

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 299

Anton Rauscher

Fehlt uns die Kraft zu Reformen?

J.P. BACHEM VERLAG

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ will der Information und Orientierung dienen. Sie behandelt aktuelle Fragen u. a. aus folgenden Bereichen:

Kirche, Gesellschaft und Politik

Staat, Recht und Demokratie

Wirtschaft und soziale Ordnung

Ehe und Familie

Bioethik, Gentechnik und Ökologie

Europa, Entwicklung und Frieden

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

Bestellungen

sind zu richten an:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Brandenberger Straße 33

41065 Mönchengladbach

Tel. 021 61/8 1596-0 · Fax 021 61/8 1596-21

Internet: <http://www.ksz.de>

E-mail: kige@ksz.de

Ein Prospekt der lieferbaren Titel sowie ein Registerheft (Hefte Nr. 1–250) können angefordert werden.

Redaktion:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Mönchengladbach

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

2003

© J. P. Bachem Verlag GmbH, Köln

ISBN 3-7616-1571-X

Seit Monaten häufen sich immer neue Hiobsbotschaften. Im Februar 2003 erreichte die Arbeitslosigkeit in Deutschland mit 4,7 Millionen einen neuen Höchststand. Seit 1975, als die Arbeitslosigkeit dramatisch anstieg und zum ersten Mal nach dem Zweiten Weltkrieg auf eine Million zuzuging, ist es nicht mehr gelungen, dieses Erzübel der fortgeschrittenen Industriegesellschaft in den Griff zu bekommen. Zwar haben alle Bundesregierungen seither die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu ihrem Programm erhoben; aber nur in den Jahren 1985 bis 1989 konnte die Regierung unter Helmut Kohl die im Winter 1981/82 auf über zwei Millionen angewachsene Arbeitslosigkeit in größerem Maße abbauen. Die Langzeitarbeitslosigkeit freilich ist damals geblieben und hat seither kontinuierlich zugenommen.

Die Wiedervereinigung und die Folgen

Die Wiedervereinigung Deutschlands, auf die man im Grunde nicht vorbereitet war, löste eine gewaltige Euphorie aus. Die Politiker aller Parteien, die Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler, aber auch die Arbeitgeber und die Gewerkschaften waren überrascht und haben die ungeheure Aufgabe unterschätzt, die heruntergekommene Wirtschaft der DDR und das im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland unzulängliche Sozialsystem auf eine neue Basis zu stellen. Das wirtschaftliche Zwischenhoch, das in Westdeutschland herrschte, verleitete nicht nur zur Erwartung von „blühenden Landschaften“, sondern nährte die Zuversicht, in absehbarer Zeit eine leistungsfähige Soziale Marktwirtschaft aufbauen zu können. Dies wäre sicher leichter gewesen, wenn nicht nach dem Fall der Mauer auch die Sowjetunion und das nach dem Weltkrieg errichtete Herrschaftssystem in Osteuropa auseinandergebrochen wäre. Das Zusammenwachsen von West- und Ostdeutschland war begleitet von gewaltigen Transferleistungen, wodurch in den neuen Bundesländern eine gediegene Infrastruktur in verhältnismäßig kurzer Zeit geschaffen wurde. In derselben Weise war es möglich, die sozialen Sicherungssysteme zu übertragen, die den Rentnern eine ganz neue Lebensperspektive eröffneten und die das Gesundheitswesen auf Westniveau anglich. Hinzu kamen die Großinvestitionen von deutschen, französischen und amerikanischen Unternehmen, so daß an Stelle der maroden Industriekombinate Vorzeigeunternehmen im Automobilbau, in der Öl- und chemischen Industrie, in der Elektro- und Computertechnik entstanden. Aber es gelang nicht, die Volkswirtschaft in ihrer ganzen Breite, die im Vergleich zum Westen eine unglaublich niedrige Produktivität von noch nicht einmal 30 Prozent hatte, so anzuheben, daß die von den Gewerkschaften forcierten

Angleichungsprozesse der Arbeits- und Lohnbedingungen ein reales Fundament gehabt hätten. Da auch die Menschen nicht von heute auf morgen mit den Denk- und Verhaltensweisen in einer freiheitlichen Wirtschaftsgesellschaft vertraut wurden, war die Folge eine sehr hohe Arbeitslosigkeit, die bis jetzt in den ostdeutschen Ländern anhält. Seit 1995, nachdem der größte Nachholbedarf gestillt war, war auch die Wirtschaftstätigkeit in Westdeutschland rückläufig; die Investitionen gingen zurück, die Arbeitslosigkeit nahm zu.

Es ist einfach, aus heutiger Sicht die Fehler zu kritisieren, die im Prozeß der Wiedervereinigung gemacht wurden. Vergleicht man allerdings die wirtschaftliche und soziale Situation, wie sie inzwischen in den neuen Bundesländern erreicht worden ist, mit derjenigen in den übrigen osteuropäischen Ländern wie Polen, Tschechien oder der Slowakei, die ebenfalls die Folgen der kommunistischen Mißwirtschaft überwinden müssen, dann kann man mit Händen greifen, daß die Aufbauleistung in Ostdeutschland sehr viel erfolgreicher war, als manche Schwarzmalerei dies zugeben wollen.

