

P00-517

**Verhandelbarkeit von
Arbeitszeitverkürzung**

Zum Versuch neokorporatistischer
Beschäftigungssteuerung im „Bündnis für Arbeit“

Antje Vetterlein

Querschnittsgruppe „Arbeit & Ökologie“

Im WZB sind auf Initiative des Präsidenten „Querschnittsgruppen“ zu Themen eingerichtet worden, die in mehreren Abteilungen bearbeitet werden und abteilungsübergreifend besondere Aufmerksamkeit verdienen. Bestehende Forschungsansätze und Forschungsarbeiten werden neu ausgerichtet auf wissenschaftliche Zusammenhänge hin, deren Erforschung von der Verknüpfung unterschiedlicher abteilungsspezifischer Kompetenzen profitieren kann. In Querschnittsgruppen werden auf Zeit problembezogene Forschungs Kooperationen organisiert.

Die Querschnittsgruppe Arbeit & Ökologie konzentriert ihre Aktivitäten in den Jahren 1998 und 1999 auf ein Forschungsprojekt, das soziale und arbeitspolitische Aspekte in ihrer Wechselwirkung mit zentralen Elementen von unterschiedlich akzentuierten Nachhaltigkeitskonzepten zum Untersuchungsgegenstand hat. Es wird in einem Forschungsverbund mit den Kooperationspartnern Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) und Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (WI) durchgeführt und von der Hans-Böckler-Stiftung (HBS) gefördert. An dem Projekt „Arbeit + Ökologie“ beteiligen sich seitens des WZB Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen aus sechs Forschungseinheiten. Eckart Hildebrandt (Abteilung „Regulierung von Arbeit“) und Helmut Weidner (Abteilung „Normbildung und Umwelt“) koordinieren die Querschnittsgruppe und leiten das Forschungsprojekt, an dem auch externe Experten beteiligt sind.

Über die Arbeitsergebnisse wird fortlaufend in WZB-discussion-papers informiert. Eine Übersicht der bisher erschienenen Papiere findet sich am Ende des vorliegenden papers.

Weitere Projektinformationen sind im Internet unter <http://www.wz-berlin.de/aoe/> und <http://www.a-und-oe.de> erhältlich.

Verbundprojekt „Arbeit + Ökologie“

Die Gewerkschaften haben im DGB-Grundsatzprogramm von 1996 die Gestaltung einer nachhaltigen Entwicklung zu einer wichtigen Aufgabe erklärt. Ihre Suche nach einer sozial-ökologischen Reformstrategie steht unter der Prämisse, daß ökonomische, ökologische und soziale Nachhaltigkeitsziele gleichwertig verfolgt werden müssen, wobei erhebliche Defizite bei der Berücksichtigung der sozialen Dimension von Nachhaltigkeitskonzepten konstatiert werden.

Vor diesem Hintergrund haben sich die drei Forschungsinstitute DIW, WI und WZB mit ihren jeweils spezifischen fachlichen Kompetenzbereichen zum Forschungsprojektverbund „Arbeit + Ökologie“ zusammengetan. Dessen Hauptziel ist es, soziale und arbeitspolitische Aspekte in ihrer Wechselwirkung mit zentralen Elementen von unterschiedlich akzentuierten Nachhaltigkeitskonzepten zu untersuchen. Damit soll die Diskussion in Deutschland mit neuen Aspekten belebt und den Gewerkschaften eine fundierte Grundlage für ihren Strategiebildungsprozeß geboten werden.

Dabei wird sich das Forschungsprojekt auf drei Leitfragestellungen konzentrieren: (1) das Verhältnis zwischen den sozialen Implikationen von Nachhaltigkeitsstrategien und gewerkschaftlichen Zielen, (2) die Bausteine einer sozial-ökologischen Reformstrategie und (3) die Rolle der deutschen Gewerkschaften in einem gesellschaftlichen Nachhaltigkeitsdiskurs.

Das Projekt ist in die folgenden drei, zeitlich gestaffelten Phasen gegliedert:

Querschnittsanalysen: Sie dienen der Erfassung und Klärung der vielfältigen Wechselbeziehungen zwischen Nachhaltigkeit und Arbeit, die sich aus ökonomischer, sozialer und ökologischer Sicht ergeben. Hierbei wird es auf der Makroebene etwa um Fragen von Wirtschaftswachstum, Beschäftigungsentwicklung, sozialer Sicherheit und Ressourcenverbrauch gehen; auf der Mikroebene werden neue Arbeitsverhältnisse und Arbeitszeiten, das Verhältnis von formeller und informeller Arbeit sowie sozial-ökologische Innovationspotentiale untersucht. Die Analyseergebnisse sollen Grundlagen für die Beurteilung von Szenarien schaffen und der Formulierung von Strategien dienen.

Szenarioanalysen: Um dem Spektrum verschiedener Positionen in der Nachhaltigkeitsdiskussion gerecht zu werden, sollen zwei unterschiedliche Nachhaltigkeitsszenarien entwickelt und analysiert werden. Das sogenannte ökonomisch-soziale Szenario (DIW) geht von der ökonomischen Kritik an der vorherrschenden Wirtschaftspolitik aus, während das sogenannte ökologisch-soziale Szenario (WI) auf der ökologischen Kritik vorherrschender umweltrelevanter Politikmuster basiert. Als Hintergrundfolie für die Beurteilung dieser beiden Nachhaltigkeitsszenarien dient ein sogenanntes angebotsorientiertes Kontrastszenario (DIW), das auf einer Fortschreibung bisher dominierender wirtschaftspolitischer Konzepte beruht.

Erarbeitung von Strategieelementen: Die Bewertung der Szenarien nach (aus den Querschnittsanalysen gewonnenen) ökonomischen, ökologischen und sozialen Kriterien der Nachhaltigkeit soll Zielkonflikte und -synergien aufdecken und damit der Strategieformulierung dienen. Diese können – gemeinsam mit weiteren Strategien, die aus der Analyse von Konfliktpotentialen und aus den Querschnittsanalysen gewonnen wurden – einen Beitrag für die Entwicklung einer gewerkschaftlichen sozial-ökologischen Reformstrategie liefern.

Arbeitspolitisch-soziale Querschnittsanalysen

Der Versuch, soziale Interessenlagen und gesellschaftliche Entwicklungsdynamiken mit ökologischen Anforderungen in Verbindung zu bringen, stößt unmittelbar auf die tiefe Trennung der gesellschaftlichen Systemlogiken (Ökologie, Ökonomie, Soziales), die in den gültigen Regelungssystemen, den Strategien und Maßnahmen der gesellschaftlichen Akteursgruppen in den jeweiligen Politikfeldern und auch in den Köpfen der Wissenschaftler eingeschrieben ist. Obwohl immer wieder Initiativen zur Verknüpfung von Arbeit und Ökologie gestartet werden, sind diese bisher punktuell und widersprüchlich geblieben. Das Beispiel der Beschäftigungswirkungen von Umweltschutzmaßnahmen ist hier das prägnanteste. Eine systematische Analyse der Vielfalt und der Vielschichtigkeit der Zusammenhänge steht bisher aus.

Zur Überwindung dieser Segmentierung, und um die vielfältigen Wechselwirkungen zwischen Arbeit und Ökologie zu erfassen, führt das WZB für den arbeitspolitisch-sozialen Teil des Forschungsvorhabens eine breite Überblicksanalyse zu den Berührungspunkten zwischen Arbeit und Ökologie durch, die durch drei Politikfelder geprägt werden: den Entwicklungstrends der Erwerbsarbeit (Wettbewerbsmodelle), der Stellung der Arbeit in Nachhaltigkeitskonzepten bzw. ihre arbeitspolitischen Folgen und den Zukunftserwartungen an Arbeit, wie sie von der Arbeitsbevölkerung und ihren Interessenvertretungen gesehen werden (Wohlstandsmodelle).

Mit dieser Vorgehensweise soll (a) die ganze Breite arbeitspolitischer Gestaltungsfelder durchgeprüft werden, um sicherstellen, daß auch die eher indirekten ökologischen Voraussetzungen und Folgen arbeitspolitischer Strategien erfaßt werden, (b) die verschiedensten Wechselwirkungen analysiert werden, ohne sie aus den arbeitspolitischen Bewertungszusammenhängen zu lösen, sowie (c) durch die breite Überblicksanalyse alle für eine gewerkschaftliche Nachhaltigkeitsstrategie relevanten Felder und Strategien ausfindig gemacht werden, d. h. sowohl Bereiche hoher Synergie wie auch Bereiche absehbarer Konflikte.

Aufgrund der Wahl eines breiten, überblicksanalytischen Ansatzes ergab sich notwendigerweise das Problem der Strukturierung und Bündelung der zahlreichen Themenbereichsanalysen. Hierzu wurden fünf Themenfelder konstruiert, in denen Detailanalysen anzufertigen waren, die um Überblicksanalysen ergänzt werden. Die Themenfelder lauten:

- I. Arbeit im und durch Umweltschutz
- II. Risiken und Chancen in der Erwerbsarbeit, neue Arbeitsformen und Arbeitsverhältnisse
- III. Gesundheitsschutz – Arbeitsschutz – Umweltschutz
- IV. Neue Formen der Arbeit und der Versorgung
- V. Neue Regulierungsformen

Die arbeitspolitisch-soziale Querschnittsanalyse des WZB stellt mit ihrer Vielzahl von Bereichsanalysen durch die analytische Erschließung des Zusammenhangs von Entwicklungstrends der Erwerbsarbeit mit den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung unter Einbeziehung der subjektiven Wertvorstellungen zu Arbeit einen eigenständigen Forschungsschritt dar. Mit der Veröffentlichung der einzelnen Studien werden die Resultate der arbeitspolitisch-sozialen Querschnittsanalysen einer breiten Diskussion zugänglich gemacht.

P00-517

Verhandelbarkeit von Arbeitszeitverkürzung

Zum Versuch neokorporatistischer
Beschäftigungssteuerung im „Bündnis für Arbeit“

Antje Vetterlein*

* Universität Leipzig

Zusammenfassung

Mit Verweis auf erfolgreiche Beschäftigungspakte in anderen europäischen Staaten, insbesondere den Niederlanden, werden auch in Deutschland immer wieder derartige Anstrengungen gefordert. Die „neue“ sozialdemokratisch geführte Regierung hat nun ein solches Bündnis zu einem Kernthema ihrer Politik gemacht. Dieses Paper analysiert die Wahrscheinlichkeit des Gelingens des jetzigen „Bündnisses für Arbeit“, gemessen am „harten“ Kriterium „Abbau der Arbeitslosigkeit“. Ausgehend von der Verhandlungs- und Neokorporatismustheorie werden zwei Bedingungen für den Erfolg eines solchen Verhandlungssystems abgeleitet. Es wird geprüft, ob beide – nämlich Verhandlungswilligkeit und -fähigkeit von Verbänden – tatsächlich gegeben sind.

Das Nicht-Vorhandensein beider Voraussetzungen bringt derartige neokorporatistische Arrangements in eine Dilemmasituation: Maßnahmen, die grundsätzlich verhandelbar wären, lösen das Beschäftigungsproblem nicht, und beschäftigungswirksame Maßnahmen sind nicht verhandelbar. Das heißt nicht, daß das „Bündnis für Arbeit“ zum Scheitern verurteilt ist, macht aber die spezifische Selektivität derartiger neokorporatistischer Verhandlungssysteme deutlich. Dies wird exemplarisch an der Arbeitszeitpolitik dargestellt, welche ein Thema im Bündnis ist und m. E. ein äußerst wirkungsvoller Weg, um Arbeitslosigkeit zu reduzieren.

Abstract

The example of successful employment pacts in other European states in particular that in the Netherlands, suggest that such an effort is also needed in Germany. The new Social Democratic government made such an alliance a core element of its policy. This paper assesses the probability for success of the current "Alliance for Labor" measured against the hard criteria of unemployment reduction. Drawing on both negotiation and neocorporatism theory, two preconditions for the success of such pacts are derived. An empirical examination is then made to evaluate whether, indeed, both these preconditions – namely the willingness and ability of associations to negotiate – actually exist.

In a situation where both conditions do not hold, such neocorporatist arrangements produce a dilemma: measures which are easily made binding do not solve the employment problem and simultaneously a consensus cannot be reached on employment – effective measures. This does not mean there will not be any agreement in the alliance; however, it does make the specific selectivity of such negotiating system clear. This point is depicted with the example of working time policy which is one topic in the alliance and in my opinion an extremely effective instrument for reducing unemployment.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	1
1.1	Problemstellung	1
1.2	Ziel der Arbeit	3
2.	Theoretische Grundlagen	4
2.1	Überblick über die Verbändeforschung zur Verortung des Korporatismuskonzepts	4
2.2	Das Konzept des Korporatismus	5
2.2.1	Historische Wurzeln des Korporatismusbegriffs	5
2.2.2	Die Spannweite der unterschiedlichen Korporatismuskonzepte	7
2.2.3	Funktionale Differenzierung als Ursache für das Streben nach neuen oder zusätzlichen Steuerungsverfahren	9
3.	Die Funktionsweise neokorporatistischer Verhandlungssysteme	11
3.1	Verhandlungstheorie	11
3.2	Regierung durch Verbände	17
3.3.1	Verbände als kollektive Akteure – Organisationsprobleme	18
3.3.1.1	Das Kollektivgutproblem	20
3.3.1.2	Das Problem der Interessenaggregation	20
3.3.1.3	Das Postulat der Bestandssicherung	21
3.3.1.4	Quellen der verbandlichen Regierungsfähigkeit	21
3.3.1.5	Die Mitgliederstruktur	23
3.3.2	Die Lösung des Konflikts – Die Rolle des Staates	24
3.3	Zusammenfassung der theoretischen Überlegungen	25
4.	Das „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ – Der dritte Versuch	29
4.1	Geschichte negativer Erfahrungen	29
4.2	Das „neue“ Bündnis für Arbeit	30
4.3	Die Interessenprofile der relevanten gesellschaftlichen Akteure – Die Bedingung der Handlungswilligkeit	31
4.3.1	Die Interessenlage des Staates	32
4.3.2	Die Interessenlage der Arbeitgeber und ihrer Verbände	34
4.3.3	Die Interessenlage der Gewerkschaften und ihrer Mitglieder	36

4.4	Machtasymmetrie zwischen Arbeit und Kapital	38
4.5	Glaubhafte Interventionsdrohung des Staates? – Die Bedingung der Handlungsfähigkeit	40
5.	Handlungsoptionen des Abbaus von Arbeitslosigkeit – Wirksamkeit und Verhandelbarkeit	44
5.1	Ursachen der Arbeitslosigkeit	44
5.2	Strategien zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und deren Wirksamkeit	49
5.2.1	Strategien auf der Nachfrageseite	51
5.2.2	Strategien auf der Angebotsseite	53
6.	Arbeitszeitpolitik	55
6.1	Grundlegende Aspekte der Arbeitszeitpolitik	55
6.1.1	Die gesellschaftliche Bedeutung der Arbeitszeitpolitik	55
6.1.2	Grundsätzliche Argumente der zwei Arbeitsmarktparteien bezüglich Arbeitszeitverkürzung bzw. -flexibilisierung	56
6.1.3	Normalarbeitszeit versus individuelle Zeitsouveränität – Das Konzept der optionalen Arbeitszeitverkürzung	57
6.2	Makroökonomische Wirkungen der Arbeitszeitverkürzung	62
6.2.1	Beschäftigungswirksamkeit	62
6.2.2	Empirie bisheriger Arbeitszeitverkürzungen	63
6.3	Kompromißfähigkeit individueller und kollektiver Arbeitszeitverkürzung	66
6.3.1	Kollektive Arbeitszeitverkürzung	66
6.3.1.1	Arbeitszeit- und Geldpräferenzen der Arbeitnehmer	67
6.3.1.2	Innengewerkschaftliche Probleme der Durchsetzungsfähigkeit	69
6.3.2	Individuelle Arbeitszeitverkürzung	72
6.3.2.1	Teilzeitarbeit	74
6.3.2.2	Interessenkonstellation bezüglich Teilzeitarbeit	75
6.3.2.3	Aushandeln von Teilzeitbeschäftigung – Notwendigkeit institutionellen Wandels	76
6.4	Zusammenfassung zur Arbeitszeitpolitik	80
7.	Resümee	82
	Literaturverzeichnis	86
	Abbildungsverzeichnis	92

1. Einleitung

1.1 Problemstellung

Seit Ende der 70er Jahre haben wir es in der Bundesrepublik Deutschland mit einer anhaltenden Massenarbeitslosigkeit zu tun, die im letzten Jahr ihren Höchststand erreicht hat. Es hat lange gedauert, bis man zu der Einsicht gelangte, daß die Marktwirtschaft nicht unweigerlich Vollbeschäftigung hervorbringt. Und immer noch gibt es in Politik und Wissenschaft viele, die an der Illusion der Vollbeschäftigung festhalten und dementsprechende Lösungswege vorschlagen. Der Zustand der Vollbeschäftigung war historisch einmalig. Man sollte sich der Realität der Massenarbeitslosigkeit stellen und sich mit den gesellschaftlichen Veränderungen, die sie begleiten, auseinandersetzen. Erst wenn man die Ursachen der Arbeitslosigkeit verstanden hat sowie die gesellschaftlichen Veränderungsprozesse – wie beispielsweise die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses oder die Auflösung der traditionellen geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung – mit in die politische Entscheidungsfindung einbezieht bzw. zu deren Grundlage macht, kann man davon ausgehen, daß sinnvolle Maßnahmen ergriffen werden, die dem Problem wirklich gerecht werden können. Solange man allerdings am alten Denken festhält, sollte man sich von „Reformen“ nicht allzuviel erhoffen.

Die Erklärungen der Ursachen der Arbeitslosigkeit variieren je nach wissenschaftlicher Sichtweise oder politischer Einstellung, und dementsprechend werden auch unterschiedliche Lösungsvorschläge angeboten. Ein Wirtschaftswachstum mit derart hohen Wachstumsraten, die das überschüssige Angebot auf dem Arbeitsmarkt absorbieren könnten, ist nicht denkbar und wäre – u. a. aus ökologischen Gründen – auch nicht wünschenswert. Wenn die Strategien auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarkts aber unmöglich bzw. weniger wirksam sind, dann bleibt schließlich als Alternative nur noch eine Steuerung auf der Angebotsseite, d. h. eine Begrenzung des Arbeitsangebots durch Arbeitszeitverkürzung. Das läuft auf eine Ablösung des Wachstumsparadigmas durch das Verteilungsparadigma hinaus, dessen Logik im Überfluß an Arbeitskraft liegt. Dieser quantitative Aspekt kann mit qualitativen Argumenten der egalitären Verteilung gesellschaftlich notwendiger Arbeitszeit verknüpft werden wie beispielsweise mit Forderungen nach mehr Gleichberechtigung, Einbeziehung des stattfindenden Wertewandels bezüglich Inhalten und Formen der Erwerbsarbeit oder der Verhinderung von Arbeitsmarktsegmentation (WIESENTHAL 1987).

Vom „Bündnis für Arbeit“, welches das Ziel verfolgt, Arbeitslosigkeit abzubauen, verspricht man sich Hilfe in dieser Situation. Dieser Versuch ist nun nichts Neues, sondern bereits der dritte Anlauf in den letzten Jahren. Bisher konnten keine Ergebnisse erzielt werden, die in irgendeiner Weise zum Abbau von Arbeitslosigkeit beitragen können. Es wurden lediglich Regelungen besprochen, die die derzeit Arbeitslosen im Grunde nicht betreffen, wie zum Beispiel Änderungen zur Altersteilzeit oder das Programm „100.000 Jobs für junge Leute“, bzw. man einigte sich auf eine

exakte Zahl an Ausbildungsplätzen. Damit bleibt fraglich, inwieweit das Bündnis seinem Ziel wirklich gerecht wird. Trotzdem werden große Hoffnungen in diesen Beschäftigungspakt gesetzt, sei es, weil man das erfolgreiche Vorbild der Niederlande vor Augen hat oder, weil man dieses Bündnis als eine Art Neuauflage der Konzertierten Aktion von Karl Schiller im Jahre 1967/68 begreift – ein Paradebeispiel neokorporatistischer Steuerung.¹

Der Zweck der Konzertierten Aktion war die Lenkung der Einkommenspolitik ohne dirigistische Mittel wie z. B. Lohnstopp. Ihre Aufgaben bestanden in der Kontrolle der Lohn- und Einkommensentwicklung, die sich im Rahmen vorgegebener „Orientierungsdaten“ bewegen sollten. Aufgrund der ersten großen Krise seit dem „Wirtschaftswunder“ konnte man auch leicht Konsens darüber herstellen, daß die Ankurbelung der Wirtschaft das zentrale Ziel sein muß. Daraufhin übten die Gewerkschaften tarifpolitischen Verzicht, der allerdings bereits ein Jahr nach der Einrichtung der Konzertierten Aktion zum Problem wurde, als sich nämlich die Schere zwischen Löhnen und Gewinnen immer weiter öffnete. Infolge der gewerkschaftlichen Forderung nach mehr Gerechtigkeit sank das Interesse der Arbeitgeber an dem Arrangement. Zu einer konzertierten geplanten Wirtschaftspolitik war die Konzertierte Aktion also nicht in der Lage. Der Erfolg nahm außerdem auch aufgrund des Zusammenbrechens der Großen Koalition ein Ende. In der nächsten Krise nach dem Ölschock 1973 war die Konzertierte Aktion vollkommen wirkungslos. Die Lebensdauer dieses tripartistischen Versuchs war offensichtlich nicht sehr lang. Seitdem gilt insbesondere die Binnenstruktur der Gewerkschaften als „Achillesferse des Korporatismus“ (ALEMANN/HEINZE 1981: 59). Da es sich letztlich nur um eine lohnpolitische Konzertierung handelte, die die Gewerkschaften vor große Organisationsprobleme stellte, konnten diese nur mit Verweigerung und Austritt reagieren. Auf der Unternehmensseite traten organisatorische Probleme gar nicht erst auf, weil Preispolitik kein Thema des Bündnisses war. Dies zeigt deutlich die Selektivität solcher Arrangements und die Asymmetrie der Interessenberücksichtigung. Es bleibt abzuwarten, wie sich das jetzige Bündnis diesbezüglich entwickeln wird. Nach anfänglich starkem Widerstand der Gewerkschaften (nicht aller) einigte man sich in den letzten Bündnisgesprächen darauf, die Lohnpolitik mit in die Verhandlungen einzubeziehen. In welchem Ausmaß das geschehen soll, ist noch unklar. Fest steht aber, daß die Gewerkschaften bereits in den vergangenen Jahren moderate Lohnpolitik betrieben haben und es ihnen aus diesem Grund sicher schwerfallen wird, ihrer Basis Lohnverzicht bei steigender Gewinnquote zu vermitteln.

Aufgrund der Tatsache, daß sich die Konzertierte Aktion zumindest in der Krise 1967/68 bewährte, wird diese Art der Konfliktbewältigung als Mittel zur Regulierung in derartigen Situationen herangezogen. Da in Deutschland allerdings erst zweimal derartige neokorporatistische Arrangements zustande kamen, bedarf es offensichtlich noch anderer Voraussetzungen als günstiger struktureller Bedingungen und einer langen neokorporatistischen Tradition. WESSELS (1999) verweist auf die Tatsache, daß die Realisierung einer solchen Verhandlungspolitik anscheinend an eine sozialdemo-

1 Zu den folgenden Ausführungen zur Konzertierten Aktion vgl. ABROMEIT 1993. Näheres dazu auch bei SCHROEDER/ESSER 1999.

kratisch geführte Regierung gebunden ist. Ein großer Unterschied zwischen der Konzentrierten Aktion und dem Bündnis heute besteht darin, daß die Probleme im heutigen Bündnis derart komplex sind, daß die Konzentrierte Aktion dagegen nur eine „Schönwetterveranstaltung“ war (SCHROEDER/ESSER 1999: 12). Heute geht es eher darum, ob das deutsche sozialkonsensuelle Modell aufrechterhalten bleibt oder dem neoliberalen Paradigma nachgegeben wird.² Man darf gespannt sein, inwieweit die Gewerkschaften auch in diesem Bündnis mit eingebunden werden und gegen gewisse Konzessionen die Mitverantwortung für Arbeitsplatzverlust und weitere Abbauprozesse übernehmen müssen, oder ob man einige erfolgreiche Ergebnisse von diesem neuen neokorporatistischen Arrangement erwarten kann. Genau mit letzterem Aspekt beschäftigt sich die vorliegende Arbeit.

1.2 Ziel der Arbeit

Die zentrale Frage lautet: Unter welchen Bedingungen sind welche Themen in einem „Bündnis für Arbeit“ verhandelbar?

Ziel ist es, die Erfolgsbedingungen derartiger Beschäftigungspakte herauszuarbeiten sowie herauszufinden, ob bestimmte Thematiken eher konsensfähig sind als andere. Dabei kommt es letztlich immer auf die Wirksamkeit der verschiedenen Maßnahmen bezüglich der Reduzierung von Arbeitslosigkeit an. Um Arbeitslosigkeit abzubauen, kann man entweder auf der Angebots- oder auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes ansetzen. Aufgrund theoretischer Überlegungen kann vermutet werden, daß Maßnahmen auf der Nachfrageseite wenig beschäftigungswirksam sein werden, dagegen aber eher verhandelbar. Die Steuerung der Angebotsseite ist politisch kaum durchzusetzen, würde aber große Beschäftigungseffekte mit sich bringen. Auch auf dieser Ebene gibt es wiederum verschiedene Strategien, die letztlich in dasselbe Dilemma von Wirksamkeit und Verhandelbarkeit führen.

Bleibt schließlich die Frage, ob und wenn ja welche Voraussetzungen für den Erfolg eines Bündnisses geschaffen werden können beispielsweise in Form von veränderten institutionellen Rahmenbedingungen.

Das Ziel besteht also darin, die Erfolgswahrscheinlichkeit des Bündnisses herauszuarbeiten, und zwar in dem Sinne, ob es seinem postulierten Ziel – Arbeitslosigkeit signifikant abzubauen – gerecht werden kann.

2 Genauer zum Vergleich zwischen Konzentrierter Aktion und „Bündnis für Arbeit“ sowie zu deren Geschichte s. SCHROEDER/ESSER 1999.

2. Theoretische Grundlagen³

2.1 Überblick über die Verbändeforschung zur Verortung des Korporatismuskonzepts

Seit Ende der 70er Jahre ist Neokorporatismus eine Richtung in der Verbändeforschung. Um das eher diffuse Korporatismuskonzept darzustellen, gilt es diesen aus seinem Kontext zu erklären. Es erscheint sinnvoll, zunächst einen kurzen Überblick über die Verbändeforschung zu geben, um so die Neokorporatismus-„Theorie“ darin einzuordnen.⁴

Erst seit Mitte der 50er Jahre werden Verbände von der Wissenschaft stärker thematisiert. Zu Beginn dominierte jedoch die Perspektive der „*Gefährdung der staatlichen Autorität*“ (ALEMANN/HEINZE 1979: 13) durch die Interessengruppen, was am Schlagwort von der „Herrschaft der Verbände“ (ESCHENBURG 1955) besonders deutlich wird. Des Weiteren war von Souveränitätsverlust des Staates sowie dessen Auflösung durch die Macht der organisierten Interessen die Rede. Dieses Bild vom Staat, der sich vor organisatorischen Interessen „schützen“ muß, war Ausgangspunkt der Verbändeforschung in den 50er Jahren.

Durch die neopluralistische Demokratiekritik (E. Fraenkel), die Ende der 50er Jahre in der politikwissenschaftlichen Forschung zum leitenden Paradigma wurde, verlor diese Sichtweise an Bedeutung.

Die „Gefahr“, die man von Verbänden ausgehen sah, sowie die „wesensmäßige Trennung“ (ALEMANN/HEINZE 1981: 44) von Parteien und Interessenorganisationen wurde im Neopluralismus aufgehoben. Verbände wurden nun nicht mehr als Bedrohung des Staates oder Störfaktoren betrachtet, sondern als legitime und autonome Elemente im politischen Willensbildungsprozeß und bei der Einflußnahme auf die Gesetzgebung. Hervorgehoben wurde hier insbesondere die Konkurrenz zwischen den organisierten Interessen, aus der sich der einheitliche Wille des Staates und das Gemeinwohl bilden. Im Mittelpunkt der neopluralistischen Vorstellung stehen die autonome Organisierbarkeit sozialer Interessen und die aus dem Konflikt der organisierten Interessen resultierende Herausbildung des Gemeinwohls.

Im pluralistischen Modell haben Verbände folgende Funktion: Sie sind Intermediäre, die individuelle Interessen aggregieren und in den politischen Entscheidungs- und Willensbildungsprozeß hineinbringen. Dadurch übernehmen sie unbewußt die Aufgabe, allgemeines Interesse zu formulieren.

3 Ausführlicher dazu s. VETTERLEIN 1999.

4 Die folgenden Ausführungen basieren auf dem Literaturstudium von Überblicksliteratur zum Konzept des Korporatismus sowie Lehrbüchern der Politikwissenschaft (vgl. ABROMEIT 1993; ALEMANN/HEINZE 1979; ALEMANN 1981; BEYME 1980; BÖHRET ET AL. 1988; GÖRLITZ 1995; LEHNER/WIDMAIER 1995; MAYNTZ 1992; NOHLEN 1995).

Ende der 70er Jahre wurde das Pluralismuskonzept vom Neokorporatismus abgelöst (BEYME 1980). Durch die einseitige pluralistische Betrachtungsweise der Beziehung zwischen Staat und Verbänden – konzentriert auf den Einfluß, den Verbände auf staatliche Institutionen ausüben („lobbying“, „pressure groups“) – übersah man, daß Großverbände mit der Politik und den Parteien verflochten sind in dem Sinne, daß das Verhältnis zwischen Interessengruppen und staatlichen Instanzen keine Einbahnstraße darstellt. „In der davon angeregten neueren Verbändeforschung (Neokorporatismus, Anm. d. Verf.) wird betont, daß Verbände nicht nur Interessen artikulieren und Druck auf das politische System ausüben, sondern an der Formulierung und Implementation von Politik (im Sinne von Policy) aktiv beteiligt sind“ (MAYNTZ 1992: 12). Die Kooperation von Staat und Verbänden rückte also nun in den Blick des Interesses und zwar im Sinne eines politischen Tauschs: Die Verbände tragen – bezogen auf ihre Mitglieder – zu einer gewissen gesellschaftlichen Ordnung bei und somit zur gesellschaftlichen Steuerung hochkomplexer Gesellschaften. Im Gegenzug unterstützt der Staat sie in ihrer Organisationsfähigkeit und läßt sie an politischen Entscheidungsprozessen teilhaben.

Des weiteren gibt es weitergehende korporatistische Konzepte, die Interessenorganisationen nicht nur als Beteiligte am politischen Prozeß sehen, sondern vielmehr als „private interest governments“ (STREECK/SCHMITTER 1985b), die auch ohne staatlichen Zwang (im Gegensatz zu „typischen“ neokorporatistischen Beziehungen zwischen Staat und Verbänden) die Konsequenzen ihres Handelns auf das Gemeinwohl mit berücksichtigen. „In generic terms, this is the case where it is in the interest of an organized group to strive for a ‘categoric good’ which is partially compatible or identical with a ‚collective good‘ for the society as a whole“ (STREECK/SCHMITTER 1985b: 17). „Sie lassen sich interpretieren als ihre aus wohlverstandenen Eigeninteresse folgende, ‚freiwillige‘ Reaktion auf eine (abstrakt oder konkret) drohende Einbindung in die staatliche Politik bzw. Gemeinwohlverfolgung“ (RONGE 1992: 48), wobei der Staat trotzdem zumindest die Initiatorrolle übernimmt.⁵

2.2 Das Konzept des Korporatismus

2.2.1 Historische Wurzeln des Korporatismusbegriffs

Obwohl das Korporatismuskonzept sich seit den 70er Jahren großer Beliebtheit erfreut, gibt es bis heute keinen einheitlichen Begriff. Das liegt wahrscheinlich darin begründet, daß man nie die Absicht hatte, eine neue Theorie zu finden, sondern die Korporatismusdebatte vielmehr „als eine Heuristik zum Aufspüren politischer Lenkungsmechanismen“ diente (CZADA 1994: 41). In diesem Sinne spricht man im Zusammenhang mit Korporatismus meist nicht von einer Theorie.

Der Begriff des Korporatismus stammt aus der ständestaatlichen Gesellschaft des Mittelalters. Ständestaatlich organisierte, normative Gesellschaftsentwürfe nach diesem

5 Sei es durch Freiheit der Verbandsgründung bzw. Akzeptanz von Interessengruppen oder durch staatliche Garantien zur Vertrags- und Koalitionsfreiheit.

Muster waren auch in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts noch populär. Die These lautete, daß der liberale, parteienstaatliche Parlamentarismus nicht fähig sei, wesentliche Interessen der Gesellschaft zu vertreten. Es wurde die Atomisierung der Gesellschaft durch den Individualismus des bürgerlichen Frühliberalismus kritisiert, der nicht in der Lage sei, Solidarität zu stiften. Diese Kritik sowie den Korporatismusbegriff findet man auch in der katholischen Soziallehre, allerdings ebenso in totalitären Herrschaftssystemen der 30er Jahre. Darin liegt wahrscheinlich auch die Vernachlässigung des Konzepts in der Nachkriegszeit begründet, denn ständestaatliche und korporatistische Ideen wurden durch den Nationalsozialismus stark diskreditiert.⁶ Um sich von dieser Geschichtsepoche abzugrenzen und den Unterschied zum autoritären Korporatismus der Zwischenkriegszeit deutlich zu machen, führte Schmitter den Begriff „Neokorporatismus“ ein (vgl. STREECK 1994: 11).⁷ Im folgenden werde ich beide Termini (also Korporatismus und Neokorporatismus) synonym verwenden.

Die moderne Korporatismusdebatte erwächst nicht aus den alten Quellen, sondern nimmt ihren Ausgangspunkt in der beobachtbaren Wirklichkeit der westeuropäischen Staaten. Die zentrale These bezieht sich auf den für die Erklärung gesellschaftlicher Entwicklungen in westlichen Gesellschaften unzureichenden Pluralismusansatz, die erstmals von P.G. Schmitter in seiner idealtypischen Gegenüberstellung von Pluralismus und Korporatismus formuliert wurde:

„Pluralismus kann definiert werden als ein System der Interessenvermittlung, dessen wesentliche Bestandteile in einer nicht näher bestimmten Anzahl verschiedener, freiwilliger, in Wettbewerb stehender, nicht hierarchischer und autonomer (was die Art und den Umfang des Interesses betrifft) Gruppen organisiert sind. Diese Gruppen besitzen weder eine besondere staatliche Lizenz, Anerkennung oder Unterstützung, noch sind sie auf staatliche Initiative hin gebildet worden oder unterliegen staatlicher Kontrolle hinsichtlich der Rekrutierung von Führungspersonal oder der Interessenartikulation. Außerdem können sie kein Repräsentationsmonopol innerhalb der von ihnen vertretenen Bereiche in Anspruch nehmen“ (SCHMITTER 1979: 94).

Das System des Korporatismus kann man dann genau spiegelbildlich auffassen als ein Interessenvermittlungssystem mit einer begrenzten Anzahl nicht konkurrierender, hierarchisch strukturierter und abgegrenzter, singulärer Zwangsverbände, die über staatliche Anerkennung verfügen. Es wird ihnen ein ausdrückliches Repräsentationsmonopol zugestanden, wofür sie im Gegenzug gewisse staatliche Auflagen zu erfüllen haben.

Lehmbruch wie auch Schmitter betonen zwei Ausprägungen des Neokorporatismus: Zum einen gibt es die staatliche (Schmitter) bzw. autoritäre (Lehmbruch) Version, die sozusagen „von oben“ der Gesellschaft aufgezwungen wird. Zum anderen spricht man von gesellschaftlichem (Schmitter) bzw. liberalem (Lehmbruch) Korporatismus,

6 Vgl. als historischen Überblick NOCKEN (1981) sowie BÖHRET ET AL. (1988).

7 Lehmbruch prägte auch den Begriff „liberaler Korporatismus“. Das „neue“ oder „liberale“ an diesem „demokratischen Korporatismus“ (Wilensky) war die Freiwilligkeit des Ein- und Austritts der Verbände („exit“-Option) gegenüber staatlicher Politik und Konzertierungsversuche (STREECK 1994).

der sich durch gesellschaftlichen Wandel gewissermaßen „von unten“ bilden kann (s. o. bzw. Fußnote 7).

2.2.2 Die Spannbreite der unterschiedlichen Korporatismuskonzepte

Die Korporatismusdebatte bewegt sich auf so vielen unterschiedlichen Ebenen, daß oft aneinander vorbeigeredet wird, weil man in verschiedenen Dimensionen diskutiert. Um Ordnung in die zahlreichen Diskussionslinien der Neokorporatismusdebatte zu bringen, möchte ich in Anlehnung an ALEMANN und HEINZE (1981) eine Klassifizierung vornehmen.

Die beiden Autoren unterscheiden zwischen zwei hauptsächlichen Ebenen der Diskussion:⁸ einerseits der gesellschaftlichen Reichweite des Konzepts, d. h. die zwei grundlegenden Positionen auf dieser Dimension sahen im Neokorporatismus zum einen ein neues Gesellschaftssystem, welches Pluralismus bzw. Kapitalismus ablöst; zum anderen wurde das Konzept eher als neue Strukturvariante oder Strategie innerhalb der bestehenden Gesellschaftsordnungen Kapitalismus bzw. Pluralismus betrachtet. Man kann also zwischen einer systemischen und einer strukturellen Perspektive differenzieren.

Die zweite Ebene bezieht sich auf die gesellschaftlichen Determinanten, aus denen die Herausbildung von Neokorporatismus bestimmt wird. ALEMANN und HEINZE (ebd.) unterscheiden hier einerseits die soziopolitische Integration der wichtigsten Interessenverbände in politische Prozesse, die der Neokorporatismus leistet, zum anderen sieht ein Teil der Korporatismusdiskussion die Determinante des Neokorporatismus in der sozioökonomischen Grundstruktur einer Gesellschaft.

In die Diskussion um die strukturelle versus systemische Variante paßte sich die Debatte über die Anwendung des Konzepts auf der Makro- bzw. Mesoebene ein. BURCHARDT (1995) differenziert zwischen zwei grundlegenden Positionen: Auf der einen Seite stehen die „Klassiker“ (z. B. Lehmann, Schmitter), die die Neokorporatismus-„Theorie“ eher auf der Makroebene angewendet sehen möchten und hier insbesondere auf die trilaterale Beziehung zwischen Arbeit, Kapital und Staat. In diesem Zusammenhang wird dem Konzept des Neokorporatismus Systemcharakter zugesprochen.

Zum anderen entwickelte sich seit Mitte der 70er Jahre zunehmend ein strukturelles Korporatismuskonzept, welches offener und flexibler anwendbar ist und Neokorporatismus zur Beschreibung einer bestimmten Art und Weise von Interessenvermittlung verwendet (z. B. Olk, Heinze, Kastendiek). Diese Perspektive führt zur Anwendung der „Theorie“ auch auf untere politische Entscheidungsebenen und auf politische und ökonomische Sektoren oder Branchen (Mesokorporatismus).⁹

Folgende konstituierende Merkmale für das Vorliegen korporatistischer Strukturen sind für beide Richtungen gleich (vgl. BURCHARDT 1995: 36; FACH 1983: 386f.):

8 S. Vierfelderschema in ALEMANN/HEINZE (1981: 50).

9 Ausführlich zu Unterschieden der beiden Konzepte vgl. BURCHARDT (1995).

- zwei- oder mehrseitige, diskursive Abstimmungsform von organisierten Interessen (Verhandlung),
- Teilhabe der relevanten gesellschaftlichen Akteure im Verhandlungsprozeß,
- aktive Rolle des Staates,
- Tausch politischer Güter zwischen Staat und Interessengruppen (Steuerungspotential gegen Anerkennung und Organisationsunterstützung).

Lediglich der Anwendungsbereich beider Konzepte differiert – obwohl heute mittlerweile klar ist, daß Neokorporatismus kein eigenständiges Gesellschaftssystem ist, daß also die Unterscheidung auf der Ebene der gesellschaftlichen Reichweite des Neokorporatismuskonzepts hinfällig ist.

STREECK/SCHMITTER (1985a/b) stellen korporatistische Verbände als vierten Ordnungsträger neben den üblichen drei Modellen Gemeinschaft, Markt und Staat dar. Diesen Trägern gesellschaftlicher Ordnung entsprechen die Ordnungsprinzipien spontane Solidarität, unkoordinierte Konkurrenz und hierarchische Kontrolle. Das leitende Prinzip in einem verbandlichen Modell sozialer Ordnung ist die organisatorische Abstimmung.

Den Autoren geht es darum, den Beitrag verbandlicher Strukturen zur gesellschaftlichen Ordnung aufzuzeigen. Sie machen deutlich, wie Verbände im Fall von Markt- und Staatsversagen gesellschaftliche Ordnungsaufgaben übernehmen können und somit zur Stabilität der Gesellschaft beitragen sowie politische Handlungsoptionen erweitern können. Interessenverbände ersetzen die drei anderen Modelle sozialer Ordnung nicht, sondern nehmen ihnen einerseits Probleme ab und sind andererseits von ihnen abhängig.

Private Interessenregierungen werden öffentlich genutzt, indem ihnen die Verfolgung allgemeiner Interessen (Gemeinwohl) übertragen wird. Jedoch kann man dieses Konzept nicht mit dem der Selbstregulierung gleichsetzen, sondern sollte vielmehr von „regulierter Selbstregulierung“ (STREECK/SCHMITTER 1985a: 149) organisierter Interessen sprechen, weil es sich nicht nur um „devolution“ staatlicher Verantwortung handelt, sondern um staatliches „political-organizational design“, d. h. die Verpflichtung der privaten Interessen auf öffentliche Ziele durch den Staat (wobei dieser kontrollierend zur Seite steht). „Diese gewissermaßen ‚konstitutionelle‘ Funktion des Staates lokalisiert korporatistische Interessenvermittlung zwischen Steuerung und Selbstregelung: Selbstregelung wird damit zum Steuerungssurrogat und zu einem Bestandteil des staatlichen Steuerungsrepertoires“ (LEHMBRUCH 1996: 741). Lehmbbruch spricht im folgenden vom Staat auch als „Architekten korporatistischer Ordnung“ (ebd.).

Inwieweit es sinnvoll ist, im Zusammenhang mit verbandlicher Steuerung von einem eigenständigen Ordnungsträger zu sprechen, erscheint unter zwei Aspekten fraglich: Erstens wird bei diesem Modell ein autonomer Staat vorausgesetzt (s. o.), d. h. daß das Ordnungsmodell der Verbände von dem des Staates abhängig ist, und zweitens ist

die Dauerhaftigkeit derartiger Steuerung nicht unbedingt garantiert, wie das bei den anderen Ordnungsmodellen der Fall ist (TRAXLER/VOBRUBA 1987).¹⁰

In diesem Zusammenhang bleibt schließlich die Frage offen, warum die Steuerungsfähigkeit einer Gesellschaft abnimmt und deshalb nach zusätzlichen oder alternativen Entscheidungsverfahren – wie es der Neokorporatismus darstellt – gesucht wird. Die Differenzierungstheorie gibt Aufschluß darüber.

2.2.3 Funktionale Differenzierung als Ursache für das Streben nach neuen oder zusätzlichen Steuerungsverfahren¹¹

In einem steuerungstheoretischen Zusammenhang ist Korporatismus ein neuer Steuerungsmodus, dessen zunehmende Bedeutung auf einen wachsenden Konsensbedarf für staatliches Handeln zurückzuführen ist (LEHMBRUCH 1996). Innerhalb der Korporatismusforschung stand nie zur Debatte, daß es sich bei korporatistischen Verhandlungssystemen um zusätzliche und alternative Konfliktlösungsstrategien handelt, deren Notwendigkeit sich aus der zunehmenden Ausdifferenzierung moderner, kapitalistischer Gesellschaften ergibt.

