

Sanmann, Horst

**Article — Digitized Version**

## Gewerkschaftsmacht in einer freiheitlich verfaßten Gesellschaft

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Sanmann, Horst (1977) : Gewerkschaftsmacht in einer freiheitlich verfaßten Gesellschaft, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 57, Iss. 4, pp. 199-204

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135061>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Gewerkschaftsmacht in einer freiheitlich verfaßten Gesellschaft

Horst Sanmann, Hamburg

Ausgangspunkt der nachfolgenden Überlegungen ist die Behauptung, daß in der Bundesrepublik Deutschland zwischen den organisierten gesellschaftlichen Gruppen von „Arbeit“ und „Kapital“, also zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden, ein Zustand des Machtgleichgewichts existiert<sup>1)</sup>. Dargelegt werden soll, daß gewerkschaftliches Verhalten und/oder gewerkschaftliche Forderungen sowie deren tatsächliche oder vorhersehbare Folgen darauf hinauslaufen – beabsichtigt oder nicht –, diesen Gleichgewichtszustand zu beseitigen und einen Zustand gewerkschaftlicher Übermacht herbeizuführen. Dargelegt werden soll außerdem, was eine solche Entwicklung für eine freiheitlich verfaßte Gesellschaft bedeutet.

---

**B**egonnen sei mit einem Blick auf den Arbeitsmarkt. Der Punkt, der hervorgehoben werden soll, ist der Zusammenhang zwischen Lohnsatz, Preisniveau und staatlicher Wirtschaftspolitik. Wenn und soweit die Regierung, wie z. B. mehrmals die Regierung Brandt, durch konkludentes Handeln und/oder durch explizite Erklärung glaubhaft ihre Absicht bekundet, um des Vollbeschäftigungsziels willen Beschäftigungseinbrüche nicht hinzunehmen, dann schafft sie damit in doppelter Hinsicht die Voraussetzung für inflatorisch wirkendes Verhalten der Arbeitsmarktparteien. Da nämlich das Mittel zur Erreichung und Aufrechterhaltung von Vollbeschäftigung eine hinreichend hohe Gesamtnachfrage ist, entstehen uno actu durch ein derartiges „demand management“ sowohl Lohnerhöhungsspielräume als auch jene Preiserhöhungsspielräume, die es den Unternehmen ermöglichen, durch Kostenreduktionen nicht auffangbare Lohnkostensteigerungen in den Produktionspreisen weiterzugeben.

Geschieht dies und hält die Regierung gleichwohl am Vollbeschäftigungsziel fest, so bleibt ihr nichts anderes übrig, als die wirksame Gesamtnachfrage im Ausmaß der Inflationsrate zu erhöhen. Die Vollbeschäftigungsgarantie erweist sich so als Lohnsteigerungsgarantie und als Lohnkostenüberwälzungsgarantie in einem. Der Geldwert ist dann abhängige Variable des Lohnsatzes, und dieser wiederum hängt maßgeblich von den gewerkschaftlichen Forderungen ab;

denn unter diesen Umständen von den Unternehmern wirksamen Widerstand gegen kostenmäßig nicht auffangbare Lohnforderungen zu erwarten, ist gänzlich unreal: natürlich ziehen sie risikolose Preissteigerungen dem schwer kalkulierbaren Risiko des Arbeitskampfes vor.

Dieser Zusammenhang ist, wie bekannt, nicht der einzige Inflationsmechanismus, sicher aber ein sehr wichtiger. Er ist Ausdruck des bisher nirgendwo gelösten Problems, Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität und den freien, d. h. der Autonomie der Tarifvertragsparteien überlassenen Arbeitsmarkt miteinander zu vereinbaren. Ungelöst ist das Problem, weil der Arbeitsmarkt der bevorzugte Ort ist, an dem die Tarifvertragsparteien ihren Verteilungsstreit austragen, der eben unter Vollbeschäftigungsbedingungen, wie gezeigt, zu Lasten des Geldwerts geht. Daher hat der Sachverständigenrat recht, wenn er „den mit Marktmacht ausgetragenen Verteilungskampf“ als „das Kernproblem der Stabilität“ bezeichnet<sup>2)</sup>.

