
Rainer Nahrendorf:
Das deutsche Modell im Härtetest -
Zwischen kalkulierter Konfrontation und kritischer Kooperation

Dipl.-Politologe Rainer Nahrendorf, geb. 1943 in Mauritzen, studierte politische Wissenschaften an der FU Berlin, arbeitete dann in der Wirtschaft und ist seit 1972 politischer Redakteur der Düsseldorfer Wirtschafts- und Finanzzeitung „Handelsblatt“.

Trotz der unverändert drückenden Arbeitslosigkeit, die angesichts der demographischen und strukturellen Ursachen kaum bis zum Ende dieses Jahrzehnts nennenswert vermindert werden dürfte, befindet sich die Bundesrepublik in einer verbesserten wirtschaftlichen und sozialen Situation. Dennoch erscheint der soziale Frieden bis zum Zerreißen gespannt, droht der soziale Konsens, einer der wichtigsten „Produktivfaktoren“, zu zerbrechen, scheint das deutsche Modell der Sozialpartnerschaft, von einer Kaskade von Beben erschüttert, dem Einsturz nahe.

Doch der Trommelschlag und Kanonendonner, der im Wahlkampf 1986 von den innenpolitischen Schlachtfeldern widerhallt, erinnert fatal an ein Tonstudio, in dem professionelle Geräuschemacher eine angsteinflößende Hörspielkulisse herbeizaubern. Im Streit um den Neutralitätsparagrafen 116 Arbeitsförderungsgesetz (AFG) haben sich reale Sorgen der Gewerkschaften

bis zur irrealen Hysterie aufgeladen, bei der Maß und Augenmaß („metall“-Extra: „Die Nazis haben die Gewerkschaften verboten; diese Regierung will sie ausbluten.“) abhanden gekommen sind und einige Heißsporne mit tätlichen Angriffen auf den Frankfurter Oberbürgermeister Wallmann das Anliegen der Gewerkschaften in Mißkredit gebracht haben.

Die Wellen schlagen hoch und scheinen die Deiche der Vernunft brechen zu lassen. Norbert Blüm und Helmut Kohl haben ihren schwersten politisch-strategischen Fehler begangen, als sie dem Druck der Arbeitgeber, des eigenen Mittelstands- und Wirtschaftsflügels, vor allem aber den Freien Demokraten, denen ein profilierender Konflikt im Wahlkampf 1986 nur zu gelegen kommt, nachgaben und den Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Neutralität der Bundesanstalt im Arbeitskampf verabschiedeten. Sie haben fahrlässig den Wind gesät, obwohl alle Wetterkundigen ihnen vorhersagten, daß sie Sturm ernten würden.

Mini-Max bleibt möglich

Natürlich ist es eine Legende, daß der Regierungsentwurf zu § 116 die Gewerkschaften streikunfähig machen und ausbluten will. Inner- und außerhalb des Kampfgebietes wird an mittelbar betroffene Arbeitslose, die nicht zum fachlichen Geltungsbereich der streitenden Tarifparteien gehören, weiter Arbeitslosengeld gezahlt. Dagegen sollen mittelbar betroffene Arbeitnehmer außerhalb des räumlichen, aber innerhalb des fachlichen Bereichs des umkämpften Tarifvertrages nur dann keine Leistungen erhalten, wenn für den räumlichen Geltungsbereich eine Forderung erhoben worden ist, die einer Hauptforderung des Arbeitskampfes nach Art und Umfang annähernd gleich ist. Der qualitative Unterschied zum geltenden Recht besteht im wesentlichen darin, daß der bisherige unbestimmte Rechtsbegriff „gleiche Forderungen“ durch einen neuen unbestimmten Rechtsbegriff „eine Hauptforderung nach Art und Umfang annähernd gleich“ ersetzt wird.

