

Heiner Ganßmann

Sog-Effekte durch Arbeitslosigkeit

Zusammenfassung: Der Trend zu verschärfter sozialer Marginalisierung in der Bundesrepublik, der hauptsächlich durch die andauernde Massenarbeitslosigkeit, nicht zuletzt aber auch durch die Form ihrer sozialstaatlichen Regulierung bedingt ist, kann wohl nur durch organisierte Solidarität zwischen Arbeitslosen und Beschäftigten gebrochen werden. Untersucht wird, ob Solidarität durch ein strategisches Interesse auch der Beschäftigten an Vollbeschäftigung begründet werden kann: Ein solches Interesse besteht dann, wenn die von der Arbeitslosigkeit ausgehenden Sog-Effekte die soziale und ökonomische Lage der Nicht-Arbeitslosen mehr beeinträchtigen als die zu erwartenden Belastungen durch Vollbeschäftigungspolitik.

I. Einleitung

Die folgende Untersuchung von Sog-Effekten, die von andauernder Massenarbeitslosigkeit ausgehen und die Interessen auch der Nicht-Arbeitslosen beeinträchtigen, schließt an einen bereits vorliegenden Versuch der Bestimmung von Interessen im Sozialstaat an (Ganßmann/Wegglar 1989). Die Fortsetzung dieses Versuchs erfolgt, soviel muß zur Vermeidung von Mißverständnissen wohl vorausgeschickt werden, ohne den Ehrgeiz einer vollständigen Bestandsaufnahme, vielmehr in der Absicht, die mit Arbeitslosigkeit verbundene Veränderung von Interessenlagen einzuschätzen. Zudem will ich gleich vorweg betonen, daß ich die Analyse des Sozialstaats aus der Perspektive der mit ihm verbundenen Interessen nicht mit der Hoffnung verbinde, sie könne für sich genommen zu einer hinreichenden Sozialstaatstheorie führen. Dazu ist die Interessenbestimmung zu problematisch.¹ Darüber hinaus macht der Bezug auf Interessen, und damit auf Handlungen nicht viel Sinn ohne einen Begriff von den Randbedingungen (constraints), denen Handlungen aufgrund von Systemeigenschaften unterliegen.² Die Diskussion von Interessen und die damit angezielte Rekonstruktion der Akteursperspektive hat den begrenzten Zweck, eine Einschätzung des Veränderungspotentials des Sozialstaats zu erlauben, und zwar im Hinblick auf eine Umkehrung des inzwischen fest etablierten Trends in Richtung verstärkter sozialer Marginalisierung.

»Soziale Marginalisierung« bezieht sich auf Prozesse, in denen ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung in die Position der Schlechtestgestellten (gemessen an Einkommen, Status usw.) gedrückt und gehalten wird. Bewerkstelligt wird soziale Marginalisierung in der BRD hauptsächlich durch Dauerarbeitslosigkeit. Sie bedeutet eine Abwärts-«Karriere»: je länger sie andauert, um so geringer wird die Chance einer Rückkehr in ein stabiles Vollzeitbeschäftigungsverhältnis, um so geringer wird auch der

Grad der schützenden, sozialstaatlichen Absicherung, was wiederum bedeutet, daß die Trennung vom Rest der Gesellschaft um so strikter wird. Über die Bedeutung sozialer Marginalisierung für die von ihr Betroffenen hinaus impliziert sie eine Fragmentierung der Gesellschaft. Herkömmlicherweise wurde daraus auf eine Destabilisierungstendenz geschlossen. Im Gegensatz dazu sind wir heute wohl eher geneigt, solcher Fragmentierung (auch) eine mögliche Stabilisierungsfunktion zuzurechnen. Der entsprechenden Frage kann ich im Rahmen dieses Papiers nicht nachgehen. Zur Debatte steht jedoch die zukünftige Gestalt und Gestaltung des Sozialstaats. Wird er zum Verwalter einer gespaltenen Gesellschaft? Oder kann er dazu beitragen, den Trend zu verschärfter Marginalisierung umzukehren?

Unsere bisherigen Überlegungen (Ganßmann, Weggler, Wolf 1987; Ganßmann, Weggler 1989) ergeben nichts oder wenig, was auf eine Umkehr dieses Trends hindeuten würde. Eine Möglichkeit zur Umkehr wäre dann eröffnet, wenn es zu einer beträchtlichen Zunahme der »Solidarität« zwischen den marginalisierten Gruppen und der Masse der Lohnabhängigenbevölkerung käme. Aber welche Gründe für solidarisches Handeln könnte es für die (relativ) Privilegierten geben, abgesehen vom Appell an altruistische oder traditionelle Normen? Kann der Appell an die Interessen rational Handelnder zu Solidarität führen?

Im folgenden suche ich eine positive Antwort auf diese Frage und zwar durch den Nachweis von »Sog-Effekten« im Sozialstaat. Unter Sog-Effekten verstehe ich negative Auswirkungen auf die Situation sozial relativ privilegierter Gruppen, die von einer Verschlechterung der Situation sozial benachteiligter Gruppen ausgehen. Derartige Sog-Effekte können aufgrund eines rein utilitaristischen Kalküls konstitutiv für Solidarität werden: Insoweit eine Verkettung zwischen zwei Gruppen (oder Akteuren) existiert, die in einem Sog-Effekt resultiert, ist es immer dann im Eigeninteresse der (relativ) Privilegierten, die (weitere) Verschlechterung der Lage der Benachteiligten zu verhindern, wenn die erwarteten Verluste aufgrund des Sog-Effekts größer sind als die Kosten einer Unterstützung der Benachteiligten. Obwohl die Wirksamkeit solcher Sog-Effekte in allen möglichen Feldern der Sozialpolitik vorstellbar ist, geht es mir in der folgenden ersten Auslotung des Problems nur um Sog-Effekte aufgrund von Arbeitslosigkeit.

II. Illustration: Die Rolle der »industriellen Reservearmee« bei Marx

Zunächst möchte ich am Beispiel der von Marx herausgearbeiteten Funktionen der »industriellen Reservearmee« zeigen, auf welchem Typ von Argumentation die Begründung von Sog-Effekten beruht. Ob die Marxsche Analyse (noch) stichhaltig ist, kann dabei dahingestellt bleiben. Sie läßt sich wie folgt zusammenfassen: Die Freisetzung der industriellen Reservearmee mittels des Einsatzes arbeitssparender Techniken hat für kapitalistische Unternehmen positive Wirkungen in zwei Richtungen: Erstens wird ein Arbeitskräftereservoir für eventuelle Wachstumsschübe bereitgestellt. Zweitens zwingen die Arbeitslosen mittels des von ihnen ausgehenden Kon-

kurrenzdrucks die Beschäftigten zu höherer Arbeitsintensität, größerer Disziplin, geringeren Ausfallzeiten aufgrund von Krankheiten und insbesondere zur Zurückhaltung bei Lohnforderungen. Dabei charakterisiert Marx die Gesamtkonstellation als Nullsummenspiel: Was gut für das Kapital ist, ist schlecht für die Arbeiter, und umgekehrt.

In einer derartigen Konstellation liegt es im Interesse aller Lohnabhängigen, also auch der Beschäftigten, Maßnahmen zur Herstellung von Vollbeschäftigung zu unterstützen. Vollbeschäftigung bedeutet mehr Mobilitätsmöglichkeiten für Lohnarbeiter, niedrigere »costs of loosing your job« (Bowles, Gordon, Weisskopf 1983), größere Chancen zur Durchsetzung in Lohn- und Arbeitskonflikten. Hohe und dauernde Arbeitslosigkeit hat also nicht nur negative Auswirkungen für die direkt Betroffenen, die Arbeitslosen. Vielmehr geht von einer industriellen Reservearmee ein Sog-Effekt bezüglich der Arbeitsbedingungen und der Löhne auch für diejenigen Lohnarbeiter aus, die relativ sichere Arbeitsplätze in florierenden Wirtschaftszweigen haben. Sie haben also gute Gründe, sich mit den Arbeitslosen in dem Sinne solidarisch zu verhalten, daß sie Maßnahmen zur Wiederherstellung von Vollbeschäftigung unterstützen.

Mit dieser Auskunft ist das Problem aber offensichtlich noch nicht ausgeschöpft. Vollbeschäftigung hat Herstellungs- und Folgekosten, sowohl für die Lohnarbeit als auch für das Kapital. Wenn jedoch »Solidarität« in Form der Unterstützung von Vollbeschäftigungspolitik Kosten für die derzeit Beschäftigten hat, wird sie – utilitaristisch gesehen – zu einer Frage der Abwägung der relativen Kosten. Am einfachsten läßt sich das mittels des bekannten konservativ-neoklassischen Arguments klarmachen, wonach die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung Reallohnsenkungen³ voraussetzt. Für die Beschäftigten würde die Gültigkeit dieses Arguments im Rationalitätsfall ein Kalkül implizieren, wonach sie die (erwarteten) Lohnverluste mit den Kosten des von der Arbeitslosigkeit ausgehenden Sog-Effekts zu vergleichen und sich je nach Ergebnis für Solidarität oder Nicht-Solidarität zu entscheiden haben. Auf die Problematik eines solchen Kalküls komme ich wieder zurück.

