
Mit Rahmenordnung für Gleichgewicht sorgen

Gespräch mit Philipp Herder-Dorneich*

Prof. Dr. Philipp Herder-Dorneich, geb. 1928, studierte nach einer Maschinenmechanikerlehre Volkswirtschaft. Er ist ord. Professor für Sozialpolitik und Direktor des Seminars für Sozialpolitik, des Seminars für Genossenschaftswesen und des Forschungsinstituts für Einkommenspolitik und Soziale Sicherung an der Universität zu Köln. In zahlreichen Veröffentlichungen hat er sich insbesondere mit ordnungspolitischen Fragen des Sozialstaats beschäftigt.

Frage: In einem vor kurzem erschienenen Aufsatz¹ sprechen Sie davon, daß die Tarifpolitik, wie sie sich in den letzten Jahren in der Bundesrepublik entwickelt hat, womöglich mehr Schaden als Nutzen bringt. In diesem Zusammenhang problematisieren Sie auch das Verhältnis von Basis zur Führung der Gewerkschaften beziehungsweise zu den Funktionären. Halten Sie denn Gewerkschaften heute noch für nötig und richtig am Platze?

Antwort: Es muß nicht nur Gewerkschaften geben, sondern eine Vielzahl von Verbänden. Unsere gegenwärtige Demokratie zeichnet sich durch ein Verbandswesen aus, das sich in dieser Form seit Mitte der sechziger Jahre entwickelt hat. Für dieses vielfältige Verbandswesen gibt es allerdings keinen ordnungspolitischen Rahmen. Bestehende ordnungspolitische Konzeptionen beziehen sich fast ausschließlich auf die Wirtschaft. Auch Wettbewerbsgesetze finden keine Entsprechung im Bereich der Verbände. Das Verbandswesen ist also gewissermaßen Wildwuchs und fühlt sich zum Teil als Wildwuchs ganz wohl. Dies zeigt sich zum

* Das Gespräch führten Hans O. Hemmer und Ingeborg Wahle-Homann am 22. Oktober 1985 in Köln. 1 Philipp Herder-Dorneich, Die Basis zurückgewinnen. Die Gewerkschaften müssen sich anpassen, in: Neue Ordnung 3/85, S. 175-182.

Beispiel in der aktuellen Auseinandersetzung um die Bundesanstalt für Arbeit. Die Regierung ist der Ansicht, Arbeitgeber und Gewerkschaften sollten Rahmenbedingungen vereinbaren, während die Verbände - vielleicht sogar zu Recht - eine Rahmenordnung als staatliche Aufgabe ansehen. Wer immer auch Rahmenordnungen setzt, wichtig ist es nach meiner Auffassung, daß es solche gibt. Götz Briefs hat einmal festgestellt, das Verbandswesen stehe auf einer ähnlichen Entwicklungsstufe wie die Wirtschaft zur Zeit des Manchester-Liberalismus: Erlaubt war, was gefiel und was Erfolg brachte. Wir wissen heute, daß im wirtschaftlichen Leben nicht alles erlaubt sein kann, was Erfolg bringt, sondern daß es der Rahmenordnungen bedarf. Aus dem Fehlen derartiger Rahmenordnungen resultieren eine Menge von Problemen, die uns schon heute beschäftigen, möglicherweise aber morgen unlösbar werden.

Ist das ein Plädoyer für ein Verbändegesetz, das ja eigentlich nur auf die Gewerkschaften zielt?

Das hat sicherlich seinen Grund darin, daß die Gewerkschaften einer der größten Verbände sind. Mir geht es jedoch lediglich um Rahmenordnungen, nicht um ein Verbändegesetz. Ich würde es nicht als sinnvoll erachten, alles in ein einziges Gesetz zu packen - allein schon deshalb nicht, weil die Verbandsverfassungen recht unterschiedlich sind. Hier Vereinheitlichungen vorzunehmen, wäre ein langwieriger Prozeß, den man nicht auf ein Gesetz konzentrieren sollte.

