



## Wolfgang Streeck: Die Gewerkschaften im Bündnis für Arbeit

*Prof. Dr. Wolfgang Streeck, geb. 1946 in Lengerich, Studium der Soziologie in Frankfurt/Main und New York, ist seit 1995 Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln.*

Die deutschen Gewerkschaften erscheinen für das Bündnis für Arbeit überraschend schlecht gerüstet. Seit Jahren verlieren sie Mitglieder, im langjährigen Durchschnitt zwischen 30.000 und 40.000 pro Monat. Ihre Mitgliedschaft bleibt auf den industriellen Sektor und den öffentlichen Dienst konzentriert - auf Bereiche also, in denen die Beschäftigung zurückgeht oder stagniert - und sie wird im Durchschnitt immer älter. Die große Mehrzahl der beschäftigten Frauen hat den Weg in die Gewerkschaften nicht gefunden. Vor allem unter den hoch qualifizierten jüngeren Angestellten der neuen Branchen und Betriebe der Wissensgesellschaft sind die gewerkschaftlich Organisierten in einer bald schon hoffnungslosen Minderheit. Und wie die neu entstehenden Konglomeratgewerkschaften die differenzierten Interessen ihrer zunehmend heterogenen Mitgliedschaft vertreten, welche Dienstleistungen sie ihren Mitgliedern und potentiellen Mitgliedern anbieten und wie sie sie überhaupt erreichen wollen, ist ebenso unklar wie die zukünftige Rolle des Dachverbandes, des DGB, dessen Personal auf lange Zeit schrumpfen wird und dessen Präsenz „in der Fläche“ seit Jahren Gegenstand anscheinend unendlicher Kontroversen ist.

### **Notwendigkeiten des Beschäftigungsbündnisses**

Ein großer Teil der deutschen Gewerkschaften hat lange gebraucht, um sich über das ganze Ausmaß der Herausforderung durch dreiseitige Verhandlungen mit Staat und Arbeitgebern klar zu werden. Hierzu tragen zwei politische Besonderheiten der deutschen Gewerkschaften bei, die man auch im internationalen Vergleich in Europa gut sehen kann. Zum einen das

Festhalten an Restbeständen des Nachkriegskeynesianismus als wirtschaftspolitischer Doktrin und zum anderen das besonders hartnäckige Festhalten an einem defensiven Management des Arbeitsangebots mit Hilfe des Sozialstaates. Ich will das im Einzelnen noch erklären. Die deutschen Gewerkschaften sind, vielleicht abgesehen von den französischen Kommunisten, die Einzigen in Europa, in deren Rhetorik vulgärkeynesianische Rezepte zur Lösung der Beschäftigungskrise noch eine Rolle spielen. Man kann vielleicht entschuldigend einräumen, dass der Mythos, ein langjährig stabiles Beschäftigungsdefizit könne ausgerechnet durch Lohnerhöhungen behoben werden, für ein paar Monate immerhin ausgerechnet von der Spitze des deutschen Finanzministeriums propagiert wurde. Aber eigentlich hätte klar sein können, dass dies nur dazu diente, notwendige, aber politisch unangenehme strukturelle Reformen vergessen zu machen.

Was speziell die deutschen Gewerkschaften angeht, so hat ihnen, was ich etwas zugespitzt ihre keynesianische Denkpause nennen möchte, dazu gedient, ihre eigentliche, real existierende Strategie des Umgangs oder auch Nicht-Umgangs mit den Problemen des Arbeitsmarktes vor kritischen Fragen zu schützen. Diese Strategie ist nun freilich nicht von Keynes inspiriert, sondern womöglich eher von Malthus. Ging es nämlich Keynes noch um die volle Nutzung der in einer Gesellschaft vorhandenen produktiven Ressourcen, interessanterweise auf Kosten der Rentiers, so geht es den deutschen Gewerkschaften seit langem in ihrer Praxis und trotz ihres offiziellen Keynesianismus neben ihren Bemühungen um Arbeitsumverteilung vor allem um eine defensive Anpassung des Angebots am Arbeitsmarkt an eine angeblich säkular zurückgehende Nachfrage. An das, was man sich häufig in Erinnerung an die siebziger Jahre als einen schrumpfenden Vorrat von Erwerbsarbeit vorstellte. Frühverrentung erscheint eigenartigerweise heute als das gewerkschaftliche Mittel der Wahl im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit.

