ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Möschel, Wernhard; Lampert, Heinz; Schneider, Michael

Article

Wozu (heute noch) Gewerkschaften, Tarifautonomie und Flächentarifverträge?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Möschel, Wernhard; Lampert, Heinz; Schneider, Michael (2005) : Wozu (heute noch) Gewerkschaften, Tarifautonomie und Flächentarifverträge?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 58, Iss. 02, pp. 3-15

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/164137

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Wozu (heute noch) Gewerkschaften, Tarifautonomie und Flächentarifverträge?

Am 10. und 11. Dezember 2004 veranstaltete die Akademie für Politische Bildung Tutzing unter der Leitung von Prof. Dr. Peter Hampe, Akademie Tutzing, eine Konferenz zu dem Thema »Wozu (heute noch) Gewerkschaften, Tarifautonomie und Flächentarifverträge«. Im Mittelpunkt des ersten Tages stand die Frage nach der Reformfähigkeit bzw. -notwendigkeit des deutschen Systems der Sozialpartnerschaft, damit es auch längerfristig als positiver Standortfaktor wirken kann. Einige der dort vorgetragenene Referate sind im Anschluss in einer Kurzfassung dokumentiert.

Tarifvertragsreform zwischen Ökonomie und Verfassung

Wernhard Möschel*

Gewerkschaften sind Kartelle zur Ausschaltung eines Lohnunterbietungswettbewerbs der Arbeitnehmer im Wettbewerb um knappe Arbeitsplätze. Ein Arbeitgeberverband als Tarifvertragspartei stellt ein Kartell insoweit dar, als das Interesse einzelner Unternehmen ausgeschaltet wird, sich Wettbewerbsvorteile zu verschaffen, indem sie Arbeitskräfte zu niedrigeren Löhnen gewinnen als ihre Konkurrenten. Die wirtschaftlichen Wirkungen von Kartellen sind bekannt.

Die Kartellwirkungen

Etwas vereinfacht seien sie am Beispiel eines Lohntarifvertrages in Erinnerung gerufen (Möschel 1988; 2004a).

Die Mechanik

- Die Kartellvereinbarung trifft den markträumenden Preis. Dann ist sie unschädlich. Ein solches Ergebnis wäre freilich rein zufällig.
- Die Vereinbarung hält sich unterhalb des markträumenden Preises. Dann wird sie im verbleibenden Wettbewerb korrigiert, erkennbar etwa an den sog. Lohnspannen.
- Die Kartellvereinbarung liegt oberhalb des markträumenden Preises. Dann verringert sich, verglichen mit einem kartelllosen Zustand, die Nachfrage nach Arbeit. Die Relation von Arbeitskosten zu Kapitalnutzungskosten verschlechtert sich zu Lasten des Produktionsfaktors Arbeit. Beschäftigungseinsparende Rationalisierungen werden lohnend, welche es ohne Anstieg der Arbeitskosten nicht gewesen wären. Preis- und Substitutionseffekt des Kartells tragen zur Entstehung oder Nichtverringerung von Arbeitslosigkeit bei.

In das System ist ein Bias für diese dritte Variante – Vereinbarung oberhalb des markträumenden Preises – eingebaut. Die auf einen Satz reduzierte Begründung lautet: Wenn Gewerkschaften nur Ergebnisse erzielen, die kostenlos im Markt ebenfalls zu erreichen sind, machen sie sich funktionslos.

Tarifvertragskartelle weisen eine Besonderheit auf: An ihrem Abschluss ist ein Arbeitgeberverband (bzw. bei einem Haustarifvertrag ein Unternehmen) als vertikales Gegenmachtelement beteiligt. Doch ein Arbeitgeberverband ist kein Sachwalter eines öffentlichen Interesses an Vollbeschäftigung. Was für den Verband zählt, ist die Wettbewerbsfähigkeit der angeschlossenen Unternehmen. Die typische Kartellfolge, nämlich die Wirkung zu Lasten Dritter, ist zunächst ohne Belang. Die List des Arrangements scheint dies dann zu korrigieren, wenn ein Tarifvertrag zu Gewinnkompressionen bei den betroffenen Unternehmen führt. Dann leisten sie Widerstand gegen Tarifverträge, die oberhalb des markträumenden Preises liegen. Dies liegt nahe, falls ein Durchschieben von Kostensteigerungen bei den Löhnen auf die Güterpreise nicht möglich ist, d.h. falls eine Notenbank durch eine Politik des knappen Geldes eine Lohn-Preis-Spirale

* Prof. Dr. Wernhard Möschel ist Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht, Europarecht und Rechtsvergleichung an der Universität Tübingen sowie Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Von 1989 bis 2000 war er Mitglied der Monopolkommission, 1998 bis 2000 als Vorsitzender.

ausschließt. Dies liegt weiter nahe, wenn die Konkurrenz ausländischer Unternehmen, welche von einem deutschen Tarifvertragsabschluss per definitionem unberührt bleiben, ein solches Durchschieben von Kostensteigerungen verhindert. Hier hat es über die letzten Jahrzehnte eine gravierende Änderung im Sachverhalt gegeben, welche die List des Arrangements zunehmend ins Leere laufen lässt. Nicht nur großen Unternehmen, sondern auch vielen mittleren und kleineren Unternehmen steht die neue Option offen, Neuinvestitionen im Ausland zu tätigen und sich auf diese Weise den Wirkungen eines Tarifvertrages zu entziehen. Widerstand leisten sie nur noch insoweit, als es um Altinvestitionen geht, also um ihr Interesse, mit alten Produktionsanlagen, deren Anschaffungskosten weitgehend versunkene Kosten sind, noch Geld verdienen zu können. In den Worten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: »So gestehen Arbeitgeber Lohnerhöhungen zu, die sie verweigern sollten, verteidigen durch Vermeidung eines Streiks und damit der Streikkosten die Chance, mit ihren alten Produktionsanlagen noch Überschüsse erzielen ... zu können, und nehmen sich im Übrigen vor, allfällige Neuinvestitionen im Ausland vorzunehmen« (2004, 18).

Die praktische Bedeutung

Die praktische Bedeutung des Tarifvertragssystems ist enorm. Löhne fallen bei einem Produkt auf jeder Stufe der Wertschöpfung an. Sie stellen insoweit den weitaus wichtigsten Kostenfaktor dar. Der Nettoorganisationsgrad bei den abhängig Beschäftigten ist zwar gering – gegenwärtig bewegt er sich bei ca. 22% –, doch können die Arbeitgeber nichtorganisierte Arbeitnehmer nicht schlechter behandeln als Gewerkschaftsangehörige, sie glauben es jedenfalls. Die Folge davon ist, dass für rund 84% aller Arbeitnehmer faktisch ein Tarifvertrag maßgebend ist. Statistisch lässt sich eine bemerkenswerte Vielgestaltigkeit innerhalb der verschiedensten Tarifverträge vorspiegeln (Möschel 2003). Aufgrund der verbreiteten Praxis der Tarifführerschaft herrscht indes eine beträchtliche Einförmigkeit vor, jedenfalls bei den Tarifsteigerungen. Pilotfunktion haben regelmäßig Abschlüsse im öffentlichen Dienst – hier gibt es nur ein geringes Arbeitsplatzrisiko – oder in der Metall- und Elektroindustrie, vorzugsweise im Tarifbezirk Nordwürttemberg/Nordbaden. Hier sind die prosperierenden Teile der deutschen Automobilindustrie und die dazugehörigen Zulieferer beheimatet. Im zuständigen Arbeitgeberverband dominieren Großunternehmen als die wichtigsten Beitragszahler. Aus ihrem Kalkül heraus lohnt sich Widerstand gegen gesamtwirtschaftlich bedenkliche Tarifabschlüsse in aller Regel nicht.

Keine monokausale Erklärung

Damit soll keine monokausale Erklärung für Arbeitslosigkeit formuliert sein. Hierfür sind zahlreiche nachfrage- und angebotsorientierte Einflussgrößen von Bedeutung. Dies reicht von der Inlands- und/oder Auslandsnachfrage über den Wechselkurs, die Produktpalette und die Produktionstechnologie, die Infrastruktur im weitesten Sinne, nämlich einschließlich der institutionellen, die Erwerbsneigung bis hin zur demographischen Entwicklung, der Anzahl der Zuwanderer und Grenzgänger. In diesem Sinn kann Olaf Sievert (2003, 46) zu Recht sagen: »Zu behaupten, dass die Arbeitslosigkeit in Deutschland deshalb so hoch ist, weil die Gewerkschaften Arbeit zu teuer und fast alle Arbeitsbedingungen inflexibel gemacht hätten, ist anmaßend, weil – im strengen Sinne – nicht zu beweisen. Nicht anmaßend und ausreichend wahrscheinlich ist hingegen die Behauptung, dass es mehr Beschäftigung geben wird, wenn die Gewerkschaften mehr Spielraum geben für niedrigere Arbeitskosten und flexiblere Arbeitsbedingungen.« Denn richtig bleibt auch: Die hier aufgelisteten Faktoren führen in einer Marktwirtschaft nur dann zu persistenter Arbeitslosigkeit, wenn darauf nicht richtig reagiert wird. Daraus erwächst die besondere Verantwortung der Lohnpolitik unter den heutigen Bedingungen des Wirtschaftens. Nach Niveau und Struktur marktgerechte Löhne leisten in diesem Sinn einen wesentlichen Beitrag zu einem hohen Beschäftigungsstand. Man muss diese Position nicht überziehen. Auch die Lohnpolitik kann in ihren Möglichkeiten auf Grenzen stoßen. Der hier benannte schlichte Zusammenhang bleibt dennoch zutreffend.