Müßte also nach Ihrer Auffassung das, was Sie als „Wildwuchs“ bezeichnet haben, auf jeden Fall geordnet werden, durch welches Regelwerk auch immer? Und woraus ergeben sich eigentlich Regelungsnotwendigkeiten, wenn doch das Verbandswesen durch das Koalitionsrecht grundgesetzlich abgesichert ist?

Ich halte es nicht für notwendig, alles zu regeln. Neuregelungen sind dort notwendig, wo Gleichgewichte nicht mehr möglich sind und wo kumulative Prozesse entstehen. In vielen Institutionen des Sozialstaates haben sich mittlerweile eine Reihe solcher kumulativen Prozesse entwickelt, die zu einer gewaltigen Kostenexplosion führen. Wenn sich dort nicht Gleichgewichte zu tolerablen sozialen Kosten einstellen, dann ist meines Erachtens die Gesellschaft aufgefordert, für Rahmenordnungen zu sorgen. Was die Tarifpartner betrifft, so ist es ihnen bislang noch gelungen, ein gewisses Gleichgewicht der Kräfte herzustellen. Insofern war es bislang noch nicht notwendig, ihnen von außen Rahmenordnungen vorzugeben. Hier wirkte bislang wohl der Gedanke aus der Zeit der Konzertierte Aktion nach, daß auch die Tarifparteien Gemeinwohlaufgaben wahrzunehmen haben. In den nachfolgenden Tarifverhandlungen wurde dieser Gedanke durchweg - mal mehr, mal weniger - aufgegriffen.

Sind denn die Gewerkschaften nicht, etwa aufgrund der Breite ihrer Mitgliedschaft, viel mehr zum Gemeinwohl befähigt als andere Verbände, beispielsweise Pharma-

und Ärzteverbände. Und haben nicht gerade die Tarifverhandlungen der letzten Jahre, bei denen Reallohnverluste in Kauf genommen und Arbeitszeitverkürzungen erkämpft wurden, deutlich gemacht, daß die Gewerkschaften ganz erheblich zum Gemeinwohl beitragen?

Ein kleiner Industrieverband hat es sicherlich leichter, seine Interessen eindeutig zu formulieren und vorzubringen als ein großer Verband wie etwa die Gewerkschaften. Noch schwerer haben es die großen Volksparteien, die ein großes Spektrum an Interessen zu integrieren haben. Die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen zum Beispiel hat allen Verbänden deutlich gemacht, daß die gegenwärtige Situation alle zu Opfern zwingt. Die Verbände haben das mit einigem Murren akzeptiert und damit eine beachtliche Leistung vollbracht. Sie konnten so das Eingreifen des Staates verhindern, das bereits von Herbert Ehrenberg, dem damaligen Arbeitsminister in der sozialliberalen Koalition, angedroht worden war. Diese Androhungen von Seiten des Staates, in das Verbandswesen einzugreifen, um dadurch die Verbände zu einem gleichgewichtigen Abschluß zu bringen, folgen einem durchgängigen Schema, das sich nicht nur bei der Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen nachweisen läßt, sondern gleichermaßen auch in der Tarifpolitik.

Einer Ihrer Vorschläge lautet, daß die Tarifpolitik stärker in die Betriebe verlagert, also dezentralisiert werden müsse. Könnten Sie diesen Gedanken etwas näher erläutern?

