

Wandel gewerkschaftlicher Strategien nach dem 2. Weltkrieg

Zwischen institutioneller Orientierung und Besinnung auf
die eigene Kraft*

Gesamtzusammenhang gewerkschaftlicher Politik

Unter gewerkschaftlichen Strategien wird hier die Gesamtlinie der konkreten gewerkschaftlichen Politik verstanden. Sie schlägt sich teils in Programmen, teils in Kongreßbeschlüssen, teils in bestimmten Maßnahmen nieder, und zwar in durchaus unterschiedlicher Weise. Einzelprobleme können deshalb nur insoweit angesprochen werden, wie sie für den Gesamtzusammenhang gewerkschaftlicher Politik von

* Vortrag im Rahmen der Ringvorlesung „Funktion und Probleme der Gewerkschaften in der Industriegesellschaft“ am 27.11. 1980, Ruhr-Universität Bochum.

Bedeutung sind. Dabei darf nicht außer acht gelassen werden, daß gewerkschaftliche Strategien nicht nur von Zielen, nicht nur von Mitteln oder Instrumenten der Umsetzung, sondern auch von Organisationsstrukturen abhängig sind. Die Gewerkschaftstage der letzten Zeit haben für diesen Zusammenhang eindrucksvolle Beispiele geliefert. Es genügt für den Zweck eines Überblicks, die Rolle der Gewerkschaften im Spannungsfeld zwischen dem politisch-administrativen System einschließlich der Rechtsprechung, also dem Staat einerseits und der kapitalorientierten Unternehmenspolitik andererseits zu betrachten.

Die Beschränkung auf die Zeit nach 1945 schließt einen Rückblick auf die Zeit vorher nicht aus, ja sie erzwingt ihn geradezu. Eine Untersuchung des Wandels nach 1945 ist gleichzeitig ein eindrucksvolles Beispiel für die Kontinuität gewerkschaftlicher Politik. Dies ist auch für die Einschätzung zukünftiger Möglichkeiten gewerkschaftlicher Strategien von Bedeutung. Es kann hier nicht um eine Bewertung gewerkschaftlicher Politik gehen; es kommt auf die Strukturbedingungen und ihre Veränderungen an. Dabei interessiert die Perspektive und nicht das Detail.

Die Ausgangslage für gewerkschaftliche Strategien

Auch für die heutige gewerkschaftliche Politik ist es noch immer bedeutsam, daß Parteien und große, auf Reichsebene organisierte gesellschaftliche Gruppen vor den Gewerkschaften als moderne Interessenvertretungen der Arbeitnehmer bestanden. Die großen, schon bestehenden politischen Gruppierungen wollten dieses Potential, das bisher vor allem auf der Ebene der Zünfte und Handwerkerbünde für spezialisierte Berufszweige auf meist lokaler Ebene bestand, für ihre Zwecke zusammenfassen. So wurde von der Gründung an gewerkschaftlich unmittelbare Interessenpolitik (Unterstützungs- und Sterbekassen, Kampf um Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Einkommen) - ohne die keine Mitglieder zu halten und zu gewinnen sind - mit längerfristigen sozialistisch-sozialdemokratischen, konfessionell-konservativen und teils auch liberalen Gesellschaftsvorstellungen in den Richtungsgewerkschaften verknüpft, die sich herausbildeten. Wegen ihrer faktischen Bedeutung soll hier besonderes Gewicht auf die Politik der sozialistisch-sozialdemokratischen Richtung gelegt werden.

Nach Auffassung der Parteien, die sich in den Gewerkschaften durchsetzte, konnte die Verbesserung der Lage der Arbeitenden im Sinne von materieller Sicherheit und freiheitlicher Entfaltung nicht allein durch gewerkschaftliche Maßnahmen auf dem Feld der Arbeitsbedingungen, der Beschäftigung oder der Rechtlosigkeit im Betrieb erreicht werden. Notwendig sei vor allem die Ablösung des autoritären Obrigkeitsstaats durch eine parlamentarisch-demokratische Republik. Die Gewerkschaften sollten die Fußtruppen sein, die mit ihrer Massenbasis eine solche Änderung der Machtverhältnisse mit bewirkten, die Partei hätte dann über Parlament und Regierung eine Politik im Arbeiterinteresse zu betreiben (Sozialisierung, Wirtschaftsplanung, Bildungspolitik).

