

## Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände

---

Dr. Wolfgang Schroeder, geb. 1960 in Mayen/Eifel, Studium der Politikwissenschaft und Katholischen Theologie in Marburg, Wien, Tübingen und Frankfurt/M., von 1987 bis 1991 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Frankfurt, ist Referent in der Abteilung Grundsatzfragen der IG Metall.

Mit Zielen und Zustand der Arbeitgeberverbände befaßte sich in den Gewerkschaften bisher meist nur ein kleiner Kreis von Experten. Wenn in der gewerkschaftlichen Debatte über das Kapital im allgemeinen und im besonderen orakelt worden ist, dann tauchten die normativen und institutionellen Widersprüche der gewerkschaftlichen Verhandlungspartner eher am Rande auf. Die Arbeitgeberverbände waren einfach da. Einerseits ein lästiges Übel, das den Zielen und Konzepten der Gewerkschaften im Wege stand. Andererseits brauchte man sie, um einen Kompromiß zu erreichen und einen Tarifvertrag abzuschließen. Die Arbeitgeberverbände wurden als homogener Gegner gesehen, der einer immer gleich bleibenden Gier des Kapitals folgend, Löhne senken und sozialstaatliche Bürgerrechte außer Kraft zu setzen hat. Weder hat man zwischen Interessen, Zielen und Gruppen innerhalb der Verbände differenziert, noch hat man die Arbeitgeberverbände als wichtiges Strukturelement der eigenen ordnungspolitischen Perspektiven anerkannt. Sie wurden eher als schwerfällige und reaktive Organisationen wahrgenommen, von einem Bordpersonal gesteuert, mit dem man zwar einen Teil des Alltags teilt, das man aber doch zugleich in einer anderen Welt wußte. Wenn Gewerkschaften in den vergangenen 50 Jahren über die Zukunft ihrer Arbeit nachdachten, dann beflügelte sie das Bewußtsein, daß es von ihrer Überzeugungskraft und von der Durchsetzungsstärke der Beschäftigten abhängt, um ihre Ziele zu erreichen. In erster Linie vertraute man auf die eigene Kraft, dann setzte man darauf, daß Sozialdemokratie und Staat ebenfalls ihren Beitrag leisten würden.

Solange das Rollenspiel zwischen den fordernden Gewerkschaften und den reagierenden Arbeitgeberverbänden mit der Herstellung eines akzep-

tierten Kompromisses endete, schien es keinen Grund zu geben, an dieser unterbelichteten Wahrnehmung etwas zu ändern. Doch seitdem Hinweise auf den Verlust dieser übersichtlichen Verhältnisse täglich zunehmen, wird diese perspektivische Verengung durch eine neue Aufmerksamkeit gegenüber den Arbeitgeberverbänden erweitert, die sich auch im Entwurf für das neue DGB-Grundsatzprogramm widerspiegelt: „Zur Tarifautonomie und zum Flächentarifvertrag gehören auch Arbeitgeberverbände, die sowohl die Bindung ihrer Mitglieder an den Verband als auch die Verbindlichkeit geschlossener Verträge zusichern können. Die Gewerkschaften haben deshalb ein grundsätzliches Interesse an starken Arbeitgeberverbänden“.

Mitgliederrückgang, schwindende Akzeptanz von Tarifverträgen sowie außerordentliche Kündigungen von Flächentarifverträgen weisen zwar darauf hin, daß sich die Integrationsfähigkeit der Arbeitgeberverbände verschlechtert. Bisher war es jedoch nicht möglich, einen innergewerkschaftlichen Konsens herzustellen, wie man darauf am besten reagieren soll. Umstritten ist, ob von dieser Entwicklung eine substantielle Infragestellung des bestehenden Austauschsystems ausgeht, oder ob es sich eher um Verhaltensweisen handelt, die keinen Einfluß auf die Grundarchitektur der deutschen industriellen Beziehungen haben. Ebenfalls umstritten ist, welche Konsequenzen die veränderten organisatorischen Handlungsbedingungen der Arbeitgeberverbände für die gewerkschaftliche Strategie und Taktik haben: Müssen die Gewerkschaften „nur“ ihre eigene Widerstandsfähigkeit und Mitgliederbindung stärken, oder müssen sie sich auch auf eine Neujustierung ihrer Ziele, organisatorischen Strukturen und Instrumente einstellen?

Ausgangspunkt der augenblicklichen Schwierigkeiten sind gegenläufige Entwicklungen bei Gewerkschaften und Arbeitgebern. In der Bonner Republik betrachteten große Teile der Gewerkschaften die ordnungspolitischen Grundlagen der sozialen Marktwirtschaft sowie die spezifische Struktur der deutschen industriellen Beziehungen eher skeptisch und setzten deshalb in der programmatischen Debatte häufig auf politische Alternativprojekte. In der Berliner Republik ist dieses transformationspolitische Denken einem quasi „organisationspatriotischen“ Handeln (Offe) gewichen. Zwar ist nach wie vor das Bewußtsein vorhanden, daß es auf die eigene Organisationsstärke ankommt und daß ohne Reformprojekte, die auf den Abbau sozialer Ungleichheit zielen, keine politische Perspektive vorhanden ist. Durch Globalisierungsdebatten und den deutschen Einigungsprozeß hat sich die Vorstellung verdichtet, daß die bestehenden ordnungspolitischen und institutionellen Rahmenbedingungen für die gewerkschaftliche Politik eine praktikable Basis bieten. Zeitgleich entwickelt eine größer werdende Zahl von Unternehmen ein kritisches Verhältnis zu den ordnungspolitischen Regeln, Instrumenten und verbandspolitischen Akteuren des überbetrieblichen Austauschsystems.

