

Fluder, Robert

Article

Korporatismus, Verbandspluralismus und Konkordanzdemokratie: Interessenvermittlung und Lohnpolitik im staatlichen Sektor der Schweiz

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Fluder, Robert (1996) : Korporatismus, Verbandspluralismus und Konkordanzdemokratie: Interessenvermittlung und Lohnpolitik im staatlichen Sektor der Schweiz, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 22, Iss. 1, pp. 35-60

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/332472>

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.

Korporatismus, Verbandspluralismus und Konkordanzdemokratie: Interessenvermittlung und Lohnpolitik im staatlichen Sektor der Schweiz

Robert Fluder

1. Einleitung

Bedingt durch den vergleichsweise wenig ausgebauten Staatsapparat, das stark verwurzelte Subsidiaritätsprinzip und die relative Schwäche des Parteiensystems auf der nationalen Ebene, haben die Interessenorganisationen in der Schweiz eine wichtige Einflußstellung im politischen Entscheidungsprozeß. Der Einfluß der Verbände beruht in erster Linie auf der spezifischen institutionellen Ausgestaltung des politischen Systems (Referendum, Anhörungsrecht und Einsitz in außerparlamentarische Kommissionen (1). Im Vergleich zu den Organisationen der Wirtschaft haben die Arbeitnehmerorganisationen jedoch eine deutlich minoritäre Position (2). Sie haben nie den Umfang an Organisationsmacht erreicht wie beispielsweise die schwedischen oder die österreichischen Gewerkschaften (3). Trotzdem werden auch in der Schweiz die Arbeitnehmerorganisationen als Gegenmacht gegenüber dem wirtschaftlichen und politischen Einfluß der Unternehmer und deren Organisationen wahrgenommen. In einer repräsentativen Befragung der Schweizer Bevölkerung haben Ende der achtziger Jahre fast drei Viertel der Befragten den Gewerkschaften eine Funktion als Gegenmacht gegenüber den Arbeitgebern zugeschrieben, ohne die die Arbeitnehmer/-innen wesentlich schlechter gestellt wären (4).

Das starke Mitgliederwachstum der europäischen Gewerkschaften in den siebziger Jahren war zu einem erheblichen Teil der Expansion des öffentlichen Dienstes zu verdanken (5). In den achtziger Jahren haben innerhalb der europäischen Gewerkschaftsbewegung vermehrt die Arbeitnehmerorganisationen des öffentlichen Sektors eine Führungsfunktion übernommen. Obwohl der Staatssektor in der Schweiz im europäi-

schen Vergleich ein eher geringes Gewicht hat, ist auch in der Schweiz in der Nachkriegszeit eine starke Expansion der öffentlichen Dienste zu beobachten. Der Anteil der Verbandsmitglieder im öffentlichen Sektor hat in den letzten 20 Jahren stark zugenommen: von 29,5 Prozent im Jahr 1976 auf 38,2 Prozent im Jahr 1992. Die kollektiven Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst haben auch in der Schweiz eine prägende Wirkung. Im folgenden untersuchen wir einige ausgewählte Aspekte der Organisierung von Interessen und der Interessenvermittlung im öffentlichen Dienst der Schweiz. Im Zentrum stehen dabei die folgenden Fragestellungen:

Welches sind die besonderen Organisations- und Handlungsbedingungen der Verbände im staatlichen Sektor? Wie hat sich der Organisationsgrad im öffentlichen Dienst langfristig entwickelt und welche Unterschiede zeigen sich zwischen den Verbandstypen (Gewerkschaften vs. Berufsverbände) und zwischen den Hauptdomänen (Bund vs. Kantone/Gemeinden)? Wie hat sich der Strukturwandel des öffentlichen Dienstes auf die Organisierung ausgewirkt? Welche spezifischen Einflußmechanismen gelten im staatlichen Sektor, und welches sind die wichtigsten Grundsätze der Lohnpolitik?