Das Übel der Arbeitslosigkeit

Freilich hilft eine faire und ausgewogene Beurteilung der Verhältnisse allein nicht weiter bei der Beantwortung der Frage, wie wir der jetzt herrschenden Massenarbeitslosigkeit Herr werden können. Man würde es sich zu einfach machen, wenn man die Ursachen dieser Entwicklung am Arbeitsmarkt allein oder hauptsächlich bei der „Globalisierung“ suchen wollte. Sicherlich ist die Hochkonjunktur, die in den USA mehr als 20 Jahre lang angehalten hat und die Zahl der Beschäftigten ständig ansteigen ließ, abgeflaut. Auch ist der Konkurrenzdruck auf den internationalen Märkten schärfer geworden. Aber abgesehen davon, daß unsere Exportwirtschaft vom Rückgang der Weltwirtschaft noch nicht sehr viel gespürt hat, müssen wir uns fragen, warum Deutschland in Europa, vor allem in der Europäischen Union, zum Schlußlicht geworden ist. Lange Jahrzehnte galt die Soziale Marktwirtschaft als das Vorbild für Wirtschaftswachstum, für Beschäftigung und für Wohlstand. Woran liegt es, daß andere Staaten wie die Niederlande, Dänemark, Österreich, die Schweiz, Frankreich, Portugal oder Großbritannien größere Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erzielt haben als Deutschland?

Die Kehrseite der Arbeitslosigkeit sind die Unternehmen, Betriebe und Geschäfte, die dem Wettbewerbsdruck auf den einheimischen und den internationalen Märkten nicht mehr gewachsen sind. Sie können die Erlöse nicht mehr erwirtschaften, um ihren Verpflichtungen (Steuern, Löhne und Gehäl-

ter, Sozialabgaben, Mieten und Investitionen) nachkommen zu können. Sie müssen Konkurs anmelden; die Beschäftigten werden entlassen. Im Jahre 2002 waren es über 37.000, die aufgeben mußten. Jeder Konkurs bedeutet nicht nur eine Vernichtung von Kapital, sondern zugleich von Arbeitsplätzen. Es sind nicht nur Gewerbe-Neugründungen und Selbständige, die womöglich schon nach kurzer Zeit scheitern; es sind ebenso viele Firmen und Geschäfte, die schon lange ansässig sind und meist einen guten Namen haben. Schlagzeilen in der Presse machen freilich nur Großunternehmen wie der Bauriese Philipp Holzmann oder die Kirch-Media. Die vielen mittleren Betriebe und die kleinen Geschäfte werden meist nur in den Konkurs-Spalten der Zeitungen aufgelistet.

Hinzu kommen jene Unternehmen, die sich „gesund schrumpfen“ müssen und die in den zurückliegenden Jahren viele tausend Arbeitsplätze „sozialverträglich“, wie die Redeweise lautet, abgebaut haben. Man denke an Siemens, Telekom, die Post oder die deutschen Großbanken, denen die vielen notleidenden Kredite zu schaffen machen, die sie noch in besseren Zeiten ausgeliehen haben und die sie, weil die Empfänger inzwischen in Konkurs gegangen sind, nicht mehr zurückfordern können. „Sozialverträglich“ meint, daß den Mitarbeitern nicht aus betriebsbedingten Gründen gekündigt wird, sondern die sogenannte natürliche Fluktuation genutzt wird, um die Belegschaft zu verringern. „Sozialverträglich“ kann auch bedeuten, daß im Falle von betriebsbedingten Kündigungen, wenn sie unabwendbar sind, Rücksicht genommen wird auf langjährige Mitarbeiter oder auf Beschäftigte, die für eine Familie zu sorgen oder die ein Haus gebaut und hohe Belastungen abzutragen haben. Das Wort „sozialverträglich“ kann allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß auf diesem Wege der Arbeitsmarkt für Neueinstellungen beschränkt wird.

Der Rückgang der Investitionen

Bisher hat die Massenarbeitslosigkeit nicht dazu geführt, daß das in Deutschland erreichte sehr hohe Konsumniveau eingebrochen wäre. Zwar klagt der Handel schon seit längerem über einen Rückgang des Absatzes; auch viele Gaststätten und Restaurants machen sich Sorgen über ausbleibende Gäste. Und was die Flugzeug- und Tourismus-Branchen betrifft, so sind sie nach dem 11. September 2001 in Turbulenzen geraten, zumal in Zeiten einer eher stagnierenden Wirtschaft. Aufs Ganze gesehen kann man aber nicht von einer Krise des Konsums sprechen. Einerseits liegt die Zahl der Arbeitsplätze mit 38,73 Millionen im Jahre 2002 noch über dem Stand des

Jahres 1991 mit 38,45 Millionen und ist gegenüber dem bisherigen Höchststand von 38,92 im Jahre 2001 nur geringfügig zurückgegangen.¹ Das heißt, daß im Vergleich zu früher sehr viel mehr Frauen und Männer einen Arbeitsplatz beanspruchen. In der Zahl sind auch die Teilzeitarbeitsplätze enthalten. Die Wirtschaft beschäftigt heute mehr Menschen als je zuvor, aber sie ist nicht so stark gewachsen, daß sie allen, die Arbeit suchen, einen Arbeitsplatz zu den geltenden Bedingungen bieten kann. Andererseits wirkt sich die Arbeitslosigkeit deswegen nicht gravierend auf die Konsumbereiche aus, weil die arbeitslosen Frauen und Männer Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe als Lohnersatzesinkommen beziehen und ihre Haushaltsführung im wesentlichen aufrechterhalten. Bei denen freilich, die Kredite zur Finanzierung teurer Gebrauchsgüter aufgenommen und die sich zu Ratenzahlungen verpflichtet haben, kann Arbeitslosigkeit große Schwierigkeiten heraufbeschwören.

