
Wolfgang Schroeder/Rainer Weinert

Elemente einer tarifpolitischen Regulierungsstrategie der Gewerkschaften

Dr. Wolfgang Schroeder, geb. 1960 in Mayen/Eifel, Studium der Politikwissenschaft und Katholischen Theologie in Marburg, Wien, Tübingen und Frankfurt/M., ist Referent in der Abteilung Tarifpolitik der IG Metall.

Dr. Rainer Weinert, geb. 1950 in Delmenhorst, Studium der Soziologie an der FU Berlin, ist Privatdozent am Institut für Soziologie der FU Berlin und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Soziologie der Universität Heidelberg.

Am Ende des Jahrhunderts bieten die deutschen Gewerkschaften ein widersprüchliches Erscheinungsbild. Einerseits sind sie wieder ein ernstzunehmender politischer Akteur geworden, der auch in den großen Debatten des Wandels eine starke Stimme besitzt. Dafür sprechen etwa die öffentliche Resonanz auf die Forderung nach einem „Bündnis für Arbeit“, die Arbeitszeitverkürzungsinitiativen, die soziale Bewegung gegen die regierungsamtliche Kürzungspolitik des Jahres 1996 (Lohnfortzahlung, Kündigungsschutz etc.) und nicht zuletzt die Berufung eines führenden Gewerkschafters in eine herausgehobene politische Position. Andererseits scheint es unklar zu sein, ob und wie die Gewerkschaften die rasanten technologischen, ökonomischen und sozialen Veränderungen in den Betrieben verarbeiten können. Belege für eine nachhaltige Schwächung der Gewerkschaften sind im Mitgliederrückgang, im Tarifbruch, in unzureichenden Erfolgen bei der Erschließung des wachsenden Dienstleistungssektors und nicht zuletzt in der Schwächung der Arbeitgeberverbände zu sehen.

Im folgenden versuchen wir, wesentliche tarifpolitische Herausforderungen zu spezifizieren und einige Elemente einer tarifpolitischen Strategie der Gewerkschaften zu umreißen. Diese Ausführungen sind fragmentarisch, knüpfen allerdings an wichtigste tarifpolitische Veränderungen in der IG Metall an. Wir konzentrieren uns auf den zentralen Aspekt, ob und inwieweit der eingetretene Prozeß der Dezentralisierung und der Schwächung tarifvertraglicher Gestaltungsformen notwendig zur Desorganisation des Systems industrieller Beziehungen führen muß oder ob dieser Prozeß Gestaltungsmöglichkeiten für die Gewerkschaften eröffnet. Anders formuliert: Können die mit der veränderten Weltmarktsituation einhergehenden Dezentralisierungstendenzen von den Verbänden überhaupt noch reguliert werden, oder trägt die gegenwärtig zu beobachtende Entwicklung zur Ausgrenzung immer größerer Bevölkerungskreise aufgrund real schrumpfender Einkommen, verschlechterter Arbeitsbedingungen und struktureller Arbeitslosigkeit bei? Bevor wir darauf eingehen, fassen wir thesenhaft einige wichtige Aspekte zusammen, denen u. a. eine gewerkschaftspolitische Strategie Rechnung zu tragen hat.

1. Das entscheidende Ordnungselement im deutschen System industrieller Beziehungen sind die Tarifverträge. Dem Anspruch nach legen sie die Rahmenbedingungen für Arbeitsleistung und Arbeitsentgelt für verbindliche Zeitspannen mit unabdingbarer Geltung fest. Damit kommt dem Tarifvertragssystem eine weit über seinen engen Wirkungskreis hinausweisende Funktion zu. Es handelt sich also nicht um irgendein Politikfeld, sondern um das Zentrum der Konsens- und Legitimationsproduktion der Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland. Bislang konnten durch die Akzeptanz getroffener Kompromißentscheidungen eine im internationalen Vergleich realtiv egalitäre Lohnstruktur etabliert¹ und Verteilungskonflikte durch geregelte Bargaining-Prozesse minimiert werden.
2. Das deutsche Modell ist in den letzten Jahren ohne Zweifel vor allem durch Dezentralisierungsprozesse unter Problemdruck geraten. Gleichwohl ist festzuhalten, daß dezentrale Handlungsspielräume dem deutschen Regelungssystem nicht fremd sind: Während sie bis in die siebziger Jahre hinein nur von marginaler Bedeutung waren, änderte sich dies im Zuge der Auseinandersetzung um die 35-Stunden-Woche ab 1984 maßgeblich; denn durch die Vereinbarungen zur Arbeitszeitflexibilisierung wurde die Regelungskompetenz der betrieblichen Akteure beträchtlich ausgeweitet. Der damit bewirkte Dezentralisierungsschub führte allerdings nicht zu einer Schwächung der Gewerkschaftszentralen. Der entscheidende Grund dürfte in der für das deutsche System charakteristischen Verflechtung zwischen betrieblicher und gewerkschaftlicher Ebene liegen. So konnten auch die Verbetrieblichungstendenzen in den achtziger Jahren systemkompatibel kleingearbeitet werden. Insofern ist es gewerkschaftspolitisch wichtig, daß Dezentralisierung regulierbar ist und nicht zur Auflösung bzw. Desorganisation des Systems führen muß. In den neunziger Jahren haben sich durch die Öffnung ökonomischer, technologischer und politischer Handlungsoptionen die strukturellen Machtasymmetrien zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zweifellos weiter zugunsten der Arbeitgeber verschoben. Dennoch ist hinsichtlich der Diskussion um den „Flächentarifvertrag“ festzuhalten, daß dieser im Zuge der betriebs- und arbeitsorganisatorischen Innovationsschübe in den neunziger Jahren selbst von seinen gewerkschaftlichen Verfechtern kritisch betrachtet und diskutiert wurde.²

