

Article by an MPiFG researcher

Anke Hassel: Sozialpakete: Die deutschen Gewerkschaften im Bündnis für Arbeit.
 In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 15(2), 58-67 (2002). De Gruyter Oldenbourg
 The original publication is available at the publisher's web site:
https://forschungsjournal.de/fjsb/wp-content/uploads/FJNSB_2002_2.pdf

Anke Hassel

Sozialpakete

Die deutschen Gewerkschaften im Bündnis für Arbeit

1 Einleitung

Den deutschen Gewerkschaften fällt ihre Rolle im Bündnis für Arbeit schwer. Dabei geht die ursprüngliche Idee eines Bündnisses zwischen Regierung und Tarifparteien auf einen Vorschlag von Klaus Zwickel auf dem Gewerkschaftstag der IG Metall im November 1995 zurück. Zwickel bot damals der Regierung und den Arbeitgebern einen moderaten Tarifabschluss an. Im Gegenzug sollten die Arbeitgeberverbände sich verpflichten, Arbeitsplätze zu schaffen und die Regierung eine flankierende Wirtschafts- und Sozialpolitik verfolgen. Die weitere Entwicklung des Bündnis für Arbeit stand jedoch schon bald unter einem ungünstigen Stern.

Während sich die Bundesregierung im Winter 1995/96 zunächst interessiert zeigte und bereit war, in Spitzengesprächen über den Gewerkschaftsvorschlag zu verhandeln, ebte die Begeisterung auf beiden Seiten nach dem unerwartet guten Abschneiden der FDP in drei Landtagswahlen im April 1996, den Forderungen des Wirtschaftsministerium unter Günter Rexrodt zur Deregulierung des Arbeitsmarktes, der Beschneidung von sozialen Sicherungsleistungen sowie der Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle ab. Bereits im Sommer 1996 war das erste Bündnis für Arbeit an der Ablehnung des Sparpakets der Bundesregierung durch die Gewerkschaften gescheitert. Die Gewerkschaften im DGB organisierten statt dessen eine Großdemonstration gegen die Sparpolitik der Bundesregierung. Die Arbeitgeber-

verbände hatten sich schon von jeher skeptisch gezeigt und stets betont, dass sie als Verband keine Beschäftigungszusagen eingehen könnten.

Einen prominenten Platz in der politischen Öffentlichkeit erlangte das Thema dann wieder zwei Jahre später. Im Sommer 1998 wurde das Bündnis für Arbeit zu dem bedeutendsten Wahlkampfthema der Sozialdemokratischen Partei. Für die SPD, deren Spitzenkandidat Gerhard Schröder sich einzig an der Leistung des Abbaus der Arbeitslosigkeit messen lassen wollte, war das Bündnis für Arbeit der Schlüssel zur Lösung der Beschäftigungskrise. Gemeinsam mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden sollte dem Kampf gegen die Arbeitslosigkeit eine neue Dynamik gegeben werden. Anfang 2001 schrieb der Chef des Bundeskanzleramts Frank-Walter Steinmeier in der ZEIT dem Bündnis für Arbeit eine Pionierrolle für die Modernisierung der Politik zu. Modernes Regieren sei heute mehr eine Frage eines innovativen Konsenses – „das Ergebnis einer offen und fair ausgetragenen Auseinandersetzung um Standpunkte und Interessen“. (Die Zeit, 10/2001)

Die Gewerkschaften reagierten enthusiastisch und unterstützten den Wahlkampf der SPD mit ihrer Kampagne ‚Für Arbeit und soziale Gerechtigkeit‘ wie schon seit langem nicht mehr. Die traditionelle Verbindung zwischen Partei und Gewerkschaft, die in den letzten Jahren brüchiger geworden war, schien wieder aufzublühen. Walter Riester, 2. Vorsitzender der IG

Metall, symbolisierte als Kandidat für das Amt des Arbeitsministers eine neue Bindung zwischen einem Spitzenkandidaten, der sich als der Genosse der Bosse ausgab, und der Arbeiterbewegung als der Wurzel der Sozialdemokratie.

Auf den rot-grünen Wahlsieg und das neue Bündnis für Arbeit folgte im Herbst 1998 ein reger Aktivismus. Das Bündnis wurde von Beginn an mit großem Aufwand organisiert. Den Spitzengesprächen mit einer Runde von insgesamt 14 Ministern und Verbandsvorsitzenden wurde eine Steuerungsgruppe auf der Ebene der Referenten an die Seite gestellt, die die Positionen und Themen vorbereiten sollte. Nach der ersten Einigung auf eine zu bearbeitende Liste von Themen - von Überstunden bis zur Steuerreform - wurden rasch Arbeitsgruppen unter der Federführung einzelner Ministerien ins Leben gerufen. Der Prozess sollte wissenschaftlich durch eine Benchmarking-Gruppe unterstützt werden.