So stellte SCHARPF (1992a) die Frage nach der „Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts“ und postulierte die These, daß das einseitig-hierarchische Eingreifen des Staates heute nicht mehr möglich bzw. unwirksam ist und Steuerungserfolge vielmehr durch formelle und informelle Verhandlungssysteme erreicht werden können. Er bezieht sich dabei auf die Differenzierungstheorie der Systemtheorie, die ich im folgenden in Grundzügen darstellen will (vgl. dazu neben LUHMANN 1989 auch SCHARPF 1988a¹²):

Luhmann definiert Differenzierung als die „Steigerung der Komplexität eines Systems durch Untersystembildung“ (LUHMANN 1989: 242). „Eine funktionale Differenzierung liegt dann vor, wenn die Untersysteme nicht als gleiche Einheiten nebeneinander gesetzt, sondern auf spezifische Funktionen bezogen und dann miteinander verbunden werden“ (ebd.). Teilsysteme können sich demnach funktional nicht ersetzen. Folglich nehmen deren Abhängigkeit und die Komplexität des Gesamtsystems zu. Daraus ergibt sich ein globaler Steuerungsbedarf, da gesamtgesellschaftliche Probleme in den einzelnen Teilsystemen nur ohne die Berücksichtigung der Bedürfnisse des Gesamtsystems bearbeitet werden können.

10 Ausführlicher zu diesem Sachverhalt s. Kapitel 3.

11 Diese funktionalistische Argumentation kann keine Ursachenerklärung sein. Wenn etwas notwendig ist, heißt das nicht, daß dieser Umstand (s)eine Lösung hervorruft. Entscheidend sind relevante Akteure, die dieser Zustand „tangiert“ und die dann dementsprechend handeln. Trotzdem kann die Differenzierungstheorie gut illustrieren, welche „Funktion“ dem Neokorporatismus zukommt.

12 Scharpf unterscheidet sich hier von Luhmann, der globale Steuerungsmöglichkeiten als völlig unmöglich ansieht, und geht davon aus, daß auftretende Verhandlungsprobleme durch externe Mediatoren gelöst werden können. Eine pure Verhandlungsdemokratie dagegen hält er für ausgeschlossen.

In diesem Kontext hat das politische System die Aufgabe, die Teilsysteme der Gesellschaft zu integrieren und unter der Voraussetzung eines „Gesamtsysteminteresses“ in politische Entscheidungsprozesse mit einzubeziehen. Mit zunehmender Ausdifferenzierung kommt es diesbezüglich zu immer größeren Leistungsanforderungen an das politische System. Zum einen müssen politische Entscheidungen vor immer mehr Akteuren legitimiert werden, zum anderen steigt die Vetomacht der gesellschaftlichen Akteure durch die funktionale Interdependenz. Das bedeutet, daß gesellschaftliche Akteure das politische System zwar entlasten können, andererseits aber auch verweigerungsfähige Partner in Verhandlungssystemen sind.

Die These lautet nun, daß das politische System nicht mehr in der Lage ist, die Integrationsaufgabe zur Zufriedenheit aller zu erfüllen. Die Überlastung der Politik steigt noch aufgrund der Ausdifferenzierung von Interessenlagen, die zu einer steigenden Organisationsdichte und damit zu einer zunehmenden Spannweite politischer Aufgaben führt. Diese sinkende Integrationskraft des politischen Systems impliziert den Funktionsverlust der ursprünglich politischen Steuerungssysteme moderner Demokratien (Parlament, Verwaltung, Regierung).

Im Kontext dieses „Integrationsproblems“ stellt sich die Frage, wie funktional differenzierte Gesellschaften integriert werden können und somit die Steuerungsfähigkeit des politischen Systems hergestellt bzw. erhalten werden kann.

Das Neokorporatismuskonzept stellt eine Möglichkeit dar, diesem Integrations- und Steuerungsproblem zu begegnen. Es wird versucht, durch die Einbindung von Verbänden in den politischen Entscheidungsprozeß zusätzliches Steuerungspotential zu gewinnen. „Zum Zwecke gesamtgesellschaftlicher Steuerung wird durch das korporatistische Verhandlungssystem ein Interessenausgleich angestrebt“ (BURCHARDT 1995: 27). Damit soll die Integrationskraft und die Handlungsfähigkeit des politischen Systems erhalten bzw. erhöht werden, um so globale Steuerung zu gewährleisten.

Korporatismus bedeutet also *eine* Form politischer Steuerung, eine Form der Inanspruchnahme gesellschaftlicher Steuerungspotentiale durch den Staat.

Die wichtigsten Instrumente derartiger Interessenausgleiche werden Verhandlungen und Absprachen sein, in denen Akteure der staatlichen und gesellschaftlichen Sphäre gemeinsam konsensfähige Strategien entwickeln. Der Staat hat hierbei die Aufgabe, das gesellschaftliche Gesamtinteresse zu vertreten.

Durch Entstaatlichung und Übertragung öffentlicher Aufgaben an die Gesellschaft kommt es zu einem Funktions- und Gestaltwandel des modernen Verwaltungsstaates. Seine Kernaufgaben werden sich zunehmend auf die Bereiche Kooperation, Moderation und Kommunikation konzentrieren, was nicht den Rückzug des Staates bedeutet, sondern vielmehr dessen „qualitativen“ Bedeutungsanstieg (WEIDNER 1996).

3. Die Funktionsweise neokorporatistischer Verhandlungssysteme

Wie bereits erwähnt, begegnet man in der Steuerungstheorie dem Zusammentreffen von Staats- und Marktversagen mit Verweis auf alternative Steuerungsverfahren wie z. B. Verbände als Träger öffentlicher Interessen. Zu untersuchen ist, ob verbandliche Steuerung tatsächlich als dritter Ordnungsmechanismus¹³ neben den anderen gelten kann. Die Hoffnungen auf einen „Dritten Weg“ zwischen Markt und Staat sind allerdings an gewisse Bedingungen geknüpft, und man wird im Ergebnis feststellen, daß eine Staatsentlastung durch Verbände von staatlicher Unterstützung abhängig ist.

3.1 Verhandlungstheorie¹⁴

Neben den „klassischen“ Koordinationsmechanismen Hierarchie und Markt werden neuerdings auch Verbände zu diesen gerechnet, deren Prinzip in gemeinsamen Abstimmungen, also Verhandlungen besteht.

Die Verhandlungstheorie versucht zu erklären, ob und unter welchen Bedingungen durch Verhandlungen Lösungen hervorgebracht werden können, die zur Zufriedenheit aller Beteiligten ausfallen. Die Effizienz der Problemlösungskapazität bemißt sich an Wohlfahrtskriterien, denen auch die Effizienz von hierarchischer Steuerung und ökonomischer Konkurrenz entsprechen müssen. In der Wohlfahrtsökonomie unterscheidet man mehrere Kriterien zur Messung der Effizienz. SCHARPF (1993a) schlägt das Kaldor-Kriterium vor, welches im Gegensatz zum Pareto-Kriterium die Möglichkeit bietet, auch Umverteilungsmöglichkeiten in die Bewertung mit aufzunehmen.¹⁵ In diesem Artikel macht er anhand eines einfachen Beispiels von zwei Akteuren deutlich, daß der Versuch einer Koordination durch Verhandlungen auf zwei charakteristische Schwierigkeiten stößt: „Lösungen, welche die aggregierte Wohlfahrt (oder das „Gemeinwohl“) maximieren, werden systematisch ignoriert, wenn sie nicht gleichzeitig auch für jeden einzelnen der Verhandlungspartner eine Verbesserung gegenüber dem Status Quo versprechen (...); und wenn es mehr als eine pareto-superiore Lösung geben sollte, dann besteht immer auch die Gefahr, daß die Verhandlungen durch den

13 Ich beschränke mich hier lediglich auf die zwei Ordnungsträger „Markt“ und „Staat“ und lasse die „Gemeinschaft“, die STRECK/SCHMITTER (1985a/b) als vierten Ordnungsträger (wenn man die Verbände dazu zählt) sehen, außer acht.

14 Folgende Ausführungen beziehen sich hauptsächlich auf verschiedene Artikel von FRITZ W. SCHARPF (1985; 1988a/b; 1992a/b/c; 1993a/b).

15 Nach dem Kaldor-Kriterium sind alle Lösungen wohlfahrtseffizient, bei denen sich die Summe der Nutzen gegenüber dem Status Quo verbessert, d. h. bei denen der Nutzenzuwachs der einen Partei den Verlust der anderen übersteigt. Mit dem Pareto-Kriterium dagegen spricht man von Wohlfahrtseffizienz, wenn eine Situation erreicht ist, in der man keinen Akteur mehr besser stellen kann, ohne einen anderen schlechter zu stellen.

Streit über die Wahl zwischen diesen Lösungen blockiert werden“ (SCHARPF 1993a: 60). Dabei wurde allerdings unterstellt, daß es sich um eindeutig fixierte Lösungen handelt und Ausgleichszahlungen nicht möglich sind. Läßt man eine dieser Annahmen fallen und vernachlässigt man Transaktionskosten und Verteilungsprobleme, so kann man mit dem Coase-Theorem zeigen, daß freiwillige Vereinbarungen unter egoistisch-rationalen Akteuren pareto-effiziente Lösungen hervorbringen können (COASE 1960). Die zwei getroffenen Annahmen – Möglichkeit variabler Lösungen und Ausgleichszahlungen – sind beide plausibel unter Marktbedingungen, aber auch im politischen Bereich sind Verhandlungspakete und Koppelgeschäfte anerkannte und wirkungsvolle Strategien, um einen Ausgleich der Interessen herzustellen. Allerdings sind die beiden Voraussetzungen der fehlenden Transaktionskosten und Verteilungsprobleme in der Realität nicht anzutreffen. Das Wohlfahrtsoptimum ist also nur unter idealisierten Annahmen zu erreichen, so daß es sinnvoll erscheint, zunächst die praktischen Voraussetzungen zu erörtern, unter denen eine Annäherung an effiziente Lösungen erreicht werden kann.

Es gibt durchaus Unterschiede zwischen den Verhandlungssystemen bezüglich der Freiwilligkeit der Verhandlungen, der Art der Konflikte, der Handlungsorientierung der Akteure und den Verhandlungsmodi, die die Lösungskapazität beeinflussen und damit auch das zu erreichende Ergebnis (vgl. auch GÜLKER 1998).

1. Freiwilligkeit der Verhandlungen

Unter unfreiwilligen Verhandlungen werden Situationen verstanden, in denen der Verhandlungsgegenstand eine Verhandlung notwendig macht oder aber Verhandlungen im „Schatten der Hierarchie“ (SCHARPF 1993a) stattfinden, eine Verhandlung gesetzlich vorgeschrieben ist bzw. implizit erzwungen wird. Maßgebend sind die Unterschiede der Ergebnisse von freiwilligen und unfreiwilligen Verhandlungen: Während bei unfreiwilligen Verhandlungen alle Beteiligten auf eine Lösung angewiesen sind und beispielsweise im Falle von staatlicher Interventionsdrohung wohl auch eher zu einem Kompromiß bereit (oder fähig) sein werden, können im anderen Fall die Akteure das Verhandlungsziel auch ohne die jeweils andere Partei umsetzen. Die Verhandlungen bezüglich des „Bündnisses für Arbeit“ sind grundsätzlich freiwillig, den Beteiligten steht die Exit-Option offen, die beispielsweise von den Wirtschaftsverbänden bereits im Vorfeld der Gespräche, aber auch während der Verhandlungen angedroht wurde: Die Arbeitgeberseite war verärgert über den Alleingang der Regierung bezüglich der Gesetze zu 630-Mark-Jobs und zur Scheinselbständigkeit. Nicht so explizit wie zu Beginn der gesamten Verhandlungen, aber doch mit Nachdruck, wurde eine weitere Beteiligung der Wirtschaft davon abhängig gemacht, inwieweit die geplante Unternehmenssteuerreform deren Wünschen entspricht (RAMTHUN 1999: 21). Ob die Verhandlungspartner im Falle des Bündnisses ihre Ziele aber auch ohne die andere Partei verwirklichen könnten, würde ich eher bezweifeln.¹⁶ Dies verweist auf den folgenden Aspekt – der Art des Konflikts.

16 SCHARPF (1992a) betrachtete in seiner Analyse auch Verhandlungen zwischen Bundesländern. Die Konstellation des „Bündnisses für Arbeit“ weicht davon stark ab.

2. Art des Konflikts

Verhandlungssituationen, wie sie das „Bündnis für Arbeit“ beispielsweise darstellen, sind gekennzeichnet durch eine geringe Anzahl von Beteiligten¹⁷ und ein hohes Ausmaß an strategischer Interdependenz, das bedeutet, daß die Ergebnisse einer Partei nicht nur von den eigenen Entscheidungen, sondern auch von denen der Verhandlungspartner abhängig sind¹⁸ (SCHARPF 1988a; GÄFGEN 1988, STREECK/SCHMITTER 1985a/b; WIESENTHAL 1987; STREECK 1994). Dies läßt eine spieltheoretische Analyse zu:

In der Spieltheorie unterscheidet man zwischen reinen Koordinationsspielen, Koordinationsspielen mit Verteilungskonflikten und Konfliktspielen.

Wenn man unterstellt, daß durch Kooperation für alle ein besseres Ergebnis erzielt werden kann als bei Nicht-Einigung, trotzdem aber von beiden Seiten unterschiedliche Verhandlungsergebnisse präferiert werden, dann hat man es mit „mixed motive-games“ zu tun, bei denen die Akteure zwischen Kooperation und Konflikt schwanken (SCHARPF 1988a).¹⁹ In diesem Fall können „Rationalitätsfallen“ auftreten, bei denen es zu kollektiv irrationalen Ergebnissen bei individuell rationalem Verhalten kommt. Beispiele für diese Situation stellen das „Gefangenendilemma“ dar, das „Chicken-Game“ sowie das Spiel „Battle of the Sexes“.²⁰ Die letzte dieser drei Konstellationen ist dabei die interessanteste und von größerer praktischer Bedeutung, denn hier ist es im Gegensatz zu den anderen beiden nicht möglich, das Spannungsverhältnis von Konflikt und Konsens durch bindende Vereinbarungen aufzulösen. Es handelt sich um Situationen, in denen mehrere kooperative Lösungen möglich sind – mit unterschiedlicher Verteilung der Kosten und Nutzen zwischen den Beteiligten. Man kann diese Konstellation analytisch in zwei aufeinanderfolgende Spiele zerlegen: ein reines Koordinationsspiel der Problemlösung und ein reines Konfliktspiel der Verteilung von Kosten und Nutzen.

Meines Erachtens kann das Verhältnis zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften als eine solche Situation definiert werden, denn beide haben ein gemeinsames Interesse daran, daß das „Vollbeschäftigungsziel“²¹ auf der politischen Agenda bleibt, denn nur in derartigen Verhandlungen, wie es das „Bündnis für Arbeit“ darstellt, kann man seine Argumente artikulieren und versuchen, eigene Interessen durchzusetzen. Trotzdem stehen beide Parteien in Verteilungskonflikten. Es besteht eine

17 Mit steigender Zahl der Beteiligten sinkt der mögliche Erfolg eines Bündnisses, weil sich Abstimmungsprozesse verkomplizieren bzw. das Kollektivgut-Problem größer wird (SCHARPF 1993a; ESSER/SCHROEDER 1999). Daran schließt im übrigen auch die Kritik des „selektiven Korporatismus“ (vgl. u. a. URBAN 1998) aus den 70er Jahren an.

18 Im übrigen stiftet diese wechselseitige Abhängigkeit einer kleinen Zahl von Beteiligten den Anreiz zu Abkommen und Absprachen und damit zu Verhandlungen und Kompromissen.

19 Das sind also weder Nullsummenspiele (d. h. Konfliktspiele) noch reine Koordinationsspiele, sondern Koordinationsspiele mit Verteilungskonflikten (s. o.), die in der Realität wohl am häufigsten auftreten.

20 Zu den Auszahlungsmatrizen dieser verschiedenen Spiele vgl. Scharpf (1988a: 72).

21 Das „Vollbeschäftigungsziel“ wird so explizit nicht mehr genannt. Meist ist von „Abbau der Arbeitslosigkeit“ oder „Schaffung von Arbeitsplätzen“ o. ä. die Rede – also eher „anspruchloseren“ Aussagen (LANTZSCH 1999).

Ausgangskonstellation, in der ein allgemeines Verhandlungsinteresse aller Beteiligten gegeben ist, ein Zielkonsens und gemeinsame Zielerreichungsinteressen jedoch nicht vorausgesetzt werden können. Diese Koexistenz von gemeinsamen und konfligierenden Interessen führt zu ambivalenten Verhandlungsbeziehungen. In solchen Situationen sind eindeutige Lösungen (analytisch) nicht zu erwarten.

3. Interaktionsorientierung der beteiligten Akteure

Trotzdem kommt es in diesen Konstellationen zu Verhandlungen und auch zu Ergebnissen. Um dies erklären zu können, muß man auf die Sozialpsychologie zurückgreifen, die die Annahme der ausschließlich egoistisch-rational orientierten Akteure (d. h. Nutzenmaximierer) aufgibt und ihnen ebenso „kompetitive“ oder auch „kooperative“ Interaktionsorientierungen unterstellt. Im ersten Fall kommt es den Akteuren auf den eigenen Erfolg relativ zum Abschneiden der anderen Partei an. Bei „kooperativen“ oder „solidarischen“ Orientierungen ist das Abschneiden aller Verhandlungspartner von Bedeutung, man versteht sich sozusagen als Kollektiv.

Betrachtet man das Spiel „Battle“ unter diesen Aspekten, dann wird eine eindeutige Lösung möglich: Wenn die Interaktion von den Akteuren kompetitiv definiert wird, so sind nur solche Lösungen konsensfähig, bei denen die jeweils andere Partei nicht im Vorteil ist. Bei solidarischer Handlungsorientierung dagegen müssen sich die Akteure „nur“ auf eine der „besseren“ Lösungen einigen.

Die „solidarische“ Variante wäre objektiv betrachtet für alle Parteien die vorteilhafteste, wenn man die Situationsdeutung frei wählen könnte. Allerdings ist zu erwarten, daß in Situationen, in denen konvergente und divergente Interessen aufeinander treffen, egoistisch-rationale Orientierungen überwiegen (SCHARPF 1985).²²

Zu analysieren wäre also neben der Art des Konflikts die Handlungsorientierung der relevanten Akteure im „Bündnis für Arbeit“, da diese die Lösungsmöglichkeiten offensichtlich stark beeinflusst.

4. Verhandlungsmodi

Erfolgreiche Verhandlungssysteme sind zum einen auf Konsens über das gemeinsame Ziel angewiesen, zum anderen auf Einigkeit über Mittel und Wege der Zielerreichung. Es kommt demzufolge nicht nur auf die Interessen der verschiedenen Parteien an, sondern auch auf die Modalitäten der Konsensbildung (SCHARPF 1985). Man kann in der Literatur folgende Verhandlungsmodi ausfindig machen: „bargaining“, „problem solving“ und „confrontation“ (ebd.: 338). Diese drei „Entscheidungsstile“ korrespondieren mit den oben erwähnten Interaktionsorientierungen (SCHARPF 1988a): Bargaining entspricht der egoistisch-rationalen Strategie, bei der Kooperation nur möglich ist, wenn der Nutzen (für jeden) bei Einigung mindestens ebenso groß ist wie der bei Nicht-Einigung erwartete. Die kompetitive Einstellung entspricht der Konfrontation, die zur objektiv schlechtesten Lösung führt. Schließlich korrespon-

22 Es ist auch ein zyklischer Wechsel von individualistischen, gefolgt von solidarischen und dann kompetitiven Strategien wahrscheinlich: Nachdem man feststellte, daß egoistisch-rationale Kalküle zu beidseitigen Verlusten führen, wechselt man zu Kooperation, bis diese ausgebeutet wird und somit kompetitive Handlungsorientierungen hervorruft (SCHARPF 1988a).

diert die kooperative Strategie mit dem Verhandlungsmodus Problemlösen, der eine gemeinsame Nutzenfunktion voraussetzt und somit auch gemeinsame Interessen der Beteiligten.

Obwohl – wie bereits angedeutet – solidarische Strategien, also „problem solving“, zu einem optimaleren Ergebnis führen würde als „bargaining“, herrscht letzterer Modus in der Praxis vor. Dies läßt sich mit dem sogenannten Verhandlungsdilemma erklären (SCHARPF 1993a: 65; SCHARPF 1992b). Der Kern dieses Dilemmas besteht darin, daß Akteure, die sich „kooperativ“ verhalten, Gefahr laufen, in der Verteilungsfrage übervorteilt zu werden; deren einseitige Vorleistung kann ausgebeutet werden. Das führt zu dem paradoxen Ergebnis, daß es zu keiner Lösung kommt, obwohl eine Einigung für alle Beteiligten vorteilhafter wäre als eine Nicht-Einigung.

Damit ist der Mechanismus erklärt, der in Situationen mit gemeinsamen und konfliktierenden Zielen vom Typ „Battle“ zur Verhinderung von besten Lösungen führen kann. Wenn der Verteilungsvorteil der einen Partei von der anderen nicht hingenommen wird, kann der Verteilungskonflikt Verhandlungsblockaden auslösen oder zu einer Einigung auf niedrigstem Niveau führen.

Mit diesen Problemen haben auch neokorporatistische Arrangements zu kämpfen, obwohl man hier von einem Übergewicht des Staates ausgehen kann. Solche Systeme steigern zwar möglicherweise die „Regierbarkeit“, aber gleichzeitig sind die korporatistischen Partner des Staates „distributive Koalitionen“ (SCHARPF 1988a: 76), die ihre Sonderinteressen durchsetzen wollen. Konsensfähige Lösungen werden demnach schwierig zu finden sein, und eine Blockade durch Konfrontationsstrategien ist wahrscheinlich.

Die Frage lautet also: Wie kann man divergente Interessen in einem Verhandlungssystem in gemeinsame umwandeln bzw. egoistisch-rationale in kooperative Verhaltensweisen?

Die Voraussetzungen dafür bleiben prekär, auch wenn der Positiv-Summen-Charakter der Situation von allen erkannt wird. Das Problem besteht darin, daß die notwendige Bereitschaft zur einseitigen Vorleistung ein hohes Maß an Vertrauen voraussetzt, welches nicht unbedingt gegeben sein muß.²³

Nach SCHARPF (1985) bedarf die Lösung der Problematik verschiedener externer Umstände, wobei er drei Möglichkeiten antizipiert: Zum einen könnte äußere Bedrohung militärischer oder wirtschaftlicher Art einen wichtigen Antrieb für institutionelle Integration und ein Motiv für Konsensbildung darstellen. Die Möglichkeit der militärischen Bedrohung ist beim „Bündnis für Arbeit“ offensichtlich irrelevant; der ökonomische Aspekt dagegen könnte durchaus eine Rolle spielen: Wird doch mit Bezug auf die Europäische Union und dem damit einhergehenden steigenden Wett-

23 Seit AXELRODS „Evolution der Kooperation“ (1991) ist ein Mechanismus bekannt, der dazu führt, daß Vertrauen oder zumindest Kooperation zwischen egoistischen Individuen entstehen kann. In der Tat betonen nun auch einige Autoren, daß ein „...Verhandlungsprozeß nur erfolgreich sein (kann), wenn alle Teilnehmer ihn als ein *wiederholbares* Spiel ansehen“ (KEMAN 1996: 511). Beispielsweise führt STRECK (1998) den Erfolg des nationalen Bündnisses in den Niederlanden u. a. auch auf die Vertrauensbeziehung der Verhandlungspartner zurück.

bewerb von den Gewerkschaften immer wieder gefordert, daß auch sie einen Beitrag zu besseren Standortbedingungen in Deutschland leisten müßten und dementsprechende (Lohn-)Politik betreiben sollten (Argument des ökonomischen Sachzwangs). Da die Gewerkschaften an Standortverlagerungen der Unternehmen²⁴ natürlich nicht interessiert sein können, steigert dieses Argument ihre Kompromißbereitschaft.²⁵

Zum anderen verweist SCHARPF (ebd.) auf die Möglichkeit der Hegemonie eines Beteiligten in derartigen Verhandlungssystemen. Hinsichtlich meines Analyseobjekts wäre hier zu untersuchen, inwieweit der Staat eine starke Position inne hat, um wirksam Hegemonialfunktionen ausüben zu können, bzw. ob zwischen den beiden Verhandlungspartnern Gewerkschaft und Arbeitgeberverband gewisse Machtasymmetrien bestehen, die die Verhandlungsposition der einen Seite relativ zur anderen Partei stärken.

Die dritte Möglichkeit besteht schließlich in der institutionellen Trennung von Problemlösungs- und Verteilungsentscheidungen. Praktisch wäre die zeitliche Trennung von Kooperation und Verteilung denkbar oder die Institutionalisierung genereller Entscheidungsregeln und -verfahren für Verteilungskonflikte, die es den Parteien ermöglicht, sich auf „Fairneß-Regeln“ zu einigen.²⁶ Solche Normen können sich allerdings ohne eine übergeordnete Hierarchie oder gemeinsam geteilte Werte oder ideologische Orientierungen kaum herausbilden (EBD.). Allerdings wäre eine Verständigung über „generelle Regeln der ausgleichenden Gerechtigkeit“ eine gute Möglichkeit, Verteilungskonflikte in konkreten Situationen zu neutralisieren (SCHARPF 1988a: 78). Dies impliziert fortdauernde Verhandlungssysteme, bei denen – sofern keine Exit-Option besteht – Kooperation, hervorgerufen durch den Mechanismus des „Schattens der Zukunft“ (AXELROD 1991), ohnehin wahrscheinlich ist.

Entsprechend dieser Überlegungen sind aus wohlfahrtstheoretischer Sicht erfolgreiche Verhandlungen davon abhängig, daß sich die beteiligten Parteien auf eine gemeinsame Vorgehensweise der Nutzenmaximierung verständigen und sich auf die Verteilung von Kosten und Nutzen einigen können. Wie KEMAN (1996) feststellte, geht es politischen Akteuren nicht um die Optimierung von bestehenden alternativen Möglichkeiten (wie beim Koordinationsmechanismus Markt), sondern um die Suche nach akzeptablen Alternativen. Er prägt dafür den Begriff des „politisch Erreichbaren“ (ebd.: 502), bei dem es um die Suche nach einem Gleichgewicht zwischen Konsens und Konflikt geht. Die Realisierbarkeit des „politisch Erreichbaren“ steigt, wenn zwischen den Verhandlungspartnern komplementäre oder parallele Bedürfnisse bestehen (vgl. KEMAN 1996: 502, Fußnote 5). Komplementäre Bedürfnisse führen zu strategischen Koalitionen und Parallelität zu kooperativen Strategien. Diese Dichotomie un-

24 Wobei das empirisch nicht haltbar ist. Ca. 80% der deutschen Direktinvestitionen gehen nicht in Niedriglohnländer (JUNGNICKEL 1995).

25 Dies entspricht dem Gedanken der „antagonistischen Interdependenz“ von TRAXLER (1988). Ausführlicher zu diesem ökonomischen „Systemwettbewerb“, der die Handlungsfähigkeit von Nationalstaaten und Gewerkschaften herabsetzt, vgl. SCHARPF (1998).

26 Beim Spiel „Battle“ verweist man auf die „Turn-Taking“-Methode, das bedeutet nichts anderes, als daß man sich einmal nach den Forderungen der einen Seite und beim nächsten Mal nach denen der anderen Seite richtet (SCHARPF 1985).

terscheidet sich von der von Scharpf vorgenommenen Klassifizierung in reine Koordinationsspiele bzw. Konfliktspiele und „mixed motive-games“, wobei mir letztere Unterscheidung zumindest in Anwendung auf mein Analyseobjekt plausibler erscheint.

Voraussetzung für den Erfolg von Verhandlungen in besagten Konstellationen mit gleichzeitig divergenten und konvergenten Interessen sind solidarische Handlungsorientierungen der Akteure. Ist diese Bedingung erfüllt, kommt es zu Verhandlungen, die dem Modus des Problemlösens entsprechen und für alle Beteiligten die beste Lösung hervorbringen.²⁷ Ohne Konsens der Beteiligten wird die Problemlösungsfähigkeit von Verhandlungssystemen allerdings durch nicht ausräumbare Konflikte gelähmt und somit ihre Leistungsfähigkeit geschwächt.

Die Tatsache, daß die notwendigen kooperativen Interaktionsorientierungen lediglich bei den Verhandlungsführern gegeben sein müssen, ist für meine Arbeit besonders interessant. Dies impliziert möglicherweise auftretende Probleme in der Beziehung zwischen Verbandsführung und Klientel. Es kommen zwei Probleme zusammen: „Bei Verhandlungen kann in der Regel keine Seite ihre Anfangs-Ziele unverändert realisieren; das Ergebnis wird durch die Absichten und Strategien aller Parteien gemeinsam bestimmt. Demokratische Verantwortlichkeit kann jedoch nur innerhalb jeder der beteiligten Korporationen für sich eingefordert werden“ (SCHARPF 1993b: 41). SCHARPF (ebd.) geht es in diesem Artikel insbesondere darum, die demokratische Legitimität von Verhandlungsprozessen aufzuzeigen. Meine Intention besteht darin, zu zeigen, daß genau diese Konstellation zwischen Verbandsspitze und Basis zu Verhandlungsblockaden führen kann, wenn gewisse externe Bedingungen („Rute im Fenster“ (vgl. MAYNTZ 1992: 27) bzw. „Schatten der Hierarchie“) nicht gegeben sind und man auch nicht von konvergenten Interessen der Verhandlungspartner ausgehen kann.²⁸

Mit anderen Worten geht es um die Handlungsfähigkeit von Verbänden als Voraussetzung für erfolgreiche Verhandlungen.

3.2 Regierung durch Verbände

Insbesondere in der Thematik der Arbeitslosigkeit scheint das Zusammentreffen von Staats- und Marktversagen deutlich zu werden. Die „Optimisten“ sind der Meinung, man müßte „nur“ politische Eingriffe in den Marktprozeß völlig unterlassen, dann würde sich der Markt schon „von allein regeln“.²⁹ „Skeptiker“ dagegen glauben weniger an automatisch hervorgebrachte sozialverträgliche Marktergebnisse und fordern daher das Eingreifen des Staates. Die Dichotomie von Markt und Staat als den zwei

27 Durch die Möglichkeit der Ausbeutung kooperativer Strategien dominiert jedoch meist die robustere Variante des „bargaining“, wobei sich durch eine Änderung der institutionellen Rahmenbedingungen diese Situation abwandeln ließe.

28 Es würde ein reines Koordinationsspiel entstehen, in dem Kooperation unproblematisch wäre.

29 Daß der Arbeitsmarkt allerdings nicht wie ein Markt im klassischen Sinn funktioniert (vgl. z. B. VOBRUBA 1989; OFFE/HINRICHS 1984), wird dabei offensichtlich ignoriert.

wichtigsten Steuerungsprinzipien in einer Gesellschaft ist jedoch zu einfach und greift zu kurz: „Die einen übersehen, daß der Markt bei bestimmten Problemen versagt, die anderen ignorieren, daß der Staat – auch wenn er wollte – nicht alles kann“ (Voelzkow/Hilbert/Heinze 1987: 80).

Diese einseitige Betrachtungsweise blendet wesentliches, in der Gesellschaft vorhandenes Steuerungspotential aus. Eine Alternative dazu wird im Steuerungspotential von autonomen sozialen Gruppen gesehen. In diesen Kontext gehört die Korporatismus-Debatte, derzufolge eine Selbstregulierung partikularer Interessen durch Interessenorganisationen und ohne unmittelbaren Staatseingriff erfolgen kann. Verbände sollen neben der Vertretung ihrer Mitgliederinteressen auch öffentliche Funktionen übernehmen. Dieser Mechanismus des Korporatismus soll im Idealfall einen „Dritten Weg“ zwischen „market failure“ und „state failure“ darstellen und die Realisierung von kollektiven Interessen ermöglichen, basierend auf der Annahme, daß derartig organisierte Gruppen die Individuen auf kollektiv-rationales Verhalten hin disziplinieren können. Verbände werden also als dritte Steuerungsebene gesehen, auf der das Prinzip der prozeduralen Steuerung statt Verbot (Staat) oder Anreiz (Markt) gilt (ebd.).

Der Optimismus bezüglich dieses Mechanismus erklärt sich offensichtlich aus theoretischen Überlegungen der Korporatismusforschung. Empirische Arbeiten dagegen zeigen, daß verbandliche Steuerung sehr voraussetzungsvoll ist, und es demnach zweifelhaft erscheint, ob sie als drittes bzw. viertes Ordnungsprinzip (s. Fußnote 13) zur Staatsentlastung betrachtet werden kann (VOELZKOW/HILBERT/HEINZE 1987; TRAXLER/VOBRUBA 1987).

So wird von den Protagonisten einer „Politik durch Verbände“ nicht beschrieben, welche institutionell-organisatorischen Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit verbandliche Staatsentlastung überhaupt funktionieren kann. Auch wenn es wünschenswert wäre, kann man nicht davon ausgehen, daß sich in Bereichen, aus denen sich der Staat zurückzieht, automatisch verbandliche Regelung etabliert. Das wird bereits an den Organisationsproblemen deutlich, die Verbände zunächst bewältigen müssen, bevor Staatsentlastung überhaupt möglich werden kann.

3.3.1 Verbände als kollektive Akteure – Organisationsprobleme

„Interessenverbände lassen sich definieren als Organisationen, mit deren Hilfe gesellschaftliche Gruppen ihre Interessen als Forderung an die politischen Entscheidungsträger artikulieren und durchzusetzen versuchen“ (ABROMEIT 1993: 35). Verbände sind somit Intermediäre zwischen dem „Volk“ und der Politik, die die egoistischen Interessen ihrer Klientel vertreten und folglich an die Interessen ihrer Mitglieder gebunden sind.

Auf der anderen Seite haben Verbände auch ein gewisses Eigeninteresse: Einerseits geht es ihnen um das Überleben und die Expansion der Organisation. Zum anderen kann man den Verbandsspitzen ein gewisses Streben nach Einkommen, Macht und Prestige unterstellen, das die Nähe zum Machtzentrum mit sich bringt. Das kann dazu führen, daß zwischen Verbänden und Politik Austauschprozesse stattfinden, die

letztendlich bewirken können, daß Verbände nicht nur die partikularen Interessen ihrer Mitglieder vertreten, sondern auch die der Allgemeinheit.³⁰ Mit anderen Worten: Das Eigeninteresse der Verbände an Bestandssicherung sowie die Motive der Führung führen dazu, daß Organisationen unter anderem Interessen der Allgemeinheit verfolgen. Denn das Interesse an Bestandssicherung und das der Verbandselite wird befriedigt, indem Verbände die vom Staat an sie herangetragenen Aufgaben übernehmen, wobei sie zugleich zur Förderung des Gemeinwohls beitragen. „Verbände vertreten also die Interessen ihrer Klientel, gebrochen durch die Brille ihrer eigeninteressierten Funktionäre und modifiziert durch politische Austauschvorgänge“ (ABROMEIT 1993: 37). Verbände sind demzufolge nicht die Vollstrecker des Willens ihrer Mitglieder, sondern eigenständige Akteure, deren Interessen durchaus mit denen der „Gefolgschaft“ auseinanderfallen können. Mit anderen Worten sind Individuen und Organisationen beide füreinander Umwelt, wobei jede Seite begrenzte Handlungsfreiheit behält. Kollektive Akteure müssen sich von ihren Mitgliedern unabhängig machen, um handlungsfähig zu werden.

Die Funktion, die Verbänden zuvorderst zugeschrieben wird, besteht in der Vertretung ihrer Mitgliedschaft. Daraus ergeben sich zwei Aufgabenbereiche: Erstens müssen sie die an sie herangetragenen Erwartungen selektieren und über Inhalte und Ziele des Verbandshandelns einen Kompromiß bzw. Konsens bilden sowie Prioritäten festlegen und außerdem versuchen, Solidarität zu erzeugen, gewisse Dienstleistungen anzubieten und die interne Verpflichtungsfähigkeit zu sichern. Zweitens geht es um die Repräsentation der Mitgliederinteressen nach außen, um den Austausch mit den politischen Instanzen. Dafür müssen Interessenorganisationen etwas anzubieten haben, was im wesentlichen das Wohlergehen der Mitglieder ist, welches allerdings von einer gewissen Sanktionsmacht der Verbandsspitze über die Basis abhängig ist.

SCHMITTER/STREECK (1981) prägten für diese beiden Bereiche die Begriffe „Mitgliedschaftslogik“ und „Einflußlogik“. Zwischen ihnen besteht eine enge funktionale Bindung, denn Sanktionsgewalt hat die Verbandsspitze nur, wenn die Organisation für die Mitglieder sehr wichtig ist, d. h. ein Ausschluß aus ihr dem Mitglied Kosten verursachen kann. Genau das ist der Fall, je erfolgreicher die Organisation mit politischen Instanzen verhandelt, und die Erfolgchancen dafür wiederum sind umso größer, je größer die interne Verpflichtungsfähigkeit des Verbands ist.

Diese internen und externen Bestandsbedingungen sind nicht zu harmonisieren; Verbände stehen immer unter internem Streß. Zusammen mit dem Problem der Partizipation ergeben sich insgesamt drei Funktionskomplexe mit jeweils eigener Problematik, die ich im folgenden beschreiben werde (WIESENTHAL 1987; ABROMEIT 1993).

30 Bzw. hatte ich oben bereits gezeigt, daß dem Staat bzw. dem politischen System durchaus daran gelegen ist, öffentliche Aufgaben an Verbände zu übertragen und er im Gegenzug Organisationshilfen bietet sowie die Beteiligung am politischen Entscheidungsprozeß eröffnet (was dem Macht-, Einfluß- und Prestigestreben entgegenkommt).

3.3.1.1 Das Kollektivgutproblem

Nach MANCUR OLSON (1992) dürften Organisationen – zumindest mit großer Mitgliederzahl – gar nicht entstehen, denn erstens produzieren sie Kollektivgüter, die durch Nichtausschließbarkeit in der Nutzung und Nichtrivalität im Konsum gekennzeichnet sind. Auch Individuen, die sich nicht an der Herstellung derartiger Güter beteiligen, können diese nutzen. Der Theorie rationalen Handelns zufolge bedeutet das, daß solche Güter nicht bzw. nur unter spezifischen Bedingungen hergestellt werden, denn es wäre geradezu irrational, für etwas zu bezahlen, was man auch umsonst haben kann.³¹ Das Hauptproblem eigentlich aller Verbände besteht nun darin, dieses „Trittbrettfahrerverhalten“ auszuschalten. Die zweite Bedingung, unter der Kooperation irrational wäre, ist die Tatsache, daß der eigene Beitrag keinen signifikanten Einfluß auf die Zielrealisierung des Kollektivs hat. Das bedeutet, daß der Grenznutzen des individuellen Beitrags geringer ist als die Kosten, die der Beitragende zu leisten hat.³² Indem man kooperationsfreundliche Ausgangs- und Rahmenbedingungen schafft (z. B. selektive Anreize), kann dieses Gefangenendilemma allerdings überwunden werden (OLSON 1992; WIESENTHAL 1987; ABROMEIT 1993).³³

3.3.1.2 Das Problem der Interessenaggregation

Die Effektivität von organisierten Interessenvertretungen ist nicht nur durch Organisationsmerkmale bestimmt, sondern auch durch die Typik der Interessen. Diese unterscheiden sich stark hinsichtlich ihrer Heterogenität und Aggregierbarkeit.

Auf stark heterogenen Interesseninput trifft man insbesondere dort, wo viele Individuen in einem Verband repräsentiert werden sollen – mit Interessen, die sich auf zentrale Lebensbedingungen beziehen und besonderen Herrschaftskonflikten ausgesetzt sind (siehe Gewerkschaften). Diese unterschiedlichen Interessen müssen aggregiert und in repräsentative Konfliktziele transformiert werden. Dabei steigen die Abstimmungsprobleme, je größer die Unterschiede der Lebenslagen und damit der individuellen Interessen sind. Das Verfahren der Vereinheitlichung bedarf dialogischer Prozesse der Kenntnisnahme und Interpretation. Damit die Ergebnisse der Aushandlung von den Mitgliedern akzeptiert werden, muß das Aggregationsverfahren als legitim anerkannt sein, was wiederum gemeinsam geteilte Wertvorstellungen und Kollektivbewußtsein voraussetzt.

Letztendlich geht es darum, partikulare Interessen der Mitglieder in Kollektivinteressen zu transformieren, was dem Verband gewisse Transformations- und Vermittlungsleistungen abverlangt (WIESENTHAL 1987).

31 Dies entspricht in der ökonomischen Theorie der Situation des Gefangenendilemmas.

32 Ausnahmen stellen kleine oder sehr heterogene Gruppen dar bzw. der Fall der bedingten Kooperation durch wiederholte Interaktion (vgl. Olson 1992).

33 Die Darstellung des Kollektivgutproblems dient nur der Vollständigkeit und ist demzufolge sehr knapp, da ich im empirischen Teil die Spitzenverbände von Arbeitnehmern und Arbeitgebern untersuche, die das Kollektivgutproblem der Gruppenbildung offensichtlich überwunden haben.

3.3.1.3 Das Postulat der Bestandssicherung

Die „Einflußlogik“ bezieht sich nicht nur auf die äußere Umwelt eines Verbands, sondern auch auf sein „Innenleben“. Organisationen haben ein Interesse daran, Interessenbekundungen und -definitionen im Sinne ihres Fortbestands mitzugestalten. Die Verbandsspitze versucht deshalb, mittels Themenselektion und Umweltinterpretation ihre Politik auf risikoarme Handlungsprogramme festzulegen bzw. auf Themen, die von außen (Staat) an sie herangetragen werden und durch deren Erfüllung sie sich Macht, Einfluß und Organisationshilfen sichern kann. Damit wird sie selbst zum Mobilisierungsfaktor. Mitgliederinteressen werden nicht nur repräsentiert, sondern auch durch die Organisation erst generiert (STREECK 1994).

Die beiden Aspekte Repräsentativität und Effektivität können also nicht gleichzeitig optimiert werden. Das Spannungsverhältnis der internen und externen Bestandsbedingungen stellt sich als ein Konflikt zwischen Zielfindungsverfahren und geeigneten Mitteln dar. Der innere Streß, der dabei entsteht, führt zur Strategie der Anpassung an die Umweltbedingungen. Die Wahl der Ziele und Mittel erfolgt nach den gegebenen Durchsetzungschancen. Das Interesse der Verbände an stabilen Umweltbeziehungen kann dann entweder in Verselbständigungstendenzen gegenüber den Mitgliedern enden oder Autonomieverluste bei den Verhandlungspartnern bewirken.

Das bedeutet praktisch, daß durch ein Mehr an demokratischer Willensbildung innerhalb eines Verbands dessen interne Konflikte zunehmen. Die Verbandsspitze müßte Entscheidungsgewalt an zeitaufwendige und störanfällige Verfahren der Konsensbildung abtreten und würde Verluste an Effektivität und Bestandssicherheit erleiden. Je generalisierter also der Steuerungsanspruch eines Verbands, desto schwieriger gestaltet sich die Sicherung der Folgebereitschaft der Mitglieder. Die Erhöhung der Effektivität und Effizienz dagegen bedingt Zielverluste in die andere Richtung: Es kommt zu einer Abkopplung der Mitgliedschaftsmotive vom traditionellen Kollektivbewußtsein, wodurch die Organisation zum Dienstleistungsunternehmen wird und Mobilisierungsfähigkeit einbüßt. Dieses Problem kommt insbesondere bei solchen kollektiven Akteuren wie z. B. Gewerkschaften zum Tragen, die gelegentlich auf die Mitarbeit ihrer Mitglieder angewiesen sind (WIESENTHAL 1987). Demnach müssen Verbände zunächst einmal „regierungsfähig“ sein, damit eine Staatsentlastung überhaupt möglich wird.

3.3.1.4 Quellen der verbandlichen Regierungsfähigkeit

Zur Erinnerung: Das Kernstück in neokorporatistischen Arrangements bestand im politischen Tausch von Beteiligung am politischen Prozeß und Unterstützung der Organisationsgewalt von Verbänden gegen Steuerungsleistungen in der Gesellschaft. Auf Seiten der Verbände in solchen Arrangements müssen demnach zwei Bedingungen gegeben sein, damit dieser Tausch funktionieren kann und staatsäquifunktionale Selbststeuerung (die konsequenteste Umsetzung des Neokorporatismuskonzepts, s. TRAXLER/VOBRUBA 1987) möglich wird (MAYNTZ 1992: 12):

1. Verpflichtungsfähigkeit gegenüber ihren Mitgliedern (Disziplinierung auf bestimmtes Verhalten) und
2. Handlungsfähigkeit als korporative Akteure.

