

Politische Entwicklungstendenzen seit 1972 und die Rolle der Gewerkschaften im politischen System der Bundesrepublik

Prof. Dr. Klaus von Beyme, geb. 1934 in Saarau/Schlesien, studierte nach einer Verlagsbuchhändlerlehre Politologie, Soziologie und Geschichte in Heidelberg, München, Paris und Moskau. Seit 1967 Professor für Politikwissenschaft in Tübingen, seit 1974 in Heidelberg. Prof. von Beyme hat zuletzt im April 1974 für die „Gewerkschaftlichen Monatshefte“ geschrieben.

Politischer Wandel seit 1972

Die politische Entwicklung in der Bundesrepublik seit 1972 war durch mehrere Tendenzen gekennzeichnet:

Wirtschaftlich gesehen kam es erstmals zu einer Situation, die mindestens *drei der Zielwerte des magischen Vierecks in die Gefahrenzone brachte*. Nach dem Wachstum kam auch die Geldwertstabilität erstmals in die Krisenzone, wenn auch nicht in dem Ausmaß der westeuropäischen Nachbarländer. Auch die Unsicherheit des Arbeitsplatzes stieg auf ein Ausmaß, das nur aus den Anfangszeiten der Bundesrepublik bekannt war. Selbst der Außenhandel — und damit die Zahlungsbilanz — konnten nicht mehr als der ungetrübte Aktivposten deutscher Wirtschaftspolitik angesehen werden. Die Folgen waren eine — von ausländischen Ökonomen immer wieder empfohlene — gewisse Entmagnetisierung für ausländisches Kapital, für ausländisches fluktuierendes Geld und für ausländische Arbeitskräfte.

Die Folgen in der Politik waren eine *Krise der Reformpolitik*. Konservative Gruppierungen konnten mit dem Argument des Finanzmangels ungewünschte Reformen verstärkt blockieren.

Die institutionelle Folge war eine gewisse *Restaurierung der Rekrutierungsmuster* politischer Eliten unter dem wachsenden Pragmatismus vor allem der Regierung Schmidt¹⁾ und *ein Verkümmern reformerischer Institutionen* von den

1) Vgl. v. Beyme, Klaus: Die politische Elite in der BRD. München, 1974, S. 217

Planungseinrichtungen der Bundesregierung²⁾ bis zu den Plänen, einzelne Beratungsinstitutionen, wie den Wissenschaftsrat (eventuell sogar den Bildungsrat), einschlafen zu lassen³⁾. Erwies sich die planerische Steuerungskapazität auf einigen Gebieten durchaus als größer, als einige Pauschalkritiken des Systems wahrhaben wollten, so blieb diese Steuerungskapazität jedoch auf sektorale Politikfelder begrenzt⁴⁾.

Von einer umfassenden, ressortübergreifenden Systempolitik und von aufeinander abgestimmten Politiken kann heute nicht mehr die Rede sein. Die Berufsbildungsdebatte und der Konflikt zweier Ressorts und Parteien darum hat im Gegenteil die klassischen Muster pluralistischer und inkrementalistischer Aushandlungs- und Prozeßpolitik zutage gefördert.

Die *Ablösung des Primats der Außenpolitik* unter der ersten Regierung Brandt hat nicht zu einer Vergrößerung der Reformmöglichkeiten in der Innenpolitik geführt. Gutgemeinte größere Reformen, die noch Mehrheiten fanden, erwiesen sich zum Teil als Fehlschläge, da sie mit dysfunktionalen Folgen belastet waren und nicht hinreichend in ihren Wirkungen dem Bürger erklärt worden waren (wie die Steuerreform), oder sie wurden durch die Mobilisierung der konservativen „countervailing powers“ (Bundesrat oder Bundesverfassungsgericht) im System der Bundesrepublik blockiert (wie z. B. die Reform des § 218).

