

Becker, Rudolf

Article — Digitized Version

Gewerkschaftsmacht im Wandel der Sozialen Marktwirtschaft

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Becker, Rudolf (1979) : Gewerkschaftsmacht im Wandel der Sozialen Marktwirtschaft, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 59, Iss. 7, pp. 322-329

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135335>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Gewerkschaftsmacht im Wandel der Sozialen Marktwirtschaft

Rudolf Becker, Berlin

Die gegenwärtige Situation unterscheidet sich von den Aufschwungsperioden der letzten Jahrzehnte vor allem dadurch, daß tiefgreifende strukturelle Umbrüche zu bewältigen sind. Viel wird davon abhängen, ob es in der bevorstehenden Entwicklungsphase der Sozialen Marktwirtschaft ähnlich wie früher gelingen wird, eine tragfähige Konzeption zur Lösung der anstehenden Probleme im Kräftedreieck Staat-Unternehmen-Gewerkschaften zu finden. Mit der gewerkschaftlichen Konzeption zur Verbesserung der sozialmarktwirtschaftlichen Steuerung setzt sich Prof. Becker auseinander.

Wie kaum eine andere etablierte soziale Institution stehen Gewerkschaften immer wieder im Mittelpunkt gesellschaftspolitischer und ideologischer Auseinandersetzungen. Umstritten sind sowohl die grundlegenden Funktionen der Gewerkschaften als auch ihre Aktivitäten im einzelnen. Unterschiedliche Einschätzungen der Gewerkschaften finden sich nicht nur bei Autoren mit verschiedenen gesellschaftlichen Grundorientierungen, sondern auch bei ähnlich ausgerichteten, nicht selten sogar bei ein und demselben Autor zu verschiedenen Zeitpunkten.

Eine Erklärung dieser Meinungsvielfalt und -beweglichkeit bietet sich an, wenn man bedenkt, daß wirtschaftliche, soziale, rechtliche, kulturelle und politische Probleme im Gewerkschaftsverhalten eng miteinander verflochten sind. Je nach dem Blickwinkel des Betrachters erhält der eine oder andere Aspekt unvermeidlich ein stärkeres oder geringeres Gewicht. Entscheidend für die anhaltende Auseinandersetzung dürfte allerdings sein, daß durch gewerkschaftliche Aktivität (oder durch Inaktivität) sich meist jemand herausgefordert fühlt: Hier werden Erwartungen enttäuscht, dort sieht man seine Interessen bedroht, und häufig beides zugleich. Auch aus gesamtgesellschaftlicher Sicht bereiten Gewerkschaften eher Unbehagen: Sie lenken die Aufmerksamkeit fortwährend auf die ungelösten alten und neuen sozialen Probleme,

rühren mit ihren Forderungen an die wunden Punkte und bringen dabei ihre soziale Macht ins Spiel.

Gewerkschaften erscheinen somit in der Gesellschaft als stetiger Unruheherd und scheinen doch nur Sisyphusarbeit zu tun. Den Ideologen aller Schattierungen schließlich, die gesellschaftliche Prozesse wie Naturprozesse beherrschen wollen, sind Gewerkschaften ohnehin ein Dorn im Auge und bestenfalls als das vorläufig geringere Übel zu dulden. Bei allem Bekenntnis zur Pluralität der Machtstrukturen als Lenkungsprinzip im sozioökonomischen Entwicklungsprozeß werden die Implikationen gern ignoriert: die ständige Überprüfung und Legitimierung der Machtstrukturen selbst und die damit verbundenen institutionellen Regelungen. So wird Gewerkschaftsverhalten gewiß auch in Zukunft in der Diskussion bleiben.

In der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation wird gewerkschaftliches Verhalten aus den unterschiedlichen Blickwinkeln verschiedener Interessenlagen und gesellschaftspolitischer Standpunkte besonders kritisch betrachtet. Bei aller Vielfalt der Fragestellungen und Standpunkte scheint die Frage nach der adäquaten Macht der Gewerkschaften im Brennpunkt der Diskussion zu stehen. Auch die folgenden Ausführungen, die sich mit gewerkschaftlichem Verhalten aus wirtschafts- und ordnungspolitischer Sicht befassen, drehen sich letztlich um diese Frage. Adäquate Machtverteilung ist in Entwicklungsprozessen freilich niemals gegeben, sondern eine stets von neuem zu lösende Aufgabe. Ähnlich wie die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft fortwährende Machtüberprüfung und -umverteilung über Wettbewerbsprozesse verlangt, muß auch die Machtverteilung im pluralistischen Prozeß,

Prof. Dr. Rudolf Becker lehrt am Institut für Volks- und Weltwirtschaft – Fachrichtung Weltwirtschaft – der Freien Universität Berlin.

gerade weil er jene zu ergänzen hat, entsprechend den veränderlichen Aufgaben immer wieder neu zur Disposition stehen. Machtverschiebungen sind Kennzeichen einer offenen Gesellschaft, in der neue Probleme aufzugreifen und zu lösen sind.

Kooperation und Rivalität

In den folgenden Ausführungen geht es vor allem um das Maß an Kooperation und Rivalität im ordnungs- und wirtschaftspolitisch entscheidenden Kräfte-dreieck: Staat – Unternehmen und Unternehmensverbände – Gewerkschaften. Schon die Tatsache, daß das Zusammenwirken dieser Kräfte im Interesse der Optimierung des sozioökonomischen Gesamtprozesses allgemein anerkannt wird, schließt einen antagonistischen Widerspruch zwischen ihnen aus. Voraussetzung ist allerdings ein Grundkonsens, der das notwendige Maß an gemeinsamer Orientierung sichert, auf das man zur Erhaltung von Stabilität und Kontinuität in keiner Gesellschaft verzichten kann. Neben der selbstverständlichen Anerkennung des Prinzips der demokratischen Kontrolle jeglicher Macht gelten in der Bundesrepublik die Grundprinzipien der Sozialen Rechtsstaatlichkeit und der Sozialen Marktwirtschaft. Die beiden letzten Prinzipien sind allerdings, wie das Bundesverfassungsgericht kürzlich im Mitbestimmungsurteil abermals bestätigte, nicht dogmatisch eng, sondern im Sinne einer entwicklungsfähigen und entwicklungsbedürftigen Ordnung zu verstehen.

