

Wolfgang Streeck

Tarifautonomie und Politik: Von der Konzertierten Aktion zum Bündnis für Arbeit¹

Prof. Dr. Wolfgang Streeck ist Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln und Mitglied der Wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln. Bis 1995 war er Professor für Soziologie und industrielle Arbeitsbeziehungen an der Universität von Wisconsin-Madison in den Vereinigten Staaten. Er war unter anderem Wissenschaftlicher Leiter der Kommission Mitbestimmung der Bertelsmann Stiftung und Hans-Böckler-Stiftung (1996-1998) und gehört seit 1998 der „Arbeitsgruppe Benchmarking“ des Bündnisses für Arbeit an.

Wenn dem Bündnis für Arbeit in der Öffentlichkeit heute überhaupt irgendeine Wirkung zugeschrieben wird, so ist dies zweifellos der Ausgang der Lohnrunde 2000. Ich lasse die Frage zunächst offen, ob die Lohnrunde ohne das Bündnis ein anderes Ergebnis gehabt hätte; darüber kann man ohnehin nur Vermutungen anstellen. Worauf es hier zunächst ankommt, ist der Kontrast zwischen der Position der IG Metall vor und nach der entscheidenden Bündnisrunde am 9. Januar. Hatte es im Sommer und Herbst des Jahres 1999 noch geheissen, man werde bei der ersten Erwähnung des Lohnthemas umgehend den Saal verlassen², so ließ sich die IG Metall, gemeinsam mit den anderen beteiligten Gewerkschaften, nun auf „eine beschäftigungsorientierte und längerfristige Tarifpolitik“ verpflichten, bei welcher „der sich am Produktivitätszuwachs orientierende, zur Verfügung

¹Ich danke Martin Höpner für vielfältige Hilfe bei der Zusammenstellung der verwendeten Daten.

²Dies, obwohl BDA und DGB in einer gemeinsamen Erklärung anlässlich des 3. Bündnisgesprächs am 6. Juli 1999 eine „auf Beschäftigungsaufbau ausgerichtete Orientierung“ der Tarifpolitik sowie eine „mittel- und langfristig verlässliche Tarifpolitik“ verabredet hatten, bei welcher „Produktivitätssteigerungen . . . vorrangig der Beschäftigungsförderung dienen“ sollten.



Prof. Dr. Wolfgang Streeck

stehende Verteilungsspielraum vorrangig für beschäftigungswirksame Vereinbarungen genutzt“ werden sollte. Nebulös wie diese Formulierung sein mochte, erschien der ein paar Wochen später folgende Lohnabschluss vielen niedriger als befürchtet, zumal die Bundesregierung sich nicht dazu hatte überreden lassen, die gesetzlichen Voraussetzungen für die von der IG Metall als Gegenleistung verlangte „Rente mit 60“ zu schaffen.

In der international vergleichenden Literatur gilt die Bundesrepublik als ein Land, in dem die Freiheit der tariflichen Lohnfindung gegenüber dem Staat besonders weit geht. Umso wichtiger ist es zu fragen, wie es nach dem Bündnis für Arbeit und den Ereignissen dieses Frühjahrs um das tatsächliche Verhältnis von Tarifautonomie und Politik bestellt ist, jenseits ritueller Bekenntnisse des Staates zur Nichteinmischung oder der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zur selbstverantworteten sozialen Autonomie ihrer gegenseitigen Beziehungen. Um diese Frage zu beantworten, erscheint es nötig, etwas weiter auszuholen und sich der längerfristigen Entwicklung dieses Verhältnisses und der Triebkräfte zu vergewissern, die es in den letzten Jahren, und damit vor allem in der Ära Stumpf, beeinflusst haben.

Von der Konzertierten Aktion zur monetaristischen Geldpolitik

Wie fast alles in den deutschen industriellen Beziehungen beginnt die Gegenwart des Verhältnisses von Tarifautonomie und Politik mit den späten sechziger Jahren, und insbesondere mit den „Septemberstreiks“ des Jahres 1969. Anfang 1967 hatte sich die IG Metall unter Führung von Otto Brenner auf Drängen des sozialdemokratischen Partners in der Großen Koalition auf eine Politik dreiseitig abgesprochener Lohnzurückhaltung im Rahmen der so genannten Konzertierten Aktion eingelassen. Der hierdurch ermöglichte wirtschaftliche Aufschwung kam schneller und war stärker als erwartet. Im Sommer des Wahljahres 1969 explodierten die Gewinne in der exportierenden Industrie, während der IG Metall durch gültige Lohntarifverträge mit langfristiger Laufzeit die Hände gebunden waren. Die wilden Streiks, die sich rasch über ganz Westdeutschland ausbreiteten, waren für die IG Metall die härteste Zerreißprobe ihrer Nachkriegsgeschichte. Als sie überstanden waren, war die Gewerkschaft entschlossen, sich nie wieder durch politische Absprachen handlungsunfähig machen und von den Erwartungen ihrer Mitglieder abschneiden zu lassen. Man kann wohl ohne Übertreibung sagen, dass die Ereignisse von 1969 für eine ganze Generation von Funktionären der IG Metall zu einem identitätsstiftenden Schlüsselereignis wurden.

Nicht nur in Deutschland waren die frühen siebziger Jahre eine Phase anhaltender gewerkschaftlicher Militanz und wirtschaftlicher Instabilität. In allen Industrieländern gab es damals mehr oder weniger erfolgreiche Versuche, die Gewerkschaften dafür zu gewinnen, sich gegen politische Zugeständnisse durch Lohnzurückhaltung an einer dreiseitig verabredeten korporatistischen Einkommenspolitik zu beteiligen. In Deutschland scheiterten derartige Bemühungen vor allem an der IG Metall, die als gebranntes Kind der ersten Jahre der Konzertierten Aktion auf ihrer Tarifautonomie bestand. Die Konzertierte Aktion hatte deshalb schon lange vor ihrer offiziellen Auflösung im Jahre 1977 jede praktische Bedeutung verloren; auch die erste Ölkrise im Jahre 1973 änderte daran nichts. Dass selbst eine sozialdemokratisch geführte Bundesregierung nicht in der Lage

war, sich mit den Gewerkschaften auf Lohnleitlinien zu einigen, die die zunehmende Inflation hätten zähmen können, trug dann – man möchte vermuten: entscheidend – zu der „monetaristischen Wende“ von 1974 in der Politik der Bundesbank bei: zu deren Übergang zu einer einseitigen, öffentlich verkündeten und dadurch nicht mehr verhandelbaren Festsetzung der zur Verfügung gestellten Geldmenge nach Maßgabe des von der Bank geschätzten Potenzials für inflationsfreies Wachstum, und zwar ohne Rücksicht auf zu erwartende negative Beschäftigungseffekte von Lohnvereinbarungen, die den somit bestimmten Spielraum für Reallohnsteigerungen überschritten.

Nicht Thatcher hat den Monetarismus als Instrument der Wirtschaftspolitik wiederentdeckt, und es war nicht die britische Regierung der achtziger Jahre, die als erste auf eine für die Gewerkschaften der Nachkriegsperiode überraschende Weise die Tarifautonomie wiederherstellte. Bekanntlich verzichtete die Regierung Thatcher darauf, wie ihre Vorgänger mit den Gewerkschaften eine Einkommenspolitik zu vereinbaren, die diese an ihrer Basis weder umsetzen konnten noch wollten. Zugleich weigerte sie sich, die bei überhöhten Lohnzuwächsen drohende Arbeitslosigkeit durch eine „keynesianisch“ gelockerte Geldpolitik aufzufangen und in Gestalt einer hohen Inflationsrate die Kosten der britischen Version von Tarifautonomie zu übernehmen. Indem sie damit für ihre eigene Politik Geldwertstabilität über Vollbeschäftigung stellte, schob sie die Verantwortung für den Beschäftigungsstand den Tarifpartnern zu, also de facto den Gewerkschaften. Lohnabschlüsse sollten wieder allein deren Sache sein. Unter der Labour-Regierung hatten sich die Gewerkschaften ständig über staatliche Einmischungen in die Freiheit der Tarifverhandlungen beklagt; unter Thatcher galt wieder free collective bargaining – allerdings auf eigene Rechnung und ohne keynesianisches Sicherheitsnetz: wie viel Beschäftigung sie für Lohnzuwächse oberhalb des Anstiegs der Produktivität opfern wollten, sollten die Gewerkschaften und ihre Mitglieder von nun an unter sich ausmachen.