Der Enthusiasmus hielt nicht an. Dies war zum Teil, aber nicht allein, auf das schnelle und wenig nachhaltige Vorgehen des damaligen Kanzleramtsministers Bodo Hombach zurückzuführen. Aber auch nach dem Wechsel von Aktivismus zur *Politik der ruhigen Hand* im Kanzleramt fehlten greifbare Resultate. Viele der im Herbst 1998 gegründeten Arbeitskreise haben kaum zu Ergebnissen geführt oder ihre Tätigkeit erst gar nicht aufgenommen. Manche Arbeitsgruppen beschäftigten sich zwischenzeitlich auch mit anderen Themen, wie die Arbeitsgruppe Aus- und Weiterbildung, die am 5. Februar 2001 eine Erklärung zur Bekämpfung des Rechtsextremismus verabschiedete.¹ Die von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Benchmarking-Studie der Wissenschaftler im Bündnis wurde aufgrund politisch unangenehmer Empfehlungen nicht mehr offiziell vom Kanzleramt entgegenge-

nommen. 2001 hat sich die Bündnisrunde ein einziges Mal am 4. März getroffen. Kein wesentliches Reformprojekt wurde bislang offiziell im Rahmen der Bündnisgespräche verabschiedet.

Im Vorfeld der Tarifrunde 2002 fand ein weiteres Treffen am 25. Januar statt. Die Arbeitgeber forderten vorab in einem Positionspapier die Einbeziehung der kommenden Tarifrunde in die Bündnisgespräche sowie eine Reihe von Maßnahmen zur Deregulierung des Arbeitsmarktes. Die Gewerkschaften fühlten sich durch das Positionspapier und den Forderungskatalog über Gebühr provoziert und sprachen von gezielten Angriffen der Arbeitgeber auf das Bündnis insgesamt. Die Gewerkschaften waren ohne eigene Position in das Spitzentreffen gegangen. Sie lehnten die Verbindung von Spitzengesprächen mit Tarifpolitik ab, klagten über die fehlenden Erfolge auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere im Hinblick auf die hohe Zahl der Überstunden, und drohten immer wieder mit dem Ausstieg aus den Bündnisgesprächen. Aufgrund der gegensätzlichen Auffassungen über die zu besprechenden Themen blieb diese Spitzenrunde ohne Ergebnis. Noch nicht einmal eine allgemein gehaltene gemeinsame Erklärung der Tarifparteien konnte verabschiedet werden.

In der Substanz hat das Bündnis wenig bewirkt: Experten sind sich einig, dass zwar die aktuelle Verschlechterung der Beschäftigungssituation der Jahre 2001/2002 konjunkturell verursacht ist. Das strukturelle Problem einer niedrigen Beschäftigungsquote und mangelnden Dynamik auf dem Arbeitsmarkt wäre jedoch auch bei besseren konjunkturellen Rahmenbedingungen nicht gelöst.

Ist das Bündnis also überflüssig? Hat es den Gewerkschaften geschadet oder eher genutzt?

Zur Beantwortung dieser Fragen muss zunächst geklärt werden, um was es in dem Bündnis eigentlich geht. In einem zweiten Schritt wird zu untersuchen sein, welche Hürden diese Form der Kooperation zu nehmen hat und warum dieses Vorhaben in Deutschland vergleichsweise schwierig ist. Auf dieser Grundlage lässt sich beurteilen, welche Möglichkeiten sich in diesem Prozess für die Gewerkschaften bieten.

2 Anpassung an eine harschere ökonomische Umwelt

Es ist eine Ironie der Geschichte, dass die IG Metall heute nichts mehr von tarifpolitischen Absprachen wissen will, nachdem sie selbst die Tarifpolitik in die Kanzlerrunden als Verhandlungsgegenstand eingebracht hat. Kanzlerrunden mit Vertretern der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden gab es in regelmäßigen Abständen bereits seit Beginn der 1990er Jahre, um den Institutionentransfer von West nach Ost zu koordinieren. Allerdings führte erst der Bündnisvorstoß auf dem Gewerkschaftstag der IG Metall im November 1995 die Tarifpolitik als Gegenstand in dieses Forum ein.² Seitdem ist die Frage der Lohnabsprachen der zentrale Konfliktpunkt zwischen den Beteiligten. Der Vehemenz, mit der sich Gewerkschaftsvorsitzende heute gegen die Behandlung der Tarifpolitik in Bündnisgesprächen wehren, steht das Bestreben der Arbeitgeberverbände und der Regierung gegenüber, eben dies zu erreichen. Für Arbeitgeber und Regierung haben Lohnabsprachen einen so hohen Stellenwert, dass ein Bündnis ohne einen Konsens in der Tarifpolitik wenig Sinn macht.

