

Tietmeyer, Hans

Article — Digitized Version

Zur Autonomie der Sozialpartner und ihrer Problematik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Tietmeyer, Hans (1978) : Zur Autonomie der Sozialpartner und ihrer Problematik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 58, Iss. 4, pp. 191-198

This Version is available at:
<http://hdl.handle.net/10419/135180>

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.

Zur Autonomie der Sozialpartner und ihrer Problematik

Hans Tietmeyer, Bonn *)

Angesichts der aktuellen Tarifaueinandersetzungen mehrten sich vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosenzahlen und relativ geringer Wachstumsraten die kritischen Stimmen zu der Ausfüllung der Tarifautonomie. Zu einigen grundsätzlichen Aspekten der Autonomie der Tarifpartner und ihrer Problematik nimmt der folgende Beitrag Stellung.

Sozialpartnerschaft ist mehr als persönliche Gesinnung oder selbst Verhaltensweise; sie ist ein Zustand gesellschaftlicher Ordnung, die auf für sie verantwortlichen Trägern aufruht und durch sie in ihrem Bestand gesichert wird“¹⁾.

Diese von Oswald von Nell-Breuning stammende Definition macht deutlich, daß Sozialpartnerschaft mehr ist als nur individualethisch richtiges Verhalten. Sie ist zugleich ein institutionelles Element der Wirtschaft und Gesellschaft oder – wie Nell-Breuning es nennt – ein Zustand gesellschaftlicher Ordnung. Dieser Zustand hängt allerdings ab von den für ihn verantwortlichen Trägern der Sozialpartnerschaft. Und Nell-Breuning weist zu Recht darauf hin, daß der Bestand letztlich durch diese Träger gesichert wird oder – besser noch – gesichert werden muß.

Als Sozialpartner werden heute vor allem die großen wirtschaftlichen und sozialen Gruppen und ihre institutionellen Ausformungen verstanden. Das sind sicherlich in erster Linie die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände, wenn sie auch natürlich nicht die einzigen Gruppen und Organisationen sind, die Sozialpartnerschaft tragen oder zu tragen haben. Vor allem aufgrund ihrer Funktion als Tarifverhandlungsparteien und aufgrund der zentralen Bedeutung von Tarifabschlüssen für Wirtschaft und Gesellschaft haben Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände jedoch nicht nur de jure, sondern auch de facto eine besonders herausgehobene Position.

Der Sinn von Partnerschaft besteht in gemeinsamer Bewältigung von Aufgaben bei gleichzeitiger Wahrnehmung der eigenen Gruppeninteressen, aber ohne Gefährdung der Partnerschaft selbst oder der für sie geltenden Grundlagen. Eine solche Partnerschaft braucht sowohl für die part-

nerschaftlichen Regelungen als auch für das Handeln und Verhandeln jedes Partners ein hohes Maß an Unabhängigkeit, einen möglichst weitgehend autonomen Entscheidungs- und Wirkungskreis. Das gilt auch für die Tarifpartnerschaft. Eine wichtige Besonderheit dieser Partnerschaft liegt allerdings darin, daß sich Tarifentscheidungen im Regelfall nicht nur zugunsten oder zu Lasten der unmittelbar beteiligten Partner auswirken, sondern auch – wenn nicht sogar in erster Linie – zugunsten oder zu Lasten einer größeren Gruppe oder gar der Allgemeinheit.

Es gibt allerdings auch Stimmen, die den Begriff Sozialpartner für die Tarifvertragsparteien grundsätzlich ablehnen. Sie halten den Antagonismus zwischen Kapital und Arbeit für so gravierend, daß für sie eine Partnerschaft zwischen beiden Seiten prinzipiell undenkbar ist; sie sind der Auffassung, daß ein Begriff wie Sozialpartnerschaft nur die tatsächlichen Verhältnisse verschleierte. Diese Ansicht widerspricht m. E. der freiheitlichen pluralistischen Gesellschaftskonzeption; sie zeigt eher eine Nähe zum marxistischen Gedankengut.

Tarifautonomie in der Diskussion

In der Bundesrepublik Deutschland ist die Autonomie der Tarifpartner in den letzten Jahren zunehmend Gegenstand öffentlicher Diskussion geworden. Die Auseinandersetzungen sind dabei zumeist geprägt von grundsätzlicher Bejahung der Tarifautonomie, aber Kritik an ihrer Ausfüllung.

Die Tarifautonomie gilt heute als elementarer Bestandteil der freiheitlichen und sozialen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Im Grundsatz wird sie deswegen auch von keiner relevanten Gruppe ernsthaft in Frage gestellt. Sie ist insofern – auch unabhängig von ihrer verfassungs-

Dr. Hans Tietmeyer, 46, ist Ministerialdirektor und Leiter der Abteilung I Wirtschaftspolitik im Bundesministerium für Wirtschaft.

*) Gekürzte und überarbeitete Fassung eines Referates im Rahmen des Manager-Seminars der Stiftung HUMANUM am 1. März dieses Jahres in Zürich.

1) Oswald von Nell-Breuning: Partnerschaft, in: HdSW, Bd. 8, 1964, S. 217.

rechtlichen Absicherung in Art. 9 Abs. 3 des Grundgesetzes — heute in der Bundesrepublik unbestrittener Bestandteil der Verfassungswirklichkeit. Bei dieser prinzipiell positiven Einschätzung spielen zweifellos auch die Erfahrungen in der Zeit zwischen 1933 und 1945 eine Rolle, welche die deutsche Öffentlichkeit in diesem Punkt besonders empfindsam gemacht haben.

