



F. J. Berber.

FESTSCHRIFT FÜR
FRIEDRICH BERBER

ZUM 75. GEBURTSTAG

HERAUSGEGEBEN
VON
DIETER BLUMENWITZ
UND
ALBRECHT RANDELZHOFFER



C. H. BECK'SCHE VERLAGSBUCHHANDLUNG
MÜNCHEN 1973



X P 74/170

ISBN 3 406 05020 4

Druck: Passavia Druckerei AG Passau

VORWORT

Am 27. November 1973 wird Friedrich Berber 75 Jahre alt. Freunde, Schüler und Kollegen wollen ihn aus diesem Anlaß durch die vorliegende Festschrift ehren.

Die Ehrung gilt dem akademischen Lehrer und Forscher ebenso wie dem Praktiker, der an verantwortungsvoller Stelle an der Anwendung und Ausgestaltung des Völkerrechts mitgewirkt hat und weiter mitwirkt.

Der weite Bogen seiner völkerrechtlichen Publikationen reicht von der „Dezentralisation des Britischen Reichs“ über „Sicherheit und Gerechtigkeit“, die „Rechtsquellen des Internationalen Wasserrechts“ bis zu den drei Bänden seines „Lehrbuches des Völkerrechts“, mit dem er sich einen bleibenden Platz in der Wissenschaft gesichert hat. Neben dem Völkerrecht gilt das wissenschaftliche Interesse Friedrich Berbers vor allem der Staatsphilosophie. Sein tiefdringendes Verständnis hierfür läßt das jüngst erschienene Werk „Das Staatsideal im Wandel der Weltgeschichte“ erkennen, das darüberhinaus bezeugt, daß der Jubilar auch nach seiner Emeritierung seine unverminderte Schaffenskraft in den Dienst der Wissenschaft stellt. Daß dies noch viele Jahre so bleiben möge, ist unser Wunsch.

Die Herausgeber

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	5
<i>Professor Dr. Peter Badura, München</i> Grundfreiheiten der Arbeit. Zur Frage einer Kodifikation „sozialer Grundrechte“	11
<i>Professor Dr. Rudolf Bernhardt, Heidelberg</i> Rechtsfragen historischer Buchten	47
<i>Professor Dr. Rudolf L. Bindschedler, Bern</i> Die Zukunft des Kriegsrechts	61
<i>Professor Dr. Igor P. Blischtschenko, Moskau</i> Die Definierung des humanitären Völkerrechts	75
<i>Professor Dr. Dieter Blumenwitz, Augsburg</i> Die Unberührtheitsklausel in der Deutschlandpolitik	83
<i>Professor Charles B. Bourne, Vancouver</i> The Suspension of Disputed Works or Utilizations of the Waters of International Drainage Basins	109
<i>Professor Dr. Axel Frhr. von Campenhausen, München</i> Rechtsprobleme der Habilitation im Fach Theologie	127
<i>Professor Dr. Karl Doebring, Heidelberg</i> Verfassungsrecht und Kriegsvölkerrecht	139
<i>Professor Dr. Franco Florio, Triest</i> Sur l'utilisation des eaux non maritimes en droit international	151
<i>Professor Dr. Wilhelm Karl Geck, Saarbrücken</i> Furman v. Georgia: Der Supreme Court und die Todesstrafe	165
<i>Professor Dr. Friedrich August Freiherr von der Heydte, Würzburg</i> Der Paraná-Fall: Probleme der gemeinsamen Nutzung der Wasserkraft eines internationalen Stroms	207

<i>Professor Dr. Otto Kimminich, Regensburg</i>	
Kollektive Sicherheit auf globaler und regionaler Ebene	217
<i>Professor Dr. Herbert Krüger, Hamburg</i>	
Die Verfassung als Programm der nationalen Integration	247
<i>Professor Dr. Walter Leisner, Erlangen</i>	
Das Gesetzesvertrauen des Bürgers. Zur Theorie der Rechtsstaatlichkeit und der Rückwirkung der Gesetze	273
<i>Professor Dr. Peter Lerche, München</i>	
Finanzausgleich und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse	299
<i>Dr. E. J. Manner, Richter am Obersten Gericht, Helsinki</i>	
Some Legal Problems Relating to the Sharing of Boundary Waters	321
<i>Professor Edward McWhinney, Indianapolis</i>	
The „French Fact“ in Quebec and the Future of Canadian Federalism	339
<i>Professor Dr. Theodor Maunz, München</i>	
Die Fortentwicklung des bundesstaatlichen Systems	351
<i>Professor Daniel P. O'Connell, Oxford</i>	
The Equivalence of the Nautical League and the Cannon-Shot in the Law of Nations	367
<i>Professor Dr. Thomas Oppermann, Tübingen</i>	
„Deutschland als Ganzes“. Sinnwandel eines völkervertragsrechtlichen Begriffes	377
<i>Universitätsdozent Dr. Albrecht Randelzhofer und Professor Dr. Bruno Simma, München</i>	
Das Kernkraftwerk an der Grenze. Eine „ultra-hazardous activity“ im Schnittpunkt von internationalem Nachbarrecht und Umweltschutz	389
<i>Professor Dr. Walter Rudolf, Mainz</i>	
Die Malakka-Straße, ein neues Völkerrechtsproblem	433
<i>Assessor Bernd Rüter, München</i>	
Überlegungen zum Isländischen Fischereistreit	449

<i>Professor Dr. Ulrich Scheuner, Bonn</i>	
Krieg und Bürgerkrieg in der Staatenwelt der Gegenwart	467
<i>Professor Dr. Ignaz Seidl-Hohenveldern, Köln</i>	
Der Gedanke der Gleichheit im jus in bello	489
<i>S. M. Sikri, Chief Justice of India (retd), Delhi</i>	
Supreme Court of India	497
<i>Professor Dr. Hans Spanner, München</i>	
Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum EWG- Recht	507
<i>Professor Dr. Stephan Verosta, Wien</i>	
Die Völkerrechtswidrigkeit der Annexion Hannovers durch Preußen 1866	523
<i>Professor Dr. Hans F. Zacher, München</i>	
Aktuelle Probleme der Repräsentationsstruktur der Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland	549
<i>Assessor Christian Schäfer, München</i>	
Bibliographie Friedrich Berbers	575

AKTUELLE PROBLEME
DER REPRÄSENTATIONSSTRUKTUR
DER GESELLSCHAFT IN DER BUNDESREPUBLIK
DEUTSCHLAND

Von HANS F. ZACHER

„Die modernen deutschen Einheitsgewerkschaften sind eine Institution, um die uns die Welt beneidet.“

Bundeskanzler Willy *Brandt* in der Regierungserklärung vom 18. Januar 1973.

I. Vorbemerkungen

Vorweg sei offen bekannt: den folgenden Überlegungen liegt die Sorge um die Minderung des Maßes vitaler Pluralität in dieser Gesellschaft zugrunde. Sie sind in diesem Sinne auch kritisch und wertend gegenüber gegenwärtigen Zuständen und Tendenzen. Sie wollen jedoch keine Alternativen angeben, welche Verhältnisse und Entwicklungen alles in allem „besser“ wären und wie sie bewirkt werden könnten.

Auch kann es sich an dieser Stelle nur darum handeln, Beobachtungen, Überlegungen und Meinungen des Verfassers zu skizzieren. Das umfangreiche einschlägige Material, das sich nicht nur von den verschiedensten Rechtsgebieten her anbietet, sondern auch – wenn nicht noch mehr – von einer großen Zahl nichtjuristischer sozialwissenschaftlicher Disziplinen, kann hier nicht ausgebreitet werden. Um Einseitigkeiten – und auch nur den Anschein derselben – zu vermeiden, muß deshalb auf wissenschaftlichen Apparat generell verzichtet werden.

II. Objekte und Ausgangspunkte

1. Das beherrschende Phänomen: der DGB

Eine Konstante verändert ihre Bedeutung mit der Veränderung ihrer – aktiv oder passiv auf sie bezogenen – Umgebung. Die *Konstante*, um die es hier geht, ist in der sozialen Wirklichkeit der Bundesrepublik seit deren Entstehen die *Konzentration gewerkschaftlicher Repräsentation* auf eine machtvolle Organisation: den *Deutschen Gewerkschaftsbund*. Seine Stärke folgt, was die Mitgliederzahlen anlangt, nicht so sehr aus ihrer absoluten Größe oder ihrem Verhältnis zur Zahl der Arbeitnehmer insgesamt als aus ihrem Vorsprung vor anderen Arbeitnehmerorganisationen. Ihnen ist der DGB auch durch seine Vielseitigkeit in bezug auf Branchen und sozialständische Gruppierungen – auf das Gesamt der im DGB zusammengeschlossenen Gewerkschaften bezogen: durch seine Universalität – und, insbesondere im Verhältnis zu den Beamtenorganisationen, durch die Bejahung des Arbeitskampfes überlegen. Daraus entwickelte sich fast ein Monopol der Artikulation von Arbeitnehmerinteressen (und damit weitgehend überhaupt sozialpolitisch relevanter Interessen), dem wieder eine enge Kooperation und Verflechtung mit der staatlichen Macht entspricht. So trägt die gewerkschaftliche Repräsentation in der Bundesrepublik wesentlich „anstaltliche“ Züge, während ihre körperschaftliche Struktur merkwürdig offen, ungewiß und gefährdet geblieben ist. Die Problematik der „Trittbrettfahrer“, der „wilden Streiks“ und der Beschneidung gewerkschaftlicher Entfaltung durch die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts, wonach Tarifverträge die Gewerkschaftsmitglieder nicht definitiv begünstigen dürfen, möge dies verdeutlichen.