Wie gesagt, so wirksam diese Politik war, so wenig originell war sie: Im Prinzip tat die Regierung Thatcher nicht viel anderes als das, was ein paar Jahre vorher die deutsche Bundesbank begonnen hatte. Dass in Deutschland der Monetarismus von der

Zentralbank anstatt von der Regierung eingeführt wurde, lag an deren einzigartiger Autonomie, die es der Regierung nicht nur schon immer unmöglich gemacht hatte, eine keynesianische Politik zu betreiben, sondern es ihr auch in den siebziger Jahren ersparte, eine nichtkeynesianische Politik wollen zu müssen. Spätestens nach 1974 wurde die Bundesbank so zum steinernen Gast der deutschen Wirtschafts- und Tarifpolitik: sie war immer dabei und sagte nichts, außer wenn sie wollte – während die britische Regierung ihre Politik immerhin in der Öffentlichkeit erläutern musste und die Gewerkschaften auf ihre Abwahl hoffen konnten. Danach verschwanden politisch ausgehandelte Lohnleitlinien von der Tagesordnung, und die Gewerkschaften konnten ihre Forderungen wieder unbehelligt von der Regierung selber festsetzen. Auf geldpolitische Hilfestellung konnten sie bei deren anschließender Durchsetzung allerdings nicht mehr rechnen. Realistisch wie die IG Metall immer war und ist – und hier unterscheidet sich der deutsche Fall von dem britischen –, hat sie die Definitionsmacht der Bundesbank gegenüber dem Möglichkeitsraum der Tarifautonomie nach 1974 im großen und ganzen respektiert und ohne Lohnleitlinien Abschlüsse getätigt, die von außen so aussehen konnten, als hätte es Lohnleitlinien gegeben.

Die Beschäftigungskrise der solidarischen Lohnpolitik

Zum besseren Verständnis der weiteren Entwicklung ist es an dieser Stelle erforderlich, genauer auf Struktur und Funktionsweise des deutschen Tarifvertragssystems einzugehen. Im internationalen Vergleich zeichnet sich Deutschland dadurch aus, dass sich trotz sektoraler Lohnverhandlungen und eines schwachen gewerkschaftlichen Dachverbandes die in den einzelnen Sektoren ausgehandelten Lohnabschlüsse nur wenig voneinander unterscheiden. Möglich wird dies durch die seit langem fest etablierte so genannte „Lohnführerschaft“ der Metall- und Elektroindustrie, die zu einer faktischen Zentralisierung des Verhandlungssystems führt und als deren Folge die IG Metall als heimliche gesamtwirtschaftliche Einheitsgewerkschaft fungiert. Der Hegemonie der IG Metall innerhalb der deutschen Ge-

werkschaftsbewegung entspricht eine egalitäre Konzeption „solidarischer Lohnpolitik“, derzufolge die Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmern sich nicht an den zufälligen, marktbedingten Umständen ihrer Beschäftigung, sondern an für alle gleichen Standards sozialer Gerechtigkeit orientieren sollen. Bei deren Durchsetzung mit tarif- wie sozialpolitischen Mitteln kommt der kampffähigen und -erprobten Gewerkschaft der Metallarbeiter die Führungsrolle zu: sie bildet die Vorhut, die dem geschlossen vorrückenden Geleitzug der Arbeitnehmerschaft die Bahn freimacht. Wie sehr die IG Metall diese Rolle verinnerlicht hat, zeigt der Umstand, dass sie ihre Lohnforderungen bis heute am Produktivitätszuwachs der Gesamtwirtschaft und nicht der Metallwirtschaft orientiert. Und in welchem Maße die Führungsposition der IG Metall bzw. der Metallindustrie in den deutschen industriellen Beziehungen anerkannt ist, lässt sich daran ablesen, dass Diskussionen über die Tarifautonomie de facto immer Diskussionen über die Tarifpolitik in der Metall- und Elektroindustrie sind und Versuche zur Einführung von Lohnleitlinien sich im Ergebnis immer an die IG Metall richten.

Auch in anderen Ländern waren die Gewerkschaften der Metallindustrie Pioniere bei der Regulierung der Arbeitsbeziehungen. Das Besondere an Deutschland ist aber, dass die Hegemonie der Metallindustrie über die nationalen industriellen Beziehungen bis heute anhält. Hierfür gibt es eine Reihe von Gründen, zu denen auch der einzigartige Erfolg der deutschen Metallindustrie auf ihren internationalen Märkten gehört. Deutschland ist dasjenige Industrieland, in dem der Prozess der De-Industrialisierung am langsamsten vorankommt, und zu einem guten Teil wegen der hohen Wettbewerbsfähigkeit seines industriellen Sektors. Die unter diesen Umständen von der IG Metall erzielbaren Tarifabschlüsse sind derart, dass die anderen Gewerkschaften froh und dankbar sind, wenn sie sich im Namen der Solidarität an sie anschließen können. Was die Arbeitgeber und die staatliche Wirtschaftspolitik angeht, so kam die gesamtwirtschaftliche – und eben nicht: metallwirtschaftliche – Orientierung der Forderungspolitik der IG Metall beiden immer in hohem Maße entgegen: dem Staat, weil sie im Ergebnis auf eine Anerkennung der Restriktionen des Weltmarktes hinauslief, die dem Wachstum einer exportabhängigen Wirtschaft wie derjenigen

der Bundesrepublik nur dienlich sein konnte, und den Arbeitgebern der Metallindustrie, weil die gesamtwirtschaftlich solidarische Politik der IG Metall die normalerweise über dem Durchschnitt liegenden Produktivitätszuwächse der Metallindustrie und vor allem die Zahlungsfähigkeit der am besten verdienenden Großunternehmen tendenziell unausgeschöpft ließ.³

In den siebziger und achtziger Jahren sorgte das deutsche Tarifvertragssystem unter Führung der Tarifpartner der Metallindustrie für eine weitgehend gleichmäßige sektorale Lohnentwicklung. Als Folge war in den achtziger Jahren die Lohnspreizung in Deutschland geringer als in allen vergleichbaren Ländern und ging sogar leicht zurück, in einer Zeit, in der sie so gut wie überall zunahm. Auch in den neunziger Jahren blieb die deutsche Lohnstruktur vergleichsweise egalitär; zwar nahm nun die Lohnspreizung auch hier zu, aber weit weniger als in anderen Ländern. Gleichzeitig bewegten sich die Lohnerhöhungen im weltmarktexponierten industriellen Sektor, also vor allem der Metallindustrie, insgesamt im Rahmen des Produktivitätszuwachses, was den Anstieg der Lohnstückkosten niedrig hielt und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exportwirtschaft sicherte. Damit trug das deutsche System der industriellen Beziehungen nicht unwesentlich dazu bei, die De-Industrialisierung der deutschen Volkswirtschaft zu verlangsamen und die Prosperität der deutschen Industriegesellschaft zu sichern.

Nichtsdestoweniger, so meine These, produzierte das deutsche Tarifvertragssystem in den achtziger und neunziger Jahren wachsende Beschäftigungsprobleme, als deren Folge es für seine interne Stabilität und externe Legitimität zunehmend auf staatliche Unterstützung angewiesen war. Kurz formuliert, verteidigte das deutsche Beschäftigungssystem seine zugleich hohen und gleichen Löhne zunächst eher unmerklich, mit der Zeit aber immer spürbarer dadurch, dass es einen wachsenden Teil der Bevölkerung von Beschäftigung ausschloss. Zu hohen Löhnen und niedriger Ungleichheit trat damit als drittes charakteris-

³Dass die IG Metall immer bereit war, einen Teil ihrer tarifpolitischen Errungenschaften an die staatliche Sozialpolitik abzutreten und sie dadurch verallgemeinern zu lassen, hinderte darüber hinaus andere Branchen daran, bei insgesamt niedrigeren Arbeitskosten höhere Nettolöhne als die Metallwirtschaft zu zahlen.

tisches Merkmal des deutschen Beschäftigungssystems eine niedrige Erwerbs- und Aktivitätsrate. Damit wurde in den achtziger und neunziger Jahren die sozialfriedliche Weiterführung der deutschen Arbeitsbeziehungen davon abhängig, dass eine wachsende Zahl von Personen ausserhalb von Beschäftigung zufriedenstellend versorgt wurden. Hier sprang der Staat in die Bresche, der in Deutschland auch unter der Regierung Kohl, anders als zum selben Zeitpunkt der britische Staat, einen Konflikt mit den Gewerkschaften vermeiden wollte. Im Unterschied aber zur spätkeynesianischen Politik der siebziger Jahre, als die Staaten den Fallout einer gelegentlich überoptimistischen Lohnpolitik geldpolitisch unter Inkaufnahme einer steigenden Inflationsrate zu beseitigen suchten, war es in den achtziger und neunziger Jahren in einer Reihe von Ländern, und vor allem und besonders lange in der Bundesrepublik Deutschland, die Sozialpolitik, die als Netz unter der Tarifautonomie dienen musste – wobei es nunmehr statt um Vollbeschäftigung durch Erhöhung des Beschäftigungsniveaus um Senkung der Arbeitslosigkeit durch planmäßige Stilllegung jener Arbeitskraft ging, die durch das bestehende Lohnfindungssystem überschüssig gemacht worden war.