Da die Sozialgerichte die geltende Formulierung „nach Art und Umfang gleich“ als „fast identisch“ interpretiert haben, machte sie schon bei einer geringfügigen Differenzierung der Forderungen die Arbeitsverwaltung zahlungspflichtig. Auch die neue Formulierung bietet einen kaum weniger weiten Interpretationsspielraum und gibt den Gewerkschaften ausreichend Gelegenheit, die Zahlungspflicht der Bundesanstalt herbeizuführen. Der IG-Metall-Vorstand hat dies mit seiner Bandbreitenempfehlung von 6 bis 7,5 Prozent bereits vorexerziert. Wenn in dem einen Tarifbezirk die Forderung 6, in dem anderen aber 7,5 Prozent beträgt und dies noch bei einem unterschiedlichen Ausgangsniveau, ist die Hauptforderung von vornherein nicht annähernd gleich. Zudem braucht eine Gewerkschaft ihre Forderungen nur zeitlich versetzt aufzustellen und zunächst in einem Tarifbezirk einen „Modellabschluß“ herbeizuführen. Auch die Mini-Max-Strategie, die die Arbeitgeber mit der geforderten Präzisierung der Neutralitätspflicht des Staates im Arbeitskampf durchkreuzen wollen, bleibt nach wie vor möglich.

Die Arbeitgeber haben dies erkannt und bemängeln, der Regierungsentwurf enthalte keine hinreichenden Vorkehrungen gegen andere denkbare Kampftaktiken, durch welche die Neutralität der Bundesanstalt unterlaufen werden könnte. Sie fordern deshalb eine Präzisierung und Ergänzung des Regierungsentwurfs. Zum Beispiel müßte dann Arbeitslosengeld gezahlt werden, wenn Modellforderungen zunächst nur im Kampfgebiet, nicht aber in anderen Gebieten des fachlichen Geltungsbereiches erhoben worden sind.

Die Gewerkschaften hätten also guten Grund, den Regierungsentwurf gelassen zu betrachten. Wenn das Gegenteil der Fall ist, wenn der Streit um den § 116 zum großen Konflikt mit Regierung und Arbeitgebern instrumentalisiert wird, muß dies andere Gründe haben als die, die in der Sache selbst liegen. Einiges spricht dafür, daß es sich um eine kalkulierte Konfrontation handelt, die folgenden Zielen dienen soll:

Erstens: Die sozialdemokratische Stammwählerschaft kann durch eine Parallelkampagne hervorragend mobilisiert werden. Die Gewerkschaften erscheinen als von der Regierung herausgefordert, die sich jetzt ihrer Haut wehren müssen und nun legitimiert sind, die andere Politik, die sie wollen, durch die Aufforderung zur Wahl einer anderen Mehrheit zu erreichen. Die Christlich-Sozialen können sogar als Kronzeugen gegen die Regierung vorgezeigt werden. Sie sind von einer geduldeten zu einer plötzlich geschätzten Minderheit geworden.

Innergewerkschaftliche Mobilisierungsfunktion

Zweitens: Die Konfrontation mit der Koalition über den § 116 erfüllt innergewerkschaftliche Mobilisierungs- und Integrationsfunktionen. Sie aktiviert wie die Aktionswoche im Herbst 1985 die Mitgliedschaft, hilft den Mitgliederschwund zu stoppen oder gar umzukehren, überbrückt den ideologischen Konflikt innerhalb des DGB zwischen einem partnerschaftlich und einem konfliktorientierten Flügel und lenkt die Öffentlichkeit von der Krise der Neuen Heimat ab. Ob letzteres gelingt, ist zweifelhaft, denn die schwere Krise der Neuen Heimat wird von der Koalition zur Gegenoffensive genutzt.

Diese Thesen bedürfen näherer Ausführung.

