

Die IG-Metall im Schraubstock

von

Heiner Flassbeck und Friederike Spiecker*

FR, 4.7.2003

Die IG-Metall hat sich mit dem Streik um die 35-Stunden Woche in Ostdeutschland ein Debakel geleistet, das ihr noch lange anhängen wird. Im Schraubstock zwischen Mitleid und Häme wird sie manchen ihrer geheiligten Werte aufgeben müssen, bevor diese Scharte ausgewetzt ist. Dennoch geht die generelle Kritik an der Gewerkschaftsbewegung, die jetzt massiv aufkommt, vollkommen am Problem vorbei. In Ostdeutschland und mit dem Versuch, Arbeitslosigkeit mit Arbeitszeitverkürzung zu bekämpfen, haben die Gewerkschaften eine Last geschultert, die sie von Anfang an nicht tragen konnten. Was man der IG-Metall jetzt vorwerfen muß, ist ihre Unfähigkeit, solche Lektionen rechtzeitig zu lernen. Spätestens seit Mitte der 90er Jahre hätte sie wissen müssen, daß es in den neuen Bundesländern für sie nichts mehr zu gewinnen gibt – und schon gar nicht in Sachen Arbeitszeitverkürzung.

Die Angleichung Ostdeutschlands ist keine gewerkschaftliche Aufgabe, sondern eine gesellschaftliche

In Ostdeutschland sind unmittelbar nach der Wende die Löhne, in D-Mark oder US-Dollar gerechnet, viel zu stark gestiegen. Selbst wenn man den Schock der 1:1 Währungsumstellung für alle laufenden Kosten der Betriebe für den Augenblick außer Acht läßt, ist das unbestreitbar. Von 1990 bis 1993 haben die Arbeitskosten in konvertibler Währung in einer Größenordnung von 20% jährlich zugelegt – bei kaum steigender oder sogar sinkender Produktivität. Man muss sich nur vor Augen führen, dass im Westen darüber gestritten wird, ob die Löhne in einer hoch wettbewerbsfähigen Wirtschaft um 2% steigen dürfen oder “gar” um 3%, um zu ermesen, wie groß der Schock der Lohnangleichung für eine Wirtschaft in der Transformation war. Mit der raschen Lohnangleichung wurde die Chance der ostdeutschen Betriebe, aus eigener Kraft die wirtschaftliche Wende zu schaffen, in großem Stil zunichte gemacht.

Dies zuzugestehen ist das eine, daraus angemessene Schlussfolgerungen zu ziehen, offenbar etwas ganz anderes. Mit kaum einer Tatsache unseres wirtschaftlichen Lebens werden mehr falsche Vorurteile genährt als mit der “zu raschen Lohnangleichung im Osten”. Die beliebteste Schlussfolgerung ist auch schon die unsinnigste: Da sähe man doch, dass das westdeutsche Gewerkschaftsmodell total veraltet sei, zu starr, zu unflexibel für die moderne globalisierte Welt. Das aber sieht man an den ostdeutschen Verhältnissen gerade nicht: Die Gewerkschaften haben von Anfang an in den neuen Bundesländern unter vollkommen untypischen Bedingungen verhandelt. Sie haben zudem einen fatalen strategischen Fehler begangen: Sie haben in Ostdeutschland akzeptiert, dass man ihnen eine gesellschaftspolitische

* (Autoren- Fußnote wie beim letzten Artikel) Leicht modifizierte Auszüge aus einem Gutachten mit dem Titel "Lohnstruktur und Beschäftigung", das die Autoren 2001 für die Otto Brenner Stiftung verfaßt haben. Erschienen als Arbeitsheft der Otto Brenner Stiftung Nr. 23.

Aufgabe aufgebürdet hat, bei der sie in die Knie gehen und ihr eigenes Lohnverhandlungsmodell massiv gefährden mussten.