Für diese ungleichzeitige Wahrnehmung sind vor allem drei Entwicklungen maßgeblich:

1. Mit dem Zusammenbruch des Kommunismus ist einem Teil der Linken die Realfohle für eine andere Wirtschafts- und Sozialordnung abhanden gekommen. Auch wenn die Bedeutung der Systemkonkurrenz schon in den sechziger Jahren drastisch zurückgegangen ist, so hat sie in verkürzter programmatischer Form trotzdem noch weitergelebt. Spätestens seit den achtziger Jahren richtet sich die Aufmerksamkeit, nicht zuletzt auch wegen der zunehmenden Internationalisierung, auf die Unterschiede zwischen den spezifischen nationalen Regulationsmustern innerhalb der konkurrierenden kapitalistischen Volkswirtschaften. Aus dieser Perspektive erscheint das deutsche Modell industrieller Beziehungen mit seiner im internationalen Vergleich relativ großen Egalität für die Gewerkschaften in einem neuen, glanzvollen Licht, während die Zahl der Unternehmer, die sich aus einer gegenläufigen Motivlage dispensieren, zunimmt.

2. Mit der Globalisierung des Arbeitsmarktes, der Verschärfung des Wettbewerbs und der Erhöhung unternehmerischer Entscheidungsmöglichkeiten ist das deutsche Modell industrieller Beziehungen unter Druck gekommen. Wettbewerbspolitisch, weil Unternehmer die deutschen Strukturen und Entgelt-niveaus zugunsten anderer Modelle und Standorte in Frage stellen. Dahinter stehen reale Veränderungen, die insbesondere den Zuliefererbetrieben sowie den Klein- und Mittelbetrieben erhebliche Probleme bereiten. Hinzu kommt, daß sich durch die angrenzenden ost- und mitteleuropäischen Volkswirtschaften, die über ein wesentlich geringeres Kostenniveau verfügen, die verbands- und tarifpolitischen Exit-Möglichkeiten für die Firmen erhöht haben. Zu den realen Strukturveränderungen kommt eine ideenpolitische Verschiebung, die darin besteht, daß die verbandliche Prägekraft ebenso an Bedeutung verloren hat wie das Streben, kollektive Normen herzustellen, während die amerikanische „free-rider“-Mentalität an Ausstrahlung gewonnen hat.

3. Der rasante Veränderungsprozeß der Unternehmensstrukturen stellt neue Anforderungen an die Tarifpolitik. Es entstehen vermehrt kleinere Betriebe, die Kostenverantwortung wird dezentralisiert und die Kostentransparenz zentralisiert. Diese Entwicklung korrespondiert damit, daß es den Unternehmen nicht mehr primär um einen Abbau zwischenbetrieblicher Konkurrenz über gleichartige Bedingungen geht, sondern verstärkt um betriebspezifische Lösungen. Zwar muß dies nicht bedeuten, daß die Unternehmen keine Flächentarifverträge und keine Arbeitgeberverbände mehr benötigen. Doch eine Konsequenz kann darin bestehen, daß die Unternehmen weniger als früher bereit sind, die von ihren Verbänden ausgehandelten Ergebnisse anzuerkennen, statt dessen stellen sie vermehrt eigene Anforderungen an ihre Verbände. Wir haben es dabei mit einem Prozeß zu tun, der durch eine neue Mischung zwischen zentraler und dezentraler Entscheidungsfindung gekennzeichnet ist.

Nicht nur zwischen Mitgliedsunternehmen und Arbeitgeberverband wird das Verhältnis schwieriger, sondern auch zwischen Betriebsräten und

Gewerkschaften. Das Fluktuationsniveau in den Betriebsräten hat in den letzten Jahren rapide zugenommen. Die Zahl der klassischen Betriebsratsvorsitzenden, die das Geschehen über Jahre hinweg prägen und zugleich mit ihrer Gewerkschaft über viele Funktionen und Ämter verbunden sind, nimmt drastisch ab. Statt dessen gewinnt die Koalition zwischen jüngeren Facharbeitern und Angestellten an Bedeutung, die gegenüber dem Management ein engeres Verhältnis als ihre Vorgänger pflegen und zugleich eine größere Distanz zu ihrer Gewerkschaft. Der gewerkschaftliche Einfluß wird also nicht nur deshalb geringer, weil die Unternehmen andere Prioritäten setzen, sondern auch weil betriebliche Interessenvertretungen der Beschäftigten sich auf Kompromisse oder betriebsbezogene Gestaltungsoptionen (beispielsweise Arbeitszeitkonten) einlassen, die durch den Rahmen des Tarifvertrages nicht gedeckt sind. Dabei ist es für die politische Strategiebildung zweitrangig, ob man dieses „Sich-Einlassen“ als Erpressung bezeichnet oder als situationsadäquate Reaktion. Kurzum: Durch die vielfältigen neuen wettbewerblichen Restriktionen wird das schutzbietende und egalitätsschaffende Institutionensystem aus der Sicht der Gewerkschaften aufgewertet, während es aus der Interessenlage der Arbeitgeber abgewertet wird. Aus dieser gegenläufigen Interessenlage resultiert der Tendenz nach auch ein anderes Verhältnis der Tarifparteien zur Bedeutung des Rechts als regulativer und hoheitlicher Kraft.

#### Wie haben die Arbeitgeberverbände bisher funktioniert?

Die Achillesferse des deutschen Modells industrieller Beziehungen sind die Arbeitgeberverbände. Deren Versuche, die eigenen Strukturen und Ziele neu zu justieren, orientieren sich vor allem an der eigenen Geschichte sowie an Beispielen aus anderen nationalen Branchen. Die Organisationsgeschichte der deutschen Arbeitgeberverbände reicht ins 19. Jahrhundert zurück und ist bis auf die zwölfjährige Unterbrechung während der NS-Zeit durch ein hohes Maß an struktureller Kontinuität gekennzeichnet. Die Geschichte der unternehmerischen Interessenvertretung beginnt jedoch nicht erst mit den Arbeitgeberverbänden. Am Anfang standen die Industrie- und Handelskammern, es folgten die Wirtschaftsverbände, und erst als sich in manchen Branchen zeigte, daß dieser Grad der Institutionendifferenzierung nicht ausreichend war, kam es zur Gründung von Arbeitgeberverbänden. Ein solch dreigliedriges Interessenvertretungssystem, mit relativ gleich starken Blöcken, ist nicht nur im internationalen Vergleich höchst ungewöhnlich. Es gibt sogar eine Reihe von nationalen Branchen, in denen diese Dreigliedrigkeit nicht existiert. Während beispielsweise in der Metall- und Chemieindustrie seit den achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts sozial- und wirtschaftspolitische Interessen von unterschiedlichen Organisationen wahrgenommen werden, sind diese etwa in der Textil- und Bauindustrie unter dem Dach eines Verbandes gebündelt. Die Bauindustrie ist ein Beispiel für eine weitere institutionelle Differenz: Im Zentralverband des deutschen Baugewerbes sind die kleinen und mittelständischen Betriebe organisiert, während im Hauptverband der deutschen Bauindustrie die Großindustrie dominiert.

