



## **MPIfG Working Paper 03/4, Mai 2003**

### **No Longer the Century of Corporatism. Das Ende des "Bündnisses für Arbeit"**

Wolfgang Streeck (streeck@mpifg.de),  
Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung

Beitrag zu einem wissenschaftlichen Symposium des Fachbereichs für Politik- und Verwaltungswissenschaften der Universität Konstanz zu Ehren von Prof. emer. Dr. Gerhard Lehbruch, Konstanz, 11. April 2003.

#### **Zusammenfassung**

Das Scheitern des "Bündnisses für Arbeit" markiert das Ende aller Versuche, die Anpassung des deutschen Arbeitsmarkts und Sozialstaats durch einen dreiseitigen nationalen Pakt zwischen Staat, Gewerkschaften und Arbeitgebern zu erreichen. Die Ursachen des Scheiterns liegen vor allem in den Besonderheiten der staatlichen Organisation und des Parteienwettbewerbs in Deutschland. Die Geschichte des Bündnisses für Arbeit kann deshalb im Wesentlichen als Geschichte von Konflikten um die Verteilung politischer Macht innerhalb des staatlichen Systems rekonstruiert werden.

#### **Abstract**

The failure of the "Alliance for Jobs" marks the end of the attempt to accomplish the adjustment of the German labor market and welfare state through a tripartite pact between government, trade unions and organized business. The root causes of the failure are located mainly in the peculiarities of the organization of the German state and its system of party competition. The history of the Alliance for Jobs can therefore essentially be recounted as a history of conflict over the distribution of political power within the state system.

Diesmal war schon am Rosenmontag alles vorbei. Als am 3. März 2003 auf Einladung des Bundeskanzlers die Spitzenrunde des Bündnisses für Arbeit zum ersten Mal nach der Bundestagswahl zusammentrat, ahnte man schon, dass dies zugleich das letzte Mal sein könnte. So kam es dann auch. Nachdem Arbeitgeber und Gewerkschaften wie üblich ihre miteinander unvereinbaren Forderungen vorgetragen hatten, erklärte der Bundeskanzler, er sehe keinerlei Fortschritt und deshalb keinen Sinn darin, die Treffen fortzusetzen. Von nun an werde die Regierung ihre Verantwortung selber wahrnehmen; in welcher Form man in Zukunft miteinander sprechen werde, werde später entschieden. Die gemeinsame Pressekonferenz, seit 1998 unvermeidlicher Schluss- und Höhepunkt jeder Bündnisrunde, fiel ebenso aus wie das geplante Abendessen.

Wenn einer von diesem Ereignis nicht überrascht gewesen sein kann, dann war dies Gerhard Lehbruch. In einem schon Ende 1999 veröffentlichten Artikel über die "institutionellen Schranken einer ausgehandelten Reform des Wohlfahrtsstaats" hatte

Lehmbruch darauf hingewiesen, dass eine Lösung der deutschen Beschäftigungskrise eine "Neudefinition wohlfahrtsstaatlicher Ansprüche" voraussetze. Diese aber sei nicht durch ein tripartistisches Bündnis für Arbeit, sondern nur durch einen "verhandlungsdemokratischen Konsens vor allem zwischen den beiden großen 'Volksparteien'", also nur im Medium des Parteiensystems zu erreichen (Lehmbruch 1999: 111). Ob ein solcher ins Haus stand, ließ Lehmbruch offen; über die Schwierigkeiten freilich, "unter den spezifischen institutionellen Bedingungen deutscher Staatlichkeit ... ein Gleichgewicht zwischen Wettbewerbsdemokratie und Verhandlungsdemokratie" zu finden (ibid.), kann man sich nirgends besser informieren als bei Lehmbruch selber.

Im Folgenden möchte ich versuchen, Gerhard Lehmbruchs helllichtige Analyse aus dem Jahr 1999 aus der vorteilhaften Position des Rückblicks im Sinne eines *friendly amendment* weiterzuführen. Hinterher ist man oft klüger als vorher, und wer sich auf die Schultern von Riesen stellt, kann manchmal weiter sehen als diese. Diskutieren möchte ich die Begründung, mit der Lehmbruch seinerzeit die Erfolgsbedingungen des Bündnisses für Arbeit für gering veranschlagt hat, insbesondere Lehmbruchs Bezug auf die "besonders ausgeprägte institutionelle Segmentierung" des deutschen Wohlfahrtsstaats und des ihn tragenden Korporatismus. Lehmbruch zufolge funktionieren "das Tarifvertragswesen, die arbeitsmarktpolitischen Institutionen, das System der Gesetzlichen Krankenversicherung und die Alterssicherungssysteme" nach je eigenen "Diskursformen und Spielregeln". Zwar gelte in allen Bereichen das "korporatistische Prinzip der Parität von Organisationen"; dieses aber habe sich "in jedem Sektor auf der Basis sektorspezifischer Konfliktlinien konsolidiert" (Lehmbruch 1999, 99). Als Folge "überlappen sich die [jeweiligen] Akteursnetzwerke allenfalls an den Rändern" (ibid.), was "sektorübergreifenden" dreiseitigen Reformpakten im Wege stehe. Lehmbruchs These ist, in Kürze, dass wir es bei dem "institutionellen Profil des deutschen Korporatismus ... mit einem Ausmaß institutioneller Segmentierung zu tun haben, das eine Reformpolitik auf der Basis integrierter Verhandlungen erschwert" (1999: 95f.).