Der hohe Stellenwert, den die Tarifpolitik seit Mitte der 1990er Jahre im Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Regierung einnimmt, hat mit mehreren Faktoren zu tun:

(1) Auf der einzelwirtschaftlichen Ebene sind zunächst der härtere internationale Wettbewerb und die nachlassende Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen zu nennen. Beides wurde schmerzhaft während der Rezession 1991/92 deutlich, als innerhalb eines Jahres fast eine halbe Million Arbeitsplätze in der verarbeitenden Industrie verloren gingen. Nicht nur die hohen Kosten des Lohnabschlusses von 1991, sondern auch die durch indirekte Arbeitskosten geschulterten Ausgaben für die deutsche Vereinigung machten sich bei den Unternehmen auf der Kostenseite bemerkbar. Hinzu kamen die ersten Auswirkungen des verschärften Wettbewerbs im europäischen Binnenmarkt sowie die Aufholbewegung der Schwellenländer, denen die Qualitätsproduktion mit Hilfe von Lean-Production-Konzepten zunehmend besser gelang. Im internationalen Vergleich der Entwicklung der realen Lohnstückkosten hatte sich die Position Deutschland bereits ab Mitte der 1980er Jahre beständig verschlechtert. Ein deutlicher Einbruch erfolgte in der ersten Hälfte der 1990er Jahre. Erst ab Mitte der 1990er Jahre verbesserte sich die internationale Wettbewerbsposition deutscher Unternehmen wieder, in vielen Fällen aufgrund drastischer Kostensenkungsprogramme im Rahmen betrieblicher Bündnisse für Arbeit. Der Druck auf die Arbeitskosten und die wilde Verbreitung von Standortsicherungsvereinbarungen in den Jahren 1994 und 1995 waren eine wesentliche Motivation für den ersten Bündnisvorschlag von Klaus Zwickel. Die Hoffnung der IG Metall-Spitze war damals, dass durch eine Kostensenkung auf breiter Front dem betrieblichen Aufbrechen des Tarifkorsetts entgegengewirkt werden könnte.

(2) Ein weiterer wichtiger Grund aus Sicht der Regierung war die drängende Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung. Während die deutsche Staatsverschuldung sich im europäischen Vergleich bis Anfang der 1990er Jahre

deutlich unter dem Durchschnitt bewegte, verursachten die deutsche Vereinigung und die Rezession der frühen 1990er Jahre ein rapides Ansteigen der Staatsverschuldung. Zwischen 1992 und 1995 stieg der Schuldenstand, gemessen als Prozentsatz am Bruttosozialprodukt, um erstaunliche 20 Prozentpunkte an und erreichte 1996 seinen Höhepunkt mit 66 Prozent. Das war deutlich über den Konvergenzkriterien der Verträge von Maastricht. Die Lohnpolitik steht in einem indirekten Zusammenhang mit der öffentlichen Verschuldung: Einkommenssteigerungen führen zunächst zu überproportionalen Aufkommen aus der Einkommenssteuer aufgrund der bestehenden Steuerprogression. Auch die Sozialversicherungssysteme profitieren zunächst von Lohnsteigerungen. Allerdings schlagen lohnbezogene Ausgaben gleichzeitig in den öffentlichen Haushalten zu Buche. Der öffentliche Dienst wie auch die Transferleistungen aus der Arbeitslosen- und Rentenversicherungen sind an die Tarifierhöhungen gekoppelt. Kommt es auf Grund von höheren Tarifabschlüssen zu negativen Beschäftigungseffekten, steigen die öffentlichen Ausgaben deutlicher an als das lohnbezogene Steueraufkommen.

(3) Das Hochlohnland Ostdeutschland drückt heftig auf die Arbeitsmarktbilanz. Im Zuge der deutschen Vereinigung wurden im Interesse der raschen Angleichung von Einkommensniveaus bei einer beträchtlich niedrigeren Produktivität hohe Arbeitsplatzverluste in Kauf genommen. Auch wenn dies in der Transformationsphase und im Interesse von homogenen Lebensverhältnissen in Ost und West politisch sinnvoll gewesen sein mag, hat es langfristige Konsequenzen für die deutsche Tarifpolitik. Da für die deutschen Gewerkschaften während der 1990er Jahre die Einkommensparität zu einem wesentlichen Ziel in der Tarifpolitik wurde und sie zumindest in der Rhetorik auch von der Regierung darin unterstützt wurden, musste es

der Regierung im Interesse der Beschäftigungskrise in den neuen Ländern daran gelegen sein, Lohnzuwächse im Osten – und da kein unterschiedlicher Abschluss in Ost und West politisch durchsetzbar ist – wie im Westen niedrig zu halten.

(4) Traditionell war Deutschland das Ankerland im Europäischen Währungssystem und die D-Mark die nicht-inflationäre Ankerwährung. Allerdings änderte sich auch dieses Verhältnis im Laufe der 1990er Jahre. Im Durchschnitt der 1990er Jahre hatten nur noch die traditionell notorischen Inflationsländer Italien, Spanien, Portugal und als Nicht-Euroländer Großbritannien und Schweden höhere Preissteigerungsraten als Deutschland. Die wesentlichen Länder im Euroraum sowie die kleinen nordeuropäischen Nachbarn hatten eine stabilere Währung als die Deutschen. War Deutschland schon bei der Erfüllung der Konvergenzkriterien gezwungen, bei der Verschuldung der Italiener ein Auge mit zuzudrücken, da das eigene Erreichen der Konvergenzkriterien nicht unbedingt gewährleistet war, galt es nun auch nicht mehr als Musterschüler bei der Geldwertstabilität. Für die noch zu erwerbenden Glaubwürdigkeit der neuen europäischen Währung und der Europäischen Zentralbank war es für die Regierung ein wesentliches Anliegen, lohninduzierte Inflationstendenzen zu vermeiden.

