

**Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft:
Neue Themen – neue Allianzen¹**

1 Einleitung

Wann immer von den Besonderheiten der deutschen Volkswirtschaft und Sozialordnung die Rede ist, bilden die Gewerkschaften einen zentralen Bezugspunkt der Analyse. Für die institutionelle Gestalt der (west-) deutschen Gesellschaft und das in den ersten Nachkriegsjahrzehnten entstandene „Modell Deutschland“ waren sie von konstitutiver Bedeutung. Die im Deutschen Gewerkschaftsbund vereinten Einzelgewerkschaften sind in vieler Hinsicht einmalig: Mit der IG Metall und ver.di führen sie die Liste der weltweit mitgliederstärksten Arbeitnehmerverbände an; als parteiunabhängige Einheitsgewerkschaften ist ihr politischer Einfluss nicht notwendig auf Mitte-Links-Regierungen beschränkt; ihre Anerkennung als gesellschaftliche Akteure *sui generis* spiegelt sich in einer Vielzahl von institutionellen Positionen außerhalb der Wirtschaftssphäre. Dank der erfolgreich bewahrten und weithin respektierten Organisationsmacht der deutschen Gewerkschaften blieb ihr gesellschaftlicher Status selbst dann weitgehend intakt, als die Arbeitslosenquote im Gefolge sinkender Wachstumsraten auf zweistellige Werte schnellte. Zwar verloren die Gewerkschaften seit 1991 über ein Drittel ihrer Mitglieder, doch bilden die von ihnen geprägten industriellen Beziehungen nach wie vor einen Ausnahmefall in der Gruppe der avancierten Industriestaaten.

Im Verlaufe der letzten zwei Jahrzehnte haben sich allerdings die internationalen Rahmenbedingungen der deutschen Wirtschaft und die sozioökonomischen Verhältnisse im Lande erheblich gewandelt. Diesen Wandel haben die Gewerkschaften teilweise aktiv mitgestaltet, teilweise zu verhindern gesucht und in anderen Teilen widerwillig nachvollzogen. Mit den ökonomischen Verhältnissen und den Strukturmerkmalen des Arbeitsmarkts wandelten sich auch die Aufgaben und das Profil der Gewerkschaften. Manchmal, wie z.B. beim Untergang der sozialistischen Utopie, bedurfte es eines Anstoßes von außen, damit der gesellschaftliche Wandel auch in den Gewerkschaften wirksam wurde. In anderen Fällen, wie beim Konflikt um die Sozial- und Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010, trug gewerkschaftliche Politik selbst zum Wandel der politischen Verhältnisse bei.

Im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts scheinen die Wandlungsimpulse stärker als je zuvor. Der rasante Aufstieg neuer Industrieländer stellt in seinen längerfristigen Auswirkungen sogar die Transformation der sozialistischen Staaten Osteuropas und die Erweiterung der Europäischen Union in den Schatten. Beobachter des weltwirtschaftlichen Wandels und der weiter voranschreitenden Globalisierung rechnen mit einer auch hierzulande beschleunigten Veränderung des Sektoralgefüges der Wirtschaft, der Beschäftigtenstruktur und der Arbeits-

¹ Dieser Text basiert in einigen Teilen auf dem (fast) gleichnamigen, mit Ralf Clasen verfassten Beitrag von 2003 (Wiesenthal/Clasen 2003).

nachfrage, sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. Diese Entwicklungen konfrontieren die Gewerkschaften mit neuen Herausforderungen bei der Rekrutierung von Mitgliedern, der Konzipierung ihrer tarif- und sozialpolitischen Ziele sowie der Wahrnehmung ihrer gesellschaftspolitischen Verantwortung.

Nähern sich die Gewerkschaften nach dem Ende der deutschen Teilung, dem Ende einer vergleichsweise homogenen EU und dem Verlust der Spitzenstellung alter Industrienationen womöglich dem Ende ihrer eigenen Erfolgsgeschichte? Eine schlüssige Antwort auf diese Frage steht noch aus. Mögliche Richtungen der Entwicklung lassen sich allerdings ausmachen, wenn die den Gewerkschaften verbliebenen Optionen vor dem Hintergrund früherer Entscheidungen und aktueller Probleme sondiert werden. Wir betrachten zunächst die Gewerkschaften im Zusammenhang der Besonderheiten des deutschen Wirtschafts- und Institutionensystems, die das „Modell Deutschland“ auszeichnen (Teil 2). Sodann werden die gewerkschaftlichen Reaktionen auf die zwei großen Herausforderungen in Augenschein genommen, mit denen sie sich am Ende des 20. und zu Beginn des 21. Jahrhunderts konfrontiert sehen: die anhaltende Massenarbeitslosigkeit (Teil 3) und der als Globalisierung titulierte Wandel der Weltwirtschaft (Teil 4). Ihr dadurch veränderter Handlungsraum war den Gewerkschaften Anlass zur Beendigung alter und Begründung neuer Allianzen (Teil 5), was einen wenig optimistischen Ausblick auf den künftigen Status in Politik und Gesellschaft eröffnet (Teil 6).

2 Das Modell Deutschland als gewerkschaftliche Erfolgsgeschichte

Das spezifisch deutsche Geflecht von Institutionen und Koordinationsweisen, das die Schöpfer der deutschen Nachkriegsordnung als soziale Marktwirtschaft und ausländische Beobachter als das „Modell Deutschland“ (Cattero 1998a) bezeichneten, gilt als eine ursächliche Bedingung 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 % zunahm. Auf dem Höhepunkt der Vollbeschäftigung, um 1970, kamen auf jeden der 150.000 Arbeitslosen fünf freie Stellen.

Der verblüffende Erfolg der deutschen Nachkriegswirtschaft war vor allem zwei Gruppen von Faktoren geschuldet. Zum einen profitierte Westdeutschland von einer günstigen Weltkonjunktur und einer unterbewerteten Währung mit festen Wechselkursen (1 Dollar kostete 4,20 DM). Zum anderen erwies sich das neu geschaffene Institutionensystem, dem die (westlichen) Besatzungsmächte eine interessenpluralistische Grundstruktur verpasst hatten, zusammen mit dem aus zwei Kriegswirtschaften überkommenen Wirtschaftsetatismus als ausgesprochen prosperitätsfreundlich.

2.1 Das institutionelle Geflecht des Modells Deutschland

Ein Merkmal des westdeutschen Kapitalismus war der begrenzte Geltungsbereich „reiner“ Marktbeziehungen, in denen der Austausch von Gütern allein dem Spiel von Angebot und Nachfrage gehorcht, während längerfristige Bindungen allenfalls dort eingegangen werden,

wo es an Alternativen mangelt. Im „rheinischen Kapitalismus“ (Albert 1992), der auch in Ländern wie Österreich, Skandinavien und Japan anzutreffen war, wurde der großindustrielle Teil der Wirtschaft von langfristigen Vertragsbeziehungen zwischen Kunden und Lieferanten sowie Kapitalgebern und Investoren dominiert, und zwar auch dann, wenn prinzipiell Wettbewerbs- bzw. „spot market“-Beziehungen möglich gewesen wären. Der auf Langfristigkeit angelegte Interaktionsmodus bot erhebliche Transaktionskostenvorteile. Er gewährleistete in Phasen stürmischen Wachstums und technologischen Wandels eine Sphäre des Vertrauens, die es den Wirtschaftsakteuren erleichterte, die absatzmarktbedingten Unsicherheiten abzufangen. Der staatlichen Politik versprochen auf Dauer angelegte innerwirtschaftliche Vertragsbeziehungen nicht nur einen Gewinn an wirtschaftlicher Stabilität und Berechenbarkeit, sondern auch günstige Einflussoptionen, die unter dynamischen Wettbewerbsbedingungen nicht bestanden hätten. Das harmonierte wiederum trefflich mit der Rolle des Staates als industrieller Unternehmer, die er in vielen Bereichen, insbesondere der Telekommunikations-, Verkehrs- und Energiewirtschaft sowie der Stahlerzeugung und -verarbeitung, bis in die jüngste Vergangenheit spielte.

Die in den Nachkriegsjahrzehnten entstandene Wirtschafts- und Sozialordnung verbürgte nicht nur enorme Produktionsleistungen, sondern auch ein hohes Maß an sozialem Frieden. Es resultierte zum einen aus der Anerkennung und Einbindung der Interessenvertretungen der Arbeitnehmer, zum anderen verdankt es sich der schrittweisen Ausdehnung des Sozialstaats. So zeichnet sich das Modell Deutschland auf der einen Seite durch eine hohe Weltmarktintegration der Volkswirtschaft,² 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, d.h. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, gewährten Privilegien, Beteiligungsrechte und quasi-politischen Funktionen (vgl. Streeck 1999).

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

Das über mehrere Jahrzehnte erfolgreiche „Modell Deutschland“ verlor allerdings an Glanz, als im Gefolge der Ölpreiskrisen der 70er Jahre sein Mangel an Flexibilität und Anpassungsvermögen offenbar wurde. Auf rückläufige Umsätze und Gewinne wurde zwar mit Entlassungen, aber nur ungenügend mit Produktinnovationen reagiert. Wo wettbewerbsentzogene Personal- und Kapitalverflechtungen über rentabilitätsorientierte shareholder-Interessen dominierten (Windolf/Beyer 1995), die Kreditfinanzierung durch Banken dem kompetitiven Risikokapitalmarkt vorgezogen wurde, konnten sich Lethargie und Innovationsverzicht leichter als anderswo ausbreiten (Berthold et al. 2000). Die gesamtwirtschaftlichen Folgen machten sich in gegen Null tendierenden Wachstumsraten, steigender Arbeitslosigkeit und einem deut-

² 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).

lich verengten Verteilungsspielraum bemerkbar – bis sich die Politik in den 90er Jahren zu weitgehenden Liberalisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen entschloss. Zwar verbesserte der teilweise Rückbau des „Modell Deutschland“ die internationale Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft, aber schuf gleichzeitig eine Serie von Folgeproblemen, die zunächst die Sozialintegration des Landes und bald danach auch das Parteiensystem in Mitleidenschaft zogen.

2.2 Die Institutionalisierung der Gewerkschaften

Das Prinzip der industrieweiten Einheitsgewerkschaft begünstigte die Entwicklung von Arbeitsbeziehungen, in denen zentrale Verhandlungen und verpflichtende Verträge Vorrang vor betriebsnaher Tarifpolitik und dezentraler Konfliktaustragung haben. Die Bereitschaft der Gewerkschaften, nötigenfalls auf die Mittel des Arbeitskampfes zurückzugreifen, war dadurch keineswegs geschmälert, sondern stimulierte vielmehr die prinzipielle Verhandlungs- und Einigungsbereitschaft der Arbeitgeberseite. Weil die Gewerkschaften auf ihre Mobilisierungskraft und die Streikbereitschaft der Mitglieder vertrauen konnten, aber auch in der Lage waren, die Mitglieder auf die Einhaltung abgeschlossener Verträge zu verpflichten, ließ sich das Maximum an gewerkschaftlicher Verhandlungsmacht realisieren.