Dieser Grundkonsens sichert zwar noch keinen optimalen Entwicklungsprozeß, aber er bietet doch eine Basis für die ständige Auseinandersetzung der Ideen zwischen allen gesellschaftlichen Kräften: Und in freier Gesellschaft ist das dauernde gemeinsame Gespräch selbst eine entscheidende lenkende Kraft. Es trägt auch dazu bei, jene „moralischen Voraussetzungen“ zu verallgemeinern, die nach Röpke unentbehrlich und jenseits von Markt und Macht „autonom zu erzeugen“ sind¹. Von solch einer fruchtbaren geistigen Auseinandersetzung hängt es auch gegenwärtig ab, ob in der bevorstehenden Entwicklungsphase der Sozialen Marktwirtschaft es ähnlich wie früher gelingen wird, eine tragfähige Konzeption zur Lösung der anstehenden wirtschafts- und sozialpolitischen Probleme im Kräfte-dreieck durchzusetzen. Zu überdenken ist die wirtschaftspolitische Konzeption, denn die Prognosen versprechen selbst bei günstigen Wachstumsraten der Wirtschaft keine befriedigende Lösung von so wichtigen sozialen Problemen wie: Wiederherstellung einer befriedigenden Beschäftigungslage, Bewältigung der sozialen Auswirkungen im anstehenden technologi-

schen Wandel und der neuen weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung und, damit verbunden: Sicherung einer sozial gerechten Verteilung des Produktionszuwachses.

Im folgenden werden zunächst die für gewerkschaftliches Verhalten heute maßgebenden Probleme dargestellt. Es folgt eine Auseinandersetzung mit der gewerkschaftlichen Konzeption zur Verbesserung der sozialmarktwirtschaftlichen Steuerung. Abschließend soll die dabei aufgeworfene Problematik pluralistischer Steuerung in vier kurz begründeten Thesen noch etwas vertieft werden.

Verschärfte Zielkonflikte

Seit dem konjunkturellen Einschnitt von 1974 haben sich die Erfolgsaussichten für eine gradlinige Fortsetzung der bisherigen Wirtschaftspolitik erheblich verschlechtert. Im sogenannten magischen Vieleck wirtschaftspolitischer Ziele hat sich der immanente Zielkonflikt wesentlich verschärft. Sehr viel schwieriger dürfte es zukünftig sein, die grundlegenden wirtschaftspolitischen Ziele: angemessenes Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität und Ausgleich der Zahlungsbilanz bei einer sozial gerechten Verteilung der Produktionsergebnisse gleichzeitig zu realisieren. Die gegenwärtige Situation unterscheidet sich von den Aufschwungsperioden der letzten Jahrzehnte vor allem dadurch, daß in der nächsten Entwicklungsphase ein tiefgreifender struktureller Umbruch zu bewältigen ist. Anders als bei den Strukturveränderungen der Vergangenheit, die zum normalen wirtschaftlichen Wachstumsprozeß gehörten, wirken diesmal sehr unterschiedliche Faktoren massiert zusammen. Jeder für sich genommen bedeutet bereits eine erhebliche Herausforderung an die wirtschaftliche Umstellungskraft. Lassen sich aber die jetzt notwendigen Anpassungsprozesse nicht einzeln, sondern nur gleichzeitig lösen, so ist das nicht nur ein quantitativer Unterschied: Es ist ein qualitativ anderes Problem. Schon einzeln für sich betrachtet, übersteigen zumindest einige der anstehenden Strukturprobleme bei weitem die Möglichkeiten rein unternehmenswirtschaftlicher Lösung. Man denke nur an die Probleme der Energieversorgung, des Recycling und des Umweltschutzes. Doch auch die anderen, auf den ersten Blick traditionell anmutenden Strukturprobleme haben heute Auswirkungen, die umfassende Lösungen verlangen. Zu beachten sind die Auswirkungen der massiven Umverteilung der Kaufkraft zugunsten der ölzeugenden und anderer rohstoffproduzierender Länder, die Probleme der Durchsetzung einer neuen Arbeitsteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, die Beeinflussung der Arbeitsmarktsituation durch die Mikroelektronik u.a.m.

¹ Wilhelm Röpke: Jenseits von Angebot und Nachfrage, Zürich/Stuttgart 1958, S. 171.

Diese Situation eröffnet zwar ein weites Feld für Unternehmerleistungen in fast allen Bereichen der Wirtschaft. Doch werden sie nur möglich, wenn das hierfür nötige Kapital bereitgestellt werden kann. Bei strukturellem Umbruch ist der Kapitalbedarf der Wirtschaft erheblich höher als in Zeiten extensiver Wirtschaftsexpansion, weil mehr veraltete Ausrüstungen durch technologisch modernere oder durch marktgerechtere zu
 en sind. Hinzu kommt, daß mit einem größeren Anteil von Fehlkalkulationen gerechnet werden muß. Für die Investoren bedeutet dies ein erhöhtes Investitionsrisiko, für die Volkswirtschaft wiederum einen entsprechend erhöhten Kapitalbedarf.

Weiterhin werden schon gegenwärtig und in Zukunft gewiß in steigendem Maße Investitionen aus wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Gründen in Entwicklungsländer geleitet. Da bei diesen Investitionen nur selten mit einer raschen Amortisation gerechnet werden kann, muß ein erhöhtes wirtschaftliches und ein erhebliches politisches Risiko einkalkuliert werden. Auch dieses ist, wenn entsprechende Verluste auftreten, durch zusätzliche Kapitalbildung auszugleichen.

