

## Soziale Demokratie und Gewerkschaften

*Von Wolfgang Schroeder*

### Einleitung

Bis zum Ende der 1990er Jahre war die traditionell enge Beziehung der SPD zu den Gewerkschaften elementarer Bestandteil des Parteienwettbewerbs im deutschen Modell, womit sich die SPD deutlich von der anderen großen Volkspartei, der CDU, abgrenzen konnte. Die wechselseitige Bezugnahme zwischen Partei und Gewerkschaft hat zu einem pragmatischen Reformismus, einer starken sozialstaatlichen Orientierung am bismarckschen Modell und einer deutlichen Abgrenzung von radikaleren Optionen beigetragen. Die Beziehungen zwischen beiden haben historische Wurzeln im 19. Jahrhundert: Damals bildeten die Gewerkschaften und die Sozialdemokratie zusammen mit den Genossenschaften die drei zentralen Pfeiler der Arbeiterbewegung. Neben historischen Gründen sind es im 20. Jahrhundert vor allem kulturelle, personelle und institutionelle Momente, die das besondere Verhältnis zwischen beiden prägten und fortentwickelten. Manchmal werden die deutschen Gewerkschaften als informelle Vorfeldorganisationen der Sozialdemokratie begriffen und diese als der natürliche parlamentarische Ansprechpartner der Gewerkschaften. Mit der sozialdemokratischen Regierungspolitik seit 1999 und der Existenz einer parlamentsfähigen Partei links von der SPD scheint die exklusive informelle Beziehung zwischen SPD und Gewerkschaften an Bedeutung zu verlieren. In diesem Beitrag wird die besondere Beziehung zwischen der deutschen Sozialdemokratie und den DGB-Gewerkschaften aus einer historischen Perspektive analysiert, um so den Wandel des Verhältnisses nachzuzeichnen und dessen Konsequenzen für die gegenwärtigen sowie zukünftigen Entwicklungen zu diskutieren.

In der wissenschaftlichen und politischen Debatte wird schon seit vielen Jahren eine zunehmende Distanzierung zwischen Gewerkschaften und Sozialdemokratie in Deutschland konstatiert (Heimann 1993: 165f.). Zugleich wird aber auch darauf verwiesen, dass sich in diesem Verhältnis stets abwechselnde Phasen größerer Übereinstimmung und Perioden angespannter, ja konfliktreicher Beziehungen zueinander feststellen lassen, so dass keinesfalls von einer linearen Erosionsentwicklung gesprochen werden könne (Soell/Kempter 2000: 27ff.). Nach Klaus Armingeon (1988) wie auch Michael Schneider (1994) bestehe trotz einer nicht zu bestreitenden Auseinanderentwicklung

nach wie vor ein breiter inhaltlicher Konsens zwischen SPD und Gewerkschaften. Die DGB-Gewerkschaften seien „programmatisch, wahlsoziologisch und personell eng mit der SPD verflochten“ (Armingeon 1988: 130). Eine Gefahr der Erosion dieses symbiotischen Verhältnisses bestünde trotz immer wiederkehrender Konflikte nicht (Armingeon 1988: 130-131). Von Einmütigkeit habe man nach Schneider ohnehin nie sprechen können. So fühlten sich die Gewerkschaften immer wieder von der Sozialdemokratie im Stich gelassen und glaubte sich die SPD oftmals zu unrecht von den Gewerkschaften attackiert. Weder eine inhaltliche noch eine strategische Alternative zur Zusammenarbeit beider seien letztlich in Sicht, da die Gemeinsamkeiten gegenüber den wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Konzeptionen der Union oder der FDP für die Gewerkschaften noch geringer sind (Schneider 1994a: 57).

Eine konträre Auffassung hierzu vertritt Bodo Zeuner (1999), der einen Bruch der Beziehung beider Akteure im Jahr 1999 ausgemacht haben will. Bruchstelle sei die Verabschiedung des so genannten „Schröder/Blair-Papiers“. Statt zur eigenen sozialdemokratischen Geschichte zu stehen, werde diese aus rein wahltaktischen Gründen in ihren wesentlichen Prinzipien als Irrtum deklariert. Der sozialstrukturelle Wandel hat die Kernwählerschaft der SPD im Elektorat zu einer Randgruppe werden lassen. Daraus folgt, dass sich die SPD, will sie keine Randgröße im Parteienwettbewerb werden, um die Integration neuer Wählergruppen bemühen muss, ohne allerdings die einstmaligen Kerngruppen zu verprellen. Bereits vor dem „Blair-Schröder-Papier“ zeichnete sich der sozialdemokratische Programmprozess durch eine mehr oder weniger permanente De-Radikalisierung der sozialdemokratischen Programmatik aus.

James Piazza (2001), der auf der Grundlage eines umfangreichen Datensatzes das Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Sozialdemokratischen Parteien in Europa untersucht hat, vertritt die These, dass die Sozialdemokratie gar keine andere Wahl habe als einen eher konservativen Politikstil zu fahren. Er kommt zu dem Ergebnis, dass vor allem die Globalisierung der Weltwirtschaft dazu geführt habe, dass das klassische Verhältnis zwischen nationalen Gewerkschaften und sozialdemokratischen Parteien nun mehr komplett „entbunden“ (de-linked) wurde (Piazza 2001: 413-435). Durch die Globalisierung der internationalen Finanzmärkte kämen die ehemaligen Arbeiterparteien, die an den Regierungen mitwirkten, nicht mehr umhin, die Rahmenbedingungen in ihren jeweils nationalen Wirtschaftsräumen für das nunmehr weltweit agierende Kapital bestmöglich zu optimieren. Daher seien niedrigere Steuern und Löhne sowie ein Abbau sozialer Leistungen im Interesse von Unternehmen bzw. potentiellen Investoren. Dies bedeutet, dass die nationale Tarifver-

handlungshoheit zunehmend unterminiert werde, da potentielle Arbeitgeber stets über die *exit-options* verfügen, die Produktion ins Ausland zu verlagern oder gar nicht erst ins Land zu kommen, wenn Löhne und Sozialleistungen zu hoch seien. Gewerkschaften bliebe daher kaum mehr als reduzierte Löhne und weniger Sozialleistungen zu akzeptieren. Dies wiederum schwäche ihre Mitgliederentwicklung und Organisationskraft, wodurch sie für die Sozialdemokratie als strategischer Partner an Bedeutung verlören und sich damit eine folgelogische Entkoppelung des klassischen Verhältnisses zwischen beiden Akteuren vollziehe.

Stephen S. Silvia (1992) geht demgegenüber davon aus, dass sich das Verhältnis zwischen beiden seit den 1980er Jahren schlichtweg abgenutzt (*frayed*) habe. Es gäbe keine enge Bindung mehr, da die jüngere Generation innerhalb der SPD, die sich Anfang der 1990er Jahre anschickte, die Parteiführung zu übernehmen, ohnehin kein so sentimentales Verhältnis zur klassischen Arbeiterbewegung mehr habe, wie noch die unmittelbare Nachkriegsgeneration. Die individuellen Akteure in der deutschen Sozialdemokratie seien sehr viel mehr deideologisiert und rational-karriereorientiert. Die Ursachen für die Abschwächung des Verhältnisses seien nicht so sehr in den veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu suchen, sondern vielmehr Ergebnis einer Entwicklung, in der sich die Linke von klassisch ökonomischen Themen entfernt und sich postmaterialistischen Werten zugewandt habe.

## **Akteure: Ausgangslage, Sozialstrukturen, Mitglieder und Wähler**

### *Die Gewerkschaften*

Die deutschen Gewerkschaften haben sich in der Frühphase des industriellen Kapitalismus zunächst als berufsständisch ausgerichtete, weltanschaulich geprägte Selbsthilfeorganisationen entfaltet. Ab etwa 1890 folgt die eigentliche Gründungsphase des deutschen Gewerkschaftsmodells im Kaiserreich, basierend auf klassenorientierten Industriegewerkschaften, dem sie bis auf den heutigen Tag trotz aller spartengewerkschaftlichen Anfechtungen treu geblieben sind. In der so genannten Phase der fordistischen Massenproduktion erlebten sie ihr eigenes „goldenes Zeitalter“ als selbstbewusster und öffentlich anerkannter Akteur (etwa zwischen 1955 und 1978). Seither versuchen sie sich organisatorisch und konzeptionell auf die Herausforderungen des postindustriellen Kapitalismus einzustellen.

Die deutschen Gewerkschaften sind demokratische Massenorganisationen, die sich seit 1945 als Einheitsgewerkschaften auf der Ebene von Branchen bzw. Sektoren (föderal gegliedert) nach dem Prinzip „ein Betrieb, eine Gewerkschaft“ organisieren. Dies führte bislang zu einer im internationalen Vergleich geringen zwischengewerkschaftlichen Konkurrenz. Die deutschen Gewerkschaften sind einerseits hoch institutionalisiert, rechtlich befestigt und ins politische System eingebettet. Andererseits sind sie aber auch in der Lage, zumindest punktuell, als soziale Bewegung zu agieren.

