

Soziale Selbstverwaltung
Zweite Tagung der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e.V.
am 13. September 1952 in Bonn

Mit dem Thema der „Sozialen Selbstverwaltung im demokratischen Staat“ setzte die Gesellschaft für Sozialen Fortschritt ihre vorjährige Erörterung über „Soziale Autonomie und Staat“¹ auf einem engeren Gebiete fort. Über diese Frage hatte die Gesellschaft im Verlaufe des vergangenen Jahres einen Ausschuß aus Vertretern von Wissenschaft, Verwaltung und den beiden Sozialpartnern tagen lassen. Gleichwohl konnten weder das von Prof. Dr. h. c. Friedrich Sitzler erstattete Gutachten mit der gleichen Themenstellung, das in der Zeitschrift der Gesellschaft, „Sozialer Fortschritt“, Jg. 1952, H. 4, veröffentlicht worden war, noch sein Vortrag auf der Septembertagung als das Ergebnis dieser Ausschußarbeit angesprochen werden. Vielmehr legte die Gesellschaft Wert darauf, daß das Referat

¹ Vgl. Bericht im Dritten Heft des 71. Jahrgangs, S. 101; auch über die diesjährige Tagung wird ein Wortprotokoll im Verlag Duncker & Humblot erscheinen.

Sitzler wie das Korreferat Prof. Dr. Herschels unter eigener Verantwortung der Redner gehalten wurde. Mit dieser Haltung der Gesellschaft sollte die völlige Selbständigkeit der Meinungsbildung unterstrichen werden, die bereits im Ausschuß der Gesellschaft zu einer erfreulichen Freimütigkeit der Erörterung unter allen Beteiligten geführt hatte, und die, wie der Vorsitzende der Gesellschaft, Prof. Dr. Preller², zu Beginn der Tagung betonte, die Gesellschaft auch unter schwierigen Umständen in den verflossenen 1 $\frac{3}{4}$ Jahren zu dem erwünschten und vor allem auch von den Sozialpartnern benutzten Ausspracheforum gemacht hat.

Innerhalb der Sozialen Selbstverwaltung lag wiederum das Gewicht der Aussprache eindeutig beim Einigungswesen, während die anderen Gebiete Sozialer Selbstverwaltung — in der Sozialversicherung und in der Arbeitsvermittlung/Arbeitslosenversicherung — zwar gestreift, nicht aber eingehender untersucht wurden. Man mag dies angesichts der Bedeutung beider Gebiete in der Gegenwart bedauern, muß aber zugeben, daß mit dieser Beschränkung zugleich auch der Wert der Erörterungen wuchs.

Für den Kenner der Materie — die einst schon im Oktober 1929 die Tagung der Gesellschaft für Soziale Reform in Mannheim unter dem Stichwort „Verbindlicherklärung“ beherrscht hatte — war es nicht ohne Reiz, daß sich diesmal in Referat und Korreferat der damalige Ministerialdirektor des Reichsarbeitsministeriums und Verantwortliche für das deutsche Arbeitsrecht, der heutige Prof. Dr. Sitzler, und der heute im Bundesarbeitsministerium in gleicher Funktion tätige Ministerialdirektor Prof. Dr. Herschel gegenüberstanden. Und zwar insofern wahrhaft gegenüberstanden, als Dr. Sitzler, der einst die Verbindlicherklärung zu handhaben hatte, auf Grund seiner Erfahrungen nun die staatliche Verbindlicherklärung als „überholt“ und als „Gewaltmittel“ eindeutig ablehnte, während Dr. Herschel sich ebenso eindeutig als Anhänger der Verbindlicherklärung bekannte. Freilich, die sozusagen ungehinderte Verbindlicherklärung der Weimarer Zeit will auch Dr. Herschel nicht mehr praktizieren — dafür schien sich nur Ministerialdirektor Dr. Hessel vom Badisch-Württembergischen Arbeitsministerium einsetzen zu wollen —, vielmehr ist die Verbindlicherklärung für Dr. Herschel nur noch quasi *faut de mieux* erforderlich. Und die Diskussion ging, soweit sie sich Dr. Herschel anschloß, im

² Prof. Preller hat am Ende der Tagung im Hinblick auf seine parlamentarischen Verpflichtungen den Vorsitz niedergelegt. Zum Präsidenten der Gesellschaft wurde Prof. Dr. Sitzler gewählt, der übrige Vorstand (einschl. Prof. Preller als stellv. Vors.) wurde wiedergewählt.

