

**Helmut Wiesenthal, Ralf Clasen**

## **Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft: Von der Gestaltungsmacht zum Traditionswächter?**

Erscheint in:

Wolfgang Schroeder, Bernhard Weßels (Hg.):  
Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik.  
Wiesbaden: Westdeutscher Verlag (im Sommer 2003)

### **1. Einleitung**

Wann immer von den Besonderheiten der deutschen Volkswirtschaft und Sozialordnung die Rede ist, bilden die Gewerkschaften einen zentralen Bezugspunkt der Analyse. Ihre konstitutive Rolle für die institutionelle Gestalt der (west-) deutschen Gesellschaft und das „Modell Deutschland“ ist unbestritten. Die im Deutschen Gewerkschaftsbund vereinten Organisationen sind in vieler Hinsicht einmalig: Mit IG Metall und ver.di führen sie die Liste der weltweit mitgliederstärksten Arbeitnehmerverbände an; sie besetzen die wohl größte Zahl institutioneller Positionen, die Arbeitnehmervertretern außerhalb der Unternehmen zugestanden wurden; und ihr gesellschaftlicher Status blieb selbst von Arbeitslosenquoten in der Größenordnung eines Zehntels der Erwerbstätigen unbeeinträchtigt. Ihre hohe Präsenz in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft stellt einen Ausnahmefall unter den führenden OECD-Ländern dar.

Im Verlaufe eines halben Jahrhunderts nach Gründung der Bundesrepublik haben sich die sozioökonomischen Verhältnisse in Deutschland und die internationalen Rahmenbedingungen der Volkswirtschaft erheblich gewandelt. Diesen Wandel haben die Gewerkschaften nicht nur passiv nachvollzogen, sie haben ihn teilweise mitgestaltet. Mit den Verhältnissen und den Menschen wandelten sich aber auch die Aufgaben und das Profil der Gewerkschaften. Allerdings bedurfte es oft eines kräftigen Anstoßes von außen (wie z.B. des Untergang der sozialistischen Utopie), damit der gesellschaftliche Wandel auch in den Gewerkschaften wirksam wurde.

Am Anfang des neuen Jahrhunderts scheinen die Wandlungsimpulse stärker als je zuvor. Dem Wandel der tarifpolitischen Handlungsfelder korrespondieren Funktionsverluste und wachsende Schwierigkeiten, bei Regierungen und Konzernvorständen Gehör zu finden. Die Beschleunigung der wirtschaftlichen, politischen und soziokulturellen Entwicklungen konfrontiert die Gewerkschaften mit erhöhter Umweltunsicherheit und fördert das Verlangen, am Vertrauten und Bewährtem so lange wie möglich festzuhalten. So offenbaren die nach Mitgliederzahl, Streikkasse und Einfluss immer noch ‚starken‘ deutschen Gewerkschaften eine zunehmende Diskrepanz zwischen ihrem Selbstbild und ihren Handlungsprämissen auf der einen Seite und der differenzierter gewordenen Handlungswirklichkeit auf der anderen.

Nähern sich die Gewerkschaften nach dem Ende der deutschen Teilung, dem Ende der Spitzenstellung alter Industrienationen und dem Ende eines ökonomisch und politisch fragmen-

tierten Europas womöglich dem Ende ihrer eigenen Erfolgsgeschichte? Eine umstandslose Beantwortung dieser Frage ist unmöglich. Klarheit über die künftigen Optionen lässt sich erst gewinnen, nachdem die verfügbaren Informationen sortiert und angemessen interpretiert sind. Zu diesem Zweck werden die Gewerkschaften zuerst im Zusammenhang jener Besonderheiten des deutschen Wirtschafts- und Institutionensystems betrachtet, die das „Modell Deutschland“ ausmachen (Teil 2). Sodann werden die gewerkschaftlichen Reaktionen auf die zwei großen Herausforderungen in Augenschein genommen, denen sie sich am Ende des 20. Jahrhunderts zu stellen hatten: der Beschäftigungskrise im Kontext des soziokulturellen Wandels (Teil 3) und dem Wirtschaftswandel, der durch die Stichworte Globalisierung und Neue Ökonomie charakterisiert ist (Teil 4).

## **2. Das Modell Deutschland als gewerkschaftliche Erfolgsgeschichte**

Was die Schöpfer der deutschen Nachkriegsordnung als soziale Marktwirtschaft bezeichneten und ausländische Beobachter als das spezifisch deutsche Geflecht von Institutionen und Interaktionspraktiken, eben als „Modell Deutschland“ (Cattero 1998a), identifizierten, gilt als ursächliche Voraussetzung des rasanten Aufstiegs der westdeutschen Wirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg. Bis 1980 hatte sich die durchschnittliche Wirtschaftsleistung jedes Erwerbstätigen mehr als verfünffacht, während gleichzeitig die Zahl der Erwerbstätigen um 38 % stieg. 1970, auf dem Höhepunkt der Vollbeschäftigung kamen auf jeden der 150.000 Arbeitslosen fünf freie Stellen.

Zwei Gruppen von Faktoren war der wirtschaftliche Erfolg geschuldet. Zum einen profitierte Westdeutschland von einer günstigen Weltkonjunktur und einer unterbewerteten Währung mit festen Wechselkursen. Zum anderen erwies sich das neu geschaffene Institutionensystem zusammen mit dem u.a. in zwei Kriegswirtschaften geprägten Wirtschaftsverständnis als ausgesprochen erfolgreich.

### ***2.1. Das institutionelle Geflecht des Modells Deutschland***

Ein allgemeines Kennzeichen des deutschen Kapitalismus ist der begrenzte Geltungsbereich „reiner“ Marktbeziehungen, in denen der Austausch von Gütern allein dem Spiel von Angebot und Nachfrage folgt, während längerfristige Bindungen allenfalls dort eingegangen werden, wo es mangels Alternativen keinen Wettbewerb gibt. Im „rheinischen Kapitalismus“ (Albert 1992), der auch in Ländern wie Österreich, Skandinavien und Japan angetroffen wird, bestehen langfristige Vertragsbeziehungen zwischen Kunden und Lieferanten sowie Kapitalgebern und Investoren auch dort, wo prinzipiell Wettbewerbs- bzw. „spot market“-Beziehungen möglich wären. Unter den Bedingungen stürmischen Wachstums und einer umfassenden Modernisierung der Industrie hatte der auf Langfristigkeit angelegte Verhandlungsmodus erhebliche Transaktionskostenvorteile. Auf der „kontraktuellen Basis des rheinischen Kapitalismus“ (Albert) entwickelte sich v.a. im großindustriellen Bereich eine Sphäre des Vertrauens, in der es den Wirtschaftsakteuren leichter fiel, den am Absatzmarkt bestehenden Unsicherheiten zu begegnen. Auf Dauer angelegte Vertrags- und Verhandlungsbeziehungen versprachen aber auch der staatlichen Politik ein höheres Maß an wirtschaftlicher Stabilität und Berechenbarkeit. Der Staat agierte in vielen Bereichen, insbesondere der Telekommunikations-, Ver-

kehr- und Energiewirtschaft sowie der Stahlerzeugung und -verarbeitung, nicht nur als Marktregulator, sondern auch als Eigentümer und Unternehmer.

Eine weitere Besonderheit betrifft die Verteilung der ökonomischen Entscheidungsmacht. Dank der herausragenden Rolle der Banken als Kreditgeber, Miteigentümer und Kontrollorgan der Unternehmen<sup>1</sup> blieben die Unternehmensentscheidungen von den kurzfristigen Gewinnerwartungen des Börsenpublikums verschont. Das schlug sich in der Bereitschaft zu langfristigeren Investitionen nieder. Allerdings konnten falsche Entscheidungen lange der Aufmerksamkeit entgehen. Wo auf breit gestreuten Aktienbesitz, börsennotierte Anleihen und einen kompetitiven Risikokapitalmarkt verzichtet wird, breiten sich Lethargie und Innovationsverzicht leichter aus als anderswo (Berthold et al. 2000). Wettbewerbsentzogene Personal- und Kapitalverflechtungen sind für die deutsche Großindustrie typisch (Windolf/Beyer 1995). Daran konnten die bisherigen Entflechtungsbemühungen nur wenig ändern.

Die in den Nachkriegsjahrzehnten entstandene Wirtschafts- und Sozialordnung verbürgte nicht nur enorme Produktionsleistungen, sondern auch ein hohes Maß an sozialem Frieden. Das resultierte einerseits aus der Anerkennung und Einbindung der Interessenvertretungen der Arbeitnehmer, andererseits war es eine Wirkung der Ausdehnung des Sozialstaats. So zeichnet sich das Modell Deutschland auf der einen Seite durch die hohe Weltmarktintegration der Volkswirtschaft,<sup>2</sup> ein beträchtliches Maß an staatlicher Regulation und ein hohes allgemeines Lohnniveau bei geringer Spreizung der Lohnskala aus. Die andere Seite bilden Kontinuitätsgaranten wie die auf Statussicherung zielenden sozialen Sicherungen und die den Sozialpartnern (Gewerkschaften und Verbänden) gewährten Privilegien, Beteiligungsrechte und quasi-politischen Funktionen (vgl. Streeck 1999).

Im rheinischen Kapitalismus deutscher Prägung haben sich Kapitaleigner und Unternehmensmanagement bereit gefunden, den Produktionsfaktor Arbeit nicht ausschließlich nach seinem schwankenden Marktwert, sondern als „Sozialpartner“ zu behandeln. Das findet Ausdruck in der Institution der Tarifautonomie, den weitgehenden Informations- und Mitwirkungsrechten der Belegschaftsvertreter sowie den Formen der gewerkschaftlichen Mitbestimmung. Neben den formalen Statusrechten der organisierten Arbeit etablierte sich auch ein moralischer Anspruch auf Teilhabe am Unternehmenserfolg: in Form von regelmäßigen Lohnsteigerungen, übertariflicher Bezahlung und betrieblichen Sozialleistungen.

## ***2.2. Die Institutionalisierung der Gewerkschaften***

Ausgehend von den Prinzipien der Industrie- und Einheitsgewerkschaft entwickelte sich ein Typus von Arbeitsbeziehungen, der zentralen Verhandlungen und verpflichtenden Verträgen Priorität vor Spontaneität und dezentraler Konfliktaustragung gibt. Die Fähigkeit und Bereitschaft der Gewerkschaften, nötigenfalls auch auf die Mittel des Arbeitskampfes zurückzugreifen, befindet sich keineswegs im Widerspruch zu ihrer Verhandlungsbereitschaft, sondern stellt deren wichtigste Erfolgsvoraussetzung dar. Nur weil die Gewerkschaften glaubwürdig mit der Streikbereitschaft ihrer Mitglieder drohen, aber die Mitglieder auch auf die Einhaltung

---

<sup>1</sup> Bankkredite haben in Deutschland einen Anteil an der Unternehmensfinanzierung von 60-70 %, in den USA nur von 25-30 % (Lane 2000).

<sup>2</sup> 1988 machten die Importe und Exporte Deutschlands zusammen rund 55 % des Bruttoinlandsprodukts aus, in Japan dagegen nur 18 % und in den USA knapp 20 % (Streeck 1999: Tab. 1.1).

der Verträge verpflichten konnten, ließ sich das Maximum gewerkschaftlicher Verhandlungsmacht realisieren.

Die breite Präsenz und beträchtliche Verhandlungsstärke der Gewerkschaften spiegeln aber nur einen Teil ihres Einflusspotenzials wider. Weniger auffällig, doch nicht minder relevant war und ist die institutionelle Beteiligung der Gewerkschaften in zahlreichen Beratungs- und Entscheidungsgremien: den Vorständen der Arbeitsämter und Sozialversicherungsträger, in Arbeitsgerichten und Schlichtungsausschüssen, Rundfunkräten und Beiräten der Ministerien, um nur die wichtigsten zu nennen. Mit öffentlich-rechtlichen Befugnissen ausgestattet, erfüllen die Gewerkschaften Aufgaben, die weit über ihre vertretungs- und tarifpolitischen Kernfunktionen hinausreichen. Auf der Linie dieses im weitesten Sinne gesellschaftspolitischen Engagements liegen auch ihre industriepolitischen Aktivitäten sowie ihre Mitwirkung in Entwicklungs- und Planungsgremien, die für Krisenregionen wie das Ruhrgebiet und die neuen Bundesländer (Schroeder 2000) ins Leben gerufen wurden.

