

## Fritz W. Scharpf: Der Arbeitsmarkt im internationalen Wettbewerb



*Prof. Dr. Fritz W. Scharpf, geb. 1935 in Schwäbisch-Hall, Studium der Rechtswissenschaft und der Politikwissenschaft in Tübingen, Freiburg und an der Yale University, lehrte an der Yale Law School und an der Universität Konstanz, war Direktor am Internationalen Institut für Management und Verwaltung, Wissenschaftszentrum Berlin und ist seit 1986 Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln.*

Viele Gewerkschafter und Sozialdemokraten rechnen nach wie vor auf die Wiederkehr der heilen Welt der sechziger Jahre — mit immer besseren Bildungs- und Aufstiegschancen für die Jungen, Vollbeschäftigung, steigenden Reallöhnen, besseren Arbeitsbedingungen und mehr Freizeit für die Arbeitenden, sicheren und steigenden Renten für die Alten und wachsender sozialer Gleichheit. Sie sehen wohl die Misere der neunziger Jahre — mit Massenarbeitslosigkeit, stagnierenden oder sinkenden Reallöhnen, überlasteten und unterfinanzierten Schulen und Hochschulen, abnehmender Sicherheit und steigenden Anforderungen für die Arbeitnehmer, mit Leistungskürzungen und zunehmenden Zweifeln an der Sicherheit der Renten und mit steigender sozialer Ungleichheit.

Aber viele suchen die Ursachen eher in der Politik als in der Ökonomie — in der ideologischen Hegemonie des Neoliberalismus, in der von bürgerlicher Regierungen betriebenen Umverteilung zugunsten der Besserverdienenden, in der überzogenen Stabilitätspolitik der Bundesbank und in der mangelnden Entschlossenheit sozialdemokratischer Regierungen, eine konsequente Wachstumspolitik und zugleich eine „linke“ Umverteilungspolitik durchzusetzen. Andere verweisen stattdessen auf grundlegende und dauerhafte Veränderungen der ökonomischen Rahmenbedingungen, auf die Sozialdemokraten und Gewerkschaften jedenfalls in Deutschland eine Erfolg versprechende Antwort noch nicht gefunden haben. Mit Blick auf die Vergangenheit lassen sich für die erste Interpretation gewiss manche Argumente anführen; aber mit Blick auf die Zukunft können nur aus der zweiten realitätsgerechte und deshalb Erfolg versprechende Strategien entwickelt werden.

### **Die Internationalisierung der kapitalistischen Ökonomie**

Aus dieser Sicht liegt der fundamentale Unterschied zwischen der Welt der ersten Nachkriegsjahrzehnte und unserer heutigen Situation in der inzwischen vollendeten Internationalisierung der kapitalistischen Ökonomie — welche die Kontrolle des Nationalstaats über seine Außengrenze beseitigt hat: Innerhalb der Europäischen Union können Waren und Dienstleistungen von jedem Standort aus ohne Belastung durch Zölle und unbehindert durch national unterschiedliche Regelungen europaweit angeboten werden; innerhalb der Europäischen Währungsunion brauchen Unternehmen bei der Suche nach dem günstigsten Produktionsstandort nicht einmal mehr das Risiko von Auf- und Abwertungen der jeweiligen

Währung einzukalkulieren; und das mobile Kapital kann heute nicht nur in Europa, sondern weltweit die Anlagemöglichkeiten suchen, welche die höchste Rendite nach Steuern versprechen.

Vor dreißig Jahren war das alles noch anders. Damals unterlag der grenzüberschreitende Kapitalverkehr in fast allen Ländern einer strikten staatlichen Kontrolle, und die Nationalbank konnte das Zinsniveau und damit die auf dem Kapitalmarkt erzielbare Rendite bestimmen und verändern. Auf den Gütermärkten begann man zwar im Europa der Sechser mit dem Abbau der Binnenzölle für Industrie- und Agrarprodukte, aber weite Bereiche der Wirtschaft waren noch vor Konkurrenz geschützt. Telekommunikation, Post und Bahn wurden ohnehin in staatlicher Regie betrieben; und der Straßengüterverkehr, die Energieversorgung, die Banken und die Versicherungen hatten keine ausländische Konkurrenten und wurden durch Kartelle und staatliche Regulierung auch im Inland vor zu heftigem Wettbewerb geschützt. Auch auf dem Markt für international gehandelte Industrieprodukte mussten ausländische Anbieter selbstverständlich alle nationalen Vorschriften einhalten; und falls schließlich im Exportsektor die internationale Wettbewerbsfähigkeit in Gefahr geraten sollte, konnte sie im Rahmen des Bretton-Woods-Systems durch eine Abwertung der nationalen Währung wiederhergestellt werden.

