

## Krisenregulierung und Gewerkschaften - Das Beispiel der saarländischen Stahlindustrie\*

---

*Dr. Josef Esser, geboren 1943 in Aachen, bis 1966 Industriekaufmann, studierte nach dem Abitur (zweiter Bildungsweg) ab 1967 Politikwissenschaft in Berlin und Konstanz; seit 1974 ist er wissenschaftlicher Assistent im Fachbereich Politische Wissenschaft der Universität Konstanz-Merkmale der Krise*

Seit 1975 befindet sich die Eisen- und Stahlindustrie der westlichen Haupterzeugerländer (EG-Staaten, USA, Japan) in einer tiefgreifenden Struktur- und Absatzkrise<sup>1</sup> mit den charakteristischen Merkmalen: sinkende Produktionsergebnisse, unausgelastete Kapazitäten, Preisverfall, Betriebsverluste, Stilllegungen, Kurzarbeit und Massenentlassungen sowie verschärfter Verdrängungswettbewerb. In der Bundesrepublik Deutschland ist das Saarland weitaus am härtesten betroffen. Traditionell auf den Montanbereich - Kohle/Stahl - konzentriert, muß es mit einer spektakulären Stilllegungs-, Rationalisierungs- und Entlassungswelle fertig werden. Von 1975 bis Mitte 1978 hat sich die Belegschaft bereits um rd. 7500 verringert; bis 1983 ist der Abbau weiterer rd. 6000 Arbeitsplätze geplant. Dabei stehen alternative Beschäftigungsmöglichkeiten in der Region bisher kaum zur Verfügung. Bei der inzwischen in Angriff genommenen Krisenregulierung versuchen Bundes- und Landesregierung, der luxemburgische Stahlkonzern ARBED und die IG Metall gemeinsam, eine Sanierung und Stabilisierung der saarländischen Stahlindustrie zu erreichen. Die Ursachen der Krise und die Konzeptionen zu ihrer Bewältigung sollen im folgenden mit dem Blick auf die Konsequenzen für gewerkschaftliche Politik beleuchtet werden.

---

\* Dieser Beitrag stützt sich auf Ergebnisse eines Forschungsprojektes mit dem Titel: „Staat, Gewerkschaften und strukturelle Arbeitslosigkeit am Beispiel der saarländischen Stahlkrise“, das der Verfasser gemeinsam mit Wolfgang Fach und Werner Väth an der Universität Konstanz durchführt. Siehe dazu: Josef Esser/Wolfgang Fach/Werner Väth: Die sozialen Kosten einer modernisierten Volkswirtschaft: Arbeitslosigkeit und gesellschaftliche Desintegration; in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 9/1978, S. 140-168; Josef Esser/Wolfgang Fach/Gerd Gierszewski/Werner Väth: Krisenregulierung, Mechanismen und Voraussetzungen am Fall der saarländischen Stahlkrise; in: Leviathan 1/1979 (erscheint im Februar 1979). Zahlreiche Anregungen verdanken wir der Zusammenarbeit mit Prof. Frieder Naschold und seiner Arbeitsgruppe beim JJVG des Wissenschaftszentrums Berlin.

<sup>1</sup> Rudolf Judith: Gewerkschaftliche Vorstellungen zur Lösung der Stahlkrise; in: Gewerkschaftliche Monatshefte 6/1978, S.368-376; Franz Ludwig: Die Auswirkungen der Stahlkrise auf Röchling-Burbach und die Region an der Saar; in: Gewerkschaftliche Monatshefte 7/1978, S. 436-438.