Damit hatte sich das Verhältnis von Tarifautonomie und Politik aufs Neue verändert. Ähnlich wie bei den zumeist fehlgeschlagenen Einkommenspolitiken der späten sechziger und der siebziger Jahre begannen Gewerkschaften und Arbeitgeber erneut, sich darauf zu verlassen, dass der Staat mit seiner von demokratischen Wahlen abhängigen Regierung offene Arbeitslosigkeit nicht zulassen konnte. Genauso aber, wie im Spätkeynesianismus irgendwann der Punkt erreicht war, an dem eine weitere Schaffung zusätzlicher Beschäftigung durch Manipulation des Geldwerts nicht mehr möglich war – aus Gründen, die im Wesentlichen außenwirtschaftlicher Art waren sowie in der Reaktion der Anleger von Geldvermögen lagen –, musste die Indienstnahme der Sozialpolitik als Auffangbecken der Tarifpolitik an – in diesem Falle fiskalische – Schranken stoßen. Je länger und besser das egalitäre Verbundsystem der deutschen Tarifpolitik funktionierte, desto abhängiger wurde es von einer unterstützenden Sozialpolitik, desto absehbarer wurden aber auch und zugleich die Grenzen der Belastbarkeit des Staates und der

Sozialsysteme. Ebenso wie die amerikanische Zentralbank 1989 dem Keynesianismus weltweit ein Ende setzte, so wird heute, so meine These, die weitere Stilllegung von Arbeitskraft durch die Notwendigkeit der Sanierung der Haushalte des Staates und der Sozialversicherungsträger zunehmend in Frage gestellt. Bevor ich zeigen möchte, dass das deutsche Bündnis für Arbeit und die gegenwärtige und zukünftige Entwicklung des Verhältnisses von Tarifautonomie und Politik nur in diesem Zusammenhang verstanden werden können, möchte ich das Zusammenspiel von Tarifpolitik und Sozialpolitik bei der Erzeugung und Absicherung eines exklusiven Systems gut und ähnlich bezahlter Beschäftigung, wie es sich in Deutschland über die Jahre hinweg herausgebildet hat, kurz genauer beschreiben.

Hohe Produktivität, niedrige Beschäftigung

Wieso gehen im deutschen System der Lohnfindung hohe Löhne und eine homogene Lohnstruktur mit hoher internationaler Wettbewerbsfähigkeit und einem niedrigen Beschäftigungsniveau zusammen? Zunächst stehen gleichmäßige Lohnerhöhungen, die sich an einem hoch produktiven industriellen Sektor orientieren, einem Beschäftigungswachstum bei gering produktiven und arbeitsintensiven Dienstleistungen im Wege; und allein in diesem Bereich ist die deutsche Beschäftigung im internationalen Vergleich niedrig⁴. Da die an den Rändern eines wachsenden Dienstleistungssektors erzielbaren Löhne erheblich unter den Industrielöhnen lägen, sichert die lohnpolitische Verhinderung eines Beschäftigungsaufbaus im Dienstleistungssektor sowohl eine hohe gesamtwirtschaftliche Durchschnittsproduktivität als auch eine egalitäre Lohnstruktur; sie ist deshalb aus der Sicht einer solidarischen Lohnpolitik grundsätzlich gewollt. Da die De-Industrialisierung einer Volkswirtschaft sich auch dadurch aufhalten lässt, dass man ihre Tertiarisierung verhindert, konserviert eine solidarische Lohnpolitik zugleich das Übergewicht des industriellen Sektors. Solange das Arbeitsangebot konstant ist oder die Beschäftigung im industriellen Sek-

⁴Die erstaunliche geringe und seit längerem weiter sinkende Beschäftigung im öffentlichen Dienst dürfte sich ebenfalls zu einem erheblichen Teil durch die Koppelung seiner Lohnentwicklung an die des industriellen Sektors erklären lassen.

tor wächst, entstehen dabei keine Probleme, zumal eine hohe gesamtwirtschaftliche Durchschnittsproduktivität Gewerkschaften des industriellen Sektors, die sich an dieser orientieren, hohe Lohnforderungen ermöglicht. Von den Gewerkschaften des Dienstleistungssektors, die ja nicht zukünftig mögliche, sondern gegenwärtige Mitglieder vertreten, ist Widerstand nicht zu erwarten; solange ihre Mitgliedschaft nicht schrumpft oder die Arbeitgeber nicht beginnen, normale durch „unkonventionelle“ Beschäftigung zu ersetzen, können sie sich an den produktiven Bereichen des Dienstleistungssektors orientieren.

Was zweitens den industriellen Sektor selber angeht, so treiben einheitliche Lohnabschlüsse für alle dort tätigen Unternehmen die Grenzproduzenten aus dem Markt und vernichten dadurch gering produktive Grenz Arbeitsplätze. Auch dies kann erwünscht sein, weil es die Durchschnittsproduktivität der Industrie und damit der Gesamtwirtschaft erhöht. Allerdings müssen die betroffenen Arbeitnehmer neue, produktivere Arbeitsplätze finden, soweit die Grenzunternehmen ihre gestiegenen Kosten nicht auf ihre Kunden überwälzen können, also etwa die Zulieferer auf die Endproduzenten. Beides aber war in den achtziger und neunziger Jahren aus Gründen, die vor allem in einem neuen weltwirtschaftlichen Umfeld lagen, nicht mehr gegeben. Waren die Beschäftigungsverluste im Dienstleistungssektor vor allem Verluste an möglicher Beschäftigung, so fielen bei der Beschäftigung im industriellen Kernbereich spätestens in den achtziger Jahren nicht mehr nur Opportunitätskosten, sondern zunehmend reale Kosten an. Diese führten denn auch Mitte des Jahrzehnts zu heftigen tariflichen und politischen Auseinandersetzungen, deren Ausgang bis heute – wie ich behaupte: auf überraschende Weise – weiterwirkt.

Wie viele Arbeitsplätze durch die Verkürzung der Wochenarbeitszeit bei vollem Lohnausgleich im Jahre 1984 erhalten wurden, ist umstritten; ich möchte auf dieses Thema nicht weiter eingehen. Stattdessen möchte ich daran erinnern, dass in den Gewerkschaften einschließlich der IG Metall bis zuletzt darüber debattiert wurde, ob eine Verkürzung der Lebens- einer Senkung der Wochenarbeitszeit nicht vorzuziehen sei – auch weil jede Kürzung der Wochenarbeitszeit immer auch zu einer Steigerung der Produktivität führt. Schon vor dem Tarifabschluss wurde deshalb da-

mit gerechnet, dass mindestens die Hälfte des durch Arbeitszeitverkürzung freigemachten Beschäftigungsvolumens durch Produktivitätserhöhungen überflüssig gemacht und deshalb für zusätzliche Beschäftigung nicht zur Verfügung stehen würde. Hinzu kam nun aber, dass die IG Metall als Preis für eine Verhandlungslösung den Weg zu einer Flexibilisierung der Arbeitszeit öffnen musste, die in den folgenden Jahren immer weiter ausgebaut wurde. Vieles spricht dafür, dass dieses Resultat der Schlichtung praktisch weit wichtiger war als die Verkürzung der Wochenarbeitszeit selber, und zwar weil mit ihm Gewerkschaft und Betriebsräte in vorher unvorstellbarem Maße die Kontrolle über das verloren, was in der englischen einschlägigen Literatur als der „wage-effort bargain“ bezeichnet wird: die konkrete Festlegung des Verhältnisses von Lohn und Leistung am Arbeitsplatz.