Unverständlich ist in jedem Fall eine Attitüde, wonach die überkommenen Ordnungsstrukturen trotz 4,2 Mill. registrierter Arbeitsloser und weiteren 2 Millionen, die zur sog. stillen Reserve zählen, einer kritischen, ggf. auch radikal-kritischen Diskussion entzogen bleiben sollen.

Überkommene Rechtfertigungsgründe

Innerhalb der drei möglichen Regelungsoptionen für Arbeitsverhältnisse, nämlich Markt bzw. Wettbewerb, Hierarchie bzw. Staat und collectiv bargaining hat sich die deutsche Rechtsordnung bekanntlich für die letztere entschieden.

Lässt man Zeitbedingtes beiseite – Tarifkartelle als Gegenmacht gegenüber im 19. Jahrhundert geduldeter Kartell- und/oder Monopolmacht von Arbeitgebern –, ebenso Genierliches – zünftlerisch-genossenschaftlich begründete Präferenzen für eine durchgehend kartellierte Wirtschaftsordnung bzw. entsprechende geschichtsspekulative Annahmen über eine unaufhaltsame Entwicklung von der »Produktionsanarchie« des Marktes über die »geordnete« Produktion der Kartelle hin zu einem vermeintlich höherstehenden Zustand einer Gemeinwirtschaft –, so lässt sich aus heutiger Sicht Tarifautonomie als Sonderordnung auf den Arbeitsmärkten nur rechtfertigen, wenn dort gegebene tat-

sächliche Eigenheiten Marktversagen begründen und das undifferenziert eingesetzte Instrument der freien Kartellbildung sich im Saldo als die am wenigsten schädliche Regulierungsoption erweist (Möschel 1996). Monopolkommission (1994, Kap. VII) und Deregulierungskommission (1991, Kap. 8) haben die überkommenen Argumentationen analysiert, gewogen und als zu leicht befunden. Insbesondere hat die klassische These von der ruinösen Konkurrenz, die schon der Marx'schen Verelendungstheorie zugrunde liegt, mit den heutigen Verhältnissen nichts mehr zu tun. Lohndrückerei wäre angesichts eher typischer spezifischer Investitionen in das Humankapital der Beschäftigten für Unternehmen eine Strategie der Selbstschädigung. In den Worten des bereits erwähnten Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004, 19): »Irrig wäre aber die Vorstellung, ohne Streiks gäbe es so gut wie keine allgemeinen Lohnerhöhungen. Das normale Interesse eines Unternehmens liegt nicht bei Lohnerhöhungen von null oder gar bei Lohnsenkungen. Für effiziente Unternehmensführung ist Sorge um eine gute Belegschaft von allererstem Rang. Und das ist wörtlich gemeint. Guten Arbeitskräften kommt man nicht mit dem Ansinnen von Lohnsenkungen, wenn es nicht ganz unumgänglich ist.« Auch makroökonomisch ist die hier zurückgewiesene These unhaltbar. Permanente Lohnunterbietung käme einem Prozess der Deflation gleich. Monetaristen wie Keynesianer sind sich weitgehend darin einig, dass ein solcher Prozess mit Mitteln der Geldpolitik oder staatlicher Nachfragepolitik immer gestoppt werden könnte.

Auf den Prüfstand der Empirie gehört ferner ein Verständnis von Gewerkschaften als Disziplinierungsinstrument zur Gewährleistung eines sozialen Friedens. Wahrscheinlicher ist die umgekehrte Annahme, es sei die Organisation, welche eine Unfriedlichkeit von Gewicht und Dauer erst ermöglicht.

Mit Argumenten aus der Theorie der Transaktionskosten lassen sich staatlich festgesetzte Mindeststandards rechtfertigen, namentlich um Willkür und Opportunismus im Einzelfall auszuschalten (Donges 1992). Die Freiheit zur Kartellbildung ist insoweit eine überschießende, eine nicht mehr verhältnismäßige Regulierungsoption.

Eine Kombination aus gesetzlichen Schutzvorschriften und im Übrigen unverfälschtem Wettbewerb steckt den Umkreis der anzustrebenden Lösungen ab. Schon ein strikt durchgehaltenes Verbot jeglicher Diskriminierung, ggf. in Verbindung mit punitive damages nach US-amerikanischem Muster (Kirstein et al. 2001), wird einen Großteil der Probleme lösen können, ähnlich wie die Pflicht zur Preisauszeichnung auf den Gütermärkten selbst uninformierte oder desinteressierte oder hilflose Verbraucher an den Ergebnissen funktionierenden Preiswettbewerbs teilhaben lässt. All dies könnte ein besonders lohnendes Feld für institutionelle Phantasie sein.

Gibt es neue Antworten?

Beseitigung der Kartellautonomie

Man kann die These formulieren, das gegenwärtige System der Tarifautonomie arbeite vom Ergebnis her gesehen pervers. Ein solcher Frontalangriff scheitert aus politökonomischen Gründen. Er würde eine Beseitigung der nach Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz verfassungsrechtlich gewährleisteten Tarifautonomie voraussetzen. Dies bedingt eine Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat. Nichts ist in dieser Richtung erkennbar. Selbst wenn, ergäben sich Grenzen aus völkerrechtlichen Verträgen, z.B. aus den Art. 137 ff. EG-Vertrag (Arnold 2002). Sie gehen von der Existenz von Gewerkschaften in den Mitgliedsländern aus. Art. II – 12 der Grundrechtscharta der EU, die Bestandteil des »Vertrags über eine Verfassung für Europa« geworden ist – sein Inkrafttreten ist freilich ungewiss –, gewährleistet das Recht eines jeden Menschen, »zum Schutz seiner Interessen, Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten.« (Die Reichweite dieser Norm ist unklar, da die Grundrechtscharta gemäß Art. II – 51 Verfassungsvertrag nur anwendbar ist auf das Handeln von Gemeinschaftsorganen und auf die Mitgliedstaaten, soweit diese das Recht der Union durchführen). Eine Hoffnung, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts werde Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz allmählich obsolet werden lassen, ist ohne jedes Fundament. Wenn der Gesetzgeber in dieser Richtung nichts unternimmt, ist nicht davon auszugehen, das oberste Gericht werde an seiner Stelle die »Kastanien aus dem Feuer holen«. Man muss über bescheidenere Schritte nachdenken.

Gemeinsame Maßnahmen der Tarifvertragsparteien

Die Tarifvertragsparteien könnten die Negativwirkungen ihrer Kartellfreiheit vermeiden (Möschel 1996, 43 ff.). Sie müssten sich, abgekürzt formuliert, nur auf Mindestpreiskartelle verständigen, die unterhalb des markträumenden Gleichgewichts liegen. Die Detailanpassung erfolgte im Wettbewerb. Sie könnten in Anlehnung an entsprechende Differenzierungen des deutschen Kartellgesetzes Lohntarifverträgen den Charakter unverbindlicher Preisempfehlungen zumessen. Eine ähnliche Wirkung hätte es, wenn die Tarifvertragsparteien sich bei der Lohnfindung nicht an besonders produktiven Arbeitsplätzen orientierten, sondern an solchen, die man für eine Erhöhung des Beschäftigungsstandes auch noch braucht. Vielfältige passgenaue Differenzierungen nach Branchen, Regionen, Betrieben und Lohnstrukturen sind möglich. Hierher gehören die viel diskutierten tarifvertraglichen Öffnungsklauseln, welche eine Feinabstimmung auf der Betriebsebene ermöglichen (Korridor-, Options-, Menülösungen, Notfallklauseln). Vielfältige Formen in der Flexibilisierung der Arbeitszeit kommen in Betracht. An eine stärkere Lohnspreizung nach unten ist ebenso zu denken wie an differenzierte Einstiegstarife. Dem Lohn

könnte eine ertragsabhängige Komponente beigefügt werden. Hier bestehende Vorbehalte bei vielen Arbeitgebern, welche »gläserne Taschen« nicht schätzen, ließen sich durch intelligente Lösungen überwinden. So könnte als Bemessungsgrundlage nicht auf den steuerlichen Gewinn, sondern auf einen modifizierten Cashflow abgestellt werden. Ein Ausschuss, ggf. auch ein Ombudsmann mit Geheimhaltungspflicht, könnte die Aufgabe der Kontrolle wahrnehmen. Drittschädigungen aus Arbeitskämpfen könnten nach dem Muster des Friedensabkommens in der Schweizer Metallindustrie oder in der Technik von Pendelschlichtungen schon im Ansatz eliminiert werden. Bei letzteren kann ein Schlichter ohne jede Kompromissmöglichkeit nur eines der beiden gemachten Angebote übernehmen. Dies führt dazu, dass sich beide Seiten von vornherein um ein realistisches Angebot bemühen. Kurz: Die Beteiligten könnten insgesamt Regelungsinstrumente entwickeln, die man unter der Bezeichnung »atmender Tarifvertrag« zusammenfassen mag und welche einem Vollbeschäftigungsziel letztlich prioritären Rang einräumen.