Es geht mir nun nicht darum zu bestreiten, dass eine tripartistisch koordinierte Reform der verschiedenen Unterabteilungen des deutschen Wohlfahrtsstaats Probleme aufwerfen kann. Dies gilt insbesondere für den von Lehmbruch besonders hervorgehobenen Gesundheitssektor, dessen Konzertierte Aktionen und Runde Tische mit dem Zuschnitt eines nationalen "Bündnisses für Arbeit" in der Tat kaum zur Deckung gebracht werden können. Allerdings hat, vor allem was die anderen Bereiche angeht, Christine Trampusch am Kölner Max-Planck-Institut bei ihren Analysen des "Verschiebebahnhof" zwischen den verschiedenen Sozialkassen und dem Bundeshaushalt darauf hingewiesen, dass in der Vergangenheit die Sozialpolitiker und ihre verbandlich organisierte Klientel zu einem sehr hohen Maß zu koordiniertem Handeln immer dann fähig waren, wenn es darum ging, Leistungen zu erhöhen oder abzusichern und die dafür notwendigen Einnahmen zu beschaffen. In besonderem Maße scheint dies beim Aufbau des deutschen Frühverrentungswesens der Fall gewesen zu sein (Trampusch 2003). Das von Trampusch aufgedeckte Muster könnte man dahingehend interpretieren, dass die sektorale Differenzierung des deutschen Wohlfahrtsstaats der Herausbildung eines sektorübergreifenden gemeinsamen Willens von Staat und Verbänden in "integrierten Verhandlungen" (Lehmbruch) nicht notwendig im Wege steht. Kommt ein solcher gemeinsamer Wille freilich nicht zustande, so spricht mit Lehmbruch vieles dafür, dass jeder einzelne Subsektor sich in ein uneinnehmbares Widerstandsnest verwandeln kann, in dem vor allem die Gewerkschaften, aber auch die Arbeitgeber und andere an der jeweiligen Selbstverwaltung beteiligte Gruppen gute Chancen haben, Reformversuche abzuwehren oder doch so zu modifizieren, dass mindestens ihre Koordinierung mit

anderen Subsektoren zunichte gemacht wird.

Allerdings kann man fragen, ob dies beim endlichen Scheitern des Bündnisses für Arbeit tatsächlich die tragende Rolle gespielt hat. Ich glaube: eher nicht. Soweit man rückblickend sehen kann, ist es im Fall des Schröderschen Bündnisses zu dem von Lehbruch erwarteten Krätemessen zwischen Systemsteuerung und Subsystemautonomie bzw. zwischen nationalem und sektoralem Tripartismus nie gekommen, und zwar weil das gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsbündnis schon gescheitert war, bevor es überhaupt damit beginnen konnte, sich an der institutionellen Widerständigkeit der Subsektoren des Wohlfahrtsstaats abzuarbeiten. Ursache hierfür war nach meinem Eindruck ein fundamentales Versagen von Parteiensystem, Bundesstaat und Regierungsapparat, also des im engeren Sinne staatlichen Institutionenkomplexes des deutschen Korporatismus, von dem Lehbruch zu Recht sagt, er habe "in Deutschland nicht die unterstützende Rolle gespielt, die sich in anderen Ländern als wichtige Erfolgsvoraussetzung" für tripartistische Politik erwiesen habe (Lehbruch 1999: 96). Mit anderen Worten, meine These ist, dass ein dreiseitiger nationaler Konsens über eine von einem Bündnis für Arbeit durchzusetzende Politik koordinierter Reformen zur Erhöhung des Beschäftigungsniveaus, mit dem die Probe aufs Exempel der Regierungsfähigkeit des Ganzen gegenüber seinen Teilen bzw. des gesamtwirtschaftlichen gegenüber dem sektoralen Korporatismus hätte gemacht werden können, vor allem wegen endemischer Funktionsschwächen des staatlichen und Parteiensystems nie zustande gekommen ist. Damit aber konnte die "institutionelle Architektur" (Lehbruch) des deutschen Wohlfahrtsstaats, insbesondere die hohe Eigenständigkeit und Ausdifferenzierung seiner verschiedenen Sektoren, nie wirklich in die Lage kommen, jene destruktiven Wirkungen zu entfalten, die sie sehr wahrscheinlich tatsächlich entfaltet hätte, wenn ihr dazu Gelegenheit geboten worden wäre.

