

# Lutz Unterseher

## Tarifliche Schlichtung: ein ökonomisches Gerichtsverfahren?

### I.

Gegenstand dieser Skizze sind Entwicklung und Funktion der freiwilligen Schlichtungsvereinbarungen in der Bundesrepublik. Da dieser Beitrag hauptsächlich Juristen als Adressaten hat, die sich selten mit den industriellen Beziehungen beschäftigen, mag es nötig sein, ihn – mehr als nur durch einen suggestiv Verwandtschaften stiftenden Titel – ihrem Interesse besonders zu empfehlen. Dies soll versucht werden, nachdem zunächst der Gegenstandsbereich etwas präzisiert wird:

Das Alltagsverständnis wirft häufig Schieds- und Schlichtungsverfahren durcheinander. Unter Schiedsregelungen im Bereich der industriellen Beziehungen verstehe ich Verfahren, die zumindest in der Dimension der Darstellung der Ergebnisse sich relativ eng am Beispiel juridischer Entscheidungsprozesse orientieren. In durchnormiertem Ablauf werden Vereinbarungen zur Prozedur von Verhandlungen der Tarifparteien »ausgelegt« oder etwa solche Realitätsmomente wie die Merkmale menschlicher Arbeitsleistung unter tarifliche Lohngruppenkategorien »subsumiert«. Besonders Letzteres gewinnt quantitativ an Bedeutung. Offenbar werden im Trend von beiden Parteien die Folgen des funktionalen Äquivalents »Schiedsverfahren« für günstiger eingeschätzt als die Klärung strittiger Zurechnungen vor dem Arbeitsgericht, was legaliter auch möglich ist. Der beschleunigte technologische Wandel hat die betriebliche Lohnfindung komplexer<sup>1</sup> und damit deren regionale Rahmenregelung prekärer gemacht. Konflikte in diesem Bereich können »vor Ort« zügiger und informierter entschieden werden als durch die unspezialisierte Arbeitsgerichtsbarkeit, die freilich ursprünglich mit dem Anspruch der Spezialisierung angetreten ist. Hinter solcher »Sachangemessenheit« der Schiedsverfahren verbergen sich zweifellos – wie bei Gerichtsentscheidungen auch – Interessenkonflikte. Subsumtionen sind nicht zwingend, Auslegungen prozeduraler Regeln weitgehend offen. Doch der Konsens der an Kooperation interessierten Parteien klammert die Interessendimension aus. Man tut so, als ob es darum ginge, die eine richtige Lösung zu finden, und man stellt

<sup>1</sup> Möglicherweise laufen die Trends zur Komplizierung der Lohnfindung und des beschleunigten technologischen Wandels – bei weitgreifender Extrapolation – nicht unaufkündbar parallel. Ein Umschlag der Komplexität der betrieblichen Lohnregelung in eine neue Einfachheit – etwa nach dem Muster: pauschale Aufmerksamkeitsprämien statt differenzierter Leistungsanreize – ist für weitgehend automatisierbare Branchen oder Arbeitsabläufe, wenn noch nicht generell beobachtbar, so doch zumindest erwartbar. Dieser Trend entspricht den Hoffnungen jener Arbeitergruppen, die, während sie wegen ihrer Flexibilität sich vor finanziell wirksamem »downgrading« weitgehend sicher fühlen, ein Bewußtsein der künstlichen Konkurrenz entwickelt haben, die herkömmliche Anreizlabyrinth ihnen aufzwingen. Vgl. C. Offe, Leistungsprinzip und industrielle Arbeit, Frankfurt 1970.

das Ergebnis entsprechend dar. Diese Entpolitisierung der Beziehungen über Schiedsverfahren ist wohl dann am ehesten möglich (Fall Bundesrepublik), wenn die beteiligten Parteien sich langfristig aneinander gekettet sehen und gerichtliche Entscheidungen die Erwartungstoleranzen zumindest einer von ihnen so durchschlagen haben, daß sie dadurch ihre Umweltskontrolle auch gegenüber dem unmittelbaren Gegner gefährdet sieht und die Kooperation kurzfristig in Frage gestellt scheint. So geschehen vor dem Abschluß der Schlichtungsvereinbarung zwischen IG-Metall und Gesamtmetall 1964. Ein BAG-Urteil zu Prozedurfragen (im Zusammenhang mit dem Schleswig-Holsteinschen Streik der Metallarbeiter 1956/57) läßt die IG-Metall ad hoc eine langfristig sich anbahnende Kooperation der Spitzenverbände aufkündigen und ihre endgültige Rückkehr zum im Trend angelegten Verhandlungsmuster erst mit Abschluß einer den Rechtsweg ausschließenden Schiedsvereinbarung zur Schlichtungsregelung zusichern<sup>2</sup>.

