

Tripartistische Bündnisse im Deutschen Modell

Andrea Besenthal

In Deutschland gibt es seit mehr als 40 Jahren eine Tradition institutionalisierter und konsensorientierter Gesprächsrunden auf Bundes- ebenso wie auf Landes-, Kommunal- und Betriebsebene. In anderen Ländern haben nationale Bündnisse zur Überwindung oder zumindest Abschwächung der wirtschaftlichen Krise beigetragen. Auch in Deutschland verlaufen Konsensrunden auf Kommunal- und Betriebsebene in vielen Fällen erfolgreich. Aber warum gelingt ein Bündnis zur Lösung wirtschaftlicher Probleme nicht auf nationaler Ebene?

1

Einleitung

Die wirtschaftliche Krise in Deutschland hält noch immer an; der Versuch, mit dem Instrument eines nationalen Bündnisses zu ihrem Abbau beizutragen, war nicht erfolgreich. Die folgende Analyse fragt nach den Ursachen. In der wissenschaftlichen Diskussion zu den Erfolgsbedingungen solcher Kooperationen herrschten lange Zeit länderübergreifende Vergleiche vor, die besonders die Niederlande als Vorbild für korporatistische Bündnisse diskutieren (Jochem/Siegel 2003; Visser/Hemerijk, 1998). Im Unterschied dazu greift die folgende Analyse zwei tripartistische Gesprächsrunden in Deutschland heraus. Diese Auswahl begründet sich mit der Vergleichsmethode des „most similar systems design“ (Przeworski/Teune 1970) und soll unterschiedliche politische Traditionen und Systemausprägungen ausschließen, die einen Vergleich erschweren.

Betrachtet werden im Folgenden die Konzertierte Aktion in der Einkommenspolitik (Konzertierte Aktion) in den Jahren 1966-1977 und das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit (Bündnis für Arbeit), das von 1998 bis 2003 bestand. Für einen Erfolg dieser Instrumente sind das Machtverhältnis der Sozialpartner, die Handlungsfähigkeit der Regierung sowie die Abstimmung der Themen und Ziele von besonderer Bedeutung und werden im Folgenden untersucht, wobei das Interesse an den Gründen des Scheiterns im Mittelpunkt steht.

2

Machtverhältnis und Kompromissbereitschaft der Sozialpartner

Um durch tripartistische Bündnisse eine erfolgreichere Wirtschaftspolitik zu ermöglichen, müssen erstens die Sozialpartner gleichberechtigt und das Machtverhältnis symmetrisch sein. Die Kompromissneigung der Teilnehmer lässt sich dabei in zwei Grundstrategien unterteilen: Eine kooperations- und konsensorientierte sowie eine interessens- und konfliktorientierte Strategie (Urban 1998, S. 629).

Im Fall der Konzertierte Aktion regt der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft 1956 ein konzertiertes Zusammenwirken von Regierung und Wirtschaftsverbänden an. Um weiteren konjunkturellen Fehlentwicklungen vorzubeugen und einer Realisierung aller Ziele des sogenannten „Magischen Vierecks“¹ näher zu kommen, nimmt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung diese Idee auf (Schlecht 1968, S. 13; Adam 1972, S. 7) und der damalige Wirtschaftsminister *Karl Schiller* (SPD) setzt sie um. Die Unternehmensverbände beurteilen *Schillers* Konzept der „Neuen Wirtschaftspolitik“ und das daraus resultierende Instrument der Konzertierte Aktion positiv. Im Allgemeinen herrscht bei ihnen Einigkeit darüber, dass der „Optimismus der Klassiker in Bezug auf die Selbststeuerung der Wirtschaft“ (Deutsches Industrieinstitut 1967, S. 3) sich als Irrtum erwiesen habe und eine staatliche Regulierung des Konjunkturprozesses nötig sei. Die Arbeitgeberverbände versprechen sich von der Teilnahme an einer Konzertierte Aktion vor allem eines: Sie rechnen damit, die Gewerkschaften bei

der Lohnpolitik in die Pflicht nehmen zu können (Siekman 1982, S. 15). Sie sind außerdem daran interessiert, ihren gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Status quo beizubehalten, der ihnen ein relativ hohes Maß an Gewinnen und Macht zusichert (Adam 1972, S. 27). Die Gewerkschaften hingegen erhoffen sich von der „Neuen Wirtschaftspolitik“ die Realisierung ihrer langjährigen verteilungs-, sozial- und gesellschaftspolitischen Forderungen, insbesondere mehr gesamtwirtschaftliche und betriebliche Mitbestimmung sowie eine aus ihrer Sicht gerechtere Einkommensverteilung (Siekman 1982, S. 15). Nach ihren Vorstellungen soll die Konzertierte Aktion nicht den Status quo bewahren, sondern schrittweise die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Lage zugunsten der Arbeitnehmer verändern (Adam 1972, S. 31). In der Ausgangssituation der Konzertierte Aktion kann sowohl das Interessenprofil der Gewerkschaften als auch das der Arbeitgeberverbände als symmetrisch angesehen werden, das heißt, die Sozialpartner sind an einer Zusammenarbeit und Konsensfindung interessiert.

¹ Das „Magische Viereck“ beinhaltet vier Staatsziele, nämlich Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsgrad, außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum.

