



## Walther Müller-Jentsch: Die Gewerkschaften in wirtschaftspolitischen Konzepten und die wirtschaftspolitischen Konzepte der Gewerkschaften

*Prof. Dr. Walther Müller-Jentsch, geb. 1935 in Düsseldorf, Studium der Soziologie und Wirtschaftswissenschaften in Frankfurt/Main und London, lehrt Soziologie an der Ruhr-Universität Bochum.*

### Wirtschaftspolitische Konzepte

Wenn wir nach der Rolle der Gewerkschaften im Wirtschaftsliberalismus fragen, müssen wir zwischen Praxis und Theorie unterscheiden. Bekannt ist, dass in der politischen Praxis des Laissez-faire-Liberalismus die Gewerkschaften eher eine störende Rolle hatten. Die französische *loi de chapelier* nach der französischen Revolution und der britische *combination act* des ausgehenden 18. Jahrhunderts sprechen eine deutliche Sprache. Sie verboten nämlich die Gewerkschaften. Anders sieht es in der liberalen Wirtschaftstheorie aus; hier finden wir ein sehr breites Spektrum der Ansichten über die Rolle der Gewerkschaften in der Wirtschaft. Götz Briefs hat drei wirtschaftsliberale Ansichten über die Gewerkschaften ausgemacht. Erstens: die Gewerkschaft als ein Fremdkörper, dies betrifft insbesondere den klassischen Liberalismus; zweitens die Gewerkschaft als ein wirtschaftspolitisches Hilfsorgan, diese Meinung finden wir vor allem bei Adolf Weber, und drittens die Gewerkschaften als ein Organ der Volkswirtschaft, eine Meinung, die wir bei den Webbs und bei Brentano finden.

Über Smith wird häufig das Missverständnis verbreitet, dass er dem Staat nur Nachtwächterfunktionen zugewiesen habe, was nur insofern stimmt, als er postulierte, der Staat solle sich aller Eingriffe in Wirtschaftsprozesse enthalten. Aber gleichwohl müsse der Staat mit Hilfe der Justiz und des Militärs den Schutz der Freiheit des Eigentums und des Friedens garantieren. Und auch einige klar abgegrenzte öffentliche Güter wie Verteidigung, Verkehrswege und Bildung hielt Smith für Gebiete, die der Staat übernehmen müsse. Über gewerkschaftliche Zusammenschlüsse der Arbeitnehmer äußerte er sich im Kapitel über „Lohn der Arbeit“ hingegen nur kurz: „Die Arbeiter neigen dazu, sich zusammenschließen um einen höheren Lohn durchzusetzen, die Unternehmer, um ihn zu drücken.“ In diesem Konflikt sieht Smith unter normalen Umständen den Vorteil auf Seiten der Unternehmer. Wenn auch solche Lohnkämpfe in der Regel zugunsten der Arbeitgeber enden, so gibt es dennoch einen Satz, unter dem der übliche Lohn nicht gedrückt werden kann. Diesen Satz für den Minimum-Lohn sieht Smith im Subsistenzlohn, einer Art Existenzminimum.

Ricardo, der mit seiner Lohn-Fonds-Theorie die Grundlage für das eherne Lohngesetz legte, wies den Gewerkschaften in seiner Lehre keine Rolle zu, er hielt ihre Bemühungen für nutzlos. Gleichwohl wandte er sich damals gegen das Verbot der Gewerkschaften durch die combination acts von 1799 und 1800, aber darin schlug sich keine wissenschaftliche Ansicht, sondern eher eine politisch-liberale Haltung Ricardos nieder. Wir finden dann bei John Stuart Mill ein Wende. Er hielt es für möglich, dass die Gewerkschaften in einigen Gewerben bis zu einem gewissen Grad die Löhne heben könnten, sofern sie den Wettbewerb auf ihrem Markt

ausschlössen. Überdies verteidigte Mill das Recht der gelernten Arbeiter, ihren Job durch gewerkschaftliche Organisierung zu verteidigen.