Thema der Stunde: Kapitalbildung

Schließlich läßt die neue technologische Revolution der Mikroelektronik und der Industrieroboter eine Beschleunigung des Trends der letzten Jahrzehnte zu immer kapitalintensiveren Produktionsmethoden und eine weitere Verteuerung der Arbeitsplätze erwarten. Vor allem dringt die neue Technologie zunehmend auch in bisher wenig mechanisierte Bereiche ein. Maschinelle Ausrüstungen übernehmen die Versorgung von Transporteinrichtungen, die Beschickung von Werkzeugmaschinen, die Ausführung von Montagearbeiten u.a.m.² Besonderes Gewicht hat der nun auch stetig steigende Kapitalbedarf in Büros und in Dienstleistungsbereichen. Hinzu kommt der wachsende Kapitalbedarf für nicht unmittelbar produktive Zwecke: für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, für verstärkten Umweltschutz, für Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen und andere Infrastrukturvorhaben. Im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt wird daher auf jeden Fall mit einer Steigerung der Kapitalintensität zu rechnen sein. Diesem erhöhten Kapitalbedarf muß eine entsprechende Kapitalbildung genügen. Die Kapitalbildung ist, wie Giersch es ausdrückt: „das Thema der Stunde“.³

² Vgl. Horst Kern, Helmut Schauer: Rationalisierungs- und Besitzstandssicherung in der Metallindustrie, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 5/1978, S. 273 f.

³ Herbert Giersch: Die Zukunft Europas. Chancen für eine reife Volkswirtschaft, in: FAZ vom 11. 4. 1979.

Nun ist aber die Akkumulationskraft der Wirtschaft in den letzten Jahren eher zurückgegangen. Auch abgesehen von den konjunkturellen Faktoren, die gegenwärtig immer noch auf die Ertragslage einiger Zweige drücken, muß für die Zukunft in allen Wirtschaftsbereichen mit einer erhöhten Kostenbelastung gerechnet werden. Absolut und relativ steigende Belastungen sind vor allem für Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten, für Ausbildungs- und Umschulungszwecke, für die Energie- und Rohstoffversorgung und nicht zuletzt für angemessene Umweltschutzmaßnahmen zu erwarten. Über die Möglichkeiten, diese erhöhten Kosten über die Preise hereinzuholen, mag man zwar spekulieren, aber es ist wirtschaftspolitisch sinnvoll, davon auszugehen, daß dies bestenfalls zum Teil gelingen wird. Jedenfalls kann angenommen werden, daß diese meist neuen Belastungen zum größten Teil von der Bevölkerung im Inland zu tragen sind. Die sogenannten „terms of trade“ werden sich vermutlich auch weiterhin zuungunsten der Industrieländer entwickeln. So werden rohstoffproduzierende Länder wohl auch zukünftig einen wachsenden Anteil an der weltwirtschaftlichen Kaufkraft an sich ziehen können, und die sich industriell entwickelnden Länder dürften auf verschiedenen Märkten einen erhöhten Wettbewerbsdruck ausüben.

Unter dem Aspekt der Verteilung darf man annehmen, daß der Staatshaushalt, der in der Vergangenheit einen wichtigen Beitrag zur Akkumulation geleistet hat, in Zukunft nicht mehr überproportional mit Ausgaben belastet werden kann. Eine weitere Erhöhung der Steuerlastquote ist wirtschaftlich und sozial nicht zu vertreten. Andererseits werden Belastungen aus der Depressionsperiode noch lange Zeit anfallen,⁴ und die laufenden Aufwendungen der Haushalte werden auch in Zukunft eher schneller als das Sozialprodukt steigen müssen.

Somit ergibt sich, daß der steigende Kapitalbedarf letztlich nur auf Kosten der Steigerung der Konsumeinkommen der Bevölkerung, insbesondere zu Lasten der Lohnsteigerungen, gedeckt werden kann. Ähnlich wie in der Wiederaufbauperiode der fünfziger Jahre werden die Reallohnsteigerungen hinter der Produktivitätsentwicklung zurückbleiben. Anders jedoch als damals kann heute nicht mehr unbedingt damit gerechnet werden, daß auf die sieben mageren sieben fette Jahre folgen, in denen die Lohnerhöhungen wieder über die Produktivitätssteigerungen hinausgehen. Viel spricht dafür, daß die Kapitalbildung nicht nur das Thema der Stunde ist, sondern auch das Thema der nächsten und der übernächsten Stunde sein wird.

⁴ 1980 sind für Zinsen 13 Mrd. DM und für Tilgungsleistungen 26 Mrd. DM aufzubringen. Vgl. Walter Kannengießer: Der Haushalt für das Wahljahr, in: FAZ vom 28. 5. 1979.

Gefährdet aber ist nicht nur die „soziale Symmetrie“ (Karl Schiller) in der Verteilung, also die gleichmäßige Beteiligung von Arbeit und Kapital am Produktionszuwachs. Beunruhigender noch sind die wahrscheinlichen Auswirkungen der neuen Technologien und der Markttendenzen auf die Beschäftigung. Die computer-gesteuerten Industrieroboter und die vielfältigen Anwendungsbereiche der Mikroelektronik und anderer neuer Technologien werden die Arbeitnehmer nicht nur von eintönigen und sich wiederholenden Tätigkeiten, von gesundheitsschädlichen Arbeitsbedingungen unter Lärm- und Hitzeeinwirkungen befreien. Schon heute wird von Fachleuten die menschenleere Fabrik grundsätzlich für realisierbar gehalten. Unterschiedlich beurteilt wird eigentlich nur noch, ob es schon in 15 oder erst in 30 Jahren soweit ist.⁵ In der Autoindustrie hat jedenfalls das Roboterzeitalter schon begonnen, und es dürfte nicht allzulange dauern, bis es auch in anderen Industrien Fuß faßt.