2. Die speziellen Organisationsbedingungen im öffentlichen Dienst

Die Literatur zu den Gewerkschaften und den kollektiven Arbeitsbeziehungen orientierte sich bisher stark an der Privatwirtschaft und in erster Linie am industriellen Sektor. Beim Staat stellen sich in verschiedener Hinsicht besondere Organisations- und Handlungsbedingungen für die Verbände. So läßt sich beispielsweise das Modell des industriellen Konflikts nicht ohne weiteres auf den Bereich des Staates übertragen. Im folgenden Abschnitt gehen wir deshalb zuerst auf die besonderen Organisationsbedingungen im öffentlichen Dienst ein.

2.1 Der Staat als Arbeitgeber und die dienstrechtliche Regulierung der Arbeitsbedingungen

Die *spezifische Interessenlage* des öffentlichen Personals und des Staates relativiert den Interessenkonflikt zwischen den Arbeitgebern und den Arbeitnehmenden im öffentlichen Bereich. In bezug auf die Mittelbeschaffung und bei der Legitimation der Staatstätigkeit existieren beispielsweise gemeinsame Interessen des Personals und der öffentlichen Arbeitgeber (6). Sowohl der Staat als Arbeitgeber wie auch das öffentliche Personal sind für die Durchsetzung ihrer Anliegen darauf angewiesen, daß die staatlichen Leistungen von der Öffentlichkeit anerkannt werden und die Bürger/-innen bereit sind, die entsprechenden Kosten zu tragen. In Demokratien können diese direkt über Abstimmungen oder indirekt über die Wahlen der Repräsentant/-innen ins Parlament und in die Regierung mitentscheiden.

Die Beamt/-innen treten oft in Vertretung des Staates gegenüber den Bewohnern auf und übernehmen dabei z. T. auch hoheitliche Funktionen (z. B. Gerichts- und Verwaltungsbeamte, Polizei). Der Staat erwartet deshalb von seinen Beamt/-innen eine besondere Loyalität und verleiht diesen dafür besondere Privilegien (Arbeitsplatzsicherheit, besondere Sozialleistungen). Der Staat übernimmt eine umfassende Fürsorgepflicht, während sich die Beamt/-innen zur Gefolgschaft verpflichten (7).

Von Bedeutung für die Arbeitnehmerverbände ist die spezifische *rechtliche Regulierung der Arbeitsbedingungen*. Oft unterscheidet sich diese vom privatwirtschaftlichen Bereich. Im Vergleich zwischen den europäischen Ländern unterscheidet Mesch (1995) die folgenden dominanten Regulierungstypen im öffentlichen Dienst:

1. Regulierung per Kollektivvertrag (skandinavische Länder, Großbritannien, Belgien, Frankreich, Italien);
2. Kollektivvertrag für nicht beamtete Arbeitsverhältnisse (Deutschland);
3. Einseitige Festlegung der Arbeitsbedingungen durch den Staat (Österreich, Spanien, Schweiz).

Während im Privatsektor der Schweiz das Arbeitsvertragsrecht Gültigkeit hat und die Arbeitsbedingungen kollektiv- oder einzelvertraglich geregelt sind, werden die Arbeitsverhältnisse beim Staat in Gesetzen und Verordnungen festgelegt. Die Normen werden dabei einseitig durch die Arbeitgeber erlassen. Die Verbände werden im Rahmen der Festlegung von Verordnungen und Gesetzen angehört. In Abhängigkeit von ihrer organisationellen Stärke können sie dabei einen mehr oder weniger großen Einfluß entfalten. Die mit den Verbänden ausgehandelten Kompromisse (z. B. zu Gesetzesvorlagen) haben aber erst dann Gültigkeit, wenn das Parlament oder das Volk den betreffenden Vorlagen zugestimmt hat. Bei der Durchsetzung von Forderungen werden die Handlungsmöglichkeiten der Verbände durch das Streikverbot (8) beschränkt. Auch die Mitwirkungsmöglichkeiten des Personals im Rahmen von Personalkommissionen sind in der Schweiz sehr bescheiden, und die betreffenden Gremien spielen in der Praxis nur eine unbedeutende Rolle (9). Die *formalen kollektiven Rechte* der Arbeitnehmerverbände im öffentlichen Dienst sind also insgesamt sehr beschränkt (10). Gleichwohl werden auch im öffentlichen Bereich Gespräche zwischen Vertreter/-innen der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite mit einem verhandlungsähnlichen Charakter durchgeführt. Die Verbände werden in allen wichtigen Belangen der Anstellungsverhältnisse konsultiert. Im Unterschied zur Privatwirtschaft sind die Verbände formal aber nicht gleichberechtigte Verhandlungspartner, denn sie haben nur ein Anhörungsrecht, und die erreichten Kompromisse sind rechtlich nicht bindend, sie können jederzeit durch eine übergeordnete Instanz (Parlament, Volk) umgestoßen werden.

