

Die Gewerkschaften als außerstaatliche Macht

Bei einer Aussprache im Mülheimer Haus der Begegnung über die Sozialpolitik der großen politischen Gruppen wurde die Frage aufgeworfen, ob auch die Gewerkschaften zu den außerstaatlichen Mächten in der Bundesrepublik gehören, von denen Willkürherrschaft ausgeht. Die Frage wurde an mich als den einen der Referenten gerichtet. Ich konnte sie vor Abschluß der Beratungen nicht mehr ausreichend beantworten und habe die Antwort mit den nachstehenden Ausführungen schriftlich gegeben.

1. Sicher bin ich mit dem Fragesteller darin einig, daß Macht nicht an und für sich ein Übel ist und daß kein Gebilde des sozialen Lebens mit Ordnungsaufgaben ohne die zur Erfüllung ihrer Ordnungsaufgabe erforderliche Macht existieren kann.

2. Die heutige Gesellschaft weist eine Mehrzahl von Ordnungsgewalten auf.

3. Unter einer bestimmten Bedingung halte ich Pluralität der Ordnungskräfte für einen Vorteil; und zwar unter dem Gesichtspunkt der Freiheitlichkeit und kulturellen Vielgestaltigkeit des sozialen Lebens.

4. Die Bedingung betrifft die Notwendigkeit, daß eine bestimmte Ordnungsgewalt mächtig genug ist, um ein chaotisches Durcheinander bei der Erfüllung der Ordnungsaufgaben durch jene Mehrheit von Ordnungskräften zu verhindern und einzugreifen, wenn eine Ordnungsgewalt die Tendenz zur Ausübung von Willkürherrschaft hat und damit die Freiheitlichkeit und Gerechtigkeit der Gesellschaftsordnung bedroht.

5. Diese oberste Ordnungsgewalt soll der Staat sein. Er muß im Verhältnis zu jenen anderen Ordnungskräften die dazu erforderliche Macht haben.

6. Unter dem Gesichtspunkt der sogenannten „Herrschaft der Verbände“ wird heute vielfach die Meinung vertreten, daß die Einwirkung dieser Verbände auf die bestellten Ausüßer der Staatsgewalt zu einer Krise der Demokratie führe. Durch die Herrschaft der Verbände werden die Staatspolitiker daran gehindert, das ihnen von den Wählern erteilte Mandat ungehindert nach bestem Wissen und Gewissen auszuüben. Im allgemeinen wird die Aussage, daß es sich hier um eine Krise der Demokratie handle, nicht mit der These verbunden, daß schlechthin eine Krise der Staatsgewalt vorliege. Es wird hier mehr eine Krise der Bildung des Staatswillens registriert. Ich halte die Einwirkung der Verbände auf den Staatswillen auch meinerseits, was die jetzt vorliegenden Maße und Formen anlangt, für unvereinbar mit der Demokratie und sehe hier allerdings in erster Linie eine *Aufgabe der Wähler selbst*, deren Indolenz erheblich an dem Maß dieser Herrschaft der Verbände beteiligt ist.

7. Wesentlich gefährlicher aber ist der von mir im Referat behandelte Tatbestand, daß sich unter den neben dem Staat bestehenden Ordnungsmächten solche befinden, von denen eine teils unbewußte, teils bewußte Tendenz ausgeht, dem Staat schlechthin auf gleichem Fuß entgegenzutreten und außerstaatliche Willkürherrschaft auszuüben. Das letzte überwiegend auf dem Wege einer psychischen Überwältigung durch wirksame, mit hohem Geldaufwand finanzierte Konformierung der Meinungen.

8. Man kann nun fragen, ob zu diesen außerstaatlichen Mächten, von denen Willkürherrschaft ausgeht, auch die *Gewerkschaften* gehören. Hierzu habe ich Verschiedenes zu bemerken:

a) Selbstverständlich kann jede außerstaatliche Ordnungsmacht so stark werden, daß der Staat sich ihr gegenüber nicht behaupten kann und daher auch zu schwach ist, eine etwa bei dieser Macht auftretende Tendenz zur Willkürherrschaft zu bekämpfen.

b) Ich glaube nicht, daß die Macht der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland so groß ist. Ihre Stellung im sozialen Leben ist dafür nicht stark genug und ihr stärkstes Kampfmittel steht unter einem nach meinem Eindruck wirksamen Recht, das eine willkürliche Verwendung dieses stärksten Kampfmittels mindestens sehr stark erschwert. Die von mir bejahte These von der Zulässigkeit des politischen Streiks zum Schutze der

demokratischen Verfassung in äußersten Notfällen ist keine Bedrohung des Staates und auch nicht seiner demokratischen Verfassung. Eine kurze Arbeitsruhe zur demonstrativen Unterstützung einer Forderung an den Gesetzgeber kann zwar u. U. für die staatliche Autorität bedrohlich werden. Ich vermag aber nicht zu erkennen, daß Erfahrungen auf diesem Gebiete ein tatsächliches Verhalten der Gewerkschaften ergeben, welches die prinzipiell unerwünschten Pressionen von Verbänden auf die Träger des Staatswillens, die von allen Gruppen der Gesellschaft zu allen Zeiten der Geschichte ausgeübt wurden, durch Maß und Art in typischer Weise überträte. Es ist daher inkonsequent, diese Erscheinung anders als das allgemeine Problem der sogenannten Herrschaft der Verbände zu behandeln. Ich sehe dazu keinerlei Anlaß. Die Pressionen anderer Verbände sind stärker, wenngleich weniger sichtbar.