Neue Rationalisierungswelle

Von der neuen Rationalisierungswelle sind vermutlich zunächst hauptsächlich die weniger qualifizierten Arbeitnehmer betroffen: Sie dürften es schwer haben, einen neuen gleichwertigen Arbeitsplatz zu finden und ihr Einkommen zu halten. Schon jetzt aber zeichnet sich ab, daß in Zukunft auch die qualifizierten Arbeitnehmer von der neuen technologischen Revolution nicht verschont bleiben. Die selbststeuernden Werkzeugmaschinen, die bereits aus dem Erprobungsstadium herausgewachsen sind, eröffnen zunehmend auch Rationalisierungsmöglichkeiten in jenen Bereichen, in denen ein hoher Anteil qualifizierter Arbeitskräfte vorherrscht.⁶ In den Computerindustrien wird bereits mit Erfolg die automatische Programmierung erprobt;⁷ damit soll der hier rasch steigenden Beschäftigung hochqualifizierter Kräfte entgegengewirkt werden. Überhaupt ist es, wie bereits erwähnt, ein charakteristisches Merkmal der neuen Technologien, daß sie nicht mehr allein auf die eigentlichen Produktionsbereiche beschränkt sind, sondern zunehmend auch in die Werkstätten, die Büros und in fast alle Dienstleistungsbereiche vordringen. Die Maschine löst nun nicht mehr nur die Muskelkraft ab, sondern auch die Funktionen des Hirns. In den Gewerkschaften macht das Wort von der „Dritten industriellen Revolution“ die Runde, von der kein Arbeitnehmer mehr grundsätzlich ausgenommen ist.⁸ In der neuen Technologie schei-

nen phantastisch anmutende Chancen für eine humane Gesellschaft mit kaum auszumalenden physischen und sozialen Gefahren geradezu im teuflischen Pakt verbunden.

Chancen und Gefahren für die soziale Wohlfahrt birgt auch die neue Arbeitsteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Die Investitionen der Industrieländer in den Entwicklungsländern bringen zwar endlich die Arbeitsplätze zu den Arbeitnehmern und nicht mehr umgekehrt. Zum Problem werden aber die dort attraktiv niedrigen Löhne: Mit billiger Arbeit erzeugte Waren drängen auf die Märkte der Industrieländer und gefährden hier die Arbeitsplätze in althergebrachten Branchen.⁹ Gleichzeitig werden arbeitsintensive Teilfertigungen in die Lohnbilligländer ausgelagert, wodurch die Arbeitnehmer der Industrieländer leicht doppelt hart getroffen werden können: Einmal gehen die Arbeitsplätze der ausgelagerten Fertigungen verloren, zum anderen kommt die Rationalisierung in den übrigen Bereichen beschleunigt voran, weil die neue Technologie mit billigster Arbeit gefertigt ist.¹⁰

Marktwirtschaftlich scheint das ganz in Ordnung zu sein, da doch der Markt die Ausnutzung jeder nur möglichen Kostenersparnis gebietet. So kann man auch argumentieren, daß infolge der Auslagerung der Produktion die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Industrie gestärkt und damit die Arbeitsplätze auch zu Hause sicherer gemacht werden. Doch Vorsicht ist stets geboten, wenn der Faktor Arbeit in das marktwirtschaftliche Argument einbezogen wird: Aufgrund der Lohnunterschiede allein kann eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern nicht zustande kommen. Gerade bei Investitionen in Entwicklungsländern muß man darauf achten, daß die Arbeitsplätze auch dort dauerhaft und sozial abgesichert sind. Es wäre unsinnig, allein aus kurzfristigen Rentabilitätsvorteilen in den Industrieländern Arbeitsplätze zu vernichten, wenn man hierdurch die Beschäftigungssituation in Entwicklungsländern nur vorübergehend erleichtern könnte. Ohne Berücksichtigung der langfristigen Auswirkungen auf die Beschäftigung hier wie dort sind womöglich am Ende beide ruiniert: die Industrie- wie die Entwicklungsländer.

In einigen Bereichen der Wirtschaft sind die Vorläufer des strukturellen Umbruchs bereits deutlich zu spüren, obschon in anderen die Ausläufer des konjunkturellen Tiefs immer noch nachwirken. Fast scheint es ausgemacht, daß im ansetzenden konjunkturellen Aufschwung ein Arbeitslosensockel zur Dauererscheinung

⁹ Vgl. Karl Buschmann: Probleme der internationalen Arbeitsteilung in der Textil- und Bekleidungsindustrie, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 6/1978, S. 355 ff.

¹⁰ Vgl. Folker Fröbel, Jürgen Heinrichs, Otto Kreye: Die neue internationale Arbeitsteilung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 6/1978, S. 54.

⁵ Vgl. Wolfgang Helmer: Ein freundlicher Golem in den Fabrikhallen. Industrieroboter sollen den Menschen helfen, in: FAZ vom 24. 3. 1979.

⁶ Vgl. Horst Kern, Helmut Schauer: Rationalisierungs- und Besitzstandsicherung in der Metallindustrie, a.a.O., S. 274.

⁷ Vgl. Wolfgang Helmer: Die Eierköpfe von Yorktown Heights, in: FAZ vom 6. 4. 1979.

⁸ Vgl. Eugen Loderer: Strukturelle Arbeitslosigkeit durch technologischen Wandel, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 7/1977, S. 410.

nung wird. Wenn es gut geht, werden zwar alle Arbeitnehmer, ausgenommen die Problemgruppen, bei entsprechender Bereitschaft zur Mobilität immer wieder Beschäftigung finden, aber die tagtäglichen Sorgen um den Arbeitsplatz und um ihr Einkommen werden viele Arbeitnehmer nicht mehr loswerden.¹¹ Bei dieser Arbeitsmarktlage werden die Forderungen der Gewerkschaften an der Lohnfront bescheiden bleiben; nolens volens leisten sie hiermit ihren Beitrag zur Lösung des „Themas der Stunde“. Allerdings werden nicht nur Gewerkschaftler die Lösung so nicht sehen wollen.