Auch der Ausbau des Sozialstaats, den im wesentlichen CDU-geführte Regierungen betrieben haben, ist von gewerkschaftlichen Forderungen, Vorschlägen und Mobilisierungskampagnen mitgeprägt. Das gilt für das Niveau der beitragsabhängigen Transfereinkommen, die Lohnfortzahlung für kranke Arbeiter, tarifvertraglich geregelte Arbeitsbedingungen sowie Verdienst- und Qualifikationssicherungen und nicht zuletzt für die nunmehr (in Westdeutschland) auf 35 Stunden reduzierte Wochenarbeitszeit.

Ein Schwerpunkt der im internationalen Vergleich ungewöhnlich erfolgreichen Gewerkschaftspolitik liegt im Bereich der beruflichen Bildung und Qualifizierung. Hier haben die Gewerkschaften zur Etablierung einer hochqualifizierten und selbstbewussten Industriearbeiterschaft beigetragen, die über eine „außerordentliche Breite des mittleren Qualifikationsniveaus“ (Naschold 1997: 30) verfügt. Die hohen fachlichen und „extrafunktionalen“ Kompetenzen des deutschen „Berufsarbeiters“ (Cattero 1998b: 226) fundierten die Spitzenstellung der deutschen Industrie in Sachen „diversified quality production“. Gleichzeitig bilden das duale System der Berufsbildung, Facharbeitertum und Meistersystem die funktional-sachliche wie auch die legitimatorische Grundlage der Hochlohnpolitik. Die Ausbreitung der spezialisierten Facharbeit trug darüber hinaus zur Einebnung der Unterschiede zwischen Arbeiterschaft und (angestellten bzw. selbständigen) Mittelschichten bei. Da diese den Maßstab des sozialstaatlichen Sicherungsniveaus bestimmten, stiegen Sozialabgaben und Lohnsteuer auf ein vergleichsweise hohes Niveau.

Die weitreichende Partizipation der Gewerkschaften in gesellschaftspolitisch relevanten Bereichen macht auf eine Erfolgsprämisse des Modells Deutschland aufmerksam, die bis Ende der 70er Jahre Geltung hatte: die Möglichkeit von Positivsummenspielen zwischen Kapital und Arbeit. Im Respekt für die berechtigten Interessen der jeweils anderen Seite waren günstigere Resultate erzielbar als durch Beharren auf Eigeninteressen und rücksichtslose Konflikt austragung. Der rheinische Kapitalismus deutscher Prägung basiert folglich nicht auf der Unterordnung der Arbeitskraft unter die Interessen des Kapitals, sondern ist durch „mixed governance“ gekennzeichnet.

„Mixed governance“ kommt v.a. in solchen Institutionen zum Ausdruck, denen die Politikwissenschaft das Etikett des (Neo-) Korporatismus angeheftet hat, am auffälligsten in der

durch das Stabilitätsgesetz von 1967 begründeten Konzentrierten Aktion. Da das Scheitern dieses Versuchs einer korporatistischen Konzentrierung der Wirtschaftspolitik auf die ungleiche Verpflichtungsfähigkeit der Mitglieder von Gewerkschaften respektive Arbeitgeberverbänden zurückzuführen ist, lehnten es die Gewerkschaften fortan ab, ihre Lohnpolitik zum Gegenstand von staatlicherseits anberaumten Spitzengesprächen zu machen. Im Verhältnis zur Regierung sieht man sich vielmehr als Partner einer komplementären Arbeitsteilung. Danach regeln die Sozialpartner im Rahmen der Tarifautonomie die Preise und Anwendungsbedingungen der Arbeitskraft; für die Bearbeitung der externen Folgen der Tarifpolitik gilt die staatliche Sozial- und Arbeitsmarktpolitik als zuständig.

Erklärtermaßen erwarteten die Gewerkschaften von Mitte-Links-Regierungen unter Führung der Sozialdemokratie entschieden mehr Unterstützung als von Mitte-Rechts-Regierungen. Letztere blieben v.a. von solchen Reformansinnen verschont, die auf eine Verbesserung der gewerkschaftlichen Handlungsposition zielen. Dennoch brachte ein Regierungswechsel bislang in keinem Fall einen sozialpolitischen Paradigmenwechsel. Das liegt zum einen daran, dass auch konservativ-liberale Regierungen nur wenig Manövrierspielraum haben, um dem sozialdemokratischen Grundzug des Modells Deutschland entgegenzuwirken, ohne ihre Wiederwahl zu riskieren. Zum anderen ist das Verhältnis der Gewerkschaften zu einer sozialdemokratischen Regierung nicht per se spannungsarm. Immerhin gab es die gravierendsten Interaktionsstörungen zwischen Gewerkschaften und Regierung zu Zeiten einer Regierungsbeileiligung der SPD, nämlich beim Scheitern der makroökonomischen Steuerung und dem durch eine tarifpolitische Offensive mitbedingten Ende der Regierung Schmidt (vgl. Scharpf 1987).

### ***2.3. Ein widersprüchliches gesellschaftspolitisches Profil***

Die Beteiligung der Gewerkschaften an der Gestaltung des deutschen Sozialstaats stand bis 1989 in einem eigentümlichen Gegensatz zu dem dezidiert antikapitalistischen Gestus, der das Weltbild vieler Funktionären und Aktivisten, aber auch die in Grundsatzprogrammen dokumentierte Kollektividentität bestimmte. Die von einzelnen Gewerkschaften, v.a. IG Bergbau und IG Chemie, gezeigte ideologische Neutralität, war bis Ende der 80er Jahre die Ausnahme. Vielmehr waren die gesellschaftspolitischen Leitideen nach dem Ende des Hitler-Regimes im Spektrum von linkssozialdemokratischen bis orthodox-marxistischen Orientierungen angesiedelt. Erklärtes Fernziel war der Sozialismus, zu den mittelfristigen Zielen zählten die Vergesellschaftung der Großindustrie, der Ausbau staatlicher Wirtschaftsplanung und die gleichberechtigte Mitwirkung der Gewerkschaften in entscheidungsbefugten Wirtschafts- und Sozialräten. So war das gewerkschaftliche Denken bis zum Kollaps des realen Sozialismus von einem Moment der „Systemfeindschaft“, d.h. der „Ablehnung des kapitalistischen Systems und seiner Vertreter in Wirtschaft und Staat“ (Wunder 1989: 714) bestimmt.

Um die nachhaltige Systemgegnerschaft kontextbezogen zu deuten, bedarf es des historischen Rückblicks und einer funktionalen Analyse dieses Weltbildelements. Es ist daran zu erinnern, dass die politische Kräftekonstellation im westlichen Nachkriegsdeutschland erheblich von der Situation in anderen westeuropäischen Demokratien abwich. Deutlicher als dort war die Gesellschaft von Anbeginn mit einer „Systemalternative“, nämlich dem kommunistischen System der DDR, konfrontiert. Das hatte ambivalente Folgen. Auf der einen Seite färbte die

Logik des Kalten Krieges auch auf die sozial- und wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen in der Bundesrepublik ab. Denn für alle Regierungen stand außer Frage, dass der Westen seine „Systemüberlegenheit“ durch einen breit akzeptierten Wohlfahrtsstaat beweisen müsse. Folglich wurde die stetige Verbesserung der Lage der abhängig Beschäftigten zum informellen Staatsziel, ohne bei den von Sozialisierungsängsten geplagten Unternehmern allzu heftigen Widerspruch zu provozieren. Auf der anderen Seite wies das westdeutsche Parteiensystem nach dem Verbot der KPD im Jahre 1956 und der Abkehr der SPD von orthodox-marxistischen Zielen (auf dem Godesberger Programmparteitag von 1959) eine krasse Mitte-Rechts-Schlagseite auf. Selbst die Gewerkschaften hatten sich schon Jahre vor dem KPD-Verbot entschlossen, keine erklärten Kommunisten auf ihrer Führungsetage zu dulden. Angesichts der Präsenz marxistisch orientierter Strömungen der Arbeiterbewegung kamen sie jedoch schon aus taktischen Erwägungen nicht umhin, dem politisch heimatlos gewordenen Antikapitalismus Platz zu gewähren.

In diesem Zusammenhang darf nicht übersehen werden, dass sich die Annahme eines antagonistischen Interessenkonflikts in historischen Arbeitskämpfen oft als mobilisierungstüchtig erwies, was vom Verhalten der Konfliktgegner bestätigt wurde. Das antagonistische Denken findet aber nur in dem Teil der Erfahrungswelt von Arbeitnehmern eine Entsprechung, der die überbetriebliche Tarifpolitik betrifft, wo die Auseinandersetzung mit dem Kapital gelegentlich ein „Nullsummenspiel“ zu sein scheint. Eine ganz andere Erfahrungswelt bilden die Verhandlungen zwischen Belegschaftsvertretern und Management. Die Beteiligten ist regelmäßig bewusst, dass sie auf Dauer nicht gewinnen können, wenn ihr Gegenüber verliert.

Der unvermittelte Dualismus eines antagonistischen und eines kooperativen Beziehungsverständnisses (vgl. Wiesenthal 1993) begleitet die Gewerkschaften, seit es überbetriebliche Tarifverträge gibt. Wenn antagonistische Konfliktdeutungen auch über mehrere Jahrzehnte der Nachkriegszeit das Selbstverständnis und die öffentliche Wahrnehmung der Gewerkschaften dominierten, so kommt darin die für das Modell Deutschland typische Ausrichtung an der Institution industrieweiter Tarifverhandlungen zum Ausdruck. Hier ließen sich die in der Mitgliedschaft verbreiteten kapitalismuskritischen Orientierungen als wertvolle Konfliktressource nutzen. Erst der Kollaps der sozialistischen Systemalternative vermochte den Knüppel „Langfristig hilft nur Sozialismus“ zu entwerten. Das hat die Position der Gewerkschaften in der aktuellen Diskussion über die Zukunft des Flächentarifvertrages merklich geschwächt.

Schließlich waren die westdeutschen Gewerkschaften dank ihres rhetorischen Antikapitalismus lange Zeit ein bevorzugter Hoffnungsträger der marxistischen Linken. Sie unterzog zwar die pragmatische Gewerkschaftspolitik regelmäßig heftiger Kritik, aber pflegte gleichzeitig die Hoffnung auf eine Wiederbelebung der Gegenmachtfunktion (Schmidt 1971). Auch wenn die antikapitalistische Rhetorik das praktische Handeln weniger bestimmte als manche zum Ritual gewordene „Forderungen“ (Wilke 1979: 17-20) suggerierten, erwies sie sich doch in mindestens zwei Zusammenhängen als nützlich. Zum einen fundierte sie die Forderung nach einem „Ausbau der Mitbestimmung (...) im außer- und überbetrieblichen Bereich“ (DGB 1996), mit welcher die Gewerkschaften für dezidiert korporatistische, d.h. vom demokratischen Prozedere abgekoppelte Institutionen warben. Zum anderen half die marxistische Konflikt rhetorik auch, sich sowohl gegen Mitgliederforderungen nach mehr Organisationsdemokratie als auch rhetorische Attacken des „Klassenfeindes“ zu immunisieren. Offiziell hat al-

lerdings (seit Verabschiedung des Düsseldorfer Grundsatzprogramms von 1963) die Zähmung des Kapitalismus Priorität gegenüber dem Umsturz der Wirtschaftsordnung.

## **2.4. Zwischenresümee**

Ein zutreffendes Verständnis des Modells Deutschland ist nicht ohne Bezugnahme auf die i.w.S. gesellschaftspolitischen Funktionen der deutschen Gewerkschaften erlangbar. Ihre Schlüsselstellung im „dualen System“ der industriellen Beziehungen (Müller-Jentsch 1997) gewährleistete sowohl die Durchsetzung einer an den volkswirtschaftlichen Daten orientierten Tarifpolitik als auch die Rücksichtnahme auf die besondere Situation des einzelnen Unternehmens. Gleichzeitig verfügen sie über eine Vielzahl von Mitwirkungsoptionen in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen. Sowohl das Kompetenzmuster der führenden Industriesektoren (Stichwort „spezialisierte Qualitätsproduktion“) sowie Qualifikationsstruktur und -niveau der Facharbeiterschaft als auch die Leistungsniveaus und Verteilungsmuster des Sozialstaats sind wesentlich von gewerkschaftlichen Bestrebungen und politischen Kompromissen mit gewerkschaftlichen Ansprüchen geprägt.

