
Wolfgang Streeck

Anmerkungen zum Flächentarif und seiner Krise

Prof. Dr. Wolfgang Streeck, geb. 1946 in Lengerich, Studium der Soziologie in Frankfurt/M. und New York, ist seit 1995 Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln, Bis dahin war er Professor für Soziologie und industrielle Beziehungen an der Universität von Wisconsin in Madison (USA).

In den großen Industriegesellschaften, mit deren Wirtschaft die deutsche konkurriert, insbesondere in den Vereinigten Staaten und Japan, ist der Anteil der Beschäftigten, deren Beschäftigungsverhältnis tarifvertraglich geregelt ist, in den achtziger Jahren zum Teil erheblich zurückgegangen (Tabelle 1). Der tatsächliche Rückgang wird durch die Zahlen nur unvollkommen wiedergegeben, da überall der Anteil der Firmentarifverträge auf Kosten branchenweiter Regelungen zugenommen hat. In (West-) Deutschland dagegen, wo zusätzlich das Ausmaß der Tarifdeckung kaum nach Branchen differiert (siehe die letzte Spalte von Tabelle 1), traten keine Veränderungen dieser Art ein. Bemerkenswert ist, daß die Stabilität des deutschen Tarifsystems in den achtziger Jahren von dem in derselben Periode eingetretenen leichten Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrades unbeeinträchtigt blieb. Am Ende der achtziger Jahre war die Bundesrepublik Deutschland das einzige große Industrieland, in dem Löhne und Arbeitsbedingungen im Normalfall durch flächendeckende Tarifverträge zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden geregelt werden.

Tabelle 1: Gewerkschaften und Tarifverträge

	Gewerkschaftlicher Organisationsgrad				Durch Tarifverträge abgedeckt ²		Variation der Tarifdeckung zwischen Branchen 1990 ³
	1980	1985	1988	1990	1980	1990	
Deutschland	37,0	37,4	33,8	32,94	82	82 ⁵	0,14
Großbritannien	50,7	45,5	41,5	39,1	70	47	0,34
Japan USA	31,1	28,9	26,8	25,4	28	217	0,74
	23,0	18,0	16,4	15,6	26	18	0,61

1 Nur Mitglieder in Beschäftigungsverhältnissen, Quellen: 1980, 1985, 1988: Visscr (1991). 1990: OECD Employment Outlook, 1994.

2 OECD Employment Outlook, 1994. Die deutschen Zahlen sind Schätzungen des WS1. Das Bundesministerium berechnet eine Deckungsrate von 90 und 91 Prozent für die beiden Jahre; die OECD verwendet die Zahlen des Ministeriums.

3 Variationskoeffizient nach Branchen. Quelle: siehe vorangegangene Fußnote.

4 Westdeutschland.

5 Westdeutschland.

6 1978.

7 1989.

Die Universalität des Flächentarifs in Deutschland hat in der alten Bundesrepublik zu relativ geringer Ungleichheit der Entlohnungs- und Lebensbedingungen geführt. Nicht nur sind die Einkommensunterschiede zwischen leitenden Managern und manuellen Arbeitern vergleichsweise niedrig. Wichtiger noch ist, daß die Spreizung der Löhne in den achtziger Jahren nicht nur gering war - vor allem für ein großes Land -, sondern weiter zurückging, und zwar in einer Periode, in der sie fast überall zunahm (Tabelle 2). Das Bild vergleichsweise geringer Ungleichheit kehrt wieder und wird bestätigt, wenn man die intersektorale Lohnstruktur sowie die Lohnunterschiede zwischen Belegschaften in kleinen und großen Unternehmen betrachtet (Tabelle 3).

Der Einfluß des Flächentarifs zeigt sich insbesondere beim Vergleich mit dem ebenfalls relativ egalitären japanischen System. Während in Japan die Einkommensunterschiede zwischen Managern und Arbeitern geringer sind als in Deutschland und die allgemeine Lohnspreizung, obwohl im Zunehmen begriffen, etwa der deutschen entspricht, führen betriebliche Lohnverhand-

Tabelle 2: Soziale Ungleichheit: Lohnspreizung

	D9:D51		D1:D52	
	Frühe 80er	Frühe 90er	Frühe 80er	Frühe 90er
Deutschland	1,63	1,64	0,61	0,65
Großbritannien ³	1,72	1,99	0,68	0,59
Japan ³ Vereinigte Staaten	1,63	1,73	0,63	0,61
	2,16	2,22	0,45	0,40

