
Article by an MPIfG researcher

Anke Hassel: Soziales Kapital: Wie hoch ist der Einsatz der Tarifpartner? In: Die Mitbestimmung 46(6), 12-17 (2000).
Hans-Böckler-Stiftung

Magazin Mitbestimmung Ausgabe 06/2000

Soziales Kapital: Wie hoch ist der Einsatz der Tarifpartner?

Die Kräfteverhältnisse im Bündnis für Arbeit analysiert Anke Hassel

Dr. Hassel ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln.

Die Tarifrunde 2000 ist mit den Themen des Bündnisses für Arbeit an die Arbeit geschickt worden. Glückwünsche und Proteste verhallen, es hätte schlimmer kommen können. Aber was haben - nüchtern betrachtet - die Tarifparteien arbeitsmarktpolitisch erreicht? Anders als in den Nachbarländern konnte sich die Regierung bislang nicht aus ihrer Abhängigkeit von den Verbänden befreien. Zwar hat es in Deutschland Tradition und System, dass die Regierung die Interessen der Verbände bedient. Doch sind die Zeiten vorbei, als dieser einseitige "Deal" noch zum Nutzen aller umgemünzt werden konnte.

In den meisten kontinentaleuropäischen Staaten sind Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände an zentraler Stelle an der Regulierung der Arbeitsmärkte wie an der Verwaltung der sozialen Sicherungssysteme beteiligt. Alle europäischen Wohlfahrtsstaaten haben heute mit den Folgen der Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen und dem Strukturwandel hoch entwickelter Ökonomien zu kämpfen. Hohe Arbeitslosigkeit erschwert den Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft wie auch die Anpassung an die Anforderungen einer alternden Gesellschaft.

Da die Reform von Wohlfahrtsstaaten in erster Linie die Schnittstelle zwischen Beschäftigung und sozialer Sicherung betrifft, haben die Tarifparteien einen großen Einfluss auf die Reformpolitik der Regierungen. Sie können Entscheidungen von Regierungen blockieren oder konterkarieren. Sie können diese Entscheidungen blockieren, weil sie in bestimmten Fragen wie der Lohngestaltung allein zuständig sind oder in Fragen der Arbeitsmarktpolitik in tripartistischen Verwaltungsräten die Mehrheit der Entscheider stellen. Oder sie können sie konterkarieren, indem sie über die Tarifpolitik Gesetzesänderungen wieder rückgängig machen, wie etwa in der Frage der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall im Jahr 1996.

Daher ist es grundsätzlich eine sinnvolle Strategie, Reformbestrebungen gemeinsam mit den Tarifparteien zu verhandeln. Vor diesem Hintergrund ist die Renaissance dreiseitiger Absprachen zwischen Regierungen und Tarifparteien in vielen europäischen Ländern in den 90er Jahren zu sehen. Regierungen suchen Lösungen zur Anpassung ihrer Wohlfahrts- und Beschäftigungssysteme in Absprache mit den Tarifparteien, um die Chancen ihrer Durch- und Umsetzbarkeit in der Praxis zu verbessern.¹⁾

Tarifrunde 2000: "Weiter so!"

Bündnisse für Arbeit funktionieren über einen politischen Tausch zwischen den beteiligten Akteuren. Niemand gibt leichtfertig Positionen auf, ohne etwas im Gegenzug zu bekommen. Dennoch liegt der Kern einer solchen Bündnisverabredung darin, bestehende Regulierungsformen zu modifizieren, um eine neue Beschäftigungsdynamik zu ermöglichen. Damit die Verhandlungsrunden nicht zu einem Mikadospiel verkommen, in dem alle Beteiligte versuchen, sich möglichst nicht zu bewegen, müssen Felder und Themen gefunden werden, deren Tausch sich lohnt und bei deren Lösung alle Beteiligte profitieren können. Allerdings muss eine Absprache auch Sinn machen. Sie muss sowohl beschäftigungspolitisch sinnvoll sein als auch für die einzelnen Akteure langfristig Nutzen bringen.