Aber die breite Präsenz und beträchtliche Verhandlungsstärke der Gewerkschaften spiegeln nur einen Teil ihres Einflusspotenzials wider. Weniger auffällig, doch nicht minder relevant war und ist die institutionelle Beteiligung der Gewerkschaften an zahlreichen Beratungs- und Entscheidungsgremien: den Vorständen der Arbeitsverwaltung und Sozialversicherungsträger, den Arbeitsgerichten und Schlichtungsausschüssen, in Rundfunkräten und den Beiräten der Ministerien, um nur die wichtigsten zu nennen. Selbst dem Verwaltungsrat der Staatsbank KfW gehören Gewerkschaftsvertreter an. Ausgestattet mit öffentlich-rechtlichen Befugnissen zur Beratung und Mitentscheidung erfüllen die Gewerkschaften Aufgaben weit außerhalb des Bereichs ihrer vertretungs- und tarifpolitischen Kernfunktionen. 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 worden waren.

Mit ihrem bildungs-, arbeits- und tarifpolitischen Engagement trugen die Gewerkschaften wesentlich zu dem hohen Qualifikationsniveau der deutschen Industriearbeiterschaft bei (Naschold 1997). Die fachlichen und „extrafunktionalen“ Kompetenzen des deutschen „Berufsarbeiters“ (Cattero 1998b: 226) fundierten die Spitzenstellung der deutschen Industrie in der kundenorientierten „diversified quality production“. Gleichzeitig bildeten das duale System der Berufsbildung, das qualifizierte Facharbeitertum und das Meistersystem die funktions-sachliche wie auch die legitimatorische Grundlage der gewerkschaftlichen Hochlohnpolitik. Diese bewirkte die tendenzielle Einebnung der Einkommens- und Statusunterschiede zwischen der Arbeiterschaft und den (angestellten bzw. selbständigen) Mittelschichten.

Auch der Ausbau des Sozialstaats, den im wesentlichen CDU-geführte Regierungen betrieben haben, war von gewerkschaftlichen Forderungen, Vorschlägen und Mobilisierungskampagnen mitgeprägt. Das gilt vor allem für das Niveau der beitragsabhängigen Transfereinkommen, die

Lohnfortzahlung für kranke Arbeiter, die tarifvertraglich geregelten Arbeitsbedingungen sowie Verdienst- und Qualifikationssicherungen und nicht zuletzt für die Reduzierung der Wochenarbeitszeit. Als Kehrseite dieser Erfolge stiegen die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung und die Lohnsteuer auf ein hohes Niveau.

Hintergrund dieser Erfolgskonstellation war das von den Funktionären der Sozialpartner geteilte Wissen um die zentrale Erfolgsprämisse des Modells Deutschland: 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 Feindbildern, egoistischen Eigeninteressen und rücksichtsloser Konfliktaustragung. Zumindest bis zum Ende der 70er Jahre profitierte der rheinische Kapitalismus deutscher Prägung von einer Art „mixed governance“ im Bereich der industriellen Beziehungen. Die Schlüsselstellung der Gewerkschaften im „dualen System“ der industriellen Beziehungen (Müller-Jentsch 1997) gewährleistete eine an volkswirtschaftlichen Daten orientierte Tarifpolitik und erlaubte gleichzeitig die Berücksichtigung der jeweiligen Ertragssituation des einzelnen Unternehmens. Die dadurch gegebene Flexibilität verschaffte den Arbeitnehmern die Teilhabe am Produktivitätswachstum und sicherte der Wirtschaft den von ihr geschätzten „sozialen Frieden“.³ Wirtschaftliche Teilhabe, betriebliche Mitbestimmung und der gesellschaftspolitische Status der Gewerkschaften trugen zur Sozialintegration aller Arbeitnehmergruppen in die Gesellschaft der Bundesrepublik bei und bildeten die Grundlage für steigende Exportquoten und (bis 1990) den Spitzenplatz auf der Skala des Pro-Kopf-Sozialprodukts.

Dem Versuch des Staates, sich mit dem Stabilitätsgesetz von 1967 eine privilegierte Rolle als Moderator und Konfliktmanager einer „konzertierten“ Einkommenspolitik anzumaßen, war kein Erfolg beschieden. Weil der Staat außer Stande war, die Arbeitgeberseite zu Gegenleistungen für gewerkschaftliche Lohnzurückhaltung zu veranlassen, lehnten es die Gewerkschaften fortan ab, die Lohnpolitik zum Gegenstand von Spitzengesprächen unter dem Vorsitz von Regierungsvertretern zu machen. Auch das von der Regierung Schröder einberufene „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ blieb weitgehend erfolglos. Nach 16 Jahren der Koexistenz mit einer liberal-konservativen Regierung hatten sich die Gewerkschaften größere Einflussgewinne und einen deutlicheren Politikwechsel erhofft.

Üblicherweise erwarten die Gewerkschaften von Mitte-Links-Regierungen unter Führung der Sozialdemokratie mehr Verständnis und Unterstützung als von Mitte-Rechts-Regierungen. Gleichwohl entsprach den Regierungswechseln von 1998 und 2005 kein markanter sozialpolitischer 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 seit dem Anwachsen des außeninduzierten Reformdrucks das aus „guten“ Zeiten stammende Vertrauensverhältnis zwischen Verbänden und Parteien, also auch Gewerkschaften und Sozialdemokratie, erodiert (Hassel/Trampusch 2006). Zu den gravierendsten Interaktionsstörungen zwischen Staat und Gewerkschaften kam es jeweils zu Zeiten einer SPD-geführten Regierung, nämlich beim Scheitern der makroökonomischen Steuerung und dem durch eine tarifpolitische Offensive mitbedingten Ende der Regierung Schmidt (vgl. Scharpf 1987) und nach

³ 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).

den von der Regierung Schröder gegen entschiedenen Widerspruch der Gewerkschaften beschlossenen Sozialreformen der Agenda 2010.

2.3 Das gesellschaftspolitische Profil: lernfähig und widersprüchlich

Mit Forderungen, Vorschlägen und Kritik nahmen die Gewerkschaften an der Ausgestaltung des deutschen Sozialstaats teil. Gleichzeitig pflegten sie bis zum Kollaps der sozialistischen Systeme einen dezidiert antikapitalistischen Gestus, der dem Weltbild vieler Funktionäre und Aktivisten, aber auch der in Grundsatzprogrammen dokumentierten Kollektividentität entsprach. Zwar waren einzelne Gewerkschaften, v.a. IG Bergbau und IG Chemie, um weltanschauliche (und parteipolitische) Zurückhaltung bemüht, doch war der gesellschaftspolitische Positionsbezug bis Ende der 80er Jahre von einem marxistisch inspirierten Systemverständnis geprägt. Das gewerkschaftliche Selbstbild war 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 maßgebende Mitwirkung der Gewerkschaften in entscheidungsmächtigen Wirtschafts- und Sozialräten.

Die gewerkschaftliche Systemgegnerschaft, die als „Ablehnung des kapitalistischen Systems und seiner Vertreter in Wirtschaft und Staat“ (Wunder 1989: 714) bekundet wurde, lässt sich mit Blick auf den historischen Kontext und ihre nützliche Funktion erklären. Die politische Kräftekonstellation im westlichen Nachkriegsdeutschland unterschied sich erheblich von der Situation in anderen westeuropäischen Demokratien. So wies das westdeutsche Parteiensystem nach dem Verbot der KPD im Jahre 1956 und der Abkehr der SPD von klassenkämpferischen Zielen im Godesberger Programm von 1959 eine Mitte-Rechts-Schlagseite auf. Obwohl die Gewerkschaften schon Jahre vor dem KPD-Verbot keine erklärten Kommunisten mehr auf der Führungsebene dulden mochten, kamen sie schon aus taktischen Erwägungen nicht umhin, dem antikapitalistischen Engagement eine Heimstatt zu gewähren. Besaßen doch die marxistisch orientierten Strömungen der Arbeiterbewegung noch einiges Gewicht. Die Pflege der Klassenkampfrhetorik machte aber auch in der Interaktion mit dem Tarifpartner Sinn. Weil der westdeutsche Staat von Anbeginn mit einer „Systemalternative“ in Gestalt des kommunistischen Systems der DDR konfrontiert war, stand für alle Regierungen außer Frage, dass der Westen seinen Anspruch auf „Systemüberlegenheit“ durch den Aufbau eines breit akzeptierten Wohlfahrtsstaats beweisen müsse. Die Verbesserung der Lage der abhängig Beschäftigten wurde zu einem informellen Staatsziel, dessen Verfolgung die Gewerkschaften mittels ihrer systemkritischen Rhetorik anzumahnen pflegten, ohne dabei den Widerspruch der von Sozialisierungsängsten geplagten Unternehmer befürchten zu müssen.

Der Klassenkampfrhetorik entsprach die Unterstellung eines antagonistischen Interessenkonflikts zwischen Arbeit und Kapital. Sie erwies sich vor allem in überbetrieblichen Arbeitskämpfen als mobilisierungstüchtig. Allerdings kollidierte das antagonistische Denken und die Vorstellung eines „Nullsummenspiels“ mit den Erfahrungen, die Belegschaftsvertreter in Verhandlungen mit dem Management machten. Hier ist den Beteiligten regelmäßig bewusst, dass sie auf Dauer nicht gewinnen, wenn ihr Gegenüber immer verliert. Der Dualismus eines antagonistischen und eines kooperativen Beziehungsverständnisses (vgl. Wiesenthal 1993) charakterisierte über mehrere Jahrzehnte das Selbstverständnis der westdeutschen Gewerk-

schaften samt der sie begleitenden Gewerkschaftsforschung. Erst als der Knüppel „Langfristig hilft nur Sozialismus“ durch den Kollaps der sozialistischen Systemalternative entwertet worden war, verloren die kapitalismuskritischen Orientierungen ihren Wert als Mobilisierungshelfer.

Wenngleich die antikapitalistische Rhetorik das praktische Handeln weniger bestimmte als einige zum Ritual gewordene „Forderungen“ suggerierten (Wilke 1979: 17-20), erwies sie sich doch in zwei anderen Zusammenhängen als nützlich. Zum einen fundierte sie die ständige Forderung nach dem „Ausbau der Mitbestimmung (...) im außer- und überbetrieblichen Bereich“ (DGB 1996), mit welcher die Gewerkschaften für eine privilegierte gesellschaftliche Einflussposition warben. Zum anderen half ihnen die marxistische Konfliktrhetorik, sich sowohl gegen das Mitgliederverlangen nach mehr Organisationsdemokratie als auch gegen rhetorische Attacken des „Klassenfeindes“ zu immunisieren.

