
Gerd Nollmann/Hermann Strasser

Verteilungsgerechtigkeit und neuer Sozialkontrakt



Dr. Gerd Nollmann, geb. 1967 in Gronau, Bankkaufmann, Studium der Sozialwissenschaften und Philosophie in Münster, war Lektor und Programmleiter des Westdeutschen Verlags und des Deutschen Universitäts-Verlags sowie Marketingleiter bei Vandenhoeck und Ruprecht, ist Wissenschaftlicher Assistent an der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg.



Prof. Dr. Hermann Strasser, geb. 1941 in Altenmarkt im Pongau (Österreich), Studium der Nationalökonomie in Innsbruck und Berlin sowie der Soziologie in New York, ist Lehrstuhlinhaber für Soziologie und Leiter des Akademischen Zentrums für Studium und Beruf (AkZent) an der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg.

Was wurde aus dem „alten“ Sozialkontrakt?

Die Idee des Sozialkontrakts ist so alt wie die moderne Gesellschaft. Ihre Diskussion reicht von Hobbes' Leviathan bis hin zu den in jüngerer Zeit in Wissenschaft und Politik wieder vernehmbaren Rufen nach einem neuen Solidarpakt.¹ Im *welfare state deal* der Nachkriegszeit sah es bis in die 1970er-Jahre so aus, als ob ein Solidarpakt dauerhaft mehr Verteilungsgerechtigkeit schaffen könnte. Solange der kurze Traum immer währendender Prosperität andauerte, konnte es für Gewerkschaften so aussehen, als ob einfach ein möglichst großer Teil des Kuchen erkämpft werden musste. Zu diesem Zweck war es notwendig, Tarifverträge umfassend auf hohem Niveau zu gestalten.

¹ Joschka Fischer, Für einen neuen Gesellschaftsvertrag. Eine politische Antwort auf die globale Revolution, Köln 2001 und Pierre Bourdieu, Interview, in: Der Spiegel vom 9.12.1996, S. 172f.

So richtig diese Logik gewerkschaftlichen Handelns war, so sehr wurde sie mehrfach ausgehebelt. Ihre industrielle Basis wurde rationalisiert und global exportiert. Zudem löste sich in Deutschland nach der Vereinigung zum Schrecken der Gewerkschaften die Arbeitgeberfront mehr und mehr auf.² Seitdem hat sich ihr Standort verändert. Waren sie einst offensive Kämpfer, die Tarifterritorium eroberten, sind sie jetzt defensive Verteidiger erreichter Besitzstände, die zwischen den Fingern zerrinnen.

Gleichzeitig wurde klar, dass wirtschaftliches Wachstum ein anderes Gesicht bekommt als zu den Hochzeiten des *welfare state deal* und des *collective bargaining*. Ökonomische Expansion ist nur noch durch die Weckung neuer Bedürfnisse zu erreichen, was heute immer schwieriger wird, denn das Wohlstandsniveau ist nach wie vor unvergleichlich hoch.³ Auch wenn diese Wahrheit in politischen Diskussionen nur ungern ausgesprochen wird, dürfte der Hauptgrund der Wachstumsklemme nicht in zu hohen Steuern, Lohnnebenkosten, Standort- und Konjunkturschwäche liegen, sondern einfach darin, dass die Konsumenten satt sind. Die makroökonomische Wachstumslehre hebt nicht immer ausreichend hervor, dass sich hinter den Zahlen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung Akteure verbergen, die Ideen für und Appetit auf neue Produkte und Dienstleistungen entwickeln müssen. Es gibt zwar nach wie vor Innovationen, die die Menschen in die Geschäfte treiben, wie in den 1990er-Jahre z.B. die Handys; diese sind jedoch nicht mehr so zahlreich, wie wir es früher gewohnt waren, so dass die Zahl stagnierender Branchen überwiegt.

Die eigentliche Schwierigkeit liegt daher nicht in einem Wohlstands-, sondern in einem chronischen Verteilungsproblem, zu dessen Linderung Wachstum herbeigeseht wird. Wenn man den Experten trauen darf, sind es heute in den westlichen Wohlstandsnationen im Wesentlichen zwei Felder, die Wachstumschancen - und damit auch: Ansatzpunkte für Verteilungsstrategien - versprechen: *Erstens* gibt es - wie an den Kleinanzeigen für (häufig wohl schwarz bezahlte) Tätigkeiten aller Art in den lokalen Wochen- und Anzeigenblättern erkennbar - fast unbegrenzte Nachfrage nach Dienstleistungen in den Bereichen Beratung, soziale Für- und Vorsorge, Gesundheits- und Bildungswesen, Sport und Freizeit, wenn sie nur günstig genug angeboten werden.⁴ *Zweitens* entstehen genuin neue Märkte, Produkte und Bedürfnisse in High-Tech-Branchen, in der Biotechnologie, im Pharma- und im Gesundheitsbereich. Auch die in den letzten Jahren arg gescholtene Telekommunikations- und Neue-Medien-Branche werden trotz des inzwischen zurückgekehrten Realismus bezüglich der Perspektiven der *New Economy* nach wie vor zu den Zukunftsbranchen gezählt.