Vereinbarte Schlichtungsinstitutionen stellen sich im Gegensatz zu Schiedsinstanzen – zumindest auf den ersten Blick – nicht als Quasi-Gerichte dar. Sie erscheinen als den herkömmlichen Tarifverhandlungen nachgeschaltete, stärker durchstrukturierte, relativ dauerhaft angelegte Institutionalisierungen des Verteilungskampfes. Durch sie geförderte Kompromisse lassen sich an den expliziten Interessen der streitenden Parteien messen. Doch ist in der Regel ein Dritter, der »Unparteiische«, im Spiel. Gibt man ihm über bloße Vermittlungsaufgaben zur Stabilisierung der Verhandlungssituation hinaus eine Autorität sui generis, nämlich Anerkennung durch beide Parteien und die entscheidende Stimme, gibt man ihm ferner öffentlich legitime Entscheidungsstandards, die nicht einfach im aktuellen Kräfteverhältnis der Streitenden aufgehen, ist es wohl auch hier gerechtfertigt, Vergleiche mit Gerichtsverfahren anzustellen. Daran anschließend wäre zu diskutieren, – wenn die Hypothese plausibel ist, daß in Schlichtungssprüche einkommenspolitische Richtlinien eingehen können –, wie sich die Institution »Schlichtung« äquivalenzfunktionalistisch mit staatlichen Einrichtungen der Einkommenssteuerung vergleichen läßt. Doch zunächst mag ein unerläßlicher Überblick über die Entwicklung des Schlichtungswesens in der Bundesrepublik – samt einer Replik auf Weimar – gegeben werden, um anzudeuten, vor welchem Erfahrungshintergrund die Tarifparteien ihre Strategien auf diesem Gebiet wählen.

## II.

In der Zeit der Weimarer Republik hat nach unvollkommenen Zwangsbestimmungen der Ergänzungsverordnung von 1920 zur VO über das Tarifwesen vom 23. Dezember 1918 die Schlichtungsverordnung vom 30. Oktober 1923 eine Praxis ermöglicht, die Tarifverhandlungen – und damit die Tarifautonomie – mehr und mehr entwertete. Durch Schlichter, die dem Reichsarbeitsminister unterstanden, unter Berufung auf das Gemeinwohl gefällte Sprüche konnten ohne Zustimmung der Tarifparteien für verbindlich erklärt werden, das heißt: perfekte Zwangsschlichtung<sup>3</sup>. Je nach den Kräfteverhältnissen im Reichstag konnte diese Spruchpraxis zugunsten der Gewerkschaften oder der Unternehmer einge-

<sup>2</sup> Siehe unten S. 281.

<sup>3</sup> Vgl. A. Enderle, U. Schreiner, J. Walcher, E. Weckerle, Das rote Gewerkschaftsbuch, Berlin 1932, S. 154 ff.

setzt werden. So war etwa die Aussperrung in der nordwestlichen Eisenindustrie des Jahres 1928 eine Angriffsaussperrung gegen gewerkschaftsfreundliche staatliche Intervention<sup>4</sup>. Später, in der Zeit der Brüning'schen Präsidialkabinette, sollte die staatliche Schlichtung durch Lohnkostensenkung den Unternehmern aus der Krise helfen. Damit wurden jene gradualistischen Kräfte in SPD und ADGB endgültig enttäuscht, die die Zwangsschlichtung als willkommenes Rudiment staatlicher Planungskapazitäten hingenommen hatten, ohne gesicherte politische Kontrolle zu besitzen, geschweige denn im Bereich der Wirtschaft über einen flüchtigen Waffenstillstand hinausgekommen zu sein.