Das heißt nun nicht, dass die korporatistische Seite des deutschen Korporatismus daran unbeteiligt gewesen wäre, dass ein gemeinsamer politischer Wille zur Disziplinierung der wohlfahrtsstaatlichen Subsysteme nicht gebildet werden konnte. Ganz im Gegenteil machten in den neunziger Jahren die Verbände sowohl der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer, und letztere vor allem, eine tief gehende Organisationskrise durch, die bis heute anhält (Streeck und Hassel 2003). Auf beiden Seiten sanken die Organisationsgrade, bei den Gewerkschaften mehr als bei den Verbänden der Wirtschaft. Zwischen Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden, insbesondere zwischen BDI und BDA, wurden in öffentlicher Polemik Konflikte ausgetragen, die eine gemeinsame Politik, vor allem eine mit Konzessionen gegenüber Regierung und Gewerkschaften, zunehmend unmöglich machten. Hintergrund war die abnehmende Bereitschaft der Klein- und Mittelunternehmen, sich weiterhin von den zunehmend multinationalen Großunternehmen vertreten und führen zu lassen, und die entsprechend gewachsene Notwendigkeit für die miteinander konkurrierenden Organisationen der Wirtschaft, die neue Empfindlichkeit der großen Mehrzahl ihrer Mitglieder ernst zu nehmen. Was die Gewerkschaften angeht, so wurde die ohnehin geringe Führungskraft des DGB durch die Konzentrationsbewegung hin zu wenigen großen Konglomeratgewerkschaften weiter beeinträchtigt. Darüber hinaus geriet die mächtigste Gewerkschaft des Landes, die IG Metall, gleich zu Beginn der Regierung Schröder in eine Nachfolgekrise, die erst Ende 2003 endgültig überwunden sein wird und die Gewerkschaft jahrelang zu programmatischer Unbeweglichkeit verurteilte. Gleichzeitig ging die Kontrolle der Tarifverbände über die betriebliche Lohnfindung und die betrieblichen Arbeitsbedingungen immer weiter zurück, ohne dass Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sich hätten auf Gegenmittel einigen können.

Warum die tragenden Organisationen des deutschen Korporatismus Ende der neunziger

Jahre ihre Verpflichtungsfähigkeit nach innen und ihre Kompromissfähigkeit nach außen weitgehend eingeübt hatten, lässt sich nun freilich durchaus ohne Verweis auf die institutionelle Differenzierung des deutschen Wohlfahrtsstaats erklären. Primäre Ursache waren offenbar ganz konventionelle Interessenkonflikte, die unter dauerhaft veränderten wirtschaftlichen Bedingungen so zugenommen hatten, dass sie für die Verbandsspitzen unbeherrschbar geworden waren, und zwar vor allem deshalb, weil sie für eine wachsende Zahl von Beteiligten den Modus der verbandlichen Regulierung insbesondere der Arbeitsmärkte als solchen in Frage stellten: Konflikte beispielsweise zwischen Zulieferern und Abnehmern, zwischen zahlungsfähigen und weniger zahlungsfähigen, großen und kleinen, export- und binnenmarktorientierten Unternehmen ebenso wie zwischen Industrie und Dienstleistungssektor, zwischen streikfähigen und nicht streikfähigen Gewerkschaften mit konfliktorischen und kooperativen Verbandsideologien, zwischen Gewerkschaften und Betriebsräten, Funktionären an der Spitze und im Mittelbau usw. Die einschlägigen Sachverhalte sind dem sachkundigen Publikum hinlänglich bekannt; ihre ins Einzelne gehende Darstellung kann ich mir deshalb ersparen.

Nun sind bekanntlich innere Uneinigkeit und äußere Schwäche kein Grund für Verbände, sich tripartistischer Zusammenarbeit zu entziehen. Im Gegenteil bietet diese grundsätzlich ideale Möglichkeiten, sich externer und vor allem staatlicher Unterstützung bei der Lösung organisatorischer Probleme zu versichern. Dass die deutschen Arbeitsmarktverbände sich um eine solche in den neunziger Jahren kaum bemüht haben, ist bei den Arbeitgebern, die ja nicht in erster Linie an Organisations-, sondern an Marktmacht interessiert sind, leichter zu verstehen. Anders verhält es sich bei den Gewerkschaften, die auf jeden Versuch verzichteten, im Rahmen des Bündnisses für Arbeit etwa das Tarifvertragssystem mit Hilfe von Staat und Arbeitgebern durch institutionelle Reformen neu zu befestigen. Eine Erklärung für diese eigentümliche Anspruchslosigkeit kann nur in den kontingenten Zielen und Opportunitätsstrukturen der Gewerkschaften zur damaligen Zeit, und sehr wahrscheinlich auch in nur schwer rekonstruierbaren strategischen Illusionen, gesucht werden; Näheres dazu weiter unten. Jedenfalls scheinen, in Kürze, die Gewerkschaften nach 1998 von der Bundesregierung nichts gewollt zu haben, von dem sie nicht glaubten, dass sie es auch auf direktem Weg außerhalb des Bündnisses erhalten könnten, während die Regierung über keine Mittel verfügte, die Gewerkschaften durch Angebote oder Drohungen aus ihrer Defensivposition herauszulocken.