Die Situation war nicht nur in der deutschen Vergangenheit – vor allem in der Weimarer Zeit – anders; sie ist es auch im sogenannten westlichen Ausland.¹ Dabei sind die Elemente der Differenzierung – Konkurrenz von

¹ Von unfreiheitlichen sozialistischen Staaten sei hier erst gar nicht die Rede – so wenig damit geleugnet sein soll, daß die von *einer* Partei (auch) mittels *einer* Gewerkschaft gelenkte Gesellschaft in solchen Systemen zu den Alternativen gehört, an die gedacht werden muß, um die Situation in der westdeutschen Gesellschaft richtig zu bewerten. Einiges von dem, was für die gewerkschaftliche Repräsentation in der Bundesrepublik kennzeichnend ist – vor allem die Universalität des sozialpolitischen Mandats der Gewerkschaften und ihre Orientierung auf das (freilich nach Maßgabe je systemimmanenter Kompetenz formulierte) Gemeinwohl –, findet sich dort im Extrem. Interessant etwa die Umschreibung dieser Situation durch Art. 44, 45 der Verfassung der DDR vom 9. April 1968.

Gewerkschaften, Organisationsgrad und -intensität, Verhältnis zum Staat usw. – im einzelnen sehr verschieden kombiniert.

2. Tendenzen der Veränderung seiner Ambiance

Die *Variablen*, die sich seit der Gründung der Bundesrepublik gezeigt haben und welche die Stellung der Gewerkschaften – diese immer im Sinne der annähernden Gleichung „Gewerkschaften“/„Deutscher Gewerkschaftsbund“ verstanden – wesentlich verändert haben, sind etwa die folgenden:

- Die Zunahme des Anteils der Abhängigen und der Rückgang des Anteils der Selbständigen an der erwerbstätigen Bevölkerung (die Entwicklung zur „Arbeitnehmergesellschaft“).
- Die stetige Verbesserung der Verhältnisse der Arbeitnehmer und die damit verbundene Umwandlung der „Arbeiterfrage“ von der „sozialen Frage“ – im Sinne des 19. Jahrhunderts – zu einer gesellschaftlichen und politischen Machtfrage, ökonomisch zu einem „Verteilungskampf“, alles in allem zu einem Klassenkampf neuen Stils.
- Die Verlagerung des politischen Gewichts von der „bürgerlichen“ CDU/CSU auf die sozialdemokratische Partei und damit der Übergang von der letztlich doch distanzierteren Kooperation mit einem politisch „bürgerlich“ dominierten Staat und den darin führenden Parteien zu dem personellen Eindringen in einen Staat, in dem die von vorneherein verschwisterte „linke“ Volkspartei den Ton angibt.
- Der Rückgang des Einflusses aller anderen vergleichbaren² Gruppierungen und Organisationen: der Kirchen, der Verbände der Kriegsoffer, der Vertriebenen, der Verfolgten des nationalsozialistischen Regimes usw., auch der – vorübergehend (?) erstaunlich einflußreichen – Studenten.
- Der radikale Schwund politischer und gesellschaftlicher Plutokratie. Daß die Gewerkschaften heute immer noch – ja mehr als seit langem – anklagend von Unternehmermacht sprechen, zugleich aber auch von „Wegwerf-Unternehmern“, läßt die Interpretation zu, daß mit einer gewissen „haltet-den-Dieb“-Manier die Unternehmer des Besitzes einer

² Andere gesellschaftliche Formationen sind nur zu begrenzt oder gar nicht vergleichbar wie z. B. Gesangs- und sonstige Musikvereine oder Sportverbände (auch mit stark gesellschaftlichem und traditionellem Hintergrund wie Schützenvereine).

Macht bezichtigt werden, die sich bereits in den Händen der Gewerkschaften befindet.³

- Das zunehmende Arbeitnehmer-Bewußtsein (oder jedenfalls: „Unterprivilegierten-Bewußtsein“) derjenigen, welche die öffentliche Meinung machen – der Journalisten aller Medien – und ein entsprechendes Zurücktreten der Maßgeblichkeit von (anderen) Meinungen der Verleger, Redaktionsleiter, Intendanten, Rundfunkrats-Mehrheiten usw.
- Ein neues Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Arbeitnehmerschaft. Waren zunächst das Nicht-Engagement des „Trittbrettfahrers“ und die bürgerliche Attitüde des arrivierten Arbeitnehmers, insbesondere des Angestellten, des Facharbeiters usw. die maßgeblichen Gründe permanenter oder fallweiser Distanz, so traten durch die Reaktivierung kommunistischer Gruppen, aber auch mit der Bildung „linker Sekten“ verschiedenster Richtungen, letztlich aber auch ganz unideologisch und pragmatisch durch die organisationsfeindliche a-hoc-Mentalität der „Bürgerinitiativen“ konkurrierend – gewerkschaftsintern und -extern – neue Elemente auf, die von vorneherein auf mehr Radikalität, auf Kompromißlosigkeit und Desavouierung des „Gegners“ in Staat und Gesellschaft gerichtet waren und sind, zumindest aber kein Interesse an langfristiger pluralistischer Kooperation kennen.⁴
- Die Wirkungen, die auf die Gesellschaft – insbesondere ihre literarischen Artikulationsträger –, die Arbeitnehmerschaft, die Gewerkschaften und die Parteien von dem historisch einzigartigen Sog des „Marxismus“ in den letzten Jahren ausgegangen sind – mag es sich dabei nun

³ Der Rückgang der Unternehmermacht hat ökonomische Gründe insofern, als die zunehmende Konzentration die Kongruenz von Kapitaleigentum und -verfügung immer weiter verdrängt hat. Sie hat weitere Gründe in der fortschreitenden Mitbestimmung in den Betrieben. Vor allem aber wurde die Position der Unternehmer durch den (marxistischen oder nicht-marxistischen) Wandel der öffentlichen Meinung und durch den Übergang der politischen Macht von Unternehmern näheren Parteien auf Unternehmer fernere Parteien bedingt. Man kann zu letzterem auch verallgemeinernd sagen, daß die egalitäre Demokratie Sozial- und Gesellschaftskritik zunehmend auch materiell bestimmt.

⁴ Eine besondere Spielart stellt die (gewerkschafts- und/oder zeit-)geschichtliche, teils auch politik- und verfassungswissenschaftliche Literatur dar, die den Gewerkschaften vorwirft, nach 1945 nicht die Macht im Staat übernommen, sondern die Entwicklung einer pluralistischen parlamentarischen Parteiendemokratie zugelassen zu haben. In welchem Maße hier der „Machtübernahme“ durch „proletarischen Massenorganisationen“ das Wort geredet wird, ist einer der Umstände, die Anlaß geben, Verhältnisse und Entwicklungen mit totalitären Alternativen zu konfrontieren (s. Anm. 1).

um Worte⁵ oder Sachen, um historisch Ursprüngliches, aus „sozialistischen“ Systemen Übernommenes oder originär Entwickeltes handeln.

