechenden Risiken zu tragen. Diese Anreize kommen von den Gewinnerwartungen auf längere Sicht, und die Gewinnerwartungen sind um so günstiger, je verlässlicher die Tarifvertragsparteien den Weg der lohnpolitischen Zurückhaltung einschlagen und einhalten. Damit die Rechnung aufgeht, muß die Geldpolitik stabilitätsorientiert bleiben, was bei Lohnzurückhaltung leichter fällt, und muß die Finanzpolitik auf allen Ebenen die Haushaltskonsolidierung konsequent fortsetzen, wofür gerade die Entlastung bei den Personalausgaben von großer Hilfe ist.

Lohnpolitische Zurückhaltung wird über mehrere Jahre hinweg gebraucht, in Westdeutschland ebenso wie in Ostdeutschland

Vor den Implikationen einer zurückhaltenden Lohnpolitik darf man nicht zurückschrecken

10. Man darf vor den Implikationen einer zurückhaltenden Lohnpolitik nicht zurückschrecken.

Folgt man einer solchen Grundlinie

konsequent, so werden viele Unternehmen ihre Erwartungen erfüllt sehen. Sie werden gute, ja sehr gute Gewinne machen. Und das ist auch nötig. Noch mehr als von erwarteten Gewinnen werden die Unternehmen von tatsächlichen Gewinnen stimuliert, vor allem wo es darum geht, neue Produktionschancen anzupacken und die dabei unvermeidlichen Wagnisse einzugehen. Sie können sich das Risiko eines Mißerfolgs eher leisten, und sie sind weniger auf das Zutrauen von Kreditgebern angewiesen. Wenn man wirklich eine Offensive für mehr Beschäftigung will, dann darf man sich vor diesem vulgären Sachverhalt nicht ängstigen. Wenn es Mode bleibt, daß Unternehmer meinen, ihre Tüchtigkeit fast nur noch beweisen zu können, indem sie Arbeitskräfte einsparen, dann wird es beim Abbau der Arbeitslosigkeit

keine ausreichenden Fortschritte geben. Daß gute Gewinne noch keine hinreichende Bedingung dafür sind, in neue Produkte oder

eine Produktionsausweitung zu investieren, trifft im Einzelfall zu. Aber im allgemeinen und also in hinreichend vielen Fällen ist auf diesen Zusammenhang Verlaß. Sich zurückzuhalten, wenn in vielen Unternehmen die Gewinne kräftig steigen, die Löhne aber nur wenig, fällt gewiß nicht leicht. Trotzdem ist es nötig. Wer ständig und zu Recht von mehr Beschäftigung als dem Wichtigsten redet, aber dann doch immer wieder zuallererst an die Verteilung denkt, ist auf dem falschen Gleis. Dafür, daß auch bei den Gewinnen die Bäume nicht in den Himmel wachsen, ist der Wettbewerb zuständig, nicht die Lohnpolitik. Und so wie die Dinge liegen, kann man auf einen ausreichend intensiven Wettbe-

werb auch durchaus vertrauen. Jedenfalls im allgemeinen. Und wo dies nicht der Fall ist, da hat man sich die Remedurebenfalls nicht von der Lohnpolitik zu versprechen.

Im übrigen: Wenn in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die Gewinnquote steigt, so ist das noch lange kein Skandal. Dafür kann es viele gute Gründe geben. Als es sich in den achtziger Jahren so verhielt, hat das niemandem wehgetan, aber es hat all denen geholfen, die auf drei Millionen neugeschaffenen Arbeitsplätzen Beschäftigung fanden. Der Preis war nicht zu hoch.

Freilich, nach dem Gesetz, nach dem sie angetreten sind, halten die Gewerkschaften sich für verpflichtet, zu nehmen, was sie bekommen können.

Das aber ist zu viel, sobald der konjunkturelle Aufschwung Kraft gewinnt und bei den Unternehmen angesichts einer guten Auftragslage das

Interesse, einen Streik zu vermeiden oder schnell zu beenden, dominant wird gegenüber dem Interesse an einem Tarifvertrag, der nicht nur kurzfristig, sondern auch langfristig vertretbar erscheint. Angesichts der schlechten Erfahrungen mit der Lohnpolitik in Hochkonjunkturphasen (und meist auch noch unmittelbar danach) mag es unnütz erscheinen, immer wieder neu für die Einsicht zu werben, daß solch kurzfristiges Denken wider das langfristige Interesse beider Parteien ist. Doch solange die Tarifvertragsparteien Träger wirtschaftlicher Macht sind – und damit Träger gesamtwirtschaftlicher Verantwortung –, muß man es ständig wiederholen: Lohnpolitische Zurückhaltung, das