Gewiss ist in dieser Richtung in den letzten Jahren manches geschehen, insgesamt aber nicht genug. Dafür gibt es einen einleuchtenden Grund, nämlich das bereits eingangs benannte Organisationsinteresse von Gewerkschaften, nicht nur Ergebnisse zu erzielen, die man auch kostenlos im Markt erhalten könnte. Das Interesse ist von existentieller Art. Deshalb können »Vertrauen auf die Vernunft« der Beteiligten oder ritualisierte Beschwörungen, wonach die Tarifvertragsparteien auch die Interessen von Arbeitslosen berücksichtigen sollen, keine Lösungsansätze sein. Der Sinn von Institutionen liegt u.a. darin, auch bei menschlicher Unvernunft, genauer, wenn menschliche Begierde Raum hat, sich auf Kosten Dritter breit zu machen, im Ergebnis noch Erträgliches sicherzustellen. Das schließt nicht endgültig aus, dass es unter dem Druck tatsächlicher Entwicklungen auf die Dauer zu Anpassungen kommen wird.

Einseitige Maßnahmen auf Arbeitgeberseite

Durchgreifendes ist hier nicht zu erkennen. Vielfach werden tarifvertragliche Regelungen mittlerweile auf betrieblicher Ebene modifiziert, insbesondere in den neuen Bundesländern. Das geschieht eher selten unter glattem Verstoß gegen eine vorhandene Vereinbarung, häufiger im Zusammenhang mit § 77 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz in einer juristischen Grauzone, manchmal auch unter stillschweigender Duldung seitens der zuständigen Gewerkschaft. Die am häufigsten verwandte Technik sind Arbeitszeitregelungen, welche eine Zahlung von Überstundenzuschlägen entbehrlich machen.

Zunehmend lassen sich einzelne Verbandsaustritte beobachten, neuerdings auch in der Variante, dass man sich nur der Tarifkompetenz des Verbandes entzieht, im Übrigen aber eine Art gespaltene Mitgliedschaft beibehält. In solchen Fällen entsteht das Risiko, dass die zuständige Gewerkschaft den Abschluss eines Haustarifvertrages erzwingt. Generelle Aussagen darüber, ob dies für das betreffende Unternehmen in den deutschen Verhältnissen günstiger ist, lassen sich nur schwer treffen. Es hängt alles von der konkreten Durchsetzungsfähigkeit der Gewerkschaft im Unternehmen ab. Ist diese gegeben, befindet sich das Unternehmen regelmäßig in einer hoffnungslos unterlegenen Position. Es ist bei einem Arbeitskampf völlig isoliert und riskiert angesichts im Übrigen unbeeinträchtigter Anbieterkonkurrenz, im Markt nachhaltigen Schaden zu erleiden. Gewinne aus Wettbewerbsvorsprüngen auf den Gütermärkten können so auf dem Arbeitsmarkt abgeschöpft werden. Dies ist dann anders, wenn eine Gewerkschaft keine hinreichende Machtbasis im einzelnen Unternehmen hat oder die Beschäftigten ihr die Gefolgschaft verweigern. Das kommt am ehesten bei Existenzgefährdungen des Unternehmens vor. Die Umbruchsituation in den neuen Bundesländern bietet insoweit Anschauungsmaterial. Namentlich in Klein- und Mittelbetrieben findet sich als Grund dafür auch das Vorhandensein einer von wechselseitigem Vertrauen geprägten Betriebsgemeinschaft. Vom Tatsächlichen her sind im Geltungsbereich von Verbandstarifverträgen rund 22 Mill. Arbeitnehmer, im Bereich von Firmentarifverträgen rund 3 Mill. Arbeitnehmer beschäftigt. Das Verhältnis liegt also bei etwa 7:1.

Als einseitige Maßnahme auf Arbeitgeberseite kommen schließlich Umstrukturierungen bei den Tarifvertragsverbänden in Betracht, um eine größere Homogenität bei den Mitgliedern zu erreichen. Nur vereinzelt wird der genau umgekehrte Weg empfohlen, nämlich eine möglichst weitgehende Zentralisierung der Lohnverhandlungen für das gesamte Land. Dies erinnert an die international geführte Diskussion um die sog. Hump-Shape-Hypothese. Für eine so offene und dem internationalen Wettbewerb ausgesetzte Volkswirtschaft wie die deutsche erweisen sich dezentrale Verhandlungsmuster als das deutlich effizientere institutionelle Arrangement.

Maßnahmen des einfachen Gesetzgebers

Für legislative Eingriffe in den Kernbereich der Tarifautonomie bzw. – in modernerer Terminologie – in »koalitionsspezifische Tätigkeiten« bestehen Verfassungsgrenzen. So wäre die Einführung einer Zwangsschlichtung, einer Missbrauchsaufsicht über Tarifverträge nach Mustern des Kartellgesetzes, eine Suspendierung der Tarifautonomie im Falle hoher Arbeitslosigkeit – so ein bekannter Vorschlag von Krelle – und ein Stimmrecht von Arbeitslosenverbänden am Tisch der Tarifvertragsparteien umstandslos verfassungswidrig. Für den einfachen Gesetzgeber reicht schon ein verfassungsrechtliches Risiko, um ihn in Attentismus verharren zu lassen.

Auf die »üblichen Reformverdächtigen« der zeitlichen Grenzen einer Tarifbindung (§ 3 Abs. 3 TVG und § 4 Abs. 5 TVG), der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen (§ 5 TVG und für das Bauhauptgewerbe § 1 Arbeitnehmer-Entsendegesetz) und die ausdehnende Tarifgebundenheit nach § 3 Abs. 2 TVG sei hier nur nachrichtlich hingewiesen. Diesbezüglich haben jüngst der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004) und eine Arbeitsgruppe aus prominenten Arbeitsrechtlern (Dieterich et al. 2004) etwas gegensätzliche Reformvorschläge gemacht.

Ich will dagegen auf Bemühungen eingehen, den Starrheiten von Flächentarifverträgen auf dem Weg von Betriebsvereinbarungen oder von gesetzlich angeordneten Öffnungsklauseln entgegenzuwirken (Möschel 2003; 2004b).

Betriebsvereinbarungen gelten innerhalb eines Betriebes ähnlich einem Gesetz »unmittelbar und zwingend« (§ 77 Abs. 4 Betriebsverfassungsgesetz). Das heißt, der individuelle Arbeitsvertrag kann ohne weiteres Zutun eines Arbeitnehmers in seinem Inhalt verändert werden. Dies ist eine bereits extreme Form von Zwangskorporatismus, durchaus übler als im Falle eines Tarifsystems (Picker 2004). Einer Gewerkschaft kann man fernbleiben, einem Betrieb, wenn man keine Arbeitslosigkeit in Kauf nimmt, nicht. Die praktische Bedeutung dieser Bevormundung ist nur insofern nachhaltig abgeschwächt, als die in Betriebsvereinbarungen regelbaren Materien nach gegenwärtiger Gesetzeslage recht begrenzt sind. Nicht hierher gehören namentlich Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen, die durch Tarifvertrag geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden. Hier gibt es mancherlei sich liberal dünkende Reformvorschläge, das Anwendungsfeld für Betriebsvereinbarungen zu erweitern. Ich halte das für einen Irrweg. Das Regelungsmodell Zwangskorporation wird dann noch weitergetrieben. Worum es gehen sollte, ist im Gegenteil, den individuellen Arbeitsvertrag, ggf. in der Technik von Regelungsabreden, wieder funktionsfähig zu machen. Ich komme im Zusammenhang des Günstigkeitsprinzips darauf zurück. Im Übrigen wäre dann zu fragen, ob bei solchen Lösungen nicht ein Verstoß gegen die negative Koalitionsfreiheit endgültig zu bejahen ist. Schon gegen die abgeschwächte Ermächtigung des geltenden § 77 Abs. 3 Satz 2 Betriebsverfassungsgesetz werden solche Bedenken bekanntlich geltend gemacht (Kissel 2002, 138).

Ein anderer Weg sind gesetzliche Öffnungsklauseln. Sollten sie inhaltlich nicht eingeschränkt sein, dürften sie nach dem gegenwärtigen Stand der Rechtsprechung ziemlich eindeutig verfassungswidrig sein (Möschel 2003). Solche Öffnungsklauseln machen die Gültigkeit eines Tarifsystems davon abhängig, dass Dritte, eine Unternehmensleitung und ein Betriebsrat, davon nicht abweichen. Die Tarifvertragsparteien verlieren damit die alleinige Herrschaft über das wichtigste Instrument, welches die Tarifautonomie für sie vorhält. Die Einführung bestimmter Zustimmungsquoren auf Betriebsebene ändert daran nichts. Unverändert werden Tarifverträge unter Abweichungsvorbehalt von Dritten gestellt, die nicht identisch sind mit denjenigen, welche den Tarifvertrag geschlossen haben.

Inhaltlich konditionierte Öffnungsklauseln, z.B. eine Bezugnahme auf die Wettbewerbsfähigkeit eines Betriebes oder auf ein Vermeiden von betriebsbedingten Entlassungen, sind ein Weg, der geringere Verfassungsrisiken birgt. Ich halte ihn für gangbar. Doch bleibt der Anwendungsbereich konditionierter gesetzlicher Öffnungsklauseln nach Maßgabe dieser Konditionierung vergleichsweise beschränkt.