Neben strukturellen Differenzen gab es im Arbeitgeberlager immer schon unterschiedliche Vorstellungen darüber, wie mit den Gewerkschaften umzugehen sei. Diese Unterschiede kristallisierten sich insbesondere in der Metallindustrie heraus, die nicht nur ca. 50 Prozent der gesamten industriellen Leistung in Deutschland erbringt, sondern zugleich auch verbandspolitischer Trendsetter ist: Während die Schwerindustrie bis in die dreißiger Jahre hinein einen stark antigewerkschaftlichen Kurs propagierte, der mit dem unternehmerischen Leitbild des „Herr im Hause“ verbunden war, hat die verarbeitende Industrie bereits relativ früh auf eine eher kooperative Linie mit den Gewerkschaften gesetzt. Diese Differenzen führten dazu, daß bis 1913 zwei konkurrierende Arbeitgeber-Dachverbände existierten: einerseits die von der Schwerindustrie getragene Hauptstelle Deutscher Arbeitgeberverbände (1904 gegründet) und andererseits der Verein Deutscher Arbeitgeberverbände (1904). Auch wenn diese beiden Organisationen 1913 zur Vereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände fusionierten, blieben die konkurrierenden Optionen zu Gewerkschaften und Tarifverträgen erhalten. Die heute tarifpolitische Konkurrenz zwischen manchen Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden erinnert rudimentär an die verbandspolitische Spaltung zwischen Schwerindustrie und verarbeitender Industrie.

Es waren klein- und mittelständische Unternehmer der verarbeitenden Industrie, die als erste bereit waren, mit den Gewerkschaften Tarifverträge abzuschließen. Diesem Weg haben sich nicht nur die Großbetriebe der Schwerindustrie lange verschlossen, sondern etwa auch jene der elektrotechnischen und chemischen Industrie. Im Ersten Weltkrieg sind zwar die Gewerkschaften und auch das Instrument des Tarifvertrages formal anerkannt worden, doch dies bedeutete nicht, daß sich dadurch auch die „innere“ Haltung der Arbeitgeber zu den Gewerkschaften verändert hätte, ebenso wenig wie sich dadurch auf selten der Gewerkschaften die grundsätzliche Haltung zu den Unternehmern veränderte. Denn dort gab es auch unterschiedliche Haltungen zu den Arbeitgeberverbänden: Während die linkssozialistisch-kommunistische Richtung den Tarifvertrag und den Arbeitgeberverbänden skeptisch bis grundsätzlich ablehnend gegenüberstand, setzte die christlich-soziale und sozialdemokratische Mehrheitsrichtung auf die überbetriebliche Vertragspolitik als zentralem Instrument gesellschaftspolitischer Reform. Wechselseitige Blockaden haben also auch dazu beigetragen, daß es in der Weimarer Republik lange Phasen gab, in denen in manchen Branchen kein Tarifvertrag abgeschlossen wurde. Statt einer funktionierenden Tarifautonomie, die auf der wechselseitigen Akzeptanz der Kontrahenten aufbaut, existierte vor 1933 eher ein institutioneller Rohbau, dem die mentale und ideenpolitische Innenausstattung fehlte. Kompensiert wurde diese Schwäche durch den Staat, der immer häufiger mittels des Instruments der Zwangsschlichtung den tarifpolitischen Entscheidungsprozeß dominierte.

1933 wurden nicht nur die Gewerkschaften, sondern auch die Arbeitgeberverbände aufgelöst. In der NS-Zeit wurden die Löhne durch den Staat,

konkret durch die Reichstreuhand der Arbeit, autoritär festgesetzt. Andere sozialpolitische Aufgaben, die zuvor von den Arbeitgeberverbänden wahrgenommen wurden, gingen auf die Wirtschaftsverbände über. Von den staatlichen Lohninstanzen wurde ein Lohn- und Gehaltssystem entwickelt, dessen wichtigste Eckpunkte bis heute Gültigkeit haben. Als nach der bedingungslosen Kapitulation der Deutschen die Debatte über die Zukunft der industriellen Beziehungen wieder auf der Tagesordnung stand, war zwar klar, daß es weder ein Staats- noch ein betriebszentriertes Verhandlungs- und Interessenvertretungssystem geben sollte. Trotzdem war zwischen den Arbeitgebern umstritten, ob man einfach an das dreigliedrige Interessenvertretungssystem aus der Zeit vor 1934 anknüpfen sollte oder ob man generell integrierte Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände gründen sollte, um mit einer einheitlichen Organisation den neu gebildeten Einheitsgewerkschaften begegnen zu können. Gegen Widerstände aus dem Bereich der Wirtschaftsverbände und der Gewerkschaften setzte sich schließlich das dreigliedrige Interessenvertretungssystem durch. Die Landesarbeitgeberverbände gründeten sich 1947 und auf Bundesebene kam es 1949 zur Bildung der Branchendachverbände und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA). Bedingt durch ihr Verhalten im NS-System, die Dekartellisierungspolitik der Alliierten und die Implementierung der paritätischen Mitbestimmung konnte die Schwerindustrie nach 1945 nicht wieder an ihre offensiv antigewerkschaftliche Politik anknüpfen. Dies bedeutete zwar nicht, daß die gewerkschaftskritische Linie innerhalb des Unternehmerlagers einflußlos blieb, doch so bedeutend wie vor 1933 wurde diese Option nach 1945 nicht mehr. Träger der eher antigewerkschaftlichen Linie wurde nach 1945 nicht mehr die Großindustrie, die ihren Frieden mit den Gewerkschaften machten, sondern vor allem die Verbände von kleinen und mittleren Unternehmen.