Und abgesehen von gelegentlichen Aufrufen zu einer expansiven Haushalts- und Finanzpolitik, deren Adressat nicht ganz klar ist, so wie eigenen sozusagen tarifautonomen Bemühungen zur Durchsetzung „produktivitätskonformer Löhne“, richtet sich die politische Phantasie der Gewerkschaften auch im Bündnis für Arbeit immer noch zum großen Teil auf die Erfindung immer neuer Methoden, Arbeit entweder stillzulegen oder außerhalb des Arbeitsmarktes zwischenzulagern, in einem durch Beiträge finanzierten zweiten Arbeitsmarkt oder in einem subventionierten dritten Sektor. Dies ungeachtet der Dauerkrise der Rentenfinanzen und eines Etats für Arbeitsmarktpolitik, der mittlerweile 42 Milliarden DM erreicht hat und obwohl seit langem deutlich ist, dass die Kohlsche Politik einer Stilllegung von Arbeitsangebot auf Kosten der Beitragszahler den übrig bleibenden Beschäftigungsverhältnissen so große zusätzliche Belastungen auferlegt, dass als Folge unvermeidlich weitere Stilllegungen nötig werden. Damit aber - das ist meine feste Überzeugung - laufen die deutschen Gewerkschaften Gefahr, die einzig mögliche Thematik eines nationalen Beschäftigungsbündnisses in den neunziger Jahren zu verfehlen.

Die heutige Beschäftigungspolitik auf europäischer Ebene ebenso wie in den zahlreichen nationalen Beschäftigungspakten außerhalb Deutschlands lässt sich geradezu dadurch definieren, dass sie einen Ausstieg aus gescheiterten Strategien zur Stilllegung von Arbeitskraft sucht und zu finden gezwungen ist. Ihr Ziel, zu dem eine ernsthafte Alternative nirgends zu sehen ist, ist eine neue Beschäftigungsexpansion, herbeigeführt allerdings nicht durch fiskalische oder geldpolitische Manipulation aggregierter Nachfrage, sondern durch eine beschäftigungsfreundliche Generalrevision der in der fordistischen Phase der Industriegesellschaft entwickelten Institutionen des Arbeitsmarktes und des Sozialstaates, einschließlich solcher, die unter anderen wirtschaftlichen Bedingungen im Interesse der Arbeitnehmer von den Gewerkschaften erkämpft wurden. Senkung der Arbeitskosten, Fle-

xibilisierung der Arbeitsmärkte und Verbesserung der Anreize zur Arbeitsaufnahme - dies sind die unabweisbaren Hauptthemen jeder ernsthaften, an tatsächlichen Erfolgen orientierten Bemühung, die Beschäftigungsprobleme der Gegenwart zu lösen, und sie definieren die praktisch-politischen Herausforderungen, denen die deutschen Gewerkschaften im gegenwärtigen Bündnis für Arbeit gerecht werden müssen, wenn sie weiterhin in der Lage sein wollen, Arbeitsmarkt und Beschäftigung mitzugestalten.

Dass institutionelle Reformen nötig und geeignet sind, Beschäftigung zu erhöhen, liegt an dem mittlerweile enormen Ausmaß der historisch gewachsenen staatlichen und tarifvertraglichen Eingriffe in das Beschäftigungsverhältnis. Zu einem erheblichen Teil ist es ja geradezu das Verdienst der Gewerkschaften, dass der Arbeitsmarkt von heute kein reiner Markt mehr ist, sondern in seinen Funktionen sehr weitgehend politischer Gestaltung unterliegt, und das soll so bleiben. Damit aber müssen auch die Gewerkschaften Verantwortung für die Resultate des Arbeitsmarktes tragen und übernehmen. In zahlreichen europäischen Ländern hat sich in den neunziger Jahren als beschäftigungspolitische Arbeitshypothese die Vermutung bewährt, dass die Arbeitsmarktprobleme der reifen Industriegesellschaften nicht auf säkulare technologische oder wirtschaftliche Veränderungen zurückgehen, sondern zu einem erheblichen Teil Auswirkungen institutioneller Arrangements sind, die als soziale Konstrukte grundsätzlich auch umkonstruiert werden können. Auch die deutschen Gewerkschaften akzeptieren diese Prämisse, wenn sie eine Umverteilung von Arbeit durch den Abbau von Überstunden oder durch breite Förderung von Teilzeitarbeit, unter anderem mit Hilfe einer sozialen Grundsicherung, fordern.

