

Gewerkschaften am Scheideweg

In den zwei Nachkriegsjahrzehnten bürgerlicher Restaurationspolitik haben sich die deutschen Gewerkschaften Positionen aufgebaut, von denen aus sie die materiellen Interessen der Arbeitnehmer befriedigen konnten. Diese Positionen beruhten, vom Wollen nicht gewerkschaftsfreundlicher Regierungen unabhängig, auf der Selbständigkeit der Gewerkschaften und der tarifpolitischen Autonomie.

Die von der spät-liberalen Wirtschaftskonzeption akzeptierte Unabhängigkeit der Gewerkschaften erfährt jedoch seit drei Jahren eine fortlaufende Einschränkung. Diese Einschränkung ist zum Teil durch die neue wirtschaftspolitische Konzeption erklärt. Eine Regierung, die künftige Entwicklungsabläufe planen will, muß auch die Einkommensentwicklung in diese Planung einbeziehen. Die im DGB-Grundsatzprogramm als selbstverständlich unterstellte Kompensation dieser Einengung sekundärer Entscheidungsfreiheiten durch die Beteiligung der Gewerkschaften an der primären wirtschafts- und sozialpolitischen Planung wurde jedoch nicht aufgegriffen. Wie Meilensteine einer vorgezeichneten Entwicklung lesen sich die folgenden Daten:

Herbst 1966: Bekenntnis der Großen Koalition zu einer mehrjährigen Wirtschafts- und Finanzpolitik, mit dem Schwergewicht einer mehrjährigen Finanzplanung.

Juni 1967: Verabschiedung des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, das der Regierung neue Vollmachten zur Steuerung der Investitionstätigkeit und der privaten Nachfrage gibt und die Einberufung einer Konzertierte Aktion vorsieht:

Januar 1968: Nennung der Orientierungsdaten im 1. Wirtschaftsbericht, wobei die lohnpolitische Orientierung an eine durchschnittliche Erhöhung der Tariflohnsätze gebunden wird, die, von Sonderfaktoren abgesehen, nur eine Abweichung von 0,5 vH nach beiden Seiten zulassen.

Januar 1969: Statistische Darstellung der bisherigen Einkommensentwicklung im 2. Wirtschaftsbericht, die den Eindruck einer ausgewogenen Entwicklung vermittelt, die besondere Korrekturen zugunsten der Arbeitnehmer nicht mehr rechtfertigt. Die Einhaltung der amtlichen Tariflohnorientierung erfährt damit eine zusätzliche „moralische“ Rechtfertigung.

In dieser Entwicklung mischen sich alte gewerkschaftliche Forderungen nach einer mehrjährigen Wirtschaftsplanung mit der Forderung der Unternehmer nach Begrenzung der Lohnentwicklungen zu einer einseitigen Lohnplanung. Diese Entwicklung kann und wird nicht auf der jetzt erreichten Stufe stehenbleiben. Der weitere Verlauf wird aber durch das künftige Verhalten der Gewerkschaften mitbestimmt werden. Dabei zeichnen sich in Analogie zu den gewerkschaftlichen Reaktionsmöglichkeiten drei Entwicklungswege ab:

1. Die Gewerkschaften können die Lohnplanung der Regierung bedingungslos akzeptieren, dabei müssen sie aber ihre Selbständigkeit und Unabhängigkeit aufgeben.
2. Die Gewerkschaften können die Lohnplanung und die mit ihr zusammenhängende Konzertierte Aktion ablehnen und sich dabei auf das liberale Konzept der uneingeschränkten Tarifautonomie berufen.
3. Die Gewerkschaften können eine eigene Planungskonzeption erarbeiten und zur Grundlage ihrer lohnpolitischen Entscheidungen machen.

Mit jeder dieser Entscheidungen wird die künftige Bedeutung der Gewerkschaften als gesellschaftspolitischer Faktor in einer bestimmten Richtung festgelegt. Wer sich bewußt für eine dieser drei Alternativen entscheiden will, muß daher auch die gesellschaftspolitischen Konsequenzen dieser Entscheidung in allen Einzelheiten kennen.

