

Die Gewerkschaften und die Durchsetzung des Sozialstaates in Deutschland*

Hans Mommsen, geb. 1930, studierte Geschichte, Politikwissenschaft und Germanistik in Marburg und Tübingen. Seit 1968 ist er Professor für Neuere Geschichte an der Ruhr-Universität Bochum. Veröffentlichungen zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Deutschlands und Österreichs im 19. und 20. Jahrhundert mit dem Schwerpunkt auf der Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung.

Einheitsgewerkschaft als Prinzip

Im Vergleich zur Lage in den westeuropäischen Ländern nimmt die Gewerkschaftsbewegung in der Bundesrepublik eine imponierende Stellung ein. Abgesehen von Teilen der Angestellten gelang es bei der Gründung des DGB 1949 die überkommenen richtungspolitischen Gegensätze beizulegen. Dies war nicht erst eine Folge der Erfahrungen nationalsozialistischer Herrschaft. Schon vor dem Ersten Weltkrieg kam es zu einer engen Kooperation zwischen freien und christlichen Gewerkschaften vor allem im schwerindustriellen Sektor, trotz der einwirkenden ideologischen Gegensätze. Die Zentralarbeitsgemeinschaft vom Oktober 1918 beruhte auf einer weitgehenden Kooperationsbereitschaft der Gewerkschaftsverbände. Bei unterschiedlicher taktischer Orientierung rückten die Richtungsgewerkschaften in der Weimarer Zeit, abgesehen von den sich aus der RGO herausentwickelnden kommunistischen Verbänden, die sich hauptsächlich auf Erwerbslose stützten, immer enger zusammen. Den christlichen Gewerkschaften kam dabei, auf Grund ihrer Bindung an die bürgerlichen Mittelparteien und der langjährigen Rolle von Heinrich Brauns als Reichsarbeitsminister, eine strategische Funktion innerhalb des sozialstaatlichen Systems der Weimarer Republik zu, das in seinen wesentlichen Zügen in der Bundesrepublik fortbesteht. Der unter dem Begriff des Ruhreisenstreits geläufige schwerste Aussperrungskampf der Nordwestlichen Gruppe der Eisen- und Stahlerzeugenden Industrie von 1928 zielte auch darauf ab, die Einigkeit der Gewerkschaften zu zerbrechen. Es war bezeichnend, daß die Stoßrichtung der schwerindustriellen Gruppen in der Ära der Präsidialkabinette vor allem auf die Isolierung der christlichen Berg- und Metallarbeiterorganisationen abzielte. Es war diese Erfahrung, zugleich der Abwehrkampf gegen die Agitation der NSBO in den Betrieben, die den nach der Machtergreifung im April 1933 zusammentretenden

* Vortrag im Rahmen der Ringvorlesung „Funktion und Probleme der Gewerkschaften in der Industriegesellschaft“ am 13.11. 1980, Ruhr-Universität Bochum.

Führerrat der Gewerkschaften dazu bewog, auf eine einheitliche Gewerkschaftsorganisation hinzuwirken. Das Prinzip der Einheitsgewerkschaft, wenngleich es sich infolge des Einspruches der britischen Besatzungsmacht nicht in Form einer Zentralorganisation, sondern als Bund von Industrieverbänden realisierte, stellt eine entscheidende Errungenschaft der deutschen Gewerkschaftsbewegung dar, und es ist begreiflich, daß auch nur tastende Versuche, daran zu rütteln, massive Reaktionen hervorrufen.

Die organisatorische Macht der Gewerkschaften in der Bundesrepublik, die den zwar vorübergehend rückläufigen, aber im internationalen Vergleich respektablem Organisationsgrad von ca. 35% der abhängig Beschäftigten angesichts struktureller Umsetzung des Arbeitsmarkts nicht immer leicht behaupten, ruft bei Anhängern wie Tarifgegnern des westlichen Auslands vielfach Bewunderung hervor. Nicht wenige westeuropäische Unternehmer wünschen offen oder heimlich eine Gewerkschaftsstruktur herbei, wie sie in der Bundesrepublik besteht, und erblicken gerade in Institutionen wie der Montanmitbestimmung die ernsthafte Chance für eine größere Berechenbarkeit der industriellen Arbeitsbeziehungen. Der Bericht des Committee of Inquiry on Industrial Democracy unter dem Vorsitz Allan Bullocks von 1977 mag als ein Beispiel dafür dienen. Die Zurückhaltung der DGB-Gewerkschaften hinsichtlich konfliktorischer Kampfstrategien tritt im internationalen Vergleich deutlich hervor.