Demnach liegt das wesentliche Interesse der Regierung an den Bündnisgesprächen an einer langfristigen Zustimmung der Gewerkschaften zur Lohnzurückhaltung. Dies wird zudem durch die Erfahrung anderer europäischer Länder bestätigt. In allen Ländern, in denen dreiseitige Vereinbarungen versucht wurden, ging es im Kern um die Vereinbarung von Lohnleitlinien zur Lohnzurückhaltung (Hassel 2000). Die Vorstellung eines erfolgreichen Bündnisses ohne eine Übereinkunft in der Tarifpolitik ist nach

allem, was wir über diese Prozesse wissen, naiv. Vielmehr zielen Bündnisverhandlungen *in ihrem Kern* darauf ab, dass sich Gewerkschaften das Zugeständnis der Lohnzurückhaltung im Gegenzug mit dem Entgegenkommen der Regierungen auf anderen Gebieten belohnen lassen. Beispiele dafür sind Steuerentlastungen für Arbeitnehmer, Arbeitszeitverkürzungen und Beschäftigungsprogramme.

Dabei verhalten sich auch die deutschen Gewerkschaften, als seien sie erfolgreiche Bündnispartner. Auch in Deutschland findet im Rahmen des Bündnisses Lohnzurückhaltung statt. Es gibt sogar Belege dafür, dass die deutsche Lohnpolitik im internationalen Vergleich seit Mitte der 1990er Jahre deutlich stärker zurückhaltend ist. Während sich die Lohnentwicklung in allen Mitgliedsländern der EU während der zweiten Hälfte der 1990er Jahre stark angenähert hat, bleibt besonders die deutsche Tarifentwicklung unter dem Durchschnitt seiner Nachbarländer (Schulten 2001).

Und auch in Deutschland werden die Gewerkschaften durch die Einbeziehung in Reformen (wie z.B. die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes, Zugeständnisse in der Rentenreform oder Anpassungen bei der Frühverrentung) belohnt. Dieser politische Tausch, soweit er denn stattfindet, kann jedoch offiziell von den Gewerkschaften nicht akzeptiert werden, so dass zumindest in der Öffentlichkeit das Bild der gescheiterten Bündnisrunden bestehen bleibt.

3 Die Schwierigkeit des politischen Tauschs

Die eher heimlichen und daher begrenzten Absprachen sind für die Öffentlichkeit und damit auch für die Gewerkschaftsmitglieder wenig attraktiv und werden folglich auch von nur wenigen geschätzt. Es bleibt die Frage, warum es den Gewerkschaften schwer fällt, sich of-

fensiver mit den Kernfragen des Bündnisses auseinander zu setzen und die sich ihnen bietende Möglichkeit der politischen Einflussnahme tatsächlich zu nutzen. Die Gründe dafür liegen in der Organisation der Tarifverhandlungen der Branchengewerkschaften, die ihnen bestimmte Verhaltensweisen nahe legen und eine größere Strategiefähigkeit verhindern.

Die offensichtliche institutionelle Schranke, die in der Öffentlichkeit immer wieder als Begründung genannt wird, ist der hohe Stellenwert der Tarifautonomie. Als im Frühjahr 2001 Bundeskanzler Schröder auf der Handwerksmesse ankündigte, tarifpolitische Fragen im Bündnis diskutieren zu wollen, reagierte IG Metall-Chef Klaus Zwickel sofort: Er erklärte in einem öffentlichen Brief an den DGB-Vorsitzenden Dieter Schulte, dass „es für die IG Metall keine weitere Mitarbeit im Bündnis geben“ könne, sollte der Kanzler seine Aussage nicht zurücknehmen. Daraufhin erklärte der Kanzler, er habe nur von Impulsen für die Tarifpolitik aus dem Bündnis gesprochen. Die Tarifparteien seien „frei und das wird auch durch das Bündnis nicht eingeschränkt“ (Der Spiegel, 14. März 2001).

Allerdings ist nicht zu übersehen, dass die Tarifautonomie ein hauptsächlich formales Argument ist, dessen man sich bedienen kann, wenn man in der Sache nicht will. Die Tarifparteien wären selbstverständlich auch dann noch frei, wenn sie ihre Tarifabschlüsse mit dem Kanzler vorbereiteten. Hinter den formalen Argumenten lassen sich andere Gründe für den Widerstand der Gewerkschaften vermuten, tarifpolitische Themen im Bündnis zu verhandeln.