In den Gründerjahren der Bundesrepublik waren die Weimarer Schlichtungserfahrungen von durchschlagender Bedeutung. Während das Kontrollratsgesetz Nr. 35 von 1946 mit Schlichtungsempfehlungen an die Tarifparteien und unverbindlicher Bereitstellung entsprechender staatlicher Institutionen bei den wiedererstehenden Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften kaum Argwohn erregte<sup>5</sup>, führte ein Gesetzentwurf der Verwaltung für Arbeit des Vereinigten Wirtschaftsgebietes vom November 1948, der sich an die Schlichtungsverordnung von 1923 anlehnte, zu Spitzengesprächen der Tarifparteien, die 1949 mit einem Alternativvorschlag antworteten. Dieser Vorschlag sah ein amtliches, aber völlig freiwilliges Verfahren vor. Beide Parteien hielten offenbar die aktuelle politische Situation für so offen, daß sich ihnen Prognosen, die eine risikofreie Festlegung auf staatliche Einmischung ermöglicht hätten, verboten. Damit wirkten auch die Gewerkschaften an der Stabilisierung traditioneller Tarifautonomie mit; in einer Zeit, in der ihre offizielle Programmatik noch klar auf volkswirtschaftliche Gesamtplanung auch der Lohneinkommen festgelegt war.

Mit Gründung des Bundesarbeitsministeriums legte man den Entwurf der Verwaltung für Arbeit zu den Akten. DGB und BDA erreichten 1950 in Hattenheim Übereinkunft über eine Mustervereinbarung einer tariflichen Schlichtung und ließen den Bundesarbeitsminister wissen, daß eine staatliche Regelung fürderhin überflüssig sei<sup>6</sup>. Das Hattenheimer Abkommen machte wenig Schule. Bis 1952 gab es kaum einen Industriezweig, in dem es kopiert wurde. Die Einzelgewerkschaften – in notorischer Angreiferrolle – wollten sich vermutlich nicht allzu früh selbst binden und spielten wohl auch noch zum Teil mit dem Gedanken, Lohnkämpfe politisch einzusetzen; die Arbeitgeber schätzten angesichts noch beträchtlicher Arbeitslosigkeit die Verhandlungsmacht ihrer Gegner recht gering ein und glaubten vermutlich, ohne Verhandlungshilfen mit ihnen fertig zu werden.

Als erste große Industriegewerkschaft schloß die IG-Chemie-Papier-Keramik 1953 für die chemische Industrie eine Schlichtungsvereinbarung ab, die allerdings wenig mit dem Hattenheimer Muster gemein hatte. Sie bedeutete wenig anderes als eine bloße Verlängerung der Tarifverhandlungen – ohne »Unparteiischen« –, sah allerdings einen zweistufigen Instanzenweg vor, der eine Zentralisierung der Verhandlungen ermöglichte. Diese Lösung spiegelt die Bedingungen einer Bran-

<sup>4</sup> Vgl. Th. Ramm, Arbeitgeber und Arbeitskampf, in: H. Maus, F. Fürstenberg (Hrsg.) Gesellschaft, Recht und Politik, Neuwied/Berlin 1968, S. 287, Fußnote 43.

<sup>5</sup> Die Intentionen des Kontrollratsgesetzes Nr. 35 gingen in einige Länderverfassungen ein, die – besonders im südwestdeutschen Raum – durch Ausführungsgesetze Konkretisierung erfuhren. Die Bedeutung der hier angelegten Schlichtungsverfahren sollte nicht überschätzt werden. Sie wurden spätestens 1955 von den freiwillig vereinbarten Verfahren entweder quantitativ überlagert oder faktisch ganz abgelöst. Vgl. hierzu auch H. G. Isele, Rechtsprobleme staatlicher Schlichtung, Zum Rheinland-Pfälzischen Landesgesetz über das Ausgleichs- und Schiedsverfahren in Arbeitsstreitigkeiten vom 30. März 1949, Wiesbaden 1967.

<sup>6</sup> Zur folgenden Darstellung der Entwicklung des tariflichen Schlichtungswesens, vgl. H. Raupach, Die Schlichtung von kollektiven Arbeitsstreitigkeiten und ihre Probleme, Berlin 1964.

