

DIE NEUE ORDNUNG

IN KIRCHE · STAAT · GESELLSCHAFT · KULTUR

Jahrgang 27

1973

VERLAG BONIFACIUS-DRUCKEREI
PADERBORN

HERAUSGEBER:
ALBERTUS-MAGNUS-AKADEMIE ZU WALBERBERG

SCHRIFTLEITUNG:

Dr. Edgar Nawroth OP (Hauptschriftleiter)
Dr. Paul Becher
Prof. Fritz Burgbacher
Prof. Gustav E. Kafka
Prof. Franz Klüber
Dr. Ambrosius Karl Ruf OP

Dr. Dietrich Schlüter OP
Prof. Franz-Martin Schmölz OP
Dr. Franz Spiegelhalter
Prof. Hermann-Josef Wallraff SJ
Dr. Max Wingen

DRUCK BONIFACIUS-DRUCKEREI
PADERBORN 1973

INHALTSVERZEICHNIS

I. ABHANDLUNGEN

BRAUN, Hans	
Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates, Entwicklungstendenzen und Zielvorstellungen	241
DÖPFNER, Kardinal Julius, und DIETZFELBINGER D.	
Soziale Ordnung des Baubodenrechts.	
Gemeinsames Memorandum	81
ERNST, Werner	
Der Verfassungsauftrag zur Neugliederung des Bundesgebietes	161
FISCHER, Gerd-Dieter	
„Theologie der Befreiung.“ Zu ihrem politischen Vorverständnis	420
GÖB, Rüdiger	
Verwaltungsstruktur und Gesellschaftswandel	1
HORST, Ulrich	
Verantworteter Glaube	253
KNOLL, H. Joachim	
Politische Bildung. Zu ihrer Entstehungsgeschichte, ihrem Wesen und ihrer aktuellen Bedeutung	321
OELINGER, Josef	
Öffentlichkeit und freie gesellschaftliche Kräfte	169
RUF, Ambrosius Karl	
Autorität in der Krise	96
ZACHER, Hans F.	
Wie pluralistisch ist unsere Gesellschaft? Zur Repräsentationsstruktur einer Arbeitnehmergesellschaft	401

II. ZEITGESCHEHEN

BERKENKOPF, Galina	
Zur Lage der sowjetischen Landwirtschaft	65
— Zur Lage der sowjetischen Landwirtschaft II.	138
BOVENTER, Hermann	
Lebensqualität: Unbehagen am Fortschritt	152
— Sinnfrage, Mensch und Bildungskonzept	201
— Medienpolitik: eine andere Pressefreiheit?	
Pressekonzentration und innere Pressefreiheit	339
BUDDE, Heinz	
Solidarismus, Solidarität und soziales Arbeitssystem	210
DECKER, Franz	
Wirtschaft und Gesellschaft im Umbruch	
Modelle der nachindustriellen Gesellschaft und der Dienstleistungswirtschaft	448

DITTMAR, Rupprecht	
Der Lohn und die Lohnabzüge. Wird der Arbeitnehmer ständig bevor-	
mundet?	59
— Die Verteilung von Haus und Grundbesitz. Wie gerecht oder ungerecht ist	
sie tatsächlich?	124
ELLUL, Jacques	
Glück und Seligkeit	305
ERMECKE, Gustav	
Das soziale Problem heute: Wertung und Organisation der Arbeit	110
— Leistungszwänge und Leistungsethos in der industriellen Gesellschaft	294
GALPERIN, Hans	
Stellung und Bedeutung der Arbeitnehmerkammern in der Sozialordnung	115
GEISSLER, Heinrich	
Überlegungen zur aktuellen eigentumspolitischen Diskussion	263
HELDMANN, Werner	
Chancengleichheit.	
Eine pädagogische Verpflichtung oder ein revolutionäres Klischee?	463
KIRSTEIN, Gregor	
Frieden für Nordirland? Das Weißbuch der englischen Regierung	181
KLOSTERMANN, Siegfried	
Gesellschaftliche Institutionen und moderne Befreiungsbewegungen	18
KÜLP, Bernhard	
Verteilungsprobleme der Marktwirtschaft	49
KÜNG, Emil	
Unbehagen im Konsumparadies. Auf dem Weg zur Wohlstandsgesellschaft	353
MAIROSE, Ralf, und ORGASS, Gerhard	
Wohnungseigentum — eine vernünftige Lösung des Mietproblems	361
MÖHRING, Helmut	
Die Kirche im Teufelskreis?	
Das Amt, die Politik und die Verbände	142
MORONI, Rolf	
Gruppenbild — mit Millionär.	
Das Unternehmensmodell Hanns Heinz Porsts aus der Sicht eines Unter-	
nehmers	40
MÜLLER-BRINGMANN, Walter	
Der deutsche Film — belichtetes Zelluloid ohne Wert?	275
NAWROTH, Edgar	
Zur sozialen Ordnung des Baubodenrechts	185
NELL-BREUNING, OSWALD von	
Von der Ökonomie zur Ökologie	33
— Produktivität, Rationalität, Rentabilität	281
NEUPERT, Karl	
Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung.	
Zu ordnungspolitischen Versuchen in Schleswig-Holstein	440
ORGASS, Gerhard	
Grundsätze zur Reform des Bodenrechts	193
SIEGMUND, Georg	
Das „sogenannte“ Böse	197
— Die menschliche Ehe in der Krise	374
SIMON, Adele, und THUE, Hannelore	
Soziales Marketing.	
Ein neuer Ansatz zur Lösung sozialer Probleme	434
STAHL, Franz	
Die Bundesraumordnung an einer Wendemarke	27
WEX, Helga	
Politik für die Frau.	
Politische Aspekte zur Situation der Frau heute	268
WIENERT, Hans-B.	
Zum Streit um die Sozialwohnungen	133