*Ursachen der internationalen Stahlkrise und deren Auswirkungen im Saarland*

Auch wenn konjunkturelle Ursachen (Welt-Rezession, Produktionsrückgang der meisten stahlverarbeitenden Zweige) für die Stahlkrise nicht zu unterschätzen sind, so kann Tiefe und Dauer der Krise nur durch eine neue Qualität der Internationalisierung der Produktion<sup>2</sup> erklärt werden: Da es sich (zumindest) bei der Massenschahlerzeugung inzwischen um eine ausgereifte bzw. standardisierte Technologie handelt, treten immer neue Konkurrenten auf, die die traditionelle Rangordnung auf dem Welt-Stahlmarkt zu Ungunsten der westlichen Industrienationen verändern. Während der Anteil der Stahlhersteller in der Europäischen Gemeinschaft, den USA und Japan an der Welt-Rohstahlerzeugung seit 1974 kontinuierlich sinkt, steigt der Anteil der Comecon und der sogenannten Billiglohn-Länder an. Vor allem die Konkurrenzfähigkeit der europäischen Stahlproduzenten an den traditionellen rohstofforientierten Standorten Ruhr, Saar, Belgien und Lothringen sinkt gegenüber Küstenstandorten und den erz- bzw. energiereichen Entwicklungsländern: einmal wegen zu hoher Frachtraten, höherer Lohn- und Materialkosten sowie ungünstiger Wechselkurse, zum anderen wegen des gerade für die Entwicklungsländer attraktiven neuen Stahlgewinnungsverfahrens der Direktreduktion. Auf diese Entwicklung reagieren die europäischen Stahlkonzerne seit Anfang der 70er Jahre und forciert seit Ausbruch der Stahlkrise 1975 in zweierlei Weise: Erstens wird in unterschiedlichem Ausmaß (in der Bundesrepublik ist hier Thyssen mit seinem Brasilien-Engagement tonangebend) die Verlagerung der Rohstahlproduktion in andere Regionen der Welt vorangetrieben<sup>3</sup>. Dies wird längerfristig auf eine totale Veränderung der internationalen Arbeitsteilung bei Eisen und Stahl in der Weise hinauslaufen, daß die Herstellung von Roheisen und Rohstahl mehr und mehr in die rohstoffreichen Entwicklungsländer verlagert wird, während die großen Konzerne in den Industrieländern sich auf Spezialprodukte und Weiterverarbeitung konzentrieren werden. Die zweite Strategie ist mit den Schlagworten Rationalisierung, Modernisierung und Spezialisierung zu umschreiben und sieht eine umfassende Reorganisation der Produktionsstruktur der europäischen Stahlindustrie vor. Neben das Stilllegen veralteter personalintensiver Anlagen und deren Ablösung durch kapitalintensive Großstahlwerke in japanischer Größenordnung soll eine weitere Spezialisierung auf höherwertige Qualitäts- und Edelmetalle und der Abbau des Massenschahlgewerkschafts treten. Ergänzt wird dieser Prozeß durch die Abkehr vom Konzept der reinen Stahlerzeugung und einer stärkeren Orientierung auf die Stahlweiterverarbeitung (vertikale Integration). Dies alles erfordert wegen der hohen Kapitalkosten eine weitere Konzentration auf wenige leistungsstarke Einheiten. Nur kurz- bis mittelfri-

2 Folker Fröbel/Jürgen Heinrichs/Otto Kreye: Die neue internationale Arbeitsteilung. Strukturelle Arbeitslosigkeit in den Industrieländern und die Industrialisierung der Entwicklungsländer, Reinbek bei Hamburg 1977; WSI-Mitteilungen 5/1976: Probleme und Perspektiven der außenwirtschaftlichen Verflechtung der BRD.

3 Die ausländischen Direktinvestitionen der deutschen Eisen- und Stahlindustrie stiegen von 1,1 Mrd. DM 1970 über 2,9 Mrd. DM 1974 auf 4 Mrd. DM 1977. Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft: Leistung in Zahlen 1977, Wolfenbüttel 1978, S. 91.

stig soll diese Langzeitstrategie eine Abstützung durch den seit 1977 von der EG-Kommission verabschiedeten und in der Folgezeit weiterentwickelten Krisenplan erfahren, der Produktion und Absatz im gesamten EG-Bereich mittels beschränkter Ablieferungsquoten, Mindest- bzw. Indikativpreisen sowie Importrestriktionen reguliert, jedoch auch Mittel für die Umstellung auf modernere produktivitätssteigernde Anlagen enthält und von einem umfangreichen Stahl-Forschungsprogramm begleitet wird.

Beide Strategien laufen längerfristig auf Massenentlassungen innerhalb des Stahlsektors hinaus: In den letzten drei Jahren ging die Beschäftigtenzahl in der deutschen Eisen- und Stahlindustrie bereits um 36 000 (10,5 %) zurück. Dies alles jedoch noch zu einer Zeit, in der es mittels paritätischer Mitbestimmung kurzfristig gelang, das Beschäftigungsrisiko durch Kurzarbeit und Einstellungsstopps einzuschränken. In den nächsten Jahren sollen allein in der Bundesrepublik weitere 50 000 Arbeitsplätze wegfallen; in der gesamten europäischen Stahlindustrie 140 000 von 700 000.

