

## Staat - Parteien - Gewerkschaften

### *Neutral oder unabhängig?*

Der aktuelle Streit um die Begriffe „neutral“ und „unabhängig“ hat sich im Sommer 1958 an der Satzungsänderung entzündet, die die Industriegewerkschaft Bergbau auf ihrer Generalversammlung in München beschlossen hatte. Dort hatte die IG Bergbau in ihrer Satzung das Wort „neutral“ durch das Wort „unabhängig“ ersetzt. Zur gleichen Zeit hatten die Gewerkschaften sich entschlossen, die Aktion „Kampf dem Atomtod“ zu unterstützen. Dieser Plan wird zwar seitdem nicht mehr besonders stark gefördert; aber immerhin hat das Vorhaben an sich genügt, um in ihm eine Verletzung der satzungsgemäßen Neutralität oder Unabhängigkeit der Gewerkschaften von politischen Kräften zu vermuten und dementsprechend an der Haltung der Gewerkschaften Kritik zu üben.

In beiden Fällen ist diese Kritik sowohl innerhalb als auch außerhalb der Organisation laut geworden:

*Innerhalb* der Gewerkschaften hat sich die sogenannte „*Christlich-soziale Kollegenschaft im DGB*“ zum Sprecher der Kritik gemacht. Sie ist so weit gegangen, daß sie bei dieser wie schon bei mancher anderer Gelegenheit sagt, daß der Ersatz des Wortes „Neutralität“ durch den Begriff „Unabhängigkeit“ und die Unterstützung der Aktion „Kampf dem Atomtod“ eine außerordentlich schwere Gewissensbelastung sei, die dazu führen müsse, daß man sich überlege, ob man unter den gegebenen Umständen überhaupt noch in den Gewerkschaften des DGB bleiben könne.

Die Kritik *außerhalb* der Gewerkschaften wird im wesentlichen von der *Christlich-Demokratischen Union* getragen, die interessanterweise mit praktisch den gleichen Argumenten wie die Christlich-soziale Kollegenschaft operiert. Nachdem die IG Bergbau ihre Satzung geändert hatte, kündigte die CDU/CSU an, „ihr Verhältnis zu den Gewerkschaften durch Bundesvorstand und Bundestagsfraktion einer Prüfung unterziehen“ zu wollen. Daß diese Prüfung unter Vorsitz des Bundeskanzlers geschehen sollte, unterstreicht augenfällig die Bedeutung, die die CDU/CSU dem Wandel im Selbstverständnis der Gewerkschaften beilegt. Aber auch um dieses Vorhaben ist es still geworden; vielleicht diene die Ankündigung der CDU/CSU nur als Schreckschuß im nordrheinwestfälischen Landtagswahlkampf?

Tatsächlich hatte die IG Bergbau mit ihrer Satzungsänderung nichts anderes getan, als den gegebenen Tatsachen Rechnung getragen. Denn die Gewerkschaften sind nach 1945 niemals „neutral“ gewesen, wenn es um Lebensfragen der Nation ging. Wohl aber sind sie von Anfang an unabhängig von Parteien, Konfessionen, Unternehmern und staatlichen Stellen gewesen und haben diese Unabhängigkeit auch dort gewahrt, wo es ihnen — vielleicht — leichter gefallen wäre, ihre Ziele zu erreichen, wenn sie sich ins Schlepptau einer Partei oder einer anderen gesellschaftlichen Institution begeben hätten.

Die Satzung des Deutschen Gewerkschaftsbundes, auf dem Gründungskongreß in München 1949 beschlossen und seither in diesem Punkt unverändert geblieben, schreibt in ihrem § 8 vor (nachdem zuvor Zweck und Aufgaben des Bundes erläutert sind):

„Seine (des Bundes) Unabhängigkeit gegenüber den Regierungen, Verwaltungen, Unternehmern, Konfessionen und politischen Parteien ist jederzeit zu wahren.“

Gleiche oder ähnlich lautende Bestimmungen finden sich in allen Satzungen der Gewerkschaften, die dem DGB angehören. Auch dort, wo in den Satzungen noch das Wort „neutral“ verwendet wird — wie z. B. bei der Deutschen Postgewerkschaft —, ist doch dasselbe gemeint, was in der Satzung des DGB und der meisten seiner Gewerkschaften mit „unabhängig“ bezeichnet wird. Denn diese zwei Worte sind in der Zeit, da die Gewerk-

schaften nach 1945 erstmalig ihre Satzungen formulierten, durchaus synonym verwandt worden. Noch 1953 gebrauchte der Vizepräsident des Bundestages, Prof. Dr. *Carlo Schmid*, in einer Betrachtung der Haltung der Gewerkschaften zur Bundestagswahl die Ausdrücke „neutral“ und „unabhängig“ als gleichwertig.