Für den Gestaltungsanspruch der Gewerkschaften ist eine hohe Mitgliederzahl aus mindestens zwei Gründen existentiell: Erstens, um die finanziellen Ressourcen der Verbände, vom Personal bis zu den Kosten für ihr durchsetzungsorientiertes, konfliktorientiertes Handeln (Streik- und Aussperungskasse) zu sichern. Zweitens zur Sicherung ihres Quasi-Repräsentationsmonopols auf der Einflussenebene. Darüber hinaus sind sie neben der passiven Folgebereitschaft der Mehrheit auf die aktive Mitarbeit eines bestimmten Mitgliederanteils angewiesen, um die Verbandsinteressen zu verteidigen und weiter zu entwickeln. Die Struktur des deutschen Gewerkschaftsmodells braucht also aus Finanz-, Repräsentations- und Einflussgründen einen hohen Mitgliederstand. Während beispielsweise in Frankreich die Mitgliederstärke nur eine untergeordnete Rolle spielt, gefährdet ein drastischer Mitgliederrückgang in Deutschland das deutsche Modell.

Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg erlebten die deutschen Gewerkschaften einen derartigen Mitgliederzulauf, dass Beobachter gar vom „Wunder der Organisation“ (Pirker 1960) sprachen. Anfang der 1950er Jahre wurde bereits ein Nettoorganisationsgrad (nur erwerbstätige Mitglieder) von 36 Prozent und ein Bruttoorganisationsgrad von etwa 40 Prozent erreicht (Müller-Jentsch/Ittermann 2000: 91). In den 1970er Jahren gelang es den Gewerkschaften - trotz einer bereits damals einsetzenden Verschiebung zwischen und innerhalb der Branchen - dieses Niveau auszuweiten, indem sie das gewerbliche Arbeiterpotential stärker als zuvor integrierten und vermehrt Nicht-Erwerbstätige als Mitglieder aufnahmen (Rentner, Arbeitslose etc.). Heute liegt der Anteil der Nicht-Erwerbstätigen-Mitglieder in den DGB-Gewerkschaften bei knapp über 20 Prozent. Aus der Perspektive des sich verändernden Arbeitsmarktes war diese Mitgliederpolitik defensiv. Denn so wurde keine Anpassung an die Arbeitsmarktdynamik erreicht. Während sich die Beschäftigung im produzierenden Gewerbe drastisch reduzierte (von ca. 56 Prozent in 1965 auf etwa 25,4 Prozent in 2007), hat sie sich im Dienstleistungsbereich mehr als verdoppelt: 2007 lag dieser Wert bei ca. 72 Prozent. Die gewerkschaftliche Mitgliederstruktur bildet also nicht mehr die Sozialstruktur des Ar-

beitsmarktes ab. Das ist eines ihrer zentralen Probleme hinsichtlich ihrer Fähigkeit, als politischer Verband wirken zu können.

### *Die SPD*

Für die programmatisch politischen Prioritäten der SPD ist der Wählermarkt der entscheidende Referenzpunkt. Die Daten zu Gruppenbindung und Wahlverhalten zeigen, dass die Sozialdemokratie sozialstrukturell ihre Koalitionsbasis bei den Arbeitern besitzt und gruppenbezogen bei den gewerkschaftlich organisierten Arbeitern (Wessels 2000). Arbeiter wählen traditionell häufiger die SPD als Angestellte, Beamte und Selbständige. Insbesondere die gewerkschaftlich organisierte Industriearbeiterschaft nichtkatholischer Herkunft ist seit 1945 die sicherste Wählerbasis der SPD. Die Zustimmungswerte in diesem Wählersegment schwankte in den vergangenen 50 Jahren zwischen 73 Prozent (1972) und 48 Prozent (1990). Der Anteil und die Bedeutung dieser Gruppe ist in der Wählerschaft in den letzten Jahrzehnten jedoch stetig zurückgegangen. Auf dieser Basis lässt sich weder ein Wahlsieg noch eine parteispezifische Identität aufbauen. Vielmehr spielte in den letzten Jahren sogar eine interessenpolitische Distanz zu dieser Gruppe eine gewisse Rolle. Dabei ist eine Gefahr nicht zu unterschätzen: Durch den Akzeptanzverlust in dieser Gruppe könnte das parteipolitische Profil erheblichen Schaden nehmen.

Es lässt sich eine deutliche Abstufung der SPD-Loyalität feststellen: Arbeiter wählen unabhängig von ihrer Gewerkschaftszugehörigkeit durchschnittlich etwa 11,7 Prozent häufiger die SPD als der Durchschnitt aller SPD-Wähler, während Gewerkschaftsmitglieder sogar zu etwa 17,2 Prozent und gewerkschaftlich organisierte Arbeiter zu etwa 23,2 Prozent häufiger die SPD wählen. Ein klarer Trend kann aus diesen Daten im zeitlichen Verlauf jedoch nicht abgeleitet werden.

Anders als beim Wählen lässt sich hinsichtlich der Neigung zur SPD, also der Partesympathie, gerade bei den treuesten Stammwählern ein signifikanter Rückgang feststellen: In einem Zeitraum von 15 Jahren hat sich die Neigung zur SPD bei den gewerkschaftlich organisierten Arbeitern halbiert. Brisant sind die Wahlverluste der SPD bei der Bundestagswahl 2002 und 2005 im Vergleich zur 1998er Wahl. Einem Rückgang bei den Arbeitern um acht Prozentpunkte 2002 folgen weitere fünf Prozent in 2005. Damit liegt die SPD mit 37 Prozent bei den Arbeitern nur noch sieben Prozent vor der CDU. Wenn wir die Kernwählerschaft der SPD betrachten, die gewerkschaftlich organisierten

Arbeiter, so sind auch dort Veränderungen festzustellen: Die SPD verlor 2002 elf Prozentpunkte und 2005 weitere vier Prozent (Roth 2003: 42; ARD/Infratest dimap Wahlbefragung 2005).

Dass die primäre Orientierung an den sozialdemokratischen Kerngruppen schon lange keine Option für die Sozialdemokratie mehr sein kann, zeigt ein Blick auf die amtlichen Daten des Statistischen Bundesamtes zu den Veränderungen im Bereich der Sozial-, Mitgliedschafts- und Kerngruppen der SPD-Wählerschaft:

Die Zahl der Arbeiter ist in der Geschichte der Bundesrepublik dramatisch gesunken: In Anlehnung an die Erwerbstätigenstatistik ist der Arbeiteranteil im früheren Bundesgebiet seit 1950 von 48,8 Prozent auf 29,4 Prozent gesunken. Ihr Anteil an den Wahlberechtigten beträgt heute nur noch etwa 20 Prozent gegenüber 36 Prozent im Jahre 1953. Der Arbeiteranteil unter den SPD-Wählern ist von über 50 Prozent in den 1950er Jahren auf ca. 25 Prozent 1998 abgesunken.

Die Mitgliederzahlen der Gewerkschaften sind in den letzten zehn Jahren deutlich gesunken; ebenso stark ist der Rückgang ihres Anteils am Elektorat. Der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder ist nach leichtem Anstieg bis 1980 auf etwa 20 Prozent 1998 auf etwa 13 Prozent gesunken. Der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an den SPD-Wählern ist von über 30 Prozent auf knapp 17 Prozent zurückgegangen. Der Anteil organisierter Nicht-Arbeiter an den SPD-Wählern hat sich von ca. neun Prozent auf etwa zwei Prozent reduziert.

Die Zahl gewerkschaftlich organisierter Arbeiter ist zwar mit Ausnahme der 1980er Jahre in den 1990ern etwa so wie in den 1950ern, ihr Anteil am Elektorat aber von etwa 13 auf knapp zehn Prozent gesunken. Organisierte Arbeiter machten 1998 noch etwa 14 Prozent der SPD-Wähler aus gegenüber 26 Prozent 1953. Während die absolute Bedeutung der Arbeiterwähler und der gewerkschaftlich organisierten am Elektorat deutlich gesunken ist, ist ihre Präferenz für die SPD nach wie vor evident: So lag die Präferenz der Arbeiter 2005 etwa 12,8 Prozent höher als das SPD-Wahlergebnis, während sich gewerkschaftlich organisierte Arbeiter sogar zu 17,8 Prozent öfter an den Wahlen für die SPD entschieden.

Die Entwicklung der Wählerpräferenzen zeigt, dass das Reservoir, aus dem die SPD noch in den 1950er und 1960er Jahren schöpfen konnte – nämlich unorganisierte Arbeiter und Gewerkschaftsmitglieder (Arbeiter wie Nicht-Arbeiter) – sich beträchtlich reduziert hat. Der Anteil dieser Gruppen an der SPD-Wählerschaft ist zwischen 1953 und 2007 von über 60 Prozent auf deutlich unter 30 Prozent gesunken. Dagegen hat die Bedeutung der Angestellten, vor allem der gewerkschaftlich

organisierten, zugenommen. Sie sind es auch, die am ehesten durch die Bilder von der „neuen Mitte“ angezogen werden konnten.