Dass die deutschen Gewerkschaften Mitte der achtziger Jahre ihren Einfluss auf das Lohn-Leistungs-Verhältnis weitgehend einbüßten, lag sicher nicht allein an dem Tarifvertrag von 1984 und den ihm folgenden Anschlussverträgen in anderen Sektoren. Die neue technologische Dynamik der beginnenden Informatisierung und der Import neuer Organisationsformen aus Japan und den USA leisteten ebenfalls ihren Beitrag. Aber auch wenn die Flexibilisierung der Arbeitsorganisation ein weltweiter Trend war, so gilt doch, dass deutsche Unternehmen und Betriebe ihre organisatorischen Produktivitätsreserven von nun an in erster Linie durch immer effizientere Arbeitszeitregelungen mobilisierten. Diesen verdankten sie zu einem guten Teil, dass sie sich trotz hoher Löhne auf erstaunliche Weise im internationalen Wettbewerb behaupten konnten. Darüber hinaus aber ermöglichte es ihre erweiterte Gestaltungsmacht im Arbeitsprozess insbesondere den größeren Unternehmen, sich bei zukünftigen Lohnrunden gelassener zu verhalten als bisher: „Zu hohe“ Lohnzuwächse konnten jetzt mit wenig Mühe durch Produktivitätserhöhungen ausgeglichen werden, und zwar in der Regel unter aktiver Beteiligung der Betriebsräte, denen daran liegen musste, dass die Wettbewerbsfähigkeit ihres Arbeitgebers nicht unter den hohen Tariflöhnen litt.

Die Probleme, die dies innerhalb der Arbeitgeberverbände erzeugte, sind bekannt: Mitgliedsfirmen, die davon ausgehen konnten, dass sie überschießende Lohnabschlüsse durch Pro-

duktivitätssteigerungen würden ausgleichen können, hatten noch weniger Grund als vorher, sich der Gefahr eines Arbeitskonfliktes auszusetzen, und drängten ihren Verband, sich mit der Gewerkschaft rasch zu einigen⁵. Nach 1984 gab es denn auch keinen langen Streik mehr, und der Arbeitgeberverband Gesamtmetall erklärte sich zur Irritation seines Tarifpartners öffentlich für arbeitskampfunfähig. Die Klein- und Mittelunternehmen dagegen, denen weniger interne Rationalisierungsmöglichkeiten zu Gebote standen, fühlten sich angesichts der neuen Harmonie entschieden unwohl und von ihrem Verband bzw. seinen zunehmend konfliktscheuen großen Mitgliedern verlassen. Wie es Dr. Stumpfe gelungen ist, die so auseinander strebenden Kräfte in seiner Mitgliedschaft zusammenzuhalten, ist vielen Außenstehenden ein bleibendes Rätsel.

Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch Stilllegung von Arbeitskraft

Voraussetzung freilich für die kooperative Nutzung der neuen Produktivitätsspielräume auf betrieblicher und für das insgesamt konfliktfreie Funktionieren des Tarifvertragssystems auf sektoraler Ebene war, dass die als Folge von Lohn- und Produktivitätszuwächsen freigesetzten Arbeitnehmer so versorgt wurden, dass die Betriebsräte weiterhin kooperationsbereit sein konnten und die Gewerkschaftsmitglieder die solidarische Einheitlichkeit der Tarifpolitik innerhalb des industriellen Sektors und über diesen hinaus nicht aus Angst vor dem Verlust ihres Arbeitsplatzes in Frage stellten⁶. Hier nun kam die Blümsche Alternative zur Ver-

⁵Hinzu kamen die zunehmende Möglichkeit, die Produktion ins Ausland zu verlagern, sowie die wachsende Verkettung der Produktion, die jeden Verlust an Marktanteilen potenziell irreversibel machte.

⁶Dies allerdings taten sie in den neunziger Jahren zunehmend. Ergebnis waren unter anderem die Aufnahme von „Härte-“ und anderen Öffnungsklauseln in Tarifverträge, eine unübersehbare Vielzahl betrieblicher Beschäftigungsvereinbarungen und „Bündnisse für Arbeit“ sowie zahlreiche einvernehmliche Tarifbrüche auf betrieblicher Ebene, bei denen die Gewerkschaft die Augen zudrückte. Damit wurde der Flächentarifvertrag in der Praxis stark differenziert, und zwar unter, wenn auch zumeist verschwiegener, Mithilfe der Gewerkschaften. Auch die sozialpolitische Unterstützung des Lohnfindungssystems durch den Staat hat dies nicht verhindern können.

kürzung der Wochenarbeitszeit zum Zuge, die die IG Metall zunächst beinahe von sich aus gewählt hätte: die Frühverrentung – oder allgemeiner: die Nutzung der Systeme der sozialen Sicherung im weitesten Sinne zur sozialfriedlichen Stilllegung überschüssiger Arbeitskraft. Insgesamt entwickelte die deutsche Gesellschaft in den achtziger Jahren ein erstaunliches Repertoire an Methoden, um trotz eines wie überall strukturell steigenden Arbeitsangebots ein Arbeitsmarktregime aufrechtzuerhalten, das Beschäftigung im industriellen Sektor ab- und im Dienstleistungssektor nicht aufbaute und damit die Erwerbsquote auf niedrigem Niveau im Großen und Ganzen konstant hielt. Geleitet durch eine geradezu malthusianische Vorstellung einer fixen oder gar schrumpfenden „Arbeitsmenge“, die es so gut wie möglich umzuverteilen gelte – eine Vorstellung, die überhaupt nur aus der Innensicht eines immer exklusiver werdenden Beschäftigungssystems plausibel erscheinen konnte –, bedienten sich die Akteure neben der Alterssicherung und der ihren Namen immer weniger verdienenden aktiven Arbeitsmarktpolitik vor allem der Familie und des Ausbildungssystems als End- und Zwischenlager für potenzielle Anbieter von Arbeitskraft, deren Eintritt in den Arbeitsmarkt wegen des immer schwierigeren Zugangs zu formeller Beschäftigung nur die Arbeitslosenquote erhöht hätte. So blieb die Frauenerwerbsquote im Vergleich zu anderen nordeuropäischen Gesellschaften und zu Nordamerika niedrig (um keine schlafenden Hunde zu wecken, hütete die Politik sich, Ganztagschulen oder gar affirmative Action-Programme einzurichten), und das durchschnittliche Alter der Studenten beim ersten Studienabschluss erhöhte sich zur Freude der Arbeitsmarktpolitiker auf mehr als 28 Jahre.

Gleichzeitig funktionierte das deutsche System der industriellen Beziehungen sozialpartnerschaftlich wie eh und je und wurde international zu einem Muster institutioneller Stabilität. Durch den Staat weitgehend von Beschäftigungsrücksichten entlastet, wenn auch jetzt sozial- statt geldpolitisch, setzten die Gewerkschaften ihre solidarische Lohnpolitik fort und die Arbeitgeber dieser nur geringen Widerstand entgegen. Letzteres schon deshalb, weil insbesondere die Frühverrentung, aber auch eine an besitzstandserhaltende Zumutbarkeitsregeln gebundene Arbeitsmarktpolitik es den Arbeitgebern ermöglichte, ihre Beleg-

schaften ohne große Konflikte mit Betriebsräten und Gewerkschaften durch Verkleinerung und Verjüngung an den Strukturwandel anzupassen, und zwar bei weitgehender Übernahme der Kosten des sozialen Friedens durch den Sozialstaat. Dieser wiederum sah seine Aufgabe und die Wiederwahlchancen der amtierenden Regierung, in Einklang mit der herrschenden Arbeitsmengentheorie, nicht in der Förderung von Beschäftigung, sondern in der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit bzw. der Senkung der statistischen Arbeitslosenquote, wobei er lange von der unbezweifelbaren Popularität einer frühzeitigen Verabschiedung in den Dauerurlaub auf hohem Rentenniveau profitierte. Insoweit als das Zusammenspiel von gewerkschaftlicher Lohn- und betrieblicher bzw. betriebsrätlicher Modernisierungspolitik einerseits und staatlicher Sozialpolitik andererseits die Produktivität der Unternehmen und der Gesamtwirtschaft dadurch ständig erhöhte, dass sie die Beschäftigung auf die produktivsten Bereiche und Arbeitsplätze begrenzte, nahm in den achtziger und neunziger Jahren der früher für die deutschen Arbeitsbeziehungen geprägte Begriff der „Produktivitätskoalition“ eine ganz neue, allerdings nunmehr eigentümlich defensive Bedeutung an.