Begrenzung der Tarifautonomie

Die Ausrichtung der Lohnpolitik an dem von der Regierung veröffentlichten Tariflohn-Erhöhungdatum hebt die Tarifautonomie der Gewerkschaften praktisch auf. Es gibt einkommenspolitische Orientierungen, die diese Konsequenzen nicht einschließen. Wenn sich die amtlichen Orientierungsdaten in Anlehnung an das Grundsatzprogramm des DGB oder in Respektierung des § 2 des Stabilitätsgesetzes auf die Fixierung globaler Größen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung beschränken, bliebe innerhalb der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsziele Spielraum für Einzelentscheidungen, die in einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung nicht autoritär verplant werden dürfen. Eine weitere Voraussetzung für eine derartige Planung in Freiheit wäre allerdings, daß die betroffenen Gruppen an dieser globalen Entwicklungsplanung selbst beteiligt werden und daß die Verteilung der Einkommen auf die einzelnen Bevölkerungsgruppen sowie die Entwicklung dieser Verteilung statistisch durchsichtig gemacht wird. Diese Forderungen entsprechen dem Grundsatzprogramm des DGB.

Diese Voraussetzungen sind in der Bundesrepublik nicht gegeben. Die Bundesregierung nennt nach eigenem Ermessen als Orientierungsdatum konkrete Tariflohn-Stundensatz-Erhöhungen, von denen nur in Sonderfällen abgewichen werden soll. Damit hat sie sich selbst vor ein politisches Dilemma gestellt, entweder abweichende Lohnentwicklungen

gen zu respektieren und ihr eigenes Planungskonzept aufzugeben oder die Lohnentwicklung in das Korsett ihrer autoritären Planung zu zwingen, autoritär, weil weder das Parlament noch die sozialen Gruppen auf die Grundentscheidung Einfluß haben und nur hinterher mit dem in sich geschlossenen Planungskonzept konfrontiert werden. An einem derartig geschlossenen Planungskonzept sind aber hinterher Teiländerungen kaum noch möglich. Der sich daraus ergebende Zwang schließt jedoch die formale Beibehaltung der Tarifautonomie nicht aus.

Es wäre denkbar, daß Streiks zur Erzwingung von Lohnerhöhungen, die über die amtlichen Orientierungsgrenzen hinausgehen, für gesetzwidrig erklärt werden. Es wäre denkbar, daß die Regierung für Lohnforderungen oberhalb dieser Orientierungsmarken Schlichtungsverhandlungen zwingend vorschreibt. Es kann aber in Verbindung mit einer entsprechenden Öffentlichkeitsarbeit auch ausreichen, die Überschreitung der amtlich vorgegebenen Lohnerhöhungsdaten durch konjunkturpolitische Maßnahmen zu blockieren. Durch das Stabilitätsgesetz ermächtigt, kann die Regierung „Dämpfungsmaßnahmen“ ins Gespräch bringen und damit die Gewerkschaften vor die Scheinalternative stellen, entweder das amtliche Datum als Übergrenze zu respektieren oder die Verantwortung für die arbeitsmarktpolitischen Folgen der Dämpfungsmaßnahmen zu tragen. Die Empfindlichkeit deutscher Arbeitnehmer gegenüber geringfügigen Arbeitsmarktveränderungen hat die lohnpolitische Flaute in den Jahren 1967/68 nach einem nur vorübergehenden Anstieg der Arbeitslosigkeit um 2 vH vollauf bestätigt. Bei dieser Konzeption wird die Tarifautonomie der vertrasschließenden Parteien juristisch überhaupt nicht angetastet. Rechtlich bleibt die Möglichkeit, Tarifverträge in jeder beliebigen Höhe abzuschließen, weiterbestehen, nur der Arbeitsmarkt würde „global gesteuert“ höhere Tariflohnsteigerungen nicht mehr zulassen, wobei es Konjunkturausschläge in der Größenordnung des Jahres 1967 zur Steuerung der Lohnpolitik nicht mehr zu geben braucht.