### Mitgliederentwicklung

Neben der Stimmenmaximierung auf dem Wählermarkt, spielt in der SPD traditionell auch die Mitgliederentwicklung eine zentrale Rolle. Im Gegensatz zur CDU war die SPD schon unmittelbar nach dem Krieg eine ausgeprägte Mitgliederpartei, die mit über 700.000 Mitgliedern bereits 1946 über eine profunde Massenbasis verfügte. Die niedrigste Mitgliederzahl verzeichnete die SPD bislang im Jahr 1954: Sie rutschte nach dem katastrophalen Bundestagswahlergebnis des Jahres 1953 auf 585.479 Mitglieder ab. Ihren Mitgliederhöchststand erreichte sie 1976 mit einer Gesamtzahl von 1.022.191. Zwischen 1967 und 1976 wuchs die Mitgliederzahl um etwa 300.000 an. Seither gab es mit Ausnahme des Einigungsjahres 1990 keinen Mitgliederzuwachs mehr. Zwischen 1976 und 2007 ist die Mitgliederzahl der SPD um etwa 47 Prozent (=476.968) gesunken. Selbst die 1998 erfolgte Regierungsübernahme hat zu keinem Anstieg bei den Mitgliederzahlen geführt. Das Gegenteil ist der Fall; vor allem seit der Agenda 2010.

An der nachfolgenden Gegenüberstellung werden die sozialstrukturellen Verschiebungen zwischen der gesellschaftlichen, der gewerkschaftlichen sowie der sozialdemokratischen Mitgliederstruktur verglichen. Dabei fällt auf, dass sich die SPD am stärksten von ihrer Arbeiterherkunft gelöst hat und zugleich der Anteil der anderen Gruppen nahezu ständig gestiegen ist. Während die Sozialdemokratie den sozialstrukturellen Wandel der Bundesrepublik in ihrer Mitgliedschaft sehr erfolgreich abbildet (Arbeiteranteil weniger als 20 Prozent), sind die Gewerkschaften bislang nicht in der Lage gewesen, den sozialstrukturellen Wandel unter den bundesdeutschen Arbeitnehmern in der eigenen Mitgliedschaft abzubilden. Letzteres zeigt sich besonders zugespitzt im Verhältnis zwischen Arbeitern (über 60 Prozent) und Angestellten. Zwar ist auch in den DGB-Gewerkschaften der Angestelltenanteil gestiegen, aber nicht synchron zum realen Anstieg der Angestellten unter den Beschäftigten.

**Tabelle 1: Veränderung der Arbeitnehmergruppen: Arbeiter, Angestellte und Beamte in Gesellschaft, SPD und DGB (in %)**

	Gesellschaft					SPD					DGB				
	1950	1970	1980	1990	2000	1952	1968	1974	1990	2002	1950	1970	1980	1990	2000
Arbeiter	48,8	47,4	42,3	37,4	33,4	45,0	34,5	27,4	26,0	19,3	83,2	75,8	68,2	66,6	60,2
Angestellte	16,5	29,6	37,2	43,3	48,5	17,0	20,6	23,4	26,6	27,8	10,5	14,7	21,0	23,3	28,6
Beamte	4,1	5,5	8,4	8,5	6,8	5,0	9,9	9,4	10,8	10,7	6,3	9,5	10,8	10,1	7,2
andere*	30,6	17,5	12,1	10,8	11,3	33,0	35,0	39,8	36,6	42,2	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0

\* Hausfrauen, Studenten, Pensionäre, Selbständige. Quelle: SPD-Parteivorstand. Berlin 2004.

### Historische Entwicklungslinien

Das Verhältnis zwischen Sozialdemokratie und Gewerkschaften ist in Deutschland traditionell von Spannungen geprägt. Anfangs ging es um die grundlegende Frage der Über- und Unterordnung. Da sich die Gewerkschaften bereits im Kaiserreich zu professionalisierten und bürokratisierten Massenorganisationen entwickelten, die auf der Basis umfänglicher finanzieller Ressourcen und mit dem Instrument des Streiks Einfluss auf die politische Entwicklung nehmen konnten, gab es immer wieder dezidierte Bemühungen seitens der Parteispitze, die Gewerkschaften dabei für ihre eigenen politischen Belange zu instrumentalisieren. Diese Konflikte gipfelten in der so genannten Massenstreikdebatte (1905), die mit dem „Mannheimer Abkommen“ (1906) eine erste formale Befriedung fand. Fortan wurde trotz aller Konflikte von der formalen Gleichberechtigung ausgegangen. In der Zeit der Richtungsgewerkschaften bestand eine enge, natürliche Verkettung, die durch eine wechselseitige Angewiesenheit bei gleichzeitiger Akzeptanz der jeweiligen verbandlichen Autonomie geprägt war. Dafür gab es Gründe: die Existenz eigenständiger Arbeitermilieus, ähnliche Vorstellungen von einer sozialen und demokratischen Gesellschaft und die gemeinsame Kritik an der undemokratischen und autoritären Klassengesellschaft. Mit der 1945 erfolgten Hinwendung zum Typus der Einheitsgewerkschaft wurde ein neues Kapitel im Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Sozialdemokratie aufgeschlagen. Im Folgenden werden die wichtigsten Etappen des Verhältnisses zwischen 1945 und 1998 in fünf Phasen skizziert.

*Phase 1: Scheitern der eigenen Neuordnungspositionen (1945-1955):*

Mit der nach 1945 erfolgten Gründung von parteipolitisch unabhängigen Einheitsgewerkschaften fällt der exklusive und formalisierte sozialdemokratische Direktzugang zu den DGB-Gewerkschaften weg. An die Stelle offizieller organisatorischer Direktkontakte tritt ein informelles System. Dabei zeigte sich allerdings auch, dass es erhebliche Probleme bereitete, die Majorität der gewerkschaftlichen Funktionäre auf eine enge Anbindung mit der SPD festzulegen. Die Partei begrüßte zwar die Gründung der Einheitsgewerkschaft, gleichwohl warnte Kurt Schumacher aber auch davor, den Gegnern der Sozialdemokratie innerhalb der Einheitsgewerkschaft zu viel „Narrenfreiheit“ einzuräumen (Schneider 1994b: 52).

Da die CDU/CSU die Regierung stellte und die Gewerkschaften daran interessiert sein mussten, diese für ihre Ziele zu gewinnen, kam es Anfang der 1950er Jahre zu Tauschgeschäften, die wiederum die außenpolitischen Grundpositionen der SPD konterkarierten. Während die SPD gegen die Westintegration und für eine Priorität der nationalen Frage eintrat, stützten die DGB-Gewerkschaften die Westintegration, um ihr zentrales Ziel, die Mitbestimmung, zu institutionalisieren.

Mangelnde Kontakte, unzureichender Informationsaustausch sowie Meinungsverschiedenheiten zwischen Partei und Gewerkschaften, vor allem auf der unteren Ebene, wurden seitens der SPD 1950 zum Anlass genommen, um die „Sozialen Arbeitsgemeinschaften“ (SAG) ins Leben zu rufen. Damit sollten sozialdemokratische Gewerkschafter zum Zweck der gegenseitigen Information und Klärung gemeinsamer Probleme zusammengebracht werden, um sozialdemokratische Interessen im DGB durchzusetzen (Schmollinger 1973: 234f.). Neben der SAG gab es sozialdemokratische Betriebsgruppen, die vor allem den Einfluss von CDU und KPD auf der betrieblichen Ebene reduzieren sollten. Außerdem wurde ein Referat für Arbeitnehmerfragen beim Parteivorstand der SPD geschaffen.

Mit der Verabschiedung des Betriebsverfassungsgesetzes von 1952, das die Gewerkschaften seinerzeit als Niederlage empfanden, ist deutlich geworden, dass die im Münchner DGB-Programm von 1949 proklamierte Neuordnung gescheitert war. Zugleich verbesserten sich aber auch die Beziehungen zwischen SPD und DGB deutlich. Im Wahlkampf 1953 unterstützten die Gewerkschaften die SPD sogar mit einer in der deutschen Nachkriegsgeschichte bis heute einzigartigen Wahlkampagne: „Wählt einen besseren Bundestag!“. Die darauf folgende Krise der Einheitsgewerkschaft, die im Jahr 1955 sogar zur Gründung Christlicher Gewerkschaften führte, zeigte deutlich, dass auch die Parteinahme der DGB-Gewerkschaften für die SPD immer eine Gratwanderung bleiben würde.