heißt die Orientierung von Lohnsteigerungen an dem, was die Unternehmen auf neuen Arbeitsplätzen dauerhaft an Einkommen erwirtschaften, ist selbst in einem kraftvollen konjunkturellen Aufschwung geboten. Sie ist auch vernünftig in dem ganz einfachen Sinne, daß sie in Übereinstimmung ist mit dem wohlverstandenen Interesse beider Seiten (die Arbeitslosen eingeschlossen). Lohnsteigerungen, die darüber hinausgehen, mindern die sich lohnende Menge an Produktion und Beschäftigung – entweder direkt oder auf dem Umweg über eine Konfrontation mit der Geldpolitik. Es ist eine unumstößliche Tatsache, daß die Menge an Geld, die eine stabilitätsbewußte Notenbank bereitstellen darf, nicht ausreichen kann, zugleich eine fortdauernde Produktionsausweitung, die erwünscht ist, und eine Erhöhung des Preisniveaus, die einer Erhöhung der Lohnkosten je Produkteinheit folgt, zu finanzieren. Via Zinssteigerungen wird der Weg in die nächste Rezession beschritten. Statt für mehr Produktion und Beschäftigung wird Geld für die Finanzierung von Preissteigerungen absorbiert.

So wichtig eine lang andauernde wirtschaftliche Aufwärtsbewegung für eine Entlastung in allen Bereichen des Arbeitsmarktes ist und so sehr dies gemeinsame Einsicht aller Beteiligten sein mag, so wenig darf man doch darauf vertrauen, daß das allseits Gewünschte ohne eine zugleich institutionelle Fortentwicklung bei den Arbeitsbedingungen – sei es auch unterhalb der Ebene der Gesetzgebung – hinreichend wahrscheinlich ist.

Mehr Flexibilität im Tarifvertrag

11. Mehr Flexibilität für die Unternehmen bedeutet, sie durch eine offenere Gestaltung der tarifvertraglichen

**Der Wettbewerb und nicht
die Lohnpolitik ist dafür
zuständig, daß bei den
Gewinnen die Bäume nicht
in den Himmel wachsen**

Bestimmungen hinsichtlich der betriebsindividuellen Arbeitszeit und sonstigen Arbeitsbedingungen in Stand zu setzen, auf Veränderungen der Marktverhältnisse unmittelbar und angemessen zu reagieren. Das Wachstum der Wirtschaft geht mit einem stetigen Strukturwandel einher, der die wirtschaftliche Lage von Unternehmen und ihren Belegschaften je nach Branchenzugehörigkeit und Region unterschiedlich verändert. Nur durch Flexibilität können oftmals Arbeitsplätze erhalten und geschaffen werden. Wie in der Produkt- und Preispolitik auf den Absatzmärkten sollte auch in der betrieblichen Entlohnung ein hohes Maß an Flexibilität möglich sein. Ein entscheidender Fortschritt wäre es bereits, wenn die Tarifvertragsparteien die im Durchschnitt mögliche Lohnsteigerung im Tarifvertrag nicht zwingend vorschreiben, sondern es den Unternehmen überließen, für das wettbewerbsangemessene Maß an Lohn-differenzierung zu sorgen. Es gilt um-zudenken. Die neue Leitvorstellung für die Tarifvertragspolitik muß lau-ten: größere Betriebsnähe bei der Ent-lohnung und bei der Gestaltung der Arbeitszeiten. Die traditionellen Pil-otabschlüsse und branchenweiten Flä-chenarbeitsverträge werden den Anfor-derungen des beschleunigten Struk-turwandels nicht mehr gerecht.

12. Unternehmensleitungen und Be-legschaften haben dies schon erkannt, und so kommt es immer häufiger zu betriebsindividuellen Vereinbarungen an den Tarifvertragsparteien vorbei, teils auch von ihnen mitgetragen. Al-lerdings steht dabei stets die Siche-rung bereits akut bedrohter Arbeits-plätze im Vordergrund. Soweit darf es und muß es aber nicht kommen, wenn sich die Tarifvertragsparteien dazu verstehen, eine größere Betriebsnähe

bei der Entlohnung und bei der Ar-beitszeit zum neuen Leitbild ihrer Tar-ifvertragspolitik zu machen. Für die konkrete Gestaltung gibt es verschie-dene Möglichkeiten.