Verantwortlich für das Desaster der Lohnanpassung war die bundesdeutsche Politik und nicht die Gewerkschaften. Unmittelbar nach der Wende war der Staat – vertreten durch die Bundesregierung – Eigentümer fast aller ostdeutschen Betriebe. Die Bundesregierung übertrug wiederum fast alle Fragen, die mit ostdeutschem Eigentum zusammenhingen, an die Treuhandanstalt. Eine der wichtigsten Aufgaben des Eigentümers an Produktivkapital aber ist es, dafür zu sorgen, dass seine Interessen in Tarifverhandlungen wahrgenommen werden. Steigen die Löhne nämlich stärker, als es der Leistungskraft des eingesetzten Kapitals entspricht, verlieren die Betriebe ihre Wettbewerbsfähigkeit. Um einen Substanzverzehr am Eigentum zu vermeiden, hätte die Bundesregierung dafür sorgen müssen, dass die Löhne nach der Öffnung der Grenzen nur gemäß dem Tempo des Produktivitätsfortschritts stiegen. Dies wäre leichter möglich gewesen, wenn man beispielsweise den Arbeitnehmern in den neuen Bundesländern rechtzeitig ein Angebot zur Beteiligung am Produktivkapital gemacht hätte. Dann wäre das Risiko einer reinen Lohnanpassungsstrategie unmittelbar deutlich geworden und damit der Zusammenhang zwischen Lohn und Vermögen.

Das Tempo der Privatisierung, Umstrukturierung der Betriebe versus rasche Privatisierung, Rückgabe oder Entschädigung – alles schien in den ersten Jahren der Wiedervereinigung jedoch wichtiger als die Frage der Lohnangleichung. Dass die Wirtschaft in den neuen Bundesländern zwar die rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen für das Funktionieren einer Marktwirtschaft rasch besaß, aber nicht die materiellen Voraussetzungen in Form internationaler Wettbewerbsfähigkeit und einer ausreichenden Rendite im Durchschnitt der Unternehmen, hatte offenbar kaum einer der verantwortlichen Politiker verstanden. Das ist umso tragischer, als es exakt diese Politiker waren, die vom Aufblühen eines Mittelstandes und den ungeahnten Kräften schwadronierten, die der Übergang zur Marktwirtschaft freisetzen würde.

Die damalige Bundesregierung hat das Problem der Lohnangleichung mindestens zwei lange Jahre nicht einmal zur Kenntnis genommen und auch der Treuhandanstalt nicht aufgegeben, die ostdeutschen Interessen an der Erhaltung der Substanz der Betriebe in den Tarifverhandlungen zu vertreten. Stattdessen saßen westdeutsche Gewerkschafter westdeutschen Managern oder Verbandsvertretern gegenüber und handelten Lohnanpassungspfade an den Westen aus. Welche Produktivitätspotenziale bei welchem Niveau der westlichen Hilfe die neuen Bundesländer haben könnten, wurde dabei überhaupt nicht in Betracht gezogen. Das ist aber der springende Punkt: Lohnangleichung hätte vom ersten Tage an unter dem Gesichtspunkt diskutiert werden müssen, wie viel der Westen bei welchem Anpassungspfad zu zahlen bereit gewesen wäre. War das gesellschaftliche Interesse gegen eine rasche Lohnangleichung gerichtet, hätte die Bundesregierung die Folgen der Angleichung den Arbeitnehmern verdeutlichen und die rasche Angleichung verhindern müssen. Gab es aber ein gesellschaftliches Interesse an der raschen Angleichung – und manches, was die Bundesregierung damals gesagt und getan hat, zielte in diese Richtung –, dann musste der Staat auch für die Folgen der Angleichung einstehen und durfte nicht die Gewerkschaften dafür haftbar machen.

Gewonnen haben bei der Lohnangleichung Ost zweifellos die westdeutschen Arbeitgeber. Sie selbst waren es, die in den ersten Stunden Lohnanpassungspfade Ost für fünf und mehr Jahre aushandelten, die den ostdeutschen Betrieben, also ihren potenziellen Wettbewerbern, die Luft zum Atmen nahmen. Als diese dann in großer Zahl in Schwierigkeiten gerieten, wurden

die westdeutschen Arbeitgeber plötzlich zum Anwalt der restlichen privatisierten, d.h. in der Mehrzahl an westliche Unternehmen verkauften Betriebe und mussten diese gegen die "erdrückende Gewerkschaftsmacht" verteidigen. Mehr noch: Weil sich in Ostdeutschland scheinbar zeigte, welche gewaltigen Schäden die Form der ausgehandelten Verträge, der Flächentarifvertrag, mit sich brachte, konnte man gleich noch einen weiteren Sieg verbuchen, nämlich das Ende dieses "unflexiblen", aber für die gewerkschaftliche Organisation doch so ungemein wichtigen Instruments in Form von "Öffnungsklauseln" einläuten.