1 Vgl. Streeck, Wolfgang: Der deutsche Kapitalismus: Gibt es ihn? Kann er überleben?; IG Metall (Hrsg.), Interessenvertretung, Organisationsentwicklung und Gesellschaftsreform. Gewerkschafts- und gesellschaftspolitisches Forum der IG Metall, Frankfurt/M. 1995, S. 33-61.

2 Vgl. Riester, Walter: Regulierung + Reform = Zukunft, in: Kowalsky, Wolfgang/Schroeder, Wolfgang (Hrsg.): Linke, was nun?, Hamburg 1993.

3. Desorganisationsprozesse in den Gewerkschaften, abnehmende Mitgliederzahlen, unzureichende Organisierung der Dienstleistungsberufe etc. sind klassische Probleme der Gewerkschaften, neu sind vergleichbare Prozesse auf seilen der Arbeitgeberverbände. Spätestens seit Anfang der neunziger Jahre deuten öffentlich inszenierte Austritte aus Arbeitgeberverbänden, das Ignorieren des Tarifvertrages und die Zunahme betrieblicher Sonderregelungen darauf hin, daß die Verpflichtungsfähigkeit der Arbeitgeberverbände abnimmt.³ Jede tarifvertragliche Regelung muß aber ohne die Bereitschaft der Unternehmen, sich verbandlich zu organisieren und die Fähigkeit der Arbeitgeberverbände, kollektive Verhandlungen zu führen und die Mitglieder auf die darin vereinbarten Kompromisse zu verpflichten, ins Leere laufen.
4. Allgemein wird man festhalten können, daß die Tarifvertragsparteien jene Schwelle längst überschritten haben, ob sie Flexibilisierung und Dezentralisierung ausweiten oder nicht⁴, die derzeitigen Entscheidungsprozesse konzentrieren sich deshalb auf die strukturellen Probleme der Koordination zwischen betrieblicher und überbetrieblicher Ebene jenseits des „alten“ Handlungsspielraumes.

Tarifpolitische Herausforderungen: Dezentralisierung und Desorganisation

Die zentrale Herausforderung für das deutsche Modell und für den Flächentarifvertrag ist die Tatsache des abnehmenden Verpflichtungsgehalts dieser Regelungen für die einzelnen Unternehmen. Es zeigt sich, daß Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden nicht mehr selbstverständlich sind; sie werden in den Unternehmen stärker unter betrieblichen Rationalitätskalkülen und Opportunitätsinteressen „gegengerechnet“ als früher. Diese Entwicklung führte zu unterschiedlichen Verhaltensweisen der Betriebe, dem Tarifvertragssystem zu entfliehen. Das sind vor allem vier Optionen: Austritte, Tarifflicht, Verbandswechsel und Verbandsabstinenz.

Austritte, wenn sie eine kritische Schwelle überschreiten, sind die politisch brisanteste Herausforderung für das System industrieller Beziehungen. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände können nur unter Bedingungen einer relativ hohen Mitgliedschaft eine ausgeprägte Verpflichtungsfähigkeit ausbilden; auch wenn man im Umkehrschluß nicht behaupten kann, daß ein hoher Organisationsgrad bereits eine hinreichende Bedingung für hohe Verpflichtungsfähigkeit bedeutet, so ist doch wahrscheinlich, daß eine abnehmende Mitgliedschaft den Verband zu schwächen droht, weil die Geltungskraft getroffener Vereinbarungen schrumpft. Beide Elemente, schrumpfende Geltungskraft und abnehmende Verpflichtungsfähigkeit, können bis zur faktischen Auflösung des Flächentarifvertrages zugunsten individueller Vereinbarungen reichen.

Als stabilisierende Faktoren, die eine Mitgliedschaft befördern, haben sich Betriebsalter und -größe sowie die Insidermacht der Arbeitnehmer erwiesen. Von den veränderten ökonomischen, technologischen und politischen Rahmenbedingungen geht dagegen ein Destabilisierungsdruck auf die Verbands- und Tarifbindung aus. Der Entschluß eines Unternehmens zum Austritt wird zwar vor allem mit der Ablehnung einer konkreten tarifpolitischen Entscheidung begründet, maßgeblich dürfte jedoch eine bereits länger anhaltende Verbandsunzufriedenheit sein sowie teilweise weitergehende politische Intentionen. Denn häufig geht einem Austrittsentschluß eine mehrjährige Phase der Unzufriedenheit voraus,⁵ die von Prüfungs- und Diskussions-

3 Schroeder, Wolfgang: Arbeitgeberverbände in der Klemme: Motivations- und Verpflichtungskrisen, in: Bispinck, Reinhard (Hrsg.): Tarifpolitik der Zukunft. Was wird aus dem Flächentarifvertrag?, Hamburg 1995, S. 44-63.