13. So kann in Tarifverträgen der bis-her übliche einheitliche Lohn durch einen Korridor ersetzt werden, inner-halb dessen Unternehmensleitungen

Leitvorstellung für die Tarifvertragspolitik: größere Betriebsnähe bei der Entlohnung und bei der Gestaltung der Arbeitszeiten.

und Betriebsräte je nach der wirtschaft-lichen Lage ihres Unternehmens den angemessenen Lohn vereinbaren. Wo Spielraum für übertarifliche Entlohnung besteht, kann dieser natürlich genutzt werden. Kommt es anderer-seits innerhalb einer vorbestimmter Frist zu keiner Einigung, so gilt der mittlere Tariflohn.

Eine alternative Option zur Flexibili-sierung von Tarifverträgen besteht darin, die vereinbarte Tarifierhebung in den Betrieben nach den dort von Unternehmensleitung und Betriebs-rat für vorteilhaft gehaltenen Merk-malen zu differenzieren. Zu denken ist an eine Teilverrechnung von Lohn-erhöhungen mit betrieblichen Maß-nahmen zur Qualifizierung von Ar-beitskräften, an eine Gewährung von mehr Freizeit ohne Lohnausgleich oder an eine Kombination von niedri-gerem Barlohn mit ertragsabhängi-gen Lohnbestandteilen. Auch hier gilt das Prinzip der Freiwilligkeit und der Gültigkeit der allgemeinen Tarifier-hebung, falls die Betriebsparteien sich über alternative Entlohnungsformen nicht zu einigen vermögen.

Auch an tarifvertragliche Öffnungs-klauseln ist zu denken. Unternehmen, die in wirtschaftlichen Schwierigkei-

ten stecken, sollten generell die Mög-lichkeit haben, vorübergehend von tar-iflichen Vereinbarungen über Löhne und Zuwendungen nach unten abzu-weichen, um auf diese Weise eine notwendige Kostenentlastung zu er-reichen. Ein andernfalls drohender Personalabbau könnte so vermieden werden.

14. Mehr Flexibilität muß sich auch in Form be-triebsindividueller Ar-beitszeiten durchsetzen, um unangemessene Ko-stenbelastungen zu ver-

meiden. Für die Leistungskraft der Unternehmen ist von entscheidender Bedeutung, über eine möglichst gro-ße Dispositionsfreiheit beim Einsatz der Arbeitnehmer zu verfügen, um bei Engpaßsituationen ebenso wie in Pha-sen einer Absatzschwäche elastisch reagieren zu können. Längere Ma-schinenlaufzeiten wie auch eine flexi-blere Nutzung der betrieblichen An-lagen im Zeitablauf ermöglichen Ko-stensenkungen, stärken die Wettbe-werbsfähigkeit der Unternehmen und schaffen damit die unabdingbare Vor-aussetzung für mehr Beschäftigung.

Es bedarf einer erheblich größeren Flexibilität bei der Festlegung von Wochen- und Jahresarbeitszeiten. Die langjährige Politik der Tarifpartner einer ständigen Verkürzung der Wo-chenarbeitszeit hat dazu geführt, daß viele Unternehmen heute mehr als früher auf teure Überstundenarbeit angewiesen sind. Dieser Verteue-rungseffekt wird abgeschwächt, wenn Vereinbarungen über variable Wo-chenarbeitszeiten getroffen werden. Ein vorübergehender Bedarf an Mehr-arbeit kann dann durch normalbezahl-te Arbeitsstunden erledigt werden. Es geht aber nicht nur um Flexibilität bei der Wochenarbeitszeit. Auch die Jah-resarbeitszeit sollte durch Betriebs-

vereinbarung in Grenzen veränderbar sein. So wurde im Volkswagenwerk die Jahresarbeitszeit – der Idee nach vorübergehend – gravierend verkürzt, weil eine ungünstige Absatzlage ein vorläufig geringeres Arbeitsvolumen erforderte. Diese Lösung war für das Unternehmen günstiger als die im Haustarifvertrag vorgesehene teure Kurzarbeiterregelung; von dem Risiko einer sozialplanbegleiteten Massenentlassung von Mitarbeitern ganz zu schweigen. Die neue Lösung war zugleich vorteilhaft aus der Sicht der Belegschaft, obwohl die Arbeitszeitverkürzung nicht mit vollem Lohnausgleich verbunden wurde. Der un-guten Tendenz, daß die Löhne zu Fixkosten werden, wurde damit entgegengewirkt. Einzelheiten der Arbeitszeitregelung brauchen nicht von den Tarifvertragsparteien vorbestimmt zu werden, sondern bedürfen der Aushandlung vor Ort, denn es kommt darauf an, daß die Arbeitszeiten der jeweiligen spezifischen betrieblichen Situation der Unternehmen angepaßt werden.