Grunde nur darum, wo die Grenzen Sozialer Selbstverwaltung zu suchen seien, hinter denen eine staatliche Aktion nicht mehr zu vermeiden sei.

Chronologisch berichtet, war Ausgangspunkt das Referat Dr. Sitzlers. Er führte die Untersuchung unter Abschaltung anderer Bereiche Sozialer Selbstverwaltung auf das Gebiet der tariflichen Autonomie. Versage diese, so sei die Regierung gegebenenfalls gezwungen, zur Vermeidung materieller und ideeller Schäden für die Gesamtheit einzugreifen, wobei ihr von der Vermittlung und Schlichtung bis zum schweren Geschütz des Zwangsschiedsspruches eine Reihe von Möglichkeiten theoretisch zur Verfügung stünden. Kernfrage sei deshalb, ob „die Zusammenarbeit der Verbände nicht so verbessert werden kann, daß sie reibungsloser arbeitet, daß sie ihre lohnpolitische Aufgabe vollkommener erfüllt und den Arbeitsfrieden besser sichert“. Es handle sich darum, „die bereits bestehende tarifliche Autonomie auf eine neue Grundlage zu stellen, auszubauen, als Pflicht gegenüber der Allgemeinheit bewußt zu machen, institutionell zu sichern und von der staatlichen Verwaltung klar abzugrenzen“.

Um dies zu erreichen, müsse dem Verlangen der Demokratie auf Kooperation aller Kräfte in dem hier behandelten Bereiche auf neue Weise Rechnung getragen werden. Dazu gehöre freie und freiwillige Zusammenarbeit der Partner der Sozialen Selbstverwaltung, insbesondere in vereinbarten Schlichtungs- und Schiedsstellen und in gemeinsamen Erhebungen wesentlicher Unterlagen, wie Lebenshaltungs-, Lohn- und Arbeitszeitstatistik. Stärkerer Einfluß der Spitzenverbände sei Voraussetzung dafür.

Sitzler kam in diesem Zusammenhang auf die beiden Hauptforderungen seiner Ausführungen: Ständige Institutionen der Tarifpartner (in Anlehnung an Hugo Sinzheimers „Arbeitsnormen-korporationen“) und ein vom Staat zur Verfügung gestelltes, aber völlig unabhängig und nur kraft eigener Autorität arbeitendes Bundesschlichtungsamt. Die ständigen Tarifgemeinschaften müßten freiwillig errichtet sein und bleiben, auch über den Abschluß eines Tarifvertrages hinaus gemeinsam wirken, z. B. im Betriebschutz, der Berufsausbildung, Menschenführung u. ä. (solange derartige Aufgaben nicht von Einrichtungen der Wirtschaftsverwaltung übernommen würden) und sie würden die Arbeitsbedingungen schließlich nicht mehr aushandeln, sondern gemeinsam beraten und zu einer autonomen Satzung erheben.

Im Verhältnis zum Staat sei zu fordern, daß die geschriebene Verfassung in bessere Übereinstimmung zur wirklichen Verfassung, d. h. zur bestehenden gesellschaftlichen Macht, gebracht werde. Man könne lebendige Kräfte, wie die sozialen Organisationen, nicht unterdrücken,

sondern müsse sie als wertvolle Glieder der Gesellschaft in diese eingliedern. Nach dem Grundsatz der Subsidiarität seien Parlament und Regierung von allen Aufgaben zu entlasten, die auf niedrigerer Ebene gelöst werden könnten. Das schließe staatliche Aufsicht nicht aus, sondern ein, jedoch unter strenger Beschränkung auf offensichtliche Verstöße gegen Gesetz und Satzung.

Beim Versagen der Sozialen Selbstverwaltung müsse dem Staat allerdings die Möglichkeit des Eingreifens geschaffen werden. Dazu gehöre die längst fällige Regelung der Schlichtung auf Bundesebene. Sitzler setzte sich für den Einlassungszwang mindestens da ein, wo eine Seite die staatliche Vermittlung anruft oder wenn der Arbeitskampf die öffentlichen Interessen bedroht. Das *Bundesschlichtungsamt*, das Sitzler nun hier gebildet haben will, soll nach anglikanischem Muster eine unabhängige oberste Schlichtungsstelle sein, nicht auf Zwangsbefugnissen, sondern auf der Autorität einer kleinen Zahl erfahrener, als unabhängig und unparteiisch allgemein anerkannter Persönlichkeiten beruhen, die richterliche Unabhängigkeit besitzen. Es dürfe jedoch keine Befugnis zur Verbindlicherklärung von Schiedssprüchen haben, die Sitzler völlig ablehnte, da sie die Verantwortungsbereitschaft der Partner zerstöre und da außerdem Soziale Selbstverwaltung und staatliches Lohndiktat sich widersprächen.