Den goldenen Jahren der Gewerkschaften sind mit den schrumpfenden Wachstumsraten und schmal gewordenen Verteilungsspielräumen sowie mit den emporschießenden Arbeitslosenzahlen schon zu Beginn der 80er Jahre graue Jahre gefolgt. Das „Ende des sozialdemokratischen Zeitalters“, in dem soziale Leistungen verteilt wurden, bevor sie volkswirtschaftlich verdient waren, kündigte sich schon vor der Endphase der sozialliberalen Koalition in den Jahren 1981 und 1982 an. Bereits die sozialliberale Koalition hat mit einer Fülle von Sparmaßnahmen versucht, die Verschuldungsspirale abzubremsen und das soziale Netz der gesunkenen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit anzupassen. Die sozialliberale Koalition ist mit daran zerbrochen, daß sich die Sozialdemokraten nicht als fähig und bereit erwiesen, die von der FDP gefor-

derte Wende herbeizuführen. Das von Helmut Schmidt in klarer Erkenntnis der Folgen von dem damaligen Wirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff geforderte Papier wurde zur Scheidungsurkunde der alten und zum Gründungsdokument der neuen Koalition. Damit war der objektive Gegensatz der neuen Koalition zu den Gewerkschaften programmiert.

Hatten sie mit ihren Demonstrationen gegen die Sparmaßnahmen der alten Koalition zu deren Zerbrechen beigetragen, bot sich durch den Wechsel der SPD in die Opposition nun die Möglichkeit, die eingetretene Entfremdung zwischen Sozialdemokraten und Gewerkschaften durch einen neuen Schulter-schluß zu überwinden. Die Wahlniederlage der SPD bei der vorgezogenen Bundestagswahl 1983 war ein Schock für Sozialdemokraten und Gewerkschaften, denn ohne eine Mehrheit von Arbeitnehmerstimmen hätten die Koalitionsparteien kaum einen so überzeugenden Wahlsieg davongetragen. Die objektiven Gegensätze zwischen der Koalition und den Gewerkschaften haben zwar ihre Wurzel in der angebotsorientierten Politik der Koalition, sie wurden jedoch auch durch eine von beiden Seiten herbeigeführte Emotionalisierung verschärft. Ein Beispiel dafür war das unglückliche Wort Helmut Kohls, der die gewerkschaftliche Forderung nach Einführung der 35-Stunden-Woche 1984 als dumm und töricht bezeichnet hatte. Heute ist die Notwendigkeit weiterer Arbeitszeitverkürzungen auch in der Union unumstritten.

Der harte und bittere Arbeitskampf des Jahres 1984 hat zwar zu einer enormen Belastung der sozialen Beziehungen geführt, aber doch die Funktionsfähigkeit des deutschen Modells der Konfliktregelung bestätigt. Mit der Verkürzung der Arbeitszeit auf 38,5 Wochenstunden und der Möglichkeit, diese betriebsindividuell auszugestalten, stellten die Sozialpartner nicht nur ihre Kompromißfähigkeit, sondern auch ihre Fähigkeit zur tarifpolitischen und sozialpolitischen Innovation unter Beweis. Das Ergebnis wäre allerdings auch ohne einen so harten Arbeitskampf zu haben gewesen. Hier ist von Arbeitgebern und Gewerkschaftern ein unsinniger Prestige- und Machtkampf geführt worden.

Tauwetter nach der Eiszeit

Der Eiszeit des Jahres 1984 folgte dann Tauwetter, der Konfrontationsphase eine Gesprächsphase. Bei den Spitzengesprächen zwischen der Bundesregierung und der DGB-Führung im Januar und im Juli 1985 wurden nicht nur atmosphärische Fortschritte erzielt, sondern auch gemeinsame Arbeitsgruppen eingesetzt, die den Trialog zwischen Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgebern am 5. September 1985 vorbereiteten. Dieser Trialog erfüllte alle realistischen Erwartungen. Zwar wurde kein milliardenschweres Investitionsprogramm, wie es die Gewerkschaften fordern, auf Kiel gelegt, aber es wurde eine Verständigung über eine Verlängerung des Arbeitslosengeldbezuges für ältere Arbeitnehmer und über eine Qualifizierungsoffensive erzielt.