Solche Massenentlassungen werfen dann weitaus dramatischere Beschäftigungsprobleme auf, wenn eine regionale und lokale Standortkonzentration der Branche mit dominanter Stellung in der Wirtschaftsstruktur wie im Falle des Saarlandes vorliegt. Gemeinsam mit Lothringen und Luxemburg bildet das Saarland das durch seine Eisen- und Kohle-Monostruktur charakterisierte Montan-Dreieck. Fast jeder 4. Industriebeschäftigte und fast jeder 10. Erwerbstätige arbeitet hier in der eisenschaffenden Industrie. Damit ist die regionale Konzentration ungefähr dreimal so hoch wie in Nordrhein-Westfalen. Gegenüber dem Bundesdurchschnitt erreicht der regionale Konzentrationsgrad den mehr als sechsfachen Wert<sup>4</sup>. Mitbetroffen von rezessiven Erscheinungen bei der Beschäftigung sind auch die um den Stahlkern gruppierten und von ihm abhängigen Zuliefer- und Komplementärindustrien. Nach einer Berechnung der Industrie- und Handelskammer Saarbrücken hängen an jedem Arbeitsplatz in der Stahlindustrie rd. 2 Arbeitsplätze in den anderen Bereichen<sup>5</sup>.

Hinzu kommen an der Saar einige politische Faktoren, die die Situation im Verhältnis zur Ruhr zusätzlich erschweren. Das Saarland ist in seiner Geschichte allzuoft Spielball der großen Politik gewesen und von Frankreich nach Deutschland hin- und hergeschoben worden, so daß der kontinuierliche Aufbau und die Weiterentwicklung der Stahl-Investitionen ständig wegen politischer Unsicherheit gestört wurden. Nach der wirtschaftlichen Wiedereingliederung in die Bundesrepublik Deutschland 1959 hinkte die saarländische Stahlindustrie hinsichtlich Betriebsgröße, Konzentrationsgrad und technologischer Entwicklung hinter den Ruhrkonzernen her. Zwar

---

4 Karl Guckelmuß: Bröckelt der Montankern auseinander?; in *Arbeiter*, Zeitschrift der Arbeitskammer des Saarlandes, 3/4/1977.

5 Industrie- und Handelskammer des Saarlandes: *Saarwirtschaft 1977*, Teil I, Jahresbericht, S. 39

konnte in den 60er Jahren zu Zeiten ökonomischer Expansion und mittels staatlicher Subventionen der Ruhr-Vorsprung teilweise abgebaut werden, jedoch machten sich bei Ausbruch der Krise 1975 folgende negative Standortfaktoren erschwerend bemerkbar: zu kleine Betriebsgrößen, ausgebliebene Investitionen aufgrund einer zersplitterten Eigentümerstruktur, zu einseitige Produktionsausrichtung auf Massenstähle, Fehlen einer stahlverbrauchsintensiven Weiterverarbeitungsindustrie in der Region sowie Fehlen einer Wasserstraße. Und da die saarländische Landesregierung erst ab 1969 intensiver daranging, die Ansiedlung neuer verarbeitender Industrien und die Ausweitung des Dienstleistungsbereiches voranzutreiben — ein Versuch, der seit 1974 rezessionsbedingt ins Stocken gekommen ist<sup>6</sup> -, finden die von der Stahlkrise freigesetzten Arbeitnehmer bisher kaum Beschäftigungsalternativen vor.

#### *Form der Krisenregulierung*

Nachdem in den ersten Jahren in Erwartung eines Konjunkturaufschwungs die Auswirkungen des enormen Produktionseinbruchs auf die Beschäftigten durch Einstellungsstopp, natürlichen Abgang und Kurzarbeit aufgefangen werden konnten, zeichnet sich ab 1977 die Notwendigkeit einer radikalen Sanierungsstrategie ab, um die Neunkircher Eisenwerke und die Röchling-Burbach GmbH, Völklingen und Saarbrücken, vor dem totalen Zusammenbruch zu bewahren. Die bisherigen Eigentümer wollen an dieser Sanierung nicht mitarbeiten und sind bereit, die Werke an den luxemburgischen Stahlkonzern ARBED zu veräußern. Dieser will die beiden Werke übernehmen und bis 1983 die alten Stahlwerksanlagen in Völklingen und Neunkirchen durch ein neues Blasstahlwerk stufenweise ersetzen sowie die modernen Walzstahlkapazitäten in Völklingen, Burbach und Neunkirchen erhalten bzw. ausbauen<sup>7</sup>. Allerdings läßt er sich diese Bereitschaft durch staatliche Subventionen und Bürgschaften absichern: Er erhält 320 Mio. DM Zuschüsse und Investitionszulagen bei einer geplanten Investitionssumme von 900 Mio. DM; außerdem übernehmen Bund und Land zur Absicherung der Kreditfähigkeit Bürgschaften in Höhe von ebenfalls 900 Mio. DM. Das Rationalisierungskonzept der ARBED enthält allerdings zahlreiche Stilllegungen: In der von der Arbeitslosigkeit besonders hart betroffenen Region Neunkirchen wird es 1983 noch ca. 1500 Arbeiter im Walzstahlbereich geben (heute ca. 6000); in Burbach, wo bereits Ende 1977 Hochöfen und Stahlwerk zwischenzeitlich eingemottet wurden (verlorene Arbeitsplätze: ca. 3000), sollen nach einer zweijährigen Inbetriebnahme ab etwa 1980 Hochöfen und Stahlwerk 1983 endgültig verschwinden. Insgesamt wird das ARBED-Sanierungskonzept nahezu 9 000 Arbeitsplätze im Saarland vernichten.

