

Nachtrag: Aufhebung der Tarifeinheit: Welche Folgen hat das Nebeneinander mehrerer Tarifverträge in einem Unternehmen?

3

Zur Ergänzung der Beiträge im ifo Schnelldienst 9/2012 analysiert Wolfgang Schroeder die Veränderungen im deutschen Tarifmodell.

Spartengewerkschaften: Chance zur Modernisierung des deutschen Modells der Arbeitsbeziehungen

Das deutsche Gewerkschaftsmodell beruht im Kern auf mitgliederstarken, umfassenden Industrie- und Branchenverbänden. Dahinter verbirgt sich die nach den Erfahrungen von Weimarer Republik, Nationalsozialismus und Zweitem Weltkrieg gesellschaftlich verbreitete Überzeugung, dass die Arbeitnehmerinteressen eines Wirtschaftszweigs am wirkungsvollsten kollektiv von einer inklusiven Gewerkschaft repräsentiert werden könnten. Ebenso bestand weitgehende Einigkeit in der Frage, dass die Integration dieser Verbände in kollektive Entscheidungsarenen nicht nur einem demokratischen Wirtschaftsaufbau dienen, sondern zudem auch Regierung und Staat selbst von einem Teil ihrer hoheitlichen Aufgaben entlasten könnte.

Dennoch: Jenseits des geschilderten, dominierenden einheits- und industrie-gewerkschaftlichen Vertretungsmodells existieren in der Bundesrepublik von Beginn an eine Vielzahl weiterer Verbände, die Arbeitnehmerinteressen organisieren; hierunter sowohl berufliche als auch ständisch orientierte sowie richtungsideologisch motivierte Zusammenschlüsse. In einer ersten eigenen Untersuchung konnten 531 Verbände, die Arbeitnehmerinteressen vertreten für Deutschland identifiziert werden, darunter 94 Verbände, die als Gewerkschaften anerkannt sind oder sich selbst als solche verstehen. 64 dieser Gewerkschaften gehören einem der drei Dachverbände (DGB, dbb, CGB) an, die übrigen 30 Verbände sind unabhängige Einzel-Gewerkschaften. Bis vor kurzem erfüllten diese Verbände bei aller Konkurrenz um Mitglieder und Deutungen der Lage jedoch komplementäre Funktionen zu den DGB-Gewerkschaften. Vielfach kooperierten sie mit den DGB-Gewerkschaften, wenn es um tarifpolitische Belange

ging. Die DGB-Verbände erwiesen sich im Rahmen dieser tarifpolitischen Kooperationen als die tonangebenden Akteure. Andere Verbände hingegen sahen ihre Aufgabe vorrangig in der Vertretung beruflicher oder ständischer Interessen. Ein eigenständiges tarifpolitisches Engagement wurde von diesen Verbänden auch nicht offensiv eingefordert. Kurzum: die DGB-Verbände waren in den kollektiven Entscheidungsarenen institutionalisiert und hatten die Tarifpolitik als zentrales, gewerkschaftliches Handlungsfeld fest in ihrer Hand. Andere Verbände traten allenfalls ergänzend zu den Branchenverbänden des DGB in Erscheinung.

In den letzten Jahren scheinen einige dieser Berufsverbände ihr Selbstbild jedoch zu modifizieren und damit einhergehend ihre Funktions- und Aufgabenbereiche neu zu definieren. Sie preschen als eigenständige Akteure in die Arena der Tarifpolitik vor und drängen auf eigene Gestaltungsmacht. Neben dem Unterbietungswettbewerb christlicher Gewerkschaften existiert ein weiteres, für die DGB-Gewerkschaften weitaus bedrohlicheres Szenario. In einzelnen Bereichen fordern berufliche Organisationen, die sich traditionell vorwiegend mit der Vertretung berufsständischer Interessen befasst haben, ihre Anerkennung als Tarifpartner. Anders als im Falle der Unterbietungskonkurrenz verfügen die hier als prominenteste Beispiele zu nennenden Vereinigung Cockpit (VC), der Marburger Bund (MB) und die Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL) über einen hohen Organisationsgrad in einzelnen Berufssparten, eine homogene Mitgliedschaft und somit über eine eigene organisationale Stärke. Auch wenn sie gegenüber den DGB-Gewerkschaften, bezogen auf absolute Mitgliederzahlen, weiter schwach erscheinen, ist



