

Eine Phase intensiver Konflikte

Der Flächentarif wird von Politikern und von Arbeitgebern systematisch unterminiert. Auch die Erträge betrieblicher Bündnisse werden fragwürdiger. Das System lädieren und gleichzeitig dessen Vorteile weiter genießen wollen - das wird nicht funktionieren.

Von Britta Rehder

Dr. Rehder ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln; sie hat mit einem Stipendium der Hans-Böckler-Stiftung promoviert über "Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland. Mitbestimmung und Flächentarif im Wandel", Campus-Verlag 2003.

Gegner des Flächentarifs, die aktiv gegen seine vermeintlich hohe Kostenbelastung und Rigidität wettern, hat es im Unternehmerlager und in der liberalen Wirtschaftspresse immer schon gegeben. Traditionell wurde die Fundamentalkritik umso energischer vorgetragen, je weiter weg vom aktuellen Geschehen die Löwen brüllten. Neu ist, dass die Opponenten des Systems nicht mehr zwingend an der Peripherie agieren, sondern zunehmend ins Zentrum des Verbands und der Tarifpolitik wandern.

Das hat Gründe: Vor allem die Debatte über das Günstigkeitsprinzip und die Vorschläge zur Reform des Tarifrechts, wie sie CDU und FDP vor der Bundestagswahl 2005 zuspitzten, haben die Dynamik im Arbeitgeberlager offenkundig verändert. Erstens wird die Auseinandersetzung zwischen den Kritikern und Befürwortern des Flächentarifs - und einer Kooperation mit den Gewerkschaften als Tarifpartei - deutlich schärfer geführt.

Bei den Unternehmen, die sich vom Flächentarif benachteiligt fühlen, wurde durch die Diskussion über gesetzliche Öffnungsklauseln der Appetit auf eine Regulierung der Arbeitsbeziehungen ohne gewerkschaftliche Vetomacht geweckt und genährt. Nur wenige Umformulierungen im Tarifvertragsgesetz hätten genügt, das bisherige Tarifsystem im Kern zu verändern.

Der Umstand, dass eine der großen Volksparteien dieses Konzept in ihr Wahlprogramm aufnahm, hat eine offen gewerkschaftsaverse Politik salonfähig gemacht. Vor diesem Hintergrund fällt es den Unternehmen leichter, Konzessionen und Flexibilisierungen im Jahresrhythmus einzufordern und dabei die Schmerzgrenze der Gewerkschaften und Betriebsräte zu testen. Die im Grundgesetz verankerte Koalitionsfreiheit wird von der Politik in Frage gestellt und muss von den Gewerkschaften neu erkämpft werden.

Kein Zufall: die Zuspitzung im öffentlichen Dienst

Darüber hinaus hat diese parteipolitische Wiederentdeckung der Tarifpolitik das Feld der Tarifverhandlungen mit zusätzlichem Konfliktstoff angereichert. Wenn Parteien um Sachthemen streiten, spielen immer auch wahltaktische oder parteiinterne machtbezogene Aspekte eine Rolle, die mit der Sache häufig wenig zu tun haben. Und Politiker sind auch Arbeitgeber. So dürfte es kein Zufall sein, dass in diesem Jahr die konfliktreichsten aller je erlebten Tarifverhandlungen nirgendwo anders als im öffentlichen Dienst stattfanden. Die Verhandlungsführung des niedersächsischen Finanzministers Möllring, der sich selbst gern als kompromisslosen Hardliner inszeniert, produzierte selbst in den eigenen Reihen heftiges Kopfschütteln.