Der prononcierte gesellschaftspolitische Status der Gewerkschaften trug nicht nur entscheidend zur gelungenen Sozialintegration aller Arbeitnehmergruppen in die Gesellschaft der Bundesrepublik bei, sondern gewährleistete auch den von der Wirtschaft geschätzten „sozialen Frieden“. Das schlägt sich gleichermaßen im niedrigen Niveau der Streikaktivitäten<sup>3</sup> wie in der hohen Exportquote und dem (bis 1990 innegehabten) Spitzenplatz auf der Skala des Pro-Kopf-Sozialprodukts nieder.

## **3. Arbeitsmarktkrise und Wertewandel**

Mit der Ära der Vollbeschäftigung ging auch die Hochzeit des Modells Deutschland zu Ende. Im Gefolge der Ölpreisschocks von 1973 und 1979 stieg die Arbeitslosenquote auf ein Niveau, das man seit Mitte der 50er Jahre für immer überwunden geglaubt hatte. Umfangreiche Mehrausgaben des Staates und eine zurückhaltende Lohnpolitik der Gewerkschaften hatten es nicht vermocht, die Wirtschaft wieder auf den Kurs dynamischen Wachstums und rückläufiger Arbeitslosigkeit zu bringen. Die anhaltende Arbeitsmarktkrise wurde vielmehr – ungeachtet ihres Zusammenhangs mit der weltwirtschaftlichen Konjunktur – als Versagen sozialdemokratischer Politik und der Tarifautonomie verbucht. Der darauf hin von den Freidemokraten eingeleitete Regierungswechsel und die Machtübernahme durch eine Koalition von CDU/CSU und FDP markierten eine gravierende Veränderung im Handlungsraum der Gewerkschaften.

Genauere Betrachtung zeigt aber, dass der Regierungswechsel nur ein Wandlungsfaktor unter mehreren war. Ebenso gravierend war die Notwendigkeit, mit der Tarifpolitik nicht mehr nur den Einkommensinteressen der Beschäftigten, sondern auch ihrer wachsenden Beschäftigungsunsicherheit Rechnung tragen zu müssen. Zusätzlichen Anpassungsbedarf postulierte

---

<sup>3</sup> Mit 8,9 Tagen Arbeitsausfall pro 1000 Beschäftigte in 1998 liegt Deutschland an zehnter Stelle unter den EU-Ländern. Spitzenreiter sind Dänemark mit 31,7 und Schweden mit 26,9 Tagen (The Economist 2000).

das Aufkommen der „neuen sozialen Bewegungen“ mit ihrer Palette industriekritischer und „postmaterialistischer“ Themen.

### ***3.1. Arbeitszeitpolitik gegen Massenarbeitslosigkeit: die Erfahrung der „Individualisierung“***

In der anhaltenden Beschäftigungskrise machten nahezu alle Gewerkschaften Arbeitszeitverkürzungen zum Gegenstand der Tarifpolitik. Das verdankte sich v.a. dem Wunsch, die Arbeitsmarktposition der Beschäftigten und damit das Machtpotenzial der Organisation zu stärken. Arbeitszeitverkürzungen sollten die unzureichende Arbeitsnachfrage kompensieren und eine Umverteilung von Arbeit zugunsten arbeitsloser Arbeitnehmer auslösen. Unter dem Gesichtspunkt der Arbeitsmarkteffektivität erschien die Verkürzung der regelmäßigen Wochenarbeitszeit als besonders vorteilhaft. Für die Verringerung der Wochenarbeitszeit auf 38,5 Stunden mussten die Gewerkschaften 1984 den Arbeitgeberverbänden erweiterte Spielräume der Arbeitszeitflexibilität konzederen (Hinrichs/Wiesenthal 1987). Die „an sich“ beschäftigungssteigernde Arbeitszeitverkürzung war nur um den Preis einer beschäftigungsmindernden Verteilungsregel zu haben. Außerdem mussten die Gewerkschaften Kompetenzen an die betriebliche Regelungsebene ab- und damit der „Verbetrieblichung“ der Tarifpolitik Raum geben.

Der Einstieg in die 35-Stunden-Woche wirkte zwar auf viele (auch ausländische) Gewerkschaften beispielgebend, aber das insgesamt zwiespältige Ergebnis des Konflikts macht deutlich, dass sich die Welt der Gewerkschaften schon Mitte der 80er Jahre gravierend gewandelt hatte. Dass der angestrebte Beschäftigungseffekt<sup>4</sup> ausblieb, war nicht nur auf die Abneigung der Regierung zurückzuführen, das Projekt Arbeitsumverteilung mit einem verschärften Arbeitszeitgesetz (v.a. einer Begrenzung von Überstunden) zu flankieren. Die Idee der Umwandlung von Arbeitszeit in zusätzliche Arbeitsnachfrage krankte auch am veränderten Charakter der Arbeit in vielen Bereichen. Wo Arbeitnehmer in hohem Maße persönliche Kompetenzen und autonomes Entscheidungsvermögen einbringen, wie bei vielen der sich rasch ausbreitenden Dienstleistungstätigkeiten, war die Idee der linearen Verteilbarkeit von Arbeitsquanten längst obsolet. Die in der Arbeitszeitfrage aktiven Gewerkschaften sahen sich mit einer heterogenen Mitgliedschaft konfrontiert, die sehr unterschiedliche Präferenzen in Bezug auf Arbeitszeit und Arbeitsbedingungen hatte.<sup>5</sup>

So hielt auch in den Gewerkschaften die Erkenntnis Einzug, dass die soziale Wirklichkeit durch die zunehmende Individualisierung von Risiken, Chancen und Ungleichheiten geprägt ist. An die Stelle der Kollektiverfahrungen von Gruppen rückten individuelle Vorstellungen der Lebensbewältigung. In dem Maße, wie die Marktvermitteltheit des Lebens dank des Sozialstaats abgenommen hat, war eine Entstandardisierung und Diversifizierung der Lebenslagen und Lebensstile eingetreten (Beck 1986). Die einstmals unterstellte kapitalistische „Formbestimmtheit“ der Lohnarbeit hat sich in eine Vielfalt von konkreten Arbeitsbedingungen, Arbeitsanforderungen und -gratifikationen aufgelöst. Arbeitserfahrungen haben kaum mehr „De-

---

<sup>4</sup> Als das Endziel der 35-Stundenwoche in der Metallindustrie in der ersten Hälfte der 90er Jahre realisiert wurde, war ein Rückgang der Zahl der Arbeitsplätze um rund 500.000 zu verzeichnen (Müller/Wilke 1999).

<sup>5</sup> Die kontrafaktische Unterstellung einer homogenen Arbeiterklasse dient jedoch weiterhin als nützliche Fiktion, da sie hilft, mit Rekrutierungs- und Mobilisierungsproblemen umzugehen. Sie ist die einzige praktikable Alternative zu einer „diskursiven“ Integration der Mitgliedschaft, die sich allenfalls in überschaubaren Organisationen, aber nicht in Massenmitgliederverbänden verwirklichen lässt (Offe/Wiesenthal 1980)



terminationskraft für gesellschaftliches Bewusstsein und Handeln“ mehr (Offe 1984: 17). Mit dem Auseinandertreten der persönlichen Erfahrungen sowie verlängerten Bildungs- und Ruhestandsphasen trat ein Verlust auch der „subjektiven Valenz bzw. Zentralität der Arbeit für die Arbeitenden“ ein (Offe 1984: 28). Folglich fällt es den Gewerkschaften immer schwerer, die bloße Arbeitnehmereigenschaft als Indiz für gemeinsame Interessen und übereinstimmende politische Ziele zu nehmen. Kollektive Akteure müssen in ihren Politikzielen folglich mehr auf individuelle Adressaten als auf Personengruppen von gleicher Betroffenheit und Engagementbereitschaft Bezug nehmen.

Trotz ihres angespannten Verhältnisses zur Regierung überstanden die Gewerkschaften die Ära der Regierung Kohl weitgehend unbeschadet. Immerhin war ihnen der Durchbruch zur 35-Stundenwoche gelungen. Und die im Einvernehmen mit den Großunternehmen begonnene Frühverrentung älterer Arbeitnehmer zu Lasten der gesetzlichen Rentenversicherung ließ sich ohne größere Beeinträchtigung fortsetzen. Auch der Ausdehnung der DGB-Gewerkschaften auf die neuen Bundesländer waren keine Hindernisse in den Weg gelegt worden. Vielmehr hatte die Kohl-Regierung den Kurs einer raschen Angleichung der ostdeutschen Löhne an das westdeutsche Niveau akzeptiert, da er die Versprechungen einzulösen versprach, die man der ostdeutschen Wählerschaft gemacht hatte. Im übrigen bot die Kohl-Regierung den Gewerkschaften ohnehin ausreichend Gelegenheit zur Schärfung des eigenen Profils.

Zwar blieb die Deregulationspolitik der Regierung Kohl weit hinter den selbst erklärten Zielen und noch mehr hinter den Maßnahmen der britischen Konservativen zurück. Doch wurde jeder einzelne Konflikt – also der Streit um das Beschäftigungsförderungsgesetz, die Reform des § 116 Arbeitsförderungsgesetz, die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und die Befristung von Arbeitsverträgen – von beiden Seiten mit hohem propagandistischem Einsatz ausgetragen. Im Nachhinein ist festzustellen, dass es eher um bestandserhaltende Korrekturen am deutschen System der industriellen Beziehungen als um einen Angriff auf Kernelemente des Modells Deutschland ging. Entgegen manch antigewerkschaftlicher Rhetorik war der Regierung Kohl nicht daran gelegen, den sozialen Frieden aufs Spiel zu setzen.

Während sich die SPD auf eine Machtübernahme in der Bundestagswahl 1998 vorbereitete, gelang es den Gewerkschaften, mit der Initiative für ein „Bündnis für Arbeit und Standorticherung“ vorübergehend in die gesellschaftspolitische Offensive zu kommen. Der Vorschlag des IGM-Vorsitzenden Klaus Zwickel vom November 1995 verband die Idee korporatistischer Spitzengespräche mit einer konkreten Maßnahmenperspektive: Die IG Metall würde sich mit Lohnerhöhungen im Umfang der Inflationsrate begnügen und Einarbeitungsabschläge für Langzeitarbeitslose hinnehmen, wenn sich die Arbeitgeber zur Schaffung von 300.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen, zur Einstellung von 30.000 Langzeitarbeitslosen und zur Steigerung der Ausbildungsplatzzahl um jährlich 5 % verpflichten würden. Von der Bundesregierung wurde außerdem der Verzicht auf Leistungskürzungen bei Arbeitslosen und die Durchsetzung einer Berufsbildungsabgabe im Falle eines unzureichenden Ausbildungsangebots erwartet. Die gewerkschaftliche Initiative genoss erhebliche Publizität, zumal die Gewerkschaften stillschweigend einen Zusammenhang zwischen Beschäftigung und Lohnhöhe einräumten (Müller/Wilke 1999: 21-28).

Der Bündnis-Vorschlag fand zunächst bei Regierung und Arbeitgebern ein positives Echo. In den ab Januar 1995 erfolgten Spitzengesprächen, den sog. Kanzlerrunden, zeigte sich jedoch

bald wieder die vertraute Frontstellung. Man konnte sich lediglich auf ein Altersteilzeitmodell und das von der IG Bau geforderte Arbeitnehmerentsendegesetz einigen. Angesichts der weiterhin ungünstigen ökonomischen Rahmenbedingungen, der geringen Kompromissbereitschaft der Beteiligten und der ablehnenden Haltung von Teilen der Gewerkschaftsbasis in Sachen Arbeitszeitflexibilität scheiterte das Bündnis bereits im Frühjahr 1996 (Müller/Wilke 1999). Immerhin war es den Gewerkschaften gelungen, das Image des tarifpolitischen Traditionalisten abzustreifen und die Grenzen der Kompromissfähigkeit ihrer Verhandlungspartner deutlich werden zu lassen.