Die Sicherung des Arbeitsplatzes und die Stabilität des Preisniveaus stehen mit Vorsprung an oberster Stelle der Interessenskala der deutschen Arbeitnehmer. Wenn eine Regierung mit den Mitteln der Massenmedien die Öffentlichkeit davon überzeugt, daß Lohnsteigerungen, die über ihre Orientierungsdaten hinausgehen, Preissteigerungen verursachen und die Regierung, durch Gesetze zur Stabilisierung des Preisniveaus verpflichtet, konjunkturpolitische Dämpfungsmaßnahmen „ergreifen muß“, die „nebenbei“ auch eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit bewirken, so werden bei der bestehenden Bewußtseinslage die deutschen Arbeitnehmer die ersten sein, die auf höhere Lohnforderungen verzichten. Es ist daher kein Zufall, daß die Konjunkturdämpfungsschskussion im Frühjahr 1969 intern nicht mit den von der Lohnentwicklung völlig unabhängigen Preissteigerungen der letzten Monate, sondern mit den vielfach über das Orientierungsdatum ansteigenden Tarifabschlüssen im Januar und Februar 1969 bestritten wurde. Die Erweiterung der Lohn-Preis-Spiralenthese zur Lohn-Preis-Arbeitslosen-Spirale vervielfacht den moralischen Effekt der Seelenmassage. Die tarifpolitische „Freiheit“ bleibt unangetastet, aber die faktischen tarifpolitischen Möglichkeiten werden auf einen Spielraum von 1 vH innerhalb der Unter- und Übergrenze des amtlichen Lohndatums beschränkt, wenn es den Gewerkschaften nicht gelingt, dieses Datum im Bewußtsein der Öffentlichkeit zu relativieren und seine Sperrfunktion durch Gegendaten aufzubrechen.

Ja zur lohnpolitischen Orientierung?

Ein „Ja“ der Gewerkschaften zu der jetzt praktizierten Tariflohnorientierung schließt die bedingungslose Anerkennung der einkommenspolitischen Konzeption der Regierung ein, ohne daß die Gewerkschaften an der Gestaltung dieser Konzeption beteiligt sind und ohne die Möglichkeit zu haben, die Konsequenzen dieser Planung zu kontrollieren.

Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft sieht eine Beteiligung der Gewerkschaften an der mittelfristigen Planung nicht vor. Der § 3 des Gesetzes verpflichtet nur die Regierung, im Rahmen der Konzertierten Aktion Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges und aufeinander abgestimmtes Verhalten der Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Verfügung zu stellen. Eine Entwicklung dieser Orientierungen aus der in der Konzertierten Aktion geführten Diskussion ist weder vorgesehen noch gibt es für eine solche Entwicklung Ansätze. Die Regierung hat jeweils im Dezember ihre Datenvorstellung genannt. Sie hat die Meinung der Mitglieder der Konzertierten Aktion schriftlich angefordert, aber in keinem Fall daraus irgendwelche Konsequenzen gezogen. Die Regierung ging stillschweigend von der Voraussetzung aus, daß eine Lohnentwicklung im Rahmen ihrer Orientierungslinien eine Vorbedingung für ein angemessenes Wirtschaftswachstum bei Preisstabilität, Vollbeschäftigung und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht darstellt. Daß diese anerkannten Grundziele der Wirtschaftspolitik sehr wohl verschiedenartige Lohn- und Gewinnentwicklungen und demgemäß unterschiedliche Verteilungsrelationen zulassen und außerdem noch verschiedenartig interpretiert werden können, bleibt unerwähnt. Jedes Lohnorientierungsdatum schließt daher zwangsläufig eine politisch gewollte Verteilungsrelation zugunsten der einen oder anderen Bevölkerungsgruppe ein. Diese Verteilungsziele wurden bisher von der Regierung autoritär vorgegeben und vom Parlament, kaum diskutiert, zur Kenntnis genommen. Auf dieser Basis können die Gewerkschaften eigene sozial- und gesellschaftspolitische Vorstellungen nicht mehr realisieren.