che wieder, in der Wachstums- und Produktivitätsrate erheblich schneller steigen als im industriellen Durchschnitt. Verteilungskämpfe werden undramatischer und der Weg zu längerfristiger Spitzenkooperation wird frei. Doch erst 1955 folgten weitere wichtige Gewerkschaften mit Abschlüssen von Schlichtungsvereinbarungen: so die IG-Metall, die IG-Bau-Steine-Erden, die Gewerkschaft Textil-Bekleidung und die Gewerkschaft Nahrung-Genuß-Gaststätten. 1956 wurden etwa 8,7 Millionen Arbeitsverhältnisse von der vereinbarten Schlichtung erfaßt. Dieser Welle von Abschlüssen war 1954 das zwischen BDA und DGB vereinbarte Musterabkommen von Margarethenhof vorausgegangen, das gegenüber der Hattenheimer Formel durch freiwillig zu vereinbarenden Einlassungszwang (Schlichtungsautomatik) den Schlichtungsverfahren mehr Gewicht geben sollte. Diese rigidere Fassung war durch die vom Bundesarbeitsminister aktualisierte Furcht der Gewerkschaften vor staatlicher Regelung, die überdies von einer Koalition »Mitte – Rechts« konzipiert worden wäre, und den zunehmenden Respekt der Arbeitgeber vor der Verhandlungsmacht der Gewerkschaften – angesichts des schnellen Abbaus des Arbeitslosenreservoirs nach dem Winter 1953/54 – möglich geworden. So waren die »technischen Daten« der Formel von Margarethenhof: Automatik und – im wesentlichen aus dem Hattenheimer Abkommen übernommen – Friedenspflicht, gütliche Einigung oder Mehrheitsentscheid ohne Verbindlichkeit (wobei allerdings vorherige Abrede über Verbindlichkeit eines qualifizierten Mehrheitsbeschlusses möglich sein sollte), Vorsitz durch einen Unparteiischen beiderseitiger Übereinstimmung oder durch Losentscheid zu ermittelnden Obmann einer der beiden Parteien.

Allerdings hat die IG-Metall beim Abschluß ihrer Schlichtungsvereinbarung für die Metallindustrie vom 14. 6. / 11. 7. 1955 keine Automatik vereinbart. Anruf einer Partei begründete die Einlassungspflicht der anderen. Erst fünf Tage nach Scheitern der Tarifverhandlungen waren Kampfmaßnahmen erlaubt. Die in diese Frist fallende Urabstimmung zum Streik der Metallarbeiter in Schleswig-Holstein (1956/57) wertete der erste Senat des BAG 1958 entgegen früheren Feststellungen des Großen Senats als Kampfmaßnahme und nicht als Instrument innerverbandlicher Willensbildung. Der hieran sich anknüpfenden Schadenersatzpflicht (40–100 Millionen DM) wich die IG-Metall mit einer Verfassungsbeschwerde aus. Die Krise des tariflichen Schlichtungswesens war da. IG-Metall und die Gewerkschaft Textil und Bekleidung kündigten zu den nächstmöglichen Terminen (1959/60) ihre Schlichtungsabkommen. Der DGB-Vorstand empfahl Zurückhaltung für den Abschluß neuer Vereinbarungen. Die Krise endete erst 1964 mit der neuen Schlichtungsvereinbarung für die Metallindustrie. Hinzu kam ein Schiedsabkommen, das die Auslegung der Schlichtungsregelung vor unkalkulierbaren richterlichen Interventionen sichern sollte<sup>7</sup>. Dafür akzeptierte die IG-Metall die Automatik. Verfassungsbeschwerde und Schadenersatzforderung wurden zurückgezogen. Möglich war dieser Vergleich, weil die langfristige Kooperation den Verbandsspitzen – der harte Arbeitskampf in der Metallindustrie Baden-Württembergs 1963 hatte keinen klaren Sieger gesehen! – immer unausweichlicher erschien. Die Friedensformel – Vollbeschäftigung und möglichst kostenniveauneutrale, stetige Lohnfortschritte für die eine Seite und Herrschaft über Investitionen und Betriebsorganisation für die andere – befestigte sich. In diesem Kontext gewinnt freiwillige Schlichtung ihre Rationalität. Ein Gewerkschaftsvorstand mag sich den Schlichter herbeisehen, wenn einer seiner kampfstarken Bezirke trotz vorheriger Marschroutenabstimmung allzu weit vorprescht

<sup>7</sup> Siehen oben S. 279.

und ihn mit der staatlichen, öffentlichkeitswirksamen Wirtschaftspolitik in unübersehbare Konflikte bringt. Wenn der Schlichter, das »Gemeinwohl« repräsentierend, dämpft, kann man einer empörten Mitgliedschaft gegenüber ihm das Ergebnis zurechnen. Andererseits mag ein Gewerkschaftsvorstand in einem kampfschwachen Bezirk sich einen Schlichter ebenso herbeisehnen, weil er – wiederum das »Gemeinwohl« repräsentierend – darauf dringt, »Ungerechtigkeiten« zu vermeiden und den Abstand zu den stärkeren Bezirken nicht zu groß werden zu lassen. Das trägt zur Entlastung der Gewerkschaft von innerverbandlichen Statuskonkurrenzen bei und fördert über die interregionale Vergleichbarkeit der Lohnkosten die Rationalität des Verhandlungssystems.