Der „alte“ Sozialkontrakt ist vor diesem Hintergrund keinesfalls *ad acta* gelegt. Dennoch sind seine Schattenseiten unverkennbar, weil der Flächentarifvertrag Teil eines kostspieligen Tarifkartells ist. Sie haben mit der Eurosklerose zu tun, die die Gewerkschaften ebenso halsstarrig von sich weisen wie die Arbeitgeber sie anprangern, auch wenn sie selbst fleißig an dieser Krankheit mitwirken. Das Tarifkartell verhindert nicht unmaßgeblich das Entstehen von Arbeitsplätzen. In Verbindung mit einem überregulierten Arbeitsmarkt benachteiligt es die Arbeitslosen, indem es die Arbeitsplatzbesitzer schützt. Die arbeitsmarkt- und tarifpolitischen Regelungen verkleinern kurz- und mittelfristig die Zahl der von Arbeitslosigkeit

2 Wolfgang Schroeder, Arbeitgeberverbände: Kontinuität und Wandel, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 15, 2 (2002), S. 68-77.

3 Gerd Nollmann/Hermann Strasser, Armut und Reichtum in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29-30 (2002), S. 20-28.

4 Wolfgang Streeck/Rolf G. Heinze, Runderneuerung des deutschen Modells. Aufbruch für mehr Jobs, in: Hans-Jürgen Arlt/Sabine Nehls (Hrsg.), Bündnis für Arbeit, Opladen 1999, S. 147-166.

Betroffenen, allerdings auf Kosten einer längeren und folgenreicheren Arbeitslosigkeit. Die Arbeitgeber müssen sich die Frage gefallen lassen, was davon zu halten sei, wenn sie zwar kräftige Einschnitte ins soziale Netz fordern, ihre Mitarbeiter aber massenhaft in den Vorruhestand drängen, also durch die Sozialsysteme versorgen lassen, aber gleichzeitig ständig über steigende Lohnnebenkosten lamentieren.

Auch wenn Gewerkschaften gleichen Lohn für gleiche Arbeit wollen, geht die Rechnung mit den gleichen Konkurrenzbedingungen für die Arbeitgeber schon lange nicht mehr auf. Mit dem Verschwinden der Tarifverträge würden aber die Arbeitgeberverbände am Ast sägen, auf dem sie so bequem, wenn auch streitig sitzen. Zur gesellschaftlichen Befriedungsfunktion des Flächentarifvertrags gibt es keine Alternative. Das Problem liegt nur darin, dass seine Breite zusehends dahinschmilzt, so dass Gewerkschaften nach neuen Perspektiven jenseits der Wahrung des Erreichten suchen. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite wissen, dass ihr Tarifkartell im industriellen Kernbereich nicht schlecht funktioniert - nur dass es, von außen betrachtet, immer ungerechter wird gegenüber jenen Gruppen, die draußen bleiben.

Die stille Umverteilung von Ressourcen

Das Festhalten am alten Sozialkontrakt wird auch deshalb immer ungerechter, weil die institutionalisierten Kräfte innerhalb der modernen Arbeitsorganisationen seine Geltung schleichend aushöhlen, denn drei Jahrzehnte nach dem Ende des kurzen Traums immer während der Prosperität hat der raue Wind des Cut-Back-Managements alle, selbst die gewerkschaftlichen und politisch-öffentlichen, Organisationen der modernen Gesellschaft erreicht. Neue Realitäten bahnen sich ihren Weg, denn in Zeiten stagnierender Mittel erfolgt eine „stille“ Umverteilung entlang der Linien „oben/unten“ und „innen/außen“ - eine Umverteilung, an der die Gewerkschaften aktiv beteiligt sind, denn sie vertreten die „Innenseite“ der Arbeitsorganisation.

Die in Wirtschaft, Verwaltung, Bildung und Gesundheit gleichermaßen immer wichtiger werdende Selbststeuerung von Organisationen durch *Budgetierung* verstärkt das gesamtgesellschaftliche Verteilungsgefälle. Wenn ein Kunde dem Unternehmen, ein Bürger der Verwaltung und ein Patient der Praxis oder dem Krankenhaus eine Leistung abnimmt, hat diese einen mehrstufigen Weg durchlaufen, der sich als *Wertschöpfungskette* betrachten lässt. Budgets listen die einzelnen Positionen dieser Ketten auf und stellen sie jeweils als kontingente Einheit dar.⁵ Die Ketten bestehen aus Kosten für zugelieferte Vorprodukte, interne Produktion, Lagerhaltung, Distribution, Abschreibungen, Personal, Werbung und Gemeinkosten usw. Budgetierung macht deutlich, dass jede Position in dieser Kette dahingehend überprüft werden kann, ob sie nicht extern durch ein Netzwerkmitglied günstiger und verlässlicher beschafft werden kann.⁶

Was Unternehmen auf globaler Ebene seit den 1970er-Jahren meisterhaft vorführen, imitieren Verwaltungen seit einigen Jahren auf lokaler und regionaler Ebene: Mithilfe von Budgetierung reduzieren sie ihre „Leistungstiefe“, denn *outsourcing* und *subcontracting* bieten Kostenvorteile.⁷ Auch das immer wichtiger gewordene *outcontracting* in öffentli-

5 Don Tapscott (Hrsg.), *Creating Value in the Network Economy*, Harvard 1999.

6 Manuel Castells, *The Rise of the Network Society*, 2. Aufl., Oxford 2000, S. 168ff.

7 Gerhard Kröner, *Outsourcing in öffentlichen Leistungen*, in: *Verwaltung Organisation Personal (VOP)* 6-7 (1997), S. 30ff.