Bisher sind alle Versuche fehlgeschlagen, den Verteilungskampf so zu dämpfen, daß ihm der Geldwert nicht zum Opfer fällt. Unter diesen Umständen läßt sich der unheilvolle Zirkel nur unterbrechen, wenn die Regierung die Vollbeschäftigungsgarantie aufhebt und/oder die Notenbank die Finanzierung der Inflation verweigert, so daß der Preis-Mengen-Zusammenhang zwischen Lohnsatz und Beschäftigung wieder hergestellt und dadurch über eine schmerzhafteste Phase der Unterbeschäftigung die gewerkschaft-

---

*Prof. Dr. Horst Sanmann, 49, lehrt seit 1974 Volkswirtschaftslehre an der Bundeswehrhochschule in Hamburg. Davor war er Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Universität Hamburg.*

<sup>1)</sup> Versuch einer Beweisführung für die Richtigkeit der Behauptung bei H. S a n m a n n : Die Gewerkschaften in Wirtschaft und Gesellschaft. Überlegungen zur Problematik des „Gewerkschaftsstaates“, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 22, 1977 (z. Z. im Druck).

<sup>2)</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Gleicher Rang für den Geldwert. Jahresgutachten 1972/73, Buchausgabe, Stuttgart u. Mainz 1972, Ziff. 471.

liche Lohnpolitik gezügelt wird. Daß dies geschieht, ist zwar nicht unmöglich, wie etwa das Verhalten der Bundesbank 1965/66 oder das der Bundesregierung ab 1973 zeigt. Aber schon mit Rücksicht auf die Wahltermine ist sie kaum durchzuhalten und daher heute schon nur begrenzt wirksam. Im „Gewerkschaftsstaat“ wird sie ganz ausgeschlossen sein. Dort wird der gewerkschaftliche Einfluß auf Parlament und Regierung sicherstellen, daß nicht länger „eine Politik gegen die Masse der Lohnabhängigen“ (so oder ähnlich wird es dann heißen) getrieben wird; und auf eine unabhängige Zentralbank, die gegensteuern könnte, ist nicht zu hoffen, weil sie damit ihre Unabhängigkeit riskierte, die ja nur auf einem einfachen und daher leicht änderbaren Gesetz beruht. Der so zustande gebrachten permanenten Vollbeschäftigungspolitik wird dann der permanente Inflationsprozeß entsprechen.

Zusätzlicher Druck auf Arbeitgeber und Staat ergibt sich aus dem bisher erfolgreichen Bestreben der Gewerkschaften, den Kündigungsschutz für Arbeitsverhältnisse mehr und mehr auszuweiten. Zielvorstellung ist hier die Unkündbarkeit des Beamtenverhältnisses. Mit zunehmender Annäherung an dieses Ziel sinkt das Risiko des Arbeitsplatzverlustes durch überzogene Lohnforderungen, und dem Staat, da er Massenkongresse wird abwenden wollen, bleibt nichts anderes übrig, als zum Zwecke der Überwälzung Preiserhöhungsspielräume zu schaffen und zu finanzieren. Nur noch formal, nicht aber im Ergebnis unterscheidet sich dieser Sachverhalt von jenem, der heute schon im Bereich des öffentlichen Dienstes gegeben ist, wo die Kombination von Streikrecht und Unkündbarkeit die Arbeitgeberseite beliebig erpreßbar macht, wie die Tarifrunde 1974 – personalisiert: der Sieg von Kluncker über Brandt – schmerzhaft deutlich gezeigt hat.