Wolfgang Schroeder*

* Prof. Dr. Wolfgang Schroeder ist Staatssekretär beim Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg und Inhaber der Professur Politisches System der BRD/Staatlichkeit im Wandel an der Universität Kassel.

es VC, MB und der GDL dennoch gelungen, die Tarifabschlüsse Ersterer zu überbieten; spricht: für ihre Klientel »mehr rauszuholen«.

Die Überbietungskonkurrenz trifft Arbeitgeber wie Branchenverbände gleichermaßen und wird dementsprechend von beiden Seiten kritisiert. Die Arbeitgeber fürchten um Betriebsfrieden und Tarifeinheit und warnen vor konkurrierenden Tarifverträgen, während es dem DGB um Mitglieder, Einfluss und den Erhalt der Solidarität in der Arbeitnehmerschaft geht. Diese beginne zu bröckeln, sobald Einzelne bessere Tarifabschlüsse durchsetzen, für die andere – auf dem Arbeitsmarkt leichter ersetzbare Beschäftigtengruppen – mit schlechteren Verträgen zahlen müssen, so das Argument des DGB.

Vom Berufsverband zur Spartengewerkschaft

Die Entstehung von so genannten Spartengewerkschaften ist weder zufällig noch zwingend. Ein wesentliches Moment der als anspruchsvoll zu klassifizierenden Grundbedingungen sind gewachsene Organisationsstrukturen, die auf fundierte materielle Ressourcen und ideelle Gemeinsamkeiten zurückgreifen können. Zudem sind kleine und homogene Gruppen von Arbeitnehmern eher dazu bereit, sich zu organisieren und verbandlich zu engagieren. In diesem Sinne kann eine höhere Interessenkongruenz unterstellt werden als bei heterogenen Gruppen. So verfügen alle drei genannten Verbände über einen vergleichsweise hohen Organisationsgrad. Dieser hohe Organisationsgrad in der jeweiligen Organisationsdomäne ermächtigt die Verbände unter bestimmten Voraussetzungen eine hohe Konfliktfähigkeit zu erreichen. Die Anzahl solcher Verbände und Arbeitnehmergruppen, die über ein ähnlich hohes Potenzial verfügen, ist klein – und somit ist auch die Zahl möglicher Nachahmer begrenzt. Hinzu kommt, dass alle drei Verbände auf eine lange Organisationsgeschichte zurückblicken können, die auch eine lange, wenngleich passive Rolle in der Tarifpolitik (im Sinne assoziierter Verbände) einschließt. Damit verfügten diese Verbände bereits vor ihrer gewerkschaftlichen Etablierung über ein differenziertes verfahrenstechnisches Wissen, das ihnen den Einstieg in eigene tarifpolitische Aktivitäten erleichterte.

Diese Voraussetzungen alleine sind allerdings unzureichend, um den Transformationsprozess von Berufs- zu Tariforganisationen zu erklären. Schließlich bestehen diese Strukturen in ähnlicher Konstellation bereits seit einigen Jahrzehnten. Zugleich zeigt der Vergleich der drei Fälle, dass zwar jeweils ähnliche Umstände ausschlaggebend waren. Gleichwohl bedingen die Besonderheiten jedes Falles eine je eigene Konfliktodynamik sowie darüber hinausgehend ein spezifisches, auf die Zukunft gerichtetes Entwicklungspotenzial. Die Singularität der einzelnen Fälle und der voraussetzungsvolle Prozess, der ihren Weg in die Eigenständigkeit begleitete, legen nahe, dass mittelfristig nicht mit einer Viel-

zahl von Nachahmern zu rechnen ist. Schließlich stehen nicht zuletzt einem Trend zur Bildung von Berufsgewerkschaften rechtliche und organisatorische Hürden entgegen.