---

<sup>6</sup> Ebenda, Jahresbericht 1976.

<sup>7</sup> Mitte Oktober 1978 ist die ARBED-Lösung nach Unterzeichnung der notwendigen Verträge perfekt geworden. Siehe Handelsblatt vom 23. 10. 1978.

Dieses hier nur grob zusammengefaßte Restrukturierungskonzept ist von einem politischen Regulierungskartell, bestehend aus dem ARBED-Konzern, den staatlichen Instanzen und der IG Metall durchgesetzt worden und läuft in seinem Resultat auf eine Form von *indirekter Verstaatlichung* hinaus. Diese unserer Ansicht nach neue Form von Staatsinterventionismus in der Bundesrepublik soll im folgenden näher beschrieben werden: Im politischen Regulierungskartell haben sich Staat, Unternehmer und IG Metall informell organisiert, um in arbeitsteiliger Weise, mit unterschiedlichen Aufgaben und teils stillschweigender, teils offener Abstimmung des Verhaltens das als notwendig angesehene Sanierungskonzept durchzuführen. Übereinstimmung besteht darin, daß die Krise nicht allein nach der privatwirtschaftlichen Rationalität der Gewinnmaximierung gelöst, sondern gleichzeitig die Interessen der betroffenen Arbeitnehmer berücksichtigt werden sollen; d. h. wir haben es mit einer sozialstaatskonformen Krisenbewältigung auf kapitalistischer Grundlage zu tun. Die Gegenstände der Krisenregulierung sind:

1. Die Vereinheitlichung der Kapitalbasis; d. h. Zusammenfassung der bisher an der Saar zersplitterten Eigentümerstrukturen.
2. Die Restrukturierung der Produktionsbasis; d. h. Durchführung eines betriebswirtschaftlich/technischen Unternehmensplans zur Rationalisierung und Modernisierung der Saarrhütten. Aufgestellt wird der Plan vom Unternehmen ARBED, der Bund als Geldgeber nimmt nur eine inhaltliche und formale Kontrolle der „Tragfähigkeit“ des Konzeptes vor.
3. Durchführung und legitimatorische Absicherung der notwendigen Entlassungen bzw. Stilllegung von Arbeitsplätzen. Hier liegt die Haupttätigkeit der IG Metall. Sie setzt eine zeitliche Streckung der Vernichtung von Arbeitsplätzen und Vermeidung direkter Entlassungen zugunsten von Frühverrentung durch; sie beteiligt sich an der sozialen Auswahl der zu Entlassenden auf politisch am wenigsten konfliktfähige Gruppen (alte und junge Arbeitnehmer, Gastarbeiter). Sie kann schließlich mittels hoher Sozialpläne und günstiger Verrentungsbedingungen die finanzielle Lage der von Entlassung Betroffenen stabilisieren helfen.

Funktionieren kann dieses Regulierungskartell nur, wenn sich die Beteiligten aufeinander verlassen können, jeder die ihm zugewiesene Rolle einhält, alle zum aufeinander abgestimmten Einsatz ihrer Organisationsmittel bereit sind und nichtintegrierbare Forderungen der „Basis“ ferngehalten werden können. Dazu ist Voraussetzung, daß alle Beteiligten ihren Vorteil an der Mitwirkung höher einschätzen als eventuell auftretende Nachteile. Die Kosten-Nutzen-Bilanz der IG Metall soll im nächsten Abschnitt analysiert werden, auf die Darstellung der Vor- und Nachteile für Staat und Unternehmen wird hier aus Platzgründen verzichtet<sup>8</sup>. Wir bezeichnen das Ergebnis dieser Krisenregulierung deshalb als indirekte Verstaatlichung, da der Staat, dem an einer konfliktfreien und sozialstaatlichen Lösung gelegen ist, dem Un-

---

<sup>8</sup> Ausführlicher dazu: Josef Esser u. a.: Krisenregulierung, a.a.O.

ternehmen ARBED eine politische und materielle Mitwirkungsbereitschaft anzeigt, die die Handlungsalternativen für das Unternehmen verändert. Da ARBED diese Strategie akzeptiert, ist ein Ergebnis von vornherein ausgeschlossen, das *allein* auf die privatwirtschaftliche Rationalität der Gewinnmaximierung abstellt, ohne daß ARBED jedoch seine aktive Führungsrolle bei der Sanierung verliert. Ähnliches gilt für die IG Metall. Auch sie schränkt ihre möglichen Handlungsalternativen zugunsten der politisch vermittelten Krisenregulierung ein, akzeptiert damit aber ebenfalls die Führungsrolle der ARBED.