4 Keller, Berndt: Einführung in die Arbeitspolitik, München 1993, S 370.

5 Langer, Axel: Arbeitgeberverbandsaustritte - Motive, Abläufe und Konsequenzen, in: Industrielle Beziehungen (1994), S. 133-154; Schroeder, Wolfgang/Ruppert, Burkard: Austritte aus Arbeitgeberverbänden, in WSI-Mitteilungen 49 (19%), S. 316-328; Schnabel, Claus/Wagner, Joachim: Ausmaß und Bestimmungsgründe der Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden: Eine empirische Untersuchung mit Rrmendaten, in: Industrielle Beziehungen 3 (19%). S. 293-306.

prozessen im Management begleitet wird, weshalb den Exil-Entscheidungen ein strategischer Stellenwert zuzumessen ist.

Die Mitgliederstatistik der Arbeitgeberverbände gibt indirekt Aufschluß über die Organisationsstärke. Seit Mitte der achtziger Jahre ist für die Metall- und Elektroindustrie eine beschleunigte Abnahme der Organisationsstärke festzustellen.⁶ 1964 waren noch etwa 66 Prozent der Unternehmen verbandlich organisiert; 1984 rund 56 Prozent und 1994 nur noch 43 Prozent. Auf den ersten Blick scheinen diese Zahlen den Prozeß der Dezentralisierung zu bestätigen, vergleicht man sie aber mit dem Organisationsgrad der Beschäftigten, so relativiert sich diese Einschätzung. Der Beschäftigtenorganisationsgrad ist im gleichen Zeitraum von 77 Prozent auf 66 Prozent gefallen. Da dieser Rückgang von einem im internationalen Vergleich relativ hohen Niveau stattfindet, läßt sich auf der Grundlage dieser Zahlen weder ein dramatischer Einflußverlust - als Ergebnis des abnehmenden Organisationsgrades - diagnostizieren, noch kann davon ausgegangen werden, daß eine lineare Fortführung der bisherigen Integrationspolitik im Arbeitgeberverband die organisationspolitische Handlungsfähigkeit sichern dürfte. Für unsere Fragestellung ist wesentlich, daß die Verbände trotz eines signifikant abgeschmolzenen Mitgliederpotentials nach wie vor über ein hohes Organisationsniveau verfügen. In den alten Bundesländern sind nach wie vor etwas mehr als 40 Prozent aller Metall- und Elektro-Unternehmen organisiert - darunter nahezu alle wichtigen Großbetriebe -, so daß ungefähr zwei Drittel aller Beschäftigten dieser Branche formal durch den Flächentarifvertrag erfaßt werden.

Ein Vergleich der Verbandsaustritte von 1990 und 1995 mit der Gesamtzahl aller Arbeitnehmer in den Mitgliedsbetrieben zeigt, daß in diesem Zeitraum die Quote der Mitgliedsbeschäftigten nur um etwa 3,9 Prozent sank, die durch Verbandsaustritte verursacht waren. Wenngleich diese Zahl zweifellos als Trend zu werten ist, bleibt doch festzuhalten, daß von den Verbandsaustritten bisher kein quantitativ relevanter Einbruch in die Geltungskraft des Flächentarifvertrages ausgegangen ist.⁷ Ursächlich für den Austritt von Betrieben aus dem Arbeitgeberverband sind nicht ausschließlich verschärfte wirtschaftliche Krisensituationen: Die ökonomische Interessenlage ist in der Regel ein zentraler Punkt in einem umfassenderen Bündel von handlungsrelevanten Motiven und Bedingungen. Von großer Bedeutung ist vor allem die Unzufriedenheit mit der Tarifpolitik insgesamt, deren Ursachen wiederum nicht nur wirtschaftlicher Natur sind, ebenso gravierend ist die Tatsache, daß sich die Betriebe durch Verbandsaustritt dem Einfluß der IG Metall und dem Flächentarifvertrag entziehen können. Die IG Metall besitzt bisher nur eine äußerst schwache Durchsetzungskraft jenseits des Flächentarifvertrages. Nach einem Austritt aus dem Arbeitgeberverband ist es der Gewerkschaft bisher nur in wenigen Fällen gelungen, durch Anerkennungs- oder Haustarifverträge die Betriebe wieder einzubinden und einen Anerkennungstarifvertrag abzuschließen. So besteht denn auch die Bedeutung offener Exit-Optionen primär nicht in der quantitativen Größenordnung, sondern in der öffentlichen Inszenierung der Austritte von einzelnen Unternehmen, die im Regelfall mit einer massiven Kritik an der bisherigen Tarifpolitik verknüpft wird. Diese Inszenierungen haben wiederum nicht unerhebliche Auswirkungen auf den politischen Diskurs.

Die zweite Strategie ist die *Tariffucht*, d. h. die Unternehmen unterlaufen Tarifverträge partiell unter Duldung des Arbeitgeberverbandes, ohne ihn zu verlassen – in

6 In der Analyse von Schroeder/Ruppert über Verbandsaustritte dieser Branche wurden 88 westdeutsche Betriebe mit 38.357 Beschäftigten erfaßt, die zwischen 1990 und 1995 dem Arbeitgeberverband den Rücken gekehrt haben, Schroeder/Ruppert, S 61.

