

In der Krise  
zeigte das deutsche Modell  
seinen Wert

# Sozialpartnerschaft als Investition in eine stabile Gesellschaft

Michael Borchard/David Gregosz

In Deutschland herrscht seit 65 Jahren Frieden. Was hat diese – zum Glück selbstverständlich gewordene – Feststellung mit dem Sozialstaat und der Sozialpartnerschaft in der Bundesrepublik zu tun? Sehr viel. Schließlich ist der Frieden, der in Deutschland seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs gesichert werden konnte, nicht nur ein „äußerer Frieden“, nicht nur die Aussöhnung mit den europäischen Nachbarländern. Durch institutionelle Mechanismen der Konfliktregelung konnten sich die Deutschen auch ein hohes Maß an innerem, an „sozialem“ Frieden erarbeiten.

## Kurzer historischer Abriss

Historische Erfahrungen und Missstände begründen, warum sich die Sozialpartnerschaft nach dem Zweiten Weltkrieg zu einer wichtigen Säule entwickelte. Es waren nicht zuletzt der „Kampf zwischen den Klassen“, die offene „soziale Frage“ und der fehlende gesellschaftliche Zusammenhalt, die die Weimarer Republik spätestens seit der Weltwirtschaftskrise 1929 destabilisierten und ideologischen „Rattenfängern“ Zulauf bescherten. Die Katastrophe des Nationalsozialismus und des Zweiten Weltkriegs wurzelt mithin also auch in der sozialen Schieflage der ersten deutschen Demokratie. Diese Erfahrungen waren den Gründerpersönlichkeiten im zerstörten Nachkriegsdeutschland präsent, als es zu einem Prozess der Neuordnung der Arbeitsbeziehungen kam. Künftig sollte die Lohnfindung in diesem System nicht

mehr in teilweise gewaltsamen politischen Auseinandersetzungen und staatlichen Zwangsschlichtungen beziehungsweise Notverordnungen münden, sondern partnerschaftlich und effizient zu einem Erfolg geführt werden. Dieses Ziel war den Müttern und Vätern des Grundgesetzes so wichtig, dass es als Grundrecht Verfassungsrang erhielt.

Dadurch sollten die Anfänge eines guten Miteinanders von Gewerkschaften und Arbeitgebern, die es seit 1918/19 in Ansätzen auch in der Weimarer Republik gegeben hatte, deutlich ausgebaut und gefestigt werden. Der Staat sollte dabei eine klare Rolle als Rahmensetzer, als Garant des Rechts und des Interessenausgleichs spielen, während Arbeitnehmer und Arbeitgebervertreter die Arbeitsbeziehungen gestalten sollten. Die stetige ökonomische Bewährungsprobe dieses Arrangements liegt auf der Hand: Nur wenn die Sozialpartner Löhne vereinbaren, die in weitgehender Übereinstimmung mit der Produktivität liegen, kann die Wirtschaft ohne Verwerfungen funktionieren. Diese „Grundregel“ ist in den zurückliegenden Jahrzehnten mal mehr, mal weniger eingehalten worden. Schon in den 1950er- und 1960er-Jahren wurde sie als Bedingung für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft immer wieder hervorgehoben.

Als Ludwig Erhard das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft zur Grundlage des „Wirtschaftswunders“ in Westdeutschland machte, war eine seiner nachdrücklichsten Mahnungen, dass die

Akteure in der Marktwirtschaft „Maß halten“ müssten. Sowohl Gewerkschaften als auch Wirtschaftsverbände sah Erhard, ein bekennender Gegner von Wirtschaftskartellen und wirtschaftsdemokratischen Vorstellungen, außerordentlich kritisch. Der Wirtschaftsminister und spätere Bundeskanzler befürchtete, dass die Einzelakteure durch Rücksichtnahme auf ihre Mitglieder das Gemeinwohl aus den Augen verlieren könnten. Daher war ihm an einer Partnerschaft zwischen den beiden Lagern gelegen, die Machtkonzentrationen vermeidet und gleichsam den Wettbewerb nicht einschränkt.