Am erfolgversprechendsten wäre es, auf den individuellen Arbeitsvertrag in Verbindung mit dem sog. Günstigkeitsprinzip zu setzen. Schon nach geltendem Recht sind Abweichungen von tarifvertraglichen Regelungen in einem Arbeitsvertrag zulässig, wenn sie eine Änderung zugunsten des Arbeitnehmers enthalten (§ 4 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz). Vom Schutzgedanken der Tarifautonomie her ist dies eher selbstverständlich. Andernfalls wirkte sie kontraproduktiv. Allerdings sollte das in der Rechtsprechung praktizierte zu enge Verständnis des Günstigkeitsprinzips (objektiver Sachgruppenvergleich, um nicht »Äpfel mit Birnen« vergleichen zu müssen) vom Gesetzgeber korrigiert werden. Die gegenwärtige Regelung ist abänderbar. Sie wird auch nach Auffassung des Bundesarbeitsgerichtes nicht von der Verfassung gefordert (Bundesarbeitsgericht 1999).

Das hier in Großbetrieben auftauchende Massenproblem lässt sich in der Technik sog. Regelungsabreden zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat lösen. Dies sind vorbereitende Musterverträge. Anders als bei Betriebsvereinbarungen im technischen Sinne bleibt entscheidend die Zustimmung des einzelnen Arbeitnehmers zu dieser Änderung seines Arbeitsvertrages. Er kann sie auch verweigern. Verfassungsbedenken, wie sie bei Betriebsvereinbarungen unter dem Aspekt der negativen Koalitionsfreiheit bestehen, entfallen schon im Ansatz.

Allerdings hat das Bundesarbeitsgericht in Regelungsabreden eine Umgehung des Tarifvertrages gesehen, falls eine beidseitige Tarifbindung besteht (für den Arbeitgeber und für Arbeitnehmer, soweit sie Gewerkschaftsangehörige sind). Hierin läge ein Verstoß gegen Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz. Gewerkschaften können ihn klageweise geltend machen (Bundesarbeitsgericht 1999). Diese Rechtsprechung müsste sich ändern. Da es sich nicht um Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts handelt, welche Bindungswirkung gegenüber dem einfachen Gesetzgeber entfalten, wird man die Änderungschance für nicht gering halten. Ein Hinweis des Gesetzgebers in seiner Begründung zur Ausweitung des Günstigkeitsprinzips nach § 4 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz könnte bereits ausreichen.

Jüngste Vorschläge, für Unternehmen in Krisensituationen ein spezielles gerichtliches Sanierungsverfahren einzuführen, innerhalb dessen dann auch Abweichungen von bestehenden Tarifverträgen möglich werden, versuchen in ihrer Schwerfälligkeit, Teufel mit Belzebub auszutreiben (Dieterich et al. 2004, 68). Es würde eine ohnehin schon zu weitgehende Judifizierung der Arbeitswelt auf die Spitze treiben.

Die reformatorische Zukunft sollte nicht den Kollektivsystemen Tarifvertrag oder Betriebsvereinbarung gehören. Beide sind korporatistisch definiert. Vielmehr sollte der individuelle Arbeitsvertrag stärker ins Blickfeld rücken. Es geht darum, die Privatautonomie, die außerhalb der Arbeitswelt unsere gesamte Rechts- und Wirtschaftsordnung prägt, von unnötigen Fesseln zu befreien, dies zum Wohle aller.

Literatur

Arnold, Chr. (2002), »Die Stellung der Sozialpartner in der europäischen Sozialpolitik«, *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht* 19(22), 1261–1268.
Bundesarbeitsgericht (1999), »Beschluß vom 20.4.1999 – 1 ABR 72/98 –«, *Betriebsberater* 54(32), 1657–1660.
Deregulierungskommission (1991), *Marktöffnung und Wettbewerb,* Stuttgart.
Dieterich, Th., P. Hanau, M. Henssler, H. Oetker, R. Wanke und H. Wiedemann (2004), »Empfehlungen zur Entwicklung des Tarifvertragsrechts«, *Recht der Arbeit* 57(2), 65–78.
Donges, J.B. (1992), *Deregulierung am Arbeitsmarkt und Beschäftigung,* Tübingen.
Kirstein, R., M. Kittner und D. Schmidtchen (2001), »Kündigungsschutzrecht in den USA und in Deutschland: ein Beitrag zur ökonomischen Rechtsvergleichung«, in: C. Ott und H.-B. Schäfer (Hrsg.), *Ökonomische Analyse des Arbeitsrechts,* Tübingen, 90–109.
Kissel, O.R. (2002), *Arbeitskampfrecht*, München.
Möschel, W. (1988), »Arbeitsmarkt und Arbeitsrecht«, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 21(2), 48–51.
Möschel, W. (1996), »Ist die Tarifautonomie noch zeitgemäß?«, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 45(1), 39–48.
Möschel, W. (2003), »Dezentrale Lohnfindung und Tarifautonomie«, *ifo Schnelldienst* 56(15), 7–14.
Möschel, W. (2004a), »Kommentar: Das Tarifkartell – ein Fossil?«, *Wirtschaft und Wettbewerb* 54(6), 581.
Möschel, W. (2004b), »Betriebsvereinbarung versus Tarifsystem«, *ifo Schnelldienst* 57(3), 7–10.
Monopolkommission (1994), H*auptgutachten 1992/1993, Mehr Wettbewerb auf allen Märkten,* Baden-Baden.
Picker, E. (2004), »Die Tarifautonomie am Scheideweg von Selbstbestimmung und Fremdbestimmung im Arbeitsleben – Zur Legitimation der Regelungsmacht der Koalitionen –«, in: *50 Jahre Bundesarbeitsgericht,* München, 795–829.
Sievert, O. (2003), *Vom Keynesianismus zur Angebotspolitik, in 40 Jahre Sachverständigenrat,* Wiesbaden.
Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004), *Tarifautonomie auf dem Prüfstand,* Berlin.

Heinz Lampert*

Die sozioökonomische Bedeutung der gewerkschaftlichen Organisation der Arbeitnehmerschaft gestern und heute

Im Rahmen der Sozialstaatsdiskussion wird neuerdings auch die Existenzberechtigung der Gewerkschaften in Frage gestellt.[1] Nicht selten wird ihnen von Verbänden der Arbeitgeber, aber auch Politikern und Wirtschaftswissenschaftlern vorgeworfen, die gewerkschaftliche Politik vertrete nur die Interessen der Beschäftigten, nicht aber der arbeitslosen Arbeitnehmer. Durch eine rigide Lohnniveau- und Lohnstrukturpolitik und ihr Festhalten am erreichten Niveau der Wochen- und der Jahresarbeitszeit sowie des Kündigungsschutzes und an der Mitbestimmung verhinderten sie die Verringerung der Arbeitslosigkeit und die Reform des Sozialstaates.[2]

Die Frage, ob und wenn ja, in welchen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebensbereichen der neuzeitlichen entwickelten Volkswirtschaften die Gewerkschaften noch eine Existenzberechtigung haben, lässt sich beantworten, wenn man überprüft, ob die wesentlichen Ursachen für die Entstehung der Gewerkschaften in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts auch in der Gegenwart noch bestehen: eine erheblich beeinträchtigte Lebenslage der Arbeitnehmer, die Form, die Verfassung und die Angebots-/Nachfragerelationen der Arbeitsmärkte und die kapitalistische Unternehmensverfassung.

In den Jahrzehnten der Herausbildung der europäischen freiheitlichen Rechtsstaaten und ihrer überwiegend marktwirt-

* Em. Prof. Dr. Heinz Lampert lehrte an der Universität Augsburg Volkswirtschaftslehre.

[1] Vgl. van Suntum (2004, 16): »Was jetzt Not tut, ist in erster Linie eine rasche und sehr weitgehende Liberalisierung der Arbeitsmärkte: Weg mit dem gesetzlich erzwungenen Kündigungsschutz. Weg mit den Gewerkschaften.«

[2] Vgl. etwa Sinn (2004, 141 ff.), der Arbeitsmarkt sei durch den »Würgegriff der Gewerkschaften« paralysiert.

schaftlich geprägten Wirtschaftssysteme war die Lebenslage der überwiegenden Zahl der Arbeitnehmer bekanntlich durch folgende Merkmale geprägt:

1. Die Eigentumslosigkeit der Arbeitnehmer. Sie zwang die Arbeitnehmer, zur Sicherung ihrer und ihrer Familie Existenz ihre Arbeitskraft fortlaufend zu veräußern. Sie – und nicht zuletzt auch Frauen und Kinder – standen daher unter Arbeitsangebotszwang.

2. Die Arbeitszeiten ließen keine volle Regeneration zu und waren gesundheitsschädlich.

3. Die wirtschaftlich abhängigen Arbeitnehmer mussten die nicht selten gesundheitsgefährdende Arbeitsplatzqualität und die nicht selten menschenunwürdige persönliche Behandlung durch Arbeitgeber und Vorgesetzte akzeptieren, wenn sie ihre Existenzgrundlage nicht verlieren wollten.

4. Die Arbeitsverträge konnten ohne Einhaltung von Kündigungsfristen gelöst werden.

5. Zahlreiche Arbeitseinkommen der angelernten und ungelernten Arbeiter, der Tagelöhner und der Landarbeiter waren zunächst Existenzminimumlöhne.

6. Es gab problematische Lohnzahlungsformen. Manche Arbeitgeber beglichen ihre Lohnschuld mit Waren zum Teil zweiter Wahl aus der eigenen Produktion.

7. Die Lebenslage war vor der Gründung staatlicher Sozialversicherungen durch die Einkommensverluste bedroht, die im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfall, vorzeitige Erwerbsunfähigkeit, Alter und Tod eintraten.