Dies wiederum lenkt den Blick auf das staatliche System als solches – auf die ihm immanenten Handlungsmöglichkeiten und -blockaden ebenso wie auf die Funktion des Bündnisses für Arbeit in deren Kontext in den Jahren nach 1998. Zusammen scheinen diese die staatliche Politik wirksam daran gehindert zu haben, die Verbände von Kapital und Arbeit auf eine gemeinsame gesamtwirtschaftliche Politik zur Reform des Arbeitsmarktes und der Sozialsysteme zu verpflichten, die dann im Kampf mit den sektoralen Korporatismen des deutschen Wohlfahrtsstaats hätte durchgesetzt werden können und müssen. Letztendlich dürfte dem jenes fundamentale Paradox korporatistischen Regierens zugrunde gelegen haben, das darin besteht, dass ein schwacher Staat, der zur Realisierung seiner Ziele der freiwilligen Kooperation starker Interessenverbände bedarf, in der Regel nicht stark genug ist, diese im Sinne einer aktiven Unterstützung seiner Ziele zu disziplinieren. Die Vermutung, dass das Bündnis für Arbeit vor allem hieran – und nicht an der Schwäche der korporatistischen Großverbände als solcher oder gar an einem Übermaß an funktionaler oder struktureller Differenzierung innerhalb des deutschen Wohlfahrtsstaats – gescheitert ist, wird dadurch bestärkt, dass sich seine Geschichte mit Hilfe einer im Folgenden kurz zu skizzierenden historisch-analytischen Narration rekonstruieren lässt, die sich ausschließlich an der Logik von

Parteiendemokratie und Parteienwettbewerb orientiert und in der das Verhalten der Verbände lediglich als Funktion des tatsächlichen und möglichen Verhaltens staatlicher und parteiendemokratischer Akteure beschrieben wird. Auch eine solche Analyse, die im Vergleich zu einem system- und differenzierungstheoretischen Ansatz zudem den Vorteil aufweist, dass sie Vorgeschichte und Ablauf der von ihr behandelten Ereignisse auch als Ursachen derselben in Betracht ziehen kann, kommt freilich zu keinem anderen Ergebnis als Lehmbruch, der am Ende seines Aufsatzes nachdrücklich auf die "Schlüsselfunktion" verweist, die dem Parteiensystem und, so müsste man hinzufügen, der Struktur des Regierungsapparats bei der Aushandlung von Sozialpakten in den europäischen Demokratien zukommt (Lehmbruch 1999: 111).

Die Geschichte des "Bündnisses für Arbeit" beginnt mit dem Wahlkampf des Jahres 1998, der wiederum vor dem Hintergrund der Ereignisse des Frühjahrs 1996 stattfand. Damals war ein Versuch der Regierung Kohl, mit Gewerkschaften und Arbeitgebern einen gleichnamigen dreiseitigen Pakt zur Verbesserung von Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit zu schließen, in letzter Minute an Widerständen im eigenen Lager, insbesondere an weiter gehenden Forderungen des BDI, gescheitert. Das anschließende Zerwürfnis Kohls mit den Gewerkschaften und die von der Regierung einseitig verabschiedeten Reformgesetze vom September 1996 waren nach verbreiteter Ansicht eine wichtige Ursache für den sozialdemokratischen Wahlsieg zwei Jahre später. Zumindest gaben sie der SPD die Möglichkeit, im Wahlkampf ihren Stammwählern und den Gewerkschaften die vollständige Rücknahme der von Schäuble, der FDP und dem BDI durchgesetzten unpopulären Einschnitte in den Sozialstaat zu versprechen.

Dass der Wahlkämpfer Schröder zugleich eine Neuauflage des Kohlschen Bündnisversuchs in Aussicht stellte, hatte zunächst allein wahltaktische Gründe. Die tiefe innere Zerrissenheit der noch von Lafontaine geführten SPD musste es dem Kandidaten ratsam erscheinen lassen, sich während des Wahlkampfs so wenig wie möglich über die Mittel zu äußern, mit denen er der Beschäftigungskrise Herr werden wollte. Mit dem Hinweis auf ein noch zu gründendes Bündnis für Arbeit, das die zu treffenden Maßnahmen zunächst aushandeln müsse, konnte er entsprechenden Fragen jederzeit ausweichen. Darüber hinaus signalisierte das Bündnisprojekt den Arbeitgebern, dass nach einem sozialdemokratischen Wahlsieg neben den Gewerkschaften auch sie selber an der Formulierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung beteiligt sein würden.

