

Gewerkschaften und Sozialstaat

von Stephan Klecha ■ ■

» Es gibt wohl kein emotionaleres Thema für einen deutschen Gewerkschafter als die Reform des Sozialstaats in den vergangenen Jahren, ja in den vergangenen Jahrzehnten. Der kalte Zeitgeist des Neoliberalismus wird dabei hinter allen Reformen auf Bundes-, Landes- und auf kommunaler Ebene gewittert. Der Europäischen Union wird sowieso unterstellt, ein neoliberales Projekt zu sein. Neoliberalismus ist die Chiffre, die übrigens ganz unabhängig davon verwendet wird, ob es sich im Detail um neoklassische, rechtskeynesianische oder kulturalistische Ansätze handelt.

Zutiefst sind die Vorsitzenden der deutschen Gewerkschaften aber davon überzeugt, dass sie Alternativen zum herrschenden Diskurs besitzen, die moralisch geboten, wirtschaftlich sinnvoll, finanziell realistisch und vor allem sozial gerecht sind. Unter diesem Signum wähen sich die Gewerkschaften seit längerem in einem Abwehrkampf gegen die herrschende Sozialpolitik. Meine These in diesem Zusammenhang ist, dass die Gewerkschaften in erster Linie ein Durchsetzungsproblem und damit ein Strategieproblem haben. Verantwortlich hierfür ist, dass es den Gewerkschaften an Machtressourcen fehlt, um ihre sozialpolitischen Alternativen politisch durchsetzen zu können.

Gewerkschaften verfügen prinzipiell über vier Möglichkeiten, Sozialpolitik zu gestalten. Dieses sind die Selbstverwaltung der Sozialversicherungen, die Tarifpolitik, die Einflussnahme auf Regierungshandeln und der Massenprotest. Diese vier Ressourcen werden in unterschiedlichem Maße eingesetzt. Es ist zu zeigen, dass die deutschen Gewerkschaften gegenwärtig in diesen vier Bereichen ihre prinzipielle Gestaltungsmacht verloren haben. Im Einzelnen:

» Zuerst seien die Selbstverwaltungen der Sozialversicherungen genannt. Diese boten den deutschen Gewerkschaften im Kaiserreich jenes Handlungsfeld, in dem sie pragmatisch und nachhaltig die Lage der Arbeiterschaft verbessern konnten. Hieraus erwuchs das erste Mal ihr Anspruch, nicht nur Mitgliedervertretung, sondern legitimes Sprachrohr der gesamten Arbeitnehmerschaft zu sein. Die in den Sozialversicherungen tätigen Gewerkschaftsfunktionäre mehrten das Renommee der Arbeiterbewegung wohl weitaus mehr als die Tarifpolitik jener Jahre. Da der Gesetzgeber und die Regierung in Deutschland es sich vorbehielt, die meisten Regelungen der Sozialgesetzgebung selbst zu treffen und nicht der Selbstverwaltung zu überlassen, stand diese nie ganz im Zentrum der sozialpolitischen Aktivitäten der Gewerkschaften. In Ländern des Gent-Systems ist dieses der Fall, mit den bekannten Auswirkungen für den gewerkschaftlichen Organisationsgrad. Zum Nachteil der gewerkschaftlichen Sozialpolitik hat der Einfluss der Selbstverwaltung aber seit Jahren weiter abgenommen. Nicht nur die mühsame Mobilisierung zu den Sozialwahlen spricht davon Bände. Vor allem die Entmachtung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit im Zuge der Hartz-Reformen zeigte auf, dass die Selbstverwaltung als Gestalter von Sozialpolitik weitgehend ausfällt. Leistungsumfänge, Schwerpunktsetzungen von Mitteleinsätzen, Beitragshöhen, ja selbst die Modalitäten der Besoldung der Vorstände sind aus der Selbstverwaltung mehr und mehr ausgeklammert worden und vor allem in die Hände des Bundestags und der Bundesregierung gelegt worden.