„Gewerkschaftsstaat“?

Dies scheint nichts daran zu ändern, daß hierzulande das Schlagwort vom „Gewerkschaftsstaat“, das in Weimar so verhängnisvolle Wirkungen gehabt hat, neue Verbreitung findet und daß die Macht, ja die angebliche Übermacht der Gewerkschaften offen beklagt wird. Gewiß sind Agitationsbroschüren, wie diejenige des Instituts der deutschen Wirtschaft mit dem Titel „Wohin steuert der DGB?“, nicht repräsentativ für die Auffassungen der westdeutschen Unternehmerschaft im ganzen. Gleichwohl ist es bezeichnend, daß im Zusammenhang mit den Beratungen zum Grundsatzprogramm des DGB dessen Streben nach „Allmacht“ und „Allzuständigkeit“ kritisiert und die Frage „nach dem Demokratie- und Staatsverständnis des DGB sowie nach der Legitimation seiner Forderungen“ aufgeworfen wird.

Es ist nicht die Aufgabe des Historikers, sich in die tagespolitische Polemik einzumischen. Sie wird erwähnt, da sie zeigt, daß der in der Bundesrepublik in den 50er Jahren erzielte Konsens über die Staats- und demokratietragende Funktion der Gewerkschaften in unserer Gesellschaft nicht mehr unbestritten ist, daß es vielmehr sinnvoll erscheint, die Legitimationsdebatte auch von Seiten der Gewerkschaften neu zu führen. Daß über die Funktion der Gewerkschaften in ihren Organisationen selbst unterschiedliche Einstellungen im einzelnen vorhanden sind, entspricht dem Wesen der das Parteienspektrum überwölbenden Einheitsgewerkschaft. Dabei

steht die Auffassung der Linken, die den Gewerkschaften die Rolle „einer autonomen Widerstandsorganisation des arbeitenden Menschen“ zuschreiben wollen, nicht ernstlich zur Debatte, wohl aber die Frage nach dem Verhältnis von Gewerkschaften als Ordnungsfaktor und Gewerkschaften als Gegenmacht, von dem Klaus v. Beyme bemerkt hat, daß beide Konzepte einander nicht ausschließen, sondern einander bedingen, indem kooperative Gewerkschaftsstrategien nur in dem Maße erfolgreich sein können, als ihnen die Möglichkeit konfliktorischen Vorgehens offensteht.

Hier soll es darum gehen, den historischen Rahmen zu skizzieren, der die Entstehung des deutschen Gewerkschaftstypus bedingt hat, und die historischen Optionen deutlich zu machen, die die Struktur und das Selbstverständnis der Gewerkschaften in der Bundesrepublik, in klarer Abhebung vom Gewerkschaftswesen der romanischen wie - in anderer Beziehung - derjenigen der angelsächsischen Länder, nachhaltig geprägt haben. Dabei ist vor allem darauf abzustellen, daß der demokratische Sozialstaat, wie wir ihn vorfinden und gelegentlich als selbstverständlich betrachten, in vieler Hinsicht auch ein Resultat gewerkschaftlicher Initiativen gewesen ist.

Die Emanzipation der Gewerkschaften

Es ist eine Grundtatsache der deutschen Entwicklung, daß das moderne Gewerkschaftswesen nicht dem Boden eines voll durchgebildeten kapitalistischen Wirtschaftssystems entsprang. Das Fehlen eines selbstbewußten Wirtschaftsbürgertums bewirkte, daß die Wirtschaftstätigkeit in weitem Umfang mit staatlicher Intervention einherging und daß namentlich bei der Entwicklung der großen Industrie eine enge Verschränkung von Unternehmertum und Administration auf lange hinaus bestimmend blieb. Die seit der „Neuen Ära“, mit nur dünnen Traditionssträngen zur Revolution von 1848/49, sich entfaltende gewerkschaftliche Bewegung mußte bald erkennen, daß die herkömmlichen Mittel der Handwerker- und Gesellenvereine des Vormärz - die Schaffung von Hilfskassen, Bildungseinrichtungen und innergewerkschaftlichen Arbeitsnachweisen - allein nicht ausreichten, um sich gegenüber der vor allem seit dem Boom der Gründerzeit eskalierenden industriellen Revolution, die eine rapide anwachsende Binnenwanderung und erhöhte soziale Mobilität nach sich zog, zu behaupten. Trotz der Sympathien der sich im Nationalverein neu formierenden bürgerlichen Liberalen entbehrten die rasch entstehenden Fachverbände wichtiger Grundlagen. Dem Prinzip des freien Arbeitsvertrags und der Freizügigkeit stand nicht das Koalitions- und Streikrecht gegenüber, und nicht erst unter dem Sozialistengesetz schützte die staatliche Polizeimacht die Interessen eines zunehmend selbstbewußteren Unternehmertums.