Unter diesen Bedingungen konnte die nationale Regierung zusammen mit der Zentralbank die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und die Investitionsbereitschaft der Kapitalanleger steuern und so Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und (unter Einbeziehung der Lohnpolitik) auch die Geldwertstabilität wirksam beeinflussen. Der nationale Gesetzgeber konnte für alle miteinander konkurrierenden Unternehmen die Produktionsbedingungen und die Besteuerung der Produktionsfaktoren einheitlich regeln, und die nationalen Gewerkschaften konnten einheitliche Lohnerhöhungen durchsetzen, ohne dass die Rentabilität der Produktion in Gefahr geriet — weil ja alle Unternehmen die Kosten auf die Verbraucher überwälzen konnten. Schließlich konnte der Nationalstaat damals auch Kapitaleinkommen und Unternehmensgewinne besteuern, ohne dass die Steuerzahler dem hätten ausweichen können. Kurz: Die wirtschafts- und sozialpolitische Gestaltungsmacht nationaler Regierungen und Gewerkschaften wurde bis in die siebziger Jahre hinein kaum durch internationale ökonomische Rahmenbedingungen beschränkt.

Heute dagegen lässt sich die Kapitalrendite und damit die Investitionsbereitschaft durch die nationale Zinspolitik nicht mehr beeinflussen, und auf der europäischen Ebene fehlen für eine beschäftigungspolitische Konzertierung der Geld-, Finanz- und Lohnpolitik alle Voraussetzungen. Überdies wäre auch die europäische Zinspolitik nicht mehr in der Lage, die von Kapitalanlegern erwartete Mindestrendite unter das auf den globalen Kapitalmärkten gebotene Niveau zu drücken. Kapitalflucht, nicht stärkeres Wachstum, wäre die Folge eines dennoch unternommenen Versuchs.

Gewiss können nationale Gesetzgeber und nationale Gewerkschaften weiterhin Produktionsfaktoren höher besteuern, höhere Löhne erzwingen und die Arbeitszeiten verkürzen. Aber der internationale Wettbewerb erlaubt es den Unternehmen nicht mehr, die höheren Produktionskosten auf die Preise zu überwälzen. Die Folge wären also Verluste von Marktanteilen und Arbeitsplätzen. Ebenso sind Staat und Gewerkschaften zwar weiterhin in der Lage, die Gewinne aus inländischen Produktionsanlagen zu beschneiden. Aber anders als früher sind Kapitalanleger heute nicht mehr darauf beschränkt, ihr Geld im Inland zu investieren — wenn sie dies jedoch nicht tun, gehen wiederum Arbeitsplätze verloren. Überdies gilt der Zwang, die international erwartbare Kapitalrendite zu erwirtschaften, nicht nur für Branchen, deren Produkte dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, sondern auch

für kapitalintensive Dienstleistungen im Inland, etwa im Einzelhandel, in Hotels, Banken und Versicherungen oder in den Medien.