III. BERICHT UND GESPRÄCH

BRÖRING, H.	
Individuelle oder kollektive Vermögensbildung	313
BUDDE, Heinz	
Kirche und Staat in Deutschland.	
Zur 100. Wiederkehr der Maigesetze	225
— Papst des Friedens	228
R. G.	
Vorrang der Lebensqualität	224
KLUG, Annelies	
Europa muß allen dienen. 10. Generalversammlung der EFU	473
MÖHRING, Helmut	
Aktuelles Wirtschaftsjournal	70, 215, 311, 390, 469
SCHLEISSHEIMER, Bernhard	
Marxismus in der Überflußgesellschaft	219
WEGNER, Helmut	
Menschenrechte und Grundfreiheiten	474
SPRECHENDE ZAHLEN	79, 159, 239, 319, 399, 479

IV. BESPROCHENE BÜCHER

ADLER, Gerhard	
Christlich — was heißt das?	234
BELLINGER, Gerhard	
Der Catechismus Romanus und die Reformation	231
BRAUNBECK, Werner	
Die unheimliche Wachstumsformel	238
BÜCHNER, Peter	
Schulreform durch Bürgerinitiative —	
Möglichkeiten und Grenzen von Gesamtschulversuchen	477
BUSCH, Dieter	
Handbuch der Drogenerziehung — Berichte, Analysen, Impulse, Modelle	74
HAUSER, Richard und Hephzibah	
Die kommende Gesellschaft.	
Handbuch für soziale Gruppenarbeit und Gemeinwesenarbeit	77
HOLZINGER, Elisabeth, und MÜNDE, Heidrun	
Wider die Sklavenreproduktion.	
Erziehungspraxis contra Rollenfixierung	234
KERNIG, Claus D.	
Sowjetsystem und Demokratische Gesellschaft:	
Bd. 4 Lenin—Periodisierung;	
Bd. 5 Personenkult—Sozialpsychologie	75
KLEIN, Ludwig	
Der moderne Atheismus. Anstoß zum Christsein	76
KLOSE, Alfred, und WEILER, Rudolf	
Menschen im Entscheidungsprozeß	236
PETERSEN, H., und KEIM, Helmut	
Sachinformation und didaktische Entscheidungshilfe	78
RAHNER, K.	
Herders theolog. Taschenlexikon:	
Bd. 3 Genugtuung bis Islam;	
Bd. 4 Jansenismus bis Martyrium;	
Bd. 5 Marxismus bis Pflichten	231
REETZ/WITT	
Berufsausbildung in der Kritik.	
Schulbuchanalyse - Wirtschaftslehre	478

SUTOR, Bernhard	
Didaktik des politischen Unterrichts.	
Eine Theorie der politischen Bildung	232
SCHACHTSCHABEL, Hans G.	
Wirtschaftsstufen und Wirtschaftsordnungen	235
SCHAUMANN, Wilfried	
Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung.	
Berichte und Referate	230
SCHMIDTCHEN, Gerhard Dr.	
Zwischen Kirche und Gesellschaft	233
THELEN, Peter, und LÜHRS, Georg	
Abgrenzung von Fördergebieten	238
WALTER-RAYMOND-STIFTUNG	
Bd. 14 Wirtschaft und öffentliche Meinung	77

VERZEICHNIS DER WICHTIGSTEN SACHEN UND NAMEN

Acker	
und Weideland 68	
Antinomie-Denken	
Zeitalter des — 462	
Arbeit	
Wertung und Organisation der — 110 ff	
und Eigentum 114	
und Kapital 292	
Arbeiter im Produktionsprozeß 112	
Arbeitnehmer	
im Unternehmensrecht 265	
Arbeitnehmerkammern	
Bedeutung 115 f	
Aufgaben der — 118 ff	
„Arbeitsgemeinschaft	
für zeitgemäßes Bauen“ 446	
Arbeitsmarkt	
in der Sowjetunion 138 f	
Arbeitssystem	
das soziale 213 f	
Arbeitszeit	
Reduzierung der — 454 f	
Autorität 101 f	
als Bewährungsverhältnis 107 f	
das Wesen der — 254	
Elemente der — 102	
in der Kirche 97	
in der Krise 96 ff	
positive Aspekte der — 255	
und Macht 103 ff	
und Zuständigkeitsbereiche 106	
Autoritätsverständnis	
Kritik am überkommenen — 96	
Barlohnstrategie 51	
Bauboden	
Vorschläge zur Reform	
der Ordnung des — 89	
Baubodenmarkt	
Überforderung des — 187	
Baubodenrecht	
soziale Ordnung des — 185 ff	
sozialethische Probleme des — 81	
Neugestaltung des — 83	
Bauen	
Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes —	
446	
Baulandangebot	
Erweiterung des — 195	
Baulandpreise 83	
Baurechtssystem 91	
Beratungsinstitutionen	
Ausbau von — 249	
Beschäftigungsqualität	
als Veränderung des Gesellschaftssystems	
453	
Beveridge-Plan	
von 1942 244	
Bildung	
als Individualrecht und soziales Grund-	
recht 466	
die politische — 321 ff	
Bildungsprozeß	
Verantwortung mit dem — 209	
Bismarck	
und das Klebegesetz 62	
und die Arbeiter 62	
Boden	
Sozialisierung und Kommunalisierung	
des — 361	
Bodenmarkt	
geschichtlicher Rückblick 85 f	
Bodenordnung	
Reform der — 194	
sozialethische Gesichtspunkte der — 86 f	
Bodenrecht	
Grundsätze zur Reform des — 183 ff	
Bodenwertsteigerungen	
Ausgleich der — 196	
Bodenwertzuwachssteuer 93	