Tarifpolitik findet in Deutschland auf sektoraler und zumeist regionaler Ebene statt. Je nach Branche verschieden werden Tarifverträge entweder auf regionaler Ebene oder auf Bundes-

ebene abgeschlossen. Dabei gilt, dass in Gewerkschaften, die vorwiegend auf regionaler Ebene Tarifverhandlungen führen, die Bundesebene organisatorische Mechanismen entwickelt hat, Einflüsse auf die Regionen zu nehmen. In der Literatur hat ihnen das den Vorwurf des Zentralismus eingebracht (Müller-Jentsch 1997). Die wichtigen Akteure in den Regionen wiederum bestehen im Wesentlichen aus den Hauptamtlichen der Gewerkschaften und den Betriebsräten der wichtigen Betriebe.

So folgen die Tarifverhandlungen in der chemischen Industrie einem recht starr vorgegebenen Korsett, das die Bundesebene den Bezirken vorgibt. Auch der Vorstand der IG Metall versucht den regionalen Tarifrunden auf der Bundesebene inhaltliche Vorgaben zu machen und diese in den Verhandlungen auch zu überwachen. Den regionalen Tarifkommissionen werden Empfehlungen des Vorstands übermittelt und Vertreter der IG Metall-Zentrale sind bei den regionalen Verhandlungen vor Ort. Der von den regionalen Tarifparteien gefundene Kompromiss muss vom Vorstand positiv beschieden werden. Andererseits sind die Bezirke bemüht, ihre Eigenständigkeit zu bewahren und sind auch in der Lage, eigene Akzente in der Tarifpolitik zu setzen, die durch die Bundesebene nicht mehr revidiert werden können. Selbst die Bezirke in Gewerkschaften mit stärker nationalen Tarifverhandlungen – wie z.B. innerhalb der früheren ÖTV – vermögen es, in innerorganisatorischen Fragen eine bedeutende Rolle zu spielen.

Insgesamt ist das Zusammenspiel zwischen regionalen Gliederungen und der Bundesebene eher spannungsreich, wobei diejenige Ebene, die nicht selbst über die Tarifhoheit verfügt, in der Regel über formale Satzungsregelungen versucht, ihren Einfluss geltend zu machen, während die tarifvertragsschließende Ebene aufgrund ihrer Anbindung an die Betriebsräte und

Tarifkommissionen über die Tarifpolitik die Positionen der Gewerkschaft maßgeblich beeinflussen kann. Die Machtbalance der verschiedenen Ebenen in den einzelnen Gewerkschaften wird durch dieses Zusammenspiel ausartiert.

Ein Gewerkschaftsführer, der selbst nicht Tarifverhandlungen führt, ist daher in der Tat nicht frei gegenüber dem Kanzler, offen Lohnzugeständnisse zu machen, ohne Gefahr zu laufen, dass ihm seine betrieblichen und regionalen Tarifkommissionen die Loyalität entziehen. In der Rede auf dem Gewerkschaftstag 1995 war Klaus Zwickel nur deshalb in der Lage, ein Bündnis anzubieten, weil quer durch die Republik die Betriebsräte in den deutschen Großunternehmen, insbesondere in der Automobilindustrie, mit dem Verhandeln von Standortsicherungsverträgen beschäftigt waren und bereits teils drastische Zugeständnisse gegenüber den Unternehmen gemacht hatten. Die Betriebsräte hofften, durch eine koordinierte Strategie mit den Arbeitgebern und der Bundesregierung den Dezentralisierungsdruck auf die Tarifverträge mildern zu können. Es gab eine seltene Interessengleichheit zwischen den Betriebsräten in den sonst so zahlungskräftigen Großunternehmen und der Gewerkschaftsspitze über eine zu empfehlende moderate Lohnpolitik. Klaus Zwickel konnte diese Stimmung für sich nutzen und einen Vorschlag an die Politik richten, der nicht nur der Basis seiner Gewerkschaft entsprach, sondern auch in der Öffentlichkeit positiv aufgenommen wurde.

Diese Strategiefähigkeit der IG Metall-Spitze ist jedoch seitdem wieder in sich zusammen gefallen. Zwei Faktoren spielen hierbei eine zentrale Rolle: Zunächst gibt es die Interesseneinheit zwischen Gewerkschaftsspitze und Betriebsräten nicht mehr, denn mit der Wiedererlangung der Wettbewerbsfähigkeit in der

deutschen metallverarbeitenden Industrie fordern die starken Betriebsräte wieder eine radikalere Lohnpolitik ein. Gleichzeitig ist die Frage der Nachfolge von Klaus Zwickel an der Spitze der IG Metall als bedeutendes innergewerkschaftliches Thema aufgebrochen. Da sich die Kandidaten in den Großbetrieben profilieren müssen, können sie auf der zentralen Ebene kaum den Regionen ihre tarifpolitische Kompetenz durch Zusagen im Bündnis streitig machen.