In der Tat kam es nach dem Regierungswechsel gegenüber 1996 insofern zu einer vollständigen Verkehrung der Fronten, als nun die Gewerkschaften weit weniger an einem Bündnis interessiert waren als die Arbeitgeber. Zwar war es die IG Metall gewesen, die den Begriff 1995 ins Spiel gebracht hatte; aber dies war unter dem Eindruck der "Standortdebatte" und unter einer CDU-FDP-Regierung geschehen, die unter Druck stand, den traditionellen Zentrismus der "sozialen Marktwirtschaft" hinter sich zu lassen und empfindliche Einschnitte in den Sozialstaat vorzunehmen. Eine solche Gefahr bestand nach dem 27. September 1998 nicht mehr. Für die Gewerkschaften lag es deshalb nah, sich mit Hilfe ihres privilegierten Zugangs zur Regierung auf der sozialdemokratischen Innenbahn auf das Einsammeln der fälligen Belohnungen für ihre Wahlkampfunterstützung zu beschränken. Umgekehrt musste der Wirtschaft, deren militanter Flügel das Kohlsche Bündnis zum Scheitern gebracht hatte, nun in hohem Maße daran gelegen sein, die Regierung nicht mit den Gewerkschaften alleine zu lassen. Da der Bundeskanzler dieses Interesse durchaus teilte, wurde auf sein Drängen hin im Dezember 1998 das "Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit" in Leben gerufen.

Freilich: hatte sich das Bündnis als Wahlkampfinstrument noch bewährt, so dauerte es nicht lange, bis sich seine Untauglichkeit als Regierungsinstrument herausstellte. Für die Gewerkschaften war es selbstverständlich, dass die Einlösung der sozialdemokratischen Wahlversprechen außerhalb des Bündnisses und an ihm vorbei zu erfolgen hatte. Nicht nur die Rücknahme der Verkürzung des Kündigungsschutzes und der übrigen Kohlschen Reformen, sondern auch die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung und der "Scheinselbstständigkeit" sowie der betrieblichen Mitbestimmung wurden kein einziges Mal in den Bündnisrunden behandelt, ungeachtet des von Lehmsbruch beschriebenen eindrucksvollen Apparats von Arbeits- und "Benchmarking"-Ausschüssen. So kam es bei keiner Gelegenheit zu Paketverhandlungen, bei denen die Gewerkschaften hätten geben müssen, um nehmen zu können. Dementsprechend bestanden die Verbände der Wirtschaft darauf, dass ihre Lieblingsprojekte, namentlich die Reform der Körperschaftssteuer, ebenfalls am Bündnis vorbeigeführt und dessen Kompromisszwängen nicht unterworfen wurden. Im Großen und Ganzen haben sich die Gewerkschaften dem stillschweigend gebeugt, wohl auch, um eine Diskussion darüber zu vermeiden, ob unter dem Gesichtspunkt der Beschäftigung nicht eine Senkung der Sozialbeiträge durch Umfinanzierung der sozialen Sicherung zweckmäßiger gewesen wäre als Steuererleichterungen für internationale Großunternehmen – eine Diskussion, bei der unvermeidlich auch die Leistungsseite und die Legitimität der Selbstverwaltung zunehmend staatlich gestützter Sozialkassen zur Sprache gekommen wären.

Vor allem als Instrument zur Disziplinierung der Gewerkschaften erwies sich das Bündnis rasch als ungeeignet. Die Gewerkschaften hatten sich 1996 auf ein Bündnis für Arbeit eingelassen, um einseitige Eingriffe in ihren Besitzstand zu verhindern. Später war es ihnen gelungen, eine Regierung, die derartige Eingriffe dann doch vorgenommen hatte, an der Wahlurne scheitern zu lassen. Schröder, der sich an der gewerkschaftlichen Straffraktion beteiligt und vom Ergebnis profitiert hatte, traf als Bundeskanzler auf Gewerkschaften, die glaubten bewiesen zu haben, dass eine Regierung gegen ihren Willen nicht überleben konnte; entsprechend selbstbewusst traten sie auf. Solange Lafontaine Parteivorsitzender und Finanzminister war, konnte Schröder ohnehin nicht daran denken, den Gewerkschaften als Sanktion eine Rücknahme von Wahlversprechen anzudrohen; auch die Bundestagsfraktion hätte dies nicht mitgetragen. Gleichzeitig waren die Ansprüche der Gewerkschaften an die neue Regierung inhaltlich so konservativ, dass dieser auch positive Sanktionen für einen erweiterten politischen Tausch kaum zur Verfügung standen: Ende der neunziger Jahre wollten die Gewerkschaften des DGB im Grunde nichts anderes, als dass alles beim Alten bleibe. Politische Projekte wie "Humanisierung der Arbeit, ein ökologischer Umbau der Industriegesellschaft" oder "Demokratie am Arbeitsplatz", für die sie möglicherweise bereit gewesen wären, einen Teil ihrer Besitzstände aufzugeben, verfolgten sie seit langem ernsthaft nicht mehr.