1 Verhältnis des 9. zum 5. Dezil. OECD Employment Outlook, Juli 1993.

2 Verhältnis des 1. zum 5. Dezil. OECD Employment Outlook, Juli 1993.

3 Nur Männer.

Tabelle 3: **Soziale Ungleichheit: Nach Sektoren und Betriebsgrößen**

	Sektorale Lohnstreuung		Durchschnittliche Entlohnung von Arbeitern in Klein- und Mittelunternehmen in Prozent der Entlohnung von Arbeitern in Großunternehmen
	Freeman	ILO-Daten	
Deutschland	17,7	14,9 (29)	90 (58)
Großbritannien KJ	21,0	20,0 (20)	80 (40)
USA	26,7	24,1 (20)	77 (68)
	273	24,8 (24)	57 (35)

lungen und sektoraler Dualismus zu starken Ungleichheiten zwischen Betriebsgrößen und Branchen. Diese werden in Deutschland durch den Einschluß der Klein- und Mittelbetriebe in den Flächentarif sowie durch die „Lohnführerschaft“ der größten und kampfstärksten Gewerkschaft geringgehalten.

Flächentarif und Beschäftigung

Eine *flache Lohnstruktur auf hohem Lohnniveau*, wie sie für das (west-)deutsche System charakteristisch ist, muß dem Markt institutionell aufgezwungen werden. Eine solche Korrektur des Marktes ist nicht nur legitim, sondern in einer sozialstaatlichen Demokratie geradezu wünschenswert. Es besteht deshalb für die deutschen Gewerkschaften überhaupt kein Anlaß, die egalisierende Wirkung ihrer Tarifpolitik zu leugnen, auch nicht zum Zweck der Selbstverteidigung innerhalb der gegen sie geführten sogenannten „Standortdebatte“. Wozu sollte es Gewerkschaften denn geben, wenn nicht dazu, das „freie Spiel der Kräfte“ am Arbeitsmarkt sozial zu „verzerren“?

Andererseits gilt freilich auch, daß jede Marktkorrektur Gefahr läuft, einer Markträumung im Wege zu stehen, im vorliegenden Fall also zur *Arbeitslosigkeit* beizutragen. Dies ist unabhängig davon der Fall, daß die Auferlegung einer flachen Lohnstruktur auf hohem Lohnniveau auch mit positiven Produktivitäts- und Umstrukturierungseffekten verbunden sein kann und in der Bundesrepublik auch sehr lange war. Da aber nirgendwo geschrieben steht, daß die von gewerkschaftlicher Hochlohnpolitik ausgelöste Umstrukturierung in Richtung auf weniger preiskompetitive Qualitätsproduktion immer und unter allen Umständen ausreichen wird, die Absorbierung des gesamten Arbeitsangebots zu tariflichen Bedingungen zu gewährleisten - und die Erfahrung der letzten anderthalb Jahrzehnte zeigt, daß sie dies eben nicht immer tut -, müssen in einem Lohnfindungsregime wie dem deutschen sowohl die effektive Nachfrage nach Arbeit als auch das effektive Angebot von Arbeit politisch und institutionell beeinflußt werden und werden können, damit so etwas wie Vollbeschäftigung Zustandekommen kann:

- In einer offenen Hochlohnökonomie mit egalitärer Lohnstruktur hängt die *Nachfrage* nach Arbeit in erster Linie von der *Innovationsfähigkeit* der

Unternehmen ab. Hohe Innovationsfähigkeit ermöglicht einer Volkswirtschaft, nicht oder nur wenig preiselastische internationale Nachfrage nach Qualitätsprodukten auf sich zu ziehen. Nur Unternehmen, die in der Lage sind, sich derartige Nachfrage zu erschließen, können die ihnen in einem Sozialsystem wie dem deutschen auferlegten hohen Arbeitskosten tragen - und nur in dem Maße, wie eine Volkswirtschaft genug Unternehmen dieser Art aufweist, kann sie Vollbeschäftigung auf einem hohen und ausgeglichenen Lohnniveau gewährleisten. Da die Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft von institutionellen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten abhängt, die teilweise politisch beeinflussbar sind, ist Vollbeschäftigungspolitik in einer Gesellschaft, die eine flache Lohnstruktur auf hohem Lohnniveau will, vor allem Innovationspolitik. Insoweit, als Innovation effektive Nachfrage schafft, tritt im übrigen Innovationspolitik in einer offenen Ökonomie an jene Stelle, die in der im Prinzip geschlossenen keynesianischen Ökonomie von staatlicher Fiskal- und Geldpolitik ausgefüllt wurde.

