
Josef Esser

Gewerkschaften

in der Krise

edition suhrkamp

SV

es 1131

edition suhrkamp

Neue Folge Band 131

Seit Beginn der siebziger Jahre und verstärkt seit der ökonomischen Stagnationskrise 1974/75 werden Verantwortungsbewußtsein sowie Ordnungs- und Integrationsleistung der deutschen Gewerkschaften für die gesellschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland wesentlich kontroverser beurteilt als in den zwanzig Jahren zuvor. Für Konservative sind maßlose tarif- und sozialpolitische Forderungen, zunehmende Streikmilitanz, ungezügelter Machtstreben bzw. Mißbrauch gesellschaftlicher Macht (Gewerkschaftsstaat) zentrale Ursache für die ökonomische Krise und die zunehmende Unregierbarkeit. Liberale und Sozialdemokraten befürchten und Linke hoffen, die Lohnabhängigen und ihre Gewerkschaften würden die negativen sozialen Folgen der von den Unternehmen betriebenen Anpassungsstrategien zur Erhaltung ihrer Spitzenposition auf dem Weltmarkt nicht stillschweigend hinnehmen und den jahrzehntelangen sozialen Konsens aufkündigen. Diese Diskussion gewinnt zu Beginn der achtziger Jahre zusätzliches Gewicht, weil weltweit mit zunehmenden Rezessionsgefahren, hohen Inflationsraten und verschärften Verteilungskämpfen gerechnet werden muß. Auf der Basis theoretischer Überlegungen und empirischer Fallstudien belegt die Untersuchung von J. Esser dagegen die These, daß die in der Bundesrepublik traditionell vorhandene Kooperation von Staat, Unternehmen und Gewerkschaften sich seit der Krise noch verstärkt hat, daß alle Akteure in einem korporatistischen Block zur Modernisierung der Volkswirtschaft vereint sind. Die darin angelegte Ausgrenzung sozialer Gruppen/Individuen aus dem Wirtschaftsprozess wirft freilich die Frage auf, ob die Gewerkschaften damit nicht längerfristig auf eine Krise ihrer Integrationsfähigkeit und die Gefährdung eigener Kampfstärke und organisatorischer Stabilität zusteuern.

Josef Esser, geb. 1943, ist als Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Staats- und Planungstheorie an der Universität Frankfurt tätig.

Josef Esser
Gewerkschaften in der Krise

*Die Anpassung
der deutschen Gewerkschaften
an neue Weltmarktbedingungen*

Suhrkamp

2. Auflage 2015

Erste Auflage 1982

edition suhrkamp 1131

Neue Folge Band 131

© Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main 1982

Suhrkamp Taschenbuch Verlag

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das der Übersetzung,
des öffentlichen Vortrags sowie der Übertragung
durch Rundfunk und Fernsehen, auch einzelner Teile.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form
(durch Fotografie, Mikrofilm oder andere Verfahren)
ohne schriftliche Genehmigung des Verlages
reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Satz: Georg Wagner, Nördlingen

Printed in Germany

Umschlag gestaltet nach einem Konzept

von Willy Fleckhaus: Rolf Staudt

ISBN 978-3-518-11131-4

Inhalt

Vorwort 9

*I. Das Problem: Gewerkschaftsintegration
und ökonomische Stagnations- und Anpassungskrise* 11

1. Gewerkschaftsintegration
in der sozialwissenschaftlichen Diskussion 16
2. Empirischer Einstieg: Die saarländische Stahlkrise 53
3. Weitere Arbeitsschritte 65

*II. Rahmenbedingung gewerkschaftlicher Politik:
Das »Exportmodell« Deutschland* 68

1. Struktur und Entwicklung des »Exportmodells«
Deutschland 68
2. Das »Exportmodell« Deutschland
in den siebziger Jahren: Verstärkter Anpassungs-
und Modernisierungsdruck durch neue
Weltmarktbedingungen 76
3. Unternehmerische Anpassungsstrategie und staatliche
Wirtschaftspolitik 85
4. Fazit 109

*III. Gewerkschaftspolitik in der Stagnations-
und Anpassungskrise* 111

1. Lohnpolitik 1975-1979 113
2. Reaktionen auf Massenentlassungen,
Betriebsstillegungen, Strukturkrisen 128
3. Abwehrkämpfe gegen negative Modernisierungs-
und Rationalisierungsfolgen 164