Die Tarifrunde 2000 und ihre Verwicklung mit den Bündnisverhandlungen hat zudem gezeigt, dass die Dynamik zwischen der Gewerkschaftsführung und den regionalen Tarifkommissionen in den einzelnen Gewerkschaften unterschiedlich ausgestaltet ist. Als im Dezember 1999 die Tarifparteien vom Kanzler mit dem Auftrag entlassen wurden, doch bitte eine tarifliche Regulierung der Rente mit 60 zu finden, war hinter den Kulissen die Tarifrunde schon lange beendet. Seit dem Herbst gab es bereits Absprachen zwischen den Verbänden in der chemischen Industrie, die zum einen dem Kanzler eine moderate Lohnrunde versprochen und zum anderen dafür eine Weiterentwicklung ihrer stark chemie-spezifischen Altersvorsorge im Rahmen der Reform der Altersteilzeit in Aussicht gestellt bekamen.³ In der Chemieindustrie ist das Verhältnis zwischen der Gewerkschaftsführung und den regionalen Tarifkommissionen erheblich enger, da der Pilotabschluss eines Bezirks automatisch auf alle anderen übertragen wird und die Branche von den drei großen Chemieunternehmen BASF, Bayer und Aventis beherrscht wird. In deren Zuständigkeitsbereich finden abwechselnd die Pilotabschlüsse statt.

Damit war die Absprache zwischen den Tarifparteien der Chemieindustrie und dem Bundeskanzler von zwei Besonderheiten geprägt: einmal von dem engen Verhältnis zwischen

Gewerkschaft und Arbeitgeberverband und zum anderen von der starken Einflussnahme der Gewerkschaftsführung auf die formal regional organisierte aber tatsächlich bundesweit verhandelte Tarifpolitik. Diese zwei Bedingungen waren erforderlich, um einen politischen Tausch zu ermöglichen. Aus Gründen der Konkurrenz mit der IG Metall, die erstens keine Absprache mit dem Kanzler treffen konnte und sich zweitens in der Auseinandersetzung zwischen Zentrale und Bezirken mit der Debatte über die Rente ab 60 verheddert hatte, konnte diese Verabredung jedoch nicht offensiv nach außen als ein Erfolg der Bündnisverhandlungen vertreten werden.

In der Folge hat sich ein branchenspezifischer Korporatismus entwickelt, bei dem die Verbände der chemischen Industrie die Schlüsselakteure für die Bundesregierung sind. Die IG Bergbau-Chemie-Energie ist als einzige Gewerkschaft in dem Sinne bündnisfähig, dass sie Zusagen über tarifpolitische Leitlinien wirklich einhalten kann. Die IG Metall ist dies auf absehbare Zeit nicht. Das bedeutet nicht, dass sie nicht an einem moderaten Kurs in der Tarifpolitik festhalten wird. Aber sie wird nicht in der Lage sein, diesen Kurs als strategisches Pfand in die Bündnisverhandlungen einzubringen.

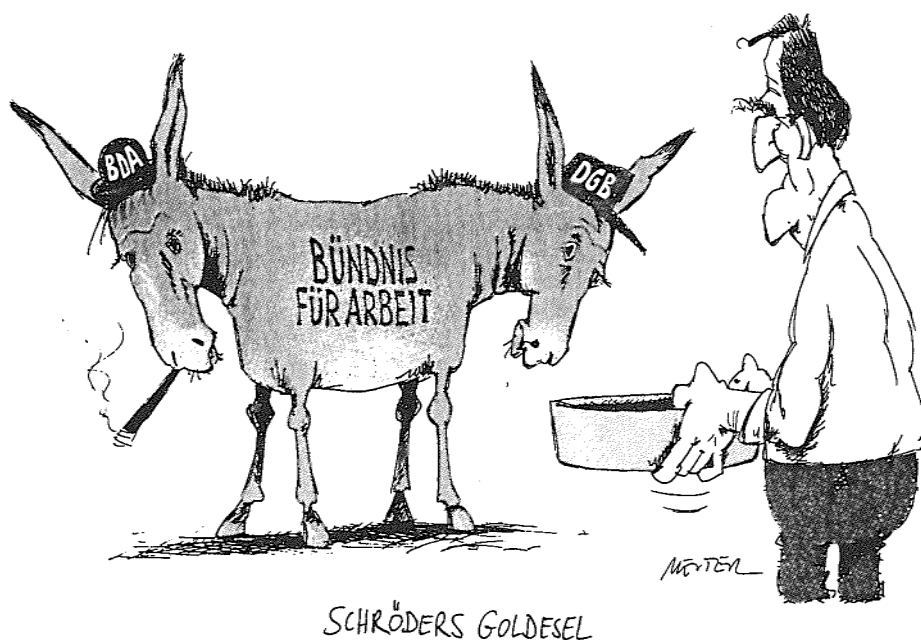
Ähnliches gilt für die dritte große Gewerkschaft im Bündnis, ver.di. Bis zu ihrer Gründung im Frühjahr 2001 waren die durch die Fusionsverhandlungen gelähmten Einzelgewerkschaften kaum im Bündnis präsent. Seitdem ist die Gewerkschaftsführung damit beschäftigt, die Einzelteile der Gewerkschaften, insbesondere der alten ÖTV, in die neue Organisation zu integrieren. Auch in der ÖTV war das Verhältnis zwischen der Zentrale und den Landesbezirken von Spannungen geprägt. Die Konflikte um den Erhalt der Einflussmöglichkeiten der ehemals mächtigen Landesverbände