7 Vgl. Schroeder/Ruppert.

den meisten Fällen auch mit der Zustimmung des Betriebsrates. Als Entwicklungsstrang bezeichnen wir diese Exil-Option als unorganisierte, „wilde“ Dezentralisierung, bei der sich der Arbeitgeberverband selbst seiner Regulierungsfunktion beraubt, um Verbandsaustritten entgegenzuwirken. Aussagen über diesen „grauen Bereich“ sind äußerst schwer zu machen, quantitativ scheinen diese jedoch weitaus größer zu sein als offene Tarifbrüche. Die Bedeutung der Tarifflicht besteht nicht in einer öffentlichen Inszenierung, im Gegenteil, diese Optionen bewegen sich meist im Geheimen, jedoch scheint das quantitative Ausmaß und die dadurch verursachte Verflüchtigung der Verpflichtungsfähigkeit der Verbände größer zu sein.⁸

Eine Sonderform der Exit-Option ist die dritte unternehmenspolitische Handlungsweise: der Verbandswechsel. Dazu gehört der Wechsel in einen materiell günstigeren Verbandsbereich oder von einem bestehenden Tarifverband in einen Verband ohne Tarifbindung („OT-Verbände“). Diese Varianten gesondert hervorzuheben, ist deshalb sinnvoll, weil die bisherigen Ergebnisse darauf schließen lassen, daß Exit-Überlegungen von Unternehmen durch die Existenz alternativer Verbände erleichtert werden. Mittlerweile haben die meisten Landesverbände der Arbeitgeber in der Metall- und Elektroindustrie derartige OT-Verbände gegründet. Organisationstransfer findet aber nicht nur in Richtung eines Verbandes ohne Tarifbindung statt, sondern auch vom Industrieverband in den Handwerksverband oder von einem Industrieverband in einen anderen. In beiden Fällen geht es darum, in den Genuß günstigerer Konditionen zu gelangen. Besonders problematisch aus der Sicht des Verhandlungssystems sind die Verflüssigungstendenzen zwischen dem Industrie- und Handwerksbereich, wo es insgesamt schwieriger geworden ist, klare sektorale Abgrenzungen zu definieren, die längerfristig Gültigkeit beanspruchen können.

Die vierte unternehmenspolitische Handlungsoption ist die der Verbandsabsünz. Nichteintritte, insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen, hat es immer gegeben, problematisch wird dieses Verhalten, wenn ganze Wirtschaftszweige, die nachweislich über eine hohe ökonomische Leistungsfähigkeit verfügen und von daher einen wichtigen Einfluß auf andere Bereiche ausüben können, dem tarifvertraglichen Organisationswesen fern bleiben. Diese Gefahr besteht vor allem bei industrienahen Informations- und Kommunikationsunternehmen, die für die Entwicklung moderner Industriestaaten als eine Art „Leitsektor“ fungieren und deren Binnenentwicklungen Standards in anderen Branchen setzen. Gewerkschaften sind in diesem jungen Zweig bisher nur schwach vertreten: Die kollektivertragliche Regulierung der Arbeitsbeziehungen im Rahmen bestehender Austauschstrukturen oder die Bildung von neuen Arbeitgeberverbänden befindet sich erst in der Etablierungsphase.

Wie sind die jeweiligen Austrittsmöglichkeiten der Unternehmen gewerkschaftspolitisch zu werten? Die Organisation einer ausreichend großen Zahl von Mitgliedern ist das Hauptproblem des deutschen Modells. Hinzu kommt, daß verbandspolitisch in der Metall- und Elektroindustrie nach wie vor die Branchenstruktur der fünfziger Jahre organisiert wird; Arbeitgebern wie Gewerkschaften ist es trotz jahrzehntelanger Mobilisierungsinitiativen nicht gelungen, vergleichbare Organisationspotentiale in den Dienstleistungssektoren zu erschließen, große Wirtschaftsbereiche bleiben verbandsfrei. Gefahr droht dem deutschen Austauschsystem insofern vor allem durch die Option der Verbandsabstinenz ganzer Wirtschaftszweige, während der oben beschriebene öffentlich inszenierte Austritt einzelner Betriebe aus dem Arbeitgeberverband zwar eine strategisch herausragende Bedeutung haben kann, hingegen kaum bestandsbedrohend wirkt.

8 Vgl. Schroeder/Ruppert.

Elemente einer tarifpolitischen Strategie der institutionellen Differenzierung

Der aus den Austrittsmöglichkeiten resultierende politische Druck der Unternehmen sowie veränderte betriebliche Konstellationen haben dazu geführt, daß die Tarifparteien der Metall- und Elektroindustrie seit Ende 1997 über eine Neubestimmung des Verhältnisses von Flächentarifvertrag und betrieblichen Standards diskutieren und verhandeln. Die Strategie der Arbeitgeberverbände läßt sich in vier Handlungszielen zusammenfassen: die Einführung einer „Betriebsklausel“, die es Betrieben, die rote Zahlen schreiben, ermöglicht, unterhalb tariflicher Standards zu bleiben; weitere Arbeitszeitflexibilisierungen, so daß innerhalb eines Korridors von 30 bis 40 Wochenstunden die Unternehmen mit dem Betriebsrat und den Beschäftigten über die faktische Arbeitszeitverteilung entscheiden; die Umwandlung betrieblicher Zusatzleistungen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld sowie vermögenswirksamer Leistungen in erfolgsabhängige Entgeltbestandteile und die Einführung neuer Instrumente zur Entschärfung der Konfliktpotentiale, die sich aus der zunehmenden Dezentralisierung ergeben.⁹