So mancher Arbeitgeber vor Ort wird sich die Frage gestellt haben, ob es hier noch um einen Tarifkonflikt geht, oder ob nicht eher das zentrale Projekt der niedersächsischen CDU verfolgt wurde, sich als liberales Zugpferd innerhalb des Parteiapparats zu profilieren. Das ohnehin spannungsgeladene Geschäft der Tarifpolitik wird dadurch weiter belastet. Zwar ist es bisher nicht gelungen, das Tarifsysteem auf dem gesetzgeberischen Weg zu ändern, doch hat dieser politische Vorstoß dem tarifpolitischen Konzept der kooperativen und kontrollierten Dezentralisierung auf jeden Fall geschadet. Diejenigen Kräfte im Arbeitgeberlager, die an einem gemeinsamen Weg mit den Gewerkschaften festhalten wollen oder müssen, sind heute eher in der Defensive.

Verbände ohne Tarifbindung: Einladung an Trittbrettfahrer

Auf die Zunahme ihrer internen Konflikte reagieren viele Arbeitgeberverbände mit ihrer Selbstamputation - sie richten Verbände ohne Tarifbindung ein. OT-Verbände bilden die Heterogenität im Arbeitgeberlager organisatorisch ab, weil es überwiegend Großunternehmen sind, die im Tarifverbund bleiben, während die kleinen Unternehmen ganz abwandern oder in den OT-Bereich wechseln.

Unternehmen, die davon Gebrauch machen, sind nicht zwingend explizite Gegner des Systems der Tarifautonomie. Vielmehr liegt ihrem Verhalten eine Trittbrettfahrerhaltung zugrunde, denn auch sie profitieren in der Regel von der friedensstiftenden und normbildenden Kraft des Flächentarifs. Häufig wird dieser nahezu unverändert als Haustarif übernommen, wobei dankend auf die Rechtsberatung durch den OT-Verband zurückgegriffen wird.

Viele Unternehmen schwanken zwischen Hoffnungen auf eine möglichst gewerkschaftsfreie Zukunft und pragmatischer Nutzung der Vorteile der bestehenden Ordnung. Die Arbeitgeberverbände versuchen, aus ihrer organisatorischen Schwäche politisches Kapital zu schlagen: Wenn immer mehr Unternehmen in den OT-Bereich abwandern, müssen Gewerkschaften eine möglichst "attraktive" Tarifpolitik anbieten, um der Erosion auf Arbeitgeberseite Einhalt zu gebieten und den Verhandlungspartner nicht zu verlieren - so dürfte das Kalkül aussehen. Doch die Hoffnung, die Gewerkschaften würden sich zu einem noch stärkeren Flexibilisierungskurs bereit erklären, dürfte trügerisch sein. Deren Zug fährt in eine ganz andere Richtung.

Sinnvolle Opfer der Beschäftigten: Wer glaubt es noch?

Auch in den Gewerkschaften haben die internen Konflikte um den Flexibilisierungskurs an Bedeutung gewonnen, auch wenn dieser schon immer heftig umstritten war. Das grundsätzliche Problem liegt in der Diskreditierung des Konzepts der kontrollierten Dezentralisierung. So lange die Delegation von Entscheidungsbefugnissen an die betriebliche Ebene fast immer mit dem Verzicht auf tarifvertragliche Leistungen einhergeht, ist überhaupt nicht erwartbar, dass die Akzeptanz bei den Arbeitnehmern zunimmt. Eher scheint das Gegenteil der Fall zu sein.

Die Konflikte, die wir in den letzten Jahren in verschiedenen Unternehmen erlebt haben - bei Opel, Daimler, VW, Continental - signalisieren eine sich anbahnende Kollision: Während die Arbeitgeberseite dazu tendiert, aggressiver aufzutreten und

härtere Forderungen zu stellen, werden die Erträge betrieblicher Bündnisse für die Beschäftigten immer unattraktiver. Dies gilt selbst in den Unternehmen, die das Rückgrat der industriellen Beziehungen bilden. Vor wenigen Jahren noch galt es als tabu, ein einmal geschlossenes Bündnis in Frage zu stellen, um die darin eingebetteten Vertrauensbeziehungen nicht zu gefährden. Dies gilt heute nicht mehr uneingeschränkt, auch wenn nach wie vor nur wenige Bündnisse formal gekündigt werden.