- Brüderlichkeit
 und Sozialismus 157
- Bundesbaugesetz
 Novellierung des — 195
- Bundesraumordnung
 an einer Wendemarke 27
 Schwerpunkt der — 29
 Aufgaben der — 29
 Prognosen über die — 30
- Chancengleichheit 463 ff
 als gesellschaftspolitischer Akzent 463
 als soziales Grundrecht 466
 durch Bildungshilfen und Förderung 465
- Christen
 Weltdienst der — 206
- Christengemeinde
 geistiges Leben der — 207
- Demokratie
 Radikalisierung unserer — 204
- Dienstleistungen
 am anonymen Markt 461
 Zeitalter der — 449
- Dienstleistungsarten
 Präzision der — 449
- Dienstleistungswirtschaft
 Expansion einer — 452
- Differentialgewinne 55
- Ehe
 Erwartungen in der — 384
 Entwicklungstendenzen i. d. USA 380
- Ehekrise 386
- Eherecht
 das kirchliche 388
- Ehescheidungen
 in Schweden 377
 in Deutschland 381 und 382
 in Österreich 383
 in den Niederlanden 384
 in der Schweiz 384
- Eheschließungen
 in Schweden 376
 in Deutschland 382
 nach dem zweiten Weltkrieg 374
- Eigenheim
 Verfügungs- und Nutzungsrecht am —
 367
- Eigentum
 breitere Streuung des — 264
 Inhalt und Funktion des — 193
 Spekulation mit dem staatlich geförder-
 ten — 366
 und Arbeit 114
- Eigentumsbildung
 die neue Art der — 365
- Eigentumsfrage
 Konzepte zur — 263
- Eigentumsrecht
 Erstarrung des — 193
- Eigentumswohnungen 364 und 129
 als Alternative 362
- Einzeleigentümer
 grundbuchliche Absicherung der — 368
- Elementarerziehung
 Verbesserung der — 465
- Emanzipationsbewegungen
 subkulturelle 18 ff
- Erwachsenenbildung
 aus dem Glaubensverständnis 201
 und Ehrenamtlichkeit 210
 Wirksamkeit der — 201
- Erziehung
 Beginn der staatsbürgerlichen 322
- Erziehungsleistung
 die mütterliche 272
- Erziehungs- und Bildungsfunktion
 der Familie 271 f
- Existenzsicherheit
 für den einzelnen 243
- Exkulpierung
 Tendenz zur — 198
- Familie
 als Orientierungspunkt 269
 partnerschaftliches Verhältnis in der —
 270
- Familienpolitik
 Krise in der — 269
- Fehlbelegungen 135
- Film
 Finanzhilfen für den deutschen — 277
- Filmsensationen
 heute — 279
- Filmwelle
 die politische — 278
- Finanzpolitik
 und Verteidigungspolitik 57
- Föderalistische
 Staatsstruktur 162
- „Forschungsstelle
 für Siedlungsgestaltung“ 445
- Frau
 Berufstätigkeit der — 273
 Politik für die — 268 ff
 Situation in der Gesellschaft 269
- Frieden
 für Nordirland? 181 ff
- Frühehe 387
 in Schweden 375
- Führungsschichten 322
- Gemeinschaftskunde
 als politische Gegenwartskunde 327
 Einführung der — 327
 und Lehrerbildung 330
 und politisches Bewußtsein 335
- Gemeinschaftsleben
 Demokratisierung des — 99 f
- Gesamtschulen 328
- Gesellschaft
 als Sündenbock 200
 Aufgaben der nachindustriellen — 454
 die industrielle — 296
 die nachindustrielle technetronische —
 456
 pluralistische — 177
 Situation der Frau in unserer — 269
- Gesellschaftliche Kräfte
 Vorzüge der — 173
- Gesellschaftslehre
 die christliche — 245

