

Tarifpolitik in der Transformation

Oder: Das Problem »stellvertretender Tarifaufonomie«

Ingrid Artus

Der Versuch, »die« Tarifpolitik in der Transformationsphase des deutsch-deutschen Einigungsprozesses darzustellen, ist zweifellos gewagt. Der betreffende historische Zeitraum (von 1990 bis etwa 1993/94) ist nicht nur von tiefgreifenden politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Turbulenzen geprägt; »die« Tarifpolitik gestaltete sich – trotz ähnlicher Problemlagen und Ausgangsbedingungen – zudem auch nach Branche und Region sehr unterschiedlich. Die folgende Darstellung ist daher notwendig reduktionistisch und muss sich auf wesentliche Entwicklungslinien konzentrieren. Ihre Grundlagen sind neben der Rezeption einschlägiger Fachliteratur vor allem diverse Forschungsprojekte, die zwischen 1993 und 2000 am Institut für Soziologie der Friedrich-Schiller-Universität Jena durchgeführt wurden. Im Rahmen dieser Forschungen wurden insgesamt ca. 200 Interviews mit betrieblichen und tariflichen Akteur/inn/en in der Metall-, Chemie- und Bauindustrie geführt.¹

1 | Hierbei handelte es sich um ein Projekt der Deutschen Forschungsgemeinschaft zum Thema »Herausbildung neuer Formen der innerbetrieblichen Austauschbeziehungen im Reorganisationsprozess der ostdeutschen Industriebetriebe« (Laufzeit 1992–1995; vgl. Artus et al. 2001), um ein Projekt der Kommission für sozialen und politischen Wandel in den neuen Bundesländern (KSPW) zum Thema »Herausbildung der Unternehmerverbände in den neuen Bundesländern und eine Analyse ihrer Verbandspraxis« (Laufzeit Ende 1995–1996; vgl. Artus 1996a), ein Projekt der Hans-Böckler-Stiftung zum Thema »Tarifgestaltung in ostdeutschen Unternehmen« (Laufzeit Mitte 1996–Ende 1997; vgl. Artus/Schmidt/Sterkel 2000) sowie ein Promotionsprojekt der Autorin, das ebenfalls von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert wurde (Laufzeit 1998–2001). Alle Projekte wur-

Der Beitrag basiert somit auf einer recht umfangreichen empirischen Basis sowie dem intensiven persönlichen Miterleben der Autorin als junge Forscherin, die, aus Westdeutschland kommend, den Transformationsprozess in den sogenannten neuen Bundesländern (allerdings erst ab 1993) vor Ort miterlebt hat; er konzentriert sich im Wesentlichen auf die drei oben genannten Branchen und gliedert sich in die folgenden Abschnitte:

- Zunächst wird recht ausführlich auf die erste Phase der Tarifpolitik im Zeichen der Einheit eingegangen (Kapitel 1). Hier ging es zunächst um den Aufbau handlungsfähiger Tarifverbände in Ostdeutschland. Dominantes und von allen wesentlichen Akteuren geteiltes Ziel in dieser Phase war die Angleichung ostdeutscher Verhältnisse an westdeutsche Bedingungen in möglichst kurzer Zeit.
- Die anfänglich stark konsensuale Tarifpolitik wich relativ schnell einem stärker konfliktgeprägten Szenario. Angesichts der sich zuspitzenden wirtschaftlichen Krise geriet auch die Tarifpolitik in die Transformationskrise (Kapitel 2). So konnten die Arbeitgeberverbände ab 1992/93 eine sukzessive Abkehr vom Kurs der Tarifangleichung durchsetzen – ein Prozess, der von erheblichen Auseinandersetzungen und Distanzierungsprozessen zwischen den Tarifparteien begleitet war.
- In der Folgezeit kam es zu einer partiellen Neubestimmung der ostdeutschen Tarifpolitik; der tarifliche Angleichungsprozess verlangsamte sich deutlich und es bildete sich ein ostdeutsches System industrieller Beziehungen heraus, das sich bis zum heutigen Zeitpunkt in einigen Dimensionen von westdeutschen Bedingungen unterscheidet (Kapitel 3).

1. Tarifpolitik im Zeichen der Einheit

Obwohl der Zeitraum zwischen Sommer/Herbst 1989 und dem Frühjahr 1990 die vermutlich interessanteste, an Utopiefähigkeit und demokratischen Reforminitiativen reichste Zeit des Einigungsprozesses war, beginnt die vorliegende Darstellung erst mit der Volkskammerwahl am 18. März

den von Prof. Dr. Rudi Schmidt geleitet. Die Inhalte dieses Beitrags entstammen zum großen Teil der zuletzt erwähnten Dissertation (Artus 2001). Sie wurden allerdings für die vorliegende Fassung erheblich gekürzt und teilweise um aktuelle Aspekte ergänzt.

1990. Diese beendete nämlich die Phase eines vergleichsweise offenen Handlungsraums und markiert den Beginn eines Transformationsprozesses, der sich zutreffend als »exogene Transformationsdynamik« (Lehmbruch 1993) oder »Transformation von außen« (Offe 1993), nämlich von Westdeutschland aus, beschreiben lässt. In einer rasanten zeitlichen Entwicklung kam es bereits am 1. Juli 1990 zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der BRD und der DDR. Damit waren die Würfel gefallen für die Reetablierung der kapitalistischen Marktwirtschaft und auch für die Übernahme des westdeutschen Modells von Tarifautonomie und Betriebsverfassung in Ostdeutschland. In kürzester Zeit galt es daher, handlungsfähige Tarifverbände zu schaffen.