15. In der Tarifpolitik muß die Vernachlässigung der Interessen derer, die keinen Arbeitsplatz haben, aufhören. Viele sprechen vom Recht der Menschen auf Arbeit. Sie übersehen dabei meist, daß in einer freiheitlichen Gesellschaft zum Recht auf Arbeit zuallererst gehören müßte, daß der einzelne die Möglichkeit hat, einen Arbeitsvertrag abzuschließen zu Bedingungen, die er selbst für ausreichend gut hält.

Man könnte sich vorstellen, daß der Gesetzgeber zum Schutze der Arbeitslosen diesen nicht nur formell – wie schon gegenwärtig –, sondern materiell die Möglichkeit verschafft, zeitlich begrenzt einen Arbeitslohn auszuhandeln, der unter dem Tariflohn liegt. Die Tarifpartner, die dies nicht

wollen, haben allen Anlaß, zur Vermeidung einer gesetzlichen Regelung das sogenannte Günstigkeitsprinzip freiwillig aufzulockern und das Mittel des Einstiegstarifs konsequent zu nutzen.

Das Günstigkeitsprinzip bestimmt, daß im Einzel-Arbeitsvertrag von tariflichen Regelungen nur abgewichen

werden darf, wenn der Vertrag hinsichtlich Lohn und Arbeitszeit (genauer: in der Summe seiner Elemente) objektiv günstiger ist. Das Prinzip wirkt für Arbeitslose nicht begünstigend, sondern benachteiligend. Dies gilt vor allem für Berufsanfänger und Langzeitarbeitslose, denn diese Personen können bei der Einstellung zunächst nicht ebenso produktiv sein wie der vorhandene Belegschafts-stamm. Sie bedürfen der Einarbeitung beziehungsweise der Wiedereinarbeitung. Es wäre für sie chancenvergrößernd, wenn sich das anfängliche Produktivitätsdefizit in der anfänglichen Entlohnung widerspiegeln würde. Ökonomisch gesehen würde es sich in einem solchen Fall nicht um eine Lohnunterbietung handeln. Würde dieser Weg von vielen Arbeitslosen beschritten, so wäre dies ein Gewinn per se.

Die in der chemischen Industrie und der westdeutschen Papierindustrie neuerdings vereinbarten Einstiegstarife sollten Vorbild werden für sämtliche Industriezweige und den öffentlichen Dienst. Allerdings werden sie wenig bewirken, wenn sie nur um 5 bis 10 Prozent unter den Tariflöhnen liegen. Ein Abschlag von bis zu 25 Prozent erscheint als nicht zu hoch, wenn es darum gehen soll, ein nennenswertes Abschmelzen der Dauerarbeitslosigkeit zu erreichen. Zu den-

ken ist auch an eine größere Differenzierung der Einstiegstarife nach Branchen, Regionen und Berufssparten.

Auf das Problem der unzureichenden Produktivität von Arbeitsuchenden antwortet der Staat mit der Gewährung von Einarbeitungszuschüssen. Bei wirklichen Problemfällen, in denen schwervermittelbaren Arbeitslosen geholfen werden soll, ist das unvermeidbar. Aber: Ordnungspolitisch ist es nicht der richtige Weg, generell Einarbeitungszuschüsse vorzusehen. In der Marktwirtschaft kann es nicht Aufgabe des Staates sein, lohnpolitische Fehlentwicklungen zu Lasten des Steuerzahlers zu korrigieren, und schon gar nicht sollte er Fehlanreize für das Verhalten der Tarifpartner schaffen. Außerdem kommt es zu Wettbewerbsverzerrungen auf dem regulären Arbeitsmarkt. Mit Mitnahmeeffekten in erheblichem Maße muß ebenfalls gerechnet werden, und dies wäre fiskalisch sehr teuer.

16. Positiv auswirken werden sich die neuerliche Verlängerung der Möglichkeit zur Befristung von Arbeitsverträgen und die Liberalisierung der Zeitarbeit. Mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 wird den kommerziellen Zeitarbeitsfirmen das vorübergehende Verleihen von Arbeitskräften aller Art erlaubt. Diese Firmen ermöglichen den Unternehmen ein flexibleres Produzieren und ersparen ihnen die Kosten der Suche, des Einstellens und der Entlassung. Zugleich übernehmen sie für die Arbeitslosen das Finden von Arbeitsmöglichkeiten und eröffnen ihnen die Chance, daß sie bei Bewährung im entleihenden Betrieb eine Daueranstellung erhalten.