Die fünfziger Jahre stellten ein politisches Erprobungsjahrzehnt dar, in dem die Arbeitgeberverbände erst langsam an Interaktionskompetenz, Rollengewißheit und Interessenformulierungskapazität gewinnen mußten. Die Autorität und Steuerungsfähigkeit der Arbeitgeberverbände beruhte in dieser Phase darauf, daß die Unternehmer unter den Bedingungen der Vollbeschäftigung (etwa: 1955-1974) ein großes Interesse daran hatten, die zwischenbetriebliche Konkurrenz um Arbeitskräfte zu mindern und eine möglichst konfliktreduzierte Planungsgrundlage zu erhalten. Hinzu kam, daß ein Teil der einflußreichen Unternehmer über das politische Bewußtsein verfügte, das angesichts von NS-Vergangenheit und Systemkonkurrenz die Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden eine entscheidende Basis für politische und wirtschaftliche Stabilität darstellt. Da nahezu alle Großbetriebe Mitglieder in den Arbeitgeberverbänden waren, konnten sie über ihre Lieferbeziehungen sowie über ihre sonstigen Einflußkanäle auch eine für die Stärke der Verbände vorteilhafte Sogwirkung gegenüber den Mittel- und Kleinunternehmen entfalten. So bildete sich bis in die sechziger Jahre hinein ein ausdifferenziertes Interessenvertretungssystem heraus, das trotz aller auch damals schon vorhandenen Integrationsschwie-

rigkeiten über eine vergleichsweise gut ausgeprägte Steuerungsfähigkeit verfügte. Auf der Grundlage der Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband konnten bis in die achtziger Jahre hinein rund 80 Prozent der westdeutschen Beschäftigten an den Vorteilen des Flächentarifvertrages partizipieren. Selbst in Bereichen, in denen die Gewerkschaften schwach vertreten sind, wie im Handwerksbereich, übte der Flächentarifvertrag der Industrie eine nachhaltige Prägekraft aus, die sich nicht nur in der Entgelthöhe, sondern auch in der Struktur anderer sozialpolitischer Leistungen niederschlug.

#### Mitgliederrückgang und abnehmende Integrationsfähigkeit der Arbeitgeberverbände

Da die Entwicklung in der Metall- und Elektroindustrie sowohl von der materiellen Bedeutung wie auch von der prognostischen Seite wichtige Einsichten in die hier zu diskutierende Problemlage ermöglicht, werfe ich einen Blick auf die Mitgliederentwicklung bei den Arbeitgeberverbänden der Metall- und Elektroindustrie (M+E-Industrie). Der erste Befund ergibt, daß bereits Mitte der sechziger Jahre der höchste Unternehmensorganisationsgrad in der Geschichte der Bundesrepublik erreicht wurde. Zwischen 1964 und 1994 ist der Organisationsgrad von 65,9 auf 43 Prozent gefallen. Diese Entwicklung ist nicht gleichmäßig verlaufen, vielmehr zeichnet sie sich durch eine stark beschleunigte Abwärtsentwicklung seit Mitte der achtziger Jahre aus: Während der Unternehmensorganisationsgrad in den 20 Jahren zwischen 1964 und 1984 um 9,9 Prozent abnahm, reduzierte er sich in den 10 Jahren zwischen 1984 und 1994 um 13 Prozent. Maßgeblich für dieses beschleunigte Sinken des Organisationsgrades sind keineswegs übermäßig viele Austritte, sondern ein sprunghafter Anstieg von neu gegründeten Metall- und Elektrounternehmen, die seit Ende der achtziger Jahre eher selten Mitglied im Arbeitgeberverband geworden sind. 1985 zählte das Statistische Bundesamt 15 333 Unternehmen für die M+E-Branche; binnen sieben Jahren ist diese Zahl um 3 015, also auf 18 348 Unternehmen angestiegen. Dieser beispiellose Zuwachs neuer Unternehmen dürfte nicht nur das Ergebnis realer Neuanstellungen (vor allem in der elektrotechnischen Branche) sein, sondern ebenso eine Konsequenz veränderter Strategien „alter“ Unternehmen, die durch Ausgründungen und Unternehmensaufspaltungen zu einer Vermehrung unternehmerischer Einheiten beitrugen. Der seit Mitte der achtziger Jahre deutlich zurückgehende Unternehmensorganisationsgrad ist primär das Ergebnis dreier Entwicklungslinien: Erstens handelt es sich hierbei um eine Zunahme von Verbandsaustritten bei etablierten Firmen, zweitens handelt es sich um reine Liquidationen und drittens ist die Zahl der Neueintritte deutlich zurückgegangen.

Die Zunahme von Tarif verstößen, die steigende Neigung, dem Verband den Rücken zu kehren, und die sinkende Bereitschaft, neu gebildeter oder ausgegründeter Unternehmen Verbandsmitglieder zu werden, verläuft parallel zu einem nachhaltigen und zugleich facettenreichen Umbauprozess in den

Unternehmen. Die standardisierte Massenproduktion ist in vielen Betrieben durch ein Modell der „flexiblen Spezialisierung“ (Piore/Sabel) abgelöst worden, neue Technologien und neue Arbeitsorganisation führen zu veränderten Leistungs-, Kontroll- und Kooperationsformen, die Schnittstellen zwischen Endherstellern, Zulieferern und Kunden werden neu justiert, so daß sich insgesamt schneller wechselnde innerbetriebliche Konstellationen entwickeln. Das entscheidende Ziel dieser Umstrukturierungen besteht in einem neuen Kostenmanagement, mit dem zugleich bisher bestehende Freiräume abgebaut werden. Flexibilisierung und Kostenminimierung werden, wobei der Wettlauf nicht nur zwischen den Unternehmen, sondern zunehmend stärker auch innerhalb der Unternehmen stattfindet, durch eine in ihren Konsequenzen noch nicht absehbare Veränderung der Unternehmensphilosophie flankiert. Der aktuellste Ausdruck dieser Debatte kann wohl in der Shareholder-Value-Debatte gesehen werden, mit der die Unternehmenspolitik enger mit der Interessenlage der Aktionäre verknüpft werden soll. Eine grundlegende Frage, die sich daraus ergibt, lautet: Inwieweit ist eine auf kurzfristigen Profit und primär auf Aktionärsinteressen zentrierte Unternehmenspolitik noch mit einer Tradition vereinbar, nach der Unternehmen zugleich gesellschaftliche Veranstaltungen sind? Welche Bedeutung hat das Shareholder-Value-Denken für die deutsche Mitbestimmung?