Die Differenzierung zwischen diesen zwei Begriffen ist erst deutlich geworden, nachdem der DGB zur Bundestagswahl 1953 jenen fast überall mißverstandenen Aufruf „Wählt einen besseren Bundestag“ veröffentlicht hatte, und als daran anschließend die Christlich-soziale Kollegenschaft um die Frage zu streiten begann, ob sie noch länger im DGB bleiben könne oder nicht. Erst damals ist allgemein deutlich geworden, daß zwischen diesen zwei Begriffen ein Unterschied besteht — ein Unterschied, dessen wir uns bewußt werden müssen, wenn wir das Verhältnis der Gewerkschaften zu den Parteien und zum Staat richtig sehen und deuten wollen.

### *Parteien und Gewerkschaften*

Die Gewerkschaften als soziale Gebilde im politischen Raum unterscheiden sich von den Parteien hauptsächlich durch die folgenden Tatsachen:

1. Die Parteien haben eine staatsrechtlich herausgehobene, privilegierte Stellung, die Gewerkschaften nicht. Die Parteien sind durch Artikel 21 des Bonner Grundgesetzes berufen, „an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken“; die Gewerkschaften dagegen sind im Grundgesetz namentlich überhaupt nicht erwähnt, sondern finden ihre rechtliche Sicherung nur in Artikel 9 Abs. 3 GG — allgemeine Koalitionsfreiheit —.

2. Die Parteien sind — jedenfalls im Idealtyp — am Allgemeinwohl orientierte Organisationen, die Gewerkschaften dagegen in erster Linie zur Wahrung und Förderung der wirtschafts- und sozialpolitischen Interessen der Arbeitnehmerschaft (im weitesten Sinne des Wortes) berufen.

3. Die Parteien sind vornehmlich auf weltanschaulicher Grundlage aufgebaut, die Gewerkschaften dagegen besitzen keine „Weltanschauung“, die sie gleich einer Partei dazu verpflichtet, alles unter dem Gesichtspunkt dieser „Weltanschauung“ zu beurteilen — im Gegenteil, in den Gewerkschaften sind die verschiedenartigsten politischen Weltanschauungen vertreten.

4. Wohl gibt es Honoratiorenparteien, aber es gibt keine Honoratiorengewerkschaft. Die Gewerkschaften sind in jedem Fall echte Mitgliedsorganisationen. In ihnen kann das vielzitierte „einfache Mitglied“ über Weg und Ziel der Organisation mitbestimmen — wenn es nur will und wenn es von allen Möglichkeiten, die ihm die Satzung der Gewerkschaft bietet, rechten Gebrauch macht. Wohl aber kennen wir auch in der Bundesrepublik Parteien, die eine hervorragend besetzte Spitze und eine große Bundestagsfraktion haben, aber — gemessen an ihrer Stellung im Staat — überraschend wenige zahlende Mitglieder aufweisen können.

Von den vier aufgezeigten Unterschieden ist wohl am wichtigsten die Tatsache, daß der Grundgesetzgeber nicht die Gewerkschaften, sondern die politischen Parteien ausdrücklich dazu ermächtigt hat, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken.