In der Tarifpolitik muß die Vernachlässigung derjenigen, die keinen Arbeitsplatz haben, aufhören

17. Als ein für die Verringerung von Langzeitarbeitslosigkeit besonders geeignetes Vermittlungsmodell gilt neuerdings die nach niederländischem Vorbild in Nordrhein-Westfalen gegründete START-Zeitarbeit, die 1996 auch in anderen Bundesländern eingeführt werden soll. Es handelt sich um eine gemeinnützige Gesellschaft, die Arbeitslose gegen betriebsübliche Entlohnung ausleiht. Im Unterschied zu kommerzieller Zeitarbeit werden die Arbeitslosen von START fest eingestellt, und verleihsfreie Zeiten sollen zu interner Qualifizierung genutzt werden. Interne Qualifizierung zusätzlich zur Qualifizierung in den entleihenden Unternehmen ist ein Vorzug. Dazu wäre es aber nicht erforderlich, daß START die Arbeitslosen fest einstellt. Aus der Festeinstellung folgt ein hoher Bedarf an öffentlicher Subventionierung (Bund 50 Millionen DM, Nordrhein-Westfalen 30 Millionen DM). Damit wird die Zahl an förderbaren Arbeitslosen von vornherein unnötig eingengt. Vor allem muß auch damit gerechnet werden, daß START aus diesem Grund im Laufe der Zeit von einer Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaft zu einer öffentlichen Beschäftigungsgesellschaft degeneriert, die sehr teuer ist, aber zur Verringerung der Arbeitslosigkeit von Problemgruppen wenig beiträgt.

Flankenschutz durch ein effizienteres Sozialsystem

18. Für die Lohn- und Beschäftigungspolitik hat die Sorge für mehr Effizienz im Sozialsystem und für eine erhöhte Selbstverantwortung des einzelnen eine dreifache Funktion:

- Sie soll die Lohnzusatzkosten eindämmen, namentlich einer weiteren Steigerung derselben entgegenwirken, damit zugleich die Lohn-

politik entlasten, sie von Verteilungskämpfen abhalten, zu denen erhöhte Sozialabgaben Anlaß geben.

- Sie soll Störungen der Steuerungs- und Anreizfunktion der Löhne abbauen, auch den einzelnen dazu drängen, Möglichkeiten der Selbsthilfe vollständiger wahrzunehmen.
- Sie soll Mittel freisetzen, die gebraucht werden, wenn man mit mehr Erfolg als bisher Menschen, die zu den Problemgruppen des Arbeitsmarktes zählen, auf den Weg in ein ordentliches Beschäftigungsverhältnis bringen will.

19. Der „zweite Lohn“ (gesetzliche, tarifvertragliche und freiwillige Lohnzusatzkosten) ist in den beiden letzten Jahrzehnten weit schneller gestiegen als der Tariflohn; er hat in der gewerblichen Wirtschaft inzwischen den Tariflohn nahezu erreicht. Die von den Unternehmen zu tragenden Anteile an den Beiträgen zur Sozialversicherung und die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall haben zur hohen Dynamik der Lohnzusatzkosten maßgeblich beigetragen. Die Nettolöhne stagnieren seit einiger Zeit. Die Sozialhilfe und die Schwarzarbeit werden infolgedessen immer reizvoller.

20. Diese Entwicklung ist keineswegs unumkehrbar. Dazu müßte erstens auf eine Erweiterung der sozialpolitischen Leistungskataloge nach Möglichkeit verzichtet werden. Zweitens wäre zu prüfen, wie die Beitragsbelastung durch Straffung der Leistungskataloge gesenkt werden könnte. Drittens müßte weit stärker als bisher gegen kostentreibende falsche Anreize vorgegangen werden. Unsolidarisches

Verhalten, nämlich die beitragssteigernde Ausbeutung der Sozialkassen zu Lasten der Mitversicherten, breitet sich aus. Jede andere Versicherung sieht sorgfältig darauf, daß die Solidarkasse aller Versicherten nicht durch vermeidbare Schadenfälle belastet und nicht zur persönlichen Bereicherung mißbraucht wird. Alle Maßnahmen, die unsoziales Verhalten einzelner unattraktiv machen, werden ausgerechnet im Falle der Sozialversicherung von vielen Politikern als „Einschnitt in das soziale Netz“ empört abgelehnt.

21. Wesentliche Einsparungen bei den Lohnzusatzkosten wären möglich, wenn die Selbstverantwortung der Versicherten gestärkt würde. Das gilt besonders für die gesetzliche Krankenkasse. Die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall könnte durch eine Ver-

Der „zweite Lohn“ ist weit schneller gestiegen als der Tariflohn

sicherungslösung wesentlich verbilligt werden. Sollen möglichst alle Bürger in möglichst vielen Lebenslagen

möglichst umfassend versorgt werden, wie es die staatliche Sozialpolitik derzeit noch tut, dann wird über die hohen Lohnzusatzkosten das Beschäftigungsproblem noch verschärft. Mehr als bisher muß dem Subsidiaritätsgrundsatz Geltung verschafft werden, wonach solidarische Hilfe erst dann einsetzt, wenn Selbsthilfe nicht möglich ist.