Mit der Anerkennung der amtlichen Verteilungskonzeption degradieren sich die Gewerkschaften zu Erfüllungsgehilfen der Regierung. Damit übernimmt allerdings die Regierung auch gegenüber der Öffentlichkeit eine zentrale Verantwortung für die künftige Entwicklung in allen Bereichen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, die mit einer marktwirtschaftlichen Konzeption nicht mehr vereinbar ist.

Derartig umfunktionierte Gewerkschaften dürften daher an einem stetigen Mitgliederschwund leiden. Da andererseits die Regierung rechtlich freie Gewerkschaften als demokratische Verzierung braucht, bietet sich deren weitere staatliche Integration und Subvention auf dem Umweg über Arbeitskammern fast automatisch an. Die über Pflichtbeiträge finanzierten Kammern sichern auch bei einer völlig desinteressierten Mitgliedschaft die Finanzierung der Aufgaben und damit indirekt jener Funktionäre, die als Mittler zwischen Regierung und Betrieb den Schein einer freiheitlich demokratischen Arbeits- und Sozialordnung aufrechterhalten; nur eine derartige demostizierte Gewerkschaftsbewegung stellt keinen eigenständigen Faktor des gesellschaftlichen Lebens mehr dar.

Dieser Weg ist zweifellos bequem und er kommt der weitverbreiteten Mentalität bedingungsloser Obrigkeitsbejahung entgegen. Dieser Weg scheint zu einer friedlichen Wirtschaftsverfassung zu führen, aber er dürfte vor allem zu einer weiteren Erstarrung unseres gesellschaftlichen Lebens und zu einer weiteren Entdemokratisierung beitragen.

Nein zur Konzertierten Aktion ?

Die Gegenposition zur grundsätzlichen Bejahung der amtlichen Lohnorientierung ist das „Nein“ zu dem, was seit drei Jahren neu auf die Gewerkschaften zugekommen ist. Dieses Neue wird von der Regierung als ein Paket, bestehend aus Tariflohnorientierung, Konzertierter Aktion und mehrjähriger Wirtschaftsplanung, angeboten. Ein „Nein“ zu der Tariflohnorientierung wird häufig mit einem „Nein“ zur Konzertierten Aktion verbunden, und ein „Nein“ zu diesen beiden Paketbestandteilen schränkt mindestens die Beteiligung der Gewerkschaften an den Gesprächen um die mehrjährige Wirtschaftsplanung

ein. Ein solches „Nein“ der Gewerkschaften hindert aber keine Regierung daran, weitere Lohnorientierungsdaten zu nennen, „konzertierte“ Gespräche mit anderen Gruppen abzuhalten oder die mittelfristige Planung mit ihren finanzpolitischen Konsequenzen im Steuer- und Sozialbereich nach ihren Vorstellungen auszurichten.

Das „Nein“ zu dem Orientierungspaket hat auch verschiedene Motive:

Es kann damit begründet sein, daß die Gewerkschaften im gegenwärtigen System und im Gegensatz zu ihrer Forderung im Grundsatzprogramm nicht am Planungskonzept der Regierung beteiligt sind.

Es kann damit begründet sein, daß die Art der staatlichen Einmischung in die Vertragsebene der Tarifparteien überhaupt abgelehnt wird, weil die Gewerkschaften unter Bezugnahme auf ihr Grundsatzprogramm unter Orientierungsdaten andere gesamtwirtschaftliche Bezugsgrößen verstehen.