Jedenfalls können am Marxschen Theorem von der industriellen Reservearmee beispielhaft die Schwierigkeiten abgelesen werden, die entstehen, wenn man Solidarität aus Eigeninteresse begründen will. Zugleich läßt sich mit ihm illustrieren, was ich unter Sog-Effekten verstehe. Unter diesen sind sicherlich diejenigen am interessantesten, die den beteiligten Hauptakteuren verborgen bleiben. Falls sie für alle Beteiligten erkennbar sind, kann man davon ausgehen, wenn man den Akteuren schon aus prinzipiellen Erwägungen strategisch-rationales Handeln zutraut, daß Sog-Effekte bei Entscheidungen in Rechnung gestellt werden. (Was den Sozialstaat angeht, ließe sich eine seiner interessanteren Eigenschaften darin vermuten, daß er die Wahrnehmbarkeit von Sog-Effekten vermindert. Um beim Beispiel zu bleiben: Die (auf einem breiten normativen Konsens beruhende) Verpflichtung, den Arbeitslosen zu helfen, wird mit Arbeitslosenversicherungsbeiträgen abgegolten, die von Löhnen und Gehältern automatisch abgezogen werden. Die Zwangsbeiträge sind relativ niedrig, da sie von allen abhängigen Erwerbstätigen gezahlt werden. Sie werden von einer anonymen, abgehobenen Bürokratie gesammelt und verteilt, die damit das Arbeitslosig-

keitsproblem »entsorgt«. Selbst wenn jemand direkten Kontakt zu einem Arbeitslosen hat oder selbst arbeitslos ist, bleibt das Problem in seiner Gesamtdimension, gerade auch wegen der massenweisen, versicherungsmäßig organisierten Streuung seiner Kosten, relativ unsichtbar.)

Wenn wir uns nicht einfach auf das alte Argument von der industriellen Reservearmee verlassen wollen, fragt sich, ob sich Sog-Effekte aufgrund von Arbeitslosigkeit in der gegenwärtigen sozialen Konstellation in der Bundesrepublik identifizieren lassen. Wäre dies der Fall, dann könnten Argumente zugunsten der Unterstützung der Arbeitslosen auf den potentiellen Nutzen einer solchen Solidarität nicht nur für die Unterstützten, sondern auch für die Unterstützer verweisen. Gegenüber dem Appell an altruistische Motive hätten solche Argumente den Vorteil, daß eine stabile Unterstützung der sozial Schlechtergestellten wohl um so eher zu erwarten wäre, je mehr sie sich auf die Eigeninteressen der Unterstützer gründen läßt. Wie wir sehen werden, stellt sich in diesem Zusammenhang das notorisch schwierige Problem, über das Ausmaß zu entscheiden, in dem organisiertes, kollektives Handeln eine Alternative zu individuellen Strategien der Interessenverfolgung darstellt.

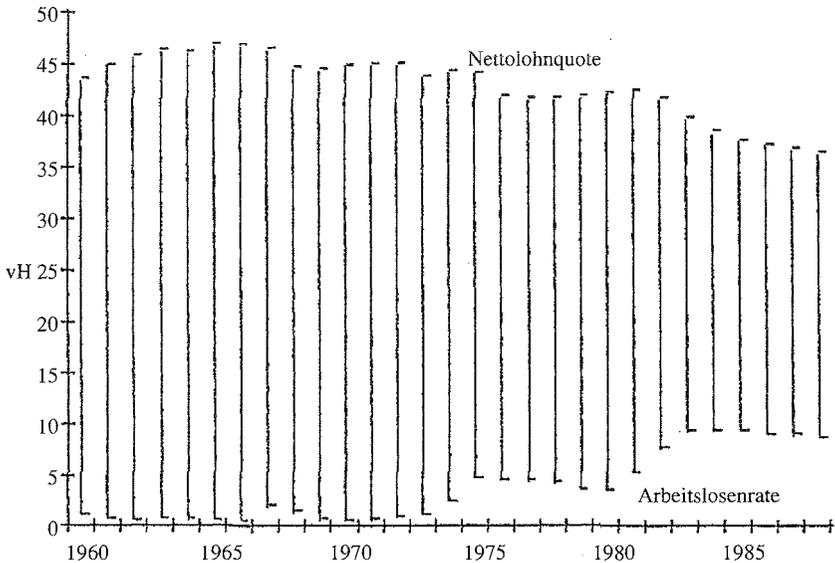
III. Arbeitslosigkeit und der Sog-Effekt in der Einkommensverteilung

Einer der potentiellen Kandidaten für einen solidaritätsfördernden Sog-Effekt ist empirisch einigermaßen leicht zugänglich: Die Auswirkungen dauerhafter Massenarbeitslosigkeit auf die Einkommensverteilung zwischen Löhnen und Gewinnen. Die Daten (s. Diagramm 1) deuten auf eine negative Korrelation zwischen dem Anteil der (Netto-) Löhne und Gehälter⁴ am Volkseinkommen und der Arbeitslosenrate hin. Je höher die Arbeitslosenrate, desto niedriger der Anteil der (Netto-) Löhne.

Diese Korrelation kann verschieden interpretiert werden. Eine Version besagt einfach, daß höhere Arbeitslosigkeit weniger Lohnabhängige und deshalb weniger geleistete Arbeit impliziert. Weil das Arbeitsvolumen abnimmt, soll auch der Anteil der Lohn Einkommen abnehmen. Die Behauptung ist falsch, weil die Rolle der Arbeitslosen als Produzenten vernachlässigt wird.⁵ Der Lohnanteil am Volkseinkommen nimmt nicht deshalb ab, weil sich mit der Arbeitslosigkeit das Arbeitsvolumen vermindert. Letzteres führt zu einer Abnahme des Volkseinkommens insgesamt, aber nicht per se zu einem verminderten Lohnanteil. Wie hängen dann Arbeitslosigkeit und Lohnquote zusammen? Von mehreren möglichen Faktoren möchte ich hier zwei diskutieren.

1. Der erste Faktor hat mit dem Sozialstaat und der Frage zu tun, wer für die Unterstützung der Arbeitslosen zahlt. Die Arbeitslosenversicherungsbeiträge (gegenwärtig 4 % der Bruttolöhne und -gehälter) sind Teil der Lohnkosten. Der Beitragssatz hat sich im Vergleich zur Mitte der siebziger Jahre verdoppelt. Da die Beschäftigten die Arbeitslosen unterstützen, indem sie durch ihre laufenden Beiträge das Arbeitslosengeld finanzieren, nimmt (cet.par.) der Anteil der *Nettolöhne* und -gehälter am Volkseinkommen mit hoher Arbeitslosigkeit ab. Je höher die Arbeitslosigkeit, desto mehr wird

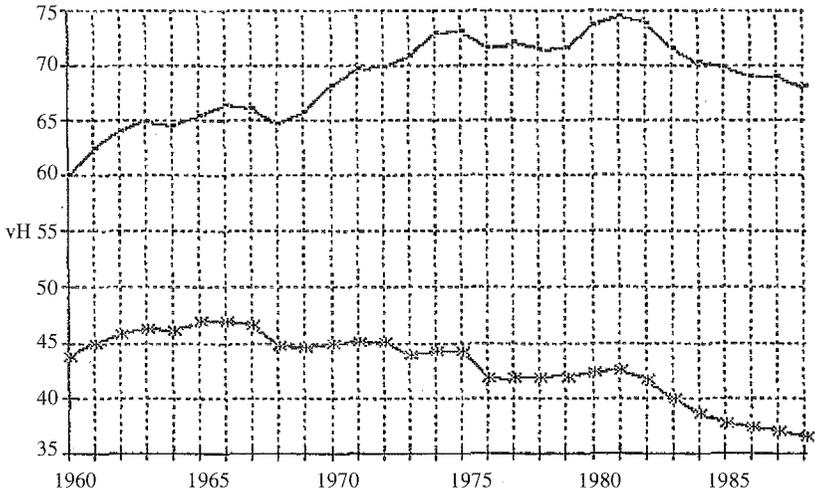
Nettolohn und Arbeitsquote



Quelle: Statistisches Bundesamt 1987; Dorow et.al. 1989

vom Gesamteinkommen aus abhängiger Beschäftigung zur Unterstützung der Arbeitslosen abgezogen (jedenfalls solange der Finanzierungsmodus der Arbeitslosenversicherung in etwa unverändert bleibt). Dieses Argument ist zwar grundsätzlich richtig⁶, aber es erklärt Art und Ausmaß der Verschiebung in der Einkommensverteilung nicht hinreichend. Gemäß dem Argument müßte ein zunehmender Abstand zwischen Brutto- und Nettolohnquote bei wachsender Arbeitslosigkeit beobachtbar sein, jedenfalls insoweit die Arbeitslosen von den abhängig Beschäftigten finanziert werden.⁷ Daß der Arbeitslosenversicherungssatz von 2 % Mitte der siebziger Jahre auf 4,6 % (1984) erhöht wurde, entspricht dem Argument. Nicht erklärt wird damit aber erstens das beträchtliche Ausmaß, indem die Lohnquote gesunken ist⁸, und zweitens, daß ein weiteres Öffnen der Schere zwischen Brutto- und Nettolohnquote⁹ in den achtziger Jahren nicht mehr zu beobachten ist. Seit 1981, dem Jahr mit dem höchsten Wert der Bruttolohnquote (74,4 %), ist diese auf 68 % (1988) gefallen, während die Nettolohnquote von 42,6 auf 36,6 % fiel (s. Diagramm 2). Beide Quoten fielen also trotz wachsender Arbeitslosigkeit praktisch parallel, was dem genannten Argument widerspricht. Dennoch bleibt für das damit aufgeworfene Problem, ob es sich bei der Einkommenssicherung für Arbeitslose um ein Nullsummenspiel zwischen diesen und den Beschäftigten handelt, für eine Analyse der Interessen im Sozialstaat wichtig: Ein Nullsummenspiel würde einen strikten Interessenkonflikt bedeuten, ohne ersichtliche Chancen für so etwas wie Solidarität zwischen den Konfliktparteien.