Das am industriellen Konflikt ausgerichtete Selbstverständnis konnte nicht verhindern, dass eine ganze Palette neuer Themen in den gewerkschaftlichen Aufmerksamkeitshorizont rückte. In ihnen drückte sich ein Wandel gesellschaftlicher Wertorientierungen und zunehmende Kritik an den industrialistischen und bürokratisch-patriarchalischen Elementen des tradierten Selbstverständnisses aus. Wollten die Gewerkschaften weiterhin für politisch motivierte und partizipationsbereite junge Menschen attraktiv bleiben, so konnten sie sich nicht auf Dauer den Themen verschließen, welche die neuen sozialen Bewegungen seit Mitte der 1970er Jahre auf die politische Agenda setzten. 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 kehrten auch in den Diskussionen der Gewerkschaftstage wieder; sie wurden bevorzugte Themen der Gewerkschaftspresse und der gewerkschaftlichen Bildungsveranstaltungen.⁴ Hatte man doch selbst mit „qualitativer“ Tarifpolitik und dem Thema „Lebensqualität“ beigetragen, ihnen Aufmerksamkeit zu verschaffen.⁵ Allerdings dauerte es bis Ende der 80er Jahre, bis die 1983 in den Bundestag gelangte Partei DIE GRÜNEN nicht mehr als Arbeitsplatzvernichter und Räuber im sozialdemokratischen Stimmenreservoir gebrandmarkt wurde. Nachdem sich die Grünen als nachhaltige Kritiker der konservativ-liberalen Regierung und ihrer „neoliberalen“ Wirtschaftspolitik bewährt hatten, entkrampfte sich auch das Verhältnis der Gewerkschaften zu ihnen.

Wie die Entwicklung der Grundsatzprogramme zeigt, haben sich Selbstverständnis, politisches Weltbild und Zielvorstellungen der Gewerkschaften nie abrupt, sondern allenfalls graduell gewandelt. Neue Elemente werden nicht im Bruch mit widerstreitenden Altbeständen des Programms, sondern als deren Ergänzung eingeführt. So heißt es beispielsweise im Grundsatzprogramm von 1996, man teile „nicht die Vorstellung, der Staat müsse alles regeln“ (DGB 1996), ohne dass die üblichen Aufgabenzuschreibungen an den Staat reduziert worden wären. Nach wie vor fordern die Gewerkschaften umfangreiche Staatshilfen an, wenn Unternehmen Bestandsprobleme bekommen und Entlassungen oder Werksschließungen anstehen. Dass die Probleme dabei oft nur auf die Wettbewerber umverteilt werden, bleibt ebenso regelmäßig außeracht wie die niedrige Erfolgsquote solcher Aktionen. Zu einem Rückfall in die

⁴ Vgl. z.B. die Arbeiten von André Gorz (1980 und 1988).

⁵ 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).

Verstaatlichungsrhetorik früherer Zeiten kam es allerdings noch nicht einmal mehr in der Finanzkrise 2008/09, als der Staat Unsummen zur Rettung strauchelnder Banken aufbrachte und reichlich Grund bestand, an der Rationalität selbstregulierender Märkte zu zweifeln.

Das 1996 in Dresden verabschiedete und weiterhin gültige DGB-Grundsatzprogramm fundiert den gesellschaftspolitischen Anspruch der deutschen Gewerkschaften in nahezu allen wichtigen Politikfeldern. Im Folgenden sei ein genauere Blick auf den programmatischen Umgang mit der Individualisierung sozialer Lagen, dem Gleichstellungsverlangen der Frauen und dem Konsumenteninteresse geworfen.

Da erfolgreiche Gewerkschaftspolitik nicht nur auf monetäre Beiträge der Mitglieder angewiesen ist, sondern auch deren aktiver Beteiligung an Arbeitskämpfen bedarf, wurden die Individualisierung sozialer Lagen und die Heterogenität der Arbeitnehmerinteressen von den Gewerkschaften als gravierende Herausforderungen wahrgenommen. Sie versuchten zunächst, mit einer „Ideologie der Geschlossenheit“ Widerstand zu leisten. Kritiker monierten, der Organisationsbetrieb spiegelte „ein gebrochenes Verhältnis zur Individualität“ und die Ablehnung von allem wider, „was nach Nonkonformismus riecht“ (Pumberger 1991: 487-489). Die unübersehbaren Indikatoren der Individualisierung würden als Anzeichen von Entpolitisierung interpretiert. Als Abhilfe wurden die „Unterstützung von Interessensymbiosen“ und die „Einbeziehung unterschiedlicher Lebenslagen“ (Trautwein-Kalms 1990: 498f.) empfohlen. Nach zwei Jahrzehnten einschlägiger Debatten zollt das Grundsatzprogramm nun der „Individualisierung und Differenzierung der Lebensstile“ sowie „veränderte(n) Lebenserfahrungen und Wertorientierungen“ die notwendige Anerkennung (DGB 1996).

Von politischer Korrektheit zeugt der im Grundsatzprogramm bekundete Wille, zur „Emanzipation der Geschlechter“ und insbesondere zur „Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen der Gesellschaft“ beizutragen. Danach tritt der DGB entschieden gegen eine „geschlechtsspezifische Zuteilung von Chancen“ auf und fordert die „Abschaffung von Benachteiligungen“. Die interessierte Leserin erfährt allerdings nicht, wieso die Gewerkschaften den beklagten Missstand über mehrere Jahrzehnte geduldet haben. Ebenso unklar bleiben die praktischen Konsequenzen aus dem entschiedenen Positionsbezug. Die Orientierung am Normalarbeitsverhältnis des männlichen Facharbeiters hatte allem Anschein bis in die Organisationsprozesse der Einzelgewerkschaften und die Praxis der Betriebs- und Personalräte abgefärbt, was ihnen den Vorwurf der „patriarchale(n) Blindheit“ der Gewerkschaften“ (Kurz-Scherf 1994: 441) einbrachte. Die Erkenntnis, dass eine wesentlich höhere Beschäftigungsquote von Frauen höhere Investitionen in die öffentliche und betriebliche Kinderbetreuung zur Voraussetzung hat (Kenworthy 2006), musste erst eine christdemokratische Familienministerin ins öffentliche Bewusstsein heben.

Dass Gewerkschaften als Interessenvertretung der Arbeitnehmer in erster Linie deren Arbeitsbedingungen und Entgeltanspruch zu fördern bemüht sind, versteht sich von selbst. Weil aber die allgemeinen und gleichzeitig hochdifferenzierten Verbraucherinteressen von keiner anderen Organisation wirksam vertreten werden, verstanden die Gewerkschaften schon frühzeitig die Notwendigkeit, auch dem Verbraucherinteresse an Informationsfreiheit, niedrigen Preisen und hoher Warenqualität Beachtung zu schenken. Heute bilden der DGB und verschiedene Einzelgewerkschaften gemeinsam mit anderen Organisationen die korporative Mitgliederbasis der Verbraucherzentralen. Es fällt jedoch auf, dass diese bedeutsame gesell-

schaftspolitische Funktion, welche die Gewerkschaften bis in die Gegenwart wahrnehmen, keinen Niederschlag in ihrer Programmatik findet. Im DGB-Grundsatzprogramm 1996 taucht die Verpflichtung auf Verbraucherinteressen nur in sehr vermittelter Form auf: Es wird auf ökologische Gründe für die „Veränderung unserer Konsum- und Lebensgewohnheiten“ hingewiesen und – erkennbar im Interesse der exportabhängigen Arbeitsplätze – für „freien Welthandel“ plädiert. Letzteres wird dann jedoch von der stereotypen Ablehnung von „Umwelt-, Sozial- und Lohndumping“ konterkariert – eine Formulierung, die das protektionistische Verlangen nach einer Begrenzung der Importe aus Niedriglohnländern kaum kaschiert. Unbeachtet bleibt, dass Deutschland im Handel mit den neuen Industrieländern erhebliche Exportüberschüsse erzielt. „Traditionell“ finden weder das Verbraucherinteresse an niedrigen Preisen noch das Beschäftigungsinteresse der Arbeitnehmer in ärmeren Ländern Erwähnung.

Die Aufnahme neuer Themen ist also nur bedingt geeignet, einen „übergreifenden Gestaltungsauftrag“ (DGB 1996) der Gewerkschaften zu untermauern. Gemessen am Rezeptionstempo des Parteiensystems, der Massenmedien oder der Justiz wirken die Gewerkschaften gemächlich. Der Rückstand gegenüber der gesellschaftlichen Umwelt ist je nach Thema auf fünf bis 15 Jahre zu veranschlagen. Von einer Ideen- oder Programmführerschaft in der Gesellschaftspolitik kann nicht ernsthaft die Rede sein. Das darf angesichts der heterogenen Interessen in derart großen Mitgliederorganisationen nicht verwundern. Ihr gesellschaftspolitisches Wollen vermag kaum mehr darzustellen als das Resultat organisationspolitisch zweckmäßiger Zugeständnisse an die Themenkonjunktur in der Zivilgesellschaft.

3 Gewerkschaften in veränderter Umwelt: Arbeitslosigkeit als Dauerproblem

Im Gefolge der Ölpreisschocks von 1973 und 1979 stieg die Arbeitslosenquote auf ein Niveau, das man Mitte der 50er Jahre für immer überwunden geglaubt hatte. Die Arbeitslosenzahl von einer Million verunsicherte die Politik weitaus stärker als die mehr als dreifache Zahl in den Jahren nach der deutschen Einheit. Die von nun an zum Dauerproblem gewordene Millionen-Arbeitslosigkeit beendete die Glanzzeit des Modells Deutschland. Umfangreiche Mehrausgaben des Staates, steigende Beiträge zur Sozialversicherung sowie deutlich engere Spielräume für Lohnerhöhungen setzten die staatliche Sozialpolitik und die in der Vollbeschäftigungsära gewachsene Sozialpartnerschaft von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden unter Stress. Die zurückhaltende Lohnpolitik der Gewerkschaften vermochte es nicht, zum Pfad dynamischen Wachstums und niedriger Arbeitslosigkeit zurückzukehren. Vielmehr wurde die Arbeitsmarktkrise – ungeachtet ihres Zusammenhangs mit dem weltwirtschaftlichen Konjunkturerinbruch – zum Menetekel des Versagens der sozialliberalen Regierung, die schließlich 1982 durch eine Koalition von CDU/CSU und FDP abgelöst wurde. Das war der Beginn einer nachhaltigen Veränderung im Handlungsraum der Gewerkschaften, die bis in die Gegenwart andauert.

