
Wolfgang Streeck

Bündnis für Arbeit: Bedingungen und Ziele*

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

Dreiseitige Bündnisse zwischen Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgebern zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zur Reform des Arbeitsmarktes und des Sozialstaats gibt es mittlerweile in zahlreichen europäischen Ländern. Sie gehen in der Regel auf eine Initiative der Regierung zurück und dienen der Herstellung eines nationalen Konsens bei der Verteidigung der

* Vortrag beim SPD-Forum „Klartext: Moderne Arbeitsgesellschaft, moderner Sozialstaat“, Hannover, 3. Juni 1998.

Wettbewerbs- und Beschäftigungsfähigkeit der Volkswirtschaft. Deutschland ist eines der wenigen Länder der Europäischen Union, in denen ein solches Bündnis nicht zustande gekommen ist, und zwar erstaunlicherweise trotz einer langen Tradition der Sozialpartnerschaft.

Es gibt zahlreiche Gründe für die verbreitete Suche nach nationalem Konsens. Zu ihnen gehören vor allem die Verschärfung des Wettbewerbs in zunehmend internationalisierten Märkten sowie, in Europa, die fortschreitende europäische Integration, insbesondere die Währungs- und Wirtschaftsunion und die von ihr ausgehenden Beschränkungen des monetären und fiskalischen Handlungsspielraums der nationalen Regierungen. Beide Entwicklungen machen Anpassungen der nationalen Arbeitsmärkte und Beschäftigungssysteme zur Voraussetzung jeder erfolgreichen Beschäftigungspolitik. Dreiseitige Absprachen dienen dazu, diese so zu gestalten, daß sie ihr Ziel auch tatsächlich erreichen und zugleich von den Arbeitnehmern und ihren Gewerkschaften als fair akzeptiert werden können. Dabei wird vor allem in den kontinentaleuropäischen Ländern davon ausgegangen, daß die Gewerkschaften in der Mehrzahl zu stark sind, als daß Regierungen und Arbeitgeber Veränderungen *gegen* sie durchsetzen könnten. Eine Beschäftigungspolitik, die zur Behebung der Arbeitslosigkeit beitragen soll, ist aber *auch* auf die Kooperation der Arbeitgeber angewiesen. Die einzige Alternative zum Konsens ist, wie gerade das deutsche Beispiel zeigt, Stagnation.

Speziell dienen nationale Arbeitsmarktbindnisse dazu, gegenseitige Abstimmungen über drei mögliche Konfliktlinien hinweg zu gewährleisten:

- Zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften, also im Bereich der Tarifautonomie bzw. der industriellen Beziehungen im engeren Sinn;
- zwischen Tarifautonomie und Regierungspolitik, also zwischen den organisierten gesellschaftlichen Gruppen einerseits und dem Staat andererseits;
- zwischen den für Arbeitsmarkt und Beschäftigung wichtigen Politikbereichen, also insbesondere zwischen Sozial-, Steuer-, Tarif- und Arbeitsmarktpolitik, an denen jeweils wiederum Staat und Tarifparteien in unterschiedlichem Maße beteiligt sind, sowie unter Einbeziehung der Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Dreiseitige Bündnisse beruhen auf der Offenlegung, argumentativen Begründung und gemeinsamen Diskussion der jeweiligen mittelfristigen Interessen, Situationseinschätzungen und Erwartungen. Wenn danach alle Beteiligten in Einklang mit ihren erklärten Zielen handeln, entsteht mindestens *Erwartungssicherheit*. Diese kann Vertrauen entstehen lassen, welches wiederum Absprachen über *abgestimmtes* („konzertiertes“) *Verhalten* ermöglicht. Dessen „Mehrwert“ besteht auch, aber nicht nur in der Vermeidung von Reibungsverlusten. Wichtiger ist, daß gegenseitige Abstimmung allen Beteiligten ermöglicht, längerfristige Perspektiven ins Auge zu fassen, unter denen sich ihre jeweiligen Ziele besser verwirklichen lassen - in anderen Worten, sich *investiv* zu verhalten. Konzertierung ermöglicht die Überwindung von defensiver Kurzfristigkeit, die die Handlungsmöglich-

keiten jeder der beteiligten Seiten gegen ihre Interessen verkürzt, und ermöglicht eine gemeinsame Erzielung von *Kooperationserträgen*.