22. Die steigende Dauerarbeitslosigkeit im Bereich einfacher Arbeit hat die Frage des Abstands zwischen der Sozialhilfe und den Nettoarbeitslöhnen für die unteren Lohngruppen in den Blickpunkt der Diskussion gerückt. Von 1984 bis 1994 sind die Sozialhilfesätze weit schneller als die Nettolöhne der Wenigverdienenden gestiegen.

Das Föderale Konsolidierungsprogramm von 1993 hat festgelegt, daß bei Haushaltsgemeinschaften mit bis zu fünf Personen die Regelsätze der Sozialhilfe – zusammen mit den Durchschnittsbeträgen für die Kosten der Unterkunft und Heizung – unter den durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelten unterer Lohngruppen (zuzüglich Kindergeld und Wohngeld) bleiben müssen. Ein wesentlicher Anreiz zur Arbeitsaufnahme ist jedoch in vielen Fällen nicht erreicht worden. Offenbar ist der Abstand nicht hinreichend.

23. Für Sozialhilfebezieher fehlen derzeit weitgehend die Anreize, durch legales Arbeiten etwas hinzuverdienen und damit den Kontakt mit dem Arbeitsleben und dem Beruf nicht zu verlieren. Der Gesetzgeber hat für zusätzliche Verdienste einen gleitenden Abzugsbetrag festgelegt. Bei einem monatlichen Nettozusatzverdienst von 600,- DM bleiben einem Sozialhilfebezieher nur 201,- DM, 399,- DM werden auf die Sozialhilfe angerechnet (Grenzbelastung rund 66 Prozent). Ab 1.000,- DM Zuverdienst erreicht die Grenzbelastung 100 Prozent. Dem Sozialhilfebezieher verbleiben bei Zuverdiensten höher als 1.000,- DM maximal 260,- DM. Auch wenn zu beachten ist, daß Sozialhilfebezieher, einschließlich des verbleibenden Zuverdienstes, nicht besser gestellt werden dürfen als Arbeitende, sollte eine Erhöhung der Zuverdienstgrenzen erwogen werden. Für die Bezieher von Arbeitslosenhilfe sollten vergleichbare Regelungen vorgesehen werden.

24. Die Arbeitsmarktlage verlangt nach einer steigenden Zahl an Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich für die große Anzahl beruflich schlecht qualifizierter Arbeitsloser. Ob solche Niedriglöhne den derzeitigen durch

die Sozialhilfe garantierten Mindestlebensbedarf übersteigen, ist zweifelhaft.

Der Anreiz zum Arbeiten ließe sich vergrößern, wenn durch die Entlastung der Sozialversicherung von versicherungsfremden Leistungen und wirksamen Anreizen für eine verantwortungsvolle Inanspruchnahme der Solidarmittel die Beitragsbelastung vermindert würde, was den Nettolohn steigerte. Für 1996 ist zudem schon eine Senkung der Lohnsteuerbelastung für Wenigverdienende beschlossen. Dadurch wird ebenfalls der Abstand

zwischen (niedrigen) Nettolöhnen und der Sozialhilfe (die gerade für große Haushalte oft attraktiver als reguläre Arbeit ist) vergrößert. Auf der anderen Seite wäre daran zu denken, arbeitsfähigen Sozialhilfebezieher, die eine zumutbare Arbeit ablehnen, die Sozialhilfe zu kürzen. Zudem sollten die Gemeinden die mit dem Sozialhilfebezug ohnehin verknüpfte Möglichkeit, Junge und Arbeitsfähige für gemeinnützige Arbeit einzusetzen, künftig auf breiter Front nutzen.

25. Eine bessere berufliche Qualifikation der Arbeitsuchenden ist ein Schlüsselproblem der Beschäftigungspolitik. Niedrige, in der Nähe der Sozialhilfe liegende Löhne können nur dann ohne neuerliche Arbeitsplatzverluste nachhaltig heraufgesetzt werden, wenn noch mehr als bisher in die Ausbildung alter und neuer Mitarbeiter investiert wird. In einer dynamischen Wirtschaft unternehmen die Betriebe große Anstrengungen in dieser Richtung. Zu Recht steht aber die Qualifizierung oder Umqualifizierung von Arbeitslosen auch bei der Arbeitsmarktpolitik des Staates im Zen-

Eine bessere berufliche Qualifikation der Arbeitsuchenden ist ein Schlüsselproblem der Beschäftigungspolitik

trum. Strategisch gesprochen geht es um die Verminderung der – zu großen – Menge an Arbeitskräften, die wegen zu geringer oder falscher Qualifikation nur für einfache Tätigkeiten in Betracht kommen und deshalb schlechte Beschäftigungschancen haben, sowie um eine Vermehrung der Menge der höher Qualifizierten, die für sich selbst gute Beschäftigungschancen haben und zugleich die Voraussetzung dafür bilden, daß als deren Helfer von den – verbleibenden – Min-

derqualifizierten mehr als bisher eine Beschäftigung erhalten können. Dieser doppelte Ertrag erfolgreicher Qualifizierungsanstrengungen muß man immer im Blick haben.