Wie viele Christdemokraten sah auch Konrad Adenauer die Gewerkschaftsbewegung und die Forderung nach gesetzlichen Mitbestimmungsregelungen anfangs kritisch. Adenauer entwickelte im Laufe seiner Kanzlerschaft aber ein Gefühl dafür, wie wichtig es ist, die Arbeitnehmervertreter einzubinden. Dies war nicht zuletzt – trotz gelegentlicher Auseinandersetzungen in der Sache – dem guten persönlichen Verhältnis zum damaligen Vorsitzenden des Deutschen Gewerkschaftsbundes Hans Böckler geschuldet.

## Identitätsanker für Deutschland

Der kurze Rückblick zeigt: Die Sozialpartnerschaft ist als charakteristischer Modus der Ordnung der Arbeitsbeziehungen ein wesentlicher Bestandteil der Sozialen Marktwirtschaft geworden. Auch wenn die Macht- und Deutungsverhältnisse dieses Systems von Zeit zu Zeit variierten, trug die Sozialpartnerschaft ganz entscheidend dazu bei, das „Prinzip der Freiheit auf dem Markte mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden“. Eine Losung, die Alfred Müller-Armack nutzte, um das Ziel einer Sozialen Marktwirtschaft zu umreißen.

In gewisser Weise wurde die sich entwickelnde Sozialpartnerschaft – in Verbindung mit weiteren sozialstaatlichen Arrangements – sogar zu einer Art „Iden-

titätsanker“ für das daniederliegende Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg. Die rasche wirtschaftliche Entwicklung in den 1950er-Jahren und die damit verbundene Entstehung von Verteilungsspielräumen trugen zur „Zähmung“ der Arbeitsbeziehungen bei und ermöglichten gleichzeitig die kollektive Absicherung großer Lebensrisiken. Der Ausbau des Sozialversicherungswesens wurde durch die politische Einflussnahme der Gewerkschaften wesentlich mit vorangetrieben und verdeutlichte ihren – von Beginn an formulierten – Gestaltungsanspruch über Lohnfindungsprozesse hinaus. Während viele Menschen nach der Befreiung von der Nazi-Diktatur eine kritische Einstellung zu den missbrauchten Werten „Nationalstolz“ und „Patriotismus“ einnahmen, entwickelte sich eine tiefe gesellschaftliche Identifikation mit den Akteuren und Zielen des sich formierenden Sozialstaats.

## Reformdruck durch Globalisierung

Jene Bindung mag erklären, warum lieb gewonnene sozialstaatliche Elemente und Mechanismen heute so schwer zu reformieren sind. Indes stellen Experten kaum in Abrede, dass weitere institutionelle Veränderungen auf diesem Politikfeld – allein im Hinblick auf die Schrumpfung und Alterung der Gesellschaft – notwendig sind, um das deutsche Sozialsystem leistungsfähig und bezahlbar zu halten. Der Reformdruck richtet sich auf Politik ebenso wie auf Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Auch an ihnen sind die vielschichtigen Auswirkungen der Globalisierung nicht spurlos vorübergezogen. Die Wandlungsprozesse der Wirtschaftsstruktur und damit der Arbeitswelt zwangen und zwingen die Tarifparteien zur Anpassung.