### **Die Folgen der Internationalisierung für den Arbeitsmarkt**

Die Folgen der Internationalisierung für den Arbeitsmarkt werden offenbar noch kaum verstanden. Viel wichtiger als die (weit überschätzte) Konkurrenz der „Niedriglohnländer“ ist die Standortkonkurrenz zwischen den Hochlohnländern, deren Unternehmen mit gleichartigen Produkten um die gleichen Kunden werben. Hier hat der Übergang zur Europäischen Währungsunion neue Bedingungen geschaffen. Wo es früher im internationalen Wettbewerb auf die *durchschnittliche* Kostensteigerung für die Volkswirtschaft im Ganzen (im Hinblick auf die Inflationsrate und den Wechselkurs) ankam, da lassen sich heute Kostensteigerungen beim *einzelnen* Produkt auf dem einheitlichen Markt nicht mehr auf die Preise überwälzen. Zugleich hat im internationalen Kapitalmarkt der Druck der Kapitalanleger auf die Unternehmen zugenommen, die nun immer weniger in der Lage sind, *einzelne* Geschäftszweige durch Quersubventionierung zu erhalten. Im Prinzip bedeutet dies, dass nun jede Produktlinie (und, im Extrem, jeder Arbeitsplatz) für sich zu den international herrschenden Preisen den Ertrag erwirtschaften muss, der die Gesamtkosten der Produktion zuzüglich der international erwartbaren Rendite auf das eingesetzte Kapital decken kann.

Dies vermindert die Chance der staatlichen und gewerkschaftlichen Politik, die Beschäftigungsverhältnisse in der privaten Wirtschaft für Ziele der Sozial- und Gesellschaftspolitik zu instrumentalisieren. Eine „solidarische“ Lohnpolitik, welche die Löhne auf wenig produktiven Arbeitsplätzen überproportional anhebt, verbessert nicht die Lage der begünstigten Arbeitnehmer, sondern gefährdet deren Arbeitsplätze. Das Gleiche gilt für die Anhebung von gesetzlichen Mindestlöhnen oder des durch Sozialleistungen gesicherten „Anspruchslohns“ der Arbeitnehmer. Und erst recht gilt dieser Zusammenhang für jede Erhöhung der Kosten wenig produktiver Arbeit durch Sozialabgaben oder durch die auf einfache Dienstleistungen erhobene Mehrwertsteuer. Das bedeutet weder den Verzicht auf Lohnerhöhungen noch den Verzicht auf Umverteilung. Aber Lohnerhöhungen müssen nun in jedem Fall durch Produktivitätssteigerung erwirtschaftet werden, und Umverteilung muss künftig statt mit den Mitteln der Tarifpolitik in erster Linie mit denen des Steuerstaates betrieben werden, der aber seinerseits auch unter internationalen Wettbewerbsdruck geraten ist. Was folgt daraus für uns?

Im internationalen Vergleich ist Deutschland ein Land mit hohen Löhnen, geringer Lohndifferenzierung und überdurchschnittlich hohen Lohnnebenkosten. Weil das so ist, haben die hier vorhandenen Arbeitsplätze auch eine überdurchschnittlich hohe Arbeitsproduktivität. Unser Problem ist also nicht die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit deutscher Produkte, sondern die Tatsache, dass wir im internationalen Vergleich relativ wenige Arbeitsplätze haben - viel zu wenige jedenfalls, um allen Arbeitssuchenden auch Arbeit anbieten zu können. Überdies überfordert der hohe Anteil der von Sozialleistungen abhängigen „Inaktiven“ - zu denen zusätzlich zu den Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern auch die Empfänger von Erwerbsunfähigkeitsrenten und die Frührentner gezählt werden müssen - die Finanzierungsbasis des Sozialstaats, die ohnehin durch die steigende Alterslastquote ins Defizit geraten ist. Will man daran etwas ändern, dann gibt es unter den heutigen internationalen Rahmenbedingungen nur zwei Wege, um den Anteil der tatsächlich Beschäftigten an der erwerbsfähigen Bevölkerung zu erhöhen: Man kann mit den Mitteln des Steuer-

staates zusätzliche Arbeitsplätze bei den öffentlichen Dienstleistungen schaffen oder man kann im privaten Sektor durch stärkere Differenzierung der Arbeitskosten die Entstehung zusätzlicher Arbeitsplätze mit geringerer Produktivität ermöglichen.

Den ersten Weg sind die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten gegangen, die ihr sehr hohes Steueraufkommen für die starke Ausweitung der öffentlichen Dienstleistungen benutzt haben. Inzwischen stoßen freilich auch sie damit an Grenzen der Finanzierbarkeit. Die private Beschäftigung bleibt dagegen vor allem in den Dienstleistungen unter dem internationalen Durchschnitt -, wofür neben der hohen Steuerlast vor allem die sehr geringe Lohndifferenzierung verantwortlich gemacht wird. Der zweite Weg ist charakteristisch für die anglo-amerikanischen Länder und auch für die Schweiz, die bei einer vergleichsweise niedrigen Steuerlastquote und starker Lohndifferenzierung eine hohe Beschäftigung in den privaten Dienstleistungen erreicht haben.