An der Entwicklung des tariflichen Schlichtungswesens der Bundesrepublik ist besonders bemerkenswert, daß sie wesentlich reaktiv ist<sup>8</sup>. Das politische System droht mit gesetzlichen Eingriffen oder bestreitet die gesamtwirtschaftliche Legitimität von Resultaten des Verteilungskampfes. Die Tarifparteien, interessiert an kooperativ stabilisierter, relativer Autonomie ihres ausdifferenzierten Bereiches »Lohnregelung«, antworten mit prozeduraler Selbstbindung<sup>9</sup>.

Zwischen 1957 und 1961 versuchte die in der Opposition stehende FDP, der man für diese Periode mindestens ebenso sehr Unternähmernahe unterstellen darf wie der Regierungspartei CDU/CSU, mit mehreren Gesetzentwürfen – freilich im engeren Sinne vergeblich – Einfluß auf die Tarifautonomie zu nehmen. Diese sahen nicht die verpönte Zwangsschlichtung vor, sondern einen Zwang zu relativ frei gestaltbaren Schlichtungsabkommen (Schlichtungszwang). Dieser Zwang hatte zwar, als informeller Druck von Staat und Öffentlichkeit, bisher schon bestanden, sicher aber gab es Interessenten, die es für nötig hielten, gerade in der Zeit der »Krise des tariflichen Schlichtungswesens« die Gewerkschaften daran zu erinnern. Das hervorstechendste Merkmal der FDP-Gesetzentwürfe war die Orientierung von Schlichtungssprüchen an »neutralen« Gutachten zur Einkommens- und Konjunkturentwicklung. Mit Beginn der Arbeit des einschlägigen Sachverständigenrates der Bundesregierung und dessen veröffentlichten Gutachten (ab 1964) erhielt dieses Konzept eine reale Basis. Für die Hypothese, daß sich Schlichter an solchen Gutachten und später Lohnleitlinien, als quantifiziertem Gemeinwohl, orientierten, spricht außer spärlichen empirischen Hinweisen<sup>10</sup> auch Plausibilität: Wer seiner Rolle nach überparteiliche Interessen vertreten soll, wird nach Entscheidungsstandards jenseits der aktuellen Machteinschätzung suchen<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Vgl. H. Weitbrecht, *Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie*, Berlin 1969, S. 194.

<sup>9</sup> Zudem zeigt Weitbrecht für die Metallindustrie, daß in Zeiten ohne Schlichtungsabkommen Eingriffe von Politikern, die in Tarifauseinandersetzungen ungerufen – nur das Staatswohl hinter sich – zu vermitteln trachten, häufiger sind als sonst, wo sie freilich auch nicht völlig ausgeschlossen werden können. Vgl. ebenda, S. 198.

<sup>10</sup> Vgl. Institut für Sozialforschung, *Zwischenbericht: die Funktion der Gewerkschaften im Prozeß der gesellschaftlichen Entwicklung Westdeutschlands*, Frankfurt 1969, Raubdruck S. 94.

<sup>11</sup> Wichtig an diesen überparteilichen Standards ist, daß sie als überparteiliche legitim sind. Sie können durchaus ein Verteilungskonzept implizieren – etwa jenes einer Exportwirtschaft –, das langfristig den materiellen Interessen der Arbeitnehmer zuwiderläuft. – Die angedeutete Rolleninterpretation wird durch die Rekrutierung der Schlichter begünstigt. Man bevorzugt Arbeits- und Sozialrichter, eventuell kommen höhere Beamte der Arbeitsämter in Betracht. Denn Schlichter sollen Autorität haben, Mindestvoraussetzungen an Sachverstand erfüllen und möglichst nicht hohe Exekutivbeamte oder Politiker sein, die mit Wirtschafts- und Einkommenspolitik identifiziert werden könnten.