Deutschland war bei weitem nicht das einzige Land in Kontinentaleuropa, in dem die Sozialpolitik in den siebziger und achtziger Jahren zum funktionalen Äquivalent einer keynesianischen Geldpolitik bei der Versorgung der Außenseiter des Beschäftigungssystems wurde. Besonders ausgeprägt war die Politik der Arbeitskraftstilllegung, wie allgemein bekannt, in den Niederlanden. Spätestens gegen Ende des Jahrzehnts jedoch begannen zahlreiche Länder unter dem Eindruck der wirtschaftlichen Nebenwirkungen und der fiskalischen Kosten eines defensiven Zugangsregimes am Arbeitsmarkt gegenzusteuern⁷. Versuche dieser Art gab es auch in Deutschland. Aber genau zu dem Zeitpunkt, an dem die Möglichkeiten zur Nutzung der Systeme der sozialen Sicherung zur Stilllegung von Arbeitskraft zum ersten Mal politisch beschnitten werden sollten, kam die deutsche Wiedervereinigung, die die in den achtziger Jah-

⁷Diese Bewegung ist in den Niederlanden und Dänemark seit einigen Jahren erfolgreich abgeschlossen. In Deutschland hat die Orientierung hin zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik noch nicht einmal begonnen.

ren gewachsene defensive Arbeitsangebotspolitik in ungeahntem Maße ausweitete und zunächst auf lange Zeit zementierte. Im Namen gleicher Lebens- und Arbeitsbedingungen, aber wohl auch zur Verhinderung von Niedriglohnkonkurrenz, einigten sich die westdeutschen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände unmittelbar nach der Wiedervereinigung darauf, das westdeutsche System der industriellen Beziehungen als Ganzes nach Ostdeutschland zu übertragen, einschließlich des westdeutschen Lohnniveaus. Die unvermeidliche Folge war bis heute anhaltende hohe Arbeitslosigkeit. Aber weil der westdeutsche Wohlfahrtsstaat – Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherungsversicherung, Arbeitsmarktpolitik usw. – ebenfalls in den Osten übertragen worden war, konnten diejenigen, deren Arbeitsplätze auf dem Altar der Gleichheit geopfert worden waren, mit hoher Arbeitslosenunterstützung, frühem Ruhestand und vollbezahlten Aufenthalten in Maßnahmen der „aktiven Arbeitsmarktpolitik“ abgefunden werden. Während im Laufe der neunziger Jahre die Löhne im Osten sich denen im Westen immer weiter annäherten, wurden die Systeme der sozialen Sicherung zu Vehikeln eines gigantischen Wohlstandstransfers von West nach Ost, dessen überwiegende Finanzierung durch Sozialversicherungsbeiträge der Regierung politisch schwierige Erhöhungen der Unternehmens- oder Einkommenssteuern ersparte.

Der Vollzug der deutschen Einigung im Bereich der industriellen Beziehungen entsprach der in den achtziger Jahren etablierten institutionellen Logik. Dass der Staat sich bis heute darauf verlassen kann, dass die Sozialpartner über hohe Sozialversicherungsbeiträge und Lohnnebenkosten den Großteil der Kosten der Wiedervereinigung übernehmen, zeigt, wie sehr den Gewerkschaften an Lohngleichheit, den Arbeitgebern an der Eliminierung von Niedriglohnkonkurrenz und beiden gemeinsam an der Bereitschaft des Staates gelegen ist, die Nutzung der Sozialpolitik zur Stilllegung überschüssiger Arbeitskraft weiterhin zu dulden. Nach wie vor fordern die deutschen Gewerkschaften gleiche Löhne für den Osten, trotz 17 Prozent gerechneter Arbeitslosigkeit und weiterer 10 Prozent der Erwerbsbevölkerung in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und ähnlichen Leistungsprogrammen, bei einer durchschnittlichen Produktivität von etwa 60 Prozent des westdeutschen Niveaus.

Forderungen, wie die europäischen Reformstaaten von der defensiven Arbeitsangebotspolitik der achtziger Jahre abzugehen, werden unter Verweis auf die Unentbehrlichkeit von Frühverrentung und faktisch passiver Arbeitsmarktpolitik für den „sozialen Frieden“ in Ostdeutschland zurückgewiesen; dabei gehören die ostdeutschen Bundesländer, deren Ökonomie ohne westdeutsche Entschädigungsleistungen für die Fehlfunktionen der ihnen auferlegten Hochlohn-Arbeitsmärkte zusammenbrechen würde, zu den entschlossensten Verteidigern des westdeutschen Arbeitsmarktregimes der achtziger Jahre.

Wie hoch dessen Kosten mittlerweile geworden sind, zeigen ein paar Zahlen. 1999 hatte Deutschland eine Erwerbsquote von 71 Prozent, im Vergleich zu 81 Prozent in Dänemark, 77 Prozent in den USA, 76 Prozent in Großbritannien und immerhin 74 Prozent in den Niederlanden. Während die Erwerbsquote in den Vergleichsländern während der neunziger Jahre auf hohem Niveau anstieg, ging sie in Deutschland seit der Wiedervereinigung kontinuierlich zurück. Insbesondere die Erwerbsquote der Frauen, die von 1990 auf 1991 um 3,7 Prozentpunkte auf 56,9 Prozent gestiegen war, ist seitdem ständig gesunken, auf 55,8 Prozent am Ende des Jahrzehnts; in den USA, Großbritannien und Skandinavien liegt sie bis zu 15 Prozentpunkte höher. Von den 55- bis 64-Jährigen sind in Deutschland noch 39 Prozent beschäftigt; in der Schweiz liegt derselbe Anteil bei 71, in Japan bei 65 und in Dänemark bei 50 Prozent. Insgesamt hatte Deutschland gegen Ende der neunziger Jahre mit knapp 36 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter eine der höchsten Inaktivitätsraten der OECD-Welt – noch dazu eine langjährig steigende, während die Inaktivität im OECD-Durchschnitt seit 1994 jährlich zurückging. Zugleich wird der Anteil der Schwarzarbeit am deutschen Sozialprodukt nunmehr auf 16 Prozent geschätzt – auch er steigend –, und in der 630-Mark-Ökonomie, dem Kellergeschoss des deutschen Beschäftigungssystems, wurden noch nach der Gesetzesänderung von 1999 pro Woche etwa 39 Mio. Arbeitsstunden abgeleistet, das Äquivalent, in anderen Worten, von mehr als einer Million Vollzeitarbeitsplätzen.

Billig, wie gesagt, ist das nicht. 1998 befanden sich immerhin noch 1,8 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in

Weiterbildungs- und ABM-Maßnahmen; 1987 waren es 1,7 Prozent gewesen, 1992 3,2 Prozent und 1995 1,9 Prozent. Im Jahre 1998 hatten gerade noch 22,8 Prozent der neu hinzukommenden Rentner das „normale“ Rentenalter von 65 Jahren erreicht; 22,6 Prozent gingen vorzeitig wegen Erwerbsunfähigkeit in Rente (1982 waren dies noch 51,3 Prozent gewesen!) und 17,4 Prozent im Alter von sechzig Jahren wegen Arbeitslosigkeit (nach 22,7 Prozent im Jahre 1995). Die „aktive“ Arbeitsmarktpolitik kostet insgesamt etwa 55 Mrd. DM im Jahr, und die als „passiv“ bezeichneten Maßnahmen, einschließlich der Aufwendungen für Frühverrentungen, nehmen weitere 90 Mrd. in Anspruch. Entsprechend hoch sind die Lohnnebenkosten, obwohl noch 1996 31 Prozent der Aufwendungen der Bundesanstalt für Arbeit aus Mitteln des Bundeshaushalts gedeckt wurden. Zahlten 1981 Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammen noch drei Prozent des Bruttolohns als Beitrag zur Arbeitslosenversicherung, so sind dies heute 6,5 Prozent. Insbesondere für Geringverdienende liegen die deutschen Lohnnebenkosten auf dem Niveau von Italien, Belgien und Frankreich. Für einen allein stehenden Arbeitnehmer, der zwei Drittel des Durchschnittslohns verdient, sind 47,7 Prozent seiner Arbeitskosten als Abgaben abzuführen; in den USA, Großbritannien, der Schweiz und Japan liegen die entsprechenden Werte bei 29, 28, 27 und 19 Prozent. Soweit in den neunziger Jahren der Zuwachs der Arbeitskosten den rasanten Produktivitätsanstieg übertraf, lag dies zumeist nicht am Wachstum der Löhne, sondern an dem der Lohnnebenkosten – das allerdings vornehmlich dazu gebraucht wurden, das Wachstum der Löhne sozialpolitisch abzusichern.