### ***3.2. Die Öffnung für neue Themen***

Die mit dem Bündnis-Vorschlag bewiesene Fähigkeit, in der eigenen Organisation als „heilig“ geltende Orientierungen zur Disposition zu stellen, kam nicht von ungefähr. Sie reflektiert die fortgeschrittene Erosion orthodox-marxistischer Konfliktdeutungen sowie das Scheitern auf den Wandel der gesellschaftlichen Wertorientierungen. Im Laufe der 80er Jahre wurden die Gewerkschaften mit einer breiten Palette von Themen konfrontiert, die den industrialistischen und bürokratisch-patriarchalischen Elementen des tradierten Selbstverständnisses diametral zuwiderliefen. Dieser Wertewandel war von der Blüte mobilisierungsstarker Basisbewegungen begleitet, die das „fortschrittliche“ Image der Gewerkschaften verblassen ließen.

Wollten die Gewerkschaften weiterhin für gesellschaftspolitisch engagierte und partizipationsbereite junge Menschen attraktiv bleiben, so mussten sie sich der Themenpalette der neuen sozialen Bewegungen öffnen und ihre Vorbehalte gegenüber dem neuartigen Wertemuster zurücknehmen. Die Anliegen der Anti-Atomkraft-, Dritte Welt-, Umwelt- und Naturschutzbewegungen, des neuen Feminismus, der umweltorientierten Technikkritik, der neuen Alternativ- und Selbstverwaltungsökonomie sowie der verschiedenen Emanzipationsbewegungen sozialer, ethnischer und sexueller Minderheiten schwappten nach und nach auch in die Diskussionen der Gewerkschaftstage; sie wurden Themen der Gewerkschaftspresse und der gewerkschaftlichen Bildungsveranstaltungen. Immerhin hatte man ihnen mit dem Konzept der „qualitativen“ Tarifpolitik und dem Thema „Lebensqualität“ selbst den Boden bereitet.<sup>6</sup> Am deutlichsten schlug sich der Themenwandel in den Gewerkschaftlichen Monatsheften, dem Kritischen Gewerkschaftsjahrbuch und im Schaffen prominenter Theoretiker nieder.<sup>7</sup>

Die unter Gewerkschaftern verbreitete Abneigung gegenüber den GRÜNEN ließ erst Ende der 80er Jahre nach. Nachdem sie als Utopisten, Arbeitsplatzvernichter und Räuber im sozialdemokratischen Stimmenreservoir gebrandmarkt waren, verschaffte ihnen die Präsenz im Bundestag und vielen Landtagen zunehmend Respekt. Da sich der linke Flügel der GRÜNEN von Anfang an um Kontakte zu den Gewerkschaften bemüht hatte, bedeutete deren Öffnung für neue Themen auch eine Entkrampfung des Verhältnisses zur grünen Partei. Hatte sich diese doch inzwischen zu einem entschiedenen Kritiker der konservativ-liberalen Regierung und ihrer „neoliberalen“ Wirtschaftspolitik gemausert.

---

<sup>6</sup> Vgl. die zehnbändige Dokumentation der internationalen Tagung „Aufgabe Zukunft: Verbesserung der Lebensqualität“, welche die IG Metall vom 11. bis 14.4.1972 in Oberhausen veranstaltet hatte (IG Metall 1972).

<sup>7</sup> Vgl. z.B. die Arbeiten von André Gorz (1967, 1980 und 1988).

Die Aufnahme der neuen Themen machte es den Gewerkschaften leichter, den plötzlichen Kollaps des Realsozialismus zu verkraften. Mit dem Siegeszug der Marktwirtschaft und der Anerkennung der zivilisatorischen Funktion von Kapital und Unternehmerschaft war nicht nur der letzte Anker des kapitalismuskritischen Selbstverständnisses verloren gegangen, sondern auch die konfliktrhetorisch bewährte „Systemalternative“. Bemühungen um ein realistisches Verständnis der Funktionsvoraussetzungen von effizienten Märkten, internationaler Wettbewerbsfähigkeit und rentablen Investitionen waren bis dato auf skrupulöse Diskussionen unter gewerkschaftsnahen Wissenschaftlern beschränkt gewesen; jetzt erreichten sie auch die interne Programmarbeit.

Die Entwicklung der Grundsatzprogramme von 1949 bis 1996 zeigt, dass sich Selbstverständnis, politisches Weltbild und Zielvorstellungen der Gewerkschaften niemals abrupt, sondern allenfalls graduell wandeln. Neue Elemente werden nicht im Bruch mit widerstreitenden Altbeständen des Programms, sondern als deren Ergänzung eingeführt. So findet sich beispielsweise im Grundsatzprogramm von 1996 die Aussage, man verträte „nicht die Vorstellung, der Staat müsse alles regeln“ (DGB 1996). Davon unberührt blieben jedoch die üblichen Aufgabenzuschreibungen an den Staat. Als Ort der Entwicklung des kollektiven Weltbilds verdient das DGB-Grundsatzprogramm dennoch genauere Beachtung. Das gilt v.a. für Themen außerhalb des engen Kreis der arbeitsbezogenen Mitgliederinteressen. Im Folgenden werfen wir deshalb einen Blick auf Grundzüge des programmatischen Umgangs mit der Individualisierung sozialer Lagen, dem Gleichstellungsverlangen der Frauen und dem Konsumenteninteresse.

Da erfolgreiche Gewerkschaftspolitik nicht nur auf monetäre Beiträge der Mitglieder angewiesen ist, sondern hin und wieder auch der aktiven Beteiligung an Arbeitskämpfen bedarf, können die Individualisierung sozialer Lagen und die Heterogenität der Arbeitnehmerinteressen den Gewerkschaften erhebliche Probleme bereiten. Lange Zeit versuchten sie, sich dieser Entwicklung mit einer „Ideologie der Geschlossenheit“ entgegen zu stemmen. Ihr Organisationsbetrieb spiegelte „ein gebrochenes Verhältnis zur Individualität“ und die Ablehnung von allem wider, „was nach Nonkonformismus riecht“ (Pumberger 1991: 487-489). Unübersehbare Indikatoren der Individualisierung wurden als Anzeichen der Entpolitisierung betrachtet, statt nach Möglichkeiten der „Unterstützung von Interessensymbiosen“ und der „Einbeziehung unterschiedlicher Lebenslagen“ (Trautwein-Kalms 1990: 498f.) zu suchen. Es bedurfte zwei Jahrzehnte öffentlicher Debatten, bis die DGB-Gewerkschaften in einem neuen Grundsatzprogramm der „Individualisierung und Differenzierung der Lebensstile“ sowie „veränderte(n) Lebenserfahrungen und Wertorientierungen“ Anerkennung zollten (DGB 1996).

Demgegenüber erscheint der im Grundsatzprogramm bekundete Wille, zur „Emanzipation der Geschlechter“ und insbesondere zur „Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen der Gesellschaft“ beizutragen, von großer politischer Korrektheit geprägt. Das Programm tritt entschieden gegen eine „geschlechtsspezifische Zuteilung von Chancen“ auf und verspricht weiteren Fortschritt bei der „Abschaffung von Benachteiligungen“. Allerdings bleibt es der interessierten Leserin eine Erklärung schuldig, wieso die Gewerkschaften so offensichtliche Missstände bislang geduldet haben. Und ebenso unklar bleiben die praktischen Konsequenzen aus dem entschiedenen Positionsbezug. Solange es strikt vermieden wird, Reformbedarf in der eigenen Organisation und der Praxis der Betriebs- und Personalräte anzuer-

kennen, scheint der Vorwurf der ‚patriarchale(n) Blindheit‘ der Gewerkschaften“ (Kurz-Scherf 1994: 441) nicht übertrieben. Wenn in Gewerkschaften und im Öffentlichen Dienst das Postulat gleicher Beschäftigungschancen für Frauen noch der Einlösung harrt, dürfte das kaum den vielbeklagten Personaleinsatzstrategien des Kapitals geschuldet sein.

Aus naheliegenden Gründen stehen die Interessen von Konsumenten und Arbeitnehmern sowohl in einem Verhältnis der Konkurrenz als auch der Komplementarität zu den Interessen der Arbeitnehmer. Da sich aber nur die einkommensbezogenen Arbeitnehmerinteressen, nicht jedoch die allgemeinen und gleichzeitig hochdifferenzierten Verbraucherinteressen wirksam organisieren lassen (Olson 1968), verstanden sich die Interessenvertretungen der Arbeitnehmer schon frühzeitig auf die Mitvertretung des Verbraucherinteresses an Informationsfreiheit, niedrigen Preisen und hoher Warenqualität. Heute bilden der DGB und verschiedene Einzelgewerkschaften gemeinsam mit anderen Organisationen die korporative Mitgliederbasis der Verbraucherzentralen. Diese bedeutsame gesellschaftspolitische Funktion der Gewerkschaften findet jedoch in ihrer Programmatik keinen Niederschlag. Im DGB-Grundsatzprogramm 1996 taucht die Verpflichtung auf Verbraucherinteressen nur in sehr vermittelter Form auf: Es wird – im Sinne der neuen Themen – auf ökologische Gründe für eine „Veränderung unserer Konsum- und Lebensgewohnheiten“ hingewiesen und – im Interesse der exportabhängigen Arbeitsplätze – für „freien Welthandel“ plädiert. Letzterer ist jedoch mit der stereotypen Ablehnung von „Umwelt-, Sozial- und Lohndumping“ verkoppelt, einer Formulierung, die nur notdürftig das protektionistische Argument kaschiert, arme Entwicklungsländer würden die reichen Industrieländer auf unfaire Weise niederkonkurrieren.<sup>8</sup> Weder das Verbraucherinteresse an wettbewerbsvermittelten Preissenkungen noch das Beschäftigungsinteresse der Arbeitnehmer in den Entwicklungsländern finden Erwähnung.

Die Aufnahme der neuen Themen ist also nur bedingt geeignet, den umfassenden gesellschaftlichen Gestaltungsanspruch der Gewerkschaften zu untermauern. Gemessen am Rezeptionstempo anderer gesellschaftspolitischer Institutionen, etwa des Parteiensystems, der Massenmedien oder der Justiz, wirken die Gewerkschaften ausgesprochen gemächlich. Von einer Ideen- oder Programmführerschaft in der Gesellschaftspolitik, wie sie die Selbstbeschreibungsförmel „Organisationen mit einem übergreifenden Gestaltungsauftrag“ (DGB 1996) andeutet, kann nicht ernsthaft die Rede sein. Das gesellschaftspolitische Wollen erscheint vielmehr als Resultat organisationspolitisch zweckmäßiger Zugeständnisse an die Themenkonjunkturen der Zivilgesellschaft. Der Rückstand gegenüber der gesellschaftlichen Umwelt, der je nach Thema auf fünf bis 15 Jahre zu veranschlagen ist, markiert die Grenzen des gewerkschaftlichen Vertretungsanspruchs.

#### **4. Globalisierung und institutionelle Modernisierung**

Der Begriff Globalisierung bezeichnet nicht durchweg neuartige Trends und Phänomene. Vieles von dem, was als Indiz globalisierter Verhältnisse gilt, hat eine ausgedehnte Vorgeschichte und in den letzten Jahren „nur“ eine quantitative Zunahme erfahren. Was sich dagegen abrupt und nachhaltig veränderte, ist etwas anderes: das *Bewusstsein* von der Bedeutung globalöko-

---

<sup>8</sup> Dieser Auffassung wird von informierter Seite Unkenntnis der Gewerkschaftsaktivitäten in den neuen Industrieländern (z.B. Sielaff 1997) bescheinigt, deren Exporterfolge fälschlich als „Metapher für Lohn- und Sozialdumping“ (Eckl 1997: 459) herhalten müssen.

nomischer Trends und der begrenzten Wirkungen nationaler Politik. Diese Erkenntnis nötigte die Akteure in Wirtschaft und Politik zur Modifikation ihres Selbstverständnisses und ihrer Strategien. Als Folge des dadurch ausgelösten Perspektivenwandels wurden auch die Institutionen des Modells Deutschland mit neuartigen Herausforderungen konfrontiert.