- Gesetzesinitiativen
 und Pläne 362
- Getreide
 als Schlüsselproblem 66
- Gewinnverteilung
 Änderung der — 266
- Gewinnbeteiligung
 betriebliche — 266
 Problematik einer investiven — 56
- Gewerkschaften
 als Kapitaleigner 408
 und Bildungspolitik 414
 und europäische Gemeinschaften 418
 und Gasterbeiterproblem 414
 labile Tarifmacht der — 405 f
 Macht und Verantwortung der — 405 f
 personelle Beschickung der — 412
 und Selbstverwaltung 411
 politische Sachlegitimation der — 413
 und Staat 416
 staatliche Einflußnahmen der — 409 f
- Glauben
 das Problem des — 253 ff
 politische Relevanz des — 206
- Gleichberechtigung
 zwischen Mann und Frau 274
- Glück
 und Seligkeit 305 ff
 Suche nach dem — 308
- Glücksideologie
 und christliche Theologie — 307
 in unserer Gesellschaft 305 f
- Grenzziehung
 Zweckmäßigkeit der wirtschaftlichen —
 164
- Großfamilien 130 f
- Gruppenpluralismus
 Idee und Dynamik des — 401
 Veränderung des — 402
- Haus
 und Grundbesitz 124 ff
 und Wohnungsbau 441
- Hessisches
 Pressegesetz 349
- Humanwissenschaften
 moderne — 203
- Ideologie 203
- Industriegesellschaft 115
 Kritik an dieser — 296
- Institutionenkunde
 von der Staatsbürgerlichen Erziehung
 zur — 324
- Interregionale
 Zusammenarbeit 164
- Irrationalismus
 und Machtkampf 204
- Investitionen 140
- Investive Gewinnbeteiligung 56
- Investivlohnstrategie 53
- Kammersystem
 Ausbau des — 117
- Kapital
 und Arbeit im Verbund 292
- Kino
 als Bordellersatz? 279
- Kirche
 und Politik 142 f
- Kirchenamt
 und politische Initiative 146 f
- Konsum
 Verzicht auf demonstrativen 359
- Konsumgesellschaft 354 ff
- Konsumparadies
 Unbehagen im — 353 ff
- Kommunale
 Selbstverwaltung u. Planungshoheit 30
- Landbeschaffung
 Treuhandstelle für — 446
- Lateinamerika
 Grundproblematik der Länder — 420
- Lebensqualität 152 ff
 Verschlechterung der — 251
- Lebensstandard
 Verbesserungen des — 152
- Lebenszwänge
 die persönlichen — 298
- Lehrerbildung
 und Gemeinschaftskunde 330
- Leistung 281
- Leistungsethos
 Forderung eines humanen — 304
 in der industriellen Gesellschaft 303 f
- Leistungsbereitschaft 180
- Leistungsfähigkeit
 des mittel- und südwestdeutschen Rau-
 mes 166
- Leistungsgesellschaft 303
- Leistungszwänge
 der modernen industriellen Gesellschaft
 297
 und Leistungsethos 294 ff
- Liberalisierung
 des Scheidungsrechtes 379
- Liebe
 Pädagogik der — 209
- Lohn
 und Lohnabzüge 59 ff
- Löhne und Gehälter
 Sozialisierung der — 61
- Lohnsteuerergänzungsabgabe
 klassifizierte 64
- Machtkampf
 und Irrationalismus 204
- Marketing
 Unterschiede zwischen kommerziellem
 und sozialem — 435 f
- Marktwirtschaft
 Verteilungsprobleme der — 49 ff
- Massenmedien
 und Manipulation 345
- Medienpolitik 352 und 339 ff
 und Pressefreiheit 339
- Meinungsvielfalt
 Gefährdung der — 345
 Wahrung der — 341 f
- Mieter 369

- Millionär
 - Gruppenbild mit — 40 ff
 - Mitarbeiter-Unternehmer 40
- Neugliederung
 - des Bundesgebietes 161 ff
- Neugliederungsgebot
 - Aufhebung des — 167
- Norddeutschland
 - Vorschläge zur Neugliederung — 165
- Nordirland
 - Frieden für — 181 ff
- Öffentlichkeit 169 ff
 - Anteil des Staates an der — 171
 - als Funktionszusammenhang 170
 - Mitgestalter der — 175
 - und freie gesellschaftliche Kräfte 169 ff
- Öffentlichkeitsarbeit
 - und Werbung 434
- Öffentlichkeitsbegriff
 - Verengung des — 176
- Pädagogik
 - der Liebe 209
- Planungshoheit
 - in der kommunalen Selbstverwaltung 90
- Pluralismus
 - das Anliegen des — 401
- Politik
 - für die Frau 268 ff
- Politische Bildung 336 f
 - Amoklauf der — 205
 - didaktische Gesichtspunkte der — 337
 - und der Wechsel der Jugendgeneration 332 ff
- Praxis
 - geschäftlicher Erfolg oder Mißerfolg in der — 288
- Pressefreiheit
 - Problem der inneren 341
- Presserat
 - Kompetenzen des — 351
- Presseunternehmen
 - im Wettbewerb 343 f
 - Sozialpflichtigkeit des — 342
 - privilegierte Stellung der — 349
- Produktivität 281
- Produktpolitik
 - die soziale — 436
- Produktivität
 - und Rentabilität 284
- Randgruppen
 - und Minderheiten 250
- Rätesystem 116
- Raumordnung
 - als politische Aufgabe 440 ff
- Raumordnungspolitik
 - Neuorientierung der — 32
- Reinvermögensbildung
 - Entschuldung der — 363
- Rentabilität
 - einer Unternehmung 282
 - und Produktivität 284
- Rundfunkanstalten
 - politische Einstellung unserer — 346
- Sanierung
 - unserer Städte und Gemeinden 361
- Scheidungsrecht
 - Liberalisierung des — 379
- Schulformen
 - Integration aller — 465
- Schulorganisationsstruktur 464
- „Selbstbestimmung“
 - im Arbeitsbereich 40 ff
- Seligkeit
 - betrachtet in der künftigen Dimension 308
- Sexfilme 276
- Sicherheit
 - durch privates Eigentum 363
- Sinnfrage
 - Mensch und Bildungskonzept 201 ff
- Solidarismus,
 - Solidarität und soziales Arbeitssystem 210 ff
 - Grundgedanken des — 210
 - Kapitalismuskritik des — 210 f
- Solidaritätsprinzip 212 f
- Solidaristische
 - Sozialphilosophie 213
- Sowjetische Landwirtschaft
 - zur Lage der — 65 ff
- Sowjetunion
 - Arbeitsmarkt in der — 138 f
- Soziale Großorganisationen 246
- Soziale Probleme 435
- Soziallehre
 - die katholische — 214
- Sozialer Wohnungsbau
 - Förderung des — 367
- Sozialisierung
 - der Löhne und Gehälter 61
 - und Kommunalisierung des Bodens 361
- Sozialismus
 - der lateinamerikanische — 424
 - und Brüderlichkeit 157
- Sozialordnung
 - Stellung und Bedeutung der Arbeitnehmerkammern in der — 115 ff
- Sozialphilosophie
 - Anwendung einer solidaristischen — 213
- Sozialpolitik 247
- Sozialversicherungsansprüche 64
- Sozialversicherungsfunktionär 62
- Sozialwohnungen
 - Streit um die — 133 ff
- Staatsbürgerliche Erziehung 324
- Staatsstruktur
 - föderalistische — 162
- Städte
 - Sanierung der —
 - Städtebau und Vermassung 403
- Strukturwandel
 - der Führungsschichten 322
- Theologie
 - der Befreiung 420 ff
 - und Glücksideologie 307
 - „Treuhandstelle“ für Landbeschaffung“ 446