Die Durchsetzungsfähigkeit der Verbandsspitze gegenüber der Basis ist abhängig von der Verpflichtungsfähigkeit, und diese wird bestimmt durch die Mitgliedererwartungen sowie den Handlungsspielraum der Führung. Es ist keineswegs so, daß die Mitglieder ihre Organisation als Instrument kompromißloser Vertretung ihrer Interessen betrachten, wobei es sicherlich Unterschiede zwischen den einzelnen Verbänden gibt. Des weiteren ist anzunehmen, daß die Vertretungserwartung mit der eigenen Macht einzelner Mitglieder variiert. Außerdem gibt es das Phänomen der Mitgliedschaft aus Tradition bzw. Gewohnheit (VOBRUBA 1992) sowie nutzenstiftende Dienstleistungen des Verbands, die die Mitgliedererwartungen mildern oder relativieren und die Kompromißfähigkeit steigern können (MAYNTZ 1992; VOBRUBA 1992).

Die Frage lautet also: Wie können sich Interessenorganisationen bzw. deren Führungen die Konformität ihrer Basis sichern? Denn selbst wenn sich die Interessen der Verbandsführung und deren Klientel decken, ist deren Beteiligung am Verbandshandeln ungewiß (Kollektivgutproblem).

Die Antwort lautet: Verbandliche Regulierung setzt Macht voraus. Nach ETZIONI (1961) gibt es für Organisationen drei Quellen der Macht (vgl. auch VOBRUBA 1992, TRAXLER/VOBRUBA 1987):

1. Macht durch Zwang,
2. Macht durch Belohnung und
3. Macht durch Normen und Symbole.

Diesen Ressourcenquellen entsprechen drei mögliche Verbandsaktivitäten, nämlich erstens die Vermittlung zwischen Mitgliedern und „Dritten“, zweitens das Angebot von gewissen verbandlichen Dienstleistungen und schließlich die Generierung von identitätsstiftenden Solidarnormen (VOELZKOW/HILBERT/HEINZE 1987).

1. Solidarität

Den dritten Fall, den Etzioni mit „normative power“ bezeichnete, kann man als Solidarität begreifen. Das ist wohl die Ressource, die man am ehesten mit Verbänden in Verbindung bringt. Verbandsmitgliedschaft kann das Ergebnis individuell-irrationaler Entscheidungen sein. Ein Mitglied kooperiert, obwohl die Kosten dieser Handlung deren Nutzen übersteigen. Mit anderen Worten ist die Handlung selbst der Zweck und nicht das Mittel. Nach WEBER (1984) handelt es sich dabei um wertrationales Handeln. Die Individuen handeln gemäß verbandlicher Solidarnormen, die die Kriterien eigeninteressierten Handelns suspendieren. Solidarische Normen implizieren die Zurückstellung von Eigeninteressen als handlungsleitendem Prinzip, wobei die Einsicht zugrunde liegt, daß kollektives Handeln eher zur Zielerreichung beiträgt (VOELZKOW/HILBERT/HEINZE 1987).

Allerdings setzt die Konstitution von Solidarität in der Regel einen außenstehenden Dritten voraus, von dem man sich als Gruppe abgrenzen kann. Die Mobilisierung von Solidarität auf diese Art und Weise ist aber abhängig von einer „objektiv“ gleichen Interessenlage, Verständigungsprozessen darüber und einem gewissen Handlungs- und Konzessionsspielraum. Allerdings geht die steigende Varianz gesellschaftlicher Wertemuster sowie die zunehmende Individualisierung einher mit einer Schwä-

chung der Organisationsfähigkeit kollektiver Akteure und einem Verlust an moralischer Solidarität (WIESENTHAL 1987).

2. Selektive Anreize

Wie bereits erwähnt, stellen Verbände Kollektivgüter her, von deren Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann, auch wenn er selbst nicht an der Produktion dieser Güter beteiligt war. Verbände bieten aber außerdem Leistungen ausschließlich für ihre Mitglieder an, die OLSON (1992) als „selektive Anreize“ bezeichnet und welche für ihn eine mögliche Ursache dafür darstellen, weshalb große Organisationen überhaupt existieren können. Neben Solidarität unter den Mitgliedern kann somit auch Tausch zwischen dem Verband und den Mitgliedern zur Stabilität einer Organisation beitragen. Das Mitglied ist demzufolge Mitglied aus bestimmten ökonomischen Kalkülen, wobei sich daraus eine Möglichkeit für den Verband ergibt, diese selektiven Güter als Ressource zur Durchsetzung bestimmten Verbandshandelns zu benutzen, sozusagen als Drohpotential einzusetzen. Dieser Mechanismus funktioniert nur, wenn die Kosten, die dem einzelnen Mitglied durch den Ausschluß von selektiven Gütern erwachsen, größer sind als der Nutzen aus nicht-kooperativem Handeln.

3. Zwang

Die dritte Option der Mitgliederintegration besteht in der Anwendung von Zwangsmitteln (z. B. Ausschluß) als Grenzfall der Herstellung von Konformität. Diese Möglichkeit setzt eine mächtige Verbandsführung voraus und stellt eigentlich vielmehr eine Gefährdung für die Organisation dar, da den Mitgliedern (zumindest bei freiwilliger Mitgliedschaft) immer die Optionen „exit“ und „voice“ zur Verfügung stehen, die sie sicherlich nutzen werden, wenn die Verbandsspitze ihre Kompetenzen überschreitet.

Ungleich wirkungsvoller dagegen erweist sich Zwang von externen Dritten (Staat, andere Verbände). Mitglieder verhalten sich konform, um Sanktionen „Dritter“ zu umgehen. Für den Verband ist das besonders vorteilhaft, weil es dadurch zur Externalisierung der Lösung des Integrationsproblems kommt.

Wie bereits erwähnt, bedeutet Solidarität die Rückstellung der partikularen Interessen und folglich Interessenaufschub bzw. -verzicht. Damit ist für jeden Einzelnen ein gewisses Risiko verbunden, denn die Situation der Solidarität ist nicht stabil und kann rasch in Konkurrenzstrategien umschlagen.³⁴ Um das Kollektivinteresse zu stärken, muß man die Verfolgung des Einzelinteresses erschweren bzw. verteuern. Damit liegt das Hauptaugenmerk auf den beiden Optionen Zwang und Tausch (Belohnung) als Instrumente der Verbandsintegration.

3.3.1.5 Die Mitgliederstruktur

Die eben dargelegten Ausführungen beschäftigen sich damit, wie man Mitgliederverhalten modifizieren kann, um Widerspruch gegen das Verbandshandeln zu vermei-

³⁴ Spieltheoretisch ausgedrückt stellt beidseitige Defektion in einem Gefangenendilemma ein stabiles Gleichgewicht dar, beidseitige Kooperation ist dagegen ein instabiles Gleichgewicht.

den. Außerdem gibt es zwei Verbandsmerkmale, in deren Effekt der Widerspruch der Mitglieder der Verbandsführung nichts anhaben kann.

Eine der klassischen Voraussetzungen für die Autonomie der Verbandsspitze ist die große Mitgliederzahl des Verbands. Wie OLSON (1992) anschaulich darlegte, hat das einzelne Mitglied in diesem Fall keine Sanktionsmacht gegenüber der Organisation, sein Austritt birgt keine signifikanten Kosten für den Verband.³⁵

Ein weiteres Verbandsmerkmal, was die Handlungsautonomie der Führung beeinflussen kann, ist die Heterogenität der Mitglieder. Dieser Faktor hat allerdings eine eher ambivalente Wirkung: Zum einen scheint die Annahme plausibel, daß ein hohes Maß an Homogenität die Autonomie der Verbandsspitze steigert, wohingegen Heterogenität interne Konflikte begünstigt. Andererseits ist es auch möglich, daß sich innerverbandliche Konflikte gegenseitig neutralisieren und die Verbandsspitze davon gar nicht berührt wird. Dies ist eine empirische Frage. Bei großer Heterogenität der Interessen kann es zusätzlich zur „Ausbeutung der Großen durch die Kleinen“ kommen (OLSON 1992; VOBRUBA 1992).

3.3.2 Die Lösung des Konflikts – Die Rolle des Staates

Der Konflikt zwischen Verbandsspitze und Basis, der sich aus der Konkurrenz zwischen der Verpflichtungsfähigkeit und der Problemlösungskapazität ergibt, könnte durch die Macht der Führung gelöst werden. Die Ressourcen dafür habe ich im vorangegangenen Kapitel dargestellt.

Empirische Arbeiten,³⁶ die neokorporatistische Arrangements näher untersuchten, kamen immer wieder zu dem Schluß, daß insbesondere die glaubwürdige Interventionsdrohung des Staates als konstitutives Merkmal derartiger Systeme gelten kann (Zwang externer Dritter). Der Mechanismus funktioniert wie folgt: Die Verbandsspitze legitimiert gewisse getroffene Vereinbarungen, Zugeständnisse und Kompromisse vor ihrer Basis mit dem Verweis auf das vermiedene „größere Übel“ bei Staatsintervention. Damit wird das Legitimationsproblem der Verbände externalisiert.

„Quintessenz dieser Arbeiten ist, daß die ‚Staatsentlastung durch Verbände‘ nur bei gleichzeitiger ‚Verbändeentlastung durch den Staat‘ funktioniert“ (VOBRUBA 1992: 103; TRAXLER/VOBRUBA 1987; VOELZKOW/HILBERT/HEINZE 1987).

Aus diesem „symbiotischen Zusammenhang“ (TRAXLER/VOBRUBA 1987: 13) zwischen verbandlicher Steuerung und einem „starken“ Staat ergeben sich drei Dilemmata (VOBRUBA 1992), die den Optimismus bezüglich eines „Dritten Weges“ zwischen Staat und Markt dämpfen:

1. Steuerungsinhalte

Durch die Konkurrenz von Verpflichtungsfähigkeit und Problemlösungskapazität, die darin besteht, daß die Loyalitätssicherung der Mitglieder um so unproblematischer ist, je partikularistischer die verfolgten Ziele sind und umgekehrt, wird die

35 Wobei hier das Trittbrettfahrerproblem der Gruppenbildung schon gelöst sein muß.

36 Beispielsweise TRAXLER/VOBRUBA 1987; VOELZKOW/HILBERT/HEINZE 1987.

Steuerungskapazität von Verbänden eingeschränkt. Aus diesem Umstand ergibt sich folgender Sachverhalt: „Jene Steuerungsinhalte, auf die sich die Beteiligten leicht verpflichten ließen, lösen kaum öffentliche Probleme; auf Steuerung, welche öffentliche Probleme lösen könnte, lassen sich die Beteiligten nur schwer verpflichten“ (TRAXLER/VOBRUBA 1987: 14).

Der Staat müßte hier auftreten, indem er geeignete Rahmenbedingungen schafft, die egoistisch-rationale Kalküle so sehr verteuern, daß es für Verbände und deren Mitglieder rationaler wird, kollektive, an öffentlichen Aufgaben orientierte Ziele zu verfolgen, also „kooperative“ Strategien für die Beteiligten nutzenstiftender werden.

2. Steuerungskompetenzen

Erst die staatliche Interventionsdrohung befähigt die Verbände, zur Staatsentlastung beizutragen. Staatsentlastung durch organisierte Gruppen ist eher eine „latente“ Funktion kollektiven Handelns (VOELZKOW/HILBERT/HEINZE 1987; vgl. zu latenten und manifesten Funktionen MERTON 1968). Mit anderen Worten: Die Staatsentlastung ist Konsequenz von Verbandshandeln, nicht aber Motiv der Akteure. Oder: „Die Übernahme öffentlicher Aufgaben durch Interessenverbände scheint nicht mehr zu sein als das Nebenprodukt einer ernsthaften Interventionsabsicht des Staates, die er sich „abkaufen“ läßt. Droht er nur, um Selbstregulierung zu stimulieren, fehlt ihm die Verhandlungsmasse, und er zieht den kürzeren. Die Überführung der ‘latenten’ Funktionen kollektiver Interessenvertretung in „manifeste“, d. h. das zielgerichtete Anstreben verbandlicher Lösungen, zerstört die Grundlagen ihres Erfolgs“ (VOELZKOW/HILBERT/HEINZE 1987: 98).

3. Verhältnis zwischen Steuerungsinhalten und -kompetenz

Es ist anzunehmen, daß zwischen diesen beiden Aspekten ein Konkurrenzverhältnis besteht: Der Kompetenzbereich von Verbänden läßt sich leicht ausdehnen. Wie allerdings dadurch eine konsistente Gesamtpolitik entstehen soll, ist eher fraglich. Die Voraussetzung für eine Fragmentierung der Gesamtpolitik besteht in der Vereinbarung von lediglich „kleinen Schritten“ in den Teilbereichen. „Das steht aber im Widerspruch zur Behauptung einer größeren Reichweite und eines besseren Zugriffs kooperativer im Vergleich zu einseitig staatlicher Politik“ (GÄFGEN 1988: 75). Diese Probleme könnten nur durch eine stärkere Konzentration bis hin zu Zuständigkeiten auf zentraler Ebene erreicht werden. Oft verspricht man sich zuviel von korporatistischen Gremien, weil die Komplexität der Interdependenzen verkannt wird und letztendlich nur eine Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zustande kommt. Höhere Steuerungskompetenz der Verbände geht hier einher mit sinkender Qualität der Steuerungsinhalte. Eine Verbesserung der „Regierbarkeit“ durch Verbände ist also durchaus gegeben, doch eine größere Effektivität ist eher zweifelhaft (GÄFGEN 1988).

3.3 Zusammenfassung der theoretischen Überlegungen

Aus diesen theoretischen Überlegungen leiten sich zwei Kriterien ab, die als Grundlage einer Analyse des „Bündnisses für Arbeit“ dienen können, um herauszufinden,

ob es seinem Hauptziel – Lösungen zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit zu verhandeln – gerecht werden *kann*.

Die erste Bedingung für ein erfolgreiches Bündnis, welche sich aus der Verhandlungstheorie ergibt, besteht in gemeinsamen Interessen der Verhandlungspartner bezüglich der Ziele und der Vorgehensweise, also der Verteilung von Kosten und Nutzen der Vereinbarungen. Derartige Bündnisse funktionieren in der Regel nach dem Konsensprinzip. Liegen stark konfligierende Interessen vor, so wird ein Kompromiß kaum zu finden sein bzw. wird der oben dargestellte Verhandlungsmodus „bargaining“ angewendet werden, der letztendlich für alle Beteiligten zu einem schlechteren Ergebnis führt, nämlich zur Nicht-Einigung.³⁷

Man kann diesen Zusammenhang in Anlehnung an SCHARPF (1985: 339) sehr anschaulich in einem Vier-Felder-Schema darstellen (leicht abgewandelt):

Abb. 1: Verhandlungsmodi der Konsensbildung

		INTERESSEN	
		Konvergent	Divergent
ENTSCHEIDUNGS- REGEL	Einvernehmlich	Problemlösen	Bargaining
	Aufgezwungen	Paternalismus	Konfrontation

Für die hier vorzunehmende Analyse bedeutet das, das „Bündnis für Arbeit“ zuerst darauf zu untersuchen, welcher Art des Konflikts es entspricht. Falls das Ergebnis der Annahme entspricht, daß es sich um ein Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikten handelt, ist weiter zu prüfen, welche Handlungsorientierung bei den Akteuren vorliegt. Egoistisch-rationale oder kompetitive bzw. „interessen- und konfliktorientierte“ Strategien, wie URBAN (1998) sie nennt, sind in Situationen mit divergenten und konvergenten Interessen aufgrund der Ausbeutbarkeit von Vorleistungen sehr wahrscheinlich. Geht man also davon aus, daß alle Akteure ein Interesse an einer Einigung sowie an der Verhandlung selbst haben (sonst würden sie nicht daran teilnehmen), ein Zielkonsens aber nicht gegeben ist, dann ist mit Konflikten und Blockadeverhalten zu rechnen. Jede beteiligte Partei wird auf ihren Konzepten beharren, die mehr oder weniger die jeweiligen „reinen“ Interessenlagen zum Ausdruck bringen. Wenn man weiterhin annimmt, daß „Vollbeschäftigung“ bzw. „Abbau von Arbeitslosigkeit“ das Hauptziel des „Bündnisses für Arbeit“ ist,³⁸ dann ist zu testen, ob

37 Es werden also nur Positivsummenspiele gespielt, und heikle Themen, deren Verhandlung erstrebenswert wäre, werden gar nicht erst aufgenommen. Das Konsensprinzip ermöglicht den Verhandlungspartnern das Vetorecht bzw. beim „Bündnis für Arbeit“ steht den Beteiligten auch die Exit-Option offen.

38 Das wird zwar in der Literatur (beispielsweise Urban 1998) sowie in der vorliegenden Arbeit angenommen, kommt jedoch beispielsweise durch die Erweiterung des Bündnistitels auf „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ weniger explizit zum Ausdruck. Aus dieser Erweiterung folgt im übrigen eine größere Komplexität, die einerseits dazu führt, daß die Kom-

die beteiligten Akteure ein gemeinsames Interesse an diesem Ziel haben. Ist dies nicht der Fall, werden externe Bedingungen (Bedrohung von außen, Hegemonie eines Beteiligten, Vertrauen) notwendig, um die kompetitiven oder egoistisch-rationalen Strategien in kooperative umzuwandeln, wodurch der Erfolg des Bündnisses erreicht werden könnte.

Aber selbst wenn die Verbandsspitzen – denn lediglich die nehmen an der Verhandlung teil – zu solidarischen Orientierungen veranlaßt werden könnten, entsteht durch den Konflikt zwischen Verbandsführung und Basis ein Organisationsproblem, das gelöst werden muß, bevor der Verband „Regierungsfähigkeit“ erlangt. Statt also die externen Bedingungen zu untersuchen, scheint es m. E. plausibler, gleich zu prüfen, ob und inwieweit ein Verband in der Lage ist, sein Organisationsproblem zu lösen.³⁹ Dieses besteht in den konkurrierenden Interessen der Bestandsicherung und den Motiven der Mitglieder. Um das Bestandsinteresse sowie die individuellen Interessen der Elite zu befriedigen, versucht die Verbandsführung einerseits, sich auf risikoarme Themen festzulegen und die vom Staat an sie herangetragenen Aufgaben zu erfüllen. Andererseits müssen Organisationen auch die Kollektivinteressen ihrer Mitglieder vertreten: Je mehr Interessen sie erfolgreich befriedigen, desto größer ist ihr Einfluß. Dadurch steigen nicht nur die zu erfüllenden Transformationsleistungen, was zur Schwächung der Verhandlungsposition führen kann, sondern dies konfliktiert außerdem mit dem Postulat der Bestandsicherung. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die konstitutive Rolle des Staates von Bedeutung, ohne dessen glaubhafte Drohung der Intervention solche Arrangements nicht funktionieren. „Die Entlastung des Staates in seinen Regulierungsaufgaben geht einher mit der Hilfestellung des Staates bei der Lösung der Organisationsprobleme der Verbände“ (TRAXLER/VOBRUBA 1987: 13). Verbandliche Steuerung stellt demzufolge kein eigenständiges Steuerungsprinzip dar, sondern ist auf den Staat angewiesen, der bei „Verbandsversagen“ (VOELZKOW/HILBERT/HEINZE 1987: 94) interveniert und Entscheidungsfähigkeit staatlich vermittelt.

Aus der Konkurrenz zwischen Verpflichtungsfähigkeit und Problemlösungskapazität, welche durch die Generalisierung des Steuerungsanspruchs erreicht wird, ergibt sich das Dilemma der Steuerungskapazität von Verbänden. Sollte es dem Staat nicht möglich sein, glaubhaft seinen Eingriff anzudrohen, falls die Verbände zu keiner Einigung gelangen, dann wird man damit rechnen müssen, daß nur solche Themen verhandelt werden, bei denen von vornherein Konsens besteht. Die Probleme aber, die bei einem Kompromiß „sinnvolle“ Wirkungen zeitigen würden, sind dann nicht verhandelbar (s. Fußnote 37).

Gerade diese Konsequenz bezüglich der Steuerungsinhalte eines nicht funktionierenden Arrangements (was noch zu prüfen bleibt) ist von besonderer Bedeutung. Der Arbeitslosigkeit kann auf verschiedenen Wegen begegnet werden. Auf einer ersten

promißbereitschaft stärker gefordert wird, andererseits aber auch Koppelgeschäfte u. ä. zuläßt und damit die Chancen auf eine Einigung erhöht.

39 Dabei kann die Verbandsführung natürlich durchaus diese externen Bedingungen nutzen, um bestimmte Themen konsensfähig zu machen.

Unterscheidungsebene kann man zwischen Maßnahmen auf der Angebots- bzw. Nachfrageseite des Arbeitsmarktes differenzieren. Hinsichtlich der Steuerungsinhalte eines Beschäftigungspaktes ist anzunehmen, daß die beschäftigungswirksameren Maßnahmen auf der Angebotsseite (Verknappung des Arbeitskraftangebots) letztlich politisch nicht durchsetzbar sein werden, wenn die Bedingung eines „starken“ Staates nicht erfüllt ist. Subventionen und andere Begünstigungen der Nachfrageseite werden zwar leichter durchsetzbar, aber weniger beschäftigungswirksam sein. Dies ist noch zu zeigen.

Doch zunächst bleibt die Aufgabe, das „Bündnis für Arbeit“ auf die herausgearbeiteten Voraussetzungen der Handlungswilligkeit und -fähigkeit hin zu prüfen.⁴⁰

40 Ich habe mich in meiner theoretischen Herleitung auf die intraverbandliche Darstellung der Probleme beschränkt. Das „Bündnis für Arbeit“ befindet sich auf einer höheren Ebene, auf der die Spitzenverbände der einzelnen Organisationen miteinander verhandeln: Neben den Interessen der einzelnen Mitglieder müssen also die der einzelnen Verbände aggregiert werden. Doch die interverbandlichen Probleme entsprechen denen der intraverbandlichen Ebene, lediglich der Abstimmungsprozeß gestaltet sich schwieriger. Aus diesem Grund habe ich auf diese Darstellung verzichtet.

4. Das „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ – Der dritte Versuch

Im folgenden werden die Interessen der relevanten Akteure im „Bündnis für Arbeit“ zum Ziel Vollbeschäftigung bzw. Abbau von Arbeitslosigkeit⁴¹ herausgearbeitet. Bezüglich der zweiten Erfolgsbedingung bleibt zu prüfen, ob der Staat im Bündnis tatsächlich mit Ersatzvornahme drohen kann, oder ob seine Handlungsfähigkeit (oder auch Willigkeit) durch den Einfluß mächtiger Interessen bzw. ökonomischer oder institutioneller Zwänge, die er schon aus einem „Interesse an sich selbst“ (VOBRUBA 1983) beachtet, eingeschränkt ist. Zunächst wird auf die Geschichte des Bündnisses sowie dessen wesentliche Inhalte eingegangen.

4.1 Geschichte negativer Erfahrungen

Dieser dritte Anlauf eines Beschäftigungspakts in Deutschland ist keineswegs selbstverständlich, nachdem bereits zwei Versuche gescheitert sind. Erstmals wurde ein „Bündnis für Arbeit“ 1995 vom IG Metall-Vorsitzenden Klaus Zwickel gefordert. Die Gewerkschaften boten der anderen Seite untertariflichen Einstiegslohn für Arbeitslose und Lohnzurückhaltung und forderten im Gegenzug die Zusage eines Stopps beim Sozialabbau und einen Beschäftigungsaufbau von 300.000 Arbeitsplätzen in drei Jahren. Nachdem die Bundesregierung dieses „Bündnis für Arbeit und Standortsicherung“ für einige Landtagswahlen im Frühjahr 1996 ausgenutzt hatte, provozierte sie im April 1997 mit dem „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“ sowie insbesondere durch die Angriffe auf Regelungen zu Lohnfortzahlung im Krankheitsfall die Gewerkschaften zum Verlassen der Gespräche. VOSWINKEL (1999) analysiert die „Dramaturgie“ dieses ersten Versuchs und stellt fest, daß dieser bereits im Herbst 1993 mit einer Nullrunde und dem Beschäftigungssicherungsvertrag von Volkswagen begann.⁴² Insgesamt zerlegt er das erste „Bündnis für Arbeit“ in vier „Akte“, wobei er davon ausgeht, daß Akteure nicht nur zweck- und wertrational handeln, sondern auch dramaturgisch. Dabei geht es um die Selbstdarstellung der Akteure: Kompetenz und Moralität werden in dem Bewußtsein dargestellt, daß sie von anderen beobachtet und bewertet werden. Letztlich geht es also um Reputation. Diese Selbstdarstellung beeinflusst die Handlungen und damit auch die Ergebnisse von solchen Verhandlungen (ebd.).

Den zweiten Versuch startete DGB-Vorsitzender Dieter Schulte im Mai 1997 mit dem „Bündnis-Ost“. Dieser Anlauf scheiterte weniger an offener Konfrontation als vielmehr an der passiven Verweigerungshaltung der Bundesregierung und der Arbeitgeber. Beide Akteure machten nicht einmal den Versuch, den Anschein zu erwecken,

41 Vgl. Fußnote 21.

42 Zur genauen Analyse vgl. Voswinkel (1999: 118ff.).

an einer Einigung interessiert zu sein, woraufhin die Gewerkschaften dieses Bündnis im Mai 1998 verließen (vgl. SCHMITTHENNER 1998a/b; URBAN 1998; ESSER/SCHROEDER 1999; SCHARTAU 1998).

Die Hoffnungen auf den Erfolg eines neuen Bündnisses werden mit veränderten gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen begründet, z. B. einer sozialdemokratischen Bundesregierung, die ein solches „Bündnis für Arbeit“ in den Kernbereich ihres Regierungsprogramms aufgenommen hat.⁴³ Zweitens wird von Befürwortern des Bündnisses betont, daß durch steigende Unternehmensgewinne und positive wirtschaftliche Entwicklung insgesamt auch auf Seiten der Arbeitgeber kooperative Strategien wahrscheinlich werden und neue materielle Spielräume für Kompromisse entstehen könnten. Schließlich wird angeführt, daß nationale Beschäftigungspakte im europäischen Ausland sozusagen Vorbildwirkung haben (SCHMITTHENNER 1998a). Inwieweit diese Aspekte eine Rolle spielen, kann man nicht genau bestimmen. Sicherlich tragen sie zumindest dazu bei, daß ein solches Bündnis wieder in Erwägung gezogen wird. Tatsächlich wird ein neues korporatistisches Arrangement von den relevanten Akteuren aktiv gefordert oder wenigstens nicht ausgeschlossen. Der Erfolg eines solchen Arrangements ist jedoch an bestimmte Voraussetzungen gebunden.

4.2 Das „neue“ Bündnis für Arbeit

Mit dem Sieg der sozialdemokratischen Partei bei den Bundestagswahlen im Jahr 1998 wurden Hoffnungen auf das Gelingen eines neuen Bündnisses geweckt. Bereits im Wahlkampf hat Gerhard Schröder ein „Bündnis für Arbeit“ zur „Chefsache“ einer sozialdemokratischen Regierung erklärt. Anfang Dezember 1998 fand die erste Gesprächsrunde statt, bei der es zunächst zur Sondierung der Interessen der vertretenen Akteure kam. Der neue Titel dieser Gespräche lautete nicht mehr nur „Bündnis für Arbeit“, sondern „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und *Wettbewerbsfähigkeit*“, was man als ein Zugeständnis an die Arbeitgeberseite auffassen kann (HANDSCHUCH/HOFFMANN/RAMTHUN 1998: 17). Laut der Erklärung der Teilnehmer stimmte man insbesondere in den Forderungen bezüglich des Abbaus der Arbeitslosigkeit und der nötigen positiven Entwicklungen am Arbeits- und Ausbildungsmarkt überein. Des weiteren waren sich die Beteiligten einig, daß es zu einer engen Abstimmung zwischen den drei relevanten Akteuren kommen muß, schnelle und umfassende Reformen vonnöten sind und die Tarifautonomie unangetastet bleibt (SCHRÖDER 1999).⁴⁴ Es wurden erste grobe Ziele vereinbart, wobei die Senkung der Lohnnebenkosten an erster Stelle stand. Weiterhin einigten sich die Akteure auf eine beschäftigungswirksame Arbeitsverteilung durch flexible Arbeitszeiten sowie das Inkrafttreten der Unternehmenssteuerreform etc. (vgl. ebd.).

43 Mit Hilfe der dramaturgischen Analyse kann dieser Schritt sicher als eine Selbstdarstellung der Regierung gewertet werden.

44 Nach der dritten Kanzlerrunde am 6. Juli 1999 wurde diese letzte Forderung jedoch fallengelassen. Lohnpolitik soll nun ein Thema im Bündnis werden.

Die organisatorische Struktur des Bündnisses umfaßt die Spitzengespräche von Bundesregierung, Gewerkschaften und Wirtschaft, eine Steuerungsgruppe, die die Spitzengespräche vorbereitet sowie die Arbeits- und Expertengruppen koordiniert, insgesamt neun Arbeits- und Expertengruppen zu den verschiedenen Schwerpunkten des Bündnisses sowie die Benchmarking-Gruppe. Letztere ist die wichtigste Arbeitsgruppe in diesem Projekt. Ihre Aufgabe besteht darin, eine Bestandsaufnahme des Wirtschafts- und Sozialstandorts Deutschland im internationalen Vergleich zu erarbeiten, die als Grundlage des Handelns dienen soll (SPIEGEL 1999: 30ff.). Wissenschaftler⁴⁵ erarbeiteten in dieser Gruppe einen Reformplan für das Bündnis. Im Mittelpunkt dieses Umbauplans steht ein Paradigmenwechsel: Weg von den starren Regeln der Industriegesellschaft, hin zu einer flexiblen Dienstleistungsgesellschaft. Man ist der Meinung, daß eine „Servicegesellschaft“ ein anderes Arbeitsregime braucht als eine Industriegesellschaft.⁴⁶

Daß die Ideen der vier Fachleute der „Benchmarking-Gruppe“ bei den eigentlichen Bündnispartnern nicht unbedingt auf Akzeptanz stoßen, ist eine andere Sache (GERSEMANN/HOFFMANN 1999: 18ff.). Jede Seite hat gewisse zentrale Ziele, präferierte Instrumente sowie Tabuthemen, von denen sie nicht ohne weiteres abweichen will: Die Regierung will die Staatsquote senken, aber auch wie die Gewerkschaften Arbeitslosigkeit abbauen. Weiterhin will die Arbeitnehmerseite den Sozialstaat weiterentwickeln. Die Wirtschaftsverbände dagegen sind hauptsächlich an einer Kostensenkung sowie der Reduzierung des Sozialstaates interessiert (vgl. ESSER/SCHROEDER 1999: 53).

4.3 Die Interessenprofile der relevanten gesellschaftlichen Akteure – Die Bedingung der Handlungswilligkeit

Die stärkste Interessenposition für Vollbeschäftigung vertreten die *Gewerkschaften*, die sich durch ein erfolgreiches Bündnis zu einem Imagegewinn erhoffen. Zum anderen erwarten sie durch eine Reaktivierung korporatistischer Globalsteuerung der 70er Jahre, Beschäftigungserfolge erzielen zu können. Auch die *Bundesregierung* versucht, ihr Image aufzupolieren und steht noch dazu unter hohem Erwartungsdruck, der sie zu aktiven Bemühungen regelrecht zwingen wird. Das gilt insbesondere für die derzeitige sozialdemokratische Regierung. Eher ambivalent scheint die Einstellung der *Arbeitgeber* zu einem neuen Sozialpakt zu sein. Aber selbst hier haben wir es nicht mit monolithischen Interessen zu tun. Vielmehr kann eine zunehmende Kompromißbereitschaft ausgemacht werden, die sich aus dem Ende des „Modernisierungszyklusses“ (URBAN 1998: 614) und insgesamt positiverer wirtschaftlicher Lage ergibt. Auch die Seite des Kapitals wird sich zudem dem hohen Erwartungsdruck kaum entziehen können (ebd.). Mir scheint außerdem der Aspekt plausibel, daß sich jede Verhandlungspartei darüber im klaren ist, daß sie ihre Interessen

45 Insbesondere Wolfgang Streeck und Rolf Heinze (SPIEGEL 1999).

46 Zu den wichtigsten Forderungen dieser Gruppe vgl. SPIEGEL (1999) oder auch VETTERLEIN (1999: 42).

nur durchsetzen kann, wenn sie sich an der Verhandlung beteiligt, und deshalb ein Interesse daran besteht. Bezüglich der Arbeitgeber könnte eine Teilnahme also durchaus mit solchen Zielen wie Steuersenkung, Steigerung der Arbeitszeitflexibilisierung, Wettbewerbsförderung und die Verlagerung von Vereinbarungen auf die Betriebsebene (Dezentralisierung) verbunden sein, für deren Durchsetzung die Verhandlungen eines Beschäftigungspakts eine gute Möglichkeit bieten. Folglich ergibt sich die Konstellation eines Koordinationsspiels mit Verteilungskonflikten. Alle beteiligten Akteure sind an einem Bündnis interessiert – sei es, um wirklich Arbeitslosigkeit abzubauen oder lediglich, um eigene Interessen durchzusetzen bzw. das Ziel „Reduzierung der Arbeitslosigkeit“ auf der politischen Agenda zu halten: „Hinter dem scheinbar unbestrittenen Konsens über das Ziel der ganzen Veranstaltung verbergen sich unterschiedliche Interessen“ (SCHMITTHENNER 1998a: 844). In dieser Situation kann man eher eine „antagonistische Konfliktpartnerschaft“ (ebd.) erwarten als „kooperations- und diskursdominierte Strategien“ (URBAN 1998). Wie theoretisch abgeleitet, sind die Erfolgsaussichten der Verhandlungen nun stark davon abhängig, ob die Verhandlungspartner einen Konsens über das Bündnisziel erreichen können. Der politischen Rhetorik nach zu urteilen, ist das unzweifelhaft der Fall. Doch sollte man diese nicht mit realen Verhaltensweisen gleichsetzen. Es ist daher eine tiefere Analyse der Interessenlagen und sich daraus ableitenden Handlungsstrategien der relevanten Akteure Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände notwendig, um reale Handlungsspielräume und -grenzen zu erkennen und nicht zu überschätzen. „Gerade mit Blick auf das Vollbeschäftigungsziel und eine dorthin führende Politik sind die Motive der beteiligten Akteure entgegen aller Rhetorik alles andere als einheitlich“ (SCHMITTHENNER 1998a: 844). Genau diese Interessenlagen, die im übrigen theoretisch hergeleitet und nicht empirisch ermittelt sind, gilt es zu untersuchen, um zu prüfen, ob die erste Bedingung für erfolgreiche korporatistische Verhandlungssysteme gegeben ist oder nicht.⁴⁷

4.3.1 Die Interessenlage des Staates

Zunächst einmal hat der Staat ein generelles Interesse an derartigen Verhandlungssystemen mit den zentralen gesellschaftlichen Akteuren, was – wie oben gezeigt wurde – auf die abnehmenden Möglichkeiten direkter, hierarchischer Steuerung seinerseits in modernen, hochkomplexen Gesellschaften zurückzuführen ist.

Man kann annehmen, daß die Wählerstruktur die Interessen der Regierung stark bestimmt. In der „Ökonomischen Theorie der Politik“ geht Downs (1974, [1957]) davon aus, daß Politiker nicht – wie man vielleicht vermuten könnte – die „soziale Wohlfahrt“ maximieren, sondern als „politische Unternehmer“ an der Maximierung von Wählerstimmen interessiert sind. Mit anderen Worten kann man daraus schließen, daß die Politik durch die Interessen der Mehrheit bestimmt wird. Empirisch

47 Wenn ich im folgenden von „Vollbeschäftigungsziel“ spreche, meine ich damit nicht, daß dieses politisch noch so vertreten wird. Wie bereits erwähnt, spricht man meist von Arbeitslosigkeitsreduzierung o. ä. Um in meiner Analyse aber analytisch die Interessen an einer effizienten Beschäftigungspolitik abzuleiten, ist es sinnvoll, diese an einer eventuellen Situation der Vollbeschäftigung zu untersuchen.

bestätigt sich diese Vermutung nicht: Es wird durchaus auch Politik für Minderheiten gemacht und Mehrheitsinteressen werden verletzt, ohne daß die Regierung abgewählt wird (VOBRUBA 1983). Die ökonomische Theorie der Politik greift also offensichtlich zu kurz. Nicht nur die Wählerinteressen sind entscheidend für das Verhalten von stimmenmaximierenden Politikern, sondern auch andere Faktoren wie kollektive Akteure, die Einfluß auf die Politik nehmen können, finanzielle Restriktionen, die Ideologie bzw. Werte einer Regierung, aus der sich unterschiedliche Umweltperzeptionen und Lösungsvorschläge ableiten (s. Keynesianismus vs. Neoliberalismus), aber genauso die Parteibasis, deren Interessen man berücksichtigen muß, will man keine Spaltung in seiner eigenen Partei hervorrufen (gleiches Organisationsproblem wie bei Verbänden). In diesem Zusammenhang ist das Konzept vom „Interesse des Staates an sich selbst“ (OFFE 1975; s. auch VOBRUBA 1983) brauchbarer: Hierbei wird angenommen, daß der Staat bei gesellschaftlichen Problemen interveniert, sobald sie eine Gefahr für seinen Herrschaftserhalt darstellen, ihn also direkt tangieren. Die Frage nach den Interessen des Staates bezüglich Vollbeschäftigung kann man dann auch so formulieren: Stellt Massenarbeitslosigkeit eine Gefahr für Erhalt, Ausbau und Absicherung der Regierungsmacht dar?

Aus der Beantwortung dieser Frage kann man letztlich auf ein „symmetrisch-heterogenes“ Interessenprofil (URBAN 1998: 621) schließen, welches Pro- und Contra-Interessen gleichermaßen enthält. Zum einen steht die Regierung – insbesondere eine sozialdemokratisch geführte – unter starkem Erwartungsdruck aus der Bevölkerung. Mißerfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit würden Akzeptanzverluste zur Folge haben. Zum anderen kann man nicht nur bei der Elite, sondern auch in der Bevölkerung abnehmende beschäftigungspolitische Ambitionen beobachten. Folglich hat sich die Prognose, Massenarbeitslosigkeit sprengt das System, politisch nicht bestätigt. Mit Massenarbeitslosigkeit kann man durchaus Wahlen gewinnen (VOBRUBA 1998). Auch SCHARPF (1988b) kommt bei seiner Analyse von Inflation und Arbeitslosigkeit zu dem Schluß, daß die Interessen der Bevölkerung bezüglich dieser beiden Ziele nicht eindeutig zu bestimmen sind. Er zeigt, daß Arbeitslosigkeit eher ein Randgruppenproblem darstellt, wohingegen Inflation alle Gesellschaftsmitglieder betrifft. Das bedeutet für die Regierung, daß die Verfolgung des Ziels Geldwertstabilität politisch sinnvoller sein kann.⁴⁸

Bezüglich der materiellen Ressourcen hat die Regierung einerseits ein Interesse am Abbau von Arbeitslosigkeit, da diese einen enormen Kostenfaktor für das Haushaltsbudget darstellt. Eine Senkung dieser gesamtfiskalischen Ausgaben würde den finanziellen und politischen Handlungsspielraum des Staates erhöhen. Auf der anderen Seite verursacht aktive Beschäftigungspolitik ebenfalls Kosten, bei denen der Staat schnell an finanz- bzw. verteilungspolitische Grenzen stößt. Ein Aufbringen der notwendigen Finanzmittel über eine höhere Staatsverschuldung ist durch die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags sowie den europäischen „Stabilitäts- und Wirtschaftspakt“ nicht möglich. Aber auch der Weg über eine Steuer- und Abgabenerhöhung ist versperrt bzw. mit einer schwierigen Konfliktlage verbunden. In diesem

48 Philips hat gezeigt, daß zwischen beiden Zielen ein negativer Zusammenhang besteht, man sich also für die Verfolgung von einem von beiden entscheiden muß (vgl. SPAHN 1996: 100ff.)

Falle müßte man mit großem Abgabewiderstand in der Bevölkerung rechnen. Verteilungspolitisch gesehen wäre eine Belastung der Unternehmen zwar der sinnvollste Weg, vor allem vor dem Hintergrund, daß sich die Verteilungsposition des Kapitals in den letzten Jahren erheblich verbessert hat (vgl. URBAN 1998: 623). Doch die Drohung der Standortverlagerung seitens der Unternehmer läßt die Politik zurückschrecken. Eine solche Exit-Option steht den Beschäftigten zwar nicht zur Verfügung, aber auch deren Gerechtigkeitsempfinden würde durch steigende Abgaben stark strapaziert werden, was sich die Regierung politisch kaum leisten kann.

Durchsetzungschancen und damit schnelle Einigungen werden also bei Themen zu erwarten sein, die die qualitativen Angebotsbedingungen der Wirtschaft verbessern wie beispielsweise die Stärkung des Forschungs- und Entwicklungsstandorts Deutschland, das Bildungswesen o. ä. Sobald die Staatsaktivitäten jedoch mit der Bereitstellung finanzieller Mittel verbunden sind, steigen die Verteilungskonflikte und damit die Widerstände, was letztlich zur Nicht-Einigung führen kann (SCHMITTHENNER 1998a). Hier deutet sich die Gefahr eines „Angebotskorporatismus“ an, welcher lediglich „weiche“ Regelungen aufstellt und die Bedingungen für das Kapital begünstigt, dieses aber zu nichts verpflichtet (vgl. z. B. URBAN 1998).

4.3.2 Die Interessenlage der Arbeitgeber und ihrer Verbände

Das Interesse der Arbeitgeber an Vollbeschäftigung ist eher ambivalent mit deutlichem Übergewicht der Contra-Interessen. Zum einen sind auch die Arbeitgeber an Vollbeschäftigung bzw. einem Abbau der Arbeitslosigkeit interessiert. Dieses Interesse beruht auf der Annahme, daß durch freigesetzte finanzielle Spielräume seitens des Staates die Abgabenlast sinkt. Des weiteren würde der aus einem steigenden Beschäftigungsniveau folgende forcierte Wertschöpfungsprozeß und die damit einhergehenden Wachstumszuwächse zu einer Entschärfung des Verteilungskonflikts zwischen Kapital und Arbeit beitragen. Hohe Konfliktkosten beispielsweise durch Streiks könnten dadurch vermieden werden. Außerdem schafft dieser „soziale Frieden“ günstige Ausgangsbedingungen für Innovation und Investition.

Zum anderen dürften aber die Vorteile, die sich für die Unternehmen aus einem zu hohen Angebot an Arbeitskräften ergeben, die Pro-Interessen bei weitem übersteigen. Wie bereits erwähnt, gehen die Kosten der Arbeitslosigkeit eher an den Arbeitgebern vorbei (vgl. URBAN 1998: 625). Vor allem aber ergeben sich aus einem Überangebot an Arbeitskräften machtpolitische Vorzüge für die Unternehmer, denn bei hoher Arbeitslosigkeit ist die Position der Gewerkschaften geschwächt und somit die Durchsetzungschancen seitens des Kapitals günstig. Marx folgend kann man das als den Mechanismus der „industriellen Reservearmee“ bzw. des „Lohngesetzes“ bezeichnen. In einer Situation der Vollbeschäftigung können die Arbeitnehmer nicht mehr mit der „Entlassungsdrohung“ diszipliniert werden. Das „Ende der Vollbeschäftigung“ bringt für die Unternehmer also strategische Vorteile mit sich. Zum einen erwachsen daraus direkte verteilungspolitische Vorteile hinsichtlich geringerer Lohn erhöhungen sowie gemäßigttem Widerstand bei Personalabbau, Abbau tariflicher Leistungen und „Tarifflucht“. Indirekte Vorzüge ergeben sich aus besseren Möglichkeiten, die Kosten der Arbeitslosigkeit den Arbeitnehmern zu überlassen. Neben den

verteilungspolitisch besseren Bedingungen sind mit Arbeitslosigkeit zusätzlich ordnungspolitische Vorteile für Arbeitgeber verbunden. Erstens erhöhen sich politische Durchsetzungschancen bezüglich der Transformation von Flächentarifvertrag und betrieblicher Mitbestimmung entsprechend den Erfordernissen des Markts. Zweitens steigen die Chancen, die Grundstrukturen des sozialen Sicherungssystems immer mehr in Frage zu stellen und den Arbeitgeberanteil zu reduzieren (URBAN 1998). Ein weiterer Grund der Ablehnung, der allerdings alle gesellschaftlichen Akteure tangiert, ist die Inflationsgefahr in einer Situation der Vollbeschäftigung. Aufgrund des Erwartungsmechanismus kann diese sich selbst verstärken – bis zum Zusammenbruch der Wirtschaft.