Der exogene (d. h. vom Westen aus gestaltete) Aufbau der Arbeitgeberverbände musste dabei »bei Null ansetzen« (Ettl 1995: 43). Zwar hatten sich bereits in der frühen Wendezeit einige eigenständige ostdeutsche Verbandsinitiativen gegründet (z. B. der Unternehmerverband der DDR, das Unternehmensforum der DDR, der Bund der Selbständigen der DDR), diese konnten sich aber mittelfristig nicht gegen die übermächtige Organisationskonkurrenz aus dem Westen behaupten. Insgesamt kam es jedoch zu einer ausgesprochen raschen und effektiven Aufbauarbeit im Bereich der Arbeitgeberverbände. Dies ist auf eine kongruente Interessenlage von ostdeutschen Betriebs- und Kombi-natsleiter/innen einerseits und den westdeutschen Verbänden andererseits zurückzuführen. Angesichts eines erheblichen Bedarfs an Orientierungswissen sowie zwischenbetrieblicher Koordinierung kam es zu einer regelrechten Gründungswelle von Verbandsinitiativen »von unten«, die sich mit dem koordinierten und effizienten Aufbauhandeln der westdeutschen Verbände gut ergänzte. Ab September 1990 wurden die neu gegründeten ostdeutschen Verbandsgliederungen sukzessive in die westdeutschen Spitzenverbände integriert und bis Ende 1990 war der Aufbau bundesweit einheitlicher Arbeitgeberverbände weitgehend abgeschlossen.

Obwohl es damit gelang, zunächst einen recht hohen Organisationsgrad der ostdeutschen Betriebe sicherzustellen (zumal die Treuhand ihre Betriebe anwies, den neuen Verbänden beizutreten), blieb das Verbandshandeln doch zunächst stark westdeutsch geprägt. Die Übernahme der tarifpolitischen Federführung in Ostdeutschland primär durch westdeutsche Expert/inn/en wurde damit begründet, dass diese über einen wesentlich größeren Erfahrungsschatz im Umgang mit den institutionellen Regeln

verfügten und insofern eine professionellere Verbandspolitik zu gewährleisten schienen. Die westdeutschen Verbandsfunktionär/inn/en misstrauten jedoch anfangs wohl auch der Fähigkeit und dem Willen der neuen ostdeutschen Kolleg/inn/en, eine klare Arbeitgeberposition bei der tarif- und wirtschaftspolitischen Interessenvertretung einzunehmen.

Anders als im Bereich der Arbeitgeberverbände musste – oder konnte – der gewerkschaftliche Organisationsaufbau nicht »bei Null« beginnen. Die westdeutschen Gewerkschaften taten sich recht schwer mit der Frage, wie sie mit dem realsozialistischen Erbe der ostdeutschen Gewerkschaftslandschaft umgehen sollten. In sehr unterschiedlichem Ausmaß und vergleichsweise spät hatten in den FDGB-Gewerkschaften Reformbemühungen eingesetzt (vgl. Pirker et al. 1990; Wilke/Müller 1991). Etwa seit der Jahreswende 1989/90 begannen die westdeutschen Gewerkschaften zumeist vorsichtig, mit ihren ostdeutschen Pendanten zu kooperieren. Angesichts der zeitlich rasanten Entwicklung in Richtung deutsch-deutsche Vereinigung ersetzten die meisten DGB-Gewerkschaften dann jedoch ihre Politik der vorsichtigen sowie gleichberechtigten Kooperation recht schnell durch eine Übernahmepolitik nach westdeutschen Bedingungen. Mit einer »Doppelstrategie aus Überredungskunst und präventivem Druck« (Wilke/Müller 1991) intensivierten sie einerseits den Aufbau eigener Organisationsstrukturen auf ostdeutschem Gebiet (vor allem in der Form gewerkschaftlicher Beratungsbüros); andererseits verstärkten die meisten DGB-Einzelgewerkschaften den Kontakt zu den jeweiligen FDGB-Parallelorganisationen mit dem Ziel, diese von der Notwendigkeit ihrer Selbstauflösung zu überzeugen, um den Weg zu einer reibungslosen Übernahme bzw. Neugestaltung der Gewerkschaftslandschaft in Ostdeutschland freizumachen.

Gleichsam als Gegenleistung wurde (zumindest Teilen der) ostdeutschen Funktionär/inn/en gewöhnlich die Möglichkeit einer Übernahme in die Dienste der Westgewerkschaften in Aussicht gestellt. Der entscheidende Anpassungsdruck ging jedoch letztlich von den ostdeutschen Gewerkschaftsmitgliedern aus, die »mit den Füßen« über die Zukunft der Gewerkschaften in Ostdeutschland abstimmten. Die neu etablierten Beratungsbüros der Westgewerkschaften wurden von den ostdeutschen Beschäftigten in geradezu enthusiastischer Weise angenommen, und die DGB-Gewerkschaften genossen (vorübergehend) einen erheblichen Vertrauensvorsprung. Insofern blieb den ostdeutschen Gewerkschaften kaum eine andere Möglichkeit, als mit den westdeutschen Pendanten zu koope-

rieren und die Weichen organisationsintern auf Anschluss an den DGB zu stellen. Nachdem sie in vielen Fällen zunächst noch ihre Organisationsstrukturen passfähig für die westdeutsche Gewerkschaftslandschaft gestaltet hatten, lösten die Ostgewerkschaften etwa ab September/Oktober 1990 ihre Organisationen auf. Gleichzeitig empfahlen sie ihren Mitgliedern in der Regel, den DGB-Gewerkschaften beizutreten. Meist im Folgemonat beschlossen die entsprechenden Westgewerkschaften eine Satzungsänderung, wonach sie ihren Organisationsbereich offiziell auf das Gebiet der ehemaligen DDR ausweiteten.