Dass hohe Lohnnebenkosten vor allem am unteren Ende des Arbeitsmarkts ein gravierendes Beschäftigungshindernis sind, ist unbestritten und wird von OECD, EU, Weltbank usw. einheitlich so gesehen; dieselbe Einsicht findet sich auch in zahlreichen von dieser und der vorigen Bundesregierung unterzeichneten Dokumenten im Rahmen der europäischen Beschäftigungspolitik. So wurden denn auch in der Koalitionsvereinbarung und der ersten Erklärung des Bündnisses für Arbeit Maßnahmen zur Senkung der gesetzlichen Lohnnebenkosten versprochen, unter anderem in Gestalt der 1999 neu eingeführten Ökosteuer.

Heute kann man jedoch davon ausgehen, dass deren Aufkommen nicht zur Senkung der Rentenbeiträge dienen wird, sondern allenfalls zur Verlangsamung ihres Anstiegs – nicht zuletzt, weil eine Erhöhung des Renteneintrittsalters aus „arbeitsmarktpolitischen Gründen“ nicht auf der Tagesordnung steht. Damit beißt sich die Katze weiterhin in den Schwanz: Die Finanzierung der Stilllegung eines erheblichen Teils des Arbeitsangebots verteuert die übrig bleibende Arbeit so, dass weitere Stilllegungsmaßnahmen notwendig werden. Auf diesem Weg gelingt es der Arbeitsmengentheorie der deutschen Beschäftigungspolitik, sich am Ende doch noch selbst zu bewahrheiten.

Das Bündnis für Arbeit zwischen Tarifautonomie und Politik

Auch in anderen Ländern Kontinentaleuropas war es in den achtziger Jahren zu einer ähnlich fatalen Abhängigkeit der Lohn- von der Sozialpolitik bzw. der Tarifautonomie vom Staat gekommen wie in Deutschland. Vor allem in diesen Ländern – wie den Niederlanden, Dänemark, Belgien und Italien – wurden im folgenden Jahrzehnt nationale Beschäftigungspakte zwischen Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgebern geschlossen. Ob dieser Zusammenhang mehr ist als ein äußerlicher, bedarf genauerer Untersuchung. Vieles spricht jedoch dafür, dass den an Bündnissen beteiligten Staaten ihre Rolle als Finanziers von Inaktivität und als Garanten immer exklusiver gewordener Beschäftigungssysteme zu teuer geworden war – wozu die Europäische Währungsgemeinschaft und der Stabilitätspakt nicht nur in Italien ihren Teil beigetragen haben – und dass sie nach Wegen suchen mussten, sich aus dieser Rolle zu lösen, wenn nicht aus beschäftigungspolitischen, dann aus fiskalischen Gründen. Dafür spräche, dass derartige Pakte in der Regel von den Regierungen angestrebt wurden, denen daran liegen musste, zu erwartende gewerkschaftliche Widerstände gegen ausgabenenkende und beschäftigungsfördernde Reformen der sozialen Sicherung und die notwendigen ergänzenden Veränderungen des Arbeitsmarktregimes zu neutralisieren.

Die Motive, die den beiden deutschen Anläufen zu einem Bündnis für Arbeit unterlagen, kennen einige der hier Anwesenden am besten. Dem Betrachter muss auffallen, dass zumindest der erste, gescheiterte deutsche Bündnisversuch nicht auf staatliche, sondern auf gewerkschaftliche Initiative zurückging. Dabei wurde in der Öffentlichkeit oft übersehen, dass die Forderungen der IG Metall, um derentwillen sie 1997 erstmals seit dreißig Jahren bereit gewesen wäre, sich formell auf eine moderate Lohnpolitik zu verpflichten, nicht nur an die Arbeitgeber gerichtet waren, die eine bestimmte Zahl von Neueinstellungen zusagen sollten, sondern auch an den Staat, der auf „Sozialabbau“ verzichten sollte. Dass damit auch die seinerzeitigen Bestrebungen der Regierung gemeint waren, die zu teuer gewordene Frühverrentung zurückzuschneiden, darf mit Gewissheit vermutet werden. Angesichts der allgemein bekannten Tatsache, dass Arbeitgeberverbände über die Personalpolitik ihrer Mitgliedsunternehmen keine bindenden Vereinbarungen schließen können, könnte man ebenfalls vermuten, dass der IG Metall ihre an die Regierung gerichteten Forderungen mindestens so wichtig waren wie die an die Arbeitgeber. Auch die Regierung jedoch kam am Ende den Gewerkschaften nicht entgegen, vielleicht weil sie nicht wollte oder durfte, möglicherweise aber auch, weil sie aus fiskalischen Gründen schon damals eigentlich nicht mehr konnte.

Warum hat die IG Metall sich 1995-1996 rhetorisch und dann im Jahr 2000 tatsächlich darauf eingelassen, ihre Lohnpolitik als Verhandlungsmasse in dreiseitige Spitzengespräche mit Regierung und Arbeitgebern einzubringen? Vorstellbar wäre, dass die in den achtziger und neunziger Jahren gewachsene Abhängigkeit der solidarischen Lohnpolitik von sozialpolitischer Flankierung die Machtverhältnisse zwischen Staat und Gewerkschaft so sehr zu Ungunsten der Letzteren verschoben hätte, dass sie sich den Wünschen der Regierung nicht mehr widersetzen konnte. Der Lohnabschluss 2000 wäre dann als, womöglich endgültige, Besiegelung einer selbstverschuldeten, freilich keineswegs selbstgewollten Unterwerfung der gewerkschaftlichen Lohnpolitik und der Tarifautonomie insgesamt unter den Primat der staatlichen Politik zu werten – fast dreißig Jahre nach dem Scheitern des kurzen keynesianischen Frühlings der „Konzertierten Aktion“.

Doch auch wenn manches für eine solche Deutung spricht, bleiben Sachverhalte übrig, die man nur um den Preis unzulässiger Vereinfachung übersehen kann. Zu diesen gehört vor allem, dass es bei der von der IG Metall 1995-1996 ebenso wie 1999-2000 angebotenen Lohnzurückhaltung nicht um eine Senkung der Arbeitskosten in der Hoffnung auf eine anschließende, sich sozusagen „neoklassisch“ am Markt und von allein ergebende Beschäftigungsexpansion ging, sondern lediglich um einen hinter dem Produktivitätszuwachs zurückbleibenden Zuwachs der ausbezahlten Löhne. Die Differenz zwischen beiden sollte, wie schon bei der Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich, zur Finanzierung weiterer Maßnahmen zur Stilllegung von Arbeitskraft verwendet werden – in vertraglich vereinbarter oder gesetzlich geregelter Form, etwa in Gestalt eines Anspruchs auf Altersteilzeit mit einer wie auch immer gearteten Verpflichtung des Arbeitgebers, ausscheidende Beschäftigte durch Neueinstellungen zu ersetzen. Letzten Endes lief dies auf eine Art kollektiver Eigenbeteiligung der Arbeitnehmer an der dem Staat zu teuer werdenden Frühverrentung hinaus – unter der Voraussetzung, dass der staatliche Beitrag zu dieser im Großen und Ganzen auf dem damaligen Stand eingefroren wurde. Dahinter stand auf Seiten der Gewerkschaft der sich anbahnende Strategiewechsel von der seit Ende der siebziger Jahre verfolgten Verkürzung der Wochenarbeitszeit – die wegen der in ungeahntem Ausmaß gestiegenen Flexibilität der Arbeitsorganisation und ihrer Produktivitätseffekte technisch und wirtschaftlich unsinnig geworden und wegen der mit ihr erfahrungsgemäß verbundenen Steigerung der Arbeitsintensität bei den Mitgliedern nicht mehr durchsetzbar war – hin zu eben jener Verkürzung der Lebensarbeitszeit, die die IG Metall ursprünglich als Blümsche Diversionstaktik abgelehnt hatte. Die nach 1998 ins Gespräch gebrachten diversen Modelle einer „Beschäftigungsbrücke zwischen Alt und Jung“, etwa in Gestalt von Tariffonds zum Ausgleich von Rentenabschlägen oder einer „Rente mit 60“, erscheinen so im Rückblick als Variationen eines sehr bekannten Themas.