Fehlvorstellungen

26. Nicht genug herausgefordert, ja sogar behindert wird eine konsequent auf höhere Beschäftigung ausgerichtete Wirtschaftspolitik und Lohnpolitik durch ein öffentliches Bewußtsein, auf das Ignoranz mehr Einfluß hat als Einsicht in die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge:

- Das Wachstumsziel ist erfolgreich diffamiert worden, auch von denen, die intelligent genug sein sollten zu erkennen, daß, wenn mehr Menschen arbeiten, mehr produziert wird – ebenso wenn die Menschen sich erfolgreich anstrengen, es besser zu machen als bisher –, und daß die Frage unerwünschter Nebenwirkungen von Produktion und Konsum keine Frage des Wieviel, sondern eine Frage des Wie und des Was ist.
- Ein Mißbrauch des Machtprivilegs der autonomen Gruppen am Ar-

beitsmarkt für schlimme Fehler in der Lohnpolitik wird immer wieder auch dadurch erleichtert, daß die Öffentlichkeit, wenn es um die Begründung hoher Lohnforderungen geht, nicht einmal so einfältige Argumente mit Verachtung straft wie das, man müßte – nach Münchhausenart – die Löhne kräftig erhöhen, damit für mehr Kaufkraft gesorgt sei. Wenn diese Münchhausenmethode richtig wäre, dann könnte man die Beschäftigung leicht verdoppeln, wenn man nur die Löhne vervielfachte. Es werden also Lohngeschenke verlangt, damit die Beschenkten dem Schenker mehr Güter abkaufen können. Ebenso gut könnte man verlangen, die Unternehmen sollten die Güter gleich verschenken, damit sie Anlaß haben, mehr davon zu produzieren und dafür mehr Arbeitskräfte einzustellen. Blindheit für die eigentlich allgemein bekannte Tatsache, daß ein enorm großer Anteil aller Güter im internationalen Wettbewerb angeboten werden muß, sei es im Ausland, sei es im Inland, so daß insoweit allein Preise und Kosten zählen und nicht die Kaufkraft der Menschen, ist der erstaunlichste Teil der Ignoranz.

- Faszination durch das Unmittelbare statt Nachdenken verschafft auch dem Argument Akzeptanz, der wichtigste Beitrag zu einem höheren Beschäftigungsstand müsse von einer Umverteilung der knappen Arbeit durch Arbeitszeitverkürzung kommen. Arbeit ist nicht knapp. Knapp ist nur die Arbeit, die so viel erbringt, daß man die in Deutsch-

land üblichen Löhne bezahlen kann. Besonders unvernünftig ist das Drängen auf *allgemeine* Arbeitszeitverkürzung. Wenn alle weniger

Eine auf höhere Beschäftigung ausgerichtete Wirtschaftspolitik und Lohnpolitik wird durch ein öffentliches Bewußtsein behindert, auf das Ignoranz mehr Einfluß hat als Einsicht in die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge

arbeiten, werden erst einmal alle weniger produzieren, weniger verdienen und weniger Güter nachfragen – nicht aber mehr Arbeitsplätze schaffen. Der Beschäftigungseffekt einer Arbeitszeitverkürzung ist nicht in einem simplen Dreisatz zu ermitteln, da Nachfrage und Produktion ja nicht vorgegeben sind. Es gibt nicht einfach eine Substitution der wegen Arbeitszeitverkürzung unterbliebenen Arbeitsstun-