#### *Kosten und Nutzen der Krisenregulierung für die IG Metall*

Der IG Metall ist die Teilnahme am Regulierungskartell nicht leichtgefallen. Das wird deutlich, wenn man ihren schwankenden Kurs und die widersprüchlichen Stellungnahmen verfolgt. Als 1977 die ersten Massenentlassungen angekündigt werden, ruft sie zu mehreren Demonstrationen auf, die von den Mitgliedern auch zahlreich besucht werden. Sie lehnt die vorgesehenen Entlassungen ab und fordert von der Landesregierung ein strukturpolitisches Konzept zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, bevor sie ihre Zustimmung zu irgendwelchen Rationalisierungsstrategien geben will. Gleichzeitig lehnen Betriebsräte, Vertrauensleute und Belegschaften die Vernichtung der Arbeitsplätze im Stahlbereich ab und rufen nach der Überführung der Saarrüthen in Gemeineigentum gemäß Art. 52 der Landesverfassung. Auch die von der saarländischen SPD ins Spiel gebrachte Staatsbeteiligung, die beschäftigungssichernde Auflagen bei der Rationalisierung abstützen soll, wird innerhalb der IG Metall positiv aufgenommen. Schließlich zeigt auch die im Mai 1977 in Dortmund durchgeführte Konferenz der IG Metall zur „Situation bei Eisen und Stahl“<sup>9</sup> die Offenheit der gewerkschaftlichen Diskussion: *Eugen Loderer* spricht zunächst von der Notwendigkeit einer aktiven Strukturpolitik mit gezielter Beeinflussung der Investitionen. Zugleich erhebt er die ziemlich unrealistische Forderung nach weltweiter Koordinierung der Stahlproduktion über Produktionspläne, Investitionsmeldestellen, langfristige Personalplanung und staatliche Steuerung des Welt-Stahlmarktes unter Einbeziehung der Gewerkschaften. Als letztes Mittel sieht er die Überführung sämtlicher Stahlkonzerne in Gemeineigentum oder zumindest staatliche Beteiligungen zur Absicherung der Arbeitsplätze an<sup>10</sup>. Bezogen auf die Saar droht der IG-Metall-Vorsitzende „harte Bandagen“ an, da die Regionalpolitik keine klaren Perspektiven für die Stahlindustrie entwickelt habe und die Unternehmenspolitik der Landesentwicklungsplanung nicht untergeordnet werde<sup>11</sup>.

9 Industriegewerkschaft Metall (Hg.): Zur Situation bei Eisen und Stahl. Konferenz der IG Metall am 27. 5. Schriftenreihe der IG Metall 74, Frankfurt/Main 1977.

10 Eugen Loderer: Die Stahlindustrie im wirtschaftlichen und politischen Spektrum, ebenda, S. 14-25; ähnlich argumentiert Rudolf Judith: Gewerkschaftliche Vorstellungen zur Lösung der Stahlkrise, a.a.O., S. 372.

11 Eugen Loderer, ebenda, S. 21.

Trotz dieser unterschiedlichen Forderungen und obwohl bis heute im Saarland weder abzusehen ist, wie und von wem alternative Arbeitsplätze geschaffen werden sollen noch das von der Gewerkschaft geforderte strukturpolitische Konzept vorliegt<sup>12</sup>, hat sich die IG Metall freiwillig am Regulierungskartell beteiligt. Und zwar, weil - so *Rudolf Judith* in einem Interview mit der Saarbrücker Zeitung - „wir als IG Metall (zum ARBED-Sanierungskonzept, d. Verf.) keine Alternative anzubieten haben“<sup>13</sup>. Offenbar wurden also die soeben genannten Alternativen nicht als realistisch eingeschätzt, zugleich aber der Nutzen der Teilnahme höher bewertet als die Kosten.

Als Erfolg kann die IG Metall sicherlich ansehen, daß der drohende Zusammenbruch der gesamten saarländischen Stahlindustrie und damit der Wegfall von über 30 000 Arbeitsplätzen vermieden werden konnte. Außerdem ist die sozialpolitische Leistung nicht zu unterschätzen: Die Zahl der direkt Entlassenen konnte bisher niedriggehalten werden, die meisten Stahlarbeiter sind auf dem Wege der Frühverrentung ausgeschieden und (zumindest bei Röchling-Burbach) mit ansehnlichen Übergangsgeldern aus dem Sozialplan ausgestattet worden. Zwar sinken, absolut gesehen, Mitgliederzahl und Kampfstärke mit der Zahl wegrationalisierter Arbeitsplätze, doch wird dieser Verlust offenbar durch die steigende Organisationsbereitschaft der Restbelegschaft wettgemacht. Sie sieht in der IG Metall den einzigen Vertreter ihrer Interessen und honoriert das bei den Betriebsratswahlen vom Frühjahr 1978, bei denen die IG Metall als eindeutiger Sieger gegenüber der konkurrierenden Christlichen Gewerkschaft hervorgeht.