Die Fähigkeit zum Konsens hatte sich schon zuvor in einer gemeinsamen Erklärung des Arbeitgeberpräsidenten Otto Esser und Ernst Breits mit dem

Appell an die Unternehmen gezeigt, Überstunden soweit wie möglich durch Neueinstellungen zu ersetzen. Auch hatten Arbeitgeber und Gewerkschaften bei unterschiedlicher Begründung die von den Koalitionsfraktionen eingebrachte Novelle zum Betriebsverfassungsgesetz abgelehnt, durch die der Minderheitenschutz verstärkt und Sprecherausschüsse für Leitende Angestellte gesetzlich verankert werden sollen. Die von den Gewerkschaften als „Spaltergesetz“ bezeichnete Initiative wird voraussichtlich in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages begraben werden. Konsens wurde schließlich auch darüber erzielt, daß das Arbeitskampfrecht wie bisher weitgehend Richterrecht bleiben soll. Die Bundesregierung wird das Arbeitskampfrecht entgegen den Vorschlägen des Müller-Gutachtens nicht kodifizieren, von der Neufassung des § 116 abgesehen.

Während der Gesprächsphase, die durchaus begrenzte Erfolge auch aus der Sicht der Gewerkschaften hatte, liefen allerdings bereits die Vorbereitungen für die Aktionswoche des DGB im Herbst 1985. Die Gewerkschaften betrieben von vornherein eine Doppelstrategie aus kritischer Kooperation mit Regierung und Arbeitgebern und knallharter Konfrontation.

Zwar hatten die Gewerkschaften auch bereits gegen Sparmaßnahmen der sozialliberalen Koalition protestiert, die Demonstrationen und Aktionen gegen den Sozialabbau der christlich-liberalen Koalition waren jedoch weit umfangreicher und wurden durch gleichzeitige Aktionen der SPD flankiert. Die Regierung sah in der Aktionswoche eine Kampagne systematischer Desinformation, eine Sammlung von Verdrehungen, Auslassungen und Unterstellungen. Die Aktionswoche hat den Falken in den Gewerkschaften und in den Koalitionsparteien in die Hände gearbeitet. Die Beziehungen verhärteten sich. Abgelesen an den Zahlen der Demonstranten und Teilnehmer war die Aktionswoche ein Erfolg. Auch ihre gewerkschaftliche Mobilisierungsfunktion erfüllte sie. Ihre politisch-strategischen Ziele, die Gewerkschaften wieder aus der Defensive in die Offensive zu führen und die Regierung unter den Druck der öffentlichen Meinung zu setzen, erreichte sie nicht. Wie die Ergebnisse der Meinungsfragen zeigten, erholte sich die Regierung Kohl ausgerechnet im Herbst 1985 von ihrem Popularitätstief.

Die Aktionswoche war im Grunde genommen ein Fehlschlag. Sie kam zu spät, der Schmerz über die Sparoperationen war längst abgeklungen. Die Bundesregierung hatte mit der Erhöhung der Sozialhilfe, der Einführung eines Erziehungsgeldes, der Verlängerung des Arbeitslosengeldbezuges die sozialen Leistungen inzwischen wieder aufgestockt. Der Wende war ein Stück „Rückwende“ gefolgt. Zum zweiten aber verzerrte die Elendskampagne des DGB die Wirklichkeit so sehr, daß sie unglaubwürdig wirkte. Der schwerste Fehler aber war, daß sich die Gewerkschaften dem Verdacht aussetzten, sie wollten auch „politische Gegenmacht“ gegen eine gewählte Regierung sein. Die Bürger aber wollen keinen „Dauerkrieg“ gegen eine gewählte Regierung.