#### ***4.1. Unternehmenssteuerung in der Globalökonomie***

Unter dem Etikett Globalisierung werden weitreichende Veränderungen des Wirtschaftssystems wahrgenommen, die die Umwelt der Unternehmen und diese selbst in wichtigen Aspekten ihrer Organisation und Steuerung betreffen. Ihre auffälligsten Erscheinungen sind (1) raschere technologische Innovationen in Gestalt neuer Produkte und Verfahren, insbesondere in den Bereichen Mikroelektronik, Kommunikationsnetzwerke und Biophysik, (2) die Liberalisierung und zunehmende Integration weltweiter Güter- und Kapitalmärkte – von der Etablierung des Europäischen Binnenmarktes und der Europäischen Währungsunion bis zum Volumen der Auslandsdirektinvestitionen, (3) der Standort- und Innovationswettbewerb mit den neuen Industrieländern Südostasiens, insbesondere der rapide wachsenden Wirtschaft Chinas, und (4) die unter dem Druck internationaler Finanzinstitutionen zunehmende Konvergenz der nationalen Institutionensysteme.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen haben sich die Bedingungen unternehmerischen, politischen und gewerkschaftlichen Handels erheblich verändert (Wiesenthal 1999). Die Globalisierung des betriebswirtschaftlichen Entscheidungshorizontes erschöpft sich nicht in Bemühungen um die Eroberung ausländischer Märkte. Die gerade von deutschen Unternehmen so erfolgreich praktizierte Exportstrategie stieß auf das Verlangen der Importländer, ihren Anteil an der Wertschöpfung („local content“) zu erhöhen. Schon aus diesem Grund und nicht nur wegen niedrigerer Kosten des Faktors Arbeit wuchs der Anteil der auswärtigen Direktinvestitionen. Strategische Unternehmensallianzen, global verteilte Produktionsstandorte und Wertschöpfungsketten sowie die Internationalisierung auch der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten blieben deshalb nicht Sache weniger „global players“, sondern bestimmen die erfolgsnotwendigen Aktivitäten auch großer Teile des unternehmerischen Mittelstands. Offene Märkte zwingen auch die am Binnenmarkt operierenden Unternehmen zur Orientierung am globalisierten Wettbewerb und seinen Lernanreizen. Würden sie sich den veränderten Gegebenheiten verweigern, drohte ihnen der Verlust ihrer Marktposition an ausländische Wettbewerber.

Die Umstellung der Unternehmensstrategien auf die globale Gelegenheitsstruktur geht mit höheren Anforderungen an die ökonomische Rationalität der Unternehmenssteuerung und Managemententscheidungen einher. Sie finden Ausdruck in neuen qualitätsorientierten Organisationstechniken, erhöhten Standards der Kundenorientierung und Produktionsflexibilität sowie international vereinheitlichten Vorschriften für Rechnungslegung und Erfolgskontrolle. Entscheidet ihre Befolgung über die Überlebenschancen in der internationalen Konkurrenz, so hängt ihre rechtzeitige Durchsetzung v.a. von der als „corporate governance“ bezeichneten Kontrollbeziehung zwischen Kapitaleigentümern und Management ab. In der Sicht der Eigentümer (Aktionäre) gilt aber nicht nur der ausgewiesene Unternehmensgewinn als Indikator erfolgreichen Wirtschaftens, sondern auch der Börsenwert des Unternehmens, in dem sich die künftigen Gewinnaussichten und die Hoffnungen der Kapitalanleger ausdrücken. Den börsen-

notierten Unternehmenswert bzw. „shareholder value“ zu mehr, gilt folglich als vornehmste Pflicht der Unternehmensleitung.

Mit der Orientierung am „shareholder value“ und den globalen Marktchancen sind kurzfristige Erfolgskontrollen und ein erhöhtes Tempo von Innovation, Produktion und Vermarktung verbunden. Angesichts der Notwendigkeit kürzerer Investitions- und Innovationszyklen kam es zu einer kritischen Neubewertung des deutschen Modells der Unternehmenskontrolle. Die auf Vertrauen und langfristige Vertragsbeziehungen, Eigentumskonzentration und Bankenfinanzierung gegründete Form der Unternehmenskontrolle gilt immer weniger als den Umständen angemessen (Windolf/Beyer 1995). Auch wenn die Praxis des angelsächsischen Modells der „corporate governance“ nach dem Platzen der Spekulationsblase am Aktienmarkt und dem Bekanntwerden von betrügerischen Bilanzmanipulationen inzwischen selbst in der Kritik steht, gilt das deutsche Modell der Unternehmenskontrolle keineswegs als zukunftssträchtige Alternative.

Unter Anpassungsdruck geriet ferner eine lange geschätzte Besonderheit des Modells Deutschland: die Eigentümlichkeit deutscher (Groß-) Unternehmen, neben den Eigentümerinteressen fast gleichrangig die Belange von Insidern, d.h. von Managern und Beschäftigten zu respektieren. In der verbreiteten Abwehrreaktion auf die Neuorientierung am „shareholder value“ wird aber leicht übersehen, dass das alternative Leitprinzip des „stakeholder value“ keine gleichrangige Erfolgs- und Überlebensgarantie gewährt. Arbeitnehmer und sonstige Interessenten am Fortbestand des Unternehmens („stakeholders“) bleiben letzten Endes auf betriebswirtschaftliche Effizienz und kapitalmarktindizierten Erfolg angewiesen. Unter den Bedingungen offener Märkte und einer unausweichlichen Innovationsdynamik musste der kurzfristige Erfolgsausweis zur *conditio sine qua non* auch der deutschen Wirtschaft werden (Sherman/Kaen 1997). Immerhin stieg der Anteil der börsennotierten Firmen in den 90er Jahren auf rund ein Fünftel aller Unternehmen (Lane 2000). Gleichzeitig wurde die Kapitalbeschaffung auf den internationalen Kapitalmarkt ausgedehnt, indem deutsche Großunternehmen für die Notierung ihrer Aktien an ausländischen Finanzplätzen sorgten.

Die infolge des Umweltwandels unabdingbaren Anpassungsprozesse sind noch nicht abgeschlossen. Mehr Zeit als für den Umbau der Unternehmenskontrolle braucht es, um die technologische Ausrichtung der deutschen Wirtschaft zu modernisieren. Damit ist die Spezialisierung der Branchen Maschinenbau, Automobile, Chemie und Elektrotechnik auf das obere Segment der „mittleren“ Technologien und humankapitalintensive Marktnischen gemeint (Siebert 2001). Auf diesen Wettbewerbsfeldern werden ein Nachlassen der "evolutionären Kapazität" des deutschen Innovationssystems (Naschold 1997) und deutliche Kompetenzgewinne asiatischer Anbieter beobachtet. Bislang vermochten sich große Teile der deutschen Wirtschaft durch ein gewisses Maß an technologischem Konservatismus vor den finanziellen Risiken der Hochtechnologieforschung zu schützen, da man den Konkurrenten in Japan und USA den Vorrang bei Radikalinnovationen überließ. Heute stellt sich allerdings die Frage, wie lange ein Platz zwischen den Stühlen, einerseits der innovationsstarken Hochtechnologien und andererseits der auch an anderen Standorten favorisierten „mittleren“ Technologien noch zukunftsfähig ist (Porter 1998). Eine erfolgreiche Selbstbehauptung der deutschen Industrien hängt, wie Experten betonen, insbesondere von Modernisierungsreformen im Bildungssystem, einem höheren Internationalisierungsgrad der Forschung und einem generell „freundlicheren“ Umfeld für Unternehmensgründer und Investoren ab.

## *4.2. Die Herausforderung der Neuen Ökonomie*

Seit einigen Jahren werden Unternehmen, bei denen die Veränderungen durch neue Technologien und globale Entwicklungstendenzen in konzentrierter Form auftreten, dem Sektor der Neuen Ökonomie zugerechnet. Dabei handelt es sich einerseits um etablierte Unternehmen, die sich den neuen Umweltbedingungen durch intensive Reorganisation, Rationalisierung und Ausgründung von Teilbereichen anpassen, andererseits um Neugründungen in den Wachstumsmärkten Informationstechnologie, Kommunikation, Biophysik, Medien sowie im Bereich der beratenden, betreuenden und qualifizierenden Dienstleistungen. Um von den Chancen der Globalisierung und des raschen technologischen Wandels zu profitieren, versuchen sie, den institutionellen Besonderheiten des Modells Deutschland auszuweichen. Dementsprechend werden bei ihnen deutlich veränderte Arbeitsbeziehungen und -formen (Baukrowitz/Boes 2000) beobachtet.<sup>9</sup>

Zwar ist die Neue Ökonomie nach den Kursstürzen am sog. Neuen Markt aus dem Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt, doch vermochte sich dieses Segment der Volkswirtschaft, was Innovationsvermögen und Produktionsleistung angeht, auch in der gegenwärtigen Wachstumskrise zu behaupten. Folglich sind auch die von der Neuen Ökonomie ausgehenden Impulse keineswegs nur vorübergehender Natur. Im Bereich der Arbeitsorganisation sind nach wie vor konträre Entwicklungen zu beobachten. Wo das Angebotsprofil die Zerlegung und Standardisierung der Arbeitsaufgaben gestattet, wie in Call-Centers und vielen Finanzunternehmen, sind Dienstleistungsfabriken mit flachen Hierarchien, hochverdichteten Arbeitsabläufen und einer Vielzahl geringqualifizierter Arbeitskräfte entstanden (Halm 2000). In anderen Bereichen, die sich der Taylorisierung entziehen, dominieren Gruppen- und Projektarbeit mit erheblichen Freiheitsgraden für die Mitarbeiter. Hier manifestieren sich Tendenzen einer Wissensökonomie, in der die Qualität und Quantität der Arbeitsleistung nicht in erster Linie durch hierarchische Kontrollen, sondern durch Selbststeuerung, horizontale Koordination und Effizienzlöhne gewährleistet sind.

In beiden Fällen scheint der Einsatz moderner Informationssysteme und neuester Managementtechniken eine effektivere Kommunikation unter den Beschäftigten sowie zwischen diesen und der Unternehmensführung zu erlauben. Das ermöglicht ein höheres Maß an Dezentralität bei der Arbeitsausführung und eröffnet neue Optionen des innerbetrieblichen Konfliktmanagements. Damit versprechen die neuen Organisationsformen gleichermaßen die Entfaltung von Kreativitätspotenzialen wie die Befriedigung anspruchsvoller Arbeitnehmerbedürfnisse. Zur Motivation der Mitarbeiter tragen nicht nur das arbeitsvertragliche Einkommen und der kündigungsgeschützte Arbeitsplatz bei, sondern auch die Aussicht auf Erfolgsbeteiligung und die Chance, die persönliche Qualifikation im Gleichklang mit dem Unternehmenserfolg zu steigern. Zum komplexeren Motivationsmuster zählen auch größere individuelle Entscheidungsfreiräume und die Realisierung der persönlichen Arbeitszeitpräferenzen (Baukrowitz/Boes 2000).

---

<sup>9</sup> Für die IT-Industrie vgl. die Zwischenergebnisse des Projekts „Arbeitsbeziehungen in der IT-Industrie“ (<http://www.ifs.tu-darmstadt.de/arb-it>).

Viele Unternehmen der Neuen Ökonomie erfahren die Bedingungen an den regulierten Märkten Deutschlands als Wettbewerbsnachteil. Vehementer noch als manche Wirtschaftsverbände verlangten sie die Beseitigung von Hindernissen wie Rabattgesetz und Zugabeverordnung, festen Ladenschlusszeiten, Buchpreisbindung oder Beschäftigungsrestriktionen für ausländische Arbeitskräfte. Dieses Interessenprofil und die andere Organisationskultur hielten viele Neugründungen davon ab, den etablierten Unternehmer- und Arbeitgeberverbänden beizutreten. Während die größeren Unternehmen die Möglichkeit des informellen Informationsaustauschs mit der Regierung haben, genießen die kleineren und mittleren Unternehmen immerhin gelegentlich die Aufmerksamkeit der Massenmedien. Allerdings steht das öffentliche Interesse an diesem Wirtschaftssegment noch immer im umgekehrtem Verhältnis zu seiner Einbettung in das Modell Deutschland.