Niklas Luhmann, ein reputierter konservativer Sozialphilosoph, hat sich mit der Legitimationsleistung von Gerichtsverfahren befaßt<sup>12</sup>. Legitimität ist für ihn »eine generalisierte Bereitschaft, inhaltlich noch unbestimmte Entscheidungen innerhalb gewisser Toleranzgrenzen hinzunehmen«<sup>13</sup>. Gerichtsverfahren setzen für die Beteiligten einen Lernprozeß in Gang, der die Verarbeitung möglicher Enttäuschungen gewährleistet<sup>14</sup>. Das geschieht durch die Verstrickung der Rechtsuchenden in die Verfahrensgeschichte, indem sie etwa gezwungen werden, Positionen zu beziehen. Sie werden dazu umso mehr bereit sein, als innerhalb der durch die vom Entscheidungsprogramm gesetzten und vom Richter akzeptierten Spielräume der Ausgang unerwartbar offen gehalten werden kann. Endgültig abnehmen müssen sie ein Urteil, weil möglicher Protest leicht privatisierbar ist, denn, wer das Verfahren mitgemacht hat, muß auch die Rechtsordnung anerkannt haben. Zudem sind Prozeßbeteiligte als Einzelne einem »Apparat« konfrontiert, in den sich der Richter zur Entlastung von den Folgen seiner Entscheidung zurückziehen kann. Diese wird als durch ein Konditionalprogramm generiert dargestellt, das unzweideutig normauslösende Ursachen mit Wirkungen verknüpft – und den Richter idealiter zur wertfreien Maschine macht.

H. Weitbrecht beschreibt auf eine vergleichbare Weise den prozeßartig geregelten Verteilungskonflikt als Verfahren zur Verpflichtung auf enttäuschende Kompromisse<sup>15</sup>. Das geht allerdings nur innerhalb *gewisser*, wie bei Luhmann nicht näher beschriebener Toleranzgrenzen. Kompromisse werden gefördert durch wechselweises Festlegen von Positionen und deren kalkulierte Annäherung – also durch »Verstrickung« der Verhandlungsbeauftragten. Kompromisse, d. h. die interne Effektivität eines Verhandlungssystems, lassen sich dann am leichtesten erreichen, wenn hohe Dispositionsfreiheit der Beauftragten nicht die Legitimität ihres Handelns bei den Auftraggebern, den jeweiligen Verbandsmitgliedern, gefährdet. Das wird nach Weitbrecht durch Scheinpartizipation erreicht. »Entscheidungsprozessen mit quasi – demokratischer Beteiligung auf der einen Seite müssen . . . demokratische Beteiligungsprozesse mit Quasi – Entscheidungen auf der anderen entsprechen.«<sup>16</sup> Scheitern Tarifverhandlungen dennoch, so soll bis hin zum offenen Arbeitskampf eine Abfolge von Konfrontationsstufen eine Kompromißförderung durch Risikoeskalation gewährleisten. Risiko ist immer die Unerwartbarkeit des Ausgangs. Informell sich anbietende, vermittlungsbegierige Politiker oder gar der Staat, etwa als unverblümt einkommenspolitisch argumentierender und offiziell sich einschaltender Wirtschaftsminister, müssen solange wie möglich ferngehalten werden. Das fordert vor allem die Maxime der Scheinpartizipation: Verbandsmitglieder sollen, um abnahmebereit zu sein, glauben, daß sie ein Ergebnis selber erstritten haben. Aus diesem Grunde sollen sich auch Schlichter zurückhalten und z. B. von ihrem Stimmrecht wenig Gebrauch machen. Wichtiger ist, daß sie Festlegungs- und Annäherungsprozesse etwa durch Formulierungshilfen oder Privatisierung von Protest erleichtern. Wie aber wird in einer solchen Situation Protest privatisiert, d. h. die Eskalation zu Kampfmaßnahmen vermieden? Durch den Hinweis darauf, daß ein Kompro-

<sup>12</sup> Vgl. N. Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, Neuwied/Berlin 1969, S. 55–129.

<sup>13</sup> Ebenda, S. 28.

<sup>14</sup> Zur Problematik des von Luhmann verwendeten Lernkonzepts sowie zur umfassenden Kritik seiner Verfahrenstheorie, vgl. H. Rottleuthner, *Zur Soziologie richterlichen Handelns (II)*, KJ 1971, S. 69 ff.