- Unternehmer
 - Rationalität des — 282
- Unternehmensrecht
 - Arbeitnehmer im — 265
 - Neuordnung des — 265
- Verbände
 - und ihre Kompetenzen 149 f
- Verbrechen
 - Zunahme von — 197
- Verfassung
 - sozialethische Wertenscheidungen der — 88
- Verfassungsorgane
 - Kompetenzen der — 327
- Verfügungs- und Nutzungsrechte für alle 194
- Verkaufsförderungspolitik
 - und ihre Bedeutung 438
- Verleger
 - Verfügungs- und Weisungsrecht des — 350
- Vermassung
 - und der heutige Städtebau 442
- Vermenschlichung
 - der sozialen Produktions- und Leistungszwänge 300
- Vermögensbildung
 - in Arbeitnehmerhand 267
- Vermögenspolitik
 - Leitsätze für die — 267
- Versorgungsniveau
 - das aktuelle und gewünschte — 355
- Verteilungskorrektur 49
- Verteilungspolitik
 - und Finanzpolitik 57
 - und Marktwirtschaft 49 ff
- Verwaltung
 - Ansätze zur Innovation der öffentlichen — 4
 - Management-Methoden in der — 9
 - Demokratie und — 13
 - der Gemeinschaftskomplexe 371
- Verwaltungsreform 8
- Verwaltungsstruktur 1
- Viehzucht 141
- Wandlungsprozeß
 - sozialer und wirtschaftlicher — 241
- Wahrheit
 - die Stunde der — 357 f
- Wahrheitsbegriff
 - Technisierung des — 257
- Weißbuch
 - der englischen Regierung 181
- Weltkirchenkonferenz in Genf 1966 421
- Werbung
 - und Öffentlichkeitsarbeit 434
- Wertgüter
 - und Wertziffern 283
- Wertschöpfung
 - und Wertverzehr 283
- Wirtschaft
 - Abwertung der — 356
 - und Gesellschaft im Umbruch 448 ff
- Wirtschaftstätigkeit
 - sektorale Dreiteilung der — 449
- Wirtschaftswachstum und Lebensqualität 154 f
- Wohlfahrtsstaat
 - die Zukunft des — 241 ff
 - gesellschaftliche Bedingungen des — 241
 - Kritik am — 245
 - Weiterentwicklung des — 248
- Wohlstandsgesellschaft 353
- Wohnungsbaugesellschaften
 - als Selbsthilfeorganisation 371
- Wohnungsbaukreditanstalt 445 ff
- Wohnungseigentum
 - durch Miete zum — 362
 - und Mietproblem 361 ff
- Wohnungsmarkt 136
- Wohnungswesen
 - Städtebau und Raumordnung 440 ff
- Zeitalter
 - Kennzeichen des industriellen — 294 f
- Zusammenarbeit
 - interregionale 164
- Zwänge
 - im gesamtgesellschaftlichen Prozeß 299

WIE PLURALISTISCH IST UNSERE GESELLSCHAFT?

Zur Repräsentationsstruktur einer Arbeitgebergesellschaft

I. Das Anliegen des Pluralismus

Mit „Pluralismus“ wird gemeinhin „jener Zustand einer Gesellschaft oder eines Staates bezeichnet“, in dem „der Mensch in Gruppen auftritt und diese Gruppen im Ganzen des Staates und der Gesellschaft die eigentlich relevanten Größen darstellen“ (*Roman Herzog*). Dieser Gruppenpluralismus ist eine Absage an den integralistischen, autoritären und totalitären Anspruch des Staates. Als dieser empfängt er seinen Sinn von der pluralen Anlage des Menschen, dem „die absolut durchschaute und konkrete Einheit der Wirklichkeit“ nicht verfügbar ist und der deshalb auf Teilhaftigkeit und Vielfalt seiner Einsichten und entsprechenden Verhaltensweisen angewiesen ist (*Karl Rahner*). Danach hat Pluralismus aber zunächst beim einzelnen Menschen selbst anzusetzen. Pluralismus in diesem absoluten Sinn ist ein System des Geltenlassens und der Selbstverwirklichung möglichst vieler.