- Die Räumung eines Arbeitsmarktes, in dem nur hohe und wenig differenzierte Löhne zugelassen sind, hängt bei (innovationsabhängig) gegebener Nachfrage nach hochbezahlter Arbeit von *Niveau und Verteilung der Qualifikation der Arbeitskraft* ab. Diese bestimmen, wie groß die Zahl derer ist, die zu den institutionell festgelegten hohen Löhnen produktiv beschäftigt werden können. Ist diese Zahl kleiner als die Gesamtzahl derer, die bei gegebenen Lohnsätzen Arbeit suchen, kommt es zu Arbeitslosigkeit. (Bleibt das Angebot an qualifizierter Arbeitskraft hinter dem zurück, was aufgrund der Innovationsfähigkeit der Unternehmen beschäftigt werden könnte, entstehen Wachstums- und Wohlstands Verluste.) Vollbeschäftigungspolitik in einer Volkswirtschaft wie der deutschen ist deshalb zu einem erheblichen Teil Qualifizierungspolitik, ebenso wie Arbeitslosigkeit zu einem erheblichen Teil strukturelle Arbeitslosigkeit ist.

Der in der Tat bemerkenswerte und in der „Standortdebatte“ nur selten gewürdigte Beitrag der deutschen Gewerkschaften zur Begrenzung des Zuwachses der durchschnittlichen Lohnstückkosten konnte unter diesen Bedingungen zwar die Wettbewerbsfähigkeit des Hochlohnssektors der deutschen Wirtschaft mehr oder weniger effektiv verteidigen. In dem Maße aber, wie Arbeitslosigkeit bei einer institutionell erzwungenen flachen Lohnstruktur dadurch verursacht wird, daß die niedrigsten zugelassenen Löhne den möglichen produktiven Beitrag der am wenigsten produktiven Arbeitsanbieter überschreiten, ist Zurückhaltung bei der Erhöhung des Lohnniveaus als Strategie zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit unzureichend.

Der Unterschied zur keynesianischen Welt könnte nicht größer sein. In dieser konnte Arbeitskraft als homogenes Gut gehandelt werden, so daß es zur Herbeiführung von Vollbeschäftigung „lediglich“ einer entsprechenden Anhebung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bedurfte; die Lohnstruktur konnte und mußte dabei einem Markt überlassen bleiben, in dem insoweit Angebot und Nachfrage den Preis der Arbeitskraft frei regulieren.

- Neben Qualifikationsniveau und -Struktur wird das effektive Arbeitsangebot in einer Hochlohnökonomie deutschen Typs von *gesellschaftlichen Regelungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt* bestimmt. Soweit das Arbeitsangebot die Arbeitsnachfrage überschreitet, bietet sich somit zusätzlich zu Innovations- und Qualifizierungspolitik als Mittel zur Verhinderung oder Verringerung von Arbeitslosigkeit die Stilllegung von „überschüssiger“ Arbeitskraft an - sei es zeitlich durch institutionalisierte Freizeitpräferenzen für qualifizierte Beschäftigte (Arbeitszeitverkürzung) oder sozial durch gesellschaftlich akzeptierte und als „freiwillig“ definierte Formen der Ausgliederung bestimmter, oft nicht ausreichend qualifizierter Personengruppen aus der Erwerbsbevölkerung (z. B. Frühverrentung), deren Kosten typischerweise dem System sozialer Sicherung auferlegt werden.

Zwischen *Innovations-, Qualifizierungs- und Zugangsregulierungspolitik* als Instrumenten von Vollbeschäftigungspolitik auf hohem und ausgeglichenem Lohnniveau bestehen komplexe Beziehungen. So gilt beispielsweise, daß Stilllegung von Arbeitskraft in dem Maße nötig ist, wie entweder die Innovationsfähigkeit der Volkswirtschaft nicht ausreicht, die Nachfrage nach hochbezahlter Arbeit an das Angebot am Arbeitsmarkt heranzuführen, oder die Qualifizierungspolitik an der Aufgabe scheitert, alle zum institutionell vorgeschriebenen hohen Lohnsatz Arbeitswilligen mit dem für diesen nötigen Humankapital auszustatten. Gleichzeitig gilt auch, daß soziale oder ökonomische Grenzen der Stilllegung von Arbeitskraft (Drängen neuer Beschäftigtengruppen auf den Arbeitsmarkt, Kosten des Sozialstaats) nur durch erhöhte Innovationsleistungen und effektive Qualifizierungsanstrengungen ausgeglichen werden können. Komplizierend kommt hinzu, daß zwischen den Instrumentarien Konflikte auftreten können, etwa zwischen Arbeitszeitverkürzungs- und Innovationspolitik.

Nur in dem Maße, wie effektive Maßnahmen zur Innovationsförderung, Qualifizierung und Arbeitskraftstilllegung möglich und durchsetzbar sind, erzeugt ein Flächentarif, der eine flache Lohnstruktur auf hohem Lohnniveau verbindlich vorschreibt, keine Arbeitslosigkeit.