<sup>15</sup> Vgl. zum Folgenden H. Weitbrecht, a. a. O.

<sup>16</sup> Ebenda, S. 92.

miß nicht ohne Rest durch eine aktuelle Machtkonstellation determiniert ist, sondern daß das Verhandlungssystem unter massiven Anforderungen des konjunktursteuernden politischen Systems steht. Ist diese Steuerung besonders plausibel und öffentlichkeitswirksam, indem sie quantifizierte Lohnzuwächse, etwa in Gestalt von Bandbreiten, propagiert, ist die Chance groß, daß an dieser Art von Gemeinwohl Abweichungen gemessen und privatisiert werden können. Mögen in solchen Leitlinien Zweckerwägungen stecken – wie etwa durch eine krisenarme Fortschreibung des verteilungspolitischen Status quo Legitimität des organisierten Kapitalismus und damit herkömmlicher Unternehmerprärogativen zu erreichen<sup>17</sup> –, der Schlichter wird staatliche Verteilungsnormen als Konditionalprogramme darstellen, denen zu folgen ist. Es entspricht nicht seiner Rolle, Zweckerwägungen anzustellen. Gleichwohl mag die Vagheit dieser Daten, die branchenspezifisch ohnehin noch differenziert werden müssen, Gewähr für die Unerwartbarkeit des Ausgangs bieten. Denn: Könnte man des Schlichters Meinung regelmäßig annähernd genau vorhersagen, wäre sie leicht zu instrumentalisieren und die Einlassung verlöre an Attraktivität.

Steht in einer Gesellschaft mit kapitalistischer Wirtschaft das politische System unter besonderem Legitimationsdruck, durch Konjunktursteuerung Vollbeschäftigung und stetes Wachstum von Produktivität und Löhnen zu garantieren, gerät es – wie O. Jacobi in seinem Beitrag in diesem Heft zeigt – in ein schwer zu meisterndes Dilemma. Die Vollbeschäftigungsmaxime – negativ gewendet: der Verzicht auf kreditrestriktiv veranstaltete Rezessionen zur »Entlastung« des Arbeitsmarkts – bringt die Lohnabhängigen gerade in Zeiten der Hochkonjunktur in eine so gute Verhandlungsposition, daß durch Überwälzung der Löhne auf die Preise Inflation und Gefährdung des Exports drohen. Dieser Überwälzungsmechanismus ist schwer steuerbar, solange die Unternehmer über das durchschlagende Drohpotential des Investitionsstreiks verfügen. Die in der Bundesrepublik gewählte Alternative ist Lohndämpfung, staatliche Einkommenspolitik gerade auch in Zeiten der Überhitzung. Ihr Vehikel, die Konzertierte Aktion reüssierte wenig. Die spontanen Streiks 1969 und die Metalltarifbewegung 1970 mögen als Rebellionen gegen staatliche Perspektivplanung gelten. Den Auftraggebern der Gewerkschaften in den Betrieben erschien die Konzertierte Aktion wohl als allzu offener Verpflichtungsmechanismus, der nur die ohnehin mit Mißtrauen bedachten Verbandsspitzen beteiligt. Außerhalb des Systems der Verteilungsregelung befindlich, machte diese staatliche Clearingstelle zudem den Eindruck, auf eine bestimmte politische Linie – unter anderen möglichen – vereidigen zu wollen. Die Schwäche der Institution wurde bald erkannt. Die Wissenschaft reagierte mit funktionalen Äquivalenzangeboten: Die konflikttheoretisch unbeleckte Fraktion (Biedenkopf et alii) forderte den sturen Oktroi, andere ein multilaterales Interessenclearing, das durch verbindliches Verhandeln auch über andere Konjunkturvariablen den Gewerkschaften Lohndisziplin erleichtern soll<sup>18</sup>. Doch das Problem der Abnahme der Entscheidungen dieses politischen Gremiums ist damit noch ungeklärt – abgesehen von der fraglichen Bereitschaft der Unternehmer sich darauf einzulassen.

Die große Bedeutung, die einschlägige Öffentlichkeit, IG-Metall und Gesamtmetall offenbar dem bevorstehenden Abschluß einer neuen, weiterentwickelten Schlichtungsvereinbarung beimessen, sowie der Fall des Chemiestreiks im Frühsommer 1971, der trotz sich aggressiv gebender gewerkschaftlicher Taktik leit-

<sup>17</sup> Vgl. den Beitrag von O. Jacobi in diesem Heft.