Nicht so sehr im Konsumbereich, sondern im Investitionsgüterbereich sind große Einbrüche erfolgt. Viele Unternehmen und Firmen haben die Investitionen gekürzt; viele Kommunen und die Länder haben in ihrer Geldnot die investiven Ausgaben für Straßen, Schulen oder Krankenhäuser gesenkt oder weniger dringliche Vorhaben in die Zukunft aufgeschoben; auch bei den Privathaushalten wächst die Neigung, größere Ausgaben, wenn nicht unbedingt nötig, zu vermeiden.

Leider gelingt es den Politikern, den Tarifpartnern, den Wissenschaftlern und den Beratungseinrichtungen nur sehr unzulänglich, der Bevölkerung die Bedeutung und die inneren Zusammenhänge zwischen den Investitionen und dem Konsum beziehungsweise dem Ziel der Wirtschaft, die Menschen mit Gütern und Dienstleistungen zu versorgen, zu vermitteln. Vor allem wäre es wichtig, die Zusammenhänge zwischen den Investitionen und den Arbeitsplätzen und der Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes klarzumachen. Mit dieser Einstellung hängt zusammen, daß die Gewerkschaften vielfach noch die Kaufkrafttheorie vertreten und Arbeitslosigkeit vornehmlich als ein Nachfrage-Problem erklären. Absatzkrisen der Wirtschaft und damit verbunden die Entlassung von Arbeitskräften treten danach auf, wenn die Kaufkraft der Arbeitnehmer und Angestellten, die zusammen mit ihren Familien die große Mehrheit der Bevölkerung bilden, zu gering ist, um die produzierten Güter und Dienstleistungen am Markt nachzufragen. Deshalb müssen die Löhne und Gehälter erhöht werden; dadurch würden die Nachfrage gestärkt und die Wirtschaftstätigkeit angekurbelt, was wiederum die bestehenden Arbeitsplätze sichern und neue schaffen würde. Diese Sichtweise, die auf die Überlegungen des englischen Nationalökonom John M. Keynes zurück-

geht, war in der großen Depression der 1930er Jahre die richtige Medizin. Damals gingen nicht nur die Investitionen zurück, sondern der Konsum der breiten Schichten brach ein. Die Arbeitslosenunterstützung war minimal. Der Staat sollte durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen großen Stils die Wirtschaft wieder ans Laufen bringen.

Dieses Vorgehen würde auch heute weiterhelfen, wenn wir es mit denselben Voraussetzungen zu tun hätten. Aber die Wirtschaft befindet sich nicht in einer Depression, auch nicht in einer Rezession. Was fehlt, sind die Investitionen. Deshalb haben wir es mit einer strukturellen Arbeitslosigkeit zu tun, von der neuerdings auch qualifizierte Arbeitnehmer betroffen sind.

Vernachlässigung der Vermögensbildung

Erschwerend wirkt sich hier aus, daß die Bemühungen um die Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand zwar durchaus Erfolge vorweisen können – vor allem beim Eigentum an Grund und Boden, auch bei den verschiedenen Formen des Wertpapier-Sparens –, aber ein wirklicher Durchbruch ist nicht gelungen. Dies gilt besonders für den Erwerb von Aktien. Leider haben die Medien es versäumt, diejenigen, die sich für Telekom-Aktien interessierten, mit den Möglichkeiten, auch mit den Risiken der Aktie vertraut zu machen. Im Fernsehen hatte man den Eindruck, als ob es nur noch darauf ankäme, ohne zu arbeiten schnell „reich“ zu werden. Inzwischen schlägt die Baisse zurück; die Anleger sind verunsichert. Das sozial-ethische Anliegen der Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen, das die Kirchen vertreten², hat einen schweren Rückschlag erlitten.

Auch die Gewerkschaften, besonders jene, die früher der marxistischen Analyse von Wirtschaft und Gesellschaft verhaftet waren, haben ihre ablehnende Einstellung zur breiten Vermögensbildung nicht revidiert. Man hätte eigentlich erwarten dürfen, daß die Gewerkschaftsvertreter, die in den Aufsichtsräten der Unternehmen sitzen, sich mit dem Zusammenhang von Investitionen und Arbeitsplätzen auseinandersetzen und vielleicht an die frühere Initiative des Vorsitzenden der IG-Bau, Georg Leber, anknüpfen würden. Aber bis heute werden Fragen der Vermögensbildung bestenfalls aus der Verteilungsperspektive betrachtet.

Die Idee des Sozialpaktes

Daß wichtige Ziele der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik nur erreicht werden, wenn auch die Arbeitgeber und die Arbeitnehmerseite mitziehen,

dies ist eine Binsenweisheit. Die Regierung darf und kann nicht gegen die Unternehmer und gegen die Arbeitnehmer, auch nicht an ihnen vorbei, handeln. Erst recht gilt dies, wenn die Wirtschaft und der Arbeitsmarkt in schwere Turbulenzen geraten und vor Problemen wie der Massenarbeitslosigkeit stehen. Gerade die arbeitsteilige Industriegesellschaft ist darauf angewiesen, daß die Beteiligten an einem Strang ziehen. Die Zeiten, in denen die Klassengegensätze zwischen Arbeit und Kapital das Denken und die Verhaltensweisen der Arbeitgeber/Unternehmer und der Arbeiter dominierten, haben die Lösung der Probleme eher behindert als gefördert.