8. Da der Erwerb von Bildung und d.h. der berufliche, wirtschaftliche und soziale Aufstieg einkommens- bzw. vermögensabhängig war, war die Proletarität erblich.

9. Es herrschte Wohnungselend.

10. Die Arbeiterschaft musste die Missachtung und Geringschätzung als Unterschicht durch die bürgerliche Gesellschaft ertragen.

Das im Wesentlichen durch diese Umstände bewirkte schnelle Wachstum der Gewerkschaften (ihre Mitgliederzahl stieg im Deutschen Reich von 56 000 1878 auf 7,5 Millionen 1922), konnte auch durch das von 1879 bis 1890 geltende Sozialistengesetz nicht aufgehalten werden. 1918 wurden die Gewerkschaft von den Arbeitgeberverbänden als »berufene Vertreter der Arbeitnehmerschaft« und in der Verfassung der Weimarer Republik als Tarifvertragsparteien anerkannt.[3] Sie wurden in dreifacher Hinsicht zu einer Triebkraft der sozialen und sozialpolitischen Entwicklung:

1. durch ihre Organisations- und Integrationsleistung. Sie bestand darin, dem Proletariat die Grundlage zur Solidarisierung, zur Selbsthilfe sowie zur Artikulation und zur Durchsetzung seines wirtschafts- und sozialpolitischen Wollens geschaffen zu haben;

2. durch Selbsthilfemaßnahmen, die letztlich sozial und politisch stabilisierend wirkten und Vorbild für staatliche Maßnahmen wurden. Die Selbsthilfemaßnahmen der Gewerkschaften umfassten folgende Leistungen für ihre Mitglieder: die Zahlung von Reisegeld und Umzugsunterstützung, die Zahlung von Erwerbslosenunterstützung, von Krankenbeihilfen und von Sterbegeld; Unterstützung bei gewerkschaftlich anerkannten Arbeitsniederlegungen und bei Aussperrungen sowie die Bezahlung von Gemaßregelten-Unterstützung; die Gewährung von unentgeltlichem Rechtsschutz; die unentgeltliche Gewährung von Bildungsmitteln und Bildungsmöglichkeiten;

3. die dritte Komponente der gewerkschaftlichen Treibkraft bestand in ihren arbeitsmarktpolitischen und allgemeinpolitischen Aktivitäten. Die arbeitsmarktpolitisch bedeutsamste Leistung der Gewerkschaften lag in der Ergänzung und Abstützung des individuellen Arbeitsvertragsrechtes durch das kollektive Arbeitsvertragsrecht sowie in der Transformation der Arbeitsmärkte.

Nach Briefs (1927) bedeutete die Bildung und die Anerkennung der Gewerkschaften den erfolgreichen Versuch, »einen organisierten Willen und ein organisiertes Marktgewicht an die Stelle unverbundener Willen und isolierter Kräfte zu setzen. Insofern stellt gewerkschaftliche Organisation den Arbeitsmarkt tendenziell unter ein anderes Gesetz als das Gesetz von unverbundenem Angebot und unverbundener Nachfrage«.

Die originären Formen der Arbeitsmärkte waren das Monopson und das Oligopson, d.h. einem oder mehreren Nachfragern nach Arbeit stand eine sehr große Zahl von Arbeitsanbietern gegenüber. Auf diesen Märkten gab es einen harten Unterbietungswettbewerb der unter Angebotszwang stehenden Arbeitskräfte, der umso intensiver war, je mehr

[3] Den Gewerkschaften wurden darüber hinaus im Lauf ihrer Entwicklung *durch die Rechtsordnung* als Funktionen übertragen: die Vertretung der Arbeitnehmerinteressen in der Sozialversicherung und bei der Bundesanstalt bzw. Bundesagentur für Arbeit; die Mitwirkung im Rahmen der Sozialgerichtsbarkeit und im Rahmen der Betriebs- und Unternehmensverfassungsgesetze; die Mitgliedschaft in Beiräten von Bundes- und Landesministerien und in Verwaltungsräten öffentlicher Unternehmen (z.B. Kreditanstalt für Wiederaufbau, Rundfunkräte); die Teilnahme an Anhörungen des Bundestages. Zu *autonomen Aktivitätsfeldern* wurden: die politische Arbeit von Gewerkschaftsmitgliedern als Bundes- bzw. Landtagsabgeordnete; die Leitung gewerkschaftseigener Unternehmen (z.B. Neue Heimat, Bank für Gemeinwirtschaft); der Unterhalt des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften und gewerkschaftlicher Publikationsorgane; die Rechtsberatung der Mitglieder; die Verwaltung der Hans-Böckler-Stiftung; schließlich, aber keineswegs zuletzt die Vertretung der Arbeitnehmerinteressen im politischen Raum durch Lobbyarbeit.

das Angebot die Nachfrage überwog, wie das vor allem auf den Märkten angelernter und ungelernter Arbeit der Fall war. Besonders problematisch auf diesen monopsonistischen und oligopolistischen Märkten waren die monopsonistische Ausbeutung[4] und die anomale Angebotsreaktion.[5]

Diese Arbeitsmarktformen wurden durch die Bildung und Anerkennung der Gewerkschaften als Tarifvertragspartei, d.h. durch die Bildung gegengewichtiger Marktmacht, vom Monopson bzw. Oligopson in ein zweiseitiges Kollektivmonopol transformiert. Dadurch wurde die Marktunterlegenheit der Arbeitnehmer beseitigt, der vorher wirksame Unterbietungswettbewerb der unter Angebotszwang stehenden Arbeitnehmer ausgeschaltet, die Chancen für den Abschluss fairer Arbeitsverträge erhöht, die monopsonistische Ausbeutung verringert und die anomale Angebotsreaktion abgemildert. Die Gewerkschaften haben jedoch nicht nur die Form, sondern auch die Verfassung des Arbeitsmarktes beeinflusst, d.h. seine Unvollkommenheit durch Erhöhung der Markttransparenz verringert.

Die Gewerkschaften haben ferner darauf hingewirkt, dass die Art der Organisation und des Einsatzes menschlicher Arbeitskraft nicht zu einer Verletzung der Rechte und elementaren Interessen des arbeitenden Menschen führte. Zu diesen Rechten gehören vor allem das Recht auf Menschenwürde und auf Gleichbehandlung, zu den Interessen in erster Linie das Interesse an gerechter Behandlung im Betrieb, am Schutz vor Unfallgefahren und vor Ausbeutung, an der Erhaltung der Gesundheit, an ausreichender Erholung, an Freizeit und an Zeit für ein gedeihliches Familienleben. Da Arbeitgeber ihrer Funktion entsprechend dazu neigen, in erster Linie Unternehmens- und Betriebsinteressen zu verwirklichen, bedarf der einzelne Arbeitnehmer angesichts seines Arbeitsangebotszwanges und seiner strukturellen Unterlegenheit gegenüber dem Arbeitgeber eines Schutzes durch eine seine Interessen wahrende Organisation, d.h. durch Gewerkschaften und/oder den Staat. Die Gewerkschaften haben auch bewirkt, dass die im Rahmen kapitalistischer Unternehmensverfassungen bestehende Unterordnung des wirtschaftlichen und sozialen Schicksals der Arbeitnehmer unter die Interessen der Kapitalverwertung abgemildert wurde.

[4] In diesem Fall beschäftigt der rational entscheidende Nachfrager jene Arbeitmenge, bei der das Arbeitsangebot dem Grenzerlösprodukt der Arbeit gleich ist. Die Differenz zwischen dem Grenzerlösprodukt und dem niedrigeren der Angebotskurve entsprechenden Lohnsatz wird als monopsonistische Ausbeutung bezeichnet. Es sei hervorgehoben, dass die monopsonistische Ausbeutung keine Folge unmoralischen Verhaltens der Arbeitgeber, sondern eine Konsequenz rationalen Unternehmerverhaltens auf der Grundlage vorgegebener ökonomischer Sachverhalte ist. Ökonomisch bedeutsam ist, dass die Beschäftigungsmenge kleiner und der Lohnsatz niedriger ist als die Beschäftigungsmenge und der Lohnsatz wären, wenn es einen funktionsfähigen Wettbewerb gäbe.

[5] Während auf Gütermärkten das Angebot bei sinkenden Preisen sinkt, reagieren auf Arbeitsmärkten bei niedrigen Lohnniveaus die Arbeitnehmer auf sinkende Löhne mit einem steigenden Angebot, um die bei sinkenden auftretenden Einkommensverluste zu kompensieren.

Überprüft man, ob sich die Lebenslage, die Arbeitsmarktform, die Arbeitsverfassung und die Unternehmensverfassung in einer Weise verändert haben, die dafür spricht, auf die Funktionen der Gewerkschaften und die Tarifautonomie zu verzichten, ohne dass dadurch Wohlfahrtsverluste für die Arbeitnehmer und die Gesamtgesellschaft in Kauf genommen werden müssen, so kommt man zu folgenden Ergebnissen.