Seit Mitte des vorigen Jahrhunderts hat sich der Staat — nicht nur in Deutschland — immer mehr vom liberalen „Nachwächterstaat“ zum Staat der „Daseinsvorsorge“ entwickelt. Immer weitere Bereiche des öffentlichen und des privaten Lebens sind heute „durchstaatlicht“. Gleichzeitig — wenn auch aus anderen Ursachen — ist die Entwicklung von der Monarchie zur Republik, vom Obrigkeitsstaat zur Demokratie, von dem von der königlichen oder kaiserlichen Verwaltung allein geführten Staat zum Parteienstaat gegangen. Das Grundgesetz hat diese Entwicklung anerkannt. Noch 1927 konnte der Staats-

rechtslehrer *Triepel* von den Parteien als „außerkonstitutionellen Erscheinungen“ sprechen, während doch auch in der Weimarer Republik die Parteien durch die parlamentarische Regierungsform tatsächlich über das Staatsgeschehen bestimmten.

Daß im Bonner Grundgesetz den Parteien ein fester Platz angewiesen worden ist, beruht sicherlich wesentlich darauf, daß sie fester als in der Weimarer Zeit an den demokratischen Staat gebunden sein sollten.

Neben den Parteien stehen in der Verfassungswirklichkeit unseres Staates noch zahlreiche *Interessenorganisationen*, die alle gleichfalls auf die Bildung und Durchführung des Staatswillens Einfluß zu nehmen suchen. Alle haben sie ihre besonderen Anliegen an den Staat und damit selbstverständlich auch an die Parteien, die im Bundesparlament oder in den Länderparlamenten die Gesetze zu beschließen haben.

Wegen der Vielzahl dieser Verbände und der engen Wechselwirkung zwischen ihnen und den Parteien ist häufig gesagt worden, daß wir uns nicht mehr in einem Parteienstaat, sondern in einem Verbändestaat befänden. Die vielen offiziellen Verbindungsstellen der Verbände in Bonn, die den Zweck haben, die Sonderwünsche ihrer Auftraggeber dem Bundesgesetzgeber und der Ministerialbürokratie möglichst wirkungsvoll nahezubringen, haben das bekannte Schlagwort von der „Herrschaft der Verbände“ entstehen lassen.

Wir sollten uns jedoch darüber klar sein, daß die *Interessenverbände an sich weder gut noch böse* sind, sondern daß sie der Ausdruck des Pluralismus unserer Zeit sind. Die — weltanschaulich bestimmten — Parteien können heute einfach nicht mehr allen Interessen der Massen gerecht werden. Auch dann, wenn man unter dem Begriff „Partei“ nur das Werkzeug zur Herstellung einer regierungsfähigen Mehrheit im Parlament verstehen will, muß man zugeben, daß die Interessenverbände neben den Parteien notwendig sind. Denn sie haben in anderer Weise und oft viel unmittelbarer als die Parteien den Kontakt mit den Massen — was sich dann positiv so auswirkt, daß die Anliegen der Massen auch und gerade dann, wenn es diesen oder jenen Parteiapparat stört, an das Parlament herangebracht werden.

Von allen denkbaren Interessenverbänden heben sich die Gewerkschaften in mindestens zweifacher Hinsicht ab:

Einmal sind sie unbestritten die zahlenmäßig größte Organisation,

zum anderen ist ihre Wirkungsbreite — sowohl was die Ziele als auch was die Grundlage anbetrifft — weitaus am umfassendsten.

Aber da die Gewerkschaften an der eigentlichen politischen Willensbildung des Volkes, nämlich im Parlament, nicht beteiligt sind, müssen sie sich Bundesgenossen suchen, die ihre Wünsche und Forderungen in der gesetzgebenden Volksvertretung durchsetzen.

Von den Gewerkschaften eine parteipolitische Neutralität zu verlangen, heißt angesichts dieser Tatsache, von ihnen verlangen, daß sie sich selbst aufgeben. Neutral sein heißt doch, die *Haltung des „Weder — Noch“* einnehmen. Wer die Neutralität der Gewerkschaften in diesem Sinn fordert, will damit ihre Möglichkeit, im parlamentarischen oder im außerparlamentarischen Raum zu wirken, beschneiden, wenn nicht gar völlig zunichte machen.

Wohl aber müssen die Gewerkschaften von den politischen Parteien, den Konfessionen, den Arbeitgebern, dem Staat in jeder Form *unabhängig* sein und bleiben.