Auch dieses Problem läßt sich aus der Sicht der allgemeinen Verbandsökonomik erläutern. Danach stellt sich ein Verband als ein Zusammenwirken von Funktionären und Mitgliedern dar. Bei einem großen Verband lassen sich mitgliedernahe Funktionärsschichten und Spitzenfunktionäre unterscheiden. Alle haben ihre unterschiedlichen Aufgaben, die gerade im Tarifwesen deutlich zum Ausdruck kommen. Dort hat man es beispielsweise einerseits mit bundesweiten Manteltarifverträgen und andererseits etwa mit Tarifverträgen auf Länderebene zu tun, die die Mitgliederinteressen unterschiedlich aufgreifen. In Bundes- oder Ländermanteltarifverträgen können die Interessen der Mitglieder zweifellos weniger direkt aufgegriffen werden als in Betriebsvereinbarungen zwischen Unternehmen und Betriebsrat. Mir kommt es jedoch nicht so sehr darauf an zu sagen, die Tarifverträge sollten stärker dezentral ausgehandelt werden als vielmehr darauf, daß in diesem ganzen Schichtengefüge der unterschiedlichen Ebenen ein stärkerer Ausgleich stattfinden müßte. Man sollte nur das auf den oberen Ebenen aushandeln, was notwendig ist. Dem liegt ein Verständnis des Subsidiaritätsprinzips zugrunde, dessen Realisierung allerdings ganz handfeste verbandsökonomische Probleme im Wege stehen. Funktionäre müssen Erfolge nämlich nachweisen können und haben deshalb zunehmend die Tendenz, Probleme, die auf einer niedrigeren Ebene gelöst werden könnten, an sich zu ziehen. Für den Verband ist diese Lösung

oft billiger als wenn vielerorts auf unteren Ebenen verhandelt würde. Für einen bundesweit angelegten Tarif etwa braucht man nur eine einzige zentrale Verhandlung, braucht gegebenenfalls nur einmal irgendwo zu streiken und kann sich in den Medien voll und ganz darauf konzentrieren. Wenn dagegen eine Vielzahl von Verhandlungen geführt werden muß, erhöhen sich auch die Verhandlungskosten. Verbandsökonomisch ist es also durchaus interessant, Probleme von unten nach oben hin zu verlagern. Das gilt übrigens nicht nur für die Gewerkschaften. Langfristig wird jedoch eine solche Entwicklung für die Verbände gefährlich. Die Verbandspolitik kann leicht kopflastig werden. Die Mitglieder reagieren darauf mit Frustration und Apathie, später vielleicht sogar mit Austritten. Wenn aber die Mitgliederzahlen zurückgehen, hat das zur Folge, daß sich das Beitragsaufkommen verringert. Spätestens dann werden zumindest die Funktionäre aufmerksam - aber dann kann es schon zu spät sein. Aus der Verbandsökonomik kann daher der Schluß gezogen werden, daß es bei allen Organisationen - auch bei den Gewerkschaften - darauf zu achten gilt, den subsidiären Anschluß nicht zu verlieren. Die Spitzenfunktionäre müßten im langfristigen Interesse ihres Verbandes darauf achten, daß die Basisfunktionäre genügend Spielraum für eigenständige Politik erhalten, damit sie auf diese Weise mitgliedernah handeln können.

Sind nicht einer Überbetonung der lokalen und betrieblichen Ebene die Erfahrungen der Gewerkschaften in England oder in den USA entgegenzuhalten, wo zum Teil betriebliche Tarifverhandlungen stattfinden, die mit hohen gewerkschaftlichen, aber auch gesellschaftlichen Kosten verbunden sind? Muß man nicht vielmehr die Zentralisation der Tarifverhandlungen als eine Errungenschaft, auch unter ökonomischem Gesichtspunkt, werten? Kommen nicht bei Ihrem „Modell“ der Verlagerung von Tarifverhandlungen in die Region und die Betriebe erhebliche soziale Kosten auf die Gesellschaft zu?

Mir kommt es in erster Linie darauf an, daß ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den verschiedenen Ebenen erreicht wird. Die einzelnen Ebenen müssen ausreichend Raum haben für Aktivitäten - und nicht nur für Schaukämpfe. Es ist nicht notwendig, daß alle Ebenen gleichmäßig mit ein und demselben Problem befaßt sind. Sicher ist eine Art Zentralisierung, mit der es zum Beispiel gelingt, in einem relativ kleinen Tarifgebiet die Tarifverhandlungen für das gesamte Bundesgebiet auszuführen, ökonomisch von Vorteil: Dadurch werden die Verbandskosten, die gesellschaftlichen Kosten, die Kosten für die Unternehmer vermindert. Das bedeutet aber auch gleichzeitig, daß die Mitglieder auf die Dauer das Tarifgeschäft nicht mehr als ihre Sache ansehen. Wenn es ausschließlich um Kostenfragen ginge, könnte man die Tarifverhandlungen einem Lohnfindungsamt überlassen.