#### ***4.3. Der Wandel des gewerkschaftlichen Handlungsraums***

Die unter dem Stichwort Globalisierung zusammengefassten Veränderungen treffen in Deutschland auf ein weitgehend unverändertes System der industriellen, arbeitsrechtlichen und sozialstaatlichen Institutionen. Die rot-grüne Regierung konnte zwar eine Absenkung der Unternehmenssteuern und eine marginale Verringerung der Lohnnebenkosten erreichen, aber findet im eigenen Lager nur wenig Unterstützung für eine durchgreifende Reform des Arbeits- und Sozialrechts. Dabei ginge es keineswegs um einen Rückbau der hochentwickelten Mitbestimmung als vielmehr um wesentliche Erleichterungen bei der Zeit- und Leiharbeit, der Beschäftigung Geringverdienender und erweiterte Möglichkeiten der Kündigung. Es ist u.a. der großzügige Kündigungsschutz, der die Unternehmen veranlasst, Nachfrageschwankungen durch Überstundenarbeit auszugleichen und alle technischen Möglichkeiten der Ersetzung von menschlicher Arbeit durch maschinelle Intelligenz auszuschöpfen. Die Schranken gegen eine flexible Anpassung des Personalstands drücken auf das Beschäftigungsniveau und behindern die Entstehung einer breiten Gründungs- und Innovationsdynamik. Hinzu kommt der geringe Abstand zwischen den Leistungen des Sozialstaates und dem durch niedrig entlohnte Arbeit erzielbaren Einkommen. Rational kalkulierende Arbeitslose sind folglich versucht, das Arbeitslosengeld als Subvention der Schwarzarbeit zu betrachten.

Unter den veränderten Bedingungen fällt der soziale Nutzen des Modells Deutschland nicht mehr allen Erwerbstätigen zu. Langjährige Ausbildungsgänge, Fachberuflichkeit und Arbeitsethos fundieren zwar immer noch das Humankapital des Standorts Deutschland, aber nur noch um den Preis kostspieliger Insiderprivilegien und eines spürbaren Effizienzdefizits. Weil das tradierte „Tarifgefüge nicht nur mit einer bestimmten Wirtschafts- und Beschäftigtenstruktur, sondern (...) auch mit einer bestimmten Position im Produktzyklus korrespondiert“ (Müller 2001: 92), nämlich der verloren gegangenen Spitzenreiterposition bei der Umsetzung von Innovationen, ist das von den Industriegewerkschaften aufrechterhaltene Lohnniveau nicht mehr verallgemeinerbar. Das heißt: Wer Vollbeschäftigung anstrebt, muss entweder mehr Lohnspreizung, d.h. eine Öffnung der Lohnskala nach unten, den Verzicht auf mögliche Reallohnsteigerungen und niedrigere Sozialeinkommen erlauben. Oder, wenn es bei der geringen Lohnspreizung und hohen Sozialeinkommen bleiben soll, für drastisch erhöhte Verbrauchssteuern und eine forcierte Innovationspolitik – von der Bildungsreform über niedrigere Unternehmenssteuern bis zur völligen Liberalisierung des Gewerberechts – eintreten (Streck 1996; Müller 2001).



Die Hoffnung, dass andere Länder das Modell Deutschland übernehmen und dieses damit vom zunehmenden Anpassungsdruck befreien würden, ist nicht mehr gerechtfertigt. Die bisherigen Reformen der rot-grünen Bundesregierung und die im März 2003 vorgestellte Agenda 2010, nicht zuletzt auch die umfangreichen Förderprogramme für Bio- und Kommunikationstechnologien, deuten in die entgegengesetzte Richtung. Demgegenüber zeigen die Institutionen des Modells Deutschland, einschließlich seiner gewerkschaftlichen Säule, aber auch der dem Modell zugrundeliegende Ideenpool deutliche Anzeichen der Unangemessenheit. Das sei zunächst am Verhältnis der Gewerkschaften zu den Beschäftigten in der Neuen Ökonomie und sodann am Stand der Debatte über den Abbau der Arbeitslosigkeit demonstriert.

Zwischen 1992 und 1999 verloren die DGB-Gewerkschaften rund ein Drittel ihrer Mitglieder. Die verbliebene Mitgliedschaft spiegelt nun noch weniger als früher die tatsächliche Struktur der Erwerbstätigkeit wider (vgl. Ebbinghaus in diesem Band). So sind insbesondere jüngere Arbeitnehmer und Frauen, von denen im April 1999 fast 80 % in Dienstleistungsbereichen beschäftigt waren, nicht annähernd ihrem Beschäftigungsanteil entsprechend organisiert. Von den Beschäftigten in den neuen Dienstleistungsberufen ist nur jede/r Fünfte Gewerkschaftsmitglied. Folglich leiden die Gewerkschaften nicht bloß unter einem rückläufigen Organisationsgrad, sondern v.a. unter einer wenig repräsentativen und wohl auch mobilisierungstechnisch ungünstigen Mitgliedschaftsstruktur. Sie ist u.a. Folge der Herausbildung neuer Wirtschaftsbereiche und Kommunikationssphären, zu denen sich die Gewerkschaften keinen Zugang zu schaffen vermochten. Der steigenden Verbandsabstinenz der Unternehmen entspricht die wachsende Organisationsabstinenz der Beschäftigten. Tatsächlich hatten es die Gewerkschaften versäumt, sich den Arbeitnehmern der Neuen Ökonomie mit attraktiven, bedarfsgerechten Dienstleistungen zu präsentieren. Sie vermochten weder Beratung bei Vertragsverhandlungen und der Formulierung allgemeiner Geschäftsbedingungen noch Leitlinien für Honorarforderungen oder Angebote zum Erfahrungsaustausch zwischen den neuen „Arbeitskraftunternehmern“ (Voß/Pongratz 1998) anzubieten (Schröder 2000).

Noch deutlicher zeigt sich die Erschöpfung des Modells Deutschland in der seit nunmehr drei Jahrzehnten demonstrierten Unfähigkeit, eine ökonomisch und sozial vertretbare Antwort auf das Problem der Massenarbeitslosigkeit zu finden. Trotz wachsender Beschäftigtenzahlen war es nicht gelungen, das extrem hohe Niveau der strukturellen Arbeitslosigkeit (es wird auf 85 % geschätzt; Berthold et al. 2000: 7) zu senken. Vielmehr schien es bis Anfang 2002, als hätten sich Regierung und Gewerkschaften mit der Arbeitsmarktmisere abgefunden und setzten allein auf den demographischen Wandel, der einen Rückgang der Erwerbstätigenzahl erwarten lässt. Die Rituale des „Kampfs“ gegen die Massenarbeitslosigkeit kaschieren, dass sich zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften eine anscheinend stabile Interessenbalance gebildet hat. Sie sichert den Gewerkschaften die gering gespreizte Lohnskala, die die Mitgliedererkrutierung erleichtert, während die Unternehmerseite auf die Motivationswirkung hoher Löhne bauen kann und alle Legitimation besitzt, den hohen Lohnkosten durch Steigerung der Kapitalintensität auszuweichen (Berthold et al. 2000). Auf die entsprechend reduzierte Nachfrage nach Arbeitskraft zu reagieren, bleibt der staatlichen Sozialpolitik überlassen. Wagen es politische Akteure, die Arbeitsmarktparteien an ihre Zuständigkeit für das Beschäftigungsniveau zu erinnern, so gilt das als unstatthafter Eingriff in die „Tarifautonomie“.

Auf die radikaleren Vorschläge zum Abbau der Arbeitslosigkeit, wie die Zulassung von Niedriglöhnen (Scharpf 1997), ein Bürgerrecht auf arbeitsunabhängiges Einkommen (Offe 1994) oder ein umfassendes arbeits- und gewerberechtliches sowie bildungspolitisches Reformpaket mochten sich die deutschen Gewerkschaften bislang nicht einlassen. Ihre Forderungen an die Regierung zielen nach wie vor auf Instrumente der Nachfragepolitik und höhere Staatsausgaben. Selbst in einem Konjunkturtal würden sie nur Sinn machen, wenn ihre Wirkung nicht durch die Öffnung der Märkte reduziert wäre. So leugnet auch das DGB-Grundsatzprogramm die Verantwortung der Gewerkschaften als Tarifpartei, wenn es heißt, man wolle sich „mit allem Nachdruck dafür einsetzen, Arbeitgeber und politisch Verantwortliche auf das Vollbeschäftigungsziel zu verpflichten“. Von der Regierung werden demgemäß weitere „Investitionen in die aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“ gefordert. Entgegen aller gesammelten Erfahrung setzt das Grundsatzprogramm auch auf „Arbeitszeitverkürzung in ihrer ganzen Vielfalt“ (DGB 1996) und hält – im Widerspruch zum internationalen Trend und den manifesten Arbeitnehmerpräferenzen – an der ebenso kostspieligen wie inhumanen Praxis der Frühverrentung fest. Der Umstand, dass ein höheres Niveau an Lohndifferenzierung und Arbeitsmarktflexibilität zumindest dort sozial vertretbar ist, wo wie in Deutschland, funktionierende Systeme der sozialen Sicherung existieren, bleibt unbeachtet. Offenbar sehen sich die Gewerkschaften in der Beschäftigungskrise in besonderem Maße auf kurzfristige Organisationserfolge angewiesen und entziehen sich deshalb der Debatte über langfristig tragfähige Problemlösungen.

#### ***4.4. Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit***

Der Ausgang der Bundestagswahl 1998 brachte die Gewerkschaften dem Anschein nach in eine günstige Einflussposition gegenüber der Regierung. Schon 1996, als das Scheitern des Bündnis für Arbeit absehbar geworden war, hatte der DGB seine Werbung für eine „neue Politik“ gestartet. Im Wahlkampf bewegten sich der DGB und der SPD-Kanzlerkandidat Schröder mit großen Schritten aufeinander zu. Der DGB hatte eine Kampagne „Deine Stimme für Arbeit und soziale Gerechtigkeit“ gestartet, der Kandidat proklamierte die Absicht, nach einem Wahlsieg unverzüglich zu einem Bündnis für Arbeit einzuladen. Die Idee eines Forums für tripartistische Aushandlungsprozesse bildete die arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Flanke des SPD-Wahlkampfkonzepts (Müller/Wilke 1999: 109-112).

Die erste Regierung Schröder zögerte auch nicht, gleich nach Amtsantritt die den Gewerkschaften gemachten Zusagen zu erfüllen: die Wiederherstellung der ungekürzten Lohnfortzahlung, die Aufhebung der Rentenreform sowie die Einführung von Maßnahmen zur Eindämmung geringfügiger Beschäftigungen. Produktives Pendant war die Institutionalisierung eines „Bündnis für Arbeit“ mit der um „Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ erweiterten Themenpalette. Gleichwohl waren die Bündnisaktivitäten von einer Abkühlung des Verhältnisses zwischen Regierung und Gewerkschaften begleitet. Nach 16 Jahren der Koexistenz mit einer liberal-konservativen Regierung hatten die Gewerkschaften mit größerem Einflussgewinn und einem deutlicheren Politikwechsel gerechnet. Besonders hart traf sie der Rückzug des SPD-Vorsitzenden und Finanzministers Oskar Lafontaine, dessen wirtschafts- und finanzpolitische Vorstellungen sie ausdrücklich teilten. Weitere Irritationen erzeugte das Blair-Schröder-Papier, in dem sich der Kanzler zu einer für deutsche Sozialdemokraten unbekanntem Kombination liberaler und sozialer Politikziele bekannte. Dass sich jedoch die Summe der Enttäu-

schungen nur in einer erhöhten Bereitschaft zu gegenseitigen Nadelstichen entlud, ist nicht zuletzt der Schaffung eines umfangreichen und differenzierten Bündnis-Apparats zuzuschreiben.

Anders als die 1967 eingeführte und bald darauf gescheiterte Konzertierte Aktion des Wirtschaftsministers war das „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ von vornherein auf bescheidene Ziele gerichtet. Die weitgehend entscheidungsentlastete und thematisch spezialisierte Kommunikation zwischen Gewerkschaften, Wirtschaftsverbänden und Regierung verhalfen vor allem letzterer zu einem halbwegs berechenbaren Umfeld der Arbeitspolitik. Weniger deutlich sind die Funktionen, die dem Bündnis beim Abbau der Arbeitslosigkeit und der Modernisierung der Wirtschaft zugeordnet waren. Der Regierung ging es vor allem um eine Rationalisierung der einschlägigen Diskussion. Dafür sorgten u.a. die Einbeziehung wissenschaftlicher Experten und die Analyse ausländischer Erfahrungen in der eigens geschaffenen Benchmarking-Gruppe. Dem Bündnis kam insofern eine Sensibilisierungs- und Frühwarnfunktion zu, als es den Teilnehmern eine genauere Einschätzung der Prioritäten, Empfindlichkeiten und Duldungsbereitschaften ihrer Partner ermöglichte.