Es besteht kein Zweifel, dass sich die Lebenslage der Arbeiterschaft der Gegenwart gegenüber ihrer Lebenslage in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhundert beachtlich verbessert hat. Das Arbeitnehmerschutzrecht hat ein Niveau erreicht, das die Kinderarbeit in unserem Kulturkreis zum Verschwinden gebracht hat, ausreichende Regenerationszeiten sichert und die Arbeitnehmer weitgehend vor Unfall- und Gesundheitsgefährdungen und unzuträglichen Arbeitsumweltbedingungen bewahrt. Das Kündigungsschutzrecht hat die Problematik der fristlosen Kündigung gelöst. Die bei normalen wöchentlichen Arbeitszeiten erzielbaren Arbeitseinkommen sind überwiegend existenzsichernd und lassen in den meisten Fällen eine Lebensführung auf mindestens bescheidenem Wohlstandsniveau zu. Das Sozialversicherungsrecht bietet ganz überwiegend einen als ausreichend anzusehenden Schutz vor den wirtschaftlichen Folgen des Unfalls, der Krankheit, des Alters, des Verlusts des Ernährers und der Arbeitslosigkeit. Die Sozialhilfe bzw. das Arbeitslosengeld II sichern die Existenz auf einem menschenwürdigen Mindestniveau. Wohnungselend gehört der Vergangenheit an, Wohnungsnot ist sehr selten. Die Arbeitnehmerschaft ist längst als politisch und sozial anderen Schichten gleichgestellte Schicht anerkannt, die elementaren Rechte und Interessen der Arbeitnehmer in den Betrieben können aufgrund der geltenden betriebs- und unternehmungsverfassungsrechtlichen Normen als weithin gesichert angesehen werden. Die Erblichkeit des Proletaritätsstatus ist durch die Ausbildungsförderungspolitik beseitigt. Die Ausstattung der Haushalte mit Gebrauchsvermögen ist beachtlich gut.

Es besteht aber auch kein Zweifel, dass – abgesehen vom Gebrauchs- und eigengenutzten Grundvermögen – die Vermögensausstattung der großen Mehrheit der Bevölkerung so gering ist und bleiben wird, dass die Mehrzahl der Gesellschaftsmitglieder im erwerbsfähigen Alter, wenn sie ihre Existenz durch eigene Leistungen sichern will, unter Arbeitsangebotszwang steht. Daher haben die Form, die Verfassung und die Angebots-/Nachfrageverhältnisse[6] auf den Arbeitsmärkten und die Unternehmens- bzw. Betriebsverfassung für die Arbeitnehmerschaft nach wie vor zentrale Bedeutung.

[6] Die Aussage über die Angebots-/Nachfrageverhältnisse und ihre Lohnwirkungen gilt auch für die Gegenwart, solange der gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsgrad so niedrig ist wie seit einem Vierteljahrhundert.

Die aufgezeigte Problematik monopsonistisch und oligopsonistisch strukturierter Arbeitsmärkte und die Problematik der anomalen Angebotsreaktion sowie die Unvollkommenheit der Arbeitsmärkte würden grundsätzlich wieder entstehen, wenn den Gewerkschaften das Recht genommen oder wesentlich beschränkt werden würde, mit den Arbeitgebern und ihren Verbänden Tarifvertragsverhandlungen zu führen, und wenn die Instrumente der Arbeitsverwaltung zur Verringerung der Arbeitsmarktunvollkommenheiten verringert werden würden.

Auch die für den Ordnungstyp »Marktwirtschaft« geltende, charakteristische Betriebs- und Unternehmensverfassung wäre ohne die geltenden betriebs- und unternehmensverfassungsrechtlichen Regelungen in ihrem Wesen nicht verändert und lässt das gewerkschaftliche Gegengewicht verteilungspolitisch und zur Wahrung der Arbeitnehmerinteressen in den Betrieben sinnvoll erscheinen. Die Unternehmensverfassung weist nach wie vor alle Dispositionsrechte über die Bestellung der Unternehmensleitung, über die Produktionstechnik, den Faktoreinsatz und den Unternehmensertrag den Kapitaleignern bzw. den Unternehmensleitungen zu.

Nichts spricht daher aus ordnungspolitischer und ökonomischer Perspektive dafür, die Zuständigkeit der Gewerkschaften für die Tarifvertragsverhandlungen und für die Wahrung der den Arbeitnehmern zuerkannten Rechte prinzipiell in Frage zu stellen.

Die Tarifautonomie stellt – verglichen mit einer Lohnfindung durch Wettbewerb auf unorganisierten Arbeitsmärkten und mit staatlicher Lohnfestsetzung – für einen freiheitlichen, sozialen Rechtsstaat das relativ beste Lohnfindungsverfahren dar (vgl. Lampert 2004, 199 ff.). Sie kann jedoch nur unter zwei Voraussetzungen einschränkungslos positiv beurteilt werden: Es muss erstens gelingen, der Lohnpolitik der Arbeitsmarktparteien durch die Ordnungspolitik und die Wirtschaftspolitik, insbesondere die Geld- und Kreditpolitik, einen Rahmen zu ziehen, der die gravierende und anhaltende Verletzung gesamtwirtschaftlicher Ziele, vor allem der Preisniveaustabilität und eines hohen Beschäftigungsstandes[7], ausschließt; zweitens muss erreicht werden, dass die Lohnpolitik – z.B. durch eine Überwälzung gestiegener Lohnkosten auf die Preise – nicht die Interessen Dritter verletzt. Diese Probleme treten jedoch vor allem in Zeiten annähernder oder gänzlich erreichter Vollbeschäftigung oder bei unzureichendem Verhandlungswiderstand der Arbeitgeberverbände gegen überzogene Lohnforderungen auf.

Würde man die Tarifautonomie der Arbeitsmarktparteien wesentlich einschränken, dann würde sich aller Voraussicht nach die Aufteilung des Produktionsertrages auf das Kapital, die Unternehmer und die Arbeitnehmer noch mehr zu Ungunsten der Arbeitnehmer verändern, mehr als das durch die Globalisierung und den von Wirtschaftsverbänden und bestimmten Parteigruppierungen angestrebten Wechsel von einer sozial gebundenen zu einer »reinen« Marktwirtschaft schon der Fall ist. Die Lebenslage der Arbeitnehmer würde sich verschlechtern. Ohne die Gewerkschaften könnte der soziale Friede in der Gesellschaft gefährdet werden.

Grundsätzlich bleibt festzuhalten, dass die Gewerkschaften Organisationen darstellen, die nicht nur das Verdienst beanspruchen können, die Stellung der Arbeitnehmer auf den Arbeitsmärkten und in den Betrieben erheblich verbessert zu haben. Sie haben als Vertreter von Arbeitnehmerinteressen im politischen Raum auch die sozialstaatliche Entwicklung der Arbeitnehmerschutz- und der Sozialgesetzgebung in beachtlichem Umfang beeinflusst. Die Wahrnehmung dieser Funktion, im Rahmen demokratischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse auf die Wahrung der Arbeitnehmerinteressen in der Arbeitnehmerschutz- und Sozialrechtsgesetzgebung zu achten und Einfluss zu nehmen, kommt in der gegenwärtigen Phase des unausweichlich notwendigen Umbaues des Sozialstaates ganz besonderes Gewicht zu. Wer, wenn nicht die Gewerkschaften, sollte die Aufgabe erfüllen, darauf zu achten, dass die Anpassungslasten der Sozialstaatsreformen nicht einseitig den Arbeitnehmern und ihren Familien aufgebürdet werden?

Der Verfasser ist überzeugt, dass die Wohlfahrt beachtlich großer Teile unserer Gesellschaft durch wesentliche Einschränkungen der Aktionsmöglichkeiten der Gewerkschaften erheblich beeinträchtigt werden würde.

Literatur

Bofinger, P. (2004), *Wir sind besser als wir glauben. Wohlstand für alle,* Pearson Studium, Berlin.

Briefs, G. (1927), »Gewerkschaftswesen und Gewerkschaftspolitik«, *Handwörterbuch der Staatswissenschaften,* 4. Auflage 1927, 1114.

Lampert, H. (2003), *Kann der Sozialstaat gerettet werden?,* Beitrag Nr. 247 der Volkswirtschaftlichen Diskussionsreihe des Instituts für Volkswirtschaftslehre an der Universität Augsburg, Augsburg.

Lampert, H. und J. Althammer (2004), *Sozialpolitik*, 7. Aufl., Springer, Heidelberg.

Sinn, H.-W. (2004), *Ist Deutschland noch zu retten?,* 6. Aufl., Econ-Verlag, Berlin.

van Suntum, U. (2004), *Die Agenda 2010 – ist sie auf dem richtigen Weg?,* in: Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle Mönchengladbach (Hrsg.), Kirche und Gesellschaft Nr. 312.

[7] Der Verfasser teilt nicht die Auffassung, die gewerkschaftliche Lohnpolitik der letzten Jahre sei eine wesentliche Ursache für die Arbeitslosigkeit. Vgl. dazu Lampert (2003), vgl. auch Bofinger (2004, 48 ff. und 177 ff.).

Michael Schneider*

Sozialer Konflikt, Solidarität und Organisation – Grundprobleme der Gewerkschaftsentwicklung

Gewerkschaften gelten heute vielfach als »Dinosaurier des Industriezeitalters«, die mit diesem zum Untergang verurteilt seien. Dieser These soll – im Hinblick auf die Entwicklung in Deutschland – in zwei großen Schritten nachgegangen werden: Zunächst werden die Herausbildung der Gewerkschaften um die Mitte des 19. Jahrhunderts und die organisatorische Entwicklung nachgezeichnet; dann werden bilanzierend zwei Komplexe der gewerkschaftlichen Arbeit beleuchtet, und zwar der Beitrag der Gewerkschaften zur sozialen Besserstellung und Absicherung der Arbeitnehmer und schließlich die politische Rolle der Gewerkschaften in zentralen Entscheidungssituationen der deutschen Geschichte, um abschließend die Frage nach den Zukunftschancen der Gewerkschaften aufzunehmen.