#### Vermengung der Interessen

Der öffentliche Dienst bietet noch ein weiteres schlimmes Beispiel für gewerkschaftliche Übermacht und ihre Wirkungen. Schon die weit verbreitete Gewerkschaftsmitgliedschaft von Staats-

bediensteten mit Arbeitgeberfunktion tangiert, weil sie die funktionsnotwendige Trennung der Interessen einschränkt, das Prinzip der Gegnerfreiheit der Arbeitsmarktparteien. Die durchaus vorkommende Personalunion von öffentlichem Arbeitgeberfunktionär (z. B. Stadtdirektor) und Gewerkschaftsfunktionär (z. B. Kreisvorstandsmitglied einer Gewerkschaft für den öffentlichen Dienst) heben das Prinzip vollends aus den Angeln. Überdies sind die Funktionäre der öffentlichen Arbeitgeber selbst dann, wenn sie keine Bindung zur Gewerkschaft haben, eher an der Durchsetzung des Arbeitnehmerinteresses als an jener des Arbeitgeberinteresses interessiert, weil ihre eigenen Einkommen direkt oder indirekt (z. B. bei Ministergehältern) mit der Höhe der vereinbarten Tarife variieren.

Folge dieser Interessenvermengungen mit Übergewicht der Arbeitnehmerinteressen ist, daß die Arbeitgeber, d. h. die öffentlichen Haushalte, regelmäßig das kürzere Ende für sich haben; und da öffentliche Haushalte wegen des Steuerzwanges nicht konkursgefährdet sind, läuft dies alles auf Tarifverträge hinaus, die Verträge zu Lasten wehrloser Dritter, eben der Steuerzahler, darstellen.

#### Tarifautonomie und Mitbestimmung

Daß das Prinzip der Gegnerfreiheit der Arbeitsmarktparteien nicht gewahrt werde, ist jedenfalls vorläufiges Resultat der Debatte um die Vereinbarkeit der Tarifautonomie nach Art. 9 Abs. 3 GG mit der paritätischen Mitbestimmung im Unternehmen, wie sie das Mitbestimmungsgesetz 1976 vorsieht. Mindestens die Möglichkeit des Selbstkontrahierens beim Abschluß von Tarifverträgen ist gegeben, und so können im Prinzip auch hier die Tarifverträge Verträge zu Lasten Dritter werden. Jedoch können hier, anders als im Fall der öffentlichen Haushalte, die Dritten nicht ohne weiteres gezwungen werden, die Finanzierung von Lohnkostensteigerungen zu übernehmen; sie können die Hinnahme erhöhter Preise verweigern und so die angestrebte Kostenüberwälzung vereiteln. Infolgedessen wirkt der Kostendeckungszwang, dem private Unternehmen

## KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

unterliegen, prinzipiell lohnkostenzügelnd und dies wohl um so mehr, als die Mitbestimmung der Arbeitnehmerseite Einblick in die Härte dieses Zwanges vermittelt.

Unter diesem Aspekt mag dann sogar die Einschränkung des Prinzips der Gegnerfreiheit durch die paritätische Mitbestimmung insofern als positiv beurteilt werden, als auf diese Weise die gewerkschaftliche Lohnpolitik der Geldwertstabilität untergeordnet werden kann. Zu beachten ist aber, daß dies intensiven Wettbewerb auf den Absatzmärkten der mitbestimmten Unternehmen voraussetzt, da nur so die Kostenüberwälzung mittels Preissteigerung zu verhindern ist. Nach Lage der Dinge muß es sich dabei vor allem um Auslandskonkurrenz handeln, weil Lohnsteigerungen gewöhnlich branchenweit einheitlich vor sich gehen, also das Kostenniveau brancheneinheitlich erhöhen und folglich brancheneinheitliche Preissteigerungen ohne Auslösung von brancheninternem Wettbewerbsdruck ermöglichen und weil mitbestimmte Unternehmen Großunternehmen mit beträchtlicher Marktmacht und daraus abgeleiteter Fähigkeit zur Durchsetzung von Preissteigerungen auf dem Inlandsmarkt sind – dies um so mehr, als staatliche Vollbeschäftigungspolitik den Wettbewerbsdruck ohnehin abschwächt und als Mitbestimmung sicher kein taugliches Instrument zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht ergibt.