Prinzipielle Bejahung und Wertschätzung der Tarifautonomie bedeuten allerdings nicht immer auch Zustimmung zu ihrer konkreten Anwendung. Im Gegenteil, die öffentliche Diskussion der letzten Jahre zeigt, daß gerade die Anwendungspraxis der Tarifautonomie zunehmend kritisch beobachtet wird, und zwar nicht nur von Vertretern der unmittelbar betroffenen Wirtschaft, sondern auch von unabhängigen Gesellschaftskritikern. Die Kritik konzentriert sich dabei besonders auf folgende Punkte:

Widerspruch zu gesamtwirtschaftlichen Zielen?

Häufig wird vor allem der Vorwurf erhoben, die Tarifpartner handelten in Widerspruch zu den sogenannten gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen und zu den erklärten Zielen der staatlichen Wirtschaftspolitik. Sie ignorierten nicht nur oft die vom unabhängigen Sachverständigenrat in seinen Gutachten dargelegten gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge, sondern auch die von der Bundesregierung im Jahreswirtschaftsbericht formulierten wirtschaftspolitischen Zielsetzungen und Rahmenbedingungen. Durch ihre Tarifabschlüsse durchkreuzten die Tarifpartner nicht selten die gesamtwirtschaftlichen Expansions- oder Stabilisierungsstrategien des Staates, wozu sie aufgrund ihrer starken Machtposition (Datensetzer statt Datenanpasser) in der Lage seien. Alle anderen Teilnehmer am Wirtschaftsprozess müßten dann diesen tarifpolitisch gesetzten Daten hinterherlaufen und sich anpassen. Selbst der mit dem Vollbeschäftigungspostulat konfrontierte Staat sehe sich dann gefordert, durch seine Wirtschaftspolitik eine falsche Datensetzung der Tarifpartner nachträglich marktgerecht werden zu lassen.

Wie auch immer man das Verhältnis von Macht und Markt in den tarifpolitischen Auseinandersetzungen gewichtet, der Konflikt zwischen Entscheidungen der Tarifpartner und wirtschaftspolitischen Zielen des Staates für die Gesamtwirtschaft ist nicht nur eine theoretische Möglichkeit, sondern nicht selten auch politische Realität. Zu diesem Konflikt hat der Sachverständigenrat seine Auffassung bereits im Jahre 1973 wie folgt formuliert: „Nicht gemeint ist mit der tarifpolitischen Autonomie das Recht, dem Markt anderweitig bestimmte Lohnsätze aufzuzwingen und von der

Wirtschaftspolitik zu verlangen, daß sie nunmehr diese Löhne durch expansive Politik marktgerecht werden läßt“²⁾.

Ungleichgewicht der Machtverhältnisse?

Der zweite Kritikpunkt befaßt sich vor allem damit, daß es zwischen den Tarifpartnern selbst nach Auffassung vieler Beobachter inzwischen zu einem Ungleichgewicht der Machtverhältnisse zugunsten der Gewerkschaften gekommen ist. Dafür werden zahlreiche Gründe genannt. Insbesondere seien die Gewerkschaften in einer sehr stark verflochtenen Volkswirtschaft in der Lage, über Schwerpunktstreiks in Schlüsselbereichen der Industrie oder auch im Infrastruktursystem große Bereiche der Wirtschaft lahmzulegen, ohne die eigenen Streikkassen sehr in Anspruch nehmen zu müssen; demgegenüber sei die Aussperrung als Abwehrmaßnahme auch bei rechtlicher Zulässigkeit in weiten Teilen der Öffentlichkeit schwerer vertretbar und deshalb auch schwerer anwendbar. Vor allem aber seien die Arbeitgeber ihrerseits im Kampf um die Erhaltung insbesondere internationaler Wettbewerbspositionen (vor allem durch termingerechte Lieferung), aber auch um des Betriebsfriedens willen tendenziell eher bereit, höhere Tarifabschlüsse zu akzeptieren als terminverzögernde und unruhestiftende Arbeitskämpfe durchzustehen. Höhere Lohnkosten ließen sich vor allem bei einer expansiven Geldpolitik weitgehend über höhere Preise am Markt weitergeben; andernfalls würden sie durch verstärkte Rationalisierung mit entsprechenden Konsequenzen für die Beschäftigung aufgefangen. Der Konsument sei gegenüber den Gewerkschaften für den Unternehmer tendenziell der schwächere Partner. Bei Preisüberwälzung habe er letzten Endes die Zeche zu bezahlen. Und bei fehlender Überwälzungsmöglichkeit werde die Verantwortung für die Beschäftigungskonsequenzen dem Staat zugeschoben.

Politischer Einfluß der Gewerkschaften?