4. Gewerkschaften und »Technologiepolitischer Dialog« 188

5. Arbeiterbewußtsein und Arbeiterverhalten während der Krise 196

6. Fazit 219

IV. Modernisierung der Volkswirtschaft durch korporatistische Blockbildung 225

1. Gewerkschaften als Klassenorganisationen 225

2. Gewerkschaften als massenintegrative Apparate 237

3. Das Neokorporatismusparadigma 246

4. Das Blockkonzept Gramscis 252

5. Korporatistische Blockbildung und Gewerkschaften in der BRD 257

6. Korporatistische Blockbildung und politische Stabilität 270

Anmerkungen 273

Literaturverzeichnis 283

Freunde, ich wünschte, ihr wüßtet die Wahrheit und sagtet sie!
Nicht wie fliehende müde Cäsaren: Morgen kommt Mehl!
So wie Lenin: Morgen abend
Sind wir verloren, wenn nicht . . .

Bertolt Brecht

Vorwort

Gewerkschaften in der Krise – dieser Titel ist doppeldeutig, und diese Doppeldeutigkeit ist beabsichtigt. Einmal steht das Verhalten der Gewerkschaften in der ökonomischen Krise zur Debatte, zum anderen die These, die gewerkschaftlichen Strategien zur Sicherung der Interessen der Lohnabhängigen befänden sich in einer den neuen Bedingungen nicht gerecht werdenden Krise.

Die Untersuchung selbst beschränkt sich freilich auf den *ersten* Aspekt: Seit der weltweiten ökonomischen Stagnations- und Anpassungskrise Mitte der siebziger Jahre treiben die deutschen Unternehmen den ökonomischen Strukturwandel (Rationalisierung und Modernisierung der Produktionsanlagen, Spezialisierung auf »intelligente« Produkte, Verlagerung der Produktion in andere Länder) – unterstützt von der sozialliberalen Koalition – offensiv voran. Die Devise lautet: Erhaltung und Ausweitung der Spitzenstellung auf dem Weltmarkt. Für den Großteil der Lohnabhängigen ist diese Anpassungsstrategie zwar einerseits mit relativer Sicherung von Arbeitsplätzen und Lebensstandard, aber andererseits auch mit Steigerung der Arbeitsintensität, Dequalifizierung, Reallohnstagnation und für einen nicht unbeträchtlichen Rest gar mit struktureller Dauerarbeitslosigkeit verbunden. Von daher ist die Frage von Interesse, wie sich unter diesen veränderten Bedingungen die deutschen Gewerkschaften verhalten. Tragen sie diese Anpassungspolitik mit, oder stellen sie sich ihr in den Weg? Ist ihre gesellschaftliche und politische Integration gefährdet oder verstärkt sich diese noch? Auf der Basis empirischer Fallstudien kommt diese Arbeit zu dem Ergebnis, daß die bereits traditionell vorhandene Kooperation mit Unternehmen und Staat sich seit der Krise noch verstärkt hat, daß Staat, Unternehmen und Gewerkschaften gar in einem korporatistischen Block zur Sicherung der Weltmarktposition zusammengeschmiedet sind.

Dieses Ergebnis wirft die Frage nach dem *zweiten* Aspekt auf: Führt die in dieser korporatistischen Blockbildung auf Dauer angelegte Ausgrenzung sozialer Gruppen/Individuen aus dem Wirtschaftsprozeß zu einer Krise gewerkschaftlicher Interessenpolitik, die nicht nur ihre Integrationsfähigkeit, sondern auch ihre organisatorische Stabilität gefährdet? Dieser Frage wird – wie bereits gesagt – in dieser Arbeit nicht weiter nachgegangen. Sie schwingt gleichwohl in den vorgelegten Analysen immer wieder mit.

Viele Anregungen und wichtige Kritik verdanke ich den Diskussionen und der gemeinsamen Arbeit mit Freunden und Kollegen an der Universität Konstanz, vor allem Marcel Bühler und Rainer Staudhammer, sowie den Mitgliedern des »Stahlprojekts«, Wolfgang Fach, Gerd Gierszewski und Werner Väth.