In der Rückschau auf die frühen 80er Jahre zeigt sich, dass der Regierungswechsel nur ein Faktor unter mehreren war, der zu dem tiefgreifenden Wandel der Arbeitsbeziehungen in Deutschland beitrug. Denn die letzten zwei Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts waren durch eine ganze Reihe von Einflüssen geprägt, die in ihrem Zusammenwirken der deutschen Arbeitsgesellschaft eine neue Gestalt gaben. Ausdrücklich genannt zu werden verdienen die Eroberung der technischen Infrastrukturen durch Mikroelektronik und EDV, die durch Besonderheiten

des deutschen Sozialstaats bedingte Zunahme von Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfebeziehern, die beschäftigungspolitischen und finanzwirtschaftlichen Folgen der deutschen Einheit, die Herstellung des Europäischen Binnenmarkts sowie, last but not least, die unter dem Schlagwort der Globalisierung subsumierten Wirkungen der weltweiten Liberalisierung von Handelsbeziehungen sowie der Deregulation nationaler Arbeits-, Güter- und Kapitalmärkte. Zeitgleich stieg die Aufmerksamkeit für industrielle Umweltschäden und die Endlichkeit der fossilen Energieträger im Gefolge des Aufstiegs „grüner“ Parteien. Die anschließende Dekade im neuen Jahrhundert war zudem in unerwartetem Maße vom Aufstieg neuer Industrieländer, insbesondere Chinas, Indiens und Brasiliens, geprägt.

Als die Massenarbeitslosigkeit der frühen 80er Jahre dem Versuch einer keynesianischen Nachfragebelebung widerstand und zunehmend als strukturelles, also nicht mit dem nächsten Wachstumsschub verschwindendes Problem erkannt wurde, gewannen Vorschläge an Überzeugungskraft, die auf die Umverteilung der vorhandenen Arbeit durch Arbeitszeitpolitik hinausliefen. Unterstützung fand diese Auffassung durch die in der Umweltbewegung artikulierte Wachstumskritik und die von Soziologen vorgetragene These einer weitgehenden Bedarfssättigung, die das „Ende der Arbeitsgesellschaft“ (Gorz 1989) anzeige. Vor diesem Hintergrund hatten sich nahezu alle Gewerkschaften die Forderung von Arbeitszeitverkürzung zu eigen gemacht. Unter dem Gesichtspunkt der Beschäftigungswirksamkeit erschien die Verkürzung der regelmäßigen Wochenarbeitszeit als besonders vorteilhaft. Sie versprach nicht nur eine Umverteilung von Arbeit zugunsten der Arbeitslosen, sondern darüber hinaus die Verbesserung der Arbeitsmarktposition aller Arbeitnehmer und damit des Machtpotentials der Gewerkschaften. Nach heftigen Arbeitskämpfen in der Metallindustrie konnte 1984 die Verringerung der Wochenarbeitszeit auf 38,5 Stunden erreicht werden, wofür die Gewerkschaften den Unternehmern erweiterte Spielräume der Arbeitszeitflexibilität konzedieren mussten (Hinrichs/ Wiesenthal 1987). Die „an sich“ beschäftigungssteigernde Arbeitszeitverkürzung war nur um den Preis einer beschäftigungsmindernden Verteilungsregel zu haben. Damit waren die Gewerkschaften genötigt, einen Teil ihrer Regelungskompetenz an die betriebliche Ebene abzugeben: Es war das Startsignal für eine Phase der schrittweisen „Verbetrieblichung“ von Tarifpolitik. Obwohl diese von manchen Gewerkschaftern als Rückschritt interpretiert wird, haben sich engere Kontakte zwischen Gewerkschaften und Firmen als sehr vorteilhaft für das gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsniveau erwiesen (Blanchard/Philippon 2004).

Zwar wirkte der Einstieg in die 35-Stunden-Woche beispielgebend für andere (auch ausländische) Gewerkschaften, aber sein zwiespältiges Ergebnis zeigte, dass sich die Welt der Gewerkschaften gravierend gewandelt hatte. Das Ausbleiben eines durchschlagenden Beschäftigungseffekts⁶ ist nicht nur auf die Weigerung der Regierung zurückzuführen, das Projekt Arbeitsumverteilung durch Begrenzung der zulässigen Überstundenarbeit zu unterstützen. Die Idee der Umwandlung von Arbeitszeit in zusätzliche Arbeitsnachfrage krankte auch an dem Umstand, dass sich der Charakter vieler Tätigkeiten im Laufe der Zeit verändert hatte. Von vielen Arbeitnehmern wurde der Arbeitsplatz nicht mehr in erster Linie mit körperlicher Anstrengung und Arbeitsleid verbunden, sondern als Gelegenheit zur Weiterqualifikation, Verantwortungsübernahme und Selbstbestätigung geschätzt. Wo Arbeitnehmer persönliche Kompetenz, Kreativität und Entscheidungsvermögen einbringen können, wie z.B. bei vielen Dienstleistungstätigkeiten, erlangt die familiengerechte Verteilung der Arbeitszeit größere

⁶ 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).

Bedeutung als ihre Verkürzung. Eine mechanische Umverteilung von Arbeitsquanten ist unter diesen Bedingungen weder für den Arbeitnehmer noch den Arbeitgeber interessant. Die Arbeitszeitkampagne der 80er Jahre war für die Gewerkschaften zur Markscheide ihres Selbstverständnisses geworden. Die tarifliche Regulierung von Arbeitszeitstandards, traditionell ein prominentes Thema des Arbeitskonflikts, erwies sich infolge der schleichenden Differenzierung von Arbeitswelt und Arbeitnehmerpräferenzen als organisations- und interessenpolitisch schwieriges Thema.

So hielt auch in den Gewerkschaften die Erkenntnis Einzug, dass die soziale Wirklichkeit durch eine zunehmende Differenzierung, ja teilweise Individualisierung von Risikolagen und Chancen geprägt ist, wobei die kapitalistische „Formbestimmtheit“ der Lohnarbeit neuen Formen sozialer Ungleichheit – zwischen Stamm- und Randbelegschaften, Qualifizierten und Ungelernten, Älteren und Jüngeren, Inländern und Ausländern, männlichen und weiblichen Arbeitnehmern – Platz macht. Gleichzeitig sah man sich mit einer konservativ-liberalen Regierung konfrontiert, die sich vorgenommen hatte, auch am Arbeitsmarkt für Liberalisierung und Deregulation zu sorgen. Zwar blieb die tatsächliche Deregulationspolitik der Regierung Kohl deutlich hinter den erklärten Zielen zurück. Doch wurde jeder einzelne Konflikt – insbesondere um die Reform des § 116 Arbeitsförderungsgesetz, die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und die Befristung von Arbeitsverträgen – beiderseits mit hohem propagandistischen Einsatz ausgetragen. Die Kernelemente des deutschen Sozialstaats waren jedoch zu keinem Zeitpunkt gefährdet. Nicht nur war in der Zeit der Kohl-Regierung der symbolisch wichtige Durchbruch zur 35-Stundenwoche gelungen. Selbst die seit Krisenbeginn praktizierte Frühverrentung älterer Arbeitnehmer zu Lasten der gesetzlichen Rentenversicherung wurde ohne nennenswerte Beeinträchtigung fortgesetzt.

Auch der Ausdehnung der DGB-Gewerkschaften auf die neuen Bundesländer waren keine Hindernisse in den Weg gelegt. Die konservativ-liberale Regierung hatte sogar den Kurs der raschen Angleichung ostdeutscher Löhne an das westdeutsche Niveau akzeptiert, da er versprach, das Wohlstandsversprechen einzulösen, das den ostdeutschen Wählern gemacht worden war. Die keineswegs ungünstige Position der Gewerkschaften im Prozess der Einheit war allerdings durch die enormen Arbeitsplatzverluste in der ostdeutschen Industrie belastet. Außerdem mussten die Gewerkschaften hinnehmen, dass ein Großteil der Kosten der Einheit allein aus den Sozialabgaben der Beschäftigten finanziert wurde, während Selbständige, Beamte und Kapitaleigner lediglich den bei allen Einkommensbeziehern erhobenen Solidaritätszuschlag zu tragen hatten. So erwies sich die Einheit für die Gewerkschaften als ein Danaer-Geschenk. Einerseits verbuchten sie einen gewaltigen, wenngleich bald wieder schwindenden Mitgliederzuwachs, andererseits wurden viele neue und alte Mitglieder Opfer einer Scherentwicklung von stagnierenden Nettoeinkommen und steigender Arbeitslosigkeit.

Weil man dieser Zwangslage nicht allein durch Tarifverhandlungen und Arbeitskampf entkommen konnte, ging die IG Metall 1995 mit dem Vorschlag für korporatistische Spitzengespräche im Rahmen eines „Bündnisses für Arbeit und Standortsicherung“ in die Offensive. Man würde sich mit Lohnerhöhungen im Umfang der Inflationsrate begnügen und sogar Einarbeitungsabschläge für Langzeitarbeitslose hinnehmen, wenn die Arbeitgeber 300.000 zusätzliche Arbeitsplätze schaffen, 30.000 Langzeitarbeitslose einstellen und die Zahl der Ausbildungsplätze um jährlich 5 % erhöhen würden. Außerdem sollte die Bundesregierung auf Leistungskürzungen bei Arbeitslosen verzichten und eine Berufsbildungsabgabe erheben. Die

gewerkschaftliche Initiative erregte nicht zuletzt dadurch Aufsehen, dass in ihr der zuvor bestrittene Zusammenhang von Beschäftigungsniveau und Lohnhöhe eingeräumt wurde (Müller/Wilke 1999: 21-28). Der Vorschlag versandete jedoch bald in den sog. Kanzlerrunden, in denen die Regierung mit Vertretern von Gewerkschaften und Verbänden unverbindliche Spitzengespräche führte. Trotz der geringen Kompromissbereitschaft der anderen Beteiligten und der Abneigung von Teilen der Mitgliedschaft, Zugeständnisse bei der Arbeitszeitflexibilität zu machen, war es den Gewerkschaften gelungen, das Image des tarifpolitischen Traditionalisten abzustreifen und Kooperationsbereitschaft auf politischer Ebene zu demonstrieren. Fortan setzten die Gewerkschaften auf die Ablösung der Regierung durch die SPD und warben mit der Kampagne „Deine Stimme für Arbeit und soziale Gerechtigkeit“ für eine „neue Politik“.

Die 1998, beim Stand von fast fünf Millionen Arbeitslosen, gestartete Schröder-Regierung löste ihr Versprechen ein, zu einem Bündnis für Arbeit einzuladen. Bildete doch der von den Gewerkschaften übernommene Vorschlag für tripartistische Aushandlungsprozesse den arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Kern des SPD-Wahlkampfkonzepts. Der Aufgabenkatalog für das „Bündnis für Arbeit“ wurde um die Themen Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit erweitert. Ansonsten zögerte man nicht, weitere Wahlkampfzusagen zu erfüllen: die Wiederherstellung der ungekürzten Lohnfortzahlung, die Aufhebung der Rentenreform sowie die Einführung von Maßnahmen zur Eindämmung von geringfügigen Beschäftigungen und der sogenannten Scheinselbständigkeit.