chen Sozialverwaltungen muss vor diesem Hintergrund gesehen werden.⁸ Verwaltungen haben in jüngerer Zeit intensiv darüber diskutiert, welches Ausmaß die innerhalb ihrer Grenzen angesiedelte „Leistungstiefe“ haben sollte.⁹ Wenn die Kosten zu hoch und/oder die Erlöse zu niedrig sind, suchen Organisationen nach Einsparmöglichkeiten. Sie lernen ihre Grenze als ein Ressourcengefälle zu sehen, das Kostenstrukturen entlasten hilft, denn abgesehen von der Territorialorganisation „Staat“ ist jede Art von Organisation in der Lage, ihre *Grenzen* in Netzwerken national und/oder global zu reorganisieren.¹⁰

Die sich daraus ergebenden gesellschaftlichen Verteilungsprobleme sind doppelter Art. *Erstens* ist die Abwanderung ganzer Industrien in die so genannten „Billiglohnländer“ in den Blick der Öffentlichkeit getreten und als Globalisierung auf Betroffenenkritik gestoßen.¹¹ *Zweitens* unterwandert innerhalb der westlichen Wohlstandsinselfen die Verschiebung von Organisationsgrenzen die in Flächentarifverträgen *intern* festgeschriebenen Wohlstands-, Vergütungs- und Anspruchsniveaus und führt zu einer Aufspreizung der Einkommenshierarchien. Wenn Flächentarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt werden, sind die Mitglieder der Verbände zu ihrer Einhaltung verpflichtet.¹² Niemand kann sie jedoch daran hindern, Bestandteile der Leistungserstellung aus dem internen Budget herauszunehmen und an „freie“ Mitarbeiter, Zulieferer, Träger und Dienstleister als Auftrag günstiger zu vergeben, als eine interne, tariflich bezahlte Lösung es ermöglichen würde. Deshalb hat das gewerkschaftliche Motto *Gleiches Geld für gleiche Arbeit* schon immer nur beschränkt gegolten und gilt heute immer weniger. Die Diskussion über die Bekämpfung der Scheinselbständigkeit zeigt, dass Organisationen gerne von „freier“ Lohnarbeit Gebrauch machen, wenn Budgets ihnen Mittelknappheit demonstrieren.¹³ Da heute immer mehr Branchen der Wirtschaft in eine chronische Sättigungsstagnation geraten, die durch Budgetierung unter Kontrolle gehalten werden muss, liegt die Nutzung der Organisationsgrenzen als Ressourcengefälle nahe. So hat auch die noch in jüngerer Zeit stark gewachsene Automobilindustrie ihre Fertigungstiefe radikal reduziert und global verteilt.¹⁴ Die Netzwerkreorganisation führt *außerhalb* der Großunternehmen in den „neuen, ausgelagerten“ Kleinunternehmen zu einer Senkung des Lohnniveaus, einer Kürzung von Pensionsplänen und außerordentlichen Lohnzusatzleistungen.¹⁵

Eine weitere Verteilungswirkung von Budgets bezieht sich auf die Frage, wie lang ein Mitarbeiter bereits Mitglied in der Organisation ist. Wenn sich das Management auf die Suche nach Einsparmöglichkeiten begibt, stehen alle Positionen auf dem Prüfstand. Erstes Sparkriterium ist nicht die Sachangemessenheit. Erst recht spielen Gerechtigkeitsaspekte keine Rolle, sondern die Frage, an welchen Stellschrauben man *überhaupt* drehen kann. Wie

8 Holger Backhaus-Maul/Thomas Olk, Von Subsidiarität zu „outcontracting“: Zum Wandel der Beziehungen von Staat und Wohlfahrtsverbänden in der Sozialpolitik, in: Wolfgang Streeck (Hrsg.), Staat und Verbände, Opladen 1994, S. 100-135.

9 Frieder Naschold, Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden, Berlin 1996.

10 Günther Ortmann/Jörg Sydow, Reflexion über Grenzen: Neue Konturen der Unternehmungslandschaft, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Regieren in entgrenzten Räumen, Opladen 1998, S. 29-48.

11 Vgl. für die globale Ebene die gute Verbindung von Mikro- und Makrobetrachtungen in: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), World Investment Report. Trends and Determinants, New York 1998 und 2001.

12 Helmut Voelzkow, Wirtschaft und Arbeit, in: Hans Joas (Hrsg.), Lehrbuch der Soziologie, Frankfurt/M. und New York 2001, S. 389-416.

13 Schmidt/Schwerdtner 2000.

14 Robert B. Reich, Die neue Weltwirtschaft. Das Ende der nationalen Ökonomie, Frankfurt/M. 1997, S. 128ff (amerik. Orig.: The Work of Nations, New York 1991).

15 Vgl. die entsprechenden, firmengrößenbezogenen Zahlen am Beispiel von Kalifornien bei Manuel Castells, End of Millenium, 2. Aufl., Oxford 2000, S. 137.

auch in öffentlichen Haushalten sind in Unternehmens-, Gesundheits-, Schul- und Universitätsbudgets viele Größen nicht leicht zu ändern. *Pacta sunt servanda*. Die höhere Tarifgruppe und die außerordentliche Gehaltserhöhung, die Mitarbeiter im Zeitablauf erhalten haben, können Sparkommissare ebenso wenig zurücknehmen wie vergebene Dienstwagen und besetzte Lehrstühle.