Diese Ausgangslage hat die gewerkschaftliche Politik tief und fest geprägt, und zwar bis in unsere Zeit. Der demokratische Staat war für sie die notwendige Voraussetzung für eine Demokratisierung der Gesellschaft. Dieser Staat, besetzt von der Partei/den Parteien der Arbeiterbewegung, sollte „von oben“ her die Umgestaltung aller Lebensbereiche in Gang setzen. Für eigenständige gewerkschaftliche Politik „von unten“ her, die an die unmittelbaren Interessen der Beschäftigten anknüpfte, war damit programmatisch kaum Raum gegeben, obwohl sie praktisch von großer Bedeutung war. Eine betriebsbezogene Strategie wurde noch in der Weimarer Zeit wegen der Gefahren für die gewerkschaftliche Organisation nur wegen der Möglichkeiten von „Betriebsegoismus“ und damit gegen eine gesamtgesellschaftliche, gleichheitliche Entwicklung nur höchst zögernd verfolgt, und gleiches galt lange Zeit für den Abschluß von Tarifverträgen (außer bei den christlichen Gewerkschaften). Daraus erklärt sich wohl die häufige Verwendung von Begriffen wie Gesamtwohl bzw. Gemeinwohl in gewerkschaftlichen Programmen.

Hier liegt die Wurzel für das, was von ausländischen Beobachtern, aber auch von deutschen Kritikern oft als „Legalismus“ der deutschen Gewerkschaften bezeichnet wird. Denn nachdem der demokratische Staat mit gewerkschaftlicher Hilfe erkämpft war, hatten sie keine Scheu, sich mit diesem Staat zu identifizieren, gleichzeitig aber ihre eigenen Aufgaben zu unterstreichen. Daraus resultierte auf der einen Seite Mitarbeit und Loyalität in staatlichen Gremien, auf der anderen Seite aber auch Eintreten für Eigenständigkeit und Selbstverwaltung, z. T. mit den Arbeitgebern und gegen den Staat, wenngleich diese Linie alles in allem vielleicht weniger in Erscheinung getreten ist. Im Ergebnis liefen, und das gilt teilweise bis heute, die institutionell orientierte Reformpolitik und die mobilisierungsfähige Tarifpolitik nebeneinander her. Anders ausgedrückt, praktische Politik und theoretisches Konzept, langfristige Tarifpolitik und längerfristige Gesellschaftsgestaltung wurden nicht verbunden.

Die Konsequenzen, die sich aus diesem Zusammenhang ergeben, leiten unmittelbar zu den Problemen gewerkschaftlicher Strategien nach dem zweiten Weltkrieg über. Denn bei einer Durchsetzung von Reformpolitik nur über politische Parteien verlagert sich die Umsetzung auf das Parteiensystem bzw. auf die jeweilige parlamentarische Konstellation bzw. Koalition, wenn die Gewerkschaften, wie bisher geschehen, von Umsetzungsstrategien weitgehend absehen - hier liegt offensichtlich eine wichtige Frage für die zukünftige Entwicklung. Aber diese gesellschaftlich orientierte gewerkschaftliche Reformpolitik hat noch andere Folgen: Sie wird an gegebenen rechtlichen Normen gemessen, sie knüpft an vorhandene Institutionen an, sie drückt sich in Kompetenzen, Verfahren und Rechten aus — und all das in einem System, das im wesentlichen auf Eigentum und Kapital hin geordnet ist. Das erschwert ohne Zweifel die Ausübung von Druck und Mobilisierung. Und es führt gleichzeitig zu einer Art von Konfliktaustragung, bei der die Rechtsprechung eine besonders große Rolle spielt - eine Rolle, die von den Gewerkschaften lange Zeit

unterschätzt worden ist (Bundesarbeitsgericht - Aussperrung/Bundesverfassungsgericht - Mitbestimmung).