*Phase 2: Transformation (1955-1966):*

Nach dem ersten Erprobungsjahrzehnt, das zu einer Klärung der Rollen und Verhältnisse von und zwischen beiden Akteuren beigetragen hatte, setzten programmatische und organisatorische Transformationsprozesse in beiden Organisationen ein. Auf Seiten der SPD wurde dies durch das Godesberger Programm von 1959 unterstrichen; auf Seiten der Gewerkschaften durch eine neue Konzentration auf die Tarifpolitik, die sich bereits im DGB-Aktionsprogramm 1955 abzeichnete und schließlich im Düsseldorfer Grundsatzprogramm (1963) akzentuiert wurde. Mit dem Godesberger Programm und der daran anschließenden Entwicklung kam es zu einer nachholenden Bejahung von Westintegration und sozialer Marktwirtschaft. Zugleich entwickelten sich die Gewerkschaften durch diese Anpassungsprozesse und das bereits einige Jahr zuvor erfolgte Verbot der KPD (1955) für einen Teil der bewegungsorientierten Linken zu einer Art „Ersatzpartei“. Diese Zuschreibung prägte aber letztlich nicht die großen Linien im Verhältnis beider Akteure. Vielmehr gelang in dieser Zeit die Vorbereitung auf die erstmalige Beteiligung an der Regierung.

*Phase 3: SPD in der Regierung und sozialstaatliche Expansion (1966-1974):*

Das Verhältnis zwischen SPD und Gewerkschaften war bis ins Jahr 1966 von der Erfahrung geprägt, dass ohne Wandel der eigenen programmatischen und strategischen Präferenzen nur eine eingeschränkte politische Gestaltungskraft erreicht werden könne. Angesichts dieses Konsenses konnten vorhandene politische Divergenzen zurückgestellt werden. Dies änderte sich mit der erstmaligen Beteiligung der SPD an der Regierung grundlegend. Eine entscheidende Belastungsprobe spielte in diesem Zusammenhang die „Konzertierte Aktion“. Die Gewerkschaften wurden als politischer Mitgestalter gewonnen. Gleichzeitig sollte ihre potentielle Vetokraft neutralisiert werden. Im Tausch für eine gewisse gesamtwirtschaftliche Stabilisationsfunktion wurde das Betriebsverfassungsgesetz 1972 so reformiert, dass dadurch der gewerkschaftliche Handlungsradius deutlich verbessert wurde. In eine ähnliche Richtung wirkten neue Formen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie es das 1967 verabschiedete Arbeitsförderungsgesetz (AFG) beinhaltete und Projekte zur Humanisierung der Arbeitswelt. Innergewerkschaftlich formierte sich gegen diese Form der Tausch- und Einbindungspolitik erheblicher Widerstand, der seit Ende der 1960er Jahre durch so genannte „wilde Streiks“ und ein politisches Engagement einer neuen Jugendgeneration in den Gewerkschaften zusätzliche Impulse erhielt.

Ähnlich wie sich in den Gewerkschaften Oppositionsgruppen und eine verstärkte Kritik zu Wort meldeten, deutete sich auch in der SPD eine deutliche sozialstrukturelle und politische Verschiebung an. 1973 erfolgte die Gründung der „Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen“ (AfA) in der SPD. Mit dieser Gründung reagierte die Parteispitze nicht nur auf die Öffnung der Partei, die tendenziell darauf hinauslief, die Rolle der Gewerkschaften in der Partei zu normalisieren. Vor allem versuchte man damit auf die Minderheitsposition der Arbeiter in der SPD-Mitgliedschaft zu reagieren und ein Gegengewicht zur sich abzeichnenden Akademisierung und „Linkswende“ in der SPD zu schaffen. Kritiker sahen in der Gründung der AfA nur eine symbolische Aufwertung partei-gebundener Gewerkschaftsmitglieder. Konflikte um Kernthemen der organisierten Arbeitnehmerschaft sollten aus der Partei herausgehalten und in der Arbeitsgemeinschaft selbst ausgetragen werden. Der Einfluss der AfA – wie auch der anderen Arbeitsgemeinschaften in der SPD – auf die Politikformulierung nahm entsprechend ab.<sup>1</sup>

Trotz der Versuche der sozialdemokratischen Regierung, die Gewerkschaften für eine makroökonomische Tauschpolitik zu gewinnen, setzten diese weiter auf eine unabhängige und aktive Tarifpolitik. Die Streiks im öffentlichen Dienst, die mit einer Lohn- und Gehaltserhöhung von zwölf Prozent abgeschlossen werden konnten, führten dazu, dass die Regierung Brandt unter erheblichen Druck kam – und schließlich ein Kanzlerwechsel erfolgte, der allerdings noch auf eine Reihe anderer Ursachen zurückzuführen war.

#### *Phase 4: SPD in der Regierung und sozialstaatlicher Abbau (1974-1982):*

Der Wechsel von Brandt zu Schmidt symbolisierte den Wandel. Der Nachkriegsboom war an sein Ende gekommen und die Herausforderungen durch Ölpreiskrise, zurückgehendes Wirtschaftswachstum und zunehmende Arbeitslosigkeit ständig gestiegen. Die enge Kooperation zwischen Bundesbank und Regierung zugunsten einer inflationsbekämpfenden und haushaltskonsolidierenden Politik waren die ersten Antworten darauf. Zugleich kam es im Anschluss an die generationengetragene Politisierung, die seit Mitte der 1960er Jahre die Republik erfasste, zu ersten signifikanten sozialstrukturellen und mentalen Veränderungen im Sinne postmaterialistischer Politikmuster, mit denen sich Gewerkschaften und SPD gleichermaßen schwer taten. Gemeint ist die Entstehung neuer sozialer Bewegungen sowie das Aufkommen industrie- und wachstumskritischer Positionen.

---

<sup>1</sup> IG Metall Vorstand, FB Gesellschaftspolitik: Papier zum Zustand der SPD vor dem Bochumer Parteitag, November 2003: 14-15.

Zum anderen entwickelte sich infolge der sozialdemokratischen Sparpolitik eine neue tiefe Konfrontation, die im Herbst 1981 erstmals in der Bonner Republik zu Demonstrationen der Gewerkschaften gegen die Sparpolitik einer SPD geführten Regierung führte. Im Kontext dieser „Kooperationskrise“ traten auch eine Reihe engagierter Gewerkschafter aus der SPD aus. Vereinzelt setzte man kurzfristig auch auf eine neu gegründete Abspaltung von der SPD. Diese Partei der „Demokratischen Sozialisten“ war 1982 von den beiden ausgetretenen SPD-Bundestagsabgeordneten Karl Heinz Hansen und Hans Coppik auf den Weg gebracht worden und hatte sich mit der Regierungsübernahme durch eine konservativ-liberale Regierung schnell überlebt.

#### *Phase 5: SPD in der Opposition (1982-1998):*

Nach dem Ausscheiden der SPD aus der Regierung setzte eine programmatische Neuorientierung ein. Die zwischenzeitlich erfolgten Akzeptanzdefizite gegenüber den Gewerkschaften, den neuen sozialen Bewegungen und einem aufgeklärtem Bürgertum sollten geschlossen werden. Dies führte zur Aufnahme von ökologischen Positionen, der Einführung der Frauenquote und der Ablehnung des Nato-Doppelbeschlusses, der in der Endphase der Schmidt-Regierung zu tiefen innerparteilichen Zerreißproben beigetragen hatte. Das Berliner Programm von 1989 fixierte diese Positionen.

Im Zentrum gewerkschaftlicher Politik stand seit 1983 eine Kampagne zur Wochenarbeitszeitverkürzung, die auch in der SPD Rückhalt fand, solange diese fest in der Opposition verankert war. Als sich die Partei 1988 auf den Weg machte, die Regierungsmacht zurückzuerobern, suchte der damalige Spitzenkandidat Oskar Lafontaine die demonstrative Distanz zu den Gewerkschaften. Er forderte eine Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich und eine Debatte über die „neue Arbeit“, die so in den Gewerkschaften damals abgelehnt wurde. Darauf reagierten Teile der Linken, aber vor allem die Gewerkschaften selbst, mit heftiger Kritik.

Die deutsche Einheit veränderte das Verhältnis zwischen Gewerkschaften und SPD. Der Grund waren die sehr unterschiedlichen Rollen der beiden Akteure im Einheitsprozess. Während die Gewerkschaften vergleichsweise eng in die regierungsamtliche Politik der Transformation eingebunden waren, sendete die SPD Signale der Skepsis aus. Die Wähler quittierten diese Politik mit Wahlniederlagen der SPD in Ostdeutschland und bei westdeutschen Landtagswahlen. Am Ende schließlich auch bei der Bundestagswahl im Dezember 1990. Dass sich die Gewerkschaften beim Aufbau Ost konstruktiv engagierten, trug ihnen auch bei der konservativ-liberalen Regierung eine gewisse

Sympathie ein. Gleichwohl verbesserte sich im Kontext der Einheitskrisen das Verhältnis zur SPD wieder. Die gesamtdeutsche Wirtschaftskrise relativierte darüber hinaus das Paradigma postmaterialistischer Politik. Mit der 1991 erfolgten Besetzung des SPD-Bundesgeschäftsführers durch den IG Metall-Funktionär Karl Heinz Blessing erhielt die positive Bezugnahme der SPD auf die Gewerkschaften auch ein politisches Gesicht.

Nach den Wahlniederlagen von 1990 und 1994 gelang es der SPD, insbesondere seit Lafontaines Aufstieg an die Spitze der Partei, die gewerkschaftlichen Themen so aufzugreifen, dass sich die SPD auch wieder in deren Bewusstsein als moderne Partei der sozialen Gerechtigkeit präsentieren konnte. Neben dieser ideenpolitischen Bezugnahme spielte für das beiderseitige Verhältnis auch die direkte finanzielle und personelle Unterstützung im Wahlkampf 1998 eine Rolle.