Andrea Besenthal, *Politologin M.A., Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle/Saale, Abteilung Arbeitsmarkt. Arbeitsschwerpunkte: Erwerbsverhalten von Frauen, Lebensarbeitszeit.*
e-mail: Andrea.Besenthal@iwh-halle.de

Auch für die Teilnahme am Bündnis für Arbeit ab 1998 gibt es für die Sozialpartner verschiedene Gründe. Die Arbeitnehmervertreter sehen das Bündnis als Instrument ihrer Kampagne „Für Arbeit und soziale Gerechtigkeit“ (Urban 1998, S. 613). Sie haben das Bündnis initiiert und unterstützen es nicht nur, weil sie sich Erfolge auf dem Arbeitsmarkt versprechen, sondern auch, um im Falle des Gelingens ihr Ansehen verbessern zu können und einem weiteren Mitgliederverlust vorzubeugen. Aufgrund ihrer ausgiebigen Wahlkampfhilfe zugunsten der SPD erhoffen sie sich zudem engere Beziehungen und Einflussmöglichkeiten auf die Regierungspartei (Leggewie 1999, S. 18). Sie müssen um ihre Anerkennung als gleichberechtigte Gesprächspartner kämpfen. Die Forderungen der Arbeitgeberseite, die Tarifverträge zu lockern oder gar aufzuheben, stellen praktisch die Existenz der Gewerkschaften infrage, ein Erfolg des tripartistischen Bündnisses ist daher für die Arbeitnehmerverbände von Bedeutung, um ihren gesellschaftlichen und politischen Einfluss zu wahren. Die Arbeitgeberverbände hingegen fühlen sich nicht auf Kompromisse mit den Gewerkschaften angewiesen und stehen der Bündnisidee anfänglich eher skeptisch gegenüber. Sie verweisen darauf, dass die dezentralen Bündnisse völlig ausreichend für die Koordinierung wirtschaftspolitischer Reformen seien und damit ein nationales Bündnis überflüssig machen (Urban 1998, S. 613). Trotz dieser Ablehnung steigt die strategische Bereitschaft der Arbeitgeberorganisationen zu einer nationalen Konsensrunde, da sie sich den Zugang zum Entscheidungszentrum Kanzleramt nicht verstellen wollen. Zudem gilt es für die Unternehmensverbände, ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis zu stellen, denn auch sie haben mit einem Mitgliederverlust zu kämpfen. Die Tarifpartner wollen folglich ihre seit Jahren zurückgehenden Kontroll- und Einflussmöglichkeiten in der Politik zurückgewinnen.

Bei einer Einordnung der Einstellungen der Sozialpartner zu einer tripartistischen Verhaltensabstimmung lassen sich hier, anders als bei der Konzertierte Aktion, Unterschiede bei den Teilnehmern erkennen. Das Verhalten der Arbeitgeberverbände ist klar als asymmetrisch einzuordnen – sie zeigen sich eher konfliktorientiert – und die Einstellung der Gewerkschaften als symmetrisch, im Sinne einer deutlichen Kooperationsbereitschaft (Ur-

ban 1998 S. 624, 628). Die hieraus resultierenden Probleme werden im Verlauf der Bündnisgespräche offensichtlich, wie zum Beispiel beim Streitthema „Rente mit 60“. Zu Zeiten der Konzertierte Aktion sind die Gewerkschaften zumindest anfänglich gleichberechtigte und handlungsfähige Teilnehmer; beim Bündnis für Arbeit zeigen sie sich dagegen bereits zu Beginn als schwächerer Partner, da für sie das Interesse am Erfolg des Bündnisses für Arbeit politisch wichtiger ist als für die Arbeitgeberverbände. In beiden Gremien können die Wirtschaftsvertreter ihren Einfluss und ihre Machtposition im Laufe der Verhandlungen ausbauen und nutzen dies, um die Forderungen der Gewerkschaften zu vernachlässigen und ihre eigenen in den Vordergrund zu stellen.

3 Rolle des Staates

Für den Erfolg der tripartistischen Bündnisse muss zweitens die Regierungsseite handlungsfähig sein, damit sie als Vermittler zwischen den Interessengruppen fungieren kann. Deshalb ist bei der Analyse der tripartistischen Instrumente besonders die Rolle der staatlichen Akteure in den Gremien zu untersuchen.

Korporatistische Bündnisse entstehen in der Bundesrepublik nach 1945 in einer spezifischen Parteienkonstellation: Aufgrund der besonderen Beziehung zwischen den Gewerkschaften und der SPD überrascht es nicht, dass eine tripartistische Verhaltensabstimmung auf nationaler Ebene bisher nur bei sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung stattfand. So ist es auch kein Zufall, dass die Konzertierte Aktion von dem sozialdemokratischen Wirtschaftsminister *Karl Schiller* (in einer Großen Koalition unter *Kurt Georg Kiesinger*, CDU) ins Leben gerufen und geleitet wird (Schroeder 2003, S. 107). Diese Große Koalition wird von den beteiligten Parteien als zeitlich begrenzter Ausweg aus den schwerwiegenden wirtschaftlichen Problemen angesehen. Während sich die erste wirtschaftliche Rezession in der Bundesrepublik Deutschland 1966/67 rückblickend lediglich als schwacher Konjunkturerbruch darstellt, gilt sie unter den damaligen Verantwortlichen als Zeichen des wirtschaftlichen Umbruchs, der nur durch eine überparteiliche Führung in Bonn abzu-

wehren ist. Das neue Kabinett der Großen Koalition soll dabei die Versöhnung der gesellschaftlichen Kräfte symbolisieren. Die Konzertierte Aktion gilt den Verantwortlichen vornehmlich als wirtschaftspolitisches Instrument und wird daher dem Bundesministerium für Wirtschaft untergeordnet. Allerdings hält der Schwung, mit dem die Große Koalition ihre „Neue Wirtschaftspolitik“ im Stabilitätsgesetz (1967) verankert, nicht lange an (Schildt 2001, S. 11).