Die notorische Schwäche des deutschen Linksliberalismus, die im preußischen Verfassungskonflikt von 1861 eindrücklich hervortrat, hatte den Entschluß Ferdi-

und Lassalles zur Folge, mit der Gründung des ADAV den Weg der politischen Parteibildung des Proletariats zu gehen; wenig später folgte ihm der Vereinstag der Arbeiterbildungsvereine, der zunächst unter der Führung August Bebeis und Wilhelm Liebknechts im Fahrwasser des bürgerlichen Radikalismus gesegelt hatte. Lassalle hatte in scharfer Abwendung vom liberalen Selbsthilfegedanken den Gewerkschaften ein eigenes Lebensrecht abgesprochen und mit der im Schlagwort vom „Ehernen Lohngesetz“ überspitzten Marxschen Mehrwerttheorie die Möglichkeit sozialer Verbesserungen durch gewerkschaftliche Aktion geleugnet; dies trug ihm Marx' Vorwurf ein, „die reelle Basis seiner Agitation nicht aus den wirklichen Elementen der Klassenbewegung“ gezogen zu haben.

Auch wenn die Lassalleaner den taktischen Fehler, die Gewerkvereine zurückzuweisen, später korrigierten, war doch hiermit die Grundentscheidung gefallen, die selbständige *politische Formierung* des Proletariats voranzutreiben, noch bevor eine breite gewerkschaftliche Aktivität dafür den Boden bereitet hatte. Die im Vergleich zu Westeuropa „verfrühte“ politische Parteibildung zerschnitt die Randflächen zur fortschrittlichen bürgerlichen Bewegung, erzwang die Schaffung einer Berufspartei des Proletariats mit ausgeprägtem Klassenbewußtsein und verwies die Gewerkschaften in die Rolle einer „Rekrutenschule“ für die Bewegung. Auf der dem Gothaer Einigungsparteitag von Lassalleanern und Eisenachern unmittelbar folgenden Gewerkschaftskonferenz von 1875 erkannten die Gewerkschaften den Dominanz der politischen Partei an. Erst in den 80er Jahren verkehrte sich das Verhältnis von Partei- und Gewerkschaftsmitgliedschaft allmählich zugunsten der letzteren.

In der Periode nach der Aufhebung des Sozialistengesetzes begannen die Gewerkschaften, allmählich aus der Rolle des Juniorpartners herauszutreten; im Zusammenhang damit stand die Gründung der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands und die organisatorische Konsolidierung der Gewerkschaftsbewegung. In der frühen Gründung von Industrieverbänden und Ansätzen zur Einbeziehung der ungelerten Arbeiterschaft kam dies zum Ausdruck. An die Stelle vollständiger Unterordnung unter die Partei trat zusehends ein System der Arbeitsteilung. Allerdings blieb eine gewisse Geringschätzung gewerkschaftlicher Aktivität auf Seiten der Partei auf lange hinaus erhalten, obwohl die Gewerkschaften nach der Jahrhundertwende auf ein phantastisch erscheinendes Organisationswachstum hinweisen konnten, während Parteimitgliedschaft und Wählerschaft keineswegs mehr in dem auch von Friedrich Engels erhofften Umfang anwuchsen.

Die Arbeitsteilung zwischen Partei und Gewerkschaften ergab sich indirekt aus dem Umstand, daß die Sozialdemokratie mit guten Gründen in der Bismarckschen Sozialgesetzgebung den machiavellistischen Versuch erblickte, die Arbeiterführer von ihrer Anhängerschaft zu isolieren. Dies hatte ein relatives Desinteresse der Partei, insbesondere der zentristischen Führungsgruppe, an *sozialpolitischen Mate-*