Gewerkschaftliche Vorstellungen

Gegenwärtig ist die ganze Aufmerksamkeit der Gewerkschaften auf die Erhaltung und Förderung der Beschäftigung gerichtet. Einen unmittelbaren Einfluß auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze haben Gewerkschaften jedoch nicht. So liegt es nahe, daß sie auf die ihnen einzig zugängliche Einwirkungsmöglichkeit zurückgreifen: auf die Rationierung der verfügbaren Arbeitsgelegenheiten. Wenn schon nur eine bestimmte Zahl von Arbeitsplätzen vorhanden ist, dann sollten diese wenigstens auf alle Arbeitnehmer verteilt sein. Die Arbeitszeitverkürzung scheint geboten. Sie ist es noch aus einem anderen Grund: Im bevorstehenden Strukturumbau werden, wie vermutet werden muß, nicht nur in allen Bereichen laufend Arbeitskräfte freigesetzt; den Arbeitnehmern wird zugleich eine erheblich höhere psychische Belastung abgefordert. Eine solche Belastung bedeutet schon allein die Tatsache, daß die Arbeitnehmer jederzeit zur Mobilität bereit sein müssen. Hinzu kommt die Belastung durch die neue Technologie. Zwar werden voraussichtlich die physisch belastenden Arbeitsplätze in den arbeitsintensiven Produktionsbereichen wegrationalisiert, aber das Arbeitsleben wird dadurch insgesamt nicht freundlicher: „Tendenziell erwartet man eher eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, gekennzeichnet durch abnehmende Arbeitskontakte, höhere Leistungsanforderungen und stärkere Taktbindung“.¹² Die gewerkschaftliche Forderung nach allmählicher Verkürzung der Arbeitszeit auf die 35-Stundenwoche ist, so gesehen, nicht nur beschäftigungspolitisch legitimiert. Sie ist auch notwendig, um übermäßige Belastungen abzuwehren.

Neben der Ausübung der traditionellen Schutzfunktion sind die deutschen Gewerkschaften – im Unterschied zu vielen europäischen Gewerkschaftsbewegungen – auch bemüht, an der ständigen Weiterentwicklung und Verbesserung der bestehenden Wirtschaftsordnung

mitzuarbeiten. Die grundlegenden gewerkschaftlichen Vorstellungen hierzu liegen seit langem auf dem Tisch. Hier genügt es, die wichtigsten Punkte zusammenzufassen:

- Mitbestimmung in Großunternehmen durch paritätisch besetzte Aufsichtsräte und Mitwirkung bei der Bestellung eines Arbeitsdirektors;
- Mitbestimmung im gesamtwirtschaftlichen Bereich durch: einen Bundeswirtschafts- und Sozialrat, Landeswirtschafts- und Sozialräte, regionale Wirtschafts- und Sozialräte;
- Ausbau der aktiven staatlichen sektoralen und regionalen Strukturpolitik: Einrichtung von Investitionsmeldestellen, Investitionslenkungen durch Branchenräte, Erstellung langfristiger Entwicklungsprognosen, vorrangige Berücksichtigung der infrastrukturellen Aufgaben und des Umweltschutzes;
- Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktionsvermögen durch ein überbetriebliches System der Ertragsbeteiligung und Nutzung dieses Vermögens für Infrastrukturprojekte;
- Überführung der Schlüsselindustrien in Gemeingut.

Aus diesen programmatischen Punkten sollte man allerdings nicht, wie es zuweilen geschieht, zuviel herauslesen. Derart allgemein formulierte und miteinander nur locker verbundene Punkte können nicht mehr sein als ein Denkanstoß, von dem her in den einzelnen Perioden konkrete Konzeptionen zur Lösung der jeweils im Vordergrund stehenden Probleme zu entwickeln sind. Für die gegenwärtige Periode des „strukturellen Wandels“ steht die Konkretisierung der gewerkschaftlichen Forderungen noch aus. Erst die schon seit langem angekündigte „Grundsatzdiskussion“ soll nach Heinz-Oskar Vetter zu „neuen Lösungsansätzen“ und zu einer „Gesamtvorstellung“ über die gewerkschaftlichen Aufgaben in der „veränderten wirtschaftlichen Lage“ führen, die auf dem „Prüfstand“ bestehen kann.¹³ Da diese Konzeption noch fehlt, ist der Versuch, den gewerkschaftlichen Ansatz in einigen Punkten weiterzudenken, wohl erlaubt.

Lohnpolitisches Dilemma

In der anstehenden Periode des strukturellen Umbaus stehen die Gewerkschaften, das sollten die obigen Ausführungen zeigen, vor einem lohnpolitischen Dilemma: Zur Finanzierung der notwendigen Investitionen in den Wachstumsindustrien müssen die Löhne deutlich unterhalb des Produktivitätsfortschritts bleiben; zur Auslösung einer Mengenkonjunktur hingegen,

¹¹ 1976 bangten etwa 28 % der Arbeitnehmer um ihren Arbeitsplatz. Vgl. Christiane Bierbaum u. a.: Ergebnisse einer Untersuchung . . . , in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 7/1976, S. 435.

¹² Wolfgang Helmer: Ein freundlicher Golem in den Fabrikhallen, a.a.O.