Verteilungswirksame Einsparmöglichkeiten ergeben sich deshalb oft nur bei Neu- und Ersatz Einstellungen von Personal (sofern diese überhaupt vorgenommen werden). Die Einstiegsgehälter für Hochschulabsolventen stagnieren oder sind gar deutlich gesunken.¹⁶ Stellenbeschreibungen in Unternehmen werden neu verfasst und mit niedrigeren Tarifgruppen versehen. Schulen stellen selbst Lehrer ein, deren Stellen sie befristen und schlechter bezahlen. Gering bezahlte Referendare unterrichten von Anfang an wie Vollzeitkräfte ohne Aufsicht des Ausbilders. Mitarbeiterstellen in der Forschung werden nur noch als halbe Stellen für immer kürzere Laufzeiten vergeben. Im Krankenhaus erscheinen nicht die Gehälter der Chefarzte, sondern die gegebenenfalls neu verhandelbaren Kosten für Putzfrauen, Wäscherei und Portierdienst als zu hoch.¹⁷ Budgets verleiten dazu, Fachkräfte durch ungelernte und befristete Arbeitskräfte zu ersetzen.

Sofern Budgeteinsparungen nicht in ausreichendem Maße entlang der Außengrenze einer Organisation möglich sind, müssen sie intern entlang des hierarchischen Spektrums abgearbeitet werden. *Wenn Budgets Sparbedarf signalisieren, werden diese Signale asymmetrisch in der Hierarchie abgebildet*. Für die Planung der nächsten Budgetperiode erscheinen der Leitung insbesondere die Tarifverhandlungen als beängstigend, weil sie einen der größeren, meistens den größten Ausgabenposten der Organisation als budgetierte Entscheidung vorgeben.¹⁸ Die absoluten Steigerungen tariflich geregelter Einkommen erscheinen als Vorwegbelastung der kommenden Budgetperiode. Budgetbelastungen aus Tarifabschlüssen werden als externe Entscheidung *erlebt*. Diese *Wahrnehmung* bedingt die Bereitschaft zu unerbittlicher Härte in den Verhandlungen bis hin zur Inkaufnahme von Streiks. Demgegenüber beruhen intern entschiedene, außertarifliche Einkommenserhöhungen der höhergestellten und leitenden Angestellten auf eigenem *Handeln*, das folglich anders erlebt wird: als erwartbar, überschaubar und kontrollierbar. So kommt es, dass in Zeiten der Stagnation die tariflichen Einkommen der „unteren“ - wenn überhaupt - Jahr für Jahr bescheiden steigen, während auf dem Weg nach oben die Steigerungsraten rasant hochschnellen.¹⁹ Zwischen 1995 und 2000 verdreifachte sich die durchschnittliche Vergütung der Vorstände großer deutscher Unternehmen, während Arbeitnehmer mit weniger als zehn Prozent Lohnsteigerung nach Hause gingen.²⁰

Diese Asymmetrie wird durch die bei der Einführung von Budgetierung erfolgenden Betonung von „Leistung“ und „Effizienz“ noch verstärkt. Wenn es gelingt, den Kosten-Leistungsrahmen des Budgets in Krisenphasen einzuhalten, rechnet sich das Management die Steuerung als erfolgreiches, belohnenswertes Handeln zu. Tantiemen und Sonderzah-

16 Vgl. Zahlen und weitere Literatur für die USA bei Castells, *End of Millenium*, S. 298.

17 Georg Sieber, Konflikte und Ineffizienz im Krankenhaus, in: Andreas Strunk (Hrsg.), *Dienstleistungscontrolling. Strategien zur Innovationssteuerung im Sozial- und Gesundheitssystem*, Baden-Baden 1996, S. 194-198, hier S. 195.

18 Lutz Zündorf, Dimensionen weltwirtschaftlicher Vergesellschaftung, in: Andrea Eckardt/Holm-Detlev Köhler/Ludger Pries (Hrsg.), *Global Players in lokalen Bindungen*, Berlin 1999, S. 31-52, hier S. 38.

19 Jan Boris Wintzenburg, Eine Million Euro im Monat. Haben Sie das verdient?, in: *Stern* 17 (2002), S. 46f.

20 Vgl. entsprechende Zahlen für die USA bei Lawrence Mishel/Jared Bernstein/John Schmitt, *The State of Working America 1998/99*, London 1999 und bei Castells, *End of Millenium*, S. 128ff und für Großbritannien Joseph Rowntree Foundation, *Inquiry into Income and Wealth*, York 1995.

lungen der Leitenden werden an der Einhaltung von Sparbudgets bemessen, so dass sich eine Aufspreizung der Verteilungen zwangsläufig ergibt, die von Periode zu Periode fortgeschrieben wird und einer endogenen Abweichungsverstärkung unterliegt: „Unten“ wird gespart, „oben“ Sparerfolg belohnt.²¹

Ein weiterer Grund für die asymmetrische Verteilungswirkung von Budgetierung liegt in ihrem unvermeidlichen, mikropolitischen Prozesscharakter.²² Die „Oberen“ erfassen eher als die „Unteren“ das Gesamtbild der Budgetlage. Sie kontrollieren die Aushandlung der Budgets, seine Termine sowie die Verteilung der Belastungen und der Gaben. Sie wissen, wie man Sonderwünsche im rechten Augenblick unterbringt. Zugeständnisse, die sie in Vier-Augen-Gesprächen machen, führen zu informellen Dankes- und Gegenverpflichtungen. Das Budget ist in Organisationen insofern ein Machtinstrument, als es eine *Straffung der monetären Zügel bei gleichzeitiger Delegation von Verantwortung* nach unten erlaubt.²³

Diese für sich bereits erstaunliche Kombination überrascht noch mehr durch die Geräuschlosigkeit, mit der sie die Umverteilung von Ressourcen bewirkt. Budgetierung entzieht Verteilungsfragen ihren Empörungsgehalt. Sie bildet normative Erwartungen für eine zukünftige Periode, welche Zahlungen an wen erbracht werden können. Budgets objektivieren Notwendigkeiten, beziehen das gesamte verteilungsrelevante Entscheiden auf ihr abstraktes, teilweise in automatisch operierende Formeln eingelassenes Zahlengerüst und entpersonalisieren das Geschehen.²⁴ Sie machen vordergründig für jeden verständlich, warum nicht mehr Geld für weitergehende Wünsche vorhanden ist. Da für das Budget im Aushandlungsprozess Konsens beschafft wurde, ist jeder Mitarbeiter - so ungerecht er sich z.B. in einer zu seinen Ungunsten entschiedenen Tariffrage oder Einkommensverhandlung auch behandelt fühlt - gezwungen, den Budgetnotwendigkeiten zu folgen. Wie Budgets genau zu interpretieren sind, wird natürlich von Fall zu Fall und von oben nach unten entschieden, und genau darin liegt ihre immense Fähigkeit, Konfliktpotenziale zu unterdrücken.