Flächentarif und Arbeitslosigkeit

Wenn Produktinnovation, Qualifikation und Zugangsregulierung nicht ausreichen, Arbeitslosigkeit zu verhindern, *gerät die marktkorrigierende soziale Institution des Flächentarifs unter wirtschaftlichen und politischen Druck*. Die Gründe hierfür sind vielfältig:

- Hohe Arbeitslosigkeit, insbesondere die für einen hochregulierten und sozial abgedeckten Arbeitsmarkt wie den deutschen charakteristische Langzeitarbeitslosigkeit, führt zu *krassen sozialen Ungleichheiten* zwischen Arbeitslosen und „Arbeitsplatzbesitzern“, die die egalitäre Rechtfertigung des Flächentarifs untergraben und ihn im Gegenteil als gesellschaftsspaltend erscheinen lassen. Dies erlaubt Unternehmen und liberalen Ökonomen, sich als die eigentlichen Verfechter sozialer Gleichheit darzustellen.

- Gleichzeitig gehen die in einem Sozialstaat unvermeidlich *hohen Aufwendungen zur Versorgung der Arbeitslosen*, aber auch der „freiwillig“ aus dem Arbeitsmarkt Ausgeschiedenen, unvermeidlich auf Kosten von Investitionen in Innovationsfähigkeit und Qualifikationen, die zur langfristigen Verteidigung des Hochlohnsystems unentbehrlich sind.

- Vor allem bilden sich unterhalb des Tariflohniveaus *Koalitionen zwischen Arbeitgebern, die ihre Lohnkosten und, womöglich, ihre Qualifizierungsaufwendungen senken wollen, und Arbeitnehmern, denen niedrigere Bezahlung lieber ist als keine*. Letztere können Betriebsräte einschließen, die sich zur Vermeidung von Beschäftigungsverlusten zunehmend bereitfinden, bei der Durchsetzung der Bestimmungen des Flächentarifs Abstriche zuzulassen. Je länger die hohe Langzeitarbeitslosigkeit andauert, desto weniger werden im übrigen gewerkschaftliche Antworten auf die Frage überzeugen, warum Arbeitnehmer und Arbeitgeber hohe Beiträge zur Unterhaltung von Arbeitslosen und Frühverrenteten zahlen sollen, wenn diese zu niedrigeren Mindestlöhnen ihr Einkommen selbst verdienen könnten.

- Nicht zuletzt macht hohe Arbeitslosigkeit gewerkschaftliche *Streikdrohungen* gegen Unternehmen, die zum Zweck der Tariffucht den Arbeitgeberverband verlassen oder ihm gar nicht erst beitreten, zunehmend unglaubwürdig.

Die Verteidigung des Flächentarifs durch Vollbeschäftigungspolitik

Eine gewerkschaftliche Vollbeschäftigungspolitik, die den Flächentarif als Instrument zur Durchsetzung einer flachen Lohnstruktur auf hohem Lohnniveau verteidigen will, muß an allen drei Fronten - Limitierung des Zugangs zum Arbeitsmarkt, Aufqualifizierung der Arbeitskraft und Produktinnovation - zugleich operieren. Wirksam kann eine solche Politik jedoch nur dann sein, wenn sie die Grenzen der ihr zur Verfügung stehenden Instrumentarien sowie die Konflikte zwischen diesen realistisch zur Kenntnis nimmt. Insbesondere gilt dies für:

- *Die Grenzen einer weiteren Stilllegung von Arbeitskraft*. Im Vergleich zu seinen wichtigsten Konkurrenzländern hat Deutschland die bei weitem *niedrigste Arbeitszeit* sowie die mit Abstand *geringste Erwerbsbeteiligung* (Tabelle 4). Letztere geht vor allem auf eine im Vergleich selbst zu Japan niedrige Erwerbsbeteiligung *der Frauen* zurück. Daß anders als fast in allen anderen Ländern die deutsche Erwerbsbeteiligung *insgesamt* seit Ende der siebziger Jahre nicht zugenommen hat, und zwar trotz - wenn auch vergleichsweise gering - gestiegener weiblicher Erwerbsbeteiligung, geht auf die weitverbreitete Praxis der Frühpensionierung von Männern über 55 Jahren zurück. Deren Kosten für die Systeme der sozialen Sicherung sind immens; ihre Fortsetzung ist im übrigen schon deshalb ausgeschlossen, weil das Potential für Frühpensionierungen weitgehend ausgeschöpft ist. Gleichzeitig ist mit verstärktem Druck der Frauen auf den Arbeitsmarkt zu rechnen. Selbst wenn

Tabelle 4: **Erwerbsbeteiligung**

	Erwerbsbeteiligung insgesamt (Frauen) ¹	
	1979	1992
Deutschland	68,3 (52,2)	69,8 (59,0)
Großbritannien	74,3 (58,0)	75,1 (64,5)
Japan USA	71,8(54,7)	75,5 (61,7)
	72,1 (58,8)	76,9 (68,9)

¹ Erwerbsbevölkerung in Prozent der Bevölkerung im Erwerbsalter (15-64 Jahre) zur Jahresmitte. Quelle: OECD Employment Outlook, Juli 1993.

nennenswerte weitere Arbeitszeitverkürzungen möglich sein sollten, was man bezweifeln kann, wird das Volumen des Arbeitsangebots in der nahen Zukunft deutlich zu- statt abnehmen, und zwar bei schon jetzt hoher (Lang-zeit-)Arbeitslosigkeit.