So ist Auslandskonkurrenz unverzichtbar. Ob sie die ihr zugedachte Funktion als Preiswettbewerber auf dem Inlandsmarkt angesichts der inflatorischen Bedingungen in ihren Herkunftsländern wirksam wahrzunehmen vermag, ist freilich fraglich. Und als sicher darf gelten, daß sie, wo sie trotzdem wirksam werden würde, gemeinsame Abwehrreaktionen von Gewerkschaften und gewerkschaftsdurchsetzten Unternehmensleitungen zur Abschirmung des Marktes hervorrufen wird, der Interessenübereinstimmung entsprechend, die insoweit zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern besteht.

### **Perpetuierung der Inflation**

Auch hier ist also die Perpetuierung, wenn nicht gar die Verstärkung, des Inflationsprozesses das wahrscheinlichste Ergebnis. Je spürbarer dieser Prozeß wird, desto öfter wird er als Strukturfehler der Marktwirtschaft bezeichnet werden, der systemänderndes Handeln zwingend notwendig mache. Sicher wird zuerst an den Symptomen kuriert werden: am wahrscheinlichsten sind wohl Preisregulierungen. Selbstverständlich werden dann Mengenregulierungen folgen müssen. Beides zusammengekommen ist nichts anderes als die Etablierung einer Zentralverwaltungswirtschaft mit den Gewerkschaften als (mit) steuern-

den Instanzen. (Daß dies auch die Funktion der Gewerkschaften gegenüber ihren Mitgliedern tiefgreifend verändern muß, steht auf einem anderen Blatt.)

Die Forderung nach zentraler Investitionslenkung, seit 1973 ein aktuelles Thema, hat auch von gewerkschaftlicher Seite Unterstützung gefunden. Dabei geht es den Gewerkschaften wohl vornehmlich um Einflußnahme auf die Investitionen im Wege indirekter und nicht so sehr im Wege direkter Lenkung, verständlich angesichts der Tatsache, daß aus gewerkschaftlicher Perspektive zentrale Investitionslenkung und paritätische Mitbestimmung im Unternehmensbereich einander entgegengesetzte Konzepte sind.

Die Diskussion um die Investitionslenkung verlief, was das Begriffliche – insbesondere die Abgrenzung zwischen direkter und indirekter Lenkung – angeht, ziemlich chaotisch. Aufs Ganze gesehen, scheint jedoch die Forderung so oder so darauf hinauszulaufen, daß die zentrale Lenkung eine andere gesamtwirtschaftliche Investitionsstruktur zustande bringen soll als bisher die dezentrale Lenkung. Dies impliziert, je nach dem Ausmaß der Abweichung von den betriebswirtschaftlichen Optima, einen mehr oder weniger großen Anteil unrentabler Investitionen und konkursreifer Betriebe. Deren im Interesse des Vollbeschäftigungsziels notwendige Erhaltung wiederum erfordert ihre Herausnahme aus dem marktwirtschaftlichen Rechnungszusammenhang, also Preis- und Mengenregulierungen nach innen und außen, also Aufhebung der marktwirtschaftlichen Ordnung.

### **Tendenz zur Übermacht**

Gewerkschaftliche Macht, die zur Übermacht tendiert, muß man auch jenen Konzepten zur Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand zuschreiben, die auf die Bildung überbetrieblicher Fonds unter (fast) ausschließlicher Arbeitnehmerselbstverwaltung hinauslaufen. Dabei hängt es von der Art der Investitionen ab, die mit den Fondsmitteln finanziert werden, wer der unmittelbare Adressat gewerkschaftlicher Machtausübung sein würde: im Falle privater Investitionen wären es die privaten Unternehmen, im Falle öffentlicher Investitionen der Staat.