Materielle Umstrukturierungsprozesse in den Betrieben, divergierende Vorstellungen über Vor- und Nachteile des deutschen Modells im Denken der Unternehmer, Interessenunterschiede zwischen Zuliefererfirmen und Endherstellern, kapital- und personalintensiven, export- und binnenmarktorientierten sowie zwischen Gewinner- und Verliererbranchen machen es den Arbeitgeberverbänden seit Jahren immer schwerer, Positionen zu formulieren, die nicht in Konflikt mit den Zielen größerer Teile der Mitgliedschaft kommen. Der auf den Arbeitgeberverbänden lastende Veränderungsdruck geht aber nicht nur von den Unternehmen aus, sondern auch von mittelständischen Organisationen und einigen Wirtschaftsverbänden, wie den Branchenverbänden des Maschinenbaus, der Elektroindustrie sowie dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI). Diese Verbände werfen den Arbeitgeberverbänden vor, daß sie zu nachgiebig gegenüber den Gewerkschaften seien; letztlich agierten sie - so der Vorwurf - durch ihr tarifpolitisches und institutionelles Verhalten als Wachstumsbremse. Um die Arbeitgeberverbände unter Druck zu setzen, haben die genannten Wirtschaftsverbände eigene Initiativen ergriffen, um die Gestaltungskraft des Flächentarifvertrages zu relativieren, indem sie eine Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes in die Diskussion brachten, mit der die betriebliche Ebene gegenüber dem Flächentarifvertrag aufgewertet werden soll (§ 77, 3 BetrVG). In der öffentlichen Debatte haben sie Tarifabschlüsse kritisiert, Reformbedarf angemahnt und gegen einzelne Führungspersonlichkeiten des Arbeitgeberlagers ihre Einwände geltend gemacht. Letzteres ging so weit, daß die BDI-Spitze die Kandidatur des BDA-Präsidenten Murmann für den Vorsitz des europäischen Arbeitgeberverbandes verhinderte.

### Reaktionen der Arbeitgeberverbände

So wie sich die Interessenvielfalt innerhalb der Branchen wie auch zwischen den Branchen vergrößert hat, reduzierte sich der Handlungsspielraum der Arbeitgeberverbände. Es fehlt bisher an Steuerungsmitteln, um diese neue Vielfalt einzubinden. Verhaltensmuster, die in über 40 Jahren Verbandspolitik praktiziert wurden, werden derzeit zur Disposition gestellt. Neu ist, daß die in vielfältiger Weise verunsicherten Verbände auch eine Klärung ihrer künftigen Entwicklungsmöglichkeiten im öffentlichen Diskurs suchen. Gemeinsam mit den Wirtschaftsverbänden und den Industrie- und Handelskammern fordern die Arbeitgeberverbände deshalb eine deutliche Reduzierung der Lohnnebenkosten, eine nachhaltige Deregulierung und einen minimalen Staat. Da die Tarifpolitik bisher nicht hinreichend auf die veränderten Bedingungen und Erfordernisse der Branchen, Regionen und Betriebe eingegangen sei, bestehe die Gefahr, daß der Flächentarifvertrag, den auch die Arbeitgeberverbände bisher als Geschäftsgrundlage ansehen, einer tiefgreifenden Erosion ausgesetzt werde. Um dies zu verhindern, sei eine Neujustierung der Tarifpolitik erforderlich, deren wichtigste Prinzipien so charakterisiert werden können:

- Statt „faktischer Höchstarbeitsbedingungen“ müsse die Tarifpolitik zukünftig „tatsächliche Mindestarbeitsbedingungen“ festlegen.
- Den unterschiedlichen Verhältnissen in den Branchen und Regionen müsse durch eine neue Form der Differenzierung Rechnung getragen werden.
- Die Gewerkschaften müßten anerkennen, daß ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Lohnkosten und Beschäftigungsentwicklung bestehe.
- Die Struktur der Lohnkosten müsse so verändert werden, daß der Lohn für die tatsächlich geleistete Arbeitszeit deutlich gegenüber den sogenannten Lohnnebenkosten dominiere.
- Die Tarifpolitik solle betriebsnäher ausgestaltet werden, um den Unternehmen mehr eigenverantwortliche Entscheidungsrechte zu gewähren. In diesem Sinne werden verschiedene Pyramiden und Korridorlösungen vorgeschlagen.
- Die Arbeitszeiten müßten so flexibilisiert werden, daß sie den Bedarf an längeren Arbeitszeiten, insbesondere für Mitarbeiter in Forschung und Entwicklung, aufnehmen. Zudem sollten die saisonalen, konjunkturellen und strukturellen Schwankungen des Auslastungsgrades berücksichtigt werden.
- Durch zentrale Verhandlungen über wichtige Essentials soll die Strategie der Gewerkschaften, sich auf eine für sie günstige Region zu konzentrieren, unterlaufen werden.