*Unabhängig* sein heißt, sich von niemandem das Gesetz des Handelns vorschreiben lassen und das Recht zur Kritik wie das Recht zum Beifall gleichermaßen haben und es auch ausüben. Wer die Unabhängigkeit der Gewerkschaften in diesem Sinn bejaht, gibt ihnen damit den Raum, den sie als eine der wichtigsten staatstragenden Institutionen innerhalb der freiheitlichen demokratischen Grundordnung haben müssen.

Über das Verhältnis der Gewerkschaften zu den Parteien hat *Friedrich Stampfer* einmal gesagt:

„Den Staatswillen im ganzen zu formen, ist Aufgabe der Parteien. Im einzelnen auf ihn einzuwirken, wo die Wahrung der ihnen anvertrauten Interessen dies notwendig macht, ist Sache der Gewerkschaften. Daraus ergibt sich eine Konkurrenz der Zuständigkeiten, die um so stärker werden muß, je tiefer die Staatsmacht in das wirtschaftliche Geschehen eingreift und je schärfer der unzertrennliche Zusammenhang der gewerkschaftlichen Probleme mit jenen der allgemeinen, der sogenannten großen Politik erkannt wird. Je weiter sich die Gewerkschaften von den Parteien distanzieren, desto dringender wird die Forderung nach einer universalen Gewerkschaftspolitik.“

Es mag jetzt und hier dahingestellt sein, ob die Gewerkschaftsbewegung in Westdeutschland bereits eine solche „universale Politik“ besitzt oder zu entwickeln imstande ist; Tatsache ist jedenfalls, daß es kaum ein Lebensgebiet gibt, wo die Gewerkschaften nicht unmittelbare Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten hätten, ob es sich nun um die Schulpolitik oder um den Jugendarbeitsschutz oder um die „große Politik“ in ihrer jüngsten Gestalt handelt.

Man kann darüber streiten, ob die Gewerkschaften klug gehandelt haben, als sie sich der Aktion „Kampf dem Atomtod“ angeschlossen haben. Aber man kann nicht bestreiten, daß es legitim ist, wenn sich die Gewerkschaften um die soziale, wirtschaftliche und politische Entwicklung, die in einem geteilten Deutschland aus der Ausrüstung der Bundeswehr mit atomaren Waffen erwachsen wird, Sorgen machen und wenn sie diesen Sorgen öffentlich Ausdruck geben.

Aus den Protesten gegen die atomare Bewaffnung der Bundeswehr und aus der Unterstützung der Aktion „Kampf dem Atomtod“ ist den Gewerkschaften der Vorwurf gemacht worden, sie seien gegen den Staat, weil sie — angeblich — seine Verteidigung nicht wollten.

#### *Gewerkschaften und Staat*

Die Bundesrepublik ist nach dem Willen des Grundgesetzgebers ein „demokratischer und sozialer Rechtsstaat“ (Art. 20 GG). Zur Demokratie gehört als Wesensbestandteil die Meinungsfreiheit, die auch das Grundgesetz in seinem Artikel 5 als Grundrecht des Bürgers ausdrücklich in seinen Schutz nimmt. Wenn nun aber die Meinungsfreiheit ein wesentlicher, durch die Verfassung selbst geschützter Bestandteil der Demokratie ist, dann muß es auch erlaubt sein, Meinungen zu haben und zu verbreiten, die von der Meinung der Regierung unterschiedlich sind, ohne daß deshalb gleich von Vaterlandsverrat gesprochen wird. Denn „die Regierung“ darf nicht ohne weiteres mit „dem Staat“ gleichgesetzt werden — aber genau dies geschieht noch heute allzu leicht und allzu unbesehen. Wie der Bürger die Regierung, die doch in erster Linie parteipolitisch bestimmt ist, als „den Staat“ schlechthin betrachtet, so versteht sich auch die Regierung mehr oder minder unangefochten selbst als „der Staat“. Beide Seiten vergessen dabei, daß ein solches Denken Ausfluß der Obrigkeitsstaatlichkeit ist, die eigentlich in Deutschland überwunden sein sollte. Und Regierung wie Bürger übersehen, daß eine solche Haltung einer Demokratie unwürdig ist, einer Staatsform also, in der das Volk der Souverän sein soll und will.