Selbst am *Reformdruck links von der SPD* fehlt es zunehmend. Ein Fünfparteiensystem, wie es einige Politologen und Publizisten gelegentlich für möglich hielten (ein Wiederaufleben einer Art linken USPD und einer bundesweiten rechten Partei oder der CSU), ist nicht entstanden. Der Berliner Versuch mit der Flügelpartei BFD dürfte auch für rechte Bündnispolitik nicht ermutigend gewesen sein, und die Ausdifferenzierung der Palette kandidierender linker Parteien und ihre Erweiterung um KPD und KBW bei einigen Landtagswahlen hat ebenfalls das etablierte Parteiensystem bisher nicht zu erschüttern vermocht. Die Flucht in die Sektendiskussion³⁾ oder in die spektakulären Terrorcoups sind ebenfalls eher Indikatoren politischer Irrelevanz der aufsehenerregenden Gruppen. Unter den Aspekten des nachlassenden Reformdrucks ist diese Entwicklung auch von den Beobachtern, welche die Ziele all dieser Gruppen nie geteilt haben, eher zu bedauern, als mit Schadenfreude zu quittieren. Die Gewerkschaften und die SPD haben jedenfalls in dem Augenblick, in dem sie eingesehen haben, daß sie nicht allen linken Kräften eine politische Heimat bieten können, kein eigentliches Interesse an dieser Fragmentierung und Anomie der Gruppenfluktuation.

2) Ein Epitaph wurde von wissenschaftlichen Beratern der Regierung mit der Publikation einiger wichtiger Reformvorschläge gesetzt: Renate Mayntz — Fritz Scharpf (Hrsg.): Planungsorganisation, Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes. München 1973

3) Plädoyer für den Wissenschaftsrat. FAZ v. 20. 2. 1975, S. 2

4) Vgl. dazu: Murswieck, Axel: Regierungsreform durch Planungsorganisation. Eine empirische Untersuchung im Bereich der Bundesregierung. Opladen 1975. S. 167 f.

5) Die Vielfalt überholt rasch jede Beschreibung. Der bisher umfassendste Versuch ist; Bartsch, Günter: Anarchismus in Deutschland, 1965—1973, Bd. 2 und Bd. 3, Hannover 1973.

Solche allgemeinen Entwicklungstendenzen zwingen die Gewerkschaftsbewegung zu einigen programmatischen Überlegungen, da sich die Entwicklung der organisierten Arbeiterbewegung schwerlich an den Rhythmus politischer Zyklen halten kann, sondern vom Interesse der Gewerkschaften her abweicht durch:

- die Orientierung an den wirtschaftlichen Zyklen;
- die Orientierung an längerfristigen ideologischen Konzeptionen, die eine gesellschaftliche Organisation freier von pragmatischen Erwägungen des augenblicklich notwendigen politischen Kompromisses anstellen kann als die Parteien in der Regierungsverantwortung.

Mißklang zwischen politischen Planungsperioden und wirtschaftlichen Zyklen

Die politischen Entwicklungstendenzen in der Bundesrepublik seit der letzten Bundestagswahl sind weniger als in anderen Abschnitten der Geschichte im Gleichklang mit der Entwicklung der Gewerkschaften verlaufen. Trotz der vielkritisierten Integrationsmechanismen des Staates gegenüber den Gewerkschaften kann schon aufgrund des anderen konzeptionellen Rhythmus ein Gleichklang mit der staatlichen Politik selbst bei wenig konfliktorientierten Verbänden kaum auftreten. Während die staatliche Politik von der Wahlperiode determiniert ist, sind die großen Interessengruppen und vor allem die Gewerkschaften von anderen Rhythmen weit stärker bestimmt, zum Beispiel von der Konjunkturentwicklung und der Mitgliederbewegung, wobei die beiden Bewegungen zwar miteinander zusammenhängen, aber keineswegs die letztere schlicht aus der ersteren zu deduzieren ist, wie in der älteren Literatur vielfach unterstellt wurde. Zwar versuchen die Regierungsparteien auch die Konjunkturzyklen den Wahlperioden anzupassen, um im Wahljahr ihren Wählern den wirtschaftlichen Wiederaufschwung vorweisen zu können; aber dies ist gerade in Ländern wie Großbritannien, die durch eine diskretionäre Parlamentsauflösung in der Hand des Premierministers die Möglichkeit haben, die Legislaturperioden den wirtschaftlichen Wellenbewegungen anzugleichen, nicht immer gelungen. Es dürfte in Ländern wie der Bundesrepublik, die aufgrund einer relativ starren Verfassungsregelung die Dauer der Legislaturperiode nicht effektiver beeinflussen können als die Konjunkturentwicklung, noch weniger gelingen; auch wenn der Anschein im Frühjahr 1975 dafür spricht, daß die Rechnung der Regierungsparteien diesmal wieder aufgeht.