- *Die Grenzen einer allgemeinen Aufqualifizierung der Arbeitskraft.* Trotz der im letzten Jahrzehnt erheblich gestiegenen Aufwendungen für Bildung und Ausbildung, einschließlich der beruflichen Erstausbildung, ist die Anzahl derjenigen, die aus dem internationalen Wettlauf um ständig verbesserte berufliche Qualifikationen ausgeschieden sind, auch in Deutschland gestiegen. Vor allem unter den Langzeitarbeitslosen und den von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohten findet sich eine erhebliche Anzahl von Personen, die entweder nicht willens oder nicht in der Lage sind, die zum Eintritt in ein System hochqualifizierter Hochlohnbeschäftigung erforderlichen Qualifikationen zu erwerben. Dies läßt vermuten, daß bei weiter wachsenden Qualifikationsansprüchen des Beschäftigungssystems auch die bestkonzipierte und -finanzierte Qualifikationspolitik nicht in der Lage sein wird, die Lücke zwischen der Zahl derer, die Arbeit suchen, und derer, deren Qualifikation den für alle Beschäftigten institutionell vorgesehenen hohen Mindestlohn zu rechtfertigen vermag, zu schließen.

- *Die gegenwärtigen Grenzen der Innovationsfähigkeit deutscher Unternehmen.* Die deutsche Produktüberlegenheit, die in der Vergangenheit trotz hohem Lohnniveau und flacher Lohnstruktur so etwas wie Vollbeschäftigung ermöglicht hat, wurde durch allmähliche Verbesserung traditioneller Produkte in fast allen Sektoren der verarbeitenden Industrie erreicht. Dieses Innovationsmuster, das ausbleibende Prozeßinnovationen durch erfolgreiche Produktinnovationen ausglich, entsprach der Struktur einer Reihe von zentralen gesellschaftlichen Institutionen, vom Forschungs-, Bildungs- und Ausbildungssystem bis hin zum Entscheidungsprozeß mitbestimmter Unternehmen. Wenn es jedoch zutrifft, daß Innovationsvorsprünge heute vor allem durch schnelle Kommerzialisierung neuer Erkenntnisse der Grundlagenforschung und durch rapide Entwicklung neuer Produkte, Unternehmen und Sektoren gewonnen werden, könnte das dem deutschen Institutionensystem korrespondierende Innovationsmuster langfristig überholt sein. Das deutsche

Ausscheiden aus der nuklear- und gentechnischen Forschung würde dann auf eine grundlegende Schwäche verweisen, ebenso wie die neuere Tendenz deutscher Großunternehmen, die eigene Forschung zumindest in Deutschland drastisch zurückzuschneiden. Auf jeden Fall würde die Wiedergewinnung des deutschen Innovationsvorsprungs weitreichende institutionelle Reformen erfordern, von denen niemand sagen kann, ob sie durchsetzbar wären. Selbst dann jedoch, wenn sie es wären, würden sie lange Zeit beanspruchen. Bis dahin wäre nicht damit zu rechnen, daß die schon heute erhebliche Lücke zwischen Angebot und Nachfrage am deutschen Arbeitsmarkt durch Wiederherstellung des deutschen Produktvorsprungs geschlossen werden kann.

Gewerkschaftliche Politik allein kann die verbliebenen Möglichkeiten zur Sicherung der solidarischen Funktion des Flächentarifvertrags nicht ausschöpfen. Arbeitszeit- und Sozialpolitik, Qualifikationspolitik und Innovationspolitik können als Mittel zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit nicht voll wirksam werden, wenn sie allein mit gewerkschaftlichen Mitteln und ohne Einbeziehung von Regierung und Arbeitgebern verfolgt werden. Damit gemeinsame Politiken zumindest grundsätzlich möglich werden, müssen die Gewerkschaften bereit sein, auch für sie selbst unangenehme Zusammenhänge zur Kenntnis zu nehmen. So kann beispielsweise eine glaubhafte und aussichtsreiche Innovationspolitik Abstriche bei der Arbeitszeitverkürzung, vor allem bei den Beschäftigten der Entwicklungs- und Marketingabteilungen verlangen; können innovationsfordernde Reformen des Forschungs- und Bildungssystems mit den Interessen gewerkschaftlich orientierter „Wissensarbeiter“ in Konflikt geraten; und kann die Tatsache nur zum eigenen Schaden ignoriert werden, daß emotional positiv besetzte Innovationen im Umweltbereich bei weitem nicht ausreichen, ein noch so stark gesellschaftlich limitiertes Beschäftigungspotential in den Arbeitsmarkt zu absorbieren. In anderen Worten: Durch „ökologischen Umbau“, längere Studienzeiten, mehr Urlaub und mehr Frühverrentungen allein läßt sich so etwas wie Vollbeschäftigung nicht wiederherstellen, wie wünschenswert dies aus der Sicht der gewerkschaftlichen Beschlußlage auch immer erscheinen mag.