Ohne Frage hat der Staat in einer der zentralen ordnungspolitischen Aufgaben der Transformation versagt und sollte für die Folgen seines Versagens einstehen. Auf der Anklagebank in Ost und West aber sitzen vor allen anderen die Gewerkschaften. Sie haben jedoch lediglich ein vom Staat und den westlichen Arbeitgebern geschaffenes Vakuum auf der Kapitalseite genutzt und einen Prozess nachvollzogen, der lange zuvor von der Politik vorgedacht und vorgezeichnet worden war. Von Anfang an ist die rasche Angleichung der Lebensbedingungen auf die falsche Schiene "Tarifverhandlungen" unter dem Signum der verfassungsrechtlich gebotenen Tarifautonomie geraten. Die Tarifpartner aber können sinnvollerweise nur über ein Ergebnis verhandeln, das sie selbst in gemeinsamer Anstrengung erwirtschaftet haben und das zur Verteilung ansteht. Darum ging es in Ostdeutschland von Anfang an nicht. Wenn es nur darum gegangen wäre, hätte man keine politische Vereinigung gebraucht.

In Ostdeutschland ging es im Kern um die Frage, wie viel Solidarität die Bundesregierung im Westen einfordern kann, um eine weit raschere Angleichung der Lebensbedingungen, als sie allein unter Marktbedingungen zu erwarten ist, zu ermöglichen. Diesen Prozess zu gestalten war eine genuin politische Aufgabe. Die Gewerkschaften haben sich mit den Folgen der Vereinigung und einem falschen Lohnniveau total verhoben. In dem Maße wie die politische Solidarität des Westens schwand, schwand auch die Chance einer raschen Angleichung der Löhne ohne massive negative Nebenwirkungen am Arbeitsmarkt.

Während die Gewerkschaften unter normalen Bedingungen wie im Westen das Ziel einer an der Produktivität orientierten Einkommenssteigerung oder Arbeitszeitverkürzung erreichen können, ohne andere Ziele wie die Vollbeschäftigung zu gefährden, ging das beim Ziel der Angleichung der Einkommen von Ost an West von Anfang an nicht. Nur wenn die deutsche Gesellschaft insgesamt bereit gewesen wäre, die negativen ökonomischen Wirkungen der Lohnangleichung zu kompensieren, wäre das Ziel der Lohnangleichung für die Gewerkschaften sinnvoll gewesen. Dass jeder Lohnabschluss unter außergewöhnlichen Druck gerät, wenn der Zuwachs insgesamt, für gute wie schlechte Betriebe also, nicht verkraftbar ist, ist nahezu selbstverständlich. Weil die Löhne in Ostdeutschland insgesamt zu stark gestiegen sind, schüttet man aber das Kind gleich mit dem Bade aus und fordert die Abschaffung des Flächentarifvertrags.

Doch für Ostdeutschland hätte man mit der völligen Preisgabe des Flächentarifvertrages genau das Falsche gemacht. Das Lohnniveau Ost ist zwar, gemessen an der gesamtwirtschaftlichen Produktivität, zu hoch, doch es ist noch immer niedriger als im Westen. Für ein Unternehmen, das 100% westliche Produktivität aufweist, wäre ein Lohnniveau von 80 % West bei höherer Stundenzahl immer noch attraktiv. Das gilt aber natürlich nur dann, wenn es in Ostdeutschland einen Flächentarifvertrag gibt. Ist der durchlöchert oder gar ganz abgeschafft, muss das Unternehmen damit rechnen, dass es wegen seiner hohen Produktivität 100% West bezahlen muss. Damit würde ein entscheidender Anreiz, sich in Ostdeutschland zu engagieren, wegfallen. Das heißt, Aufholen einer Region

gibt es unter marktwirtschaftlichen Bedingungen überhaupt nur dann, wenn die Bedingungen eines Flächentarifvertrages herrschen. Sind die Löhne "flexibel" im Hinblick auf die Lage des einzelnen Unternehmens, richten sich also nach der betrieblichen Leistungsfähigkeit, wird das Kapital nicht wandern, weil es dazu keine Anreize gibt. Das gilt übrigens für Polen wie für die neuen Bundesländer.