Im öffentlichen Bereich haben die Verbände demgegenüber spezifische Einflußmöglichkeiten im Rahmen des politischen Systems der Schweiz. Die Beamtengesetze unterstehen dem fakultativen oder obligatorischen

Referendum. Im Laufe des Aushandlungsprozesses können die Verbände mit dem Referendum drohen und bei unbefriedigenden Ergebnissen von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Die Durchsetzung von Forderungen hängt im öffentlichen Bereich stark vom *politischen Kräfteverhältnis* in Regierungen und Parlamenten und von der Fähigkeit der Verbände ab, Koalitionen für ihre Anliegen zu bilden. Auch die politische Mobilisierung bei Wahlen oder Abstimmungen spielt eine zentrale Rolle. Wichtige Einflußmöglichkeiten existieren in verschiedenen Bereichen des öffentlichen Dienstes zudem durch die engen Beziehungen der Verbände zu Verwaltungsstellen. Aufgrund der spezifischen Entscheidungssituation im öffentlichen Dienst sind Lobbying und direkte Kontakte zur Verwaltung (Beeinflussung in der Phase der Ausarbeitung von Vorlagen) von großer Bedeutung.

2.2 Föderalistische Staatsorganisation

Das politische System der Schweiz ist ausgesprochen föderalistisch aufgebaut. So verfügen die Kantone in verschiedenen Sachbereichen über eine große Autonomie (z. B. im Bildungsbereich), und viele Vollzungsaufgaben wird den Kantonen zur autonomen Gestaltung überlassen (11). Auch bei der Gestaltung des öffentlichen Dienstrechts sind die Kantone – im Unterschied etwa zu den Ländern Deutschlands – weitgehend autonom. Alle Kantone der Schweiz haben eigene Dienstrechte geschaffen. Bei den Gemeinden richtet sich der Gestaltungsspielraum im Dienstrecht nach der jeweiligen kantonalen Gesetzgebung (12), wobei die größeren Gemeinden eigene Dienstrechte für das Personal haben. Obwohl in verschiedener Hinsicht eine Angleichung der Dienstrechte der öffentlichen Arbeitgeber beobachtet werden kann, sind die Anstellungsbedingungen in wichtigen Belangen wie der Beamtung, dem Streikrecht, der Besoldung und der Arbeitszeit unterschiedlich geregelt.

Das ausgeprägt *föderalistisch* organisierte politische System der Schweiz ist eine wichtige Rahmenbedingung für die kollektiven Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Mit Ausnahme des Bundes sind die kollektiven Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst der Schweiz deshalb räumlich dezentral strukturiert. Die Verbände sind im kommunalen und kantonalen Organisationsbereich auf eine dezentrale Verhandlungsführung verwiesen und mit unterschiedlichen Bedingungen administrativer und politischer Art konfrontiert. Dies erhöht den Aufwand für die Interessenvertretung und setzt der Zentralisierung der Verbände enge Grenzen. Der Föderalismus erschwert eine konzentrierte Koordination von Arbeitnehmerinteressen; er hatte gesamtschweizerisch betrachtet eine zusätzliche Differenzierung bzw. Zersplitterung des Verbandssystems zur Folge.