I. Das Problem: Gewerkschaftsintegration und ökonomische Stagnations- und Anpassungskrise

Seit Beginn der siebziger Jahre und verstärkt seit der ökonomischen Stagnations- und Anpassungskrise 74/75 werden Verantwortungsbewußtsein sowie Ordnungs- und Integrationsleistung der deutschen Gewerkschaften¹ für die weitere gesellschaftliche und politische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland in Wissenschaft und Politik wesentlich kontroverser beurteilt als in den 20 Jahren zuvor. Für Konservative sind maßlose tarif- und sozialpolitische Forderungen, zunehmende Streikmilitanz, ungezügeltcs Machtstreben bzw. Mißbrauch gesellschaftlicher Macht (Gewerkschaftsstaat) gleichermaßen zentrale Ursache für die ökonomische Krise wie auch für zunehmende Unregierbarkeit. Liberale und Sozialdemokraten befürchten – und Linke hoffen –, die Lohnabhängigen² und ihre Gewerkschaften würden die (vor allem für sie) negativen sozialen Folgen der von den Unternehmen forciert betriebenen Strategien zur Erhaltung/Ausweitung ihrer Spitzenposition auf dem Weltmarkt nicht stillschweigend hinnehmen, möglicherweise den jahrzehntelangen sozialen Konsens aufkündigen und damit – um Bundeskanzler Schmidt zu variieren – dreißig Jahre inneren Friedens der Bundesrepublik, an dem den Gewerkschaften ein Hauptverdienst zukomme, gefährden. Diese Diskussion gewinnt zu Beginn der achtziger Jahre noch deshalb zusätzliches Gewicht, weil *weltweit* mit einer Intensivierung des Strukturwandels, neuen Problemen bei Arbeitsmarkt-, Technologie- und Energiepolitik sowie schließlich zunehmenden Rezessionsgefahren, hohen Inflationsraten und verschärften Verteilungskämpfen gerechnet wird.

Nun mögen viele dieser Vermutungen/Befürchtungen/Hoffnungen/Prognosen reine tagespolitische Spekulationen sein. An

einem Tatbestand kommt man jedoch nicht vorbei: die »heile Welt« der fünfziger und sechziger Jahre, die sich durch eine Verbindung von hohen Wachstumsraten des realen Brutto-sozialproduktes, Vollbeschäftigung (die allerdings erst 1961 erreicht war) und kontinuierlich steigenden Reallöhnen und Sozialleistungen auszeichnete, scheint dahin. Zwar konnte der tiefe Wachstumseinbruch 1974/75 ab 1976 wieder aufgefangen werden. Trotzdem weisen wirtschaftliches Wachstum und Steigerung der Industrieproduktion jährlich erhebliche Differenzen auf und erreichen nie mehr die Steigerungsraten der fünfziger und sechziger Jahre.

Wirtschaftliches Wachstum – und das ist das entscheidend Neue – reicht nicht mehr aus, die *hohe und dauerhafte Arbeitslosigkeit* zu beseitigen. Die Zahl der amtlich registrierten Arbeitslosen schnellte zwischen 1973 und 1975 von 273 000 auf über 1 Million hoch; 1979 hatte sie sich zwar auf ungefähr 900 000 vermindert; überstieg 1980/81 aber wieder die Millionenmarke. Zu diesen Zahlen muß man die »stille Reserve« der Arbeitslosen hinzurechnen, die sich entweder nicht als arbeitslos registrieren lassen wollen oder können. Die einschlägigen Schätzungen variieren hier zwischen 600 000 und 1,4 Millionen. Wir haben diese Arbeitsmarktprobleme an anderer Stelle als »Entkopplung von Wachstum und Beschäftigung« analysiert und als bestimmend für die weitere ökonomische Entwicklung der Bundesrepublik angesehen (Esser/Fach/Väth 1978, S. 141 ff.). Seriöse Prognosen veranschlagen die Arbeitslosenhöhe bis Mitte der achtziger Jahre einschließlich der »stillen Reserve« auf rund 3 Millionen (dazu Näheres in Kapitel II).