In der Gemeinsamen Erklärung von BDA und DGB vom 6. Juli 1999 wird in diesem Sinne auf „Erfahrungen in anderen Ländern“ verwiesen, denen zufolge „mit strukturellen Reformen der Tarif-, Sozial- und Steuerpolitik ... eine neue Beschäftigungsdynamik ausgelöst werden kann“. Und am Ende der Erklärung heißt es immerhin: Die Reform des Flächentarifs wird fortgesetzt. Um betriebs- und praxisnahe Regelungen von Flächentarifverträgen zu stärken, sollen tarifliche Wahl- und Ergänzungsmöglichkeiten, tarifvertragliche Korridore und Öffnungsklauseln erweitert werden. Allerdings wird man bei der kritischen Durchmusterung des ererbten Institutionenbestandes unter der Perspektive seiner Beschäftigungswirkungen ein ganzes Stück weiter gehen müssen, wenn man das deutsche Beschäftigungsniveau von derzeit 72 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung näher an das skandinavische von etwa 80 Prozent heranbringen möchte. Formuliert man das Ziel so, dann wird im Übrigen ganz deutlich, dass die Probleme durch bloße Verteidigung von Beschäftigung und Umverteilung von Arbeit im unvermeidlich schrumpfenden industriellen Sektor oder durch Verbesserung der Qualifikation der Arbeitnehmer allein nicht zu lösen sind. Als deutsche Version der Reform-Agenda der Beschäftigungspolitik und der Beschäftigungsbündnisse der meisten europäischen Länder lassen sich Fragen wie die folgenden formulieren:

1. Ist die für Deutschland charakteristische Finanzierung eines hohen Niveaus sozialer Sicherung durch Beiträge noch zeitgemäß, wenn sie die Arbeitskosten so erhöht, dass insbesondere gering qualifizierte Arbeit zu auskömmlichen Nettolöhnen nicht mehr stattfinden kann und die Expansion des Dienstleistungssektors dadurch behindert wird?
2. Wie kann dafür gesorgt werden, dass das Lohnfindungssystem das Produktivitätsgefälle zwischen Sektoren, Unternehmen, Arbeitsplätzen und Individuen besser abbildet und dadurch Beschäftigung stärker ermöglicht?
3. Wie kann verhindert werden, dass arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die ursprünglich als Zwischenlösungen auf dem Rückweg zu industriegesellschaftlicher Vollbeschäftigung gedacht waren, zu einer kostspieligen Dauereinrichtung werden, die ihre Klienten von produktiver Beschäftigung fern hält und dadurch zum Verfall elementarer Arbeitsquali-

fikationen beiträgt und deren Kosten die Beschäftigungsfähigkeit der Volkswirtschaft weiter vermindern.