Ein dritter Kritikpunkt bezieht sich auf den Wandel, der sich nach Auffassung vieler Beobachter im Selbstverständnis der Gewerkschaften vollzogen hat. Von der ursprünglichen Interessenvertretung der Arbeitnehmer in Verhandlungen mit den Arbeitgebern über Lohn- und Arbeitsbedingungen hätten sich die Gewerkschaften in ihrem Selbstverständnis zum Ordnungsfaktor in unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung und vor allem zu einem entscheidenden Einflußfaktor für die Politik selbst entwickelt. Der Einfluß der Gewerkschaften auf die politische Willensbildung und politische Entscheidungen sei heute größer als der irgendwelcher anderer Gruppierungen. Ihre Funktionen hätten sich nach verschiedenen Seiten hin ausgeweitet (Selbstverwaltungskörperschaften, Mitbestimmung, eigene Unternehmen). In die-

²⁾ SVR-Gutachten 1973, Ziff. 324.

sem Zusammenhang wird von den Kritikern nicht selten auch auf die politische Problematik der – sonst durchaus als vorteilhaft gewerteten – Einheitsgewerkschaften in der Bundesrepublik hingewiesen. Der Anspruch des DGB auf gewerkschaftliche Alleinvertretung und politische Alleinzuständigkeit für Arbeitnehmerfragen wird auch von manchen innergewerkschaftlichen Kritikern (z. B. Blüm) als eine Herausforderung für die pluralistische Gesellschaftsordnung angesehen, der auf Dauer auch die für die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems notwendige politische Offenheit gefährden könnte.

Vor allem diese drei Problemfelder bestimmen die derzeitige Diskussion über die Autonomie der Sozialpartner und insbesondere die Tarifautonomie. Dabei geht es jedoch – wie gesagt – nicht um die Tarifautonomie als solche, es geht vielmehr um die Voraussetzungen und Grenzen dieser Autonomie und ihrer Wahrnehmung.

Historische Entwicklung

Der heutige Status und die heutige Autonomie der Tarifpartner sind Ergebnisse eines historischen Prozesses. Die Entwicklung der Tarifautonomie

ist dabei eng verknüpft mit der historischen Entwicklung der Rolle, welche insbesondere die Gewerkschaften in Staat, Gesellschaft und Wirtschaft bisher gespielt haben. Für die Beurteilung der politischen Frage nach Inhalt und Grenzen der Tarifautonomie scheint mir deshalb ein kurzer Rückblick auf diese Entwicklungsgeschichte nützlich zu sein.

Der moderne Tarifvertrag entstand in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Durch die unbeschränkte Vertragsfreiheit im Liberalismus war der Arbeitnehmer als der wirtschaftlich Schwächere dem Arbeitgeber und seinen Forderungen tendenziell unterlegen. Ein gewerkschaftlicher Zusammenschluß der Arbeitnehmer galt jedoch im damaligen liberalen Wirtschaftsmodell als Wettbewerbsbeschränkung und schon deswegen – von allen sonstigen Widerständen ganz abgesehen – als systemwidrig. Klassischer Liberalismus und Gewerkschaften waren im Grunde unvereinbare Gegensätze. Die Unternehmer mit ihrer Verfügungsmacht über die Produktionsmittel befanden sich somit de facto in der dominierenden wirtschaftlichen und politischen Stellung („Unternehmerstaat“).

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Georg Koopmann

MULTINATIONALE UNTERNEHMEN IN KOLUMBIEN

Während noch bis in die sechziger Jahre ausländische Investitionen als ein besonders nützliches Instrument der wirtschaftlichen Entwicklung angesehen wurden, ist heute – zumal in den Entwicklungsländern selbst – eine überwiegend skeptische Beurteilung zu beobachten, die bis zu radikaler Ablehnung reicht. Mit der vorliegenden Studie wird am Beispiel eines einzelnen Landes gezeigt, welche Wirkungen von ausländischen Unternehmen auf den Entwicklungsprozeß ausgehen.

Großoktav, 293 Seiten, 1977, Preis brosch. DM 46,-

ISBN 3 87895 166 3

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

Um diesen einseitig dominierenden Arbeitgeberinteressen ein wirksames Gegengewicht der Arbeitnehmerinteressen gegenüberzustellen, schlossen sich jedoch immer mehr Arbeitnehmer zu Gruppen und Gewerkschaften zusammen. Ihre ökonomische Funktion war – wie der Gewerkschaftstheoretiker Götz Briefs es einmal formuliert hat – die Bildung eines „Preis- und Konditionenkartells mit Angebotskontingentierung“. 1873 kam es zum ersten bedeutenden Tarifvertrag (und zwar im Buchdruckergewerbe). Der Weg bis zur gesetzlichen Anerkennung war allerdings noch lang; erst 1918 entstand die erste gesetzliche Regelung des Tarifvertragsrechts.

Integration in das System

Sozial- und gesellschaftspolitisch hatten die Gewerkschaften inzwischen schon insoweit Anerkennung gefunden, daß sie zumindest de facto partnerschaftlich eingebunden wurden in die aufgrund der Bismarckschen Sozialversicherungsgesetze errichteten Selbstverwaltungsorgane von Krankenversicherung, Unfallversicherung und Invalidenversicherung. Für die Gewerkschaften bedeutete das eine zunehmende „Domestizierung“ innerhalb des wirtschaftlichen und politischen Systems. Sie wurden Schritt für Schritt in die Wirtschaft und Gesellschaft integriert und übernahmen immer mehr gesellschaftliche Verantwortung.