Lohnquoten
Anteile der Brutto- und Nettoeinkommen
aus abhängiger Beschäftigung am Volkseinkommen



Quelle: Statistisches Bundesamt 1987; Dorow et.al. 1989

2. Der zweite Faktor, den ich zur Erklärung der Verschiebung in der Einkommensverteilung heranziehen möchte, ist der der Verhandlungsmacht: Arbeitslosigkeit schwächt die Verhandlungspositionen der Gewerkschaften, so daß sie selbst bei korrekter Antizipation der Produktivitäts- und Preisniveauentwicklungen verteilungsneutrale Lohnzuwächse nicht erreichen können. Warum? Der Hauptgrund liegt darin, daß die traditionelle Verhandlungs-«Waffe» der Gewerkschaften, die Streikdrohung, unter Bedingungen der Massenarbeitslosigkeit ihre Wirksamkeit weitgehend einbüßt. Das ist zwar dann nicht ohne weiteres der Fall, wenn streikende Arbeiter nicht mehr einfach durch Streikbrecher zu ersetzen sind (hauptsächlich wegen gesetzlicher Regelungen). Aber es bleibt wohl doch bei einem höheren Risiko des Arbeitsplatzverlustes für Streikaktivisten. Außerdem kann hinzukommen, daß Arbeiter und Gewerkschaften vor Streiks zurückschrecken und ihre Lohnforderungen reduzieren, falls sie eine Gefahr für das Überleben von Unternehmen oder ganzen Industriezweigen sehen. Schließlich läßt sich vermuten, daß Streiks für Lohnforderungen in einer Situation der Massenarbeitslosigkeit den Lohnabhängigen selbst als illegitim gelten. (In diesem Sinne wäre die Entscheidung der IG-Metall, für die 35 Stunden-Woche zu streiken mit der ausdrücklichen Begründung einer Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, wohl weniger riskant gewesen als viele Beobachter damals annahmen.)

Alles zusammengenommen ist die Erklärung des Rückgangs der Lohnquote aus der Schwächung der Verhandlungsmacht der Gewerkschaften aufgrund der Massenar-

beitslosigkeit hinreichend plausibel. Die Bilanz bezüglich der Wirksamkeit der beiden betrachteten Faktoren lautet also: Nicht genug, daß die Beschäftigten für die Arbeitslosen bezahlen müssen (eine Regelung nach dem Verursacherprinzip würde wohl anders ausfallen) und zu einem beträchtlichen Teil selbst von Arbeitslosigkeit bedroht und betroffen sind, die Lohnabhängigen müssen zudem ein Sinken ihres (Brutto-)Anteils am Volkseinkommen in Kauf nehmen.

Die Tatsache, daß Löhne und Gehälter nicht mit der Produktivitäts- und der Inflationsentwicklung (oder, wenn man Nettolöhne und -gehälter ansieht, mit den wachsenden Steuer- und Sozialversicherungsabgaben) mitgehalten haben, läßt sich also hauptsächlich auf die Schwächung der Verhandlungsmacht der Gewerkschaften durch Arbeitslosigkeit zurückführen. Daraus wiederum können wir in der Tat auf einen Sog-Effekt der Arbeitslosigkeit auf die Verteilungsposition der abhängig Beschäftigten schließen, so daß Arbeitslosigkeit nicht nur ein Problem für die Arbeitslosen ist, sondern auch die Interessen derjenigen beeinträchtigt, die nicht direkt von Arbeitslosigkeit bedroht oder betroffen sind. Positiv gewendet bedeutet dies, daß Arbeitslose und Beschäftigte ein gemeinsames Interesse an Vollbeschäftigung haben (müßten).

Die gleiche Schlußfolgerung ergibt sich im übrigen auch einfach, wenn man sich auf das gute alte, oft beschworene »Gesetz« von Angebot und Nachfrage beruft: Ist das Arbeitskräfteangebot größer als die Nachfrage nach Arbeitskräften, kommen die Löhne als Preis der Arbeitskraft unter Abwärtsdruck. Eine Vollbeschäftigungssituation ist die beste Umwelt, um diesem Druck zu entgehen, weshalb all die, die auf den Verkauf ihrer Arbeitskraft angewiesen sind, ein Interesse an Vollbeschäftigung oder sogar an einer Übernachfrage nach Arbeitskräften haben.¹⁰

IV. Beschäftigte und Arbeitslose

So simpel die Logik von Angebot und Nachfrage sein mag, der Bezug auf sie öffnet einen neuen Aspekt: Das Ausmaß des Abwärtsdrucks auf die Löhne hängt vom Ausmaß der Konkurrenz zwischen den Verkäufern von Arbeitskraft ab. Deren eigenes Handeln bestimmt also die Stärke des Sog-Effekts. Gemäß der neoklassischen Tradition würde vollständige Konkurrenz zwischen den Arbeitskraftanbietern den Preis der Arbeitskraft so lange senken, bis Angebot und Nachfrage zum Ausgleich kämen (und die Löhne der Grenzproduktivität der Arbeit entsprächen). Hier zeigt sich eine Interessendifferenz: Die Beschäftigten wollen Vollbeschäftigung, aber nicht um den Preis von (Real-)Lohnsenkungen, sondern gerade, um diese zu vermeiden. Hingegen wollen die meisten Arbeitslosen einen Arbeitsplatz auch dann, wenn sie niedrigere Löhne in Kauf nehmen müßten (würden aber natürlich Beschäftigung zu höheren Löhnen vorziehen). Wie wichtig ist diese Interessendifferenz?

Nach der neoklassischen Version dieser Geschichte läßt sich das Marktphänomen Arbeitslosigkeit als Überschußangebot an Arbeitskräften bei gegebenem »Preis«, dem herrschenden Lohnniveau, beschreiben. Verkäufer und Käufer haben, neben dem gemeinsamen Interesse an einem funktionierenden Arbeitsmarkt, gegensätzliche Inter-

essen. Die Verkäufer wollen teuer verkaufen, die Käufer billig kaufen. Mehr als friktionale Arbeitslosigkeit bringt die Verkäufer in eine schlechte Position. Die Löhne müssen herunter, wenn der Markt geräumt werden soll. Dafür sorgt normalerweise die Konkurrenz. In einer Situation des Überangebots werden Verkäufer den gegebenen Preis unterbieten. Falls es so zu einer hinreichenden Lohnsenkung kommt, wird Vollbeschäftigung (wieder) hergestellt: Jeder, der zu dem neuen, niedrigeren Lohnniveau arbeiten will, kann seine Arbeitskraft verkaufen.

Da diese einfache Geschichte der wirklichen Arbeitsmarktentwicklung nicht entspricht, mußte sie auf verschiedene Weisen kompliziert werden: Arbeitskraft ist keine homogene Ware, also wird es verschiedene Märkte und verschiedene Lohnniveaus geben. Die Konkurrenz kann eingeschränkt sein, weil es Marktsegmentierung, Koalitionsbildungen zwischen Anbietern und Nachfragern oder Eintrittsbarrieren aufgrund von existierenden Verträgen und gesetzlichen Restriktionen gibt. Die Transaktion zwischen Verkäufern und Käufern von Arbeitskraft ist mit dem Vertrag auf dem Markt nicht vollzogen, sondern erst dann, wenn Arbeit geleistet und wenn Löhne verausgabt werden. Damit stellt sich das Problem, in welchem Ausmaß der Arbeitsvertrag die Arbeitsleistung einerseits, die Kaufkraft der Löhne andererseits reguliert. All diese (und mehr) Komplikationen sind in der Literatur über Löhne und Arbeitslosigkeit ausgiebig diskutiert worden, meistens mit dem Ziel zu erklären, warum der real existierende Marktprozeß nicht zur Wiederherstellung von Vollbeschäftigung führt.

Kehren wir zurück zu der Interessendifferenz zwischen den derzeit erfolgreichen Verkäufern von Arbeitskraft und den Arbeitslosen. Offensichtlich liegt es im Interesse der Beschäftigten, die »Preis«-Konkurrenz zwischen den Arbeitskraftanbietern zu begrenzen, weil sie sich so gegen Lohnverluste sichern können. Dafür gibt es hauptsächlich zwei Möglichkeiten. Die eine besteht darin, die Konkurrenten aus dem Arbeitsmarkt zu drängen oder ihnen den Zugang dorthin zu verwehren (z. B. indem man »Gast«-Arbeiter nach Hause oder Frauen in den Haushalt zurückschickt). Die andere eröffnet sich durch gewerkschaftliche Organisierung: Arbeiterorganisationen erkämpfen kollektive Lohnverträge, mit denen die Chancen der Arbeitslosen beschränkt oder eliminiert werden, sich einen Job durch Unterbieten des gegebenen Lohns zu verschaffen. An diesem Punkt können Unternehmens- und Gewerkschaftsinteressen sogar konvergieren: Insoweit die Unternehmen auf (betriebsspezifisch) qualifizierte Arbeitskräfte angewiesen sind und zugleich unvollständige Informationen über die Arbeiter haben, werden sie kollektive Lohnkontrakte mit relativ hohen Löhnen gegenüber individuell ausgehandelter, flexibler, den Marktbedingungen folgender Lohnbildung deshalb vorziehen, weil letztere hohe Such- und Kontrollkosten mit sich bringt.¹¹

Für die Arbeitslosen (aber auch die aufstiegsorientierten Beschäftigten) lassen diese Barrieren, die sich aus Einschränkungen der Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt ergeben, immer noch die Möglichkeit offen, mittels erhöhter Qualifikationen oder Leistungsversprechen zu konkurrieren. Sind die Arbeitslosen in dieser Hinsicht wirklich konkurrenzfähig? Oder können sich diejenigen, die auf neudeutsch manchmal »Ar-

beitsplatzbesitzer« genannt werden, gegen diese Konkurrenz durch Verträge oder informelle Absprachen und eingespielte Regeln (z.B. »first in, last out«) schützen? Wenn sie sich nicht schützen können, bleibt ihnen immer noch der Weg der vorsorglichen Konkurrenz durch Erhöhung der eigenen Qualifikationen oder Arbeitsleistungen.