Vor allem die Regierungen, und zwar jeder politischen Couleur, müssen an einer beschäftigungsfreundlichen Runderneuerung der Institutionen des Arbeitsmarktes vital interessiert sein. Nicht nur, dass die Nationalstaaten Europas heute zur Bewältigung ihrer Beschäftigungsprobleme andere Mittel kaum mehr zur Verfügung haben - die alte Politikstilllegung hat die Staaten und ihre sozialen Sicherungsprobleme in fiskalische Krisen gestürzt, die mittlerweile mindestens ebenso destabilisierend wirken wie die Arbeitslosigkeit selber. Ich brauche nur die Dokumente der Europäischen Union zu lesen, die diese Situation in fast allen europäischen Ländern gleichermaßen beschreiben. Die heutigen Regierungen haben deshalb ein zwingendes Eigeninteresse an einem institutionellen Umbau des Sozialstaats, der diesen von der unlösbar gewordenen Aufgabe einer öffentlich finanzierten Herausnahme von Arbeit aus dem Markt entlastet. Die kontinentaleuropäische Variante dieses Umbaus schließt die Einladung an die Gewerkschaften ein, sich an ihm zu beteiligen und ihn mitzugestalten. Ihn verhindern, indem sie die Einladung ausschlagen oder das Thema zu wechseln versuchen, können die Gewerkschaften aber schon auf mittlere Frist nicht. Ohne ihre Beteiligung verläuft der institutionelle Umbau anders und hat andere Ergebnisse; stattfinden aber wird er auf jeden Fall.

### **Zukunftsperspektiven der deutschen Gewerkschaften**

Haben die deutschen Gewerkschaften fünfzig Jahre nach ihrer Wiedergründung noch eine Zukunft? Die meisten Arbeitnehmer werden eine organisierte Vertretung gegenüber Arbeitgebern und Politik noch lange gut gebrauchen können. Auch die meisten Arbeitgeber werden es weiter nützlich finden, wenn sie statt mit jedem Beschäftigten einzeln mit verhandlungs- und verpflichtungsfähigen Vertretern der Belegschaft als ganzer sprechen können. Und die staatliche Politik kann durch starke gewerkschaftliche Organisationen, die die Interessen ihrer Mitglieder zusammenzuführen und in sozialer Autonomie untereinander Kompromisse zu finden und einzuhalten vermögen, auf willkommene Weise entlastet werden. Eine Überlebensgarantie ist das aber nicht. Mein Eindruck ist, dass die deutschen Gewerkschaften sich heute in einer Entscheidungssituation befinden, die, vielleicht zum ersten Mal in der Nachkriegszeit, zu Recht als Krise bezeichnet werden kann. Ihr Mitgliederstand im vereinigten Deutschland wird in ein paar Jahren wieder auf dem Niveau der alten Bundesrepublik im Jahr 1989 angekommen sein. Und was die institutionellen Befestigungen gewerkschaftlicher Handlungsmacht angeht, wird auch der Paragraph 77 Abs. 3 des Betriebsverfassungsgesetzes, wenn die Praxis der Tarifpolitik den neuen Verhältnissen nicht bald gerecht wird, nicht länger halten als das Ladenschlussgesetz. Die Erosion ist längst im Gang.

Auch das Bündnis für Arbeit wird nicht für immer den Gewerkschaften zuliebe an den einzigen Problemen vorbeigehen können, die es lösen könnte. Wenn in zwei bis drei Jahren noch keine Wende am Arbeitsmarkt zu sehen ist, dann könnte es der deutsche Korporatismus mit einer Regierung zu tun bekommen, gleichgültig welcher Parteienkonstellation, die mit ihm die Geduld verliere. Ich erinnere an einen Artikel von Frau Merkel in der FAZ vor ein paar Wochen: „Mit uns wird es kein Bündnis für Arbeit geben, dieser Weg war falsch, wir werden ihn nicht fortsetzen“. Dann wäre die Zeit dreiseitiger Reformbemühungen und ausgehan-

delten Wandels für lange, wenn nicht für immer, beendet. Dies wäre umso schlechter, als es nicht so kommen müsste. Ein ausgehandelter, von den Gewerkschaften mitgestalteter Übergang in eine neue Arbeitsgesellschaft, die Platz hat für alle, also eine nicht neoliberale Lösung des Beschäftigungsproblems im Strukturwandel zur Dienstleistungsgesellschaft, die von den kreativen Potentialen des Marktes Gebrauch macht, statt Menschen und Wirtschaft in das Korsett einer Rationierung von Beschäftigung zu zwingen, und die *dennoch* mit sozialem Ausgleich und sozialem Zusammenhalt vereinbar ist, ein solcher Übergang ist möglich, und es gibt für ihn genügend Beispiele.