rien zur Folge. Ein Mann wie August Bebel träumte von dem großen Kladderadatsch, dem automatischen Zusammenbruch des kapitalistischen Systems, und glaubte, daß ein Ausbau der staatlichen Sozialpolitik auf die Dauer die gewerkschaftliche Tätigkeit behindern würde. Er teilte die in der Partei verbreitete Einschätzung von der relativen Machtlosigkeit der gewerkschaftlichen Organisationen, ohne übrigens den eigenen Hang zum Organisationsfetischismus kritisch zu durchschauen, der Jean Jaures zu der kritischen Bemerkung veranlaßte, die deutsche Sozialdemokratie sei ein Koloß auf tönernen Füßen. Auf dem Kölner Parteitag 1893 stieß Bebel mit der folgenden Feststellung in eine blutende gewerkschaftliche Wunde: „Wir mögen gewerkschaftlich organisiert sein, wie wir wollen, wenn das Kapital erst einmal eine solche Macht erobert hat, wie bei Krupp und Stumm und in der Dortmunder Union, in den Kohlen- und Eisenbezirken Rheinland und Westfalens, dann ist es mit der gewerkschaftlichen Bewegung aus, dann hilft nur noch der politische Kampf.“

In der Tat war es ein Signum der deutschen sozialpolitischen Entwicklung, daß die freien wie die mit ihnen konkurrierenden christlichen Gewerkschaften überwiegend in der Mittel- und Kleinindustrie repräsentiert und weitgehend handwerklich geprägt waren, während in den schwerindustriellen Betrieben, vielleicht mit Ausnahme der etwas günstigeren Entwicklung im Steinkohlenbergbau, eine effektive Organisation infolge der unternehmerischen Gegenstrategien, die auch auf die Staatsmacht zurückgriffen, reguläre gewerkschaftliche Arbeit unmöglich machten. Der äußere Organisationsausbau der freien Gewerkschaften in der Vorkriegsperiode täuschte über eine beginnende Krise hinweg, die sich in sinkenden Organisationsgraden gerade in den schwerindustriellen Ballungsgebieten ausdrückte. Sie wurde durch die Mobilmachung und die kriegswirtschaftlichen Maßnahmen noch verstärkt. Erst 1916, im Zusammenhang mit dem Bündnis, das die freien Gewerkschaften mit dem Reichskanzler, sehr zum Ärger der Schwerindustriellen und der mit ihnen liierten Obersten Heeresleitung, im Kriege eingingen, änderte sich diese Tendenz. Sie erklärt die Bereitschaft der reformistischen Führung der Generalkommission, das sozialpolitisch Erreichte - vor allem die im Vaterländischen Hilfsdienstgesetz erzielte tarifpolitische Anerkennung der Gewerkschaften - durch das später umstrittene Zusammenwirken mit der Unternehmerschaft in der Zentralarbeitsgemeinschaft zu sichern.

Anerkennung und Integration

Anders als die Sozialdemokratie, die, unter dem Einfluß des zentristischen Marxismus und infolge innenpolitischer Isolierung der Partei zumindest im Reich und Preußen, an der Rolle rigoroser Opposition festhielt, tendierten die Gewerkschaften dazu, in praktischen sozialpolitischen Fragen mit der staatlichen Administration, zunächst im kommunalen Bereich, zu kooperieren. Die gewerkschaftlichen Arbeitersekretariate, die kommunale Zusammenarbeit im öffentlichen Hilfs-

kassenwesen und mit der staatlichen Gewerbeinspektion, die vielfach die Gewerkschaften als Informationsträger bedurfte, bildeten den Ausgangspunkt einer gewerkschaftlichen Politik, die im Ersten Weltkrieg in der Bereitschaft führender gewerkschaftlicher Repräsentanten, leitende Positionen im kriegswirtschaftlichen System zu übernehmen, einen Ausdruck fand.

Dies war gewiß kein Zeichen der Stärke. Indessen blieben Arbeitskämpfe risikofähig, und sie wurden oft mit dem Zerfall der lokalen, manchmal der Branchenorganisation erkaufte, insbesondere der Phase nach 1905, in denen Aussperrungen gewerkschaftliche Angriffsstreiks bei weitem überwogen. Im schwer- und weithin im großindustriellen Sektor sahen sich die Gewerkschaften schon in den 90er Jahren veranlaßt, staatliche Abstützung zu suchen, und sie waren darauf angewiesen, durch Petitionen an Parlamente und Behörden innerbetriebliche Mißstände zu beseitigen, die mit den Mitteln des Arbeitskampfes nicht abgestellt werden konnten. Die Kooperationsverweigerung des großindustriellen Unternehmertums verwies die Gewerkschaften auf außerbetriebliche Organisation. Das begründete ihre bis heute deutliche, in der Weimarer Zeit äußerst schädliche Tendenz, die überbetriebliche Ebene gegenüber der betrieblichen zu bevorzugen. Desgleichen entsprang die für die deutsche Sozialpolitik kennzeichnende Prioritätensetzung für zentrale gesetzliche Regelungen gegenüber betrieblichen Tarifvereinbarungen dieser notorischen Schwäche der gewerkschaftlichen Organisationen in den Betrieben. Die organisatorische wie die sozialpolitische Tätigkeit der Gewerkschaften unterstützte einerseits die Herausbildung eines disziplinierten, modernen Produktionsverfahren gegenüber aufgeschlossenen Industrieproletariats. Die frühzeitige Option für das System der Tarifverträge, das freilich von der Schwerindustrie bis in den Oktober 1918 hinein konsequent abgelehnt wurde, zielte auf eine zunehmende Verrechtlichung der industriellen Arbeitsbeziehungen. Der Ausbau des Arbeitsrechts, der sich in der Weimarer Republik vollzog, wenngleich er hinter den Erwartungen Hugo Sinzheimer zurückblieb und in der zweiten Phase der Republik sozial zurückgebildet wurde, liegt in der gleichen Linie.