Geht man davon aus, daß die Drohung mit der verbandlichen Selbstauflösung, wie sie vom Hauptgeschäftsführer des Arbeitgeber-Dachverbandes der Metall- und Elektrobranche 1995 in die Diskussion gebracht wurde, bisher ein rhetorisch-taktischer Einzelfall geblieben ist, so stehen sich zwei Grundposi-

tionen im Arbeitgeberlager gegenüber. Die einen wollen durch einen deutlichen Abbau der Regelungsbereiche und durch regulierte Öffnungen des Flächentarifvertrages die Unabdingbarkeit des Tarifvertrages erhalten. Diese Option geht davon aus, daß nur durch eine Konzentration auf die wichtigsten Eckdaten des Entgelts, der Arbeitszeit, der Urlaubsdauer und der Sonderzahlungen bei gleichzeitiger Öffnung des Tarifvertrages für die Verteilung der Arbeitszeit, die Beschäftigungssicherung, die Leistungsermittlung etc. die Geltungskraft des Flächentarifvertrages gesichert werden kann. Mit dieser Option wird zwar auf eine einheitlichere Rahmgestaltung des betrieblichen Umbruchs verzichtet, doch zugleich wird an der Idee eines gemeinsamen Grundbestandes, der verpflichtungsfähig sein muß, festgehalten. Dagegen scheint sich die andere Richtung von der Idee eines verpflichtenden Grundbestandes zu verabschieden. Sie setzt nämlich auf eine generelle Öffnung des Tarifvertrages gegenüber den Betriebsparteien und plädiert dafür, die Unabdingbarkeit des Tarifvertrages, wenn es für die betriebliche Zielbestimmung günstiger ist, außer Kraft zu setzen. Dieses Vorgehen haben bereits verschiedene bedeutende Betriebe (Schafhorst, Viesmann etc.) praktiziert. In eine ähnliche Richtung weist auf tarifpolitischer Ebene die Kündigung des Stufentarifvertrages in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie im Frühjahr 1993 sowie die außerordentliche Kündigung des Tarifvertrages in der ostdeutschen Bauindustrie Ende August 1996.

Aus der Sicht der Unternehmen scheint der Flächentarifvertrag als konkurrenzminderndes und Planungssicherheit bringendes Instrument an Bedeutung verloren zu haben. Zugleich wird auch die von der Entgelthöhe ausgehende Wirkung auf Rationalisierung, Innovationsförderung und Ausbildungsqualität geringer geschätzt als zu früheren Zeiten. Auch eine Tarifpolitik, die qualitative Themen, wie beispielsweise die Modernisierung des dualen Ausbildungssystems oder die Senkung der Kosten für Krankheit, regeln will, scheint zur Zeit keine Akzeptanz bei den Arbeitgebern zu finden. Dagegen haben tarifvertragliche Regelungen, die eine dezentrale und betriebsdifferenzierte Handhabung ermöglichen und im Gegenzug Arbeitszeitreduzierung und Beschäftigungssicherung bieten, an Akzeptanz gewonnen. Mit solchen Tarifverträgen wird der Beschäftigungsabbau verlangsamt oder gar verhindert und zugleich werden die Unternehmen in die Lage versetzt, konjunkturelle Schwankungen auszugleichen, ohne daß sich dies ganz zu Lasten der Beschäftigten auswirkt.

Die Art und Weise, wie die Arbeitgeberverbände die in Ostdeutschland eingerichteten Härtefallklauseln aufgenommen haben, zeigt, daß für Instrumente mittlerer Reichweite derzeit kein günstiges Klima existiert. In der öffentlichen Debatte dominieren maximalistische Positionen: Die Härtefallklausel bedeutet, daß die Unternehmen ihre Karten auf den Tisch legen müssen. Auf dieser Basis entscheiden die Tarifparteien darüber, ob ein Härtefall vorliegt. Dagegen erscheint den Unternehmen eine generelle Öffnung ohne Hinzuziehung der Tarifparteien attraktiver. Daß damit aber die regulie-

rende Wirkung des Flächentarifvertrages ausgehöhlt wird und die Tarifparteien aus dem Rennen sind, scheint die Arbeitgeberverbände nicht daran zu hindern, sich negativ auf die Härtefallklausel und positiv auf eine generelle Öffnungsklausel zu beziehen. Klar ist, daß die Chancen dieses Instruments noch nicht hinreichend ausgelotet sind. Notwendig wären weitere strategische Überlegungen, ob sich nicht andere institutionelle Gestaltungsmöglichkeiten für eine Härtefallklausel finden lassen, mit denen die stigmatisierten Nachteile überwunden und die Anbindung an den Flächentarifvertrag trotzdem abgesichert werden kann.

Immer mehr Arbeitgeber sehen die Zukunft der Arbeitgeberverbände nicht mehr in der rechtsetzenden Tarifpolitik, sondern in der praxisorientierten Beratung von betriebsindividuellen Lösungen. Vor diesem Hintergrund findet seit einigen Jahren in den Arbeitgeberverbänden eine Debatte statt, bei der es um das Verhältnis zwischen klassischer Tarifpolitik und neuer Serviceleistung geht. Als institutionelle Neuerung wurde in diesem Kontext die Bildung von Arbeitgeberverbänden ohne Tarifbindung debattiert. Zunächst überwogen die skeptischen Vorbehalte. Man befürchtete, daß „als tarifpolitische Akteure“ letztlich nur noch die großen übrig blieben, während die kleinen im Endeffekt den Folgen einer von den großen dominierten Tarifpolitik ausgesetzt seien. Die Spaltung in Mitgliedschaften mit verschiedenen Verantwortlichkeiten leiste einer „Entsolidarisierung zwischen den Unternehmen nur weiteren Vorschub“. Der ehemalige Gesamtmetall-Hauptgeschäftsführer Dieter Kirchner vertrat 1992 sogar die These, daß Arbeitgeberverbände ohne Tarifbindung zum „Sargdeckel für die Tarifautonomie“ werden könnten. Doch trotz deutlich artikulierter Vorbehalte wurden diese Verbände in vielen Regionen gegründet. Daß damit schließlich Fakten geschaffen wurden, die auch an den Skeptikern nicht vorbeigingen, kann man daran sehen, daß Gesamtmetall in der Frage der Arbeitgeberverbände ohne Tarifbindung eine strategische Kehrtwendung eingeleitet hat, die vom neuen Präsidenten Werner Stumpfe im März 1996 so begründet wurde: „Ich rege an, auch unkonventionelle Vorschläge in Erwägung zu ziehen. Denn nichts wäre schlimmer, als uns der Erpressung ohne Gegenwehr beugen zu müssen. Zu diesen unkonventionellen Vorschlägen gehört die Zweiteilung der Verbandslandschaft in Arbeitgeberverbände mit und ohne Tarifbindung. Diese Idee stützt sich auf folgende Überlegung: Unternehmen, die die Tariflasten nicht tragen oder die Tarifkonflikte nicht ertragen wollen, sollten den Tarifverband verlassen und einem Arbeitgeberverband ohne Tarifbindung beitreten können. Solche Verbände, die ihren Mitgliedern alle Dienstleistungen eines Arbeitgeberverbandes anbieten, ihnen aber nicht die Tarifbindung aufzwingen, könnten auch für bisherige Outsider interessant werden, weil ihre Dienstleistungen vor Ort für die Betriebe in vielfältiger Weise vorteilhaft sind. Von all den Unternehmen, die trotz dieser Alternative im Tarifverband bleiben, wäre ein hohes Maß an solidarischer Disziplin zu erwarten. Auch mit kleinerer Mitgliederzahl könnte ein solcher Verband dem Erpressungsdruck der IG Metall besser begegnen, als die Verbände in ihrer heutigen Struktur