<sup>18</sup> Vgl. ebenda.

linienkonforme Schlichtung sah, bringt auf den Gedanken, daß möglicherweise Schlichtung als tarifautonomieinternes Vehikel angesehen wird, daß die Legitimitätsdefizite offener Einkommenspolitik vermieden und zugleich Resultate produzieren kann, die staatlichen Anforderungen genügen<sup>19</sup>. Schlichtung ist meist dezentral, bezirklich, also relativ nahe »vor Ort« (Scheinpartizipation!), ihre quasi-juridischen Aspekte wirken entpolitisiert, versachlichen die Atmosphäre; bei tolerierbaren Enttäuschungen kann man auf den Schlichter schimpfen und fürs nächste Mal auf einen besseren hoffen.

Doch müßten jene Toleranzgrenzen, die bei Luhmann und Weitbrecht so sehr im Nebel bleiben, etwas näher bestimmt werden. Hat beim Chemiestreik 1971 das *Verfahren* (schlichtungsähnliche Vermittlung durch Bundessozialgerichtspräsidenten während des Streiks nach gescheiterter Stufenschlichtung) den konformen Kompromiß wesentlich bestimmt oder waren andere Variablen im Spiel? Streik allein muß nicht über Lohnleitlinien hinaustreiben. Doch ist er zum puren Dampflassen (Scheinpartizipation) recht risikoreich. Die streikungewohnte IG-Chemie war von den Unternehmern herausgefordert worden. Sie wollten ihrem Gegenspieler, den sie mit expansiver Sozialpolitik zumindest aus den Großbetrieben herausgedrängt hatten und der sich in ihrer Sicht nun zusehends radikalisierte, um den Einfluß auf die betrieblichen Verhandlungssysteme zurückzugewinnen, eine Niederlage bereiten<sup>20</sup>.

Diese Schwäche der Gewerkschaft bestimmte ihre weiten Toleranzgrenzen. Das *Verfahren* tröstete auch die schmale streikmotivierte Elite nicht. Sie fühlte sich am Ende schlicht im Stich gelassen. Umgekehrt ist fraglich, wie weit einer starken Gewerkschaft gegenüber – etwa in der Phase der Hochkonjunktur bei rapider Preisentwicklung – durch *Verfahren* die Toleranzgrenzen weit gehalten werden können. Die Metalltarifrunde 1970, die in den drei Tarifgebieten Baden-Württembergs mit Schlichtung oder sogar mit Vermittlung durch Politiker Ergebnisse zeitigte, die erheblich über der Leitlinie lagen und dennoch für die andere Partei kompromißfähig waren, läßt hier skeptisch sein. Wieviel man mit weniger Verfahrensaufwand herausgeholt hätte, ist eine empirisch schwer zu beantwortende Frage. Ob nicht bei klarem Übergewicht einer Partei, die Enttäuschung der anderen statt durchs *Verfahren* über die Sanktionsgewalt des Siegers aufgefangen wird, ist zumindest nicht abwegig. Mag strittig sein, welchen Spielraum *Verfahren* gegenüber Toleranzgrenzen erwirtschaften, haben sie doch einen ebenso eindeutigen wie banalen Sinn: Sie verhindern, daß man alles gleichzeitig tun will und bieten sich so – systematisch Umweltskontrolle fördernd – all jenen an, die langfristig miteinander auskommen wollen, etwa den Spitzen von Tarifparteien. Ob sie morgen so stark wie heute sind, wissen sie nicht und suchen nach Prozeduren, die Generalisierung ihrer Potentiale erlauben.

<sup>19</sup> Vgl. K. Schacht/L. Unterseher, Streiks und gewerkschaftliche Strategie in der Bundesrepublik, in: D. Schneider (Hrsg.), *Zur Theorie und Praxis des Streiks*, Frankfurt 1971, S. 302.

<sup>20</sup> Vgl. K. Schacht, *Gewerkschaftliche Tarifpolitik und betriebliche Lohnbildung*, unveröff. Diplomarbeit, Frankfurt 1971, K. Schacht/L. Unterseher, *Eine Gewerkschaft ist nicht stärker als ihre Basis*, *Diskus* 4/71, S. 48.