Die legitimierende Dokumentationsfunktion von Budgets darf auch deshalb nicht unterschätzt werden, weil in der Praxis Verteilungen als gerecht empfunden werden, wenn in ihnen ein bestimmtes Prinzip nachvollziehbar angewandt wurde. Budgetierungen lösen deshalb ebenso wie Flächentarifverträge etwaiges Willkürempfinden der Benachteiligten auf.²⁵ Zwar kommt es bei der *Einführung* der Budgetierung zu Empörungen, weil das neue, enge Finanzkorsett abgelehnt wird. Sobald es jedoch eingerichtet ist, macht es Verteilungen transparent, dokumentiert diese und versieht sie mit einer scheinbar zwingenden Logik. Cut-Back-Management wird als objektive Notwendigkeit *erlebt*, anstatt als *Handeln* anderer aufgefasst zu werden. Die Kräfte, die das Verteilungsspektrum auseinander ziehen, sind, ob

21 Ausnahmen von dieser Regel sind so selten, dass sie massenmediale Aufmerksamkeit erregen, etwa Jürgen Weber von der Lufthansa, der in der Krise freiwillig auf 10 Prozent seines Grundgehältes verzichtete, oder die Streichung des Aktienoptionsprogramms bei der Deutschen Telekom für Führungskräfte angesichts von Milliardenverlusten.

22 Markus Göbel, *Verwaltungsmanagement unter Veränderungsdruck!*, München 1999.

23 Vgl. Rolf Eschenbach, *Strategisches Controlling*, in: R. Gleich/Werner Seidenschwarz (Hrsg.), *Die Kunst des Controllings*, München 1997, S. 93-113, hier S. 105: „Die Vereinbarung von Budgets für alle Bereiche und Ebenen im Unternehmen gilt übereinstimmend als das wirkungsvollste Mittel, Entscheidungsträger zu zielkonformem Verhalten zu bewegen...“

24 Vgl. am Beispiel der Globalhaushalte der Hochschulen die Regelbindungen, die den Zusammenhang von Zielen und Finanzierung in mathematische Formeln bringen, in: Gero Federkeil/Frank Ziegele, *Globalhaushalte an Hochschulen in Deutschland*, Gütersloh 2001, S. 51ff.

25 Gerd Nollmann/Hermann Strasser, *Die Sonnenseite des Flächentarifvertrags*. Weder Arbeitgeber noch Gewerkschaften wollen wirklich den Ast absägen, auf dem sie sitzen, in: *Die Welt* vom 10.6.2002.

man das mag oder nicht, immer noch dauerhaft stärker institutionalisiert als jene, die egalisierende Umverteilungen anstreben.

Gerechtigkeit als Erwartungssicherheit

Nur wirtschaftliches Wachstum kann die Umverteilung, die den alten Sozialkontrakt heimlich aushöhlt, stoppen. Die Expansion wirtschafts- und personenbezogener Dienstleistungen und innovativer Branchen scheint jedoch unausweichlich mit einem Mehr an Ungleichheit verbunden zu sein, denn sie finden zunächst jenseits tariflicher Verregelung statt. Soll der finanzierungsfähige Solidarpakt der Zukunft auf dem Ausbau dieser beiden Säulen ruhen, sieht es so aus, als ob er notwendig mit *weniger* materieller Verteilungsgerechtigkeit einhergeht, wie das angelsächsische Beispiel zeigt. Man könnte deshalb folgern, dass Gewerkschaften sich gegen den Weg in die Dienstleistungsgesellschaft und *New Economy* sperren müssen. Aber vielleicht haben sie den Zusammenhang von wirtschaftlichem Wandel, gewerkschaftlicher Arbeit und Verteilungsgerechtigkeit noch nicht ausreichend innovativ definiert, denn man könnte, wie wir im weiteren zeigen möchten, auch zu einer ganz anderen Formulierung ihres Gehaltes gelangen.

Die wissenschaftliche, insbesondere die sozialphilosophische Diskussion hat zahlreiche Antworten auf die Gerechtigkeitsfrage gegeben, die für die Praxis der gewerkschaftlichen Vertragsarbeit wenig hilfreich, erst recht nicht handlungsleitend sind.²⁶ Für den Beobachter scheint einfach definierbar zu sein, was Verteilungsgerechtigkeit bedeutet: Es geht um eine weniger ungleiche Verteilung der gesellschaftlichen Ressourcen. Aus dieser Beobachterperspektive sind westliche Gesellschaften fast durchweg durch mehr Verteilungsungleichheit und damit auch -ungerechtigkeit gekennzeichnet, denn seit einigen Jahren beobachten nicht nur Sozialwissenschaftler, dass die Ungleichverteilung von Armut und Reichtum weltweit wieder zugenommen hat.²⁷ Verdiente noch 1960 das reichste Fünftel der Menschheit 30-mal mehr als das ärmste, hat sich diese Relation heute auf etwa 75:1 erhöht. Nicht selten wird gefolgert, dass die sich öffnende Kluft zwischen Arm und Reich den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährde.²⁸