Ein entscheidender Fortschritt auf dem Wege zur rechtlichen und politischen Institutionalisierung der Tarifautonomie war die Etablierung der Koalitionsfreiheit in Art. 159 Weimarer Reichsverfassung und der Tarifpartnerschaft in Art. 165. Diese verfassungsrechtliche Verankerung der Möglichkeit von Zusammenschlüssen der Arbeitnehmer in Gewerkschaften, der Funktionszuweisung an die Tarifpartner und der Sicherung ihrer Autonomie in Verhandlungen war Voraussetzung für die wachsende Bedeutung der Gewerkschaften und für ihre Anerkennung als gleichwertige Partner. Aus der einseitig abhängigen Position der Arbeitnehmer und der gewerkschaftlichen Aktivität am Rande oder gar außerhalb der Legalität wurde jetzt eine soziale Partnerschaft mit der Kompetenz für die freie Aushandlung und Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen. Vom „Unternehmerstaat“ wurde damit die Tür zum „Sozialpartnerstaat“ aufgestoßen. Als problematisch erwies sich allerdings in der Weimarer Republik noch das Bestehen einer staatlichen Schlichtungsapparatur. Sie führte nämlich in der Praxis dazu, daß die Verantwortung nicht selten auf den Staat abgeschoben wurde. Damit bestand die Gefahr der inneren Aushöhlung der Sozialpartnerschaft.

Ein drastischer Einbruch und Rückschritt folgte in der Zeit des Nationalsozialismus. 1933 wurden

die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände aufgelöst, bestehende Tarifverträge wurden abgeschafft. Ab sofort erließen Treuhänder einseitig staatliche Tarifordnungen. An die Stelle der Sozialpartnerkompetenz trat die Allmacht des diktatorisch geführten Staates.

Erst in der Bundesrepublik Deutschland konnte der in der Weimarer Republik begonnene Weg fortgesetzt werden; vor allem durch die Verankerung der Koalitionsfreiheit in Art. 9 Abs. 3 des Grundgesetzes und durch das schon 1949 beschlossene Tarifvertragsgesetz fand die Autonomie ihre adäquate rechtliche Absicherung.

Innerhalb der Gewerkschaftsbewegung führte die Hinwendung vom klassischen Gewerkschaftstyp des „Preis- und Konditionenkartells mit Angebotskontingentierung“ zum Typ der „gefestigten Gewerkschaft“ (Götz Briefs), die sich durch partnerschaftliches Verhalten in der Wirtschaft und durch Übernahme von Verantwortung in Selbstverwaltung und Staat auszeichnet, zu Diskussionen und Auseinandersetzungen, die auch heute noch nicht endgültig ausgetragen sind.

Unterschiede zwischen den Gewerkschaften

Auf der einen Seite stand und steht die Gruppe derjenigen, welche die Gewerkschaftsbewegung nach wie vor primär als reine Interessenvertretung der Arbeitnehmer, als Kampforgan im Verteilungskampf und im Ringen um bessere Arbeitsbedingungen versteht. Diese Gruppe wird heute international vor allem repräsentiert durch die angelsächsischen Gewerkschaften. Als besonders pragmatisch erweisen sich dabei die Gewerkschaften der USA, die einerseits das kapitalistische Wirtschaftssystem voll unterstützen, andererseits aber innerhalb des Systems ihre vorrangige Aufgabe darin sehen, in harter Auseinandersetzung mit den Unternehmen durch Nutzung ihrer Kartellmacht für die Arbeitnehmer ein möglichst großes Stück aus dem Kuchen der ökonomischen Ergebnisse herauszuschneiden. Wie der jüngste Bergarbeiterstreik zeigt, kann es dabei zu extrem langen und harten Lohnkämpfen kommen. Jegliche Form von verantwortlicher Mitbestimmung in den Unternehmen wird dabei von den US-Gewerkschaften abgelehnt, weil sie darin ein Handicap für den Verteilungskampf sehen.

Die andere Gruppe ist bei ihrer gewerkschaftlichen Interessenvertretung geprägt durch weitgehende Teilnahme am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Geschehen und durch Einflußnahme in allen öffentlichen Bereichen. Diesen Weg sind die meisten europäischen Gewerkschaften gegangen, die wohl aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklung in Europa (deutlicher ausgeprägte Klassengesellschaft) – jedenfalls von ihrer

Entwicklungsgeschichte her – zumeist auch stärker doktrinär antikapitalistisch ausgerichtet sind. Schweden und Deutschland sind Beispiele für die weitgehende Mitbestimmung der Gewerkschaften in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik. Diese stärker öffentliche oder mehr politische Orientierung der meisten europäischen Gewerkschaften bedeutet allerdings nicht, daß nicht auch zwischen ihnen oder innerhalb der eigenen Organisationen der Konflikt über die Gewichtung und Orientierung der praktischen Aufgaben nach wie vor virulent ist.

Besondere Unterschiede in der Gewerkschaftsarbeit ergeben sich dabei auch aus der Divergenz der Meinungen über die gesellschaftliche und politische Zielrichtung. Grundsätzliche Systembejahung oder grundsätzliche Systemüberwindung – und zwar bezogen auf das geltende ökonomische und zum Teil auch auf das politische System – sind hier als gegensätzliche Orientierungen zu finden. Das Ziel der Systemüberwindung wird in Europa beispielsweise zum Teil von den Gewerkschaften Italiens und Frankreichs vertreten und weltweit vor allem von einer Reihe von Gewerkschaften in der Dritten Welt; die deutschen Gewerkschaften bejahen dagegen offensichtlich prinzipiell das geltende System.