#### *Phase 6: SPD in der Regierung (1998-):*

Mit der Regierungsübernahme im Jahre 1998 begann eine wechselvolle Entwicklung im Verhältnis zwischen SPD und Gewerkschaften. Konnte die sozialdemokratische Regierung 1998 durch die Rücknahme sozialstaatlicher Kürzungen ihrer Vorgängerregierung deutlich machen, dass ihr daran gelegen war, die Positionen der Gewerkschaften zu berücksichtigen, überwogen bald die negativen Resonanzen. Daran änderte auch das 2001 verabschiedete Betriebsverfassungsgesetz, das viele Anliegen der Gewerkschaften aufgenommen (bspw. Erhöhung der Quote von freigestellten Betriebsräten etc.) hatte, nichts grundsätzlich. Schließlich war es vor allem die Agenda 2010, die bei den Gewerkschaften ein außerordentlich schlechtes Echo hervorrief. Mit der Gründung der Linkspartei, die auf Initiativen aus dem gewerkschaftlichen Milieu zurückging, fiel es noch schwerer, einen unbeschwerten Umgang zu entwickeln. Gleichwohl wäre es falsch, den Eindruck zu entwickeln, dass sich seit 2003 eine eindimensionale Erosionsgeschichte abspielte. Zum Beispiel gab es Gewerkschaftsspitzen, wie die der IG BCE, die unverdrossen den Reformkurs von Gerhard Schröder unterstützten. Sodann verbesserte sich mit der Reform der Agenda 2010 unter Kurt Beck nicht nur das Gesprächsklima.

## **Verbindungslinien zwischen Gewerkschaften und SPD**

Gewerkschaften und Sozialdemokratie agieren in differenten Arenen und folgen anderen Logiken. Zusätzlich erschwert wird eine positive wechselseitige Bezugnahme durch eine unterschiedliche soziale Basis. Nun sind dies noch keine hinreichenden Bedingungen, um einen grundlegenden politischen Entfremdungsprozess zu konstatieren, sondern vielmehr Restriktionen, die durch Herkunft, programmatischen Konsens und wechselseitige Ressourcenstärkung zumindest relativiert werden können. Von besonderer Bedeutung ist dabei eine flexible Elitenkooperation auf der Basis gemeinsamer Leitbilder und politischer Tauschprozesse.

### *Programmatik*

Die Struktur der Einheitsgewerkschaft steht einer direkten programmatischen Bezugnahme auf die SPD entgegen. Gleichwohl besteht auf der Ebene der Grundwerte, der Ziele und der Instrumente eine traditionell enge Beziehung. Im Gegensatz zur CDU/CSU spricht die SPD den Gewerkschaften eine herausragende Rolle als positiver Faktor gesellschaftlicher Integration und Gestaltung zu, was im Godesberger (1959) und im Berliner Programm (1989) in eigenen Kapiteln herausgestellt wird und im Hamburger Programm (2007) durch verschiedene Hervorhebungen erfolgt. Von zentraler Bedeutung ist bisher der weitgehende Konsens zwischen SPD und DGB über die Leistungen und die Leistungsfähigkeit des deutschen Modells von Sozialstaat und industriellen Beziehungen. Damit wird die besondere Rolle der Gewerkschaften auch institutionell anerkannt, was sich auch bei der Reform des Betriebsverfassungsgesetzes (2001) bewährte. Dieser Konsens ist unter starken Druck geraten, der von einer veränderten Regierungsprogrammatik begleitet wird, die stärker auf Eigeninitiative und eine Reduktion des Staates im Sinne einer neu akzentuierten Aktivierungsstrategie setzt. Mit dem „Schröder-Blair-Papier“ (1999), aber auch mit dem Kanzleramtspapier vom Dezember 2002, ist dies erstmals quasi regierungsamtlich intoniert worden. Die Agenda 2010 wird seitens der Gewerkschaften als weitere Etappe in diesem Prozess gewertet. Allerdings ist es den Gewerkschaften nur unzureichend gelungen, mit eigenen Reformakzenten eine größere politische Akzeptanz zu finden. Bisher konnten sie die veränderten Bedingungen von Wettbewerb, Arbeitsmarkt und sozialem Wandel nur unzureichend zur eigenen Sache machen und programmatisch sowie strategisch zu ihren Gunsten nutzen.

Seit Kurt Beck Parteivorsitzender ist zeichnet sich wieder eine Normalisierung des Verhältnisses ab. Vor allem ist diese in jüngster Zeit mit drei durchaus öffentlich wahrgenommen Entwicklungen verbunden: Erstens mit der Debatte für einen gesetzlichen Mindestlohn, der seit 2004 vor allem von der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di gefordert wird und mittlerweile Beschlusslage aller Gewerkschaften ist. Zweitens hat die Diktion des im Oktober 2007 verabschiedeten SPD-Grundsatzprogrammes die gemeinsame Basis als Garanten des Modells Deutschland in einer veränderten Umwelt herausgestellt. Drittens findet derweil eine Korrektur der Agenda 2010 statt, womit Aspekte gewerkschaftlicher Kritik umgesetzt wurden.

### *Personelle Überlappungen*

Angesichts auseinander fallender Basisstrukturen sind die jeweiligen Eliten von Partei und Verbänden von herausragender Bedeutung, um inhaltliche Schnittmengen und gemeinsame Projekte zu definieren. Personelle Basis dafür ist das wechselseitige Engagement: Gewerkschafter wählen und unterstützen nicht nur die SPD; SPD-Mitglieder sind auch Gewerkschafter. Etwa ein Drittel aller SPD-Mitglieder sind gewerkschaftlich organisiert. Quantitativ betrachtet kommt die Majorität der sozialdemokratischen Gewerkschaftsmitglieder aus den Verbänden des öffentlichen Dienstes. So liegt der ver.di- und der GEW-Anteil unter den gewerkschaftlich organisierten Sozialdemokraten auch deutlich über ihrem DGB-Anteil.

Gewerkschaften benötigen einen Zugang zum politischen System, um ihre Interessen auch auf dieser Ebene direkt kommunizieren zu können. Ebenso kann es für eine sozialdemokratische Partei in Regierung und Parlament, die den Konflikt mit den Gewerkschaften nicht bewusst in Kauf nehmen will, hilfreich sein, eine Rückbindung an die gewerkschaftliche Funktionseelite zu haben, um frühzeitig Konflikte zu erkennen, gemeinsame Interessen zu definieren oder zumindest ein schnelles Krisenmanagement zu ermöglichen. Mit dem in den 1970er Jahren gegründeten Gewerkschaftsrat besteht ein Gremium des regelmäßigen Austauschs zwischen Partei- und Gewerkschaftsspitzen, das insbesondere in Phasen des Konflikts als Clearingstelle wirkt. Während in der Phase des Parteivorsitzenden Gerhard Schröder dieses Gremium kaum konfliktmindernd wirkte, scheint sich durch den Wechsel hin zu Franz Müntefering ein Wandel hin zu einer neuen Funktionsfähigkeit vollzogen zu haben. Mit Ausnahme des ver.di-Vorsitzenden, der das Parteibuch der Grünen hat, sind alle DGB-Vorsitzenden zugleich auch SPD-Mitglieder. Da alle Gewerkschaftsvorsitzenden mit sozialdemo-

kratischem Parteibuch an diesen Gesprächen teilnehmen, kann diese Einrichtung auch zur Homogenisierung gewerkschaftlicher Positionen beitragen.

In Zeiten sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung waren bis zum Jahr 2002 immer auch ehemalige Gewerkschaftsfunktionäre aktiv in die Regierung als Minister eingebunden. Mit der 2002 erfolgten Auflösung des Arbeitsministeriums und dem Rückzug des damaligen Ministers Riester endete diese Praxis. Zwischen 2002 und 2005 konnte diese Schnittstelle lediglich noch durch einige Staatssekretäre wahrgenommen werden. Durch die 2005 erfolgte Wiederherstellung des Arbeitsministeriums im Kontext der „Großen Koalition“ hat sich diese Kritik wieder abgemildert. Wenn gleich vor allem die verlängerte Lebensarbeitszeit, also „Rente ab 67“, durchgesetzt von Arbeitsminister Müntefering (2006), zu einer neuerlichen Erschütterung im Verhältnis zu den Gewerkschaften beigetragen hat.