Hatten die Automobilbauer Volkswagen und Daimler 2004 noch vollmundig Vereinbarungen geschlossen, die bis 2010 Beschäftigung sichern und Investitionen verteilen sollten, waren die Verträge nur 12 Monate später schon nicht mehr viel wert. Das Instrument des betrieblichen Bündnisses hat tendenziell seine Funktion gewandelt. Es geht nicht mehr überall darum, Arbeitnehmer vor dem Verlust ihres Arbeitsplatzes zu schützen, sondern darum, den Preis ihrer Abfindung hochzutreiben.

Dies signalisiert Ratlosigkeit selbst bei den Unternehmensleitungen und Arbeitnehmervertretungen, denen man unterstellen konnte, dass sie an den Flächentarif und dessen kooperative Modernisierung glauben. Es kann niemanden verwundern, wenn bei den Beschäftigten der Glaube daran abnimmt, betriebliche Bündnisse und die Flexibilisierung des Tarifwesens seien ein sinnvolles Opfer für eine bessere Zukunft.

Recht auf gesicherten Lohn wieder genommen

Auf den Legitimitätsverlust in den eigenen Reihen und das gestiegene Aggressionsniveau oder Desinteresse der Arbeitgeberseite können die Gewerkschaften nicht anders als offensiv und aggressiv reagieren. Die Bestrebungen einiger Gewerkschaften, sich als Gegenleistung für Konzessionen, zum Beispiel im Rahmen des Pforzheim-Prozesses, Vergünstigungen für ihre Mitglieder auszubedingen, können als Versuch interpretiert werden, die eigenen Trittbrettfahrerprobleme anzugehen.

In diesem Konzept spiegelt sich der wachsende Unmut von Gewerkschaftsmitgliedern, die einerseits die Kosten der Aushandlung eines Tarifvertrags tragen, der ihnen ein Anrecht auf einen gesicherten Lohn verschaffen soll, und andererseits immer öfter hinnehmen müssen, dass ihnen eben dieses Anrecht anschließend wieder genommen wird und sie dabei genau wie Nichtmitglieder behandelt werden, und zwar unter Mitwirkung der von ihnen finanzierten Gewerkschaft.

Auch der schleichende Abschied vom Co-Management zugunsten einer stärker konfliktbetonten Strategie kann in diese Richtung interpretiert werden. Die tarifpolitische Initiative "Tarif aktiv - besser statt billiger" zielt darauf, Abweichungen vom Tarifvertrag nur noch dann zu genehmigen, wenn das Management im Gegenzug eine die Arbeitnehmervertretung überzeugende Innovationsstrategie vorlegt.

Gleichzeitig sollen verstärkt stattfindende Maßnahmen zur Mitgliedermobilisierung und -bindung die zunehmend betriebliche Tarifpolitik organisatorisch absichern. Wenn ein Arbeitgeber beobachtet, dass sich ein Großteil seiner Beschäftigten den Gewerkschaften anschließt und sich mobilisieren lässt, wird er sich gern an die Vorteile der existierenden Tarifordnung und der überbetrieblichen Regulierung der Arbeitsbedingungen erinnern. Dies scheint in der Tat der einzig mögliche Zukunftsweg für die Gewerkschaften zu sein.

Splittergewerkschaften wittern ihre Chance

Mit der Mitgliederoffensive stellt sich für die Gewerkschaften aber das Problem umso dringender, der Heterogenität ihrer Mitglieder tarifpolitisch gerecht zu werden. Dabei geht es nicht nur um betriebliche Differenzierung, sondern auch um

die Anerkennung von Unterschieden zwischen verschiedenen Beschäftigtengruppen. Anders als die Arbeitgeberverbände können die Gewerkschaften nicht gut mit organisatorischer Ausdifferenzierung leben, denn die sich bildenden Splittergewerkschaften sind häufig ihr größter Feind. Längst sind es nicht mehr nur Störfeuer aus dem Arbeitgeberlager, die den Flächentarif torpedieren.