Herausbildung der Gewerkschaften und organisatorische Entwicklung

Die Gründung der Gewerkschaften war eine Antwort auf die sozialen und politischen Herausforderungen des sozioökonomischen Wandlungsprozesses des 19. Jahrhunderts, der mit den Stichworten Industrialisierung auf privatkapitalistischer Basis, Bevölkerungswachstum und Urbanisierung markiert sei; dieser führte zunächst zu einer Verschärfung der sozialen Lage der Unterschichten, die sich Ausbeutung, Entfremdung und Verelendung schutzlos gegenüber sahen. Es entwickelte sich der Interessengegensatz zwischen Kapital und Arbeit, aus dem die Erfahrung von sozialem Konflikt und sozialer Ungerechtigkeit erwuchs.

Karitative Organisationen und Bildungsvereine, in der Regel geleitet von Nicht-Arbeitern, waren um die Mitte des 19. Jahrhunderts eine erste Antwort auf diese Konfliktlagen. Einen zukunftsweisenden Weg boten – neben ersten politischen Zusammenschlüssen – die zumeist von Gesellen bzw. handwerklich ausgebildeten Arbeitern gegründeten Gewerkschaften. Sie knüpften an berufsständische Traditionen und Berufsstolz an, nahmen radikal-demokratische Ideen auf und boten mit dem Gedanken einer beruflichen Solidarität eine auf Dauer angelegte Interessenvertretung in von bürgerlichen Unterstützern unabhängigen Verbänden, bald ausschließlich für abhängig Beschäftigte. Sozialer Protest, Solidarität und Organisation waren die Elemente der gesellschaftlichen Entwicklung, die die Arbeiterbewegung als Teil der demokratischen Bewegung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zusammenbinden sollte.

Erste Gründungen waren die Verbände der Buchdrucker und der Zigarrenarbeiter (1848), die jedoch nach der Revolution von 1848 unterdrückt wurden. Den eigentlichen Durchbruch erlebte die Gewerkschaftsidee in den 1860er Jahren, als in einer breiten Gründungswelle zahlreiche Berufsverbände handwerklich ausgebildeter Facharbeiter entstanden. Nicht die Ärmsten der Armen waren also die Gründer der Gewerkschaften. Auslöser in der Gründungsinitiative war vielfach die Erfahrung von Konflikt mit den Unternehmern. Streikvereine bildeten zumeist den Ansatzpunkt für den Wunsch nach Verstetigung der Organisation und zugleich regionaler Ausdehnung, nicht zuletzt zur Risikostreuung. Streikziele waren nicht nur Lohnerhöhung und Arbeitszeitverkürzung, sondern auch und vor allem eine menschenwürdige Behandlung durch die Fabrikherren. (Bevorstehende) Streiks boten im Übrigen auch in der weiteren Entwicklung der Gewerkschaften Schübe für die Steigerung der Mitgliedszahlen.

Unübersehbar war die Bindung der Gewerkschaften an die großen weltanschaulichen Zeitströmungen und deren parteipolitische Ausformungen: Es entwickelten sich *sozialdemokratische* Freie Gewerkschaften, *liberale* Hirsch-Dunckersche Gewerkvereine und – ab den 1890er Jahren – *Christliche* Gewerkschaften. Deren jeweilige parteipolitische Ansprechpartner waren die SPD, die Fortschrittspartei (bzw. später die Deutsche Demokratische Partei) und das Zentrum. Diese so genannten Richtungsgewerkschaften haben die weltanschauliche und zudem parteipolitische Spaltung der Arbeitnehmerschaft nicht »gemacht«, wohl aber auf Jahrzehnte verfestigt.

Streiks und Gewerkschaften stießen auf den entschiedenen Widerstand von Arbeitgebern wie Staat, die mit Anti-Streikvereinen und »schwarzen Listen« sowie mit der Gründung von wirtschaftsfriedlich-werksgemeinschaftlichen Vereinen einerseits, mit Verordnungen und Gesetzen (z.B. Koalitionsverbote, Kontraktbruchgesetz und Sozialistengesetz) an-

* Prof. Dr. Michael Schneider ist Leiter des Archivs der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung und Honorarprofessor am Seminar für Politische Wissenschaft der Universität Bonn.

dererseits jegliche unabhängige Gewerkschaftsbewegung im Keim zu ersticken bzw. einzudämmen trachteten.

Bald nach den Jahren des Sozialistengesetzes (1878–90) gelang den Gewerkschaften der Durchbruch zur Massenbewegung; die Mitgliederzahl der Richtungsgewerkschaften, die sich zu drei unterschiedlichen Dachverbänden zusammenfanden, stieg bis 1913 auf 3 Millionen, wovon der Hauptanteil auf die Freien Gewerkschaften entfiel. Rückgrat der Organisation waren die männlichen industriellen Facharbeiter; während bald die Integration von Hilfsarbeitern gelang, blieben die Organisation von Frauen, Angestellten und von Landarbeitern sowie die hohe Fluktuationsrate auf Dauer Probleme. Schon Ende des 19. Jahrhunderts wurde der Weg zu berufsübergreifenden, dann auch zu Industrieverbänden beschritten. Und ebenfalls bereits vor dem Ersten Weltkrieg bildeten sich die Organisationsprinzipien der Gewerkschaften heraus, die bis heute Bestand haben: Persönliche Mitgliedschaft im Einzelverband, der einem Gesamtverband angehört; Delegation von der örtlichen über die regionale zur zentralen Ebene durch demokratische Wahlen. Rechenschaftspflicht der Vorstände aller Ebenen gegenüber den entsprechenden Delegierten; zentrale Streikentscheidung; Aufbau eines zentralen Apparates hauptamtlicher Funktionäre, die Verwaltung, Kassenwesen, Agitation bzw. Werbung, Pressearbeit usw. übernehmen. Daraus erwuchsen frühzeitig Probleme im Verhältnis zwischen Mitgliedschaft und Apparat bzw. Nicht-Mitgliedern und Gewerkschaften, deutlich etwa im Konflikt mit den »Lokalisten« und – brisanter – im Ersten Weltkrieg und in der Revolution 1918/19, als sich neben den und vielfach auch gegen die Gewerkschaften Arbeiterproteste und -organisationen (insbes. Räte) entwickelten. Dass diese Konfliktlinie fortbesteht, zeigte sich z.B. bei den »wilden Streiks« 1969.

Trotz zunehmender Tendenzen zur Angleichung in Programmatik und vor allem praktischer Gewerkschaftsarbeit kam es weder im Kaiserreich noch in der Weimarer Republik zu einem Zusammenschluss der großen Richtungsgewerkschaften, die sich erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts in heftigen Auseinandersetzungen von ihren geistigen »Ziehvätern« emanzipieren konnten: Das war für die Freien Gewerkschaften die »Massenstreikdebatte« mit der Sozialdemokratischen Partei, die mit der gegenseitigen Anerkennung im »Mannheimer Abkommen« (1906) endete; und das war der »Gewerkschaftsstreit« zwischen den Christlichen Gewerkschaften und der katholischen Kirche, an dessen Ende eine eher zögerliche Duldung der interkonfessionellen, freilich faktisch ganz überwiegend katholischen Christlichen Gewerkschaften durch den Papst (1912) stand.

Spät, erst nach der Erfahrung des Scheiterns im Kampf gegen den Nationalsozialismus und dann des vielfach gemeinsamen Widerstandes gegen die Diktatur, wurde die Trennung in weltanschaulich bzw. parteipolitisch getrennte Richtungsgewerkschaften überwunden. Während in der sowjetischen Besatzungszone mit dem Freien Deutschen Gewerkschaftsbund (FDGB) eine zentralistische Einheitsgewerkschaft geschaffen wurde, die bald in Abhängigkeit von der Sozialistischen Einheitspartei und damit der DDR-Staatsführung geriet, knüpften die Gewerkschaftsgründer(innen) in den Westzonen an das Modell unabhängiger Gewerkschaften an, die – ohne richtungspolitische Aufspaltung – einem gemeinsamen Dachverband, dem 1949 gegründeten Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), angehören. In den immer wieder einmal, gerade zu Wahlzeiten, aufflackernden Konflikten um die parteipolitische Unabhängigkeit bzw. Neutralität der Gewerkschaften leben die politisch-weltanschaulichen Bruchlinien indessen fort, ohne jedoch die frühere Sprengkraft zu entfalten.