Haben sich diese Entwicklungen im Verlauf der kurzen Geschichte der Bundesrepublik mehr oder weniger kontinuierlich vorwiegend in jeweils einer Richtung vollzogen, so sind zwei andere Phänomene mit Bezug auf die Gewerkschaften differenzierter zu betrachten:

- Das Verhältnis zur Landwirtschaft, deren Position, während die Stellung der Gewerkschaften eher ideologisch neu aufgeladen wurde, zunehmend ökonomisch gesehen wird. Das Verhältnis zur Landwirtschaft ist aber auch dadurch einer Veränderung ausgesetzt gewesen, daß gerade der Anteil an Unselbständigen in der Landwirtschaft besonders stark zurückgegangen ist. Das Spannungsverhältnis zwischen Gewerkschaften (Arbeitnehmern) und Landwirtschaft ist daher von einem intern-/externen zu einem primär externen geworden.
- Fand sich die „Arbeiterfrage“ als „soziale Frage“ nach 1945 zunächst in einem großen sozialpolitischen Problemkessel, in dem vor allem auch die Kriegs- und Regimefolgen der Lösung harrten, so haben sich die sozialpolitischen Fragen, die nicht unter die „Arbeiterfrage“ fallen, seither wesentlich verändert: absolut und relativ (d. h. im Verhältnis zur „Arbeiterfrage“), quantitativ und qualitativ. Die Probleme elementarer Güterversorgung und massenhaften Verlustes von Einkommen und Vermögen, Arbeitskraft, Gesundheit und familiärem Unterhalt wurden mehr und mehr abgelöst durch Probleme der Verfeinerung sozialer Sicherheit und Hilfe, durch die Sorge für randständige Gruppen – „soziale Minderheiten“ verschiedenster Art –, durch Entfaltungshilfen (Bildungsförderung usw.) und soziale Prophylaxe. Das alles läßt keine einheitlichen Aussagen über die Veränderung der Position der „Arbeiterfrage“ im Gesamtfeld der Sozialpolitik zu. Sicher ist, daß vielfältige und gewichtige Veränderungen eingetreten sind, deren Wirkungen und Bedeutungen sich mit den „inneren“ Wandlungen der „Arbeiterfrage“ auf das Komplizierteste vermengen.

⁵ Ein Besucher aus Polen stellte nach mehrmonatigem Forschungsaufenthalt in der Bundesrepublik kürzlich dem Verfasser gegenüber amüsiert fest, er habe hier eine hybride marxistische „Zitatologie“ angetroffen.

III. Macht und Verantwortung der Gewerkschaften

Das gewerkschaftliche Imperium ist heute allgegenwärtig, jedoch so breit gestreut und so reich differenziert, daß es weitgehend nicht als so mächtig empfunden wird, wie es wirklich ist.

1. Die Tarifmacht

Die – auch verfassungsrechtliche (Art. 9 Abs. 3 GG) – Basis bildet die Tarifmacht – einschließlich der Fähigkeit, Tarifkonflikte im Wege des Arbeitskampfes auszutragen –. Merkwürdigerweise ist die Stellung der Gewerkschaften gerade auf diesem Felde noch am ehesten labil und anfechtbar. Daß immer noch die Mehrheit der Arbeitnehmer „Außenseiter“ sind, daß die Gewerkschaften als Verhandlungspartner der Arbeitgeber, als regelgebundene Mitspieler im pluralistischen Gruppenspiel und als „Kollaborateure“ der Staatsgewalt, vor allem aber auch aus verantwortlicher Einsicht in das Machbare immer wieder extreme Forderungen zugunsten mäßigeren zurückstellen, veranlaßt die jeweils Radikaleren innerhalb und außerhalb der Gewerkschaften, diese – meist: die Führung der Gewerkschaften – zu überholen, zu bekämpfen, bloßzustellen usw. Ein Phänomen, das im sozialen Leben auch sonst vertraut ist: Bündnisfähigkeit ist Basis und Instrument der Macht und zugleich in anderem Bezug Faktor ihres Verschleißes. Und Tarifmacht ist in ganz hervorragender Weise Bündnis-Macht. Der „anstaltliche“ Habitus der Gewerkschaften – als anerkannte und konkurrenzlose Repräsentation der Arbeitnehmer ohne Rücksicht auf den Organisationsgrad – hat andererseits dazu geführt, daß den Gewerkschaften durch die Rechtsprechung der Arbeitsgerichte verboten wurde, Arbeitnehmer, die ihnen nicht angehören, ernstlich zu diskriminieren, und auf diese Weise einen Druck zum Beitritt auszuüben, so ihre „körperschaftliche“ Basis zu verbreitern und ihre Stellung zu festigen.

Die politische Allianz zwischen Staat (Parteien) und Gewerkschaften hat ferner den Gesetzgeber gehindert, das Arbeitskampfrecht zu regeln. Eine Regelung, der die Gewerkschaften zugestimmt hätten, konnte der Gesetzgeber den Wählern (und vielleicht auch sich selbst) gegenüber – nicht verantworten. Eine andere Regelung wagte kein Gesetzgeber gegenüber den Gewerkschaften durchzusetzen. So wurden die Grenzen des Arbeitskampfrechts richterrechtlich entwickelt. Das bedeutet einerseits den Verzicht auf positive politische Gestaltungsmöglichkeiten (z. B. Aus-

setzung von Streiks durch die Regierung). Es bedeutet aber eine umso strengere generell-normative Bindung des Arbeitskampfrechts. Und insofern sind die Gewerkschaften in Deutschland vielleicht stärker gebunden als im Ausland – auf jeden Fall auf eine eigentümlich starre, politisch nicht aktuell disponible Weise.

Schließlich ist in Erinnerung zu bringen, daß das Verhältnis zwischen den Effektivlöhnen und den Tariflöhnen starken und raschen konjunkturellen Schwankungen ausgesetzt ist, welche die Gewerkschaften in eine schwierige Lage bringen. Der Arbeitsmarkt ist in der Bundesrepublik – einmal ganz abgesehen von der Gastarbeiterfrage – ein recht eigenartig „doppelter“ Markt, auf dem sich wettbewerbsferne Kollektivmonopole, wie sie die gewerkschaftliche Tarifmacht verkörpert, und wettbewerbsoffene potentiell individuelle Positionen und Bewegungen, wie sie sich in den Effektivlöhnen äußern, ergänzen und bedingen. In diesem Zusammenhang ist auch eine andere ambivalente ökonomische Gesetzmäßigkeit zu erwähnen: der Konnex zwischen Lohn und Beschäftigung. Die „natürliche“ Sanktion der Lohnverantwortung liegt in der Beschäftigungsverantwortung. Gerade deren Zurechnung ist durch eine große Zahl von Faktoren unmöglich: von der kollektiven Breite der Tarifabschlüsse bis zur Subventionierung gefährdeter Unternehmer und Branchen, von dem globalen Bekenntnis des Staates zur Beschäftigungsverantwortung seiner Politik bis zur Konkurrenz von Tarif- und Effektivlöhnen, von der Wirksamkeit der Arbeitslosenversicherung bis zur Schwierigkeit, lohnbedingte von anderen Beschäftigungsschwierigkeiten zu unterscheiden. Diese komplexe Verstrickung gewerkschaftlicher Lohnpolitik erschwert es – neben zahlreichen anderen Unsicherheiten und Schwierigkeiten ökonomischer und sozialer Diagnose, Prognose und Bewertung – den Gewerkschaften auf das äußerste, eine rationale Lohnpolitik auch nur zu konzipieren und erst recht, sie nach innen und außen zu vertreten und zu verantworten.

In der gesamtwirtschaftlichen Auseinandersetzung besteht ein besonderes Problem darin, daß die Gewerkschaften, gerade indem ihr Wesen als durch die Aufgabe normativer Gestaltung der Arbeitsbedingungen determiniert erscheint, – gleichwohl – in gesteigerter öffentlicher Verantwortung gesehen werden. Man nehme etwa den Kreis der Verbände, die an der sogenannten „konzertierten Aktion“ beteiligt sind. (Dabei ist der in § 3 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes vorgesehene Kreis pluralistischer Elemente ohnedies durch die Praxis verändert. Die Gebietskörperschaften wurden ausgeschieden, die Landwirtschaft zusätzlich beteiligt).

Vergleicht man nun aber Gewerkschaften, Unternehmensverbände und Repräsentanten der Landwirtschaft, so liegt der unterschiedliche Kompetenz- und Verantwortungsbereich im Verhältnis zur Landwirtschaft auf der Hand. Aber gerade auch im Verhältnis zu den Unternehmensverbänden bestehen gewichtige Unterschiede. Die Gewerkschaften können ihr relevantes Verhalten – die Gestaltung der Tariflöhne – absprechen und koordinieren. Die Unternehmensverbände können Gleiches allenfalls⁶ hinsichtlich der Löhne. Andere Sektoren unternehmerischen Verhaltens – wie Investitionen und Preisbildung – entziehen sich einer vergleichbaren allgemeinen Regulierung – wenn anders nicht das Kartellrecht verletzt werden soll.