Mittels einer Durchsicht vorhandener, hochaggregierter Daten ist es schwierig, wenn nicht unmöglich, diese Art Fragen zu beantworten. Eines ist jedoch offensichtlich, nämlich daß sich das Qualifikationsniveau der Beschäftigten mit Ausmaß und Dauer der Arbeitslosigkeit deutlich erhöht hat. Ob dies darauf zurückgeht, daß die Nichtqualifizierten in die Dauerarbeitslosigkeit »aussortiert« wurden, oder darauf, daß die Konkurrenzbedingungen ein »adaptive upgrading« der Beschäftigten und der Neuzugänge auf dem Arbeitsmarkt erzwingen¹², läßt sich nicht klar ermitteln. Auch wenn man das erhöhte Qualifikationsniveau mit einiger Plausibilität als Effekt der härteren Konkurrenz um Arbeitsplätze interpretieren kann, gibt es daneben zugleich Indizien dafür, daß Abschottungsmechanismen wirksam sind. Z.B. läßt sich die Tatsache, daß 1986 die Arbeitslosigkeit bei Männern aller Qualifikationsstufen in der Altersgruppe zwischen 45 und 50 Jahren am niedrigsten war (Tessaring 1988, S. 189), wohl nur als Ausdruck eines Mechanismus der »sozialen Schließung« verstehen, mittels dessen sich diese Gruppe effektiver gegen Arbeitslosigkeit und damit die Konkurrenz durch die Arbeitslosen schützen konnte als andere Gruppen. Insgesamt muß man wohl davon ausgehen, daß gleichzeitig drei Faktoren wirksam sind: a) Je länger die Arbeitslosigkeit andauert, desto mehr funktioniert sie als ein Filter, das die am wenigsten Konkurrenzfähigen aussondert. b) Die durchschnittlichen Qualifikationsniveaus steigen auch an, weil ein Teil der besser Qualifizierten in der Arbeitsplatzhierarchie absteigt und weil die Neuzugänge besser qualifiziert sind (auch dann, wenn ihre erhöhten Qualifikationen gar nicht gebraucht werden). c) In einem gewissen Ausmaß sind diejenigen, die einen Arbeitsplatz innehaben (und schon seit einiger Zeit innehaben), in der Lage, sich gegen direkte Konkurrenz der Arbeitslosen zu schützen.

Nichtsdestotrotz zeigen die Veränderungen in der Einkommensverteilung in summarischer Weise an, daß all diese und mögliche andere Formen der Begrenzung und Kanalisierung der Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt nicht hinreichen, um den lohn-drückenden Effekt der Arbeitslosigkeit auszugleichen. Relativ zu den anderen Produktionsfaktoren ist Arbeit billiger geworden: Obwohl sie von besser qualifizierten Arbeitskräften geleistet wird, kann sie mit einem kleineren Anteil des Volkseinkommens gekauft werden. Die Vermutung, daß von Arbeitslosigkeit ein Sog-Effekt ausgeht, wird also gestützt. Wenn man einen beträchtlichen Teil der Erwerbsbevölkerung arbeitslos sein läßt, hat das einen deutlichen negativen Effekt auf den Einkommensanteil auch derjenigen, denen es nach wie vor gelingt, ihre Arbeitskraft zu verkaufen.

Für die neoklassische Variante der Geschichte von der Arbeitslosigkeit müßte dieses Ergebnis eigentlich beunruhigend sein. Ein von der Arbeitslosigkeit ausgehender Sog-Effekt auf die (relativen) Lohn Einkommen müßte sich nämlich selbst eliminieren. Da der Faktor Arbeit relativ billiger geworden ist, müßte sein Einsatz, also die Be-

schäftigung, wieder zunehmen. So ist es aber im letzten Jahrzehnt in der Bundesrepublik nicht gewesen. Dennoch kann man das Ausbleiben des Beschäftigungsanstiegs im neoklassischen Geiste selbstverständlich mit der Behauptung zu erklären suchen, daß die Arbeit eben immer noch nicht billig genug geworden sei. Man kann aber auch den neoklassischen Rahmen verlassen. Eine andere Betrachtungsweise der Arbeitslosigkeit vermag zudem ein neues Licht auf die Interessenlagen bezüglich der Arbeitslosenversicherung zu werfen.

Nehmen wir an, es gäbe einen Mechanismus, der die Anzahl der Arbeitsplätze immer so regelt, daß sie kleiner ist als die Zahl der Arbeitskraftanbieter. Eine Anstellung zu finden, wäre dann ein Spiel vom Typ Reise nach Jerusalem. In jeder Transaktionsperiode blieben einige Verkäufer von Arbeitskraft auf ihrer Ware sitzen. Dagegen könnte auch kompetitives Unterbieten des Preises nichts ausrichten. Die Arbeitskraftverkäufer wären also besser beraten, wenn sie sich, anstatt sich gegenseitig den Markt durch Unterbieten des Angebotspreises zu verderben, auf Nichtkonkurrenz einigten. Das Mittel, um dieses Verhalten auch für die eventuellen Verlierer bei der Reise nach Jerusalem akzeptabel zu machen, könnte in einem Nebenvertrag bestehen, dem gemäß die Gewinner des Spiels sich verpflichten, an die Verlierer eine Entschädigung zu zahlen. Die Arbeitslosenversicherung kann man als solchen Nebenvertrag ansehen: Die Beschäftigten zahlen den Arbeitslosen dafür, daß sie sich nicht in bedingungslose Konkurrenz um Arbeitsplätze stürzen. Für die Beschäftigten lohnt sich das Zahlen von »Versicherungsbeiträgen« so lange, wie die Beiträge nicht höher sind als die Verluste, die sie bei ungebremster Konkurrenz um Arbeitsplätze in Kauf nehmen müßten.¹³ Für die Arbeitslosen legt die Arbeitslosenunterstützung zumindest eine untere Grenze für Lohnforderungen fest und ist damit ein Schutz dagegen, daß sie ihre eigenen langfristigen Interessen verletzen, wenigstens solange die Arbeitslosenunterstützung ausreicht, um zu überleben.

Sicherlich würden jedoch alle Verkäufer von Arbeitskraft eine Änderung der Spielregeln dem weiteren Spielen dieser ziemlich kostspieligen Variante der Reise nach Jerusalem vorziehen. Warum sollte nicht die Anzahl der Arbeitsplätze der Anzahl der Arbeitssuchenden angepaßt werden? Gemessen an dieser Möglichkeit ist die Arbeitslosenversicherung bestenfalls eine zweitbeste Lösung, insbesondere weil sie den Sog-Effekt auf die Löhne nicht eliminiert, sondern bestenfalls einschränkt. Vollbeschäftigung wäre dem vorzuziehen. Aber außerhalb des neoklassischen Weltbildes (wo die Arbeitskraftbesitzer ja nur ihren Angebotspreis senken müssen) ist Vollbeschäftigung kein Zustand, den die Verkäufer von Arbeitskraft allein aus eigenen Kräften herbeiführen können.

Bevor wir jedoch mit der Diskussion der in diesem Zusammenhang relevanten Interessen anderer Akteure beginnen, wollen wir zum Ausgangspunkt unserer Überlegungen zurückkehren. Der Grundgedanke war, daß Sog-Effekte aus rationalen Erwägungen solidaritätsstiftend sein müßten, weil sie ein Feld gemeinsamer Interessen der negativ von ihnen Betroffenen definieren. Bis jetzt spricht die Rekonstruktion der Interessen der Arbeitskraftverkäufer für ein solches gemeinsames Interesse an Vollbeschäftigung. Zugleich gibt es empirisch wenig Hinweise darauf, daß ein solches Inter-

esse wirksam ist. Obwohl es genügend Gründe für erneuerte und wachsende Solidarität zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen, für eine gemeinsame Anstrengung zur Wiederherstellung von Vollbeschäftigung zu geben scheint, passiert in dieser Hinsicht kaum etwas. Wir scheinen uns also in einer Lage wiederzufinden, die von vielen auf die Feststellung »objektiver Interessen« gerichteten Analysen schon allzu bekannt ist: Die Akteure tun einfach nicht das, was der theoretisch orientierte Beobachter von ihnen als rationales, interessengeleitetes Handeln erwartet. Woraus man schließen kann, daß die Akteure eben nicht rational, schlecht informiert oder ideologisch befangen sind. Oder daß auf Interessen bezogene Analysen prinzipiell schief liegen. Es könnte jedoch auf eine andere Erklärung für die Diskrepanz zwischen beobachtbarem und aufgrund der Interessenanalyse erwartetem Handeln geben. Vielleicht ist die Analyse einfach nicht weit genug vorangetrieben worden, um verschiedene Ebenen und Typen von Interessen in der nötigen Komplexität zu berücksichtigen. Meine folgenden Überlegungen gehen in diese Richtung. Da sie sowieso mehr oder weniger spekulativ sind, will ich für alles weitere als unstrittig voraussetzen, was ich bisher zu begründen suchte, nämlich daß (fast) alle Lohnabhängigen ein gemeinsames Interesse an Vollbeschäftigung haben. Was würde sich aus einem solchen gemeinsamen Interesse ergeben? Bleibt es nicht ganz abstrakt, abgehoben von den Alltagsgeschäften der betroffenen Individuen? Und gibt es nicht – um den oben unterbrochenen Gedankengang wieder aufzunehmen – andere Akteure und Gruppen, deren Interessen und Handeln bedeutsam werden, wenn es darum geht, mit den Folgen von Arbeitslosigkeit umzugehen?