Für VC, MB und GDL lassen sich überdies insbesondere folgende gemeinsame Merkmale feststellen:

- a) Tarifpolitische und gewerkschaftliche Konkurrenz etabliert sich besonders im Bereich hochqualifizierter Arbeitnehmergruppen, da diese durch die einheitsgewerkschaftliche Vertretungslogik schwerer erreichbar sind – vor allem dann, wenn sie den Eindruck haben, dass ihre verteilungspolitischen Spielräume über längere Phasen nicht ausgeschöpft werden.
- b) Berufsbezogene Arbeitnehmersverbände und Spartengewerkschaften gewinnen an Boden, wenn im Zuge von branchen- und unternehmensstrukturbezogenen oder technologischen Veränderungen die traditionellen Tätigkeitsprofile dieser Beschäftigungsgruppen abgewertet werden.
- c) Mit Lohnzurückhaltung auf Seiten der Gewerkschaften und betrieblichen Bündnissen für Arbeit wurden Beschäftigungssicherheiten – im Kontext wirtschaftlich schwieriger Zeiten für Branche und/oder Unternehmen – gegen Zugeständnisse bei Entlohnung, Arbeitszeit und Sonderleistungen eingetauscht. Als sich die konjunkturelle Lage schließlich verbesserte, haben es die DGB-Gewerkschaften nicht vermocht, die Zugeständnisse der Vergangenheit zu kompensieren. Mit dem Umbau der hier untersuchten Unternehmen waren für die hochqualifizierten Berufsgruppen nicht nur Konzessionen verbunden, sondern auch eine tatsächliche (oder auch nur gefühlte) Abwertung ihres Berufsbildes und -status. Insofern könnte das offensive Vorgehen dieser Berufsverbände auch als Versuch gewertet werden, sich dieser doppelten Belastung – von Lohneinbußen und Statusverlust – zu widersetzen.
- d) Berufsgewerkschaftliche Konkurrenz etabliert sich insbesondere in staatlichen und staatsnahen Sektoren, insbesondere im Gesundheits- und Verkehrsbereich. Da viele Beschäftigte in jenen Unternehmen traditionell einen Beamtenstatus und damit verbundene Vorteile (wie z.B. lebenslange Beschäftigungssicherung) genossen, ist zu vermuten, dass der zunehmende Abbau von Beamtenstellen Gelegenheitsmomente bereitgestellt hat, die eine Organisationsstärkung oder -bildung berufs- und statusorientierter Gewerkschaften begünstigt hat. Dies war insbesondere bei den ostdeutschen Lokführern der Fall, die auch aus dieser Motivation heraus zur Trägergruppe des GDL-Streiks avancierten.

Folgen und Strategien

Die Stärkung der Berufsverbände und das Auftreten neuer Tarifakteure kann zu einer weiteren Schwächung der etab-

lierten DGB-Gewerkschaften führen. Bedingt durch Strukturwandel in Wirtschaft und Gesellschaft und die sich daraus ergebenden Mitglieder-, Gegner-¹ sowie Durchsetzungs- und Einbettungskrisen², stehen die Einheits- und Branchengewerkschaften ohnehin unter Anpassungsdruck. Die Phänomene neuer Konkurrenz verstärken ihrerseits den Veränderungsdruck, unter dem die etablierten Großverbände stehen. Auffällig ist, dass die neue Überbietungskonkurrenz in Bereichen auftritt, die von den DGB-Verbänden schon in der Vergangenheit nur schlecht erreicht werden konnten.³ Das trifft auf Piloten, Krankenhausärzte und Lokführer zu.

Die zuweilen harschen Reaktionen der DGB-Gewerkschaften auf die Überbietungskonkurrenz durch Berufsgewerkschaften müssen vor diesem Hintergrund betrachtet werden. An deren Abschlüssen kritisieren Erstere vor allem, dass diese sich zulasten der schwächeren Gruppen auswirken und deshalb unsolidarisch seien. Die DGB-Gewerkschaften selbst verfolgen eine solidarische Lohnpolitik, bei der starke und schwache Interessen in einem Verband integriert und ausbalanciert werden. Sie befürchten eine Schwächung des Solidarverbands, die letztlich dem Arbeitgeber ermöglichen könnte, die Interessen einzelner Beschäftigtengruppen gegeneinander auszuspielen. Vor allem aber sehen die Großgewerkschaften die Gefahr, dass durchsetzungsschwache Interessen ganz aus dem Solidarverbund herausfallen und ein Überbietungswettbewerb zulasten dieser Gruppen entstehen könnte.