Verhinderten die organisatorischen Vorkehrungen einen Rückfall ins Feilschen über Forderungen und Drohungen, so bleiben die erklärten Ziele des Bündnisses doch weit hinter dem zurück, was Sozialpakte in anderen Ländern, z.B. den Niederlanden, Irland, Italien, Dänemark und Finnland, beim Abbau von Arbeitslosigkeit leisteten. Erfolgreiche Pakte dieser Art haben v.a. politikfeldübergreifende Koordinationsleistungen zur Voraussetzung. Sie müssen die maßgeblichen Repräsentanten der Ressortpolitik und der organisierten Interessen einbeziehen, um die Schnittstellen zwischen Beschäftigungssystem und sozialer Sicherung kontrollieren zu können. Damit es zum Tausch von Leistungen und Duldungsbereitschaften (typischerweise in unterschiedlicher „Währung“ und ungleichen Zeithorizonten) kommt, müssen sich die Gewerkschaften regelmäßig zur Lohnzurückhaltung und zur Abkehr von rigiden Schutznormen verpflichten, während die Regierung ihre Bereitschaft zur unpopulären Verbesserung der Wettbewerbs- und Investitionsbedingungen demonstriert. Die Verbände der Wirtschaft stellen dagegen nur „angemessene“ Reaktionen ihrer Mitgliedsunternehmen in Aussicht, da sie diese zu keinen bestimmten Handlungen verpflichten können. Die Umsetzung eines solchen Paktes setzt folglich ein hohes Maß an Vertrauen zwischen den Beteiligten, insbesondere aber Mitgliederloyalität und Verpflichtungsfähigkeit auf Seiten der Verbände sowie eine Regierungspolitik des langen Atems und im Stile des ehrlichen Maklers voraus (vgl. Hassel 2000).

Die in den Spitzengesprächen des Bündnisses erzielten Ergebnisse entsprechen nicht entfernt den Anforderungen an einen beschäftigungswirksamen Sozialpakt. Die Partner einigten sich auf einen sog. Ausbildungskonsens, ein Programm zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit, die Zusage der Arbeitgeberverbände zur Schaffung von 40.000 Ausbildungsplätzen in IT-Berufen, die Intensivierung der Arbeitsvermittlung sowie Verbesserungen an den Programmen zur Altersteilzeit und beruflichen Qualifizierung. Darüber hinaus wurden Modellprojekte zur Reintegration von Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten sowie die Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik vorgesehen. Ansonsten gaben die Spitzenverbände des Arbeitsmarktes noch gemeinsame Erklärungen zum Abbau von Überstunden, zur Förderung alternativer Arbeitszeitmodelle und zur Differenzierung der Flächentarifverträge ab.

Die getroffenen Vereinbarungen mieden erkennbar die Kerninstitutionen des Arbeitsmarktes. Sie beschränkten sich auf Themen von sekundärer Bedeutung, deren Behandlung keinem der Beteiligten ein nennenswertes Opfer abverlangte. Was die elementaren Interessen auch nur eines der Beteiligten hätte berühren können, blieb ausgeklammert. Das betrifft nicht nur die oben erwähnten Vorschläge zum Abbau der Arbeitslosigkeit, sondern auch die parallel im Arbeits- und Wirtschaftsministerium erarbeiteten Gesetzesentwürfe, z.B. zur Einführung des Rechts auf Teilzeitbeschäftigung, die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes und die Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung. Ebenso wenig wurden 2002 die Reorganisation der Bundesanstalt für Arbeit (anlässlich der Entdeckung gefälschter Erfolgsstatistiken) oder die Vorschläge der Hartz-Kommission zur Reform der Arbeitsvermittlung zu offiziellen Themen der Bündnisgespräche. Gewerkschaftsvertreter gehörten allerdings der Hartz-Kommission wie der von der zweiten Regierung Schröder ins Leben gerufenen Rürup-Kommission (zur Reform des Gesundheitssystems) an.

Auch wenn sich die Produktivität des Bündnisses als recht begrenzt erwies, war es doch nicht gänzlich erfolglos. Da die Gewerkschaften ihre organisationspolitischen Interessen respektiert sahen, fiel es ihnen nicht schwer, die zurückhaltende Lohnpolitik fortzusetzen. Ihre Bereitschaft zur Konfliktvermeidung wurde von der Regierung einerseits durch Abstriche an weitergehenden Reformplänen, andererseits durch Zugeständnisse an die Eigeninteressen der Organisation (so bei der Novellierung des Betriebsverfassungsrechts) honoriert. Ansonsten vermochten die Gewerkschaften auch im Bündnis, an ihrer zweideutigen Position gegenüber der Arbeitsmarktmisere festzuhalten: Sie zogen den Fortbestand einer hoher Arbeitslosenquote den Risiken vor, die sie bei liberalisierenden Reformen des Arbeitsmarktes zu gewärtigen hätten. Ein analoges Kalkül bestimmte das ausgesprochen niedrige Anspruchsniveau der Regierung. Sie mochte ihre Wiederwahlchance nicht dadurch gefährden, dass sie die Kontinuitätserwartungen der überwiegend konservativen Arbeitnehmerschaft enttäuscht. Erst mit der Formulierung der Reform-Agenda 2010 im März 2003 kündigte Bundeskanzler Schröder die Geschäftsgrundlage des Bündnisses auf, was die Einstellung der tripartistischen Gespräche implizierte.

## **5. Schlussfolgerungen und Ausblick**

Die Position der Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik war bis zum Ende des 20. Jahrhunderts durch ihre zentrale Rolle im Modell Deutschland bestimmt. Das Leistungsprofil der wichtigsten Wachstumsbranchen, das Qualifikationsprofil der Arbeitnehmerschaft, der Modus der Unternehmenssteuerung sowie das Prinzip der „mixed governance“ durch Management, Mehrheitsaktionäre und Gewerkschaften galt letzteren über drei Jahrzehnte als ungefährdeter Handlungsraum. Ihr Selbstverständnis als Wächter der Demokratie und Bollwerk gegen Kapitalwillkür vermochten sie auch in der Phase des selbstverschuldeten Niedergangs der Gemeinwirtschaft zu bewahren. Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen seit Ende der 70er Jahre, die in den 90er Jahren im Globalisierungsdiskurs prononcierten Ausdruck fanden, markieren indes das Ende einer fruchtbaren Korrespondenz von Institutionensystem und Gewerkschaftsfunktionen.

Im Anpassungsprozeß an die gewandelte Umwelt präsentiert sich das Großgebilde der deutschen Gewerkschaften nicht nur als Objekt widerstreitender Strategierezepte, sondern widersetzt sich auch der Identifizierung eindeutiger Entwicklungsziele. Noch immer sind die Gewerkschaften Vieles zugleich: Instrument der Reallohnsicherung, Instanz der kollektiven Normsetzung, Rückversicherung gegen Arbeitgeberwillkür, Expertenpool für Arbeitsbeziehungen, Organisator von Konflikt- und Schlichtungsprozessen sowie Projektionsfläche gesellschaftspolitischer Ambitionen. So wahrscheinlich es ist, dass keine dieser Funktionen von heute auf morgen gänzlich obsolet wird, so sicher ist aber auch, dass die Schwerpunkte der Funktionserfüllung in Zukunft andere sein werden als in der Vergangenheit. Um den aktuellen Wandlungsprozess der Gewerkschaften wie ihrer Umwelt angemessen zu bewerten, ist zwischen unumkehrbar gewordenen Veränderungen einerseits und absehbaren Trends bzw. Entwicklungsoptionen andererseits zu unterscheiden.

Eine bereits eingetretene und an Bedeutung gewinnende Veränderung im Status der Gewerkschaften ist die Verschiebung des tarifpolitischen Handlungsraums von der Ebene der Branche auf die Ebene des Unternehmens bzw. Betriebs. Selbst wenn es den Einzelgewerkschaften gelänge, eine funktional dominante Position zu wahren, scheint der damit verbundene Gestaltwandel gewerkschaftlicher Politik unaufhaltbar. Denn mit der Devolution der Tarifpolitik auf die Unternehmensebene, die durch die Praxis des „concession bargaining“ (vgl. Hartwich 1996) belegt ist, verlagert sich nicht nur die Handlungsebene, sondern es wandelt sich auch das Vertretungsmandat der Gewerkschaften. Die von der Globalisierung der Märkte erzwungene „Verbetrieblichung“ des Tarifvertrages impliziert den Verzicht auf industrieweit verallgemeinerbare Normen und Gestaltungsziele. Zudem nötigt sie den Gewerkschaften die Erkenntnis auf, dass sie fortan nicht mehr den Status eines gestaltungsmächtigen gesamtwirtschaftlichen Akteurs besitzen.

Die Devolution der Tarifpolitik bedeutet aber auch das Ende des traditionellen „Klassenauftrags“ der Gewerkschaften. Er ist bereits durch die Miturheberschaft der Gewerkschaften an der Massenarbeitslosigkeit und deren schiere Dauer zur Fiktion geworden. Mit dem Verlust der überbetrieblichen Normierungskompetenz schlug auch die Stunde der zentralisierten Verpflichtungsfähigkeit – und damit der Illusion, den auf der betrieblicher Ebene lastenden Anpassungsdruck durch Spitzenverbandskoordination abfangen zu können. So nähern sich die Gewerkschaften allmählich der Verfassung ihrer Verhandlungspartner, nämlich der Arbeitgeberverbände, die schon immer außer Stande waren, ihre Mitgliedschaft auf konkrete Handlungen und Unterlassungen zu verpflichten.

Die makrokorporatistische Säule des Modells Deutschland hat also ihre Tragfähigkeit verloren. Sind deswegen empfindliche Nachteile für die Arbeitnehmer zu erwarten, wie oft angenommen wurde? Vermutlich nicht. Immerhin war der korporatistische Koordinationsmodus erwiesenermaßen unfähig, die Entstehung einer strukturellen Arbeitslosigkeit im Umfang von mehr als drei Mio. Menschen zu verhindern. Auch im Bündnis für Arbeit wirkte die tripartistische Interessenvermittlung weder als Wachstumsstimulus noch als Anreiz zur realistischen Problemdiagnose. Nachdem das Bündnis von der rot-grünen Regierung aufgegeben wurde, darf mit der schrittweisen, wenngleich widerwilligen, Anerkennung der Realitäten durch die Gewerkschaften gerechnet werden. Versuchten sie weiterhin, das Unvermeidliche zu negie-

ren, müssten sie mit dem Verlust auch noch des verbliebenen Restes an gesellschaftspolitischer Reputation rechnen.<sup>10</sup>

Dank ihres multifunktionalen Status sind die deutschen Gewerkschaften jedoch nicht unmittelbar in ihrem Bestand bedroht. Zwar sind Gewerkschaften, wie der Blick auf die Situation in anderen Ländern lehrt, „kein notwendiger Bestandteil moderner Industriegesellschaften“ (Thomas 1995: 59). Individualrechtliche und kollektivvertragliche Schutznormen können auch im Rechtssystem eine funktionsfähige Basis finden. Das solide organisatorische Gerüst der deutschen Gewerkschaften macht jedoch eine derartige Funktionsverlagerung vorerst entbehrlich. Gleichwohl steht die Frage nach neuen Funktionen, die zur Reparatur des beschädigten Selbstbilds und zur Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen Partizipationsanspruchs geeignet sind. Diese Frage betrifft die mutmaßlichen Entwicklungsoptionen.