Flankiert wird dies alles durch die seit Jahren auf dem Tisch liegenden Forderungen nach Umwandlung der (Industrie- und Handels-, Handwerks- und Landwirtschafts-)Kammern von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, die als solche öffentliche Aufgaben wahrnehmen, in privatrechtliche Vereine, denen nur die Wahrnehmung privater Unternehmerinteressen obliegt, und nach Bildung von paritätisch besetzten Wirtschafts-

und Sozialräten auf kommunaler Länder- und Bundesebene als einer Art von Nebenparlamenten der Sozialpartner. Zwar wird hier, wie gesagt, den Unternehmern paritätische Beteiligung zugestanden; aber welches Gegengewicht von Unternehmern erwartet werden kann, die man anderweitig fest im Griff hat, läßt sich unschwer vorstellen. Schon heute werden ja von Arbeitgeberseite Zugeständnisse gemacht, die Machtverschiebungen signalisieren, so etwa, wenn per Tarifvertrag Privilegien für gewerkschaftliche Vertrauensleute in Behörden und Unternehmen vereinbart werden oder wenn Unternehmen den Verzicht auf Maßregelung von Teilnehmern wilder Streiks zugestehen.

Nach alledem kann man kaum umhin, der immer wieder vorgebrachten gewerkschaftlichen Forderung nach Verbot der Aussperrung mehr und mehr nur noch rhetorischen Charakter zuzubilligen; die Zeit ist absehbar, wo dieses Verbot gar nicht mehr benötigt werden mag, weil kein Unternehmer diese Waffe mehr zu handhaben wagen wird.

#### Zugriffe auf Grundrechte

Es genügt jedoch nicht, sich auf den Bereich der Wirtschaft zu beschränken, wenn man faktischen oder erstrebten Machtverschiebungen in Richtung auf eine Übermacht der Gewerkschaften nachspüren will. Einige außerhalb des Wirtschaftlichen liegende Sachverhalte seien daher noch angesprochen.

Da sind zunächst die bekannten Vorfälle nach dem letzten Arbeitskampf im Frühjahr 1976 in der Druckindustrie, also die weißen Flecken in manchen Zeitungen dort, wo nach der Absicht der Redaktionen Kommentare hätten stehen sollen. Mag man dies vielleicht noch als Ausfluß spontaner Aktionen der „Basis“ erklären können, so ist doch schon sehr bemerkenswert, daß weder die zuständige noch irgendeine andere Gewerkschaft sich davon klipp und klar distanziert hat.

In diese Linie paßt, daß sich der DGB-Vorsitzende für das Mitbestimmungsrecht der nicht-redaktionellen Arbeitnehmer in Presseunternehmen über redaktionelle Angelegenheiten ausspricht, also den Tendenzschutz von § 118 Betriebsverfassungsgesetz und von § 1 Mitbestimmungsgesetz 1976 beseitigt sehen will. Und in diese Linie paßt ebenso, daß das geschäftsführende Hauptvorstandsmitglied der IG Druck und Papier dem Journalisten, der immerhin nach geltendem Recht (Art. 5 Abs. 1 GG) Träger des Grundrechts der Meinungsfreiheit ist, jeglichen gesellschaftlichen Sonderstatus bestreitet und im übrigen die privatwirtschaftliche Organisation der Presse für nicht akzeptabel hält.

Ein Zugriff auf ein Grundrecht ergibt sich auch aus den Kooperationsverträgen, die in letzter Zeit zwischen Gewerkschaften und Universitäten geschlossen worden sind. Diese Verträge verpflichten die Universitätsleitungen, dafür zu sorgen, daß in Forschung und Lehre künftig verstärkt Angelegenheiten behandelt werden, an denen die Gewerkschaften ein spezielles Interesse haben. Sofern dem nicht alle Wissenschaftler der beteiligten Universitäten in Wahrnehmung ihres Grundrechts auf Freiheit von Forschung und Lehre (Art. 5 Abs. 3 GG) aus eigenem freien Entschluß nachkommen, zwingt der Vertrag die Universitätsleitungen, dem nachzuhelfen – und eben dies wird das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit nicht unberührt lassen können.