Die Arbeitgeber wissen, daß mit der Beschleunigung des Dezentralisierungsprozesses die Stör- und Streikanfälligkeit der Produktion wächst. Das belegen nicht zuletzt die Streikstatistiken aus Ländern, in denen es keinen Flächentarifvertrag gibt. Aus diesem Grunde spielen in ihren Forderungen Regelungen eine Rolle, die eine zentral gestützte Ruhigstellung des Interessenkonfliktes zwischen Arbeit und Kapital zum Ziel haben. Bei diesem Vorhaben fußt Gesamtmetall auf Konfliktschärfungsregeln und -Instrumenten aus der Schweiz, Schweden, Großbritannien und Holland.¹⁰ Um die eigene Mitgliederbindung und Handlungsfähigkeit zu verbessern, soll eine weitere Kompetenzabgabe an die betriebliche Ebene forciert werden; gleichzeitig sollen die durch diesen Dezentralisierungsprozeß neu entstehenden Konfliktherde, nämlich eine Ausuferung unkontrollierter Konflikte auf betrieblicher Ebene, ausgeschlossen werden. Mit diesem organisationspolitischen Menü versucht der Arbeitgeberverband, die Flexibilisierungsvorteile der Dezentralisierung für die Unternehmen mit der ordnungspolitischen Effizienz der Zentralität zu verbinden. Diese auf eine begrenzte konditionierte betriebliche Öffnung setzende Strategie unterscheidet sich deutlich von der Position der „Fundamentalkritiker“ um den BDI-Präsidenten Hans-Olaf Henkel, die für eine generalisierte Öffnung zugunsten der alleinigen Regelungsbefugnis der Betriebe plädieren¹¹ - und damit auch eine dezidierte Schwächung der Gewerkschaften verfolgen. Trotzdem reagierte die IG Metall lange Zeit skeptisch auf die Reformvorschläge der Arbeitgeberverbände, da irreversible organisationspolitische und materielle Nachteile befürchtet wurden. Erst als differenzierte Sonderlösungen zunahmen, die fehlende Paßgenauigkeit der bestehenden Tarifverträge mit den veränderten betrieblichen Leistungsabforderungen offensichtlich wurde und sich die Gefahr erhöhte, daß ganze Wirtschaftssektoren aus dem Ruder laufen könnten, reagierte die Gewerkschaft mit einem Strategiewechsel. Dieser tarifpolitische Strategiewechsel zielt auf eine strukturelle Weiterentwicklung des Tarifvertragssystems durch tarifliche Wahlmöglichkeiten, Tarifbausteine und betriebliche Zusatzverträge.

9 Vorstand Gesamtmetall, Frankfurter Erklärung zur Reform des Flächentarifvertrags vom 17. November 1996 sowie Gesamtmetall Vorstand: Positionspapier zur Lösung von Tarifkonflikten ohne Arbeitskampf, Berlin 1998.

10 So wurde vom Schweizer Verband die Regelung langfristiger Vertragslaufzeiten übernommen; aus Schweden das Modell der „Vorverhandlungen“, nach denen Warnstreiks rechtswidrig sind, aus Großbritannien die „Pendelschlichtung“ einer schnellen Verhandlungslösung, und aus Holland wurde das Modell einer korporatistischen Strategie gegenüber der Regierung entlehnt, die mit dem Ziel der allgemeinen Senkung tariflicher Standards verbunden ist.

11 Dies soll vor allem durch die Abschaffung des sog. Tarifvorbehalts geschehen (§ 77, Absatz 3 des Betriebsverfassungsgesetzes), wonach solche Regelungssachverhalte, die „üblicherweise“ tarifvertraglich geregelt werden, nicht Gegenstand betrieblicher Vereinbarungen sein können.

Im folgenden stellen wir einige dieser Dezentralisierungspfade vor, deren Aufzählung nicht erschöpfend ist, aber doch die wichtigsten Instrumente in der Metall- und Elektroindustrie beinhaltet.¹²

a) Differenzierte Regulierung industrienaher Dienstleistungsbereiche

Die IG Metall und die regionalen Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektroindustrie regulieren die Arbeitsbedingungen und -entgelte für eine Multibranchenstruktur. Innerhalb dieser 14 Branchen umfassenden Superstruktur existiert der Sektor der industrienahen Dienstleistungen als „virtuell“ eigenständige Wachstumsbranche mit übergreifender Ausstrahlung als Fremdkörper, der sich bisher als nicht integrierbar erwies.¹³ Eine stabile Branchenregulierung konnte zuletzt auch deshalb nicht erreicht werden, weil es weder eine klare Branchenabgrenzung gibt noch überbetrieblich handlungsfähige Unternehmensverbände, die für den gesamten Bereich sprechen könnten. Statt dessen etablierte sich ein ausgeprägtes zwischengewerkschaftliches Konfliktverhältnis, in dem teilweise mehrere Gewerkschaften um den potentiellen Organisationsbereich konkurrieren; spiegelbildlich wiederholt sich diese Situation auf Arbeitgeberseite, wo drei Verbände um Mitglieder kämpfen. Die einzelbetrieblich vereinbarten Arbeitszeiten, Entgelt- und Arbeitsbedingungen weichen in vielen Fällen deutlich von jenen des Flächentarifvertrags ab. Die zentrale Regelungsunsicherheit der Gewerkschaften in diesem Bereich rührt von jenen Betrieben, deren Regelungsniveau dem der Metall- und Elektroindustrie entspricht, während andere mit weitaus schlechteren Konditionen agieren. Lassen sich die Gewerkschaften auf die schlechteren Konditionen ein, erhöhen sie zwar ihre Fähigkeit, die ganze Branche zu regulieren, stellen damit aber gleichzeitig die bereits erreichten Erfolge in den tarifkonform regulierten Betrieben in Frage. Durch einen sich nunmehr abzeichnenden tarifpolitischen Strategiewechsel der IG Metall erscheint eine Annäherung an eine branchenspezifische Tarifentwicklung möglich, die die Eigengesetzlichkeit der wettbewerblichen und branchenkulturellen Verhältnisse stärker als bisher zum Ausgangspunkt tariflicher Regelungen macht.