Eine erste Weichenstellung in die Richtung neuer Vertretungsfunktionen erfolgte im Jahre 2001 mit der Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und dem Einbau einer Säule der privaten Kapitalbildung. Nach anfänglicher Irritation, während der Gewerkschafter die Idee einer kapitalfondsvermittelten Unternehmenskontrolle sondierten, entschied man sich im Interesse der künftigen Anteilseigner, eigenen Steuerungsambitionen zu entsagen. Damit sind die sich bietenden Optionen jedoch nicht erschöpft. Angesichts der zunehmenden Kapitalmarkt-orientierung der Unternehmen und der faktischen Erosion der Klassenschranke gegenüber dem Zugang zu Kapitalbesitz (vgl. Freeman 1997; Wiesenthal 1999) fällt den Gewerkschaften fast zwangsläufig die Aufgabe zu, für eine flächendeckende Beteiligung der Arbeitnehmer an risikogedämpften Kapitalanlagen zu sorgen und die Ungleichheit im Zugang zu Kapitaleinkommen abzubauen. Immerhin ist der Weg zu breitem Kapitalbesitz bereits vorgezeichnet: Seit Ende 1999 übersteigt die Zahl der Kapitalanleger, die auf 8,2 Mio. beziffert wird (Hockel 2000), die auf 8,0 Mio. taxierte Mitgliedschaft der DGB-Gewerkschaften.

Zwei weitere Optionen der Funktionsübernahme könnten jedoch mit dem tradierten Weltbild und der Selbstinterpretation der Gewerkschaften kollidieren. Angesichts der organisatorischen Schwäche und Heterogenität der bestehenden Verbraucherverbände, die sich in den jüngsten Krisen der Lebensmittelsicherheit offenbarte, wäre ein signifikanter Ausbau des Engagements zugunsten der Verbraucherinteressen naheliegend. Das wäre wohl auch ein attraktiver Weg zur Sicherung des gesellschaftspolitischen Status. Noch anspruchsvoller, aber auch riskanter scheint die Option, die der praktischen Tarifpolitik und dem Gebot der Gegnerfreiheit entthobene Spitzenverbandsebene, d.h. den DGB, aus der Verpflichtung auf reine Arbeitnehmerinteressen zu entlassen. Das hieße, von dem gewerkschaftlichen Selbstverständnis Abschied zu nehmen, das den DGB zu einer Art „Allgemeinen Deutschen Abhängigen-Bund“ (Kurz-Scherf 1994: 447) werden ließ, dessen logisches Ziel es sein müsste, für ein „Menschenrecht auf Subalternität“ zu kämpfen.

Den mikro- und makroökonomischen Gegebenheiten angemessener wäre es, an die Kategorie des „Arbeitskraftunternehmers“ (Voß/Pongratz 1998) anzuknüpfen, der in Reaktion auf die jeweils bestehende Gelegenheitsstruktur – und sei es nur vorübergehend – in die Rolle des Selbständigen und Arbeitgebers zu schlüpfen versteht. Da die Nutzung dieser Option unmit-

---

<sup>10</sup> Dafür gibt es deutliche Anzeichen. Nach einer Umfrage des Allensbacher Instituts für Demoskopie werden die Gewerkschaften nur von 21 % der Befragten für „modern“ gehalten. Lediglich 36 % assoziieren mit ihnen den Begriff „Gerechtigkeit“ (Köcher 2003).

telbar zur Minderung des Angebotsüberhangs am Arbeitsmarkt beiträgt, bedarf die Gesellschaft auch eines Verbandes, der bereit und in der Lage ist, für die Belange der abhängigen *und* der unabhängigen Arbeit einzutreten.

## Literatur

- Albert, Michel, 1992: Kapitalismus contra Kapitalismus. Frankfurt/New York: Campus.
- Baukowitz, Andrea/ Boes, Andreas, 2000: Arbeitsbeziehungen in der IT-Industrie. Internet: <http://staff-www.uni-marburg.de/~boes/texte/ARB-IT2.html>
- Beck, Ulrich, 1986: Die Risikogesellschaft. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Berthold, Norbert/ Fehn, Rainer/ Thode, Eric, 2000: Rigider Arbeitsmarkt oder ungleiche Einkommensverteilung - Ein unlösbares Dilemma?. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 49 (1), 3-26.
- Neuorientierungen. Gewerkschaftliche Monatshefte 45 (7), 458-468.
- Cattero, Bruno (Hg.), 1998a: Modell Deutschland - Modell Europa. Opladen: Leske + Budrich.
- Cattero, Bruno, 1998b: Beruf und Berufsausbildung - Mythen und Widersprüche im deutschen Modell. In: Cattero, Bruno (Hg.): Modell Deutschland - Modell Europa. Opladen: Leske + Budrich, 225-246.
- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund), 1996: Die Zukunft gestalten (Grundsatzprogramm), verabschiedet auf dem 5. Außerordentlichen Bundeskongreß am 13.-16. November 1996 in Dresden. [http://www.dgb.de/wir/grundsatzprogramm/g\\_s\\_programm.htm](http://www.dgb.de/wir/grundsatzprogramm/g_s_programm.htm).
- Eckl, Jürgen, 1997: Sieben falsche Thesen über Asien und seine Gewerkschaften. Gewerkschaftliche Monatshefte 48 (8), 456-466.
- Freeman, Richard B., 1997: Arbeitskräfte, Kapital und sozialer Schutz: Vorbereitungen auf das 21. Jahrhundert. Gewerkschaftliche Monatshefte 48 (6), 340-349.
- Gorz, André, 1967: Zur Strategie der Arbeiterbewegung im Neokapitalismus. Frankfurt/M.: Europäische Verlagsanstalt.
- Gorz, André, 1980: Abschied vom Proletariat. Frankfurt/M.: Europäische Verlagsanstalt.
- Gorz, André, 1988: Ökologie und Freiheit. Reinbek: Rowohlt.
- Halm, Thorsten, 2000: Die Fabriken der New Economy. Die Mitbestimmung, 7/2000, 24-25
- Hartwich, Hans-Hermann, 1996: Der Zerfall des Rechts der Arbeit. Gewerkschaftliche Monatshefte 46 (1), 742-747.
- Hassel, Anke, 2000: Bündnisse für Arbeit: Nationale Handlungsfähigkeit im europäischen Regimewettbewerb. Politische Vierteljahresschrift, 41 (3), 498-524.
- Hinrichs, Karl; Wiesenthal, Helmut, 1987: Bestandsrationalität versus Kollektivinteresse. Gewerkschaftliche Handlungsprobleme im Arbeitszeitkonflikt 1984. In: Abromeit, H./ Blanke, B. (Hg.): Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren. Opladen: Westdeutscher Verlag, 118-132.
- Hockel, Dieter, 2000: Aktie schlägt Lohn?. Gewerkschaftliche Monatshefte 51 (8-9), 525-528.
- IG (Industriegewerkschaft) Metall (Hg.), 1972: Aufgabe Zukunft - Qualität des Lebens. Beiträge zur vierten internationalen Arbeitstagung der Industriegewerkschaft Metall für die Bundesrepublik Deutschland, 11. bis 14. April 1972 in Oberhausen, Band 1-10. Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt.
- Köhler, Renate, 2003: Machtprobe. Die Kritik am Kurs der Gewerkschaften wächst, das Zutrauen sinkt. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.04.03, 5.
- Kurz-Scherf, Ingrid, 1994: Brauchen die Gewerkschaften ein neues Leitbild der Erwerbsarbeit? Oder: Brauchen die Frauen eine neue Gewerkschaft? Gewerkschaftliche Monatshefte 45 (7), 436-449.

- Lane, Christal, 2000: Globalization and the German model of capitalism - erosion or survival?. *British Journal of Sociology* 51 (2), 207-234.
- Müller, Hans-Peter, 2001: Tarifpolitik im reifen Produktzyklus. *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 2, 83-93.
- Müller, Hans-Peter; Wilke, Manfred, 1999: Rückkehr in die politische Arena. Die deutschen Gewerkschaften und das Bündnis für Arbeit. Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Müller-Jentsch, Walther, 1997: *Soziologie der industriellen Beziehungen*. Frankfurt/New York: Campus.
- Naschold, Frieder, 1997: Ökonomische Leistungsfähigkeit und institutionelle Innovation - Das deutsche Produktions- und Politikregime im globalen Wettbewerb. In: Naschold, Frieder/ Soskice, David/ Hancké, Bob/ Jürgens, Ulrich (Hg.): *Ökonomische Leistungsfähigkeit und institutionelle Innovation*. Berlin: Edition Sigma, 19-64.
- Offe, Claus, 1984: Arbeit als soziologische Schlüsselkategorie. In: Offe, Claus (Hg.): "Arbeitsgesellschaft". *Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven*. Frankfurt/New York: Campus, 13-43.
- Offe, Claus, 1994: Vollbeschäftigung? Zur Kritik einer falsch gestellten Frage. *Gewerkschaftliche Monatshefte* 45 (12), 796-806.
- Offe, Claus/ Wiesenenthal, Helmut, 1980: Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form. *Political Power and Social Theory* 1, 67-115.
- Olson, Mancur, 1968: *Die Logik des kollektiven Handelns*. Tübingen: Mohr.
- Porter, Michael E., 1998: *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Palgrave.
- Pumberger, Klaus, 1991: Die Angst vor dem Individuum. Gewerkschaften und ihr blockiertes Verhältnis zu einem vielschichtigen Thema. *Gewerkschaftliche Monatshefte* 42 (8), 485-496.
- Scharpf, Fritz W., 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt/New York: Campus.
- Scharpf, Fritz W., 1997: Wege zu mehr Beschäftigung. *Gewerkschaftliche Monatshefte* 48 (4), 203-217.
- Schmidt, Eberhard, 1971: Ordnungsfaktor oder Gegenmacht. Die politische Rolle der Gewerkschaften. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Schröder, Lothar, 2000: Neue Ökonomie - neue Arbeit - neue Wege für Gewerkschaften. *Gewerkschaftliche Monatshefte* 51 (8-9), 508-517.
- Schroeder, Wolfgang, 2000: *Das Modell Deutschland auf dem Prüfstand*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Sherman, Heidemarie C./ Kaen, Fred R., 1997: Die deutschen Banken und ihr Einfluß auf Unternehmensentscheidungen. *ifo-Schnelldienst* 50 (23), 3-20.
- Siebert, Horst, 2001: *Der Kobra-Effekt*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Sielaff, Rüdiger, 1997: Gewerkschaften in Asien. Ein Überblick. *Gewerkschaftliche Monatshefte* 48 (8), 467-474.
- Streeck, Wolfgang, 1996: Anmerkungen zum Flächentarifvertrag und seiner Krise. *Gewerkschaftliche Monatshefte* 47 (2), 86-97.
- Streeck, Wolfgang, 1999: *Korporatismus in Deutschland*. Frankfurt/New York: Campus.
- The Economist, 2000: *Europe in Figures*. Fourth Edition. London: Profile Books.
- Thomas, Sven, 1995: Die Zukunft der Gewerkschaften: Ein Blick nach Amerika. *Gewerkschaftliche Monatshefte* 46 (1), 55-63.
- Trautwein-Kalms, Gudrun, 1990: Gewerkschaften im Fortschritt: Individualisierung als Herausforderung. *Gewerkschaftliche Monatshefte* 41 (8), 493-503.
- Voß, G. Günter/ Pongratz, Hans J., 1998: Der Arbeitskraftunternehmer. Eine neue Grundform der Ware Arbeitskraft? *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 50 (1), 131-158.
- Wiesenenthal, Helmut, 1993: Akteurkompetenz im Organisationsdilemma. Grundprobleme strategisch ambitionierter Mitgliederverbände und zwei Techniken ihrer Überwindung. *Berliner Journal für Soziologie* 3 (1), 3-18.
- Wiesenenthal, Helmut, 1999: Globalisierung als Epochenbruch - Maximaldimensionen eines Nichtnullsummenspiels. In: Schmidt, Gert/ Trinczek, Rainer (Hg.): *Globalisierung. Ökonomische und soziale Herausforderungen am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts*. Baden-Baden: Nomos, 503-533.
- Wilke, Manfred, 1979: *Die Funktionäre. Apparat und Demokratie im Deutschen Gewerkschaftsbund*. München: Piper.
- Windolf, Paul/ Beyer, Jürgen, 1995: Kooperativer Kapitalismus. Unternehmensverflechtungen im internationalen Vergleich. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 47 (1), 1-36.
- Wunder, Dieter, 1989: Der Zusammenbruch des "realen Sozialismus" und das Selbstverständnis der Gewerkschaften. *Gewerkschaftliche Monatshefte* 40 (12), 714-718.