#### Liebäugeln mit politischen Streiks

Dies sind nicht die einzigen gewerkschaftlichen Aktivitäten außerhalb des Wirtschaftlichen, die gewerkschaftliches Übermachtstreben erkennen lassen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien noch genannt die Stellungnahmen gegen die Wiederbewaffnung der Bundesrepublik (1954), gegen die atomare Bewaffnung der Bundeswehr (1957), gegen jegliche Notstandsgesetzgebung (ab 1962) sowie aus den letzten Jahren zur rechtlichen Regelung der Schwangerschaftsunterbrechung, zur Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel, zur Entwicklungshilfepolitik und zum Waffenexport.

Auch an das Liebäugeln mit politischen – also nicht gegen den Gegenspieler auf dem Arbeitsmarkt, sondern gegen Staatsorgane gerichteten – Streiks ist hier zu erinnern: angefangen mit der Streikdrohung von 1950 im Zusammenhang mit der parlamentarischen Beratung der Montanmitbestimmung über jene von 1972 im Zusammenhang mit dem Mißtrauensvotum gegen Bundeskanzler Brandt bis zu jener von 1975 im Zusammenhang mit der parlamentarischen Beratung der allgemeinen paritätischen Mitbestimmung. Hierher gehört auch, daß die Arbeitskämpfrichtlinien des DGB von 1974, anders als die vorangegangenen von 1949, den politischen Streik jedenfalls nicht mehr ausschließen.

#### Verändertes Selbstverständnis

So unsystematisch und unzusammenhängend dies alles zu sein scheint, ist es doch nichts weniger als das. Vielmehr entspringt es dem mit dem Übergang vom Typ der „klassischen“ zum Typ der „realbefestigten“ Gewerkschaft veränderten Selbstverständnis der Gewerkschaften<sup>3)</sup>. Sie sehen sich heute nicht mehr als Interessenvertreter nur ihrer Mitglieder nur im Bereich der Arbeitswelt, sondern als Sachwalter

<sup>3)</sup> Diese Typisierung nach G. B r i e f s : Gewerkschaften: (I) Theorie, in: H.d.SW., 4, 1965, S. 545 ff.

aller Arbeitnehmer in allen Lebensbereichen, und sie sind entschlossen, die damit erfaßten Interessen (oder was sie dafür halten) ohne Abstriche durchzusetzen, „notfalls auch an den Parteien vorbei“<sup>4)</sup>). Daß dies gelingt, wird um so wahrscheinlicher, je mehr der soziale Gegenspieler Arbeitgeberschaft an Macht verliert und je weniger sich im Parteienspektrum eine spezifische Arbeitnehmerpartei ausmachen läßt.

Diese Gesamtentwicklung wirft zahlreiche Fragen auf.

Sind die Gewerkschaften zur Interessenvertretung auch der Nichtmitglieder legitimiert? Wenn ja: wie können die Interessen der Nichtmitglieder Einfluß auf Führung und Programm der Gewerkschaften gewinnen, da doch Gewerkschaften, anders als Parteien, sich nie allgemeinen Wahlen stellen? Sind die Gewerkschaften zur Interessenvertretung in allen Lebensbereichen legitimiert? Wenn ja: welche Chancen haben Interessen von Minderheiten innerhalb und außerhalb der Gewerkschaften, sich in den Gewerkschaften zur Geltung zu bringen? Welchen Schutz genie-

<sup>4)</sup> So der DGB-Vorsitzende H. O. Vetter in der Fernsehsendung „Zu Protokoll“ Ende 1971, zitiert nach dem Abdruck des Wortlauts in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 6. 12. 1971.

ßen derartige Minderheitsinteressen und durch wen? Gibt es besondere Funktionärsinteressen? Ist rechtlich zulässig, was Gewerkschaften tun und/oder wollen?