Bei einigen aufgeklärten Liberalen im ausgehenden 19. Jahrhundert gibt es die Position, dass sie den Gewerkschaften eine integrale Rolle in der Wirtschaftsordnung zuweisen, und zu diesen zählen insbesondere Sidney und Beatrice Webb sowie Lujó Brentano. Die Webbs betrachteten die Gewerkschaft als preissetzende Agentur, die den Arbeitern „bargain power“, Verhandlungsmacht, verschaffe gegen die unregulierte Konkurrenz auf den Arbeitsmärkten. Dies wurde als durchaus vereinbar mit der liberalen Marktwirtschaftsordnung gesehen. Brentano spricht von der „Unwahrheit des freien Arbeitsvertrages“. Er sagt, der Warenverkäufer als Einzelner könne nicht seine Ware zurückhalten, und deswegen seien Gewerkschaften notwendig. Brentano ist einer, der am deutlichsten formulierte, dass die Gewerkschaften zur liberalen Marktordnung gehören wie der Schlussstein in einen gotischen Bogen.

Keynes hat den Gewerkschaften in seiner Lehre keine besondere Rolle zugewiesen. Es gibt einen Vortrag aus dem Jahre 1926 über Liberalismus und Arbeiterpartei, in der er drei Ziele nennt. Die politische Aufgabe der Menschheit hat drei Dinge zu verbinden: wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, gesellschaftliche Gerechtigkeit und persönliche Freiheit. Das erste und dritte Ziel sei in der liberalen Partei aufgehoben, das zweite Ziel, so wörtlich, ist der beste Besitz der großen Partei des Proletariates. Und er zählt dann die einzelnen Bestandteile der Arbeiterpartei auf und nennt als Erstes die Gewerkschaften. Über diese äußerte er sich wie folgt: Die Gewerkschafter, einst die Bedrückten, seien jetzt die Tyrannen, deren selbstsüchtigen gruppenegoistischen Ansprüchen tapfer widerstanden werden müsse.

Nun zur sozialen Marktwirtschaft. Unter Einbeziehung von Elementen der christlichen Sozialethik sollte die soziale Marktwirtschaft die Mängel eines ungezügelter Kapitalismus ebenso wie die der zentral gelenkten Planwirtschaft vermeiden und stattdessen „das Prinzip der Freiheit auf dem Markte mit dem des sozialen Ausgleichs verbinden“ (Müller-Armack). Mit letzterer gingen die liberalen Väter der sozialen Marktwirtschaft über den klassischen Liberalismus hinaus. Was die Neo- und Ordo-Liberalen der Ideenwelt des klassischen Liberalismus hinzufügten, war, dass dem Staat neben der Sicherung des äußeren und inneren Friedens auch die Herstellung und Garantie einer Wettbewerbsordnung als Aufgabe übertragen werden müsse. Die Wettbewerbsordnung, so das neo-liberale Credo, stelle sich nicht spontan ein, wie noch die alten Liberalen geglaubt hatten. Aber während die Ordo-Liberalen Eucken und Böhm der Ansicht waren, dass schon die Wettbewerbsordnung die wichtigsten sozialen Fragen löse, vertrat Müller-Armack die Vorstellung, dass der Staat im Interesse des sozialen Ausgleichs durchaus in den Wirtschaftsprozess eingreifen solle und müsse - allerdings mit marktkonformen Mitteln. Der Staat nimmt durch seine Wirtschaftspolitik soziale Umschichtungen, soziale Interventionen vor, die aber dadurch auf das System der Marktwirtschaft abgestellt werden, dass sie dem Grundsatz der Marktkonformität unterworfen werden. Auch die Sozialpartner haben eine Rolle in dieser neo-liberalen Konzeption. Bei Eucken findet man die Unterscheidung zwischen Sachgütern und Arbeitsmärkten. Und neben den staatlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Arbeiter spricht er den Gewerkschaften große Verdienste zu. Er sieht in ihnen monopolartige Organisationen, die freilich durch monopolistische Übergewichte der Unternehmer auf den Plan gerufen wurden.

## Gewerkschaftliche Programmatik

Nun zur gewerkschaftlichen Programmatik im Hinblick auf wirtschaftspolitische Konzeptionen. Für die Freien Gewerkschaften stand lange Zeit außer Frage, dass der Sozialismus eine gegenüber dem Kapitalismus höhere Form der volkswirtschaftlichen Organisation darstelle. Die Entwicklung der wirtschaftspolitischen Programmatik der Gewerkschaften liest sich wie eine sukzessive Abkehr von dieser Vorstellung. Mit ihrer schrittweise vollzogenen programmatischen Anpassung an die Realitäten der liberalen Marktwirtschaft zogen die Gewerkschaften die theoretische Konsequenz aus ihrer Praxis, die schon früh von der Erfahrung geleitet war, dass die Proletarier bereits im Kaiserreich mehr als ihre Ketten zu verlieren hatten. Innerhalb der deutschen Arbeiterbewegung wurden die Gewerkschaften zu Schulen des Reformismus.