Während sich diese Ausführungen hauptsächlich auf die Unternehmer selbst beziehen, muß man jedoch zusätzlich zwischen diesen und ihren Verbänden unterscheiden. Unternehmensverbände haben nämlich durchaus ein Interesse am Vollbeschäftigungs*postulat*, welches sie als einen Faktor begrüßen, der den Staat oder die Gewerkschaften zur Einigung nötigen kann. Unternehmerverbände können mit Bezug auf das Vollbeschäftigungsziel unternehmerische Interessen durchsetzen, denn eine Voraussetzung für mehr Beschäftigung bzw. das Einstellungsverhalten von Unternehmern sind ausreichende Ertragsersparungen. Führen die Verbände den Mangel an diesen als Hindernis für mehr Beschäftigung an, können sie bessere Bedingungen für sich durchsetzen. Dabei ist besonders vorteilhaft, daß die Voraussetzungen für bessere Ertragsersparungen zuerst geschaffen werden müssen. Bleiben die angestrebten Beschäftigungseffekte dennoch aus, wird meist das Argument angeführt, daß es aufgrund fehlender situationsverbessernder Maßnahmen für die Wirtschaft zum Stellenabbau gekommen wäre. Mit anderen Worten haben die Arbeitgeberverbände gute Gründe, das Vollbeschäftigungs*postulat* als Instrument politischer Interessendurchsetzung aufrechtzuerhalten, wobei diese Strategie weder zu erfolgreich noch zu erfolglos sein darf (VOBRUBA 1997).

Unter anderem auch infolge dieser Konstellation ergeben sich Spannungen zwischen der Führung der Unternehmensverbände und ihrer Basis. Die Arbeitgeberverbände verlieren in letzter Zeit immer mehr an verbandspolitischer Integrationsfähigkeit, womit eine zentrale Voraussetzung für staatlich moderierte Interessenvertretung verlorengeht. Die Konsens- und Verpflichtungsfähigkeit erodiert noch stärker, wenn die Verbandsführung mit Maßnahmen einverstanden ist, die den Unternehmern verteilungspolitische Zugeständnisse abverlangen (URBAN 1998). Die Auflösung der Loyalität der Arbeitgeber zu ihrem Verband wird anhand folgender Zahlen deutlich: Der Organisationsgrad der Betriebe sank kontinuierlich von 56% (1984) auf 43% (1994) (VOSWINKEL 1999: 115). Meist handelt es sich hierbei nicht um Austritte aus dem Verband. Vielmehr werden immer weniger neue Unternehmen gar nicht erst Mitglied (insbesondere in Ostdeutschland) (ebd.).

Schließlich muß noch zwischen Arbeitgebern und Kapitaleignern unterschieden werden: Das Interesse der Kapitaleigner richtet sich – im Gegensatz zu den Unternehmern – *eindeutig* gegen Vollbeschäftigung, weil diese durch die Stärkung der Angebotsseite des Arbeitsmarkts potentiell kostensteigernd wirkt (VOBRUBA 1998).

4.3.3 Die Interessenlage der Gewerkschaften und ihrer Mitglieder

Die Gewerkschaften und ihre Mitglieder haben im Grunde das klarste Interesse an Vollbeschäftigung. Aber auch bei dieser Partei findet man bei näherer Betrachtung ein asymmetrisches Interessenprofil (URBAN 1998: 628), wobei hier die Pro-Interessen überwiegen. Ein Zustand der Vollbeschäftigung bedeutet für die Gewerkschaften zum einen höhere Durchsetzungsmacht, da der Konkurrenzdruck der Arbeitskraftanbieter gesunken ist. Daraus folgt größerer arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitischer Einfluß, der wiederum beispielsweise für Lohnforderungen genutzt werden kann. Erfolge in diesem Bereich würden die Mitgliederzufriedenheit und -bindung stärken. Zum anderen verbessert sich die finanzielle Situation des Verbands, denn mehr Beschäftigte bedeuten gleichzeitig mehr Mitglieder und damit mehr Beiträge.⁴⁹

Auf der anderen Seite ergeben sich auch auf der Gewerkschaftsseite Probleme beim Verfolgen des Vollbeschäftigungsziels. Dies ist darauf zurückzuführen, daß beschäftigungswirksame Maßnahmen nicht unbedingt in Einklang mit den Forderungen der Mitgliedschaft stehen müssen. Kollektivinteressen und Partikularinteressen können sich je nach Lebenslage stark voneinander unterscheiden und konfliktieren (WIESENTHAL 1987). Die Beschäftigten sind in erster Linie an Lohnerhöhungen interessiert. Arbeitszeitverkürzung wäre beispielsweise nur bei vollem Lohnausgleich durchsetzbar. Aus Umfragen geht zwar hervor, daß ein gewisser Teil der Arbeitnehmer an Arbeitszeitverkürzung mit entsprechenden Lohneinbußen interessiert ist. Doch sollte man dabei neben dem Anteil derer, die eine Arbeitszeitverlängerung wünschen, auch berücksichtigen, daß derartige Absichtsaussagen noch lange nicht zu Handlungen führen müssen (s. Kap. 6.3.1.1). Solange die Beschäftigten vom Risiko des Arbeitsplatzverlusts nicht direkt betroffen sind, werden sie nicht dazu bereit sein, indirekte Strategien der Gewerkschaft zu unterstützen, also auf Vorteile zu verzichten, wobei der Nutzen anderen (den Arbeitslosen) zugute kommt. Hier zeigt sich das kurzfristige rationale Denken der Beschäftigten, denn eine verbesserte Arbeitsmarktlage der gesamten Arbeitnehmerschaft führt langfristig gesehen zu einer stärkeren Verhandlungsposition und damit Durchsetzungsfähigkeit der Gewerkschaften im Konflikt mit den Arbeitgebern. Aus derartigen Diskrepanzen zwischen Mitglieder- und Systeminteresse kann für die Gewerkschaften eine prekäre Situation entstehen. Zum einen verursacht eine radikale Politik der Beschäftigungsförderung starke interne Konflikte, die die Position des Verbands in Verhandlungen schwächen. Zum anderen würde gerade eine erfolgreiche Vollbeschäftigungspolitik letztendlich die Durchsetzungsmacht der Gewerkschaften steigern. Die Gewerkschaften haben also die Aufgabe der politischen Interessenvermittlung zwischen beschäftigten und arbeitslosen Mitgliedern bzw. kurzfristigen und langfristigen Zielen. In dieser Konstellation kann man davon ausgehen, daß die „Stammebelegschaft“ größere Chancen hat, ihre Interessen durchzusetzen, denn ihnen stehen mehr Mittel an organisationsinternen Sanktionen und Widerstand zur Verfügung als den Arbeitslosen. Mit anderen Worten dominieren die Interessen der momentan Beschäftigten die der Arbeitslosen. Als Fazit

49 Momentan entwickeln sich die Mitgliederzahlen eher rückläufig (SCHARTAU 1998): Zum Beispiel sank die Zahl der Mitglieder in der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) von 1,77 Millionen 1995 auf 1,3 Millionen in 1999 (DECKSTEIN/HUJER 1999: 25).

könnte man folgendes festhalten: Das Interesse der Gewerkschaften an beschäftigungsfördernden Maßnahmen hat dort seine Grenze, wo dadurch Kosten für die (Kern-)Mitgliedschaft entstehen, und ist somit im Grunde genommen unvereinbar mit dem universalistischen Vertretungsanspruch der Gewerkschaften. Also *postulieren* sie lediglich programmatisch das Vollbeschäftigungsziel und entsprechen damit letztlich den Interessen der Unternehmerverbände (VOBRUBA 1998).

Theoretisch müssten die Gewerkschaften diesen umfassenden Vertretungsanspruch aufgeben,⁵⁰ denn indem er weiter aufrechterhalten wird, kann man sie immer wieder beim Wort nehmen und zu Politiken drängen, auf die sie sich ansonsten nicht einlassen würden. Beispielsweise müssen sich die Gewerkschaften immer wieder auf die Berücksichtigung der Interessen der Arbeitslosen verpflichten lassen, obwohl es höchst unwahrscheinlich ist, daß man für diese Klientel etwas tun kann. Allerdings wäre es zynisch und selbstschädigend, lediglich den Vertretungsanspruch für Arbeitslose aufzugeben. Sinnvoll wäre eine Erweiterung des Katalogs gewerkschaftlicher Politikinstrumente in Richtung Sozialpolitik (VOBRUBA 1997).

Damit wird deutlich, daß auch die Gewerkschaften kein eindeutiges Interesse an einer Vollbeschäftigungspolitik haben, selbst wenn eine Situation geringer Arbeitslosigkeit ihre Position gegenüber den Arbeitgebern stärken würde.

Zusammenfassend läßt sich aus der Analyse der Interessen der relevanten Akteure in einem Beschäftigungspakt schließen, daß die Contra-Interessen bezüglich Vollbeschäftigung überwiegen bzw. „... haben die designierten Akteure entweder kein richtiges Interesse an Vollbeschäftigung oder eine effektive Beschäftigungspolitik fordert ihnen Verhaltensweisen ab, die mit Kosten, Konflikten und Schwierigkeiten verbunden sind“ (SCHMITTHENNER 1998a: 846). Bei diesen Gegebenheiten müssen die Verhandlungen entweder scheitern oder es kommt zu Vereinbarungen auf dem „kleinsten gemeinsamen Nenner“. Trifft letzteres zu, läuft das Bündnis Gefahr, zu einer „Koalition der Privilegierten“ zu werden und die Arbeitslosen auszuschließen (ebd.). „Das gemeinsame Vollbeschäftigungsziel wird nicht von Beginn an als Verhandlungskonsens unterstellt, sondern eine auf Vollbeschäftigung zielende Politik kann lediglich als Verhandlungsergebnis am Ende des Prozesses erwartet werden“ (URBAN 1998: 620).

Damit konnte gezeigt werden, daß die erste Bedingung für ein erfolgreiches Bündnis nicht erfüllt ist. Auch wenn alle Beteiligten an Verhandlungen interessiert sind, bestehen unterschiedliche Interessen bezüglich des Bündnisziels. Insbesondere das Organisationsproblem der Verbände – nämlich der Konflikt zwischen Basis und Führung – führt dabei zu Blockaden im Verhandlungssystem. Damit wird die glaubhafte Drohung des Staates mit Intervention zur wichtigsten Bedingung, damit ein „Bündnis für Arbeit“ wirklich das leisten kann, was es leisten soll. Die Wahrscheinlichkeit des Bündniserfolgs läßt sich damit auf folgende Frage zuspitzen: „Kann der Staat glaubhaft mit Ersatzvornahme drohen und das Beschäftigungsniveau autonom politisch steuern?“ (VOBRUBA 1999).

50 De facto ist er ihnen schon längst verloren gegangen.

Bevor diese Frage behandelt wird, erscheint es sinnvoll, darauf einzugehen, daß zwischen den verschiedenen Beteiligten am Bündnis nicht nur unterschiedliche Interessen bestehen, sondern diese auch unterschiedlich stark auf eine Einigung in diesen Verhandlungen angewiesen sind. Es herrscht ein asymmetrischer Einigungszwang zwischen den Verhandlungspartnern, der von der stärkeren Seite strategisch genutzt wird und dazu führt, daß sich die Partei in der schwächeren Position viel eher auf bestimmte Dinge festlegen lassen müssen. Diese Machtasymmetrie wird noch verstärkt durch unterschiedlich starke Organisationsprobleme der verschiedenen Seiten.

4.4 Machtasymmetrie zwischen Arbeit und Kapital

Es wurde deutlich, daß die Gewerkschaften – trotz aller festgestellten Einschränkungen – das größte Interesse an der Reduzierung der Arbeitslosigkeit haben. Dies erscheint insofern nicht verwunderlich, als daß sie die Interessenvertretung der Arbeitnehmer sind, deren Hauptproblem darin besteht, über den Arbeitsmarkt ihre Existenz zu sichern – also zu arbeiten, um zu leben. Da sich der Erfolg von Interessengruppen daran messen läßt, inwieweit sie die Ziele ihrer Mitgliedschaft verwirklichen, und dieser Erfolg wiederum die künftigen Einflußchancen in Verhandlungen bestimmt, haben Gewerkschaften nicht nur ein großes Interesse an Beschäftigungserfolgen, sondern sind darüber hinaus stark auf sie angewiesen.⁵¹ Arbeitgeberverbände dagegen sind in diesem Sinne weitaus weniger vom Zielerfolg abhängig. Dies spiegelt letztlich das Machtverhältnis auf dem Arbeitsmarkt wider (VOBRUBA 1989; OFFE/HINRICHS 1984; WIESENTHAL 1987).

Zwei Dinge sind für dieses Machtverhältnis von Bedeutung. Zum einen bestimmt es sich durch die Mengenrelation von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt.⁵² Da das Angebot an Arbeitskraft nichtökonomischen Kalkülen folgt und bei Preissenkung sogar invers reagiert, kann man hier – zumindest im Falle von Arbeitslosigkeit – bereits auf die strukturelle Unterlegenheit der Anbieterposition auf dem Arbeitsmarkt schließen. Zum anderen ist das Machtverhältnis der beiden Seiten von den potentiellen Optionen abhängig, die diese auch außerhalb des Arbeitsmarkts wahrnehmen könnten. Vergleicht man Kapital und Arbeit bezüglich dieses Aspekts so stellt man fest, daß das Kapital durchaus auf andere Märkte abwandern kann, wohingegen Arbeit auf den Arbeitsmarkt festgelegt ist. Der Arbeitnehmer ist also auf den Arbeitsmarkt angewiesen, um seine Existenz zu sichern. In diesem Sinne ist Arbeit existentiell auf Kapital angewiesen, dagegen stiftet Kapital auch ohne die Kombination mit Arbeit Nutzen. Kapital ist sogar in der Lage, sich durch Rationalisierungsinvestitionen von Arbeit zu emanzipieren. Schließlich sind die Optionen des Kapitals auch in der Zeitdimension vorteilhafter, denn die Nachfrageseite kann „warten“, wohinge-

51 Das Interesse könnte auch als Ausdruck der Abhängigkeit vom Erfolg des Ziels „Arbeitslosigkeitsreduzierung“ verstanden werden.

52 Um Mißverständnisse zu vermeiden: Das Angebot auf dem Arbeitsmarkt meint das Angebot an Arbeitskraft, d. h. die Seite der Arbeitnehmer, die auf Gütermärkten als Konsumenten die Nachfrageseite darstellen. Demzufolge fragen die Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt Arbeitskräfte nach.

gen sich das Arbeitskräfteangebot strategisch nicht zurückhalten läßt, da der Lohn die Existenzgrundlage für die Individuen darstellt. Diese Unterlegenheit der Angebotsseite beruht auf ungleichen Fähigkeiten marktrationaler Strategien (OFFE/HINRICHS 1984) und wirkt bis in das Arbeitsverhältnis hinein (s. Arbeitsvertrag, vgl. VOBRUBA 1989; MÜCKENBERGER 1983 oder OFFE/HINRICHS 1984).

Eine gewisse Machtposition der Arbeitnehmer kann nur erreicht werden, wenn es zur Koordination mit konkurrierenden Arbeitnehmern kommt.⁵³ „Zur Wahrung ihrer existentiellen Interessen ist die Arbeitskraft *organisationsbedürftig*“ (WIESENTHAL 1987: 65). Nur durch Kooperation kann die Angebotsseite autonome Macht gewinnen, der Verband ist sozusagen eine Existenznotwendigkeit für Arbeitnehmer. Diese Herstellung kollektiver Handlungsfähigkeit ist allerdings mit Problemen behaftet, die sich aus denselben Merkmalen der Arbeitskraft ergeben, die auch ihre Organisationsbedürftigkeit bedingen. Die Interessen der Arbeitskraft sind im Vergleich zum Kapital sehr heterogen. Sie beziehen sich nicht nur auf Lohn, Beschäftigungssicherheit und Arbeitsbedingungen, sondern darüber hinaus auch auf Lebensbedingungen. Interessendifferenzen sind um so größer, je unterschiedlicher die soziale Lage, die Arbeitsmarktchancen und die Deutungsmuster der Individuen sind. Dagegen stellen die Interessen von Arbeitgeberverbänden Residualgrößen dar und sind damit im Grunde begrenzt (ABROMEIT 1993: 41). In dem Maße, in dem die Gewerkschaften Vertretungsanspruch für alle Lohnarbeiterkategorien übernehmen, steigen die Probleme der Interessenaggregation. Eine einfache Addition ist nicht möglich, sondern ein gemeinsamer Wille muß diskursiv erst gebildet werden. Die Macht kollektiven Handelns kann also nur durch einen Rekurs auf eine „kollektive Identität“ verfügbar gemacht werden (WIESENTHAL 1987: 66). Arbeitgeberverbände dagegen haben dieses „Assoziationsproblem“ (TRAXLER 1988) nicht, da sie lediglich Partikularinteressen kollektiv artikulieren. Ein weiterer Vorteil für diese Seite ergibt sich daraus, daß Firmen und nicht Individuen assoziiert werden. Die Interessenaggregation ist dabei durch die geringere Anzahl der Mitglieder leichter (s. OLSON 1992). Dafür haben Wirtschaftsverbände eher mit einem Loyalitätsproblem zu kämpfen, die interne Kontroll- und Verpflichtungsfähigkeit wird hier zum Problem (s. Empirie zum Organisationsgrad, VOSWINKEL 1999), was letztlich wieder zum Nachteil für die einzelnen Arbeitnehmer werden kann. Kommt es nämlich zur Flucht aus Tarifverträgen, so ist das mit negativen Konsequenzen für die einzelnen Arbeitnehmer verbunden.

Als Schlußfolgerung dieser Überlegungen ergibt sich, daß Gewerkschaften durch ihre vorrangige Beschäftigung mit internen Konflikten einen unproduktiven Kräfteverschleiß hinnehmen müssen, wohingegen die Arbeitgeber den „Kopf frei haben“ und demnach strategisch flexibler sind, deren Konfliktfähigkeit also größer ist. Ihre Orientierung an Kosten und Nutzen ist berechenbarer, was eine ständige Rückkopplung der Verbandsspitze mit der Basis überflüssig macht (ABROMEIT 1993).

53 Verbandsgründung ist für Unternehmer eine weniger essentielle Strategie. Ökonomische Überlebensinteressen werden über den Markt realisiert bzw. Unternehmer haben für sich allein schon ein gewisses Drohpotential.

Hinzu kommt das antagonistische wie interdependente Verhältnis zwischen Arbeit und Kapital. Der Antagonismus ergibt sich, „weil die Erweiterung der Reproduktionschancen des Kapitals mit den jeweils aktuellen Reproduktionsinteressen der Arbeitskraft konfligiert“ (TRAXLER 1988: 270). Da die Arbeitskraft und ihr Träger untrennbar miteinander verbunden sind, ist dieser zugleich auch am Erfolg „seines“ Unternehmens interessiert. Dieser Machtasymmetrie liegt einerseits der Primat der Akkumulation zugrunde sowie andererseits strategische Handlungsvorteile der Unternehmer (ebd.). Mit dem Primat der Akkumulation ist gemeint, daß es letztlich nur „allen gut gehen kann“, wenn die Akkumulationserfordernisse befriedigt werden, es der Wirtschaft „gut geht“, also ein gewisses wirtschaftsfreundliches Klima geschaffen wurde.⁵⁴ Dieser Aspekt gilt im übrigen auch für den Staat, da seine Mittel (aus Steuereinnahmen) ebenfalls abhängig sind von profitabler Akkumulation. Die strategischen Handlungsvorteile des Kapitals ergeben sich aus oben genannten Gründen der relativen Unabhängigkeit von der Angebotsseite des Arbeitsmarkts.

Aus diesen beiden Aspekten des Akkumulationsprimats (1) und der strategischen Handlungsvorteile der Unternehmer (2) ergibt sich für die Gewerkschaften eine offensive Artikulation ihrer Interessen. Das Kapital dagegen, dessen Interessen mit den Imperativen der Akkumulation übereinstimmen, muß die Forderungen der anderen Seite nur abwehren. Letzteres verlangt geringeren Ressourceneinsatz sowie weniger Kampfkraft, beides Erfordernisse, die auf Seiten der Gewerkschaften neben dem bereits schwerwiegenden Organisationsproblem (Effektivität vs. Interessenaggregation) zusätzlich zu einem Konflikt zwischen Willensbildung und Kampfnotwendigkeit führen können (ABROMEIT 1993).

Dieses schiefe Machtverhältnis und die Tatsache der antagonistischen Interdependenz, also der Umstand, daß letztlich *alle* (auch der Staat) an wirtschaftlicher Prosperität interessiert sein *müssen*, da diese die Voraussetzung für (weitere) Umverteilung ist, bestimmen, welche der Verhandlungsparteien ihre Interessen eher durchsetzen kann – auch gegen den Willen der anderen Seite.⁵⁵

4.5 Glaubhafte Interventionsdrohung des Staates? – Die Bedingung der Handlungsfähigkeit

Wie aus der Analyse der Interessenprofile bereits deutlich wurde, kann man zunächst einmal nicht davon ausgehen, daß der Staat ein uneingeschränktes Interesse an Voll-

54 Das erinnert an die Aussage, daß nur der Wohlstand umverteilt werden kann, den die Wirtschaft vorher produziert hat. In bezug auf die zunehmende Globalisierung und ökonomische Integration in der EU steigt die Bedeutung dieses Arguments: Mit dem Verweis auf Standortverlagerung können die Unternehmer den Gewerkschaften und dem Staat drohen. Arbeitnehmerverbände, die also „von Natur aus“ (fiktiver Charakter der Ware Arbeitskraft) die schwächere Position in diesem Machtverhältnis einnehmen und demzufolge der Hilfe des Staates bedürfen, werden diese durch das Interesse des Staates an einer prosperierenden Ökonomie nicht erhalten.

55 Inwieweit im „Bündnis für Arbeit“ das „Paradox der Schwäche“ wirkt (vgl. GRANDE 1994), was eine überproportionale Berücksichtigung der Interessen der schwächeren Seite meint, bleibt abzuwarten.

beschäftigung hat und demzufolge gewillt sein wird, intervenierend – im Sinne von Vollbeschäftigungspolitik – in das „Bündnis für Arbeit“ einzugreifen. Aus dem Konzept des „Interesses des Staates an sich selbst“ kann man ableiten, daß der Staat insbesondere ein Interesse an einer „gesunden“ Wirtschaft besitzt (LANTZSCH 1999; s. auch TRAXLER 1988): Neben den bereits genannten potentiellen „Gefahren“ für den Herrschaftserhalt einer Regierung müssen bei der Durchführung von Maßnahmen zur Erreichung gestellter Ziele außerdem die begrenzten Ressourcen berücksichtigt werden, deren Höhe von Steuereinnahmen und damit der wirtschaftlichen Prosperität eines Landes abhängig sind. Eine florierende Wirtschaft bestimmt zum einen das Haushaltsbudget; zum anderen haben andere relevante Akteure wie Wähler, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände etc. vorwiegend ökonomische Interessen und machen den Staat für die wirtschaftliche Situation mit verantwortlich.

Aus diesem abgeleiteten Interesse des Staates an einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung kann man nun weiterhin schlußfolgern, daß die Regierung eher am Ziel Geldwertstabilität interessiert sein wird, denn dieses hat aus ökonomischer Perspektive Vorrang vor Vollbeschäftigung.⁵⁶ Während ein ökonomisches Gleichgewicht bei Unterbeschäftigung durchaus möglich ist, berührt Inflation den „ökonomischen Kern der Funktionsweise des Kapitalismus“ (VOBRUBA 1989: 62), nämlich das in monetären Einheiten bewertete Vermögen. Dies kann letztlich zur Flucht aus dem nationalen Geld führen. Geringe Inflationsraten und gleichzeitig eine gewisse Arbeitslosigkeit wären demnach der Situation einer fortschreitenden Erosion der Geldwertstabilität vorzuziehen. Da Inflation zur Selbstverstärkung tendiert, erwächst aus ihr ein ökonomisches Problem, welches Priorität vor Arbeitslosigkeit besitzt. Dies setzt sich direkt in Politik um, denn sinkende Geldwertstabilität betrifft alle, Arbeitslosigkeit aber nur einen Teil der Gesellschaft (ebd.). Die Untersuchung von LANTZSCH (1999) zeigt, wie in der Tat das Postulieren des Vollbeschäftigungsziels in der politischen Rhetorik abgenommen und das der Preisstabilität als politische Aufgabe Vorrang vor Vollbeschäftigung hat – zumindest bei der konservativ-geführten Regierung bis 1998.⁵⁷

In diesem Zusammenhang scheinen auch veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen von Bedeutung: Mit dem 1. Januar 1999 begann der Übergang zur dritten Stufe der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Die Mitgliedsstaaten gaben ihre währungspolitische Souveränität an die Europäische Zentralbank (EZB) ab. Damit steigt nicht nur die Konkurrenz um die Wettbewerbsfähigkeit zwischen den Ländern, welche zu einer gemäßigten Lohnpolitik beiträgt. Vielmehr nimmt in gleichem Maße die ökonomische Abhängigkeit der Länder insbesondere bezüglich der Lohn- und Inflationsentwicklung zu. Aufgrund der Tatsache, daß Deutschland über

56 S. Kapitel 4.3.1 sowie Fußnote 48.

57 Die sozialdemokratische Partei betont das Ziel der Geldwertstabilität nicht so stark, das Postulieren von „Arbeitslosigkeitsabbau“ nimmt allerdings ebenfalls ab und weicht „schwächeren“ Ausdrucksformen (LANTZSCH 1999). Diese stehen meist in Verbindung mit Äußerungen des Zweifels ihrer Machbarkeit bzw. den hohen Kosten von Beschäftigungspolitik, die den Haushalt belasten. Vorrangiges Ziel ist die Haushaltskonsolidierung; Vollbeschäftigung wird auch von dieser Regierung nicht mehr erwähnt.

die führende Volkswirtschaft in Europa verfügt, hat die deutsche Inflation einen wesentlichen Einfluß auf die europäische Entwicklung von Preisen. Empirisches Material bestätigt dies (KASTEN/SOSKICE 1999: 22). Demzufolge kann man annehmen, daß die EZB mit ihrer Geldpolitik auf die deutsche Lohnpolitik reagieren wird. Steigen die Löhne in Deutschland, geht damit die Gefahr einer restriktiven Geldpolitik der EZB für ganz Europa einher – mit ihren negativen Folgen für Beschäftigung. Der Zusammenhang von Inflation und Arbeitslosigkeit unterscheidet sich also nicht von dem auf nationaler Ebene – bis auf den Umstand, daß Deutschland eine gewisse „Verantwortung“ für die gesamte europäische Entwicklung trägt.

Aber selbst wenn der Staat ein vorrangiges Interesse am Abbau von Arbeitslosigkeit hätte, stehen ihm kaum (bzw. nur indirekt und weniger wirksame) Interventionsmöglichkeiten zur Verfügung bzw. vermag er nicht, das Beschäftigungsniveau politisch zu steuern. Beispielsweise sind staatliche Eingriffe in die Lohnpolitik wegen der verfassungsrechtlichen Stellung der Tarifautonomie nicht möglich. Dies ist im übrigen ein wesentlicher Unterschied zu den Niederlanden. Dort gab es zwischen 1945 und 1963 (formal bis 1970) vom Staat kontrollierte Lohnpolitik. Im Jahre 1970 wurde ein neues Lohngesetz verabschiedet, was die Verantwortung für die Lohnfindung den Tarifparteien überließ. Doch volle Tarifautonomie gibt es seitdem trotzdem nicht. Die Regierung griff mehrmals mit Lohnleitlinien in die Tarifverhandlungen ein, weil sich die Tarifpartner nicht einigen konnten. Seit dem „Abkommen von Wassenaar“ 1982 gab es nie wieder staatliche Eingriffe in die Verhandlungen, obwohl 1993 abermals damit gedroht wurde (VISSER 1998) – „eine Drohung, die Wunder wirkte“ (HOFFMANN 1998: 36). Offensichtlich funktioniert der „Schatten der Hierarchie“ in den Niederlanden immer noch, obwohl 1987 das Lohngesetz von 1970 geändert und die staatlichen Eingriffsbefugnisse eingeschränkt wurden.⁵⁸ Trotzdem unterbreitete der Arbeitsminister 1993 eine Gesetzesvorlage, die letztlich eine Lohn-Nullrunde für das kommende Jahr vorschlug. Inhalt dieser Vorlage war ein Verbot für die Arbeitgeber, höhere Löhne zu zahlen. Dieses Gesetz wurde zwar nie verabschiedet, verfehlte aber seine Wirkung nicht. Die „Rute im Fenster“ führte letztlich dazu, daß die Tarifpartner einen Kompromiß vereinbarten, in dem die Schaffung von Arbeitsplätzen als oberstes Ziel bestätigt wurde. Die Gewerkschaften schlossen tarifliche Lohnentwicklung unter der Inflationsrate ab und versprachen weitere Dezentralisierung und Flexibilisierung. Im Gegenzug wurde ihnen die Aufgabe des Widerstands gegen kollektive Arbeitszeitverkürzung sowie Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte auf lokaler Ebene zugesichert. Der Erfolg des Bündnisses in den Niederlanden läßt sich also mit der „Theorie des kleineren Übels“ erklären. Es war offensichtlich so, daß die Gewerkschaften vor dem Hintergrund einer schweren Krise und der Vermutung, daß einige Arbeitgeberverbände und Großunternehmen das Interesse an Verhandlungen verlieren würden, hauptsächlich deshalb einlenkten bzw. einlenken *konnten*, um der Einmischung der Regierung in die Lohnpolitik zuvorzukommen. Dieser Erklärungsansatz scheint mir ungleich plausibler als der des Vertrauensaspekts, welcher im Zusammenhang mit den Niederlanden häufig betont wird (STREECK 1998; VISSER 1998).

58 Der Arbeitsminister darf nur in wirtschaftlichen Notsituationen (nach seinem Ermessen) eingreifen.

Natürlich ist Vertrauen der Verhandlungspartner bzw. eine gewisse „Bündnisatmosphäre“ von Vorteil, vielleicht auch eine notwendige, aber m. E. keinesfalls eine hinreichende Bedingung für den Erfolg eines nationalen Beschäftigungspakts. Man kann sicherlich auch davon ausgehen, daß in der Literatur angeführte Argumente wie die Größe des Landes oder soziokulturelle oder historische Aspekte zu stärkerer Solidarität innerhalb der Organisationen bzw. Bevölkerung führen und das Klima für derartige „Konzertationen“ positiv beeinflussen.

Dabei scheint allerdings immer noch fraglich, ob Lohnzurückhaltung tatsächlich zum Ziel – nämlich Arbeitslosigkeitsabbau – führt.⁵⁹ Festzuhalten bleibt jedoch, daß nicht nur in den Niederlanden, sondern auch andernorts der Konsens von den Gewerkschaften „erzwungen“ wurde, entweder durch katastrophale wirtschaftliche Zustände (sozusagen externer Schock, z. B. Irland: Arbeitslosenquote von 18%) oder durch eine Kraftprobe zwischen Regierung und Arbeitnehmerverbänden (Großbritannien, USA) (GERSEMANN/HOFFMANN 1999). Es stand in allen erfolgreichen europäischen Bündnissen – bezüglich eines Konsenses – die Zusage der Gewerkschaften zu mäßigerer Lohnpolitik an erster Stelle (HASSEL 1998). Den Erfolg der Bündnisse – im Sinne der Reduzierung von Arbeitslosigkeit – könnte man dann damit erklären, daß die Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften nicht über ökonomische Funktionszusammenhänge, sondern über politische Austauschlogiken zu Arbeitslosigkeitsabbau beitragen, indem sie der Arbeitgeberseite die Möglichkeit gaben, expansive Beschäftigungspolitik zu akzeptieren.⁶⁰ Denkbar wäre auch, daß Lohnzurückhaltung nur in kleinen Staaten mit extrem hohem Außenhandelsanteil und geringerer Bedeutung des Binnenmarkts eine Möglichkeit sein kann (VOBRUBA 2000). Diese würden dann, im Falle von Lohnzurückhaltung, ihre Arbeitslosigkeit ins Ausland exportieren.

Die Möglichkeit, direkt in die Lohnpolitik einzugreifen, steht dem deutschen Staat also nicht zur Verfügung. Natürlich hat auch er gewisse direkte und indirekte Interventionsmöglichkeiten,⁶¹ die aber bei weitem nicht so wirksam sind wie der direkte Zugriff auf die Tarifpolitik. Er kann nicht glaubhaft machen, daß er in der Lage wäre, daß Beschäftigungsniveau autonom zu steuern.

Damit ist auch die zweite „Erfolgsbedingung“ des Bündnisses nicht erfüllt. Das heißt allerdings nicht, daß das Bündnis zu keinerlei Vereinbarungen kommen wird, sondern vielmehr, daß nur bei solchen Themen Kompromisse gefunden werden können, bei denen entweder von vornherein Konsens besteht (also die erste Bedingung erfüllt ist und ein reines Koordinationsspiel gespielt wird) oder die Verpflichtungsfähigkeit der Mitgliedschaft der Verbände leicht durchzusetzen ist.

In diesem Zusammenhang erscheint es sinnvoll, sich unterschiedliche Strategien zum Abbau von Arbeitslosigkeit anzuschauen und auf deren Wirksamkeit sowie Verhandelbarkeit hin zu untersuchen.

59 Vgl. dazu Kap. 5.2.1.

60 Genau dies scheint auch der Fall gewesen zu sein, vgl. HASSEL 1998.

61 Beispielsweise die Rücknahme der Reformen der alten Koalition (Kündigungsschutz, Lohnfortzahlung) als Gegenleistung für gewerkschaftliche Kooperation.

5. Handlungsoptionen des Abbaus von Arbeitslosigkeit – Wirksamkeit und Verhandelbarkeit

5.1 Ursachen der Arbeitslosigkeit

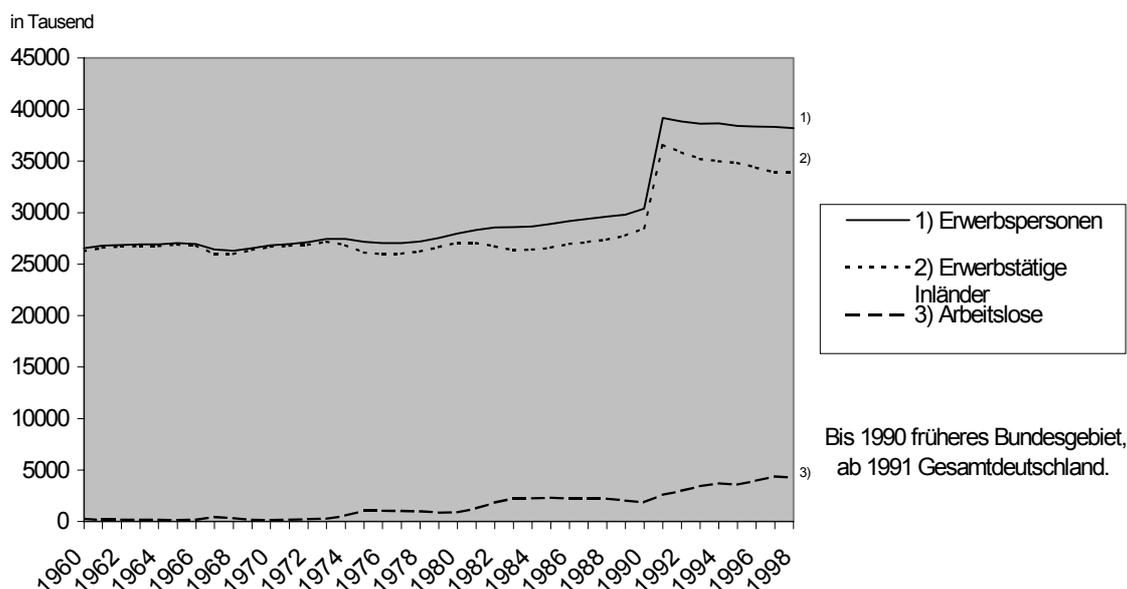
Wird die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland aufgezeigt, so beginnt man meist mit der ersten Ölkrise 1973, die als Auslöser der seitdem anhaltenden Massenarbeitslosigkeit gilt. Infolge dieser Krise stiegen die Arbeitslosenzahlen auf über eine Million und sanken nach ihrer Überwindung nur mäßig ab. Die Zwei-Millionen-Marke wurde aufgrund der Auswirkungen der zweiten Ölkrise 1983 erreicht. Im Jahre 1997 überschritt die Zahl der Arbeitslosen zum ersten Mal die Vier-Millionengrenze. Abbildung 2 verdeutlicht diese Entwicklung und veranschaulicht zugleich den treppenartigen Verlauf. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit verhält sich offensichtlich nicht entsprechend dem Konjunkturzyklus. Vollbeschäftigung⁶² war also ein historisch einmaliges Ereignis, und die Lage auf dem Arbeitsmarkt wird sich auch in naher Zukunft nicht entspannen. Der neue „Prognos Deutschland-Report 2“ (1998) geht davon aus, daß man im Jahr 2010 noch mit vier Millionen Arbeitslosen rechnen muß und sich erst danach die Lage auf dem Arbeitsmarkt infolge der demographischen Entwicklung bessert. Erst nach 2010 wird mit einer Verringerung der Arbeitslosigkeit gerechnet, und Prognos sagt ca. drei Millionen Arbeitslose im Jahre 2020 voraus (PROGNOS 1998).

Als Hauptgrund für die kontinuierliche Steigerung der Arbeitslosenzahlen werden der technische Fortschritt und die damit einhergehenden Rationalisierungen und Produktivitätssteigerungen angeführt. Doch das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt wird nicht nur durch die Produktion bzw. die Produktivität bestimmt, also durch die Nachfrageseite des Arbeitsmarkts, sondern auch durch das Erwerbspersonenpotential⁶³ – also das Arbeitskräfteangebot. Betrachtet man ebenso in Abbildung 2 die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen, stellt man im Ergebnis fest, daß diese im Zeitverlauf gleichfalls gestiegen sind.

62 Mit Vollbeschäftigung ist ein Zustand gemeint, bei dem nur ein marginaler Teil der Bevölkerung vorübergehend arbeitslos (gemeldet) ist und die Erwerbstätigkeit in abhängiger Vollzeitbeschäftigung stattfindet. Über die Höhe der mit Vollbeschäftigung kompatiblen Arbeitslosenquote besteht keine Einigung bzw. variiert diese auch im Zeitverlauf (vgl. LANTZSCH 1999).

63 Es erscheint sinnvoll, folgende Begriffe zu definieren: Das Arbeitskräftepotential setzt sich zusammen aus allen Individuen, die potentiell dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen könnten bzw. bereits stehen (also Erwerbstätige, Arbeitslose, Kurzarbeiter sowie Personen in ABM, Umschulung und Vorruhestand). Die Erwerbspersonen umfassen alle Erwerbstätigen (ohne Vorruheständler und Umschüler) und Arbeitslosen. Zu den Erwerbstätigen zählen alle zum jeweiligen Zeitpunkt Beschäftigten, auch die Kurzarbeiter (entspricht sozusagen der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt).

Abb. 2: Entwicklung des Erwerbspersonenangebots und der Arbeitslosigkeit



Quelle: Statistisches Bundesamt (1999)

Die Grafik (Abb. 2) verdeutlicht somit, daß Arbeitslosigkeit nicht durch sinkende Nachfrage nach Arbeitskräften entstanden ist, sondern durch ein Arbeitskräfteangebot,⁶⁴ welches schneller steigt als die entsprechende Nachfrage. Nimmt die Arbeitslosigkeit zu, während das Beschäftigungsniveau konstant bleibt bzw. steigt, ist der arbeitslosigkeitsauslösende Faktor offensichtlich das Angebot an Arbeitskraft.⁶⁵

Zumindest kann man die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt bis 1991 in dieser Weise interpretieren. Ab 1992 ist es hingegen tatsächlich so, daß die Beschäftigtenzahlen wie auch die Anzahl der Erwerbspersonen sinken. Mögliche Gründe für die sinkende Nachfrage nach Arbeit liegen in schlechten konjunkturellen Bedingungen infolge des wirtschaftlichen Einbruchs nach der Wiedervereinigung sowie der Abnahme beschäftigungsschaffender Maßnahmen des Staates – vor allem in Ostdeutschland (beispielsweise Lohnkostenzuschüssen o. ä.). Diese Aspekte konnten durch die gegenläufige Entwicklung der steigenden Teilzeitquote nicht ausgeglichen werden. Dieser Rückgang, der im übrigen in Ostdeutschland stärker als in Westdeutschland vonstatten geht, vollzieht sich in allen Wirtschaftszweigen, lediglich im Dienstleistungsbereich konnte ein Zuwachs der Erwerbstätigen verzeichnet werden (BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT 1997).

Im Jahr 1998 dagegen kann man wieder eine Steigerung der Erwerbstätigkeit verzeichnen bei geringer Absenkung der Zahl der Erwerbspersonen und des Arbeitskräftepotentials (nicht dargestellt in Abb. 2). Die Ursachen dafür sind in Ost- und West-

64 In Abbildung 2 wird allerdings nur das Erwerbspersonenangebot dargestellt (also ohne Vorruheständler und Umschüler).

65 Noch deutlicher wird dies bei der Betrachtung der Zuwachsraten der Beschäftigung und der Produktivität. Vgl. dazu VETTERLEIN (1999: 58f.).

deutschland unterschiedlicher Art bzw. der Einfluß der einzelnen Faktoren ist unterschiedlich groß.⁶⁶

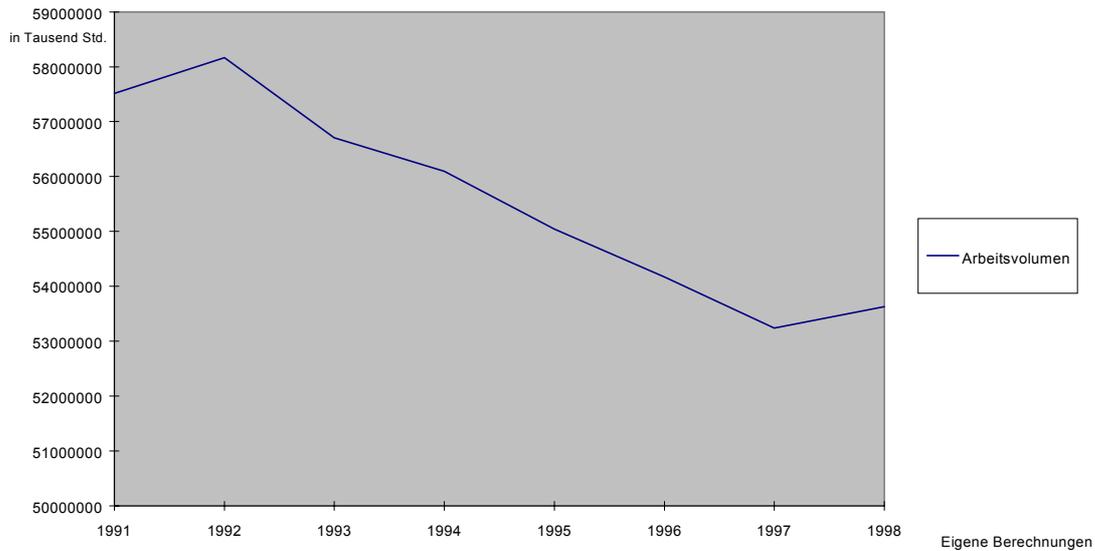
Für die Zukunft kann man laut PROGNOSE (1998) zumindest bis ins Jahr 2010 einen Anstieg der Erwerbstätigkeit sowie des Erwerbspersonenangebots erwarten. Obwohl im Perspektivzeitraum bis 2020 die Zahl der Erwerbspersonen um 1,8 Millionen schrumpfen wird, findet diese prognostizierte Verringerung erst ab 2010 statt. Bis dahin werden zwar auch rund eine halbe Million neuer Arbeitsplätze geschaffen, die aber wegen der gleichzeitigen Steigerung des Erwerbspersonenangebots den Arbeitsmarkt nicht entlasten werden. Erst nach 2010 kommt es zu dieser Entspannung, wobei es sich dabei um rein demographische Effekte handelt, also den Rückgang der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter, denn gleichzeitig muß man weiterhin mit einem beachtlichen Anstieg der Erwerbsbeteiligung der Männer und Frauen gleichermaßen rechnen (PROGNOSE 1998).