Da es darum geht, wer die Hochqualifizierten organisiert und wie sie vertreten werden können, handelt es sich im Kern um eine mitgliederbezogene Organisationskonkurrenz. In dieser Situation bedroht die neue Konkurrenz die organisatorische Stärke der DGB-Gewerkschaften. Die ohnehin bestehende, latente Konkurrenz um potenzielle Mitglieder zwischen den Verbänden wird durch diese Entwicklung weiter verschärft. Deshalb versucht beispielsweise ver.di – aber auch die IG Metall – durch neue Kampagnen bisher schwer erreichbare Arbeitnehmer (z.B. die hochqualifizierten Ingenieure) gezielt zu umwerben, wohl auch um weiteren Abspaltungen Einzelner vorzubeugen. Neben neuen Zielgruppeninitiativen versuchen die DGB-Gewerkschaften, ihr verteilungspolitisches Vorgehen in der unmittelbaren Tarifauseinandersetzung kommunikativ und legitimatorisch neu auszurichten. Letztlich haben die DGB-Gewerkschaften primär zwei realistische Möglichkeiten: a) die weitere Entwick-

lung starker Berufsverbände durch pragmatisch orientierte Kooperation in der Tarifpolitik zu verhindern oder b) ihre eigene Mitgliederstrategie, Tarifpolitik sowie Dienstleistungsangebote auf die Partikularinteressen einzelner Gruppen auszurichten.

Die Arbeitgeberseite fürchtet ebenso wie die meisten DGB-Gewerkschaften die Überbietungskonkurrenz und drängt mit ihnen auf ein modifiziertes Tarifvertragsgesetz, das die Tarifeinheit verankert. Anders als auf Seiten der DGB-Gewerkschaften sind es nicht die arbeitnehmerspezifischen Solidarprobleme, die auf Arbeitgeberseite für Unbehagen sorgen, sondern die Angst vor höheren Personalkosten sowie die Erwartung, dass Lohnunterschiede, die auch die Arbeitsmotivation beeinflussen, sich immer weniger auf die jeweilige Leistungsfähigkeit, sondern auf die faktische Streikmacht bestimmter Berufsgruppen zurückführen lassen. Zudem wird die Gefahr gesehen, dass zukünftige Tarifverhandlungen mit verschiedenen Arbeitnehmerorganisationen schwieriger und konfliktreicher werden. Angesichts potenziell unterschiedlicher Laufzeiten könnte es tatsächlich dazu kommen, dass der Flächentarifvertrag seine Friedensfunktion einbüßt und es zu häufigeren Arbeitskämpfmaßnahmen kommt.

Bisher haben sich diese Befürchtungen einer »Balkanisierung des deutschen Gewerkschaftsmodells« oder einer »englischen Krankheit« nicht erfüllt. Auch wenn diese Perspektiven zukünftig nicht vollständig und grundsätzlich von der Hand zu weisen sind, darf gleichwohl nicht vernachlässigt werden, dass es in den letzten Jahren keinen Anstieg der Streiktage in Deutschland gegeben hat. In Deutschland gibt es nach wie vor so wenige Streiktage wie in nahezu keinem anderen OECD-Land. Zudem verfügen die Sozialpartner über eigene Möglichkeiten, jenseits von Recht und Staat, die veränderten Ansprüche bestimmter Gruppen aufzunehmen und damit zu einer Modernisierung der Arbeitsbeziehungen beizutragen. Dieser Weg der Selbstregulation auf der Basis von Organisations- und Streikrecht sollte nicht leichtfertig aufgegeben werden. Die Fälle, in denen in den letzten Jahren eine erfolgreiche Transformation vom Berufs- zum Tarifverband stattgefunden hat, zeigen, dass es sich um einen außerordentlich voraussetzungsvollen Prozess handelt, der kaum voluntaristisch kopiert werden kann. Denn bei allen erfolgreich transformierten Organisationen handelt es sich um etablierte Akteure, die bereits seit langem mit Tariffragen befasst waren, die eine außerordentlich starke Organisationsmacht besitzen und darauf aufbauend in der Lage waren, eine bestimmte Gelegenheitsstruktur zu nutzen.