Es hat aber den Anschein, als wollten einige Gewerkschafter bis zur Bundestagswahl diesen „Dauerkrieg“ gegen die Regierung führen. „Die Koalition aus

Kabinett und Kapital“ lautet eine der Kampfvokabeln, Norbert Blüm wird zum „Musterschüler der deutschen Industrie“ gestempelt, vom „Anschlag“ auf den sozialen und demokratischen Rechtsstaat ist die Rede, die Koalition wird in die Nähe der Nazis gerückt. Mit einer rationalen Auseinandersetzung hat dies alles nichts mehr zu tun. Wer überzieht, zeitigt letztlich ebenso Bumerangeffekte wie jene Heißsporne, die sich zu Gewalttätigkeiten hinreißen lassen. Eine so übertriebene Polarisierungs- und Mobilisierungsstrategie wird dem erklärten Ziel, eine andere Politik notfalls durch die Wahl einer anderen Mehrheit herbeizuführen, mehr schaden als nutzen.

Die Gewerkschaften befinden sich in einer Strukturkrise

Der Konflikt um den § 116 erscheint aber vor allem aus innergewerkschaftlichen Gründen als ein kalkulierter Konflikt. Die Gewerkschaften haben ihren Zenit überschritten. Der Mitgliederschwund ist nicht allein eine Folge der hohen Arbeitslosigkeit, sondern auch Ausdruck einer strukturellen Krise der Gewerkschaften. Die Gewerkschaften haben ein Modernisierungsdefizit. Sie sind zu den Dinosauriern einer Industriegesellschaft geworden, die sich mit zunehmender Geschwindigkeit zur Informationsgesellschaft wandelt. Mit diesem Wandel zur Informationsgesellschaft aber geht eine Veränderung in der Struktur der Beschäftigten einher, aber auch ein Wandel in den Einstellungen, im Denken und Verhalten der Menschen. In einer „Freizeitgesellschaft“ hat die Arbeit nicht mehr den zentralen Stellenwert wie in früheren Jahrzehnten. So wie die Gigantomanie in der Architektur in Verruf gekommen ist, gibt es auch Vorbehalte gegen erstarrte gesellschaftliche Großorganisationen.

Vor allem die Angestelltenlücke macht den Gewerkschaften zu schaffen. Während es heute nahezu gleichviel Angestellte und Arbeiter unter den Erwerbstätigen gibt, sind nur 22 Prozent aller Mitglieder von DGB-Gewerkschaften Angestellte, aber 67 Prozent Arbeiter. Die Mitgliederstruktur der Gewerkschaften entspricht in der zweiten Hälfte der 80er Jahre damit weitgehend noch der der 50er Jahre.

Mit einer politisch akzentuierten Konfliktstrategie werden die Angestellten kaum zu gewinnen sein. Wie eine vom sozialwissenschaftlichen Institut der Konrad-Adenauer-Stiftung durchgeführte Studie zeigt, sind es insbesondere die 25- bis 29jährigen Wähler, Angestellte und die Bevölkerungsteile, die in eine positive Wirtschaftsentwicklung vertrauen, die überdurchschnittlich häufig Kritik an den Gewerkschaften üben. Auch ein knappes Drittel der SPD-orientierten Arbeitnehmerschaft äußert Unzufriedenheit mit den Gewerkschaften, insbesondere die höher Gebildeten und ebenfalls die Angestellten tun dies in besonderem Maße.