Interessant ist auch, wie sich die gewerkschaftliche Bindung der Bundestagsabgeordneten, die sowohl normative wie auch instrumentelle Gründe haben kann, entwickelt hat. Seit Anfang der 1950er Jahre sind für SPD- und CDU/CSU-Fraktion nahezu stabile gewerkschaftliche Organisationsgrade feststellbar, wenn auch auf sehr unterschiedlichen Niveaus. So kann für die einzelnen Legislaturperioden in der SPD bis zur Deutschen Einheit ein durchschnittlicher Organisationsgrad von ca. 90 Prozent und für die CDU/CSU von ca. 19 Prozent gemessen werden. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad der FDP-Fraktion verläuft dagegen seit 1949 wellenförmig; seit 1976 auf einem deutlich gesunkenen Niveau. Seit 1990 ist bei allen Bundestagsfraktionen mit Ausnahme der PDS ein deutlicher Rückgang feststellbar. Die jüngere Generation der Abgeordneten setzt seither viel seltener als ihre Vorgänger auf das Prinzip überlappender Mitgliedschaften zwischen Gewerkschaften und Bundesparteien. Mit der Bundestagswahl 1990 sank der gewerkschaftliche Organisationsgrad in der SPD-Fraktion von über 90 Prozent auf rund 74 Prozent, der der CDU/CSU-Fraktion von fast 20 Prozent auf 7,5 Prozent. Diese Entwicklung zeigte sich auch bei der Wahl 2005, für die SPD ergeben sich rund 59 Prozent, die CDU/CSU liegt bei unter einem Prozent. Aber auch die jüngeren Abgeordneten haben kaum mehr eine emotionale Bindung an die Gewerkschaften, was vor allem auf andere Erfahrungen und Optionen hinsichtlich der Organisation von Arbeit, Sozialstaat und eines anderen Gerechtigkeitsbegriffes zurückzuführen ist.

Der hohe Anteil von Gewerkschaftsmitgliedern bei sozialdemokratischen Bundestagsabgeordneten hat zwar insbesondere seitens der Unternehmerverbände immer wieder zu dem Vorwurf geführt, es handele sich bei der SPD-Bundestagsfraktion um eine „Gewerkschafts-Fraktion“ (Schmollinger

1973: 229). Tatsächlich spielen die gewerkschaftlich organisierten Bundestagsabgeordneten für die gewerkschaftliche Strategiebildung keine Rolle.

### **Aktuelle Zusammenarbeit**

Da die deutschen Gewerkschaften weder auf die Organisationshilfen des „closed shop“ oder des „union job“ setzen können und keine exklusiven Sonderleistungen nur für ihre Mitglieder durch Tarifverträge vereinbaren können, sind sie in höherem Maße „freiwillige Organisationen“ als beispielsweise die schwedischen oder österreichischen. Zugleich wäre es jedoch falsch, davon auszugehen, dass die deutschen Gewerkschaften keine staatlich induzierten Hilfen haben oder haben können. Vor allem deshalb ist es für die DGB-Gewerkschaften auch nicht gleichgültig, welche Partei die Regierung stellt. Während bei CDU/FDP-Regierungen die Gewerkschaften in der Regel nur indirekt und informell als Gesprächspartner konsultiert werden, praktizieren sozialdemokratische Parteien bislang auch direkte Formen der Beteiligung und Unterstützung. Ob das eine oder andere für die Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit der Gewerkschaften besser ist, darüber gibt es innerhalb der Gewerkschaften differente Auffassungen. Bislang hat sich meistens die Position der Direktbeteiligung durchgesetzt.

Lange hatten SPD und Gewerkschaften darauf warten müssen, dass die in den 1980er Jahren artikulierten Brandtsche Vision einer „Mehrheit diesseits der Union“ Wirklichkeit werden konnte. Dabei bildete die Übernahme der Parteispitze durch Oskar Lafontaine (1995) aus Sicht der Gewerkschaften eine günstige Voraussetzung für einen Regierungswechsel als Politikwechsel. Im Gegensatz zu Gerhard Schröder, der eher auf Distanz zu den Gewerkschaften ging, wirkte Lafontaine als innerparteiliche Integrationsfigur auf dem Weg zur Regierungsübernahme und als Garant einer eher linken Politik, die gegen Neoliberalismus und für Re-Regulierung eintrat. Diese unterschiedlichen Akzente drückten sich auch im Wahlkampflogan „Innovation und Gerechtigkeit“ aus, der nicht nur das Programm der Doppelspitze Lafontaine/Schröder abbildete, sondern auch die weiter gefasste Formel für eine konstruktive Fortsetzung des Modells Deutschland symbolisierte. Die Gewerkschaften demonstrierten im Frühjahr 1996 mit ihrem Vorstoß für ein „Bündnis für Arbeit“ sowie mit den Demonstrationen gegen die Deregulierungspolitik Kohls (Lohnfortzahlung, Kündigungsschutz etc.) ihre Innovations- und Mobilisierungsfähigkeit. Damit waren sie wieder für eine sozialdemokratische Regierungsstrategie zu einem positiven Faktor geworden.

Die Gewerkschaften unterstützten den Wahlkampf der SPD 1998 personell, finanziell und inhaltlich. Sie versprachen sich von einer neuen sozialdemokratischen Regierung eine faire Sozialstaatspolitik sowie eine aktive Förderung günstiger Rahmenbedingungen für gewerkschaftliche Politik. Tatsächlich beinhaltete der Koalitionsvertrag eine Reihe originärer gewerkschaftlicher Positionen. Dazu gehörten insbesondere die Rücknahme der Kohl'schen Deregulierungsgesetze vom Sommer 1996, die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes, die Einsetzung eines Bündnisses für Arbeit, die Einführung eines Verbandsklagerechtes, die Abschaffung von SGB III, AFG 149 (Antistreikparagraph) und der Erhalt der Tarifautonomie. Mit der Berufung von Walter Riester, dem zweiten Vorsitzenden der IG Metall, zum neuen Arbeitsminister wurde zudem das Interesse der Regierung an einem guten Verhältnis zu den Gewerkschaften herausgestellt.

Dieser positiven Ausgangslage haftete jedoch ein struktureller Schönheitsfehler an: Die Gewerkschaften besaßen keinen Konsens in den eigenen Reihen über die weitere Reform von Sozialstaats- und Gewerkschaftspolitik. Neben politischen Strömungen, Netzwerken und Interessengruppen in den Einzelgewerkschaften gibt es signifikante politische Differenzen zwischen den DGB-Gewerkschaften, die sich auch auf differierende Verbandsidentitäten zurückführen lassen. Exemplarisch wird dabei immer wieder auf die Differenzen zwischen der IG Metall und der IG Chemie verwiesen. Die in den Einzelgewerkschaften entwickelten Verbandskulturen sind von den Branchenstrukturen, den großen Betriebsräten, den Kräfteverhältnissen zwischen den Strömungen, den großen Streiks und der Politik der Arbeitgeber geprägt. In den 1990er Jahren ergab sich eine weitere Vertiefung partikularer, branchenbezogener Politikansätze. Besonders exponiert fiel bislang das Vorgehen der IG BCE-Führung aus, die am ehesten bereit war, die neuen Konzeptionen einer aktivierenden sozialdemokratischen Sozialpolitik aufzunehmen. Dagegen sahen es die Spitzen von ver.di und IG Metall meist als ihre Aufgabe an, den sozial- und arbeitsmarktpolitischen status quo zu verteidigen.

Genau so wenig wie die Gewerkschaften in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik ein monolithischer Akteur sind, trifft dies auf die SPD zu. Die Vorstellungen über das, was angesichts eines strukturell geringen Wirtschaftswachstums, hoher Verschuldung, Massenarbeitslosigkeit und einer alternden Gesellschaft zu tun ist, blieben in der Partei diffus und widersprüchlich. In der ersten Regierungsphase vom Herbst 1998 bis ins Frühjahr 1999 sah es jedoch so aus, als ob sich sowohl die gewerkschaftlichen Vorstellungen mit der sozialdemokratischen Regierungspraxis wie auch die verschiedenen innerparteilichen Positionen in der SPD versöhnen ließen. Diese Einschätzung beruhte vor

allem auf der Rücknahme der Gesetze von 1996, der positiven Haltung von Finanzminister Lafontaine zur aktiven Lohnpolitik und dessen erfolgreichem Engagement für eine Koordinierung zwischen Geld-, Finanz- und Lohnpolitik durch den 1999 auf dem Kölner EU-Gipfel eingerichteten Makroökonomischen Dialog. Das im Juni 1999 veröffentlichte „Schröder-Blair-Papier“ gab jedoch den Startschuss für eine neue Politik der Verunsicherung. Entsprechend warf der DGB-Vorsitzende den Autoren des Papiers eine „historisch-blinde Diffamierung des Sozialstaates“ (FAZ, 10.6.1999) vor. Die Rede von der „neuen Mitte“ und dem „dritten Weg“ begriffen große Teile der Gewerkschaften als Synonyme für eine sozialstaats- und gewerkschaftsfeindliche Politik. Zugleich war mit dem Übergang zu Hans Eichel als Bundesfinanzminister eine Verschiebung der Akzente zu konstatieren: Nun standen „strenge Haushaltsdisziplin“ und „Rückführung der Staatsverschuldung“ im Vordergrund. Bis zum Wahlkampf des Jahres 2002 wechselten sich Phasen latenter und aktiver Konflikte mit solchen ruhiger Genugtuung ab, ohne dass sich über diese Konflikte ein gemeinsames Reformverständnis herstellen ließ. Gleichwohl gelang es den Spitzen von SPD und DGB-Gewerkschaften rechtzeitig zum Wahlkampf genügend Gemeinsamkeiten herauszustellen, die dazu beitragen, dass die Gewerkschaften, wenngleich weniger engagiert als 1998, den Wahlkampf der SPD unterstützten. Die dabei gemachten Versprechungen gegenüber gewerkschaftlichen Anliegen, insbesondere hinsichtlich der Sicherung der Tarifautonomie und des solidarischen Umbaus des Sozialstaats, wirkten im Kontext der Agenda 2010 vom Frühjahr 2003 als negativer Resonanzboden.