Für die Gewerkschaftsbewegung ergibt sich jedoch das Paradoxon, daß sie um so mehr in ihrer Politik auf der Hut sein muß, je mehr den Regierungsparteien die Harmonisierung von Wahl- und Konjunkturzyklen gelingt. Die Freude über den Wiederaufschwung wird in der Regel für die Gewerkschaften durch die Erfahrung des Lohn-Lags getrübt. Selbst der Sachverständigenrat hat für die letzte Aufschwungphase nach der Krise 1966/67 für das Ende der sech-

ziger Jahre einen Lohn-Lag zugeben müssen⁶). Anfang der siebziger Jahre durchliefen die Gewerkschaften eine Phase der Schaukelpolitik zwischen Stabilitätsinteressen und Lohninteressen mit partiellen Erfolgen in der Lohnpolitik (1970) und mit Stagnationsperioden (1973)⁷).

Der Versuch der Unternehmer und eines großen Teils der „Vermittler“ im Staatsapparat und in der Wissenschaft, die Gewerkschaften zu weiteren Konzessionen zu überreden — unter der Behauptung der „Funktionslosigkeit von Verteilungskämpfen“, denen man jegliche Umverteilungswirkung abspricht —, dürfte jedoch angesichts der relativen Abnahme des Zuwachses, der selbst in Phasen des wirtschaftlichen Wiederaufschwungs verteilt werden kann, für die Gewerkschaften immer weniger akzeptabel werden. Der Mitgliederschwund — der allerdings noch von anderen längerfristigen Faktoren mitbedingt ist — und die Wellen spontaner Streiks 1969 und 1973 haben die Gewerkschaften für die Zukunft auch in der Bundesrepublik vor allzuviel Nachgiebigkeit gewarnt. Andererseits sind Zeiten abgeschwächten Wachstums auch nicht automatisch mit der Chance zu konfliktorischer Gewerkschaftspolitik gleichzusetzen, wie manchmal von linken Gewerkschaftskritikern unterstellt worden ist. Neben dem dynamisierten Lohnanspruch, dem durch die dreifache Angleichung der Löhne an die Entwicklung der Produktivität, der Gewinn- und der Preisentwicklung ein Teil der Brisanz der Konflikte in wachstumsarmen Zeiten genommen werden soll, müssen die Gewerkschaften auch mit der immer stärkeren Furcht um den Arbeitsplatz bei ihren Mitgliedern rechnen. Diese führt nicht notwendigerweise in jeder Situation zu stärkerer Konfliktbereitschaft der Massen.

Das Mitgliederinteresse spricht einerseits dafür, daß die Gewerkschaften auch künftig nicht das Ausmaß der Stillhaltepolitik erbringen können, das ihnen angeschlossen wird — etwa in dem Vorwurf des Sachverständigenrats, die Gewerkschaften seien nicht bereit, die Folgen der Ölkrise mitzutragen⁸).

Andererseits haben auch die Gewerkschaften kein Interesse daran, konfliktorische Politik um ihrer selbst willen zu treiben. Die Gewerkschaften werden das Ergebnis einer Befragung von 1972 nicht verschlechtern wollen, nach dem die Gewerkschaften in den Augen eines *Samples* wesentlich günstiger abschnitten bei der Suche nach dem Schuldigen für die Preisentwicklung als Regierung und Unternehmer⁹). Es ist eine mit Ontologisierung des Konflikts verbundene Illusion zu glauben, daß konfliktorische Gewerkschaftspolitik an sich bedingungs- und voraussetzungslos werbend und mitgliederintegrierend wirke.