Das Jahr 1991 war dann vom flächendeckenden Neuaufbau der regionalen und bezirklichen Organisationsstrukturen geprägt. Die Bezirkseinteilung, die Festlegung von Anzahl und Standorten der Verwaltungsstellen, die Wahl bzw. Ernennung der Gewerkschaftssekretär/inn/en sowie das Schaffen funktionsfähiger Arbeits- und Interessenvertretungsstrukturen in den Bezirken, Verwaltungsstellen und Betrieben waren Aufgaben, die die gewerkschaftlichen Kapazitäten vorübergehend massiv beanspruchten. Zugleich gewannen die DGB-Gewerkschaften aber durch den Einigungsprozess (vorübergehend) rund 3 Millionen neue Mitglieder. Diese blieben im neu entstehenden gesamtdeutschen Funktionärskörper allerdings zunächst unterrepräsentiert (vgl. Fichter/Kurbjuhn 1993: 55ff). Dies lag auch daran, dass die Voraussetzung für eine Weiterbeschäftigung ehemaliger FDGB-Kader in jedem Fall die Abgabe einer sogenannten »Ehrenerklärung« war, wonach der oder die Betreffende zu keiner Zeit in Diensten der DDR-Staatssicherheit gestanden habe. Meist wurde zudem die Bestätigung der Kandidat/inn/en durch die Delegierten gefordert, d. h. ehemalige FDGB-Funktionär/inn/en konnten sich nur auf Wahlämter bewerben. In leitenden Funktionen wurden jedoch – ähnlich wie im Bereich der Arbeitgeberverbände – zunächst häufig westdeutsche Funktionär/inn/en eingesetzt, die teilweise zeitlich befristet, teilweise auch kontinuierlich als Hauptamtliche einen professionellen und mit Westdeutschland vergleichbaren Organisationsaufbau garantieren sollten.

Nachdem am 1. Juli 1990 im Zuge der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion das westdeutsche Modell der Tarifautonomie offiziell auf das Gebiet der ehemaligen DDR übertragen worden war, waren die ersten Tarifverhandlungen in starkem Maße von Konsensstimmung und einer gewissen Vereinigungseuphorie geprägt. Zunächst verhandelten allerdings fast ausschließlich westdeutsche Expert/inn/en – quasi stellvertretend – im

Auftrag der ostdeutschen Verbände. Sie einigten sich meist ohne große Diskussionen auf zunächst sehr kurzfristige Abkommen mit einer Laufzeit von nur wenigen Monaten.

Die wirtschaftliche Entwicklung schien höchst unberechenbar. Beide Seiten waren zudem noch mit dem Aufbau der Verbände beschäftigt. Regelungen zum Rationalisierungsschutz, erste deutliche Lohnerhöhungen zur Kompensation der neuen finanziellen Belastungen sowie in vielen Bereichen erste Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung bildeten eine Art »tarifpolitisches Sofortprogramm« (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 1991). Die grundlegende tarifpolitische Zielsetzung war jedoch unumstritten die schnelle und komplette Angleichung der ostdeutschen Lebens-, Arbeits- und damit der Tarifbedingungen an das westdeutsche Vorbild. Dieses Ziel entsprach gleichermaßen der Erwartungshaltung der ostdeutschen Bevölkerung wie den Interessen der westdeutschen Mitglieder von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden an bundesweit einheitlichen Verhältnissen (vgl. Bias 1994, Ettl/Wiesenthal 1994, Artus 1996b).

Mit der Angleichung der Tarifbedingungen sollte einer befürchteten massenhaften innerdeutschen Wanderungsbewegung von Arbeitskräften entgegengewirkt und ein Druck auf westdeutsche Tarifstandards durch »billigere« ostdeutsche Regelungen sowie eine ostdeutsche Niedriglohnkonkurrenz verhindert werden. Der Verzicht auf ostdeutsche Sonderregelungen und die Übernahme westdeutscher Standards versprach zudem Orientierungssicherheit in ohnehin bereits turbulenten Verhältnissen. Die schnelle Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen war nicht zuletzt auch eine klare Vorgabe der Bundesregierung an die Tarifparteien, da sie ja »blühende Landschaften« versprochen hatte. Dieses Versprechen war ein wichtiger Katalysator für die deutsche Vereinigung sowie zentrales Wahlmotiv vieler Ostdeutscher für die konservative Bundesregierung Kohl gewesen (vgl. Korger 1996). Die Tarifparteien waren daher in dieser Frage keineswegs autonom, sondern mit einer massiven gesellschaftlichen sowie politischen Erwartungshaltung konfrontiert. Angesichts der Mobilisierung weiter Teile der ostdeutschen Bevölkerung im Zuge der »Wende« hätte eine Enttäuschung dieser Erwartungshaltung ein erhebliches soziales Konfliktpotenzial beinhaltet. Und schließlich erschien die schnelle Angleichung zunächst auch wirtschaftlich noch vielen machbar (vgl. Berger 1995:102 ff., Schmidt 1996:230 f.).

Optimistische Zukunftsprognosen von einem »zweiten deutschen Wirtschaftswunder« waren – trotz früher Warnungen von Wirtschaftsexpert/inn/en – in der ersten Zeit nach der deutschen Vereinigung noch weit verbreitet. Ohne größere Diskussionen kam es daher in den Tarifverhandlungen ab Herbst 1990 zu Vereinbarungen, die eine vollständige Angleichung der ostdeutschen Tariflandschaft an die westdeutsche intendierten. Die bewährten westdeutschen Tarifinstrumente wurden weitgehend unverändert auf Ostdeutschland übertragen, d. h. sowohl das System brancheneinheitlicher Flächentarife als solches als auch die grundlegenden rahmentariflichen Bestimmungen bezüglich der Lohn- und Gehaltssysteme und die Strukturen der manteltariflichen Bestimmungen bezüglich Arbeitszeit, Urlaub etc.

Kontrovers diskutiert wurde zwischen den Tarifparteien somit zunächst nicht die Frage, ob das ostdeutsche Entgeltniveau innerhalb weniger Jahre angeglichen werden sollte, sondern lediglich, wie dieses Ansinnen technisch am besten zu bewerkstelligen sei. Jährliche Tarifverhandlungen schienen den Vorteil größerer Flexibilität angesichts instabiler wirtschaftlicher Verhältnisse zu bieten, während mehrjährige Stufentarifverträge Ruhe an der Tariffrent für den wirtschaftlichen Umstrukturierungsprozess zu sichern versprochen. In der Mehrzahl der Fälle einigten sich die Tarifparteien letztlich auf jährliche Neuabschlüsse (vgl. Bispinck/WSI-Tarifarchiv 1992). Sowohl in der Bau- als auch in der chemischen Industrie hatten die Gewerkschaften zunächst den Abschluss von Stufenplänen favorisiert, in denen die volle Tarifangleichung bis zum Jahr 1994 vorgesehen sein sollte; sie konnten sich mit diesem Ansinnen jedoch nicht durchsetzen, und es kam letztlich zu Tarifverträgen mit Laufzeiten zwischen einem und ein- einhalb Jahren. In der wichtigen Branche der Metall- und Elektroindustrie wurde hingegen Anfang März 1991 ein mehrjähriger Stufentarifvertrag abgeschlossen, der eine hundertprozentige Angleichung der Ost-Löhne und -Gehälter bis 1994 an das Westniveau vorsah.