Konflikte im Hinblick auf die Orientierung der Gewerkschaftsarbeit können sich auch dann ergeben, wenn es zu einer zu starken Anlehnung der Gewerkschaften an eine Partei oder eine bestimmte Regierung kommt. Geben die Gewerkschaften dabei ihre kritische Distanz zu den Parteien oder Regierungen auf, dann können daraus sogar Probleme für die pluralistische Konzeption der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung entstehen, von den innergewerkschaftlichen Auseinandersetzungen ganz zu schweigen.

Selbstverständnis der deutschen Gewerkschaften

Wo stehen die Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland heute? Weder das Selbstverständnis der deutschen Gewerkschaften noch ihr Meinungsbild in der Öffentlichkeit ist heute unbestritten. Die von Nell-Breuning schon in den fünfziger Jahren aufgeworfene Frage „Interessenvertretung oder Ordnungsfaktor?“ ist auch in den meisten deutschen Gewerkschaften bis heute offengeblieben und wird wohl auch auf absehbare Zeit hin offenbleiben.

Offenkundig bemüht sich der überwiegende Teil der deutschen Gewerkschaften, sowohl harte Interessenvertretung als auch Ordnungsfaktor im öffentlichen Leben zu sein. Eine solche ambivalente Orientierung der praktischen Arbeit verursacht natürlich bisweilen Widersprüche und Konflikte, die dann nicht einfach unter Berufung auf

das ideologische Prinzip, sondern durch Abwägung von Fall zu Fall gelöst werden müssen. Für die Gemeinwohlorientierung der praktischen Gewerkschaftstätigkeit muß eine solche pragmatische Haltung durchaus nicht problematisch sein; es kommt vielmehr auf den tatsächlichen Gehalt der jeweiligen konkreten Entscheidung an.

Notwendige ordnungspolitische Rahmenbedingung für die dauerhafte Funktionsfähigkeit der Sozialpartnerschaft und der Tarifautonomie ist dabei jedoch, daß einerseits der notwendige Freiraum beider Partner gesichert ist und bleibt und daß andererseits die Macht der Gewerkschaften ebenso wie der Arbeitgeberorganisationen in den für die Erhaltung des pluralistischen und demokratischen Systems erforderlichen Grenzen bleibt.

Ordnungspolitischer Kompromiß

Verfassungs- und ordnungspolitisch bedeuten Sozialpartnerschaft und Tarifautonomie zweifellos Kompromißlösungen. Als kooperative Elemente sind sie dem klassischen demokratischen Rechtsstaat grundsätzlich ebenso fremd wie der klassisch-liberalen Wirtschaftsordnung. Das alt-liberale Staats- und Gesellschaftskonzept basierte ja letztlich auf der Vorstellung von den zwei Ebenen, der Ebene der Individuen einerseits und der Ebene des Staates andererseits; intermediäre und mit der Kompetenz zur Eigenregelung ausgestattete Korporationen paßten nicht ohne weiteres in dieses Konzept.

Mit dem stärkeren Hervortreten wirtschaftlicher Gruppeninteressen und der wachsenden Anerkennung, daß ein besserer sozialer Ausgleich zwischen den Individuen und Gruppen notwendig sei, wurde deutlich, daß das alt-liberale Konzept nicht mehr ausreichte. Die Ausfüllung des Handlungsbedarfs durch autonome Sozialpartner erwies sich dabei vor allem auch deswegen als vorteilhaft, weil auf diese Weise viele Konflikte und wirtschaftliche Gruppeninteressen aus dem Bereich des Staates und seiner Entscheidungskompetenz herausgehalten werden können. Der unmittelbare staatliche Kompetenzbereich kann so in engeren Grenzen und der staatsfreie Raum größer gehalten werden, als das in einem System ohne Autonomie der Sozialpartner und insbesondere ohne Tarifautonomie der Fall wäre. Die Tarifautonomie entspricht damit jedoch eher einem pluralistischen als einem klassisch-liberalen Gesellschaftsverständnis.

Im Hinblick auf die Wirtschaftsordnung beschränkt die Tarifautonomie natürlich das freie Spiel der Marktkräfte; denn sie läßt ja bewußt Preis- und Konditionenkartelle am Arbeitsmarkt zu. Zwar hat sich heutige Wettbewerbspolitik ohnehin von dem idealtypischen Leitbild des vollkommenen Wettbe-

werbs weitgehend entfernt und sich statt dessen stärker an realtypischen Vorstellungen eines unvollkommenen, aber funktionsfähigen Wettbewerbs orientiert. Die Tarifautonomie mit ihrer Ausformung als beidseitiges Monopol ist aber gemessen am Leitbild der liberalen Wettbewerbspolitik noch immer ein Fremdkörper. Dieser Fremdkörper wird jedoch heute – zumindest im Grundsatz – auch von liberaler Seite als ein notwendiges soziales Korrektiv der klassisch-liberalen Marktwirtschaft und damit als ein konstitutives Element der Sozialen Marktwirtschaft angesehen.

Der verfassungs- und ordnungspolitische Kompromiß, den die Tarifautonomie in unserer freiheitlichen sozialen und marktwirtschaftlichen Ordnung darstellt, ist allerdings naturgemäß in der Praxis mit einer Reihe von Problemen verbunden, von denen wenigstens einige kurz behandelt werden sollen.