6) JG, 1969,70, S. 22, Ziffer 65

7) Bergmann, Joachim, Otto Jacobi, Walther Müller-Jentsch: Gewerkschaften in der BRD. Gewerkschaftliche Lohnpolitik zwischen Mitgliederinteressen und ökonomischen Systemzwängen. Frankfurt M. (Manuskript, erscheint bei EVA 1975), S. 320

8) JG 1974 75. S. 63, Ziffer 131

9) Noelle, Elisabeth — Erich Peter Neumann (Hrsg.): Jahrbuch der öffentlichen Meinung. 1969—1973. Allensbach/Bonn 1974. S. 363

Gesellschaftliche Organisationen als Hort der längerfristigen Strukturveränderungsplanung

Im Zyklus des längerfristigen politischen Klimas, das seit 1972 zunehmend konservative Züge trägt, fällt den Gewerkschaften noch eine zusätzliche Aufgabe zu. Je pragmatischer die Grundsatzarbeit der Parteien wird, und je perspektivloser die Langzeitprogrammatische behandelt wird, um so mehr müssen die Gewerkschaften versuchen, für längerfristigen Strukturwandel konzeptionell vorzuarbeiten, ohne dabei den Ideologievorwurf zu scheuen. Wenn man als Ideologie nicht jede systematisch vorgetragene programmatische Äußerung einreihet, wie zum Teil die organisationstheoretische Literatur¹⁰⁾, sondern „nur jene für das Selbstbild und für die Repräsentation des Verbandes nach außen relevanten Situationsdeutungen und programmatischen Forderungen, die in der Praxis des handelnden Apparates keine Entsprechung finden“¹¹⁾, wird die Gefahr bloßer Ideologie in Zeiten mit geringeren Durchsetzungschancen größer, auch wenn die Programmatik sich nicht ändert. Nach diesem Begriff wären jedoch auch eigentlich nicht gemeinte radikale Konzeptionen ungewollt zur Ideologie deklariert, weil sie keine adäquate Strategie anbieten können und nicht nur ex post facto ihre geringe Durchsetzungschance deutlich wird. Die gewerkschaftliche Langzeitdiskussion hat dieses Dilemma erkannt und beginnt die Fehler der bisherigen Langzeitprogrammarbeit in der SPD zu verarbeiten und die Fragen in quantifizierbare und operationale Programme umzusetzen, die gleichzeitig in ein strategisches Gesamtkonzept eingebettet sind¹²⁾. Eine solche Programmarbeit erfordert zunehmende Zuwendung zu Gebieten, die zwar immer zu den Zielforderungen von Gewerkschaften gehörten, die jedoch erst in jüngster Zeit Möglichkeiten einer aktiveren Mitwirkung der Gewerkschaften eröffnen, vor allem in den Bereichen Sozial- und Gesundheitspolitik und Bildungspolitik. Die deutschen Gewerkschaften haben in diesen Bereichen sehr gemäßigte Forderungen aufgestellt, die sich ganz am Status quo des sozialen Sicherungssystems orientieren¹³⁾. Es wurden nicht einmal die Forderungen erhoben, die sich zur Koordinierung der Leistungsträger und zur Nivellierung der Anspruchsgruppen auch im Rahmen kapitalistischer Systeme verwirklichen ließen, wie ein „National Health Service“ oder ein verstaatlichtes System von sozialen Leistungsträgern.¹⁴⁾

Dennoch hat die Gegenmobilisierung gegen Ansprüche der Gewerkschaften gerade in diesen Bereichen in Politik und Publizistik erstaunliche Ausmaße angenommen, die zu einer wachsenden Polarisierung von konfliktorischer *Klassenpolitik* einerseits und konservativer *Statuspolitik* andererseits beiträgt. Die

10) Vgl. Hondrich, Karl-Otto: Die Ideologie von Interessenverbänden. Berlin 1973

11) Bergmann, u. a., a. a. O., S. 246

12) Höhnen, Wilfried: Gedanken zum Konzept eines Langzeitprogramms. GMH 1972 (S. 753—763), S. 763

13) DGB-Aktionsprogramm '7-2: In: Gerhard Leminsky — Bernd Otto (Hrsg.): Politik und Programmatik des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Köln 1974, S. 64