Ist denn die Zentralisation von Verhandlungen nicht gerade im Hinblick auf die derzeitige wirtschaftspolitische Situation sachlich notwendig? Können auf den

unteren Ebenen Arbeitsplätze geschaffen werden, wenn nicht auch auf höheren Ebenen eine aktive Strukturpolitik und Beschäftigungsprogramme betrieben werden?

Es kann durchaus sinnvoll sein, auf der oberen Ebene einen Rahmen abzustecken, um auf den unteren Ebenen wirksam handeln zu können. Solange beispielsweise die Arbeitslosigkeit in erster Linie konjunkturell bedingt war, verlagerte sich ihre Beseitigung zwangsläufig auf die Bundesebene, wo Konjunkturpolitik gemacht wird. Die Arbeitslosigkeit hat sich jedoch zunehmend in eine strukturelle verwandelt, was zur Folge hat, daß der Anteil von schwervermittelbaren Arbeitslosen immer höher steigt. Durch Spitzenabmachungen wird diesen Arbeitslosen nicht geholfen werden können, bei denen es etwa um die adäquate Qualifikation und Eingliederung geht, was bundesweit kaum geregelt werden kann.

Könnte da nicht mit Beschäftigungsprogrammen viel erreicht werden?

Beschäftigungsprogramme sind nur nützlich bei konjunktureller Arbeitslosigkeit, außerdem könnten sie kaum länger als zwei Jahre laufen. Sie haben allenfalls eine Initialfunktion, sind jedoch nicht zum Abbau struktureller Arbeitslosigkeit geeignet. Dies wäre nur möglich, wenn mit dem Beschäftigungsprogramm gleichzeitig Umschulungs- und Qualifizierungsmaßnahmen verbunden wären, damit der einzelne nach Ablauf des Beschäftigungsprogrammes wieder integriert werden kann. Dort, wo man es mit schwer eingliederbaren Arbeitslosen zu tun hat, mit den sogenannten Problemgruppen des Arbeitsmarktes, deren Anteil wächst, sind basisnähere Maßnahmen, länderspezifische, regionale oder betriebsnahe Maßnahmen ergiebiger.

Muß nicht die Kompetenzverlagerung von oben nach unten zu einer Schwächung der Gewerkschaften führen? Um ein Beispiel zu nennen: Wird der technische Wandel sozial beherrschbar sein, wenn nicht zentral Einfluß auf die Technologiepolitik und Technologieforschung genommen wird?

Ich betrachte die Gewerkschaften als ein Gefüge, daher könnte eine Schwächung der Spitzenfunktionäre durchaus eine Stärkung insgesamt nach sich ziehen, insbesondere dann, wenn die Basisfunktionäre gestärkt würden. Eine Verlagerung der Aufgaben von oben nach unten könnte zwar den Spitzenfunktionären unangenehm aufstoßen, könnte aber den Basisfunktionären durchaus mehr Aktivität verleihen und damit das Gesamte stärken. Ein Wort zum technischen Fortschritt: Wenn es darum geht, den technischen Fortschritt sozial in den Griff zu bekommen, so muß es in erster Linie darauf ankommen, einen Ausgleich zwischen seinen Erträgen und Kosten beziehungsweise seinen Begünstigungen und Belastungen herbeizuführen. Es darf nicht darauf hinauslaufen, daß die einen nur die Belastungen zu tragen haben, etwa die älteren Arbeitnehmer, die herausrationalisiert