Schon nach den ersten vier Treffen der Konzertierte Aktion werden die unterschiedlichen Positionen der in der Runde vertretenen Parteien deutlich. Die von der Regierung angestrebte „Soziale Symmetrie“, unter der die Gewerkschaften eine gleichmäßigere Einkommensverteilung, die Arbeitgeber aber die Erfüllung der Ziele des „Magischen Vierecks“ verstehen, wird zur ersten Belastungsprobe für den Wirtschaftsminister und sein tripartistisches Instrument (Siekman 1982, S. 52). Um die Konzertierte Aktion nicht zu gefährden, müssen *Schiller* und seine Mitarbeiter ihre politische Führungskraft unter Beweis stellen. Es gelingt den Staatsvertretern jedoch nicht, die Interessen der Verbände zusammenzuführen. Das Interesse der Bürger, Partei- und Verbandsmitglieder an dem politischen Geschehen und ihre Bereitschaft zur politischen Auseinandersetzung wachsen. Eine zunehmende Zahl von Bürgern fordert „mehr Demokratie“. Zudem brechen in der Metallindustrie Streiks aus, die die Gewerkschaftsvorstände nicht weniger überraschen als die Unternehmer. Die lohnpolitische Zurückhaltung der Gewerkschaften in den Verhandlungen der Konzertierte Aktion zahlt sich zwar arbeitsmarktpolitisch aus, bringt jedoch keinen Erfolg für die Arbeitnehmer. Die Unternehmensgewinne steigen schneller als Löhne und Gehälter. Dennoch ändern die Gewerkschaftsvertreter die Tarifvereinbarungen aus Rücksicht auf die SPD und Wirtschaftsminister *Schiller* nicht (Borowsky 1998, S. 15). Die Regierung ist bei den Treffen der Konzertierte Aktion nicht in der Lage, die wirtschaftliche Situation zu analysieren, geschweige denn, Maßnahmen zu ihrer Verbesserung zu erarbeiten. Aufgrund der Interessengegensätze der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen muss schließlich die Einkommenspolitik, das eigentliche Kernthema der Konzertierte Aktion, weitgehend aus den Verhandlungen ausgeklammert werden (Siekman

1982, S. 84). An dieser Situation ist die Regierungsseite nicht ganz unschuldig: Ihre Taktik, keine allgemeingültige Definition der Konzertierten Aktion zu geben, sondern allen Teilnehmern nur ihre Vorteile darzustellen, verliert an Wirksamkeit, als den Beteiligten die Erfolglosigkeit des Gremiums bewusst wird.

Als die Bundestagswahl von 1969 näherrückt, nehmen auch die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Regierungsparteien zu. Der neu gewählte Bundeskanzler *Willy Brandt* (SPD) findet vor allem für seine Ostpolitik Unterstützung in der Bevölkerung, während das zurückgehende Wirtschaftswachstum mit steigender Arbeitslosigkeit und den sich daraus ergebenden Finanzierungsproblemen schnell zu einem Prestigeverlust des Bundeskanzlers und der Konzertierten Aktion als Instrument zur Überwindung der wirtschaftlichen Krise führen (Niclauß 2002, S. 33). Obwohl die staatliche Seite den Vorteil der Lenkungs- und Entscheidungsposition innehat und ihre Vertreter als handlungsfähige Partner die Gesprächsrunde betreten, werden die Probleme im Laufe der Verhandlungen überdeutlich. Bereits 1973 zeichnet sich erneut ab, dass die in der Konzertierten Aktion ausgehandelten Lohn-erhöhungen deutlich hinter der Preissteigerung zurückbleiben und neue Streikwellen entstehen (Borowsky 1998, S. 16). Die konsensorientierten Ambitionen werden beständig geschwächt, bis die Gespräche, wie *Hans Tietmeyer* (damals Ministerialrat im Wirtschaftsministerium) bemerkt, zu „ineffektiven Kaminplaudereien“ (Bonß 1980, S. 141) verkommen, in denen die Sozialpartner bestenfalls mehr oder weniger höflich aneinander vorbeireden. Der Kanzlerwechsel von *Brandt* zu *Helmut Schmidt* (SPD) 1976 ändert wenig an der Problemlage. *Schmidt* ist der erste bundesdeutsche Kanzler, dessen Regierungsführung von einer weltweiten Rezession überschattet wird (Niclauß 2002, S. 34). Dies schwächt die Position der Regierungsvertreter am tripartistischen Verhandlungstisch weiter. Der Glaube *Schillers* an eine kollektive Vernunft, die einvernehmliches Handeln ermöglicht, muss angesichts der Interessengegensätze der Tarifparteien, aber auch wegen des Unvermögens der Regierungsseite, diese auf einen Kompromiss einzustimmen, revidiert werden (Adam 1972, S. 92).