c) Ein ganz prinzipiell bedeutsamer Umstand bewirkt überdies, daß die Bäume gewerkschaftlicher Ordnungsmacht nicht in den Himmel wachsen können. In ihrem eigentlichen Aufgabengebiet stehen sie einer *Gegenmacht* gegenüber, so daß für diesen Bereich des sozialen Lebens die moderne verfassungssoziologische Theorie von Macht und Gegenmacht gilt, die einander in bestimmtem Umfang Schranken ziehen. Die verfassungssoziologische Seite der Gewerkschaftsproblematik kann ohne Berücksichtigung dieser Lehre von Macht und Gegenmacht nicht beurteilt werden.

d) Ich möchte als Sozialist aber auch nicht unterlassen, meine Überzeugung zu äußern, daß ich die heute weit verbreitete These von den gewerkschaftlichen Tendenzen zur Willkürherrschaft nur im Zusammenhang mit dem nach wie vor in der Gesellschaft vorhandenen Unrecht beurteilen kann. Die wettbewerbliche Marktwirtschaft vermag aus sich heraus selbst dort, wo sie in vollendeter Form hergestellt wird, nicht automatisch geschichtlich überkommenes soziales Unrecht zu beseitigen. Sie vermag den vermögenslosen Arbeitnehmer mit ihrem Automatismus im besonderen dann nicht ausreichend zu schützen, wenn zu einer bestimmten Zeit auf einigen oder gar allen Märkten der Produktionsfaktor Arbeit nicht knapp ist, sondern relativ reichlich zur Verfügung steht. Überdies ist die wettbewerbliche Marktwirtschaft aus vielen historischen Gründen, besonders aber infolge der technischen Bedingungen der voll entfalteten Industriegesellschaft und der Kleinheit der staatlichen Ordnungsräume, weitgehend durch eine Marktwirtschaft abgelöst worden, bei der viele Teilnehmer des Marktes stark genug sind, die Bedingungen des Marktprozesses willkürlich in ihrem Interesse zu beeinflussen. Aus solchen Erwägungen heraus ist im Grunde auch keine politische Gruppe von heute, mindestens keine der demokratischen Parteien der Bundesrepublik, gewillt, die Gewerkschaften zu beseitigen. *Sie sind als Kraft, die soziales Unrecht korrigiert, in dem heutigen Wirtschaftsprozess unentbehrlich.* Sie können natürlich gegebenenfalls — bei entsprechender Lage — imstande und gewillt sein, sich nicht auf diese Aufgabe zu beschränken. Keinesfalls ist aber jedes Zugeständnis, zu dem sich ihre „Gegenmacht“ bei großer Knappheit des Produktionsfaktors Arbeit — durchaus „marktkonform“ — genötigt sieht, als durch Willkürherrschaft einer außerstaatlichen Ordnungsmacht erzwungen anzusehen. Ohne Zweifel würden Unternehmer bei extremer Knappheit des Produktionsfaktors Arbeit von sich aus bereit sein, Anbieter dieses Produktionsfaktors als Gesellschafter oder Mitbestimmer heranzuziehen, wenn dies begehrt würde. Dieses Verhalten entspräche dem klassischen Marktmodell. Was sich bei bestimmten Marktlagen „von selbst“ ergeben würde, kann nicht grundsätzlich mit marktwirtschaftlichen Ordnungen unvereinbar sein. Es gibt auch heute offene Handelsgesellschaften, an denen Anbieter von Arbeitskraft ohne einen Pfennig Kapital oder mit einem bloßen „Anerkennungsbetrag“ beteiligt sind und einen tatsächlich größeren Einfluß als der Einbringer des Produktionsfaktors Kapital haben. Die Ersten genannten haben diese Stellung, obwohl sie am Risiko des Faktors Kapital nicht teilnehmen. Wenn wir die Marktwirtschaft billigen, müssen wir im Prinzip auch die Rolle der Knappheiten bei ihr billigen, was natürlich spezielle Ordnungsmaßnahmen zur Regelung von Einzelheiten und zur Verhütung von Härten und Gefahren nicht ausschließt.

e) Aus den Gründen zu 8 b), c) und d) können sie auch nicht mit jenen außerstaatlichen Mächten verglichen werden, die auf Grund von Privateigentum an politischen Machtmitteln Herrschaft ausüben; und zwar eine Herrschaft, die zum Gedeihen der demokratischen Gesellschaft weder erforderlich noch erwünscht ist.

f) Diese anderen Mächte brauchen, damit die Gesellschaft freiheitlich und gerecht geordnet sei, indessen nicht allgemein beseitigt zu werden. Grundsätzlich ist die Betätigung des einzelnen und von Gruppen im sozialen Leben frei. Wer diese Freiheit beschränkt, ist beweispflichtig. Gebrochen werden muß außerstaatliche Macht in dem Umfang, der hinreichend ist, damit die Gesellschaft freiheitlich und gerecht geordnet ist. Insoweit und nur insoweit ist Entzug von Privateigentum an politischen Machtmitteln geboten. Diesem Entzug sollte unter den gegebenen Verhältnissen eine kühne und umfassende positive Eigentumpolitik zur Bildung persönlichen Eigentums ohne politische Macht zur Seite gestellt werden. Sie muß durch Sozialpädagogik ergänzt werden. Ich bin der Ansicht, daß auch *Produktivvermögen* ohne politische Macht in Arbeitnehmerhand gebildet werden sollte; und zwar auch als „Arbeiterunternehmen“.

g) Für diejenigen Wirtschaftszweige, die aus den erwähnten Gründen in Gemeineigentum überführt werden müssen, gilt ordnungspolitisch überdies der Grundsatz, daß sie weder verstaatlicht werden noch syndikalistisch organisiert werden sollten. Für die Zusammensetzung ihrer willensbildenden Organe liegen dementsprechende Vorschläge vor. Sie sind bekannt.