b) Kontrollierte Öffnungsklausel: Die ostdeutsche Härtefallregelung

Die Arbeitgeberorganisationen favorisieren in der Dezentralisierungsstrategie eine „wilde Öffnung“ ohne Beteiligung der Tarifparteien. Dagegen setzt die IG Metall auf eine konditionierte und kontrollierte Dezentralisierung. Die 1993 nach einem zweiwöchigen Streik in Ostdeutschland vereinbarte sogenannte Härtefallregelung ist gewissermaßen ein Musterbeispiel für ein kontrolliertes Dezentralisierungsinstrument mit Beteiligung der Tarifparteien.

Diese Regelung ermöglicht es wirtschaftlich schwachen Betrieben, Löhne unterhalb des tariflich vereinbarten Niveaus zu zahlen. Die Entscheidung, ob ein Härtefall vorliegt, treffen Gewerkschaft und Arbeitgeberverband in einer gemeinsamen Kommission, der ein neutraler Schlichter vorsitzt. Die Kriterien für einen Härtefall sind allgemein gehalten: Abwendung drohender Insolvenzgefahr, Sicherung von Arbeitsplätzen, Vermeidung drohender Entlassungen, Verbesserung von Sanierungschancen. Bedeutsam an dieser Regelung ist, daß die Feststellung eines Härtefalles von den Verbänden getroffen wird, während die Betriebe und Betriebsräte nur antragsberechtigt sind. Damit haben sich die Verbände ein Instrument geschaffen, um die unkontrollierte Verbetrieblichung in Ostdeutschland zu reduzieren. Diese Regelung ist eine in der deutschen Tarifgeschichte einmalige Neuerung. Institutionell werden die Kom-

12 Zur Diskussion in den Gewerkschaften vgl. IG Metall (Hrsg.): Tarifautonomie und Flächentarifvertrag. Tarifpolitische Tagung der IG Metall vom 20.-22. November 1997 in Darmstadt, Frankfurt a. M. 1997.

13 Das betrifft insbesondere die unterschiedlichen Arbeitszeitregimes, die in der Metall- und Elektroindustrie und in den industrienahen Dienstleistungen gelten und die sich als nicht homogenisierbar erwiesen.

petenzen der Verbände gestärkt, nicht die der betrieblichen Interessenvertretung. Schließlich wird durch einen Katalog allgemeiner Bestimmungen schwachen Betrieben nach der Offenlegung der „Bücher“ die Möglichkeit eröffnet, Löhne unterhalb des Tarifvertrages zu zahlen. Die Härtefallklausel ist also eine betriebspezifische tarifliche Sonderregelung, deren Unterschied zur Öffnungsklausel in einem Kooperationszwang zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften bzw. Betrieben und Arbeitgeberverbänden liegt, während Öffnungsklauseln von den betrieblichen Akteuren selbständig reguliert werden. Die Härtefallklausel richtet sich zudem an der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Betriebe aus und behält als Bezugsgröße den Flächentarifvertrag ausdrücklich bei.¹⁴ Dieses Verfahren eröffnet die Chance, betrieblichen Besonderheiten Rechnung zu tragen, die Schutzfunktion für die Beschäftigten zu wahren und die Sanierungschancen zu erhöhen, aber auch: industrielle Beziehungen in Ostdeutschland zu stabilisieren.

Das Zustandekommen und die Umsetzung dieser Regelung sind besonders aufschlußreich unter dem Aspekt des Funktionierens kollektiver Vereinbarungen in Deutschland: Zunächst verfolgten beide Seiten andere Ziele, die Arbeitgeberseite favorisierte eine generelle Öffnungsklausel, während die Gewerkschaften Öffnungen grundsätzlich ablehnten. Im Zuge der Schlichtung setzte sich die Härtefallklausel als Kompromißformel durch. Die weitere Entwicklung kann als ein Prozeß widerwilliger Aneignung dieses Instruments durch die Verbände charakterisiert werden, mit dem Ergebnis, daß heute die Härtefallregelung ein wesentlicher Bestandteil der Tarifpolitik in Ostdeutschland ist.¹⁵ Insofern kann dieser Prozeß als ein Beispiel für die konsens erzwingende Struktur industrieller Beziehungen angesehen werden, die es den Verbänden ermöglicht, derartige Kompromisse trotz prinzipiell unterschiedlicher Interessen zu legitimieren. Darüber hinaus wurden durch die Schaffung dieser Instrumente die industriellen Beziehungen in Ostdeutschland und damit die Bindekraft der handelnden Großorganisationen gestärkt.