Pluralismus in diesem Sinn kann durch Idee und reale Dynamik des Gruppenpluralismus überwuchert werden. Gleichwohl gilt, daß absoluter Pluralismus in Gefahr ist, wo der Gruppenpluralismus verfällt, und daß er, um sich voll zu entfalten, der gruppenpluralistischen Stützen bedarf. Aus der Gleichheit und Verschiedenheit der Masse der einzelnen wird nicht unmittelbar eine Ordnung, die diese Selbstverwirklichung ermöglicht. Dazu sind Institutionen der Vorordnung und Sonderung der Interessen und Meinungen nötig. Das hat der Gruppenpluralismus zu leisten. Und darum hat auch und gerade Pluralismus im absoluten Sinn auf gruppenpluralistische Strukturen zu achten, die das System der Selbstverwirklichung und des sozialen Geltens der einzelnen mit realisieren und garantieren.

Die Fähigkeit der sozialen Gruppen, Institutionen pluraler Vorordnung und Sonderung der Interessen und Meinungen zu sein, wächst in dem Maße, in dem sich in ihnen verantwortlich zurechenbare autonome Entscheidungsprozesse vollziehen, die die Wahrnehmung der Interessen nach außen — zum Staat und zu den anderen Gruppen hin — legitimieren und die Binnenordnung der gleichen Interessen und der gleich Interessierten übernehmen. Der Mangel an umfassenden gruppenpluralistischen Strukturen dagegen verschärft das Risiko des Gegensatzes zwischen den Individuen der atomisierten Gesellschaft und der Autorität ihrer Einheit. Der Aktionismus der unständigen Gruppen — von den heute so beliebten ad-hoc-Gruppen bis zu den sogenannten Massen, von der Demonstration bis zum wilden Streik — ist kein Ersatz für gruppenpluralistische Ordnungsstrukturen. Er kann Meinungen artikulieren, die im System der ständigen Organisationen keinen Ort oder Ausdruck finden. Er kann aber auch den einzelnen und die Entscheidungsträger der Allgemeinheit unter einen Druck setzen, der durch nichts oder durch wenig mehr legitimiert ist als durch die Entschlossenheit zur lauten Forderung. Eine Demokratie, in der die Versammlungsfreiheit zum politischen Hauptgrundrecht und die beliebige Versammlung zum Ort unmittelbarer Machtausübung wird, ist

letztlich, was die Alten eine „Herrschaft des Haufens“ nannten, und dann keine Stätte der Freiheit mehr.

Gruppenpluralismus kann also sowohl durch übermäßige Stärke als auch durch überzeugende Schwäche der Gliederungen und Organisationen entraten und so den individualistischen, „humanen“ Kern des Pluralismus gefährden. Er kann aber sein Wesen — oder doch den absolutpluralistischen Ansatz — auch dadurch verfehlen, daß durch Einschmelzung der Gesellschaft die Zahl greifbarer Gliederungen der Gesellschaft zurückgeht oder infolge gesellschaftlicher Verlagerungen durch quantitatives oder sonstiges Wachstum der Macht einzelner Gruppen und quantitativen oder sonstigen Schwund der Macht anderer Gruppen die verschiedenen Gruppen und Organisationen in einem Maße oder auf eine Weise ungleichgewichtig werden, daß auch Koalitionen der „Kleinen“ die Vormacht der oder des „Großen“ nicht mehr kompensieren können. Hier schwindet schlicht der „Plural“ dahin, den „Pluralismus“ a priori impliziert. Oder er schrumpft zu einem „Plural“ von Zähl-, nicht auch von Machtgrößen.

Diesem Problem soll im Folgenden in einigen Stichworten nachgegangen werden. Der Verfasser meint, daß dem Pluralismus in Staat und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland von hierher Gefahr droht. Das ist kein Vorwurf gegen irgend jemanden. Es ist nur der Versuch einer Diagnose. Der Verfasser sieht auch noch keine Möglichkeit, ihn mit Überlegungen zur Therapie zu verbinden.

II. Die Konzentration der Selbstorganisation dieser Gesellschaft auf das Arbeitnehmer-Typische

Zwei Entwicklungen dieser Gesellschaft haben entscheidende Bedingungen für die Veränderungen der gruppenpluralistischen Landschaft gesetzt. Die eine ist die Konzentration der Interessen und Wertungen auf den Bereich des Ökonomisch-Sozialen unter Zurücktreten insbesondere der nationalpolitischen, landsmannschaftlichen, heimatlichen, religiösen (kirchlichen), bildungsbezogenen oder gar ständischen Bindungen und Zäsuren. Die zweite ist die Konzentration der ökonomisch-sozialen Interessen und Wertungen auf die Standpunkte aller irgendwie „Lohnabhängigen“ unter Zurücktreten der Unternehmer auf der einen und Zurückbleiben aller nicht-produzierenden sozial Bedürftigen (Behinderten, Randgruppen usw.) auf der anderen Seite. Das Ergebnis könnte grob als eine säkularisierte, tendenziell kosmopolitische Arbeitergesellschaft umschrieben werden. Das mußte die gewerkschaftliche Repräsentation in den Mittelpunkt des pluralistischen Systems stellen.

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 Arbeitnehmer-

organisationen. 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. Von unfreiheitlichen sogenannten 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 ist etwa die Umschreibung dieser Situation durch Art. 44, 45 der Verfassung der DDR. Aber auch und gerade im Vergleichsrahmen deutscher Geschichte und freiheitlich-demokratischen Auslandes sind die Elemente der Differenzierung — Konkurrenz von Gewerkschaften, Organisationsgrad und -intensität, Verhältnis zum Staat usw. — im einzelnen sehr verschieden kombiniert.

2. Tendenzen der Veränderung

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 distanzierenden 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 vergleichbaren Gruppierungen und Organisationen: der Kirchen, der Verbände der Kriegsgesopften, 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 Macht bezichtigt werden, die sich bereits in den Händen der Gewerkschaften befindet.