Aber auch die Kosten sind längerfristig nicht gering zu schätzen: Da es der Gewerkschaftsbewegung, ihrem eigenen Selbstverständnis gemäß, nicht nur um organisatorische Selbsterhaltung, sondern um die Interessenvertretung *aller* Arbeitnehmer geht, steht sie vor dem Problem, was mit den Frührentnern geschieht, wenn deren erste Freude über das Ende der harten Arbeit im Stahlwerk dem Gefühl des Nutzlosseins weicht. Auch ist aus vielen Untersuchungen bekannt, daß die soziale und psychische Verelendung längerfristig Arbeitsloser durch noch so großzügige Geldleistungen aus Sozialplänen oder der Arbeitslosenversicherung nicht verhindert werden kann. Und wie schließlich soll das Problem der gerade im Saarland katastrophal ansteigenden Jugendarbeitslosigkeit (doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt) gelöst werden, wenn bestehende Arbeitsplätze wegrationalisiert und neue nicht geschaffen werden?

---

12 Das Dilemma der aktuellen strukturpolitischen Diskussion wird daran deutlich, daß die saarländische Landesregierung zwar über ein Sonderprogramm des Bundes 180 Mio. DM zur Schaffung 17 000 neuer Arbeitsplätze erhalten hat, bisher jedoch kaum Interessenten zur Ansiedlung gewinnen konnte. Daß auch das unter strukturpolitischen Gesichtspunkten erstellte Landesentwicklungsprogramm II der saarländischen Landesregierung kaum als Aktionsprogramm zur Schaffung neuer Arbeitsplätze brauchbar ist, kritisiert die saarländische Arbeitskammer in ihrem Jahresbericht 1978: Arbeitskammer des Saarlandes: Bericht an die Regierung des Saarlandes 1978, Saarbrücken 1978, S. 24—27; die Diskussion um die Realisierungsschwierigkeiten vorausschauender bzw. „aktiver“ Strukturpolitik kann hier nicht vertieft werden.

13 Saarbrücker Zeitung vom 21. 9. 1978.

Die Gewerkschaften können es sich kaum leisten, eine oder mehrere Millionen Arbeitslose als Randgruppe, als soziale Opfer einer modernisierten Volkswirtschaft zu behandeln und zu einer Organisation der Noch-Beschäftigten zu werden. Vor allem können sie sich heute kaum noch darauf verlassen, daß der Sozialstaat diese Gruppen längerfristig absichert, wenn dieser Staat sich bereits heute für überfordert erklärt und - wie Diskussionen um die Reprivatisierung des Beschäftigungsrisikos bzw. verwaltungsinterne Maßnahmen wie der neue Zumutbarkeitserlaß der Bundesanstalt für Arbeit o. ä. zeigen - eine schärfere Gangart gegenüber den Arbeitslosen einzuschlagen beginnt.

Die Teilnahme am Regulierungskartell im Saarland hat also einige Erfolge aufzuweisen, ist jedoch insgesamt mit erheblichen Nachteilen und hohen Risiken verbunden. Insofern ist verständlich, daß innerhalb der gewerkschaftlichen Diskussion (auch) die Meinung vertreten wird, der Fall saarländische Stahlkrise und seine Lösung zeige, daß die Gewerkschaften neue beschäftigungspolitische Strategien (nicht nur programmatisch, sondern auch politisch-praktisch) anwenden müßten, weil die Mitwirkung im oben beschriebenen Sinne vor allem den „anderen“ nutze, den Bedürfnissen der Basis zuwenig gerecht werde und längerfristig selbstzerstörerisch wirke. Deshalb soll abschließend — in notwendigerweise verkürzter Form — nach Voraussetzungen für gewerkschaftliche Beschäftigungspolitik gefragt werden, die vielleicht diesen längerfristigen Nachteilen entgegenwirken könnten. Allerdings sind diese mehr grundsätzlichen Bemerkungen lediglich als Diskussionsanregung zu verstehen.