Bemerkenswerterweise verstärkten sich die Bestrebungen, soziale Sicherheit nicht durch die Anwendung konfliktorischer Strategien auf der Ebene der Betriebe und Unternehmungen zu erreichen, wie dies am deutlichsten in den skandinavischen Ländern der Fall ist; die Isolierung der in die Zentralarbeitsgemeinschaft eingebundenen Gewerkschaftsführungen von den radikalisierten Anhängergruppen und das Auftauchen breiter syndikalistisch gefärbter Unterströmungen im Industrieproletariat, die auch die KPD nicht in ihrem Sinne zu kanalisieren vermochte, drängten den ADGB wie die christlichen Gewerkschaften von vornherein dazu, die sozialen Errungenschaften des Novemberumsturzes sozialstaatlich abzusichern. In Überschätzung des radikalen Charakters der Rätebewegung, befangen in einem hypostasierten Antikommunismus, der hinter jeder „wildem“ Streikaktion den zunächst recht einflußlosen Spartakusbund witterte, optierten die Gewerkschaften gegen ein

wirtschaftliches Rätssystem und trugen sie ein gut Teil der Verantwortung dafür, daß das unter schweren sozialen Kämpfen 1920 verabschiedete Betriebsverfassungsgesetz den Arbeitnehmervertretern keinerlei Einfluß auf die wirtschaftliche Betriebsführung einräumte. Die Priorität der gewerkschaftlichen Politik lag bei dem Gedanken, die Arbeitnehmerinteressen durch den Ausbau der überbetrieblichen Mitbestimmung zu sichern, von der der relativ einflußlose Torso des Reichswirtschaftsrats und die bald vom Reichswirtschaftsministerium beiseite gedrängten gemeinwirtschaftlichen Institutionen im Steinkohlensektor übrig blieben.

Korporatismus oder Sozialismus?

Die nicht nur für Deutschland charakteristische innenpolitische Tendenzwende von 1920 drängte die Gewerkschaften angesichts ökonomischer und organisatorischer Vorteile des bald interessenpolitisch wohlkonsolidierten Unternehmertums in die Defensive. Die doppelte Frontstellung gegen unionistische oder kommunistische Radikalismen auf der Ebene der Betriebe und gegen ein sich zunehmend versteifendes Herr-im-Hause-Unternehmertum zwang sie dazu, sich an das staatliche Schlichtungssystem anzulehnen. Es ist eine grundlegende Erfahrung der Weimarer Republik, daß das System der Tarifautonomie angesichts der ungleichen Machtkonstellation in weiten Teilen der Wirtschaft, insbesondere den leitenden Sektoren, funktionsunfähig war und nur durch staatliche Zwangsschlichtung, die ursprünglich nur als Übergangsmaßnahme für die Demobilisierungsphase gedacht war, fiktiv aufrechterhalten werden konnte, bis das Kabinett v. Papen es endgültig durchlöcherte.