Nationale Erfahrungen sind nicht einfach von einem Land auf das andere übertragbar. In allen Ländern muß Politik auf der Grundlage der jeweiligen Gegebenheiten und Traditionen gemacht werden. Dennoch lassen sich eine Reihe von Bedingungen angeben, die erfüllt sein müssen, damit Bündnisse zwischen Regierung und Sozialpartnern zustande kommen und zu Ergebnissen führen.

Zunächst gehen Arbeitsmarktbündnisse, wie gesagt, fast immer auf *Initiativen der Regierung* zurück. Sie kommen nur zustande, wenn die Regierung eine abgestimmte nationale Beschäftigungspolitik mit höchster politischer Priorität versieht (sie zur „Chefsache“ macht). Vor dem Zustandekommen des Abkommens von Wassenaar Anfang der achtziger Jahre drohte der damalige holländische Premierminister, Lubbers, den Sozialpartnern bei Nichteinigung auf eine akzeptable Lohnpolitik mit staatlichen Eingriffen in die Lohnfindung. Dies ist in Deutschland wegen der verfassungsrechtlichen Stellung der Tarifautonomie so nicht möglich. Deshalb wird bei uns die Koordinierung zwischen der staatlichen und der Tarifpolitik besonders hohe Anforderungen an den Führungswillen und die Führungsfähigkeit der Bundesregierung stellen. (Ähnliches gilt übrigens wegen des Ressortprinzips im deutschen Regierungsapparat auch für die Koordinierung der beteiligten Politikfelder.)

Eine zweite Voraussetzung für ein nationales Bündnis, das eine längerfristige Antwort auf die Krise des Arbeitsmarktes geben soll, ist eine weitgehend *übereinstimmende Einschätzung der Lage und der Handlungsperspektiven*. Hierfür bestanden in den Niederlanden besonders gute Voraussetzungen. Anders als in Deutschland gibt es dort gemeinsame Einrichtungen der Sozialpartner sowie der Sozialpartner und der Regierung - die Stiftung der Arbeit und den Sozialökonomischen Rat -, in denen die beteiligten Seiten auch außerhalb von Konflikt- und Verhandlungssituationen zusammentreffen. Diese Institutionen wurden in den achtziger Jahren neu belebt. In Deutschland ist der Aufbau ähnlicher Diskussionsforen in der Vergangenheit versäumt worden. Ein künftiges Bündnis für Arbeit müßte deshalb neue Wege zur Ermöglichung eines sachlichen, an den tatsächlichen Verhältnissen orientierten Dialogs zwischen den Beteiligten finden.

Dreiseitige Arbeitsmarktbündnisse bestehen aus einem langfristigen, über die jeweils nächste Tarifrunde weit hinausreichenden gegenseitigem Geben und Nehmen; sie erfordern einen langen Atem und sind schon deshalb darauf angewiesen, daß die Regierung in ihnen eine führende Rolle übernimmt. Die verhandelten Gegenstände unterscheiden sich von Land zu Land. Fünf Themen kehren jedoch immer wieder:

1. In allen derartigen Bündnissen geht es um eine Anpassung der Lohnpolitik an das Ziel einer Beschäftigungssteigerung unter Berücksichtigung der

Produktivitätsentwicklung. In den Niederlanden wurde Anfang der achtziger Jahre vereinbart, die Lohnstückkosten dauerhaft um einen bestimmten Prozentsatz unterhalb der deutschen zu halten; dies kann in Deutschland aus naheliegenden Gründen nicht nachgeahmt werden. Bei uns wird es Ende der neunziger Jahre vielmehr vor allem darum gehen, die Tarifpolitik in Abstimmung mit der staatlichen Wirtschaftspolitik an den neuen Bedingungen der Währungs- und Wirtschaftsunion zu orientieren; diese schließen erstmals mit Sicherheit aus, daß die positiven Beschäftigungswirkungen maßvoller Lohnabschlüsse durch anschließende Aufwertung der Währung zunichte gemacht werden. Zugleich verlangen die verminderten staatlichen Handlungsmöglichkeiten eine stärkere Orientierung der Lohnpolitik an den besonderen Verhältnissen der einzelnen Branchen und Betriebe. Der in Gang befindliche Wandel der Tarifpolitik und des Flächentarifvertrags hat dies bereits eingeleitet.