Warum hat sich im deutschen Bündnis für Arbeit seit seiner Wiederbelebung im Dezember 1998 trotz vielfältiger Aktivitäten und Kommissionen im Grunde nur sehr wenig getan? Weder haben die beteiligten Verbände und die Regierung eine wirklich bedeutsame Absprache gefunden noch sind die in der diesjährigen Tarifrunde verfolgten Instrumente beschäftigungspolitisch besonders sinnvoll. Die Arbeitgeberseite bekam einen moderaten Lohnanstieg über mehrere Jahre; die Gewerkschaftsseite erhielt im Tausch eine verbesserte Möglichkeit der Frühverrentung. Aus der Perspektive der Beschäftigungspolitik sind die Ergebnisse der Tarifrunde nicht mehr als die Fortsetzung der deutschen Tarifpolitik der späten 80er und 90er Jahre. Die deutschen Gewerkschaften haben im internationalen Vergleich immer eine moderate Tarifpolitik verfolgt. Die von den Gewerkschaften angebotene Zurückhaltung in ihren Lohnforderungen ist bereits eine langjährige Realität und wurde nur dadurch zu einem Angebot der Gewerkschaft, dass die IG Metall drohte, sie könne auch anders. Das ist die Drohung mit dem so genannten Ende der Bescheidenheit.

Die andere Seite des Deals ist die Wiederbelebung der Vorruhestandsregelungen aus der zweiten Hälfte der 80er Jahre, die auch in den 90er Jahren breite Verwendung gefunden haben. Die Erwerbsquote von Männern über 55 Jahren liegt bereits heute bei nur noch knapp 47 Prozent. Eine weitere Erleichterung ihrer Verrentung ist weder eine Beschäftigungsbrücke noch ein neuer Generationenvertrag, sondern die Verlängerung einer von nahezu allen Arbeitsmarktexperten als falsch erkannten Strategie der 70er und 80er Jahre. Die Tarifrunde hat nicht zu einer neuen Politik zugunsten von mehr Beschäftigung beigetragen, sondern die Fortsetzung eines bestehenden Tarifmodells gewährleistet, das in den letzten 15 Jahren nicht zu der Belebung der Arbeitsmärkte geführt hat.

Es ist auch deshalb ein wenig sinnvoller Tausch, weil sie eben nicht eine gemeinsam mit der Regierung getroffene Lösung hin zu einer Reform des Wohlfahrtsstaates darstellt. Für die Regierung ist die jetzt gefundene Regelung keine Lösung ihrer Probleme. Zwar wurde die Gefahr höherer Arbeitskosten vermieden. Dies hat insbesondere Auswirkungen auf die Tarifrunde im öffentlichen Dienst. Die verbesserte Altersteilzeit hat zudem im Unterschied zu einer Rente mit 60 keine neue Kostenstelle für Lohnnebenkosten aufgemacht. Eine Rente mit 60 hätte die Bemühungen der Regierung, durch die Ökosteuer eine Reduzierung der Lohnnebenkosten zu erreichen, weitgehend aufgehoben.

Dafür beschreitet man jedoch den Weg der Frühverrentung weiter, indem die Konditionen der Altersteilzeit für die Arbeitnehmer attraktiver gestaltet werden. Diese läuft einer Reform der Rentenversicherung entgegen, da man davon ausgehen muss, dass in naher Zukunft eine neue Debatte über die Erhöhung des Rentenalters einsetzen muss, die durch einen solchen Schritt erheblich erschwert werden wird.

Die Älteren in Großbetrieben als Gewinner

Bei den Tarifparteien gibt es in beiden Lagern Gewinner und Verlierer. Die Arbeitgeber können über solche Zugeständnisse das angekündigte Ende der Bescheidenheit verhindern und erreichen einen günstigen Tarifabschluss. Die Kosten der Altersteilzeit werden in der Regel von den Unternehmen getragen, die sie in Anspruch nehmen. Sie genießen jedoch Förderung durch die Bundesanstalt für Arbeit, wenn sie die Arbeitsplätze wieder besetzen. Dies dient in der Regel Großunternehmen mit einem älteren Personalbestand. Die geringere Tarifierhöhung entlastet einerseits diejenigen Unternehmen überproportional, deren Personalbestand relativ jung ist. Andererseits erhöht die zunehmende Förderung der Altersteilzeit durch die Bundesanstalt für Arbeit den Druck auf die Lohnnebenkosten.