Foto: Christian Kiel



» Ein wenig anders sieht dieses mit der zweiten Machtressource aus, der Tarifpolitik. Grundsätzlich bietet die Tarifpolitik erhebliche Möglichkeiten, sozialpolitische Korrekturen vorzunehmen. Es war die Stärke der deutschen Gewerkschaften ab Mitte der 1950er Jahre ihre Kritik an den Mehrheitsentscheidungen im Bundestag durch tarifpolitische Vorstöße zu untermauern und so Alternativen durchzusetzen. Ich nenne in diesem Zusammenhang die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder die Arbeitszeitverkürzung. Die Wirkung dieser Strategie war immens, selbst 40 Jahre später war im kohlschen Sparpaket die Lohnfortzahlung das leidenschaftlichst diskutierte Thema. Hier besaß die Gewerkschaft selbst tarifliche Handlungsmöglichkeiten, um die Wirkung bereits vor dem Regierungswechsel abzumildern. Doch in der gegenwärtigen Reformdebatte haben die Gewerkschaften keine Strategie, wie sie einzelne Maßnahmen der Bundesregierung durch Forderungen an den tarifpolitischen Gegenpart kompensieren können. Dieses ist Ausdruck der Erosion der Arbeitgeberverbände und der abnehmenden Mitgliederzahl der Gewerkschaften. Gleichzeitig ist die Mobilisierung der Mitglieder für Fragen der Renten- oder Pflegepolitik ungleich schwieriger als wenn es den unmittelbaren Lebens- und Arbeitsbereich der Arbeitnehmer betrifft. Diesen ist die Höhe der Sozialabgaben vielfach wichtiger als die späteren Leistungshöhen.

Gegenwärtig ist übrigens gerade die Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn ein kleiner Offenbarungseid der Gewerkschaften, die sich eingestehen müssen, dass es ihnen nicht mehr gelingt in einem bestimmten Bereich für angemessene Löhne zu sorgen. Gerade der gesetzliche Mindestlohn drückt aus, in welchem Dilemma die Gewerkschaften sind: Einerseits wollen und müssen sie die Tarifautonomie verteidigen, andererseits können sie nicht dauerhaft akzeptieren, dass Arbeitnehmer trotz Arbeit arm bleiben und nur wegen des ordnungspolitischen Anspruchs der Gewerkschaften diesen ein besserer Lohn verwehrt bleibt. Unter diesen Umständen dürften sozialpolitische Korrekturen über die Tarifpolitik erst recht schwer umzusetzen sein.

» Das lange Zeit wirksamste Mittel, um Sozialpolitik zu gestalten, lag für die Gewerkschaften aber in der dritten genannten Machtressource, einer systematischen Einflussnahme auf das Regierungshandeln. Dieses bestand nicht nur aus effizientem Lobbying, sondern basierte vor allem auf einer organischen Durchdringung der Volksparteien. Es war das zweite Kabinett Adenauer, dem vier frühere hauptamtliche Gewerkschafter als Minister angehörten. Allen Reichs- oder Bundesregierungen, an denen die SPD beteiligt war, gehörte stets mindestens ein früherer hauptamtlicher Gewerkschafter an. Es war die SPD-Bundestagsfraktion, der stets mindestens ein Vorsitzender einer Einzelgewerkschaft angehörte. Der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestags wies eine hohe Organisationsbindung seiner Mitglieder auf. Dass ich hier im Präteritum spreche, hängt damit zusammen, dass diese Zeiten Vergangenheit sind. Seit 2002 ist kein Vorsitzender einer Einzelgewerkschaft mehr Mitglied des Deutschen Bundestags. Als Walter Rießler als Minister wegen der Bildung des Superministeriums für Wolfgang Clement ausscheiden musste, entsandte die SPD erstmals keinen früheren hauptamtlichen Gewerkschafter mehr in ein Ministeramt. Die Bindungslinien zur CDU sind bereits seit längerem schwer belastet. Es dürfte daher kein Wunder sein, dass die Regierung Schröder nach 2002 dazu überging ihren Konsensstil zu einem konfliktorientierten zu verändern, Bernhard Wessels hat dieses vor kurzem gut analysiert. Ein nicht unwesentlicher Teil der Gewerkschaften orientierte sich im Zuge dessen auf die Linkspartei und damit auf eine bewusste Oppositionshaltung, wohingegen ein anderer Teil den Parteien insgesamt distanziert gegenüber steht. Die Volksparteien und die Gewerkschaften entfremden sich auf diesem Wege gegenseitig. Beide Seiten bedürfen auch nicht zwingend der anderen Seite. Wenn den Gewerkschaften allerdings ein privilegierter Zugang zu den Entscheidungszentren in der Sozialpolitik fehlt, so laufen Gewerkschaften Gefahr zu einem Lobbyverband neben anderen zu werden.