Konfrontation wo nötig, Kompromiß wo möglich

Günter Dödings Warnung vor einer reinen Konfliktstrategie, die, wie der Bergarbeiterkonflikt in Großbritannien gezeigt hat, nur zu einer Schwächung

der Gewerkschaftsbewegung führt, sollte in den Gewerkschaften nicht auf taube Ohren stoßen. Döding schreibt in seinem Buch „Die neuen Aufgaben der Gewerkschaften“, ständiges Krisengerede helfe ebensowenig wie permanente Mobilisierung, Fanatismus sowenig wie Fatalismus. Döding: „Dogmen - das wissen wir - führen zur Erstarrung; gefragt ist mehr denn je Kreativität und Phantasie, Pragmatismus und der Mut, andere Wege zu erproben. Gegenüber der zur Zeit verzeichneten Renaissance konservativen Gedankenguts und konservativer Regierungen - das gilt auch im Verhältnis zur derzeitigen Bundesregierung - ist eine gewerkschaftliche Doppelstrategie erforderlich: Die Suche nach Konsens wo möglich und Konfrontation wo nötig. Dazu gehört eine mitgliedernahe, umsetzbare Tarifpolitik. Auch hier gilt: Konfrontation wo nötig und Kompromiß wenn möglich.“

Es besteht Anlaß zu der Annahme, daß die derzeitige Phase der Konfrontation spätestens nach der Bundestagswahl 1987 durch eine neue Phase kritischer Kooperation abgelöst werden wird. Die Gewerkschaften werden nach Einschätzung nahezu aller Wahlanalysiker auch 1987 mit einer christdemokratisch geführten Regierung und mit einer - nicht zuletzt dank der gewerkschaftlichen Konfliktstrategie - gestärkten FDP leben müssen. Sie werden um die Angestellten mit ihren differenzierten Interessen werben müssen. In den alten Schlachtordnungen werden sie dabei wenig Erfolg haben.

Sie werden, ähnlich wie es die SPD schon in ihrem Wirtschaftsprogramm tut, ideologischen Ballast wie Vergesellschaftungsforderungen über Bord werfen müssen. Sie werden sich verstärkt zu modernen Dienstleistungsorganisationen wandeln müssen. Qualitative Tarifpolitik, Technologie- und Weiterbildungstarifverträge, die Nutzung der Arbeitszeitverkürzung für Bildungs- und Freizeit gehören ebenso zu den modernen Aufgaben der Gewerkschaften wie der Abschluß von Rahmenvereinbarungen, die betriebsindividuell und arbeitsgruppenspezifisch ausgefüllt werden können. Der Gleichschritt der Marschkolonnen ist nicht mehr gefragt.

Die Gewerkschaften müssen die aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit notwendige und von vielen Arbeitnehmern gewünschte Flexibilisierung der Arbeitszeit und der Arbeitsbedingungen sozial gestalten statt ablehnen. Die notwendige Solidarität mit den Schwächsten darf nicht dazu führen, daß sich die Leistungsstärkeren von den Gewerkschaften nicht vertreten fühlen.

Bedenken sollten die Gewerkschaften, daß die Angestellten, die sie gewinnen müssen, zwar eine starke gewerkschaftliche Gegenmacht zu den Arbeitgebern wollen, aber keine sie politisch bevormundende Gegenmacht. Der Tellerrand des nächsten Wahltermins ist eine für die Gewerkschaften viel zu kurzfristige Perspektive. Die Gewerkschaften müssen jetzt die Weichen für die neunziger Jahre stellen, in denen nicht mehr die Massenarbeitslosigkeit, sondern die humane Gestaltung der Informationsgesellschaft im Mittelpunkt des gesellschaftlichen Interesses stehen wird. Auch wenn es provozierend klingen mag, spricht doch einiges dafür, daß die Gewerkschaften ihren

unausweichlichen Strukturwandel unter der derzeitigen Regierung schneller vollziehen könnten als unter einer SPD-geführten Regierung, die noch zu sehr alten Denkmustern verhaftet ist.

Die lautstarke Krisenbeschwörung sollte nicht täuschen: Auch der aktuelle Konflikt um den § 116 wird das deutsche Modell der Sozialpartnerschaft nicht zerbrechen lassen. Dazu wissen Gewerkschaften, Arbeitgeber und Regierung viel zu genau, daß es in westlichen Demokratien kein bewährteres Modell zur Konfliktregelung gibt.