Einer der frühesten programmatischen Gesellschaftsentwürfe der deutschen Gewerkschaften war das Konzept der Wirtschaftsdemokratie. Es reflektiert noch keine Abkehr vom Sozialismus als dem Endziel, aber von den Zusammenbruchserwartungen der Vorkriegssozialdemokratie. Und nicht als eine Alternative zum Sozialismus, sondern als eine Zwischenetappe auf dem Weg zum Sozialismus versteht sich die Konzeption der Wirtschaftsdemokratie. Sie knüpft an reale Entwicklungen und erkämpfte Positionen in der Weimarer Republik an. Das auf dem Hamburger ADGB-Kongress 1928 verabschiedete Programm zur Verwirklichung der Wirtschaftsdemokratie vereinigte verschiedene sozial-reformerische Vorstellungen und programmatische Ansätze, die seit dem Ersten Weltkrieg in der gewerkschaftlichen Arbeiterbewegung diskutiert worden waren, zu einem relativ einheitlichen Konzept der Demokratisierung der Wirtschaft. Die Gemeinschaftsarbeit, unter anderem waren Fritz Baade, Hilferding und Sinzheimer daran beteiligt, fasste Naphthali in der Programmschrift zusammen, die den Hamburger Delegierten damals vorgelegt wurde. In der Einleitung wird der Begriff der Wirtschaftsdemokratie mit dem von den Webbs eingeführten Begriff der industriellen Demokratie gleichgesetzt. Ausgehend von realen Ansätzen planmäßiger und demokratischer Wirtschaftsführung und nicht-kapitalistischer Formen des Eigentums, die Hilferding zusammenfassend als organisierten Kapitalismus bezeichnet hatte, werden Kartelle, Syndikate und Konzerne genannt, aber auch wirtschaftliche Selbstverwaltungskörper, Branchen und Wirtschaftsräte, die Ausdehnung öffentlicher Betriebe und schließlich die Konsumgenossenschaften und gewerkschaftlichen Eigenbetriebe.

Der nächste programmatische Schritt war die Neuordnungskonzeption nach 1945. Und in den „Wirtschaftspolitischen Grundsätzen“ des Münchner Programms von 1949 fand die gesellschaftspolitische Neuordnungskonzeption ihren Niederschlag. Mit Recht ist in der Literatur häufig herausgestellt worden, dass das Dach dieser Neuordnungskonzeption getragen wird von den drei Säulen Wirtschaftsplanung, Mitbestimmung und Gemeineigentum. In ihrem inneren Zusammenhang stellt diese Trias einen Gegenentwurf zur kapitalistischen Wirtschaftsordnung dar, der sich allerdings auch von der kommunistischen Planwirtschaft dadurch abgrenzte, dass weder eine dirigistisch-zentralistische Planung noch eine Sozialisierung der Gesamtproduktion angestrebt wurde. Ihre Quellen waren heterogen, sie stammen zum Teil aus der sozialistischen Tradition, zum Teil aus der katholischen Soziallehre. Dennoch waren die wirtschaftspolitischen Grundsätze des Münchener Programms ein relativ geschlossener Entwurf für eine andere Wirtschaftsordnung als die kapitalistische. Ihre Schöpfer verstanden dieses Konzept als einen „Dritten Weg“, allerdings als einen zwischen Kapitalismus und Staatssozialismus. Heute haben wir andere Konnotationen, wenn vom „Dritten Weg“ die Rede ist.

In betonter Distanz zur bürokratisch-zentralistischen Planwirtschaft sah das Konzept einen volkswirtschaftlichen Gesamtplan vor, der zwar zentral erstellt, aber dezentral und mit allen Mitteln moderner - sprich keynesianischer - Wirtschaftspolitik durchgesetzt werden sollte. Die indirekte Lenkung des Wirtschaftsprozesses über Geld- und Fiskalpolitik sowie die Ablehnung einer Sozialisierung der Gesamtproduktion waren die wesentlichen Differenzpunkte zur Wirtschaftsordnung der kommunistischen Zentralverwaltungswirtschaft. Auch die aus der katholischen Soziallehre stammende Forderung nach paritätischer Mitbestimmung, die aus der Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit resultiert, stand in direktem Gegensatz zum Leitbild der kommunistischen Wirtschaftsordnung. Andererseits stand das Programm im Gegensatz zur Marktwirtschaft, genauer zur - wie Böckler das in seiner Grundsatzrede ausdrückte - „chaotischen Marktwirtschaft, die in Deutschland seit der Währungsreform herrscht“.