Die in den ersten Jahrzehnten der Gewerkschaftsentwicklung deutlichen Strukturprobleme blieben in der Folgezeit, also auch nach Gründung des DGB, erhalten: Die Entwicklung der Gewerkschaftsmitgliedschaft unterlag und unterliegt deutlichen Schwankungen, abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung, aber auch von politischen Konjunkturen; so stieg sie nach 1949 bis 1989 auf fast 8 Millionen an, wuchs dann durch die Verschmelzung mit den FDGB-Gewerkschaften bis 1991 auf nahezu 12 Millionen und sank seitdem unter dem Druck der wirtschaftlichen Umstrukturierung in den neuen Bundesländern und der Wirtschaftskrise auf 7,3 Millionen im Jahre 2003 – mit fallender Tendenz. Die heutige Struktur der Gewerkschaftsmitgliedschaft entspricht weitgehend der Erwerbs- und Wirtschaftsstruktur der späten 1950er Jahre; Defizite zeigen sich – bis auf Ausnahmen vor allem im Dienstleistungsbereich – bei Frauen, Angestellten, Jugendlichen und bei Arbeitnehmern der »neuen« Branchen. Die Zusammenfassung von Einzelgewerkschaften zu Großverbänden mit – unter beruflichen oder branchenbezogenen Aspekten – hochgradig heterogener Mitgliedschaft (z.B. IG Metall und ver.di) mag ein Beitrag zur Stärkung der gewerkschaftlichen Organisationskraft sein, verbreitert aber zum einen den Graben zwischen Organisation und Mitgliedschaft bzw. Arbeitnehmerschaft und fördert zum anderen die Entwicklung von Verbänden, die die Interessen von kleinen Gruppen von Arbeitnehmern mit einer Schlüsselrolle vertreten, z.B. Cockpit.

Bilanz der gewerkschaftlichen Arbeit

Gewerkschaften sind kein Selbstzweck. Deswegen kann eine Bilanz der Gewerkschaftsentwicklung nicht an der Frage vorbeigehen, was die Gewerkschaften mit ihrer Arbeit eigentlich bewirkt haben.

Der Beitrag der Gewerkschaften zur Besserstellung der Arbeitnehmer ist gewiss hoch zu veranschlagen, allerdings kaum im Einzelnen zu quantifizieren, waren die sozialen und

sozialpolitischen Verbesserungen seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert doch nur in einem Bündnis mit parlamentarischen und außerparlamentarischen Partnern und Akteuren zu erreichen. Überwiegend positiv aus der Sicht der abhängig Beschäftigten ist die Bilanz bezogen auf den Kernbereich der gewerkschaftlichen Aktivitäten, auf die tarifpolitische Arbeit. Deren Basis – Tarifautonomie und Tarifvertrag – haben die Gewerkschaften nach internem Klärungsprozess erst gegen die zum Teil erbitterte Ablehnung der Arbeitgeber durchgesetzt; letztere haben nicht sogleich die Ordnungsfunktion der Tarifverträge (an-)erkannt und diese zudem immer wieder in Krisenzeiten, z.B. in der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre, in Frage gestellt. Als Ergebnis der Tarifpolitik ist indessen festzuhalten: Die Lohnhöhe ist seit Beginn des 20. Jahrhunderts vervielfacht worden. Das wiegt umso schwerer, als dieser Prozess von einer ebenfalls vor allem von der Tarifpolitik getragenen Verkürzung der Wochenarbeitszeit sowie – nimmt man den Urlaub hinzu – der Jahresarbeitzeit begleitet worden ist. Außerdem haben die Gewerkschaften mit ihren Konzeptionen und mit ihrem politischen Einfluss einen wesentlichen Beitrag zur sozialen Absicherung gegen die Folgen der Lebensrisiken, wie Krankheit, Invalidität, Alter und Arbeitslosigkeit, geleistet. Und nicht vergessen sei auch der Stand des arbeitsrechtlichen Schutzes – vom Kündigungsschutz bis zur Mitbestimmung. Alle diese Errungenschaften haben jedoch Schwachstellen bzw. negative Begleiterscheinungen; dafür nur ein Beispiel: Die zunehmende Verdichtung der Arbeit und auch die Verbreitung von Schicht- und Nachtarbeit als Folge der Arbeitszeitverkürzung. Außerdem sind alle tarifpolitischen Standards und sozialpolitischen sowie arbeitsrechtlichen Regelungen – vor allem in Zeiten der Krise – wieder rückholbar. Gewerkschaften haben also, getragen und ermöglicht von der Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung, einen zentralen Beitrag zur Anhebung des Lebensstandards breiter Bevölkerungsschichten und damit zum Auf- und Ausbau des demokratischen Sozialstaats geleistet. Doch dass sie sich damit selbst überflüssig gemacht hätten, kann wohl angesichts der sich immer wieder neu auftürmenden Probleme nicht behauptet werden.

Gewerkschaften sind zudem eine Bewegung von großer politischer Bedeutung. Schon die Wahrnehmung ihrer Schutz- und Ordnungsfunktion erzwang das Ausgreifen auf die Politik, ging es doch erst einmal um die Schaffung der rechtlich-politischen Voraussetzungen für freie Gewerkschaftsarbeit und um Aufbau und Sicherung eines demokratischen Rechtsstaats. Die großen Richtungsgewerkschaften haben sich – schaut man auf die Mitgliedszahlen – als größte organisierte Kraft nicht nur zur Sozialreform, sondern auch zur Durchsetzung der Demokratie erwiesen, wobei es immer auch um die Sicherung der Voraussetzungen der eigenen Existenz- und Handlungsbedingungen ging. Zusammen mit anderen Verbänden und politischen Parteien haben sie gegen zum Teil massive Widerstände für die sozialstaatliche Zähmung der privatkapitalistischen Ordnung, für die Verankerung und Verwirklichung der liberalen Grundrechte und für den Auf- und Ausbau der parlamentarischen Demokratie gestritten. Das gilt – man denke an die Aufbaujahre nach 1945 und etwa an die Debatte um die Notstandsgesetze – auch für die Entwicklung der Bundesrepublik. Damit haben sie einen Beitrag zum Abbau der Klassenspannungen, ja der Klassengesellschaft überhaupt geleistet.

Dieser Weg war jedoch keineswegs eine geradlinige Erfolgsstory: In entscheidenden Situationen der deutschen Geschichte – zu Beginn des Ersten Weltkriegs und bei der nationalsozialistischen Machtübernahme etwa – mussten die Gewerkschaften schwere Niederlagen hinnehmen. Waren es im August 1914 vor allem die Freien Gewerkschaften, deren Verzicht auf Kampfmaßnahmen für die Dauer des Krieges zu heftigen Konflikten in den eigenen Reihen sowie mit weiten Kreisen der (industriellen) Arbeiterschaft führte, so erlebten die Richtungsgewerkschaften den Siegeslauf der Nationalsozialisten und schließlich die Machtübernahme Hitlers sowie die Zerschlagung bzw. Gleichschaltung ihrer Organisationen als gemeinsame Niederlage. Die Gewerkschaften gehörten indessen nicht zu den Kräften, die soziale oder wirtschaftliche Krisen zur willentlichen Zerstörung der Demokratie genutzt haben. Allerdings zeigten sie – womit sie z.B. 1930 ff. nicht allein standen – die fatale Neigung, Entschlossenheit und Radikalität ihrer Gegner und der Feinde der Demokratie zu unterschätzen.

Fazit

Die Gewerkschaften haben sich in ihrer langen Geschichte als einflussreiche und weitestgehend erfolgreiche Bewegung zur Besserstellung der Arbeitnehmer in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik erwiesen. Entgegen immer wieder geäußerten Parolen ist nicht zu erkennen, dass die Gewerkschaften ihren sozialen und politischen Gestaltungsanspruch verabsolutiert hätten; auch waren sie nicht Vertreter nur partikularer Interessen, sondern sie waren immer wieder bereit, Verantwortung für das Ganze zu übernehmen. So haben sie über mehr als ein Jahrhundert – über alle politischen Katastrophen hinweg – die Kontinuität ihres Engagements für eine soziale und freiheitliche Gesellschaft gewahrt. Freilich blieben – auch in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland – politische Niederlagen nicht aus; so haben die Gewerkschaften immer wieder erleben müssen, dass sie sich mit zentralen politischen Forderungen – von der paritätischen Mitbestimmung bis zu Fragen der Konjunkturpolitik – nur in begrenztem Maße oder auch gar nicht haben durchsetzen können. Zudem zeigt sich, dass Gewerkschaften gerade in Zeiten wirtschaftlicher Krise wie verstärkten internationalen Konkurrenzdrucks im Zeichen der Globalisierung nicht immer in der Lage sind, Verschlechterungen bisher erreichter tariflicher und/oder sozialpolitischer

Standards zu verhindern. Diese Probleme werden gegenwärtig dadurch verschärft, dass den Gewerkschaften mit den Veränderungen von Wirtschaftsstruktur und Arbeitswelt die Basis der eigenen organisatorischen Stärke, die »klassische« Industrie mit der Industriearbeiterschaft, abhanden zu kommen droht.

Angesichts der bisher bewiesenen Flexibilität in Organisationsstruktur, Programmatik und (tarif-)politischer Praxis, ist jedoch – entgegen manch aktuellen Prognosen – nicht davon auszugehen, dass die Gewerkschaften, die zwar mit dem Industriezeitalter entstanden sind, nun mit dessen radikaler Veränderung untergehen. Denn zum einen verändern sich die Gewerkschaften als Antwort auf die Herausforderungen, vor denen sie stehen; und zum anderen bedeuten Wandel und auch Bedeutungsschwund der Industriearbeit nicht das Ende der Erwerbsarbeit; es sind die aus letzterer entstehenden Konflikte, zu deren Lösung oder zumindest Abfederung immer wieder aufs Neue ein Beitrag zu leisten ist; und wer anders als die Gewerkschaften sollte dies tun? In dieser Funktion werden sie weiterhin gebraucht.

Die Beiträge sind auszugsweise in englischer Sprache im CESifo Internet Forum auf unserer Website www.cesifo.de zu finden.