Nicht nur Sozialwissenschaftler fragen sich deshalb, warum „die in einer Gesellschaft (bzw. in der Welt) bei der Verteilung begehrter Güter regelmäßig benachteiligte, an der selbständigen Bestimmung ihres Schicksals gehinderte und vielfach diskriminierte Mehrheit der Bevölkerung diesen Zustand so häufig tatenlos hinnimmt“.²⁹ Drohen die inzwischen wieder vielfältigen Gesichter der Armut die bundesrepublikanische Gesellschaft zu spalten? Ist eine so verstandene Verteilungsgerechtigkeit ausreichend instruktiv als gewerkschaftliche Strategie? Bietet sie eine sinnvolle Basis für die Suche nach einem neuen Sozialkontrakt? Die Rede vom Solidarpakt versteht sich als Konfliktvermeidungsstrategie; ein Vertrag ist geradezu das Gegenteil eines offenen Konflikts. Aber ist die Gleichung „mehr Ungleichverteilung = mehr soziale Konflikte“ wirklich realistisch?

26 John Rawls, *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt/M. 1979 und Michael Walzer, *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, New York 1983.

27 Peter Gottschalk/Timothy M. Smeeding, *Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality*, in: *Journal of Economic Literature* 35 (1997), S. 633-687.

28 Franz-Xaver Kaufmann, *Schwindet die integrative Funktion des Sozialstaates?*, in: *Berliner Journal für Soziologie* 7 (1997), S. 5-20 und Nollmann/Strasser, *Armut und Reichtum in Deutschland*.

29 Reinhard Kreckel, *Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit*, Frankfurt/M 1992, S. 22.

Blickt man auf den Gerechtigkeitsgehalt des alten Sozialkontrakts, fällt vor seiner Umverteilungsfunktion zuerst seine Befriedigungsfähigkeit auf. Der Flächentarifvertrag entschärft die gesamte Verteilungsproblematik. Das duale System der industriellen Beziehungen verhindert schon im Ansatz die Verhärtung von Konflikten zwischen Mitarbeitern, Betriebsräten und Geschäftsführungen. Während sich der Betriebsrat um die interne Vertretung von Interessen kümmert, wird der Streit ums Geld aus den Unternehmen herausgetragen.³⁰ Er findet als Tarifverhandlung an einem fernen Ort statt und wird mit massenmedialer Aura umgeben. Die dabei gesprochenen harten Worte machen für Mitarbeiter *und* Arbeitgeber deutlich, dass für ihre Interessen entschieden gekämpft wird. Eher selten, aber grundsätzlich erwartbar fügen Streiks spürbare Schmerzen zu. Es gehört sowohl für die Verhandlungspartner als auch für die von ihnen Vertretenen zum Ritual, nachher die Unzufriedenheit mit dem Erreichten auszudrücken.

Die Ventilfunktion des Flächentarifvertrages wird dadurch jedoch nicht vermindert. Der Streit um die gerechte Bezahlung müsste an seiner Stelle tausend- und millionenfach vor Ort mit großem Aufwand ausgetragen werden. Davor haben jene Arbeitgeber, die sich den Tarif noch leisten können, große Angst. Wären an seiner Stelle unzählige Verhandlungen zu führen, würden Verteilungskonflikte in den Betrieben zu einer viel debattierten Realität. Sie würden nicht nur von der Arbeit abhalten, sondern viel folgenreicher wäre die *Verunsicherung* über die Angemessenheit ungleicher Verteilungen. Überdies würden sich vermehrt Frustrationen, Enttäuschungen und Konflikte ihren betrieblichen Weg unterirdisch bahnen.

Flächentarifverträge sind deshalb eine Quelle für das Normalitäts- und damit auch das Gerechtigkeitsempfinden. Wer sein Gehalt bescheiden findet, weiß wenigstens, dass die Kollegen auf derselben Stufe genauso bezahlt werden, und zwar nicht nur die am nächsten Schreibtisch, sondern auch im gesamten Land. Was im außertariflichen Bereich passiert, ist gewöhnlich ein gut gehütetes Geheimnis. Als Thema geselliger Kommunikation bleiben Verteilungsfragen in Arbeitsorganisationen im Regelfall so sehr im Hintergrund, dass gelegentliche Thematisierungen der Spitzengehälter eher zum bewundernden Aufblick von „unten“ nach „oben“ führen als zum konflikthafter Aufbegehren. Die hohen Gehälter der Leitenden erscheinen dann als Beweis für ihre Übermacht und umfassende Kompetenz.

Auf diese Weise wird beruflicher Unterordnung zwar nicht der Schmerz, wohl aber die Willkür genommen. Wer als Neuankömmling in der Berufswelt eine Enttäuschung erlebt und ungerechte Unterordnung beklagt, dem werden bereits sozialisierte Kollegen bestätigen, dass alles seine Richtigkeit habe und seine Enttäuschung fehl am Platze sei. Diese Sonnenseite des Flächentarifvertrags zählt auch heute zu den nach wie vor intakten Elementen des „alten“ Sozialkontrakts. Sie hat zweifellos einen entscheidenden Anteil am sozialen Frieden, am deutschen Wirtschaftswunder und der allgemeinen Wohlstandsmehrung nach dem Zweiten Weltkrieg. Die öffentliche Klage der Mitarbeiter über ungerechte Verteilungen entsteht heute nicht aus sich selbst heraus, sondern muss gewerkschaftlich inszeniert werden, damit sie überhaupt stattfindet.