Mit der Entwicklung der Sozialen Marktwirtschaft hat auch die Idee der sozialen Partnerschaft an Anziehungskraft gewonnen. Diese Idee wurde in der Sozialverkündigung der katholischen Kirche seit *Rerum novarum* (1891) und *Quadragesimo anno* (1931) als Gegenmodell zur Klassenspaltung der Wirtschaftsgesellschaft vertreten.

Nach der Wiederaufbauphase entwickelte die Soziale Marktwirtschaft eine ungeheure Dynamik und ein enormes Wachstum, so sehr, daß die Arbeitskräfte knapp wurden und die Unternehmen ausländische Arbeitnehmer in großer Zahl suchten. Als unter der großen Koalition von CDU/CSU und SPD 1967/68 die Konjunktur einen Schwächeanfall erlitt, haben die verantwortlichen Bundesminister Karl Schiller und Franz Josef Strauß die „konzertierte Aktion“ ins Leben gerufen: Die staatlichen Rahmenbedingungen und die Tarifpolitik der Arbeitgeber und der Gewerkschaften müssen ineinandergreifen. Weil wir alle „in einem Boot sitzen“, müssen wir an Lösungen der Probleme, die der gesamten Wirtschaft zugute kommen, interessiert sein.

Im Jahre 1975 überschritt die Arbeitslosigkeit erstmals die Millionengrenze. Der Bundeskanzler Helmut Schmidt versuchte, in Anwendung der Lehren von Keynes die Wirtschaft durch staatliche Arbeitsbeschaffungsprogramme anzukurbeln und auf diesem Wege die Arbeitslosigkeit wieder zu senken. Entgegen den Erwartungen der Regierung, ebenso der Sachverständigen und der Nationalökonomien griffen die Maßnahmen nicht. Die Arbeitslosigkeit stieg immer höher und erreichte im Winter 1981/82 die Zahl von zwei Millionen. Die katholische Kirche reagierte rasch auf die steigende Arbeitslosigkeit. Sie veröffentlichte „Pastorale Anregungen“, was man auf der Ebene der Pfarrgemeinde gegen diese Übel tun sollte: Abbau von Vorurteilen, Überwindung sozialer Isolierung, Hilfen für Arbeitslose.³ In demselben Jahr erschien eine weitere Erklärung, in der die Notwendigkeit eines „Sozialpaktes“ betont wurde.⁴ Der Begriff „Sozialpakt“ darf freilich nicht in dem Sinne verstanden werden, daß die Sozialpartner ihre Interessen bündeln und auf

Kosten Dritter, der Verbraucher, mit Hilfe des Staates durchsetzen wollen. Das wäre ein markt- und wettbewerbswidriges Sozialkartell.⁵ Demgegenüber beinhaltet der „Sozialpakt“ ein Zusammenwirken der Sozialpartner mit dem Staat, wobei die jeweiligen Interessen dem Gemeinwohl untergeordnet werde, um das Ziel, die Arbeitslosigkeit zu überwinden, zu erreichen. Der Staat, die Wirtschaftsverbände und die Gewerkschaften sollten gemeinsam die Massenarbeitslosigkeit bekämpfen. Damals war allerdings ein Bündnis für Arbeit noch nicht spruchreif, weil die von der neuen Bundesregierung unter Helmut Kohl verfolgte Politik im Sinne der Sozialen Marktwirtschaft Erfolg hatte. Dies wird in einem späteren Dokument, das auch vom DGB getragen wird, festgehalten: „In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre hatten Staat und Tarifpartner mit einer beschäftigungsorientierten Wirtschafts- und Tarifpolitik schon einmal einen kräftigen Aufschwung am Arbeitsmarkt angestoßen und 1,2 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze in Westdeutschland geschaffen.“⁶ Trotz dieser günstigen Entwicklung stieg jedoch die Zahl der Langzeitarbeitslosen weiter an.

Das Bündnis für Arbeit

Nach der Wiedervereinigung verschärfte sich die Massenarbeitslosigkeit, vor allem infolge der katastrophalen Lage der Wirtschaft in Ostdeutschland. Während die Zahl der Arbeitslosen von 1991 bis 1995 von 2,60 auf 3,61 Millionen in Deutschland anstieg, sank die Zahl der Arbeitsplätze im gleichen Zeitraum von 38,45 auf 37,38 Millionen, also fast um eine Million. In dieser Situation wuchs auf allen Seiten die Gesprächsbereitschaft. Am 25. Januar 1995 fand die erste Kanzlerrunde unter Bundeskanzler Helmut Kohl statt, die gemeinsame Ansätze und Überlegungen von Gewerkschaften, Arbeitgebern und Bundesregierung zur „Zukunftssicherung des Standortes Deutschland und für mehr Beschäftigung“ erarbeiten sollte. Es folgten weitere Kanzlerrunden. Im November 1995 schlägt IG-Metall-Chef Klaus Zwickel ein „Bündnis für Arbeit und zur Standortsicherung“ vor, auf das sich die Beteiligten bei der 7. Kanzlerrunde am 23. Januar 1996 verständigen. Nach nur drei Monaten zerbricht das Bündnis am 23. April 1996. Die Gewerkschaften wollen zwar die Reformen der sozialen Sicherungssysteme zur Verringerung der Lohnnebenkosten und zur Umfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen mittragen. Sie sprechen sich auch für die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte aus, wenn die Belastungen gerecht verteilt werden. Die Gewerkschaften lehnen jedoch Eingriffe in die gesetzliche Lohnfortzahlung für Kranke und damit in die Tarifverträge, eine Einschrän-

kung des Kündigungsschutzes, Verschlechterungen im Rentenrecht und beim Arbeitsförderungsgesetz ab. Diese Maßnahmen würden zu einem „Bündnis gegen Arbeit führen; Arbeitslosigkeit wird nicht abgebaut, soziale Ungerechtigkeit nicht verringert“.⁷