Die *Verteilung des Einkommens* hat sich seit 1974 kontinuierlich zugunsten der Selbständigen verändert. Die bereinigte Lohnquote (das ist der Anteil der Einkommen aus unselbständiger Arbeit am Volkseinkommen, bereinigt um den jährlichen Anstieg der Erwerbstätigen), die 1974 mit 66,3% einen Höchststand erreichte, sank bis 1979 jährlich auf 63,6% (dem Niveau von 1971). Eindeutiger ist die Entwicklung der *Reallohn-Position* der Arbeitnehmer: dieser Index setzt Produktivitäts- und

terms of trade-Effekt der deutschen Wirtschaft ins Verhältnis zur realen Bruttolohn- und Gehaltssteigerung je Arbeitnehmer. Danach sinken die Reallöhne seit 1975: 1975 - 1,3%; 1976 - 2,3%; 1977 + 0,0%; 1978 - 0,4%; 1979 - 0,2% (SVR 79/80, S. 80, Tabelle 15). Zur gleichen Zeit nehmen die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen stärker zu als die Einkommen der Unselbständigen – und die Unternehmergewinne steigen von 1975 bis 1978 um ca. 40% (ebenda, S. 81, Tabelle 16). Bedingt durch technologische Umwälzungen und einen neuen Schub tayloristischer Rationalisierung sind sowohl *Qualifikationsstrukturen* als auch *Arbeitsbedingungen* derzeit von einem qualitativen Wandel betroffen, der – soweit absehbar – sich eher nachteilig für die Lohnabhängigen auswirkt. In der einschlägigen industriesoziologischen Literatur (Gerstenberger 1976; Mickler/Mohr/Kadritzke 1977; Asendorf-Krings 1979) werden drei eng miteinander verknüpfte Entwicklungen als Ursachen für veränderte Arbeits-/Qualifikationsbedingungen benannt:

- Mechanisierung und Effektivierung eines bereits vorhandenen fertigungstechnischen Niveaus aufgrund eines verbesserten planerischen Instrumentariums, das vor allem auch die der Produktion vor-, neben- und nachgelagerten Bereiche umgreift – Bereiche, in denen bisher der Anteil von qualifizierten Facharbeitern noch hoch ist;
- neue Produkt- und Fertigungstechnologien aufgrund der Weiterentwicklung von elektronischen Bauelementen mit der Folge weiterer Mechanisierung und Automatisierung bisher arbeitsintensiver Bereiche;
- spezielle Rationalisierungsverfahren in der Kleinfertigung (Baukastenfertigung, NC-Technik, elektronische Meßsteuerung); ebenfalls eine bisherige Domäne qualifizierter Facharbeiter.

Freilich sind diese Entwicklungen bereits längerfristig und nicht erst seit Mitte der siebziger Jahre feststellbar («schleichende Rationalisierung» – Böhle/Altmann 1972). Verändert hat sich seit dieser Zeit jedoch der Rationalisierungsprozeß durch eine *zunehmende Forcierung* und zweitens

»der ökonomische Rahmen, innerhalb dessen die Rationalisierung wirksam wird: in dem Maße, in dem sie sich in einer Situation reduzierten, zum Teil fehlenden Wachstums und struktureller Arbeitslosigkeit durchsetzt, entfällt auch die Möglichkeit, die Auswirkungen auf herkömmliche Art zu verdecken. Daraus ergibt sich, daß negative Effekte der Rationalisierung nunmehr verstärkt Belegschaftsgruppen treffen, die bisher weniger betroffen waren« (Kern/Schauer 1978, S. 276).

Die im einzelnen quantitativ noch gar nicht erfaßten (obwohl bereits in einigen Arbeitskämpfen um Besitzstandssicherung und gegen Abgruppierung deutlich gewordenen) Negativwirkungen sind im einzelnen:

- Verringerung der Zahl der Arbeitsplätze und Ansteigen der Arbeitslosigkeit;
- Zunahme von Schichtarbeit;
- Abbau übertariflicher Lohnbestandteile und sogenannter freiwilliger Sozialleistungen;
- Umsetzungen, Versetzungen und Abgruppierung;
- Intensivierung der Arbeit;
- Verschärfung der Konkurrenz zwischen den in ihrer Existenzsicherheit bedrohten Beschäftigten;
- Veränderung der Qualifikationsstruktur in Richtung auf eine Polarisierung der Qualifikationsanforderungen;
- Zunahme der Arbeitsteilung und Spezialisierung mit den Folgen der Verarmung von Arbeitsinhalten, höherer einseitiger Beanspruchungen usw.;
- Zunahme psychischer Belastungen (Dzielak u. a. 1979, S. 43).