14) Vgl. Gerd Muhr: Sozialpolitik — Motor für innere Reformen. Leminsky-Otto, a. a. O., S. 202—207

Zurückdrängung der DGB-Vertreter bei den Wahlen der größten deutschen Sozialversicherungsträger wurde von der Arbeitgeberseite mit Genugtuung registriert¹⁵), und die Abwehr syndikalistischer Tendenzen, die vor allem in der politischen Entwicklung zwischen 1967 und 1972 auf dem Vormarsch waren, wird heute auch publizistisch mit starken Geschützen betrieben: „Die Ausdehnung des Syndikalismus auf Kontrolle und Regulation des Krankheits- und Gesundheitsverhaltens vor allem der arbeitsproduktiven Bevölkerung ist an und für sich schon ein unerhörter Vorgang. Verschärft wird er durch die beginnende Kaderbildung mit gewerkschaftlich organisierten Jungärzten.“¹⁶)

Auch kleinere Macht- und Interessenverschiebungen zugunsten der Verbände, die die unterprivilegierten Mehrheiten vertreten, werden in letzter Zeit sehr allergisch behandelt, wie sich an der Berufsbildungsdebatte zeigen läßt. Traditionell wurde Ausbildungspolitik von den Unternehmerverbänden mit höherer Priorität behandelt als von den Gewerkschaften¹⁷).

Seit dies sich etwas geändert hat und — im Gegensatz zu den meisten anderen Zielbereichen der Gewerkschaften bei der Wirtschafts-, Vermögens-, Sozial- und Gesundheitspolitik — ein großer Teil der pädagogischen Wissenschaft hier auf seiten der Gewerkschaften steht und eher weiterreichendere Forderungen erhob als der DGB, kam es zu einem beispiellosen Gegenlobbyismus gegen *Rohdes* Berufsbildungspläne durch Wirtschaftsverbände und Industrie- und Handelskammern. Bei dem sich abzeichnenden Kompromiß haben die DGB-Vorstellungen mit der Unterstützung der Rohdeschen Lösung durch eine Bundesanstalt sich nicht durchgesetzt¹⁸), und es zeichnete sich die schwerwiegendste und folgenreichste Niederlage gewerkschaftlicher Konzeptionen an, die es in den letzten Jahren der politischen Entwicklung überhaupt gab.

Während der „Tendenzwende“ zeigte sich, daß die Syndikalisierungstendenzen innerhalb der Intelligenz als langfristiger Trend weit überschätzt worden sind, nicht nur was die direkte Mobilisierbarkeit in der Ärzte-, Lehrer- oder Juristenschaft anbetrifft, sondern auch in bezug auf die Durchsetzungsfähigkeit bei indirekter politischer Mitwirkung.

Auch die Syndikalisierung im Konsumbereich hat nicht eben große Fortschritte gemacht. Verbraucherverbände „tariffähig“ zu erklären, indem man den Betrieben auferlegt, vor Preiserhöhungen die Preise förmlich zu kündigen und unter Offenlegung ihrer Kalkulationsgrundlagen in Verhandlungen mit den

15) Jürgen Paulsdorff: *Erdrutsdi. Der Arbeitgeber* 1974, Nr. 13, S. 478

16) Horst Baier: *Krankheit und soziale Sicherheit. Vermachtung und Vergesellschaftung des Krankheitsverhalten durch Sozialstaat und Interessenverbände. Das Krankenhaus. Zentralblatt für das deutsche Krankenhauswesen.* Mai 1974 (3—11), S. 5

17) Adolf Kell: *Die Vorstellungen der Verbände zur Berufsausbildung.* Berlin (Institut für Bildungsforschung in der Max-Planck-Gesellschaft. Studien und Berichte, Bd. 20, 2 Bände) Bd. 2, S. XII

18) Peter Hort: *Rohdes Reform muß Federn lassen.* FAZ v. 7. 2. 1975, S. 10. *Rohdes Bundesanstalt hat keine Chance.* FAZ v. 14. 2. 1975, S. 3