2. Soweit Beschäftigungsbündnisse eine Verringerung der Arbeitskosten anstreben, kann die Regierung gewerkschaftliche Lohnzurückhaltung durch Senkung der gesetzlichen Lohnnebenkosten oder ähnliche fiskalische Maßnahmen wirksam unterstützen. In Deutschland, wo die gesetzlichen Lohnnebenkosten besonders hoch sind, wäre vor allem an eine partielle Umfinanzierung der sozialen Sicherung zu denken. Die dadurch zu erreichende Entlastung der Arbeitnehmer kann zum Teil als Ausgleich für geringere Lohnzuwächse dienen; eine Steuerreform, die vor allem niedrige Einkommen begünstigt, kann ähnliche Wirkungen haben. Übereinstimmung muß darüber bestehen, daß Kostenentlastungen der Arbeitgeber nicht als Spielraum für Lohnerhöhungen genutzt werden können.
3. Ein weiterer typischer Beitrag der Regierungen besteht in einer Anpassung der sozialen Sicherungssysteme an neue Formen der Beschäftigung; diese sollen dadurch insbesondere für die Gewerkschaften und Arbeitnehmer akzeptabler gemacht werden. Ziel gemeinsamer Reformen des Wohlfahrtsstaates ist, neben einem Übergang auf neue Finanzierungsformen und möglicherweise einer Senkung seiner Kosten, den Wohlfahrtsstaat an das Anwachsen des Dienstleistungssektors anzupassen, in dem Beschäftigung weniger langfristig und weniger an stabile Großunternehmen gebunden ist.
4. Bei der Suche nach einem beschäftigungspolitischen Konsens spielt die Arbeitszeit in allen Ländern eine wichtige Rolle. Einheitliche Arbeitszeitverkürzungen sind jedoch nicht konsensfähig; in Italien kamen entsprechende Forderungen aus der Politik, nicht aus den Gewerkschaften, und haben gegen deren Willen die Konsenspolitik der Regierung gefährdet. In Frankreich sind die Konzertierungsversuche der Regierung an der gesetzlichen Einführung der 35-Stunden-Woche gescheitert. Differenzierte Arbeitszeitverkürzungen, die die Flexibilitätsbedürfnisse der Unternehmen berücksichtigen, sind jedoch dreiseitig aushandelbar und können durch frankierende sozialpolitische Maßnahmen unterstützt werden siehe die Ausweitung der Teilzeitarbeit in den Niederlanden.

5. Vor allem in den siebziger Jahren trugen die Arbeitgeber häufig dadurch zum Zustandekommen dreiseitiger Absprachen bei, daß sie erweiterte Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten hinnahmen. Mitbestimmung kann auch heute dazu dienen, Kooperation und Vertrauen auf der betrieblichen und Unternehmerebene zu verankern. Beispielsweise in Schweden ist es in den letzten Jahren gelungen, als Gegenleistung für einen breiten Ausbau der Beteiligung der Arbeitnehmer an betrieblichen Entscheidungen eine Dezentralisierung der industriellen Beziehungen mit entsprechender Erweiterung des betrieblichen Gestaltungsspielraums zu erreichen. In einem künftigen deutschen Bündnis für Arbeit könnten betrieblich ausgehandelte „Standortabkommen“ bei entsprechender externer Unterstützung und Ermöglichung dafür sorgen, daß lohnpolitisch eröffnete Möglichkeiten für Beschäftigungszuwächse auf betrieblicher Ebene auch tatsächlich genutzt werden.