Wie schwer dies fiel, verdeutlichen die Debatten der 1990er-Jahre. Vom „Tarifkartell“ war damals abschätzig die Rede. Der Strukturwandel in den Betrieben

werde durch diese „unheilige Allianz“ nur verhindert. Noch im Dezember 2003 titelte die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (am 8. Dezember 2003) in einem Kommentar mit der Überschrift „Vetospiele“ und übte scharfe Kritik: „Wer im Angesicht von vier Millionen Arbeitslosen behauptet, die Tarifautonomie habe sich bewährt, der lügt, redet zynisch oder kaschiert andere Interessen. Das Versagen der Verbände liegt auf der Hand. [...] Den Schaden der Kartellpolitik tragen die Arbeitslosen [...].“

### Renaissance eines viel gescholtenen Modells

Ogleich die Sozialpartnerschaft in Deutschland in den letzten Jahrzehnten immer wieder auch der Kritik unterlag, sie sei entweder zu verflochten, zu korporatistisch oder gar zu schwerfällig und unflexibel und ihre Organisationsformen – beispielsweise in Form der Einheitsgewerkschaften – überholt, hat sie in den Krisenjahren 2009 und 2010 – freilich in Kombination mit anderen systemimmanenten Faktoren – bewiesen, dass sie nach wie vor funktions- und leistungsfähig ist.

In den vergangenen Jahren gingen die Tarifverträge zunehmend auch auf die Notwendigkeit ein, in einer globalisierten und verflochtenen Wirtschaft auf Konjunktumschwünge flexibel und schnell reagieren zu müssen. Und eine schnelle Krisenreaktion ist notwendig, wenn die Auswirkungen von Konjunkturrückgängen auf den Arbeitsmarkt im Rahmen gehalten werden sollen.

Auf dem Höhepunkt der Finanzmarktkrise war es in Deutschland nicht anders als in den übrigen europäischen Staaten: Besonders dominierend war die Angst vor Arbeitslosigkeit. In Umfragen über ihre persönlichen Sorgen setzte eine Mehrheit der Bürger die Angst vor dem Arbeitsplatzverlust an die erste Stelle. Und doch hat sich die Krise nicht so gravierend auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt

wie in anderen Ländern. Woran liegt es, dass die Arbeitslosenquote in manchen europäischen Ländern auf bis zu zwanzig Prozent hochgeschossen ist und bei uns in Deutschland bei circa sieben Prozent liegt? Neben den Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010 ist das nicht zuletzt die moderate Lohnpolitik der Gewerkschaften, die schon seit geraumer Zeit unsere internationalen Wettbewerbschancen steigert und Beschäftigung sichert.

Die Folge der Lohnmäßigung ist, dass die Lohnstückkosten in Deutschland seit Mitte der Neunzigerjahre nahezu stabil geblieben sind, während sie in anderen europäischen Ländern deutlich nach oben schossen. Dass die IG Metall 2010 erstmals in ihrer Geschichte ohne jede Lohnforderung in eine „Tarifrunde“ gegangen ist, ist ein mehr als bemerkenswertes Zeichen dieses verantwortungsvollen Handelns. Einen ganz besonderen Akzent für die Sozialpartnerschaft und einen Beweis für ihre Lebendigkeit in Deutschland hat auch die Chemiebranche geliefert: Im August 2008 haben die IG BCE und der Bundesarbeitgeberverband Chemie einen „Ethik-Kodex“ unterzeichnet, der „Leitlinien für verantwortliches Handeln in der Sozialen Marktwirtschaft“ vorgeben soll.

Mit diesem wegweisenden Schritt, der vom Wittenberg-Zentrum für globale Ethik moderiert worden ist, soll gemeinsam der Vertrauensverlust kompensiert werden, der das Wirtschaftsleben insgesamt betrifft. Man wolle „unter den Bedingungen des globalen Wettbewerbs die Voraussetzungen für gute Arbeit bewahren, um gemeinsam von ihren Vorteilen zu profitieren und nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg zu sichern“. Die Beispiele belegen exemplarisch das verantwortliche Handeln der Tarifparteien. Vielleicht hat es – so paradox das klingen mag – erst dieser Finanz- und Wirtschaftskrise bedurft, um deutlich werden zu lassen, dass die Tarifparteien schon

seit einer ganzen Weile flexiblere Modelle vereinbart haben, die adäquate Reaktionen auf konjunkturelle Umschwünge ermöglichen.