Abnehmerverbänden einzutreten¹⁹⁾, ist zwar immer noch ein diskutierenswerter Vorschlag, aber die Realisierungschancen haben sich eher verschlechtert. Die Aussichten der Gewerkschaften, hier als Bündnispartner der traditionell fragmentierten und sanktionsschwachen Verbraucherorganisationen auftreten zu können, schienen besser als in anderen Bereichen, weil hier kein spezialisierter Gegenverband — wie etwa im Gesundheitswesen — organisiert ist, der die Schützenhilfe der Gewerkschaften feindselig betrachten müßte. Das gilt so lange, wie die Gewerkschaften nicht versuchen, die Verbraucherinteressen allein zu vertreten und spezifischen Verbraucherverbänden die organisatorische Grundlage zu entziehen. Einem solchen Anspruch — der nicht erhoben wird — würden sich sicher andere organisierte Interessen widersetzen, zumal von Kritikern der Gewerkschaften schon immer behauptet wurde, daß der eigentliche Adressat höherer Gewerkschaftsforderungen nicht die Unternehmer, sondern die Verbraucher seien²⁰⁾.

Daß dies partiell zutrifft, ist weniger aus den Aktionen der Gewerkschaften als aus den Überwälzungspraktiken der Unternehmer zu erklären, die ihrerseits nur durch verstärkte Intervention der Gewerkschaften im Konsumbereich eingedämmt werden können. Der Slogan „DGB auf der Seite der Verbraucher“ und verschiedene Kampagnen haben sich als publikumswirksam erwiesen. Aber bei konkreten Aktionen hat sich die mangelnde Sanktionsfähigkeit der Verbraucherverbände auch auf die gewerkschaftlichen Bündnispartner übertragen. Wie es einmal ein führender Gewerkschafter formulierte: „Wir haben keine Möglichkeit zum Boykott. Große Massen von Konsumenten, auf deren geringe Disziplin von seiten der Erzeuger und des Handels spekuliert wird, lassen sich in einer freien Wirtschaft nicht dirigieren. Den Gewerkschaften bleibt keine andere Handhabe als der Protest²¹⁾.“

Erfolgversprechend ist allenfalls eine „konzertierte Aktion“ von Gewerkschaften und Betrieben — wie bei einigen Milchboykotts in Süddeutschland 1971/72 — oder mit Verbraucherverbänden, die auch den nicht gewerkschaftlich organisierten Teil der Konsumenten besser organisieren können als die Gewerkschaften²²⁾.

Konservative Gegenmobilisierung des Antisyndikalismus

Wo immer Gewerkschaften versuchen werden, längerfristig orientierte Ideologiedebatten wachzuhalten und weiterreichende Strukturreformen vorzuschlagen, müssen sie mit einer verstärkten Gegenmobilisierung rechnen, obwohl heute auch

19) Vgl. Rainer Eisfeld: Pluralismus zwischen Liberalismus und Sozialismus. Stutegart 1972. S. 108 f.

20) Goetz A. Briefs: Gewerkschaftsprobleme in unserer Zeit. Beiträge zur Standortbestimmung. Frankfurt 1968. S. 147 f.

21) Bernhard Tacke /In: DGB-Informationsdienst, 24. 3. 1964

22) Vgl. Onno-Hans Poppinga: Bauern, Bauernverband und Gewerkschaften. GMH 1972, H. 8 (484—494), S. 493

Gewerkschaftskritiker das Gerede von der Tendenz zum Gewerkschaftsstaat keineswegs wörtlich nehmen²³).

Schon immer hat es in der Geschichte der Bundesrepublik ideologische Dramaturgie von Verbandskampagnen gegeben²⁴), die damit arbeitete, daß im Gruppen- und Verteilungskampf falsche Alternativen aufgebauscht wurden oder die eigenen Interessen als das Gesamtinteresse und das gegnerische als das egoistische Partialinteresse dargestellt wurden. Dennoch hat sich im Zuge der jüngeren politischen Entwicklung seit dem letzten DGB-Kongreß ein gewisser Wandel der Konflikt dramaturgie im Gegenlager der Gewerkschaften vollzogen, die keineswegs „sozialadäquat“ im Vergleich zum realen Machtzuwachs der Gewerkschaften ist:

Noch stärker als früher wird *die Wissenschaft bemüht*, um materielle Interessen zu verhüllen oder ideellen Interessen höhere Dignität zu verleihen. Wissenschaftstheoretisch bemerkenswert ist die implizite Benutzung des Falsifikationsprinzips der neopositivistischen Schule. Die Defensivstrategie gegen vernünftige Reformvorschläge wird meist mit Argumenten wie „es ist noch nicht hinreichend erwiesen“... „wir brauchen längere Testfristen“ verfolgt, um so den Neuerern die wissenschaftliche Beweislast zuzuschieben, die auch mit bloßem Auge heute schon übernommen werden kann, und den etablierten Interessen eine Schonfrist zur Abdeckung ihres Rückzugs zu gewähren. Von der ADAC-Kampagne gegen sinnvolle Geschwindigkeitsbegrenzungen bis zu geforderten Maßnahmen gegen bestimmte chemische oder pharmazeutische Produkte tauchte diese Argumentationsfigur im Lager der organisierten Interessen immer häufiger auf.

Die Polarisierung innerhalb einzelner potentieller Gruppen und die Fraktionsbildung gewerkschaftlich orientierter Mitglieder in Verbänden der Intellektuellen und Freiberuflichen wurde trotz bescheidener Erfolge — etwa im Bereich der Mediengewerkschaftsdebatte oder der Überführung ganzer Gruppen, wie Journalisten oder Schriftsteller, in die Gewerkschaften — mit der *Gegenmobilisierung der sogenannten „schweigenden Mehrheiten“* beantwortet, die zunehmend antigewerkschaftliche Stimmungen wieder verstärken.

Es verstärkt sich im Vergleich zur Periode der Protestbewegung wieder die traditionelle Schwäche des deutschen Organisationswesens im Überwiegen der wirtschaftlich orientierten Verbände und im *Fehlen politischer Vereinigungen* und Staatsbürgerverbände. Das entstandene Vakuum wird in Krisenzeiten, wie sie seit dem Aufbrechen der Protestbewegung sichtbar wurden, durch Ad-hoc-Organisationen oder durch Bürgerinitiativen auszugleichen versucht. Als über-

23) Günter Triesch: Gewerkschaftsstaat oder sozialer Rechtsstaat? Stuttgart 1974, S. 12 f., Anders: Hanns Martin Schleyer: Gesetzesvorhaben von ordnungssprengender Dimension. Heute von Ideologen gefordert . . . morgen von Funktionären mißbraucht? Der Arbeitgeber 1974, Nr. 7, S. 224

24) Hondrich, a. a. O... S. 127 ff.

wiegend „single-purpose-movements“ ist ihnen jedoch allenfalls beim Ankoppeln an Parteien oder Gewerkschaften bisher ein mehr als momentaner Erfolg beschieden gewesen.

Immer deutlicher wird die *Staatsbezogenheit* vieler Gruppen, die früher vor allem bei solchen Organisationen (wie den Konsumenten- oder Bauernverbänden) auffiel, die keine ausgesprochene Gegenorganisation besaßen und daher immer stärker als etwa die Tarifpartner auf die Methoden von Pressure-Politik und Lobbyismus konzentriert waren. Neu ist diese Tendenz vor allem bei ideellen Förderergruppen, die in antisyndikalistischer ideologischer Abwehrfront stehen.

Finanzkrise und Strukturreformen

Angesichts der finanziellen und ideologischen Restriktionen für weiterreichende Reformen, denen sich die Gewerkschaftsbewegung heute gegenübergestellt sieht, muß ein sinnvoller Konflikteinsatz die Enge der bloßen Lohn- und Einkommenspolitik verlassen und weite Bereiche materieller Politiken mitbedenken. Seit der Ölkrise dürfte auch ein wirtschaftlicher Wiederaufschwung nicht mehr mit früheren vergleichbar sein. Es ist kaum zu erwarten, daß die Verteilungsmasse in gleichem Maße wie früher wieder anwächst, und das wird bedeuten, daß der Reformpolitik auch in Aufschwungszeiten engere finanzielle Grenzen gesetzt sind. Ein Teil der vom Staat erhofften Leistungen werden durch kurzfristige Staatsinterventionen nicht zu erbringen sein. Die Gruppen, welche die Regierung tragen, werden daher versuchen müssen, ausgebliebene Leistungen durch kostenneutrale Reformen, wie vermehrte Mitwirkungsrechte der gesellschaftlichen Organisationen, zu kompensieren. Hierin liegt die Chance der Gewerkschaften, einige weitreichende Strukturreformen und die gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung (etwa den seit 1971 geforderten Bundeswirtschafts- und Sozialrat) durchzusetzen.