c) Beschäftigungssicherungstarifvertrag

Der 1994 erstmals als Flächentarifvertrag abgeschlossene Beschäftigungssicherungstarifvertrag wurde durch den ein Jahr zuvor bei VW vereinbarten Firmentarifvertrag angestoßen und ist wohl das prominenteste Beispiel einer kontrollierten Wahlmöglichkeit, mit der im Falle von wirtschaftlichen Schwierigkeiten die Arbeitszeit auf bis zu 29 Stunden abgesenkt werden kann, um Entlassungen zu vermeiden. Anders als bei der Härtefallklausel ist die Zustimmung der Tarifparteien nicht erforderlich, sondern nur die des Betriebsrates. Derzeit liegt zwar noch kein genauer Überblick vor, wie häufig und mit welchen Effekten für die Beschäftigten dieser Vertrag angewandt wurde, allerdings spricht seine regelmäßige Verlängerung dafür, daß damit ein weitgehend akzeptiertes Instrument der Krisenbewältigung geschaffen wurde.

Branchendifferenziertere Lösungen, kontrollierte Öffnungsklauseln und Beschäftigungssicherungstarifverträge sind zwar je unterschiedliche Regulierungsinstrumente, mit denen jedoch allgemein das Ziel verfolgt wird, branchen- und unternehmensspezifischen Sonderheiten stärker Rechnung zu tragen, ohne die regulative Kompetenz der kollektiven Akteure aufzugeben. Es handelt sich dabei nicht, wie verschiedentlich behauptet wird, um eine substantielle Entrückung bürokratischer Verbandsstrategien von der Mitgliederbasis, also um eine Konzessionspolitik der Gewerkschaftsspitze.¹⁶ Oder zugespitzt: um eine tarifpolitische Strategie, die ohne Not auf eine

14 Vgl. Hickel, Rudolf/Kurtzke, Wilfried: Tarifliche Lohnpolitik unter Nutzung der Härtefallregelung, in: WSI-Mitteilungen 50 (1997), S. 98-111.

15 Vgl. Hickel/Kurtzke, S. 102.

16 Vgl. u.a. Bergmann, Joachim/Bürckmann, Erwin/Dabrowski, Hartmut: Reform des Flächentarifvertrages?, In: Sozialismussupplement Nr. 1, 1998.

selbstinduzierte Aufgabe der Schutzfunktionen von Tarifverträgen und Tarifvertragsnormen hinauslaufe. Die Kritiker einer kontrollierten Dezentralisierung gehen davon aus, daß damit der Charakter des Tarifvertrages als ein Mindestniveau setzender Instanz fragwürdig werde, weil die Handlungsfähigkeit der betrieblichen Akteure zusätzlich beeinträchtigt werde. Die Beispiele zeigen, daß die Institutionen der industriellen Beziehungen die neuen Handlungserfordernisse bereits seit längerem mit einer kontrollierten Dezentralisierung zu beantworten suchen. Ohne diese Instrumente wäre aus den weißen Flecken schon jetzt ein Flächenbrand geworden.

Gewerkschaftspolitische Konsequenzen: Kontrollierte Dezentralisierung

Allgemein wird man davon ausgehen können, daß mit den derzeitigen Umbrüchen die Verarbeitungskapazität des deutschen Systems industrieller Beziehungen schrumpft. Die kollektiven Akteure beantworten diese Handlungserfordernisse mit institutionellen Differenzierungen, deren Geltungskraft - sowohl hinsichtlich der Dauerhaftigkeit einmal getroffener Vereinbarungen als auch des Umfangs regulierter Sachverhalte - unterhalb der gleichartigen Regelungsstärke verbleiben dürfte, die bis Anfang der achtziger Jahre mit dem deutschen Modell in Verbindung gebracht wurde. Die Regulierungskunst besteht in der Ermöglichung von Dezentralisierung bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung verbandlicher Kontrolle, die natürlich nicht absolut, aber unter den gegebenen Bedingungen grundsätzlich gewahrt bleibt. Diese neuen Handlungserfordernisse werden bislang erfolgreich mit institutionellen Differenzierungen des bestehenden Regelungssystems umgesetzt. Über diese neuen Instrumente kontrollierter Dezentralisierung wird das deutsche System industrieller Beziehungen zwar in seinen prägenden Strukturen fortgesetzt, gleichwohl einem beschleunigten Wandel ausgesetzt und insofern im Ergebnis verändert, denn durch diese institutionellen Differenzierungen schrumpft die Problemverarbeitungskapazität des Gesamtsystems. Die Schutzfunktion flächentarifvertraglicher Regelungen bleibt zwar erhalten, aber ihre Reichweite und Geltungskraft nimmt ab, und den Beschäftigten werden häufiger als früher - in der Regel zeitlich befristete - Einschnitte in ihre Besitzstände zugemutet. Als Regulierungsprojekt mittlerer Reichweite können diese Vereinbarungen gleichwohl Mindeststandards setzen, die die Marginalisierung von Einkommensverhältnissen, die Verschlechterung von Arbeitsbedingungen großer Beschäftigtenkreise und damit die Ausgrenzung ganzer Bevölkerungsteile - also jene sozialen Zerreißen, die als Folgen eines thatcheristischen bzw. reaganistischen Pur-Kapitalismus de facto als unvermeidlich unterstellt werden - verhindern.