Insgesamt gelang somit in der kurzen Zeit zwischen März 1990 und Ende 1991 ein sehr rasanter sowie effizienter Aufbauprozess handlungsfähiger Tarifverbände in Ostdeutschland – oder genauer gesagt: Das westdeutsche Tarifsystem wurde schnell und vergleichsweise kostengünstig in das neue Terrain der ostdeutschen Bundesländer »transplantiert«. Damit entstand jedoch eine Konstellation, die Offe (1991) als eine Art »natürliches Experiment« beschrieben hat: Ein Institutionensystem, das im Westen auf eine lange Entwicklungsgeschichte zurückblicken konnte und durch eine

jahrzehntelange Akteurspraxis historisch geformt worden war, wurde in ein strukturell deutlich anders geartetes Umfeld übertragen. Ob das in der prosperierenden Nachkriegszeit etablierte westdeutsche System der Tarifautonomie sich auch in der ostdeutschen Ausnahmesituation der Transformation eines gesamten Wirtschaftssystems bewähren würde, stand daher von Beginn an infrage.

Aber nicht nur das Argument des strukturell unterschiedlichen Umfelds legte nahe, dass das westdeutsche Tarifsystem in Ostdeutschland möglicherweise »anders« funktionieren würde als im Westen. Möglicherweise wichtiger ist der Aspekt, dass Institutionen nicht identisch sind mit formalen Organisationsstrukturen und Gesetzesregeln. Sie sind habitualisierte und verallgemeinerte Handlungsweisen, die auf einem hohen Maß an Praxiswissen und eingeübter Kultur beruhen. Insofern lassen sie sich nicht einfach »übertragen«. Während Organisationsstrukturen sich noch vergleichsweise einfach 1:1 in ein neues Umfeld »transplantieren« lassen, konnten etablierte Umgangsweisen mit den neuen Regeln und Strukturen ebenso wenig einfach »mitgeliefert« werden wie implizites Praxiswissen über bewährte Routinen oder der Glaube daran, dass bestimmte Verfahren legitim und sinnvoll sind. Dass das System der Tarifautonomie eben nicht identisch ist mit einer Art gesetzlichen Regelung »von oben« oder dem professionalisierten Handeln einer Gruppe von Expert/inn/en, dass es sich vielmehr um ein sozial höchst voraussetzungsvolles und eminent machtpolitisch geprägtes Verfahren der Kompromissbildung zwischen intermediären Verbänden von »Kapital« und »Arbeit« handelt, die in ihren Durchsetzungsmöglichkeiten sowie in ihrer Normierungskraft von der verbandlichen Repräsentationsfähigkeit und der Folgebereitschaft ihrer Mitglieder abhängen, dieses Wissen musste in Ostdeutschland erst mühsam erworben werden.

Erhebliche Probleme beim Erlernen der Funktionsweise intermediärer Verbände und teils unrealistische Erwartungshaltungen ostdeutscher Akteure in Bezug auf das »neue« westliche Institutionensystem beschrieb 1996 ein (westdeutscher) Vertreter des Hauptverbandes der deutschen Bauindustrie im Rückblick mit den Worten:²

2 | Die Aussagen stammen aus Interviews im Rahmen eines Forschungsprojekts an der Friedrich-Schiller-Universität Jena zum Aufbauprozess der ostdeutschen Arbeitgeberverbände (vgl. Artus 1996a).

»Das war das Missverständnis. [...] Ich äußere immer wieder den Verdacht, [...] dass man möglicherweise glaubte, die Verbände würden mehr Funktionen der staatlichen Wirtschaftslenkung, -leitung übernehmen können. [...] Inzwischen sind, glaub ich, die ersten Gründer ernüchtert worden, die haben, glaub ich, aber auch ein bisschen n'anderes Verständnis von den Verbänden gehabt, in dem Sinne, dass die Verbände sozusagen Obrigkeit ersetzen würden.«

Und auch ein Gewerkschaftsfunktionär der IG Chemie schilderte während der Erhebungen zum selben Forschungsprojekt lebhaft gewisse deutsch-deutsche Irritationen bei der Adaption und Interpretation westdeutscher Regeln durch ostdeutsche Akteure:

»Und da muss man natürlich auch sehen, in der DDR haben sich ja so ziemlich alle Funktionäre, alle Funktionsträger sehr, sehr gut gekannt und geduzt. Und das spiegelte sich natürlich auch in den Tarifverhandlungen dann wider, dass sich alle, auch auf unserer Seite, die Betriebsräte, die aus den BGLs [Betriebsgewerkschaftsleitungen] herauskamen, natürlich dann mit den Leuten auf der anderen Seite, zum Teil ja ebenfalls ehemalige BGLer, ja allesamt duzten, und das war natürlich für westdeutsche Arbeitgeberverbandsvertreter schon etwas schwer. [...] Einige ostdeutsche Manager haben anfangs noch die Meinung vertreten, dass, wenn die Löhne steigen, auch ihr Gehalt steigt.«

Es bedurfte einer gewissen Zeit, bis die neuartige Ausdifferenzierung widersprüchlicher Interessenlagen von Arbeit und Kapital bewusstseinsprägend und handlungsrelevant wurde. So berichtete auch ein Arbeitgeberverbandsfunktionär aus der Bauindustrie im Jahr 1996 rückblickend:

»Zunächst mal war es in der Anfangsphase, da hatten beide Seiten es schwer, zunächst mal das Rollenspiel zu verstehen. Da riefen also Betriebsräte bei uns an und sagten, wir sollten ihrer Betriebsleitung mal ordentlich was überbraten und mal Bescheid sagen, das ginge doch so nicht. [...] In der Anfangsphase [...] das war noch ein bisschen mehr Gemengelage, Arbeitgeber und Arbeitnehmer.«

Ab 1992/93 war es dann jedoch zumindest auf tarifpolitischer Ebene vorbei mit der »Gemengelage« von Kapital und Arbeit. Die wirtschaftliche Transformationskrise ab Sommer 1991 war dafür verantwortlich, dass die vergleichsweise konsensuale Interessenpolitik der unmittelbaren Nachwendezeit von einer deutlich krisen- und konfliktreicheren Entwicklung abgelöst wurde.