werden, während andere einseitig den Nutzen haben, etwa die qualifizierten Arbeitnehmer, die neue gute Aufstiegschancen haben. Es geht also um das Ausbalancieren von Erträgen und Belastungen, nicht so sehr um das Bremsen oder Anhalten des gesamten Entwicklungstempos. Ein solcher Ausgleich kann am besten auf unterer, etwa auf der betrieblichen Ebene geleistet werden. Neue Techniken müssen in einem überschaubaren Tempo und zusammen mit Qualifizierungsmaßnahmen eingeführt werden. Unter diesem Aspekt sind gerade in diesem unteren Bereich noch sehr viele Aufgaben zu leisten. Dabei sollte man den Beteiligten die Aufgaben nicht aus der Hand nehmen. Denn: Zentral kann eigentlich nur das Tempo der Entwicklung gesteuert werden, der Ausgleich von Belastungen dagegen ist zentral kaum zu leisten.

Ist es nicht um das Mischungsverhältnis zwischen betrieblicher, regionaler und zentraler Aufgabenteilung in der deutschen Gewerkschaftsbewegung, etwa im Vergleich zu den USA und zu England, gut bestellt, so daß man sogar von einem erfolgreichen Modell sprechen könnte?

Kennzeichen dieses Modells ist die Freiwilligkeit des Beitritts. Natürlich können Gewerkschaften, die ein closed-shop- oder ein union-shop-System haben, gegenüber ihren Mitgliedern besser agieren als Gewerkschaften, die ständig unter dem Druck stehen, daß ihre Mitglieder aussteigen. Das zwingt die Funktionäre, auch ständig etwas zu bieten, was als Vertretung des einzelnen angesehen werden kann.

Wie beurteilen Sie die Rolle der Gewerkschaften in der Zukunft? Können Sie zukünftige Konturen aus Ihrer Sicht umreißen?

Es wird viel von postindustrieller Gesellschaft gesprochen und daran ist sicherlich etwas Wahres. Die Frage ist nur, wie schnell sich dies umsetzt und inwieweit man die damit verbundenen Entwicklungen antizipieren kann und muß. Eins zeichnet sich schon deutlich ab: daß sich Dienstleistungsberufe weitaus schwieriger gewerkschaftlich organisieren lassen als Berufe im industriellen Sektor. Dienstleistungen beziehen immer auch den Konsumenten mit ein. Schon von daher sind bei den Dienstleistungsberufen breitere Interessen zu integrieren. Das ist um so leichter, je basisnäher gehandelt wird. Die Notwendigkeit, höher qualifizierte Dienstleistungsberufe stärker zu organisieren und den Kontakt zum Konsumenten stärker einzubeziehen, wird für die Verstärkung von Basisaktivitäten und in Richtung Dezentralisierung und Flexibilität erhebliche Anstöße mit sich bringen. Zentralisation bedeutet ja immer auch Unflexibilität, das heißt Starrheit. Ebenso wie jeder kleine Manager müssen auch die großen Organisationen delegieren.

Sind nicht Zentralisation und Solidarität, wie sie sich in der Einheitsgewerkschaft präsentieren, stabilisierende politische Kräfte?

Darin würde ich nicht widersprechen. Mir geht es, wie gesagt, um das Mischungsverhältnis, das ständig neu bedacht werden muß. Das ist ein Grundproblem für alle Verbände und deshalb ist es auch so schwierig zu lösen.

Wie sollen die Gewerkschaften nach Ihrer Auffassung die unterschiedlichen Interessen in Einklang bringen, wenn sie ihre Aktivitäten in erheblichem Ausmaß auf die unteren Ebenen verlagern?

Es geht nicht zuletzt um die Frage, ob die Gewerkschaften heute in der Lage sind, neue Interessen ihrer Mitglieder aufzudecken und neue Fragen aufzugreifen. In den letzten zehn Jahren des wirtschaftlichen Strukturwandels haben sich in der Bevölkerung zum Teil ganz neue Interessen entwickelt. Die Gewerkschaften können aber nicht alle diese neuen Probleme aufgreifen, sondern sie müssen diejenigen herausfinden, für die sie ein Angebot entwickeln können. Inwieweit die Gewerkschaften diese Aufgabe aufgreifen können, ist eine Frage ihrer Flexibilität.