Der Regierung Kohl gelingt es, gegen den Widerstand der SPD und der Gewerkschaften einige kleine Reformen bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und beim Kündigungsschutz im Deutschen Bundestag durchzubringen. Trotzdem steigt die Arbeitslosigkeit auf 4,38 Millionen weiter an; die Arbeitsplätze gehen auf 37,21 Millionen zurück. Am 26. April 1997 ruft Bundespräsident Roman Herzog in Berlin zur Überwindung von Resignation und Reformunwillen auf („Ruck-Rede“). Nach der Bundestagswahl am 27. September 1998 werden die Reformen der letzten Regierung Kohl von der neuen rot-grünen Bundesregierung alsbald wieder rückgängig gemacht. Bundeskanzler Schröder verspricht, die Zahl der Arbeitslosen bis zur nächsten Bundestagswahl wenigstens um eine halbe Million zu senken.

Bereits am 6. Oktober 1998 fordern der DGB und die Gewerkschaften: „Ein neues Bündnis für Arbeit ist notwendig, weil die zügige Verminderung der Massenarbeitslosigkeit und die gezielte Verwirklichung von mehr sozialer Gerechtigkeit am ehesten im Zusammenwirken von Politik, Wirtschaft und Gewerkschaften möglich ist“. Am 7. Dezember kommt es zur Neuauflage unter der Bezeichnung: „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“. Es folgen sechs weitere „Spitzengespräche“ in den Jahren 1999 bis 2001. Allerdings nehmen die Gegensätze und Streitigkeiten zu, so daß die erzielten Ergebnisse dünn werden. Beim achten Treffen am 25. Januar 2002 kann man sich ungeachtet weiter steigender Arbeitslosenzahlen nicht auf eine gemeinsame Erklärung und eine Basis für die Lohnrunde 2002 einigen. Nach der Bundestagswahl am 27. September 2002, deren Ausgang rot-grün überrascht haben dürfte, findet nach mehr als einem Jahr am 3. März 2003 ein letztes Gespräch statt. Wegen zu weit auseinander liegender Positionen etwa in der Frage des Kündigungsschutzes mußte der Bundeskanzler das Scheitern der Gespräche einräumen. Schröder kündigte an, nun im Alleingang ein „Reformprogramm für Deutschland“ vorzulegen.

Unüberwindliche Gegensätze

Woran liegt es, daß das Bündnis für Arbeit, auf das so viele ihre Hoffnungen gesetzt hatten, sowohl unter Kohl als auch unter Schröder geplatzt ist? Dabei gab es eine Reihe von Fragen, bei denen die Positionen der Wirtschaftsverbände und der Gewerkschaften gar nicht so weit voneinander entfernt waren.

Mehrere Presseerklärungen, die im Anschluß an die Gespräche veröffentlicht wurden, enthielten vielversprechende Ansätze; dies gilt vor allem für die Gespräche am 14. Juni 1995 und am 12. Februar 1996.⁸ Zum Abbau der hohen Arbeitslosigkeit sollten Beschäftigungspotentiale erschlossen werden: stärkere Anerkennung der Selbständigkeit und der Bedeutung des Arbeitgebens; größere Aufgeschlossenheit für neue Technologien und für Dienstleistungen in privaten Haushalten und in der Altenpflege; Förderung des Mittelstandes, also der kleineren und mittleren Betriebe, bei denen zwischen 1987 und 1992 2,3 Millionen Arbeitsplätze neu entstanden; Abbau von bürokratischen Belastungen („überzogene Meldepflichten, Genehmigungsanforderungen“); Offensive für Lehrstellen; verbesserte Rahmenbedingungen für arbeitsplatzschaffende Investitionen; Förderung der Teilzeitarbeit älterer Arbeitnehmer.

Beim zweiten Bündnis für Arbeit traten wieder stärker die gegenläufigen Interessen hervor, je mehr es um konkrete Maßnahmen ging, die politisch durchgesetzt werden sollten. Die Gewerkschaften erwarteten von der Regierung Schröder, daß ihre Positionen, besonders was die Regelungen der Arbeits- und Lohnbedingungen betrifft, zum Zuge kommen würden.

Die Reformbemühungen konzentrierten sich damals auf den Umbau des Rentensystems („Riesterrente“), wodurch die Beitragssätze zur Rentenversicherung stabilisiert werden sollten. Die von Arbeitsminister Blüm – wenn auch nur für kurze Zeit – eingeführte „Frühverrentung“ gefährdete das System. Nicht wenige Großunternehmen haben sie mit Zustimmung der IG-Metall ausgenutzt, um ihre Belegschaften zu Lasten der Sozialversicherungen zu verjüngen, und dies auch noch als einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit ausgegeben.