Gründe für die Steigerung des Arbeitskräfteangebots (s. auch oben) liegen in der erhöhten Erwerbsbeteiligung der Frauen, demographischen Faktoren sowie Zuwanderung (BONß/HEINZE 1984; VOBRUBA 1990). Hier wird deutlich, daß sich die Angebotsseite des Arbeitsmarkts aus arbeitsmarktexternen Faktoren bestimmt und keinem Marktkalkül folgt. Mit anderen Worten ist das Arbeitskräfteangebot nicht mit Knappheitsrelationen auf dem Arbeitsmarkt rückgekoppelt. Der Arbeitsmarkt funktioniert nicht wie im klassischen Marktmodell beschrieben: Steht dem Angebot nicht die entsprechende Nachfrage gegenüber, so „verschwindet“ dieses Angebot nicht einfach, sondern muß außerhalb des Arbeitsmarkts in gewisser Weise „versorgt“ werden. Durch den „fiktiven“ Charakter der Ware Arbeitskraft (POLYANI 1977) räumt sich der Markt durch den Preismechanismus nicht von selbst. Die neoklassische Marktperspektive – angewandt auf den Arbeitsmarkt – ist also im Ansatz verfehlt, und letztlich funktioniert der Arbeitsmarkt erst durch politische Intervention wie ein richtiger Markt, bei dem ein Machtgleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage besteht (VOBRUBA 1989; OFFE/HINRICHS 1984). Die politische Beeinflussung des Arbeitsmarktangebots ist allerdings äußerst schwierig.

Wenn es aber nun tatsächlich so ist, daß die Beschäftigtenzahlen trotz Produktivitätsfortschritt relativ konstant bleiben oder sogar noch steigen (bzw. gestiegen sind), dann muß in irgendeiner Form Arbeitszeitverkürzung stattfinden (bzw. stattgefunden haben), so daß infolge des Wirtschaftswachstums normalerweise freigesetzte Arbeitskräfte in Arbeit verblieben. Betrachtet man dazu das Arbeitsvolumen (s. Abb. 3), also das Produkt aus durchschnittlicher jährlicher Arbeitszeit pro Kopf und der Anzahl der Erwerbstätigen, so stellt man in der Tat eine beständige Verringerung dieses Indikators fest.

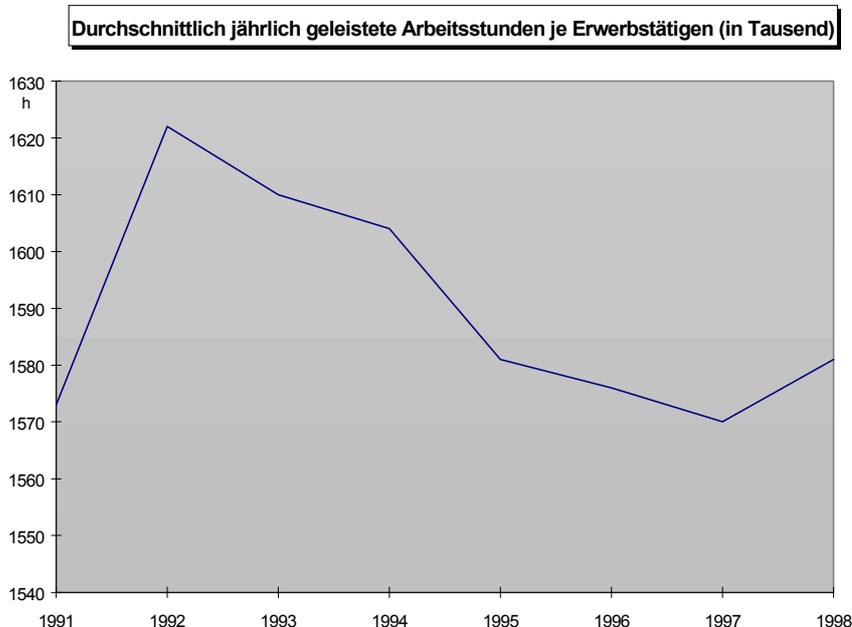
66 Im Detail dazu s. BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (1999).

Abb. 3: Entwicklung des Arbeitsvolumens



Da für den Zeitraum von 1992 bis 1997 allerdings auch abnehmende Beschäftigtenzahlen und 1998 eine leichte Steigerung zu verzeichnen waren (s. Abb. 2), könnte man durchaus annehmen, die Entwicklung des Arbeitsvolumens sei ein Effekt dieses Prozesses. Um also zu zeigen, daß sich das Arbeitsvolumen nicht nur in Abhängigkeit der Beschäftigung, sondern auch infolge der Veränderung der Arbeitszeit entwickelte, muß man sich diesen Faktor anschauen (s. Abb. 4).

Abb. 4: Entwicklung der Arbeitszeit



Quelle: Statistisches Bundesamt (1999)

Auch hier liegt zunächst ein abnehmender Trend vor; jedoch stieg die durchschnittliche jährliche Arbeitszeit pro Erwerbstätigen im Jahre 1998 um 11 Stunden bzw. 0,6%

im Vergleich zum Vorjahr. Verantwortlich dafür sind laut BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (1999) verschiedene Gründe, wobei sich die einzelnen Einflußgrößen auf die Arbeitszeit teilweise gegenteilig entwickeln. Arbeitszeiterhöhende wie -senkende Faktoren sind für Ost- und Westdeutschland relativ gleich.⁶⁷ Die Arbeitszeit stieg insbesondere durch die Lage der Feiertage 1998. Dadurch gab es durchschnittlich drei Arbeitstage mehr als im Vorjahr. Die Zahl der Überstunden stieg lediglich in Ostdeutschland geringfügig an, wohingegen sie in Westdeutschland konstant blieb, was den Trend einer starken Verringerung noch im Jahre 1996 offensichtlich stoppt. In Gesamtdeutschland trug die beachtliche Steigerung der Teilzeitarbeit zur Senkung der durchschnittlichen Arbeitszeit bei.

Das Zusammentreffen von sinkendem Arbeitsvolumen und relativ gleichbleibenden (bzw. gering steigenden) Beschäftigtenzahlen bedeutet also letztlich nichts anderes, als das der Produktivitätsfortschritt (der zwar im Zeitverlauf schwächer wird, aber trotzdem gegeben ist) infolge von Technologisierung und Rationalisierung nicht zu technologischer Dauerarbeitslosigkeit führte, sondern arbeitszeitpolitische Umverteilung diese Entwicklung kompensierte. Einerseits führten allgemeine Arbeitszeitverkürzung (s. Abb. 4) sowie die Zunahme von Teilzeit (s. Abb. 5) zu einer Verknappung des Arbeitskräfteangebots. Andererseits hat die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen insbesondere im Dienstleistungsbereich eine Ausweitung der Beschäftigung zur Folge, also eine erhöhte Nachfrage nach Arbeitskräften, denn der Zuwachs bei den Dienstleistungen ist stärker als der Abbau von Arbeitsplätzen in anderen Sektoren (LANTZSCH 1999: 31). Dies wird auch in Zukunft so sein. PROGROS (1998) sagt für 2020 voraus, daß ca. 2,5 Millionen mehr Menschen in diesem Bereich arbeiten werden als heute, wohingegen Arbeitsplätze im sekundären Sektor stark abgebaut werden. Die Entwicklungen von neuen Arbeitsfeldern im Dienstleistungsbereich sowie eine steigende Teilzeitquote sind m. E. in dem Sinne miteinander verbunden, als daß es gerade im tertiären Sektor die meisten Teilzeitarbeitsplätze gibt bzw. aufgrund der Tätigkeiten geben kann.⁶⁸

Abb. 5: Teilzeitquoten in Deutschland

Jahr	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997
Teilzeitquote	3,9	6,5	9,3	12,1	11,9	13,2	16,3	17,5	18,0	19,3*

(Anteil der Teilzeitbeschäftigten an den Arbeitnehmern insgesamt; Teilzeit heißt: 1-36 Stunden, ab 1990 1-35 Stunden und ab 1994 1-34 Stunden; ab 1995 Gesamtdeutschland)

Quellen: BMA (1998); * SEIFERT (1998: 580)

67 Deren jeweilige genaue quantitative Effekte kann man in den Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit – Arbeitsmarkt 1998 nachlesen.

68 In Ostdeutschland wurden große Erwartungen in den Anstieg von Teilzeitarbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich gesetzt, die sich allerdings nicht erfüllten.

Der Unterschied in den Ursachen der Massenarbeitslosigkeit ist wesentlich und sollte keinesfalls vernachlässigt werden. Aus der Differenzierung zwischen angebots- und nachfrageseitigen Entstehungsbedingungen von Arbeitslosigkeit leiten sich unterschiedliche sozialpolitische Reaktionen ab: Ist die Arbeitslosigkeit durch abnehmende Nachfrage nach Arbeitskräften infolge technischen Fortschritts und der Abkopplung der Beschäftigungsentwicklung von der Entwicklung des BIP bestimmt, dann ist arbeitsmarktsexterne Existenzsicherung für Arbeitslose weniger problematisch, da das Wirtschaftswachstum gleichzeitig Verteilungsspielräume erweitert. Im Falle einer angebotsseitigen Überforderung des Arbeitsmarkts dagegen muß innerhalb des bestehenden Verteilungsspielraums auf mehr Köpfe umverteilt werden, was in stärkerem Maße Konflikte mit sich bringt, aufgrund derer die Wahrscheinlichkeit von (beschäftigungswirksamen) Lösungen eher gering ist: „Die sozialpolitische Bearbeitung einer angebotsseitigen Arbeitslosigkeit tendiert viel eher zum verteilungspolitischen Nullsummenspiel als die Bearbeitung einer nachfrageseitig-technologischen Arbeitslosigkeit. Zwingend folgt es daraus nicht“ (VOBRUBA 1990: 46).

5.2 Strategien zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und deren Wirksamkeit

Grundsätzlich kann man auf den zwei Seiten des Arbeitsmarkts – also der Angebots- und Nachfrageseite – ansetzen, um Arbeitslosigkeit abzubauen. Entweder man senkt das Angebot an Arbeitskräften, oder man versucht, die Nachfrage nach Arbeit zu erhöhen.

In bezug auf das „Bündnis für Arbeit“ muß man mögliche Maßnahmen zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit hinsichtlich ihrer Beschäftigungswirksamkeit und ihrer Verhandelbarkeit untersuchen. Doch zunächst zu den möglichen Ansatzpunkten, die man theoretisch herleiten kann:

Die Arbeitsmarktlage wird durch drei Faktoren bestimmt (vgl. KUNZ 1983; HINRICHS/OFFE/WIESENTHAL 1983; RIESE 1983):

1. Erwerbspersonenangebot,
 2. Endnachfrage nach Arbeit,
 3. Arbeitsproduktivität.
1. Die Nachfrage nach Arbeitsplätzen entspricht der Zahl der erwerbswilligen Personen, die beeinflußt wird durch die Bevölkerungsentwicklung, die Altersstruktur und andere demographische Aspekte sowie die steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen, die steigende Zahl an Zuwanderern etc. Die Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials bzw. -angebots wurde bereits erläutert und empirisch belegt (s. Abb. 2).
 2. Die Nachfrage nach Arbeit ist von zwei Faktoren abhängig: von der (End-)Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen und von der Produktivität der Arbeit. Bezüglich der (End-)Nachfrage muß man sich den privaten Konsum sowie die Investitionstätigkeit anschauen. Investitionen blieben in den letzten Jahren relativ ver-

halten, und der private Konsum litt unter dem Rückgang der Beschäftigung sowie nur mäßiger Lohnsteigerungen. Die Wachstumsperspektiven haben sich nach der konjunkturellen Belebung 1998 durch externe Umstände (Krise in Rußland, Asien, Lateinamerika etc.) verschlechtert. Der seit 1994 anhaltende Wachstumskurs der deutschen Wirtschaft war zu schwach, um Arbeitslosigkeit zu absorbieren (PROGNOS 1998). Auch zukünftige Wachstumsraten werden nicht zur Entlastung des Arbeitsmarkts führen, sondern lediglich Beschäftigung sichern, also gerade den Produktivitätsfortschritt ausgleichen.

3. Infolge des verschärften internationalen Wettbewerbs kam es zu beachtlichen Umstrukturierungen und Anpassungen der Industrie, in deren Konsequenz die Arbeitsproduktivität stark erhöht wurde. Trotz geringen Wirtschaftswachstums lag die Produktivität über dem Durchschnitt der letzten zehn Jahre, was zu einem Rückgang der Beschäftigung und steigender Arbeitslosigkeit führte. PROGNOSE (1998) sagt zukünftige Wachstumsraten des realen BIP von 2% im Jahresdurchschnitt bis 2020 voraus. Wenn die Zahl der Arbeitsplätze gehalten werden soll, dann müßte die Produktion im gleichen Maße wie die Produktivität wachsen. Um „Vollbeschäftigung“ herzustellen, müßten die Wachstumsraten noch darüber liegen. Solche Wachstumsraten der Produktion sind aber völlig unrealistisch.

Alle drei Größen entwickeln sich derzeit so, daß ein „Überangebot“ an Arbeitskräften und demzufolge Arbeitslosigkeit entsteht bzw. sich weiter erhöht. Obwohl die Prognosen des zukünftigen Verlaufs von Erwerbstätigkeit, Produktion und Produktivität natürlich mit „Vorsicht zu genießen“ sind, kann man trotzdem erwarten, daß auf dem Arbeitsmarkt auch längerfristig noch Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage bestehen werden. Die Bedingungen für eine Politik, die das Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt wieder herzustellen versucht, sind demnach denkbar ungünstig. Theoretisch könnte man an jedem dieser drei Faktoren ansetzen, um sie in die gewünschte Richtung zu beeinflussen.⁶⁹ Es ist relativ einleuchtend, daß die Möglichkeit, den Produktivitätsfortschritt zu senken, an ökonomische und politische Grenzen stößt und dadurch als politischer Ansatzpunkt nicht in Frage kommt. So verbleiben die Alternativen, entweder die Nachfrage nach Arbeitskräften zu erhöhen, indem man das Wirtschaftswachstum zu steigern versucht, und/oder das angebotene Arbeitsvolumen zu senken, indem man die Zahl der Erwerbstätigen bzw. Arbeitssuchenden senkt und/oder Arbeitszeit verkürzt.

69 Diese drei Ansatzpunkte kann man auch aus der Zusammensetzung des Sozialprodukts (SP) ableiten:

$SP = \text{Beschäftigte} \times \text{Arbeitsstunde pro Beschäftigtem} \times \text{Stundenproduktivität}$. Um nun Wachstumsraten der Beschäftigung zu erzielen, die mit „Vollbeschäftigung“ vereinbar sind, kann man (1) die Wachstumsrate des SP steigern, (2) die Stundenproduktivität senken und (3) Arbeitszeit verkürzen (vgl. RIESE 1983: 66f.).

5.2.1 Strategien auf der Nachfrageseite

Auf der Nachfrageseite lassen sich grundsätzlich zwei Strategien der Wachstumspolitik unterscheiden, die durch entsprechende Maßnahmen eine Produktionsstimulation herbeizuführen versuchen, damit sich die erforderlichen Wachstumsraten einstellen.

Zum einen versucht die angebotsorientierte Wachstumspolitik über die Stärkung der Investitionsfähigkeit der Unternehmen Beschäftigungseffekte zu erzielen. In diesem Zusammenhang wird insbesondere zurückhaltende Lohnpolitik gefordert, die die Kosten der Unternehmen nicht weiter erhöht und somit Investitionen anregen soll; in der neoklassischen Theorie wird argumentiert, daß Arbeitslosigkeit erst durch staatliche Intervention zustande kommt. In dieser Theorierichtung geht man davon aus, daß eine Marktwirtschaft zum Gleichgewicht tendiert, solange die Bedingungen eines funktionierenden Wettbewerbs sowie ein flexibler Preismechanismus erfüllt sind. Massenarbeitslosigkeit ist in dieser Perspektive die logische Folge von zu hohen Löhnen und der mangelnden Flexibilität des Arbeitsmarktes durch sozialpolitische Eingriffe. Nach diesem Verständnis sind der Rückzug des Staates sowie die Verringerung der Produktionskosten der Unternehmen mittels Lohnzurückhaltung bzw. -senkung geeignete Instrumente, um Arbeitslosigkeit zu bekämpfen.

Zwei Einwände lassen sich gegen diese Strategie und deren Wirksamkeit vorbringen:

1. Das Arbeitskraftangebot reagiert auf eine Preissenkung invers: Wenn die Löhne sinken, wird mehr Arbeit angeboten. Der Grund dafür liegt in der steigenden Wahrscheinlichkeit, die Einkommenseinbußen durch Mehrarbeit wieder auszugleichen bei Annäherung des Arbeitseinkommens an das Existenzminimum, also einem Konsum von nahezu 100% (VOBRUBA 1989, 1998). Sollten also Kostensenkungen über Lohnsenkungen tatsächlich zu mehr Arbeitsplätzen führen,⁷⁰ dann ist es möglich, daß das Arbeitsangebot insgesamt steigt und damit ein Faktor, der die Arbeitsmarktlage mitbestimmt. Aus dieser inversen Reaktion des Angebots ergibt sich deshalb eine Schwächung der Position der Arbeitnehmer, die mit weiteren Lohnreduktionen einhergehen kann. Diese Situation hat den Charakter eines Gefangenendilemmas: Individuell ist es rational, bei sinkenden Löhnen mehr Arbeit anzubieten, kollektiv dagegen führt dies zu ineffizienten Ergebnissen. Fehlen hier Mechanismen, die die Unterbieterkonkurrenz begrenzen, läuft diese Entwicklung Gefahr, zu sich selbst verstärkenden Verarmungsprozessen auf dem Arbeitsmarkt zu führen (VOBRUBA 1998).
2. Mit Keynes kann man die neoklassische Theorie widerlegen (VOBRUBA 1989: 50ff.). Nach seiner Auffassung müssen Nominallohnsenkungen nicht logischerweise zu mehr Beschäftigung führen. Da die Kosten des Faktors Arbeit die Höhe der Produktionskosten mitbestimmt, verringert sich bei Nominallohnsenkungen das gesamtwirtschaftliche Kostenniveau. Gleichzeitig sinkt aber auch die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen seitens der Arbeitnehmer. Dies kann schließ-

⁷⁰ Das muß nicht zwingend der Fall sein, da Unternehmen den erhöhten finanziellen Spielraum auch für Rationalisierungsinvestitionen nutzen können, die keine bzw. negative Beschäftigungseffekte zeitigen.

lich zur Konsequenz haben, daß die Preise im gleichen Maße wie die Löhne sinken und der Reallohn relativ konstant bleibt. Finanzspielräume werden nicht für die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen genutzt, sondern lösen sich aufgrund der gesunkenen Nachfrage in Preissenkungen auf. Arbeitskräfte haben es aufgrund des makroökonomischen Zusammenhangs von Preisniveau und Nominallohn also gar nicht in der Hand, über Lohnsenkungen die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu beeinflussen. Letztlich kann man sogar sagen, daß die Gewerkschaften in diesem Sinne die Funktion haben, Deflationsprozesse zu verhindern, indem sie absolute Lohnsenkungen blockieren (ebd.; vgl. auch SPAHN 1996).⁷¹

Die zweite Strategie auf der Nachfrageseite ist die keynesianische Vollbeschäftigungspolitik. In dieser Perspektive geht man davon aus, daß das Beschäftigungsniveau nicht von den Löhnen, sondern von Angebots- und Nachfrageverhältnissen auf dem Gütermarkt abhängt. Arbeitslosigkeit ist in diesem Zusammenhang eine Folge von zu geringer Nachfrage. Der Staat kann in dieser Situation intervenieren, indem er die öffentlichen Ausgaben über Staatsverschuldung (und nicht über Steuern⁷²) erhöht und somit die Investitionstätigkeit der Wirtschaft anregt. Dies sollte er auch tun, wenn die Arbeitslosigkeit eine konjunkturelle ist. Davon erhofft man sich Beschäftigungseffekte, die wiederum die Nachfrage steigern und letztlich zu einem sich selbst tragenden Aufschwung führen. In Hochkonjunkturzeiten soll der Staat sich dann wieder zurückziehen und die entstandenen Staatsschulden abbauen.

Aber auch dieser Strategie sind Grenzen gesetzt. Zunächst einmal mehrten sich die Widerstände insbesondere gegen die steigende Staatsverschuldung, die seit dem Maastrichter Vertrag und den darin festgelegten Konvergenzkriterien ohnehin beschränkt ist. Zweitens ist die bestehende Massenarbeitslosigkeit nicht nur konjunkturell bedingt. Gegen strukturelle Arbeitslosigkeit infolge eines Angebotsüberschusses auf dem Arbeitsmarkt kann die Belebung der Nachfrage nichts bewirken. Ein dritter Faktor ist die Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Mit dem Ende des Systems fixer Wechselkurse, der Internationalisierung der Geldmärkte und den zunehmenden realwirtschaftlichen Verflechtungen wurde der keynesianischen Globalsteuerung die Grundlage entzogen. Verfolgt man unter solchen Bedingungen beschäftigungsfreundliche Politik, muß man mit einem enormen Kapitalabfluß rechnen sowie einem Budgetdefizit im eigenen Land, während die Nachfragestärkung ins Ausland geht (VOBRUBA 1998, 1989). Schließlich entstehen Grenzen aus der Funktionsweise der Intervention selbst (VOBRUBA 1998): Es kommt zu zwei Arten von Lernprozessen seitens der Unternehmer. Einerseits machte man die Erfahrung, daß das in Rezessionszeiten ausgeweitete Budget in wirtschaftlich prosperierenden Zeiten nicht entsprechend abgebaut wurde. Die Unternehmer rechneten mit höheren Steuern für den öffentlichen Schuldendienst in der Zukunft. Des weiteren folgt aus dem Un-

71 VOBRUBA (1998) spricht von einem Gefangenendilemma für Unternehmer, innerhalb dessen die Gewerkschaften durch ihre Lohnpolitik die Unternehmer vor kollektiver Selbstschädigung bewahren.

72 Die Ausweitung der Nachfrage darf nicht über eine Kostenerhöhung bei den Unternehmen geschehen, weil das den Effekt wieder zunichte machen würde. Demzufolge kann man die Binnen- nachfrage auch nicht durch Lohnsteigerungen erhöhen.

gleichgewicht zwischen Aus- und Abbau der Staatsverschuldung, daß die Nachfrage nach anlagebereitem Kapital steigt. Das führt zusammen mit hohen Realzinsen zu einer Ausweitung der Finanz- zulasten der Realinvestitionen (VOBRUBA 1998). Zum anderen bezweifeln die Unternehmer aus ihrer Erfahrung heraus die Dauerhaftigkeit der staatlichen Nachfragesteigerung. Dementsprechend halten sie sich mit Investitionen und der Ausweitung der Beschäftigung zurück, und der Nachfrageschub verpufft inflationär. Mit anderen Worten führt das Verstehen der Funktionsweise des Keynesianismus zur Zerstörung seiner Wirksamkeit. „Weil die keynesianische Wachstumspolitik in dieser Weise unterlaufen werden kann und unterlaufen wird, verschleißt sich die Steuerungsfähigkeit der Nachfragepolitik (durch Mitnahmeeffekte, Nichtinanspruchnahme oder das Erfordernis immer höherer Dosierung nachfragestimulierender Maßnahmen)“ (HINRICHS/OFFE/WIESENTHAL 1983: 10).

Zur Wirksamkeit der Strategien auf der Nachfrageseite läßt sich zusammenfassen, daß man in beiden Fällen nicht davon ausgehen kann, daß die ergriffenen Maßnahmen tatsächlich hundertprozentig zu Beschäftigungseffekten führen. Beschäftigungswirksame Ergebnisse hängen jeweils davon ab, ob die angestrebten Wachstumseffekte erstens überhaupt stattfinden und zweitens, selbst wenn sie eintreten, sich auch tatsächlich positiv auf die Beschäftigung auswirken. Genauso gut sind Rationalisierungsinvestitionen denkbar und sogar eher wahrscheinlich, wenn Unternehmen nicht davon ausgehen können, daß die Masseneinkommen langfristig steigen und der Produktabsatz somit problemlos wäre. Aber auch ein sich selbst überlassener Markt wird wohl kaum zu den erforderlichen Wachstumsraten führen. Schließlich sollte der Vollständigkeit halber noch erwähnt werden, daß stark steigende Wachstumsraten wegen ihrer – beispielsweise ökologischen – Wirkungen gar nicht erwünscht sein können (HINRICHS/OFFE/WIESENTHAL 1983). Die Nachfrageseite des Arbeitsmarkts ist also politisch nicht steuerbar. Dies läßt die Schlußfolgerung zu, daß für eine „Vollbeschäftigungspolitik“ als Alternative nur noch die Steuerung auf der Angebotsseite des Arbeitsmarkts mittels Verkürzung von Arbeitszeiten bzw. einer Reduzierung des Arbeitskräfteangebots zur Verfügung steht.

5.2.2 Strategien auf der Angebotsseite

Auch hier kann man zwei verschiedene Wege gehen. Es besteht die Möglichkeit, bestimmte Teile des Erwerbspotentials aus dem Arbeitsmarkt auszugliedern bzw. in die „Stille Reserve“ zu überführen. Diese Option scheint allerdings relativ erschöpft. Mögliche „Ausgliederungsgruppen“ wären beispielsweise ausländische Arbeitskräfte, Jugendliche, ältere und leistungsgeminderte Arbeitnehmer oder auch Frauen (HINRICHS/OFFE/WIESENTHAL 1983). Ausländer sind immer weniger bereit, bei sinkendem Bedarf an Arbeitskraft in ihre Heimat zurückzukehren. Außerdem muß man im Zuge der Europäischen Union mit steigender Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb Europas rechnen. Die Verlängerung von Schulzeiten u. ä. dürfte ebenso auf Widerstand stoßen. Problematisch ist auch die Ausgliederung älterer und nicht mehr so leistungsfähiger Arbeitskräfte, da hier sehr schnell die finanziellen Grenzen der Rentenversicherung bzw. der individuellen Bereitschaft, eine verringerte Rente in Kauf zu nehmen, erreicht werden. Infolgedessen kommt es sogar zu einem Hinaus-

schieben des Renteneintrittalters. Schließlich steigt die Zahl der Frauen, die auf den Arbeitsmarkt drängen (ebd.). Allerdings bestimmt sich das angebotene zeitliche Arbeitsvolumen nicht nur aus der Menge der Beschäftigten, sondern auch aus dem Aufkommen der jährlichen Arbeitsstunden pro Beschäftigtem. Das bedeutet, neben der personellen Stellgröße kann auch die Verkürzung der angebotenen Arbeitszeit das Angebot an Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt reduzieren helfen.

Nachdem man gesehen hat, daß zum einen die Wachstumspolitik nicht (mehr) funktioniert und zum anderen eine personelle Angebotsverknappung keinen Beitrag zur Reduzierung von Arbeitslosigkeit leisten kann, bleibt die Arbeitszeitpolitik als mögliche Strategie einer „Vollbeschäftigungspolitik“. Letztlich ist also nur die Angebotsseite des Arbeitsmarkts steuerbar und kann Gegenstand von Abmachungen bezüglich des Abbaus von Arbeitslosigkeit sein. Diese Schlußfolgerung führt nicht notwendigerweise zum Erfolg von arbeitszeitpolitischen Maßnahmen, wobei man aber festhalten muß, daß diese bei erfolgreicher Durchführung direkt beschäftigungsrelevante Effekte zeitigen würden.

Damit gerät das „Bündnis für Arbeit“ in eine Dilemmasituation: Während Begünstigungen der Nachfrageseite (beispielsweise Gewinnförderung, Subventionen) politisch leicht durchsetzbar sind – nicht nur aufgrund der stärkeren Machtposition (durch bessere Konfliktfähigkeit der Arbeitgeberverbände und insbesondere durch die schiefe Arbeitsmarktlage), sondern auch infolge der antagonistischen Interdependenz – sind deren Effekte lediglich indirekt beschäftigungsrelevant und müssen nicht unbedingt eintreffen. Dagegen läßt sich die Angebotsseite auf dem Arbeitsmarkt direkt beschäftigungswirksam steuern (Arbeitszeitverkürzung). Jedoch erscheint diese Strategie politisch kaum durchsetzbar und stößt neben dem Widerstand der Arbeitgeber auch auf innergewerkschaftliche Aggregations- und Transformationsprobleme (VOBRUBA 1998). Arbeitszeitpolitik im weiteren und Arbeitszeitverkürzung im engeren Sinn werden auch im jetzigen Bündnis – wenn auch nicht vorrangig – gefordert. Die Arbeitszeit ist eine Stellschraube in derartigen Beschäftigungspakten und m. E. aufgrund der vorangegangenen theoretischen Überlegungen der gangbare Weg einer wirksamen Beschäftigungspolitik.

Im folgenden wird deshalb Arbeitszeitpolitik als eine Thematik, die man in einem „Bündnis für Arbeit“ verhandeln kann, dargestellt.

6. Arbeitszeitpolitik

6.1 Grundlegende Aspekte der Arbeitszeitpolitik

6.1.1 Die gesellschaftliche Bedeutung der Arbeitszeitpolitik

Die Bedeutung der Arbeitszeitpolitik folgt aus dem fiktiven Charakter der Ware Arbeitskraft. Da die Arbeitskraft von ihrem Träger unabtrennbar ist, sind Arbeitszeitregelungen zugleich Entscheidungen über Lebenszeit des Arbeitnehmers. Demzufolge hat die Arbeitszeitpolitik großen Einfluß auf gesellschaftliche Lebenschancen und ist in diesem Sinne Gesellschaftspolitik. Arbeitskraft läßt sich zuvorderst nur in Zeitquanten festlegen.⁷³ Ausschließlich in dieser Quantifizierung kann sie Verhandlungs- und Vertragsgegenstand werden. Die Vermittlungsleistungen des Arbeitsmarkts zwischen den ökonomischen Erfordernissen auf der einen Seite und den individuellen Ansprüchen auf der anderen Seite müssen also Konsense über Zeitverwendungen herstellen. Der Arbeitskraftnachfrager hat ein Interesse an der Bereitstellung der Lebens- als Arbeitszeit durch den Arbeitnehmer. Dem Anbieter von Arbeitskraft geht es in erster Linie um den Gelderwerb für die Zeit außerhalb der Arbeitszeit sowie um möglichst günstige Bedingungen während der Arbeitszeit. Wie bereits gezeigt, funktioniert der Arbeitsmarkt nicht wie ein Markt im klassischen Sinn. Er ist nur begrenzt fähig, sich selbst zu regulieren, und es herrscht ein Machtungleichgewicht zugunsten der Arbeitgeber. Lohnabhängige sind existentiell darauf angewiesen, ihre Lebenszeit als Arbeitszeit zu widmen und demzufolge auch auf eine entsprechende Nachfrage nach Arbeit. Der Angebotsseite des Arbeitsmarkts ist es nicht möglich, strategisch zu reagieren, da keine arbeitsmarktexternen Alternativen zur Verfügung stehen. Diese praktische Konsequenz der Besonderheit der Ware Arbeitskraft führt außerdem dazu, daß die Arbeitskraft bei Lohnsenkung invers mit Angebotssteigerung reagiert und ihre Position damit weiter verschlechtert (VOBRUBA 1986, 1989).

Vor dem Hintergrund dieser Zusammenhänge wird deutlich, wie wichtig die *kollektive* Begrenzung der Arbeitszeit ist und daß sie nur durch arbeitsmarktexterne Eingriffe erfolgen kann: „Die Herstellung einer Balance zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt ist also per se ein Politikum“ (VOBRUBA 1986: 67). Die Verknappung der Arbeitskraft wird auch langfristig notwendig sein, weil die Nachfrageseite des Arbeitsmarkts sich durch Rationalisierungsinvestitionen von der Angebotsseite emanzipieren kann und sich infolgedessen die relativen Knappheitsverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt immer wieder zuungunsten der Arbeitskraft entwickeln werden (VOBRUBA 1989).⁷⁴

73 Es sei denn, es handelt sich um eine Beschäftigung, bei der es auf das Ergebnis/Resultat der Arbeit ankommt.

74 *Theoretisch* wäre in der Zukunft jedoch auch ein Arbeitskräftemangel (wie vor 50 Jahren) infolge starker demographischer Einbrüche möglich.

6.1.2 Grundsätzliche Argumente der zwei Arbeitsmarktparteien bezüglich Arbeitszeitverkürzung bzw. -flexibilisierung

Arbeitszeiten sind schon seit dem 19. Jahrhundert Objekt ständiger gesellschaftlicher Konflikte, wobei bezüglich ihrer Verkürzung stets zwei Motive im Vordergrund standen: Einerseits ging es um Arbeitsentlastung, also eher um einen sozialpolitischen Aspekt. Andererseits – und insbesondere in der arbeitszeitpolitischen Diskussion der 80er Jahre dieses Jahrhunderts, aber auch in bezug auf die heutige Situation der Massenarbeitslosigkeit wieder dominierend – ist die (Um-)Verteilung der Arbeit – ein beschäftigungspolitisches Moment – maßgebend (VOBRUBA 1986). Die Unternehmerseite lehnt allgemeine Arbeitszeitverkürzungen fast einhellig ab. Folgende Argumente wurden damals wie heute dagegen ins Feld geführt (HINRICHS/OFFE/WIESENTHAL 1983): (1) Arbeitszeitverkürzungen haben keine Beschäftigungseffekte, da die Struktur der Arbeitslosen bezüglich ihrer Qualifikation und regionalen Verteilung nicht der Nachfrage entspricht. Damit steigt durch Verkürzung der Arbeitszeit lediglich der Facharbeitermangel. Ein weiterer möglicher Effekt besteht darin, daß statt Neueinstellungen die Überstunden erhöht werden bzw. es zu Produktionsausfällen kommt, wenn Überstunden nicht mehr möglich sind. (2) Des Weiteren wird argumentiert, daß durch die Irreversibilität der Verkürzung der Arbeitszeit das Problem zukünftiger Arbeitskräfteknappheit verschärft wird. (3) Das dritte Argument bezieht sich auf die Kostensteigerung derartiger Maßnahmen (Anstieg nicht-proportionaler Arbeitskosten, Aufwendungen für neue Arbeitsplätze etc.). Um diese Kosten zu vermeiden, würde es zu verstärkten Rationalisierungen kommen, die letztlich den Beschäftigungseffekt wieder zunichte machen. (4) Es wird weiterhin von einer Zunahme der Schwarzarbeit ausgegangen, da Arbeitszeitverkürzung nur ohne Lohnausgleich möglich bzw. beschäftigungswirksam ist. Die Arbeitnehmer aber, die mit geringerem Einkommen für ein Mehr an Freizeit nicht einverstanden sind, werden demnach ihre Arbeitskraft schwarz anbieten. Dies hat nicht nur negative Auswirkungen auf das Individuum, das in seiner Freiheit beeinträchtigt ist, sondern schränkt zudem noch Produktionsmöglichkeiten ein und entzieht dem Staat Steuern und Sozialabgaben. (5) Das letzte Argument wird von den Arbeitgebern explizit nicht geäußert. Wie in Kapitel 4.3.2 dargestellt, haben die Unternehmer und ihre Verbände kein Interesse an einer ausgeglichenen Situation auf dem Arbeitsmarkt. Solange die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit das System nicht gefährden, sind Arbeitgeber an einer „Käufermarktsituation“ interessiert, da diese ihnen einen strategischen Machtvorsprung gewährleistet.

Generelle Arbeitszeitverkürzungen werden von den Unternehmen also abgelehnt, dagegen fordern sie verschiedene Formen der Arbeitszeitflexibilisierung. Diese jedoch werden von den Gewerkschaften mit folgenden Argumenten abgewiesen (HINRICHS/OFFE/WIESENTHAL 1983): (1) Die Flexibilisierung der Arbeitszeit sei lediglich eine betriebliche Maßnahme zur Rationalisierung, mit der eine Arbeitsintensivierung angestrebt wird; man kann hier also eher mit negativen Beschäftigungseffekten rechnen. Außerdem können dadurch bestimmte Schutzrechte und Ansprüche der Arbeitnehmer umgangen werden. (2) Sind derartige Flexibilisierungen mit hohen Einkommensverlusten verbunden (z. B. bei Teilzeitarbeit), kommen solche Arbeitsplätze nur

für Personen in Frage, die auf ein volles Einkommen verzichten können. Solche Arbeitskräfte sehen demnach ihre Arbeit eher als Zuverdienst oder Übergangslösung und nehmen demzufolge Nachteile und Risiken dieser Arbeitsplätze in Kauf.⁷⁵ (3) Schließlich wird eingewandt, daß durch individualisierte Arbeitszeitregelungen tarifliche Vereinbarungen unterlaufen werden und somit die Solidarität zur Durchsetzung weiterer kollektiver Ziele verlorengeht. Die inhaltliche Unbestimmtheit von Einzelabsprachen – vor allem unter Bedingungen einer ungünstigen Arbeitsmarktlage – werden im jeweiligen Arbeitsverhältnis zu Lasten der Arbeitskraft gehen. Insbesondere richtete sich der Widerstand der Gewerkschaften gegen Teilzeitarbeit.

Die Gewerkschaften schlußfolgern daraus, daß individuelle Arbeitszeitverkürzung kein Mittel zum Abbau von Arbeitslosigkeit darstellt und ebensowenig zu mehr Zeitsouveränität führt. Im Mittelpunkt gewerkschaftlicher Arbeitszeitpolitik steht immer noch die „Normalarbeitszeit“ sowie einige tarifvertragliche „Flexi-Komponenten“, die allerdings eher als Zugeständnisse an die Arbeitgeber gewertet werden (KURZSCHERF 1993).

6.1.3 Normalarbeitszeit versus individuelle Zeitsouveränität – Das Konzept der optionalen Arbeitszeitverkürzung

Die Normalarbeitszeit – damit ist eine weitgehend einheitliche und gleichbleibende Arbeitszeit vom Abschluß der Ausbildung bis zur Rente gemeint⁷⁶ – gilt als gesellschaftlich dominantes Arbeitszeitmuster im Sinne einer gesellschaftlichen Norm, die den Beschäftigten die materielle Lebensgrundlage sichert sowie Gesundheit und Autonomie über die außerhalb der Erwerbsarbeit liegende Zeit. Die Normalarbeitszeit stellt damit einen normativen Bezugspunkt dar, ohne den die Vermittlung zwischen kollektiven und individuellen Rationalitäten gar nicht möglich wäre. Dieser normative Kern funktioniert sozusagen als konfliktregulierender Bezugspunkt, auf den man sich in schwierigen Situationen immer wieder berufen kann (SCHILLING/BAUER/GROß 1996).

Doch gerade diese Fixierung der Gewerkschaften auf die Normalarbeitszeit und ihre Orientierung auf deren Verkürzung führt sie in eine Sackgasse. Die zunehmende Individualisierung von Lebenslagen erschwert die Mobilisierung einheitlicher Arbeitszeitverkürzung bzw. macht sie vollständig unmöglich. Die steigende Differenzierung der individuellen Zeitpräferenzen fand in der Arbeitszeitpolitik der Gewerkschaften kaum Berücksichtigung. Das der gewerkschaftlichen Politik zugrundeliegende Konzept der Normalarbeitszeit führt zwangsläufig zur Diskriminierung abweichender Zeitmuster, obwohl es anfangs eine bewußte Strategie zur Vereinheitlichung und

75 Gegen Teilzeitarbeit wird generell eingewandt, daß derartige Beschäftigungsverhältnisse meist auf einem niedrigem qualifikatorischen Niveau nachgefragt werden, demzufolge kaum Aufstiegschancen bieten und insgesamt stark konjunkturabhängig sind. Außerdem wären sie eine Form der schleichenden Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich und zementierten zusätzlich die traditionelle, geschlechtsspezifische Rollenverteilung.

76 Im engeren Sinne versteht man darunter eine Arbeitszeit von 35 bis 40 Stunden, an fünf Wochentagen, die gewöhnlich tagsüber von montags bis freitags ausgeübt wird und in der Lage nicht variiert (SCHILLING/BAUER/GROß 1996: 433).

Standardisierung von betrieblichen und individuellen Zeitverhältnissen darstellte.⁷⁷ In der Realität hingegen kommt es nicht nur faktisch, sondern auch normativ zur Erosion der Normalarbeitszeit (vgl. u. a. VOBRUBA 1997). Man kann nicht nur eine steigende Abweichung vom traditionellen Arbeitszeitmuster ausmachen,⁷⁸ sondern muß auch ein zunehmendes Interesse der Beschäftigten an „atypischen“ Arbeitszeitmustern verzeichnen.

Verschiedene Studien illustrieren die „Erosion des Normalarbeitsverhältnisses“. Wie die Erhebungen des Institut zur Erforschung sozialer Chancen (ISO) zeigen, waren 1989 nur noch 24% aller abhängig Beschäftigten in Normalarbeitsverhältnissen tätig, 1995 sogar nur 19% (GROß et al. 1990; BAUER/GROß/SCHILLING 1996). Hierbei wird allerdings eine sehr strenge Definition des Begriffs Normalarbeitsverhältnis verwendet, worunter ausschließlich dauerhafte Vollzeitbeschäftigungen zählen, bei denen die Arbeitszeit gleichmäßig über die Woche (montags bis freitags) verteilt ist und in Dauer und Lage nicht variiert. Mit anderen Worten sind Schichtarbeit und Überstunden bereits Formen flexibler Arbeitszeitgestaltung, was auch deutlich macht, daß es Arbeitszeitflexibilisierung bereits seit Beginn der industriell organisierten Erwerbsarbeit gibt (LINNENKOHL/RAUSCHENBERG 1996). Diese Begriffsdefinition scheint allerdings etwas ungeeignet, da man bei dem im Ergebnis zu verzeichnenden Prozentwerten leicht zur Überdramatisierung von bereits immer schon bestehender Flexibilisierung neigt. KURZ-SCHERF (1995) dagegen spricht von Arbeitszeitflexibilisierung lediglich, wenn Arbeitszeitmuster von dem historisch geprägten Arbeitszeitstandards abweichen. Ihr Ergebnis für Berlin (1994) beläuft sich auf 49% der abhängig Beschäftigten, die noch eine „normale“ Arbeitszeit aufweisen. Ebenso bestätigen die Daten des Mikrozensus diese Entwicklung (vgl. SCHULZE BUSCHOFF 2000). Deutlich zugenommen haben insbesondere die Kategorien der Teilzeitbeschäftigten und der geringfügig Beschäftigten. Im Jahre 1997 gab es rund 3,6 Millionen Teilzeitbeschäftigte (entspricht 13% aller sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer). Teilzeitarbeit ist zu einem Drittel am Zuwachs der Arbeitsplätze von 1983 bis 1991 (insgesamt drei Millionen) beteiligt. Seit 1991 bis 1995 ist eine weitere halbe Million derartiger Arbeitsplätze entstanden. Besonders bemerkenswert ist die Steigerung der sogenannten geringfügigen (sozialversicherungsfreien) Beschäftigung: Betrug sie 1987 noch 2,8 Millionen, so stieg die Zahl über 4,5 Millionen in 1992 auf 5,6 Millionen in 1995 (ebd.: 16).

Bezüglich dieser Entwicklungen verwandelt sich die strikte Orientierung auf die Normalarbeitszeit zum Privilegierungsinstrument einer kleiner werdenden Anzahl an Beschäftigten. Die ursprüngliche Absicht eines einheitlichen Arbeitszeitstandards hat sich ins Gegenteil verkehrt: Die Fixierung auf die Standardisierung der Arbeitszeit führt zu eher steigender Ungleichheit als dieser entgegen zu wirken.