Deutschland dagegen hat im internationalen Vergleich eine mittlere Abgabenbelastung, an der freilich die Sozialbeiträge (welche die Arbeit verteuern und damit der Beschäftigung schaden) einen überdurchschnittlich hohen Anteil haben. Überdies finanziert der deutsche Sozialstaat eher Transfers als Dienstleistungen. Wir haben deshalb im öffentlichen Sektor sogar noch weniger Beschäftigte als Großbritannien oder die Schweiz und in den privaten Dienstleistungen so wenig Beschäftigte wie Dänemark und Schweden. Hätten wir die gleiche Beschäftigungsstruktur wie die Schweiz, so gäbe es hier mehr als 9 Millionen Arbeitsplätze mehr; und im Vergleich zu Dänemark fehlen uns immerhin noch mehr als 6 Millionen Arbeitsplätze.

Der skandinavische Weg steht uns unter den heutigen wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen kaum noch offen. Eine Erhöhung der deutschen Steuerlastquote von derzeit knapp 40 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf das schwedische oder dänische Niveau von mehr als 50 Prozent wird von keiner Seite vertreten. Ebenso wenig realistisch wäre jedoch eine rasche Senkung der Abgabenquote etwa auf das schweizerische Niveau von knapp 34 Prozent. Unser Sozialstaat hat Leistungen übernommen, die in der Schweiz und in den angelsächsischen Ländern schon immer der privaten Vorsorge überlassen wurden. Sie können nun nicht ersatzlos gestrichen werden. Ebenso wenig könnten wir, schon aus verfassungsrechtlichen Gründen, nach britischem, neuseeländischem oder amerikanischem Muster die Sozialleistungen so weit senken, dass die Arbeitslosen gezwungen werden, Arbeit auch zu Löhnen unter dem Existenzminimum anzunehmen. Was aber könnten wir dann tun, um unser viel zu niedriges Beschäftigungsniveau dauerhaft zu erhöhen?

Selbstverständlich müssen wir auch weiterhin das Qualifikationsniveau der Arbeitnehmer, Auszubildenden, Studenten und Schüler verbessern, um die - im internationalen Vergleich immer noch sehr hohe - Zahl hoch produktiver und gut bezahlter Arbeitsplätze in der Industrie und in den auf die Industrieproduktion bezogenen Dienstleistungen zu halten und womöglich noch weiter zu erhöhen. Aber das wird unser Beschäftigungsdefizit nicht beseitigen, sofern es nicht auch gelingt, in großer Zahl zusätzliche Arbeitsplätze in Dienstleistungsbereichen zu schaffen, die nichts mit der Industrie zu tun haben. Dazu gehören einerseits das Bildungs- und Gesundheitswesen, die nur dann im notwendigen Maße expandieren können, wenn die öffentliche Finanzierung durch eine private Mitfinanzierung in der Form von sozial gestaffelten Benutzergebühren ergänzt wird. Die sozialdemokratische Tabuisierung von Studiengebühren ist deshalb nicht nur verteilungspolitisch, sondern auch beschäftigungspolitisch falsch. Ebenso notwendig ist aber ein größeres Angebot von Arbeitsplätzen in den weniger produktiven, verbraucher-, haushalts- und personenbezogenen privaten Dienstleistungen, die künftig für Menschen mit geringer schulischer und beruflicher Qualifi-

kation wohl noch die einzige Chance zur Teilhabe am Prozess der gesellschaftlichen Produktion bieten werden.