Durch die Perspektive, gesellschaftliche Änderungen über das Parteiensystem zu fordern, haben die Gewerkschaften lange mehr die politische und weniger die administrative Seite staatlichen Handelns im Blick gehabt. Mit der zunehmenden Bedeutung des Staates wachsen jedoch auch hier parlamentarisch kaum kontrollierbare Strukturen und Entscheidungsräume, die für gewerkschaftliche Politik wichtig werden. Als Stichworte wären hier Arbeitsmarkt, Industriepolitik, technologische Entwicklung zu nennen. Das gilt um so mehr, als der Staat eine zusammenfassende Kategorie ist, die sich zentral, regional und lokal in vielfacher Weise differenziert, und die auch entsprechende Strategien erfordert, die durch eine nur gesamtgesellschaftliche Sichtweise zu sehr außer acht gelassen werden.

Dabei sollen die positiven Seiten dieser Entwicklung, die tief in der Geschichte der Gewerkschaften verankert ist, nicht unterschlagen werden. Es hat sich in langen Jahrzehnten eine teilweise sehr wirkungsvolle „arbeitsorientierte Selbstverwaltung“ herausgebildet im Betrieb, im Unternehmen, in der sozialen Sicherung usw., die aber in der Gefahr steht, mehr zu verwalten als zu gestalten. Das Problem liegt deshalb nicht in der Zerschlagung, sondern in der Öffnung für konkrete Interessen. Das meint wohl auch der bisweilen falsch verstandene Satz, daß der Raum für autonomes Handeln der Gewerkschaften größer werden müsse.

Was die Schwierigkeiten in dieser Richtung angeht, so ist zu berücksichtigen, daß die Trennung institutionell orientierter Gesellschaftspolitik und von Tarifpolitik mit eigenen Sanktionsmöglichkeiten, von zentralen mehr als von dezentralen Ansätzen von Aufgabenverteilungen zwischen DGB und Einzelgewerkschaften fest in der Organisation verwurzelt sind. Lernprozesse können nicht nur auf der Ebene der Ziele in Gang gesetzt werden. Man muß stets auch die Probleme der Umsetzung und der organisatorischen Konsequenzen im Auge haben - was von außenstehenden Kritikern der Gewerkschaften meist vergessen wird. Und man muß dabei gleichzeitig beachten, daß Änderungen solcher Art stets der demokratischen Legitimation der Mitglieder bedürfen.

Gegenwärtige Probleme

Wenn wir diesen Strategiesatz, der sich bis in die 60er Jahre hinein verfolgen läßt, mit den augenblicklichen Problemen vergleichen, dann wird „im Zeitraffer“ der Wandel vor dem Hintergrund einer schwierigen wirtschaftlichen Entwicklung unmittelbar deutlich. Einmal hat sich die ökonomische Lage nicht nur vorübergehend/konjunkturell verändert. Dazu zählen

- Änderungen der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung (Stahl, Schiffbau, Textil, Auto, Elektroartikel usw.),

- neue Technologien und Rationalisierungsschübe (Beispiel Mikroprozessoren),
- Rohstoffprobleme (Beispiel Erdöl),
- Probleme der Beziehungen zwischen Wachstum und Umwelt.

Dabei setzen Produktivitätssteigerungen, die das Wachstum überschreiten, einerseits Arbeitskräfte frei, während andererseits bis Mitte der 80er Jahre gleichzeitig mehr junge Menschen als bisher in das Beschäftigungssystem aufgenommen werden müssen. Dies ist als Hintergrund wichtig, braucht aber an dieser Stelle nicht in seinen Konsequenzen ausgeführt zu werden. Das Problem stellt sich jedoch erstmals nach der Zeit des Wiederaufbaus wieder in dieser Schärfe.

Zum anderen hat sich die *Rolle der Unternehmer und ihrer Verbände* seit der Krise Anfang der 70er Jahre grundlegend geändert. Sie setzen den Gewerkschaften in der Zeit wirtschaftlicher Probleme nicht nur größeren Widerstand entgegen, was verständlich wäre, sondern versuchen die Gewerkschaften in den Betrieben (Vertrauensleute) und den Unternehmen (Mitbestimmung '76) von den Mitgliedern zu trennen. Sie versuchen nicht nur die Reformpolitik zu blockieren, sondern erreichte Fortschritte zurückzunehmen, etwa in der Mitbestimmung oder der beruflichen Bildung. Sie versuchen die Tarifpolitik durch Tabukatalog und Aussperrungspolitik im Kern zu verändern, und somit tarifliche Auseinandersetzungen auf eine politische Ebene zu heben und ihnen damit eine andere Qualität zu geben.