Heinrich Brauns, der Schöpfer des Schlichtungssystems, war sich im klaren darüber, daß unter den Bedingungen eines industriellen Korporatismus die Sozialpolitik bloß kompensatorischen Charakter haben mußte. Die Gewerkschaften bedurften eines Lernprozesses, der durch nachwirkende marxistische Vorstellungen von der Überwindung des kapitalistischen Systems in der Krise behindert war, um die klassische und im deutschen System fortwirkende Trennung von Sozial- und Wirtschaftspolitik zu überwinden und sich von der Vorstellung von der Wirtschaft als selbstläufigem Automatismus zu lösen, den es im Interesse der Arbeitnehmer zu kontrollieren gelte. Tatsächlich hatte die Zurückhaltung der Gewerkschaften in der Revolutionsphase nicht zuletzt auch in der Bereitschaft eine Stütze gehabt, gesamtwirtschaftliche Verantwortung zu übernehmen, und das galt analog für die mit wirtschaftlichen Argumenten von freigewerkschaftlicher Seite zurückgestellte Sozialisierung des Steinkohlenbergbaus. Je mehr man auf Seiten der Gewerkschaften erkannte, daß Tarif- und Lohnpolitik präzise Einblicke in die Rentabilität der Unternehmen erforderte, je mehr rächte sich die organisationspolitisch begründete Verzichtleistung, die betriebliche Mitbestimmung auf Fragen der Arbeitsplatzsicherung und des Arbeitsschutzes zu begrenzen. Um so mehr sahen sich die Gewerkschaften auf den Weg gedrängt, gesamtstaatlich Einfluß zu nehmen.

Das 1928 von Fritz Naphtali im Auftrag des ADGB-Vorstandes vorgelegte Programm zur „Wirtschaftsdemokratie“ spiegelte die vorherrschende Tendenz zur Schaffung zentraler gemeinwirtschaftlicher Kontrollapparate unter paritätischer Beteiligung der Gewerkschaften. Nominell sollte die Wirtschaftsdemokratie eine Übergangsstufe zur Erreichung einer sozialistischen Wirtschaftsstruktur sein; in der Sache optierte dieses System für die überbetriebliche Mitbestimmung, während die betriebliche Mitbestimmung nur sehr kümmerlich wegkam. Bei vielen Vorzügen im einzelnen krankte Naphtalis Konzept an der Überschätzung zentraler bürokratischer Steuerungsmechanismen, die nicht primär der wirtschaftlichen Wertschöpfung, sondern der Wertverteilung galten. Preispolitik, Investitionslenkung und Kapitalbildungsmaßnahmen klangen kaum an. Es ist nicht ganz unberechtigt, Verbindungslinien zu den Erwägungen des ADGB von 1932/33 zu ziehen, die ein Arrangement der Gewerkschaften mit dem staatlichen Apparat unter Umgehung der politischen Arbeiterbewegung ins Auge faßten.

Der Gedanke, selbst wirtschaftspolitisch tätig zu werden, stand demgegenüber im Hintergrund, wie auch die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, die Naphtali forderte, primär gegründet werden sollten, um ein Gegengewicht gegen die private Unternehmerwirtschaft zu bilden. Erst die Weltwirtschaftskrise drängte den ADGB den entscheidenden Schritt voran, der in der aktiven Einflußnahme auf die staatliche Wirtschafts- und Finanzpolitik im Sinne der Konjunkturförderung lag. Der von Woytinski, Tarnow und Baade 1931 vorgelegte, vom ADGB seit dem April 1932 offiziell vertretene WTB-Plan zur Arbeitsbeschaffung durchbrach die herkömmliche Trennung von Sozial- und Wirtschaftspolitik; er brachte die Öffnung zu einer von den Gewerkschaften mitverantworteten *wirtschaftlichen Strukturpolitik*. Dies hatte nur Sinn, wenn gleichzeitig die Möglichkeiten effektiver überbetrieblicher Mitbestimmung im Sinne des Programms der „Wirtschaftsdemokratie“ ausgebaut wurden. Dies lag in der Linie der deutschen Sozialpolitik seit dem späten Kaiserreich, wie die Beteiligung der Gewerkschaftsvertreter an den überbetrieblichen Schlichtungsausschüssen des Vaterländischen Hilfsdienstgesetzes beweist.

Die gewerkschaftliche Politik hatte seit den Tagen des Kaiserreichs teils indirekt, teils durch konstruktive sozialpolitische Tätigkeit - seit 1905 verfügte die Generalkommission über eine Sozialpolitische Abteilung - maßgeblich am Zustandekommen des sozialpolitischen Systems, wie es sich in Weimar kompensatorisch herausbildete, mitgewirkt. Dies hat das Selbstverständnis der Gewerkschaften nachdrücklich geprägt. Unter den Bedingungen der Weimarer Republik war jedoch die starke kooperative Komponente der gewerkschaftlichen Strategie zum Scheitern verurteilt, obwohl der transnationale Vergleich relative Erfolge ausweist.