Die vierte Machtressource der Gewerkschaften ist der Massenprotest. Es ist unverändert eindrucksvoll, wenn Gewerkschaften 300.000 Menschen gegen die Rentenreform auf die Straße bringen, doch es entfaltet gesellschaftlich kaum Wirkung. Da können die Gewerkschaften auf den vermeintlich neoliberalen Trend in den Medien schimpfen oder da kann Frank Bsirske aus dem Beirat von Bertelsmann austreten. Doch die Wirkung von demonstrierenden Gewerkschaften hat ihren Effekt wegen der schon genannten organische Verbindung zu den Parteien verloren. Selbst wenn die Gewerkschaftsführer geschlossen zur Wahl der Linkspartei aufrufen, würde dieses nur einen kleinen Teil beeindrucken, denn so lange die Linkspartei sich auf einen bewussten Oppositionskurs begibt, ist sie für die pragmatischen Teile der Gewerkschaften unwählbar. Wird die Linkspartei allerdings regierungswillig, so vergrätzt sie ziemlich sicher wiederum jene Teile, die sich ihr gerade wegen ihrer Ablehnung zur vorherrschenden Politik ihr angeschlossen haben.

Die Gewerkschaften stehen in der Sozialstaatsdebatte also ein wenig hilflos dar. Sie besitzen kein originäres Handlungsmittel. Die unmittelbaren eigenen Handlungsressourcen Selbstverwaltung und Tarifvertrag werden gegenwärtig nicht eingesetzt, lassen sich überdies schwerlich handhaben. Die bislang wirksamste Form gewerkschaftlicher Einflussnahme durch organische Verbindungen zu den Entscheidungsträgern ist zerbrochen. Damit droht den Gewerkschaften auch ein Einflussverlust auf der europäischen Ebene, dessen Auswirkungen sich in der Mitbestimmung relativ bald zeigen könnten. Die Verbindung zu den Volksparteien ist somit gegenwärtig die Achillesferse

der Gewerkschaften. Auf Dauer werden die Gewerkschaften nur dann Eindruck machen, wenn sie ihre Mitglieder nicht nur auf die Straße bringen, sondern dieses auch in die Volksparteien hinein wirkt.

Der Verlust an Machtressourcen erschwert es Gewerkschaften strukturell in der Sozialstaatsdebatte an die Erfolge der Vergangenheit anzuknüpfen. Die Gewerkschaften laufen Gefahr auf ihre Kernaufgaben in der Tarifpolitik zurückgedrängt zu werden und selbst hier zeigen der Mindestlohn oder auch die von der Union nach wie vor angestrebten betrieblichen Bündnisse für Arbeit in eine Richtung, dass selbst dieses Feld den Sozialpartnern auf Dauer nicht alleine überlassen bleibt. Um in der Sozialstaatsdebatte wieder erfolgreich Einfluss zu nehmen, müssen die Gewerkschaften die Machtressourcen in einem anderen Verhältnis als bislang einsetzen. Entweder finden sie dabei einen Weg, wie sie ihre originären Machtressourcen in der Tarifpolitik und in der Selbstverwaltung wieder aktivieren können, oder sie erlangen eine neue Form der organischen Durchdringung mit den Entscheidungsträgern in den Regierungsparteien beziehungsweise finden wirksame außerparlamentarische Formen politischer Einflussnahme. Mir scheint dieses in den Gewerkschaften zunehmend erkannt zu werden. Berthold Huber hat entsprechende Signale vom Leipziger Gewerkschaftstag der IG Metall ausgesendet. Es bleibt abzuwarten, ob es den Gewerkschaften gelingt, ihre Machtressourcen zu revitalisieren. ■

☞ Stephan Klecha, Mitglied im Vorstand des Forum DL21, promoviert derzeit an der Universität Göttingen.