Alles in allem ist zu beobachten, daß Tariftmacht und Lohnpolitik sowohl die klassischen Kernzonen gewerkschaftlicher Legitimation und Aktivität als auch den Bereich größter Unsicherheit und Überforderung des gewerkschaftlichen Wirkens darstellen. Unter den gewiß nicht erschöpfend notierten Gründen der Überforderung der Gewerkschaften ist für den hier aufgegriffenen Gesamtzusammenhang besonders derjenige des Widerspruchs zwischen dem Gemeinwohlsanspruch an die Gewerkschaften und ihrer nach Mitgliedern, Interessen und Wirkmöglichkeiten partikularen Natur hervorzuheben. So wie auch das Verhältnis zwischen einzelnen und Gemeinschaften der Gefahr der Irritation ausgesetzt ist, wenn der einzelne für das Gemeinwohl in Anspruch genommen wird, ohne daran wirksam gebunden zu werden (und/oder für sich Formulierung und Interpretation des Gemeinwohls zu reklamieren), so ist auch das Verhältnis des politischen Gemeinwesens zu seinen sozialen Gruppen der bedenklichsten Gefahr der Irritation ausgesetzt, wenn die primitive aber verlässliche Steuerung durch den Egoismus (der Gruppe) überlagert und verdrängt wird, indem die Allgemeinheit der Gruppe die Wahrung eines vom größeren Gemeinwesen nicht formulierten und verantworteten Gemeinwohls ansinnt (und die Gruppe so auch in die Legitimation versetzt, das Gemeinwohl zu wahren). Das Kanzlerwort von der „Institution“ der „deutschen Einheitsgewerkschaften“⁷ artikuliert diese Vermengung – gewiß ohne Absicht, aber umso aufschlußreicher.

⁶ Die Differenz zwischen Unternehmer- und Arbeitgeberverbänden sei außer Betracht gelassen.

⁷ Das so vielfacher Befragung fähig und bedürftig erscheint: Was ist mit „Institution“, was mit „deutsch“, was vor allem mit „Einheitsgewerkschaften“ gemeint?

2. Der betriebliche und unternehmerische Wirkungskreis der Gewerkschaften

a) Betriebsverfassung – Mitbestimmung – Vermögensbildung

Dem originären koalitionsrechtlichen Wirkungskreis der Gewerkschaften eng verwandt ist zunächst der *betriebliche*. Es setzt ja auch am Gegensatz Arbeitgeber – Arbeitnehmer an. Hier wurde der gewerkschaftliche Einfluß Schritt für Schritt ausgebaut – sowohl in bezug auf die organische Repräsentation der Arbeitnehmer als auch in bezug auf die Betreuung einzelner Arbeitnehmer oder Arbeitnehmergruppen. Der Ausbau der Rechte „am Arbeitsplatz“ bis hin zur Organisation der Betriebsverfassung bedeutet in Verbindung mit der gewerkschaftlichen Patronage für die Arbeitnehmer einen bedeutsamen Weg der gewerkschaftlichen Einwirkung auf Arbeitnehmer und Betriebe.

Der Umschlag von dem gewerkschaftlichen Einfluß auf die einzelnen Wirtschaftseinheiten in diesem Sinne der sozialen „Arbeiterfrage“ zur kollektiven Teilhabe der organisierten Arbeitnehmer an der Wirtschaftsmacht, der in der öffentlichen Meinung meist vernachlässigt wird und auch in der rechtlichen Ordnung nicht immer klar zu Tage tritt, vollzieht sich zwischen „Betriebsverfassung“ und „Mitbestimmung“. Hier liegt das offenbar von Gewerkschaften und Parteien als besonders entwicklungs-trächtig angesehene Feld gewerkschaftlicher Macht. Die vielfältige Problematik dieser Politik kann hier nur angedeutet werden in den Gegensätzen zwischen dem einzelnen Arbeitnehmer und dem Kollektiv der Arbeitnehmer, zwischen dem nichtorganisierten und dem organisierten Arbeitnehmer, zwischen dem „einfachen“ und dem „leitenden“ Arbeitnehmer, zwischen der gewerkschaftlichen Rolle der Arbeitnehmervertretung und der Rolle als Mitunternehmer, zwischen der „überbetrieblichen“, der Individualität des Unternehmens fernen Rolle der mitbestimmenden Gewerkschaften und eben der Individualität der Unternehmen. Wieviel Zwiespalt und Zwielficht sich darin ankündigt, braucht und kann hier nicht ausgedehnt werden.

Ein weiterer Weg zur Übernahme von Wirtschaftsmacht eröffnet sich den Gewerkschaften durch die *Vermögensbildung* in Arbeitnehmerhand, soweit diese irgendwie kollektiviert wird, und soweit sie auf die Beteiligung an Unternehmen hinausläuft.

Insgesamt ist die Politik gerade der letzten Jahre ebenso wie der Gegenwart von einer *dreifachen Bewegung* zur gewerkschaftlichen

Übernahme von Macht in den Unternehmen – die den Gewerkschaften nicht schon auf übliche „kapitalistische“ Weise gehören – gekennzeichnet. *Erstens*: Ausbau der Rechte des Arbeitnehmers im Betrieb, die vermittelt der gewerkschaftlichen Betreuung und Vertretung des Arbeitnehmers vielfältige Einfluß- und Betätigungsrechte der Gewerkschaften im Betrieb umschließen. *Zweitens*: Ausbau der kollektiven Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Betrieben und Unternehmen. *Drittens*: kollektive Bildung von Vermögen in Arbeitnehmerhand. Der erste Weg scheint vorerst bis zu einem gewissen Zielpunkt gegangen zu sein. Es wäre zumindest unbedacht, auf ihm weiter zu gehen, ehe geklärt ist, auf welche Weise und in welchem Maße Erfolge auf dem zweiten und dritten Weg erzielt werden können. Sonst käme es am Ende zu Konflikten zwischen den Gewerkschaften als Betreuern und Vertretern der Arbeitnehmer „am Arbeitsplatz“, den Gewerkschaften als Repräsentanten (oder zumindest Repräsentations-Mittlern) des „Faktors Arbeit“ im Rahmen der betrieblichen und unternehmerischen Mitbestimmung und den Gewerkschaften als Treuhändern der via Vermögensbildung erworbenen Arbeitnehmeranteile an den Unternehmen.

b) Gewerkschaften als Kapitaleigner

Schließlich ist von der *eigenen wirtschaftlichen Macht der Gewerkschaften* zu sprechen: dem sogenannten Groschenimperium. Daß einzelne große Wirtschaftseinheiten (Bank für Gemeinwirtschaft, Neue Heimat usw.) in gewerkschaftlicher Hand sind, ist bekannt. Art, Streuung, Grade und Gesamtvolumen sonstiger „kapitalistischer“ Beteiligungen der Gewerkschaften dagegen sind – soweit zu sehen – nicht ebenso verläßlich ermittelt. Wie auch immer: fest steht, daß die Gewerkschaften selbst wesentliche Unternehmermacht im üblichen „kapitalistischen“ Sinn innehaben.

c) Gewerkschaften als Garanten des Gemeinwohls

Bei all dem aber zeigt sich eine neue Seite jener schon erwähnten Eigentümlichkeit, die für das Verhältnis der Gewerkschaften zu dieser Gesellschaft und zu diesem Staat von größter Bedeutung ist: Die Gewerkschaften nehmen Gemeinwohl-Kompetenz in Anspruch und sie werden mit dem Gemeinwohl im Sinne von Identifikation in Beziehung gesetzt. Die Theorie der „*gemeinwirtschaftlichen Unternehmen*“, die in den letz-

ten Jahren verstärkt laut geworden ist, bezeichnet Unternehmen in Gewerkschaftshand als gemeinwirtschaftlich gleichsam „kraft Subjekts“. Und Konzeptionen für die Verfassung sozialisierter Unternehmen im Sinne des Art. 15 GG sehen seit eh und je in der gewerkschaftlichen Beteiligung eine wesentliche Möglichkeit, die Unternehmen gemeinwirtschaftlich zu binden und ihre Wirksamkeit auf das Gemeinwohl hin zu orientieren. Aber auch schon Konzeptionen der Mitbestimmung arbeiten immer wieder mit der Begründung, die Unternehmen müßten gemeinwohlorientiert verfaßt werden.

Dafür sind mehrere Begründungen denkbar. So etwa könnte argumentiert werden, daß der Anteil der Arbeitnehmer an der erwerbstätigen Bevölkerung so groß ist, daß Arbeitnehmer und Erwerbstätige – *pars pro toto* – miteinander identifiziert werden könnten. Zur Identifikation mit dem Gemeinwohl bleibt dann freilich zumindest noch sowohl die Kluft zwischen den organisierten und den nichtorganisierten Arbeitnehmern als auch die zwischen der erwerbstätigen und der nichterwerbstätigen Bevölkerung zu überbrücken. Kann so die *pars-pro-toto*-Konzeption nicht überzeugen, so wäre daran zu denken, den Gewerkschaften als typischen Repräsentanten von typisch „Unterprivilegierten“ eine sozialstaatliche Vorzugstellung einzuräumen. Doch ist damit der Konflikt zwischen Arbeitnehmern und anderen Unterprivilegierten (z. B. Behinderten, randständigen Gruppen) ebensowenig ausgeräumt wie der Einwand, daß das Gemeinwohl nicht aus dem Absolut-Setzen von Defiziten gewonnen werden kann, sondern nur im Ausgleich von „Defiziten“ und „Überschüssen“. Somit bleibt nur, den Arbeitnehmern schlechthin oder – und zwar in erster Linie – ihrer gewerkschaftlichen Organisation, den Gewerkschaftsführern usw. schlechthin besonderes Vertrauen in bezug auf die Wahrung des Gemeinwohls entgegenzubringen. Das kann natürlich nicht im Sinne der „Führung der Arbeiterklasse“ (Art. 1 Abs. 1 der Verfassung der DDR) gemeint sein, die in den Gewerkschaften die „umfassende Klassenorganisation“ findet (Art. 44 ebd.). Aber wie dann? Der Beobachter steht einmal mehr vor einem Dilemma zwischen dem Vertrauen, das Staat und Gesellschaft in die Gewerkschaften setzen, auch der Verantwortung, die sie ihnen aufbürden, und den Möglichkeiten und Garantien der Gewerkschaften, das Vertrauen zu honorieren und die Verantwortung voll zu übernehmen.