Im Bündnis für Arbeit repräsentiert Bundeskanzler *Gerhard Schröder* die Staats-

seite. Das Bündnis für Arbeit gilt im Gegensatz zur Konzertierten Aktion eher als arbeitsmarktpolitisches Instrument. Anfänglich ist daher eine Zuordnung zum Bundesministerium für Arbeit unter *Walter Riester* geplant. Die Wahl des Staatsvertreters in der tripartistischen Gesprächsrunde fällt jedoch schließlich auf den Bundeskanzler, da die Gewerkschaften ausdrücklich nur mit dem Kanzler, keinesfalls aber mit dem ehemaligen stellvertretenden Gewerkschaftsvorsitzenden *Riester* verhandeln wollen. Damit liegt die Steuerung des Bündnisses beim Kanzleramt (Streeck 2003, S. 8). Der neugewählte Bundeskanzler erklärt das Bündnis zur „Chefsache“. Die Einrichtung des Bündnisses für Arbeit hat für ihn zunächst wahltaktische Gründe. Die tiefe innere Zerrissenheit der SPD, deren Vorsitz *Oskar Lafontaine* anfangs innehat, veranlasst *Schröder* dazu, sich möglichst wenig über die Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu äußern. Dies gilt besonders, da die SPD-Fraktion eher seinem Parteifeind *Lafontaine* als ihm selbst zuneigt (Streeck 2003, S. 6). Die Rolle, die *Schröder* im Bündnis für Arbeit zugeordnet wird, ist die des politischen Koordinators und „ehrlichen Maklers“ zwischen den Interessen der Verbandsvertreter (Wilke 1999, S. 23). Doch diesem Anspruch kann der Bundeskanzler kaum gerecht werden. Seine Ausgangssituation ist ungleich komplizierter als die *Schillers*: Die Regierung *Schröder* steht unter dem enormen Druck der Gewerkschaften, die eine Gegenleistung für ihre Wahlkampfhilfe erwarten, aber auch unter dem Druck der Öffentlichkeit, die das Wahlversprechen des Abbaus der Arbeitslosigkeit verwirklicht sehen will. Die Gewerkschaften knüpfen also hohe Erwartungen an einen Erfolg des von ihnen initiierten Bündnisses. Von den Wirtschaftsverbänden können die Staatsvertreter hingegen nur wenig positive Resonanz auf ein Bündnis für Arbeit erwarten. Die Bereitschaft der Verbände zur Kooperation und deren Verpflichtungsfähigkeit auf gemeinsame Ziele haben durch die Individualisierung und Deregulierung der Arbeitswelt abgenommen (Schroeder/Esser 1999, S. 11).

Die Regierung ist also schon zu Beginn des Bündnisses mit konträren Haltungen der Verbände konfrontiert und daher nur eingeschränkt handlungsfähig. Die Dissonanzen zwischen den Sozialpartnern sind so stark und die politische Führungs- und Integrationskraft der Re-

gierung so schwach, dass in den ersten Monaten der Gesprächsrunde nicht viel mehr als Absichtserklärungen, Kompromissformeln und die Bekräftigung bekannter Ziele (wie der Abbau der Arbeitslosigkeit) in den „Gemeinsamen Erklärungen“ erreicht werden (Schauer 1999, S. 34). Ohne die Kontrolle und den politischen Einfluss über die SPD-Fraktion kann *Schröder* die Sozialpartner bei der Interessenkoordination kaum beeinflussen (Streeck 2003, S. 7). Dieses Unvermögen der Regierungsseite, Kompromisse zu fördern bzw. notfalls zu erzwingen, führt in der Gesprächsrunde schnell zu Unmut. Die Aufgabe der Bundesregierung könne nicht länger in der Moderation der Gespräche liegen, so der Präsident des Arbeitgeberverbandes Gesamtmetall, *Werner Stumpfe*, vielmehr brauche die Gesprächsrunde Führung. Dem schließt sich auch der IG Metall-Vorsitzende *Klaus Zwickel* an: „Der Bundeskanzler muss im Bündnis für Arbeit zwar kein Machtwort sprechen, aber er muss aus den gegensätzlichen Positionen einen inhaltlichen Vorschlag entwickeln“ (FAZ 11.12.1999, S. 1). Mit dem Rücktritt *Lafontaines* sowie einer Reihe verlorener Landtagswahlen ist *Schröder* gezwungen, den Schulterschluss mit Partei und Fraktion zu suchen und alles zu unterlassen, was die Irritationen der Gewerkschaften weiter vergrößern könnte. Das Kanzleramt sieht sich also in einer schwierigen Situation. Es möchte das Bündnis als erfolgreiche Konsensrunde präsentieren und daher sowohl vermeiden, die Forderungen der Gewerkschaften (und damit auch einem Teil der SPD-Wähler) als auch die der Arbeitgeberverbände öffentlich zu enttäuschen. Damit hat das Bündnis für Arbeit seine operative Funktion verloren. Dies führt dazu, dass das Bündnis zu einem „unverbindlichen Kaffeeklatsch“ (Süddeutsche Zeitung vom 26.2.2001, S. 4) bzw. zu einer medienwirksamen Selbstdarstellung eines politisch geschwächten Bundeskanzlers (Streeck 2003, S. 9) zu werden droht. Die Regierung schafft es nicht, im Bündnis für Arbeit den politischen Erneuerungswillen, der durch die Einrichtung des Instruments symbolisiert werden soll, umzusetzen (Schroeder 2003, S. 136).