Schließlich scheint auch das gerade für ökonomische Krisenzeiten geknüpfte *Netz der sozialen Sicherheit* nicht so eng, wie in Hochkonjunkturzeiten behauptet. Der »Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung« stellt bereits in seinem Gutachten 1975/76 fest, daß die Ansprüche der Privaten an den Staat in den vergangenen Jahren sich einer »Grenze der Abgabenbelastung« genähert hätten, die den privaten Haushalten und den Unternehmen nicht mehr zugemutet werden dürfte und eine entscheidende Ursache für die

ökonomische Krise sei. Nicht eine Krise der Marktwirtschaft gelte es zu beklagen, sondern die Reform-(Ausgaben-)Politik der sozialliberalen Koalition und die Anspruchsinflation bei Löhnen und Sozialleistungen. Konsequenterweise wird eine Revision/Kürzung der Staatsausgaben gefordert, um die privaten Investitions-/Gewinnanreize zu verbessern. Eine »Senkung vor allem sozial- und dienstleistungsorientierter Staatsausgaben sowie Abrichtung des Staatshaushalts auf unmittelbare Funktionsanfordernisse der Kapitalbewegung« (Grauhan/Hickel 1978, S. 18) spiegelt sich in der staatlichen Haushaltspolitik wider: Erhöhung der Beiträge der Arbeitslosenversicherung von 2 auf 3%, Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 13%, drastische Einschränkungen der Ausgaben im Sozialbereich, bei Arbeits- und Bildungsförderung, Gesundheitswesen und Arbeitslosenversicherung, Eingriffe in die Sozialversicherung entweder durch direkte oder indirekte Beitragserhöhungen oder aber Leistungsver schlechterung, Verschärfung des Zumutbarkeitserlasses bei Arbeitslosigkeit, Senkung staatlicher Personalausgaben und Rationalisierungsanstrengungen im öffentlichen Dienst, Reprivatisierung öffentlicher Dienstleistungen, zugleich Umstrukturierung freiwerdender Mittel für eine »wachstumspolitische Vorsorge« (SVR 1976/77), d. h. Konjunktur-/Investitionsprogramme sowie zunehmende Subventionen für Forschungs- und Technologiemaßnahmen der Unternehmen (Hirsch 1978, S. 34 ff.).

Es scheint kaum ein Zweifel möglich: die *Kosten* des ökonomischen Strukturwandels der letzten Jahre zahlen neben zahlreichen in Konkurs geratenen oder aufgekauften Klein- und Mittelbetrieben vor allem die deutschen Lohnabhängigen und ihre Gewerkschaften. Hat damit aber auch schon eine »Wende der industriellen Beziehungen« (Leminsky 1978) in der Bundesrepublik eingesetzt? Oder steht die Bundesrepublik vor einer wirklichen Legitimitätskrise, nachdem die »neue Linke« eine solche eher propagiert denn diagnostiziert hatte (Kriele 1977, S. 15)?³ Ist die bisher als gelungen eingeschätzte Integration der Gewerkschaften in die liberal-demokratische Herrschafts- und

privatkapitalistische Wirtschaftsordnung gefährdet? Münden ökonomische und Legitimitätskrise gar in eine politische Systemkrise?

Als Einstieg zur Klärung dieser Fragen bietet sich zunächst eine Aufarbeitung der einschlägigen sozialwissenschaftlichen Diskussion an.

1. Gewerkschaftsintegration in der sozialwissenschaftlichen Diskussion

1.1 *Die Konservativen⁴: Das Störpotential der »befestigten Gewerkschaften« führt zur »Unregierbarkeit«*

Ein abgrundtiefes Mißtrauen gegenüber »ungebändigtem gesellschaftlichem Pluralismus« und »organisierter Verbandsmacht« ist ein Grundmotiv konservativer Gesellschafts- und Staatstheorie (Grebing 1971). Und daß vor allem die Gewerkschaften die hegelianisch gefaßte gemeinwohlorientierte und interessenneutrale Staatsautorität für ihre Interessen instrumentalisieren und damit zur Destabilisierung der Gesellschaft beitragen können, ist ein »Dauerthema« dieser Position (Briefs 1952 und 1966; Weber 1958; Benda 1966; Forsthoff 1971). Gleichwohl bestehen bei den Konservativen Hoffnungen auf eine Unterordnung gewerkschaftlicher Aktionen unter die staatliche Autorität.