IV. Macht und Verantwortung der Gewerkschaften – Fortsetzung: Gewerkschaften und Staat

1. Bund, Länder und Gewerkschaften

Ein ebenso reich differenziertes wie im Resultat großartiges Kapitel der Entwicklung gewerkschaftlicher Macht stellt die Einflußnahme der Gewerkschaften auf den Staatsapparat dar. Im Vordergrund steht hier der *Bund* – nicht nur, weil er die zentrale Ebene der wichtigsten Entscheidungen ist (nach „oben“ hin im Vergleich zur supranationalen Ebene; nach „unten“ hin im Vergleich zu Ländern, Kommunen usw.), vor allem auch weil sozialpolitische Entscheidungen beim Bund in besonderer Weise konzentriert sind und die Einheit des Wirtschaftsgebietes seit langem dazu geführt hat, daß die Interessenverbände – auch und gerade die Gewerkschaften und ihre Partner – sich auf Bundesebene organisiert haben.

Dem Versuch, die *Einflußweisen zu katalogisieren*, bieten sich verschiedene Einteilungsmöglichkeiten an: die Staatsorgane (Parlament, Regierung usw.), die Staatsfunktionen (Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung, integrative Regierungsfunktionen), die Alternative zwischen institutionellem Einfluß (durch Besetzung von Stellen und dergleichen) und der prozessualen Einflußnahme (durch Stellungnahmen, Anhörungen usw.) und schließlich die gegenständliche Abgrenzung im Sinne des Einflusses auf (welche?) „Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“ (Art. 9 Abs. 3 Satz 1 GG), auf Bildungspolitik, Außenpolitik usw. Offensichtlich ist es unmöglich, diese Kategorien hier vollständig auszuspinnen. Nur einige Schlaglichter können geworfen werden.

Bekannt ist, daß der Bundestag in seiner Mehrheit aus Gewerkschaftsmitgliedern besteht. Einen besonderen Akzent setzt dabei der Umstand, daß derzeit die Mandatäre der größten Regierungspartei fast vollzählig Gewerkschaftsmitglieder sind. Das alles bedeutet nicht nur, daß die Gewerkschaften in der Gesetzgebung – je nach Einmütigkeit und Interessenslage – Handlungsfreiheit oder doch ein Veto haben, sondern auch gewerkschaftliche Kontrolle über Regierung und Exekutive, soweit immer die Macht des Parlaments gegenüber Regierung und Exekutive reicht.

Innerhalb der Regierung ist das Arbeits- und Sozialressort traditionell in gewerkschaftlichen Händen. Der Einfluß darüber hinaus macht sich nicht nur in der Ministerebene bemerkbar, sondern – vielleicht noch mehr – in der Ebene der Staatssekretäre und leitenden Ministerialbeamten, wo-

bei die Einführung der parlamentarischen Staatssekretäre eine zusätzliche Hilfe war. In den mittleren und unteren Rängen der Bürokratie drängt sich vor allem das Bild der Zweigleisigkeit gewerkschaftlichen Einflusses auf. Erstens wirken die Gewerkschaften positiv (im Sinne von „Patronage“) oder wenigstens negativ (durch informelles Veto) auf die Stellenbesetzungen – je nach Ressort und Interessensphäre freilich mit unterschiedlicher Intensität – ein. Zweitens werden hier die Anhörungsrechte von Bedeutung, die in einem mehrheitlich gewerkschaftlichen Parlament zwar auch eingeräumt werden, aber doch eher formale Bedeutung haben, in der Minister- und Staatssekretäresebene in Gestalt von Gesprächen und laufenden Kontakten wiederum eine zwar große aber doch schwer faßbare Wirkung haben. In den unteren Rängen der Bürokratie dagegen sind gewerkschaftliche Äußerungen Richtzeichen für den nachgeordneten Staatsfunktionär, der seine Arbeit in dem Maße auf die gewerkschaftlichen Vorstellungen einstellt, in dem er weiß, daß die „Spitze des Hauses“ und die zuständigen Gremien des Parlaments die Berücksichtigung gewerkschaftlicher Wünsche positiv wollen oder doch Konflikte mit den Gewerkschaften zu minimalisieren suchen.

Einer wesentlich anderen gewerkschaftlichen Einflußnahme unterliegt der Exekutivapparat in Gestalt der Personalvertretungen. In „öffentlichen Unternehmen“ versucht man den gewerkschaftlichen Einfluß darüber hinaus zu steigern, indem behauptet wird, sie müßten ein Muster „progressiver“ Mitbestimmung abgeben, obwohl dadurch gerade nicht das bekämpfte Privatkapital entmachtet wird, sondern das demokratische Gemeinwesen.

Das Gefälle des besetzungs- und verfahrenstechnischen Einflusses zwischen Parlament, Regierung und Bürokratie findet eine gewisse Entsprechung im institutionellen Einfluß. Sowohl für administrative und sekundär-rechtsetzende Funktionen als auch für die Beratung der Regierung, insbesondere im Hinblick auf Gesetzgebungsvorhaben, finden sich in großer Zahl – beratende oder beschließende – Ausschüsse, in denen den Gewerkschaften ein mehr oder weniger großer – im sozialpolitischen Bereich nicht selten „paritätischer“ – Einfluß zukommt. Dagegen fehlt in dem Raum der Verfassungsorgane eine spezifische Institution gewerkschaftlicher Repräsentation. Pläne für einen Bundeswirtschafts- und Sozialrat oder dergleichen wurden bisher nur halben Herzens verfolgt.⁸

⁸ Besondere Erwähnung verdient in diesem Zusammenhang der *Bayerische Senat*, Bayerns zweite Kammer, der auch von den Gewerkschaften beschiedt

Zu erwähnen ist endlich der reich abgestufte Einfluß der Gewerkschaften auf die Gerichtsbarkeit. Er ist hinsichtlich der ehrenamtlichen Richter der Arbeits- und Sozialgerichte evident und sozialpartnerschaftlich paritätisch. Aber auch auf die Besetzung der Stellen der Berufsrichter nehmen die Gewerkschaften einen gewissen Einfluß, wie ihn etwa § 18 des Arbeitsgerichtsgesetzes ausdrücklich anerkennt.

2. Selbstverwaltung und Gewerkschaften

In der *gebietskörperschaftlichen Selbstverwaltung* liegen die Verhältnisse grundsätzlich analog zum Staat. Die reizvolle Vielfalt lokaler Eigenarten des gewerkschaftlichen Einflusses auf die Kommunen wäre einer besonderen Untersuchung wert, kann hier aber nicht einmal angedeutet werden. Beachtlich ist generell, daß gerade die kommunalen Versorgungsunternehmen zum Hauptziel der Bemühungen geworden sind, progressive Mitbestimmungsmodelle nicht primär dem privaten Kapital, sondern dem demokratischen Gemeinwesen abzurufen.