Es kann damit begründet sein, daß die derzeitige Einmischung der Regierung in die Tarifautonomie als asymmetrisch empfunden wird, weil sie nicht durch eine gleichartige Orientierung der Preislisten, Rabattsätze und Handelsspannen im Bereich der Preisbildung ergänzt wird.

Es kann schließlich auch damit begründet sein, daß die wirtschaftliche Planung überhaupt auf Ablehnung stößt.

Wie aber auch das „Nein“ motiviert wird, an der Tatsache wird es vorerst wenig ändern. Fest steht, daß keine der politischen Parteien zur Zeit daran interessiert ist, außerparlamentarische Mitbestimmungsorgane zu schaffen, die den gewerkschaftlichen Forderungen entsprechen, weil damit außerparlamentarischen Gruppen ein entscheidender Einfluß auf alle Zukunftsentscheidungen eingeräumt wird.

Andererseits werden alle politischen Parteien an der derzeitigen Planungskonzeption festhalten. Dieses Planungskonzept wird auch nach einem Ausscheiden der SPD aus der Regierungskoalition weiterhin praktiziert werden. Es ist in seinen Grundzügen durch das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vorgezeichnet. Die von der Großen Koalition entwickelte Technik der Lohnorientierung bietet ferner die einmalige Möglichkeit, bei Aufrechterhaltung einer nur global gesteuerten freien Unternehmerwirtschaft, den Aktionsspielraum der Gewerkschaften einseitig begrenzen oder aufheben zu können. Eine derartige Chance zu einer derartigen legalen Entmachtung der Gewerkschaften läßt sich kein Politiker so leicht entgehen. Die von *Strauß* formulierten Lohnleitlinien zielen genau in diese Richtung. Die deutsche neoliberale Wirtschaftsidylle der fünfziger Jahre ist vorbei.

Ein klares „Nein“ zu der amtlichen Lohnorientierung bedeutet daher, daß die Regierung entweder auf die Durchsetzung ihrer Planziele verzichtet und damit vor den Gewerkschaften kapituliert oder den Widerstand der Gewerkschaften brechen muß. Die Mittel der globalen Wirtschaftssteuerung gestatten es, diesen Widerstand zu brechen. Der erweiterten Lohn-Preis-Arbeitslosen-Seelenmassage dürfte dabei die größte Bedeutung zukommen. Diese psychologische Beeinflussung verhindert eine allgemeine revolutionäre Kampf Stimmung, von der aus die Gewerkschaften Erfolge erringen könnten und stellt bei einem anhaltenden „Nein“ einer Gruppe zugleich die Einheit der Gewerkschaftsbewegung in Frage. Vor die Alternative gestellt, mit der Regierung zu kooperieren oder gegen sie zu revoltieren, wird sich ein entscheidender Teil der Arbeitnehmer und Gewerkschaftsfunktionäre zu einer kooperativen Bejahung der lohnpolitischen Orientierung und damit zum Konzept der friedlichen Selbstentmachtung bekennen. Der restliche Teil kann in der selbstgewählten inneren Emigration zwar revolutionäre Kampflieder singen; zu kämpferischen Aktionen, die mehr als eine zunehmende Isolation bewirken, wird es jedoch kaum kommen. In dem Maße, wie die Gewerkschaften ihre Massenbasis aufgeben, scheiden sie gleichfalls als bestimmender gesellschaftspolitischer Faktor aus.