de (z.B. in der Region NRW II) drohte zeitweilig sogar die Fusion in Frage zu stellen. Der ver.di Vorsitzende Frank Bsirske steht daher folgerichtig dem Bündnis ähnlich skeptisch gegenüber wie Klaus Zwickel. In seiner Grundsatzrede auf dem Gründungskongress von ver.di sprach Bsirske sich eindeutig gegen Vereinbarungen zu moderaten Tarifabschlüssen im Bündnis für Arbeit aus: „In der Lohnpolitik hat sich – jedenfalls in meinen Augen – erneut die alte gewerkschaftliche Erfahrung bestätigt, dass Lohnverzicht keine Arbeitsplätze bringt.“⁴ Jede andere Position gegenüber dem Bündnis würde den neuen Vorsitzenden innerorganisatorisch sofort in verschiedene Konflikte mit den regionalen und sektoralen Untergliederungen seiner neuen Organisation bringen, zumal die Delegierten von zwei der fünf Gründungsgewerkschaften von ver.di (der Gewerkschaften HBV und IG Medien) zu einem früheren Zeitpunkt für ei-

nen Ausstieg aus dem Bündnis plädiert hatten.

Für die Verhandlungen im Bündnis ergeben sich daraus einige Konsequenzen: Erstens tun sich sowohl die IG Metall als auch ver.di sehr schwer, glaubhafte Standpunkte in den Verhandlungen einzunehmen. Zwar wissen die Gewerkschaften, dass das Beharren auf der Frage der Überstunden kaum zu spürbaren Erfolgen auf dem Arbeitsmarkt führen wird und zudem für ihre Mitglieder, die in der Regel diese Überstunden leisten, auch nicht attraktiv ist. Die Frage, was die Gewerkschaften im Tausch für Lohnzurückhaltung erhalten möchten, stellt sich jedoch erst, wenn man diesen Tauschgedanken tatsächlich akzeptiert hat. Davon sind sie noch weit entfernt.

Durch diese Situation wird der Bündnisprozess von den Verbänden der Chemieindustrie



getrieben, die jedoch im Wesentlichen entlang ihrer Brancheninteressen denken. Die im März 2000 verabschiedete Reform der Altersteilzeit passte genau in die Programme der betrieblichen Altersversorgung in der chemischen Industrie, war aber nicht unbedingt geeignet für andere Branchen. Die IG Metall hat die Altersteilzeit im Nachhinein ebenso tarifvertraglich weiter ausgebaut; dies war allerdings nicht ihr eigentliches Anliegen.

Was darüber hinaus den Gewerkschaften als Kompensation angeboten wurde, war eher zufällig. Die Reform der Betriebsverfassung stammte aus den Schubladen gewerkschaftlich engagierter SPD-Parlamentarier und fand den Weg in den parlamentarischen Prozess.

Der politische Prozess, der sich im Bündnis für Arbeit abzeichnet, ist daher ein branchenspezifischer, von der chemischen Industrie gestalteter Tausch, der zwischen dem Vorsitzenden der IG BCE und dem Bundeskanzler in seinen Grundzügen vereinbart wird und in die anderen Sektoren diffundiert.

Für die Gewerkschaften stellt sich weniger die Frage, ob sie weiterhin an dem Bündnis beteiligt werden wollen oder nicht. Grundsätzlich kann man unterstellen, dass selbst die Kritiker in den Gewerkschaften generell mehr Gestaltungsraum innerhalb des Bündnisses sehen als außerhalb. Weder die IG Metall noch ver.di werden sich formal aus den Bündnisgesprächen verabschieden. Die Frage ist vielmehr, ob die Gewerkschaften ihre Strategiefähigkeit gegenüber den anderen Bündnispartnern steigern können, um gezielter eigene Vorstellungen zu entwickeln und in die Bündnisrunden einzubringen.

Hier ist Skepsis angebracht: Bis heute gibt es in den Gewerkschaften keinen Dialog darüber, wie groß die Spielräume in der Ta-

rifpolitik unter den Bedingungen der Europäischen Währungsunion und integrierter Finanzmärkte tatsächlich sind. Das Ziel einer homogenen Einkommensentwicklung aller Arbeitnehmer steht in einem Spannungsverhältnis zu dem Lohndruck aus großen Betrieben zu Zeiten hoher Gewinnzuwächse. Eine Verständigung über die unterschiedlichen Interessen der Beschäftigten in den gebeutelten Unternehmen Nordrhein-Westfalens im Vergleich zu der Automobilindustrie in Baden-Württemberg findet weder innerhalb der IG Metall noch zwischen den Einzelgewerkschaften statt. Es herrscht nach wie vor die Vorstellung vor, dass die Großbetriebe hohe Lohnforderungen erkämpfen, von denen dann alle Arbeitnehmer profitieren können. Die tatsächliche Umsetzung hoher Lohnabschlüsse in wenig profitablen Unternehmen durch Standortsicherungsverträge oder andere teils tarifwidrige Maßnahmen im Kontext hoher Arbeitslosigkeit ist kein Thema innergewerkschaftlicher Debatten, da es zu schnell die traditionelle Grundlage gewerkschaftlicher Solidarität untergräbt. Zwischen den Gewerkschaften findet kein Dialog über tarifpolitische Schwerpunkte statt sondern eine harte Konkurrenz, bei der tarifpolitische Prioritäten darüber entscheiden, welche der größeren Gewerkschaften den Pilotabschluss einer Tarifrunde tätigt.