#### *Voraussetzungen alternativer beschäftigungspolitischer Strategien der Gewerkschaften*

Daß die IG Metall sich bereit fand, im Regulierungskartell mitzuarbeiten, wurde im wesentlichen mit den mangelnden Alternativen sowie der Notwendigkeit rascher Hilfe für die betroffenen Arbeitnehmer begründet. Dieser Begründung muß zunächst entgegengehalten werden, daß ja innerhalb der Gewerkschaften beschäftigungspolitische Alternativstrategien diskutiert werden: von der in den „Vorschlägen des DGB zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung“ enthaltenen autonomen Beschäftigungspolitik über Investitionslenkung bis hin zu Staatsbeteiligung/Verstaatlichung/direkter Vergesellschaftung. Ohne in diesem Beitrag das Für und Wider dieser verschiedenen Strategien analysieren zu können, tauchen bei allen gemeinsame grundsätzliche Probleme auf, die hier skizziert werden sollen:

Eine arbeitnehmerorientierte Beschäftigungsstrategie, die die oben beschriebenen langfristigen Nachteile vermeiden soll, muß rechtzeitig (also bevor die Krise ausgebrochen ist) programmatisch und strategisch entwickelt sein. Außerdem muß sie so beschaffen sein, daß sie den von Entlassung Betroffenen aktuell hilft und sie nicht auf eine Ungewisse Zukunft vertröstet, sie also als Opfer für noch zu realisie-

rende Ziele in Kauf nimmt. Daß Gewerkschaften immer vor dem Dilemma stehen, umfassendere theoretische Lösungsvorschläge mit den aktuellen Arbeitnehmerinteressen zu verknüpfen, sei denjenigen noch einmal ins Gedächtnis gerufen, die im Sinne von Verschwörer- oder Organisationstheorien davon ausgehen, ein mächtiger Gewerkschaftsapparat könne über die Köpfe der Arbeitnehmer hinweg mal so oder mal so agieren<sup>14</sup>.

Der Entwicklung und Realisierung solcher Alternativstrategien stehen jedoch bestimmte strukturell verfestigte Rahmenbedingungen entgegen, die sich aus der historischen Entwicklung der deutschen Gewerkschaftsbewegung erklären lassen. Meiner Ansicht nach muß die gewerkschaftliche Diskussion diese identifizieren und die Möglichkeit ihrer Veränderung gemeinsam mit beschäftigungspolitischen Strategien erörtern.

Auf Seiten der Arbeitnehmer hat sich in der Bundesrepublik eine individualistisch-egoistische Grundhaltung, gepaart mit einem stark ausgeprägten Sicherheitsinteresse, herausgebildet<sup>15</sup>. Hinzu kommt eine ebenfalls historisch gewachsene Diskriminierung von Arbeitslosigkeit: wer keine Arbeit hat, gilt als Versager, Unzuverlässiger, Faulpelz usw. Solange dieser Individualismus in Verbindung mit Diskriminierung von Arbeitslosigkeit beim durchschnittlichen Arbeitnehmer vorherrscht, heißt dessen Antwort auf Massenentlassungen kaum Solidarität, sondern höhere Arbeitsdisziplin, gesteigerte Anpassung, verstärktes Konkurrenzdenken<sup>16</sup>.

Aufgabe der gewerkschaftlichen Organisation wäre es, gegen dieses spezifische Individual-Verhalten anzugehen und den Arbeitnehmern gesellschaftliche Orientierungen zu vermitteln, die die gemeinsame Stellung innerhalb der kapitalistischen Gesellschaft einsehbar und den solidarischen Kampf für gemeinsame Ziele möglich machen. Das heißt, daß die Gewerkschaftsbewegung dem kapitalistisch-bürgerlichen Deutungsmuster des sozialen Geschehens eine *arbeitnehmerorientierte theoretische Analyse der kapitalistischen Gesellschaft* sowie der darin ablaufenden sozialen Prozesse und möglicher arbeitnehmerorientierter Lösungen entgegenstellen muß<sup>17</sup>. Bezogen auf die autonome Beschäftigungspolitik hieße das beispielsweise aufzuzeigen, daß die Forderung „Recht auf Arbeit hat Vorrang vor den privaten Gewinninteressen“ nicht realisierbar ist, solange man die Gesetzmäßigkeiten kapitalistischer Ökonomie akzeptiert und nur auf deren Grundlage Arbeitnehmerpolitik macht.

Die deutsche Gewerkschaftsbewegung hat jedoch aufgrund spezifischer historischer Entwicklungen, vor allem aufgrund der langanhaltenden, kaum von zyklischen

---

14 Walter Nickel: Zum Verhältnis von Arbeiterschaft und Gewerkschaft, Köln 1972.

15 Dazu ausführlicher: Josef Esser u. a.: Krisenregulierung, a.a.O.

16 Dieses Verhalten haben wir bei unseren Untersuchungen im Saarland häufig feststellen müssen. Vgl. auch Rainer Dombois: Massenentlassungen bei VW: Individualisierung der Krise; in: *Leviathan* 4/1976, S. 432-464.