Im Vergleich wird deutlich, dass es in beiden Fällen dreiseitiger Konzertierung der staatlichen Seite an politischer Integrations- und Durchsetzungskraft mangelt, die für eine erfolgreiche Kooperation und Koordination der Sozialpartner von großer

Bedeutung ist. Der eigentliche Motor für die Politikkoordination bei einer erfolgreichen tripartistischen Verhaltensabstimmung muss die Regierungsseite sein.

Nicht zuletzt liegt dem Scheitern der Konzertierten Aktion und des Bündnisses für Arbeit auch das u.a. von *Streeck* konstatierte „fundamentale Paradoxon korporatistischen Regierens“ (*Streeck* 2003, S. 5) zugrunde, das darin besteht, dass ein schwacher Staat, der zur Verwirklichung seiner politischen Ziele die freiwillige Zusammenarbeit der Verbände benötigt, meist nicht stark genug ist, diese auf eine Unterstützung seiner Politik zu verpflichten. Es zeigt in beiden Fällen des formellen Tripartismus in der Bundesrepublik, dass die Verhaltensabstimmung und Interessenkoordination, die die Ziele der tripartistischen Bündnisse sind, zugleich auch die wichtigsten Voraussetzungen dafür sind, dass derartige Vereinbarungen realisiert werden können.

4

Themenkreis und organisatorischer Aufbau

Drittens ist für den Erfolg der tripartistischen Instrumente eine präzise Absprache der Ziele und eine Abgrenzung der Themenfelder eine wichtige Voraussetzung. Zudem darf der Teilnehmerkreis für eine effiziente Zusammenarbeit nicht zu groß werden.

Ausgesprochenes Ziel der Konzertierten Aktion ist es, mit dem „Austausch von Informationen zwischen allen für den Wirtschaftsprozess verantwortlichen Instanzen“ (*Schiller* 1967, S. 120) das Informationsniveau aller Beteiligten zu erhöhen. Die erhofften Wirkungen lassen sich in zwei Aspekte zusammenfassen. Einerseits sollen die Maßnahmen und Entscheidungen der staatlichen Instanzen an Rationalität und Objektivität gewinnen, da Meinungsverschiedenheiten und unterschiedliche Einschätzungen nach dem damaligen (so genannten harmonischen) Menschenbild häufig auf unzureichender oder falscher Information beruhen. Andererseits würden die festgefahrenen Standpunkte der Verbände relativiert, sodass der Blick verstärkt auf das Gemeinwohl gerichtet werden könne. Ersteres beschreibt die *Informationsfunktion* der Konzertierten Aktion, Letzteres die *Koordinationsfunktion*,

die einen Einblick in gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge geben und zur Entstehung einer freiwilligen Verhaltensabstimmung zwischen den autonomen Verbänden und den staatlichen Instanzen führen soll (*Lehmbruch/Lang* 1977, S. 206). Beim ersten Treffen der Konzertierten Aktion nehmen – neben den Regierungsakteuren – die Vertreter der westdeutschen Spitzenverbände BDA, DGB und mehrerer seiner Industriegewerkschaften sowie als einzige DGB-freie Gewerkschaft die DAG teil (*Zink* 1975, S. 119; *Watrin* 1982, S. 785). Insgesamt sind beim ersten Gespräch 34 Personen aus neun Organisationen anwesend (*Zink* 1975, S. 120). Im Verlauf der Treffen wollen immer mehr Verbände an den Gesprächsrunden beteiligt werden, sodass die Zahl der Teilnehmer in der Sitzung am 14.11.1969 bereits auf 49 Personen aus 18 Organisationen und bis Anfang 1977 auf 100 Personen aus 21 Institutionen steigt² (*Siekman* 1982, S. 269 f.).

Die Themen der Konzertierten Aktion sind indes recht klar umrissen: Gegenstand der Beratungen ist das spezifische preis- und einkommenspolitische Verhalten der Teilnehmer (*Seitenzahl* 1974, S. 83). Mit der Zunahme der Teilnehmerzahl wächst aber auch der Themenkreis, und es kommen im Laufe der Konzertierten Aktion vor allem Fragen der Arbeitsmarkt-, Investitions- und Wettbewerbspolitik, die Außenhandelsbilanz sowie die kurz- und mittelfristigen Einkommens- und Vermögensverteilung hinzu (*Schlecht* 1968, S. 20). Durchgehend einstimmig beurteilen die Teilnehmer dabei lediglich die Notwendigkeit, die Inflation zu bekämpfen (*Siekman* 1982, S. 76).