und Zusammensetzung. Dies wäre auch ein Mittel, den Machtbereich der IG Metall einzugrenzen. Denn je unrealistischer die Forderungen, je rücksichtsloser die Durchsetzungsstrategien der Gewerkschaft, um so stärker werden die Unternehmen in den Arbeitgeberverband ohne Tarifbindung abwandern."

Die meisten Arbeitgeberverbände haben auf die Krise der Mitgliederbindung reagiert, indem sie materielle Sonderanreize in Form zusätzlicher Leistungen oder vorübergehende Beitragssenkungen durchführten. Damit soll der individuelle Nutzen der Verbandsmitgliedschaft höher bewertet werden als in der Vergangenheit. In ähnlicher Weise reagieren auch die Gewerkschaften, die ebenfalls zunehmend häufiger mit selektiven Mitgliederanreizen auf ihre Mitgliederprobleme reagieren. Beide relativieren damit die politische Dimension der Verbandsmitgliedschaft. Die Konsequenzen fallen aber unterschiedlich aus: Sollten die Arbeitgeberverbände tatsächlich in der Servicekompetenz ihre zentrale Funktion suchen, dann würden sie tendenziell zu normalen Unternehmensberatungsfirmen schrumpfen oder zu Anhängseln der Wirtschaftsverbände werden. Für die Gewerkschaften würde dies bedeuten, daß der Flächentarifvertrag der Vergangenheit angehören würde, betriebliche Regelungen wären der Normalfall und tiefgreifende Veränderungen der gewerkschaftlichen Organisationsstrukturen müßten folgen.

#### Ausblick

Das Verhältnis der Unternehmen zum Flächentarifvertrag und zu den Arbeitgeberverbänden hat sich verändert. Unter den Bedingungen von Vollbeschäftigung existierte ein großes Interesse an konkurrenzminimierenden, konfliktreduzierenden und Planungssicherheit schaffenden Flächentarifverträgen. In dieser Konstellation besaßen die Arbeitgeberverbände die Autorität, viele arbeitspolitische Felder für alle Unternehmen gleichermaßen verbindlich zu regeln. Mit dem Wandel der technologischen, arbeitsorganisatorischen, wettbewerblichen Grundlagen und durch eine Veränderung der ideenpolitischen Orientierung ist das Prinzip tarifpolitischer Standardisierung durch das Leitbild der schlanken und flexiblen Tarifpolitik ersetzt worden. Statt relativer Gleichheit ist das neue Leitbild stärker auf Differenzierung ausgerichtet. Dies bedeutet, daß hinter den veränderten Erwartungen an die Tarifpolitik und an die Arbeitgeberverbände sowohl neue materielle Wettbewerbsbedingungen stehen, als auch eine grundsätzlichere Verschiebung in der Werte-Orientierung von Unternehmern. Während früher Gleichheit erwünscht wurde, streiten die Arbeitgeberverbände heute für mehr Differenz.

Die Konflikte zwischen der BDA und dem BDI über die Zukunft der Tarifpolitik und der Streit zwischen der Bauwirtschaft und Gesamtmetall über die Entsenderichtlinie haben deutlich gemacht, daß es konkurrierende Optionen darüber gibt, mit welchen Instrumenten man auf die veränderten Rahmenbedingungen reagieren will. Während es 1996 in der Chemie- und Textilindu-

strie zu einem Beschäftigungspakt zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverband gekommen ist, lehnten Arbeitgeberverbände anderer Branchen eine solche Vereinbarung ab. In manchen Politikfeldern, die früher tarifvertraglich geregelt wurden, sehen sich die Arbeitgeberverbände nicht mehr in der Lage, verpflichtende Vereinbarungen abzuschließen. Perspektivisch ist zu befürchten, daß die Arbeitgeberverbände vor dem Hintergrund von Globalisierung, Massenarbeitslosigkeit, europäischem Einigungsprozeß und Aufbau Ost dazu übergehen, das gesamte Mitbestimmungsinventar des bundesdeutschen Regulierungskapitalismus auf den Prüfstand zu stellen.

Welche Optionen zur Veränderung von Sozialstaat und Tarifpolitik werden sich im Arbeitgeberlager durchsetzen? Werden es jene Kräfte sein, die eher bei einem kooperativen Kurs mit den Gewerkschaften bleiben wollen oder diejenigen, die in geschwächten Gewerkschaften und einer minimalen Sozialstaatlichkeit die beste Basis für die Entwicklung der bundesdeutschen Volkswirtschaft sehen? Einigkeit scheint bisher nur darüber zu bestehen, daß die Mehrheit der Arbeitgeber eine dominante Rolle des Staates in der Tarifpolitik nicht wünscht, weniger klar ist, wie hoch das Interesse an einer weiteren Verbetrieblichung der Tarifpolitik ist. Uneinigkeit besteht darüber, wie das Konfliktpotential der Beschäftigten und ihrer Gewerkschaften einzuschätzen ist und welche Konsequenzen dies für die Politik der Arbeitgeber hat (Aussperrungsfähigkeit). Dort, wo der Staat den Arbeitgeberverbänden Organisationshilfen anbietet, indem er beispielsweise die Vergabe von Aufträgen von der Einhaltung von Tarifverträgen abhängig macht, treten derzeit sofort die Wirtschaftsverbände auf den Plan, und versuchen dies zu verhindern. Dort, wo das Günstigkeitsprinzip den Arbeitnehmer vor dem willkürlichen Zugriff des Arbeitgebers schützt, sind es nicht mehr nur Juristen und interessierte Politiker die dies ablehnen, sondern zunehmend häufiger auch Arbeitgeberverbandsfunktionäre. Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände lassen sich kaum noch in trilaterale Strukturen einbinden, die den Betrieben etwas abverlangen, statt dessen drängen sie selbst auf einen Angebotskorporatismus, der häufig auf regionaler Ebene angesiedelt ist, und durch Subventionsvergünstigungen die Ansiedlungsbedingungen für Unternehmen verbessern soll.