Die Anhänger einer konfliktorischen Gewerkschaftspolitik werden gerade in dieser Stoßrichtung eine außerordentliche Gefahr wittern. Ungeachtet der Kritik am „Revisionismus“ der Gewerkschaften sollten diese jedoch Konzessionen dort zu erreichen versuchen, wo weiterreichende Gestaltungsvorstellungen durch Kompromisse nicht blockiert werden, wie bei der betrieblichen und der gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung. Andererseits sollten sie überall dort entschlossen nein sagen, wo weiterreichende Entwicklungen durch die Gewöhnung an einen bestimmten Interimszustand eher blockiert als gefördert werden. Das gilt etwa für den modifizierten Status quo in der Berufsbildung, für den diskutierten und zum Teil auch von Gewerkschaften schon zähneknirschend akzeptierten Ausbau der Vermögensbildung. Die Finanzkrise des Staates könnte sogar die Chance zur Durchsetzung einiger Strukturreformen im sozialen Bereich erleichtern. Im Bereich der Sozialpolitik werden dabei weiterreichende Maßnahmen erneut in die

Programmdiskussion gebracht werden müssen, die heute zum Teil nicht deutlich gefordert werden, wie:

- Verstaatlichung des sozialen Sicherungssystems, das in eine immer stärkere Finanzierungs Krise gerät, für das der Staat ohnehin die direkte oder indirekte Garantie übernehmen muß.
- Schaffung eines integrierten Sicherungssystems. Die bloße Zusammenfassung der Anarchie von Leistungen und Leistungsträgern in einem Sozialgesetzbuch kann kein hinreichend volksnahes und transparentes Sicherungssystem erzeugen.
- Ausbau der kostenlosen Infrastrukturleistungen als Mittel der Umverteilungspolitik.
- Minimierung der Eigenbeteiligung an der Finanzierung von Sozialleistungen; eine Konzeption, die seinerzeit von der Sozialenquete-Kommission abgelehnt wurde²⁵).

Das Ausmaß der Kooperation der Gewerkschaften mit Reformkräften in Regierung und Staatsapparat muß dabei in einer offenen Gesellschaft immer begrenzt bleiben. Selbst der Staat hat kein Interesse, gesellschaftliche Organisationen zum bloß verlängerten Arm der Staatsmacht zu machen. Nur bei einer gewissen Autonomie des Gruppenhandelns pflegt die Rechnung der Regierung aufzugehen, daß zahlreiche Legitimationsleistungen von den Verbänden erbracht werden können, für die dem demokratischen Staat die Organisationsstruktur und die Propagandamaschinerie fehlen. Die Regierung selbst muß in ihrem wohlverstandenen Interesse eine gewisse Konfliktstrategie der Gewerkschaften vor allem in den Strukturbereichen von sich aus begrüßen. Die Hoffnung der Gewerkschaften in der nächsten Handlungseinheit zwischen zwei Kongressen muß auf eine aufgeklärte Reformbereitschaft von seiten der die Regierung tragenden Kräfte gerichtet sein, aber man darf nicht der Illusion verfallen, daß die Hauptinitiative von Regierungsseite kommen wird, etwa im Sinne des Bonmots von *Roosevelt* am Ende einer hitzigen Debatte mit Vertretern der großen gesellschaftlichen Interessen: „Okay, meine Herren, Sie haben mich überzeugt. Gehen Sie nun nach Hause, und setzen Sie mich unter Druck.“

25) Soziale Sicherung in der BRD. Bericht der Sozialenquete-Kommission. Stuttgart o. J., S. 137, Ziffer 396