¹³ Heinz-Oskar Vetter: Mit dem Rücken zur Wand, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 4/1978, S. 201.

von der man nach dem Muster der 60er Jahre am ehesten die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung erwarten könnte, müßten die Lohnsteigerungen deutlich über dem Produktivitätsfortschritt liegen. Von der ersten Alternative ist ein stabiler Wachstumsprozeß nur bei Unterbeschäftigung zu erwarten, von der zweiten, wenn er sich überhaupt durchsetzen läßt, ein nur labiler Wachstumsprozeß, der alsbald wieder zu versanden droht. An der Lohnfront, so scheint es, können Gewerkschaften in dieser Situation auf Dauer weder Vollbeschäftigung noch angemessene Verteilung durchsetzen. Eine gezielte Politik der Arbeitszeitverkürzung, so sinnvoll sie auch sein mag, kann das nicht entscheidend ändern.

Ausweitung der Mitbestimmung

Vielleicht hätte eine paritätische Mitbestimmung nach gewerkschaftlicher Vorstellung, die aber politisch nicht durchzusetzen war, in dieser Situation eine Hilfe sein können: Insbesondere in den Wachstumsindustrien hätten die Gewerkschaften darüber wachen können, daß man bescheidene Forderungen in der Lohnhöhe durch eine entsprechend sozialorientierte Investitionspolitik honorierte. Es wäre leichter gewesen, Lösungen zu finden, die einerseits den Rentabilitätsforderungen gerecht würden und andererseits jede vermeidbare Verschärfung der Beschäftigungslage verhinderten.

Situationsangemessen erscheint daher der Vorschlag, eine Ausweitung der Mitbestimmung nach gewerkschaftlichen Vorstellungen tarifvertraglich durchzusetzen.¹⁴ Dabei könnten auch jene Unternehmen in die Mitbestimmung miteinbezogen werden, die aus ökonomisch nicht recht einsehbaren Gründen bisher ausgenommen sind. Der Gesetzgeber wäre entlastet, und die konkrete Ausgestaltung der Mitbestimmung könnte besondere Gegebenheiten in den einzelnen Wirtschaftsbereichen und Unternehmen besser berücksichtigen. Zu solch einer tarifvertraglichen Mitbestimmung ist es jedoch ein weiter Weg. Zudem kann paritätische Mitbestimmung lediglich helfen, sozial günstigere marktwirtschaftliche Alternativen aufzufinden und zu realisieren. Eine Lösung der anstehenden gesamtwirtschaftlichen Zielkonflikte ist von ihr allein nicht zu erwarten.

Von der gegenwärtigen strukturpolitischen Situation geradezu herausgefordert scheint die Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand. Zumindest das Problem der „sozialen Symmetrie“ ließe sich recht einfach lö-

sen, wenn nur ein Teil des Lohns nicht in Geldform, sondern in Anteilsscheinen am Vermögenszuwachs ausgeteilt würde.

Die Vermögensbildung wirft jedoch, wie die bisherige Diskussion gezeigt hat, je nach vorgesehener Höhe und Form der Beteiligung wie auch nach Art und Weise ihrer Durchführung unterschiedliche Probleme auf.¹⁵ In der gegenwärtigen Situation scheint es ganz besonders wichtig, Vermögensbildung möglichst flexibel zu handhaben, um auch unvorhergesehenen Problemen begegnen zu können. Geldlohn und Vermögensbeteiligung müßten daher als Gesamtentlohnung angesehen werden, die in den Tarifverträgen sowohl der Höhe als auch der Zusammensetzung nach jeweils neu auszuhandeln wären.

Beteiligung am Vermögenszuwachs

Wenigstens zwei Gründe sprechen heute, vielleicht stärker als in früheren Entwicklungsphasen, für die von den Gewerkschaften geforderte Fondslösung zur Vermögensbildung. Erstens dürfte es den Gewerkschaften, aus dargelegten Gründen, in absehbarer Zeit kaum gelingen, bei der Aushandlung des Gesamtlohns eine Umverteilung zugunsten der Arbeitnehmer durchzusetzen. Für den so begrenzten Lohnanteil kann den Arbeitnehmern aber nicht noch zusätzlich ein Kapitalrisiko durch Anlage in Beteiligungspapieren zugemutet werden. Zweitens ist es in der gegenwärtigen Situation dringender denn je notwendig, eine Vermögensbildung der Arbeitnehmer strukturpolitisch zu nutzen, vor allem zur Förderung arbeitsplatzschaffender Investitionen. Dies würde gleichzeitig den Staat von den Aufgaben sozialer Steuerung in gewissem Umfang entlasten. Steuern würden eingespart, und staatliche Interventionen könnten vermindert werden. Und hiervon wären wiederum günstige Rückwirkungen auf die Wirtschaft zu erwarten. Über eine Fondslösung könnte somit der sich abzeichnende verschärfte Zielkonflikt zwischen Arbeit und Kapital konstruktiv im Interesse einer sozialmarktwirtschaftlichen Entwicklung ausgenutzt werden. Vermögensbildungspläne sollte man daher besonders gegenwärtig nicht isoliert betrachten, sondern als integralen Bestandteil einer Gesamtlösung der anstehenden Probleme sozialer Steuerung.

Überhaupt ist es wichtig, daß die geeignete Form der Gesamtsteuerung stets aus der Situation heraus in Erwidierung auf die konkreten Probleme im pluralistischen Prozeß aufgefunden wird. Unentbehrlich dabei bleibt die allseitige Diskussion der Probleme, um den

¹⁴ Vgl. Manfred Weiss: Kollektivvertragliche Gestaltungsfunktion und Mitbestimmung, in: Gewerkschaftliche Politik: Reform aus Solidarität. Zum 60. Geburtstag von Heinz-O. Vetter, hrsg. v. Ulrich Borsdorf, Hans O. Hemmer, Gerhard Leminsky und Heinz Markmann, Köln 1977, S. 293 ff.

¹⁵ Über die gewerkschaftlichen Vorstellungen zur Vermögensbildung vgl. Claus Schäfer: Zur aktuellen vermögenspolitischen Diskussion, in: WSI-Mitteilungen, 10/1977, S. 59 ff.