Hier setzte die Kritik Prof. Herschels ein. Lohn sei nun einmal ein politisches Faktum, man könne die Entscheidung über ihn nicht entpolitisieren, wenn man politische Macht vom Staat auf außerstaatliche Instanzen verschiebe. Unabhängig davon sei es die Frage, ob funktionsfähige Körperschaften da seien, die dem Staate in der eigenen Verantwortung einer Selbstverwaltung Dinge abnehmen könnten. Gerade dies glaubte aber Dr. Herschel auf Grund praktischer Erfahrungen so gut wie verneinen zu müssen. Die Hattenheimer Beschlüsse über gemeinsame Schlichtungsinstanzen der sogenannten Sozialpartner seien im wesentlichen nicht durchgeführt worden, im übrigen drängten die sozialen Organisationen vielfach das Ministerium zum Eingreifen. Insofern versprach sich Dr. Herschel weder etwas von den Ständigen Tariftgemeinschaften — die er auf dem Wege zu faschistischen Korporationen sah — noch vom Bundesschlichtungsamt, das seiner Auffassung nach nicht die erforderliche Autorität entwickeln könne. Und in diesem Zusammenhang trat Dr. Herschel für die Verbindlicherklärung ein, die geringeren Zwang bedeute als der Verzicht auf sie, weil dieser Verzicht bei ernstesten Arbeitskämpfen beim Belagerungszustand enden müsse, der dann die ultima ratio darstelle.

Dr. Herschel schränkte aber diese Stellungnahme im Korreferat und mehr noch im kurzen Schlußwort dahin ein, daß die Sozialpartner be-

ginnen und sich der Einigung bemächtigen sollten. Zur Zeit bestehe ein „soziales Vakuum“. Füllten die Sozialpartner es aus, so werde sich jeder, besonders das Ministerium, darüber freuen. Täten sie dies jedoch nicht, so müsse der Staat die fehlende Ordnung ersetzen, gegebenenfalls, wie Staatssekretär Dr. Auerbach vom niedersächsischen Sozialministerium in der Debatte vorgeschlagen hatte, nach (oder nur nach) Anrufen durch einen Spitzenverband.

In der folgenden lebhaften Debatte unterstrich Bundesarbeitsminister Anton Storch zunächst die von Sitzler vorgetragene Bedenken gegen die Verbindlicherklärung, die in Weimar die Verantwortungsfreudigkeit der Betroffenen zerstört habe. Im Frankfurter Wirtschaftsparlament habe man daher bewußt auf dieses Mittel verzichtet. Bisher sei dies gut gegangen; nun aber müsse er doch den Arbeitgebern und Gewerkschaften sagen: wenn sie etwa in einem halben Jahre alle Tarifverträge mit Schiedsgerichtsklauseln ausstatten würden, könne er von jeder Gesetzesvorlage über ein staatliches Schlichtungswesen absehen. Im Zusammenhang mit dem Appell des Ministers an die Eigenverantwortung kam es zu der in der Presse weitgehend wiedergegebenen Äußerung des Ministers, daß dann, wenn diese großen Organisationen solche wirkliche Eigenverantwortung gegenüber dem Staat nicht zeigten, das Kartellgesetz auch gegen Massenorganisationen angewendet werden müsse (Erich Bührig vom DGB sprach als folgender Diskussionsredner die Hoffnung aus, daß dieses Wort nur ein rednerischer Lapsus gewesen sei.)

Der Appell des Ministers fand Widerhall besonders auch beim Vertreter der Arbeitgeberverbände, Dr. Erdmann, der auf die Voraussetzungen einging. Er sah sie im gemeinsamen Willen der Partner, Gemeinschaftsarbeit zu leisten. Hier liege die große politische Bedeutung des Themas. Von großem Wert war die Übereinstimmung des Vertreters der Arbeitgeberseite mit dem Bekenntnis des Vertreters des DGB, Erich Bührig, zum Gedanken und Prinzip der sozialen Selbstverwaltung.