Bei den Gewerkschaften subventionieren die Beschäftigten unter 55 Jahren über die Abschläge in der Tarifsteigerung diejenigen Arbeitnehmer über 55 Jahren, die damit den Ausstieg aus dem Erwerbsleben mit 90 Prozent ihres Nettoeinkommens finanziert bekommen. Die Schiefelage zwischen den Generationen auf der Arbeitnehmerseite wird dadurch verschleiert, dass man damit neue Beschäftigung für junge Arbeitnehmer schaffen will. Hier zeigt sich, wie stark die Mitgliedschaft in den Gewerkschaften in den letzten Jahren von den älteren Arbeitnehmern dominiert wird, deren Interessen anders gelagert sind als die der Jungen. Die Gewinner der Tarifrunde sind daher die älteren Beschäftigten in den Großunternehmen.

Anders als die Verbände ist die Regierung derjenige Bündnispartner, der ausschließlich Kosten und solche Reformmaßnahmen zu tragen hat, die ihren Interessen entgegenlaufen müssen. Dafür hat sie im Gegenzug bei den Verbänden kaum Zugeständnisse erreichen können. Weder hat sie den Arbeitgebern ein Bekenntnis zum bestehenden Tarifsysteem abringen können, wie der gemeinsame Brief der vier Spitzenverbände der Wirtschaft zur Reform des Tarifvertragssystems vom Februar dieses Jahres zeigt. Noch haben die Gewerkschaften eine Einsicht in die Notwendigkeit einer weitgehenden Reform der Regulierung des Arbeitsmarktes gezeigt. Darüber hinaus hat bisher die Regierung die Verbände nur durch wiederholtes Entgegenkommen am Verhandlungstisch halten können. Die Gewerkschaften haben eine Rücknahme der Änderung des Kündigungsschutzes und zusätzliche Mittel in der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche erhalten; die Arbeitgeber konnten Zugeständnisse in der Unternehmensbesteuerung erreichen. Damit hat das Bündnis für die Bundesregierung in seiner Substanz nur zu geringen Fortschritten geführt und überhaupt nur durch das Entgegenkommen der Regierung gegenüber den Verbänden überlebt.

Regierung kein lachender Dritter

Im Vergleich zu den Bündnissen in den europäischen Nachbarländern liegt das grundlegende Dilemma der deutschen Bündnisverhandlungen darin, dass sich die Regierung bislang nicht aus ihrer Abhängigkeit von den Verbänden befreien konnte. Sie hat nicht die notwendige Autorität aufgebracht, um in den dreiseitigen Verhandlungen das Gemeinwohl gegenüber Partikularinteressen zu vertreten und damit sowohl Agenda als auch Reformziele zu formulieren. Dies gilt insbesondere für die letzte Entscheidung der Regierung Schröder vom Januar dieses Jahres, die Verbände mit den Themen des Bündnisses in die Tarifverhandlungen zu schicken.

Damit hat sie nicht nur ihre Federführung im Bündnisprozess zugunsten der Verbände aufgegeben, sondern ist auch das Risiko eingegangen, dass die Tarifparteien, wie in der Vergangenheit auch, Lösungen zur Frühverrentung suchen, die sich möglichst geschickt mit Kombinationen aus den Renten- und Arbeitslosenstellen finanzieren lassen, ohne dass sie das Problem der mangelnden Beschäftigungsdynamik auch nur entfernt berühren. So basiert die gefundene Regelung zur Altersteilzeit in der Chemieindustrie darauf, dass die Regierung eine weitere Gesetzesinitiative verabschiedet, um die Verbesserungen umzusetzen. Damit werden die Verbände ein weiteres Mal die Frühverrentung fördern. Der Fortschritt liegt für die Regierung allein darin, dass die Förderung der Altersteilzeit

durch die Arbeitsverwaltung die Lohnnebenkosten erheblich weniger belastet, als es durch eine Rente ab 60 nach dem Modell der IG Metall erfolgt wäre.