Partikularinteressen versus Gesamtinteressen

Mit den Tarifabschlüssen wird nicht nur über Löhne und Arbeitsbedingungen für einzelne Gruppen entschieden, sondern gleichzeitig werden damit auch die Kosten- und Preisentwicklung, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft, das Wachstum des Sozialproduktes, die Produktivität, die Beschäftigung etc. weitgehend beeinflußt. Die autonomen Vereinbarungen der Tarifpartner entscheiden damit vor allem wesentlich mit über die Verwirklichung der Ziele des sogenannten magischen Vierecks (Preisniveaustabilität, angemessenes Wirtschaftswachstum, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht). Aus diesen weitgehenden ökonomischen und sozialen Wirkungen der Tarifabschlüsse bzw. der Tarifautonomie sind gerade in den letzten Jahren erhebliche Probleme und Belastungen für die Wirtschafts- und Sozialpolitik entstanden.

Ein Versuch zur Begrenzung der Konflikte zwischen magischem Viereck und Verteilung war und ist die sogenannte „Konzertierte Aktion“, für die der Gesetzgeber 1967 in § 3 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums eine gesetzliche Basis geschaffen hat. Nach der Konzeption des Gesetzes soll im Falle der Gefährdung der Ziele des magischen Vierecks die Bundesregierung Orientierungsdaten für „ein gleichzeitig aufeinander abgestimmtes Verhalten (Konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände“ aufstellen und sie auf Verlangen der Beteiligten „erläutern“. Insbesondere den Tarifpartnern sollen auf diese Weise der gesamtwirtschaftliche Rahmen und die gesamtwirtschaftlichen Implikationen ihrer in Eigenverantwortung zu treffenden Entscheidungen

verdeutlicht werden. Dieses Zurverfügungstellen von gesamtwirtschaftlichen Orientierungsdaten für eine freiwillige „Konzertierte Aktion“ ist dabei angelegt als ein flankierendes Element zur staatlichen Globalsteuerung (vor allem Geldpolitik der Bundesbank sowie Finanzpolitik der Gebietskörperschaften).

Was ist nun aus diesem Konzept des Gesetzes geworden? Zunächst einmal hat die Bundesregierung sich nicht darauf beschränkt, nur in besonderen Ausnahmesituationen Orientierungsdaten aufzustellen und zu erläutern. Ausgehend von der Tatsache, daß das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht stets von irgendeiner Seite her gefährdet ist, hat sie vielmehr regelmäßig zum Jahresbeginn in ihren Jahreswirtschaftsberichten Orientierungsdaten in Form von gesamtwirtschaftlichen Zielprojektionen mit Hypothesen für das lohn- und preispolitische Verhalten publiziert. Darüber hinaus hat es unter der Bezeichnung „Konzertierte Aktion“ von 1966 bis 1977 regelmäßige Gesprächsrunden gegeben, an denen unter Vorsitz des Bundeswirtschaftsministers jeweils kompetente Vertreter der Bundesregierung, der Bundesbank, der Tarifpartner, des Sachverständigenrates sowie sonstiger Verbände teilgenommen haben. In diesen Gesprächen wurden jeweils die gesamtwirtschaftliche Lage analysiert, die Vor- und Nachteile bestimmter Politikmaßnahmen diskutiert und die Konsequenzen verschiedener Verhaltensweisen der Gruppen erörtert. Die Gesprächsrunde der „Konzertierten Aktion“ war damit entgegen ihrer Bezeichnung von Anfang an weniger ein Instrument der konkreten Aktion als vielmehr ein Informationsforum oder ein Forum des sozialen Dialogs mit allerdings erheblicher öffentlicher Signalwirkung. Zwar war die Intensität der Diskussion in den ersten Jahren weit stärker ausgeprägt als zuletzt; über den Charakter eines letztlich unverbindlichen Aussprachegremiums ist die „Konzertierte Aktion“ jedoch nie hinausgekommen. Meines Erachtens war und ist dies in unserer Wirtschafts- und Sozialordnung auch die einzig mögliche Form des Beitrags der „Konzertierten Aktion“ zur rationalen Konfliktlösung oder -begrenzung. Verdeutlichen der gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen und Offenlegen der Konflikte zwischen Partikularinteressen und Gesamtinteressen verbunden mit Appellen an die gesamtwirtschaftliche Verantwortung aller Beteiligten, das ist das einzige, was bei voller Aufrechterhaltung der Tarifautonomie von staatlicher Seite geleistet werden kann. Formelle Ex-ante-Absprachen über ein bestimmtes Handeln im Sinne einer tatsächlichen „Konzertierten Aktion“ sind schon im Hinblick auf die internen Willensbildungsprozesse in den Verbänden und Gewerkschaften nicht möglich, von der notwendigen Unabhängigkeit staatlichen Handelns ganz zu schweigen.