Wenn im übrigen, was wahrscheinlich ist, auch größte Anstrengungen in der Innovations-, Qualifizierungs- und Arbeitsstilllegungspolitik auf absehbare Zeit eine Räumung des Arbeitsmarkts vor allem an seinem unteren Rand nicht sicherstellen können, wird es zur Verhinderung einer progressiven Erosion des Flächentarifs für die Gewerkschaften unumgänglich werden, über *systemkonforme Möglichkeiten von Lohndifferenzierung als Mittel von Vollbeschäftigungspolitik* nachzudenken. Systemkonform - oder zumindest relativ wenig systemschädlich - ist Lohndifferenzierung etwa dann, wenn Niedriglohnbeschäftigung auf Übergangsphasen im Arbeitsleben des einzelnen beschränkt bleibt, von Qualifizierungsmaßnahmen begleitet und in Tarifverträgen geregelt wird, die von Betriebsräten überwacht werden. Einarbeitungsabschläge für Langzeitarbeitslose, wie sie von der IG Chemie vereinbart wurden und im IG-Metall-Vorschlag für ein „Bündnis für Arbeit“

vorgesehen sind, sind ein erster Ansatz zu einer gewerkschaftlich kontrollierten Lohndifferenzierungspolitik auf sektoraler Ebene.

Eine denkbare andere Form relativ wenig systemschädlicher Lohndifferenzierung sind die in der Wissenschaft diskutierten Modelle einer Flankierung tariflich geregelter Niedriglöhne durch eine Art negativer Einkommenssteuer oder sozialer Grundsicherung. Dieses Instrument könnte vor allem bei einer ungleich schwierigeren, zugleich aber beschäftigungspolitisch weit aussichtsreicheren *intersektoralen Differenzierungspolitik*, zur Steigerung der Beschäftigung vor allem in den privaten Dienstleistungen helfen. (Eine gewerkschaftliche Vollbeschäftigungspolitik ohne eine Dienstleistungsstrategie ist von vornherein zum Scheitern verurteilt. Ohne - erhebliche - Ausweitung der Beschäftigung in dem extrem lohnkostenintensiven Dienstleistungssektor, der in Deutschland weit unterentwickelt ist, ist eine Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung schlechterdings unmöglich.) Ähnlich wie bei der Teilzeitarbeit oder der Flexibilisierung der Arbeitszeit könnte sich auch hier bei den Gewerkschaften die Einsicht durchsetzen, daß aus prinzipiell guten Gründen zunächst bekämpfte Erscheinungen, deren Ausbreitung sich nicht verhindern läßt, dadurch weniger bekämpfungswert und manchmal sogar akzeptabel werden, daß man sie tariflicher oder gesetzlicher Regulierung unterwirft.

Flächentarif und Arbeitgeberverbände

Auf kürzere Sicht setzt das Fortbestehen des Flächentarifs als Korrektiv des Arbeitsmarktes die *Stabilität und Verpflichtungsfähigkeit der Arbeitgeberverbände* voraus. Bei anhaltender Arbeitslosigkeit ist mit weiterer Verbands- und Tarifflicht auf Arbeitgeberseite zu rechnen, mit oder ohne stillschweigende(r) Duldung der betrieblichen Arbeitnehmervertreter. Ohne starke und repräsentative Arbeitgeberverbände kann es jedoch keinen Flächentarif und langfristig sehr wahrscheinlich auch keine Industriegewerkschaften geben. Insofern stehen die Gewerkschaften heute erneut vor dem aus der Geschichte vertrauten Paradox, daß sie in ihrem eigenen Interesse dem Kapital helfen müssen, sich zu organisieren.