V. Individuelle Interessen und makrosoziale Ziele

Gehen wir diese Fragen nacheinander an. Erstens ist die Aussage, alle Lohnabhängigen (und vielleicht nicht nur sie) hätten ein gemeinsames Interesse an Vollbeschäftigung, sinnvoll, insoweit sie alle von Arbeitslosigkeit negativ betroffen sind. Es sei denn, man will den Begriff »Interesse« nur im Hinblick auf solche Ziele von Akteuren gebrauchen, die unmittelbar in der Reichweite ihrer eigenen Handlungen liegen. Das ist nicht der Fall bei Zielen wie Vollbeschäftigung, Demokratie oder sozialer Sicherheit: makrosoziale oder -ökonomische Ereignisse oder Zustände liegen normalerweise außerhalb des Einflußkreises individuellen Handelns. Das Interesse an Vollbeschäftigung ist also ein Interesse an einem Zustand der Wirtschaft, der nicht unmittelbar durch die Aktivitäten derjenigen herbeigeführt werden kann, die von Arbeitslosigkeit negativ betroffen sind. Daraus folgt, daß diese Interessen der Betroffenen nur dann wirksam werden können, wenn sie gebündelt und organisiert werden. In diesem Sinne ist das je individuelle Interesse an Vollbeschäftigung in der Tat ein Interesse an etwas gegenüber den individuellen Handlungsmöglichkeiten Abstraktem, Abgehobenem. Näher liegt, daß einzelne Lohnabhängige auf Arbeitslosigkeit oder drohende Arbeitslosigkeit mit allen möglichen individuell realisierbaren Strategien reagieren: Sie können versuchen, ihre Qualifikationen, ihre Leistungen, ihr

betriebliches Ansehen zu verbessern. Ob sie damit im Sinne der Arbeitsplatzsicherung erfolgreich sind, hängt jedoch nur begrenzt von ihrem eigenen Handeln ab. Wenn ein ganzes Walzwerk geschlossen wird, ist die erhöhte individuelle Leistungsbereitschaft eines Stahlarbeiters nicht mehr relevant. Wichtig ist für unseren Zusammenhang, daß diese individuell realisierbaren Strategien zugleich kompetitive Strategien sind: Wenn nur 10 % der Arbeiter entlassen werden, lohnt es sich, zu den leistungsmäßigen oberen 90 % zu gehören. In Konkurrenzsituation sind also individuell realisierbare Strategien rational.

Sie sind jedoch keine hinreichende Antwort auf Sog-Effekte. Mit Hilfe individuell rationaler, kompetitiver Strategien ist man, bei erfolgreicher Anwendung, in einer besseren Lage als die Konkurrenten. Aber sie helfen dann nicht, wenn die Verluste einiger Mitglieder einer Gruppe weitere Verluste für die ganze Gruppe nach sich ziehen, wie es beim Sog-Effekt der Arbeitslosigkeit auf die Löhne der Fall ist. Sicherlich sind die Verluste ungleich verteilt. Zudem ist es sicherlich vorzuziehen, wenn man zu denjenigen gehört, die am wenigsten verlieren. Aber Verluste (an Einkommen, Status usw.) sind Verluste. Wenn die kleineren Verluste der einen erkennbar von den größeren Verlusten der andern bedingt sind, gibt es ein manifestes gemeinsames Interesse daran, die Situation durch gemeinsame Aktivitäten positiv zu verändern. Bei Arbeitslosigkeit geht es um die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung. Dieses Ziel kann jedoch nur qua Organisation verfolgt werden, weil es Aktivitäten erfordert, die jenseits der Handlungsmöglichkeiten der je einzelnen Individuen liegen.

Es mag nun sein, daß die Ressourcen, die man braucht, um eine Organisation aufzubauen (Zeit, Geld, Anstrengungen usw.), die Verluste bei Nicht-Organisation nicht aufwiegen. Dann lohnt sich das Organisieren nicht. Es mag auch sein, daß das Risiko des Organisationsversagens zu hoch ist. Oder es kann andere Hindernisse geben, die die Betroffenen davon abhalten, gemeinsame Interessen qua Organisation zu verfolgen (hierher gehört das berühmte-berüchtigte Trittbrettfahrer-Problem). Aber ich will hier nicht die Geburt von Organisationen von einem imaginierten sozialen Nullpunkt aus erklären. Organisationen zur kollektiven Interessenverfolgung existieren, von Basisgruppen bis zu Nationalstaaten und darüber hinaus. Wenn wir für den Augenblick solche Probleme außer acht lassen wie die Tendenz von Organisationen, eine Art Autonomie gegenüber Mitgliederinteressen zu entwickeln, können wir davon ausgehen, daß Lohnabhängigen-Organisationen (zumeist Gewerkschaften) sich das Ziel der Wiederherstellung und Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung setzen. Allerdings ist ebenfalls evident, daß sie allein nicht die wirtschaftlichen und politischen Mittel zur Verwirklichung des Vollbeschäftigungsziels kontrollieren.

Vollbeschäftigung als Makrozielzustand kann sich entweder spontan herstellen, als Resultat dezentralisierter Entscheidungen auf der Unternehmensebene (und wenn das regelmäßig der Fall wäre, gäbe es kein besonders bedeutsames Beschäftigungsproblem). Oder Vollbeschäftigung wird durch politische Entscheidungen, die ökonomische Prozesse in der richtigen Richtung beeinflussen, herbeigeführt. Keine dieser beiden Entscheidungsebenen wird normalerweise von Lohnabhängigen-Organisationen kontrolliert. Die erste Ebene ist unter kapitalistischer Kontrolle. Der Zugang zur zwei-

ten wird durch das politische System geregelt, zunächst in Form der Konkurrenz von Parteien bei Wahlen. Deshalb begegnet das Interesse an Vollbeschäftigung, insoweit es organisiert von Gewerkschaften verfolgt wird, anderen Interessen: denen des Kapitals und seiner Funktionäre und denen, die im politischen System wirksam sind.

VI. Andere Interessen

Von Marx (1867) über Kalecki (1943) bis Vogt (1986) ist (innerhalb ganz verschiedener Theorierahmen) die Auffassung vertreten worden, daß Arbeitslosigkeit im kapitalistischen Interesse liegt. Die Begründungen unterscheiden sich im einzelnen, gehen aber letztlich auf folgende Argumente zurück: a) die Konkurrenz um Arbeitsplätze resultiert in einem Druck zur Senkung der Löhne¹⁴. b) Die Konkurrenz um Arbeitsplätze durch die Arbeitslosen und das erhöhte Risiko des Arbeitsplatzverlusts resultieren in erhöhter Arbeitsdisziplin und-leistung. Dabei gilt die Drohung mit dem Arbeitsplatzverlust als effektiver als die Leistungskontrolle durch das Management. Das Ausmaß der Arbeitslosenrate, das zur Erfüllung ihrer Funktion für kapitalistische Interessen gebraucht wird, ist nicht notwendig sehr groß, gerade groß genug, um die Drohung mit dem Arbeitsplatzverlust glaubhaft zu machen und die Aussichten zu reduzieren, daß man schnell eine neue Stelle finden kann. In diesem Zusammenhang wurde im übrigen auch bemerkt, daß Arbeitslosenversicherung die Effektivität der Arbeitslosigkeit als Disziplinierungs- und Lohnregulierungsinstrument vermindert. Jenseits eines Minimalniveaus verstieße demnach der Ausgleich der individuellen Einkommensverluste der Arbeitslosen gegen kapitalistische Interessen.

Wenn man die Bestimmung kapitalistischer Interessen gemäß dieser theoretischen Tradition aufnimmt, folgt, daß die Interessen all derjenigen, die ihre Arbeitskraft verkaufen müssen, genau gegensätzlich sind. Aber jenseits des gemeinsamen Interesses der Arbeitskraftverkäufer, das sich aus ihrem Gegensatz gegen die Käufer ergibt, haben sie vielleicht – wie wir gesehen haben – nicht viel gemeinsam: Wer einen Arbeitsplatz hat, will ihn behalten, wer keinen hat, will einen bekommen. Würde es sich um ein Nullsummenspiel handeln, könnte man bestenfalls davon ausgehen, daß der resultierende Interessenkonflikt mit organisatorischen Mitteln, die die Konkurrenz zwischen den Arbeitskraftverkäufern einschränken, gedämpft wird. Daß Gewerkschaften Vollbeschäftigung fordern, ist eines dieser Mittel. Denn die Forderung betont natürlich, daß es sich bei der Verteilung von Arbeitsplätzen zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen nicht um ein Nullsummenspiel handeln muß.