Auch die *Rolle der Parteien* hat sich geändert. Die Entwicklung der Gewerkschaften zu Einheitsgewerkschaften und der Parteien zu Volksparteien hat alte Bande nicht aufgelöst, aber doch relativiert. Das bedeutet kein Plädoyer für große Konfrontationen und keinen Verzicht auf die rechtsstaatliche Verankerung gewerkschaftlich erkämpfter Positionen. Aber: Es muß registriert werden, daß Parteien - wenn sie Wahlen gewinnen wollen -, gewerkschaftliche Forderungen nur insoweit aufgreifen, wie es im politisch-parlamentarischen Kräftespiel nützlich erscheint. Das deckt sich nicht immer mit gewerkschaftlichen Interessen. Trotzdem ist die Erkenntnis, daß Parteien und Gewerkschaften in unterschiedlichen Zusammenhängen unterschiedliche Aufgaben erfüllen, wichtig. Das schließt Gemeinsamkeiten nicht aus, kann aber Überforderungen der einen wie der anderen Seite verhindern, wenn dies bisweilen auch ein schmerzhafter Prozeß sein mag.

Auf den Staat als *Verwaltung* wurde bereits hingewiesen, der dank des Aufkommens von Großbürokratien mit weitreichenden Kompetenzen als Verwalter formaler Gleichheit menschliche Freiheit ebenso gefährden kann wie anarchisches Konkurrenzdenken und privates Kapitalverwertungsstreben. Nur zu leicht werden Forderungen nach Demokratisierung in diesem Bereich als „Störfaktoren“ für rationales Verwaltungshandeln oder als Scheinlegitimation von Technokraten angesehen. Ein großer Teil der sogenannten neuen Protestbewegungen ist auf solche Tendenzen zurückzuführen.

Die zusammengefaßte Konsequenz, die sich aus dieser Lagebeschreibung ergibt, ist von den Gewerkschaften gezogen worden: Sie müssen sich mehr auf ihre eigene Kraft besinnen! Dieser Satz, der die markanteste Kurzfassung für eine Umorientierung gewerkschaftlicher Politik darstellt, faßt ohnehin feststellbare Strategieansätze zusammen, bedarf aber der Interpretation.

Tendenzen für neue Strategieansätze

Die Gewerkschaften haben kein neues Gesamtkonzept im Sinne einer geschlossenen Alternative zum bestehenden System, wie immer man es definieren mag und wie man es der „Wirtschaftsdemokratie“ der Weimarer Zeit, wie auch dem Grundsatzzprogramm von 1949 unterstellen mag, entwickelt. Sie fordern nachdrücklicher als früher die Sicherung konkreter Mindestbedingungen z. B. in bezug auf Beschäftigung, Qualifikation, Arbeitsbedingungen, Einkommen und soziale Sicherheit, um einige wesentliche Punkte zu nennen. Die vorhandenen gewerkschaftlichen Instrumente wie Tarifpolitik, Mitbestimmung, Selbstverwaltung, staatliche Maßnahmen usw. werden nicht für sich als Paritäten oder Kompetenzen gefordert. Entscheidend ist vielmehr die Lösung konkreter Probleme, an der die Instrumente und Mittel gemessen werden. Mit einem Wort: An die Stelle institutioneller Ansätze ist die Problemorientierung getreten. Und da die Probleme meist im Betrieb auftreten, ist eine Verstärkung dessen, und zwar in ganz Westeuropa, was man mit *Betriebspolitik* beschreiben könnte. Die gewerkschaftliche Politik hat dem Betrieb nie größere Aufmerksamkeit geschenkt als seit Anfang der 70er Jahre. Weimar ist nicht mehr möglich.

Der Schwerpunkt der Betriebs- und Arbeitsorientierung darf allerdings nicht in Form der Alternative Mitbestimmung *oder* Tarifpolitik diskutiert werden. Denn die Erkämpfung von Fortschritten mit dem Mittel der Tarifpolitik für alle Unternehmen einer Branche in einer Region ist eine Seite; die Umsetzung der Forderungen in den Alltag des Betriebes ist die andere ebenso wichtige Seite der Medaille. Und je mehr qualitative Punkte in Tarifverhandlungen aufgegriffen werden, desto wichtiger sind die praktisch-instrumentellen Voraussetzungen im Betrieb, die durch die Mitbestimmung verfügbar sind. Eine differenzierte Tarifpolitik erfordert ein differenziertes Instrumentarium der Mitbestimmung, wenn sich reale Fortschritte ergeben sollen. Es ist m. E. kein Zufall, daß gerade in den letzten Jahren das Interesse englischer und italienischer Gewerkschaften an der Mitbestimmung sich deutlich belebt hat.