Dass man in Ostdeutschland jedoch ein insgesamt zu hohes Lohnniveau durch Öffnungsklauseln im Tarifvertrag temporär zu drücken versucht, ist hingegen aus der Sicht der Mehrzahl der Unternehmen verständlich. Das heißt, man muss Verständnis für die Versuche der Unternehmen haben, in einem extrem schwierigen Umfeld zu überleben. Das Lohnniveau oder die Stundenzahl können auch in Zukunft nur mit politischer Hilfestellung an die Werte des Westens angepasst werden. An der Bereitschaft dazu fehlt es aber vollständig.

Arbeitszeitverkürzung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit?

Hinzu kommt ein weiterer strategischer Nachteil der Gewerkschaften: Viele der ureigensten Forderungen von Seiten der Gewerkschaften erweisen sich nämlich bei näherem Hinsehen als im Kern konservativ. Das gilt insbesondere für die in der gewerkschaftlichen Dogmatik vorherrschende Neigung, Arbeitslosigkeit, ganz gleich, welche Ursachen sie hat, mit Arbeitszeitverkürzung bekämpfen zu wollen.

Die Wurzel dessen ist leicht zu verstehen. Nichts hat über die Jahrhunderte hinweg die Gewerkschaftsbewegung mehr geprägt als die Angst ihrer Mitglieder davor, den einmal erworbenen Arbeitsplatz durch den Einsatz von neuen und mehr Maschinen für immer zu verlieren. Gleichzeitig war von Beginn an die Solidarität mit den anderen, vom gleichen Schicksal Betroffenen eine entscheidende Triebfeder der gesamten gewerkschaftlichen Bewegung. Beides schafft ein Klima, in dem Verzicht des Beschäftigten zugunsten des Arbeitslosen zur zentralen Leitfigur des Handelns wird. Das ist der springende Punkt in der gesamten Diskussion über Arbeitszeitverkürzung in der Vergangenheit und Lohnverzicht heute.

Wenn in den realen marktwirtschaftlichen Systemen Verzicht aber mehr Probleme schafft als löst, hat das enorme Implikationen für die politische Position der Gewerkschaften. Diese werden nämlich die Diskussion um den Flächentarifvertrag und das Lohnniveau in gleicher Weise verlieren wie die um Arbeitszeitverkürzung, wenn es ihnen nicht gelingt, einen eigenen wirtschaftspolitischen Entwurf der herrschenden Lehre gegenüberzustellen und auch politisch durchzusetzen.

In den zwei Jahrzehnten der Vollbeschäftigung nach dem Zweiten Weltkrieg wurde angesichts eines neuen wirtschaftspolitischen Paradigmas die Angst vor der Rationalisierung und die hinter ihr stehende Verzicht-Doktrin vorübergehend verdrängt von dem Versuch der Arbeitnehmer teilzuhaben – sowohl am neu erworbenen Wohlstand als auch an der Entscheidungsgewalt über die diesen Wohlstand produzierenden Produktionsmittel. Mit dem Entstehen hoher und andauernder Arbeitslosigkeit Mitte der 70er Jahre kam der Rückschlag. Die alte Doktrin wurde wieder hoffähig. Schon Anfang der 80er Jahre einigten sich die Gewerkschaften darauf, die Arbeitszeitverkürzung zu ihrem wichtigsten Instrument bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu machen. Weit verbreitet war die Vorstellung, Arbeitslosigkeit sei vor allem die Folge "zu hoher" Produktivitätssteigerungen bei gegebenem Wachstum. Damit aber wurde einer Verzichtsthese das Wort geredet, die nicht weit entfernt

war von der Vorstellung, dass die Arbeitslosigkeit vor allem Folge zu hoher Löhne der Arbeitenden oder ihrer zu hohen Ansprüche im sozialen System im Allgemeinen ist.