Was passiert, wenn wegen der Arbeitslosigkeit die Interessen von Unternehmen (-sverbänden) und Gewerkschaften aufeinanderstoßen? Ein Zugang zur Beantwortung dieser Frage findet sich, wenn man sich die Kosten der Vollbeschäftigung für jede Konfliktpartei ansieht. In der gar nicht so guten alten Zeit versprach Keynes Vollbeschäftigung nicht nur ohne Lohnverluste, sondern mit Einkommenszuwächsen für alle (außer vielleicht den Rentiers). Er versprach also die sozial kostenlose Beilegung des aus der Arbeitslosigkeit herrührenden Interessenkonflikts. Defizitfinanzierte

Nachfragesteuerung durch den Staat hat sich jedoch als unzureichendes Mittel erwiesen, um das Keynes'sche Versprechen zu erfüllen, jedenfalls dann, wenn sie nicht durch Arbeitsmarkt- und Strukturpolitiken flankiert wurde, die die Probleme der Wirtschaftsstrukturverschiebungen und der Fehlqualifikation und Immobilität von Arbeitskräften bearbeiten. Wie wir wissen, sind diese Politiken nicht kostenlos. Massenarbeitslosigkeit muß es auch in postkeynesianischen Zeiten nicht geben, wie die Beispiele Schwedens, der Schweiz oder Japans zeigen. Aber sie kann nur beseitigt werden, wenn eine soziale Klasse oder Gruppe (oder eine entsprechende Koalition) die Kosten effektiver Beschäftigungspolitik trägt. Wenn niemand dazu gebracht werden kann, diese Kosten zu tragen, resultiert ein solches Patt in Arbeitslosigkeit – trotz der Möglichkeiten, sie zu beseitigen.

Wen kann man also dazu bringen, diese Kosten zu tragen? Für eine Gruppe oder Koalition von Gruppen wäre es dann ökonomisch rational, sie zu akzeptieren, wenn die Alternative Massenarbeitslosigkeit noch teurer käme. Aber diese Kosten sind, wenn überhaupt, dann nur schwer zu kalkulieren. Dennoch sind die strategischen Optionen relativ klar: Die erfolgreichen Verkäufer ihrer Arbeitskraft vergleichen ihre gegebenen Löhne abzüglich ihres Anteils an den Kosten der Arbeitslosigkeit mit den erwarteten Vollbeschäftigungslöhnen abzüglich der Übergangskosten. Die Arbeitslosen vergleichen ihre Arbeitslosenunterstützung mit den erwarteten Löhnen. Die kapitalistischen Käufer von Arbeitskraft vergleichen ihre gegenwärtigen Gewinne mit den bei Vollbeschäftigung zu erwartenden Gewinnen. Der Rest der Bevölkerung (der ökonomisch entweder direkt von Erwerbstätigen oder von sozialstaatlichen Transfers abhängig ist) vergleicht das laufende Einkommen mit dem erwarteten, das anfiel, wenn alle Arbeitskräfte aktiv wären.

Eine zusätzliche Komplikation entsteht, wenn wir die Kehrseite des Arguments berücksichtigen, daß Arbeitslosigkeit als Disziplinierungsinstrument funktioniert. Dann bedeutet Vollbeschäftigung weniger Arbeitsdisziplin und -leistung: Die Lohnabhängigen haben die Möglichkeit, eher so zu arbeiten, wie sie es sich selbst, nicht wie es sich die Kapitalisten wünschen. Die Arbeitsproduktivität wäre vergleichsweise niedriger. Das käme den Lohnabhängigen in Form von angenehmeren Arbeitsformen oder -bedingungen zugute, zugleich würden sie und alle anderen aufgrund der gesunkenen (Prokopf-)Produktivität etwas verlieren. Zugleich wären mehr Hände und Köpfe beschäftigt, so daß der Verlust aufgrund niedrigerer Produktivität durch das gewachsene Arbeitsvolumen kompensiert werden könnte. Man kann also einigermaßen begründet annehmen, daß das Sozialprodukt bei Vollbeschäftigung höher ausfiel als das bei (5-10%) Arbeitslosigkeit. Da in unserer Gesellschaft beinahe jeder mehr besser findet als weniger, würde Vollbeschäftigung vorgezogen – außer die Übergangskosten sind höher als der erwartete Reichtumszuwachs, oder das Anwachsen des Gesamtkuchens wird – für bestimmte Gruppen – durch das Schrumpfen ihres Anteils zunichtegemacht. Wenn wir von den Übergangskosten absehen, hängen die Interessen also direkt vom Vergleich der Einkommenszuwächse und -anteile ab. Für zwei Gruppen ist die Einschätzung der Entwicklung der Einkommensanteile im Vergleich zwischen Arbeitslosigkeit und Vollbeschäftigung unproblematisch: Der

Anteil der Arbeitslosen wird anwachsen, wenn sie wieder beschäftigt werden. Der Anteil der Kapitalisten wird sinken, wenn der Arbeitskräftemarkt vom Käufer- zum Verkäufermarkt wird und sich die Verhandlungsmacht entsprechend verschiebt. Schwieriger ist die Einschätzung für die anderen beiden Gruppen: die jetzt Beschäftigten und die Transferabhängigen. Wahrscheinlich werden die Arbeitskraftverkäufer als Gesamtheit ihren Bruttoanteil wegen der größeren Verhandlungsmacht bei Vollbeschäftigung steigern können. Sie könnten sich die Unterstützung der Transferabhängigen sichern, wenn sie ihre Zugewinne aufgrund der Vollbeschäftigung zwischen ihnen und den Transferabhängigen teilen würden. Aber die Strategie, sich die Unterstützung von Dritten durch Teilhabe an Nutzenzuwächsen zu erkaufen, steht natürlich nicht nur einer Partei in dem Konflikt um Vollbeschäftigung offen. Die Möglichkeit der Nutzenteilung mit Dritten als Mittel der Koalitionsbildung deutet auf zwei Probleme hin, die weiter untersucht werden müssen:

1. Kapital und Lohnarbeit, bzw. deren jeweilige Organisationen, können mit ihren entgegengesetzten Interessen versuchen, sowohl dritte Parteien als auch ihr Gegenüber zu beeinflussen, indem sie die Gewinne aus Entscheidungen zu ihren Gunsten teilweise umverteilen. Ein solches Muster wird z.B. erkennbar, wenn man, wie oben, die Arbeitslosenversicherung als Ergebnis eines Nebenvertrags zwischen Anbietern von Arbeitskraft betrachtet.

2. Sozialversicherungsarrangements sind institutionalisierte Umverteilungsformen und können demgemäß als Ergebnisse von Versuchen analysiert werden, Koalitionspartner im Konflikt zwischen Lohnarbeit und Kapital zu gewinnen bzw. die Stärke der entgegengesetzten Interessen zu beeinflussen.

Die letztere Überlegung läßt sich mit Bezug auf die Arbeitslosenversicherung und die Festlegung der Arbeitslosenunterstützungshöhe verdeutlichen. Für die gegenwärtig erfolgreichen Verkäufer von Arbeitskraft besteht die strategische Variable im Konflikt um die Arbeitslosigkeit im Vergleich der Kosten einer Wiederherstellung der Vollbeschäftigung mit den Kosten der Arbeitslosigkeit. Je niedriger für die Beschäftigten die Kosten der Arbeitslosigkeit sind, um so weniger attraktiv wird für sie Vollbeschäftigung (und umgekehrt). Niedrigere Kosten der Arbeitslosigkeit, insoweit sie direkt bei den Beschäftigten in der Form von Versicherungsbeiträgen anfallen, können im Prinzip auf zwei Wegen erreicht werden: durch Reduktion des Arbeitslosigkeitsvolumens bei gegebenen Kosten pro Arbeitslosen oder durch Reduktion der Kosten pro Arbeitslosen bei gegebenem Volumen. Der erste Weg ist (im momentanen Zusammenhang) irrelevant. Aber der zweite bietet eine strategische Option für Kapitalisten an: Das Interesse der gegenwärtig Beschäftigten an Vollbeschäftigung kann durch niedrigere Unterstützung pro Arbeitslosen vermindert werden, insoweit sich für die Beschäftigten die direkt der Arbeitslosigkeit zugerechneten Belastungen vermindern. Diese Überlegung illustriert die Komplikationen, die entstehen, wenn wir Interessen nicht einfach als gegeben ansehen, sondern als beeinflussbar durch die Konfliktparteien, die sich gegenseitig beobachten.

Um die Komplikationen noch zu steigern und damit dieses Papier (aber nicht die weitere Untersuchung der Interessen am und im Sozialstaat) abzuschließen, möchte ich

noch kurz auf die Tatsache eingehen, daß das Herabsetzen des Arbeitslosenunterstützungsniveaus eine strategische Option darstellt, die nicht direkt durch Kapitalisten, sondern nur durch politische Entscheidungen realisiert werden kann. Das führt uns zu dem allgemeineren Problem, wie politische Prozesse durch ökonomische Interessen beeinflußt werden und wie umgekehrt ökonomische Interessen durch politische Entscheidungen modifiziert werden.