Man kann sagen, dass schon zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieses Grundsatzprogramms die Chancen seiner Realisierung nicht mehr gegeben waren. Die Machtverhältnisse hatten sich geändert, u.a. durch die Wahlergebnisse zum ersten Deutschen Bundestag 1949. Und als die marktwirtschaftliche Ordnung nicht von den tiefen Krisen erschüttert wurde, die man ihr vorausgesagt hatte, sondern die Wirtschaft zu prosperieren begann und für die Arbeitnehmer steigenden Lebensstandard brachte, verlor das Münchener Programm vollends seine Praxisrelevanz für die Gewerkschaften. Die Revision wurde 1961 mit dem ersten Düsseldorfer Programm vollzogen, das sich programmatisch an die ökonomischen und politischen Realitäten anpasste und der linkskeynesianischen und reformorientierten Linie des Godesberger Programms der SPD aus dem Jahre 1959 folgte. Pragmatisch-reformistisch zielten die wirtschaftspolitischen Grundsätze auf die Modernisierung und Verwissenschaftlichung der Wirtschaftspolitik im Sinne des Keynesianismus. An die Stelle der Vorstellung vom „krisenanfälligen Kapitalismus“ trat die von der „modernen Industriegesellschaft“. Nie zuvor befand sich die gewerkschaftliche Programmatik in derartiger Übereinstimmung mit der herrschenden Wirtschaftslehre, die sich auch in Deutschland zentrale Annahmen des Keynesianismus einverleibt hatte. Die Münchner Programmziele Sozialisierung und Planung tauchen allenfalls noch als untergeordnete systemkonforme Mittel der Wirtschaftspolitik auf. Dennoch blieb das Selbstverständnis der Gewerkschaften auf dem linken Flügel weiterhin systemkritisch.

Mit seinem jüngsten, dem Dresdener Grundsatzprogramm, hat der DGB auch noch die letzten Restvorstellungen einer Wirtschaftsordnung jenseits der Marktwirtschaft getilgt, freilich will er eine „sozial regulierte Marktwirtschaft“ und keine „Marktwirtschaft pur“. Neben der erstmaligen Anerkennung der sozialen Marktwirtschaft in einem gewerkschaftlichen Grundsatzprogramm finden wir darin auch die eindeutige Befürwortung der Europäischen Union. Der marktwirtschaftlichen Steuerung wird sozialstaatliche Intervention an die Seite gestellt, beides dient der Absage an einen ungebändigten Kapitalismus. Bemerkenswert ist auch das im Grundsatzprogramm bekundete Interesse an „funktionsfähigen und mitgliederstarken Arbeitgeberverbänden“, mit dem die Gewerkschaften das System der Flächentarifverträge nicht nur erhalten, sondern auch flexibel ausgestalten wollen. Programmatisch sind die Gewerkschaften zu einem Zeitpunkt bei der sozialen Marktwirtschaft angekommen, zu dem die heutigen Neoliberalen sich von ihr abzuwenden scheinen. Gemeinsam mit der SPD verteidigen sie heute das „Soziale“ der Marktwirtschaft gegen die Konzeption eines radikal individualistisch verstandenen Marktliberalismus à la Hayek und Friedman. Die Gegner dieses Liberalismus sprechen auch von Markttraktalismus, dessen Protagonisten wir vornehmlich in der FDP und in der Wirtschaftsredaktion der Frankfurter Allgemeinen Zeitung finden.

## **Aussichten**

Wenn wir es etwas systematischer betrachten und uns auch der Tatsache stellen, dass es zur Marktwirtschaft keine Alternative gibt, so ist doch zu fragen: Wie muss eine

Wirtschaftsordnung in demokratischen Gesellschaften aussehen? Kann sie vorwiegend nach dem Effizienzprinzip bewertet werden, also nach optimaler Faktorallokation, nach Innovationsfähigkeit, Produktivität und Wachstum? Müssen nicht andere Ziele als gleichwertig angesehen werden? Zwischen der wirtschaftlichen Dimension: ökonomische Effizienz, Produktivität, Innovation und Wachstum, und der sozialen Dimension: soziale Sicherung und Wohlstand, Verteilung, soziale Gerechtigkeit sowie soziale Integration und demokratische Teilhabe gab es in der ursprünglichen Konzeption der sozialen Marktwirtschaft keinen Konflikt. Sie waren als vereinbar angesehen worden. Heute wird diese Vereinbarkeit in Frage gestellt.