Die politische Kultur in der Schweiz ist territorial fraktioniert (13). Deshalb variiert die parteimäßige Zusammensetzung der kantonalen und kommunalen Parlamente äußerst stark. So reicht der Wähler/-in-

nenanteil der Sozialdemokratischen Partei (SPS) – die in enger Kooperation mit dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB) steht – auf kantonaler Ebene von 3,5 Prozent bis 37 Prozent. Für die Verbände im öffentlichen Bereich ist dies von besonderer Bedeutung, da ihr Einflußpotential über den parlamentarischen Weg durch unterschiedliche Bedingungen geprägt ist.

Es zeigt sich also, daß im öffentlichen Bereich – mit Ausnahme der Verbände des Bundespersonals – die Gewerkschaften und Berufsverbände bei der Vertretung von Interessen mit sehr unterschiedlichen regionalen oder gar lokalen Bedingungen politischer und administrativer Art konfrontiert sind. Dies erschwert die Koordination des verbandlichen Handelns und hat zudem die Zersplitterung der Verbände gefördert.

2.3 Strukturwandel und veränderte Rahmenbedingungen

Seit dem Zweiten Weltkrieg nahm das öffentliche Personal sehr kontinuierlich zu. Selbst in Perioden, in denen die Beschäftigung im industriellen Sektor deutlich abnahm und sich das Wachstum des privaten Tertiärsektors verflachte, blieben die jährlichen Wachstumsraten der öffentlichen Dienste auf einem vergleichsweise hohen Niveau (14).

In den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg gehörten die Organisationsdomänen des Bundes (Bundesverwaltung wie auch die Schweizerischen Bundesbahnen und die Post) und die wirtschaftlichen Dienstleistungen der Kantone und Gemeinden (z. B. Straßenbahnen, kommunale Betriebe) zu den wichtigsten Beschäftigungsbereichen im öffentlichen Dienst. Bereits damals waren diese Bereiche gewerkschaftlich gut organisiert. Seit den späten sechziger Jahren wurden in den traditionellen Bereichen der wirtschaftlichen Dienstleistungen Rationalisierungsreserven genutzt und damit Arbeitsplätze abgebaut. Gleichzeitig haben die beschäftigungsintensiven Aufgaben im Bereich der sozialen Dienstleistungen stark an Gewicht gewonnen. Hier haben sich neue, qualifizierte Berufs- und Beschäftigungsgruppen herausgebildet, die nicht zu den traditionellen Organisationsdomänen der Arbeitnehmerverbände gehören.

Die Wachstumsdynamik im öffentlichen Sektor war also begleitet von einem ausgesprochen starken Strukturwandel und führte zu einer zunehmenden Differenzierung der Beschäftigten. Die wirtschaftlichen Dienstleistungen haben zugunsten der sozialen Dienstleistungen stark an Gewicht verloren. 1992 arbeiteten 44 Prozent des öffentlichen Personals in den Bereichen Bildung/Gesundheit/Sozialwesen. Mit dieser Entwicklung hat sich auch der Stellenwert der handwerklichen Berufe zugunsten von neueren Beschäftigungsschichten stark verringert.

Das staatliche Personal ist in der Schweiz etwa zu gleichen Teilen auf die drei politischen Ebenen verteilt. Etwa ein Drittel des öffentlichen Personals arbeitet bei Gemeinden, etwas mehr als ein Drittel bei den Kantonen und ein knappes Drittel beim Bund (inklusive Bundesbahnen

und Post). Hier kommt der ausgesprochen föderalistische Aufbau des schweizerischen Staates deutlich zum Ausdruck, ist doch der Anteil des Bundespersonals im internationalen Vergleich gering. Seit den zwanziger Jahren hat der Personalanteil des Bundes an der Gesamtheit der öffentlich Bediensteten stark abgenommen. Der Ausbau des öffentlichen Dienstes erfolgte somit in erster Linie dezentral.