Blick für die Gesamtzusammenhänge nicht zu verlieren und im Tun stets die sozialmarktwirtschaftliche Orientierung zu wahren. Unter diesem Aspekt wage ich die Skizze eines möglichen Lösungsansatzes in drei Punkten:

Lösungsansatz

(1) In den laufenden Tarifverhandlungen werden die Löhne wie üblich ausgehandelt. Entsprechend den jeweiligen wirtschaftspolitischen Aufgaben wird nun aber ein ebenfalls auszuhandelnder Tariflohnanteil an einen (zentralen oder dezentralen) Arbeitnehmersparfonds überwiesen. Die Arbeitnehmer erhalten in Höhe dieser Überweisungen Anteilszertifikate des Fonds ausgehändigt, über die sie nach Ablauf einer zu vereinbarenden Sperrfrist frei verfügen können. Die Verwaltung dieses Anteilsfonds wird einer öffentlichen Einrichtung übertragen, nach Art der Kreditanstalt für Wiederaufbau. Dieser Arbeitnehmersparfonds steht für strukturell orientierte Kreditvergaben an Unternehmen zur Verfügung. Ähnlich wie bei staatlicher Strukturförderung werden unter Berücksichtigung der Prioritäten unterschiedliche Kreditkonditionen eingeräumt.

(2) Über die jeweils anstehenden Prioritäten ist in einer zu diesem Zweck einzurichtenden „Konzertierten Aktion“ zu entscheiden. Ihre Ergänzung durch drittelparitätlich besetzte Strukturräte für einzelne Branchen und Regionen mag zweckmäßig sein, um in engem Kontakt mit den Unternehmen und Behörden die Probleme im Detail zu analysieren und praxisnahe Empfehlungen für die Prioritätensetzung zu erarbeiten. Über eine solche „Konzertierte Aktion“ wäre zugleich die gegenseitige Abstimmung der staatlichen und der aus dem Arbeitnehmersparfonds finanzierten Strukturpolitik gewährleistet, die im Interesse der Einheit der Wirtschaftspolitik notwendig ist.

(3) Zur Stützung der unternehmerischen Initiative, die in Perioden strukturellen Umbruchs besonders benötigt wird, wäre erwünscht, daß jedes Unternehmen in Höhe des Beitrages zum Arbeitnehmersparfonds an diesen einen Kreditanspruch erwirbt. Hierfür müßten die jeweiligen Bedingungen und Konditionen gelten, die in „Konzertierter Aktion“ festgelegt sind. Dem einzelnen Unternehmen steht es frei, ob und welchen Gebrauch es von diesem Angebot machen will, so daß die Unternehmensautonomie in keiner Weise beeinträchtigt wäre. Der Vorzug eines solchen Kreditanspruchs vor allem für die kleineren und mittleren Unternehmen mit relativ hohem Lohnkostenanteil liegt auf der Hand. Wichtig wäre weiterhin, daß die ausgehändigten Anteilsscheine für die Arbeitnehmer tatsächlich zur Vermögensbildung beitragen. Sie sollten daher in der Re-

gel mit einem normalen Zinssatz ausgestattet sein, dessen genaue Höhe vielleicht ebenfalls in den Tarifverhandlungen bestimmt werden könnte. Zur Sicherung einer normalen Verzinsung kämen auch staatliche Zuschüsse in Betracht, da eine solche Kombination von Vermögensbildungs- und Strukturpolitik die staatlichen Haushalte spürbar entlasten würde. Entsprechende Vereinbarungen könnten in „Konzertierter Aktion“ getroffen werden.

Wichtiger als dieser Lösungsansatz selbst ist freilich die angesprochene Problematik, die dieser anzupacken und zu erhellen versucht. Es gilt, eine flexible, dem jeweiligen Bedarf entsprechende sozialpolitische Steuerung des marktwirtschaftlichen Prozesses sicherzustellen. Müßig sind daher Erwägungen, die Probleme durch mehr staatliche Planung lösen zu wollen. Die Systeme gemischter staatlicher und marktwirtschaftlicher Plankoordination werfen viele Probleme auf und haben sich in der Praxis bisher nicht bewährt. So scheiterte insbesondere der Versuch der französischen „Planification“, dem marktwirtschaftlichen System einen gesamtwirtschaftlichen Plan überzustülpen. Auch die Gedankenspiele mit der, von den deutschen Gewerkschaften bevorzugten, Investitionslenkung zeigten, daß eine solche Lösung mehr Probleme aufwirft, als sie zu lösen verspricht. Die jeweils angemessene soziale Steuerung kann und muß in Sozialer Marktwirtschaft durch den ihr adäquaten pluralistischen Prozeß erfolgen. Hier können allerdings nur einige Merkmale dieses Prozesses in vier Thesen zusammengefaßt werden.

Der pluralistische Prozeß

These 1: Im pluralistischen Prozeß sind all diejenigen Probleme der Wohlfahrt aufzugreifen, die in einer Marktwirtschaft sonst vernachlässigt werden.

Bei funktionsfähigem Wettbewerb, so darf man unterstellen, ist die Unternehmensrentabilität ein aussagekräftiger Indikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bei der Nachfragebefriedigung der Konsumenten. Überall dort aber, wo im Prozeß der Leistungserstellung unmittelbar die Wohlfahrt der Menschen berührt wird oder wo Naturgegebenheiten verzerrt werden, genügt das Rentabilitätsprinzip nicht. Zwar kann die Rentabilität in gewissem Umfang durch Beeinflussung der Faktorpreise (z. B. günstige Kreditbedingungen) sozialpolitisch korrigiert werden, doch wird damit lediglich der Spielraum unternehmerischer Entscheidungsmöglichkeiten erweitert, nicht aber die im Sinne der Wohlfahrt bestmögliche Entscheidung auch tatsächlich erzwungen. Ein optimaler Gesamtprozeß ist erst dann zu erwarten, wenn die unternehmerische Ini-

native gleichzeitig sowohl auf die bestmögliche Marktversorgung wie auch auf die bestmögliche Erfüllung der übrigen Wohlfahrtsaspekte tagtäglich hingelenkt wird. Analog zum Marktprozeß muß auch der ihn ergänzende pluralistische Prozeß unter dem doppelten Aspekt von Zuckerbrot und Peitsche wirksam organisiert werden.