17 Horst Kern/Michael Schumann: Zum politischen Verhaltenspotential der Arbeiterklasse; in: Klaus Meschkat/Oskar Negt (Hg.): *Gesellschaftsstrukturen*, Frankfurt/Main 1973, S. 130-160; Michael Vester: *Die Entstehung des Proletariats als Lernprozeß - Zur Soziologie der Arbeiterbewegung*, Frankfurt/Main 1970.

Schwankungen unterbrochenen ökonomischen Wohlstandssteigerung der 50er und 60er Jahre, die Grundlagen kapitalistischer Ökonomie akzeptiert und sich in ein pluralistisch-sozialpartnerschaftliches Gesellschaftsmodell einbinden lassen, in dem konsensfähige soziale Interessen miteinander Kompromisse schließen und die Gewerkschaften nur Vertreter von Partikular-Interessen sind. Hinzu kommt die bereits in der Tradition der deutschen Arbeiterbewegung insgesamt ausgeprägte und nach 1945 verstärkte Staatsfixierung<sup>18</sup>: Die Möglichkeiten staatlicher Wirtschaftspolitik gelten als nahezu unbeschränkt, Einflußnahme im politisch parlamentarischen Raum galt bis vor kurzem mehr als autonome Interessenvertretung über Tarifpolitik oder Kampfaktionen. Beim durchschnittlichen Arbeitnehmer hat diese Staatsfixierung zu einer instrumenteilen Erwartungshaltung<sup>19</sup> geführt, die von Staat und Gewerkschaften individuell zuweisbare Vorteile fordert. Pluralistisches Gesellschaftsmodell und allgemeine Staatsfixierung bedeuten zusätzlich, daß man sich zunehmender Disziplinierung und Verrechtlichung der industriellen Beziehungen unterwirft (legalistisches Bewußtsein) und ein Betriebsverfassungsgesetz hinnimmt, das den betrieblichen vom gewerkschaftlichen Kampf trennt, so daß die Organisierung von kollektivem solidarischen Handeln gegenüber dem Unternehmen, das den entscheidenden Vermittlungsschritt für die Herausbildung gewerkschaftlichen Klassenbewußtseins darstellt, stark beeinträchtigt wird.

Auch die Mitbestimmung kann, wenn sie auf Unternehmensmitbestimmung reduziert bleibt und nicht zu den umfassenderen Neuordnungsvorstellungen von 1949 zurückkehrt, das Bewußtsein der Arbeiter, im Betriebsalltag erfahrene Interessengegensätze durch aktive Gegenmacht und alternative Gegenstrategie aufzuheben, kaum entwickeln. Daraufweisen alle empirischen Untersuchungen hin, und das Beispiel Stahlkrise zeigt zusätzlich, daß paritätische Mitbestimmung allein die Sicherung der Arbeitsplätze nicht garantiert<sup>20</sup>.

Zusammengefaßt heißt das, daß die Gewerkschaften bei der Neuformulierung von beschäftigungspolitischen Strategien auch auf die Veränderung solcher verfestigter Strukturen hinarbeiten müssen. In welcher Weise das geschehen kann, muß der weiteren Diskussion überlassen bleiben, wozu dieser Beitrag nur Anregungen liefern kann. Daß es geschehen muß, ergibt sich aus der Einsicht, daß die hier beschriebenen regionalen Auswirkungen der Stahlkrise nur ein typischer Unterfall einer ökonomischen Gesamtentwicklung der Bundesrepublik Deutschland mit vielen ähnlichen beschäftigungspolitischen Auswirkungen darstellt<sup>21</sup>.

18 Bodo Zeuner: „Solidarität“ mit der SPD oder Solidarität der Klasse? Zur SPD-Bindung der DGB-Gewerkschaften; in Prokla: 26/1976, S. 3-32.

19 Christel Eckart u. a.: Arbeiterbewußtsein, Klassenzusammensetzung und ökonomische Entwicklung; in: Gesellschaft. Beiträge zur Menschen Theorie 4, Frankfurt/Main 1975. S. 7-64.

20 Statt vieler: Erich Potthoff u. a.: Zwischenbilanz der Mitbestimmung, Tübingen 1962; Wilke/Thomssen: Wirtschaftliche Mitbestimmung und sozialer Konflikt, Neuwied und Berlin 1970; Mitbestimmungskommission: Mitbestimmung im Unternehmen, Stuttgart 1970; ähnlich Eugen Loderer: Die Stahlindustrie . . . , a.a.O.

21 Als aktuelles Beispiel sei auf die Krise der norddeutschen Schiffsbauindustrie verwiesen.