Dagegen nutzten die Arbeitgeberverbände ihre Forderung nach mehr Flexibilisierung offensiv und verknüpften diese mit der Forderung nach mehr Zeitsouveränität. WIESENTHAL (1985) spricht in diesem Zusammenhang von „Themenraub“ und Instru-

77 SEIFERT (1996: 446) bezeichnet die standardisierte Arbeitszeit in dem Zusammenhang als „goldenen Käfig“, der adäquatere Arbeitszeiten blockiert und somit die Steigerung des Zeitwohlstands.

78 Vgl. zur Empirie auch KURZ-SCHERF (1993: 36f., Fußnote 33).

mentalierung der Debatte durch die Arbeitgeber. So wurden im Arbeitszeitkonflikt der 80er Jahre Erfolge bezüglich der Verkürzung von Arbeitszeit durch Zugeständnisse hinsichtlich der Flexibilisierung erreicht (HINRICHS/WIESENTHAL 1986). Die Gewerkschaften gaben ihre zunächst vehemente Abwehrhaltung und damit defensive Position zwar auf, aber es fehlt trotzdem an einem umfassenden eigenen Konzept und somit einer offensiven Strategie gegenüber den Arbeitgebern (KURZ-SCHERF 1993). Gefordert wird ein „Themenwechsel“ (KURZ-SCHERF 1993: 28) in der gewerkschaftlichen Arbeitszeitpolitik weg von der Normalarbeitszeit und hin zur individuellen Zeitsouveränität.

Individuelle Zeitsouveränität geht von unterschiedlichen individuellen Zeitpräferenzen aus, die sich im Lebensverlauf ändern können. Dies gilt auch für die Zeit-Geld-Präferenzen der Individuen. „Individuelle Zeitsouveränität wird dementsprechend definiert als das individuelle Recht zur möglichst freien Disposition ‚über die quantitative und/oder qualitative Seite von Zeitallokationen während eines jeden Lebens‘ und in den einzelnen Lebensphasen“ (KURZ-SCHERF 1993: 34). In der traditionellen Rangliste der Arbeitszeitpolitik der Gewerkschaften befindet sich das Einkommen an erster Stelle, gefolgt von der Arbeitszeit, dem Lebensmuster und der sozialen Sicherheit. Dies korrespondiert nicht mit der Logik des Prinzips der individuellen Zeitsouveränität. Ausgangspunkt ist hier das jeweils erzielte Einkommen. Jedes Individuum entscheidet frei über die persönliche Arbeitszeit in Abhängigkeit von den individuellen Opportunitätskosten von mehr Freizeit und niedrigerem Einkommen bzw. höherem Einkommen und weniger Freizeit. Dieses Modell entspricht den Grundannahmen der mikroökonomischen Angebotstheorie (DATHE 1998). Die Reaktion auf Veränderungen des Reallohns ist abhängig vom Saldo von Einkommens- und Substitutionseffekt bei derartigen Variationen, das wiederum von der Elastizität des Arbeitsangebots beeinflusst wird. Orientiert man sich strikt am Konzept der Zeitsouveränität, handelt es sich vornehmlich um Lohnpolitik: Hohe Löhne erweitern nämlich den Spielraum für individuelle Arbeitszeitverkürzungen oder – mit anderen Worten – werden bei einer Reduzierung der Arbeitszeit und damit einhergehender Senkung des Einkommens nicht so schnell dazu führen, daß eintretende finanzielle Verluste durch eine Ausweitung des Arbeitsangebots kompensiert werden bzw. starker Widerstand gegen die Verkürzung geleistet wird.

Bezüglich der sozialen Folgen dieses Konzepts stellt sich KURZ-SCHERF (1993: 38) folgende Frage: „Wenn die traditionelle gewerkschaftliche Arbeitszeitpolitik die individuelle Autonomie den kollektiven Belangen geopfert hat, besteht dann nicht nach dem Konzept der individuellen Zeitsouveränität die Gefahr, daß die kollektiven Belange in der zur individuellen Autonomie umgedeuteten Entsolidarisierung der Gesellschaft verloren gehen?“ Sollte das Konzept der Zeitsouveränität als Abschaffung jeglicher Arbeitszeitpolitik betrachtet werden, dann besteht diese Gefahr tatsächlich. Dann nämlich wird das Ziel der Gleichheit, was mit der Normalarbeitszeit angestrebt wurde, abgelöst vom Ziel der individuellen Freiheit, welches genausowenig erreicht werden kann, wie mit dem Konzept der Normalarbeitszeit die Gleichheit erreicht wurde. Man darf nämlich nicht übersehen, daß individuellen Zeitpräferenzen oftmals nicht nur subjektive Wünsche zugrunde liegen, sondern häufig objektive Zwänge. Das Arbeitsangebot wird nach unten begrenzt durch die Sicherung des Lebensunter-

halts und nach oben durch die Zeit, die man für außerberufliche Anforderungen benötigt. Damit wird deutlich, daß die Heterogenität der Zeitpräferenzen hinsichtlich Dauer, Lage und Verteilung der Arbeitszeit überlagert ist von unterschiedlichen Arbeitsentgelten und Einkommensquellen sowie außerberuflichen Belastungen (beispielsweise Familie). Betrachtet man individuelle Zeitpräferenzen, sollte man immer auch deren Entstehungszusammenhänge mit berücksichtigen. Die in diesen Entstehungsbedingungen enthaltene soziale Ungleichheit steigt, wenn man Arbeitszeit lediglich noch auf der Ebene der individuellen Einzelabsprachen regelt, in dem Maße, in dem Artikulations- und Durchsetzungschancen abnehmen, was sie tendenziell in der Hierarchie von oben nach unten tun.

Aus diesem Grund werden besondere Schutzmaßnahmen bzw. externe Regelungen gefordert. Dabei fragt sich allerdings, ob formale Rechte und Ansprüche in einer Situation der Machtasymmetrie überhaupt wirksam sein können (KURZ-SCHERF 1993; vgl. auch VOBRUBA 1985, 1989). Hierzu kommt der strukturelle Nachteil, in dem sich individuelle Zeitpräferenzen betrieblichen Zeitanforderungen gegenüber sehen. Dieser „Sachzwang“ drückt sich in einer generellen Hegemonie betrieblicher Zeitökonomie gegenüber individuellen Präferenzen aus. Ob diese Hegemonie überhaupt aufgelöst werden kann, ist eher anzuzweifeln, aber es ist ja durchaus denkbar, daß die individuellen Wünsche mit betrieblichen Erfordernissen übereinstimmen.

Die Abstraktion von Funktionszusammenhängen des Wirtschafts- und Gesellschafts-systems mit seiner Machtasymmetrie macht die Schwäche des Prinzips der Zeitsouveränität aus, welche aber durch eine Einbindung in das Konzept der optionalen Arbeitszeitpolitik aufgehoben werden kann. Ziel dieses Konzepts sollen möglichst große Dispositionsspielräume der Individuen bezüglich quantitativer und qualitativer Aspekte der Zeitallokation sein. In seinem Verständnis löst sich die Entgegensetzung von Normalarbeitszeit und Zeitsouveränität in Komplementarität auf. Ziel ist nicht, eine Einheitsnorm aufzustellen, sondern Regeln für dezentrale Koordination zu finden. Arbeitszeit soll nicht einfach nur dereguliert werden, vielmehr bedarf es allgemeinverbindlicher Regeln für die Koordination unterschiedlicher Interessen. Die Normalarbeitszeit hat in diesem Sinne die Funktion einer „Schlichtungsinstanz“ (KURZ-SCHERF 1993: 52). Im Konzept der optionalen Arbeitszeitpolitik werden abweichende Arbeitszeitmuster aber nicht nur als gleichwertig zugelassen, sondern auch geschützt. Die Verbindung von Normalarbeitszeit und Zeitsouveränität bedeutet demnach Schutz der Interessen der Schwächeren sowie die Möglichkeit einer Stärkung der innerbetrieblichen Kommunikation. Bis jetzt fehlt den Gewerkschaften allerdings noch ein derartiges *eigenes* Konzept, und der gesamten Arbeits- und Sozialverfassung liegt immer noch das Konzept der Normalarbeitszeit zugrunde. Sinnvoller wäre es, das Prinzip der Zeitsouveränität in das System sozialer Sicherung einzuführen. Damit ist insbesondere die finanzielle Absicherung von Phasen der Nicht-Erwerbstätigkeit oder verkürzter Erwerbstätigkeit gemeint bzw. die Garantie sozialer Sicherung auch bei diskontinuierlicher oder reduzierter Arbeitszeit. Bis jetzt blockieren nicht nur Tarifverträge und die Orientierung der Gewerkschaften auf die Normalarbeitszeit, sondern auch gesetzliche Regelungen die Entwicklung einer breiten Bedürfnis- und Interessenstruktur (ebd.).

KURZ-SCHERF (1993) formuliert dieses Konzept der optionalen Arbeitszeitverkürzung m. E. sehr vage. Aus ihren Ausführungen gehen keine konkreten Forderungen hervor, bei denen Beschäftigungswirksamkeit und Verhandelbarkeit geprüft werden könnten. Sollte mit materieller Absicherung geringfügiger und Nicht-Erwerbstätigkeit eine Art Grundsicherung gemeint sein, wird dieses Konzept mit großer Wahrscheinlichkeit nicht durchsetzbar sein, da ein garantiertes Grundeinkommen nicht konsensfähig ist (VOBRUBA 1989).

Daran wird bereits deutlich, daß der Abbau von Arbeitslosigkeit nicht das einzige Ziel ist, was man mit Arbeitszeitverkürzung erreichen will. Im Gegenteil ist es vielmehr so, daß aus historischem Blickwinkel die Gründe für die Reduzierung der Arbeitszeit größtenteils nichts mit Beschäftigungspolitik zu tun hatten (vgl. DEUTSCHMANN 1983; MÜCKENBERGER 1983; HINRICHS/WIESENTHAL 1986). Sie waren eher „by-products“ anderer Intentionen. Beispielsweise fokussierte der Arbeitszeitkonflikt der 80er Jahre das Beschäftigungsproblem nur als eines neben anderen. Die Betonung anderer Ziele ist auch aus Gründen der Durchsetzbarkeit und Mobilisierungsfähigkeit nötig – zumindest in der heutigen Zeit, in der es beispielsweise nicht mehr darum geht, die 48-Stunden-Woche zu reduzieren, was vorrangig auch das Anliegen der Arbeitenden war.⁷⁹ Die Hervorhebung des Bestrebens nach steigender Zeitsouveränität durch Arbeitszeitverkürzung hat zum Ziel, diese Maßnahmen mit den Interessen der derzeit Beschäftigten zu verknüpfen, deren Zeitpräferenzen sich gewandelt haben, denn nur dann besteht die Chance auf Solidarität objektiv konkurrierender Individuen (Arbeitslose vs. Beschäftigte). Es ist allgemein bekannt, „... daß politische Problemlösungen erst dann zustande kommen, wenn sich an die Wahrnehmung des unmittelbaren Bezugsproblems (hier: das Beschäftigungsproblem) weiterreichende Problemwahrnehmungen (hier: z. B. der Wunsch nach „Zeitsouveränität“) sozusagen ankristallisiert haben“ (HINRICHS/OFFE/WIESENTHAL 1983: 15). Die Strukturen werden dann nicht nur bezüglich des ursprünglichen Problems geändert, sondern befriedigen gleichzeitig oder auch vornehmlich andere Interessen und Werte.

Diese Einführungen in die Thematik der Arbeitszeitpolitik machen deutlich, wie komplex sich das System aus verschiedenen Verhandlungsebenen, unterschiedlichen Interessen und Argumentationsstrukturen in einer generellen Situation der Machtasymmetrie gestaltet. Ein und dieselbe Maßnahme kann aus unterschiedlichen Motiven heraus angestrebt oder abgelehnt werden. Hier soll es nicht darum gehen, alle Interessen und Argumente zu prüfen, vielmehr richtet sich der Fokus noch immer auf die Fragestellung, unter welchen Bedingungen welche Themen in einem „Bündnis für Arbeit“ verhandelbar sind, und im speziellen: Welche arbeitszeitpolitischen Instrumente sind konsensfähig, und wie groß ist deren Beschäftigungswirksamkeit? Darum liegt mein Hauptaugenmerk bezüglich des Ziels der Arbeitszeitverkürzung auch weiterhin auf deren Einfluß auf den Abbau von Arbeitslosigkeit, weshalb im Anschluß zunächst auf die Beschäftigungswirksamkeit der Reduzierung der Arbeitszeit eingegangen wird. Natürlich spielen für die Verhandelbarkeit derartiger Regelungen neben dem Ziel der „Vollbeschäftigung“ auch andere Motive eine Rolle. Diese

⁷⁹ Durch den umgekehrten Zusammenhang von Arbeitsproduktivität und Arbeitszeit dürften gleichzeitig die Interessen der Arbeitgeber befriedigt worden sein.

kommen bei der Betrachtung der Konsens- und Kompromißfähigkeit verschiedener Instrumente zur Sprache.

6.2 Makroökonomische Wirkungen der Arbeitszeitverkürzung

6.2.1 Beschäftigungswirksamkeit

Sieht man Arbeitszeitverkürzung als beschäftigungspolitisches Instrument, interessiert zuvorderst der damit induzierte Beschäftigungseffekt:

Aus der Formel in Fußnote 69 kann man ableiten, daß die Arbeitszeit pro Beschäftigten in dem Maße gekürzt werden muß, wie die Steigerung der Stundenproduktivität das Sozialproduktwachstum übersteigt, will man die Beschäftigung lediglich konstant halten. Ist dagegen eine Steigerung der Beschäftigung angedacht, muß die Arbeitszeit *ceteris paribus* stärker gekürzt werden. Wenn man von einer Gleichentwicklung des Stundenlohns mit der Stundenproduktivität ausgeht, gibt der Produktivitätsfortschritt den Spielraum an, innerhalb dessen eine Arbeitszeitverkürzung ohne Senkung des Reallohns möglich wäre. Arbeitszeitverkürzungen mit Einkommenseinbußen dürften kaum konsensfähig sein; das „Solidaritätsoffer“ (RIESE 1983: 69) wäre schwerlich durchsetzbar. Aus oben angeführter Gleichung ist weiterhin der Umfang des Beschäftigungseffekts bei Konstanz aller anderen Größen ablesbar. Man kann durch Umrechnung der Senkung des angebotenen Arbeitsvolumens in äquivalente Vollzeit-arbeitsplätze den rechnerischen Mehrbedarf an Arbeitskräften leicht ermitteln. Das derartige mathematische Überlegungen allerdings „Milchmädchenrechnungen“ sind, ist allgemein bekannt. Arbeitszeitverkürzungen haben immer noch Neben- und Sekundärwirkungen, die bei derartigen Rechnungen mit berücksichtigt werden müssen (ebd.).⁸⁰

Der wichtigste Aspekt ist dabei die steigende Stundenproduktivität durch Arbeitszeitverkürzung, die bei konstantem Arbeitsvolumen zu einer Steigerung des Produktionsergebnisses führt. So kommt es bei der Berechnung zusätzlicher Arbeitskräfte nicht auf das konstante Arbeitsvolumen an, sondern vielmehr auf den konstanten Arbeitsertrag (KUNZ 1983: 62f.). Unternehmer werden die Beschäftigtenzahl nur unterproportional erhöhen müssen, um den gleichen Arbeitsertrag wie vorher erzielen zu können.⁸¹ Die Annahme, daß Arbeitsstunden und Zahl der Beschäftigten funktional voneinander abhängig sind, kann nicht aufrecht erhalten werden. Die individuelle Arbeitsleistung ist vielmehr abhängig von der Länge der Arbeitszeit sowie nach oben begrenzt: Je länger die Arbeitszeit, desto geringer die Leistung. Die Umkehrung dieses Satzes gilt zwar nicht in jedem Fall, führt aber zu der Schlußfolgerung, daß die Zahl der zusätzlichen Arbeitskräfte nicht proportional mit der Verkürzung der Arbeitszeit zunimmt. „Durch die Arbeitszeitverkürzung werden Produktivitätsgewinne induziert“ (KUNZ 1983: 64). Letztlich kommt es auf die Art und Kombination der

80 Für eine ausführliche Diskussion zu diesen Nebenwirkungen, die den Beschäftigungseffekt beeinflussen, s. VETTERLEIN (1999: 81ff.).

81 Grafisch anschaulich dargestellt bei KUNZ (1983: 63).

Maßnahmen an, dem Ausmaß der Arbeitszeitverkürzung sowie der konjunkturellen Lage.

Eine weitere Nebenwirkung von Arbeitszeitverkürzungen – neben den induzierten Produktivitätsgewinnen – sind Kosten- und Nachfrageaspekte, die wiederum indirekt die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beeinflussen und damit Anreize bzw. Möglichkeiten bieten, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Auf der einen Seite geht es also um die Gefahr für Konkurrenzfähigkeit und Investitionsbereitschaft der Betriebe. Auf der anderen Seite kann eine Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich zur Schwächung der Kaufkraft führen, was letztlich die Gewinnerwartungen der Unternehmen berührt und deren Investitionstätigkeit beeinflusst. Beide Aspekte haben demnach Einfluß auf die Höhe des Beschäftigungseffekts. Mit anderen Worten besteht das Problem in diesem Zusammenhang darin, möglichst gleichzeitig eine kosten- und kaufkraftneutrale Lösung zu finden, damit dieser Effekt relativ hoch ausfällt. Diesbezüglich ist die Frage des Lohnausgleichs von besonderer Bedeutung (RIESE 1983).

Des Weiteren ist die Inanspruchnahme der Maßnahmen von Relevanz. Dabei spielt eine Rolle, ob die Arbeitszeitverkürzungsmaßnahmen obligatorisch oder freiwillig sind. Beschäftigungseffekte ergeben sich natürlich nur dann, wenn derartige Maßnahmen in Anspruch genommen werden. Deshalb wären obligatorische Regeln auf jeden Fall wirksamer, kollidieren aber mit der Bestrebung, keine Maßnahmen zu oktroyieren. Selbst bei gesetzlicher oder tariflicher Festlegung der Arbeitszeit ist es meist möglich, deren Wirksamkeit zu konterkarieren, z. B. durch eine Ausweitung der Überstundenarbeit. Es stellt sich also die Frage, ob tatsächlich mehr Arbeitnehmer eingestellt werden oder die bereits Beschäftigten mehr arbeiten müssen.

Rein theoretisch kann man demzufolge sowohl Argumente für als auch gegen die Beschäftigungswirksamkeit von Arbeitszeitverkürzungen vorbringen. Letztlich kann man nur empirisch feststellen, welche Effekte tatsächlich stattfinden. Dabei ist allerdings noch zu erwähnen, daß ein positiver Beschäftigungseffekt nicht gleich einem Rückgang der amtlichen Arbeitslosenzahlen entspricht. Beschäftigungseffekte drücken sich nicht nur in Neueinstellungen aus, sondern Sicherung von Arbeitsplätzen, Verlängerung der Arbeitszeit von vorher unfreiwillig Teilzeitbeschäftigten u.ä. sind ebenfalls Formen von beschäftigungspolitischen Wirkungen. Die Probleme, die empirischen Effekte exakt zu ermitteln, mehrten sich dadurch erheblich (BOSCH/LEHNDORFF 1998).

6.2.2 Empirie bisheriger Arbeitszeitverkürzungen

Grundsätzlich kann man auf der Basis verschiedener Methoden⁸² positive Beschäftigungseffekte der Arbeitszeitverkürzung annehmen, wobei diese nicht genau zu quantifizieren sind. Derartige Schätzungen sind immer spekulativ, weil die bisher verwendeten Methoden nicht ausreichen, die Zusammenhänge von Arbeitszeitverkürzung

82 Man unterscheidet vier methodische Ansätze: (1) Betriebsbefragungen und Fallstudien, (2) Komponentenrechnungen, (3) ökonometrische Schätzverfahren, also makroökonomische Simulationen und (4) Regressionsanalysen (vgl. BOSCH/LEHNDORFF 1998; SEIFERT 1997).

und Wachstum sowie Produktivität und Beschäftigung zu trennen und einzeln zu quantifizieren. Generell geht man von einer Beschäftigungswirkung der Hälfte bis zwei Drittel des rechnerischen Werts der Arbeitszeitverkürzung aus (SEIFERT 1997: 58; 1998; KURZ-SCHERF 1993). Die Beschäftigungswirksamkeit ist neben der Form der Arbeitszeitverkürzung zudem abhängig von der Art der Beschäftigtengruppe: So wurde ermittelt, daß eine Arbeitszeitverkürzung bei Arbeitern wirksamer ist als bei Angestellten (SEIFERT 1997).

Die seit 1984 durchgeführte Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit von 40 Stunden auf 37,5 hatte einen Beschäftigungseffekt von rund 800.000 erhaltenen bzw. geschaffenen Arbeitsplätzen (SEIFERT 1997, 1998). Ohne diese Verkürzung läge die Arbeitslosigkeit heute um 3% höher (in Westdeutschland). Hierbei wurden die Wirkungen der Maßnahmen Vorruhestandsregelung, Altersübergangsgeld bzw. Altersteilzeit noch nicht berücksichtigt, die den Arbeitsmarkt um ca. 900.000 Arbeitsplätze entlastet haben. Des weiteren wurden Sabbaticals oder Erziehungsurlaub nicht mit berechnet. Die positiven Beschäftigungseffekte, ausgehend von einer Steigerung der Teilzeitarbeit, belaufen sich auf rund 250.000 Arbeitsplätze seit Mitte der 90er Jahre (ebd.).

Seit Mitte der 80er Jahre ist sowohl die tarifliche als auch die effektive Arbeitszeit deutlich zurückgegangen. Im Durchschnitt arbeiteten Erwerbspersonen 1997 159 Stunden weniger als 1984 (s. Abb. 6). Dazu trugen vier Komponenten der Arbeitszeit bei: Erstens sank die tarifliche Wochenarbeitszeit von 40 Stunden auf 37,5. Außerdem stieg der Anteil der Teilzeitarbeit drastisch auf 19,3% (s. Abb. 6). Der dritte Grund lag in der Erhöhung des Jahresurlaubs von durchschnittlich 29,5 Tagen im Jahr 1984 auf 31,1 Tage 1997. Schließlich ging die Überstundenarbeit auf 63,5 Stunden 1997 leicht zurück (SEIFERT 1998).

Abb. 6: Entwicklung der jährlichen Arbeitszeit (Westdeutschland) von 1984 bis 1997

	1984	1997	Veränderungen	
	in Std.	in Std.	in Std.	in %
Tatsächliche Arbeitszeit	1661,6	1502,6	-159	-9,6
Tarifliche Arbeitszeit	1760,6	1641,3	-119	-6,8
Mehrarbeit	65,5	63,5	-2	-3,1
Teilzeiteffekt	79,3	104,9	26	32,3
Teilzeitquote	13,0	19,3		

Quelle: SEIFERT (1998: 580)

Den größten Anteil an dieser Entwicklung mit mehr als zwei Dritteln (ca. 70%) hat die tarifliche Arbeitszeitpolitik, die sich in der kollektiven Verkürzung der Wochenarbeitszeit und der Verlängerung des Jahresurlaubs niederschlägt. Auch die Senkung der Überstunden geht auf das Konto von tarifvertraglichen Vereinbarungen. Die

Wirkung individueller Regelungen dagegen – z. B. die Ausweitung der Teilzeitarbeit – macht nur 25% des Arbeitszeitrückgangs aus, wobei man deren rasche Entwicklung nicht vergessen darf, die sich zukünftig wahrscheinlich tendenziell fortsetzen wird (SEIFERT 1997, 1998). Der Ausbau von Teilzeitarbeit wird zunehmend zu einer wichtigeren Form der Umverteilung von Arbeit. Ihr Anteil an der Abnahme der Jahresarbeitszeit um -10,9% (von 1983 bis 1993) beträgt -3,9% (BOSCH 1998: 347; LEHNDORFF 1998: 570).⁸³ Der rechnerische Anteil der tariflichen Verkürzung der Arbeitszeit bei den (Vollzeit-)Arbeitsplätzen an der Abnahme der Arbeitszeit sinkt, der der Steigerung von Teilzeitarbeit nimmt zu, wobei diese Entwicklung im europäischen Vergleich am stärksten in den Niederlanden ist (ebd.). „Anders gesagt: Individuell reduzierte Arbeitszeit wird für die Umverteilung des sinkenden Arbeitsvolumens immer wichtiger. Kollektive Arbeitszeitverkürzungen allein haben schon bisher nicht ausgereicht, um die rationalisierungsbedingten Freisetzungen zu kompensieren“ (VOBRUBA 1990: 56). Einer Zunahme von Teilzeitbeschäftigung werden beachtliche Beschäftigungseffekte zugesprochen. Man geht davon aus, daß in Deutschland 2,7 Millionen Arbeitsplätze entstehen könnten, wenn man die Teilzeitquote der Niederlande erreichen würde (LAUMANN 1999). Des weiteren werden diese Ansichten durch Studien unterstützt, die einen negativen Zusammenhang zwischen der Teilzeit- und der Arbeitslosenquote belegen. Die tatsächlichen Beschäftigungseffekte sind nicht zu quantifizieren und eher umstritten (s. o.). Einig ist man sich allerdings darin, daß arbeitszeitpolitische Maßnahmen (individuell und kollektiv) nicht im Jahr ihrer Implementierung ihre vollen Beschäftigungseffekte entfalten und ebenfalls nicht gänzlich in neue Beschäftigungsverhältnisse umgesetzt werden. Im Gegensatz zu der auf individueller Wahl basierenden Arbeitszeitverkürzung wäre die Strategie der tariflich vereinbarten obligatorischen Reduktion mit großer Wahrscheinlichkeit von größerer Wirksamkeit, da sie für alle Arbeitnehmer gleichermaßen gelten würde. Die Durchsetzung kollektiver Arbeitszeitverkürzung stößt jedoch auf große Umsetzungshindernisse bzw. Widerstand. Zwar ist Teilzeitarbeit leichter verhandelbar, solange man sie einzelvertraglich oder auf betrieblicher Ebene regelt, allerdings fehlt es aus institutionellen Gründen an einer entsprechenden Nachfrage nach derartigen Arbeitsplätzen. Grundsätzlich ist eine Kombination aus beiden Varianten die beste Alternative, um Beschäftigungseffekte zu erzielen.

Beide Prozesse der Arbeitsumverteilung führen in der Beschäftigtenstatistik zum gleichen Resultat. Ihre sozialen Konsequenzen dagegen sind höchst unterschiedlich: Generelle Arbeitszeitverkürzung führt zu einer Veränderung der Normalarbeitszeit; individuelle Arbeitszeitverkürzung dagegen zu einer Abweichung vom Normalarbeitszeitstandard, womit insbesondere aufgrund der unzureichenden sozialen Sicherung individuelle Risiken verbunden sind. Kollektive Nachteile ergeben sich aus der steigenden Differenzierung der Arbeitszeiten und den damit einhergehenden unterschiedlichen Verteilungsinteressen, die wiederum kollektive Interessendurchsetzung negativ beeinflussen. Letzterer Aspekt verweist darauf, daß mit einer Zunahme der Teilzeit die Chancen kollektiver Arbeitszeitverkürzung abnehmen (VOBRUBA 1990).

83 Zum Vergleich: Der Anteil der Veränderung der Arbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten liegt bei -6,1% (ebd.).

Neben der unterschiedlichen Wirksamkeit der verschiedenen Arbeitszeitmaßnahmen und den unterschiedlichen Argumentationsketten bezüglich des Beschäftigungseffekts, die je nach Position vorgebracht werden, muß die Aushandlung verschiedener Formen der Arbeitszeitverkürzung neben den ökonomischen insbesondere an den sozialen Folgen bzw. Motiven ansetzen.

6.3 Kompromißfähigkeit individueller und kollektiver Arbeitszeitverkürzung

6.3.1 Kollektive Arbeitszeitverkürzung

Mitte bis Ende der 60er Jahre wurde die 40-Stunden-Woche zur Norm in den meisten europäischen Ländern. Die Arbeitszeitverkürzungen dieser Zeit erfolgten vor allem mit dem Ziel der Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeitnehmer. Seit Mitte der 70er Jahre strebten die meisten Gewerkschaften aus beschäftigungspolitischen Gründen eine weitere Verkürzung der Arbeitszeit an und hatten Erfolg. In Deutschland begann nach 1985 die Absenkung der Arbeitszeit unter diese „eherne“ Grenze. In der deutschen Metallindustrie – die eine Vorreiterrolle für die anderen Branchen einnimmt – wurde die Normalarbeitszeit stufenweise bis auf 35 Stunden 1995 reduziert. Diese arbeitszeitpolitischen „Erfolge“ der 80er Jahre waren allerdings die letzten Resultate in dieser Hinsicht. Seitdem stagniert die Entwicklung der tariflichen Wochenarbeitszeit. Dabei ist die 35-Stunden-Woche gerade einmal für 25% aller Beschäftigten in Normalarbeitszeitverhältnissen vereinbart worden; 60% der Arbeitnehmer arbeiten noch über 37 Stunden in der Woche (KURZ-SCHERF 1993: 16). Der Vorstoß des IG Metall-Vorsitzenden Zwickel in Richtung 32-Stunden-Woche ist zunächst verschoben worden, da nicht nur die Arbeitgeberverbände ihren Protest anmeldeten, sondern sich auch in den eigenen Reihen Widerstand regte. Das Tempo tarifvertraglicher Arbeitszeitverkürzung ist seit den 70er Jahren somit mehr und mehr zurückgegangen (SEIFERT 1998; BOSCH 1998; LEHNDORFF 1998).

Obwohl die positiven Beschäftigungseffekte von kollektiven Arbeitszeitverkürzungen offensichtlich sind, ist zu bezweifeln, ob die notwendige doppelte Akzeptanz seitens der Arbeitgeber und Arbeitnehmer für eine weitere Arbeitsumverteilung ohne Probleme erreicht werden kann. Auf einer ersten Ebene wird der Konflikt der Arbeitszeitverkürzung zwischen Kapital und Arbeit ausgetragen. Wie bereits erwähnt, sind Arbeitgeber eher an einer Flexibilisierung von Arbeitszeit interessiert und haben generell Vorbehalte gegen tarifliche Regelungen der Verkürzung. Einerseits geht das für sie mit schwer kalkulierbaren Kosten-Nutzen-Effekten einher, andererseits sehen sie sich in ihrer unternehmerischen Entscheidungsfreiheit eingeschränkt: Arbeitszeitverkürzung als bloße Umverteilungsmechanik, die nicht flexibel auf unterschiedliche betriebliche Anforderungen eingehen kann. Letzter Grund sind sicherlich die Bedenken, daß Arbeitszeitverkürzungen mittel- oder langfristig durch die verbesserte Position der Arbeitnehmer zu Lohnsteigerungen führen könnten. Aufgrund ihrer vorteilhafteren Machtposition werden sich die Arbeitgeber wahrscheinlich durchsetzen können.

Auf einer tieferen Ebene verringern bereits Interessengegensätze innerhalb der Arbeitnehmerschaft die Chancen für weitere Arbeitszeitverkürzungen. Die Argumente, die bei der Forderung nach mehr Arbeitszeitverkürzung ins Feld geführt werden, bewegen sich immer zwischen sozialen und ökonomischen Motiven. Sollen Arbeitszeitverkürzungen nicht nur ökonomisch plausibel, sondern auch politisch durchsetzbar sein, müssen sie sich der Zufriedenstellung beider Motive vergewissern. Die gesamte Debatte über die Wirksamkeit von Arbeitszeitverkürzung und die Art und Weise der Durchführung kann man ökonomisch diskutieren, deren Durchsetzung muß allerdings an den Interessen der Beteiligten anknüpfen. „Prinzipiell gilt das immer. Es gilt noch verstärkt in der gegenwärtigen Krisenkonstellation“ (VOBRUBA 1989: 82). Ein Verweis auf mehr Zeitsouveränität und der Appell an die Solidarität mit den Arbeitslosen sowie der Organisation erscheint nützlich. Letztlich müssen die Arbeitszeitverkürzungsforderungen aber direkt mit dem Anliegen der Arbeitenden selbst begründet werden (ebd.). Dazu sollte man sich deren Interessen anhand empirischer Daten genauer anschauen.

6.3.1.1 Arbeitszeit- und Geldpräferenzen der Arbeitnehmer

Es gibt verschiedene theoretische Erklärungsansätze zum Verhältnis von Zeit- und Geldpräferenzen der Arbeitnehmer (vgl. DATHE 1998). HINRICHS (1988) beispielsweise geht von einer sinkenden Bedeutung der Ressource Zeit aus, da diese durch kollektive Arbeitszeitverkürzungen immer mehr zur Verfügung steht, ihr Wert bzw. Grenznutzen also dementsprechend sinkt (ebd.). Bereits erfolgte Arbeitszeitverkürzungen verengen dadurch den Spielraum für weitere Reduzierungen. Geld hingegen wird immer knapper und damit immer wertvoller. WIESENTHAL (1987) unterscheidet zwischen Werten und Einstellungen, wobei Werte die grundlegenden Präferenzen von Individuen zum Ausdruck bringen, Einstellungen dagegen in bestimmten Situationen für die jeweilige Handlung verantwortlich sind. Er schließt in der Konsequenz auf bedingte Präferenzen für mehr Freizeit vor dem Hintergrund einer generellen Geldpräferenz. Andere Autoren (z. B. SCHULZE BUSCHOFF 1997, 2000) gehen entsprechend der „Differenzierungsthese“ davon aus, daß die Zeit-/Geldpräferenzen zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen variieren.

Betrachtet man empirisches Datenmaterial hinsichtlich der Arbeitszeitwünsche, ist generell eine Präferenz für Arbeitszeitverkürzung zu beobachten. SCHULZE BUSCHOFF (2000) kommt bei einer Auswertung des Sozioökonomischen Panels zu folgenden Ergebnissen: Die Diskrepanz zwischen tatsächlicher und präferierter Arbeitszeit beträgt in Westdeutschland durchschnittlich vier Stunden (39 vs. 35) und in Ostdeutschland 5,5 (43,5 vs. 38). Derartige Zahlen zeigen zunächst einen beachtlichen Umverteilungseffekt im Falle einer Realisierung der Arbeitszeitverkürzung, wobei man beachten sollte, daß neben den Wünschen zur Verkürzung von Arbeitszeit auch deren Verlängerung präferiert werden kann. Bei der Betrachtung der individuellen Differenzen von tatsächlicher und gewünschter Arbeitszeit, mit der man Verkürzungs- wie auch Verlängerungswünsche feststellen kann, ergibt sich ein Anteil von 45% der Erwerbstätigen in Westdeutschland und 54% in Ostdeutschland, die eine Reduktion der Wochenarbeitszeit um drei Stunden wünschen – auch vor dem Hintergrund entsprechender Einkommenseinbußen. Eine Arbeitszeitverlängerung von

drei Stunden streben lediglich 10% (West) und 12% (Ost) der Arbeitnehmer an; 44% (West) und 34% (Ost) der Erwerbstätigen sind mit ihrer Arbeitszeit zufrieden. Die größten Arbeitszeitverkürzungspotentiale (um drei Stunden) sind bei Vollzeitbeschäftigten in Ostdeutschland zu verzeichnen (59%), was nicht verwunderlich ist, da die durchschnittliche Arbeitszeit in Ostdeutschland höher ist als in Westdeutschland und derartige Zahlen lediglich den Wunsch nach Angleichung an Westniveau zum Ausdruck bringen. Dagegen zeigt sich bei der Gruppe der geringfügig Beschäftigten ein erhebliches Ausmaß an Arbeitszeitverlängerungswünschen (47% in Westdeutschland, 59% in Ostdeutschland um mindestens drei Stunden). Teilzeitbeschäftigte sind – relativ zu den anderen Gruppen – sehr zufrieden mit ihrer derzeitigen Arbeitszeit, doch auch hier wünschen sich 24% (West) und 49% (Ost) eine Verlängerung der Wochenarbeitszeit.

Die vom ISO seit 1987 durchgeführte Arbeitszeitberichterstattung kommt für das Jahr 1995 neben dem Resultat, daß das Ausmaß der Arbeitszeitflexibilisierung in Form von Gleitzeit, Teilzeit, Überstunden, Wochenendarbeit etc. beträchtlich ist, bezüglich der Arbeitszeitwünsche zu folgenden Ergebnissen (SCHILLING/BAUER/GROß 1996): In Westdeutschland liegt die durchschnittliche vertragliche Wochenarbeitszeit (35,1 Stunden) drei Stunden unter der im Durchschnitt tatsächlich geleisteten. Die gewünschte Arbeitszeit beträgt durchschnittlich 34,1 Stunden. Der Wunsch nach Verkürzung bezieht sich also insbesondere auf einen Abbau von Überstunden. In Ostdeutschland ergibt sich annähernd dasselbe Bild, obwohl hier die Werte jeweils höher liegen: Die tatsächliche Arbeitszeit liegt im Durchschnitt bei 41,3 Stunden, die tarifliche beträgt durchschnittlich 38,5 und die gewünschte Arbeitszeit bewegt sich bei durchschnittlich 37,2 Stunden.⁸⁴

DATHE (1998) wertete das „EC *ad hoc* labour market survey“ aus und fand in allen untersuchten europäischen Ländern eine deutliche Diskrepanz zwischen faktischer und präferierter Arbeitszeit, die für eine Arbeitsumverteilung mittels Arbeitszeitverkürzung spricht. Interessant dabei ist, daß auch in Ländern mit einer sehr geringen durchschnittlichen Arbeitszeit der Wunsch nach weiterer Verkürzung besteht. „Wo kürzer gearbeitet wird, sind Arbeitszeitverkürzungen auch erheblich populärer als dort, wo länger gearbeitet wird“ (BOSCH 1998: 349).⁸⁵ Das beste Beispiel sind die Niederlande mit einer vereinbarten Wochenarbeitszeit von 32 Stunden und einer präferierten von durchschnittlich 29 Stunden (DATHE 1998: 11). Dies scheint zu implizieren, daß Arbeitszeitpolitik ihre eigenen Erfolgsbedingungen selbst erst schafft. VOBRUBA (1989: 89) bezeichnet dieses Phänomen als „Bugwelleneffekt“. In Deutschland kann man allerdings gleichzeitig eine starke Geldpräferenz ausmachen: 1994 sprachen sich auf die Frage nach ihrer Entscheidung zwischen Lohnsteigerung bei gleicher Arbeitszeit oder Verkürzung der Arbeitszeit bei konstantem Lohn 54% der Befragten für eine Lohnsteigerung und nur 32% für eine Arbeitszeitreduzierung aus.

84 Zur genauen Verteilung nach bestimmten Merkmalen wie Geschlecht, Familienstand etc. vgl. ebd.: 438 bzw. BAUER/GROß/SCHILLING (1996).

85 Gründe dafür sind neben der höheren Glaubwürdigkeit der Arbeitszeitpolitik in solchen Ländern die relativ hohen Realeinkommen der „unteren“ Schichten sowie größere Einkommensgleichheit (ebd.).

Gegenüber 1989 hat der Anteil derjenigen, die die Lohnsteigerung präferieren, stark zugenommen (42%).⁸⁶ Diese Widersprüchlichkeit im Verhältnis von Geld und Zeit macht darauf aufmerksam, daß man lediglich aus den Arbeitszeitwünschen keine Schlüsse auf ein eventuell vorhandenes Umverteilungspotential ziehen kann. Nachdem DATHE (1998) die Reaktionen auf vergangene Arbeitszeitverkürzung in Form eines erhöhten Arbeitsangebots untersucht hat, kommt er zu dem Schluß, daß die Annahme einer generellen Geldpräferenz nicht bestätigt werden kann, sondern vielmehr konkrete, geschlechtsspezifische, sozioökonomische und demographisch differenzierte Handlungszwänge vorherrschen, die allerdings politisch gestaltbar wären, indem man Rahmenbedingungen verändert.

Fazit dieser sporadischen Übersicht verschiedener Untersuchungen ist, daß man allein aufgrund angegebener Arbeitszeitwünsche nicht auf tatsächliche Handlungsbereitschaft schließen kann. Es ist durchaus denkbar, daß damit lediglich Meinungen über Arbeitszeitpolitik geäußert wurden, die aufgrund bestimmter Restriktionen nicht in Handlungen umgesetzt werden. Diese Überlegung verweist darauf, wie problematisch es sein kann, in Arbeitszeitkonflikten an arbeitszeitpolitische Interessen zu appellieren. Ferner ist ersichtlich, daß sich Forderungen nach Reduktion der Arbeitszeit und das damit angenommene Umverteilungspotential relativieren, wenn man die Wünsche nach Verlängerung mit berücksichtigt. Weiterhin kommen alle empirischen Analysen zu dem Ergebnis, daß die Differenz von früher homogenen Arbeitszeiten immer weiter steigt und daß darüber hinaus die Arbeitszeitpräferenzen zwischen den Individuen immer unterschiedlicher werden, sich aber auch intraindividuell entsprechend dem individuellen Lebenszyklus verändern. Arbeitszeitpolitik hat also die Aufgabe, diese Vielfalt zu organisieren sowie individuelle Wahlmöglichkeiten zu schaffen.

6.3.1.2 Innergewerkschaftliche Probleme der Durchsetzungsfähigkeit

Aus diesen Resultaten lassen sich die zunehmenden Schwierigkeiten, mit denen die Gewerkschaft bezüglich kollektiver Arbeitszeitverkürzung zu kämpfen hat, ableiten. Zur Durchsetzung beschäftigungswirksamer Arbeitszeitverkürzung ist sie auf die Unterstützung ihrer Mitglieder angewiesen. Entweder entsprechen die kollektiv verfolgten Ziele den individuellen Interessen, oder diese müssen in kollektive Handlungsrationalität transformiert werden. Geht man davon aus, daß Arbeitszeitverkürzung zwar präferiert, der Geldpräferenz jedoch große Bedeutung beigemessen wird, dann wird eine Interessenaggregation und die Mobilisierung individueller Motive für Arbeitszeitreduzierung nur bei vorheriger Realeinkommensverbesserung möglich sein. Da seit Jahren eine Umverteilung zu Lasten der Arbeitnehmereinkommen stattfindet – mit der Konsequenz stagnierender Reallöhne –, ist den Arbeitnehmern eine weitere Lohnzurückhaltung kaum noch zumutbar (KURZ-SCHERF 1993). Arbeitszeitverkürzung mit (vollem) Lohnausgleich versteht sich zwar als Mobilisierungsstrategie, welche die Konkurrenz zwischen Einkommens- und Zeitpräferenz bzw. zwischen den Gruppen der Beschäftigten und der Arbeitslosen mildern soll, aber führt gleichzeitig zu Durchsetzungsproblemen auf der Ebene des Konflikts mit den Arbeit-

86 Nur früheres Bundesgebiet.

gebern, da diese in Folge mit erhöhten Kosten rechnen müssen. Aber auch die Beschäftigten in sogenannten Grenzbetrieben (VOBRUBA 1990: 52), die bei steigenden Kosten aus dem Markt ausscheiden müssen, werden gegen derartige Arbeitszeitverkürzung sein. Außerdem sinkt der Beschäftigungseffekt bei einer Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich.

Als Substitut individueller Interessen an Lohnerhöhung oder anderer Vorteile ist eine Orientierung auf kollektive Rationalität der Arbeitszeitverkürzung denkbar. Dies bedeutet, daß die Arbeitnehmer dem Ziel eines höheren Beschäftigungsstands einen normativen Wert zuschreiben bzw. ein altruistisches Interesse mit den Arbeitslosen an den Tag legen (Solidarität). Daß die dafür notwendigen Voraussetzungen gegeben sind, ist allerdings eher unwahrscheinlich (geworden). Durch Fragmentierung von objektiven Bedingungen und dementsprechenden subjektiven Deutungen ist kollektive Identität innerhalb der Arbeitnehmerschaft nicht gegeben. Diese Differenzierungen sind durch eine Strategie der „Vereinheitlichung“ nicht mehr zu überbrücken (HINRICHS/WIESENTHAL 1986).