Wenn der neu gewählte Bundeskanzler seinem Bündnis für Arbeit überhaupt je eine operative und nicht nur zeremonielle Aufgabe zugeordnet hatte, dann kann es nur die gewesen sein, auf dem Weg über zentral ausgehandelte dreiseitige Vereinbarungen mit Wirtschaft und Gewerkschaften das eigene Lager – Partei, Fraktion, Ministerien – auf eine einheitliche Linie zu verpflichten. Dass hierfür Bedarf bestand, steht außer Frage. Nicht der Bundeskanzler führte die SPD, sondern sein Parteifeind Lafontaine, dem auch die Fraktion zuneigte. Erhebliche Koordinationsprobleme bestanden darüber hinaus gegenüber den Bundesministerien, die sich im Falle des Finanzministeriums mit den Flügelkonflikten in der Partei überlagerten und beim Bundesministerium für Arbeit auch aus dessen enger Beziehung zu den Gewerkschaften herrührten. Ein Bundeskanzler, dem es gelungen wäre, Gewerkschaften und Arbeitgebern eine zentral vereinbarte gemeinsame Politik zur Lösung der Beschäftigungsprobleme und zur Reform der sozialen Sicherung

abzurufen, hätte über ein womöglich wirksames Mittel verfügt, die zentrifugalen Kräfte seines politischen Lagers und seines bürokratischen Apparats unter Kontrolle zu bringen.

Allerdings erwies sich sehr rasch, *dass eben jene Zentralisierung der politischen Macht, die durch dreiseitige Vereinbarungen bewirkt werden sollte, zugleich auch die wichtigste Voraussetzung dafür war, dass derartige Vereinbarungen zustande kommen konnten.*

Ohne Kontrolle über sein eigenes Lager konnte Schröder insbesondere die Gewerkschaften weder bestrafen noch belohnen. Insoweit war das Bündnis für Arbeit als Regierungsinstrument letztlich nichts anderes als ein heroischer Versuch, sich am eigenen Schopf aus dem Sumpf zu ziehen. Wenn überhaupt, hätte dies nur mit Glück gelingen können. Vor allem die Gewerkschaften wussten, dass sie vom Finanzminister – der noch im Januar 1999 hohe Lohnsteigerungen zur Stärkung der Massenkaukraft gefordert hatte – und von der SPD-Fraktion jederzeit besseres bekommen konnten als von dreiseitigen Absprachen mit Arbeitgebern und dem Bundeskanzler. Sie konnten ferner davon ausgehen, dass die Kontrolle des Bundeskanzleramts über die Ministerien nicht ausreichte, ihnen den Zugang zum Arbeitsministerium als ihrem Brückenkopf innerhalb des Regierungsapparats zu versagen (ein Zugang, der sich insbesondere bei der Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes bewährte). Eventuelle Drohungen des Kanzlers mit einseitigen Maßnahmen brauchten sie unter diesen Umständen nicht ernst zu nehmen. Und ein Anlass, über dreiseitige Absprachen die Durchsetzungsfähigkeit der Regierungsspitze gegenüber den eigenen Verbündeten im Regierungslager vergrößern zu helfen, bestand für die Gewerkschaften natürlich nicht.

Ebenfalls in diesen Zusammenhang gehört die institutionelle Verankerung des Bündnisses. Grundsätzlich hätte dieses vom Arbeitsministerium betreut werden können, was ursprünglich auch geplant gewesen zu sein scheint. Aus der Sicht des Kanzleramts hätte dann allerdings die Gefahr seiner Vereinnahmung durch die langjährig bewährte, um das Ministerium herum organisierte Große Koalition der Sozialpolitiker bestanden. Entschieden wurde die Angelegenheit dadurch, dass die Gewerkschaftsvorsitzenden aus protokollarischen Gründen nur mit dem Kanzler, keinesfalls aber mit einem ehemaligen stellvertretenden Gewerkschaftsvorsitzenden, sprechen wollten. Damit lag die Koordination des Bündnisses beim Chef des Bundeskanzleramts, der mit einem erstaunlich kleinen Stab für die Gesamtheit der Regierungspolitik sowie für eine Vielzahl von Sonderaufgaben zuständig ist. Weder dem Kanzleramtsminister noch seinem Nachfolger oder der entsprechenden Abteilung des Amtes gelang es denn auch, sich für längere Zeit auf das Bündnis für Arbeit, das angebliche Hauptprojekt der neuen Bundesregierung, zu konzentrieren. Andere Themen, wie die Entschädigung der Zwangsarbeiter, der Kosovo-Krieg, der Atomkonsens und die BSE-Krise, kamen ständig dazwischen und nahmen die Aufmerksamkeit des Amtes zeitweilig fast ganz in Anspruch. Zugleich entwickelte sich auf Seiten des Arbeitsministeriums das Gefühl, von wichtigen, seinen Geschäftsbereich betreffenden Entscheidungen ausgeschlossen zu sein. Von dort war es nicht weit zu einer Art passiven Widerstands. Die Ansiedlung des Bündnisses beim Kanzleramt und dessen geringe Koordinationsfähigkeit führten so unter anderem dazu, dass die Rentenreform, die der Natur der Dinge nach nur vom Arbeitsministerium kompetent betrieben werden konnte, ebenso aus den Gesprächen im Bündnis für Arbeit ausgeklammert blieb wie die Steuerreform oder die Reform der betrieblichen Mitbestimmung.