G. Briefs hat mit seinen Analysen der »befestigten Gewerkschaft« die Bedingungen und Möglichkeiten gewerkschaftlicher Integration am prägnantesten formuliert. Im Gegensatz zum Idealtyp »Klassische Gewerkschaft« des 19. Jahrhunderts – die als »Preis- und Konditionen-Kartell mit Angebotskontingentierung« (Briefs 1952, S. 52) ein Repräsentativ- und Schutzorgan für die »marktwirtschaftlich gesehen handlungsunfähigen, abhängigen Arbeiter« (Briefs 1966, S. 139) darstellte, jedoch in einer Situation rechtlicher Unsicherheit und *abhängig* vom wirtschaftlichen und politischen Prozeß handeln mußte und

dabei die Prinzipien der liberal-kapitalistischen Wirtschaft (Unternehmerautonomie, keine Staatsintervention) anerkannte – steht der Typ der befestigten Gewerkschaft, der sich in Europa nach dem Ersten Weltkrieg herausgebildet und die klassische Gewerkschaft endgültig abgelöst hat: Als bürokratisch gefestigte und für die Volkswirtschaft als unentbehrlich angesehene Massenorganisation hat sie die volle *Anerkennung* durch Gesetzgebung, Arbeitgeber und öffentliche Meinung erreicht. Ihre »Stabilität und Sicherheit« garantieren eine »hohe *Festigkeit* gegenüber den Schwankungen der Wirtschaft«. In der Repräsentation der organisierten Arbeitnehmer gegenüber Parlament und Regierung und aufgrund der Zuweisung öffentlicher Funktionen und Verantwortung nimmt sie den Status einer »*quasi-öffentlichen Körperschaft*« ein (Briefs 1952, S. 87).

Ihre Entstehung verdankt sie dem sozio-ökonomischen Wandel kapitalistischer Industriegesellschaften. Weltwirtschaftskrise und damit einhergehende Massenarbeitslosigkeit hatten die Stabilität demokratischer Gesellschaften entscheidend bedroht. Nur zunehmende Staatsintervention in den wirtschaftlichen Prozeß, d. h. die Sicherung von Wachstum und Vollbeschäftigung, können auf Dauer diese Stabilität garantieren. Ohne gewerkschaftliche Kooperation jedoch wäre der Staat dazu kaum in der Lage. Dadurch können die Gewerkschaften allerdings ein Machtpotential entfalten, das es ihnen gestattet, den Markt nicht mehr als Datum, sondern als *ökonomisch und politisch beeinflussbare Größe* anzusehen. »Vom Standpunkt der Gewerkschaften gesehen, ist die reale Befestigung ein gewaltiger Fortschritt an Sicherheit, an wirtschaftlichem und politischem Einfluß und an öffentlicher Geltung« (Briefs 1965, S. 557). Ist es aber auch ein gewaltiger Fortschritt an Sicherheit vom Standpunkt des Staates oder der Gesamtgesellschaft her gesehen? Keineswegs. Wegen ihrer gesellschaftlichen und politischen Macht und ihrer Emanzipation von den Zwängen des Marktes können Gewerkschaften prinzipiell im ökonomischen und politischen Bereich eine gefährliche »*Druck- und Störungsmacht*« entfalten und zu einer Gefahr für das Gemeinwohl (definiert als

Gleichgewicht von Vollbeschäftigung, Preisstabilität und wirtschaftlichem Wachstum) werden. Halten sie sich nämlich nicht an die objektiven Marktgesetze und erringen Vorteile auf Kosten der Unternehmen oder nichtorganisierter Gruppen, so ist es die Aufgabe des Sozialstaates, hier ausgleichend zu wirken. Die Folgen sind Inflation, Gefährdung des Außenhandels und Unterbeschäftigung. Verantwortlich für diese Folgen werden jedoch nicht die eigentlich Schuldigen, die verantwortungslosen Gewerkschaften, gemacht, sondern der Staat, dessen Legitimationsgrundlage möglicherweise zerstört wird – ein »Umschlag in den Totalitarismus« kann als Gefahr drohen.