Auch im Arbeitnehmerlager agieren immer neue Gruppen auf eigene Faust, und zwar ohne Rücksicht auf Verluste. Dabei handelt es sich generell um Beschäftigte, deren Konfliktfähigkeit aufgrund ihrer Position im Arbeitsprozess ebenso hoch ist wie ihre homogene Interessenlage aufgrund einer ausgeprägten professionsbezogenen Identität. Wir haben dies in kleinerem Rahmen bei den Piloten und den Lokführern erlebt. In diesem Jahr erleben wir erstmals nicht enden wollende Flächenstreiks der Ärzte.

Im DGB tendiert man dazu, diese Splittergewerkschaften zu missachten, unterdrücken zu wollen und als unsolidarische Elite zu beschimpfen. Genützt hat das bisher wenig. Zwar kann man in der Tat fragen, warum die Ärzte ihre Arbeitskampfbereitschaft erst jetzt entdecken. Die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes sähen heute entschieden anders aus, wenn die Mediziner ihre Konfliktfähigkeit frühzeitig in den Dienst des Flächentarifs gestellt hätten.

Allerdings muss sich auch ver.di die Frage gefallen lassen: Wie kann es sein, dass eine offensichtlich doch kampfbereite und sehr konfliktfähige Arbeitnehmergruppe so sträflich vernachlässigt wurde? Wie ist es zu erklären, dass offensichtlich kaum jemand in der Dienstleistungsgewerkschaft die sich anbahnende Entwicklung ernst genommen hat?

Eine Gewerkschaft, die hochqualifizierte Arbeitnehmer und ihre sich rapide verschlechternden Arbeitsbedingungen nicht zur Kenntnis nimmt und diese jahrelang im Regen stehen lässt, hat offensichtlich nicht einmal wirklich damit begonnen, über die gewerkschaftspolitischen Implikationen der "Wissensgesellschaft" nachzudenken.

Müllabfuhr entscheidet nicht mehr die Arbeitskämpfe

Gerade unter der Bedingung, dass tarifpolitisch offensichtlich eine Phase der höheren Konfliktintensität begonnen hat, wird jede Gewerkschaft darüber nachdenken müssen, wie die konfliktfähigsten Arbeitnehmergruppen angesprochen und eingebunden werden können. Der Streik des letzten Winters im öffentlichen Dienst hat gezeigt, dass die Zeiten, in denen Arbeitskämpfe über die Stadtreinigung und die Müllabfuhr gewonnen werden können, sehr bald zu Ende gehen werden. Viele Kommunen haben sich mit privaten Lösungen beholfen und hatten dabei logistische, aber nicht mehr grundsätzliche Herausforderungen zu bewältigen.

Gewerkschaftliche Konfliktfähigkeit in der Wissensgesellschaft muss darauf setzen, nicht mehr nur Arbeitskraft, sondern Qualifikation zu entziehen, die nicht so ohne weiteres ersetzt werden kann. Das aber setzt die tarifpolitische Anerkennung von Differenz voraus. Einheitliche Regelungen stoßen zunehmend auf Widerstand, wenn sie den Betroffenen nicht ausreichend Platz für Anpassungen an ihre besonderen Bedingungen und Interessen gewähren. Und ein Mitarbeiter der Stadtreinigung hat andere Bedürfnisse als ein Facharzt.

Der weithin und in vielen Bereichen zu beobachtende Widerstand gegen standardisierte Einheitslösungen ist als Teil einer breiten kulturellen Tendenz zur "Individualisierung" ernst zu nehmen, als deren Folge auch bei handlungsregulierenden Normen Maßanfertigungen gefragt sind. Zu diesem Weg gibt es auch und gerade unter sich verschärfenden Konfliktbedingungen keine Alternative. Rückholbar wird der Prozess der Flexibilisierung nicht sein.