Am Ende mag es die Krise sein, die die Tarifautonomie und die Mitbestimmung vor Kritik in Schutz nimmt und möglicherweise „rettet“. Der Direktor des Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit (IZA), Hilmar Schneider, stellte unlängst fest, dass sich am deutschen Arbeitsmarkt eine „eigentümliche und weltweit einmalige Mischung aus Flexibilität und Sicherheit herausgebildet“ habe. Der Volkswirt Rolf Kroker vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln hält es für wahrscheinlich, dass sich durch das Verhalten der Tarifpartner vor und spätestens in der Finanz- und Wirtschaftskrise möglicherweise dauerhaft etwas verändert hat und eine Renaissance der Sozialpartnerschaft nicht unwahrscheinlich ist: „Ich glaube, dass es als Ergebnis der Krise einen Reputationsgewinn für das Tarifgebilde geben kann, so wie wir es haben.“

## Veränderung struktureller Rahmenbedingungen

Alle Erfolge der Sozialpartnerschaft dürfen freilich nicht darüber hinwegtäuschen, dass es massive Veränderungen gibt, die diese Errungenschaften gefährden. Sie machen es notwendig, sich mit der Zukunft der Sozialpartnerschaft auseinanderzusetzen. Hingewiesen sei auf Folgendes:

Die Öffnung der Tarifverträge für betriebliche Lösungen hat nicht nur Vorteile. Durch die verschiedenen Arbeitszeit- und Entgeltdifferenzierungen und -flexibilisierungen sind die Regelungsinhalte immer stärker auf die Ebene der Betriebe „gewandert“. Dieser Prozess, der aus politischer Perspektive teilweise begrüßt wird, hat eine schwer überschaubare Tariflandschaft entstehen lassen, in der sich eine Vielzahl von Akteuren bewegt, und vormals überbetrieblich ge-

löste Konflikte zurück auf die Betriebs-ebene geführt.

Die Konkurrenz zwischen den Einheitsgewerkschaften im DGB, dem Christlichen Gewerkschaftsbund und den Sparten-gewerkschaften, die ausschließlich für ihre Mitglieder eintreten, ist deutlich gestiegen. Sie schwächt die Verhandlungsmacht, führt zu aggressiveren Lohnverhandlungen und stellt die innergewerkschaftliche Solidarität infrage. Insbesondere für Arbeitnehmer in „Schlüsselbereichen“ ist nicht mehr einsichtig, warum sie sich überhaupt noch in den „Einheitsgewerkschaften“ engagieren sollen, wenn andere Organisationen ihre speziellen Berufsinteressen besser vertreten.

Noch problematischer ist der massive Rückgang der Tarifbindung: Es muss Auswirkungen auf die Zukunft der Sozialpartnerschaft in Deutschland haben, wenn die Anzahl der Beschäftigten in Deutschland, die von Tarifverträgen erfasst wird, von drei Viertel auf knapp zwei Drittel gesunken ist. Besonders gravierend ist die Situation in den ostdeutschen Bundesländern. Differenziert man nach Branchen, tun sich vor allem im Dienstleistungsbereich tariffreie Räume auf.

Insgesamt haben die Gewerkschaften nach wie vor mit einem deutlichen Rückgang der Mitgliederzahlen zu kämpfen, auch wenn sich dieser Trend abzuschwächen scheint. Im Jahr 2007 waren siebzehn Prozent der Arbeitnehmer in einer Gewerkschaft organisiert. Das waren nur noch halb so viele wie in den 1980er-Jahren. Freilich hatte dieser langjährige Rückgang der Mitgliederzahlen neben demografischen Gründen und der allgemeinen Vertrauenserosion der Menschen gegenüber Großorganisationen wie Parteien und Gewerkschaften auch etwas mit dem Verhalten der Gewerkschaften selbst zu tun.