Wie Untersuchungen immer wieder gezeigt haben, definieren die Menschen ihre Lage *nicht*, wie man als externer Beobachter leicht glauben könnte, nach statistischen Verteilungsmaßstäben sozialer Gleichheit oder Gerechtigkeit. Sie beurteilen ihre materielle Lebenslage im Verhältnis zu ihren jeweiligen Bezugsgruppen, um eigene Normalitätserwartungen zu bilden. Selbst wenn sie „objektiv“ als arm erscheinen, empfinden sie sich selbst als

30 Voelzkow, *Wirtschaft und Arbeit*, S. 408f.

Durchschnittsfall.³¹ So fühlen sich Kollegen in einer Arbeitsgruppe unter Umständen ungerecht behandelt, weil ihr Einkommensunterschied vielleicht bei 1000 Euro *im Jahr* liegt, während sich der deutsche Vorstandsvorsitzende eines internationalen Konzerns mit rund 6 Millionen Euro Jahreslöhler unterbezahlt fühlt, weil sein amerikanischer Kollege ein Vielfaches davon verdient.³²

Für die Mitarbeiter in Unternehmen bedeutet Gerechtigkeit deshalb zunächst: *Erwartbarkeit*. Die Regeln, nach denen Ressourcen verteilt werden, müssen transparent und nachvollziehbar sein. Es geht weniger darum, ob die Verteilung von Ressourcen einem definierbaren Gleichheitsmaß folgt. Auf Befragung wird natürlich jeder Mitarbeiter ein höheres Gehalt wünschen, und gerade im Bereich billiger Dienstleistungen kann man das langfristig nur nachhaltig unterstützen. Aber materielle Verteilungsgleichheit muss und darf nicht allein strategische Basis der gewerkschaftlichen Suche nach einem neuen Sozialkontrakt sein, so wenig wie die Definition der Gerechtigkeit jenseits der Alimentierung aus den Augen verloren werden darf. Wenn Gerechtigkeit für die Menschen in der Praxis zuerst Regelgeleitetheit und Abwesenheit von Willkürempfanden bedeutet, lässt sich eine zukunftsweisende gewerkschaftliche Strategie ganz anders formulieren.

Wie sieht der Sozialkontrakt der Zukunft aus?

Die Gewerkschaften haben in ihrer öffentlichen Selbstdarstellung bisher zu viel Angst vor der Verabschiedung eines Sozialmodells gezeigt, dessen Fundament in Wirklichkeit bereits seit den 1970er-Jahren schrittweise brüchig geworden ist und in jüngerer Zeit immer schneller verloren geht. Der Wunsch nach einer Bewahrung des Erreichten hat gute Gründe, darf aber nicht zu einer organisierten Besitzstandswahrung verleiten, die dessen Erosion nur verlangsamt. Ein neuer Sozialkontrakt würde den Realitäten der postkapitalistischen Gesellschaft³³ unerschrocken ins Auge sehen - nicht um zu retten, was noch zu bewahren ist, sondern um eine neue Zukunft zu gewinnen.

Dieser Sozialkontrakt muss zunächst primär auf mehr *Breite* der Erfassung neuer Dienstleistungen, Berufsgruppen, Tätigkeitsfelder und Zukunftsbranchen und weniger auf die Höhe der Verteilung in diesen achten, denn spätere Weiterentwicklungen zu mehr substanzieller Verteilungsgerechtigkeit für die unteren Berufsgruppen sind nicht ausgeschlossen. Nachdem die Gewerkschaften in den Nachkriegsjahrzehnten zwei Schritte nach vorne getan haben, ist es nun an der Zeit, *scheinbar* einen Schritt zurück zu tun, um die Basis für die nächsten zwei Schritte vorwärts zu erarbeiten. Ein neuer Solidarpakt sollte sich deshalb *zunächst* mehr auf die Erzeugung von Erwartungssicherheit als auf eine Maximierung materieller Verteilungsgerechtigkeit in wachstumsfähigen Branchen konzentrieren. Die Strategie der Gewerkschaften würde dann lauten: mehr Breite der Verregelung in Zeiten der Krise, mehr Tiefe in Zeiten der Prosperität. Diese Strategie ist allerdings je nach Branche differenziert zu betrachten.

Man muss sich vor dem Hintergrund der jüngsten Abnahme des gewerkschaftlichen Organisationsgrads und der schwindenden Tarifmitgliedschaften vergegenwärtigen, dass genau dieser Strukturwandel längst stattfindet.³⁴ Die Frage ist nur, ob sich die Gewerkschaften

31 Jonathan Kelley/M. D. R. Evans, Class and Class Conflict in Six Western Nations, in: American Sociological Review 60 (1995), S. 157-178.

32 Wintzenburg, Eine Million Euro im Monat.

33 Peter F. Drucker, Post-Capitalist Society, Oxford 1993.

34 Klaus Schmierl, Hybridisierung der industriellen Beziehungen in der Bundesrepublik, in: Soziale Welt 52, 3, (2001), S. 427-448.

von diesem Trend treiben lassen oder versuchen, ihn aktiv zu gestalten. Die Alternative lautet deshalb, trotz aller politischen Klagen, *nicht* Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat.³⁵ Vielmehr geht es darum, ob Verteilungsfragen in wachstumsfähigen Branchen formal geregelt oder ob sie, wie derzeit überwiegend, im grauen Bereich des Informellen belassen werden und deshalb in keiner Statistik auftauchen. Überlässt man Distributionen informellen Regeln, die sich in den Feldern jenseits des alten Sozialkontrakts naturwüchsig einrichten, wird *mehr* Verteilungsungleichheit und *weniger* materielle Gerechtigkeit die Folge sein. Aber auch wenn Arbeitgeber und Gewerkschaften starr am alten Kartell festhalten, liegt das Ergebnis, wie jüngst der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung gezeigt hat, in einer ungleicheren Ressourcenverteilung, denn die institutionalisierten Kräfte der modernen Gesellschaft wirken von sich aus in die Richtung von mehr Ungleichheit.