Die *Beschäftigungsstruktur* im öffentlichen Dienst unterscheidet sich wesentlich von jener der Privatwirtschaft. Auffällig ist im öffentlichen Dienst der große Anteil der *Teilzeitbeschäftigten*, der große Umfang der *Frauenarbeit* und der hohe Anteil an *qualifizierten Berufen*. Die Wachstumsbranchen des öffentlichen Dienstes sind typische Frauenbereiche. Deshalb hat der Frauenanteil im öffentlichen Dienst in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen. Bereits 1990 waren mehr als die Hälfte der Beschäftigten im öffentlichen Dienst Frauen (51 Prozent). Stark zugenommen haben im öffentlichen Dienst die Teilzeitbeschäftigten, wobei diese in der überwiegenden Mehrheit Frauen sind. Demgegenüber arbeiten nur vergleichsweise wenige Ausländer/-innen beim Staat (nur im Gesundheitswesen haben die ausländischen Arbeitskräfte ein gewisses Gewicht). Gesamthaft ist die Branchenzusammensetzung und die Beschäftigungsstruktur des öffentlichen Dienstes ausgesprochen heterogen. Dieser großen Heterogenität haben die Arbeitnehmerverbände bei der Rekrutierung und der Interessenpolitik Rechnung zu tragen.

Ein besonderes Merkmal des öffentlichen Dienstes ist die hohe *Beschäftigungsstabilität*. Die Beschäftigten haben meist längerfristige Beschäftigungsperspektiven, und sie sind weniger den konjunkturellen Schwankungen ausgesetzt. Diese Faktoren reduzieren die Mitgliederfluktuation in den Verbänden. Trotzdem sind die Verbände im öffentlichen Dienst mit veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen konfrontiert. Beispielsweise schränken die wiederkehrenden Finanzkrisen der öffentlichen Haushalte den Verhandlungsspielraum immer wieder ein. Besonders akzentuiert trifft dies in den letzten Jahren zu.

Die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst sind einheitlich und detailliert geregelt. Diese *bürokratische Arbeitssituation* läßt den Beschäftigten nur wenig Spielraum für individuelle Aushandlungen. Damit kommt der kollektiven Interessenvermittlung eine wichtige Rolle zu. In verschiedenen Berufsfeldern ist der Staat der einzige Nachfrager nach Arbeit. Die Beschäftigten in solchen *Monopolberufen* sind darauf angewiesen, ihre Arbeitskraft dem Staat anbieten zu können und haben kaum Möglichkeiten, ihre Arbeitsbedingungen durch zwischenbetriebliche Mobilität zu verbessern; ein Wechsel in die Privatwirtschaft ist für diese Gruppe im allgemeinen mit einem Berufswechsel, d. h. mit hohen Mobilitätskosten verbunden. Beschäftigte in Monopolberufen sind daher in hohem Maß darauf angewiesen, ihre Ansprüche im Rahmen der kollektiven Interessenvertretung artikulieren und durchsetzen zu können. Gleichzeitig sind Monopolberufe aufgrund ihrer inneren Homogenität, ihrem vergleichsweise hohen Qualifikationsniveau und ihren organisatorischen Bindungen (Betriebs- oder Berufsgemeinschaften) gut orga-

nisierbar. Das Segment der Monopolberufe bildet deshalb für die Gewerkschaften und Berufsverbände günstige Organisationsbedingungen (15).

3. Die Organisation des öffentlichen Personals

Wichtiges Merkmal der Organisation von Arbeitnehmerinteressen in der Schweiz ist die historisch bedingte *doppelte Fragmentierung*. Einerseits haben sich im Bereich der Arbeiterschaft und der Angestelltenberufe je eigene Verbände herausgebildet, und andererseits haben sich die Arbeitnehmerverbände entlang von politisch-ideologischen Linien differenziert. Ausdruck dieser Fragmentierung ist die Existenz von drei Dachorganisationen mit unterschiedlichen politischen Bindungen und eigenen verbandspolitischen Orientierungen und Aktivitätsschwerpunkten. Diese drei Dachorganisationen nehmen die Interessen gegenüber den politischen Behörden und der Verwaltung wahr (vor allem in den Bereichen Sozial-, Finanz-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik) (16). Die drei Dachverbände koordinieren ihre Verbandspolitik nur wenig, und es besteht kaum eine Kooperation zwischen ihnen.