Alle diese Fragen werden seit längerem lebhaft diskutiert. Diese Diskussionen sollen hier nicht aufgenommen und fortgesetzt werden. Statt dessen soll ein einziger Aspekt des Problemkomplexes in den Vordergrund gerückt werden. Es soll gefragt werden, was der beschriebene Vorgang der Machtverschiebung zugunsten der Gewerkschaften für das vom Grundgesetz definierte Machtsystem der Gesellschaft bedeutet.

### Konsequenzen für die Gesellschaft

Bei aller Unterschiedlichkeit in der Auslegung der einschlägigen Partien des Grundgesetzes und der einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts besteht, soweit ich sehe, in dem Punkt, auf den es hier ankommt, Einigkeit. Das Grundgesetz versucht, wo immer Macht besteht oder wo sie entstehen könnte, diese durch (die Möglichkeit zur Bildung von) Gegenmacht im Zaum zu halten. Im Bereich des Staatsapparats etwa geschieht dies durch die Dreitei-

## ÖFSE - ZEITSCHRIFT „INTERNATIONALE ENTWICKLUNG“

Quartalsthema 1976/IV, 1977/I und 1977/II:

### GESUNDHEIT UND ENTWICKLUNG

Dazu finden Sie folgende Beiträge:

- Health choices for Developing World
- Some dynamics and dilemmas of health care
- Alternative approaches to health planning
- The large teaching-hospital – a matter of national prestige
- Mißverhältnisse und Ungleichgewichtigkeit in der Gesundheitspolitik
- Die Antwort der Weltgesundheitsorganisation auf die Situation der medizinischen Versorgung der Entwicklungsländer
- Die gesundheitliche Situation der Kinder in der Dritten Welt
- Die psychische Gesundheit der Menschen in Entwicklungsländern
- Der Mangel an geeignetem Gesundheitspersonal

„INTERNATIONALE ENTWICKLUNG“ zu beziehen:

### Österreichische Forschungstiftung für Entwicklungshilfe

Türkenstraße 3/III · A-1090 Wien

Preis für Einzelnummern AS 45.— · Jahresabonnement (4 Nummern) AS 150.—

lung der Staatsgewalt, den Schutz der parlamentarischen Opposition und das Widerspiel von Bundesrat und Bundestag. Im Verhältnis des Staatsapparats zum Bürger sorgen rechtsstaatliche Garantien für Machtbegrenzung. Und im nichtstaatlichen Bereich der Gesellschaft sind vor allem das Koalitions- und das allgemeine Vereinigungsrecht zu nennen, die jedenfalls die rechtliche Möglichkeit zur Bildung von Gegenmacht gewährleisten. Bekanntlich ist es dies, die möglichst perfekte Paralyse staatlicher wie nichtstaatlicher Allmacht durch deren Einbindung in ein System von „checks and balances“, was die freiheitliche Komponente der freiheitlichen Demokratie ausmacht und sie von der totalitären Demokratie unterscheidet.

Vor diesem Raster nun wird erkennbar, daß die dargelegte Entwicklung Machtzuwachs und Machtballung ohne adäquate Gegenmacht bedeutet: die bisherige Gegenmacht verliert an Gewicht, und die übrigen Machtzentren büßen an Einwirkungsfähigkeit ein.

#### **Totalitäre Demokratie**

Gegenüber dieser Feststellung sollte, entgegen weit verbreiteter Übung, nicht geltend gemacht werden, gewerkschaftliche Übermacht sei unproblematisch oder gar notwendig, weil die Gewerkschaften, denen das durch Übermacht vermittelte Mehr an Handlungsmöglichkeiten zufließt, unbezweifelbar demokratische Institutionen seien und weil so die Verfolgung demokratisch legitimierter Ziele gefördert werde. Das mag als Motivationsstruktur der nach Machtgewinn für die Gewerkschaften strebenden Funktionäre in Betracht kommen und damit deren Handeln erklären; doch weniger problematisch wird der Prozeß dadurch nicht.