Für die aufkommende konservative Gegenrevolution war klar, dass die kapitalistischen Maschinen, die in den 60er Jahren noch Wohlstand bei Vollbeschäftigung hervorgebracht hatten, jetzt Arbeitslosigkeit erzeugten, weil die Gewerkschaften in ihren Lohnforderungen überzogen hätten. Also gab es auch hier nur den Verzicht der Arbeitsplatzbesitzer zugunsten der Arbeitslosen als Lösung. Da half es nichts, dass die Gewerkschaften ihre Strategie nur als Flankierung der herkömmlichen Nachfragepolitik verstanden wissen wollten. Wer einmal die Rolle der "Maschinen" bei der Vernichtung, bei der "Wegrationalisierung" von Arbeitsplätzen anerkennt, kann sich der konservativen Logik nicht mehr konsequent entziehen. Zwar spricht heute niemand mehr explizit von Maschinenstürmerei und von einem Drücken des Produktivitätsanstieges, beide Varianten des Verzichts der Arbeitnehmer (auf Lohn pro Stunde oder Lohn pro Monat) sind aber überhaupt nur sinnvoll, wenn man unterstellt, dass das Drücken der Produktivität zu mehr Beschäftigung führt.

Arbeitszeitverkürzung, wie sie in den 60er Jahren von den Gewerkschaften praktiziert worden war, nämlich Arbeitszeitverkürzung als die Durchsetzung des Wunsches der Arbeitnehmer nach mehr Freizeit bei Vollbeschäftigung und als Alternative zur sonst fälligen Lohnerhöhung, ist ein sinnvolles gewerkschaftliches Ziel. In den 80er Jahren wollten die Gewerkschaften mit der 35-Stunden-Woche jedoch die Arbeitslosigkeit abbauen helfen. Das ist im Ergebnis nicht gelungen. Die Arbeitszeitpolitik der 80er Jahre führte die Gewerkschaften in eine Sackgasse. Arbeitszeitverkürzung, selbst wenn sie in Sachen Arbeitslosigkeit erfolgreich wäre, kann nämlich nicht verhindern, dass sie rasch an Grenzen der Akzeptanz bei den Arbeitnehmern stößt, wenn sie nicht im Einklang steht mit den Einkommensvorstellungen der Arbeitnehmer. Dann können die Gewerkschaften nämlich nicht verhindern, dass sich ihre eigenen Mitglieder bei unerwünschter Arbeitszeitverkürzung teilweise arbeitslos fühlen und diesen Teil ihrer Arbeit wieder am Markt anbieten.

Das zentrale Problem von Arbeitszeitverkürzung oder Lohnzurückhaltung war aber immer eine Schwächung der Nachfrageseite der Volkswirtschaft. Bei Arbeitszeitverkürzung wie bei Lohnzurückhaltung haben die beschäftigten Arbeitnehmer unmittelbar weniger Geld in der Tasche, und wenn sie darauf mit einer Einschränkung ihrer Ausgaben reagieren, was der Normalfall ist, ist der positive Beschäftigungseffekt, auf dem alles aufbaut, massiv in Frage gestellt. Für die Unternehmen verschlechtert sich die Wirtschaftslage unmittelbar mit der Arbeitszeitverkürzung, so dass die Mehr-Beschäftigung von Köpfen wegen geringerer Arbeitsleistung je Kopf der Beschäftigten keineswegs gesichert ist.

Wer das beim Thema Arbeitszeitverkürzung verschweigt oder übersieht, tut sich schwer, beim Thema Lohnzurückhaltung ein vernünftiges Gegenargument zu finden. Zwar gibt es eine generelle Überlegenheit von Arbeitszeitverkürzung gegen Lohnsenkung, weil der Verzicht auf Lohn immerhin mit mehr Freizeit entgolten wird. Daraus folgt aber nicht, daß Arbeitszeitverkürzung eine Wachstumsstrategie zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit ersetzen könnte. Das gilt für Ostdeutschland in noch höherem Maße als für Westdeutschland.