3.1 Das Verbandssystem im öffentlichen Dienst

Die größte Organisation der Arbeitnehmerschaft ist der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB). Acht der 14 angeschlossenen Mitgliedsverbände (17) sind Verbände des öffentlichen Dienstes. Die Mitgliedschaft dieser Verbände umfaßt im öffentlichen Dienst gut zwei Fünftel der gesamthaft organisierten Beschäftigten (41 Prozent) (18). Der SGB arbeitet eng mit der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SPS) zusammen. Zwischen SGB und der SPS bestehen enge personelle Bindungen. Mitgliedermäßig liegen der Schwerpunkt des SGB in der Privatwirtschaft bei der Arbeiterschaft des industriellen und gewerblichen Sektors und im öffentlichen Dienst beim Bundespersonal (vor allem Post und Bundesbahnen) sowie im Bereich der wirtschaftlichen Dienstleistungen der größeren Gemeinden und einzelner Kantone.

Die Vereinigung der schweizerischen Angestelltenverbände (VSA) ist die zweitgrößte Dachorganisation. Ihr sind die Verbände der Privatangestellten angeschlossen. Die VSA ist im öffentlichen Dienst zumindest auf der nationalen Ebene nicht aktiv. Gesamthaft sind nur wenige ihrer Mitglieder im öffentlichen Dienst beschäftigt (19).

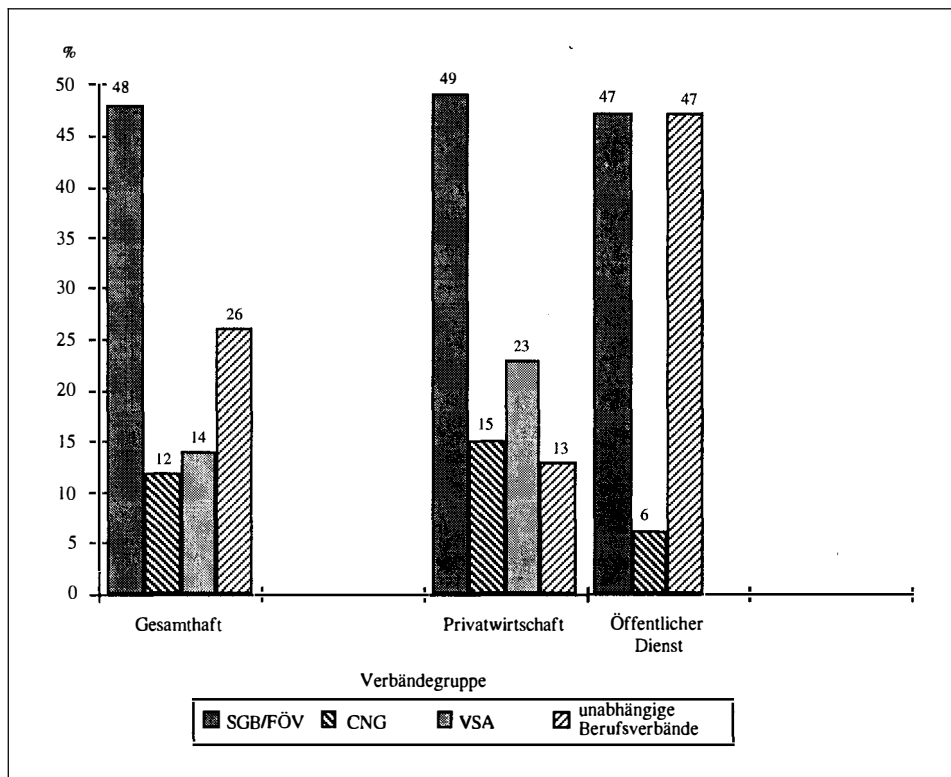
Mit der Herausbildung von christlichen Gewerkschaften hat sich auch im öffentlichen Bereich das Verbandssystem in *Richtungsgewerkschaften* differenziert. Die betreffenden Verbände des Christlich-nationalen Gewerkschaftsbundes (CNG) haben im öffentlichen Dienst ein weit geringeres Mitglieder-gewicht als im industriell-gewerblichen Bereich. Ihr Mitgliederanteil beträgt im öffentlichen Dienst nur 6 Prozent. Ihre Mitglieder-schwerpunkte liegen in ähnlichen Bereichen wie jene des SGB.