Die Gewerkschaften wollen die Senkung der Lohnnebenkosten nur soweit mittragen, als die Belastung „sozial gerecht“ gestaltet wird und Unternehmens- und Gewinneinnahmen nicht einseitig entlastet werden. Anstatt den Zusammenhang von Investitionen und Arbeitsplätzen zu bedenken, wachen die Gewerkschaften eifersüchtig darüber, daß die Verteilungsgerechtigkeit nicht vernachlässigt wird. Die vornehmlich statische Betrachtungsweise übersieht jedoch – gegenläufig zu den Berechnungen bei den Löhnen und Gehältern –, daß sich in einer dynamischen Wirtschaftsgesellschaft laufend die Verhältnisse ändern und, wenn alles beim alten bleibt, neue privilegierte Ansprüche entstehen. Inwieweit die nicht mehr aufschiebbaren Reformen des Gesundheitssystems von den Gewerkschaften mitgetragen werden, dies läßt sich heute noch nicht absehen.

In den Gewerkschaften fehlt offenkundig die Bereitschaft, konsequent darüber nachzudenken, ob die anhaltende Massenarbeitslosigkeit nicht auch Maßnahmen verlangt, die den Arbeitsmarkt und die Arbeits- und Lohnbedingungen betreffen. Diese betrachten sie als ihr ureigenes Terrain und lehnen gesetzliche Eingriffe strikt ab. Auch wenn die DGB-Gewerkschaften nur noch ein Viertel der Beschäftigten zu ihren Mitgliedern zählen, so sind sie sich doch bewußt, daß die von ihnen ausgehandelten Tarifverträge de facto für alle Arbeitnehmer gelten. Das macht ihre Stärke aus, so daß jede Regierung darauf bedacht sein muß, die Gewerkschaften nicht zum Gegner zu haben.

Die Lohnnebenkosten und die Arbeitslosigkeit

Die Gewerkschaften sind Interessenorganisationen wie die übrigen Wirtschaftsverbände auch. Sie vertreten die Interessen ihrer Mitglieder – und das sind die Arbeitsplatzbesitzer. Der Arbeitslosen wird in Sonntagsreden und in Festansprachen gedacht, aber sie sitzen bei den Tarifverhandlungen nicht am Tisch. Die Gewerkschaften machen es sich zu einfach, wenn sie darauf bestehen, daß die von ihnen mit den Arbeitgebern vereinbarten Arbeits- und Lohnbedingungen nicht angetastet und deshalb auch nicht in die Überlegungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit einbezogen werden dürften. Dies ist auch der Grund dafür, warum die Gewerkschaften so empfindlich gegen die „Öffnung“ von Tarifverträgen reagieren, obwohl schon bisher Betriebsräte von Unternehmen, die in große Schwierigkeiten geraten sind, davon Gebrauch machten. Die Gewerkschaften befürchten, daß es, wenn sie ihre harte Position mildern, kein Halten mehr gebe auf dem Weg von den Flächentarifen hin zu Betriebsvereinbarungen.

Flexibler sind die Gewerkschaften, wie gesagt, bei den Lohnnebenkosten. Dabei handelt es sich nicht um die Arbeits- und Lohnbedingungen, die in den Tarifverträgen ausgehandelt werden, sondern um die sozialen Sicherungssysteme für Arbeiter und Angestellte. Die Pflichtbeiträge zu diesen Systemen werden seit Bismarck von beiden Seiten, von den Arbeitnehmern und den sie beschäftigenden Unternehmen je zur Hälfte aufgebracht. Die Lohnnebenkosten haben, soweit sie von den Unternehmen zu leisten sind, Auswirkungen auf die Kostenstruktur, damit auf die Wettbewerbsfähigkeit und auf die Beschäftigung. Wenn die Gewerkschaften für die Senkung der Lohnnebenkosten zugänglich sind, dann deshalb, weil dabei auch die Arbeitnehmer entlastet werden. Schon Bundeskanzler Kohl wollte die Lohnnebenkosten auf unter 40 Prozent drücken. Und auch die Absichten der ersten

rot-grünen Regierung, die Öko-Steuer für die Senkung der Rentenbeiträge und damit der Lohnnebenkosten zu verwenden, sind nicht aufgegangen. Die Steuern sind gestiegen, die Sozialbeiträge – nach einer kurzen Verschnauf-pause – ebenfalls.

Als Bundeskanzler Schröder im Frühjahr 2002 erkennen mußte, daß die Arbeitslosigkeit nicht um die versprochene halbe Million bis zu den Bundestagswahlen zurückgehen würde, setzte er die Hartz-Kommission ein, die in den folgenden Monaten die Schlagzeilen der Medien beherrschte. Sobald die Empfehlungen vorlagen, begann die Diskussion, aber nicht darüber, ob und inwieweit sie in der Lage sind, die Arbeitslosigkeit zurückzudrängen; es waren der linke Flügel in der SPD und die Gewerkschaften, vor allem die IG-Metall und die Gewerkschaft Verdi, die wesentliche Bestandteile kippten. Hartz erkannte in dem Gemisch, das übrigblieb, nicht mehr sein eigenes Konzept, um der Beschäftigung in Deutschland neue Impulse zu geben. Er trat zurück. In den ersten hundert Tagen der neuen Regierung Schröder wurden zwar eine Reihe von Maßnahmen beschlossen; aber ob sie die Arbeitslosigkeit, die eine neue Rekordhöhe erklommen hat, eindämmen können, ist mehr als zweifelhaft. Erst als die Landtagswahlen in Niedersachsen und Hessen für die SPD verloren gingen, merkte die Bundesregierung, daß die Bevölkerung Taten und nicht nur Worte verlangte.