Eine veränderte Form der Koordination sowohl innerhalb einzelner Gewerkschaften als auch zwischen den Gewerkschaften würde an dem Machtgefüge zwischen Branchen, Regionen und Zentrale rütteln und hätte einen großen Reformwillen wichtiger Akteure zur Voraussetzung. Der ist jedoch nicht zu erkennen. Es scheint vielmehr so, dass – so lange die deutsche Tarifpolitik diesem Muster der wenig koordinierten großbetrieblichen Lohnführerschaft folgt – nur wenige Spielräume für konzertierte Verhandlungen offen stehen.

Andererseits darf nicht unterschätzt werden, dass gerade unter den Bedingungen der Europäischen Währungsunion der Bedarf an Koordinierung sowohl innerhalb der Gewerkschaften als auch zwischen ihnen zur Festlegung lohnpolitischer Leitlinien wächst. Wenn es den Gewerkschaften mit der Forderung nach einem stärkeren makro-ökonomischen Dialog auf der europäischen Ebene ernst ist, dann müssen sie als erstes in der Lage sein, die Tarifpolitik als Verhandlungsgegenstand in diesen Prozess einzubringen.

Innerhalb der Eurozone haben sich in den meisten Ländern Bündnisse für Arbeit mehr oder weniger erfolgreich etabliert, bei denen sich Gewerkschaften auf Lohnzurückhaltung unter bestimmten politischen Bedingungen eingelassen haben. In vielen dieser Länder hat sich dadurch die Rolle und Funktion von Tarifverhandlungen verändert. Auf der einen Seite wird die Tarifpolitik durch die Vereinbarung von Lohnleitlinien zentralisiert, um den Regierungen mehr Handlungsmöglichkeiten in der Fiskalpolitik zu ermöglichen. Auf der anderen Seite sind in vielen Ländern auch mit vormals stark zentralisierten Tarifsystemen vielfältige Formen der Flexibilisierung und Dezentralisierung in die Tarifsysteme eingefügt worden. In den meisten dieser Länder wird stärker zwischen der politischen Verhandlung von Lohnleitlinien mit der Regierung, bzw. der Akzeptanz langfristiger Lohnzurückhaltung, und der betrieblichen Lohnpolitik unterschieden.

Auch in der deutschen Tarifpolitik zeichnet sich ein ähnlicher Prozess einer stärkeren politischen Koordinierung von Lohnabschlüssen und zunehmender Dezentralisierung und Differenzierung von tarifpolitischen Regulierungen zwischen Unternehmen und Betrieben ab. Die Gewerkschaften werden das nicht verhindern können. Um diesen Prozess gestalten zu können, müssten die Spitzen der beiden größ-

ten deutschen Gewerkschaften, IG Metall und ver.di, über eine größere Handlungsfähigkeit nicht nur gegenüber der Regierung sondern in erster Linie gegenüber ihren tarifpolitisch wichtigen Untergliederungen verfügen. Dafür müssten sie ihre widerspenstige Basis von der Notwendigkeit einer politisch verhandelten Lohnpolitik überzeugen. Ob die derzeitigen Vorsitzenden bereit sind, die mit einem solchen Projekt verbundenen politischen Risiken einzugehen, ist jedoch mehr als ungewiss.

Anke Hassel ist Sozialwissenschaftlerin am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

Anmerkungen

¹ Die Beschlüsse der Arbeitsgruppen finden sich im Internet unter www.bundesregierung.de/top/dokumente/Schwerpunkte/Buendnis_fuer_Arbeit/Materialien.

² Diesen Hinweis und viele andere zur Bewertung des deutschen Bündnis für Arbeit verdanke ich Christine Trampusch.

³ Siehe für Details Hassel (2001).

⁴ Am 20. März 2001 auf dem Gründungskongress von ver.di in Berlin.

Literatur

Hassel, Anke 2001: The Problem of Political Exchange in Complex Governance Systems: The Case of Germany's Alliance for Jobs. In: European Journal of Industrial Relations 7 (3), 305-323.

Hassel, Anke 2000: Bündnisse für Arbeit. Nationale Handlungsfähigkeit im europäischen Regime-wettbewerb. In: Politische Vierteljahresschrift, H. 3, 498-524.

Müller-Jentsch, Walther 1997: Soziologie der Industriellen Beziehungen. Eine Einführung. 2. erweiterte Auflage. Frankfurt/M.

Schulzen, Thorsten 2001: Tarifpolitik in Europa 2000/2001 – 1. Europäischer Tarifbericht des WSI. In: WSI Mitteilungen Heft 7.