Die Achillesferse eines jeden „Bündnisses für Arbeit“ ist bekanntlich der Umstand, daß die an ihm beteiligten Arbeitgeberverbände keine bindenden Zusagen über die Personalpolitik ihrer Mitgliedsunternehmen machen können. Nicht zuletzt hieran ist der deutsche Bündnisversuch von 1996 gescheitert. Zusagen über Maßnahmen zugunsten von Problemgruppen des Arbeitsmarktes, wie arbeitslosen Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen, sind leichter auszuhandeln, vor allem wenn frankierende staatliche Programme angeboten werden; ähnliches gilt für eine Vermehrung der Zahl der Lehrstellen. Nach bestem Wissen und Gewissen abgegebene Erklärungen der Arbeitgeber über die voraussichtliche Beschäftigungsentwicklung bei Einhaltung zentral getroffener Absprachen werden nur dann als Gegenleistung für gewerkschaftliche Konzessionen anerkannt, wenn ein Klima ausgeprägten gegenseitigem Vertrauens besteht, dieses kann in Deutschland nicht in allen Industriezweigen vorausgesetzt werden. Regelungen zur Aufteilung der Arbeit lassen sich vergleichsweise leicht auf zentraler Ebene verbindlich vereinbaren; allerdings bedürfen sie zunehmend einer differenzierten betrieblichen Umsetzung. Für diese sowie für die gemeinsame Nutzung der durch eine beschäftigungsfreundliche Tarif- und Sozialpolitik geschaffenen Spielräume kann eine zweckbezogene Stärkung der betrieblichen Verhandlungssysteme durch Weiterentwicklung der Mitbestimmung einen wichtigen Beitrag leisten.

Wie insbesondere die Beispiele der Niederlande und Skandinaviens zeigen, muß ein dreiseitiges Beschäftigungsbündnis, das etwas bewirken soll, nicht zuletzt an einer *realistischen Vision eines zukünftigen Beschäftigungssystems* orientieren. Über dessen politische Ausgestaltung kann im einzelnen gestritten werden. Einigkeit sollte jedoch über eine Reihe von allgemeinen Entwicklungstendenzen erreicht werden können, denen jede auf der Höhe der Zeit befindliche Beschäftigungs-, Tarif-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik gerecht werden muß:

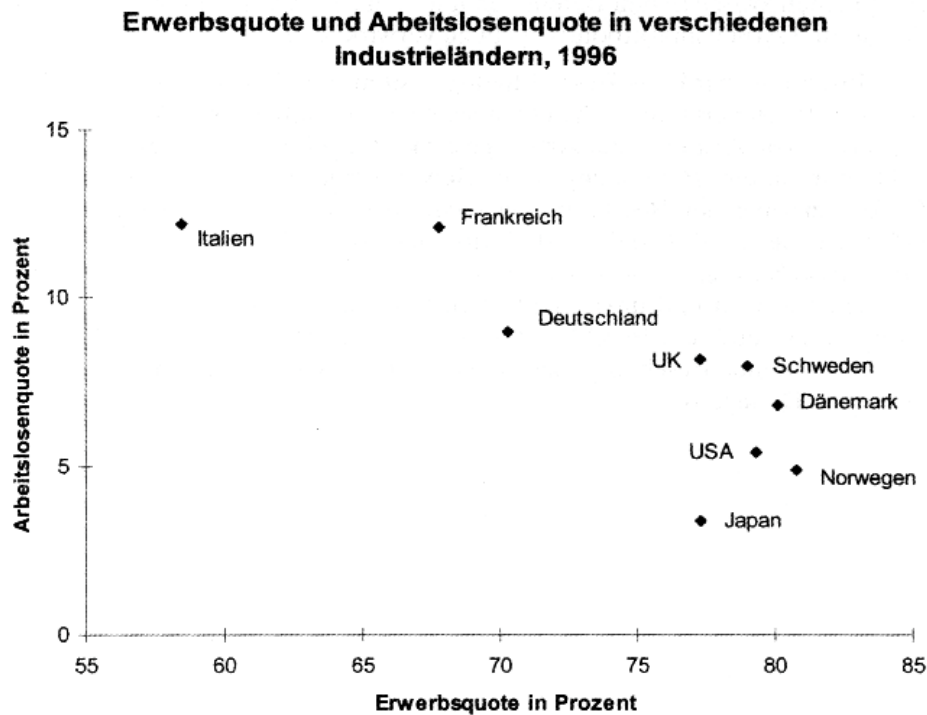
1. *Die Mobilität der Arbeitnehmer* wird zunehmen; Dauerarbeitsplätze werden seltener. Mehr Arbeitsmarkt in diesem Sinn bedeutet neue und wach-