Kontrollierte Dezentralisierung Eine Erfolgsstory, die keine ist

Das Tarifvertragssystem hat sich in den vergangenen zwanzig Jahren weitgehend gewandelt. Der Geltungsbereich des Flächentarifs ist geschrumpft; gleichzeitig hat seine interne Ausdifferenzierung stetig zugenommen. Unternehmen können - und müssen - heute bei der Regulierung ihrer Arbeitsbeziehungen zwischen vielen verschiedenen Optionen wählen: Flächentarifvertrag, Abweichung mit oder ohne betriebliches Bündnis, Abschluss eines Ergänzungs-, Haus- oder Anerkennungstarifs oder gar individuelle Aushandlung der Arbeitsbedingungen, möglicherweise in weitgehender Anlehnung an den Flächentarif. Das Tarifsystem ist zu einem kaum mehr überschaubaren Flickenteppich verschiedenster Regelungen und Regelungsformen geworden.

Der häufig als "kontrollierte Dezentralisierung" beschriebene Prozess versucht betriebsspezifische Bedürfnisse mit überbetrieblichen Normen und Standards in Einklang bringen. Er will die betrieblichen Handlungsspielräume erweitern, ohne den Regulierungsvorrang der Tarifparteien zu untergraben. Dieser Weg ist mühsam, und doch verlief er kontinuierlich. Wobei die Tarifparteien eher von den Unternehmen getrieben wurden, als dass sie proaktiv gestaltet hätten.

Vergleicht man den Wandel des Tarifsystems mit der Schwerfälligkeit politischer Reformprozesse in anderen Politikfeldern, könnte man versucht sein, hier eine Erfolgsstory zu sehen. Offensichtlich ist das Gegenteil der Fall. In der Öffentlichkeit wird die mittlerweile erreichte Flexibilisierung des Flächentarifs kaum zur Kenntnis genommen. Viele Unternehmen klagen nach wie vor über Rigiditäten, nicht wenigen Gewerkschaftern gehen die Öffnungsklauseln zu weit. Reform und Flexibilisierung sind weiter vorangekommen als erwartet, dabei aber hoch umstritten geblieben. Von neuer Stabilität kann keine Rede sein.

Nie in der deutschen Nachkriegsgeschichte war die Zukunft des Tarifsystems ungewisser als heute, denn das Konzept der kontrollierten Dezentralisierung ist prekär geworden. Kontrolle bedeutet eben auch, dass die Spitzen von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften Wege finden, den internen Widerstand unter ihren Mitgliedern konstruktiv zu beantworten. Dies ist auf beiden Seiten weniger sicher denn je. Die schon länger bestehende interne Heterogenität der Verbände hat sich in einem deutlich erhöhten Konfliktniveau Ausdruck verschafft. Mehr denn je leidet der Flächentarif unter offensiv systemschädigendem Verhalten und Trittbrettfahrern.

Dabei variieren die Zukunftsaussichten des Flächentarifs stark zwischen den Gewerkschaften und Tarifbereichen. Nach wie vor existieren viele Unternehmen und auch Arbeitgeberverbände, die eher mit den als gegen die Gewerkschaften arbeiten. Um zu überleben, wird das Tarifsystem diese aktive Unterstützung auch brauchen - und zwar von allen Beteiligten in Wirtschaft und Politik.

Zum Weiterlesen

Britta Rehder: Institutionen im Wandel. Hat die Tarifautonomie eine Zukunft?, in: Hans-Werner Busch et al. 2005: Tarifpolitik im Umbruch, Köln, S. 49-82 (mit Wolfgang Streeck).

Britta Rehder: Legitimitätsdefizite des Co-Managements. Betriebliche Bündnisse als Konfliktfeld zwischen Arbeitnehmern und betrieblicher Interessenvertretung, in: Zeitschrift für Soziologie, 3/2006, S. 227-242.