In echt konservativer Denktradition bietet sich *ein* Ausweg an: nur ein starker, gemeinwohlorientierter Staat kann einen »organischen Pluralismus« herstellen, dem sich die Gewerkschaften unterzuordnen haben. Neben der Erneuerung eines allgemeinverbindlichen Wertesystems durch den Staat hätte dies vor allem durch eine gelenkte Einkommenspolitik, Einschränkung des Streikrechts und der gewerkschaftlichen Handlungsautonomie zu geschehen. Den Gewerkschaften verbliebe dann die Aufgabe, als *Ordnungsfaktor* und *Informationsquelle* für den das Gemeinwohl verwaltenden Staat zu fungieren.

Ihre *verfassungsrechtliche* Legitimation hat diese Position durch E. Benda (1966) erfahren. Er erkennt im Grundgesetz einen »Dualismus von allgemeinverbindlichen, staatlich kontrollierten Normen und funktionell abgestuftem Verbandspluralismus« (Mayer 1973, S. 36), der am besten durch gesetzliche Institutionalisierung (Gewerkschaftsgesetz) abzusichern wäre.

Wie bekannt, hat die Arbeitsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik diese verrechtlichte Institutionalisierung im Bendaschen Sinne umfassend ausgebaut (Erd 1978, von Beyme 1977, S. 198 ff.):

»Die Interessenvertretung der abhängig Beschäftigten in der Bundesrepublik ist in hohem Maße verrechtlicht. Das duale System der Interessenvertretung von Gewerkschaft und Betriebsrat, die Bestimmung der Grenzen gewerkschaftlichen Handlungsspielraums und der Aktionsparameter des Betriebsrats, die Gegenstände vertraglicher Ver-

einbarungen der Tarifparteien sowie von Betriebsrat und Geschäftsleitung – all diese Bereiche unterliegen nicht der autonomen Regelungsmacht der Beteiligten, sie sind normativ festgelegt. Gesetzgebung und Rechtsprechung bestimmen darüber – so scheint es –, was Gewerkschaften und Betriebsräte unter spezifischen Bedingungen mit welchen Mitteln vereinbaren dürfen. Das hat Autoren veranlaßt, vom Arbeitsrecht als »deutscher Spezialität« zu sprechen. Andere finden diese Charakterisierung unter Hinweis auf Verrechtlichung auch in anderen kapitalistischen Ländern überzogen, betonen aber ebenfalls, daß die umfassende Verrechtlichung eine Besonderheit der Austauschbeziehungen zwischen Kapital und Arbeit in der Bundesrepublik ist« (Erd 1978, S. 16 f.).

Und die Gewerkschaften haben diese Verrechtlichung weniger – wie *Erd* gezeigt hat – aufgrund ungünstiger gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse, sondern eher, weil sie ihren eigenen »konzeptionellen und praktischen Vorstellungen« in den fünfziger und sechziger Jahren stark entgegenkam, akzeptiert (gewerkschaftlicher Legalismus).

Nun haben zwar Themen wie »Herrschaft der Verbände« (Eschenburg 1955) oder »Mediatisierung des Staates durch die Verbände« (Weber 1958) – und mit Verbänden sind hier letztlich die Gewerkschaften gemeint – und die damit verbundenen Gefahren für die politische Stabilität konservative Sozialwissenschaftler in den fünfziger und sechziger Jahren immer wieder bewegt. Und noch 1971 malt *Forsthoff* in düsteren Farben das Bild eines von der Gesellschaft (sprich: organisierte Interessen, und hier vor allem Gewerkschaften) übernommenen und damit seine Souveränität verlierenden Staates. Insgesamt jedoch konnten die Konservativen mit der Gewerkschaftspolitik in diesem Zeitraum recht zufrieden sein – deren »Ordnungsfunktion« überwog sicherlich deren »staatsgefährdende Druck- und Störungsmacht« –, und für den CDU-Vorsitzenden *Kohl* steht noch 1974

»außer Zweifel: Ohne den Beitrag der Gewerkschaften wären Staat und Gesellschaft nicht das, was sie heute sind; hätten wir nicht jenes Maß an sozialer Gerechtigkeit, wirtschaftlicher Stabilität und sozialem Frieden, auf das wir alle gemeinsam stolz sein können – wenngleich nicht zu