2. Tarifpolitik in der Transformationskrise – oder: Von der Tarifangleichung zur Persistenz ostdeutscher Besonderheit

In den Jahren 1990 und 1991 nahm das reale Bruttoinlandsprodukt in Ostdeutschland um fast 40 Prozent ab, die industrielle Produktion sank sogar um 60 Prozent. Zugleich reduzierte sich die Erwerbstätigenzahl um ein Drittel, im verarbeitenden Gewerbe sogar um die Hälfte, und die Zahl der Arbeitslosen und der Kurzarbeitenden schnellte in die Höhe (Wegner 1996: 15). Im Bereich der Metall- und Elektroindustrie fielen zwischen 1992 und 1994 etwa neun Zehntel der Arbeitsplätze weg. Vor allem in den Jahren 1993 und 1994 kam es zu Betriebsschließungen und Massentlassungen. Ganze Industrieregionen brachen zusammen. Der Begriff der »Deindustrialisierung Ostdeutschlands« ist sicherlich zutreffend. Als Gründe für diesen »historisch einmaligen Absturz« nennen Wirtschaftswissenschaftler/innen die »plötzliche Marktöffnung gegenüber Westdeutschland und dem westlichen Ausland, die schlagartige Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit ostdeutscher Produkte durch einen Konversionskurs von 1:1 bei der Übernahme der DM-Währung, die Präferenzen der ostdeutschen Verbraucher für westliche Güter sowie das unerwartete Wegbrechen der osteuropäischen Absatzmärkte« (Wegner 1996: 15).

Wenngleich also die Ursachen für die ostdeutsche Wirtschaftskrise teils in den strukturellen und ökonomischen Voraussetzungen des realsozialistischen wirtschaftlichen »Erbes«, primär jedoch in den wirtschafts- und währungspolitischen Grundsatzentscheidungen des Vereinigungsprozesses zu suchen sind, wurden in der Folgezeit zunehmend die Tarifparteien und insbesondere die Gewerkschaften zu »Sündenböcken« (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 1993) für die desolate wirtschaftliche Situation und die steigenden Arbeitslosenzahlen erklärt. Die Bundesregierung vollzog angesichts der dramatischen wirtschaftlichen Entwicklung in kurzer Zeit geradezu eine Kehrtwende in ihrer Politik gegenüber den Tarifparteien, was von vielen Beobachter/inne/n wohl nicht zu Unrecht als Versuch der Ablenkung von den eigenen wirtschaftspolitischen Fehlern interpretiert wurde. Nicht mehr schnelle Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen war nunmehr die Devise, sondern eine Abkehr von der bisherigen, nun so genannten »Hochlohnpolitik«. »Moderate Tarifabschlüsse« wurden nun neuerdings gefordert. Bei Nichtbeachtung dieser Forderung drohte die Bundesregierung sogar mit gesetzlichen Eingriffen in die Tarifautonomie.

Zu diesem Zeitpunkt bewegte sich das Tarifniveau Ost – bezogen auf die monatlichen Grundverdienste – in den meisten Tarifbereichen etwa zwischen 65 und 75 Prozent der entsprechenden Westentgelte.

Zur Jahreswende 1992/93 zeichnete sich dann in der ostdeutschen Metallindustrie ein Konflikt ab, der für die weitere Entwicklung von exemplarischer Bedeutung sein sollte. Nachdem der Arbeitgeberverband Gesamtmetall sich seit Anfang 1992 in immer schärfer werdendem Ton von dem vereinbarten Stufenplan distanziert hatte, beschloss der Verband im November 1992, von der im Vertrag enthaltenen Revisionsklausel Gebrauch zu machen. Diese sah die Möglichkeit der Neuverhandlung beim Eintritt unvorhergesehener wirtschaftlicher Umstände vor. Die IG Metall weigerte sich jedoch, vom bereits vermeintlich erreichten Ziel der tariflichen Angleichung wieder abzurücken, was angesichts der hohen moralischen Besetzung des Themas »Gleicher Lohn in Ost und West« wohl auch kaum ohne erhebliche innergewerkschaftliche Friktionen möglich gewesen wäre.

Nachdem alle Verhandlungs- und Schlichtungstermine gescheitert waren, sprachen die Metallarbeitgeber Anfang 1993 in allen ostdeutschen Tarifbezirken eine außerordentliche Kündigung des Stufenabkommens aus. Die Legalität dieses Vorgehens war zumindest zweifelhaft, da im gekündigten Vertrag zwar ein Neuverhandlungszwang, jedoch kein Revisionszwang enthalten war. Die IG Metall wertete den Vorgang der außerordentlichen Kündigung denn auch prompt als »rechtswidrig und nichtig« und sah darin einen in der Geschichte der Bundesrepublik bislang vorbildlosen »Bruch der Vertragstreue« (IG Metall Vorstand 1993). Insofern handelte es sich in dem sich anbahnenden Konflikt nicht nur um einen »gewöhnlichen« Konfliktfall tariflicher Interessenauseinandersetzung. Es standen vielmehr die Verlässlichkeit tariflicher Regelungen als solche sowie letztlich auch die Glaubwürdigkeit der tariflichen Durchsetzungsmacht der IG Metall auf dem Spiel, der als kampfstärkster Einzelgewerkschaft zudem eine besondere Bedeutung für die bundesweite Gewerkschaftslandschaft zugeschrieben werden kann.