Im übrigen Bereich der Selbstverwaltung durch rechtsfähige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen bestehen naturgemäß große Unterschiede. Einen wichtigen Block bilden die *Sozialversicherungsträger*, die – mit Varianten im einzelnen – von dem Prinzip paritätischer Mitwirkung der Versicherten und der Arbeitgeber beherrscht sind. Die Repräsentation der Versicherten liegt dabei fast ausschließlich in gewerkschaftlichen Händen. Diese Repräsentationsstruktur entspricht der Konzeption der „Arbeiterversicherung“ im Sinne der Kaiserlichen Botschaft von 1881, nicht aber einer weit geöffneten Volksversicherung. Diese müßte nicht „sozialpartnerschaftlich“ sondern primär doch nach Maßgabe von aktiven und passiven Leistungsanteilen und -erwartungen, darüber hinaus nach Maßgabe des allgemeinen Interesses an dem Wirken der Versicherungsträger konzipiert werden. Die Umstellung von der paritätischen Repräsentationsstruktur auf eine offener demokratisch-partizipatorische würde sicher zu Lasten der Arbeitgeber-Hälfte gehen, deren Beteiligungstitel – nämlich des Arbeitgeberanteils an den Beiträgen, darüber hinaus etwa an der Erhaltung der Arbeitskraft des Arbeitnehmers, an der Kontrolle gegen das „Blau-Feiern“ usw. – doch nur eine begrenzte Mitwir-

wird (11 von 60 Senatoren). Doch ist die Tragweite dieses Experiments durch die schmalen Zuständigkeiten des Landes und die rein konsultativen Kompetenzen des Senats eng begrenzt.

kung trägt. Aber ist hier wirklich bloß die Persistenz der Plutokratie am Werk? Oder ist es nicht so, daß die „sozialpartnerschaftliche“ Repräsentationsstruktur die Identifikation der Repräsentation der Versicherten mit gewerkschaftlicher Repräsentation erleichtert, den Gedanken an die Notwendigkeit unmittelbarer Repräsentation des Allgemeininteresses in den Organen der Versicherungsträger verdrängen hilft und die Fragwürdigkeit des überhöhten Arbeitgeberanteils an dieser Repräsentation die politische Stellung der Arbeitgebervertretung (im Sinne von „Verhandlungsmacht“) ohnedies mindert und entschärft? Ist es nicht auch so, daß die gegenwärtige Konstellation auch die ganz allgemeine Aufrechterhaltung des Anspruchs der Gewerkschaften, für Sozialpolitik schlechthin kompetent zu sein, erleichtert? Wer also sind die eigentlichen „Gewinner“ dieser Repräsentationsstruktur?

Für den sonstigen Selbstverwaltungsbereich ist zunächst hervorzuheben, daß es an einer umfassenden öffentlich-rechtlichen *berufsständischen Repräsentation* der Arbeitnehmerinteressen fehlt. *Arbeitnehmerkammern* gibt es nur im Saarland und in Bremen. Gerade im Hinblick auf den niedrigen Organisationsgrad der deutschen Arbeitnehmer wäre der umfassende Ausbau einer öffentlich-rechtlichen Repräsentation zumindest verständlich. Für die Gewerkschaften stellt sich ganz natürlich die Frage, ob sie diesen „Rivalen“ beherrschen können oder vermeiden sollen. Die Gewerkschaften scheinen zu letzterem entschlossen zu sein. Und es ist gleichermaßen typisch für die Macht der Gewerkschaften wie für ihr „anstaltliches“ Verständnis, daß sie sich selbst als ausreichende Gesamtrepräsentation und auch ausreichenden spezifischen Dienstleistungsträger der Arbeitnehmer auffassen, und daß sie mit dieser Auffassung auch öffentlich angenommen werden. Anders kann der Verzicht auf eine öffentlich-rechtliche berufsständische Organisation – angesichts der sonstigen Entwicklung öffentlich-rechtlicher berufsständischer Organisation – wohl kaum gedeutet werden.

Im *übrigen Selbstverwaltungsbereich* finden wir eine reiche Vielfalt gewerkschaftlichen Einflusses. Der primäre Ansatz ist nicht selten das allgemeine „*pluralistische*“ Prinzip, die Gesellschaft in der Vielfalt ihrer Gruppen und organisierten Interessen zu repräsentieren. Dazu kommt fallweise die besondere sozialpolitische Kompetenz der Gewerkschaften, mitunter ihr wirtschaftspolitisches Interesse und mehr und mehr auch ihre Legitimation, die Interessen der Bediensteten einer Anstalt etwa in deren Leitungsorganen zu vertreten. In zunehmendem Umfang spielt auch

ein universaler „Gemeinwohl-“ und „Öffentlichkeitsanspruch“ der Gewerkschaften als *der* Organisation der zahlreichsten und „typischsten“ Gruppe dieser Arbeitnehmergesellschaft eine Rolle.⁹

3. Eine ergänzende Bemerkung: Die personelle Beschickungskapazität der Gewerkschaften

Unter allen diesen Einflußmöglichkeiten weisen die Möglichkeiten personeller Beschickung von Organen und Stellen eine einheitliche Tendenz auf: Die Gewerkschaften verfügen über das größte Reservoir. Vom Abgeordnetenmandat bis zu einfachen Verwaltungsstellen finden sich im gewerkschaftlichen Bereich hinreichend Personen, die an der Übernahme der staatlichen Funktion interessiert sind, ohne durch die Übernahme aufzuhören, sich mit den gewerkschaftlich repräsentierten Interessen zu identifizieren und auf die gewerkschaftliche Willensbildung zu achten. Dieser gewerkschaftliche Vorteil wird – exemplarisch – besonders deutlich im Vergleich mit dem anderen „Sozialpartner“. Unternehmer und sonstige Selbständige können meist allenfalls eine Abgeordneten-Position mit ihrer bisherigen Tätigkeit vereinbaren – und auch dies oft nicht. Der Eintritt in die Position öffentlicher Bediensteter – welchen Ranges auch immer – bedeutet den umfassenden Verzicht auf die bisherige Position. Und auch die Übernahme von Ehrenämtern in Ausschüssen, Selbstverwaltungsorganen usw. ist dem Unternehmer nur begrenzt möglich. Das gilt auch dann noch, wenn man „Unternehmer“ nicht nur im Sinne der Identität von Kapitaleigentum und -disposition versteht, sondern das (über fremdes Eigentum wirtschaftlich disponierende) Management einbezieht. In weitem Umfang sind Unternehmer, Arbeitgeber, Selbständige usw. gezwungen, ihre Repräsentation abhängigen Funktionären oder auch sonstwie Leuten „ihres Vertrauens“ zu überlassen, die sich persönlich allzuoft

⁹ Das wurde dem Verfasser einmal mehr deutlich, als kürzlich im Bayerischen Landtag ein Spitzenfunktionär des Landesbezirks Bayerns des DGB den obligatorischen Ausbau von Kuratorien an den Universitäten unter effizienter Beteiligung der Gewerkschaften forderte, weil die Gewerkschaften schließlich diejenigen repräsentierten, „die alles bezahlten“. Es war im gegebenen Rahmen leicht zu erwidern, daß die, „die alles bezahlten“ am perfektesten durch die allgemeine Demokratie – also vor allem gerade durch den Landtag – repräsentiert würden. Aber das Beispiel zeigt doch, wie nahe der Schluß von der Identifikation der Arbeitnehmer mit der Gesellschaft auf die universale Repräsentation dieser Gesellschaft durch die Gewerkschaften liegt und welche neue Bedeutung in diesem Zusammenhang „pluralistische“ Gremien gewinnen können.

mit den Arbeitnehmerinteressen kaum weniger identifizieren können als mit den Unternehmer- und sonstigen Selbständigeninteressen.

Eine Sperre eigener Art sind die Diäten der Abgeordneten. Sie werden ihrer Höhe nach dem Interesse von Arbeitnehmer-Vertretern gerecht, bedeuten für den wirtschaftlich erfolgreichen Selbständigen aber fast immer eine Einbuße. Die Klage über die Abnahme der Zahl der Selbständigen in den Parlamenten wirkt diesem einfachen Mechanismus gegenüber einfältig oder rabulistisch.

V. Macht und Verantwortung der Gewerkschaften – Fortsetzung: Die öffentliche Meinung

Wenn von gewerkschaftlicher Macht die Rede ist, so darf schließlich die „öffentliche Meinung“ als die Drehscheibe der Auseinandersetzungen in der Gesellschaft und zwischen Staat und Gesellschaft nicht vergessen werden. Hier zeigt sich nicht nur die agitatorische Kraft, auf welche die Gewerkschaften a priori angewiesen sind, sondern auch das gewaltige – offen und verdeckt, direkt und indirekt – eigene Publikationspotential der Gewerkschaften, die zunehmende Anerkennung eines universellen gewerkschaftlichen „Gemeinwohl“- und „Öffentlichkeitsanspruchs“ und das wachsende Arbeitnehmer-Bewußtsein der Journalisten aller Sparten.

VI. Die annähernde Universalität gewerkschaftlicher Sachlegitimation

Die skizzierte instrumentale Ausdehnung gewerkschaftlichen Einflusses wäre wohl kaum vorstellbar ohne den Prozeß, der die politische Sachlegitimation der Gewerkschaften immer deutlicher über das ihnen Spezifische und Partikulare hinaus – das nicht aufgegeben wird, wenngleich es unter Konflikten leiden mag – in das Allgemeine, ja annähernd Universelle überführt.