Das zögerliche und indirekte Handeln der rot-grünen Regierung gegenüber den Verbänden hat weniger mit ihren politischen Fähigkeiten zu tun. Bereits im Rahmen der konzertierten Aktion 1967-76 war es der Regierung nicht gelungen, die Verbände in ein tarifpolitisches Korsett zu zwingen. Auch die Kanzlergespräche nach der deutschen Vereinigung dienten in erster Linie dazu, das westdeutsche Institutionen- und Verbändesystem komplett in die neuen Länder zu transferieren. Das 1995 folgende Bündnisangebot der IG Metall an die Bundesregierung und die Arbeitgeberverbände hielt nur so lange, bis die Regierung (unter dem Druck der Wahlerfolge des kleineren Koalitionspartners) für ihre Beteiligung auch Reformvorschläge im eigenen Interesse umzusetzen versuchte. Der Tausch zwischen Tarifparteien und Regierung ist in Deutschland traditionell ein einseitiger. In dreiseitigen Verabredungen werden die Interessen der Verbände bedient. Reformen gegen verbandliche Interessen werden traditionell auf dem parlamentarischen Weg durchgesetzt, wie z.B. bei der Befristung von Arbeitsverhältnissen oder der Senkung der Lohnfortzahlung 1996.

Systembedingte Barrieren

Diese Unfähigkeit zum politischen Tausch hat mit einigen Merkmalen des bundesrepublikanischen Regierungssystems zu tun, eines Systems, das aus sich überlagernden Politiknetzwerken besteht, die einerseits eng miteinander verzahnt, andererseits stark segmentiert sind.²⁾ Sie sind eng miteinander verzahnt, da sich materielle Änderungen in einem Politikfeld direkt auf ein anderes auswirken. So wirken zum Beispiel die Tarifabschlüsse direkt auf die Rentenanpassung; die Rentenanpassung wirkt wiederum auf die Lohnnebenkosten. Sie sind zugleich stark segmentiert, da in den verschiedenen Politikfeldern verschiedene Akteure in unterschiedlichen Konstellationen für Entscheidungen zuständig sind: die Tarifparteien allein für die Löhne, dreiseitige Verwaltungsgremien für die Arbeitsmarktpolitik und die Rentenversicherungen und die Bundes- und Landesregierungen für die Steuern und Abgaben. Dabei sind die Verbandsvertreter in den sozialpolitischen Gremien wiederum andere als die in den tarifpolitischen Gremien. Da diese Gremienvertreter nur selten miteinander kommunizieren, können in der Regierung und den Verbänden oftmals jahrelang unterschwellig widersprüchliche Positionen bezüglich der Sozialpolitik und Tarifpolitik bestehen. Innerhalb der Regierung führt das Ressortprinzip zu einer weitgehenden Trennung der Verantwortlichkeiten einzelner Ministerien. Zudem sind einige wichtige Entscheidungsbereiche wirtschaftlicher Steuerung dem Einfluss der Regierung entzogen und weitgehend autonomen Organen wie der Bundesbank, der Bundesanstalt für Arbeit oder der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte übertragen. Ein Tauschgeschäft, das mehrere Politikfelder berührt, erfordert daher größere Abstimmungsprozesse zwischen Regierungen, Verbänden und halbstaatlichen Institutionen.

Diese Barrieren werden zudem durch den Umstand verstärkt, dass die bestehenden Regulierungsmechanismen innerhalb und zwischen den stark ausdifferenzierten Politikfeldern in der Vergangenheit zu guten Ergebnissen geführt haben. Im Rahmen der konzertierten Aktion sind zwar keine Lohnleitlinien zustande gekommen; eine zurückhaltende Lohnpolitik wurde dennoch durch die starke Exportorientierung der Metall verarbeitenden Industrie und die unnachgiebige Zinspolitik der Bundesbank erreicht. Es gibt damit innerhalb des bestehenden Institutionensystems gut funktionierende funktionale Äquivalente für einen politischen Tausch, die in den 70er und 80er Jahren sogar zu erheblich besseren Ergebnissen führten als die eher erfolglosen Interventionen der Regierungen in die Tarifpolitik in Italien und den Niederlanden. Die indirekte Einwirkung von autonomen Institutionen wie der Bundesbank auf die Tarifparteien hat die Regierung von der Notwendigkeit einer Einkommenspolitik weitgehend befreit. Diese Trennung zwischen den Einflussphären der Regierung und der Tarifparteien

führt heute so weit, dass Politiker sich nur selten zu Fragen der Zins- und Lohnentwicklung äußern.