Arbeitszeitverkürzung in einer Zeit der Massenarbeitslosigkeit führt in eine paradoxe Situation: Das Durchsetzen von Arbeitszeitverkürzungen dann, wenn sie beschäftigungspolitisch besonders vonnöten wären, ist äußerst schwierig (VOBRUBA 1990). Betrachtet man die Arbeitszeitentwicklung und deren Geschichte, so läßt sich kein Beispiel finden, daß Arbeitszeitverkürzungen während einer Krise erfolgreich aufgrund der Stärke der Gewerkschaften durchgesetzt wurden. Lediglich in Zeiten der Vollbeschäftigung, hoher Realeinkommensverbesserungen und einer ausgeprägten Freizeitpräferenz seitens der Arbeitnehmer bzw. Indifferenz zwischen Geld und Zeit konnten Gewerkschaften eine Reduktion verhandeln. Beschäftigungseffekte entstanden sozusagen immer nur als unintendierte „by-products“.

Es stellt sich letztlich noch die Frage, warum den Mitgliedern der Gewerkschaft der langfristige Erfolg einer Arbeitszeitverkürzung in Form einer verbesserten Arbeitsmarktlage, aufgrund derer die Organisation bessere Durchsetzungschancen für individualisierbare Vorteile erlangt, nicht ausreicht. HINRICHS/WIESENTHAL (1986: 286) sprechen hierbei von einer Investition in ein intermediäres Kollektivgut. Für diese indirekten Strategien (nach dem Muster: einen Schritt zurück und zwei Schritte nach vorn) kann man die Unterstützung der Arbeitnehmer nicht erlangen, da die Kosten- und Nutzenverteilung in dreierlei Hinsicht äußerst ungleich ist (ebd.):⁸⁷

1. Zunächst entsteht eine *soziale Differenzierung*, da die Kosten von den Arbeitnehmern getragen werden müssen, die Vorteile dagegen zunächst allein den Arbeitslosen zugute kommen würden. Wer verzichtet schon auf eigene Einkommensvorteile zugunsten von Beschäftigungsmöglichkeiten für andere? Die potentielle Arbeitsintensivierung durch Arbeitszeitverkürzung trägt weiterhin zum Widerstand der Beschäftigten bei.

87 Indirekte Strategien sind nur möglich, wenn für die Beteiligten unmittelbare Gewinne dabei entstehen (WIESENTHAL 1987).

2. Ein Aspekt, der dieses Problem noch verstärkt, ist die *zeitliche Differenz* von aktuell sicheren Kosten und zukünftigen unsicheren Vorteilen. Zunächst einmal kann man nicht sicher sein, daß man *selbst* noch in den Genuß gewisser Vorteile kommt; der Zusammenhang von Arbeitszeitverkürzung und Beschäftigungseffekt ist nicht deterministisch.⁸⁸ Es kann durchaus sein, daß durch Anpassungsstrategien der Unternehmen (beispielsweise auch durch Arbeitsintensivierung, s. o.) die Arbeitsmarktlage nicht wesentlich verbessert wird und sich die Verhandlungssituation für die Arbeitnehmerseite nicht grundlegend verändert.
3. Der dritte Punkt bezieht sich auf *sachliche Differenzen* in der Nutzenverteilung, die vor allem auftreten, wenn die Forderung nach Arbeitszeitreduzierung mit anderen nicht zeitlichen Motiven verknüpft wird. Hierbei kommt es zu Durchsetzungsschwierigkeiten, wenn die zur Diskussion stehende Form der Arbeitszeitverkürzung nicht mit den Interessen der Arbeitnehmer übereinstimmt. Bei der heute vorherrschenden Heterogenität der Arbeits- und Lebensbedingungen haben Gewerkschaften nicht nur mit der oben erläuterten Geldpräferenz zu kämpfen, sondern zugleich mit differenzierten Zeitpräferenzen. Innergewerkschaftlicher Konsens ist nur gegeben, wenn die Wahrscheinlichkeit von unmittelbaren Gewinnen für Arbeitnehmer groß ist. Die Fähigkeit „investiver“ Strategien kann bei den Gewerkschaften nicht vorausgesetzt werden.⁸⁹

Sollten also weder der Appell an die Solidarität bzw. kollektive Identität noch das Anknüpfen an individuelle Freizeitpräferenzen mögliche Strategien für die Gewerkschaften sein, dann müssen andere individualisierbare Motive gefunden werden.⁹⁰ Eine denkbare Situation diesbezüglich wäre eine annähernd gleiche Verteilung der Wahrscheinlichkeit des Arbeitsplatzverlustes (beispielsweise in einem Betrieb/einer Branche). Unter diesem Umstand werden die Betroffenen bereit sein, gleichverteilte Kosten bei gleichverteilten Erträgen in Kauf zu nehmen (wie das Beispiel Volkswagen zeigt). Mit OLSON (1992) kann man das als „exklusives“ Kollektivgut bezeichnen, dessen günstige Realisierungschancen auf die Exklusivität kleiner Gruppen – also auf einen Partikularismus – zurückzuführen sind. Diese Form der beschäftigungsorientierten Arbeitszeitverkürzung trägt lediglich zur Beschäftigungssicherung bei, schließt aber die Interessen von Arbeitslosen aus (HINRICHS/WIESENTHAL 1986). Sollte es aber tatsächlich so sein, daß Vereinbarungen auf der Makroebene nicht mehr möglich sind, weil die Mobilisierungsfähigkeit und damit die Durchsetzungskraft fehlt, und demzufolge eine Verschiebung auf niedrigere Verhandlungsebenen wie Betriebsvereinbarung oder sogar Einzelvertrag stattfindet, kommen die Gewerkschaften in eine

88 Selbst die Verbandseliten der Gewerkschaften sind neuerdings skeptisch in bezug auf die Wirksamkeit allgemeiner Arbeitszeitverkürzungen. Dagegen wurde der Arbeitszeitkonflikt in den 80er Jahren noch „von oben“ initiiert (vgl. KURZ-SCHERF 1993).

89 Anzumerken bleibt, daß die Interessen der Arbeitnehmer nicht nur zwischen Zeit und Geld gelagert sind. Es ist auch denkbar, daß sich Widerstände gegen Arbeitszeitverkürzung aus ihr selbst ergeben, weil Arbeit nicht nur zum Gelderwerb dient, sondern auch intrinsischen Nutzen stiftet in Form von Selbstverwirklichung, Status, Anerkennung, sozialen Kontakten etc. (VOBRUBA 1990; HINRICHS/OFFE/WIESENTHAL 1983).

90 Als Strategien auf der Gewerkschaftsseite schlagen HINRICHS/WIESENTHAL (1986: 294) entweder Zielwechsel oder Selbsttransformation vor.

für sie ungünstige Lage. Die Kontrollmacht der Interessenvertretung der Arbeitnehmer ist nämlich nur gegeben, wenn Arbeitnehmerrechte per Tarifvertrag oder Gesetz festgelegt sind. Dies impliziert ein generelles Problem der arbeitspolitischen Verhandlungsebenen: Nur wo Gewerkschaften über Sanktionsmacht verfügen, sind für Arbeitnehmer günstige Regelungen aushandelbar. Auf dieser tarifvertraglichen Ebene allerdings kann man aufgrund ihrer Flächendeckung keine hochspezifischen Entscheidungen thematisieren und Kompromisse finden. Dieses Dilemma findet wiederum Resonanz bei den Arbeitgebern, die Vereinbarungen auf Branchen- oder Betriebsebene begrüßen, da dort ausgehandelte Regelungen flexibler und angepaßter auf die jeweilige Situation gestaltet werden können und damit eine bessere Produktionsanpassung gewährleistet werden kann. Um dabei aber die einseitigen Vorteile der Unternehmer zu begrenzen, die sich aus deren Machtvorsprung ergeben, ist eine Verlagerung von Normierungs- und Sanktionsmacht von der Tarif- auf die Betriebsebene beispielsweise in Form einer Stärkung der betrieblichen Interessenvertretung notwendig, die die Schutzbedürfnisse der Arbeitnehmer gewährleisten. Dies bedarf wiederum staatlicher Intervention (HINRICHS/OFFE/WIESENTHAL 1983). In der Tat steigt bereits die Anzahl von Vereinbarungen auf niedrigeren Verhandlungsebenen, und während ein nationales „Bündnis für Arbeit“ nicht so recht funktionieren will, gibt es derlei Beschäftigungspakte zur Genüge in einzelnen Betrieben oder Branchen (SCHARTAU 1998).

6.3.2 Individuelle Arbeitszeitverkürzung

Die gegenwärtig zu beobachtende Entwicklung deutet eher auf eine steigende Differenzierung der individuellen Arbeitszeiten hin als auf generelle Arbeitszeitverkürzungen etwa in Form einer 32-Stunden-Woche: „Das Bild einer (Vollzeit-)Arbeitswoche wird immer uneinheitlicher: Es gibt Unterschiede zwischen Sektoren, zwischen Unternehmen, zwischen Abteilungen und zwischen Arbeitnehmern“ (PLANTENGA/DUR 1998: 613). Die oben bereits angedeutete Strukturverschiebung von einer kollektiven zu einer individuellen Arbeitszeitverkürzung scheint im wesentlichen auf Teilzeitarbeit zurückzuführen zu sein (LEHNDORFF 1998). Daneben gibt es noch andere Formen der individuellen Arbeitszeitverkürzung wie den Abbau von Überstunden, ein Vermeiden von Wochenend- und Nachtarbeiten bzw. deren Ausgleich in Freizeit statt in Geld und die Altersteilzeit – als eine Form der Teilzeit.⁹¹ Auch bei individueller Arbeitszeitverkürzung ist die Durchsetzungsmöglichkeit abhängig von der doppelten Akzeptanz der Arbeitnehmer auf der einen und der Arbeitgeber auf der anderen Seite. Der Unterschied zu kollektiver Reduzierung der Arbeitszeit besteht darin, daß diese Formen zumindest im Grundsatz als unstrittig gelten. Insbesondere der Abbau von Überstunden sowie die Umwandlung von Geldzuschlägen für Wochenend- und Nachtarbeit in Freizeit scheinen zumindest bei den Arbeitnehmern auf großes Interesse zu stoßen und bergen gleichzeitig gewisse Beschäftigungs-

91 Den Abbau von Überstunden und den Ausgleich von Wochenend- und Nachtarbeit in Freizeit als individuelle Arbeitszeitverkürzung zu bezeichnen, erscheint vielleicht nicht ganz plausibel. In der Literatur werden diese Formen aber zur individuellen Reduzierung der Arbeitszeit gezählt (vgl. z. B. SEIFERT 1998).

effekte. Aus Befragungen geht hervor (BAUER/GROß/SCHILLING 1996; s. o.), daß mehr als die Hälfte der Beschäftigten keine oder weniger Überstunden leisten möchte und etwa die Hälfte der Befragten die Wochenend- und Nachtarbeit zu begrenzen wünscht. Mit derartigen Maßnahmen können sich im Grunde auch Arbeitgeber arrangieren, wobei dabei individuelle oder betriebliche Vereinbarungen vorausgesetzt werden (SEIFERT 1998). Die rechnerischen Beschäftigungseffekte werden für einen Abbau der Überstunden auf 400.000 Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse geschätzt (vgl. SEIFERT 1997: 61f.). Die Effekte des Freizeitausgleichs von Wochenend- und Nachtarbeit belaufen sich auf 375.000 Vollzeitarbeitsplätze (ebd.).

Die Verkürzung der Lebensarbeitszeit stellt eine weitere Form der individuellen Arbeitszeitverkürzung dar. Seit Ende der 60er Jahre gibt es in den mitteleuropäischen Staaten viele staatlich aufgelegte Frühpensionierungsprogramme, mit denen ältere Beschäftigte vorzeitig in den Ruhestand geschickt wurden. Die Akzeptanz dafür ist relativ groß: Für die älteren Arbeitnehmer stellt es eine Erleichterung dar, eher aus dem Erwerbsleben auszusteigen und Unternehmen konnten so relativ konfliktlos Personal abbauen. Im Unterschied zu kollektiven Maßnahmen trägt die Frühpensionierung nicht zu einer Schaffung von Arbeitsplätzen bei, sondern führt lediglich zur Entlastung des Arbeitsmarkts durch Ausgliederung bestimmter Beschäftigtengruppen. Aus zunehmenden Finanzierungsproblemen der Rentenkassen werden derartige Programme in der letzten Zeit wieder zurückgeführt. In Deutschland wurde das Rentenalter für Frauen beispielsweise sogar schrittweise auf 65 Jahre erhöht. Wer frühzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheiden will, muß auf einen bestimmten Prozentsatz seiner Pension oder Rente verzichten, was man als Lebensarbeitszeitverkürzung ohne vollen „Rentenausgleich“ bezeichnen kann (BOSCH 1998: 356). Als Kompensation dafür wurde die sogenannte Altersteilzeit eingeführt, die einen gleitenden Übergang in den Ruhestand ab dem 55. Lebensjahr ermöglicht. Ein Zuschuß aus öffentlichen Mitteln für den Arbeitgeber wird gewährleistet, wenn für die im Durchschnitt um 50% verkürzte Arbeitszeit des älteren Beschäftigten eine Neueinstellung erfolgt und bestimmte finanzielle Ersatzleistungen getroffen werden. Einige Gewerkschaften haben diese Altersteilzeitregelungen bereits in Tarifverträgen vereinbart. Man muß noch erwähnen, daß dieses Gesetz bei weitem nicht zur gleichen Entlastung des Arbeitsmarkts führt wie die Frühpensionierung.

Diese Verlängerung der Lebensarbeitszeit wird sich vermutlich demnächst in einem Anstieg der Arbeitslosigkeit älterer Menschen bemerkbar machen (ebd.). Im Bündnisgespräch vom 6. Juli 1999 einigte man sich auf eine „weichere“ Regelung bezüglich der Altersteilzeit, die auch kleinen und mittelständigen Unternehmen die Anwendung dieser Maßnahme möglich machen soll: Es muß jetzt nicht mehr exakt für den Platz des spezifischen Arbeitnehmers eine Neueinstellung erfolgen. Die Mittel des Arbeitsamts werden bereits gewährt, entsteht irgendwo im Betrieb ein neuer Arbeitsplatz.

Die insgesamt größten Hoffnungen für den Abbau von Arbeitslosigkeit in Deutschland werden allerdings in die Zunahme der Teilzeitarbeit gesetzt. Diese folgen zum einen aus den Erfahrungen in den Niederlanden mit einer Teilzeitquote von 37%, zum anderen belegen Ergebnisse aus Umfragen (BAUER/GROß/SCHILLING 1996), daß

ca. 10% der derzeit Vollzeitbeschäftigten gern dauerhaft oder immerhin phasenweise Teilzeit arbeiten möchten.⁹² Im folgenden soll es deshalb um Teilzeitarbeit als eine Form der individuellen Arbeitszeitverkürzung gehen sowie um deren Verhandbarkeit bzw. die Bedingungen ihrer Durchsetzbarkeit. Dabei scheint ein Vergleich mit den Niederlanden angebracht.

6.3.2.1 Teilzeitarbeit

Alle gesellschaftlich relevanten Akteure stellen die Forderung nach vermehrter Teilzeit zur Verminderung der Arbeitslosigkeit. Insbesondere wird auf die Niederlande als Vorbild verwiesen, wo es gelungen ist, schon frühzeitig ein Bündnis für Arbeit auf den Weg zu bringen, durch das mittels starker Lohneinbußen die Beschäftigung – allerdings vorwiegend in Form von Teilzeit – erhöht wurde. Der dadurch erzielte Effekt war überwältigend: Die Beschäftigtenzahlen stiegen von 4,8 auf 6,5 Millionen in einem Zeitraum von 20 Jahren (bis 1991), das entspricht einem Prozentsatz von 36% (zum Vergleich: Deutschland 8% im selbem Zeitraum).⁹³ Dieses „Jobwunder“ ist zuvorderst auf den starken Anstieg der Teilzeitarbeit zurückzuführen, gemeint ist die Umverteilung eines konstanten Arbeitsvolumens, deren Quote von 4% (1973) auf 37% (1995) stieg (SCHMID 1997: 28f.). Bedenklich stimmen allerdings die Zahlen für die geringfügig Beschäftigten (35%), die im Durchschnitt unter 10 Stunden in der Woche arbeiten. Dies dürften größtenteils Personen sein, die ihren Lebensunterhalt aus anderen Quellen als Erwerbstätigkeit bestreiten. Den Einwänden bezüglich des fehlenden arbeitsrechtlichen Schutzes wurde in jüngerer Zeit mit bestimmten Gesetzen begegnet. Positiv ist hervorzuheben, daß Teilzeit in den Niederlanden überwiegend freiwillig ist, zwei Drittel der Teilzeitbeschäftigten über eine höhere Ausbildung verfügen und 17% der erwerbstätigen Männer Teilzeit arbeiten (im Vergleich: Deutschland 4%) (ebd.).

In Deutschland scheint Teilzeitarbeit trotz ständiger Thematisierung nicht dieselbe Resonanz zu finden. Obwohl politisch immer wieder gefordert und individuell teilweise gewünscht, bleibt sowohl das Angebot wie auch die Nachfrage nach Teilzeitarbeit weit hinter den niederländischen Zahlen zurück. Beide Parteien – Arbeitgeber wie Gewerkschaften – scheinen offenbar nicht in dem Maße bereit zu sein, die Teilzeitquote derart zu erhöhen, daß es zu positiven Effekten auf dem Arbeitsmarkt kommt. Die Gründe dafür sind offensichtlich in den verschiedenen Interessen der Beteiligten zu suchen, die sich aus den unterschiedlichen Wirkungen von Teilzeitarbeit ergeben, die wiederum abhängig sind von institutionellen Rahmenbedingungen und dementsprechend von Land zu Land variieren. Der holländische Erfolg dieser Strategie läßt vermuten, daß es genau diese unterschiedlichen Bedingungskonstellationen sind, die scheinbare Meinungsverschiedenheiten von Gewerkschaften (der ver-

92 Nicht unterschätzen darf man dabei die Anzahl derer, die eine Arbeitszeitverlängerung wünschen.

93 Interessant sind allerdings hierbei die niederländischen Arbeitslosenzahlen. Nach OECD-Statistik haben die Niederlande eine äußerst geringe Arbeitslosenquote von 7%. Verwendet man allerdings ein anderes Meßverfahren, dann erhält man eine Quote von 27,2% (1994), die noch über der deutschen Quote von 20% liegt. (Bei diesem Verfahren werden zu den Arbeitslosen die Frührentner, subventionierte Arbeitsplätze, ABM-Teilnehmer sowie Berufs- und Erwerbsunfähige addiert (SCHMID 1997: 15f.).

schiedenen Länder) begründen können und erklären, warum Teilzeitarbeit nicht als *generelles* Mittel zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit eingesetzt werden kann.

6.3.2.2 Interessenkonstellation bezüglich Teilzeitarbeit

Grundsätzlich ergeben sich für Arbeitnehmer wie Arbeitgeber einerseits Vor-, aber auch Nachteile aus Teilzeitarbeit, deren Saldo letztlich von der jeweiligen Form und dem Umfang der Arbeitszeitverkürzung sowie der speziellen betrieblichen und individuellen Situation abhängt. Die Wirkungen können aber auch durch gewisse Rahmenbedingungen in eine positive Richtung beeinflusst werden.

LAUMANN (1999) hat die Vor- und Nachteile einer Aufspaltung von Vollzeit- in Teilzeitarbeitsplätze auf der betrieblichen Ebene ebenso wie für die Individuen ausführlich untersucht. Ich möchte diese lediglich in Kurzform darstellen und dann speziell auf deren Verhandelbarkeit eingehen und dabei auftretende Probleme erläutern.

Die positiven Effekte von Teilzeitarbeit für *Unternehmen* beziehen sich vor allem auf die steigende Flexibilisierung und der damit einhergehenden besseren Anpassungsfähigkeit an Arbeitsanfall und Produktionsschwankungen. Mit Teilzeit wird eine Entkopplung von Arbeits- und Betriebszeit möglich, die wiederum zu längeren Maschinenlaufzeiten und einer höheren Kapazitätsauslastung führt, was kostenmindernd wirken kann. Außerdem besteht die Möglichkeit der Qualitäts- und Quantitätssteigerung, steigender Motivation der Arbeitnehmer und daraus folgender Produktivitätssteigerung sowie der Verringerung von Fehlzeiten. Schließlich können positive Wirkungen von einer Vermeidung teurer Überstundenzuschläge ausgehen sowie von individueller Weiterbildung der Arbeitnehmer in der entstehenden längeren Freizeit. Nachteilig wirken sich Mehrkosten in Form gesteigerter Personalnebenkosten und bestimmter Verwaltungskosten bzw. erhöhter Anforderungen an das Management aus. Auch höhere Humankapitalinvestitionen sowie längere Anlauf- und Rüstzeiten von Teilzeitbeschäftigten lassen die Rentabilität sinken.

Zu einem Anstieg des Angebots an Teilzeitarbeit wird es also immer dann kommen, wenn die Produktivitäts- und Kostenvorteile die teilzeitbedingten Mehrkosten übersteigen. Im großen und ganzen beschränken sich Nutzenvorteile für Arbeitgeber vor allem auf Routinetätigkeiten und gering qualifizierte Beschäftigung. Sobald Teilzeitarbeitsplätze in höher qualifizierten Bereichen eingerichtet werden, steigen die Kosten, die den Unternehmern daraus entstehen. Das führt dazu, daß Teilzeitarbeit insbesondere auf bestimmte Branchen beschränkt ist (z. B. Handel, Dienstleistungen und Reinigungsgewerbe). Außerdem kann man eine starke Geschlechtsspezifität ausmachen. Neben der Rentabilität sind auch gewisse konservative Vorbehalte gegenüber Teilzeitarbeit von Belang (vgl. LAUMANN 1999: 24f.).

Die Interessen der *Arbeitnehmer* beziehen sich natürlich zuallererst auf die Einkommenseinbußen, mit denen Teilzeitarbeit verbunden ist. Wie auch bei kollektiver Arbeitszeitverkürzung (s. 6.3.1.1) so spielt auch hier die grundsätzliche Konkurrenz von individueller Zeit- und Geldpräferenz eine große Rolle, wobei letztlich das gesamte Haushaltseinkommen der Individuen als Entscheidungsparameter herangezogen wird. Des weiteren sind natürlich die Nebenkosten des Teilzeitbeschäftigten (beispielsweise Arbeitsweg o. ä.) relativ zu denen der Vollzeitbeschäftigten höher. Denk-

bar wären mögliche Ausgleichszahlungen (s. Altersteilzeit) bzw. wird die finanzielle Benachteiligung durch bestimmte steuerliche Regelungen bereits abgemildert (vgl. LAUMANN 1999: 26f.). Ein weiterer großer materieller Nachteil, der sich für Teilzeitbeschäftigte ergibt, sind die Leistungen des Sozialversicherungssystems, welches in Deutschland an die Erwerbstätigkeit angebunden ist. Die Beiträge zur Sozialversicherung steigen proportional zum Einkommen, und die Ansprüche, die man sich erarbeitet, hängen direkt mit den Beitragszahlungen zusammen (zumindest bei Arbeitslosengeld und Rente). Noch negativer wirkte sich das bei der vor kurzem geänderten sozialversicherungsfreien (geringfügigen) Beschäftigung aus, mit der man sich keinerlei Anwartschaft auf Sozialleistungen erarbeiten konnte. Ferner können den Teilzeitbeschäftigten betriebliche Sozialleistungen vorenthalten werden. Zu diesen Auswirkungen kommen weiterhin die immateriellen Konsequenzen: Einerseits steigt natürlich die erwerbsfreie Zeit, womit eine Fülle von Möglichkeiten eröffnet wird, persönliche Interessen und andere Bedürfnisse zu befriedigen. Andererseits stellt Erwerbsarbeit eine Quelle der persönlichen und sozialen Identität dar, die soziale Kontakte sichert, das Selbstwertgefühl durch Selbstverwirklichung steigert und das Individuum in gesellschaftliche Entscheidungs- und Produktionsprozesse integriert. Teilzeitarbeit kann in diesem Zusammenhang nicht nur zu verminderten Karrierechancen führen, sondern auch dazu, daß sich Arbeitnehmer aufgrund ihrer geringen Anwesenheit im Betrieb zunehmend als Außenseiter empfinden, ihnen die soziale Einbindung fehlt.

Fazit ist auch hier: Eine individuelle Verkürzung der Arbeitszeit wird nur gewählt werden, wenn die subjektiven Kosten geringer sind als der erwartete Nutzen dieser Handlung. So kann eine Präferenz für mehr Freizeit beispielsweise genauso Ausdruck einer privilegierten Einkommenssituation eines Haushalts sein und muß nicht aus Gründen außerberuflicher Verpflichtungen oder geringer individueller Leistungsfähigkeit entstehen. Erwerbseinkommen dienen allerdings nicht nur der bloßen Existenzsicherung, sondern steigern auch die Konsummöglichkeiten und damit den Lebensstandard – obwohl auf der anderen Seite die Konsummöglichkeiten mit steigender Arbeitszeit wiederum abnehmen. Daß das Lohnargument stärker ist als das Interesse an Arbeitszeitverkürzung – gerade in einer Zeit großer Einkommensunsicherheit – ist nicht verwunderlich, denn Arbeitszeitverkürzungen gehen immer zu Lasten des Lohns (manchmal sogar überproportional, vgl. KURZ-SCHERF 1993). Die weitaus größte Blockade gegen individuelle Arbeitszeitverkürzung scheinen mir allerdings – neben dem Einkommensverlust – die individuellen Nachteile bezüglich des Erwerbs von Anwartschaften auf die Sozialversicherung zu sein. Dieser Umstand verhindert m. E. bereits die bloße Überlegung, in bestimmten Lebensphasen Teilzeit zu arbeiten, weil das eventuell besser mit der individuellen Situation übereinstimmen würde, also gewünscht wäre. Denn durch die damit in Kauf genommenen finanziellen Einbußen kommt eine derartige Handlung von vornherein gar nicht in Frage. Was wären also mögliche Lösungswege?

6.3.2.3 Aushandeln von Teilzeitbeschäftigung – Notwendigkeit institutionellen Wandels

Teilzeitbeschäftigung wird allein in Einzelverträgen geregelt. Die Tarifverträge und Gesetze lassen den Unternehmen die Freiheit, Arbeitsplätze unterhalb der Höchst-

beitszeit in beliebiger Form einzurichten. Auch die Beschäftigten haben (formal) die Freiheit, kürzere Arbeitszeiten anzubieten, was bedeutet, daß lediglich die eben geschilderten Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern ausschlaggebend sind für die Vereinbarungen. Teilzeitarbeit bietet eine Möglichkeit zur Arbeitszeitflexibilisierung, bei der es hinsichtlich der Auswirkungen für beide beteiligte Parteien immer darauf ankommt, wer die Wahl bezüglich Dauer, Lage und Verteilung der Arbeitszeit treffen „darf“. Aufgrund der ungleichen Machtverteilung zwischen Arbeit und Kapital, welche die jeweilige Durchsetzungskraft bestimmt, kann man von vornherein von einem strukturellen Nachteil der Arbeitnehmer ausgehen. Eine Arbeitsmarktlage, bei der das Angebot größer ist als die Nachfrage, verstärkt diese Machtasymmetrie noch zugunsten der Arbeitgeber. Ein Arbeitnehmer kann sein Interesse an Teilzeit nur durchsetzen, wenn auch der Arbeitgeber daran interessiert ist, oder aber, wenn der Wert dieses speziellen Arbeitnehmers so groß ist, daß sein Abwandern für das Unternehmen mit großen Kosten verbunden wäre. Selbst bei Interessenübereinstimmung hinsichtlich Teilzeit befindet sich der Arbeitgeber in der besseren Position, um weitere arbeitszeitliche Details festzulegen.

Aufgrund dieses Machtverhältnisses ist zu vermuten, daß die Initiative zur Einrichtung eines Teilzeitarbeitsplatzes hauptsächlich von Seiten des Arbeitgebers ausgehen wird. Das bedeutet wiederum, daß vornehmlich Teilzeitarbeitsplätze entstehen werden, wenn sie den Unternehmen Kostenvorteile bringen, beispielsweise um weitere Rationalisierungen durchzusetzen. In diesen Fällen muß Teilzeitarbeit nicht unbedingt mit den Wünschen der Arbeitnehmer übereinstimmen. Ob derartige Teilzeitbeschäftigung zu großen Beschäftigungseffekten führen wird, ist fraglich. Ein von den Beschäftigten ausgehender Druck auf die Arbeitgeber in Richtung arbeitnehmerfreundlicher Teilzeit ist kaum zu erwarten. Vielmehr wirkt ein Anpassungsdruck an betriebliche Arbeitszeitmuster in die andere Richtung. Soll allerdings diese Tendenz in Richtung einer kapazitätsorientierten variablen Arbeitszeit (KAPOVAZ) verhindert werden, dann müssen bestimmte Regeln und Normierungen geschaffen werden, die die Interessen der Arbeitnehmer schützen und den einseitigen Machtvorteil der Arbeitgeber begrenzen. Diesbezüglich sind die politischen Interessen und mögliche arbeitszeitpolitische Maßnahmen zu analysieren.

SEIFERT (1998) kommt ebenfalls zu dem Schluß, daß die Gründe für die Nichtanspruchnahme möglicher Arbeitszeitverkürzung und die daraus folgende enttäuschende Arbeitszeitpraxis damit zu tun haben, „... daß es den Beschäftigten schwerfällt, ihre Arbeitszeitwünsche individuell durchzusetzen, solange entsprechende tariflich oder betrieblich geregelte Ansprüche sowie gesetzliche soziale Absicherungen fehlen“ (S. 584). Selbst bei Anspruchsrechten auf Teilzeit, Sabbaticals o. ä. sollte man die hohen Erwartungen an Beschäftigungseffekte relativieren. Trotzdem sind derartige Regelungen bzw. Gesetze, die die Position der Arbeitnehmer schützen, unbedingt notwendig. Dies verweist bereits auf *eine* Möglichkeit, wie man dieser „Flexibilisierungsfalle“ (VOBRUBA 1985, 1989) entkommen kann. Es stellt sich also die Frage, wie man die Position der Arbeitnehmer stärken kann, damit Arbeitszeitflexibilisierung – also auch Teilzeitarbeit – ihren Wünschen entspricht. Folgende drei Möglichkeiten sind denkbar (s. auch VOBRUBA 1985, 1989):

1. Rechtsansprüche

Ein Recht auf Teilzeitarbeit könnte – abgesehen davon, daß es nicht durchsetzbar wäre – nicht in einem zum Abbau der Arbeitslosigkeit notwendigem Ausmaß in Anspruch genommen werden, denn Teilzeit können nur die Arbeitnehmer arbeiten, die es sich leisten können. Bei der schlechten materiellen Situation der Individuen insbesondere in Ostdeutschland infolge hoher Arbeitslosigkeit sowie durch geringe Vermögensbildung ist individuelle Arbeitszeitverkürzung mit dementsprechenden Einkommenseinbußen kaum wahrscheinlich (KURZ-SCHERF 1993).⁹⁴

Auch in den Niederlanden gibt es kein allgemeines Recht auf Teilzeit,⁹⁵ aber dafür wurde zumindest die rechtliche Situation der Teilzeitbeschäftigten verbessert. 1993 wurde beispielsweise das sogenannte Ein-Drittel-Kriterium bezüglich Mindestlohn und Mindesturlaub abgeschafft, was bedeutet, daß alle Beschäftigten unabhängig von ihrer Arbeitszeit denselben Anspruch auf Urlaub haben und der gesetzliche Mindestlohn für alle gilt. Ein ähnliches Gesetz, welches die Gleichbehandlung von Teilzeitbeschäftigten in bestimmten Bereichen von Tarifverhandlungen weiter fördern soll, wurde 1996 verabschiedet (PLATENGA/DUR 1998). Des Weiteren gibt es Ausnahmeregelungen des Kündigungsschutzes für geringfügig Beschäftigte sowie Ersteinstellung in Form von Teilzeit mit Aussicht auf einen Vollzeitarbeitsplatz (im öffentlichen Dienst). Nicht nur die Lage der Teilzeitbeschäftigten wird verbessert: So zahlt der Staat beispielsweise auch Prämien für Teilzeitarbeitsplätze an die Unternehmen (SCHMID 1997). Offensichtlich muß man also die Beteiligten „zu ihrem Glück zwingen“ und mittels politischen Einflusses versuchen, gewisse Randbedingungen und Handlungszwänge zu ändern, um so Teilzeitarbeit attraktiver zu machen. Zum einen könnte man den Arbeitnehmern Ausgleichszahlungen anbieten – wenngleich nicht in voller Höhe, denn eine Umverteilung von Arbeit bedeutet letztlich auch eine Umverteilung von Einkommen. Dies könnte dann eventuell zu mehr Druck der Beschäftigten auf die Unternehmer führen. Um Beschäftigungseffekte zu erzielen, ist es wahrscheinlich günstiger, gewisse Anreize für die Arbeitgeber bereitzustellen. Dabei sollten sich die Formen der Reduzierung der Arbeitszeit allerdings an den Interessen der Beschäftigten orientieren, damit eine Inanspruchnahme wahrscheinlich wird und somit Beschäftigungseffekte möglich werden. Denn der Wunsch nach vermehrter Freizeit bei gleichzeitigem Einkommensverlust kann erhöht werden, wenn die Gestaltungsmöglichkeiten solcher Arbeitsplätze die Interessen der Arbeitnehmer berücksichtigen. Mögliche Anreize für Arbeitgeber wären Kostensenkungen beim Einrichten von Teilzeitarbeitsplätzen, wenn daraufhin Neueinstellungen erfolgen (s. Altersteilzeit). Denkbar wären auch Regelungen, die einen bestimmten Prozentsatz an

94 Auch die Verteilung der Haushaltseinkommen muß ausgeglichen sein, denn bei wachsender Ungleichheit sinkt der Anteil derjenigen, die sich Arbeitszeitverkürzung leisten können. Dies gilt auch für die Durchsetzungschancen kollektiver Arbeitszeitverkürzung. Im übrigen ist die Verteilung des Haushaltseinkommens in den Niederlanden viel ausgeglichener als anderswo (BOSCH 1998: 357, s. Tab. 12).

95 Ein Gesetzesvorschlag dazu passierte zwar die zweite Kammer, wurde aber vom Parlament abgelehnt. Allerdings sind in über der Hälfte der Tarifverträge Regelungen zur Teilzeit enthalten wie beispielsweise das Recht auf Teilzeit, wenn es den Unternehmen nicht schadet (PLATENGA/DUR 1998).

Teilzeitarbeitsplätzen vorsehen, die bei Nichteinhaltung mit Zwangsabgaben bestraft werden (LAUMANN 1999). Die politische Durchsetzbarkeit solcher Maßnahmen bleibt zu prüfen.

Rechtsansprüche können zwar nützlich sein, um die Durchsetzungskraft der Arbeitnehmer zu stärken, allerdings ist damit zu rechnen, daß sie in einer Situation der Machtasymmetrie nicht wahrgenommen werden bzw. dazu führen, daß die Beschäftigtengruppen, die sie in Anspruch nehmen wollen, vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden.

2. Arbeitszeitverkürzung

Die zweite Möglichkeit besteht in kollektiver Arbeitszeitverkürzung, welche die Knappheitsrelationen auf dem Arbeitsmarkt zugunsten der Arbeitnehmer ändert und damit deren Verhandlungsposition positiv beeinflusst. Die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Entwicklungen in diese Richtung wurden bereits ausgeführt.⁹⁶ VOBRUBA (1989: 104) schlägt in diesem Zusammenhang ein Strategiepaket vor: „Kollektiv verkürzen und individuell flexibilisieren“. Voraussetzung dafür ist allerdings die Aufgabe der Abwehrhaltung der Gewerkschaften gegenüber Arbeitszeitflexibilisierung und ihrer defensiven Position überhaupt sowie eine Ausarbeitung neuer Konzepte.

3. Das System sozialer Sicherung

Der letzte Vorschlag, dieses Dilemma zu lösen, besteht für VOBRUBA (1985, 1989) in einem garantierten Grundeinkommen bzw. im System sozialer Sicherung.

Meines Erachtens findet sich in der Konstruktion dieses Systems die ausschlaggebende Ursache dafür, weshalb in Deutschland ein Jobwunder nach niederländischem Vorbild nicht funktioniert bzw. nicht funktionieren kann. Die sozialrechtlichen Schwellenwerte für die soziale Sicherung waren in Deutschland bis vor kurzem relativ hoch: So mußte ein Arbeitnehmer mindestens 15 Stunden pro Woche arbeiten und einen Verdienst von mindestens 610 DM im Monat aufweisen, um überhaupt Sozialversicherungsansprüche erwerben zu können (BOSCH 1998: 357). Dies wurde zwar durch die neue Regierung geändert, aber trotzdem wirkt sich durch den engen Zusammenhang zwischen Arbeitsentgelt und Leistungshöhe die Entscheidung für eine kürzere Arbeitszeit unmittelbar auf den individuellen Sozialversicherungsschutz aus: Entsprechend dem Äquivalenzprinzip sind die Beiträge in die Sozialversicherung einkommensabhängig, die Höhe der Leistungen aber beitragsabhängig. Kürzere Arbeitszeiten führen also automatisch zu geringeren Leistungen im Versicherungsfall und haben unmittelbare Auswirkungen auf die Höhe des eventuellen Arbeitslosengelds und der Rente. Es ist anzunehmen, daß Arbeitnehmer kaum freiwillig ihre Arbeitszeit verkürzen, wenn damit ein Verlust an sozialer Sicherung einhergeht.⁹⁷ In den Niederlanden sieht die Situation anders aus: Der grundlegende Unterschied zum deutschen Sy-

96 Im übrigen sinkt die Wahrscheinlichkeit der Durchsetzung kollektiver Arbeitszeitverkürzung mit Zunahme der Teilzeitarbeit (vgl. VOBRUBA 1990).

97 Im Falle der noch bis vor kurzem möglichen versicherungsfreien Beschäftigung waren die Schwellenwerte für die Arbeitgeber Anreiz, sogenannte prekäre und für sie kostengünstige Arbeitsplätze zu schaffen, die allerdings bei den Arbeitnehmern auf wenig Gegeninteresse stießen.

stem besteht darin, daß die soziale Absicherung unabhängig von der Erwerbstätigkeit gewährleistet wird und es eine Grundsicherung für alle unabhängig von den eingezahlten Beiträgen gibt.⁹⁸ Dies versetzt die Beschäftigten natürlich in die Lage, auch zeitweise Teilzeit zu arbeiten, ohne damit Ansprüche auf soziale Sicherung zu verlieren und finanzielle Einbußen dieser Arbeitszeitverkürzung in Kauf nehmen zu müssen. Mit anderen Worten hat die Konstruktion des sozialen Sicherungssystems großen Einfluß auf die Wirksamkeit dieser Politik und ist in den Niederlanden offensichtlich politikfördernd. Das großzügigere System sozialer Sicherung, in dem das Normalarbeitsverhältnis nicht dieselbe Priorität besitzt wie in Deutschland, fördert die Inanspruchnahme von Teilzeitarbeit.

Das arbeitsmarktexterne Instrument des garantierten Grundeinkommens meint „... das Recht auf staatliche Transfereinkommen unabhängig von der subjektiven (Lohn-)Arbeitsbereitschaft und vom Erwerb sozialer Anwartschaften“ (VOBRUBA 1989: 107). Das garantierte Grundeinkommen kann das Risiko der Arbeitszeitflexibilisierung bezüglich der sozialen Sicherung (insbesondere bei unfreiwilliger Teilzeitarbeit) mindern, denn obwohl es kein arbeitszeitpolitisches Instrument ist, hat es arbeitszeitpolitische Wirkungen: Es vermindert zum einen das Arbeitsangebot, weil eine Erwerbstätigkeit nicht mehr unbedingt notwendig ist bzw. arbeitsmarktexterne Existenzsicherung zur Verfügung steht. Genau dieser Aspekt wird als Argument gegen eine Grundsicherung verwendet: Man ist gegen eine volle Alimentierung der Arbeitslosen, die sich auf dieser Hilfe „ausruhen“, und die die Arbeitsdisziplin senkt. Daß diese Effekte nicht in dem von Kritikern geschilderten Ausmaß auftreten, zeigen Erfahrungen in den USA (vgl. VOBRUBA 1989: 109). Letztlich kommt es auf die technische Gestaltung des garantierten Grundeinkommens an. Zum anderen steigt dadurch der Spielraum der Arbeitnehmer in Verhandlungen durch die Stärkung ihrer Position. Erst dadurch wird der Arbeitsmarkt zu einem Markt in *dem* Sinn.⁹⁹ Drittens ergeben sich durch eine Grundsicherung neue arbeitszeitpolitische Gestaltungsmöglichkeiten wie eben Teilzeitarbeit, die bis jetzt aufgrund ihrer schlechten sozialrechtlichen Absicherung nur von wenigen Beschäftigten in Anspruch genommen werden kann.

Die Kombination von Arbeitszeitpolitik und garantiertem Grundeinkommen stellte für VOBRUBA (1989) den zweiten Schritt arbeitszeitpolitischer Emanzipation dar. Der erste Schritt – die Auflösung der Entgegensetzung von Arbeitszeitverkürzung und -flexibilisierung – scheint zu gelingen (BLESES 2000).

6.4 Zusammenfassung zur Arbeitszeitpolitik

Das Dilemma der Steuerungsinhalte, welches bereits für die Ebene des „Bündnisses für Arbeit“ aufgezeigt wurde, kehrt auf der untergeordneten Ebene der Arbeitszeitpolitik wieder. Arbeitszeitverkürzung wurde als ein sehr beschäftigungswirksames In-

98 Zur genauen Funktionsweise des niederländischen Versicherungssystems vgl. SCHMID (1996: 105ff.).

99 Genau diese beiden Aspekte verhindern m. E. die Einführung des garantierten Grundeinkommens; sollte es überhaupt eingeführt werden, dann höchstens auf sehr geringem Niveau.

strument zum Abbau von Arbeitslosigkeit herausgearbeitet, dessen Kompromißfähigkeit gegenüber Maßnahmen auf der Nachfrageseite jedoch gering ist. Es gibt unterschiedliche Formen der Arbeitszeitverkürzung, die grob in individuelle und kollektive Reduzierung differenziert werden können. Die Betrachtungen bezüglich Beschäftigungswirksamkeit und Verhandelbarkeit dieser Arten der Arbeitszeitreduzierung führen in folgendes arbeitszeitpolitische Spannungsfeld: Während kollektive Arbeitszeitverkürzungen spürbare Effekte auf dem Arbeitsmarkt versprechen, stoßen sie auf immense Akzeptanzprobleme. Individuelle Arbeitszeitverkürzungen sind zwar am ehesten konsensfähig, deren Beschäftigungswirksamkeit ist aber ohne gesetzliche oder tarifliche Anspruchsrechte gering. Abermals zeigt sich das Konkurrenzverhältnis zwischen Verpflichtungsfähigkeit und Problemlösungskapazität: Sobald kollektive Ziele verfolgt werden sollen, die generell wirksamer sind als partikularistische, geht die Loyalität der Mitglieder aufgrund der unterschiedlichen (kurzfristigen) Kosten- und Nutzenverteilung verloren. Teilzeit – als eine individuelle Strategie – dagegen ist (auf Betriebsebene) grundsätzlich verhandelbar, deren Inanspruchnahme und damit auch deren Beschäftigungswirksamkeit sind allerdings aufgrund der ungenügenden rechtlichen Absicherung äußerst unsicher. Diese Unsicherheit könnte jedoch durch eine Änderung der äußeren Umstände gemindert werden. Die Voraussetzungen für den Erfolg dieser Strategie wären also theoretisch gestaltbar, praktisch jedoch steht dem großer Widerstand gegenüber.