Die Gewerkschaften haben sich 1949 rückhaltlos zur Bundesrepublik als dem „neugeschaffenen realen Staatswesen“ bekannt. „Sie erkennen seine Mangelhaftigkeiten, sind sich aber darüber im klaren, daß sich unter den augenblicklichen Umständen Vollkommeneres leider nicht schaffen ließ.“ Mit diesen Worten *Hans Böcklers* aus seiner Rede vor dem Rhein-Ruhr-Klub vom 17. November 1949 ist der Standpunkt der Gewerkschaften umrissen; und an der Bejahung der Bundesrepublik durch die Gewerkschaften hat sich trotz vieler bitterer Erfahrungen in den letzten Jahren nichts geändert.

Zu den Programmsätzen des Grundgesetzes, daß die Bundesrepublik ein „demokratischer und sozialer Bundesstaat“ (Art. 20 GG), ein „republikanischer, demokratischer und sozialer Rechtsstaat“ (Art. 28 GG) sein soll, bekennen sich die Gewerkschaften. Um ihre Verwirklichung geht es den Gewerkschaften, wenn sie den Staat, also die Regierungen, die Parteien und die Parlamente immer wieder mahnen, ihr Tun und Lassen an diesen Programmsätzen auszurichten.

Der jetzige Bausenator der Hansestadt Hamburg, Dr. *Paul Nevermann*, hat 1952 vor dem Kongreß der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr gesagt: „Der Staat braucht Mahner!“, und er hat gemeint, daß die Rolle des Mahners in erster Linie den Gewerkschaften — auf Grund ihrer Zielsetzungen und auf Grund der Größe ihrer Organisationen — zukomme.

Wir zweifeln nicht daran, daß dieses Wort richtig ist — nach allem, was wir auf wirtschafts- und sozialpolitischem Gebiet seit 1949 erlebt haben. Aber wenn sich die Gewerkschaften bewußt, unter klarer Zielsetzung und unter Einsatz alls ihrer Mittel nach dieser Aufforderung richten, wird mit Sicherheit wieder der Vorwurf erhoben werden, daß die Gewerkschaften „politisiert“ seien und ihre satzungsgemäße „Neutralität“ verletzen würden. Es sei daher noch einmal klar gesagt:

Die Gewerkschaften können, wenn sie ihre Aufgabe erfüllen wollen, nicht politisch neutral sein; aber sie müssen politisch — im Sinne von staatspolitisch — und parteipolitisch unabhängig sein und bleiben. Die Gewerkschaften können und wollen den Parteien nicht die Verantwortung für das Regieren, für die Herrschaft im Staat abnehmen; aber sie halten sich für berechtigt und für verpflichtet, „Mahner“ zu sein: Mahner der Parteien und Mahner der Herrschaft im Staat. In dieser Aufgabe, Mahner zu sein, werden die Gewerkschaften nicht müde werden — und sie dürfen es auch nicht, wenn mit der Demokratie in Deutschland ernst gemacht sein soll, wenn die Demokratie nicht nur eine mögliche — wenn auch etwas umständliche — Regierungsform, sondern die Lebensform des Volkes sein soll.

Das *gegenwärtige* Verhältnis der Gewerkschaften zum Staat scheint noch immer durch den unglücklichen Streit um das Betriebsverfassungsgesetz von 1952 überschattet zu sein. Die Gewerkschaften haben damals aus Respekt vor der Institution des Parlaments ihre Aktionen abgebrochen, ohne ihr Ziel — ein Betriebsverfassungsgesetz, das die Erfolge aus der Zeit nach 1945 in Gesetzesform konserviert hätte — erreicht zu haben. Seitdem ist das Bewußtsein der Gewerkschaften, daß sie für die Gestaltung des Soziallebens in unserem Staat als Partner des Parlaments eine entscheidende Rolle zu spielen haben, zurückgedrängt. Ein gleiches ist bei Parlament und Bundesregierung geschehen. Zwar rechnet man noch mit dem Machtfaktor „Gewerkschaften“, denn er hat ja immer noch einige unangenehme Trümpfe in der Hand — aber die Rolle, die die Gewerkschaften nach 1945 bis 1952 beim Wiederaufbau der Wirtschaft und des Staates gespielt haben, will man ihnen heute nicht mehr zugestehen, ja man will gelegentlich nicht einmal mehr die Verdienste der Gewerkschaften aus jener Zeit anerkennen.