Es sind also nach allen uns zur Verfügung stehenden Erfahrungen, gegenwärtig keine flächendeckenden Transformationsprozesse von Berufs- zu Tariforganisationen zu befürchten. Das ändert jedoch nichts daran, dass sich in

¹ Gemeint sind die Mitglieder-, Integrations- und Steuerungsprobleme der Arbeitgeberverbände sowie die von ihnen als Lösung dieser Probleme aufgebauten OT-Verbände (Verbände ohne Tarifbindung).

² Gemeint sind unter anderem die schwächer werdende Verflechtung von Gewerkschaften und Sozialdemokratie sowie Durchsetzungsprobleme wie der ergebnislose Streik der IG Metall in Ostdeutschland 2003.

³ Das trifft sowohl auf den Überbietungs- als auch den Unterbietungswettbewerb zu. Bei der Überbietungskonkurrenz ist es die Mitgliederschwäche der DGB-Gewerkschaften bei den hochqualifizierten Berufsgruppen, bei der Unterbietungskonkurrenz die der Niedrigqualifizierten (Ostdeutschland, Handwerk und Leiharbeit).

eingegrenzten Sektoren eine begrenzte Pluralisierung gewerkschaftlicher Interessenvertretung abzuzeichnen scheint. Damit wird aber das Modell der Branchengewerkschaften nicht obsolet werden. Vielmehr bildet es weiterhin den dominanten Kern des deutschen Modells. Ausschlaggebend mit Blick auf die langfristige Entwicklung ist vielmehr, inwieweit es den umfassenden Gewerkschaftsorganisationen des DGB gelingt, sich zu revitalisieren und einen hohen Mitgliederstand zu erreichen. Darüber hinaus ist auch ein Arrangement mit der neuen Konkurrenz durch neue Formen von Kooperation und Zusammenarbeit denkbar, so wie es im nordischen Gewerkschaftsmodell schon seit vielen Jahren praktiziert wird.

Wir stehen also keinesfalls vor einem abrupten Modellwechsel, bei dem der Korporatismus vom Pluralismus abgelöst wird. Vielmehr sprechen die Befunde in einzelnen abgegrenzten Bereichen für ein neues Mischungsverhältnis aus den Idealtypen der Branchen-, Berufs- und Unternehmensgewerkschaft; eine milde Form der Pluralisierung also. Die Verschiebung findet dabei von der höheren auf die niedrigere Aushandlungsebene statt und umfasst zwei Prozesse, die sich beide zu Lasten der höchsten Ebene – der Branchen- und Einheitsgewerkschaft – auswirken. Durch Verbetrieblischung und tarifliche Öffnungsklauseln gewinnt die Unternehmensebene an Bedeutung, während gleichzeitig die neuen tarifpolitischen Überbietungskonkurrenten die berufsgewerkschaftliche Ebene stärken.

Am Ende sind es also nicht die Spartengewerkschaften, sondern die organisatorische Schwäche der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die das deutsche Tarifmodell unter Druck setzt. Seit den 1990er Jahren sinkt die Tarifbindung und mit ihr die Legitimations- und Gestaltungskraft der Sozialpartner im Rahmen der Tarifautonomie. Zu dieser Entwicklung beigetragen hat maßgeblich das von den Arbeitgeberverbänden offerierte Modell der Mitgliedschaft ohne Tarifbindung. An dieser negativen Individualisierung gilt es anzusetzen, um eine kooperative, reformorientierte Weiterentwicklung des deutschen Modells auf den Weg zu bringen.

Für weiterführende Analysen: Wolfgang Schroeder, Samuel Greef und Viktoria Kalass, *Berufsgewerkschaften in der Offensive. Vom Wandel des deutschen Gewerkschaftsmodells*, VS-Verlag, Wiesbaden 2011.