Jede freiheitliche Demokratie beruht auf einem in ihrer Verfassung verankerten Kompromiß zwischen dem freiheitlichen und dem demokratischen Prinzip. Dabei stehen die Prinzipien in einem solchen Verhältnis zueinander, daß die Ausdehnung eines Prinzips zu Lasten des anderen geht: mehr Demokratie schränkt die Freiheit ein und vice versa. Das mag im konkreten Fall innerhalb des von der Verfassung zugelassenen Spielraums bleiben. Jedenfalls aber bedürfte es der Rechtfertigung, warum Freiheit (Demokratie) zugunsten von mehr Demokratie (Freiheit) eingeschränkt werden sollte; der bloße Hinweis darauf, daß dies oder jenes demokratisch sei, daß es der Demokratie diene und so fort, rechtfertigt nichts: Es gibt auch eine totalitäre Demokratie.

Infolgedessen ist die demokratische Qualität der Gewerkschaften als Rechtfertigungsgrund für ihren Machtzuwachs nicht geeignet: denn sie

schützt nicht vor freiheitszerstörendem Machtgebrauch. Das gleiche gilt für die demokratische Legitimation der Ziele – ganz zu schweigen davon, daß die Billigung des Machtgewinns mit dem Hinweis auf die Lauterkeit der damit verfolgten Ziele nichts anderes darstellt als das geläufige totalitäre Argument, der Zweck heilige die Mittel.

#### **Begrenzung des Machtzuwachses**

So dürfte es angebracht sein, auf Begrenzung des gewerkschaftlichen Machtzuwachses zu sinnigen. Prinzipiell ist dies durch Wettbewerb oder durch Gegenmacht erreichbar oder durch beides.

Was die Machtbegrenzung durch Wettbewerb betrifft, so ist zunächst an Förderung des Gewerkschaftspluralismus zu denken. Zwar ist es kein Zufall, daß alle hier beigebrachten Belege und vorgetragenen Argumente sich auf den DGB und seine Gewerkschaften bezogen; sie beherrschen weithin das Feld. Aber sie sind bekanntlich nicht allein da, und intensiverer Wettbewerb durch die anderen Gewerkschaften wäre im Interesse der Machtbegrenzung wünschenswert. (Dies ist jedoch ein zweischneidiges Schwert; denn auf dem Arbeitsmarkt kann mehr Gewerkschaftskonkurrenz schwere Nachteile mit sich bringen: „Lohn-Lohn-Spirale“.)

Ein Element von Wettbewerb, und zwar durch Nichtorganisierte, liegt darin, daß in zahlreichen Institutionen, von den Gremien der Sozialversicherung bis zum Betriebsrat, zwar Arbeitnehmervertreter, nicht aber notwendigerweise oder nicht ausschließlich Gewerkschaftsmitglieder tätig sein müssen. Dieses Element wäre zu schützen, womöglich auszubauen. Das gleiche gilt für die negative Koalitionsfreiheit.

Machtbegrenzung durch Gegenmacht müßte nach Lage der Dinge vom Staat kommen. Um ein Verbändegesetz zustande zu bringen, das als Korrelat zur Sozialpflichtigkeit des Eigentums eine Sozialbindung der Verbände herbeizuführen hätte, ist der Staat aber wohl schon nicht mehr mächtig genug. Doch vielleicht mag es noch möglich sein, die Organisation des Konsuminteresses so voranzutreiben und zu unterstützen, daß es gegen das gerade auch von den Gewerkschaften vertretene Produzenteninteresse nicht länger von vornherein hoffnungslos unterlegen ist.

Das ist nicht viel, was der Entwicklung entgegengestellt werden kann, und die Erfolgsaussichten sind zudem durchaus zweifelhaft. So bleibt letztlich wohl vor allem die Hoffnung, daß es vielleicht doch nicht ganz so schlimm werden wird, wie zu befürchten steht.