Anders als 1995-1996 und ebenso wie in den europäischen Reformländern ging der zweite, erfolgreiche deutsche Bündnisversuch bekanntlich von der Regierung aus. In jeder anderen Hin-

sicht aber überwog und überwiegt die Kontinuität. Zu Anfang mag bei einigen Befürwortern der Wiederbelebung eines korporatistischen Politikansatzes in Deutschland noch die Hoffnung bestanden haben, mit dem Bündnis einen ausgehandelten Bruch mit der etablierten Politik der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch defensives Management des Arbeitsangebots vollziehen und einen konfliktfreien Übergang zu einer Politik der Erhöhung der Beschäftigung aushandeln zu können – durch eine neue Sozial- und Arbeitsmarktpolitik ebenso wie durch eine dreiseitig abgesprochene Lohnpolitik, nach dem Vorbild der mittlerweile erfolgreich vollzogenen Reformen in anderen europäischen Ländern sowie, unter anderem, in Anlehnung an die beschäftigungspolitischen Leitlinien der europäischen Union.

Sehr bald aber gelang es den Gewerkschaften, wie immer unter der zielbewussten Führung der IG Metall und begünstigt von den Regierungskrisen im Annus horribilis 1999, das Bündnis auf ihre Agenda zu verpflichten. Wie erfolgreich sie dabei waren, zeigt sich daran, dass das einzige ernsthafte Thema des Bündnisses in seinen ersten zwei Jahren der Komplex Lohnpolitik und Frühverrentung war, der sich im Herbst 1999 zu der von der IG Metall formulierten Alternative zwischen einer weiteren aggressiven Lohnrunde und der „Rente mit 60“ verdichtete. Auch hier ging es im Kern, wie schon bei der Verkürzung der Wochenarbeitszeit und beim Bündnisversuch 1995-1996, nicht um eine Senkung der Arbeitskosten, sondern um die Nutzung eines Teils des Produktivitätszuwachses zur Finanzierung zusätzlicher Maßnahmen zur Rationierung von Beschäftigung – wenn nicht anders möglich, sogar ohne sofortige Kostenbeteiligung des Staates. Dass das Bündnis für Arbeit daneben nie dazu gekommen ist, Themen wie die Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik oder die Senkung der Lohnnebenkosten zu behandeln, von der Verbesserung der Beschäftigungschancen der gering qualifizierten Arbeitnehmer ganz zu schweigen, zeigt die nach wie vor beträchtliche Stärke der Gewerkschaften und widerspricht der Vorstellung, dass die Einbeziehung der Lohnpolitik im Bündnis per se einen gewerkschaftlichen Machtverlust bedeuten muss.

Hätte sich der Staat auf die Rente mit 60 eingelassen, so hätte er der Praxis öffentlich subventionierter sozialfriedlicher Pro-

duktivitätssteigerung durch Beschäftigungsabbau weiter Vorschub geleistet. Vielleicht wäre die Regierung um des lieben Friedens willen dazu bereit gewesen; ihre Stellung war Ende 1999 schwach genug. Aber im Sommer des Jahres hatte sie sich auf eine rigorose Politik der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte festlegen müssen, mit der es ihr zu ihrer eigenen Überraschung gelungen war, erstmals Disziplin in ihre Reihen zu bringen und sich selber so etwas wie ein Ziel vorzugeben. Zu dieser Politik gehörte und gehört der Abbau der staatlichen Subventionierung der sozialen Sicherung, als dessen Folge der Zwang zu Kürzungen am Bündnis vorbei an die parafiskalischen Sozialkassen durchgereicht und den Gewerkschaften und Arbeitgebern die eine Rente mit 60 nötigen Mittel entzogen wurden. Heute stehen, trotz der sich abzeichnenden Verlangsamung oder gar Verschiebung der Sanierung der Rentenkassen, die Zeichen eher auf Rente mit 65, also auf eine mittelfristige Erhöhung des durchschnittlichen Renteneintrittsalters, sowie auf weitere Einschränkungen der Arbeitsmarktpolitik und, als Folge, zunehmenden Druck auf das Beschäftigungssystem, sich für Beschäftigungszuwachs zu öffnen.

Die Lohnrunde 2000 endete ohne Rente mit 60 und dennoch mit einem als maßvoll empfundenen Abschluss. Hierin aber eine Niederlage der Gewerkschaft zu sehen oder gar einen Verzicht auf das seit 1969 so entschlossen verteidigte Erstgeburtsrecht der Tarifautonomie, wäre zu einfach. Die IG Metall muss der zunehmenden Verlagerung der Interessen ihrer alternden Mitgliedschaft von der Lohn- auf die Rentenpolitik Rechnung tragen; wenn sie ihre Lohnpolitik rentenpolitisch Dienst tun lässt, vertritt sie möglicherweise lediglich ihre Mitglieder. Und auch wenn eine staatliche Rente mit 60 nicht zustande kam, so wurde doch die Altersteilzeit weiter ausgebaut, und wie schon in der Vergangenheit wohl nicht gegen die Interessen vor allem der Großunternehmen der Branche. Von einem Strukturbruch im deutschen Lohnfindungssystem kann ebenfalls nicht die Rede sein: Reformen des Flächentarifvertrags oder eine intersektorale Entkopplung der Tarifverträge sind, lässt man die IG BCE beiseite, ausgeblieben. Was schließlich die Höhe des Abschlusses angeht, so mag diese im Vergleich zu 1999 maßvoll erscheinen; rechnet man aber alle Nebenkosten hinzu, insbe-

sondere die Aufwendungen für die erweiterte Altersteilzeit, so lag das Ergebnis, wenn überhaupt, nur unwesentlich unter dem Produktivitätszuwachs⁸. Neu war lediglich die Zahlungsunfähigkeit und -unwilligkeit des Staates. Bei dieser allerdings ist damit zu rechnen, dass sie noch lange erhalten bleiben wird.

Erneuerung der Tarifautonomie?

In der Demokratie kommt politischer Wandel vor allem von Mangel an Geld. Fast alles, was die gegenwärtige Bundesregierung an Neuem bewirkt hat, hängt direkt oder indirekt mit Haushaltskonsolidierung und Steuerreform zusammen. Die Verweigerung der „Rente mit 60“ und die bevorstehende Kürzung des staatlichen Zuschusses zur aktiven Arbeitsmarktpolitik waren und sind nicht Elemente einer neuen Beschäftigungsstrategie, sondern Folgen des Umstands, dass dem Staat die Kosten seiner Rolle als „banker of last resort“ des Systems der industriellen Beziehungen über den Kopf gewachsen sind. Hieran wird auch das Bündnis für Arbeit nichts ändern können. Die Auflösung der unbezahlbar gewordenen Kopplung von Tarif- und Sozialpolitik ist im Gang, auch wenn sie nur langsam vorankommt. An ihrem Ende könnte eine erneuerte Tarifautonomie stehen, allerdings von einer Art, die für Gewerkschaften und Arbeitgeber gleichermaßen gewöhnungsbedürftig wäre.

Ein Rückzug des Staates aus seiner Funktion als Garant des bestehenden Systems der Lohnfindung, der die Selbstverantwortung der Tarifparteien wiederherstellte, stünde in Einklang mit der Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

⁸Ob dies gegen die Bündniserklärung vom 9. Januar 2000 verstieß, ist eine müßige Frage, da diese auf zweierlei Weise gelesen werden kann – andernfalls wäre sie auch nicht zustande gekommen. „Beschäftigungswirksame Vereinbarungen“ können im Sinne des Sachverständigenrats solche sein, die den Produktivitätszuwachs, der für sie den Rahmen bilden soll, nicht voll ausschöpfen und dadurch die Arbeitskosten senken. Aber sie können dem Wortlaut der Vereinbarung nach auch, im Sinne der IG Metall, Vereinbarungen sein, die den nicht für Lohnzuwächse ausgeschöpften Produktivitätszuwachs kollektivumverteilend – über Tariffonds, betriebliche Fonds oder das Rentensystem – zur Entschädigung von Arbeitnehmern nutzen, die das bisher ihnen gehörende „Arbeitsvolumen“ „solidarisch“ an andere Arbeitnehmer abtreten.

In den exponierten Bereichen der deutschen Wirtschaft üben die Internationalisierung des Wettbewerbs und der Übergang zur Europäischen Währungsunion einen wachsenden Druck in Richtung auf eine sektorale Differenzierung der Lohnabschlüsse aus, also auf eine Orientierung der Lohnpolitik nicht mehr am nationalen Durchschnitt, sondern an der internationalen Wettbewerbssituation des jeweiligen Sektors. Eine solche Umorientierung, wie sie im Verhalten der IG Bergbau und Chemie schon heute deutlich sichtbar ist, würde durch die Verweigerung einer staatlichen Absicherung von Inaktivität beschleunigt. Zugleich würde sie die beschäftigungsmindernden Folgen überzogener Lohnabschlüsse auf die jeweils betroffenen Sektoren begrenzen und damit die politische Verhandlungsmacht von Gewerkschaften schwächen, deren Lohnpolitik die Flankierung durch eine Arbeitskraft stilllegende staatliche Sozialpolitik voraussetzt.