Seit Sommer 1977 finden infolge der Teilnahmeverweigerung der DGB-Gewerkschaften diese multilateralen Gesprächsrunden nicht mehr statt. Trotz der begrenzten Wirkungsmöglichkeit der „Konzertierten Aktion“ ist dies bedauerlich. Vor allem als öffentliches Zeichen für die Bereitschaft zur „kollektiven Vernunft“ (Karl Schiller), aber auch als offene und freimütige Aussprache anhand gesamtwirtschaftlich konsistenter Rechnungen ist die Gesprächsrunde der „Konzertierten Aktion“ nach wie vor wichtig und notwendig. Die derzeitige Praxis der getrennten bilateralen Gespräche des Bundeswirtschaftsministers mit den Vertretern der verschiedenen Gruppen kann m. E. kein vollwertiger Ersatz für die multilaterale Gesprächsrunde sein. Vor übermäßigen Erwartungen sollte man sich allerdings auch bei einem etwaigen Wiederbeginn in Form eines multilateralen Forums hüten. „Harmonielösungen“ kann und wird die „Konzertierte Aktion“ nie bieten können. Dafür sind die Interessen in unserer pluralistischen Gesellschaft zu divergent. Die „Konzertierte Aktion“ kann lediglich helfen, die Verteilungs-Konflikte mit Blick auf die gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen und damit auf die Erhaltung der Grundlagen für die gemeinsame ökonomische Basis zu „rationalisieren“. Die Entscheidungen über die Schlußfolgerungen für das eigene Handeln müssen in unserer Wirtschafts- und Sozialordnung Sache der Beteiligten bleiben.

Bei der Diskussion der Konflikte zwischen den Partikularinteressen und den Gesamtinteressen muß für die Wirtschaftspolitik jedoch stets folgende Grundregel gelten: Die marktwirtschaftlichen Sanktionsmechanismen für ein Fehlverhalten der Tarifpartner oder anderer Beteiligter dürfen nicht außer Kraft gesetzt werden. Die staatliche Politik muß mit ihren monetären, fiskalischen und wettbewerbspolitischen Maßnahmen den Rahmen setzen, innerhalb dessen letztlich die Verteilungskonflikte ausgetragen werden können. Der Staat darf jedoch mit seiner Politik nicht selbst zum Verhandlungsgegenstand werden; er kann deswegen auch keine Garantien für die Erreichung bestimmter Ziele (z. B. für die Beschäftigungsentwicklung) geben.

Präjudizierung der allgemeinen Sozialordnung?

Je mehr die Tarifpolitik über die Lohnvereinbarungen hinaus auch Regelungen zur Ausgestaltung der betrieblichen und überbetrieblichen Sozialordnung trifft, um so mehr können dabei auch Probleme für die Gestaltung der allgemeinen Sozialordnung auftreten.

Die staatliche Sozialpolitik hat sich wegen ihrer generellen Anwendung im Regelfall auf die Schaf-

fung von Mindestnormen zu beschränken. Diese Beschränkung auf Mindestregelungen bedeutet damit zugleich auch Spielraum für differenziertere und weitgehendere tarifvertragliche Regelungen. Bei den weitergehenden tarifvertraglichen Vereinbarungen entsteht nun aber bisweilen das Problem, daß die Tarifpartner ständig so weit mit ihren Regelungen vorausgehen, daß der Staat mit seinen Maßnahmen aus politischen Gründen zum dauernden Nachziehen gezwungen ist. Wenngleich diese Problematik in den letzten Jahren keine besondere Aktualität gewonnen hat, so könnte sie doch in den kommenden Jahren vor allem dann wieder akut werden, wenn Bestrebungen zu tarifvertraglichen Vereinbarungen über weitergehende Mitbestimmungsregelungen, soziale Absicherungen gegen Rationalisierungsfolgen und Ausgestaltungen der Vermögenspolitik sich verstärkt durchsetzen sollten.

Ausreichende Gegnerunabhängigkeit?

Ein besonderes Problem für die Tarifautonomie entsteht dort, wo es keine klare Linie zwischen Arbeitnehmervertretungen auf der einen und Arbeitgebervertretungen auf der anderen Seite gibt. Die sogenannte Gegnerunabhängigkeit, die als ein wesentliches Kriterium für die Tariffähigkeit von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden durch herrschende Lehre und Rechtsprechung entwickelt worden ist, gerät dann in Gefahr. Schon heute gibt es einzelne Fälle, in denen Verhandlungsmitglieder auf Arbeitgeberseite gleichzeitig Mitglieder oder sogar Funktionsträger der Arbeitnehmerseite sind. Eine zusätzliche Gefährdung des Prinzips der Gegnerunabhängigkeit kann durch den Ausbau der Mitbestimmung entstehen, vor allem dann, wenn die Mitbestimmung sich auch auf das Management selbst bezieht.

Interessant ist in diesem Zusammenhang allerdings, daß die Gleichgewichtstheorie – wie sie auch vom Bundesarbeitsgericht vertreten wird – im Gewerkschaftsbereich ohnedies – zumindest von einigen Theoretikern – als ideologisch und inhaltsleer abgelehnt wird³⁾.

Sowohl innerhalb der Organisationen als auch zwischen den Teilorganisationen beider Tarifpartner gibt es Probleme, die teils die Willens- und Entscheidungsbildungsprozesse, teils aber auch die Ergebnisse der Entscheidungen selbst betreffen.

So sind z. B. in den Gewerkschaften – und ähnlich auch in einigen Arbeitgeberorganisationen – heute bisweilen drei oder vier Gruppierungen mit zum Teil unterschiedlichen Vorstellungen über die

³⁾ Vgl. z. B. WSI-Mitteilungen, Sonderheft „Gewerkschaftsstaat oder Unternehmerstaat“, August 1976, S. 3 ff.