Aus Sicht vieler Gewerkschafter standen die Inhalte der Agenda 2010 im Gegensatz zu allen Aussagen, die Schröder im und nach dem Wahlkampf gemacht hatte. Zugleich bezweifelten sie, mit den vorgeschlagenen Projekten mehr Wachstum und Beschäftigung erreichen zu können. Stattdessen sahen sie in der anvisierten Teilprivatisierung der sozialen Sicherung zulasten der Arbeitnehmer einen Angriff auf die paritätische Finanzierung der Krankenversicherung, in der angedrohten Änderung des Günstigkeitsprinzips für „betriebliche Bündnisse für Arbeit“ einen Angriff auf die Tarifautonomie und in der Absenkung der Arbeitslosenhilfe in Richtung des Sozialhilfeniveaus eine Sonderbelastung der Schwächsten. Als sich im Frühjahr 2004 die Unzufriedenheit mit der Agenda 2010 zu einer gesamtgesellschaftlichen Stimmungslage verdichtete, waren es die Gewerkschaften, die diesem Unmut eine Stimme gaben.

Trotz aller Kritik und Unzufriedenheit mit Regierung und SPD, die in der zweiten Legislaturperiode von rot-grün deutlich zunahm, bildete sich in den Gewerkschaften keine konsensuale Strategie darüber hinaus, wie man selbst konstruktiv mit den zu bewältigenden gesellschaftlichen Problemen

umgehen wollte. Im Frühjahr 2005 beteiligten sich schließlich einige wenige Gewerkschafter aus der mittleren Führungsgruppe mit traditionell linker Orientierung an der Bildung einer neuen linken Partei, der „Wählerinitiative Arbeit und soziale Gerechtigkeit“ (WASG). Dies führte zugleich zu mehr Geschlossenheit in der SPD und zu einem stärkeren Bemühen der Partei, sich um eine engagiertere Vermittlung ihrer Politik zu bemühen. Man kann also sagen, dass die öffentlich kommunizierte Exit-Position einiger Gewerkschafter, vor allem die Voice-Position der Gewerkschafter in der Partei, verstärkte.

Das Verhältnis zwischen SPD und Gewerkschaften lässt sich nicht alleine auf eine Frage des guten Willens der führenden Funktionäre reduzieren, sondern es ist vor allem eine Frage der Interessen, der Strategien und damit der Politik. Die Regierung hat der sozialdemokratischen Partei auf dem Gebiet der Strategie einiges zugemutet. Da die Partei nur vorsichtig und dosiert die Debatte über diesen Kurs führte und sich damit als kritischer Counterpart gewissermaßen selbst abschaltete, haben die Gewerkschaften einen Teil dieser Kritik formuliert und somit eine Rolle eingenommen, die sie selbst vor schwierige innerorganisatorische Zerreißproben stellte.

### **Ausblick**

Das Verhältnis zwischen deutscher Sozialdemokratie und DGB-Gewerkschaften war nie konfliktfrei, gleichwohl wirkte sich diese Beziehung bislang für beide Seiten positiv aus. In Phasen sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung konnten sich aus latenten Divergenzen durchaus manifeste entwickeln. Für Phasen des manifesten Konflikts stehen insbesondere die Kontroversen um den Tarifabschluss im öffentlichen Dienst (1974), die Haushaltspolitik (1981) der Regierung Schmidt und die Agenda 2010 von Kanzler Schröder. Bei diesen Konstellationen ging es nicht um den Austausch kontroverser Positionen, sondern um eine Art Showdown, bei dem die Gewerkschaften die Straße als zusätzliche Arena gegen ihren natürlichen Ansprechpartner einsetzten. Damit artikulierten sie immer auch einen Teil des Unmuts, der sich in der sozialdemokratischen Partei aus Räsongründen nicht entfalten konnte. Das Verhältnis zwischen SPD und Gewerkschaften unterliegt also zyklisch-konjunkturellen Schwankungen, was vor allem mit den divergierenden Logiken von partei- und verbandspolitischem Handeln zusammenhängt, wobei jedoch deutlich zwischen Regierungs- und Oppositionszyklus unterschieden werden muss.

Sozialstrukturelle und programmatische Entkopplungsprozesse sowie eine zurückgehende inhaltliche Elitenkooperation haben die Frage aufgeworfen, ob die traditionellen Zuschreibungen, wonach die Gewerkschaften eine natürliche Vorfeldorganisation der Sozialdemokratie sind und diese deren natürlicher parlamentarischer Ansprechpartner, für die Zukunft noch gelten werden. Die Fragilität der Beziehung zwischen SPD und Gewerkschaften ist auch darin begründet, dass es sehr davon abhängt, ob die Spitzen „miteinander können“. Zuweilen besteht auf den Ebenen hinter den Spitzen ein Nichtverhältnis, vor allem im regionalen und lokalen Raum. Dies war nicht immer so, sondern hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten sukzessive eingestellt. Beide Organisationen führen mittlerweile ihr Leben nebeneinander und pflegen Beziehungen meist nur noch über gewählte Repräsentanten. Von Grund auf belastbare Strukturen sind lediglich in industriellen Zentren vorhanden.

In den 1990er Jahren entwickelte sich zwischen beiden eine konsensuale Haltung, die auf soziale Paktierung setzte, um das deutsche Modell industrieller Beziehungen fortzuentwickeln und den Sozialstaat fair umzubauen. Dies war eine wichtige Basis auf dem Weg zur Regierungsübernahme 1998, die sich deutlich unterschied von Lafontaines Versuch, die Regierungsübernahme 1988 gegen die Gewerkschaften vorzubereiten. Mit dem Amtsantritt Schröders wurden die Gewerkschaften wesentlich stärker einbezogen als zwischen 1982 und 1998. Die wichtigsten Schritte waren die Einrichtung eines Bündnisses für Arbeit sowie eine Fülle von politischen Initiativen und Gesetzen, die von der Mehrheit der Gewerkschaften bejaht wurden oder sich sogar unmittelbar zu Gunsten der Gewerkschaften auswirkten, wie das reformierte Betriebsverfassungsgesetz (2001). Gleichwohl gelang es nicht, gemeinsamen Projekten von strategischer Bedeutung für die gesamtgesellschaftliche Stabilität des rot-grünen Projektes zur Zustimmung zu verhelfen. Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang das Scheitern des „Bündnisses für Arbeit“.

Während die Gewerkschaften gegenwärtig mehrheitlich eine Verteidigung des Modells Deutschland favorisieren und in der medialen Rezeption als „Bremser“ und „Vetomacht“ identifiziert werden, sucht sich die Regierung seit der Agenda 2010 ein neues Reformimage gegen die verbandlichen Akteure des Modells Deutschland zu verschaffen. Doch auch wenn die gewerkschaftlichen Positionen gegenwärtig gesamtgesellschaftlich nicht hegemonial sind, so sind sie mehr als ein unbedeutendes Vetopotential. Zugleich wissen die Gewerkschaften auch, dass ihre Positionen nicht beliebig mobilisierbar sind. Dafür stehen die gescheiterten Aktivitäten der Gewerkschaften gegen die Agenda 2010 im Frühjahr 2003 und der Oststreik im gleichen Jahr. Gleichwohl können sie eine

beachtliche Vetoposition einnehmen, wenn es um die Kernpositionen des Sozialstaates geht. Denn hierbei handelt es sich um akzeptierte Eckpunkte, die weit in andere gesellschaftliche Milieus hineinreichen.

Die Gewerkschaften stehen heute vor schwierigen Problemen: Sie haben keinen Konsens über die programmatisch-strategischen Kernfragen, wie man auf die neuen Verhältnisse reagieren soll. Sie vertreten überwiegend die Interessen derjenigen, die vermutlich durch den Umbau von Wirtschaft und Sozialstaat verlieren werden. Da sie programmatisch und inhaltlich nur unzureichend in der Lage sind, zukunftsfähige Politikpositionen zu vertreten, die sich von der situativen Interessenlage ihrer Klientel lösen, sind sie neben neuen eigenen Anstrengungen auch auf Brücken von außen angewiesen. Wenn es den Gewerkschaften gelingt, weiterhin ein öffentlicher politischer Verband zu bleiben, dann kann eine sozialdemokratische Regierung nicht an ihnen vorbei. Wenn sich der Eindruck durchsetzt, dass es sich bei ihnen um reine Partikularorganisationen handeln sollte, so wird sich eine nur situativ lobbyistische Beziehung zwischen Gewerkschaften und sozialdemokratischer Regierung durchsetzen. Dies würde die in vielen Bereichen bereits realisierte Entkoppelung zwischen beiden Organisationen forcieren. Dies hätte aber Auswirkungen auf den Charakter der Sozialdemokratie und minimierte zugleich die Durchsetzungschancen für gewerkschaftliche Positionen. Gleichwohl ist auch vor der Überbewertung einer solchen Akteurskonstellation zu warnen. Gewerkschaften brauchen die Unterstützung des politischen Systems. Dafür brauchen sie aber auch eigene Autorität, Verpflichtungs- und Mobilisierungsfähigkeit.