Gewerkschaftseigene Projektionen

Vvnen die Gewerkschaften die Lohnplanung der Regierung ablehnen und ihre gesellschaftspolitische Position gleichzeitig erhalten wollen, dann müssen sie ihre eigenen Entwicklungsziele klar formuliert öffentlich zur Diskussion stellen. Die Form, in der das zu geschehen hat, wird ihnen von der Technik der amtlichen Plandarstellung vorgeschrieben. Jede Regierung muß nach dem Stabilitätsgesetz ihr Planungskonzept in Form konkreter Zahlen vorlegen. Diese Zahlen haben eine Eigenbedeutung, an der künftig keine Lohnpolitik vorbeikommt; die Zeit der zahlenlosen Unverbindlichkeit ist vorbei. Die Gewerkschaften müssen deshalb, um die politische Wirkung der amtlichen Zahlenangaben zu neutralisieren, ihre eigenen globalen Vorstellungen in gleicher Weise konkretisieren. Die Arbeitgeber werden über kurz oder lang als dritte Gesprächspartner gleichfalls ihre Zahlen auf den Tisch legen. Diese Gegenüberstellung verschiedenster Zahlengebäude als Ausdruck verschiedenartiger wirtschafts- und sozialpolitischer Zielsetzungen trägt in der Öffentlichkeit nicht unbedingt zu einer Klärung bei, sie bricht aber das bestehende Meinungsmonopol der Regierung auf. Nur unterschiedliche Zahlengebäude verschiedener Planungskonzeptionen können im Bewußtsein der Öffentlichkeit allmählich jene Relativierung bewirken, die in der wissenschaftlichen Diskussion selbstverständlich ist. Nur auf diese Weise kann der Gefahr der Verabsolutierung amtlicher Lohn-Orientierungsdaten begegnet werden.

Dabei ist es im Prinzip gleichgültig, in welcher Form die künftigen Gespräche erfolgen, ob die Regierung zur Konzertierte Aktion einlädt oder ob die Gewerkschaften zu eigenen Gesprächsrunden bitten. Diese Gespräche könnten durch neue gesamtwirtschaftliche Mitbestimmungs-Institutionen erleichtert und kanalisiert werden. Wenn aber derartige Mitbestimmungs-Institutionen in Anlehnung an ausländische Vorbilder geschaffen werden, ohne daß die Gewerkschaften ihre eigenen Konzeptionen selbständig entwickeln und die zu ihrer Entwicklung notwendigen Organisationsformen schaffen, wäre kein Schritt nach vorn getan.

Die Institutionalisierung kann auch dazu (ver-)führen, daß man den Schwierigkeiten ausweicht, die mit der Erarbeitung eigener konkreter Konzeptionen verbunden sind. Diese Schwierigkeiten sind groß. Die globale und strukturelle Wirtschaftssteuerung zur Erreichung langfristiger Entwicklungsziele verlangt eine Quantifizierung der Zielsetzungen im Rahmen eines mit vorhandenen politischen Mitteln realisierbaren Entwicklungsmodells. Ziele, Mittel und die Konsequenzen der Mittelanwendung müssen gleichzeitig genannt und zur Diskussion gestellt werden. Die Unsicherheit der kurzfristigen Entwicklungsabläufe und die mangelhaften statistischen Grundlagen erfordern darüber hinaus eine ständige Korrektur und rasche Entscheidungen. Dies setzt konkretes Fachwissen und die Möglichkeit rascher Abstimmung zwischen verschiedenen Fachbereichen voraus. Die Institution, die diese interne Abstimmung am besten löst, wird gegenüber der Öffentlichkeit auch die größte Überzeugungskraft entwickeln. Die in der Phase des Neoliberalismus entwickelten Formen der innergewerkschaftlichen Konfrontation reichen für diese Aufgabe nicht mehr aus. Wenn sich die DGB-Gewerkschaften auf das konkrete Gespräch mit der Regierung einlassen, besteht bei der heutigen Situation die Gefahr, daß entweder die Zentrale allein rasch antworten muß und die Abstimmung mit den Verbänden unterbleibt, oder daß die Zentrale, auf diese Abstimmung wartend, die notwendige Antwort nicht rechtzeitig geben kann. Beide Fälle führen zu einer Schwächung der gewerkschaftlichen Position.

Die neue planwirtschaftliche Konzeption der aufgeklärten Marktwirtschaft erfordert auch neuartige Organisationsstrukturen im Gewerkschaftsverbund, die eine umfassende Dauerabstimmung zwischen allen Verbänden über alle anstehenden Sachfragen gewährleisten.