Aus Vorteilen sind Nachteile geworden

In den 90er Jahren hat sich das vormals gut funktionierende Zusammenspiel jedoch zunehmend umgekehrt. Aus einem komparativen Vorteil - der indirekten Abstimmung von Lohnentwicklung und internationaler Wettbewerbsfähigkeit - ist ein Nachteil geworden. Die bestehende Form der indirekten Abstimmung erlaubt zwar weiterhin eine moderate Lohnentwicklung, die auch im Rahmen der Europäischen Währungsunion unter dem Einfluss einer unabhängigen Zentralbank weiter funktioniert. Sie baut aber auf jenen hochproduktiven Sektoren auf, die zugleich in hohem Maße Programme zur Frühverrentung produziert, und in Anspruch genommen und damit Lohnnebenkosten weiter in die Höhe getrieben haben. Dieses Zusammenspiel wurzelt tief in den institutionellen Arrangements zwischen Politik und Verbänden.

Da man zukünftige Entwicklungen schwerlich voraussehen kann und die Strategien der Vergangenheit Erfolge vorzuweisen haben, können die Verbände sich kaum von den eingefahrenen Verhaltensweisen - der Kombination von Lohnzurückhaltung und Frühverrentung - lösen, auch wenn sie dem Umbau des Arbeitsmarktes zur Steigerung von Beschäftigungspotenzialen im Dienstleistungssektor entgegenstehen. Wege, wie die Subventionierung der Sozialabgaben von Niedrigverdienern, die diesem Muster nicht entsprechen, können die Verbände nur schwer in ihre Handlungsorientierung integrieren. Sie werden daher von beiden Seiten abgelehnt - nicht weil sie in der Tat glauben würden, dass solche Maßnahmen auf direktem Weg in den amerikanischen Arbeitsmarkt führen. Aus dem gleichen Grund fällt es aber auch der Regierung schwer, ihren Forderungen nach einer Neugestaltung dieser institutionellen Arrangements Nachdruck zu verleihen.

Allerdings verbraucht sich das dem deutschen Tarifmodell innewohnende soziale Kapital in dem Maße, wie es notwendige Strukturanpassungen weiter verzögert. Im Kernbereich der Tarifpolitik äußert sich dies bereits in der Aushöhlung der Tarifverträge durch betriebliche Standortsicherungsverträge. Letztlich werden auch die Tarifparteien gezwungen werden, sich an die notwendigen Strukturreformen anzupassen, mit oder ohne ihre aktive Mitarbeit.

Im günstigen Fall kann man annehmen, dass der Preis der Fortsetzung der bestehenden Politik zunächst gezahlt werden muss, um in langsamen Schritten die Verbände auf die bevorstehenden Veränderungen vorzubereiten und in späteren Verhandlungsrunden eine genauere Vorstellung von einer Neujustierung des Verhältnisses zwischen Tarifpolitik und Sozialpolitik zu haben. Auch die Niederländer haben in der zweiten Hälfte der 80er Jahre zunächst ihre Programme zur Frühverrentung aufgebläht, bevor die Regierung die Mitwirkung der Tarifparteien an den Gremien der Selbstverwaltung weitgehend beschnitt. Die Frage ist nur, ob der Bundesregierung diese Zeit politisch zur Verfügung steht.

1) Hassel, Anke, 1999: Bündnisse für Arbeit: Nationale Handlungsfähigkeit im europäischen Regimewettbewerb. Discussion Paper Nr. 5, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

2) Katzenstein, Peter, 1987: Politics and Policy in West Germany: The Growth of a Semisovereign State, Temple University Press, Philadelphia.

[zurück](#)

[Zum Inhaltsverzeichnis dieses Heftes](#)