Nachdem auch das zweite Bündnis für Arbeit gescheitert war, kündigte der Bundeskanzler Reformen zum „Umbau des Sozialstaates“ an. Die Vorschläge, die er am 14. März verkündete, betreffen das Arbeitslosengeld, die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und das Krankengeld – alles Maßnahmen, die auf die Stabilisierung der Beiträge zur Krankenversicherung und zur Arbeitslosenversicherung abzielen und damit auf die Senkung der Lohnnebenkosten. Alle bisherigen Bemühungen, die Gesundheitskosten einigermaßen in Schach zu halten, haben nicht zum Erfolg geführt. Die Ausgaben der gesetzlichen Krankenkassen steigen und steigen und mit ihnen die Beitragssätze. Die Bundesregierung will die Beiträge von jetzt 14,4 Prozent auf unter 13 Prozent drücken, also die Arbeitnehmer und die Unternehmen um nahezu 20 Mrd. Euro entlasten.

Wir kommen um einschneidende Reformen nicht herum

Ob es diesen geplanten Reformen am Ende ähnlich ergehen wird wie den Empfehlungen der Hartz-Kommission? Schon ist eine Diskussion darüber entbrannt, ob dadurch sozialdemokratische Kernanliegen angetastet werden. Das Gesundheitsministerium scheint eine ganz andere Politik zu verfolgen

als der Kanzler. Übrigens ist es fraglich, ob die Reformen, wenn sie ohne wesentliche Abstriche beschlossen werden, das System der sozialen Sicherheit auf längere Sicht funktionstüchtig erhalten können. Nicht nur die Interessenvertreter der Wirtschaftsverbände, auch Wissenschaftler plädieren für einen noch stärkeren Umbau des Sozialstaates. Die demographische Entwicklung wird uns dazu zwingen. In diesem Zusammenhang muß auch die wieder entfachte Diskussion über die Alterssicherungssysteme gesehen werden. Wir werden nicht darum herumkommen, die persönliche Vorsorge für das Alter, aber auch für unsere Gesundheit auszubauen.

Die Stabilisierung des Sozialstaates hängt jedoch letzten Endes davon ab, ob die Arbeitslosigkeit zurückgeht, die Beschäftigung wieder wächst und die Beitragszahler zu den sozialen Sicherungssystemen zunehmen. Die Senkung der Lohnnebenkosten wird sich natürlich auf die wirtschaftliche Lage der Unternehmen auswirken und damit auf die Beschäftigung. Aber wir dürfen uns nichts vormachen: Eine Arbeitslosigkeit von 4,7 Millionen wird durch die Senkung der Lohnnebenkosten nicht hinreichend überwunden werden. Hinzukommen müssen einschneidende Reformen der Rahmenbedingungen im Arbeitsrecht und bei den Arbeits- und Lohnbedingungen: Mehr Flexibilität in den Tarifverträgen, eine gewisse Lockerung des Kündigungsschutzes in kleineren Betrieben, weniger Bürokratie.

Schon seit Jahren gehen in diese Richtung Vorschläge und Empfehlungen, die der sogenannte Rat der fünf Weisen zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gemacht hat. Ähnliches gilt für die wissenschaftlichen Forschungsinstitute und andere wissenschaftliche Gremien. Hier sind auch die kritischen Beurteilungen der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland und die Reformempfehlungen für mehr wirtschaftliches Wachstum zu nennen, die von internationalen Organisationen wie der Europäischen Union, der OECD, der Europäischen Zentralbank oder den Vereinten Nationen ausgesprochen wurden. Noch vor dem 14. März hat sich auch die Deutsche Bundesbank, deren Präsident ein altgedienter SPD-Politiker ist, überraschend zu Wort gemeldet. Sie sah sich veranlaßt, eine Denkschrift mit dem Titel „Wege aus der Krise – wirtschaftspolitische Denkanstöße für Deutschland“ zu veröffentlichen. Um der Verfestigung der Arbeitslosigkeit entgegenzutreten, solle bei den Lohnverhandlungen der Verteilungsspielraum nicht voll ausgeschöpft werden.⁹

Es fehlt nicht an Analysen, an wissenschaftlichen Untersuchungen über die Ursachen und Zusammenhänge der Arbeitslosigkeit, auch nicht an begründeten Vorschlägen. Aber man hat den Eindruck, daß bisher in den zuständi-