Gegenüber den Postulaten der wirtschaftlichen Freiheit und ökonomischen Effizienz bewerten die Marktradikalen den sozialen Ausgleich und die übrigen Ziele als nachgeordnet. Kein Konflikt besteht zwischen den Zielen soziale Sicherung und soziale Integration. Soziale Sicherung und Wohlstand für alle wirken möglichen Spaltungen in der Gesellschaft und der Marginalisierung von Bevölkerungsgruppen entgegen. Sie tragen folglich zur gesellschaftlichen Integration bei. Das Ziel demokratische Teilhabe beinhaltet die demokratische Beteiligung der Arbeitnehmer an Entscheidungen über Bedingungen, unter denen sie arbeiten, insbesondere durch ihre Gewerkschaften und durch Mitbestimmung, aber auch durch Formen direkter Partizipation. Und dies betrifft nun die Rolle der Gewerkschaften, der Tarifautonomie und der Mitbestimmung: Welchen Platz haben sie in der sozialen Marktwirtschaft? Wer einseitig in der ökonomischen Effizienz das alleinige und oberste Ziel einer Wirtschaftsordnung sieht, wird in Gewerkschaften und kollektiven Lohnvereinbarungen eher eine Blockademacht sehen. Darauf verweist ja auch die vielstimmige Klage über Tariffkartell und Monopolmacht der Tarifverbände. Wer aber die Gewerkschaften nach ihrer Funktion für die soziale Integration und demokratische Teilhabe der Arbeitnehmer bewertet, muss in ihnen einen bedeutsamen Faktor des gesellschaftlichen Grundkonsenses sehen, von dem letztlich auch die wirtschaftliche Effizienz abhängig ist. Denn manifester gesellschaftlicher Dissens und soziale Desintegration würden ja nicht nur die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen erschüttern, sondern auch die Wirtschaft selbst schwächen.

Die öffentlichen Debatten über die Zukunft des Flächentarifvertrages oder über die Notwendigkeit, das System kollektiver Arbeitsregulierung zu flexibilisieren, stehen eindeutig unter dem Imperativ der wirtschaftlichen Anpassungs- und Innovationsfähigkeit unter Bedingungen eines verschärften globalen Wettbewerbs. Aus dieser effizienztheoretischen Sicht werden die Institutionen der industriellen Beziehungen als komparativer Vorteil oder Nachteil im internationalen Konkurrenzkampf diskutiert. In demokratietheoretischer Betrachtung wäre indes zu fragen, ob die in den Institutionen der industriellen Beziehungen garantierten wirtschaftlichen Bürgerrechte zur gesellschaftlichen Integration und politischen Teilhabe der Arbeitsbürger beitragen, ob sie der gesellschaftlichen Stabilität und damit mittelbar auch der wirtschaftlichen Performance dienlich sind. Eine Entwicklung zur radikalen Deregulierung analog zu der in den USA würde in Deutschland wahrscheinlich große soziale Konflikte hervorrufen, denn für den Rückbau des Sozialstaates mit der Konsequenz erhöhter sozialer Ungleichheit, auseinander driftender Einkommen, einer Marginalisierung und Ghettoisierung großer Bevölkerungsgruppen gibt es keinen gesellschaftlichen Konsens.

Die Traditionen des Sozialstaates sind in den Kernländern Europas wesentlich stärker verankert als in den USA. Eine Vorstellung von den politischen und sozialen Kosten des

Rückbaus des Sozialstaates kann die in Großbritannien unter der Premierministerin Thatcher durchgeführte konservative Revolution vermitteln. Sie war nicht nur mit erheblichen sozialen Konflikten verbunden, sondern zeigte auch eklatante soziale Ungleichheiten, die zum Wahlsieg von New Labour beitrugen. Politische und soziale Reformen, die nur als Schmiermittel der Wirtschaft dienen, sind aus demokratietheoretischer Sicht fragwürdig. Schließlich käme kaum jemand auf den Gedanken, die Demokratie abzuschaffen, wenn uns Ökonomen nachwies, dass sie zu hohe Transaktionskosten verursacht und dass autokratische Regierungsformen einem optimalen Wirtschaftswachstum förderlicher wären.