Offensichtlich muß man sich kurze Arbeitszeiten leisten können, sie sind demnach ein Wohlstandsindikator. In Krisensituationen, wenn die materiellen Voraussetzungen sich verschlechtern, gewinnt das Einkommen an Priorität. Niedrige Löhne blockieren grundsätzlich die Durchsetzungsfähigkeit von Arbeitszeitverkürzungen und hängen wie „Bleigewichte“ an den Füßen der Gewerkschaften (LEHNDORFF 1998: 576). Dieser Zusammenhang wird beispielsweise übersehen, wenn man gleichzeitig einen Niedriglohnsektor *und* den Ausbau der Teilzeit fordert. Die Durchsetzung des ersten Ziels verändert die Arbeitszeitpräferenzen der Beschäftigten derart, daß eine Arbeitszeitverkürzung nicht mehr mit den Interessen der Individuen korrespondieren *kann*, es sei denn, die institutionellen Bedingungen (Sozialversicherungssystem) werden geändert. „Oder anders ausgedrückt: *Eine neoliberale Politik der Einkommensdifferenzierung ist das wirksamste Mittel, weitere Arbeitszeitverkürzungen zu verhindern*“ (Bosch 1998: 358, Hervorhebungen im Original).

Es ist ein Umdenken notwendig, welches aber nicht von den betroffenen Akteuren selbst ausgehen kann, da diese in ihren Handlungsrestriktionen „gefangen“ sind, sondern durch bestimmte staatliche Maßnahmen provoziert und möglich gemacht werden muß. Hierbei spielen die Gewerkschaften eine wichtige Rolle bei der Erarbeitung eines Konzepts, welches den neuen arbeitszeitpolitischen Bedingungen Genüge tut sowie den Interessen der Arbeitnehmer Rechnung trägt und diese schützt. Sie haben die Aufgabe, die Interessen ihrer Mitglieder aufzugreifen, zu organisieren und gegen die andere Seite durchzusetzen. Die Gewerkschaften fordern eine Vielzahl von Strategien der Arbeitszeitverkürzung, die unter anderem auch Arbeitszeitflexibilisierung mit einschließen. Dies könnte auf der Einsicht basieren, daß nur eine Kombination vieler verschiedener Maßnahmen zur Reduktion von Arbeitslosigkeit geeignet ist (BLESES 2000).

7. Resümee

Das „Bündnis für Arbeit“ scheint ein Versuch zu sein, den Mechanismus der „invisible hand“, der auf dem Arbeitsmarkt nicht so funktioniert wie auf anderen Märkten, zu ersetzen. Die vorliegende Arbeit untersuchte die Erfolgswahrscheinlichkeiten dieses Ziels.

Meine Analyse kommt zu dem Ergebnis, daß das Gelingen dieses Beschäftigungspakts äußerst unwahrscheinlich ist – zumindest, wenn es strikt am Kriterium „Abbau der Arbeitslosigkeit“ gemessen werden soll. Anhand der theoretischen Ableitungen in Kapitel 3 konnten zwei Voraussetzungen ermittelt werden, die für den Erfolg eines solchen Bündnisses gegeben sein müssen. Bei der Anwendung dieser Bedingungen der Handlungswilligkeit und -fähigkeit von Verbänden auf das „Bündnis für Arbeit“ wurde in Kapitel 4 gezeigt, daß beide nicht vorliegen: Es wurde erstens deutlich, daß nicht alle Beteiligten dasselbe Interesse am Ziel des Bündnisses haben. Damit kann kein Koordinationsspiel gespielt werden, bei dem man sich letztlich nur auf die Verteilung von Kosten und Nutzen der Zielerreichung einigen muß. Somit wird die zweite Bedingung der Staatsintervention bzw. deren glaubhafte Androhung zur entscheidenden Erfolgsvoraussetzung. Aber auch diese ist aufgrund der Tarifautonomie in Deutschland unwahrscheinlich. Wenn der Staat die Möglichkeit der Intervention hätte, würde er diese aufgrund des Interesses an sich selbst und der veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen („Entgrenzung“, Globalisierung) nutzen, um die Verhandlungen in Richtung Lohnmäßigung zu beeinflussen.

Das bedeutet aber noch nicht, daß das Bündnis vollends zum Scheitern verurteilt ist. Allerdings stellt sich die Frage, was in einem solchen Verhandlungssystem noch möglich ist bzw. erwartet werden kann. Die Tatsache, daß die Bedingungen nicht erfüllt sind, führt zur Verringerung der Steuerungskapazität des neokorporatistischen Arrangements. Die Steuerungsinhalte nämlich, auf die sich die Verbandsmitglieder verpflichten ließen, lösen kaum das Beschäftigungsproblem; die Maßnahmen, die beschäftigungswirksam wären, sind nicht verpflichtungsfähig. Damit stellt sich bezüglich der Instrumente einer Beschäftigungspolitik die Frage nach der Wirksamkeit und Konsensfähigkeit verschiedener Strategien.

Hinsichtlich der Steuerungsinhalte in einem „Bündnis für Arbeit“ konnte gezeigt werden, daß Maßnahmen auf der Angebotsseite des Arbeitsmarkts weitaus beschäftigungswirksamer wären als die auf der Nachfrageseite. Da eine Steigerung der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt kaum steuerbar ist und Beschäftigungswirkungen nur allenfalls eintreten bzw. Wachstumsraten, die die Arbeitslosigkeit abbauen könnten, utopisch sind, erscheint mir eine Verknappung des Angebots an Arbeit mittels Arbeitszeitverkürzung als *der* gangbare Weg einer Beschäftigungspolitik. Das zeigt nicht nur die Vergangenheit, sondern geht auch aus den theoretischen Überlegungen in Kapitel 5 hervor. Deshalb beschäftigte ich mich näher mit Arbeitszeitpolitik bzw.

spezieller mit der Wirksamkeit und Verhandelbarkeit unterschiedlicher Formen der Arbeitszeitverkürzung.

Grundsätzlich kann man zwischen individueller und kollektiver Arbeitszeitverkürzung unterscheiden, wobei deren jeweilige Beschäftigungswirksamkeit und Kompromißfähigkeit differieren. Auf dieser Ebene ergibt sich folgendes arbeitszeitpolitische Dilemma: Kollektive Arbeitszeitverkürzungen, die generell beschäftigungswirksam wären, sind nicht konsensfähig. Individuelle Formen der Reduktion von Arbeitszeit, insbesondere Teilzeitarbeit, gelten als grundsätzlich unstrittig, bergen aber weniger Beschäftigungseffekte, zumindest solange gewisse Rahmenbedingungen fehlen. Überträgt man dieses Ergebnis wiederum auf die Ebene des „Bündnisses für Arbeit“ wird deutlich, daß eine beschäftigungswirksame Arbeitszeitverkürzung in diesem Verhandlungssystem sehr wahrscheinlich nicht verhandelbar ist. Obwohl Arbeitszeitverkürzung ein Ziel unter anderen im Bündnis darstellt und es außerdem eine Arbeitsgruppe bezüglich dieses Themas gibt, werden die Kernthemen nicht aufgegriffen. Die Umverteilung der Arbeit über Teilzeit, Sabbaticals etc. ist bis jetzt völlig unterbelichtet. Lediglich auf eine Neuregelung der Altersteilzeit, die allerdings kaum beschäftigungswirksam ist, und auf die *Absicht*, Überstunden abzubauen, haben sich die Verhandlungspartner im letzten Gespräch geeinigt. Damit wurde die Zielgruppe verfehlt – bislang hat das Bündnis den Arbeitslosen nichts gebracht.

Wenn es tatsächlich so ist, daß allgemeine Arbeitszeitverkürzung nicht nur von den Arbeitgebern abgelehnt wird, sondern auch aufgrund fehlender Solidarität, kollektiver Identität und Einsicht in die langfristig positive Wirkung dieser Maßnahme für die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer innerhalb der Gewerkschaften nicht konsensfähig ist, dann werden derartige Verhandlungsversuche auf der Makroebene ihr Ziel nicht erreichen, und es wird zur Verlagerung auf niedrigere Ebenen kommen, denn dort ist ein kollektives Bewußtsein aufgrund gleicher Chancen und Risiken der Individuen gegeben.¹⁰⁰ Die Empirie bestätigt diese These: Es gibt viele erfolgreiche Bündnisse zum Beispiel auf Betriebsebene (s. Volkswagen), die in erster Linie Beschäftigung sichern. Diese „Verbetrieblichung“¹⁰¹ (BISPINCK 1996; VOSWINKEL 1999) ist allerdings mit gewissen Gefahren verbunden: Aus der Machtasymmetrie zwischen Kapital und Arbeit, die ihren grundsätzlichen Ursprung im fiktiven Charakter der Ware Arbeitskraft hat, folgt, daß sich die Seite der Arbeitgeber generell eher gegen die Arbeitnehmer durchsetzen kann. Hier sind also gewisse gesetzliche und tarifliche Regelungen und die Stärkung der Betriebsvertretung notwendig, um die Position der Arbeitnehmer zu stärken und abzusichern (s. auch BOSCH/LEHN-DORFF 1998). Dies gilt auch bezüglich der Inanspruchnahme von Teilzeitarbeit, welche für die Arbeitnehmer durch ein garantiertes Grundeinkommen erleichtert wer-

100 Ebenso sind Vereinbarungen über individuelle Arbeitszeitverkürzung Gegenstand einzelvertraglicher Abmachungen.

101 VOSWINKEL (1999) führt diesen Umstand darauf zurück, daß die Loyalität der Mitglieder der Arbeitgeberverbände immer weiter sinkt und prognostiziert einen Funktionsverlust des Verbandstarifvertrags. Nach seiner dramaturgischen Analyse besteht eine Lösungsmöglichkeit darin, daß die Gewerkschaften versuchen, Arbeitsbedingungen zu einem Kriterium der Reputation von Unternehmen zu machen (vgl. S. 131ff.).

den könnte. Durch eine derartige Grundsicherung kann generell die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer gestärkt werden, was allein durch rechtliche Regelungen nicht möglich ist. Ein garantiertes Grundeinkommen scheint allerdings nicht mehrheitsfähig zu sein (VOBRUBA 1989).

Diese Resultate steigern die Hoffnungen auf einen Bündniserfolg nicht. Oft wird auf europäische Beispiele verwiesen – und hier insbesondere auf das „Niederländische Wunder“ –, um Hoffnungen zu rechtfertigen und zu zeigen, „daß es dort, wo ein Wille ist, auch einen Weg gibt“ (vgl. VISSER/HEMERIJCK 1998a/b). Gerade bezüglich des holländischen Vorbilds konnte in dieser Arbeit gezeigt werden, daß zwischen Deutschland und den Niederlanden mindestens drei Unterschiede bestehen, die den Erfolg maßgeblich beeinflussen: Erstens gibt es in den Niederlanden keine verfassungsrechtliche Tarifautonomie wie in Deutschland. Mit anderen Worten zeigt die „Rute im Fenster“ dort noch ihre Wirkung. Zweitens wirkt das andere System sozialer Sicherung politikfördernd auf die Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen, die in diesem Fall enorme Beschäftigungseffekte zeitigen können. Der dritte Unterschied könnte darin bestehen, daß sich die Unternehmerverbände in den Niederlanden durch Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften auf eine expansive Beschäftigungspolitik einlassen konnten, Arbeitslosigkeit also demzufolge durch diesen politischen Tausch und nicht durch die „angenommene“ Wirkung von Lohnzurückhaltung per se reduziert wurde bzw. diese nicht zu Deflationsprozessen im eigenen Land führte, sondern Arbeitslosigkeit ins Ausland exportiert wurde.

Man sieht also, daß der Erfolg von Arbeitszeitverkürzungen von bestimmten Bedingungen abhängig ist, von denen einige gestaltbar sind.¹⁰² Dies setzt aber ein Umdenken aller gesellschaftlichen Akteure voraus und die Einbeziehung neuer arbeitszeitpolitischer Gegebenheiten in politische Entscheidungen. Hier sind insbesondere die Gewerkschaften gefragt, die jahrelang Widerstand gegen individuelle Arbeitszeitverkürzung und insbesondere auch gegen Teilzeit leisteten. Immer noch gibt es gewisse Vorbehalte gegen diese Art der individuellen Arbeitszeitverkürzung (BLESES 2000). Die Fixierung auf kollektive Arbeitszeitverkürzung führt(e) unweigerlich zum Festhalten am Normalarbeitsverhältnis bzw. der Normalarbeitszeit, die beide überholt sind. Der „Streit um die Zeit“ (HINRICHS/OFFE/WIESENTHAL 1983) scheint beendet zu sein. Trotzdem fehlt es den Gewerkschaften immer noch an einem offensiven Konzept (KURZ-SCHERF 1993). Vielmehr scheinen sie auf der *Suche* nach einem sozialen Leitbild, das den gegenwärtigen und zukünftigen Verhältnissen angepaßt ist (BLESES 2000).

Letztlich ist es eine empirische Frage, was das „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ bringen wird.¹⁰³ Schaut man sich die Ergebnisse der letzten

102 In Artikeln zur Arbeitszeitverkürzung werden diesbezüglich viele konkrete Vorschläge gemacht, s. z. B. BOSCH/LEHNDORFF (1998: 322) etc.

103 Einen interessanten Vorschlag machte Wirtschaftsminister Müller, der die Lohnnebenkosten senken will, indem der Arbeitgeberbeitrag zur Arbeitslosenversicherung gestrichen werden soll. Dafür müßten die Arbeitgeber nach Entlassungen für eine bestimmte Zeit das Arbeitslosengeld an die gekündigten Arbeitnehmer zahlen. Die Wirksamkeit und Verhandelbarkeit dieser Maßnahme bleibt zu prüfen (FRANKFURTER RUNDSCHAU, 1999a: 1).

Verhandlungen am 6. Juli 1999 an, die von allen beteiligten Akteuren als großer Erfolg „gefeiert“ wurden, dann findet sich das Resultat der vorliegenden Arbeit bestätigt. Die Arbeitgeber machten zwar feste Zusagen bezüglich der Ausbildungsplätze, wobei man berücksichtigen muß, daß rund 10.000 geschaffene Plätze bei einer anzunehmenden Lücke von 200.000 (FRANKFURTER RUNDSCHAU, 1999b: 5) kaum ausreichend sind. Des weiteren wurde die *Absicht* geäußert, Überstunden abzubauen. Der Preis, den die Gewerkschaften für diese Zusagen zahlen mußten, erscheint äußerst hoch: Die anfangs vehemente Ablehnung, Lohnpolitik mit in die Verhandlungen aufzunehmen, wurde aufgegeben. Inwieweit das jetzige Bündnis damit zu einem „lohnpolitischen Konzert“ wie die damalige Konzertierte Aktion wird, wird sich zeigen. Auf jeden Fall hat sich die Art des Bündnisses gewandelt: Es geht nicht mehr darum, bestimmte gesetzte Ziele zu exekutieren, sondern vielmehr um die Generierung einer bestimmten Programmatik.

Literaturverzeichnis

- ABROMEIT, H. (1993): Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz. Opladen.
- ALEMANN, U. v.; R.G. HEINZE (1979): Verbändepolitik und Verbändeforschung in der Bundesrepublik. In: dies. (Hg.): Verbände und Staat: Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente. Opladen: 12-37.
- ALEMANN, U. v.; R.G. HEINZE (1981): Kooperativer Staat und Korporatismus: Dimensionen der Neo-Korporatismusdiskussion. In: ALEMANN, U. v. (Hg.): Neokorporatismus. Frankfurt a. M./New York: 43-61.
- ALEMANN, U. v. (Hg.) (1981): Neokorporatismus. Frankfurt/M., New York.
- AXELROD, R. (1991): Die Evolution der Kooperation. München.
- BAUER, F.; H. GROß; G. SCHILLING (1996): Arbeitszeit '95. Arbeitszeitstrukturen, Arbeitszeitwünsche und Zeitwünsche der abhängig Beschäftigten in West- und Ostdeutschland. Düsseldorf.
- BEYME, K. v. (1980): Interessengruppen in der Demokratie. München.
- BISPINCK, R. (1996): Zeitfragen – Streitfragen. Zur Entwicklung der kollektiven Regulierung von Arbeitszeit. In: WSI Mitteilungen 7/96: 414-422.
- BLESES, P. (2000): Auf zu neuen Ufern? Arbeit und Einkommen in der gewerkschaftlichen Zukunftsdebatte. WZB Discussion Paper P00-516. Berlin.
- BÖHRET, C.; W. JANN; E. KRONENWETT (1988): Innenpolitik und politische Theorie. Opladen.
- BONß, W.; R.G. HEINZE (1984): Arbeit, Lohnarbeit, ohne Arbeit. Zur Soziologie der Arbeitslosigkeit. In: dies. (Hg.): Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft. Frankfurt a. M.: 7-49.
- BOSCH, G. (1998): Das Ende der Arbeitszeitverkürzung? Zum Zusammenhang von Arbeitszeit, Einkommen und Beschäftigung. In: WSI Mitteilungen 6/98: 345-359.
- BOSCH, G.; S. LEHNDORFF (1998): Arbeitszeitverkürzung und Beschäftigung. Erfahrungen in Europa und wirtschaftspolitische Empfehlungen. In: DIW Vierteljahresschrift: 300-325.
- BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (BA) (1997): Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt 1996. Bonn.
- BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (BA) (1999): Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt 1998. Bonn.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG (BMA) (Hg.) (1998): Statistisches Taschenbuch '98: Arbeits- und Sozialstatistik. Bonn.
- BURCHARDT, S. (1995): Mesokorporatismus in den USA? Analyse politischer Entscheidungsfindungsprozesse in den USA mit Hilfe neokorporatistischer Konzepte. Unveröffentlichte Diplomarbeit. Freie Universität Berlin.
- COASE, R.H. (1960): The Problem of Social Cost. In: Journal of Law and Economics 3/1960.
- CZADA R. (1994): Konjunkturen des Korporatismus. Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung. In: STREECK, W. (Hg.): Staat und Verbände. Opladen: 37-63.
- DATHE, D. (1998): Wechselwirkungen zwischen Arbeitszeitpolitik und Arbeitsangebotsverhalten. Eine Untersuchung zur Bedeutung der Arbeitszeitpräferenzen für eine Politik der Arbeitsumverteilung. WZB Discussion Paper FS I 98-201. Berlin.
- DECKSTEIN, D.; M. HUYER (1999): SZ-Interview mit dem ÖTV-Vorsitzenden Herbert Mai. „Die Arbeitgeber sollen Ausbildungsplätze zusagen. Der Gewerkschaftschef rechnet im „Bündnis für Arbeit“ mit ersten, konkreten Ergebnissen: „Löhne zur Zeit kein Thema“. In: Süddeutsche Zeitung. Nr. 152, 6. Juli 1999: 25.

- DEUTSCHMANN, C. (1983): Zeitflexibilität und Arbeitsmarkt. Zur Entstehungsgeschichte und Funktion des Normalarbeitstages. In: OFFE, C.; H. HINRICHS; H. WIESENTHAL (Hg.): Arbeitszeitpolitik. Formen und Folgen einer Neuverteilung der Arbeitszeit. Frankfurt a. M.: 32-45.
- DOWNS, A. (1974): Eine ökonomische Theorie des politischen Handelns in der Demokratie [1957]. In: WIDMAIER, H.P. (Hg.): Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. Eine kritische Darstellung der Neuen Politischen Ökonomie. Frankfurt a. M.: 121-139.
- ESCHENBURG, T. (1955): Herrschaft der Verbände? Stuttgart.
- ESSER, J.; W. SCHROEDER (1999): Neues Leben für den Rheinischen Kapitalismus. Vom Bündnis für Arbeit zum Dritten Weg. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1/1999: 51-61.
- ETZIONI, A. (1961): A Comparative Analysis of Complex Organizations. New York.
- FACH, W. (1983): Neo-Korporatismus – Ein Review Symposium. In: Journal für Sozialforschung, 23. Jg., H. 3: 385-388.
- FRANKFURTER RUNDSCHAU (1999a): Skepsis begleitet Bündnisrunde. Nr. 154, 7. Juli 1999: 1.
- FRANKFURTER RUNDSCHAU (1999b): Jusos halten nichts vom „Ausbildungskonsens“. Nr. 155, 8. Juli 1999: 5.
- GÄFGEN, G. (1988): Kollektivverhandlungen als konstitutiver Allokationsmechanismus korporatistischer Ordnungen. In: ders. (Hg.): Neokorporatismus und Gesundheitswesen. Gesundheitsökonomische Beiträge, Bd. 1. Baden Baden: 61-89.
- GERSEMANN, O.; M. HOFFMANN (1999): Für den Mülleimer. In: Wirtschaftswoche 19/99: 18-20.
- GÖRLITZ, A. (1995): Politische Steuerung. Ein Studienbuch. Opladen.
- GRANDE, E. (1994): Vom Nationalstaat zur Europäischen Integration. Habilitation. Konstanz.
- GROß, H.; C. THOBEN; F. BAUER (1990): Arbeitszeit '89. Ergebnisse einer aktuellen Repräsentativbefragung zu den Arbeitszeitstrukturen und Arbeitszeitwünschen der abhängig Beschäftigten in der Bundesrepublik Deutschland. Düsseldorf.
- GÜLKER, S. (1998): Politikübergreifende Kooperation in der präventiven Arbeitsmarktpolitik der Europäischen Union. Diplomarbeit, Freie Universität Berlin.
- HANDSCHUCH, K.; M. HOFFMANN; C. RAMTHUN (1998): Das Eis brechen. In: Wirtschaftswoche 50/98: 16-20.
- HASSEL, A. (1998): Soziale Pakte in Europa. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 10/98: 626-638.
- HINRICHS, K. (1988): Motive und Interessen im Arbeitszeitkonflikt. Eine Analyse der Entwicklung von Normalarbeitszeitstandards. Frankfurt a. M.
- HINRICHS, K.; C. OFFE; H. WIESENTHAL (1983): Der Streit um die Zeit – Die Arbeitszeit im gesellschaftspolitischen und industriellen Konflikt. In: OFFE, C.; H. HINRICHS; H. WIESENTHAL (Hg.): Arbeitszeitpolitik. Formen und Folgen einer Neuverteilung der Arbeitszeit. Frankfurt a. M.: 8-31.
- HINRICHS, K.; H. WIESENTHAL (1986): Bestandsrationalität versus Kollektivinteresse. Gewerkschaftliche Handlungsprobleme im Arbeitszeitkonflikt 1984. In: Soziale Welt, 37. Jg.: 280-296.
- HOFFMANN, M. (1998): Mit sanftem Druck. Gelingt Rot-Grün ein Beschäftigungspakt nach holländischem Modell?. In: Wirtschaftswoche 42/98: 35-39.
- JUNGNICKEL, R. (1995): Internationalisierung der Wirtschaft – Der empirische Befund. In: SCHMÄHL, W.; H. RISCHE (Hg.): Internationalisierung von Wirtschaft und Politik – Handlungsspielräume der nationalen Sozialpolitik. Baden-Baden.
- KASTEN, G.; D. SOSKICE (1999): Tarifverhandlungen in „Euroland“. In: WZB-Mitteilungen 83, März 1999. Berlin: 21-23.
- KEMAN, H. (1996): Konkordanzdemokratie und Korporatismus aus der Perspektive eines rationalen Institutionalismus. In: PVS, 37. Jg., H. 3: 494-516.
- KUNZ, D. (1983): Absorptionswirkungen der Arbeitszeitverkürzung. In: OFFE, C.; H. HINRICHS; H. WIESENTHAL (Hg.): Arbeitszeitpolitik. Formen und Folgen einer Neuverteilung der Arbeitszeit. Frankfurt a. M.: 60-72.

- KURZ-SCHERF, I. (1993): Normalarbeitszeit und Zeitsouveränität. Auf der Suche nach Leitbildern für eine neue Arbeitszeitpolitik. In: SEIFERT, H. (Hg.): Jenseits der Normalarbeitszeit: Perspektiven für eine bedürfnisgerechtere Arbeitszeitgestaltung. Köln.
- KURZ-SCHERF, I. (1995): Zeit der Vielfalt – Vielfalt der Zeiten. Individuelle und betriebliche Arbeitszeiten und Arbeitszeitpräferenzen in Berlin. Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Frauen und Arbeit. Berlin.
- LANTZSCH, J. (1999): Die implizite Aufgabe des politischen Ziels Vollbeschäftigung. Unveröffentlichte Diplomarbeit, Universität. Leipzig.
- LAUMANN, M. (1999): Teilzeitarbeit zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Aspekte des Wechsels vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmerinnen in Teilzeitarbeit – dargestellt an Arbeitnehmerinnen in den Neuen Bundesländern im Zeitraum von 1990 bis 1996. Unveröffentlichte Magisterarbeit, Universität Leipzig.
- LEHMBRUCH, G. (1996): Der Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung der Steuerungstheorie. In: PVS, 37. Jg., H. 4: 735-751.
- LEHNDORFF, S. (1998): Von der „kollektiven“ zur „individuellen“ Arbeitszeitverkürzung? Arbeitstrends und -erfahrungen in der Europäischen Union. In: WSI Mitteilungen 9/1998: 569-579.
- LEHNER, F.; U. WIDMAIER (1995): Vergleichende Regierungslehre. Opladen.
- LINNENKOHL, K.; H.-J. RAUSCHENBERG (1996): Arbeitszeitflexibilisierung. 140 Unternehmen und ihre Modelle unter Berücksichtigung des neuen Arbeitszeitgesetzes und wichtiger Tarifverträge. Heidelberg.
- LUHMANN, N. (1989): Legitimation durch Verfahren. Frankfurt a. M.
- MAYNTZ, R. (1992): Interessenverbände und Gemeinwohl - Die Verbändestudie der Bertelsmann Stiftung. In: dies. (Hg.): Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl. Gütersloh: 11-35.
- MERTON, R.K. (1968): Social Theory and Social Structure. New York.
- MÜCKENBERGER, U. (1983): Entwicklung und Funktion des Arbeitszeitrechts. In: : OFFE, C.; H. HINRICHS; H. WIESENTHAL (Hg.): Arbeitszeitpolitik. Formen und Folgen einer Neuverteilung der Arbeitszeit. Frankfurt a. M.: 46-59.
- NOCKEN, U. (1981): Korporatistische Theorien und Strukturen in der deutschen Geschichte des 19. und frühen 20. Jahrhunderts. In: ALEMANN, U. v. (Hg.): Neokorporatismus. Frankfurt a. M./New York: 17-42.
- NOHLEN, D. (1995): Wörterbuch Staat und Politik. Bonn.
- OFFE, C. (1975): Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik. Frankfurt a. M.
- OFFE, C.; H. HINRICHS; H. WIESENTHAL (Hg.) (1983): Arbeitszeitpolitik. Formen und Folgen einer Neuverteilung der Arbeitszeit. Frankfurt a. M.
- OFFE, C.; K. HINRICHS (1984): Sozialökonomie des Arbeitsmarktes: Primäres und sekundäres Machtgefälle. In: OFFE, C. (Hg.): Arbeitsgesellschaft. Frankfurt a. M.
- OLSON, M. (1992): Die Logik kollektiven Handelns. Tübingen.
- PLANTENGA, J.; R.A.J. DUR (1998): Arbeitszeitverkürzung in den Niederlanden. Entwicklungen in der Vergangenheit und Aussichten für die Zukunft. In: WSI Mitteilungen 9/1998: 607-614.
- POLYANI, K. (1977): The Great Transformation. Wien.
- PROGNOS (1998): Prognos Deutschland-Report Nr. 2. Die Bundesrepublik Deutschland 2005 – 2010 – 2020. In: http://www.prognos.com/html/p_dreport.html.
- RAMTHUN, C. (1999): Vor den Latz geknallt. In: Wirtschaftswoche 20/99: 21.
- RIESE, M. (1983): Arbeitszeitverkürzung und Beschäftigung. In: TALOS, E.; G. VOBRUBA (Hg.): Perspektiven der Arbeitszeitpolitik. Wien: 65-81.
- RONGE, V. (1992): Vom Verbändegesetz zur Sozialverträglichkeit – Die öffentliche und verbandliche Diskussion über den Gemeinwohlbezug von Verbänden in den 80er Jahren. In: MAYNTZ, R. (Hg.): Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl. Gütersloh: 36-79.

- SCHARPF, F.W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: PVS, 26. Jg.: 323-356.
- SCHARPF, F.W. (1988a): Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: PVS, Sonderheft 19/1988: 61-87.
- SCHARPF, F.W. (1988b): Inflation und Arbeitslosigkeit in Westeuropa. Eine spieltheoretische Interpretation. In: PVS, 29. Jg., H. 1: 6-41.
- SCHARPF, F.W. (1992a): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts. In: KOHLER-KOCH, B. (Hg.): Staat und Demokratie in Europa. 18. Wissenschaftlicher Kongreß der DVPW. Opladen: 93-115.
- SCHARPF, F.W. (1992b): Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. In: BENZ, A.; F.W. SCHARPF; R. ZINTL (Hg.): Horizontale Politikverflechtung. Frankfurt a. M./New York: 11-27.
- SCHARPF, F.W. (1992c): Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: BENZ, A.; F.W. SCHARPF; R. ZINTL (Hg.): Horizontale Politikverflechtung. Frankfurt a. M./New York: 51-96.
- SCHARPF, F.W. (1993a): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: PVS, Sonderheft 24/93: 57-83.
- SCHARPF, F.W. (1993b): Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: CZADA, R.; M.G. SCHMIDT (Hg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbuch. Opladen: 25-50.
- SCHARPF, F.W. (1998): Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa. In: KOHLER-KOCH, B. (Hg.): Regieren in entgrenzten Räumen. PVS-Sonderband. Opladen: 121-144.
- SCHARTAU, H. (1998): Bündnis für Arbeit und europäische Gewerkschaftsperspektiven. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 10/98: 617-626.
- SCHILLING, G.; F. BAUER; H. GROß (1996): Arbeitszeiten, Arbeitswünsche und Zeitverwendung in Deutschland – Ergebnisse einer aktuellen Beschäftigtenbefragung in West- und Ostdeutschland. In: WSI Mitteilungen 7/96: 432-441.
- SCHMID, G. (1997): Arbeitslosigkeit und Beschäftigung in Europa: Ansätze zu einer Theorie des Beschäftigungsregimes. In: Statistisches Bundesamt (Hg.): Statistische Informationen zum Arbeitsmarkt – Konzepte und Kritik, Anwendung und Auslegung. Wiesbaden: 15-39.
- SCHMID, J. (1996): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Opladen.
- SCHMITTER, P.C. (1979): Interessenvermittlung und Regierbarkeit. In: ALEMAN, U. v.; R.G. HEINZE (Hg.): Verbände und Staat: Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente. Opladen: 92-114.
- SCHMITTER, P.C.; W. STREECK (1981): The organization of business interest: a research design to study the associative action of business in the advanced industrial societies of Western Europe. WZB Discussion Paper IIM/LMP 81-13. Berlin.
- SCHMITTHENNER, H. (1998a): Bündnis für Arbeit – schon wieder? In: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/98: 841-849.
- SCHMITTHENNER, H. (1998b): Den Spieß umdrehen. Anforderungen an ein „Bündnis für Arbeit“. In: Sozialismus 11/98: 40-42.
- SCHRÖDER, G. (1999): Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. Gemeinsame Erklärung der Teilnehmer der ersten Gesprächsrunde am 7. Dezember 1998 (Wortlaut): In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 44, H. 2: 248ff.
- SCHROEDER, W.; J. ESSER (1999): Modell Deutschland: Von der Konzertierten Aktion zum Bündnis für Arbeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 37/99: 3-12.
- SCHULZE BUSCHOFF, K. (1997): Arbeitszeiten – Wunsch und Wirklichkeit in Ost- und Westdeutschland. WZB Discussion Paper FS III 97-410. Berlin.

- SCHULZE BUSCHOFF, K.; unter Mitarbeit von JANA RÜCKERT-JOHN (2000): Vom Normalarbeitsverhältnis zur Flexibilisierung – Über den Wandel der Arbeitszeitmuster: Ausmaß, Bewertung und Präferenzen. WZB Discussion Paper (im Druck). Berlin.
- SEIFERT, H. (1996): Arbeitszeitkonten – Modelle für mehr Zeitsouveränität oder absatzorientiertes Zeitmanagement? In: WSI Mitteilungen 7/96: 442-449.
- SEIFERT, H. (1997): Überlegungen zu qualifikationsorientierten Arbeitszeitverkürzungen. In: WSI Mitteilungen, Sonderheft 1997: 57-63.
- SEIFERT, H. (1998): Arbeitszeitpolitik in Deutschland: Auf der Suche nach neuen Wegen. In: WSI Mitteilungen 9/1998: 579-588.
- SPAHN, H.-P. (1996): Makroökonomie: Theoretische Grundlagen und stabilitätspolitische Strategien. Berlin/Heidelberg/New York etc.
- SPIEGEL (1999): Schröders Denkfabrik. Nr.: 19/99: 30-45.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (1999): Fachserie 18, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Reihe 1.1, Konten und Standardtabellen. Wiesbaden.
- STRECK, W. (1994): Einleitung des Herausgebers. Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten? In: PVS-Sonderband 25: 7-34. Opladen.
- STRECK, W. (1998): Bündnis für Arbeit: Bedingungen und Ziele. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 8/98: 533-540.
- STRECK, W.; P.C. SCHMITTER (1985a): Gemeinschaft, Markt und Staat – und die Verbände?. Der mögliche Beitrag von Interessenregierungen zur sozialen Ordnung. In: Journal für Sozialforschung, 25. Jg. (1985), H. 2: 133-157.
- STRECK, W.; P.C. SCHMITTER (1985b): Community, market, state – and associations? The prospective contribution of interest government to social order. In: dies. (Hg.): Private interest government: Beyond market and state. London: 1-29.
- TRAXLER, F. (1988): Politischer Tausch, kollektives Handeln und Interessenregulierung. Zu einer Theorie der Genesis verbandlicher Tarifbeziehungen und korporatistischer Steuerungssysteme. In: Journal für Sozialforschung, 28. Jg., H. 3: 267-285.
- TRAXLER, F.; G. VOBRUBA (1987): Selbststeuerung als funktionales Äquivalent zum Recht?: Zur Steuerungskapazität von neokorporatistischen Arrangements und reflexivem Recht: In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 16, H. 1, Febr. 1987: 3-15.
- URBAN, H.-J. (1998): Ein neues „Bündnis für Arbeit“? Über Interessenlagen und Verhandlungsstrategien in einem neokorporatistischen Beschäftigungspakt. In: Zeitschrift für Sozialreform, 44. Jg., H. 9: 613-637.
- VETTERLEIN, A. (1999): Wirksamkeit und Verhandelbarkeit verschiedener Formen der Arbeitszeitverkürzung. Ein Versuch neokorporatistischer Beschäftigungssteuerung. Unveröffentlichte Diplomarbeit, Universität Leipzig.
- VISSER, J. (1998): Fünfzehn Jahre Bündnis für Arbeit in den Niederlanden. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 10/98: 661-668.
- VISSER, J.; A. HERMERIJCK (1998a): Ein holländisches Wunder? Reformen des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden. Frankfurt a. M.
- VISSER, J.; A. HERMERIJCK (1998b): Lehren aus dem holländischen Beispiel. In: Mitbestimmung 5/98: 11-15.
- VOBRUBA, G. (1983): Politik mit dem Wohlfahrtsstaat. Frankfurt a. M.
- VOBRUBA, G. (1985): Wege aus der Flexibilisierungsfalle. Plädoyer für die Verbindung von Arbeitszeitverkürzung, Flexibilisierung und garantiertem Grundeinkommen. In: SCHMID, T. (Hg.): Das Ende der starren Zeit. Berlin: 25-39.
- VOBRUBA, G. (1986): Arbeitszeitpolitik. In: MEYER, T. et al. (Hg.): Lexikon des Sozialismus: 67f.
- VOBRUBA, G. (1989): Arbeiten und Essen. Wien.

- VOBRUBA, G. (1990): Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik in der Krise der Lohnarbeit. In: ders. (Hg.): Strukturwandel der Sozialpolitik. Frankfurt a. M.: 11-77.
- VOBRUBA, G. (1992): Wirtschaftsverbände und Gemeinwohl. In: MAYNTZ, R. (Hg.): Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl. Gütersloh: 80-121.
- VOBRUBA, G. (1997): Autonomiegewinne: Sozialstaatsdynamik, Moralfreiheit, Transnationalisierung. Wien.
- VOBRUBA, G. (1998): Das Ende der Vollbeschäftigungsgesellschaft. In: EICKER-WOLF, K. et al. (Hg.): Die arbeitslose Gesellschaft und ihr Sozialstaat. Marburg: 21-51.
- VOBRUBA, G. (1999): Income Mixes. Die neue Normalität nach der Vollbeschäftigung. In: FRICKE, W. (Hg.): Jahrbuch Arbeit und Technik. Bonn: 103-113.
- VOBRUBA, G. (2000): Alternativen zur Vollbeschäftigung. Die Transformation von Arbeit und Einkommen. Frankfurt a. M.
- VOELZKOW, H.; J. HILBERT; R.G. HEINZE (1987): „Regierung der Verbände“ – am Beispiel der umweltbezogenen Techniksteuerung. In: PVS, 28. Jg., H. 1: 80-100.
- VOSWINKEL S. (1999): Der Globalisierungsdiskurs und die deutschen industriellen Beziehungen. In: BROSE, H.-G.; H. VOELZKOW (Hg.): Institutioneller Kontext wirtschaftlichen Handelns und Globalisierung. Marburg.
- WEBER, M. (1984): Soziologische Grundbegriffe. Tübingen.
- WEIDNER, H. (1996): Umweltkooperation und alternative Konfliktregelungsverfahren in Deutschland. Zur Entstehung eines neuen Politiknetzwerkes. WZB Discussion Paper FS II 96-302. Berlin.
- WESSELS, B. (1999): Die deutsche Variante des Korporatismus. In: KAASE, M.; G. SCHMID (Hg.): Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. WZB-Jahrbuch 1999. Berlin: 87-114.
- WIESENTHAL, H. (1985): Themenraub und falsche Allgemeinheiten. In: SCHMID, T. (Hg.): Das Ende der starren Zeit. Vorschläge zur flexiblen Arbeitszeit. Berlin: 9ff.
- WIESENTHAL, H. (1987): Strategie und Illusion: Rationalitätsgrenzen kollektiver Akteure am Beispiel der Arbeitszeitpolitik 1980-1985. Frankfurt a. M./New York.

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Verhandlungsmodi der Konsensbildung	26
Abb. 2: Entwicklung des Erwerbspersonenangebots und der Arbeitslosigkeit ...	45
Abb. 3: Entwicklung des Arbeitsvolumens	47
Abb. 4: Entwicklung der Arbeitszeit	47
Abb. 5: Teilzeitquoten in Deutschland	48
Abb. 6: Entwicklung der jährlichen Arbeitszeit (Westdeutschland) von 1984 bis 1997	64

Papers der Querschnittsgruppe „Arbeit & Ökologie“

- P98-501 Jürgen Blazejczak, Eckart Hildebrandt, Joachim H. Spangenberg, Helmut Weidner: Arbeit und Ökologie – Ein neues Forschungsprogramm, 85 S.
- P99-501 IG Metall/WZB: Gewerkschaften und Ökologie. Forschungs- und Betriebsprojekte zu nachhaltiger Entwicklung (Dokumentation). Redaktion: Joachim Beerhorst/Anneli Rüling, 58 S.
- P99-502 Eckart Hildebrandt: Arbeit und Nachhaltigkeit, 39 S.
- P99-503 Felix Beutler, Jörg Brackmann: Neue Mobilitätskonzepte in Deutschland – Ökologische, soziale und wirtschaftliche Perspektiven, 80 S.
- P99-504 Volker Hielscher: Gewerkschaftsarbeit im Wohngebiet: Eine Antwort auf neue Herausforderungen der Gewerkschaften?, 29 S.
- P99-505 Sebastian Brandl, Ulli Lawatsch: Vernetzung von betrieblichen Interessenvertretungen entlang der Stoffströme – Alternativen zu dezentralisierten, den einzelnen Betrieb betreffenden Formen der Interessenvertretung, 46 S.
- P99-506 Carroll Haak, Günther Schmid: Arbeitsmärkte für Künstler und Publizisten – Modelle einer zukünftigen Arbeitswelt?, 44 S.
- P99-507 Eckart Hildebrandt: Flexible Arbeit und nachhaltige Lebensführung, 38 S.
- P99-508 Weert Canzler, Andreas Knie: Neue Mobilitätskonzepte: Rahmenbedingungen, Chancen und Grenzen, 33 S.
- P99-509 Elisabeth Redler: Eigenarbeits- und Reparaturzentren – ökologische Qualität der Eigenarbeit, 36 S.
- P99-510 Ulrike Schumacher: Zwischen Ausgrenzung und neuen Potentialen – Die Modernisierung ehrenamtlicher Arbeit und der individuelle Mix von Tätigkeiten am Beispiel des Engagements in Berliner Umweltschutzorganisationen, 59 S.
- P99-511 Thomas Ritt: Die Beschäftigungsfelder im Umweltschutz und deren Veränderung, 41 S.
- P99-512 Frank Kleemann, Ingo Matuschek, G. Günter Voß: Zur Subjektivierung von Arbeit, 50 S.
- P00-501 Frank H. Witt, Christoph Zydorek: Informations- und Kommunikationstechnologien – Beschäftigung, Arbeitsformen und Umweltschutz, 59 S.
- P00-502 Jürgen P. Rinderspacher: Zeitwohlstand in der Moderne, 76 S.
- P00-503 Klaus Fichter: Beteiligung im betrieblichen Umweltmanagement, 38 S.
- P00-504 Adelheid Biesecker: Kooperative Vielfalt und das „Ganze der Arbeit“ – Überlegungen zu einem erweiterten Arbeitsbegriff, 23 S.

- P00-505 Heinz-Herbert Noll: Konzepte der Wohlfahrtsentwicklung: Lebensqualität und „neue“ Wohlfahrtskonzepte, 29 S.
- P00-506 Carsten Schneider: Veränderungen von Arbeits- und Umwelteinstellungen im internationalen Vergleich, 40 S.
- P00-507 Wolfgang Hien: Betrieblicher Gesundheitsschutz und betrieblicher Umweltschutz unter Mitarbeiterbeteiligung: Konflikt- und Synergiepotentiale, 39 S.
- P00-508 Hermann Schäfer: Ökologische Betriebsinitiativen und Beteiligung von Arbeitnehmern an Umweltmanagementsystemen, 31 S.
- P00-509 Josef Hilbert: Vom Kostenfaktor zur Beschäftigungslokomotive – Zur Zukunft der Arbeit in der Gesundheits- und Sozialwirtschaft, 43 S.
- P00-510 Max Geray: Verbindung der Ökologisierung von Produktionsstrukturen und Produktionsverfahren mit aktiver Gesundheitspolitik im Betrieb, 39 S.
- P00-511 Karin Schulze Buschhoff: Über den Wandel der Normalität im Erwerbs- und Familienleben: Vom Normalarbeitsverhältnis und der Normalfamilie zur Flexibilisierung und zu neuen Lebensformen?, 31 S.
- P00-512 Sabine Krüger: Arbeit und Umwelt verbinden – Probleme der Interaktion zwischen Gewerkschaften und Nicht-Regierungsorganisationen, 57 S.
- P00-513 Uta Cupok: Lokales Handwerk: Dienstleistungen und Unternehmensnetzwerke, 50 S.
- P00-514 Martin Prange, Günter Warsewa: Arbeit und nachhaltige Stadtentwicklung – das Handlungsfeld lokale Ökonomie, 37 S.
- P00-515 Eckhard Priller, Jana Rückert-John: Nonprofit-Organisationen im Umweltbereich – Strukturen, Tätigkeitsfelder und Beschäftigungspotentiale, 43 S.
- P00-516 Peter Bleses: Auf zu neuen Ufern? Arbeit und Einkommen in der gewerkschaftlichen Zukunftsdebatte, 43 S.

Bei Ihren Bestellungen von WZB-Papers schicken Sie bitte unbedingt einen an Sie adressierten **Aufkleber** mit, sowie **je Paper** eine **Briefmarke im Wert von DM 1,00** oder einen "**Coupon Réponse International**" (für Besteller aus dem Ausland).

Please send a **self-addressed label** and **postage stamps in the amount of 1 DM** or a "**Coupon-Réponse International**" (if you are ordering from outside Germany) for **each** WZB-Paper requested.

Bestellschein

Order Form

Absender • Return Address:

An das
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung
PRESSE- UND INFORMATIONSREFERAT
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin

*Hiermit bestelle ich folgende(s)
Discussion Paper(s):*

*Please send me the following
Discussion Paper(s):*

Autor(en) / Kurztitel • Author(s) / Title(s) in brief	Bestellnummer • Order no.