Zu befürchten war, dass die Prophezeiung mancher Expert/inn/en Wirklichkeit werden könnte, wonach das gewerkschaftlich noch wenig durchdrungene und »kampfunerprobte« ostdeutsche Terrain zum Einfallstor verschärfter Arbeitgeberstrategien werden könnte (Mahnkopf 1992), und dass dadurch mittelfristig auch die gesamtdeutschen Machtverhältnis-

se zwischen Arbeit und Kapital empfindlich erschüttert werden könnten. Ostdeutschland könnte somit zur »Labormaus des Westens« (Brinkmann 2003) werden, d. h. zu einem Experimentierfeld, auf dem die westdeutschen Arbeitgeberverbände mit begrenzten Risiken Szenarien »ausprobieren« könnten, die – bei Gelingen – dann auf Westdeutschland übertragbar wären.

Diese Befürchtungen traten jedoch (zumindest vorerst, vgl. Kapitel 3) nicht ein: Anfang April 1993 endete die Friedenspflicht und zum ersten Mal in der deutschen Nachkriegsgeschichte trat in einem Tarifgebiet der Metallindustrie faktisch ein tarifloser Zustand ein. Ein Arbeitskampf schien unausweichlich. Angesichts der nahezu geschlossenen Front von Bundesregierung, Treuhand, Arbeitgeberverbänden und öffentlichen Medien gegen den »Wahnsinn« eines Streiks war es eher überraschend, dass die Urabstimmungsergebnisse in allen betroffenen Tarifbereichen mit über 80 Prozent klar für einen Streik ausfielen. Die Kampfbereitschaft der Beschäftigten war durchaus überzeugend, wie die ersten Warnstreikaktionen, die Streiks in der ostdeutschen Stahlindustrie sowie in der Metallindustrie in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern zeigten. Ob ein flächendeckender Streik in der ostdeutschen Metallindustrie zu diesem Zeitpunkt tatsächlich möglich gewesen wäre, muss jedoch ungewiss bleiben, denn am Vorabend desselben einigten sich die Tarifparteien auf einen Kompromiss, der beiden Seiten eine Wahrung des Gesichts ermöglichte.

Der revidierte Tarifvertrag sollte in der Folgezeit in zwei Punkten wegweisend für die weitere ostdeutsche Entwicklung werden: Erstens kam es zu einer deutlichen Verlangsamung des Angleichungstempos und zweitens zur Vereinbarung von Tarifynstrumenten, die eine regulierte Flexibilisierung der Tarifstandards ermöglichten, d. h. im Wesentlichen eine Abweichung »nach unten«. Der Abschluss der berühmt-berüchtigten »Härtefallklausel« war der Einstieg in die Verbetrieblichung des bundesdeutschen Tarifsystems auch im Bereich der Entgeltnormen (nachdem dies bereits in den 1980er-Jahren beim Thema Arbeitszeit erfolgt war) und der Beginn einer Entwicklung, die etwa zehn Jahre später mit dem sogenannten »Pforzheimer Abkommen« auch auf Westdeutschland ausgedehnt wurde. Insofern fungierte Ostdeutschland also doch als »Labormaus des Westens«.

3. Das etwas andere ostdeutsche System industrieller Beziehungen als Ergebnis der historischen Ereignisse

Auf formaler Ebene funktionierte der Prozess der »Transplantation« des westdeutschen Tarifsystems in den Osten also ausgesprochen effektiv und erfolgreich. Die Etablierung der Tarifverbände auf ostdeutschem Terrain, die Implementierung ähnlicher Tarifstrukturen wie in Westdeutschland und auch die flächendeckende Installation betrieblicher Interessenvertretungen (vgl. hierzu Röbenack 1996; Schmidt 1998) erfolgte in ausgesprochen kurzer Zeit und weitgehend reibungslos.

Bald zeichnete sich jedoch ab, dass die »von außen« implementierten institutionellen Strukturen in Ostdeutschland andere Ergebnisse und Praxismuster zeitigten, als man dies vom deutschen »Erfolgsmodell« industrieller Beziehungen gewohnt war. Dies lag zum einen an den krisenhaft geprägten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die teilweise bis in die Gegenwart andauern. So sind etwa die Betriebsstrukturen im Osten noch immer deutlich kleinbetrieblicher, die Wertschöpfung ist geringer, und es gibt überproportional viele sogenannte »verlängerte Werkbänke« ohne eigene Marktmacht und strategisch wichtige Forschungs- und Entwicklungskapazitäten. Zum anderen war und ist die Institutionenpraxis und Interessenpolitik der Akteur/inn/en von Orientierungs- und Erwartungsmustern geprägt, die teils biografisch noch unter realsozialistischen Bedingungen erworben wurden, teils auch beeinflusst sind vom Erleben eines radikalen gesellschaftlichen Wandels und des Verlusts existenzieller Sicherheiten, prekärer Arbeits- und Lebensbedingungen und anhaltend krisenhafter Modi der Vergesellschaftung.

So hat sich das ostdeutsche System industrieller Beziehungen bis heute nicht »normalisiert« im Sinne der strikten Angleichung an westdeutsche Bedingungen. Die ostdeutschen Arbeitgeberverbände waren schon bald mit einer massiven Austritts- bzw. Nicht-Eintrittswelle neuer Betriebe konfrontiert und erfanden unter diesen Bedingungen unter anderem die »Labormaus« einer Verbandsmitgliedschaft ohne Tarifbindung, die bald auch im Westen Karriere machen sollte. In ähnlicher Weise verließen viele arbeitslos gewordene und/oder enttäuschte Mitglieder die DGB-Gewerkschaften. Betriebsratspolitik im Osten erfolgte häufig deutlich gewerkschaftsferner als im Westen (Artus 2001) und war gekennzeichnet von »ostdeutscher Einheit zwischen Betriebsrat und Management« (Liebold 1996).