Die Mitbestimmung als „Historischer Kompromiß“

In der Rekonstruktionsphase von 1945 bis 1949 hielten die Gewerkschaften, trotz vorübergehender innerorganisatorischer Spannungen, an dieser kooperativen

Strategie fest. Der ökonomische Wiederaufbau war erfolgreich, weil die Gewerkschaften gesamtwirtschaftliche Verantwortung übernahmen. Das drückte sich in der Zustimmung zum Marshall-Plan aus, der implizit den Verzicht auf sofortige Teilsozialisierung und Planwirtschaft enthielt. Der spätweimarer Forderungskatalog blieb bestehen, darunter das Programm der Wirtschaftsdemokratie in Analogie zu dem damals angestrebten System der Volkswirtschaftsräte. Der DGB vermied bewußt, in die Grundrechtsberatungen des Parlamentarischen Rates die gewerkschaftlichen Maximalziele einzubringen, teils weil man von der damals noch nicht abgeschriebenen Wiedervereinigung günstigere Bedingungen erhoffte, teils weil man den Weg einfacher Gesetzgebung nicht durch verfassungspolitische Kompromisse versperren wollte. Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes blieb daher unaufgefüllt.

Die entscheidende Option betraf nicht die zugunsten des sozialen Rechtsstaates des Grundgesetzes, sondern die Sicherung der im Montanbereich angesichts der Schwäche des politisch angeschlagenen schwerindustriellen Unternehmertums seit 1947 praktizierten Montanmitbestimmung. In den Verhandlungen, die zur Verabschiedung des Montanmitbestimmungsgesetzes 1951 führten, war beiden Kontrahenten klar, daß es eines grundsätzlichen Kompromisses bedurfte, um die von Konrad Adenauer angestrebte Politik der westeuropäischen Wirtschaftsgemeinschaft nicht mit dem hinhaltenden Widerstand der Gewerkschaften zu belasten. Daher setzte sich Adenauer gegen den Industrieflügel seiner eigenen Partei durch. Für die Gewerkschaften rückte die paritätische Mitbestimmung zunehmend in die Rolle einer Alternative, nicht mehr einer Vorstufe zur gemeinwirtschaftlichen Umgestaltung der kapitalistischen Wirtschaftsverfassung. Daß sie sich sozialpolitisch bewährte, bewies die ohne schwere soziale Erschütterungen erfolgte Überwindung der Kohlenkrise der 60er Jahre. Es ist schwer verständlich, daß heute - in einer Phase grundlegender industrieller Umschichtungen - die Tendenz an Boden gewinnt, das Montanmitbestimmungsmodell durch die für die Gewerkschaftsseite unbefriedigende 76er-Regelung vollends zu ersetzen, wenngleich in der Variante des Mitbestimmungsanpassungsgesetzes von 1956. Daß damit tendenziell das Prinzip der Einheitsgewerkschaft in Frage gestellt wird, liegt auf der Hand; denn wenn die leitenden Angestellten nicht Unternehmervertreter sind, bilden sie notwendig den Nukleus einer gewerkschaftsanalogen Interessenvertretung.

In seiner Rede in der Hans-Böckler-Stiftung am 11. November 1980 hat Heinz Oskar Vetter die Mitbestimmung in der Montanindustrie als „historischen Kompromiß“ gewürdigt; der Historiker kann dem nur beipflichten. In anderem Zusammenhang fügte Vetter hinzu, „mit der Mitbestimmung würden wir ein Stück unserer eigenen Identität aufgeben“. In der Tat stellte die paritätische Mitbestimmung eine nur abstrakten Theoretikern von links und rechts widerspruchsvolle Lösung des Problems dar, die Gewerkschaften nicht nur als Fordernde vor den Türen des modernen Sozialstaates stehen zu lassen, sondern ihnen aktive wirtschafts- und sozialpolitische Mitverantwortung einzuräumen. Dies bedeutet die Überwindung

des durch die starken etatistischen Traditionen, die in der deutschen politischen Kultur nach wie vor einwirken, starren Gegensatzes von „liberaler“ Wirtschaftspolitik und staatlicher Sozialverwaltung, bedeutet die Anwendung des für die Tarifpolitik entwickelten Systems der Arbeitsbeziehungen auf den Bereich der Unternehmensführung.