Durchsetzbarkeit und über die Konsequenzen einzelner Forderungen deutlich zu unterscheiden, die sogenannte Basis, die mittleren Funktionäre, die Stäbe und schließlich die Gewerkschaftsführungen. Die oft in der Öffentlichkeit vorherrschende Vorstellung, daß die Gewerkschafts- oder Verbandsführungen weitgehend autonom entscheiden könnten, gehen jedenfalls an der Wirklichkeit vorbei. Vor allem die Gewerkschaftsführungen müssen heute zum Teil einen sehr schwierigen Kurs steuern, um den verschiedenen Interessen und Positionen gerecht zu werden. Wenn sie auch natürlich durch ihre eigene öffentliche Stellungnahmen die Erwartungs- und Forderungshorizonte der Mitgliedschaft mitbeeinflussen, so heißt das doch nicht, daß sie selbst die Meinungsbildung nach eigenem Gutdünken steuern können. Hinzu kommt seit einiger Zeit der offenkundig wachsende Einfluß der zumeist akademisch ausgebildeten und nicht selten einseitig ideologisch orientierten Stäbe. Die Arbeitgeberseite sollte diese Schwierigkeiten sehen und berücksichtigen. Eine Entfremdung zwischen Führung und Basis kann bei den Gewerkschaften jedenfalls genausowenig im wohlverstandenen Interesse aller liegen wie bei den Arbeitgeberorganisationen. Ohne klare Führung können nicht nur die anerkannten Regeln für die Tarifverhandlungen in Gefahr geraten; das Ergebnis könnte auch eine nicht unproblematische Auffächerung in individuelle Unternehmenstarife sein, von den Konsequenzen unkontrollierter Streiks etc. ganz zu schweigen.

Ein besonderes Problem, das auf Dauer schwerwiegende gesamtwirtschaftliche Auswirkungen haben dürfte, ist die zunehmende Verringerung der branchenmäßigen und regionalen Streubreite der Tarifabschlüsse in den letzten Jahren. Innerhalb der Gewerkschaft und der Arbeitgeberorganisationen bedeutet das eine zunehmende Gewichtsverschiebung zugunsten der Lohnführer. Dadurch wird die Verhandlungsautonomie der übrigen Tarifbereiche de facto immer stärker eingeengt. Was aber weit schlimmer ist: der strukturelle Anpassungsprozeß wird auf diese Weise übermäßig forciert. Die Konsequenz sind zusätzliche negative Beschäftigungseffekte.

Fazit

Bei der Autonomie der Sozialpartner und vor allem bei der Tarifautonomie handelt es sich zweifellos um ein vielschichtiges, ja mehrdimensionales Thema. Das gilt vor allem dann, wenn man sich nicht nur auf die grundsätzlichen theoretischen Aspekte beschränkt, sondern wenn auch die Alltagsprobleme in die Betrachtung einbezogen werden. Für die praktischen Probleme, die mit der Autonomie der Sozialpartner in einer pluralistischen Ordnung verbunden sind, gibt es gewiß

keine Patentlösungen. Die Probleme können jedoch dann am ehesten in Grenzen gehalten werden, wenn folgende Gesichtspunkte beachtet werden:

Die Grenzen zwischen staatlichen Kompetenzen und den Kompetenzen der Tarifpartner sollten möglichst klar und eindeutig sein. Die Betonung und Führung einer unabhängigen und eindeutigen staatlichen Politik ist dabei unerlässlich.

In der öffentlichen Diskussion sollte der Autonomie der Sozialpartnerentscheidung zunehmend auch die Verantwortung für die Konsequenzen im Positiven wie im Negativen zugerechnet werden. Es kann nicht richtig sein, wenn z. B. die Errungenschaften bei Lohn- und sozialer Absicherung als eigene Leistungen gepriesen werden, der schwarze Peter für die Erhöhung des Preisniveaus oder die Entstehung von Beschäftigungsproblemen dagegen einfach dem Staat zugeschoben wird.

Grundlage einer dauerhaften Funktionsfähigkeit der unabhängigen Sozialpartnerschaft und insbesondere der Tarifautonomie ist ein weitgehendes Gleichgewicht der tatsächlichen Kräfteverhältnisse beider Seiten. Deswegen sollte eine weitere Verschiebung des Kräftegleichgewichts zwischen den Sozialpartnern möglichst vermieden werden. Die Schwächung oder Stärkung nur einer Seite führt auf Dauer zwangsläufig zur Änderung des Systems.

Sowohl bei den Arbeitgeberorganisationen als auch bei den Gewerkschaften sollte die innerverbandliche Publizität groß geschrieben werden. Nur durch ausreichende Publizität und durch freimütige öffentliche Diskussionen über die Praxis und die jeweiligen Ergebnisse der autonomen Entscheidungen der Tarifpartner kann in der geltenden Wirtschafts- und Sozialordnung die Macht der Tarifpartner kontrolliert werden.

Die Autonomie der Sozialpartner, deren Notwendigkeit in einer pluralistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung unbestreitbar ist, darf nicht als Recht zu einer absolut autonomen, d. h. von den gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Zusammenhängen losgelöste Tarifpolitik verstanden werden; sie muß in Verantwortung gegenüber dem Ganzen wahrgenommen werden und damit gemeinwohlgebunden sein. Die Autonomie der Sozialpartner und insbesondere die Tarifautonomie haben auf Dauer nur dann Bestand, wenn die autonomen Entscheidungen der Partner zur Sicherung der Grundlagen unserer Wirtschafts- und Sozialordnung und nicht zu ihrer Aushöhlung oder gar Zerstörung beitragen. Partnerschaft verpflichtet – sowohl gegenüber dem direkten Partner als auch gegenüber der Gesamtheit.