Tabelle 1: Flächentarifbindung der Beschäftigten 1996–2015 (Angaben in Prozent bzw. Prozentpunkten)

	Gesamtwirtschaft Westdeutschland	Gesamtwirtschaft Ostdeutschland	Differenz in der Tarifbindung zwischen West und Ost
1996	70	66	– 4
1998	68	65	– 3
2000	63	60	– 3
2002	63	59	– 4
2004	61	57	– 4
2006	57	53	– 4
2007	56	52	– 4
2008	55	50	– 5
2009	56	51	– 5
2010	56	50	– 6
2011	54	48	– 6
2012	53	48	– 5
2013	52	47	– 5
2014	53	47	– 6
2015	51	46	– 5

Quelle: IAB-Betriebspanel; eigene Darstellung nach Ellguth/Kohaut 2016: 286

Angesichts von Massenarbeitslosigkeit und erheblichen Konkurrenznachteilen ostdeutscher Betriebe blieb die Tendenz zu »Notgemeinschaftspakten« zwischen Geschäftsleitungen, Betriebsräten und Belegschaften vielfach virulent. Spätestens der gescheiterte Streik der IG Metall im Jahr 2003³ zeigte die beschränkte gewerkschaftliche Handlungsfähigkeit in Ostdeutschland. So ist das Verhältnis von Tarifverbänden zu ihrer betrieblichen Klientel bis heute problematischer als im Westen. Die demokratische Legitimierung der Tarifpolitik ist schwächer. Das Problem »stellvertretender Tarifautonomie« mit beschränkter Basisverankerung existiert nach wie vor. Dies belegt auch der Blick auf den flächentariflichen Deckungsgrad,

3 | Die IG Metall führte 2003 einen Arbeitskampf zur Durchsetzung der 35-Stunden-Woche in Ostdeutschland, den sie nach vier Wochen Flächenstreik abbrechen musste (zu den Ursachen des gescheiterten Streiks vgl. Schmidt 2003).

der zwar in West wie Ost seit Mitte der 1990er-Jahre deutlich zurückging; die Differenz zwischen West- und Ostdeutschland ist jedoch nicht geschrumpft, sondern sogar eher gewachsen.

Auch ein Vierteljahrhundert nach der Unterzeichnung des deutsch-deutschen Einigungsvertrags ist die damals versprochene Gleichstellung von West- und Ostdeutschland noch immer nicht erreicht. Zwar liegen die Tariflöhne im Osten (bezogen auf das Grundentgelt) nach einem ausgesprochen zähen Aufholprozess mittlerweile nur noch etwa 3 Prozent unter denen im Westen; bei den tatsächlich gezahlten Effektivlöhnen beträgt der Lohnunterschied jedoch noch immer etwa 17 Prozent. Und die Unterschiede beim Thema Arbeitszeit, Urlaub oder Weihnachtsgeld sind auch im tariflichen Bereich noch immer erheblich (Böckler Impuls 2015).

Erst in jüngster Zeit deuten sich einige Veränderungen an, die eine gewisse Vitalisierung ostdeutscher Interessenpolitik »von unten« nahelegen. So ist in Kernbereichen der ostdeutschen Industrie eine Zunahme an Betriebsratsgründungen und eine Aktivierung bestehender Betriebsratsgremien zu beobachten (Röbenack/Artus 2015). Und der »Rückenwind«, den die deutschen Gewerkschaften seit der Wirtschaftskrise 2008/09 verspüren, ist teilweise auch ein »Ostwind«, d. h. in manchen ostdeutschen Regionen und Wirtschaftssegmenten kommt es zu Mitgliedergewinnen und neuen Basiskämpfen um eine tarifpolitische Anbindung (Dörre et al. 2016: 16). Reindustrialisierung, wirtschaftlicher Aufschwung, Beschäftigungsaufbau und auch ein Nachrücken neuer Generationen in Betriebsräte und gewerkschaftliche Vertretungsgremien begünstigen diesen Wandel. Ob damit auch eine künftige Revitalisierung der ostdeutschen Tarifpolitik einhergeht, bleibt abzuwarten.

Literatur und Quellen

- Artus, Ingrid (1996a): Die Herausbildung der Unternehmerverbände in den neuen Bundesländern und eine Analyse ihrer Verbandspraxis. Forschungsbericht im Auftrag der Kommission zur Untersuchung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern (KSPW), Jena 1996
- Artus, Ingrid (1996b): Tarifpolitik in den neuen Bundesländern. Akteure, Strategien, Problemlagen, in: Joachim Bergmann/Rudi Schmidt (Hg.):

- Industrielle Beziehungen. Institutionalisierung und Praxis unter Krisenbedingungen, Opladen 1996, S. 71–99
- Artus, Ingrid (2001): Krise des deutschen Tarifsystems. Die Erosion des Flächentarifvertrags in Ost und West, Wiesbaden 2001
- Artus, Ingrid/Liebold, Renate/Lohr, Karin/Schmidt, Evelyn/Schmidt, Rudi/Strohwal, Udo (2001): Betriebliches Interessenhandeln, Band 2. Zur politischen Kultur der Austauschbeziehungen zwischen Management und Betriebsrat in der ostdeutschen Industrie, Opladen 2001
- Artus, Ingrid/Schmidt, Rudi/Sterkel, Gabriele (2000): Brüchige Tarifrealität. Der schleichende Bedeutungsverlust tariflicher Normen in der ostdeutschen Industrie, Berlin 2000
- Berger, Ulrike (1995): Engagement und Interessen der Wirtschaftsverbände in der Transformation der ostdeutschen Wirtschaft. Industrieverbände im Spannungsfeld von Mitgliederinteressen und Gemeinwohl. In: Helmut Wiesenthal (Hg.): Einheit als Interessenpolitik. Studien zur sektoralen Transformation Ostdeutschlands, Frankfurt am Main/New York 1995, S. 95–125
- Bialas, Christiane (1994): Gewerkschaftlicher Organisationsaufbau und Transformation der Lohnpolitik im Prozeß der deutschen Einheit. Die IG Metall in den neuen Bundesländern 1990–1993, Forschungsberichte der Max-Planck-Arbeitsgruppe »Transformationsprozesse« (AG TRAP), H. 1, Berlin 1994
- Bispinck, Reinhard/WSI-Tarifarchiv (1991): Auf dem Weg zur Tarifunion. Tarifpolitik in den neuen Bundesländern im Jahr 1990, in: WSI Mitteilungen 44, H. 3, S. 145–157
- Bispinck, Reinhard/WSI-Tarifarchiv (1992): Tarifpolitik in der Transformationskrise. Eine Bilanz der Tarifbewegungen in den neuen Ländern im Jahr 1991, in: WSI Mitteilungen 45, H. 3, S. 121–135
- Bispinck, Reinhard/WSI-Tarifarchiv (1993): Sind die Löhne schuld? Die Tarifpolitik in den neuen Ländern im Jahr 1992, in: WSI Mitteilungen 46, H. 3, S. 141–153
- Brinkmann, Ulrich (2003): Die Labormaus des Westens. Ostdeutschland als Vorwegnahme des Neuen Produktionsmodells?, in: Klaus Dörre/Bernd Röttger (Hg.): Das neue Marktregime, Hamburg 2003, S. 250–269
- Böckler Impuls (2015): Tarifvertrag schafft Einheit, Böckler Impuls 14/2015, www.boeckler.de/cps/rde/xchg/hbs/hs.xsl/61390_61401.htm (Download am 26.7.2016)