Wie bei anderen sozialen Bewegungen auch, ist der Drang zahlreicher, nicht nur mittelständischer Unternehmen nach Befreiung aus der Disziplin von Verband und Tarifvertrag nicht allein rational motiviert. Wie die Führung von Gesamtmetall schmerzhaft erfahren mußte, ist ihm deshalb auch mit rationalen Argumenten allein nicht zu begegnen. So mag es zum Beispiel durchaus zutreffen, daß sich Unternehmen über mangelnde Flexibilität des Tarifvertrags beklagen, die von den in ihm längst enthaltenen Flexibilisierungsspielräumen noch nie Gebrauch gemacht haben. Es mag auch der Fall sein, daß viele der Verbandsflüchtlinge nichts über die Nachwirkung des Tarifvertrags wissen oder daß sie sich der befriedenden Wirkung des Flächentarifs und des industriegewerkschaftlichen Streikmonopols nicht bewußt sind.

Auf diese Einzelheiten kommt es aber nicht mehr vorrangig an. Wie in vielen anderen Bereichen scheint auf der Arbeitgeberseite eine Neubewertung der aus der Nachkriegszeit stammenden Institutionen durch eine jüngere und ungeduldigere Generation in Gang gekommen zu sein, die die traditionellen Rituale als unnötig langwierig und einschränkend empfindet. Zum Teil dürfte dies auch auf Erfahrungen bei der laufenden Umstrukturierung der Unternehmen zurückgehen, bei der in schneller Reaktion auf veränderte Märkte neue, betriebsspezifische Lösungen gefunden werden müssen. Ebenfalls wichtig dürften die Beobachtungen einer jüngeren, mobileren Manager- und Unternehmergegeneration in den Vereinigten Staaten sein, wo unternehmerische Entscheidungen von einem Tag auf den anderen und ohne lange Konsultation mit Betriebsräten oder Nachblättern in Gesetzen gefaßt und umgesetzt werden können. Daß es sich hier oft um optische Täuschungen handelt, ändert nichts an ihrer Wirkungsmächtigkeit.

Wenn es im Interesse der deutschen Industriegewerkschaften liegt, den Flächentarif zu verteidigen, dann liegt es auch in ihrem Interesse, den Druck einer ungeduldgigen Mitgliedschaft auf die Arbeitgeberverbände verringern zu helfen. Wenn die Arbeitgeberverbände funktionsfähig bleiben sollen, müssen ihre Funktionäre ihren Mitghedern überzeugend dartun können, daß die Fortsetzung der kollektiven Konfliktpartnerschaft mit den Gewerkschaften auf sektoraler Ebene ihre Probleme nicht nur nicht vergrößert, sondern im Gegenteil zu ihrer Lösung beiträgt. Dies ließe sich möglicherweise dadurch erreichen, daß Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sich eine Reihe von gemeinsam zu verfolgenden, aussichtsreichen *Projekten zur Reform des Systems der industriellen Beziehungen* vornähmen, von denen beide Seiten sich etwas versprechen könnten. Neben einer tarifvertraglichen und gegebenenfalls gesetzchen Normierung möglichst *systemverträglicher Methoden der Lohndifferenzierung nach unten*, wie im „Bündnis für Arbeit“ ins Auge gefaßt, sowie einer weiteren *Ausschöpfung von Produktivitätsreserven durch Ermöglichung zusätzlicher Flexibilität in der Arbeits- und Arbeitszeitorganisation* ließe sich unter anderem an folgende Themen einer Suche nach kompromißfähigen Interessen und aushandelbaren Problemlösungen denken:

- Gemeinsame Untersuchung der Probleme von *Arbeitszeitverkürzung in Klein- und Mittelbetrieben*, in denen ein Ausgleich durch Flexibilisierung schwerer möglich ist als in Großbetrieben. Dies würde voraussetzen, daß die Gewerkschaften anerkennen, daß Klein- und Mittelbetriebe besondere Schwierigkeiten dabei haben können, Arbeitszeitverkürzungen ohne Wettbewerbsnachteile zu bewältigen.

- Gemeinsame Untersuchung der *Auswirkungen von Arbeitszeitverkürzungen auf die Innovationsfähigkeit* von Unternehmen, insbesondere bei wachsender Bedeutung nicht-hierarchischer Kooperation und Koordination am Arbeitsplatz. Dies schlosse eine Diskussion der Folgen einheitlicher Arbeitszeitverkürzungen für Abteilungen wie Forschung, Entwicklung und

Marketing ein, von deren erfolgreicher Arbeit die Nachfrage nach den Produkten eines Unternehmens, und damit die Beschäftigung in seiner Produktionsabteilung, abhängt.