Die Verbände fungieren weiterhin als Herren der Verfahren, indem sie die Regelungssachverhalte auf betrieblicher Ebene vorstrukturieren. Die betrieblichen Akteure erhalten im Austauschsystem ein noch größeres Eigengewicht, womit sich auch das Verhältnis von Betriebsräten und Gewerkschaften - und auf Arbeitgeberseite das von Geschäftsleitungen und Arbeitgeberverbänden - weiter verändern wird. Gleichwohl besteht die Gefahr, daß die bisherigen im internationalen Vergleich hohen Egalitätsniveaus in Deutschland nicht beibehalten werden können. Die bislang vereinbarten institutionellen Differenzierungen gehen nicht von einem allgemeinen und festgezurrtten tarifpolitischen Konzept aus, vielmehr gleichen sie Suchbewegungen nach neuen regulativen Antworten auf ökonomische und soziale Veränderungen. Bei diesen Versuchen besteht auf seiten der Akteure ein hohes Unsicherheitsniveau, wofür nicht zuletzt die Gleichzeitigkeit beharrender alter und noch nicht verbandsweit durchgesetzter neuer Regelungen verantwortlich ist. Für den Verlauf und die Ergebnisse dieses Umbruchprozesses wird es von entscheidender Bedeutung sein, ob es den Tarifparteien gelingt, die Dezentralisierungsprozesse unter Kontrolle zu halten. Ob eine verbandsorientierte Dezentralisierung realisiert werden kann, hängt primär von einem hohen Organisationsgrad und einer hohen Verpflichtungsfähigkeit ab.

Gleichzeitig wird deutlich, daß der Tarifpolitik Grenzen gesetzt sind und damit die Notwendigkeit besteht, durch soziale Koalitionsbildungen den Abbau von Arbeitslosigkeit voranzutreiben, wie das in der Initiative „Bündnis für Arbeit“ von der IG Metall vorgeschlagen wurde oder auf eine europaweite Beschäftigungssicherungs-politik zu drängen, um nur zwei wichtige Beispiele zu nennen. Der Staat ist um seiner selbst Willen gefordert, die beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen neu zu flankieren: notwendig sind ein neues Arbeitszeitgesetz, eine Verbesserung des Altersteilzeitgesetzes, eine effektivere Förderung von Teilzeitarbeit und ein besseres Zusammenspiel der verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Akteure und Ressourcen.

Die auch in Deutschland beobachtbaren Dezentralisierungsprozesse sind Bestandteil eines globalen Trends, der allerdings in länderspezifische Klassenauseinandersetzungen eingebettet ist. Insofern kann von einer globalen, alle länderspezifischen Strukturen industrieller Beziehungen aufbrechenden Dezentralisierungs- und Desorganisations-Dynamik nicht die Rede sein, sondern - wie beispielsweise die Auseinandersetzung um den Erhalt der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall demonstriert hat -, mit einem machtpolitischen Prozeß im Spannungsfeld von Bestandsbewahrung und Anpassung an neue ökonomische Erfordernisse. Derartige Umbruchprozesse lösen immer auch Gegenbewegungen aus, Proteste, die - wie im Fall der Lohnfortzahlung - zu einer Neubestimmung kollektiver Interessen führen können.¹⁷ Zu solchen Neubestimmungen sind grundsätzlich auch die jüngsten Gewerkschaftszusammenschlüsse sowie die geplante neue Dienstleistungsgewerkschaft zu zählen, die in diesem Ausmaß noch vor einigen Jahren für völlig ausgeschlossen gehalten wurden. Vor diesem Hintergrund erscheint deshalb eine unbegrenzte Dezentralisierung oder gar Regellosigkeit weniger wahrscheinlich als eine Gleichzeitigkeit von Deregulierung, Regulierung und Reregulierung.¹⁸

Die bisherige Entwicklung zeigt, daß Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände schon dazu übergegangen sind, den Weg einer kontrollierten Dezentralisierung zu beschreiten. Dieser Strategiewechsel ist für beide Seiten prekär und von heftigen organisationsinternen Diskussionen begleitet. Für den Bereich der IG Metall haben dies die jüngsten Generaldebatten über den Flächentarifvertrag und die Politik der Arbeitszeitverkürzung deutlich gezeigt. Vor dem Hintergrund der Gefahr, daß ganze Wirtschaftszweige und noch dazu technologische und wettbewerbspolitische Trendsetter verbandsabstinent bleiben könnten, sind insbesondere die Gewerkschaften gezwungen, die Strategie der kontrollierten Dezentralisierung im eigenen Verbandsinteresse voranzutreiben, da sie sonst die Schleusen für eine unkontrollierte, wilde Dezentralisierung außerhalb etablierter Strukturen öffnen und damit tatsächlich selbst die Schutzfunktionen von Tarifverträgen untergraben.

17 Vgl. dazu auch Hondrich, Karl Otto: Gemeinschaftsbildung und Individualisierung in industriellen Beziehungen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 48 (1997), S. 14-25.

18 Vgl. auch Streeck, Wolfgang: Das Zukunftsmodell - der Flächentarifvertrag, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 49 (1998), S. 13.