- Dörre, Klaus/Goes, Thomas/Schmalz, Stefan/Thiel, Marcel (2016): Streikrepublik Deutschland? Die Erneuerung der Gewerkschaften in Ost und West, Frankfurt am Main 2016
- Ellguth, Peter/Kohaut, Susanne (2016): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2015, in: WSI Mitteilungen 69, H. 4, S. 283–291
- Ettl, Wilfried (1995): Arbeitgeberverbände als Transformationsakteure. Organisationsentwicklung und Tarifpolitik im Dilemma von Funktionalität und Repräsentativität, in: Helmut Wiesenthal (Hg.): Einheit als Interessenpolitik. Studien zur sektoralen Transformation Ostdeutschlands, Frankfurt am Main/New York 1995, S. 34–94
- Ettl, Wilfried/Wiesenthal, Helmut (1994): Tarifautonomie in de-industrialisiertem Gelände. Report und Analyse eines Institutionentransfers im Prozeß der deutschen Einheit, Arbeitspapiere der Max-Planck-Arbeitsgruppe »Transformationsprozesse« (AG TRAP) 94/2, Berlin 1994
- Fichter, Michael/Kurbjuhn, Maria (1993): Spurensicherung. Der DGB und seine Gewerkschaften in den neuen Bundesländern 1989–1991, Manuskripte der Hans-Böckler-Stiftung 120, Berlin/Düsseldorf 1993
- IG Metall Vorstand (Hg.) (1993): Zum Konflikt in der Metall- und Elektroindustrie Ostdeutschlands – eine Zwischenbilanz, Frankfurt am Main, 9. März 1993
- Korger, Dieter (1996): Einigungsprozeß, in: Werner Weidenfeld/Karl-Rudolf Korte (Hg.): Handbuch zur deutschen Einheit, aktualisierte Neuausgabe, Frankfurt am Main 1996, S. 234–246
- Lehmbruch, Gerhard (1993): Der Staat des vereinigten Deutschland und die Transformationsdynamik der Schnittstellen von Staat und Wirtschaft in der ehemaligen DDR, in: BISS Public, H. 10, S. 21–41
- Liebold, Renate (1996): Innerbetriebliche Beziehungen in ostdeutschen Industriebetrieben. Die (ost)deutsche Einheit zwischen Management und Betriebsrat, in: Joachim Bergmann/Rudi Schmidt (Hg.): Industrielle Beziehungen. Institutionalisierung und Praxis unter Krisenbedingungen, Opladen 1996, S. 213–235
- Mahnkopf, Birgit (1992): Die Gewerkschaften im West-Ost-Spagat, in: Forschungsjournal NSB, H. 3, S. 33–42
- Offe, Claus (1991): Die deutsche Vereinigung als natürliches Experiment, in: Bernd Giesen/Claus Leggewie (Hg.): Experiment Vereinigung. Ein sozialer Großversuch, Berlin 1991, S. 71–76

- Offe, Claus (1993): Die Integration nachkommunistischer Gesellschaften: die ehemalige DDR im Vergleich zu ihren osteuropäischen Nachbarn, in: Bernhard Schäfers (Hg.): Lebensverhältnisse und soziale Konflikte im neuen Europa. Verhandlungen des 26. deutschen Soziologentages in Düsseldorf 1992, Frankfurt am Main/New York 1993, S. 806–817
- Pirker, Theo/Hertle, Hans-Hermann/Kädtler, Jürgen/Weinert, Rainer (1990): FDGB – Wende zum Ende. Auf dem Weg zu unabhängigen Gewerkschaften, Köln 1990
- Röbenack, Silke (1996): Betriebe und Belegschaftsvertretungen, in: Joachim Bergmann/Rudi Schmidt (Hg.): Industrielle Beziehungen. Institutionalisierung und Praxis unter Krisenbedingungen, Opladen 1996, S. 161–212
- Röbenack, Silke/Artus, Ingrid (2015): Betriebsräte im Aufbruch? Vitalisierung betrieblicher Mitbestimmung in Ostdeutschland. Eine Studie der Otto Brenner Stiftung, Frankfurt am Main 2015
- Schmidt, Rudi (1996): Restrukturierung und Modernisierung der industriellen Produktion, in: Burkart Lutz/Hildegard Nickel/Rudi Schmidt/Arndt Sorge (Hg.): Arbeit, Arbeitsmarkt und Betrieb. Berichte zum sozialen und politischen Wandel in Ostdeutschland, Bericht 1, Opladen 1996, S. 227–256
- Schmidt, Rudi (1998): Mitbestimmung in Ostdeutschland. Expertise für das Projekt »Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen« der Bertelsmann Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung, unter Mitarbeit von Ingrid Artus, Gütersloh 1998
- Schmidt, Rudi (2003): Der gescheiterte Streik in der ostdeutschen Metallindustrie, in: Prokla 132, 33. Jahrgang, Nr. 3, September 2003, S. 493–509
- Wilke, Manfred/Müller, Hans-Peter (1991): Zwischen Solidarität und Eigennutz. Die Gewerkschaften des DGB im deutschen Vereinigungsprozeß, Melle 1991
- Wegner, Manfred (1996): Die deutsche Einigung oder das Ausbleiben des Wunders. Sechs Jahre danach: eine Zwischenbilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 46, B40, S. 13–23