Gewiß ist es notwendig, vor einer Überschätzung der sozial integrierenden Wirkung der Montanmitbestimmung als solcher zu warnen. Sie macht Tarifpolitik nicht überflüssig. Tarifpolitik ist jedoch tendenziell konfliktorisch, und es ist gut, daß man sich von den sozialharmonisierenden Illusionen der Aufstiegsphase der Bundesrepublik gelöst hat, die unter dem Stichwort der „Sozialpartnerschaft“ anklingen. Die paritätische Mitbestimmung stellt einerseits ein institutionalisiertes Vertrauenspotential dar, das die Gewerkschaften benötigen, um auch unpopuläre Maßnahmen gegenüber ihren Mitgliedern - und was wichtiger ist: den Unorganisierten - vertreten zu können. Zum andern trägt sie maßgeblich dazu bei, das parlamentarische System - anders als in Weimar - nicht mit intervenierenden Eingriffen in die industriellen Arbeitsbeziehungen politisch zu überfordern und die Isolierung des Klassenkampfes auf den Betrieb, das Unternehmen und die Branche rückgängig zu machen.

Es ist wohl kaum plausibel, die Funktion der Gewerkschaften im politischen System auf diejenige eines unter vielen Verbänden herunterzustufen, auch wenn dies juristisch so sein mag. Das Tarifvertragsrecht schließt Sondervergünstigungen für Gewerkschaftsmitglieder aus. Um so weniger sollte sich der gewerkschaftliche Tarifgegner, in dessen Interesse die Regelung liegt, auf das formalistische Argument abstützen, den DGB-Gewerkschaften mangle die demokratische Repräsentanz für die Gesamtheit der Arbeitnehmer. Das sozialstaatliche System der Bundesrepublik unterscheidet sich von demjenigen vergleichbarer Länder durch das hohe Maß rechtlicher Regelung der industriellen Arbeitsbeziehungen. Die Ursachen liegen im solidarprotektionistischen Industriekapitalismus des Bismarck-Reiches und den damit korrespondierenden zentralistischen, gegen „workers' control“ in den Betrieben gerichteten Entscheidungsmustern der deutschen Gewerkschaften.

Rationaler Interessenausgleich

Daraus folgt die gegenwärtige Tendenz, den Mannesmann-Konflikt nicht vermittels konfliktorischer Strategien, sondern gesetzlich, alternativ durch Tarifvereinbarung zu lösen. Vielleicht ist es ratsam, einstweilen gesetzliche Kompromisse zu vermeiden, die rebus sie stantibus (- wie die Dinge liegen -) nur die Entscheidung des Grundsatzproblems aufschieben, ob die Gewerkschaften durch die Erhaltung und den Ausbau der Mitbestimmung in die Lage versetzt werden, den schmerzlichen Anpassungsprozeß an geänderte gesamtwirtschaftliche Beziehungen glaubwürdig zu vertreten. Unsere Entwicklung könnte allzu leicht in ähnliche Lagen hineintreiben, wie in westlichen Ländern, wo die Schwäche und Zersplitterung der Gewerk-

schaften den rationalen Interessenausgleich zwischen Arbeit und Kapital sowohl im konfliktorischen wie im kooperativen Sinne in Frage stellt. Die Alternative dazu liegt im Mythos des autoritären Sozialstaats, sozialen Ausgleich ohne konfliktorische Strategien sicherzustellen; er liegt den Deutschen tief im Blut. Sein historischer Realisierungsversuch am 30. Januar 1933 bewirkte als erstes die Zerschlagung der Gewerkschaften und der Tarifautonomie. Die Beschwörung des so stabilen Netzes des westdeutschen Sozialstaats birgt auch eine tendenzielle Gewerkschaftsfeindlichkeit; sie kann auf die Abkoppelung des Sozialstaats von der organisierten Interessenvertretung der Arbeitnehmer zielen. Galbraith hat das Bonmot formuliert, daß, gäbe es die Gewerkschaften nicht, diese im Interesse des Kapitalismus erfunden werden müßten. Er zielte vor allem auf die rationalisierende Funktion des modernen Gewerkschaftswesens. Aber auch der moderne Daseinsvorsorgestaat, den die Bundesrepublik in vieler Hinsicht vorbildlich verwirklicht hat, kann sich nicht von der verantwortlichen Mitwirkung der Gewerkschaften emanzipieren, will er nicht Gefahr laufen, das Werk sozialer Integration, das nicht zuletzt die historische Leistung der Gewerkschaftsbewegung darstellt, einem interessenpolitischen Kampf aller gegen alle zu opfern. Ein sozialpolitischer Hobbesianismus dieser Art hätte mit dem tradierten Idealbild freier Unternehmerentscheidungen wenig gemein; er zwänge den auf der Lauer stehenden Verwaltungsstaat, sich auch des Systems der industriellen Arbeitsbeziehungen zu bemächtigen.