Bei den Gewerkschaften ist daher ein Gefühl des Enttäuschtseins, ein Gefühl des Ungerechtheits zurückgeblieben, das um so mehr empfunden wird, je deutlicher der Erfolg anderer „Pressure Groups“ erkennbar wird.

Wenn die Gewerkschaften wieder aktiv an der Gestaltung des Staatswesens teilnehmen sollen — und wer würde daran zu zweifeln wagen, daß es für uns alle höchst gefährlich wäre, wenn die Gewerkschaften abseits stünden, wenn sie am Staat uninteressiert wären, ihn vielleicht ablehnen oder gar bekämpfen würden —, erfordert dies wohl zweierlei:

daß die Gewerkschaften ihre Aufgabe im Staat klar erkennen und dementsprechend konsequent und unter Zusammenfassung aller ihrer Kräfte handeln —

## STAAT-PARTEIEN-GEWERKSCHAFTEN

und daß die Parteien und die Regierungen sich bewußt werden, daß ihnen die Gewerkschaften nicht Konkurrenten, sondern Partner sind, und daß die Parteien und Regierungen zum Wohl des Staates und des Staatsvolkes mit den Gewerkschaften zusammenarbeiten müssen.

Diese Zusammenarbeit kann aber nur Wirklichkeit werden, wenn von allen, die es angeht, eingesehen wird, daß die Gewerkschaften nicht politisch neutral, sondern unabhängig sind, sein und bleiben müssen.

### *Diskussionsthesen*

1. Die Gewerkschaften bejahen den Staat, wie er insbesondere in den Artikeln 1, 20 und 28 des Grundgesetzes umschrieben ist.

2. Parteien und Gewerkschaften sind nicht Gegner, sondern Partner bei der politischen Willensbildung des Volkes und bei der Ausgestaltung des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens.

3. Die Gewerkschaften sind unabhängig von Parteien, Arbeitgebern, Konfessionen, Verwaltungen und Regierungen.

4. Die Gewerkschaften können und dürfen nicht politisch neutral sein.

5. Die gewerkschaftlichen Aktionen haben ihre Grenzen dort, wo die verfassungsrechtlich fixierte Aufgabe der Parteien beginnt. Die Gewerkschaften können und wollen den Parteien nicht die Verantwortung für die Herrschaft im Staat, für die Regierung abnehmen. Die Legislative, die Exekutive, die Jurischktion und die Regierungsfunktion im Staat bleiben den Gewerkschaften verschlossen, wenn nicht die Volksvertretung durch ordentlichen, rechtmäßig zustande gekommenen Gesetzgebungsakt den Gewerkschaften bestimmte Funktionen zuweist.

6. In jedem Fall ist die vorbereitende Mitarbeit der Gewerkschaften und ihre Meinungsäußerung zu staatspolitischen und gesetzgeberischen Vorhaben legal und notwendig.

7. Die Gewerkschaften fühlen sich — in anderer Weise als die Parteien — als das „soziale Gewissen“ des Staates. Diesen Auftrag kann ihnen keine andere Institution und kein anderer Gesellschaftsverband abnehmen.

8. Parteien und Regierungen sollten die Staats- und gesellschaftspolitische Aufgabe der Gewerkschaften bejahen.

9. Die Gewerkschaften sollten aktiv an der Gestaltung des Staatslebens teilnehmen.

## HERMANN JAHRREISS

*Demokratie bedeutet dies: Die regierten Menschen setzen die Regierenden ein und ab und lenken sie in ihrem Amt, indem sie bestimmte Methoden der Herrschaft fordern oder erlauben oder verdammen. Mehr will die Demokratie nicht; sie kann gar nicht mehr wollen.*

*Die soziale Grundlage der Herrschaft ist und bleibt das Volk. Das Volk verleiht in vergleichsweise seltenen Akten einigen Männern und Frauen vielleicht sehr große, aber jedenfalls begrenzte, widerrufliche Vollmachten, es im Alltag zu leiten, aber eben: das Volk zu leiten, freilich: zu leiten nach dem Maß des Volkes.*