VII. Politik und Arbeitslosigkeit

Wir haben festgestellt, daß die Verkäufer von Arbeitskraft als ökonomische Akteure nicht die politischen Mittel kontrollieren, die notwendig sind, um eine Wirtschaft zurück zur Vollbeschäftigung zu bringen. Genausowenig kontrollieren die Kapitalisten als solche politische Entscheidungen, wie wir am Beispiel der Arbeitslosenversicherung, die für das gesamte Sozialversicherungssystem stehen kann, gesehen haben: Sie können das Arbeitslosenunterstützungsniveau nicht einfach nach ihren Interessen regulieren. Lohnarbeiter und Kapitalisten müssen das politische System ansprechen, entweder in ihrer organisierten Form als Interessenverbände oder zumindest in ihrer Eigenschaft als Wähler. Die Frage ist dann, ob und in welchem Ausmaß es Akteure im politischen System gibt, die für diejenigen politischen Entscheidungen einstehen, die sei es die Interessen der Kapitalisten, sei es die der Lohnabhängigen stützen. Eine ausführliche Diskussion dieser Frage ist im Rahmen dieses Papiers nicht möglich. Ich möchte jedoch einen Punkt betonen, nämlich daß der politische Prozeß nicht nur als passiver Ausdruck ökonomischer Interessen betrachtet werden sollte. Schon allein deshalb nicht, weil die politischen Akteure ihre eigenen Interessen haben, am ausdrücklichsten das Interesse an Machterwerb oder -erhaltung. In einem demokratischen System müssen Politiker zu diesem Zweck Wahlen gewinnen. Sie werden also nur das tun, um die Interessen der ökonomischen Akteure zu bedienen, was ihnen die Wahlchancen erhöht oder nicht verdirbt. Als Mindestanforderung ergibt sich, daß die Partikularität der Interessen, die durch bestimmte Entscheidungen gefördert werden, hinreichend verborgen bleibt. Die besten Entscheidungen sind solche, die als dem allgemeinen, öffentlichen (oder zumindest dem Mehrheits-) Interesse dienlich dargestellt werden können.

Von daher müßte es eigentlich selbstverständlich sein, daß sich politische Parteien das Interesse an Vollbeschäftigung zu eigen machen. Kapitalistische Interessen sind zunächst Minderheitsinteressen. Die Mehrheit der wirtschaftlichen Akteure, die Arbeitskraftverkäufer, sind zugleich die größte Wählergruppe. Deshalb ist jeder Politiker, der Wählerstimmen maximiert, zu dem Versprechen gezwungen, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Manche mögen so weit gehen, die Arbeitslosigkeit als vorübergehend notwendiges Übel darzustellen. Aber selbst dann liegt die Betonung auf »vorübergehend«: Arbeitslosigkeit wird als die Roßkur verkauft, die notwendig ist, um wieder zur Vollbeschäftigung zurückzukehren. So entsteht das Problem, daß alle Teilnehmer am politischen Diskurs sich auf Vollbeschäftigung als Norm beziehen.

Das Interesse an Vollbeschäftigung wird dadurch ungeeignet, um greifbare Unterschiede zwischen politischen Parteien herzustellen.

Hinzu kommt natürlich, daß Wählen als Form der Interessenartikulation gegenüber den politischen Entscheidungsträgern ziemlich ungeeignet ist, um eine Einzelforderung wie die nach Vollbeschäftigung durchzusetzen. Parteien bieten verschiedene Politikpakete an. Die Wahlentscheidung wird eine zwischen verschiedenen solchen Paketen, je nach den Prioritäten, die in Programmen festgelegt sind oder in vergangenen Entscheidungen sichtbar wurden. Im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit und ihre jüngere Geschichte in der Bundesrepublik besteht das Problem für die Wähler darin, daß keine der relevanten Parteien glaubhaft Vollbeschäftigung als Ziel mit oberster Priorität verfolgt. Die Ära des keynesianischen Optimismus endete in der Stagflation der mitsiebziger Jahre. Seitdem mußten die Sozialdemokraten sich auf schmerzhaft Weise mit der Vetomacht des Kapitals vertraut machen, so daß sie davor zurückschrecken, eine Strategie zur Wiederherstellung von Vollbeschäftigung anzubieten, die für die Mehrheit der gegenwärtig Beschäftigten akzeptabel wäre. Die Christdemokraten haben sich mehr um die Manipulation der Arbeitslosenstatistik gekümmert als um aktive, beschäftigungsfördernde Interventionen auf dem Arbeitsmarkt.

Die Situation, in der sich die Verkäufer von Arbeitskraft als Wähler finden, ist also eine, in der alle Parteien sich auf die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit verpflichten, aber keine eine glaubhafte Politik vertritt, die die Mehrheit der Wähler davon überzeugen könnte, daß es wirklich möglich sei, die Vollbeschäftigung wieder herzustellen. Die jüngsten bundesdeutschen Wahlergebnisse zeigen, daß diese Situation zu einem weiteren, ganz anders gearteten Sog-Effekt aufgrund von Arbeitslosigkeit führen kann. Die überraschenden Gewinne rechtsradikaler Parteien könnten nicht nur das Ergebnis der überdurchschnittlichen Neigung zur Wahl »radikaler« Parteien auf Seiten der Arbeitslosen sein, sondern auch Ausdruck einer weitverbreiteten Unzufriedenheit mit der Art und Weise, wie die dominanten Parteien mit dem Problem der Arbeitslosigkeit und seinen Konsequenzen umgehen. Offensichtlich paßt jedoch die Analyse dieses möglichen Sog-Effekts nicht mehr in dieses Papier.

Appendix: Bemerkungen zum Interessenbegriff

Zum Interessenbegriff, der einige Klärung vertragen könnte, wäre viel zu sagen. Ich benutze ihn in folgender Weise: Wenn man sagt, daß »x im Interesse von A« ist, meint man, daß der Handelnde A die Situation S, zu der das Ereignis x gehört, einer Situation S' vorzieht, die entstehen würde, wenn x nicht einträte.¹⁵ Interessen drücken also Präferenzen gleich welcher Art aus. Die Natur der Objekte, die nach Präferenzen geordnet werden, ist unwichtig. Es können Elemente materiellen Reichtums sein oder Normen, die nach Hierarchien geordnet werden. Insoweit einem Akteur durch einen Beobachter Interessen zugeschrieben werden, muß sich der Beobachter zumindest implizit sowohl auf die Präferenzordnung des Akteurs als auch auf seine Fähigkeit zu zielorientiertem Handeln beziehen. Dabei kann der Beobachter Fehler machen,

aber dieses Risiko verhindert die Zuschreibung von Interessen weder in Alltagsinteraktionen noch im wissenschaftlichen Diskurs. Da wir alle Akteure als Beobachter anderer Akteure ansehen können, schreiben alle den anderen Interessen zu, während sie zugleich eigene Interessen artikulieren. Sie kommunizieren wechselseitig übereinander durch Bezug auf Interessen¹⁶, jedenfalls in einigen sozialen Kontexten (in anderen Kontexten kann dieser Bezug unpassend sein, z.B. wenn wir fragen: »Was waren A_i's Interessen, als er sich A_j verliebte?«). Die Zuschreibung von »objektiven« Interessen kann, aber muß nicht notwendig ein rationalistisches Vorurteil im Sinne der Annahme, alle Akteure seien rational, beinhalten. Ein solches Vorurteil besteht nur dann, wenn wir einfach unterstellen, daß die »subjektiven« Interessen der Handelnden mit den von uns als Beobachtern zugeschriebenen identisch sind. Trotz des mit derartigen Konfusionen verbundenen Risikos ist die Rekonstruktion rationaler, und in diesem Sinne »objektiver« Interessen ein nützlicher Analyseschritt, weil diese Rekonstruktion uns zumindest die Feststellung der Differenz erlaubt zwischen dem, was die Leute wirklich tun, und dem, was wir als ihr Handeln gemäß ihrem »eigenen, besten Interesse« entsprechend unserer Rekonstruktion erwarten. In einem nächsten Schritt kann man diese Differenz selbst zum Explanandum machen usw. usf.

Während sich der Gebrauch eines Begriffs »objektiver Interessen« auf diese Weise formal korrekt rechtfertigen läßt, bleibt die Rechtfertigung doch ein wenig naiv. Man kann die ökonomische Theorie, besonders die der neoklassischen Tradition als eine solche Theorie »objektiver« Interessen lesen, gemäß der rational Handelnde unter gegebenen Bedingungen ihren Nutzen maximieren. Die Entwicklung dieser Theorie zeigt, daß die genannte Differenz zwischen dem, was rational Handelnde, und dem, was wirkliche Individuen tun, nie so recht zum Explanandum wird. Ganz im Gegenteil, es herrscht die Neigung vor, die Implikationen der (ziemlich restriktiven) Rationalitätsannahme in einem immer strenger formalisierten, deduktiv-axiomatischen Theorierahmen zu untersuchen, im Tausch von Rigorismus gegen Realismus.

Jedenfalls sieht es so aus, als führte jeder Gebrauch des Begriffs »rationaler« oder »objektiver« Interessen in sozialwissenschaftlichen Analysen geradewegs in den neoklassischen Theorierahmen, insoweit man auf logisch wasserdichte Argumentation aus ist. Der »trade-off« besteht darin, daß man die Sicherheit von Konklusionen nur auf Kosten abnehmender empirischer Relevanz erreichen kann. Wenn dieser Preis zu hoch ist, was wären mögliche alternative Einsatzformen des Interessebegriffs? Die extreme Alternative bestünde sicherlich im Verzicht auf die Rekonstruktion und Zuschreibung von Interessen. Bei einer derartigen Rekonstruktion arbeiten wir mit der Frage, welches Handeln für einen Akteur *i* in einer gegebenen Situation (wie sie vom Beobachter beschrieben wird) rational wäre. Statt dessen könnten wir den Akteur *i* einfach fragen, was seine Interessen sind. Mit anderen Worten, wir könnten versuchen, subjektiv definierte Interessen mit den Instrumenten der Meinungs- und Einstellungsforschung zu ermitteln. Diese Alternative, die wenig Raum für (explizite) Theoriebildung läßt, ist vielleicht noch unattraktiver als die neoklassische. Was zwischen beiden Polen bleibt, ist wohl nur eine Art »muddling through«, mit Opportunitätskosten in beide Richtungen.