Die gewerkschaftliche Einwirkung auf politische Entscheidungen, welche die Interessen der Arbeitnehmer als solcher berühren, ist nach wie vor selbstverständlich und unbestritten. Daraus ist aber längst ein *umfassendes sozialpolitisches Mandat* der Gewerkschaften geworden. Die grobe Gleichsetzung von „sozialer Frage“ und „Arbeiterfrage“ im 19. Jahrhun-

dert tut auch am Ende des 20. Jahrhunderts noch ihren Dienst. Dabei sind die Arbeitnehmer unter allen sozial „Unterprivilegierten“ die stärksten. Das Streikrecht beweist es. Sie zählen zu den produktiven Kräften dieser Gesellschaft, die eine Leistungsgesellschaft ist. Ihr Interesse ist organisierbar und, wie man sieht, wirksam organisiert. Daneben gibt es eine Reihe sozialer Probleme, die keine Arbeitnehmerprobleme sind: die Probleme aller Pflegebedürftigen, der Erziehungsbedürftigen, der nichtproduzierenden Randgruppen der Gesellschaft, der (nicht durch Arbeitsunfall, Berufskrankheit usw.) Behinderten usw. Diese Interessen sind – wie Armut schlechthin – schwer organisierbar. Das Machtmittel, die Teilnahme am Produktionsprozeß zu verweigern – wie es der Streik exemplarisch darstellt –, fehlt. Dieses Defizit an eigenständiger Repräsentation hat zu einer Ausdehnung gewerkschaftlicher Mitverantwortung auch für diese Sozialbereiche geführt. Das impliziert nicht nur den Vorteil, die Setzung sozialpolitischer Prioritäten auch zugunsten der Arbeitnehmer in breiter Front mitbestimmen zu können. Es ist auch eine Frucht permanenter und umfassender sozialer Solidarität. Diese wiederum ist nicht nur eine moralische Leistung, sondern – vor allem in dem Maße, in dem Umverteilung nicht von „Reich“ an „Arm“ erfolgt, sondern von „Masse“ an „Masse“ – auch materiell manifest.

Wieder anders ist die Situation hinsichtlich der Interessen, die *nicht nur aber doch auch Arbeitnehmer-Interessen* sind. Der klassische Konfliktfall ist das *Verbraucherinteresse*. Einen wesentlich anderen Konfliktfall bildet das *Gastarbeiterproblem*. Gastarbeiter sind nicht nur Arbeitnehmer wie deutsche Arbeitnehmer auch. Sie erlauben den deutschen Arbeitnehmern, die jeweils besseren Arbeitspositionen einzunehmen, und den Bildungspolitikern jene Berufsversprechungen, die, wenn überhaupt, so nur unter der Voraussetzung erfüllt werden können, daß die „einfachen“ Arbeiten von Gastarbeitern verrichtet werden. Gastarbeiter sind vor allem aber das Reservoir an Arbeitskräften, mit dem die Beschäftigungslage in der Bundesrepublik auf einzigartige Weise dosiert gesteuert werden kann. In allen diesen – und noch mehr – Bereichen zeigt sich, daß zwischen den Interessen der deutschen Arbeitnehmer und der Gastarbeiter keineswegs nur Gleichklang, sondern auch veritable Gegensätze bestehen.¹⁰

¹⁰ Im Arbeitsleben zeigen sich sogar unmittelbar Erscheinungen, die Begriffe wie „neue Klasse“, „Herrenmenschen“ und „Ausbeutung“ sozial und ökonomisch zu Lasten der Gastarbeiter, moralisch zu Lasten der deutschen Arbeitnehmer in den Sinn treten lassen.

In all diesen Fällen ist die sozialpolitische Repräsentation der Gewerkschaften durch einen inneren Konflikt belastet. Ähnliches gilt auch, wenn gleich mit viel geringerer Schärfe, für die Repräsentation der „*nur-Versicherten*“ der Sozialversicherung und vieler „*Nur-Leistungsempfänger*“ der übrigen Systeme sozialer Sicherheit. Gleichwohl wird in allen diesen Bereichen von einer tendenziellen Übereinstimmung des gewerkschaftlich repräsentierten Interesses mit dem „*Sozialen*“ ausgegangen.

Eine weitere Expansion gewerkschaftlicher Repräsentation hat sich mehr und mehr daraus ergeben, daß gewisse weit – zumeist auf die gesamte Bevölkerung – ausstrahlende *Reformen mit gewissen Arbeitnehmerinteressen übereinstimmen* oder doch zusammenhängen. Ein wichtiges Beispielfeld dafür ist die Bildungspolitik. Die meisten „*Bildungsreformen*“ bestehen in einer Einebnung von Lehrerpyramiden (z. B. Gesamtschule, Gesamthochschule) oder doch in der Verbesserung der Lebensverhältnisse breiter Lehrergruppen (z. B. Mittelpunktschulen). Die Gewerkschaften haben dabei den repräsentationstechnischen Vorteil, daß sie weitgehend einschlägigen Sachverstand rekrutieren, daß der Sachverstand der benachteiligten Spitzengruppen von betroffenen Funktionären (Hauptfall: „*Ordinarien*“) in dieser egalitären Gesellschaft leicht zu desavouieren ist und diese Spitzengruppen auch quantitativ nicht ins Gewicht fallen, und daß die gegenüberstehenden „*Konsumenten-Interessen*“ (z. B. der Eltern, der Kinder usw.) nicht annähernd gleich wirksam „*ausgerichtet*“, organisiert und artikuliert werden können. „*Gesundheitsreformen*“ (z. B. Krankenhausreform) sind eben dabei, neue Beispiele für solche Zusammenhänge abzugeben.

Gibt es schon auf diese Weise seit langem kaum mehr einen Bereich, der gewerkschaftlicher Einflußnahme nicht zugänglich wäre, so hat sich der gewerkschaftliche Einfluß auch aus anderen Gründen mehr und mehr ausgeweitet. Die Gewerkschaften sind in dieser Gesellschaft nicht nur deshalb umfassend glaubwürdig, weil sich diese Gesellschaft zunehmend als *Arbeitnehmergesellschaft* begreift. Sie sind es auch, weil sich diese Gesellschaft wesentlich als „*sozial*“ versteht und die Gewerkschaften eindeutig „*soziale*“ Belange vertreten. Die Gewerkschaften sind ferner glaubwürdig, weil sie als „*Gegenmacht*“ gegen die etablierten Mächte gesehen werden, denen a priori mißtraut wird. Das gilt für die Gewerkschaften als genuine Gegner der mittlerweile fast allseits negierten Unternehmermacht. Aber auch gegenüber der Staatsmacht werden die Gewerkschaften weithin als Petenten, allenfalls Kontrolleure, nicht aber – jedenfalls nicht

so, wie es der Wirklichkeit entspräche – als Mitträger empfunden. Aus verschiedensten Gründen sind die Gewerkschaften weder mit einer national-sozialistischen Vergangenheit noch mit den Ressentiments der Entnazifizierung, mit Vertriebenenproblemen und ähnlichen Folgen historischer Brüche belastet. Und schließlich hat der im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik unvorstellbare Rückgang kirchlichen Einflusses und kirchlichen Selbstbewußtseins ein gewaltiges Vakuum an gesellschaftlicher Selbstdarstellung hinterlassen.

Gerade dieser Zusammenhang aber scheint die richtigen Vokabeln abzugeben, um das Prinzip gegenständlich universaler Repräsentation dieser Gesellschaft durch die Gewerkschaften zu kennzeichnen. Als nämlich die Kirchen nach dem Zusammenbruch von 1945 in das gesellschaftliche Repräsentationsvakuum traten und sich mit einem Übermaß universaler gesellschaftlicher und politischer Verantwortung belasteten, wurde ihre Position – unter Anlehnung an ihren herkömmlichen Status als Körperschaften des öffentlichen Rechts – mit den termini des „Öffentlichkeitsanspruches“ und des „öffentlichen Wächteramtes“ der Kirchen umschrieben. Man kann heute allmählich von einem „*Öffentlichkeitsanspruch*“ und einem „*öffentlichen Wächteramt*“ der Gewerkschaften sprechen. Das ist zunächst ein sozialer Tatbestand, keine Verfassungsnorm – so wie ja auch „*Öffentlichkeitsanspruch*“ und das „*Wächteramt*“ der Kirchen sich rasch als Reflexe sozialer Verhältnisse erwiesen, die mit diesen vergingen. Dieser soziale Tatbestand aber hängt eng mit der politischen Konstellation – insbesondere in der Ebene des Bundes – zusammen. Eine so weitgehend, wie derzeit, gewerkschaftlich besetzte Bundespolitik wird nicht darauf verzichten, die Unterstützung der Gewerkschaften über den „*arbeiterpolitischen*“ Bereich hinaus zu suchen. Und die über diesen „*arbeiterpolitischen*“ Rahmen hinaus sozialpolitisch, ökonomisch, ideologisch,¹¹ außenpolitisch¹² usw. interessierten Kräfte in und hinter den Gewerkschaften können sich die Gelegenheiten nicht entgehen lassen,

¹¹ Gerade zur wachsenden *ideologischen Besetzung* der Gewerkschaften wäre viel zu sagen, was hier nicht spezifiziert werden kann. Es sollte jedoch genügen, auf das oben berührte Thema der Bildungsreformen hinzuweisen und die Doppelrolle, welche gewisse Gewerkschaften sowohl als ideologische Missionsträger als auch als Wahrer von Lehrerinteressen nicht zuletzt unter Ausnutzung ihrer – potentiellen – Funktion als Sachverständige dabei spielen.