Welcher Kurs sich bei den Arbeitgebern durchsetzt, wird nicht zuletzt auch davon abhängen, wie sich die Gewerkschaften in den einzelnen Politikfeldern positionieren. Die deutschen Gewerkschaften besitzen zur Zeit zwar eine eindeutige Priorität für das bestehende System industrieller Beziehungen, dessen wichtigstes Instrument der Flächentarifvertrag ist. Sie wissen auch, daß sie dieses überbetriebliche Regulierungsinstrument nur dann benutzen können, wenn es weiterhin Arbeitgeberverbände gibt, die gegenüber ihren Mitgliedsunternehmen Autorität besitzen. Doch zugleich sind sich die Gewerkschaften selbst noch nicht im klaren darüber, welche Dringlichkeit eine Reform des Flächentarifvertrages hat. Im DGB-Programmentwurf wird gefordert, daß der Flächentarifvertrag so gestaltet werden müsse, daß er „den unterschiedlichen Realitäten in den einzelnen Branchen und Unternehmen

entspreche". Mit diesem Ziel sollen in „den Flächentarifverträgen Optionen verankert (werden), die Wahl und Gestaltungsperspektiven für die betriebliche Umsetzung eröffnen". Wie umstritten diese Position ist, sieht man daran, daß die Gewerkschaften Holz und Kunststoff, Handel, Banken und Versicherungen und IG Medien eine ersatzlose Streichung dieser Forderungen verlangen.

Sehen die einen keine Alternative zur Reform, weil sonst der Flächentarifvertrag zur Fiktion werde, lehnen andere diese Position rundweg als politisch gefährlich ab. Mit ihrer reformkritischen Haltung hat zum Beispiel die IG Medien in der Vergangenheit dazu beigetragen, daß die Zahl der Großbetriebe, die in ihrer Branche dem Arbeitgeberverband den Rücken gekehrt haben, von Jahr zu Jahr gestiegen ist. Statt die reale Erosion des Flächentarifvertrages zum Ausgangspunkt der eigenen Politik zu machen, wird dessen Fiktion hochgehalten. Es reicht nicht aus, das Prinzip des Flächentarifvertrages zu loben und seine konkreten Anwendungsprobleme zu ignorieren. Damit der Flächentarifvertrag zentrales Instrument gewerkschaftlicher Politik bleiben kann, muß die Debatte vom Kopf auf die Füße gestellt werden. Das heißt, die Gewerkschaften müssen sich den Ungleichzeitigkeiten stellen, die einer puristischen Anwendung des Flächentarifvertrages im Wege stehen können. Besonders dramatisch ist diese Situation in Ostdeutschland.

Die gewerkschaftliche Debatte über die Reform des Flächentarifvertrages hinkt hinter der selbst mitverantworteten Praxis her. Kaum einer der glühenden Gegner jeder regulierten Öffnung des Flächentarifvertrages kann von sich behaupten, daß er auf betrieblicher Ebene nicht selbst bereits zu Vereinbarungen beigetragen hat, die jenseits der Normen des Flächentarifvertrages angesiedelt sind. Es geht nicht darum, das Rad neu zu erfinden, es geht darum, die eigene Praxis auch programmatisch ernst zu nehmen. Geht die Schere zwischen betrieblichen Abweichungen und dem Flächentarifvertrag noch weiter auseinander, so kann dies die Legitimitätskrise der Gewerkschaften ebenfalls vorantreiben. Mit dem Beschäftigungssicherungstarifvertrag, der Härtefallklausel haben die Gewerkschaften bereits jetzt Instrumente verankert, die in die richtige Richtung weisen. Mit regulierten Optionen können Ventile geschaffen werden, die auf bestehende Ungleichzeitigkeiten Antworten geben. Daß die Umorientierung trotz aller bereits vorhandenen Praxis noch in den Kinderschuhen steckt, ist nicht weiter verwunderlich, schließlich handelt es sich um eine Entwicklung, deren Dimensionen für alle Beteiligten noch nicht abzusehen sind. Klar ist: Wenn die Gewerkschaften sich nicht mit eigenen konzeptionellen Vorschlägen am Prozeß der Gestaltung der ungleichzeitiger gewordenen Entwicklung in den Unternehmen beteiligen, dann werden sie in absehbarer Zeit möglicherweise nur noch Getriebene sein, die keine Interventionskompetenz und Autorität mehr zugesprochen bekommen.

Angesichts der Veränderungen in den Arbeitgeberverbänden und bei den Beschäftigten sind die Gewerkschaften gut beraten, wenn sie stärker als in der

Vergangenheit die ökonomische Produktivität des deutschen Modells unter Beweis stellen und selbst dazu beitragen, daß diese gesteigert wird. Dabei geht es auch um das duale Ausbildungssystem, die Fort- und Weiterbildung und schließlich um die gesamte Struktur der Mitbestimmung, die sowohl als Demokratie- wie auch als Innovationsfaktor wirkt. Da bereits jetzt die einzelbetrieblichen Sonderfälle stark zugenommen haben, verändern sich zunehmend die Anforderungen an den gewerkschaftlichen Interventionismus. Um es klar zu sagen: Eine schleichende Erosion der Arbeitgeberverbände und eine Absage der Gewerkschaften an die Reformen des Flächentarifes werden nachhaltige negative Auswirkungen auf allen Ebenen der gewerkschaftlichen Arbeit mit sich bringen. Noch ist es nicht zu spät, um auf die strategische Ausrichtung des Arbeitgeberlagers Einfluß zu nehmen.