Eine notwendige Bedingung dafür ist eine Senkung der Arbeitskosten für Tätigkeiten, deren Produktivität nicht durch den Einsatz von Maschinen und Computern auf das Niveau von Arbeitsplätzen in der Industrie gesteigert werden kann. Ein wichtiger Schritt dazu wäre die partielle Umfinanzierung des deutschen Sozialstaats. Um die besonders beschäftigungsschädlichen Sozialbeiträge zu senken, könnte man diese Art der Finanzierung auf die Versicherungsleistungen im engeren Sinne beschränken und alle Umverteilungs-Elemente (die so genannten „versicherungsfremden Leistungen“) aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanzieren. Die damit erzielbaren Beschäftigungseffekte wären am größten, wenn der höhere Staatsanteil nicht zur linearen Senkung aller Sozialbeiträge, sondern zur Entlastung wenig produktiver und deshalb gering entlohnter Arbeit von Lohnnebenkosten verwendet würde. Zur Gegenfinanzierung bietet sich neben der Ökosteuer in erster Linie die am wenigsten beschäftigungsschädliche Erhöhung der progressiven Einkommensteuer auf nicht-gewerbliche Einkommen an. Eine notwendige Ergänzung der Kostenentlastung wäre die weitgehende Deregulierung des Dienstleistungssektors - vom Ladenschlussgesetz über die Handwerksordnung bis zu den gesetzlichen Beschränkungen der Zeitarbeit.

Was bedeutet es aber für das Selbstverständnis und die Rolle der Gewerkschaften, wenn sie statt der Erhöhung der Lohnquote, der Angleichung der Primäreinkommen und der Durchsetzung einheitlicher Arbeitsbedingungen nun - im Interesse der Beschäftigten und der Arbeitssuchenden - höhere Gewinnanteile, eine produktivitätsorientierte Lohndifferenzierung und eine stärkere Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen hinnehmen müssten? Anders als in den Vereinigten Staaten, Großbritannien, Frankreich oder Neuseeland sind die deutschen Gewerkschaften ja weder organisatorisch ruiniert noch demoralisiert. Niemand kann sie also zu einer strategischen Neuorientierung zwingen, die mit ihrem Organisationsinteresse und ihrem Selbstverständnis nicht vereinbar wäre. Die Frage ist deshalb, ob es strategische Optionen gibt, die bei Anerkennung der Zwänge des europäischen und internationalen Standortwettbewerbs sowohl mit dem Interesse der Arbeitnehmer als auch mit dem organisatorischen Eigeninteresse der Gewerkschaften kompatibel sind. Im Prinzip sehe ich vier solcher Optionen:

- Wenn die Löhne entsprechend der unterschiedlichen Produktivität differenziert werden müssen, könnten die Gewerkschaften zusammen mit den Arbeitgebern nach Möglichkeiten einer kontrollierten Dezentralisierung der Lohnverhandlungen suchen, welche jedenfalls die in den angelsächsischen Staaten stattfindende vollständige Individualisierung der Lohnverhandlungen vermeidet.
- Wenn Löhne nur bei Produktivitätsfortschritten steigen dürfen, könnten Gewerkschaften und Betriebsräte ihre Funktion darin sehen, zusammen mit dem Management nach Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitsorganisation und der Qualifikation der Arbeitnehmer zu suchen, welche Lohnsteigerungen ohne Gefährdung der Arbeitsplätze möglich machen.
- Wenn in bestimmten Dienstleistungsbranchen marktgerechte Löhne zu Einkommen führen würden, die unter dem Anspruchsniveau einer auf soziale Gerechtigkeit verpflichteten Gesellschaft bleiben, dann könnten die Gewerkschaften politisch für eine angemessene Kombination von Markteinkommen und Sozialeinkommen kämpfen.
- Wenn der Anteil der Lohneinkommen am Sozialprodukt zurückgeht, könnten Gewerkschaften sich für die höhere Beteiligung der Arbeitnehmer an den steigenden Kapitaleinkommen (beispielsweise in der Form einer kapitalgedeckten Altersversorgung) einsetzen.

Dass die deutschen Gewerkschaften sich auf Strategien dieser Art einlassen werden, um die Erhaltung und Vermehrung von Arbeitsplätzen auch unter den Bedingungen internationalisierter Produkt- und Kapitalmärkte zu ermöglichen, scheint derzeit eher unwahrscheinlich. Wenn sie es nicht tun, sind sie stark genug, um den weiteren Niedergang der Beschäftigung in Deutschland zu erzwingen.