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 nichtmarxistischen) 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 Gesellschaftspolitik zunehmend auch materiell bestimmt.

— 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-Mehrheit 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 ad-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. (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 „proletarische Massenorganisationen“ das Wort geredet wird, ist einer der Umstände, die Anlaß geben, Verhältnisse und Entwicklungen auch mit totalitären Alternativen zu konfrontieren.)

— Die Wirkungen, die auf die Gesellschaft — insbesondere ihre literarischen Artikulationsträger —, die Arbeitnehmerschaft, die Gewerkschaften und die Par-

teien von dem historisch einzigartigen Sog des „Marxismus“ in den letzten Jahren ausgegangen sind — mag es sich dabei nun um Worte 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 inter-/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.

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 des Grundgesetzes [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 sie als Verhandlungspartner der Arbeitgeber (Unternehmer), 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 „anständliche“ 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, erstlich 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. Aussetzung von Streiks durch die Regierung). Es bedeutet aber eine um so 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 — gleich-

wohl —, 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 sind ausgeschieden; die Landwirtschaft wurde 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 allenfalls hinsichtlich der Löhne. (Die Differenz zwischen Unternehmer- und Arbeitgeberverbänden sei außer Betracht gelassen.) 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 Tarifmacht 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 Gemeinwohlanspruch 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 er für sich Formulierung und Interpretation des Gemeinwohls reklamiert), 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).

2. Betriebsverfassung — Mitbestimmung — Vermögensbildung

Dem originären koalitionsrechtlichen Wirkungskreis der Gewerkschaften eng verwandt ist zunächst der *betriebliche*. Er 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 zutage tritt, vollzieht sich zwischen „Betriebsverfassung“ und „Mitbestimmung“. Hier liegt das offenbar von Gewerkschaften und Parteien als besonders entwicklungssträftig 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 Unternehmer. Wieviel Zwiespalt und Zwielficht sich darin ankündigt, braucht und kann hier nicht ausgesponnen 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 aber 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 weiterzugehen, 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.

3. 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.

4. Exkurs: 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 letzten 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 können. 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 Vorzugsstellung 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.

5. Gewerkschaften und Staat

a) *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 Ver-

gleich 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 Interessenlage — 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, wobei 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 Interessenssphäre freilich mit unterschiedlicher Intensität — ein. Zweitens werden hier die Anhängungsrechte 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 abge-

ben, 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 sekundärrechtsetzende 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.

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.

b) 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 offene demokratisch-partizipatorische würde sicher zu Lasten der Arbeitgeber-Hälfte gehen, deren Beteiligungs-Titel — 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 Mitwirkung 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 Gesamrepräsentation 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 Arbeitnehmergeinschaft eine Rolle. Z. B. forderte im Bayerischen Landtag ein Funktionär des Landesbezirks Bayern des DGB den obligatorischen Ausbau von Kuratorien an den Universitäten unter effizienter Beteiligung der Gewerkschaften, weil die Gewerkschaften schließlich diejenigen repräsentierten, „die alles bezahlen“. Es war im gegebenen Rahmen leicht zu erwidern, daß die „die alles bezahlen“, am perfektesten durch die allgemeine Demokratie — also vor allem gerade durch den Landtag — repräsentiert würden. Aber der Fall 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.

c) Exkurs: 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 mit den Arbeitnehmerinteressen kaum weniger identifizieren können als mit den Unternehmer- und sonst Selbständigeninteressen.

Eine Sperre eigener Art sind die Diäten der Abgeordneten. Sie werden ihrer Höhe nach dem Interesse von Arbeitnehmersvertretern 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.

6. 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.

IV. 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 solche 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. Jahrhundert 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 der 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 „einfacheren“ 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. (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 allen diesen Fällen ist die sozialpolitische Repräsentation der Gewerkschaften durch einen inneren Konflikt belastet. Ähnliches gilt auch, wenngleich 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 Lehrerpjramiden (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 Spitzengruppe auch quantitativ nicht ins Gewicht fällt 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 Arbeitnehmergeellschaft 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, ideologisch¹,

¹ 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

außenpolitisch² usw. interessierten Kräfte in und hinter den Gewerkschaften können sich die Gelegenheiten nicht entgehen lassen, den gewerkschaftlichen Einfluß umfassend zu gebrauchen. Schließlich hängt auch vom Fortbestand gewisser politischer Konstellationen der Fortbestand des maximalen gewerkschaftlichen Einflusses ab und 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 Gewerkschaften, alle ihre politischen und gruppenpluralistischen Partner und die Allgemeinheit liegt.

V. 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 Arbeitskämpfen — 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. (Nicht zuletzt z. B. deshalb, weil die Gewerkschaften als Massenorganisationen außerstande sind, die notwendigen Positionen staatlicher Spitzenfunktionäre angemessen tarifvertraglich auszuformen.) 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 Begrenzung des Risikos rechtswidrigen Handelns — der Polizisten zu vertreten. Andererseits verstehen sich die Gewerkschaften als gesellschaftliche Macht und wollen sie 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

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.

² Dabei kommt es durch die zunehmenden eigenen internationalen (und supranationalen) Interessen und Aktivitäten der Gewerkschaften zu interessanten Interferenzen.

Dienst einheitlich in ein gewerkschafts-bestimmtes 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 künstlerischen, schriftstellerischen u. ä. Tätigkeiten 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 „Unternehmer“ 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 klarzumachen, 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 Gewerkschafts-Verständnis 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.