Dabei sollten keine konkreten Verpflichtungserklärungen von Arbeitgeberseite erwartet werden, denn ihre Verbände sind - noch weniger als die Gewerkschaftsspitzen gegenüber ihrer regionalen Basis - weder willens noch in der Lage, ihre Mitglieder auf Sollwerte für mehr Beschäftigung und Überstundenabbau festzulegen. Sie leben weitaus besser mit dem alten, von innen ausgehöhlten Tarifkartell: Wer noch drin ist, klagt und kann es sich noch leisten. Wer die Tarife nicht mehr aufbringen kann, verlässt es und spart Verbandsbeiträge.³⁶

Dass Distributionen aus den Regeln des alten Sozialkartells herauswachsen, ist unvermeidlich und findet ständig statt. Gewerkschaften sollten optimistisch in eine Zukunft schauen, in der sie ihre Stärken in den Tätigkeitsfeldern der neuen Dienstleistungen und Zukunftsbranchen wiederfinden. Dazu gehört auch, dass sie sich zu Service-Agenturen entwickeln und ihren Mitgliedern bei der Bewältigung des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturwandels durch Kurse, Kontakte und Kultur helfen. Nur so lässt sich auf Dauer der Rückzug wenig privilegierter Bevölkerungsgruppen aus dem Freiwilligenengagement stoppen, deren Sozialkapital erhalten und eine „gespaltene Bürgergesellschaft“ vermeiden.³⁷ Das Sozialkapital ist wiederum Teil eines Verteilungsprinzips, das alle Bürger akzeptieren (können): gleiche Chancen zur Partizipation, die im Kindergarten und in der Schule anfangen und im Sportverein und in der Bürgerversammlung aufhören. Ohne Selbstentfaltungsgerechtigkeit macht das Streben nach mehr Verteilungsgerechtigkeit keinen Sinn, denn Erstere setzt Leistungsbereitschaft voraus, Letztere Leistung. Das hat auch John Rawls, der unlängst verstorbene Gerechtigkeitsphilosoph des 20. Jahrhunderts, im Sinn gehabt, als er seine politische Philosophie auf den Prinzipien der Chancengleichheit und der individuellen Freiheitsrechte gründete.³⁸

Auch wenn die Gewerkschaften ihre alte, starke Position verloren haben, sollten sie nicht vergessen, dass es ein schier unerschöpfliches Potenzial für ihre Arbeit gibt: das Willkürempfinden von Mitarbeitern, das in tariflich unregulierten Organisationen im Falle von Erwartungsenttäuschungen zwangsläufig häufiger entsteht. Materielle Verteilungsgerechtigkeit im Sinne einer stärkeren Gleichheit der Ressourcenverteilung erscheint vor den sich

35 Vgl. Karl Ulrich Mayer (Hrsg.), *Die Beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat. Eine Kontroverse zwischen Jens Alber, Jens Beckert, Johannes Berger, Lutz Leisering und Wolfgang Streeck*, Frankfurt/M. 2001.

36 Reinhard Bispinck, *Betriebliche Interessenvertretung, Entgelt und Tarifpolitik*, in: *WSI-Mitteilungen* 54 (2001), S. 124-132.

37 Norbert Brömme/Hermann Strasser, *Gespaltene Bürgergesellschaft? Die ungleichen Folgen des Strukturwandels von Engagement und Partizipation*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 25-26 (2001), S. 6-14.

38 Rawls, *Eine Theorie der Gerechtigkeit*.

erst abzeichnenden Konturen der Dienstleistungs- und Netzwerkgesellschaft deshalb eher als nachrangiges Ziel. Vorher muss die Basis dafür geschaffen werden, und dafür ist der bereits im Rahmen der Bündnisgespräche eingeleitete Trade-Off zwischen Tarifzurückhaltung einerseits und einer wieder größeren Breite der tariflichen Regelerfassung andererseits unvermeidlich.³⁹

Das Hauptproblem dieses längst eingeleiteten neuen Sozialkontrakts geht deshalb weniger von der Frage aus, ob man die Tarifsklerose als solche erkennt, als vielmehr vom gewerkschaftsinternen Problem, wie man den Schritt jenseits der Besitzstandswahrung der eigenen Klientel verkauft. Der von Michael Sommer im Mai 2002 angekündigte neue Sozialvertrag zielt so verstanden weniger auf eine grundsätzliche Veränderung derzeitiger gewerkschaftlicher Arbeit, als vielmehr auf eine Benennung der bereits eingetretenen Realitäten gegenüber den Mitgliedern. Damit zeigt man nicht nur die eigene Schwäche, die inzwischen überall unter vier Augen eingestanden wird, sondern auch aufbruchsbereite Stärke. Gerechtigkeit braucht Visionen und langen Atem - ist das nicht die eigentliche Erfahrung der bisherigen Gewerkschaftsgeschichte?

39 Anke Hassel, Sozialpakete, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 15, 2 (2002), S. 58-67.