Anders als die Konzertierte Aktion von 1967 war das „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ von vornherein auf ein „ausgewogenes“ Zielpaket gerichtet. Die Regierung setzte auf thematisch spezialisierte und zunächst entscheidungsentlastete Gespräche zwischen Gewerkschaften, Wirtschaftsverbänden und wissenschaftlichen Experten, ohne sich der Aufgabe einer zielbewussten Steuerung zu stellen (Schroeder 2004). Gleichzeitig sollte die Einbeziehung ausländischer Erfahrungen im Abbau von Arbeitslosigkeit und der Modernisierung der Wirtschaft – in der eigens geschaffenen Benchmarking-Gruppe – zur Rationalisierung der Diskussion beitragen. Die Hoffnung, dass diese organisatorischen Vorkehrungen helfen würden, ähnlich wie in anderen Ländern, z.B. den Niederlanden, Irland, Dänemark und Finnland, einen beschäftigungswirksamen Sozialpakt zu Wege zu bringen, wurde jedoch enttäuscht (Heinze/Streeck 2002; Streeck/Hassel 2003).

Die Gesprächspartner mochten sich nur 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 einigen. Ansonsten gab es noch gemeinsame Erklärungen der Spitzenverbände zum Abbau von Überstunden, zur Förderung alternativer Arbeitszeitmodelle und zur Differenzierung der Flächentarifverträge. Die Vereinbarungen beschränkten sich somit auf Themen von sekundärer Bedeutung, deren Behandlung keinem der Beteiligten ein nennenswertes Opfer abverlangte, während der Anpassungsbedarf bei den Kerninstitutionen des Arbeitsmarktes ausgeklammert blieb. Das betraf effektive Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit, aber auch die Gesetzesentwürfe zur Förderung der Teilzeitbeschäftigung und zur Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes sowie die geplante Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung. Für eine Befassung mit der schwierigen Thematik beschäftigungswirksamer Reformen fehlte es an politischer Führung wie auch an wechselseitigem Vertrauen und Ein-

sicht in Handlungsspielräume der Beteiligten. Die Gewerkschaften konnten nicht mehr als die ohnehin praktizierte Lohnzurückhaltung offerieren, während die Regierung und die Arbeitgeberseite es vorzogen, die Details der Innovationspolitik unter sich auszumachen (Schroeder 2004).

Für die Gewerkschaften war die Beteiligung am Bündnis gleichwohl nicht gänzlich wertlos. Da sie ihre organisationspolitischen Interessen respektiert sahen, waren sie in der Lage, die zurückhaltende Lohnpolitik fortzusetzen. Ihre Bereitschaft zur Konfliktvermeidung honorierte die Regierung mit Abstrichen an weitergehenden Reformplänen und deutlichem Entgegenkommen bei der Novellierung des Betriebsverfassungsrechts. Die unprägnanten Bündnisresultate erleichterten es ihnen auch, an ihrer zweideutigen Position gegenüber der Arbeitsmarktmisere festzuhalten: Angesichts der bei liberalisierenden Reformen des Arbeitsmarktes zu gewärtigenden Nachteile erschien der Fortbestand hoher Arbeitslosigkeit tolerabel. Hatte sie doch schon der Rückzug des SPD-Vorsitzenden und Finanzministers Oskar Lafontaine hart getroffen, dessen wirtschafts- und finanzpolitische Vorstellungen sie teilten. Weitere Irritationen erzeugte das Blair-Schröder-Papier, in dem sich der Kanzler zu einer für deutsche Sozialdemokraten befremdlichen Kombination von liberalen und sozialen Politikzielen bekannte. Die allmählich zunehmende Spannung gegenüber der Regierung entlud sich 2003 in Gestalt offener Gegnerschaft, als Bundeskanzler Schröder seine Reform-Agenda 2010 vorstellte und damit die Geschäftsgrundlage des Bündnisses aufkündigte.

4 Globalisierung und das Ende des „Modell Deutschland“

Mit dem Schlagwort Globalisierung werden Veränderungen des Wirtschaftssystems belegt, die die Umwelt der Unternehmen und diese selbst in wichtigen Aspekten ihrer Organisation und Steuerung betreffen. Die auffälligsten Erscheinungen sind (1) raschere technologische Innovationen in Gestalt neuer Produkte und Verfahren, insbesondere in den Bereichen Informationstechnologie, Kommunikationsnetzwerke und Biophysik, (2) die Liberalisierung und weitgehende Integration der globalen Güter- und Kapitalmärkte – von der Etablierung des Europäischen Binnenmarktes ab 1992 und der Europäischen Währungsunion seit 1991 bis zu den hohen Volumina der Auslandsdirektinvestitionen, (3) der Standort- und Innovationswettbewerb mit den neuen Industrieländern, insbesondere den rapide wachsenden Volkswirtschaften Südostasiens, und (4) die von den internationalen Finanzinstitutionen geförderte Konvergenz der nationalen Institutionensysteme.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen haben sich die Bedingungen wirtschaftlichen, politischen und gewerkschaftlichen Handels erheblich verändert (Wiesenthal 1999). Die Globalisierung des betriebswirtschaftlichen Entscheidungshorizontes erschöpft sich nicht mehr nur in Bemühungen um die Eroberung ferner Märkte und die Verlagerung von Produktionsstätten zu ausländischen Standorten. Vielmehr gewannen strategische Unternehmensallianzen, globale Wertschöpfungsketten und die Internationalisierung auch der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten rasch an Bedeutung. Das bestimmt nicht bloß die Strategie weniger „global players“, sondern auch die erfolgsorientierten Aktivitäten großer Teile des unternehmerischen Mittelstands. Zudem sehen sich auch die am Binnenmarkt operierenden Unternehmen genötigt, sich dem globalisierten Wettbewerb und seinen Lernanreizen anzupassen, wenn sie nicht den Verlust ihrer Marktposition an ausländische Anbieter riskieren wollen.

Die Umstellung der Unternehmensstrategien auf die globale Gelegenheitsstruktur ist eine Reaktion auf den erhöhten Profitabilitätsdruck des internationalisierten Wettbewerbs und stellt selbst wieder höhere Anforderungen an die ökonomische Rationalität der Managemententscheidungen. Das findet Ausdruck in neuen qualitätsorientierten Organisationstechniken, höheren 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 Einführung und Durchsetzung 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 künftige Gewinnaussichten und die Gewinnerwartungen der Kapitalanleger ausdrücken. Folglich vertiefte sich der Gegensatz zwischen dem börsennotierten Unternehmenswert bzw. „shareholder value“ und dem „stakeholder value“, in dem sich die Interessen der Beschäftigten, der Öffentlichkeit und der Standortgemeinde widerspiegeln.

Die verstärkte Orientierung am „shareholder value“ der Unternehmen und ihren globalen Marktchancen nötigte zur Verkürzung des Zeithorizonts für Erfolgskontrollen und zu einem höheren Tempo von Innovation, Produktion und Vermarktung. Kürzere Investitions- und Innovationszyklen wiederum setzen mehr Flexibilität bei der Dosierung der Produktionsfaktoren voraus. Diese Anforderungen mussten mit dem deutschen Modell der Unternehmenskontrolle in Konflikt geraten, das auf langfristigen, vertrauensbasierten Vertragsbeziehungen, hoher Eigentumskonzentration und Bankenfinanzierung beruhte (Windolf/Beyer 1995). Von den Gewerkschaften, den wichtigsten und mächtigsten „stakeholders“, wurden die Veränderungen zwangsläufig als Angriff auf ihre Belange verbucht – einen Angriff, den abzuwehren ihnen jedoch die Mittel und Unterstützer fehlten.

Zwar bietet die in der Vergangenheit bedeutsame Orientierung am „stakeholder value“ keine dem „shareholder value“ vergleichbaren Überlebens- und Erfolgchancen, denn auch die Arbeitnehmer und sonstigen Interessenten bleiben letzten Endes auf betriebswirtschaftliche Effizienz, Markterfolge und eine ausreichende Kapitalausstattung „ihres“ Unternehmens angewiesen. Doch brachte die von Reformen im Wirtschafts- und Steuerrecht unterstützte Umoorientierung der Unternehmenspolitik den Gewerkschaften eine spürbare Verschlechterung ihrer Position. Nicht nur war der Anteil der börsennotierten Firmen in den 90er Jahren auf rund ein Fünftel aller Unternehmen gestiegen (Lane 2000), sondern viele der nun erfolgten Unternehmensaufspaltungen und –verkäufe waren von Personalabbau und Betriebsstilllegung begleitet.

Der etwa zur gleichen Zeit ausgebrochene Internet-Boom stellte die tarifvertraglich geregelten Arbeitsbeziehungen ebenfalls auf die Probe. Die sogenannte Neue Ökonomie umfasste neben etablierten Unternehmen, die sich mittels Reorganisation, Rationalisierung und Ausgründung von Teilbereichen verstärkt den Bereichen Softwareproduktion und internetbasierte Dienstleistungen zuwandten, eine Fülle von Neugründungen. Um in den Wachstumsmärkten Informationstechnologie, Kommunikation, EDV-Dienstleistungen und Medien zu reüssieren und dabei von den Chancen des raschen technologischen Wandels zu profitieren, versuchten nicht

wenige Gründer, den sozial- und arbeitsrechtlichen Schutzregelungen des Modells Deutschland auszuweichen.

Die Neue Ökonomie geriet zwar bald nach dem Kurssturz am sog. Neuen Markt aus dem Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit, doch die von ihr ausgehenden Impulse waren nicht nur von vorübergehender Natur. Sie manifestieren sich in der zunehmenden Üblichkeit von Arbeitsverhältnissen jenseits der tarifvertraglich geregelten Vollzeitarbeit, z.B. in Call-Centers und vielen Dienstleistungsfirmen, in denen geringqualifizierte Arbeitskräfte einem teilweise hohen Leistungsdruck unterworfen sind (Halm 2000). Dagegen florieren in anderen Bereichen, die sich der Taylorisierung entziehen, kreative Formen der Gruppen- und Projektarbeit mit erheblichen Freiheitsgraden. Hier zeigen sich Potenziale einer Wissensökonomie, in der Qualität und Quantität der Arbeitsleistung in erster Linie durch Selbststeuerung, individuelle Entscheidungsfreiräume, Realisierung individueller Arbeitszeitpräferenzen und Ergebnisbeteiligung gewährleistet werden. Wo Elemente dieser Organisationskultur dominieren, sind Gründer und Mitarbeiter nur selten bereit, den etablierten Interessenverbänden beizutreten. Mit den neuen Wirtschaftszweigen und Organisationsformen entwickelt sich ein Sektor jenseits des tradierten Gegenübers von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden.