Anmerkungen:

- 1 Einige Bemerkungen dazu finden sich im Anhang zu diesem Papier.
- 2 Eine Diskussion (und vielleicht Demonstration) der Vorzüge einer funktionalen Sozialstaatsanalyse findet sich in Ganßmann 1988.
- 3 Keynesianer würden wohl darauf hinweisen, daß Reallohnsenkungen über Geldlohnsenkungen schwerlich bewerkstelligt werden können.
- 4 Im folgenden werde ich der Kürze halber nur von Löhnen sprechen, wenn die Einkommen aus abhängiger Beschäftigung gemeint sind.
- 5 Z.B. produzieren 100 Arbeiter jährlich ein Nettoprodukt im Wert von 10 Mill. DM. Sie bekommen 70 % davon als Löhne, 30 % sind Gewinne. Wenn 10 Arbeiter entlassen werden (und die Arbeitszeit und -produktivität unverändert bleibt), fällt das Nettoprodukt auf 9 Mill. DM. Falls sich die Löhne pro Kopf nicht verändern, bleiben die Verteilungsrelationen ebenfalls unverändert: 6,3 Mill. DM Löhne und 2,7 Mill. DM Gewinne. Die kleinere Anzahl Arbeiter erhält eine geringere Lohnsumme, aber sie produziert auch weniger. Wenn die Produktivität wächst und die Löhne mit der Produktivität steigen, bleiben die Verteilungsrelationen ebenfalls unverändert. Analoges gilt für Inflation.
- 6 Wenn die Gesamtzahl der abhängig Beschäftigten abnimmt, nimmt auch (cet. par.) die Lohnsumme ab, während die Bruttolohnquote gleich bleibt. Da mehr Arbeitslose aus der Bruttolohnsumme mittels Arbeitslosenversicherungsbeiträgen finanziert werden müssen, muß der Beitragssatz steigen, wenn das Unterstützungsniveau aufrechterhalten werden soll. Es ergibt sich also eine Schere zwischen Brutto- und Nettolöhnen (und den entsprechenden Aggregatanteilen am Volkseinkommen). Um das obige Beispiel fortzusetzen: Nehmen wir an, die 10 Arbeitslosen erhalten Arbeitslosenunterstützung in Höhe von 50 % ihres ehemaligen Bruttoeinkommens, zusammen also 350 000 DM, bezahlt aus Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung, die den 90 beschäftigten Arbeitern von ihrem Bruttolohn abgezogen werden. Dann sind die Nettolöhne (cet. par.) 5,55 % niedriger, der Anteil der Nettolöhne am Volkseinkommen beträgt nur noch 66.11 %, während der Bruttoanteil unverändert 70 % beträgt.
- 7 Im bundesdeutschen System ist das nicht ganz der Fall: Nur etwa 42 % der Arbeitslosen erhielten 1988 das beitragsfinanzierte Arbeitslosengeld, während 23,6 % die an eine Bedürftigkeitsprüfung gebundene Arbeitslosenhilfe erhielten, die aus dem Bundeshaushalt bezahlt wird. Nebenbei bemerkt ist die jüngste Verschiebung dieser Anteile interessant: 1986 erhielten 35,9 % Arbeitslosengeld und 27 % Arbeitslosenhilfe. Die Verschiebung geht auf eine Gesetzesänderung zugunsten der älteren Arbeitslosen zurück, die jetzt für eine sehr viel längere Zeit berechtigt sind, Arbeitslosengeld zu beziehen. Für die Bundesregierung hat das den willkommenen Nebeneffekt einer Entlastung des Bundeshaushalts (und der Steuerzahler insgesamt) zuungunsten der Lohnabhängigen, die einen größeren Anteil an den Belastungen durch Arbeitslosigkeit tragen müssen.
- 8 Ein paralleles Argument gilt jedoch für die anderen Teile des Sozialversicherungssystems und könnte damit zur Erklärung des Ausmaßes der Verschiebung der Verteilungsanteile beitragen: Wenn das Verhältnis der Rentner zu den Lohnabhängigen, die die Renten mit ihren Beiträgen finanzieren, ansteigt, wächst auch der Abstand zwischen Brutto- und Nettolöhnen.
- 9 Damit soll natürlich nicht behauptet werden, daß die beobachtbare Schere in der Entwicklung von Brutto- und Nettolöhnen einzig oder auch nur hauptsächlich auf das Anwachsen der Arbeitslosenversicherungsbeiträge zurückzuführen sei. Deren Größe ist im Vergleich zu Steuern und den anderen Sozialversicherungsbeiträgen fast vernachlässigbar.
- 10 Die Interessen anderer an dem Gegensatz von Arbeitslosigkeit vs. Vollbeschäftigung werden unten diskutiert.
- 11 Diese Probleme werden in der Literatur über »Effizienzlöhne« diskutiert. Als Überblick siehe Gerlach/Hübler 1985.
- 12 Vgl. Tessaring 1988, S. 189 f.: Der Anteil derjenigen ohne Berufsausbildung an der Erwerbsbevölkerung ist von 1976 (33,4 %) bis 1985 (23,9 %) um 10 % gefallen. Zugleich ist die Arbeitslosenrate bei den Unqualifizierten (ohne die derzeit in Ausbildung Befindlichen) von 7,5 % (1975) auf 18,4 % (1987) angewachsen.
- 13 Natürlich hat die Arbeitslosenversicherung auch die Funktion einer genuineen Versicherung gegen das Risiko, vorübergehend ohne Arbeitsplatz zu sein. Aber wenn der Erhalt eines neuen Arbeitsplatzes

nur eine Frage des Unterbietens der bestehenden Löhne wäre, wozu brauchte man dann eine Arbeitslosenversicherung, solange man arbeitsfähig ist?

- 14 Falls das Geldlohnniveau die Hauptdeterminante des Preisniveaus ist, übersetzt sich das Sinken der Geldlöhne nicht in ein Sinken der Reallöhne.
- 15 Aus dem Interesse von A an x folgt nicht notwendig, daß A *aktiv* interveniert, um x herbeizuführen.
- 16 Darum kann ich Hindess (1987, S. 112 f.) zustimmen »that in so far as interests have an explanatory role, they are always dependent on definite discursive and other kinds of conditions«. Aber sein Einwand gegen den verbreiteten Gebrauch eines Begriffs »objektiver« oder »strukturell determinierter« Interessen ist zu unpräzise. Es geht nicht nur darum, daß Interessen nicht einfach aus »features of social structures« abgeleitet werden können, weil sie sich in Kommunikationszusammenhängen konstituieren, sondern auch darum, daß sie nicht ohne (impliziten) Bezug auf die Präferenzordnung von Handelnden bestimmt werden können.

Literatur:

- Bowles, S., Gordon, D., Weisskopf, T. (1983), *Beyond the waste land*, New York
- Clemenz, G. (1987), Kredit- und Arbeitsmärkte aus informationsökonomischer Sicht, in: Keynesche Fragen im Lichte der Neoklassik, *Ökonomie und Gesellschaft*, Jahrbuch 5, Frankfurt a.M., S. 35-83
- Ganßmann, H. (1988), *Der Sozialstaat als Regulationsinstanz*, in: Mahnkopf, B. (1988) (Hg.), *Der gewendete Kapitalismus*, Münster, S. 74-98
- Ganßmann, H., Weggler, R. (1989), *Interest in the welfare state*, in: Väth, W. (1989)
- Ganßmann, H., Weggler, R., Wolf, M. (1988), »Krise des Sozialstaats«, Krise für wen? in: *Prokla* 67, S. 135-152
- Gerlach, K., Hübler, O. (1985), Lohnstruktur, Arbeitsmarktprozesse und Leistungsintensität in Effizienzlohnmodellen, in: Buttler, F., Kühl, J., Rahmann, B. (Hg.), *Staat und Beschäftigung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Vol. 88, S. 249-290
- Goodin, R.E., Dryzek, J. (1987), *Risk-sharing and social justice: the motivational foundations of the post-war welfare state*, ch. 3 in: Goodin & Le Grand (1987)
- Goodin, R.E., Le Grand, J. (1987), *Not only the poor. The middle classes and the welfare state*, London.
- Goodin, R.E. (1988), *Interests in the welfare state*, comment on Ganßmann/Weggler, in: Väth, W. (1989)
- Hindess, B. (1987), *Politics and class analysis*, Oxford
- Kalecki, M. (1943), *Political aspects of full employment*, repr. in: Hunt, E.K., Schwartz, J.G. (1972), *A critique of economic theory*, Harmondsworth, S. 420-430
- Marx, K. (1867), *Das Kapital*, Bd. 1, MEW 23, Berlin 1963
- Nissen, S. (1988), *Jenseits des Arbeitsverhältnisses*, Beitrag zur Jahrestagung der Sektion Sozialpolitik, Deutsche Gesellschaft für Soziologie, Mai 1988, Berlin
- Tessaring, M. (1988), Arbeitslosigkeit, Beschäftigung und Qualifikation, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, vol. 21, Nr. 2, S. 177-193
- Therborn, G. (1987), Welfare states and capitalist markets, in: *Acta sociologica* (30), 3/4, S. 237-254
- Theret, B. (1988), *Interests and risks of the analysis of interests in the welfare state*, comment on Ganßmann/Weggler, in: Väth, W. (1989)
- Thurow, L.C. (1981), *The zero-sum society*, Harmondsworth
- Väth, W. (Hg.) (1989), *Political regulation in the Great Crisis*, Berlin
- Vogt, W. (1986), *Theorie der kapitalistischen und einer laboristischen Ökonomie*, Frankfurt a.M.