Besonders unvernünftig
ist das Drängen auf
allgemeine Arbeitszeit-
verkürzung

den durch mehr Beschäftigte. Die Qualifikation der Arbeitslosen weicht nun einmal in einer nicht ohne weiteres korrigierbaren Weise von der Qualifikation der kürzer Arbeitenden ab. Hier kommt es sogar zu kontraproduktiven Wirkungen einer allgemeinen Arbeitszeitverkürzung, einer Arbeitszeitverkürzung auch für die Qualifizierten, die immer knapp waren und selbst heute knapp sind. Auf deren Leistungsangebot sind die weniger Qualifizierten ganz und gar

angewiesen. Nur als deren Helfer können sie überhaupt hoffen, Güter herzustellen, die so anspruchsvoll sind, daß sie mit ihnen bei den in Deutschland zu zahlenden Löhnen im internationalen Wettbewerb bestehen. Die beschäftigungspolitisch problematischste Gruppe unter den Arbeitslosen, die der Anbieter einfacher Arbeit, müßte also

eigentlich mit dem größten Nachdruck darauf dringen, daß die Qualifizierten ihre Arbeitszeit keinesfalls verkürzen, ja, daß sie sie, wo immer man sie dafür gewinnen kann, sogar verlängern. Aber bei diesem Thema ist es dahin gekommen, daß der größte Teil der Republik in falschen Gleisen denkt. Dazu paßt, daß für den angeblichen beschäftigungspolitischen Erfolg der Strategie der allgemeinen Arbeitszeitverkürzung Belege vorgeführt werden, die nun wirklich keine sind. Das Grundmuster solcher Belege ist: In den und den Jahren wurde so und so viel produziert. Hätte man das gleiche produziert bei nicht verkürzter Arbeitszeit, dann wären so und so viel Beschäftigte weniger gebraucht worden. Die Differenz ist der Erfolg der Arbeitszeitverkürzung. Das grenzt an Volksverdummung. Als wenn nicht gerade der Einfluß der Arbeitszeitverkürzung auf das Produktionsvolumen der kritische und umstrittene Punkt wäre.

Das Land wird mit seinen beschäftigungspolitischen Problemen nicht fertig werden, wenn solches Denken nicht aufhört.

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises:

- 1 Mehr Mut zum Markt (1983)
- 2 Vorschläge zu einer "Kleinen Steuerreform" (1983)
- 3 Mehr Beteiligungskapital (1983)
- 4 Mehr Markt im Verkehr (1984)
- 5 Arbeitslosigkeit - Woher sie kommt und wie man sie beheben kann (1984)
- 6 Die Wende - Eine Bestandsaufnahme der deutschen Wirtschaftspolitik (1984)
- 7 Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft (1984)
- 8 Für eine Neue Agrarordnung - Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik (1984)
- 9 Mehr Markt für den Mittelstand (1985)
- 10 Mehr Markt im Arbeitsrecht (1986)
- 11 Bürgersteuer - Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen (1986)
- 12 Mehr Mut zum Markt - Konkrete Problemlösungen (1986)
- 13 Mehr Markt im Gesundheitswesen (1987)
- 14 Reform der Alterssicherung (1987)
- 15 Mehr Markt in der Telekommunikation (1987)
- 16 Das soziale Netz reißt (1988)
- 17 Mehr Markt in der Energiewirtschaft (1988)
- 18 Reform der Unternehmensbesteuerung (1989)
- 19 Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen (1989)
- 20 Soziale Marktwirtschaft in der DDR - Währungsordnung und Investitionsbedingungen (1990)
- 21 Soziale Marktwirtschaft in der DDR - Reform der Wohnungswirtschaft (1990)
- 22 Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland (1990)
- 23 Reform der öffentlichen Verwaltung (1991)
- 24 Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa (1992)
- 25 Einheit und Vielfalt in Europa - Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung (1992)
- 26 Privatisierung auch im Westen (1993)
- 27 Zur Reform der Hochschulen (1993)
- 28 Mehr Langfristen denken in Gesellschaft und Politik (1994)
- 29 Einwanderungspolitik - Möglichkeiten und Grenzen (1994)

Veröffentlichungen des Frankfurter Institutes:

Argumente zur Wirtschaftspolitik

Serie von Kurzstellungnahmen zu aktuellen Themen

Bücher

- Armin Gutowski,
Politischer Widerstand gegen die Vernunft (1989)
- Carl Christian von Weizsäcker,
Herausforderung Soziale Marktwirtschaft (1990)
- Herbert Giersch,
Europas Wirtschaft 1991. Ordnungspolitische Aufgaben in Ost und West (1991)
- Olaf Sievert,
Für Investivlöhne. Plädoyer für ein vernachlässigtes Konzept (1992)
- Renate Merklein,
Die überfällige Reform: Das Gesundheitswesen im Strudel der Politik (1992)
- Konrad Morath (Hrsg.)
Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung -
Reformkonzepte, Reformpraxis (1994)
- Walter Hamm,
Zeit zum Umsteuern - Wohnungspolitik im Spannungsfeld von Wirtschaft
und Gesellschaft (1994)
- Norbert Berthold,
Dauerkrise am europäischen Stahlmarkt - Markt- oder Politikversagen? (1994)