Dem zurückgehenden Organisationsgrad auf der Gewerkschaftsseite stehen aufseiten vieler Arbeitgeberverbände Mitgliedschaften ohne Tarifbindungen,

sogenannte OT-Mitgliedschaften, gegenüber. Durch diese Mitgliedschaften können die Unternehmen die Dienstleistungen des Verbandes nutzen, ohne an Tarifverträge gebunden sein zu müssen. Das sichert den Arbeitgeberverbänden eine gewisse finanzielle Stabilität, wirkt der rückläufigen Tarifbindung aber nicht entgegen. Sie wird durch Unternehmensaustritte aus Arbeitgeberverbänden zusätzlich ausgehöhlt.

Die Folgen liegen auf der Hand: Dort, wo bei Unternehmen keine Bereitschaft zur Anwendung von Tarifverträgen besteht und auch keine durchsetzungstarken Gewerkschaften agieren, werden letztlich auch keine Tarifverträge mehr geschlossen. Wo die Tarifautonomie nicht mehr funktioniert, wird aber der Ruf nach staatlichen Eingriffen laut. Die seit einigen Jahren geführte Mindestlohndiskussion ist dafür ein Beispiel. Der kurze Überblick zeigt, dass sich das deutsche Tarifsysteem im Umbruch befindet und der klassische Flächentarifvertrag von zwei Seiten unter Druck geraten ist: Zum einen wird das Tarifsysteem durch die sinkende Tarifbindung destabilisiert, zum anderen durch den wachsenden Gewerkschaftswettbewerb und der daraus folgenden Zersplitterung des Tarifsystems.

Beides führt dazu, dass nach dem Gesetzgeber gerufen wird. Während die Gewerkschaften gesetzliche Lohnuntergrenzen fordern, verlangen die Arbeitgeber ein klares Bekenntnis des Gesetzgebers zur Tarifeinheit. Diese Forderungen verdeutlichen die Erwartungen der Sozialpartner an den Gesetzgeber, der den Ordnungsrahmen so an die veränderten Rahmenbedingungen anpassen muss, dass die Tarifautonomie nicht gefährdet wird.

### **Tarifautonomie versus staatliche Mindestlöhne**

Weil die Tarifautonomie ein hohes Gut ist, tun sich viele Christdemokraten ver-

gleichsweise schwer mit der Diskussion, die in Deutschland in den letzten Jahren über gesetzliche Mindestlöhne geführt worden ist. Solche Preisvorgaben sind ein direkter staatlicher Eingriff in die Tarifautonomie mit gravierenden Folgen für den Prozess der Lohnfindung. Weder Gewerkschaften noch Arbeitgeberverbände, die einen besseren Überblick über die Lage in den verschiedenen Branchen haben, können ein Interesse daran haben, dem Staat die Funktion einer „Ersatztarifpartei“ zu übertragen und ihre ureigene Funktion auch im unteren Einkommenssegment aufzugeben. Zumal die Tarifautonomie auch eine „Schutzwirkung“ gegenüber den Versuchen populistischer Politik bietet: Dagegen könnte eine staatliche Festlegung von Lohnuntergrenzen in Wahlkampfzeiten zu einem „Überbietungswettbewerb“ der Parteien führen.

Es muss also in erster Linie um die Stärkung der Tarifautonomie gehen, insbesondere dort, wo die Tarifbindung sehr gering ist. Konkret geht es um die Entwicklung von Anreizmechanismen, die die Tarifparteien dazu bewegen, tarifliche Regelungen auch ohne den Gesetzgeber durchzusetzen. Gerade Gewerkschaften sollten ihre Kraft auf die Entwicklung solcher Mechanismen verwenden, denn eine staatliche Regulierung ganzer Lohngruppen wieder zurückzudrängen könnte sich als schwierig erweisen. Unabhängig davon sind die Folgen einer Lohnregulierung auch für den Staat nicht abzusehen. Der Gesetzgeber sollte Wege finden, um die Erosion des Flächentarifvertrages zu beenden, und seinen Geltungsbereich nicht noch weiter auf das „Spielfeld“ des Arbeitsmarktes ausdehnen (Stichworte Arbeitnehmerentendegesetz, Mindestarbeitsbedingungengesetz).