Allerdings dauerte all dies nicht sehr lange. Mit dem Rücktritt Lafontaines und der Übernahme des Parteivorsitzes durch den Bundeskanzler änderte sich die politische Welt im Sommer 1999 grundstürzend. Eine Serie verlorener Landtagswahlen, bei denen die CDU die politischen Opportunitätsstrukturen des deutschen Föderalismus klug genutzt

und sich als Ersatz-SPD auf die Seite der Rentner und Arbeitnehmer geschlagen hatte, zwangen den Bundeskanzler dazu, den Schulterchluss mit Partei und Fraktion zu suchen und alles zu unterlassen, was die Irritation der Gewerkschaften hätte weiter vergrößern können. Damit hatte das Bündnis für Arbeit seine operative Funktion verloren. Der Kanzleramtsminister Hombach erhielt seinen Traumjob – den des Koordinators der EU im Kosovo –, das Schröder-Blair-Papier wanderte in den Papierkorb, und an die Stelle der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit trat als oberstes Ziel der Regierungspolitik die Konsolidierung des Bundeshaushalts unter dem neuen Finanzminister Eichel, die wegen der Unterstützung durch Brüssel weitaus besser geeignet war als die Beschäftigungspolitik, die Begehrlichkeiten vor allem der Sozialpolitiker in Partei und Fraktion in die Schranken zu weisen.

Spätestens im Sommer 1999 war das Bündnis für Arbeit damit nichts anderes mehr als eine *photo opportunity* zur medienwirksamen Selbstpräsentation eines um sein politisches Überleben kämpfenden Bundeskanzlers. Rettung kam Ende des Jahres unverhofft durch den von Kohl verursachten Parteispendenskandal, und Entlastung im Bereich der Arbeitsbeziehungen folgte durch die vom Vorpreschen der IG Bergbau und Chemie und ihres Vorsitzenden geprägte Lohnrunde 2000. Danach setzte Schröder angesichts der sich verbessernden Wirtschaftslage seine Wiederwahl im Wesentlichen auf die erhoffte Kandidatur von Edmund Stoiber. Im Sommer 2000 verkündete er auf einer Tour durch Ostdeutschland, "amerikanische Verhältnisse" auf dem deutschen Arbeitsmarkt werde es mit ihm nicht geben. Ein Jahr später, als noch nicht ausgeschlossen schien, dass die Konjunktur noch bis zur Bundestagswahl reichen würde, verkündete Schröder offiziell ebenjene "Politik der ruhigen Hand", die er seit Mitte 1999 in einem von jeder Substanz entleerten Bündnis für Arbeit längst praktiziert hatte.

Dass das 1998 gegründete Bündnis keinerlei ernsthafte Bedeutung mehr hatte, wurde spätestens im Winter 2001 auf 2002 deutlich, als nicht mehr übersehen werden konnte, dass eine Fortsetzung der beschäftigungspolitischen Untätigkeit in einer katastrophalen Wahlniederlage enden musste. Nicht etwa das Bündnis wurde zusammengerufen, als kosmetische Maßnahmen wie die so genannten "Modellversuche" in Niedriglohnbereich und das in der Fraktion sorgfältig austarierte "Job-Aktiv"-Gesetz zur Bedeckung der politischen Blößen der Regierung nicht mehr ausreichten. Stattdessen bewirkte das Kanzleramt das Bekanntwerden eines lange bekannten Skandals aus der Bundesanstalt für Arbeit, um im drohenden Angesicht der bevorstehenden Wahlen überfallartig Kompetenzen in einer Weise an sich zu ziehen, wie es im Regierungssystem der Bundesrepublik meines Wissens ohne historisches Beispiel ist. Die bis dahin unbezwingbare, vom Dreierbund der Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände und des Arbeitsministeriums stets erfolgreich verteidigte Nürnberger Festung der Bundesanstalt für Arbeit wurde im Handstreich genommen und einer vom Kanzleramt zusammengesetzten Kommission zur Reform überstellt, in der die organisierten Sozialpartner des deutschen Korporatismus kaum mehr präsent waren und fast nichts mehr zu sagen hatten. Nicht Korporatismus, sondern Parteienwettbewerb regierte die Stunde und verschaffte dem Kanzler jenen Spielraum gegenüber Partei, Fraktion und Ministerien, zu dem ihm die organisierten Sozialpartner, und insbesondere die Gewerkschaften, während seiner gesamten Amtszeit nicht hatten verhelfen wollen. Angesichts der drohenden Wahlniederlage blieb SPD und Gewerkschaften nichts anderes übrig, als an der Seitenlinie schweigend und mit geballter Faust in der Tasche den Wahltag abzuwarten.