sende Anforderungen an die öffentliche und private Infrastruktur von Arbeitsvermittlung und Qualifizierung. Zur Hauptaufgabe der Arbeitsmarktpolitik wird die Förderung und Unterstützung von Mobilität, im Unterschied zur Erhaltung bestehender Arbeitsverhältnisse einerseits und der Stilllegung von Arbeitskraft andererseits.

2. Die Bedeutung der *Qualifikation* für die Beschäftigungschancen des einzelnen nimmt zu, zum Guten und zum Schlechten. Qualifizierung wird zu einem der wichtigsten Instrumente nationaler Standortpolitik. Sozial- und Arbeitsmarktpolitik dienen immer weniger der Abwehr von Zumutungen des Arbeitsmarktes oder der sozialen Sicherung außerhalb der Arbeit, und immer mehr der Unterstützung von *Investitionen* in die Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit. Für deren Erzeugung und Erhaltung werden auch die Beschäftigten selber stärker in die Pflicht genommen.
3. Ein wachsender Teil des Qualifikationsaufbaus findet in der Arbeit statt; *die Grenzen zwischen Arbeit und Qualifizierung werden fließend*. Hieraus erwächst eine zunehmende Verantwortung der Unternehmen für die Weiterbildung ihrer heute weniger sicher beschäftigten und deshalb stärker auf den externen Arbeitsmarkt angewiesenen Belegschaften. Regierungen, Gewerkschaften und Arbeitgeber suchen in zahlreichen Ländern nach Möglichkeiten zur Einforderung dieser Verantwortung unter Bedingungen verschärfter internationaler Konkurrenz.
4. Wenn Qualifikationen vor allem im Arbeitsprozeß selber aufgebaut werden, besteht der beste Ausweis für Arbeitsfähigkeit und liegt der beste Beitrag zu ihrem Erwerb und ihrer Erhaltung darin, beschäftigt zu sein. Wer Arbeitslosigkeit bekämpfen will, muß deshalb vor allem *Jugend- und Dauerarbeitslosigkeit* verhindern. Nicht nur in Großbritannien und den USA, sondern auch in Skandinavien, herrscht heute Übereinstimmung, daß *auch gering qualifizierte Beschäftigung besser ist als keine*, weil sie, *eine entsprechende Arbeitsmarktpolitik* vorausgesetzt, die beste Durchgangsstation zu qualifizierterer Beschäftigung ist.
5. Der Anteil der Beschäftigten, die als Arbeitnehmer in *Normalarbeitsverhältnissen* tätig sind, nimmt ab. Immer mehr Menschen arbeiten als Selbständige, Halbselbständige und „freie Mitarbeiter“. Versuche, sie in konventionelle Beschäftigungsverhältnisse zurückzuführen, würden wegen der gestiegenen Flexibilitätsbedürfnisse der Unternehmen Beschäftigungschancen zunichte machen, vor allem im Dienstleistungsbereich. Deshalb wächst der Bedarf nach *neuen Formen sozialer Sicherung*, die nicht oder nicht allein an das klassische Arbeitsverhältnis geknüpft sind. Auch hier bedarf es der Koordination zwischen Regierung und Tarifparteien sowie zwischen den Politikfeldern.
6. Unter wachsendem Wettbewerbsdruck delegieren Unternehmen zunehmend Verantwortung an ihre Beschäftigten und erwarten von ihnen *Beteiligung* an Entscheidungen ebenso wie am Unternehmensrisiko. Bei wach-