Erfahrungsgemäß kommen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen kaum ohne Nebenwirkungen aus. Insofern kann die



gesetzliche Festlegung von Lohnuntergrenzen für bestimmte Berufsgruppen, wenn überhaupt, nur eine „Second-Best-Lösung“ sein, um kurzfristig soziale Verwerfungen am Arbeitsmarkt zu glätten. Letztlich setzt man mit diesem Vorgehen aber nicht an den Ursachen des Problems an. Der gelegentlich zu hörende Verweis, andere Staaten, die den Mindestlohn eingeführt haben, praktizieren dies erfolgreich, übersieht oder unterschlägt, dass Deutschland über ein historisch gewachsenes und noch weitgehend funktionierendes Sozial- und Tarifsysteem verfügt. Freilich müssen die existierenden Schwachstellen in diesen Systemen beseitigt werden, ohne allerdings die Systeme gänzlich aufzugeben.

Nicht zuletzt ist die Tarifautonomie ein ganz praktischer Ausdruck eines christlichen Menschenbildes, das den Menschen in den Mittelpunkt stellt. Sie entspricht der Privatautonomie und der damit verbundenen Vertragsfreiheit. Sie spiegelt die Eigenverantwortung als Grundsatz unserer Wirtschaftsordnung wider. Damit wird einem konstitutiven Prinzip der freiheitlich-demokratischen Ordnung in der Bundesrepublik Rechnung getragen: dem Subsidiaritätsprinzip. Der Staat erkennt an, dass es nicht seine Aufgabe als übergeordneter Instanz ist, konkrete Lohn- und Arbeitsbedingungen festzusetzen. Auch die Mitbestimmung findet ihre theoretische und philosophische Grundlage in der Christlichen Soziallehre. Es ist der freie Mensch, der mit seiner unantastbaren Würde im Mittelpunkt allen sozialen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Handelns steht und niemals nur als Mittel zum

Zweck gesehen werden darf. Teilhabe ist deshalb auch in dem Feld nötig, das in besonderem Maße über Aufstieg, über Wohlstand, aber auch über Selbstachtung und Lebensperspektiven entscheidet: dem Wirtschaftsleben.

## Intensivierung der Debatte

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat zu einem massiven Glaubwürdigkeitsverlust einiger wirtschaftlicher Akteure geführt. Sie liefert eine Menge an Argumenten, jetzt die Debatte um die zukünftige Entwicklung der Sozialen Marktwirtschaft und der dazugehörigen Sozialpartnerschaft intensiv zu führen. Das vertrauensvolle Miteinander der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände auf dem Höhepunkt der realwirtschaftlichen Verwerfungen hat in diesem Zusammenhang ein wichtiges Signal gesetzt.

Das umsichtige Agieren der Tarifpartner könnte aus einem „problembeladenen Vehikel“ ein europaweit beachtetes Erfolgsmodell machen. Wie nachhaltig dieser Erfolg ist, wird sich in den kommenden Jahren noch erweisen müssen. Angesichts der bisher bewiesenen Flexibilität in Organisationsstruktur, Programmatik und tarifpolitischer Praxis beider Sozialpartner ist allerdings nicht davon auszugehen, dass sie der Übergang in ein postindustrielles Zeitalter überflüssig macht. Für die politische Elite – und damit auch für die christlich-demokratische Bewegung in Deutschland – ist es eine Zukunftsverpflichtung, diese Errungenschaft zu erhalten und weiter zu fördern. Der Einsatz für die Sozialpartnerschaft ist eine Investition in eine stabile Gesellschaft.