Auch das Bündnis für Arbeit strebt Information und Koordination unter den Beteiligten an. Die Themen beschränken sich, wie der Name des Instruments deutlich macht, auf die Beschäftigungs-, Bildungs- und Wettbewerbspolitik. Ziele sind dabei in erster Linie die Senkung der Lohnnebenkosten, eine grundlegende Reform der Sozialversicherung, flexiblere Arbeitszeiten, eine Entlastung der mittelständischen Unternehmen sowie eine generelle Verbesserung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit (*Siekman* 1982 S. 15 f.). Dieser Themenkreis bleibt in der Zeit des Bestehens des Bündnisses konstant und wird nicht, wie im Falle der Konzertierten Aktion, erweitert.

Beim ersten Gespräch des Bündnisses für Arbeit nehmen neben den Vertretern der Regierungsseite die gewerkschaftlichen Verbandsvertreter von DGB, IG Metall, IG BCE und ÖTV teil. Die Unternehmerseite wird von den Präsidenten der Arbeitgeberverbände (BDA) und den Vertretern des Bundesverbandes der deutschen Industrie (BDI), des Deutschen Industrie- und Handelstages (DIHT) und des Zentralverbandes des deutschen Handwerks (ZDH) vertreten (*FAZ* 28.11.1998, S. 7; *Leggewie* 1999, S. 17). Diese Teilnehmerzusammensetzung bleibt im Großen und Ganzen bestehen.

Bei der Beurteilung der beiden Aufgaben der Instrumente, der Informations- und der Koordinationsfunktion, bleibt festzustellen, dass die Konzertierte Aktion Ersterer ohne Zweifel erfüllt. Den Sozialpartnern stehen seit ihrer Einrichtung fundiertere und umfassendere Daten und Einschätzungen der anderen Teilnehmer zur Verfügung als in den Jahren zuvor. Damit kann die Diskussion über statistisches Zahlenmaterial weitgehend ausgeräumt werden, während vorher wirtschaftspolitische Treffen oft bereits am Streit um Daten und Definitionen scheiterten. Auch die Regierung kann aus dem Informationsforum Vorteile ziehen und Ansichten und Forderungen der Verbände bei der Entscheidung über politische Maßnahmen berücksichtigen. Nicht erfüllt wird hingegen die Koordinationsfunktion, die ein abgestimmtes Verhalten unter den Teilnehmern verlangt (*Friedrich* 1976, S. 339). Hierfür sind Interessenunterschiede an sich nicht hinderlich. Aber die Kompromisslosigkeit der Tarifparteien, die Führungs- und Integrationsschwäche des Wirtschaftsministers *Schiller* und seiner Nachfolger sowie die eher zögerliche Zustimmung des Parlaments bei der Verwirklichung einmal getroffener Konsensvereinbarungen zur Konjunktursteuerung tragen zum Misslingen der gemeinsamen Wirtschaftspolitik bei (*Friedrich* 1976, S. 340).

Ähnlich liegt der Fall beim Bündnis für Arbeit. Hier können die Schwächen bei den zu erfüllenden Funktionen nicht ausgeräumt werden. Die Informationsfunktion

² *Watrin* zählt 1977 79 Personen aus 24 Institutionen (*Watrin* 1982, S. 785). Die Diskrepanz dürfte auf (Nicht-) Einbeziehung von Referenten und Assistenten beruhen (*Siekman* 1982, S. 269). Es wird an dieser Stelle, wie auch im gesamten Beitrag, nicht nach Geschlecht unterschieden.

kann als erfüllt gelten. Diese Einschätzung wird von den Verbänden geteilt. *Dieter Hundt*, damaliger Arbeitgeberpräsident, lässt auf einer Pressekonferenz am 09.01.2000 verlautbaren: „Erstmals haben wir vor Beginn einer Tarifrunde eine grundsätzliche Vereinbarung zu Kriterien des tarifpolitischen Spielraums“ (Hundt 2000). Die Koordinationsfunktion hingegen bleibt aus dem gleichen Grunde unerfüllt wie bei der Konzertierten Aktion. Die Interessengegensätze der drei Parteien scheinen zeitweise unüberwindbar und Bundeskanzler *Schröder* schafft es ebenso wenig wie *Schiller*, die Verbände zum Konsens zu führen.

5

Fazit

Die drei Kriterien, die eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik durch tripartistische Bündnisse ermöglichen, sind, wie eingangs ausgeführt, die Gleichberechtigung der Sozialpartner, die Handlungsfähigkeit der Regierungsseite sowie die präzise Abstimmung der Ziele und Themenfelder. Weder bei der Konzertierten Aktion noch bei dem Bündnis für Arbeit sind diese Erfolgskriterien alle ausreichend erfüllt.