sender Dezentralisierung der Arbeitsorganisation *halten untemehmerische Elemente* Einzug in die Rolle des Arbeitnehmers. An die Stelle einer bürokratisch standardisierten Ablieferung von Routineleistungen tritt eine flexibel an wechselnde Bedingungen angepaßte Leistungsabforderung, die zunehmend durch dezentrale Zielverantwortung gesteuert wird („Projektarbeit“). Für die Arbeitnehmer liegen hierin sowohl Chancen als auch Risiken. Besonderer Gestaltungsbedarf besteht in Deutschland in bezug auf eine Weiterentwicklung der Mitbestimmung in Anpassung an die neuen Arbeitsformen sowie einen Ausbau der Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivkapital in Zusammenhang mit dem unvermeidlichen Übergang zu stärker am Unternehmenserfolg orientierten Entlohnungsformen.

7. Der Andrang am Arbeitsmarkt wird weiter zunehmen; Arbeitslosigkeit durch Stilllegung von Arbeitskraft zu bekämpfen wird immer weniger aussichtsreich. Im Vergleich zu Skandinavien, den angelsächsischen Ländern und Japan ist die deutsche Erwerbsquote niedrig; dennoch und zugleich ist die Arbeitslosigkeit hoch (s. Schaubild). Die



Quelle: OECD Employment Outlook 1997, Statistical Annex, S. 163

Arbeitsmarktpolitik der Zukunft kann dem Problem nicht ausweichen, Beschäftigung unter Bedingungen einer *insgesamt wachsenden Erwerbsbeteiligung* schaffen zu müssen. Vor allem die deutsche Frauenerwerbsquote muß und wird sich rasch an die

anderer Länder angleichen; heute liegt sie noch unter der japanischen. Zugleich erfordern die neuen Bedingungen von Qualifikationsaufbau und Beschäftigung einen früheren Zugang junger Menschen zum Arbeitsmarkt. Und in zahlreichen anderen Gesellschaften nimmt das Alter beim Austritt aus der Erwerbsarbeit schon jetzt zu.

8. Einheitliche restriktive Regelungen der Beteiligung an der Erwerbsarbeit, wie insbesondere eine 32-Stunden-Woche für alle, werden der wachsenden Vielfalt der Motive, Bedürfnisse und Interessen der Beschäftigten sowie den Anforderungen des Wettbewerbs an die Unternehmen nicht gerecht; das ist der wichtigste Grund, weshalb sie politisch nicht durchsetzbar sind. Möglich erscheint jedoch eine arbeitsmarkt- und tarifpolitisch gestützte *Anpassung von Arbeitseinsatz und Einkommensströmen an den Lebenszyklus* durch neue Formen der Kombination von Arbeit und Qualifizierung, insbesondere die soziale Absicherung von Teilzeitarbeit, die Konzentration von Vollzeitarbeit in Lebensphasen mit hohem Einkommensbedarf, sowie die Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand. Auch dies ist ohne Absprachen zwischen den Beteiligten und ohne enge Verzahnung von Tarif-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nicht zu verwirklichen.
9. Insgesamt wird das Beschäftigungssystem der Zukunft unvermeidlich *stärker differenziert* sein, auch in Deutschland. Deshalb müssen Wege zur Verhinderung von Armut in der Arbeit gesucht und gefunden werden; auch dies geht nur unter Beteiligung der Gewerkschaften. Wenn zunehmende Differenzierung der Beschäftigung nicht zu sozialer Spaltung führen soll, erfordert sie eine Sozial- und Tarifpolitik der *Mobilitätsförderung und Passagensicherung*; diese wiederum ist die soziale Voraussetzung der wünschenswerten und unvermeidlichen Übernahme zusätzlicher Eigenverantwortung durch die Beschäftigten und einer stärkeren Nutzung der vom Markt gebotenen Beschäftigungsmöglichkeiten insbesondere im Bereich der einfachen Dienstleistungen.