Das stärkere Ausgehen von konkreten Problemen, das überhaupt erst Mobilisierungsmöglichkeiten eröffnet, zeigt aber auch den Zusammenhang von Arbeit und Leben, von Beschäftigung, Bildung, Verkehr, Gesundheit. Dieser Zusammenhang von Produktion und Reproduktion ist auf der lokal-regionalen Ebene bisher von den Gewerkschaften eher vernachlässigt worden. Allerdings bahnen sich hier, etwa bei

der Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit, bei der Änderung der Arbeitsbedingungen oder bei der Lösung von Umweltfragen neue Formen der Zusammenarbeit zwischen betrieblichen Instanzen, der Gewerkschaftsorganisation, den Arbeitsämtern, den Berufsschulen, der Gewerbeaufsicht und auch den Hochschulen (Stichwort: Kooperationsverträge) an. Wenn die Gewerkschaften diesen Zusammenhang zwischen Produktion und Reproduktion nicht stärker aufgreifen, ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß sie selbst bei der Vertretung ureigener Interessen im Produktionsbereich an Kraft verlieren; man denke nur an Bürgerinitiativen oder Umweltfragen.

Dies hat auch Konsequenzen für die gewerkschaftliche Organisation, die an der Basis beweglicher werden muß. Das darf aber nicht mit einer Schwächung der Gewerkschaftsspitze verwechselt werden, die durch Schwerpunktsetzung und Koordination den solidarischen und gezielten Einsatz der Kräfte sichern muß. Man muß sich jedoch darüber im klaren sein, daß eine nur betrieblich-lokale Politik strukturell konservativ wirkt, wenn man sich darauf beschränkt. In der Bundesrepublik, in der dieser Bereich nicht sehr entwickelt war, ist zwar ein Nachholbedarf gegeben. Die Einflußnahme auf den Staat, d. h. auf Parteien, Regierungen und Verwaltungen wird jedoch nach wie vor ihren hohen Stellenwert behalten, denn Strukturkrisen und konjunkturelle Schwankungen sind allein von unten nicht abzufangen. Doch auch hier ist von Interesse, wie sich etwa bei der Lösung der Stahlkrise an der Saar oder bei der Diskussion im Vorwahlkampf um die Montanmitbestimmung oder bei den gewerkschaftlichen Forderungen zur Technologiepolitik/Humanisierung der Arbeit neue Formen der Konfliktaustragung entwickeln, die institutionelle Vertretung mit glaubwürdigen und nachdrücklichen Mobilisierungsprozessen verbinden.

Nach den gegenwärtigen Strategieansätzen denken die Gewerkschaften nicht länger in geschlossenen Systemen. Eine auf konkrete Fortschritte gerichtete Politik setzt bei bestimmten Gefährdungsbereichen wie Arbeit, Beschäftigung oder Ausbildung an. Sie ist auf umsetzbare Teilkonzepte gerichtet, die Ziele, Mittel und Organisationsstrukturen im Zusammenhang sehen. Im Rahmen solcher Konzepte geht es um inhaltliche Mindestbedingungen einerseits und um Beteiligung an Entscheidungsprozessen andererseits. Das Ausmaß des Fortschritts ist letztlich davon abhängig, mit welchem Nachdruck das Arbeitnehmerinteresse glaubhaft geltend gemacht wird. Diese Linie der Strategieentwicklung, die hier im Überblick nachgezeichnet ist, ist kein mechanischer, gleichförmiger Prozeß. Aber die Mitgliederentwicklung, die Ergebnisse von Betriebsrats-, Personalrats- und Mitbestimmungswahlen ebenso wie die allgemeine Anerkennung der Gewerkschaften sprechen dafür, daß dieser Weg eine glaubhafte Richtung von Interessenvertretung darstellt.