(1) Bei der Betrachtung des Machtverhältnisses und der Kompromissbereitschaft zwischen den Sozialpartnern wird deutlich, dass die Erwartungen der Sozialpartner an ein tripartistisches Instrument bei der Konzertierten Aktion und beim Bündnis für Arbeit sehr unterschiedlich sind. Besonders Augenmerk muss bei der Auswertung auf die Rolle der Gewerkschaften gerichtet werden. Bei der Einrichtung der Konzertierten Aktion können sich die Gewerkschaften noch als gleichberechtigte, unbestrittene und anerkannte Partner verstehen. Zwar wird ihre Position im Verlauf der Gespräche geschwächt, dies hängt aber nicht nur mit der unnachgiebigen Haltung der Wirtschaftsverbände und dem fehlenden Durchgreifen der staatlichen Seite zusammen. Die Gewerkschaften haben auch zunehmend Schwierigkeiten, ihr Handeln gegenüber der Basis zu rechtfertigen. Dies beweisen die Streiks 1969 und 1973. Bei Beginn des Bündnisses für Arbeit zeigt sich ein ganz anderes Bild der Handlungsfähigkeit, Konsensbereitschaft und Verpflichtungsfähigkeit der Gewerkschaften. Sie

müssen um ihre Anerkennung als gleichberechtigte Gesprächspartner kämpfen und sind machtpolitisch auf einen Erfolg des Bündnisses mehr angewiesen als die Arbeitgeberverbände. Die Position der Arbeitnehmerorganisationen ist also bereits zu Beginn des Bündnisses für Arbeit geschwächt und sie müssen ihre Rolle als Sozialpartner verteidigen. An Kompromissbereitschaft fehlt es den Gewerkschaften daher zumindest anfänglich nicht. Doch auch beim Bündnis lässt die Kompromissbereitschaft nach, vor allem, weil die Gewerkschaften sich von den Arbeitgebern übervorteilt fühlen und die Regierungsseite als schlichtendes Element vermissen (Frankfurter Rundschau 13.11.1996). Die Asymmetrie zwischen den Interessenorganisationen ist seit den 1960/70er Jahren also noch gewachsen. Die Gewerkschaften sind gezwungen, mehr Vorleistungen in sozialen und wirtschaftlichen Fragen zu erbringen und niedrigere Lohnabschlüsse zu akzeptieren, ohne dass eine Zunahme der Stellenangebote oder die Realisierung anderer beschäftigungspolitischer Vorhaben garantiert wären (Leggewie 1999, S. 15). Zum Zeitpunkt des Scheiterns der Konzertierten Aktion ist die Bedingung der symmetrischen Machtverteilung zwischen den Teilnehmern nicht mehr erfüllt; beim Bündnis für Arbeit ist diese Bedingung von Anfang an nicht erfüllt.

(2) Bei der Beurteilung der Rolle des Staates ist festzustellen, dass die Große Koalition zu Zeiten der Konzertierten Aktion zwar anfänglich durchaus fähig und bereit ist, einen Konsens oder zumindest einen politischen Tausch zu verwirklichen. Wirtschaftsminister *Schiller* verliert jedoch seine politische Handlungsfähigkeit und schafft es nicht, die Sozialpartner zu einer Einigung zu führen. Die Verwendung nichtssagender „Leerformeln“ zur Konsensschaffung kann die Schwierigkeiten nicht beheben (Lehmbruch/Lang 1977, S. 207). Die Situation *Schröders* ist bereits zu Beginn der Treffen eine deutlich schwierigere. Er kann nicht in dem Maße auf den Willen der Arbeitgeberverbände zur Zusammenarbeit zählen. Von Seiten der Öffentlichkeit steht er zudem unter Erfolgsdruck. Wie sich im Laufe der Verhandlungen zeigt, mangelt es auch seiner Regierung an politischer Integrations- und Führungskraft. Die staatliche Seite ist also in beiden Fällen geschwächt und nicht handlungsfähig genug, um als Steuerungselement

und Vermittler zwischen den Verbandsinteressen zu agieren und so eine Kooperation herbeizuführen. Damit ist diese Bedingung für beide Instrumente als nicht erfüllt zu beurteilen. Ursächlich für die unzureichende Ergebnisorientierung der beiden tripartistischen Instrumente – die Konzertierte Aktion und das Bündnis für Arbeit – sind also sowohl die kaum vorhandene Steuerungsfähigkeit und politische Integrationskraft der Regierung als auch die mangelnden Konsensbemühungen der Sozialpartner.

(3) Hinsichtlich der Zielvorgaben und des organisatorischen Aufbaus ist folgende Bilanz zu ziehen: Der Themenkanon weitet sich bei *Schillers* Instrument gleichzeitig mit der Teilnehmerzahl aus, die dritte Bedingung, die präzise Abstimmung, ist demnach nicht erfüllt. Hinzu kommt, dass die Verbände seit 1970 die Aufgabe der Konzertierten Aktion, als „ein einkommenspolitisches Informations- und Abstimmungsinstrument innerhalb der Globalisierung“ (BDA 1971, S. 70) zu wirken, nicht mehr gewährleistet sehen, da die einkommenspolitischen Themen seit diesem Zeitpunkt in den Hintergrund treten. Das Ziel der Gespräche, die Inflationsbekämpfung und die Erfüllung des „Magischen Vierecks“ bleibt bei der Konzertierten Aktion größtenteils bestehen. In dieser Hinsicht werden für das Bündnis für Arbeit Lehren aus den Erfahrungen der Konzertierten Aktion gezogen. Die Themenab-sprachen und die Zielvorstellungen bleiben bestehen, hinzu kommt ein organisatorischer Unterbau, nicht nur in Form zahlreicher Arbeitsgemeinschaften sowie Fach- und Themendialoge, die die Themen des Spitzengesprächs vorbereiten, sondern auch in Form regionaler und lokaler Bündnisse. Damit kann diese Bedingung beim Bündnis für Arbeit als erfüllt gelten.