Die Hartz-Kommission, so meine These, signalisierte das Ende des 1996 begonnenen Versuchs einer dreiseitig-korporatistischen nationalen Reformpolitik in Deutschland. Die

Gewerkschaften und ein Teil der organisierten Arbeitgeberschaft mögen in den Wochen vor und nach der Bundestagswahl 2002 noch darauf gehofft haben, mit einer Neuauflage des Bündnisses für Arbeit in ihre angestammten Vetopositionen zurückkehren zu können. Vielleicht hielt auch der Bundeskanzler, allen anders lautenden Beteuerungen zum Trotz, einen solchen Ausgang für unvermeidlich. Dann aber kamen die Koalitionsverhandlungen, und mit ihnen die vielfältigen kostspieligen Reparaturen am sozialen Netz, von denen sich zur Überraschung der politischen Klasse herausstellte, dass sie nur ihr selber als *"business as usual"* vorkamen, den unsanft aus dem weltvergessenen Wohlgefühl des Wahlsommers gerissenen Bürgern aber als böses Erwachen. Zugleich verschlechterte sich die Wirtschaftslage weiter. Der Kanzler, der damit rechnen musste, seine gesamte zweite Legislaturperiode hindurch den Wählern eine schmerzhaft Symptombehandlung nach der anderen ohne Aussicht auf ein Ende zumuten zu müssen, griff in dieser kritischen Lage nicht mehr auf das Bündnis für Arbeit zurück, sondern auf das Modell der Hartz-Kommission und setzte, wiederum am zuständigen Ministerium vorbei, eine sachverständige Kommission zur Reform der Sozialsysteme ein, deren Ergebnis er wenig später in einer dramatischen Regierungserklärung am 14. März 2003 vorwegnahm. So endete das Jahrhundert des Korporatismus in einer Stunde der Exekutive.

Das Bündnis für Arbeit der Legislaturperiode von 1998 bis 2002 hatte nichts zur Sicherung der Wiederwahl des Bundeskanzlers beigetragen. Noch hatte es verhindert, dass Ende Januar 2003 der Bundesrat für den Rest der Legislaturperiode fest in den Händen der Opposition war. Damit war jeder Versuch gegenstandslos geworden, dreiseitigen Konsens als Mittel zur Zentralisierung der politischen Handlungsfähigkeit im Kanzleramt zu nutzen. Spätestens seit der Niedersachsen-Wahl Ende Januar 2003 hängt die Regierungsfähigkeit der rot-grünen Bundesregierung endgültig und in letzter Instanz davon ab, dass die CDU/CSU im Bundesrat ihren Gesetzesvorschlägen zustimmt. Ob und in welchem Ausmaß sie dies tun und damit einer faktischen Großen Koalition beitreten wird, bestimmt sich nach den komplexen Spielregeln des Parteienwettbewerbs im deutschen Bundesstaat, die niemand besser verstanden und beschrieben hat als Gerhard Lehmbruch. Auf die Gewerkschaften freilich, so viel kann man sagen, kommt es dabei nicht mehr an – wohl aber auf die Wirtschaft, deren Fürsprache bei der Opposition der Bundeskanzler braucht, wenn er bis zur nordrhein-westfälischen Landtagswahl im Mai 2005 überhaupt noch Ergebnisse seiner Politik vorweisen will. Dieser Sachverhalt ist es, der schon jetzt die Richtlinien der Bundespolitik stärker bestimmt als der Bundeskanzler selber. Die Gewerkschaften sind aus dem Spiel und werden es lange bleiben – es sei denn, sie legen es darauf an, zusammen mit der SPD-Linken den Bundeskanzler Schröder ebenso scheitern zu lassen wie Anfang der achtziger Jahre den Bundeskanzler Schmidt. Ein "Bündnis für Arbeit" freilich würde dabei ebenso wenig herauskommen wie 1982 oder 1996.

## Literatur

Lehmbruch, Gerhard, 1999. Institutionelle Schranken einer ausgehandelten Reform des Wohlfahrtsstaates: Das Bündnis für Arbeit und seine Erfolgsbedingungen. In: Roland Czada und Hellmut Wollmann, Hg., Von der Bonner zur Berliner Republik: 10 Jahre deutsche Einheit. Leviathan, Sonderheft 19/1999, 89-112.

Streeck, Wolfgang, Anke Hassel, 2003. The Crumbling Pillars of Social Partnership. In: Herbert Kitschelt und Wolfgang Streeck, Hg., Germany: Beyond the Stable State. West European Politics, Sonderheft 2003.

Trampusch, Christine, 2003. Ein Bündnis für die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungssysteme: Interessenvermittlung in der bundesdeutschen Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik. MPIfG Discussion Paper 03/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

---

Copyright © 2003 Wolfgang Streeck

No part of this publication may be reproduced or transmitted without permission in writing from the author.

Jegliche Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, bedarf der Zustimmung des Autors.  
MPI für Gesellschaftsforschung, Paulstr. 3, 50676 Köln, Germany



MPIfG: MPIfG Working Paper 03/4  
<http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp03-4/wp03-4.html>  
[Zuletzt geändert am 29.03.2007 11:00]