Die Durchsetzungsfähigkeit der Gewerkschaften im politischen System hängt deshalb vor allem von den Gewerkschaften selbst ab. Sie müssen ihre Probleme wie die sinkenden Mitgliederzahlen in den Griff bekommen, wenn sie aus der Defensivposition eines reinen Vetoakteurs herauskommen wollen. Die Alternativen – wie die Gründung einer eigenen Partei oder eine sogenannte autonome Gewerkschaftspolitik – können daran nichts ändern. Letztlich sind beide Alternativen mehr ein Indiz für die Schwächung der Gewerkschaften im politischen System und für sich alleine keine erfolgversprechenden Lösungsstrategien. Setzen sie doch voraus, woran es zurzeit mangelt: eigene Stärke und strategische Konsistenz. Gleichzeitig hat die Sozialdemokratie durchaus gute Gründe, die bisweilen vernehmbare Distanzierung von den Gewerkschaften zu überdenken. Die Mehrheitsfähigkeit der SPD setzte immer die Mobilisierung ihres Stammwählerpotentials voraus – ohne den auch kein nachhaltiger Zugewinn in anderen Wählersegmenten realistisch ist. Zum anderen ist die SPD organisatorisch und finanziell geschwächt. Sie wäre kaum in der Lage, den Verlust der mate-

riellen und personellen Ressourcen, den ein Bruch mit den Gewerkschaften bewirken würde, mit neuen Akteuren zu kompensieren. Bis heute sind selbst die amerikanischen Demokraten in Wahlkämpfen auf die Unterstützung durch die Gewerkschaften angewiesen. Es gibt keinen Grund zu glauben, warum in Deutschland etwas funktionieren soll, was noch nicht einmal in den USA funktioniert.

Die Lockerung der Bindungen zwischen Sozialdemokratie und Gewerkschaften lässt sich seit den 1980er Jahren sowohl im britisch-nordischen Modell wie auch im deutschen Kontext beobachten. Exklusive Zugänge für Gewerkschaften, wie eine direkte Einflussnahme auf die Beschlusslage der Partei, sind abgeschafft worden. Eine Annäherung an das romanische Modell ist damit jedoch weder im britischen noch im deutschen Fall absehbar. In beiden Konstellationen bleiben die Gewerkschaften jedoch ein wichtiger Player für die Politik einer sozialen Demokratie.

(Dezember 2007)

*Prof. Dr. Wolfgang Schroeder (\*1960) studierte Politikwissenschaft an den Universitäten Marburg, Wien, Tübingen und Frankfurt (Main). Nach seiner Promotion hatte er verschiedene Funktionen bei der IG Metall, zuletzt war er Leiter der Abteilung Sozialpolitik beim Vorstand. 2000 schloss er seine Habilitation ab und lehrte und forschte anschließend in Frankfurt (Main), Darmstadt und Harvard. Seit 2007 hat er eine Professur an der Universität Kassel für das Fachgebiet Politisches System der Bundesrepublik Deutschland und Innovation.*

## Literatur:

- Armington, Klaus (1988): Die Entwicklung der westdeutschen Gewerkschaften 1950-1985, Frankfurt a.M./New York.
- Döring, Diether (2002): Die Zukunft der Alterssicherung. Europäische Strategien und der deutsche Weg, Frankfurt am Main.
- Esser Josef/Schroeder Wolfgang (1999): Vom Bündnis für Arbeit zum Dritten Weg, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1999/1, 51-62.
- Heimann, Siegfried (1993): Die Sozialdemokratie. Forschungsstand und offene Fragen, in: Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.): Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland, Opladen, 147-186, insb. Kapitel 3: Die SPD und die Gewerkschaften, 165-166.
- Hofmann, Robert (1993): IV. Deutschland: Geschichte der deutschen Parteien, München, 267.
- Jesse, E. (1989): Der politische Prozess in der Bundesrepublik Deutschland, in: Weidenfeld/Zimmermann: Deutschland-Handbuch. Eine doppelte Bilanz 1949-1989, München, 494.
- Lang, K (2002): Die Politik der Mitte ist nicht rot, sondern blutleer, in: Frankfurter Rundschau vom 5.3.2002 (Dokumentation).
- Meyer, Thomas (1998): Die Transformation der Sozialdemokratie. Eine Partei auf dem Weg ins 21. Jahrhundert, Bonn.
- Müller-Jentsch, Walter/Ittermann, Peter (2000): Industrielle Beziehungen. Daten, Zeitreihen, Trends 1950-1999, Frankfurt am Main.
- Niedermayer, Oskar (2003): Parteimitgliedschaften im Jahr 2002, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2/2003, Opladen, 383.
- Offe, Claus (1990): Akzeptanz und Legitimität strategischer Optionen in der Sozialpolitik, Bremen.
- Piazza, James (2001): De-linking Labor. Labor Unions and Social Democratic Parties under Globalization, in: Party Politics 4/2001, 413-435.
- Pirker, Theo (1960): Die blinde Macht. Die Gewerkschaftsbewegung in Westdeutschland 1945-1955, 2 Bde., München.
- Roth, Dieter (2003): Das rot-grüne Projekt an der Wahlurne, in: Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlhöfer, Reimut: Das rot-grüne Projekt, Opladen.
- Schindler, P (1999): Datenbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestags 1949-1999, Berlin.
- Schneider, Michael (1994a): Gewerkschaften und SPD: Zur Entwicklung eines „besonderen Verhältnisses“, in: Langkau, Jochen/Matthöfer, Hans/Schneider, Michael (Hrsg.): SPD und Gewerkschaften. Ein notwendiges Bündnis (Band 2), Bonn, 41-61, hier 57.
- Schneider, Michael (1994b): Darstellung zur Geschichte des Bündnisses von SPD und Gewerkschaften, in: Langkau, Jochen/Matthöfer, Hans/Schneider, Michael (Hrsg.): SPD und Gewerkschaften – Zur Geschichte eines Bündnisses (Band 1), Bonn, 12-74.
- Schmidt, Manfred G. (1998): Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen.

- Schmidt, Manfred G. (2003): Rot-grüne Sozialpolitik 1998-2002, in: Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlhörer, Reimut: Das rot-grüne Projekt, Opladen, 239-258.
- Schmollinger, Horst W. (1973): Gewerkschafter in der SPD – Eine Fallstudie, in: Jürgen Dittberner/Rolf Ebbighausen: Parteiensystem in der Legitimationskrise, Opladen, 229-274.
- Schroeder, Wolfgang (2001): Neue Balance zwischen Markt und Staat, Schwalbach/Ts.
- Schroeder, Wolfgang (2003a): Gewerkschaften im Modell Deutschland: Transformation von Organisation und Politik, in: Sonja Buckel/Regina-Maria Dackweiler/Ronald Noppe (Hrsg.): Formen und Felder politischer Intervention – Zur Relevanz von Staat und Steuerung, Münster, 146-165.
- Schroeder, Wolfgang (2003b): Gewerkschaften als Akteur tripartistischer Austauschpolitik: „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“, in: Stykow, Petra/Beyer, Jürgen (Hrsg.): Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung? Festschrift für Helmut Wiesenthal, Opladen. (erschienen 2004)
- Schroeder, Wolfgang/Wessels, B. (2003) (Hrsg.): Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Wiesbaden.
- Silvia, Stephen J. (1992): The Forward Retreat – Labor and Social Democracy in Germany 1982 – 1992, in: International Journal of Political Economy 4/1992, 36-52.
- Soell, Hartmut/Kempter, Klaus (2000): Die Arbeiterbewegung in Zeiten sozialdemokratischer Regierungsmacht, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1/2000, 27-32.
- Wessels, Bernhard (2000): Gruppenbindungen und Wahlverhalten: 50 Jahre Wahlen in der Bundesrepublik, in: Klein, Markus/Jagodzinski, Wolfgang/Mochmann, Ekkehard/Ohr, Dieter (Hrsg.) (2000): 50 Jahre empirische Wahlforschung in Deutschland, Wiesbaden, 129-158.
- Zeuner, Bodo (1999): Der Bruch der Sozialdemokraten mit der Arbeiterbewegung – Die Konsequenzen für die Gewerkschaften, in: Dörre, Klaus/Panitsch, Leo/Zeuner, Bodo u.a. (Hrsg.): Die Strategie der Neuen Mitte. Verabschiedet sich die moderne Sozialdemokratie als Reformpartei?, Hamburg, 131-146.