- Eine gemeinsame Initiative zur *Entlastung der Systeme der sozialen Sicherung von sachfremden Aufgaben*, vordringlich von der Finanzierung der deutschen Einheit. Ziel wäre eine *Senkung der Lohnnebenkosten*, vor allem auch durch schrittweise *Umstellung der Finanzierung des deutschen Sozialstaats aus lohnbezogenen Beiträgen auf Steuerfinanzierung*. Dadurch würde das Tarifverhandlungssystem von seiner derzeitigen Verantwortung für Lohnbestandteile, die der einzelne Arbeitnehmer nur auf dem Papier zu sehen bekommt, entlastet. Eine solche Entlastung der Arbeitskosten wäre darüber hinaus ein unbezweifelbarer Beitrag zur Verteidigung der Wettbewerbsfähigkeit des „Standorts Deutschland“, der im elementaren gemeinsamen Interesse beider Sozialparteien liegen müßte. Ein Projekt dieser Art könnte im übrigen nur von diesen betrieben werden, da die politischen Parteien wegen ihrer Bindung an das bestehende Steuersystem trotz der zu erwartenden positiven Beschäftigungswirkungen auf diesem Gebiet reformunfähig sind.

- Eine gemeinsame Initiative zur *Renovierung der Mitbestimmung* auf Betriebs- und Unternehmensebene mit dem Ziel, die seit zwei Jahrzehnten bestehenden Regelungen an neue Unternehmensstrukturen und Formen der Arbeitsorganisation anzupassen. Im Bereich der Aufsichtsratsmitbestimmung und des Unternehmensrechts gibt es bei Gewerkschaften und Kapitalgebern Besorgnisse über einen rapiden Rückgang des Einflusses der Aufsichtsräte in immer komplizierter werdenden Unternehmen. Bei der betrieblichen Mitbestimmung könnte es unter anderem darum gehen, der fortgeschrittenen Dezentralisierung von Entscheidungen in der Produktion („Gruppenarbeit“) ebenso Rechnung zu tragen wie dem als Folge tariflicher Öffnungsklauseln eingetretenen und sehr wahrscheinlich weiter zunehmenden Aufgabenzuwachs der Betriebsräte. Weitere Themen könnten das Verhältnis der Betriebsverfassung zu neuartigen Formen industrieller Organisation („fraktale Fabrik“) und die Anpassung der Mitbestimmung auf beiden Ebenen an die Internationalisierung der Betriebs- und Unternehmensstrukturen sein.

- Eine gemeinsame Initiative der Tarifparteien zur *Verteidigung der Integrität und Regelungsfähigkeit des deutschen Systems der industriellen Beziehungen in einer Europäischen Union der Marktintegration ohne Staatsintegration*. Angesichts des auf lange Zeit absehbaren Ausbleibens einer Europäischen Sozialunion ist jede gewerkschaftliche Hoffnung auf eine Ausdehnung von Mitbestimmung und Flächentarif von Deutschland auf Westeuropa vergeblich. Daß die politische Blockade auf europäischer Ebene auch jede andere gesamteuropäische Institutionalisierung industrieller Beziehungen weitgehend ausschließt, eröffnet statt dessen die Möglichkeit eines langsamen Verfalls nationaler Steuerungs- und Regelungskapazitäten als Folge faktischer Interdependenz und rechtlicher Verpflichtungen zur Markt Öffnung. An

den hiervon ausgehenden Ungewißheiten kann auch den Arbeitgebern nicht unbedingt gelegen sein. Eine kreative Suche nach gemeinsamen Interessen gegenüber der EU, aber auch im Verhältnis zu Osteuropa, könnte weitere Themen aufzeigen, bei denen die Tarifparteien zu beiderseitigem Nutzen zusammenarbeiten könnten.

Initiativen dieser Art sind nicht ohne Risiko.¹ Oft jedoch würden sie von den Gewerkschaften nicht mehr verlangen, als daß sie ihre Rhetorik mit ihrer tatsächlichen betrieblichen Praxis in Übereinstimmung brächten. Anderswo, wie bei den bestehenden gewerkschaftlichen Ansätzen zu einer Innovations- und Industriepolitik, käme es zunächst darauf an, liebgeordnete Formeln aufzugeben, die das praktisch durchaus Gewollte um der internen Akzeptanz willen als etwas anderes erscheinen lassen, als es in Wahrheit ist (Industriepolitik muß mehr sein als „ökologischer Umbau der Industriegesellschaft“, jedenfalls wenn sie Arbeitsplätze für die zehn Prozent Arbeitslosen und die weiteren, konservativ gerechnet fünf Prozent der Erwerbsbevölkerung schaffen soll, die in den Arbeitsmarkt hineinwollen). Versuche, zu einer gemeinsamen Problembeschreibung zu gelangen, sind oft schon als solche vertrauensbildende Maßnahmen. Wenn ein fortgesetztes Zerbröseln der Arbeitgeberverbände verhindert werden soll, bedarf es solcher dringlich, trotz aller Risiken und gerade weil ihr Erfolg nicht garantiert werden kann.