Risikiert man einen Blick auf den wahrscheinlichen Fortgang des globalen Modernisierungsprozesses, so ist zu erkennen, dass der deutschen Wirtschafts- und Arbeitsgesellschaft weiterhin schwierige Anpassungsprobleme bevorstehen. Denn im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts hat die Weltwirtschaft einen tief greifenden Wandel erfahren, in dem sich das Verhältnis der alten zu den neuen Industrieländern grundlegend veränderte. Der Bertelsmann-Transformations-Index, der die Entwicklung von Demokratie und Marktwirtschaft in den 128 ärmeren Ländern der Welt im Zweijahresturnus verfolgt, weist für 2009 genau 101 Länder mit einer „guten“ oder „sehr guten“ Wirtschaftsleistung aus.⁷ Berechnet man diese nicht anhand von marktüblichen, sondern von kaufkraftgewichteten Wechselkursen, so zeigt sich, dass die „neuen“ Industrieländer seit 2006 schon mehr als die Hälfte der globalen Wirtschaftsleistung bestreiten. Sie sind außerdem für gut die Hälfte der weltwirtschaftlichen Wachstumsrate verantwortlich, die im Zeitraum von 2003 bis 2007 4,8 % betrug. Niemals zuvor in der Geschichte hat die Welt ein derart stürmisches Wirtschaftswachstum erlebt wie seit dem Aufschwung der „emerging economies“.⁸

Weil die neuen Industrieländer nicht den selben Entwicklungspfad einschlagen wie die „alten“, sondern gleich von den Vorteilen modernster Technologien Gebrauch machen, durchlaufen sie einen beschleunigten Wandlungsprozess. Während es im 19. Jahrhundert 50 Jahre brauchte, bis sich das reale Pro-Kopf-Einkommen in Großbritannien und den USA verdoppelt hatte, bewältigte China die gleiche Transformationsleistung in lediglich neun Jahren. Der forcierte Modernisierungsprozess ist unvermeidlich mit eklatanter sozialer Ungleichheit, gravierenden Umweltbelastungen und teilweise miserablen Arbeitsbedingungen verbunden (vgl. Yang 2006). Aber im Vergleich zur Industrialisierung Europas und der USA im 19. und frühen 20. Jahrhundert fällt die Periode sozialer Missstände wesentlich kürzer aus. Viele positive Resultate des Wandels treten noch innerhalb der Lebensspanne einer Generation auf, so dass der Wandel nicht nur von individuellem Leid und sozialen Spannungen begleitet ist, sondern

⁷ Diese Länder erhielten im Status-Index unter „Leistungsstärke der Volkswirtschaft“ mindestens 6 von 10 Punkten zugewiesen (Bertelsmann Stiftung 2009).

⁸ In keiner der früheren Boomphasen der Industrialisierung wuchs das Weltsozialprodukt so rasch wie heute: zwischen 1870 und 1913 um durchschnittlich 1,3 % im Jahr, von 1950 bis 1973 um 2,9 %, aber von 2000 bis 2005 um 3,2 % (The Economist 2006)

auch von wachsender Zufriedenheit und Stolz auf die erzielten Erfolge. Was daraus folgt, ist für die Gewerkschaften in den „alten“ Industrieändern von enormer Bedeutung: Es bedeutet, dass die Entstehung einer kämpferischen Arbeiterbewegung mit transzendtem Ziel, wie einst in den europäischen Industriestaaten, sehr unwahrscheinlich ist. Größere Realisierungschancen hat der Typus der us-amerikanischen „business unions“.

Nicht zuletzt deswegen werden die Rückwirkungen des globalen Modernisierungsprozesses auf die früheren Zentren der Moderne gewaltig sein: Denn der Westen ist längst dabei, seine angestammte Rolle als Codierer und Impulsgeber der Modernisierung an die neuen Zentren Asiens abzugeben. Er verliert auch sukzessive an wirtschaftlicher Bedeutung. Noch vor 2030 werden die „Neuen“ zusammen etwa zwei Drittel des realen Welt-Sozialprodukts (nach Kaufkraftparität gewichtet) bestreiten. Und der Welt-Sozialprodukt-Anteil der EU-15 (das sind die EU-Mitgliedsländer vor der Osterweiterung), der 2000 noch gut 20 % betrug, wird um 2040 nur noch etwa 5 % betragen (Fogel 2007). China wird bereits am Ende des nächsten Jahrzehnts zur weltgrößten Wirtschaftsnation aufgestiegen sein (Maddison 2007: 174).

Im Rhythmus des Aufstiegs der „Neuen“ werden Deutschland und die EU die allmähliche Schrumpfung des Feldes ihrer Kernkompetenzen erleben und gleichzeitig unter Druck geraten, sich der Temposteigerung des ökonomischen und sozialen Wandels anzupassen. Sinkende Löhne gehören nicht unbedingt zu den wahrscheinlichsten Folgen, denn den „alten“ Industrieländern wird selbst noch für 2040 das Dreifache des chinesischen Durchschnittseinkommens prognostiziert. Aber für die USA wurde errechnet, dass sich immerhin ein Viertel aller Arbeitsplätze (genau: zwischen höchstens 26 und 29 %) zur Verlagerung ins Ausland eignen (Blinder 2007). Die von den Industrieländern Europas zu schulternde Hauptlast der Anpassung an die neue Weltwirtschaft ist jedoch eine andere, nämlich die Bewältigung des beschleunigten außeninduzierten Strukturwandels. Ihm wird schwerlich allein mit den klassischen Instrumenten einer teils konservierenden, teils innovierenden Wirtschafts- und Industriepolitik beizukommen sein.

Eine große Anpassungslast werden die Arbeitnehmer zu tragen haben, deren Tätigkeiten und Beschäftigungschancen einen rascheren Wandel erfahren werden als jemals zuvor. Die neue Arbeitswelt wird mit noch dominierenden Vorstellungen von enger beruflicher Spezialisierung, kontinuierlicher Beschäftigung und einer linearen Lebenslaufplanung nicht mehr vereinbar sein. Gleichzeitig dürften die immer differenzierter und wechselhafter werdenden Bedingungen des Erwerbslebens mit den tradierten Formen der sozialstaatlichen Sicherheitsgewähr kollidieren und neue Formen der Gewährleistung von Risikoschutz und sozialer Sicherung erforderlich machen.

Auf die Sozial- und Arbeitspolitik der nächsten Zukunft kommen also schwierige Entscheidungen zu. Zumindest steht eine Veränderung der sozialpolitischen Prioritäten von der kurativen, versorgungsorientierten und statusbezogenen Sicherheitsgewähr zu verstärkt präventiver, mobilitäts- und kompetenzorientierter Unterstützung an. Man wird zu prüfen haben, ob dafür eine weitergehende, aber für die Gewerkschaften wenig akzeptable Flexibilisierung der Arbeitsmärkte in Frage kommt, die Einführung eines bescheiden dimensionierten allgemeinen Grundeinkommens oder eine Palette von Reformen nach dem Muster des in nordeuropäischen Ländern erfolgreichen Flexicurity-Konzepts. Welchen Anpassungspfad die staatliche Sozialpolitik auch immer einschlagen wird, es steht zu befürchten, dass er für die an den Strukturen der Vergangenheit orientierten Gewerkschaften zu einer Belastungsprobe wird, gegen die viele bisherige Veränderungen eher harmlos wirken.

5 Der Wandel des gewerkschaftlichen Handlungsraums – neue Allianzen

Die unter dem Stichwort Globalisierung zusammengefassten Veränderungen treffen in Deutschland (wie auch in anderen europäischen Ländern) auf ein Institutionensystem, das noch deutlich die Züge der Emanzipationskämpfe der frühen Arbeiterbewegung des 19. Jahrhunderts trägt. Damals waren es überwiegend konservative und liberale Regierungen, die die „soziale Frage“ durch sozialpolitische Zugeständnisse an das neue, durch Streikbereitschaft sanktionsmächtig werdende Industrieproletariat beantworteten (Wiesenthal 2003). Es entstanden die bis heute fortbestehende Arbeitsteilung zwischen von Beiträgen der Versicherten finanzierten staatlichen Sozialversicherungen auf der einen Seite und der an Bedürftigkeitsstandards orientierten kommunalen Armenversorgung auf der anderen. Die Fortentwicklung des Sozialstaats nach dem Zweiten Weltkrieg setzte den eingeschlagenen Weg der Absicherung der Beschäftigten durch Lohnersatzansprüche, Kündigungsschutz, Mitbestimmungsrechte u.a. fort. Es entwickelte sich eine zunächst latente, heute offenkundige Spaltung der auf abhängige Erwerbstätigkeit angewiesenen Bevölkerung: zwischen relativ begünstigten Insidern und von gleichwertigen Leistungen ausgeschlossenen Outsidern des Arbeitsmarkts (Streeck/Hassel 2003).

Unter den veränderten Bedingungen der Arbeitswelt fällt der soziale Nutzen des Modells Deutschland einer kleiner werdenden Gruppe von Erwerbstätigen zu. Langjährige Ausbildungsgänge, Fachberuflichkeit und hohes Arbeitsethos fundieren zwar immer noch das Humankapital des Standorts Deutschland, aber um den Preis eines wachsenden Effizienzdefizits, was die Inklusion bzw. Versorgung der im Strukturwandel „freigesetzten“ bzw. mangels Qualifikation oder zugeschriebener Nichteignung Ausgeschlossenen betrifft (Bude/ Willisch 2008). Weil zudem 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 gehenden Spitzenposition bei der Umsetzung von Innovationen, ist das von den Industriegewerkschaften verteidigte Lohnniveau nicht mehr verallgemeinerbar. Symptomatisch für den teilweise verengten, teilweise unübersichtlicher gewordenen und schließlich von Konkurrenten bedrängten Handlungsraum der Industriegewerkschaften sind die sich in Krisensituationen häufenden betrieblichen Produktivitätsbündnisse (Rehder 2003), Rekrutierungsprobleme und weiterhin rückläufige Mitgliederzahlen⁹ sowie das Aufkommen konkurrierender Berufs- und Spartengewerkschaften.

Diese Veränderungen machen sich u.a. in einem verschlechterten Korrespondenzverhältnis von Mitglieder- und Erwerbstätigenstruktur bemerkbar. Da sich der Mitgliederschwund in Jahren nach der Einheit nur wenig verlangsamt fortsetzt, bleibt den Gewerkschaften das Problem einer von der industriellen Vergangenheit geprägten Mitgliederstruktur erhalten. Noch weniger als früher widerspiegelt die verbleibende Mitgliedschaft das Muster der gegenwärtigen Beschäftigungsverhältnisse (vgl. Ebbinghaus in diesem Band). So sind insbesondere jüngere Arbeitnehmer und die überwiegend in den Dienstleistungsbereichen beschäftigten Frauen nur zu einem unterproportionalen Teil organisiert.

⁹ Im Jahr 2009 sank die Mitgliederzahl der DGB-Gewerkschaften gegenüber dem Vorjahr um 1,7 %.

Das konfrontiert die Gewerkschaften mit einem schmerzvollen Dilemma: Vollbeschäftigung scheint, wenn überhaupt, nur mehr im Rahmen einer größeren Lohnspreizung und mit dem von niedrigen Sozialeinkommen ausgehenden Erwerbsdruck möglich. Oder es bedürfte, wenn existenzsichernde Mindest- statt Niedriglöhne, eine geringe Lohnspreizung und hohe Sozialeinkommen ernsthaft angestrebt werden, der weitgehenden Verschiebung der Steuerlasten auf Verbraucher und abhängig Beschäftigte, einer strikt am Inklusionsgebot orientierten Bildungsrevolution und der tief greifenden Liberalisierung aller Rechts- und Schutznormen, die eine spontane (u.a. von arbeitsrechtlichen Sanktionen befreite) Erprobung unternehmerischer Projektideen behindern könnten (Streeck 1996). Keine dieser Alternativen ist, wie Gewerkschaftsführer betonen, akzeptabel.