Gegenüber dieser Ablehnung des Prinzips der Verbindlicherklärung von Schiedssprüchen — die Bührig „unsittlich“ genannt hatte, was Herschel beanstandete, was Sitzler aber für berechtigt hielt — wog die übrige Diskussion trotz ihres beachtlichen Niveaus doch leichter. Es ging im Grunde darum, wieweit die Verfechter der Notwendigkeit staatlichen Zwangseingriffes glaubten, dieses letzte Mittel hinauschieben zu können. Prof. Dr. Dietz, Münster, etwa wollte den Staat erst eingreifen lassen, wenn es sonst notwendig sei (im Anschluß an Herschels „Belagerungszustand“), mit Kanonen zu schießen. Und auch dann fragte er mit Bührig, ob es nicht andere Mittel als die Verbindlich-

erklärung gebe, die „die Verbandsmacht der Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbände heranzieht, um das durchzusetzen, was der Staat diktiert hat“. Und ähnlich meinte Dr. Auerbach, ob man eine etwaige Verbindlicherklärung des Staates nicht an den Antrag oder das Votum der Spitzenverbände beider Seiten binden sollte.



Eine einmütige Erkenntnis zur Sache konnte es unter diesen Umständen nicht geben. Und doch darf gesagt werden, daß die in der Weimarer Zeit zu erkennenden Gefahren sozialpädagogischer und staatspolitischer Art, die mit der Zwangsschlichtung verbunden sind, durch diese Tagung erneut und deutlicher als je herausgearbeitet worden sind. Insbesondere der Appell Ministers Storch dürfte besagen, daß die Bundesregierung in dieser Periode des Bundestags nicht mehr ein Schlichtungsgesetz bringen wird.

Damit ist die Frage nach der realpolitischen Bedeutung der Tagung der Gesellschaft, nicht dagegen die nach dem sozialwissenschaftlichen Gehalt beantwortet. Dieser scheint mir darin zu liegen, daß an einem eminent praktischen Beispiel die offene Wunde unserer Zeit, das Verhältnis von Staat und sozialen Verbänden, erneut bloßgelegt worden ist. Anders als vor fünfzig und selbst vor dreißig Jahren ist die Macht der Sozialorganisationen und deren zentrale Gewalt so stark, daß Arbeitskämpfe heute Volkswirtschaften zu erschüttern und Regierungen zu stürzen in der Lage sind. Im ernstesten Falle steht somit die effektive Macht der Verbände und die des Staates zur Diskussion. Der Sitzlersche Vorschlag setzt letzten Endes die öffentliche Meinung als Schiedsrichter zwischen beiden Machtgruppierungen ein. In der Tat wird damit ein echter demokratischer Weg beschritten, wenn auch zuzugeben ist, daß das Instrument der Presse als Mittler der öffentlichen Meinung nicht immer den hohen Anforderungen dieses Weges entspricht. Nicht mit Unrecht fragte Sitzler, ob ein Zwangstarifvertrag auch gegen 100 000 Arbeitnehmer, die ihm widerstrebten, praktisch durchgeführt werden könne, und Herschel andererseits, ob nicht bei der Wiedergabe eines Spruches des Bundesschlichtungsamtes durch die Presse gefragt werden müsse, auf wessen Seite das wiedergebende Blatt stehe.

Damit ist auf den soziologischen Kern des Problems verwiesen. Die arbeitsrechtliche wie die staatsrechtliche Seite der Frage haben sich an diesem soziologischen Kern zu orientieren. Anders ausgedrückt: entgegen der Herschelschen Auffassung handelt es sich m. E. nicht um die bloße Machtverschiebung vom Staat auf außerstaatliche Institutionen, sondern darum, tatsächlich verantwortlichen Institutionen diese Ver-

antwortung sichtbar aufzuerlegen — so sichtbar, daß sie sich um die öffentliche Meinung kümmern müssen — und diese Verantwortung nicht dem Staate aufzubürden, hinter dem sich die Sozialorganisationen verstecken können. Nicht zu Unrecht ist mehrfach auf der Tagung auf die sozialpädagogische Seite der Angelegenheit hingewiesen worden. Demokratie heißt überzeugen, nicht diktieren. Verantwortungsbewußtsein kann man nur erzeugen, wenn man Verantwortung gibt. Der heutige demokratische Staat hat noch nicht die Form gefunden, den in ihm mächtigen Verbänden Verantwortung sichtbar aufzuerlegen. Der Rückzug auf die Verbindlicherklärung würde m. E. dem Staat mehr aufbürden, als er heute tragen sollte, und er würde insofern die Demokratie, das demokratische Bewußtsein der Verantwortlichkeit für das Staatsganze, nicht fördern, sondern eher untergraben. Dies scheint mir die Lehre aus der Tagung der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt zu sein.

Ludwig Preller, Frankfurt/M.