These 2: „Konzertierte Aktion“ ist ein unentbehrliches Instrument im pluralistischen Prozeß.

Die „Konzertierte Aktion“ als Koordinationsinstrument im pluralistischen Prozeß gehört zu den vielversprechenden Entdeckungen der neueren Zeit, deren Möglichkeiten bisher allerdings nur unzureichend genutzt worden sind. Bisher war sie viel zu einseitig auf die Durchsetzung einer stabilitätsorientierten Lohnpolitik abgestellt, ohne die damit verbundenen strukturellen und sozialen Probleme hinreichend in die Überlegungen mit einzubeziehen. Bei Wiederaufnahme der schon zu lange eingeschlafenen Gespräche im Krätedreieck sollten diese anderen Probleme, ohne deren Berücksichtigung eine gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen genügende Lohnpolitik nicht erreicht werden kann, stärkeres Gewicht erhalten. Auch gibt es keinen einsehbaren Grund, weshalb eine „Konzertierte Aktion“ weiterhin allein auf die Spitzengremien beschränkt bleiben muß. Schließlich sollte im Interesse der Effektivität der Grad der Verbindlichkeit dieser Gespräche im Krätedreieck erhöht werden, z. B. durch die Einräumung konkreter wirtschaftspolitischer Einflußmöglichkeiten, wie sie der skizzierte Lösungsansatz vorsieht. Ihre entscheidende Aufgabe aber ist und bleibt die Konfliktbegrenzung im pluralistischen Prozeß.

These 3: Das erhöhte Konfliktpotential im Strukturumbbruch erfordert mehrdimensionale Tarifverhandlungen.

Angesichts der sich abzeichnenden Tendenzen zur Einengung des Lohnaushandlungsspielraums und des gestiegenen Arbeitsplatzrisikos für fast alle Arbeitnehmer ist mit einem erhöhten Konfliktpotential in den Tarifverhandlungen zu rechnen. Sie werden die Funktion friedlicher Regelung nur erfüllen können, wenn stets die konkreten Probleme angepackt werden, die gerade die Arbeitnehmer besonders bedrücken. Maßnahmen zur sozialen Absicherung der Arbeitnehmer und zur Herstellung freundlicherer Arbeitsbedingungen werden schon heute ausgehandelt. Zukünftig sollten möglichst alle Maßnahmen mit einbezogen werden, die unmittelbar oder mittelbar die Lebenslage der Arbeitnehmer berühren und durch den Marktmechanismus nicht befriedigend geregelt werden. So ist z. B. im Falle der

Auslagerung von Teilfertigungen in Entwicklungsländer an den Abschluß von Gesamttarifverträgen zu denken, in denen auch die Arbeitsbedingungen in den ausländischen Tochterunternehmen zu berücksichtigen sind. Auch die Einbeziehung von Umweltschutzmaßnahmen mag sinnvoll sein, insbesondere wenn bei gewissem Lohnverzicht dadurch Arbeitsplätze abgesichert werden können. Sobald die „soziale Symmetrie“ gefährdet ist, sollte eine ausgleichende Vermögensbildung erwogen werden, wobei, wie im Lösungsansatz, das so gebildete Vermögen im Interesse der Arbeitnehmer zu verwenden ist. Nicht zuletzt gehören auch Fragen der Mitbestimmung in die Tarifverhandlungen. Allerdings sollte der Ausbau der Mitbestimmung nicht als Selbstzweck angestrebt werden. Er kommt nur in Betracht, wenn dadurch die notwendige soziale Steuerung verbessert werden kann. Da auch in mehrdimensionalen Tarifverhandlungen die Forderungen der Gewerkschaften stets an die wohlverstandenen Interessen der Arbeitnehmer anknüpfen müssen, kann man erwarten, daß die Unternehmensinitiative nur auf die sozial relevanten Probleme hingelenkt wird.

These 4: Gegenmacht- und Stabilisierungsfunktion der Gewerkschaften fördern gleichermaßen die Soziale Marktwirtschaft.

Mit dem Ausbau der Sozialen Marktwirtschaft werden die Gewerkschaften zunehmend funktional in diese eingebunden und sind schon von daher an ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und an der Stabilität der Gesellschaft interessiert. Zum Wesen Sozialer Marktwirtschaft gehört allerdings, daß neben dem wirtschaftlichen stets auch das soziale Versprechen eingelöst wird. Immer wenn das nicht oder nicht hinreichend geschieht, ist es Pflicht der Gewerkschaften, als Gegenmacht für entsprechende Änderungen im Lenkungsmechanismus einzutreten. Auch als Gegenmacht wirken Gewerkschaften somit als gesellschaftlicher Stabilisator, weil sie helfen, die angemessene Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung im Wandel der Zeiten durchzusetzen. Dabei wird das soziale Konfliktpotential immer wieder auf das funktionell angemessene Maß reduziert. Je mehr sämtliche sozialen Kräfte am Grundkonsens der Gesellschaft orientiert sind und je rascher daher die im Entwicklungsprozeß aufkommenden Probleme erfolgreich angepackt werden, um so weniger Raum besteht für die Radikalisierung der Gewerkschaften. So ist Gewerkschaftsverhalten auch ein Spiegel, in dem die Gesellschaft ihren jeweiligen Zustand erkennen kann. Gegenwärtig gilt es, die schon traditionelle „besonnene Mäßigung“ (Helmut Schmidt) der deutschen Gewerkschaftsbewegung auch in der Periode des Strukturumbrochs zu erhalten.