VI. Gewerkschaften und Europäische Gemeinschaften

Ein Problemkreis muß hier ausgespart werden, obwohl er im besonderen Maße zukunftsträchtig ist: der europäische. Die Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaften ist deren „schwache Seite“. Wo sie sich entwickelt hat, ist sie letztlich „Arbeitnehmerpolitik“. Und selbst darin war man — in den Verträgen und in ihrem Vollzug — bisher zurückhaltend, weil die Gewerkschaften den vertrauten nationalen Boden nur zögernd verlassen. Auf lange Sicht sind hier Veränderungen im Gange. Die Schwelle, die es zu überschreiten gilt, kann mit einem „gesellschaftspolitischen Mandat zu Händen der Europäischen Gemeinschaften“ bezeichnet werden. Wiederholt sich dann im Europäischen Raum die universale gesellschaftspolitische Repräsentation der Gewerkschaften?

VII. Abschließende Bemerkungen

Im Laufe der letzten Jahre haben zahlreiche Länder versucht, der Inflationsgefahr durch einen Lohn- und Preisstopp zu steuern. Mit Ausnahme der Vereinigten Staaten — wo vermutlich die Gewerkschaften für den in Frage kommenden Zeitraum wesentliche Lohnerhöhungen ohnedies nicht für möglich hielten — haben die Gewerkschaften den Lohnstopp nirgends kampfflos hingenommen. In aller Regel haben sie die Beseitigung — normativ oder durch tatsächlichen Ausfall des Instrumentariums — erreicht. Offenbar kann der Staat einer Arbeitergesellschaft nicht mehr gegen die Gewerkschaften regieren. Die Frage scheint nur zu sein, ob es besser ist, wenn die Gewerkschaften nach dem Muster der Bundesrepublik an der Staatsgewalt so teilhaben, daß ein Konflikt gar nicht nach „außen“ dringen kann, oder ob es besser ist, wenn sie dem Staat, wie etwa in England, gegenüberstehen. Diese Frage wird freilich unüberschaubar kompliziert, wenn man sie mit der Alternative verbindet, daß mehrere Gewerkschaften rivalisieren oder ein im wesentlichen einheitlicher Block von Gewerkschaften wirksam ist. Aber einen Weg weg von der gewerkschaftlichen Macht im Staat und gegenüber dem Staat eröffnet auch sie gewiß nicht.

So wird die Frage um so dringlicher, was es für die Gesellschaft bedeutet, wenn sie sich selbst vor allem gewerkschaftlich repräsentieren läßt. Die liberale These ist, daß ein freier Staat auf Dauer nur dann auch frei bleiben kann, wenn „seine“ Gesellschaft in sich vital bewegt und differenziert strukturiert ist. Eine Monopolgewerkschaft, die sowohl die Staatsmacht weitgehend beherrscht als auch wichtige Machtpositionen in der Gesellschaft einnimmt, die gleich mächtige Organisationen und Kräfte nicht aufweist, ist das Gegenteil dieses Bildes. Für das traditionelle

freiheitliche Verständnis des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft ist diese Situation eine Provokation. Ob dieses Verständnis richtig und wie gegebenenfalls auf diese Provokation zu reagieren ist, soll hier nicht gefragt werden.

Die gesellschaftliche und verfassungspolitische Situation gewinnt an Schärfe dadurch, daß dieser Staat die Gesellschaft immer noch mehr gestaltet. Die Rede von der Gesellschaftspolitik ist inflationär — und nicht nur die Rede, sondern auch, wenn auch weit hinter der Rede her, die Politik in der Sache. Gesellschaftspolitik setzt nun zwar ein Visavis von Staat und Gesellschaft voraus. Es läuft aber doch auf die umfassende Disposition des Staates über die Gesellschaft hinaus. In dem Anspruch der Gesellschaftspolitik liegt zumindest die Tendenz, daß der Staat die der Gesellschaft eigenen Strukturen und Lebensquellen absorbiert. Der Verlust an vitaler und vielfältiger „Gesellschaftlichkeit“, die vereinfachte Begegnung von Staat und Gesellschaft mittels der Gewerkschaften und der gesellschaftspolitische Anspruch des Staates liegen so in einer Richtung. Man wird die Gesellschaft nicht ändern können. Und mit Änderungen des Staates ist hier wohl nichts getan. Aber es sollte doch einmal gesagt sein, daß diese Gesellschaft, die gegen alte Mächte so allergisch ist, keine Empfindlichkeit aufweist für die neuen Mächte, die sie bereits im Hause hat.

Es ist ein wesentliches Kennzeichen der modernen Repräsentativdemokratie, daß sie keine definitiv fixierten, doktrinär-starren Institutionsschemata kennt. Sie ist vielmehr ein für geschichtliche Änderungen und kulturelle und soziologische Besonderheiten offenes Ordnungssystem, fern jedes totalitären Absolutheitsanspruches. Moderne Repräsentativdemokratie kennt als Zentrum des Staates, seiner Struktur, seiner Aufgaben und Ziele, seiner Autorität und Machtkontrolle den Menschen in seiner je konkreten Situation. Fern jeder individualistischen Vereinzelung und jeder kollektivistischen Aufhebung des Menschen stellt gerade die Flexibilität und Variationsfähigkeit der modernen Demokratie eine Chance dar, menschliches Leben als Person in Gemeinschaft zu verwirklichen. Ausgehend von wenigen Grundprinzipien richtet die moderne Demokratie allerdings eines der kompliziertesten Ordnungsgefüge auf, das menschlicher Geist und politische Praxis geschaffen haben.

H. U. Hansen