Auch wenn mancher es nicht mehr hören will: Man wird noch lange von den Niederlanden sprechen müssen, einem Land, in dem die Erwerbsquote in zwölf Jahren von 59 auf 72 Prozent gestiegen ist (und die der Frauen von 41 auf 62 Prozent!), ohne dass die soziale Ungleichheit erheblich zugenommen hätte; in dem heute, bei einer Arbeitslosigkeit von vier Prozent, annähernd Vollbeschäftigung herrscht und die Stundenzahl der Teilzeitarbeiter kontinuierlich wächst; in dem die sicheren Beschäftigungsaussichten der Arbeitnehmer und ihrer Familien einen Nachfrageboom tragen, wie ihn das Strohfeuer eines noch so hohen Lohnabschlusses am Rande oder jenseits der Grenze zum Arbeitsplatzabbau auch nicht annähernd bewirken kann; in dem, nicht zu vergessen, die Gewerkschaften nach langen Jahren des Niedergangs wieder Mitglieder gewinnen, und in dem das Zentrale Planbüro vor einer Krise des holländischen Modells warnt, die daraus entstehen könnte, dass wegen des leergefegten Arbeitsmarkts die Löhne zu stark zu steigen drohen. Eine ähnliche Krise des deutschen Modells möchte ich dem DGB zum Geburtstag wünschen.

Die Gewerkschaften der Niederlande haben den Wandel in ihrem Land aktiv mitgestaltet. Sie haben sich davon überzeugen lassen, dass hohe Arbeitskosten und niedrige Beschäftigung etwas miteinander zu tun haben, und sie waren bereit, die Lohnfindung so zu dezentralisieren, dass das Produktivitätsgefälle zwischen den Arbeitsplätzen beschäftigungsfreundliche Berücksichtigung finden kann. Sie haben den Unternehmen die notwendige Flexibilität verschafft, ohne auf ein hohes Maß an sozialer Sicherung für die Arbeitnehmer zu verzichten, unter anderem, indem sie ihren Frieden mit Zeitarbeitsfirmen gemacht und sie gewerkschaftlich organisiert haben. Sie haben in einem Land, in dem die Stilllegung von Arbeitskraft auf öffentliche Kosten noch mehr zur nationalen Obsession geworden war als heute in Deutschland, an der Umstellung auf eine skandinavische, auf die „Aktivierung“ der Arbeitnehmer und die Überwindung von Abhängigkeitsfallen orientierte Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik mitgewirkt und sich an einer umfassenden Umgestaltung der sozialen Sicherungssysteme beteiligt, die die Kosten der Arbeit gesenkt und die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und des Arbeitsmarktes verbessert hat.

Auch die holländischen Gewerkschaften haben dabei zunächst nicht aus einer Position der Stärke heraus handeln können. Treibende Kraft bei den holländischen Reformen war die Politik, insbesondere die Politik der Regierungen Lubbers und Kok, die anfangs von den Gewerkschaften zum Teil heftig bekämpft wurden und die sich in vielen Punkten gegen die Gewerkschaften durchsetzen mussten und entschlossen durchgesetzt haben. Vielleicht stimmt es sogar, dass die niederländische Erfolgsgeschichte nur deshalb möglich war, weil der Niedergang der holländischen Gewerkschaften Anfang der achtziger Jahre noch dramatischer war als der der deutschen in den neunziger Jahren. Folgt daraus, wie man immer öfter hört, dass es bei uns erst noch schlimmer kommen muss? Die Gewerkschaften der Niederlande waren durch eine fest etablierte nationale Konsenskultur davor geschützt, dauerhaft von den Reformprozessen ausgeschlossen zu werden, die nur gegen ihren Widerstand hatten in Gang gebracht werden können. Ob in Deutschland dasselbe der Fall sein würde, ist alles

andere als gewiss. Freilich steht nirgendwo geschrieben, dass man die Fehler anderer in ähnlicher Lage wiederholen muss. Die deutschen Gewerkschaften haben in der Vergangenheit gezeigt, dass sie sich den Problemen der Zeit verantwortungsvoll und einfallsreich zu stellen vermögen. Es gibt eigentlich keinen Grund, warum sie dies nicht auch heute können sollten.