Dieses Dilemma bildet den Hintergrund, vor dem sich die Gewerkschaften neuen Themen und neuen Verbündeten zuwandten, zumal die einstige Hoffnung auf Entlastung „von außen“ enttäuscht worden war. Hatte man doch in den 90er Jahren noch darauf gesetzt, dass andere Länder das Modell Deutschland übernehmen und dadurch den hierzulande empfundenen Anpassungsdruck lindern würden. Als der Irrtum bemerkt wurde, richtete sich die Hoffnung auf die Europäische Union, der man noch vor wenigen Jahren beim Übergang zum Binnenmarkt '92 mit großer Skepsis begegnet war. Inzwischen scheint sich die Erkenntnis Raum verschafft zu haben, dass der sich vorsichtig entwickelnde Zweig der Europäischen Sozialpolitik zwar dem Ziel einer Angleichung von Standards und Ansprüchen folgt, aber gerade darum die Voraussetzungen komparativer Prosperität respektieren muss. Diesem Gesichtspunkt versuchten die Staatschefs Rechnung zu tragen, als sie im März 2000 auf einem Sondergipfel des Europäischen Rats die sog. Lissabon-Strategie verabschiedeten. Mit ihr sollte sich die EU binnen zehn Jahren, d.h. bis 2010, zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt entwickeln. Die EU wollte sogar „Vorbild für den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Fortschritt in der Welt“ werden. Doch dort, wo die Befolgung der Empfehlungen am dringlichsten zu sein schien, in Deutschland, Frankreich und Italien, fand die Selbstverpflichtung kaum Beachtung. Folgerichtig beklagt der Zwischenbericht „Facing the Challenge“ „the lack of determined political action“ (High Level Group 2004).

Die Schröder-Regierung griff immerhin auf die Chiffre „2010“ zurück, als sie 2002 die Empfehlungen der Hartz-Kommission in ein umfangreiches Programm zum Abbau der Arbeitslosigkeit packte. Allerdings beging sie dabei zwei so bald nicht wieder gut zu machende Fehler. Sie versäumte es, die eigene Partei von ihrer Diagnose der Situation und den Ursachen der Verfestigung der strukturellen Arbeitslosigkeit zu überzeugen. Und sie verstieß auf eklatante Weise gegen das Gebot der „sozialen Ausgewogenheit“, von dessen Beachtung die Akzeptanz jeder Mitte-Links-Regierung abhängt. Es war noch nicht einmal dafür gesorgt, dass die von der Ersetzung der Arbeitslosenhilfe durch das Arbeitslosengeld II betroffenen Langzeitarbeitslosen mit einer dem erhöhten Beschäftigungsdruck entsprechenden Nachfrage am Arbeitsmarkt rechnen konnten. So beendete die Agenda 2010, insbesondere ihr mit „Hartz IV“ titulierter Teil, die de-facto-Allianz der deutschen Sozialdemokratie mit den deutschen Einheitsgewerkschaften.

Bei der Gründung der „Wahlalternative Arbeit und soziale Gerechtigkeit“ (WASG) in 2004 spielten Gewerkschafter eine maßgebliche Rolle. Vorstandsmitglieder von IG Metall und ver.di signalisierten Sympathie und gewährten Organisationshilfe. Dem waren Aktionstage, Großdemonstrationen und ein „Perspektivenkongress“ in Berlin vorausgegangen, die alle der

Mobilisierung des Widerstands gegen die Agenda 2010 dienten. Schon Anfang 2005 konnte sich die WASG zur Partei konstituieren. Nachdem sich die PDS in „Linkspartei“ umbenannt und der frühere SPD-Vorsitzende Oskar Lafontaine der WASG beigetreten war, wechselten auch einige Sozialdemokraten ihre Organisationsheimat und kandidierten auf den offenen Listen der „Linkspartei (PDS)“ zur Bundestagswahl. Mit einem Wähleranteil von 8,7 % und 54 Mandaten zog die nun auch im Westen erfolgreiche Linkspartei Ende 2005 in den neuen Bundestag. Vier Jahre später, im Herbst 2009, erzielte die inzwischen vereinigte Linke mit 11,9 % der Zweitstimmen mehr als die Hälfte des SPD-Stimmenanteils (23,0 %).

Am Ende des ersten Jahrzehnts im neuen Jahrhundert haben sich die Gegner des Liberalisierungs- und Modernisierungskurses, den die neue Weltwirtschaft den „alten“ Industrienationen aufgenötigt, im Parteiensystem etabliert. Mehr noch: Sie haben dem auf fünf Spieler erweiterten Parteiensystem eine neue Struktur mit neuen Bündnisoptionen verpasst. Die Gewerkschaften verfügen nun seit langer Zeit wieder über einen Partner in den Parlamenten, der ihre Forderungen unverkürzt vertritt: Mindestlohn, weg mit Hartz IV, weg mit der Rente ab 67, raus aus Afghanistan usw. Fraglich ist allerdings, ob und ggf. wann eine Regierungskoalition zu Stande kommt, die diese Ziele zu realisieren bereit ist.

Seit die SPD 1998 mit dem Slogan „Innovation und Gerechtigkeit“ die Wahl gewonnen hatte, aber kurz danach Oskar Lafontaine als Repräsentanten des Gerechtigkeitsziels verlor, leidet sie unter einem schmerzhaften Profildefizit. In der Wahl von 2009 verlor sie deshalb nicht nur an die Linkspartei, sondern auch an CDU und Grüne. Für die Gewerkschaften ist folglich ihr Wert als Allianzpartner stark gesunken. So lange keine rot-rot-grüne Regierungskoalition in Aussicht steht, sehen sich die Gewerkschaften genötigt, eine parteipolitisch neutrale Position einzunehmen und Kontakte – mit der Option des Widerspruchs gegen ungeliebte Politiken – auch mit CDU/CSU und FDP zu pflegen. Der SPD mag zwar das enge Korrespondenzverhältnis von Gewerkschaften und Linkspartei Anlass sein, ihre seit 2005 bestehende Richtungsunsicherheit zu Gunsten einer links-populären Sozialpolitik abzubauen und allen liberalen Modernisierungsoptionen abzuschwören. Für die Gewerkschaften ergäbe sich aber erst dann ausreichend Grund, wieder auf die Sozialdemokratie zu setzen, wenn diese eine reelle Machtchance wiedergewönne. Dieser Zeitpunkt scheint aber in weiter Ferne zu liegen, da die SPD für ihre Wiederkehr an die Regierung mehr als nur der Vermeidung früherer Fehler bedarf, nämlich eines plausiblen Konzepts für den Übergang der Industrie- zur Wissensgesellschaft der Zukunft, einer damit kompatiblen Finanz- und Sozialpolitik sowie, last but not least, eines integrierten Führungsteams, das sozial-, wirtschafts- und gesellschaftspolitische Kompetenz zu praktizieren versteht.

6 Ausblick

Die Position der Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik war bis zum Ende des 20. Jahrhunderts durch eine zwar nicht privilegierte, aber doch zentrale Rolle im Modell Deutschland bestimmt. Das Qualifikationsprofil der Arbeitnehmerschaft, die Unternehmenssteuerung als „mixed governance“ von Management, Mehrheitsaktionären und Gewerkschaften, ihr hoher Organisationsgrad in den wichtigsten Wachstumsbranchen und ihre Präsenz in verschiedenen gesellschaftlichen Institutionen – das und einiges mehr markierte vier Jahrzehnte lang einen weiten, nahezu ungefährdeten Handlungsraum. Ihr Selbstverständ-

nis als Wächter der Demokratie und Bollwerk gegen Kapitalwillkür vermochten die Gewerkschaften selbst in Zeiten selbstverschuldeter Krisen, wie etwa im Niedergang der Gemeinwirtschaft, zu bewahren. Indes sind die Veränderungen, zu denen es in den zwei letzten Jahrzehnten in Wirtschaft und Gesellschaft kam, von einer wachsenden Spannung zwischen Funktionen und Selbstverständnis der Gewerkschaften auf der einen Seite und dem sich wandelnden Institutionensystem auf der anderen begleitet.

Die Gewerkschaften können gegenüber der sich an Sachzwängen entlang hangelnden Politik und den um globale Wettbewerbschancen bemühten Unternehmen nur mehr eine defensive Position einnehmen. Wie wenig sie für die Bewahrung der ihnen wichtigen Momente des Modells Deutschland tun können, zeigt ihre nun schon drei Jahrzehnte währende Unfähigkeit, sich mit der Regierung auf eine sozial akzeptable und ökonomisch solide Strategie zur Überwindung der Massenarbeitslosigkeit zu einigen. Trotz eines Beschäftigungsgewinns von über 1,5 Millionen im Gefolge der Agenda 2010 und einem Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit auf ca. 30 % (Bundesanstalt für Arbeit 2010), ist der strukturell bedingte, von konjunkturellen Schwankungen weitgehend unbeeindruckte Anteil immer noch hoch. Zwar hat die rituelle Beschwörung eines „Kampfes“ gegen die Massenarbeitslosigkeit nachgelassen, doch mit dem stärkeren Druck auf die Arbeitslosengeld II-Bezieher, ihre Arbeitskraft anzubieten, ist auch die Diskrepanz von Angebot und Nachfrage im Sektor der einfachen bzw. niedrig qualifizierten Tätigkeiten offenkundig geworden. Die von den Gewerkschaften nachdrücklich geforderte und von den Mitte-Links-Parteien unterstützte Einführung von Mindestlöhnen mag zwar die Sozialkassen und die gewerkschaftliche Tarifpolitik entlasten, aber hat auf die Arbeitsnachfrage einen dämpfenden Einfluss.