¹² Dabei kommt es durch die zunehmenden eigenen internationalen (und supranationalen) Interessen und Aktivitäten der Gewerkschaften zu interessanten Interferenzen.

den gewerkschaftlichen Einfluß umfassend zu gebrauchen. Schließlich auch hängt vom Fortbestand gewisser politischer Konstellationen der Fortbestand des maximalen gewerkschaftlichen Einflusses ab, und es ist von daher schon eine gewisse Mitsorge für den politischen Erfolg der gegenwärtig herrschenden Kräfte verständlich. Und diese Mitsorge kann nur universal sein.

Am Ende dieser Überlegungen ist aber noch einmal auf die Gefahr der Irritation aufmerksam zu machen, die in der gewerkschaftlichen Ambivalenz zwischen Partikularem und Allgemeinem, zwischen Gruppe und Gemeinwesen, zwischen Sonderinteressen und Gemeinwohl für die Gewerkschaften, alle ihre politischen und gruppenpluralistischen Partner und die Allgemeinheit liegt.

VII. Neue Felder der Expansion?

1. *Noch einmal: Gewerkschaften und Staat*

Obwohl der gewerkschaftliche „Öffentlichkeitsauftrag“ und der gewerkschaftliche Einfluß diesen Umfang angenommen haben, zeigen sich Tendenzen weiterer Expansion. Ein Beispiel bieten etwa die Pläne zur Reform des *öffentlichen Dienstes*. Ein einheitliches öffentliches Dienstrecht soll die Kompetenz von Tarifverträgen und die Möglichkeit von Arbeitskämpfen¹³ – und somit die ursprünglichen Wirksamkeiten gewerkschaftlicher Macht – auf die gesamte Exekutive ausdehnen. Damit sind letztlich auch inhaltliche Veränderungen in bezug auf die Funktion des öffentlichen Dienstes verbunden.¹⁴ Die Auseinandersetzungen um den Bundesgrenzschutz und um die Aufgaben der Polizei überhaupt geben wichtige Hinweise auf die möglichen Tendenzen dieser Entwicklung.

Dabei ist die gewerkschaftliche Haltung in Fragen der Polizei ohnedies in besonderer Weise kompliziert. Einerseits haben die Gewerkschaften die Interessen – und damit auch angemessene Befugnisse und eine Be-

¹³ Daß damit das Tor zum *politischen Streik* grundsätzlich geöffnet wird, sei nur am Rande vermerkt; denn der Verfasser zweifelt, ob dieses Tor politisch – nicht juristisch – überhaupt noch geschlossen ist oder doch einem energischen Stoß noch Stand hielte.

¹⁴ Nicht zuletzt z. B. deshalb, weil die Gewerkschaften als Massenorganisationen außerstande sind, die notwendigen Positionen staatlicher Spitzenfunktionäre angemessen tarifvertraglich auszuformen.

grenzung des Risikos rechtswidrigen Handelns – der Polizisten zu vertreten. Andererseits verstehen sich die Gewerkschaften als gesellschaftliche Macht und wollen sich – trotz ihrer Ehe mit der gegenwärtigen politischen Führung und ihrer generellen Nähe zum Staat – Spielraum für Auseinandersetzungen mit der „Obrigkeit“ offenhalten. Das entspricht auch ihren traditionellen und internationalen Bezügen. Der Kompromiß ist nicht selten der, daß versucht wird, die Konfliktsgefahr durch einen Abbau hoheitlicher Aufgaben und Befugnisse der Polizei zu mindern.

Freilich ist – um noch einmal allgemeiner zum öffentlichen Dienst zurückzukehren – nicht zu verkennen, daß die gewerkschaftliche Forderung, den öffentlichen Dienst einheitlich in ein gewerkschaftsbestimmtes Kollektivvertrags-(und -kampf-)regime zu übernehmen, einen ihrer plausibelsten Gründe in der Halbheit hat, daß der soziale Status der Beamten weitgehend nur insofern angemessen fortentwickelt wird, als die Gewerkschaften das indirekt über die von ihnen vorangetriebene soziale Entwicklung der Tarifverhältnisse erzwingen. Wenn sich der Staat nicht durch adäquate Institutionen und Praktiken von diesem sachwidrigen „Schutzverhältnis“ des Tarifrechts für das Beamtenrecht befreit, büßt er dessen – jedenfalls rechtlich – von ihm einseitig gestaltete Eigenart mit einem gewissen Recht ein.

2. „Gewerkschaftliche“ Organisation von Nicht-Arbeitnehmern

Eine wesentlich andere Tendenz der Expansion zeigt sich in dem Bemühen freier *Künstler, Schriftsteller* usw., sich „gewerkschaftlich“ zu organisieren. Dabei stellen sich Schwierigkeiten besonderer Art ein. Die starke Stellung der Arbeitnehmer, wie sie im Arbeitskampf klassischen Ausdruck findet, beruht auf der wirtschaftlichen Produktivität der Arbeitskraft, der Verfügbarkeit und Meßbarkeit ihres Einsatzes und der weitgehenden „Vertretbarkeit“ von Leistendem und/oder Leistung. All das ist für die künstlerisch, schriftstellerisch u. ä. Tätigen problematisch. Beim freien Künstler, Schriftsteller usw. treten vor allem zwei Komplikationen organisierter, kollektiver Leistungsverweigerung auf. Beide haben mit der Höchstpersönlichkeit und kreativen Natur der Leistung zu tun. Nichtleistung kann nämlich damit zusammenhängen, daß der, der gewöhnlich leistet, gerade nicht kreativ ist. Darum ist er ja von vorneherein freiberuflich tätig. Und darum rechnet auch der „Unterneh-

mer“ nur sehr bedingt mit einer festen Leistung. Er weiß auch, daß er sie nicht beliebig „vertreten“ lassen kann. Ist nun Nichtleistung mangels Kreativität Streik? Andererseits trifft der Verzicht auf künstlerische Leistung den hic et nunc Kreativen in ganz anderer Weise als den, der eine beliebig produzierbare und vertretbare, vor allem eine körperliche Leistung zu erbringen hätte. Darauf, daß einem etwas einfällt, kann man nicht verzichten, und darauf, den Einfall an die Öffentlichkeit gelangen zu lassen, für die man ihn bestimmt glaubt, auch nur begrenzt. An diesen Problemen der Kreativität und der – durch das Fehlen eines Regel-Leistungs-Rahmens bedingten – Nicht-Meßbarkeit der Leistung hängen auch Probleme des Normenvertrages, die darin manifest werden, daß es bisher keine Tarifvertragskompetenz in Richtung auf die fraglichen Personen und ihre Leistungen gibt. Das Tarifvertragsgesetz jedenfalls ermächtigt zu solchen Abschlüssen nicht.

Das hier detailliert anzumerken, erscheint notwendig, um die Problematik klar zu machen, die in der Expansion gewerkschaftlichen Wirkens in den Bereich freier künstlerischer, schriftstellerischer usw. Tätigkeit liegt. Es kann sich nicht einfach darum handeln, daß hier „Arbeitnehmer“ sich entdecken oder entdeckt werden, die noch der gewerkschaftlichen Organisation harren. Vielmehr wird in deren „gewerkschaftlicher“ Organisation etwas wesentlich anderes als in ihrer herkömmlichen berufsständischen Organisation gesehen. Ist es die politische Richtung? Sind es bestimmte Traditionen außerhalb der arbeitsrechtlichen Funktionen? Sind es internationale Zusammenhänge? Ist es die Übereinstimmung mit der gegenwärtigen Parlamentsmehrheit? Wir haben ein Syndrom vor uns, dessen komplexer Bezugsrahmen hier nicht weiter aufgenommen werden kann.

Das Syndrom als solches wird noch deutlicher sichtbar, wo *Studenten*, ja schon *Gymnasiasten*, sich „gewerkschaftlich“ organisieren – ihre Organisationen und Aktionen „gewerkschaftlich“ verstehen. Was ist damit gemeint? Welches Gewerkschaftsverständnis liegt dem zugrunde? Die Gleichsetzung der sozialen Position und Funktion von Studenten und Schülern mit denen von Arbeitnehmern ist so künstlich, ja gewaltsam, daß sie zur Erklärung nicht ausreicht.