Ein Staat, dem die Mittel ausgehen, ist auch direkt an sektoraler Lohndifferenzierung interessiert. Jede nachhaltige Haushaltskonsolidierung hat zur Voraussetzung, dass die Lohnentwicklung im öffentlichen von der im privaten Sektor partiell abgekoppelt wird – nur dann müsste sich im Übrigen auch der, in Deutschland ungebrochene, Rückgang der öffentlichen Beschäftigung aufhalten. Und ohne eine maßvolle Abkopplung der Lohnentwicklung im privaten Dienstleistungsbereich von der in der privaten Industrie ist an eine generelle Beschäftigungsausweitung nicht zu denken, die wiederum die wichtigste Voraussetzung dafür wäre, dass die beschäftigungsschädlichen Lohnnebenkosten gesenkt werden könnten, ohne dass dadurch die Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherung zunehmen müssten. Wachsende Beschäftigung bei den privaten Dienstleistungen ginge im Übrigen nicht nur mit erweiterter Lohnspreizung, sondern auch mit einem relativen Bedeutungsverlust der industriellen Kernsektoren für die staatliche Sozialpolitik einher.

Was würde es speziell für die Tarifparteien der Metall- und Elektroindustrie bedeuten, wenn die Politik die industriellen Beziehungen im Rahmen einer erneuerten Tarifautonomie wieder stärker sich selber überlassen müsste? Bei stärkerer Sektoralisierung der Lohnpolitik würden IG Metall und Gesamtmetall von

„gesamtwirtschaftlicher“ Verantwortung entlastet. Auf Gewerkschaftsseite würde sich vollziehen, was in fast allen anderen Industrieländern längst stattgefunden hat: die Ablösung der Metallarbeiter von der nationalen Lohnführerschaft. Damit würde die IG Metall zu einer – freilich großen – Branchengewerkschaft unter anderen, die ihre Forderungen dementsprechend irgendwann nicht mehr am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachs orientieren würde, sondern an der internationalen Wettbewerbsposition der von ihr organisierten Unternehmen; dies wäre lediglich die lohnpolitische Konsequenz aus dem vielzitierten Bedeutungsverlust des Nationalstaats und der nationalen Wirtschaft und Gesellschaft als politische Bezugs- und Steuerungsgrößen⁹. Da Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit innerhalb des hoch heterogenen Sektorkonglomerats der Metallindustrie selbst stark variieren, ginge zunehmende Differenzierung der Lohnpolitik nach außen bald mit wachsender Differenzierung von Forderungen und Abschlüssen innerhalb des Metallbereichs einher.¹⁰

Eine solche Entwicklung wäre für die IG Metall voller Risiken; gleichwohl ist sie wahrscheinlich unvermeidlich. In den gut abgegrenzten wirtschaftlichen Sektoren und gewerkschaftlichen Organisationsbereichen der Vergangenheit diente Lohnführerschaft nur am Rande zur Verhinderung von Tarifunterbietung durch andere Gewerkschaften. Heute jedoch könnte ein Verlust an Kontrolle über die Lohnpolitik ihrer Schwestergewerkschaften für die IG Metall die Gefahr bedeuten, in Teilbereichen der Metall- und Elektroindustrie von Konkurrenten verdrängt zu werden, die bereit oder gezwungen sind, niedriger als sie abzuschließen. Das Bestehen auf einer nationalen „Gesamtwirtschaft“ als Orientierungsrahmen für alle Gewerkschaften und auf einer an diesen gebundenen „solidarischen Lohnpolitik“ dienten heute nicht zuletzt zur Verteidigung der organisatorischen Integrität der virtuellen Einheitsgewerkschaft IG Metall.

⁹Zumal bei wachsender Beschäftigung im Dienstleistungssektor die Streuung der Sektoren um den nationalen Durchschnitt immer größer und dieser wegen der zunehmenden intersektoralen Unterschiede immer weniger aussagekräftig wäre. Insbesondere würde die Differenz zwischen der Produktivität der Industrie und der gesamtwirtschaftlichen Produktivität – und damit das von der IG Metall zu erbringende Solidaritätsoffer – immer größer.

¹⁰Wie sie sich in der Praxis der Härte- und Öffnungsklauseln ja bereits abzeichnet.

Und ebenso wie eine externe Differenzierung der Lohnpolitik die Gefahr der Tarifkonkurrenz heraufbeschwören würde, müsste die mit ihr einhergehende interne Differenzierung zu organisatorischer Dezentralisierung mit weitgehender Verlagerung von Kompetenzen auf die örtliche und betriebliche Ebene führen. Was am Ende eines solchen Prozesses stehen würde, weiss heute niemand mit Sicherheit zu sagen.

Auch für die Metall-Arbeitgeber wäre eine Erneuerung der Tarifautonomie auf sektoraler Ebene alles andere als ein Spaziergang. Zwar würden ohne die gewohnte sozialpolitische Absicherung die Beschäftigungsinteressen der Gewerkschaftsmitglieder die Lohnpolitik mehr als schon heute unter Mäßigungsdruck setzen. Als Folge würden Forderungen und Abschlüsse für schwächere Teilbereiche oder Unternehmen vermutlich niedriger ausfallen, was nicht zuletzt dem Zusammenhalt des Arbeitgeberverbandes dienlich wäre. Insgesamt aber wären Gewerkschaftsforderungen, die sich an der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Metall- und Elektroindustrie orientierten, höher als heute – was das Interesse der zahlungsfähigeren Unternehmen am Flächentarif und damit auch am Arbeitgeberverband beeinträchtigen könnte. Gleichzeitig könnten gewerkschaftliche Versuche, die Zahlungsfähigkeit gut verdienender Unternehmen mehr als bisher auszuschöpfen, zu verstärkten Konflikten führen, da die dann zu erwartenden Abschlüsse nicht mehr so weit hinter der Schmerzgrenze der Großunternehmen zurückbleiben würden, dass es sich aus deren Sicht nicht lohnte, für einen niedrigeren Abschluss einen Streik zu riskieren. Hinzu käme, dass die Sozialpolitik auch zur Befriedung betrieblicher Umstrukturierungsprozesse weniger als bisher zur Verfügung stünde.

Vor allem aber säße der Staat nicht mehr, wie trotz Tarifautonomie noch im Frühjahr 2000, auf Arbeitgeberseite mit am Verhandlungstisch. Bei kleineren Verhandlungseinheiten könnte die Regierung auf die Disziplin des Marktes, einschließlich des Arbeitsmarktes, und des internationalen Wettbewerbs vertrauen; wo sie vereinzelt nicht wirkte, wäre der Schaden nicht groß und fiel jedenfalls nicht mehr bei den öffentlichen Kassen an. Und dort, wo Markt und Wettbewerb es hergäben, könnte auch die wirtschaftsfreundlichste Regierung nichts gegen hohe

Lohnabschlüsse haben, selbst wenn sie weit in den Spielraum hineinschnitten, den der Flächentarif heute gut verdienenden Unternehmen für eine eigenständige Sozial- und Leistungs politik offenhält. Gesichert sein müsste, dass derartige Abschlüsse nicht in Bereiche ausstrahlen, in die sie wirtschaftlich nicht passen. Die Politik der Zukunft, mit ihren knapper gewordenen Mitteln, wird in eigenem Interesse alles tun, um zu vermeiden, dass sie dem Vorschub leistet.

Rainer Hank

Kommentar zum Referat von Wolfgang Streeck

Dr. Rainer Hank, geboren 1952, leitet seit 1999 die Wirtschaftsredaktion des Tagesspiegels, Berlin. Zuvor war er zehn Jahre lang Wirtschaftsredakteur der Frankfurter Allgemeinen Zeitung. Hank ist Mitglied im Kuratorium des Kölner Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung. Zusammen mit Norbert Berthold veröffentlichte er 1999: Bündnis für Arbeit. Korporatismus statt Wettbewerb (Walter Eucken Institut: Beiträge zur Ordnungstheorie 159) Tübingen: Mohr Siebeck.

These und Herleitung der Eigenart industrieller Beziehungen in Deutschland kann ich nur in hohem Maße zustimmen. Wie könnte es anders sein bei einem Autor wie Wolfgang Streeck, der die politökonomischen Eckpunkte des deutschen Modells seit Jahren analysiert hat.

Zustimmung bezieht sich insbesondere auf die zentralen Thesen:



Dr. Rainer Hank