Unter den Bedingungen des globalisierten Wettbewerbs hat sich die Verlagerung des tarifpolitischen Handlungsraums von der Ebene der Branche auf die Ebene der Unternehmens mit der Folge einer stärkeren Segmentierung des Arbeitsmarktes fortgesetzt. Das bedeutet nicht nur einen Wechsel der Akteure und Entscheidungskriterien, sondern auch eine Einschränkung des Vertretungsmandats der Gewerkschaften. Indem industrieweit geltende Normen und Gestaltungsziele nur mehr einen Teil der Arbeitswelt abdecken, verlieren die Gewerkschaften den Status eines gestaltungsmächtigen gesamtwirtschaftlichen Akteurs:

“Too weak to take risks and too strong to give way, German unions turned into a thoroughly conservative political and industrial force opposed to experiments of any kind and defending, with industrial and political-electoral means, the accumulated entitlements of an ageing core membership.” (Streck/Hassel 2003: 121)

Die beobachtbare Folge ist eine größere Spreizung der Lohnskala, was den Gewerkschaften die Rekrutierung von Mitgliedern und die Organisation von praktischer Solidarität für und in Arbeitskämpfen erschwert. Das Ausweichen auf staatliche Mindestlohnnormen ist eine Konsequenz dieser Situation; die Entlastungswirkung dürfte jedoch begrenzt bleiben, nachdem das Bundesverwaltungsgericht entschieden hat, den als Konkurrenzschutz des Branchenführers Deutsche Post eingeführten Mindestlohn aufzuheben. Zudem bringt die vom Bundesarbeitsgericht geplante Abkehr vom Grundsatz der Tarifeinheit eine gewisse Aufwertung der Sparten- gegenüber den ungleich größeren Industriegewerkschaften (FAZ 29.01.2010). Inzwischen ist auch die im Einzelhandel gerade erst erprobte Arbeitskampfwaffe des Flashmobs schon arbeitsgerichtlich entschärft worden. Es ist wenig wahrscheinlich, „dass Gewerkschaft-

ten wieder zu Laboratorien für neue Ideen und Reformvorschläge werden“ (Brinkmann et al. 2008: 142), wie die Befürworter eines „strategic unionism“ hoffen.

Noch zögern die um ihre eigene Akzeptanz besorgten Politiker, die Gewerkschaften spüren zu lassen, wie sehr sie in den letzten Jahren an politischem „standing“ eingebüßt haben. Vielmehr scheint es, als würden gewerkschaftliche Wünsche generell auf offene Ohren stoßen. Doch war es das zeitliche Zusammentreffen des Wirtschaftseinbruchs nach der Finanzkrise 2008/09 mit dem Bundestagswahlkampf 2009, das die Parteien der Großen Koalition veranlasste, die Mittel zur umfangreichen Ausweitung der Kurzarbeit und raschen Unterstützung notleidender Unternehmen (Beispiel Opel) bereit zu stellen. Gleichwohl ist seit der Agenda 2010 jenes Junktim definitiv ausgelaufen, demzufolge es den Gewerkschaften lange Zeit erlaubt war, kostenbedingte Beschäftigungsverluste zu ignorieren, während es dem Staat obliegt, mittels Transferleistungen und aktiver Arbeitsmarktpolitik für die Folgen aufzukommen. Nachdem nicht nur mehr der Sachverhalt der Arbeitslosigkeit, sondern auch die zu ihrer Überwindung eingeführten Maßnahmen – wie Niedrig- und Kombilöhne, Arbeitslosengeld II u.a. – als sozialpolitische Missstände wahrgenommen werden, ist das Spektrum der politisch verfügbaren Optionen deutlich geschrumpft. Gleichzeitig haben die Instrumente der Nachfragepolitik und alle Vorschläge für höhere Staatsausgaben aufgrund des krisenbedingten Anstiegs der Staatsverschuldung buchstäblich jeden Kredit verloren. Damit hat sich die Position der Gewerkschaften gegenüber der Politik weiter verschlechtert.

Die (makro-) korporatistische Säule des Modells Deutschland hat weitere Risse bekommen. Sind deswegen empfindliche Nachteile für die Arbeitnehmer zu erwarten, wie oft geargwöhnt wurde? Vermutlich nicht. Gewiss zeigte sich der korporatistische Koordinationsmodus unfähig, die Kontinuierung der Mehrmillionen-Arbeitslosigkeit zu verhindern. Nicht zuletzt aufgrund des staatlichen Steuerungsversagens vermochte die tripartistische Interessenvermittlung in dem bis 2003 tagenden „Bündnis für Arbeit“ weder Wachstumsstimuli zu setzen noch zu einer übereinstimmenden Problemdiagnose anzuregen. Und am Ende der unbefriedigenden Bündnispolitik stand für die Gewerkschaften nicht etwa eine, wenn auch widerwillige Einsicht in die Wirklichkeit der neuen Arbeits- und Wirtschaftswelt, sondern die Abwendung von der mutigen, wenngleich unglücklich agierenden Schröder-Regierung zu den naiv-zynischen Predigern einer Rückkehr zum Sozialstaat der 70er Jahre.

Doch dank ihres multifunktionalen Status sind die deutschen Gewerkschaften nicht ernstlich in ihrem Bestand bedroht. Starke Gewerkschaften mögen, wie der Blick auf die Situation in anderen Ländern lehrt, „kein notwendiger Bestandteil moderner Industriegesellschaften“ (Thomas 1995: 59) sein. Denn auch im Rechtssystem mögen individual- und kollektivrechtliche Schutznormen eine funktionsfähige Basis finden. Aber das solide organisatorische Gerüst der deutschen Gewerkschaften macht eine derartige Funktionsverschiebung auf absehbare Zeit entbehrlich. Angesichts des stürmischen Strukturwandels der Weltwirtschaft ist vielmehr zu fragen, auf welcher Seite die Gewerkschaften den notwendigen Modernisierungsprozess des deutschen Institutionensystems begleiten werden: als Anreger, Moderator und Vertreter inklusiver Arbeitnehmerinteressen auf der Seite verantwortungsbewusster Reformer oder als Bremser, Blockierer und Verteidiger von Insiderprivilegien auf der Seite rückwärtsgerandter Illusionisten?

Literatur

- Albert, Michel, 1992: Kapitalismus contra Kapitalismus. Frankfurt/New York: Campus.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.), 2009: Transformation Index 2010. Politische Gestaltung im internationalen Vergleich. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Berthold, Norbert/ Fehn, Rainer/ Thode, Eric, 2000: Rigider Arbeitsmarkt oder ungleiche Einkommensverteilung - Ein unlösbares Dilemma?. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 49 (1), 3-26.
- Blanchard, Olivier; Philippon, Thomas, 2004: The Quality of Labor Relations and Unemployment. NBER Working Paper No. 10590.
- Blinder, Alan S., 2007: How Many U.S. Jobs Might Be Offshorable? Princeton University, CEPS Working Paper No. 142.
- Brinkmann, Ulrich; Choi, Hae-Lin; Detje, Richard; Dörre, Klaus; Holst, Hajo; Karakayali, Serhat; Schmalstieg, Catharina, 2008: Strategic Unionism: Aus der Krise zur Erneuerung? Umriss eines Forschungsprogramms. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bude, Heinz; Willisch, Andreas, 2008: Einleitung. In: Bude, Heinz; Willisch, Andreas (Hg.): Exklusion. Die Debatte über die "Überflüssigen". Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 9-30.
- Bundesagentur für Arbeit, 2010: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland. Januar 2010. Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit.
- FAZ 29.01.2010: „Gewerkschaften verlieren Monopol“. Frankfurter Allgemeine Zeitung.
- Fogel, Robert W., 2007: Capitalism and Democracy in 2040: Forecasts and Speculations. NBER Working Paper No. 13184.
- 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/gs_programm.htm.
- Gorz, André, 1980: Abschied vom Proletariat. Frankfurt/M.: Europäische Verlagsanstalt.
- Gorz, André, 1988: Ökologie und Freiheit. Reinbek: Rowohlt.
- Gorz, André, 1989: Kritik der ökonomischen Vernunft. Sinnfragen am Ende der Arbeitsgesellschaft. Berlin: Rotbuch.
- Halm, Thorsten, 2000: Die Fabriken der New Economy. Die Mitbestimmung, 7/2000, 24-25.
- Hassel, Anke; Trampusch, Christine, 2006: Verbände und Parteien: Die Dynamik von Parteikonflikten und die Erosion des Korporatismus. In: Beckert, Jens; Ebbinghaus, Bernhard; Hassel, Anke; Manow, Philip (Hg.): Transformationen des Kapitalismus. Frankfurt/New York: Campus, 111-132.
- Heinze, Rolf G.; Streeck, Wolfgang, 2002: Optionen für den Einstieg in den Arbeitsmarkt oder: Ein Lehrstück für einen gescheiterten Politikwechsel. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 72 (1), 25-35
- High Level Group, chaired by Wim Kok, 2004: Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Hinrichs, Karl; Wiesenthal, Helmut, 1987: Bestandsrationalität versus Kollektivinteresse. Gewerkschaftliche Handlungsprobleme im Arbeitszeitkonflikt 1984. In: Abromeit, H./ Blan-

- ke, B. (Hg.): Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren. Opladen: Westdeutscher Verlag, 118-132.
- 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.
- Kenworthy, Lane, 2006: Germany's Employment Problem in Comparative Perspective. In: Beckert, Jens; Ebbinghaus, Bernhard; Hassel, Anke; Manow, Philip (Hg.): Transformationen des Kapitalismus. Frankfurt/New York: Campus, 37-60.
- 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.
- Maddison, Angus, 2007: *Contours of the World Economy, 1–2030 AD. Essays in Macroeconomic History*. Oxford: Oxford University Press.
- 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.
- Pumberger, Klaus, 1991: Die Angst vor dem Individuum. Gewerkschaften und ihr blockiertes Verhältnis zu einem vielschichtigen Thema. *Gewerkschaftliche Monatshefte* 42 (8), 485-496.
- Rehder, Britta, 2003: *Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland. Mitbestimmung und Flächentarif im Wandel*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Scharpf, Fritz W., 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt/New York: Campus.
- Schroeder, Wolfgang, 2000: *Das Modell Deutschland auf dem Prüfstand*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Schroeder, Wolfgang, 2004: Gewerkschaften als Akteure tripartistischer Austauschpolitik: "Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit". In: Stykow, Petra; Beyer, Jürgen (Hg.): *Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung. Reformfähigkeit und die Möglichkeit rationaler Politik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 287-311.
- 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.
- Streeck, Wolfgang; Hassel, Anke, 2003: The Crumbling Pillars of Social Partnership. *West European Politics*, 26 (4), 101-124.
- The Economist, 2000: *Europe in Figures. Fourth Edition*. London: Profile Books.
- The Economist, March 25th 2006: *Balancing act. A survey of China*.
- 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.
- Wiesenthal, Helmut, 1993: Akteurkompetenz im Organisationsdilemma. Grundprobleme strategisch ambitionierter Mitgliederverbände und zwei Techniken ihrer Überwindung. *Berliner Journal für Soziologie* 3 (1), 3-18.
- Wiesenthal, 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.
- Wiesenthal, Helmut, 2003: Beyond Incrementalism: Sozialpolitische Basisinnovationen im Lichte der politiktheoretischen Skepsis. In: Mayntz, Renate; Streeck, Wolfgang (Hg.): *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden*. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 31-70.
- Wiesenthal, Helmut; Clasen, Ralf, 2003: Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft: Von der Gestaltungsmacht zum Traditionswächter? In: Schroeder, Wolfgang; Weßels, Bernhard (Hg.): *Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 244-270.
- 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.
- Yang, Dali L., 2006: Economic Transformation and Its Political Discontents in China: Authoritarianism, Unequal Growth, and the Dilemmas of Political Development. *Annual Review of Political Science* 9, 143-164.
-