Für eine erfolgreiche Arbeit nationaler tripartistischer Instrumente ist eine Erfüllung der genannten Bedingungskataloge unumgänglich. Im Fall des Bündnisses für Arbeit ist das Scheitern um so verheerender, da dieses Instrument nicht nur – wie im Rezessionskorporatismus der 70er Jahre – zur wirtschaftspolitischen Problemlösung eingerichtet wurde, sondern auch die politische Symbolik des gesellschaftlichen Zusammenhalts in der lang anhaltenden und länderübergreifenden Krise eine neue Tragweite entfalten sollte.

LITERATUR

- Adam, H.** (1972): Die Konzertierte Aktion in der Bundesrepublik Deutschland, WSI-Studie zur Wirtschafts- und Sozialforschung 21, Köln
- Bonß, W.** (1980): Gewerkschaftliches Handeln zwischen Korporatismus und Selbstverwaltung – die Konzertierte Aktion und ihre Folgen, in: Ronge, V.: Am Staat vorbei. Politik der Selbstregulierung von Kapital und Arbeit, Frankfurt am Main, S. 125
- Borowsky, P.** (1998): Große Koalition und Außerparlamentarische Opposition, Informationen zur politischen Bildung 258, Bonn
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände** (1971), Jahresbericht, Berlin
- Deutsches Industrieministerium** (1967): Unternehmerbrief 17, vom 27.04., Köln
- Frankfurter Rundschau** (1996): Von der Konzertierte Aktion zum Bündnis für Arbeit. Neun Thesen zu einem ökonomischen und politischen Lehrstück, 13.11., S. 5
- Frankfurter Allgemeine Zeitung** (1998): Schröder lädt zu erstem Bündnisgespräch ein, 28.11., S. 7
- Frankfurter Allgemeine Zeitung** (1999): Bündnispartner fordern Kompromissvorschläge von Schröder, 11.12., S. 1
- Friedrich, O. A.** (1976): Lohnpolitik und Konzertierte Aktion. Erfahrungen eines Praktikers, in: Körner, H. et al. (Hrsg.), Wirtschaftspolitische Wissenschaft und politische Aufgabe. Festschrift zum 65. Geburtstag von Karl Schiller, Stuttgart, S. 329
- Hundt, D.** (2000): Statement zum Bündnis für Arbeit auf der Pressekonferenz am 09.01., www.bda-online.de/, Stand: 04.07.2001
- Jochem, S./Siegel, N.** (2003): Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich, Opladen
- Leggewie, C.** (1999): Böcke zu Gärtnern? Das Bündnis für Arbeit im Politikprozess, in: Arlt, H. J./Nehls, S. (Hrsg.), Bündnis für Arbeit. Konstruktion, Kritik, Karriere, Wiesbaden, S. 14
- Lehmbruch, G./Lang, W.** (1977): Die „Konzertierte Aktion“. Ansätze zu einem neuen Korporatismus in der Bundesrepublik, in: Der Bürger im Staat 3, Stuttgart, S. 202
- Niclaß, K.** (2002): Koalitionen und Kandidaten: Rückblick und Wahleinschätzungen 2002, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 21, Bonn, S. 32
- Przeworski, A./Teune, H.** (1970): The Logic of Comparative Social Enquiry, New York
- Schauer, H.** (1999): Bündnis-Aussichten. Die neokorporative Fortsetzung des Neoliberalismus, in: Sozialismus 6, Hamburg, S. 33
- Schildt, A.** (2001): Vor der Revolte: die sechziger Jahre, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 22–23, Bonn, S. 7
- Schiller, K.** (1967): Stabilität und wirtschaftspolitische Aufgabe, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 15 vom 14.02., Bonn, S. 117
- Schlecht, O.** (1968): Konzertierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik, Tübingen
- Schroeder, W.** (2003): Modell Deutschland und das Bündnis für Arbeit, in: Jochem, S./Siegel, N., Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich, Opladen, S. 107
- Schroeder, W./Esser, J.** (1999): Modell Deutschland. Von der Konzertierte Aktion zum Bündnis für Arbeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 37, Bonn, S. 3
- Seitzzahl, R.** (1974): Einkommenspolitik durch die Konzertierte Aktion und Orientierungsdaten, Köln
- Siekman, H.** (1982): Institutionalisierte Einkommenspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Köln
- Streeck, W.** (2003): No Longer the Century of Corporatism. Das Ende des „Bündnisses für Arbeit“, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper 03/4, Köln
- Süddeutsche Zeitung** (2001): „Bündnis ohne Arbeit“, 26.2., S. 4
- Urban, H.-J.** (1998): Ein neues Bündnis für Arbeit? Über Interessenlage und Verhandlungsstrategien in einem neokorporatistischen Beschäftigungspakt, in: Zeitschrift für Sozialreform, Wiesbaden, S. 613
- Visser, J./Hemerijk, A.** (1998): Ein holländisches Wunder?, Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln
- Watrin, C.** (1982): Konzertierte Aktionen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Tübingen, S. 782
- Wilke, M.** (1999): Das Bündnis für Arbeit, in: Die politische Meinung, Osnabrück, S. 23
- Zink, M.** (1975): Konzertierte Aktion und Gewerkschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, München