gen Ministerien, im Deutschen Bundestag und bei den politischen Parteien dieser wissenschaftliche Sachverstand bestenfalls registriert, aber keine Anstalten gemacht werden, ihn zu beherzigen und in die Tat umzusetzen. Diejenigen, die längst hätten handeln müssen, berufen sich zunehmend darauf, daß die empfohlenen Maßnahmen „politisch nicht durchsetzbar“ seien. Genau diese Einstellung ruft bei vielen Bürgern jene Politikverdrossenheit hervor, die für die Demokratie tödlich werden könnte. Wir dürfen uns mit der Einstellung, als ob Arbeitslosigkeit ein „Schicksal“ wäre, das einfach über uns gekommen ist, und das immer mehr Menschen befällt, nicht abfinden. Die Arbeitslosigkeit, die seit Mitte der 1970er Jahre immer mehr zugenommen hat und ein schlimmes Übel für alle davon Betroffenen, aber auch für die ganze Gesellschaft ist, müssen wir bekämpfen, auch wenn die zu treffenden Maßnahmen auf Antrieb vielleicht nicht in allem den Anforderungen der Gerechtigkeit entsprechen sollten. Weder der Staat, noch die Arbeitgeber noch die Gewerkschaften noch diejenigen, die einen Arbeitsplatz besitzen, noch die Verbraucher dürfen so weitermachen wie bisher und das Schicksal beklagen. Den Regierenden muß klar sein, daß die Mehrheit des Volkes von ihnen Reformen verlangt, auch wenn diese nicht „populär“ sind. Die Gewerkschaften werden ihre Interessen dem Gemeinwohl unterordnen müssen. Wenn sie glauben, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vornehmlich dem Staat aufbürden zu können, täuschen sie sich: Sie werden an Glaubwürdigkeit bei ihren eigenen Mitgliedern und damit auch an politischem Gewicht verlieren. In der jetzigen Situation ist es ohne Zweifel richtig: Sozial ist, was Arbeitsplätze schafft.

Andere Industrieländer haben bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beachtliche Erfolge erzielt. In den Niederlanden haben sich Regierung, Wirtschaft und Gewerkschaften 1982 im Abkommen von Wassenaar darauf verständigt, unter Zurückstellung anderer Interessen diesem Übel wirksam entgegenzutreten. Auch in Dänemark, Österreich, Frankreich, der Schweiz, Irland oder Großbritannien wurde die Arbeitslosigkeit besser gemeistert als in Deutschland.¹⁰ Und zwar ohne den nur scheinbar leichteren Weg, die Stabilität der Währung zu opfern und durch staatliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ein Strohfeuer zu entzünden. Strukturelle Verwerfungen am Arbeitsmarkt können nur durch strukturelle Reformen korrigiert werden. Es kommt auf Reformen an, die dort ansetzen, wo in Zeiten der Vollbeschäftigung und des allgemeinen Wohlstandes auch Regelungen getroffen wurden, die uns heute daran hindern, der Arbeitslosigkeit und ihren Folgen mit allen Mitteln zu Leibe zu rücken; also auf Reformen, die nicht das Rückgrat unse-

res Sozialstaates schwächen, sondern stärken. Wir alle müssen uns auf unsere Verantwortung und auf unsere eigenen Kräfte besinnen und jetzt handeln.

Anmerkungen

- 1 Die Zahlenangaben über Arbeitslose und Arbeitsplätze hier und im folgenden sind entnommen: Rudolf Hickel, Hartz-Konzept: Arbeitslose effektiver in billige Jobs – Deregulierungsschub auf den Arbeitsmärkten. In: Aus Politik und Zeitgeschehen B 6-7/2003, S. 9.
- 2 Aufschlußreich ist der Sammelband, den beide Kirchen gemeinsam veröffentlichten: Beteiligung am Produktiveigentum, hrsg. vom Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland und vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Hannover/Bonn 1993.
- 3 Pastorale Anregungen zum Problem der Arbeitslosigkeit. Ein Wort der deutschen Bischöfe an die Priester, Pfarrgemeinden und Verbände, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischöfe (Reihe: Die deutschen Bischöfe, Nr. 31), 1982.
- 4 Erklärung der gemeinsamen Konferenz zur Arbeitslosigkeit, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Reihe: Arbeitshilfen, Nr. 29), 1982, 31 f. In diesem Zusammenhang darf darauf hingewiesen werden, daß im sozialetischen Schrifttum das Problem der Arbeitslosigkeit breit aufgegriffen und diskutiert wurde. In der Reihe „Kirche und Gesellschaft“ erschienen dazu Beiträge in Nr. 55 (1978), 78 (1981), 207 (1994), 226 (1996), 289 (2002). – Vgl. auch den Band: Zukunftsfähige Gesellschaft: Beiträge zu Grundfragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik, hrsg. von Anton Rauscher (Soziale Orientierung, Bd. 12), Berlin 1998.
- 5 Diese Interpretation liegt den Überlegungen Norbert Bertholds zugrunde, der von institutioneller Sklerose spricht: Mehr Beschäftigung, weniger Arbeitslosigkeit: Setzt sich das ökonomische Gesetz gegen (verbrauchs-) politische Macht durch? In: Ordo, Jb. für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 51, Stuttgart 2000, 246 ff.
- 6 Vgl. DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund: 7. Treffen von Vertretern aus Wirtschaft, Gewerkschaften und Regierung beim Bundeskanzler am 23.1.1996, www.dgb.de/themen.
- 7 Vgl. DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund: Erklärung der Repräsentanten der Gewerkschaften im Anschluß an die Kanzlerrunde vom 23.4.1996, www.dgb.de/themen.
- 8 Vgl. die jeweiligen Presseerklärungen: www.dgb.de/themen.
- 9 Die Bundesbank schlägt Alarm. In: FAZ vom 8. März 2003, 11.
- 10 Vgl. die Untersuchung: Carsten Rolle, Ulrich van Suntum, Langzeitarbeitslosigkeit im Ländervergleich (Soziale Orientierung, Bd. 11), Berlin 1997.

Zur Person des Verfassers

Dr. theol., Dr. h. c., lic. phil. Anton Rauscher, Professor em. für Christliche Gesellschaftslehre an der Universität Augsburg; Direktor der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle, Mönchengladbach.