Regional liegen ihre Schwerpunkte vor allem im Bereich der katholischen Kantone. SGB und CNG stehen in gegenseitiger Konkurrenz zueinander; sie kooperieren wenig miteinander (höchstens auf informeller Ebene).

Fast die Hälfte der organisierten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes sind Mitglieder von „unabhängigen“ Berufs- oder Statusverbänden (vgl. Abbildung 1). Hauptsächlich das Bildungs- und Gesundheitswesen sind zu einem überwiegenden Anteil durch Berufsverbände organisiert, während die Gewerkschaften hier nur vergleichsweise wenige Mitglieder haben. Die Gruppe der unabhängigen Berufsverbände ist in den letzten Jahrzehnten stark angewachsen. Dies ist in erster Linie bedingt durch das Wachstum der betreffenden Branchen sowie die traditionell geringe Präsenz der gewerkschaftlichen Dachverbände in diesen Bereichen.

Wichtige Mittel der politischen Einflußnahme sind Lobbying sowie eine gut funktionierende Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren. Im öffentlichen Bereich bildeten sich deshalb Formen der Zusammenarbeit heraus, um die Kooperation und den zwischenverbandlichen Interessenausgleich sicherzustellen. Auf der Ebene des Bundes hat sich der Förderativverband als Dachorganisation des Bundespersonals herausgebildet und zum zentralen Akteur der Interessenvertretung entwickelt. Bedingt durch seinen ausgesprochen föderativen Aufbau verfügt er – ähnlich wie die anderen Dachorganisationen im schweizerischen Verbandssystem (SGB, CNG, VSA) (20) – allerdings nur über sehr beschränkte finanzielle und personelle Ressourcen. Trotzdem kommt dem Förderativverband wegen seines hohen Organisationsgrades, und weil er alle Beschäftigungsgruppen repräsentiert, im zentralisierten Verhandlungssystem des *Bundes* eine dominante Stellung zu.

Dem *Föderativverband (FöV)* sind neben den SGB-Verbänden des öffentlichen Dienstes vier weitere Personalverbände des Bundes angeschlossen (21). Die Verbände, die ihre Politik in solchen übergreifenden Organisationen koordinieren, fassen wir zu Gruppen zusammen. Im öffentlichen Sektor unterscheiden wir drei Verbändegruppen: die SGB/FöV-Verbände, die CNG-Verbände und die unabhängigen Verbände, die nicht in eine übergreifende Dachorganisation integriert sind.

Abbildung 1:**Mitgliederanteile der Verbändegruppen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst**

Das Verbandssystem im öffentlichen Bereich ist klar von jenem in der Privatwirtschaft getrennt. Nur selten haben Verbände mit der Hauptdomäne in der Privatwirtschaft auch größere Mitgliedergruppen im öffentlichen Dienst (22). Die Interessen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst sind viel stärker entlang von einzelnen Berufen oder Betrieben organisiert als in der Privatwirtschaft, wo eine Organisation entlang von umfassenden oder übergreifenden Branchen die Regel ist. Gemessen an der Mitgliedschaft stellen die Verbände des öffentlichen Dienstes 38 Prozent der Organisierten in der Schweiz.

3.2 Berufspartikularismus und Verbandspluralismus

Dem Beruf als Kristallisationskern der Organisation von Arbeitnehmerinteressen kommt im öffentlichen Dienst eine zentrale Rolle zu. Die *neueren, stark expandierenden Berufsgruppen* haben in den letzten Jahrzehnten wesentlich an Gewicht gewonnen. In der Folge des gesellschaftlichen Wandels haben sich die Berufsbilder z. T. grundlegend ver-

ändert. Die betreffenden Berufsgruppen haben ein starkes Bedürfnis nach Professionalisierung und Anerkennung des Berufs. Sie versuchen damit ihre Stellung auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft generell zu verbessern. Solche berufsspezifischen Interessen lassen sich in homogenen Berufsverbänden leichter vertreten und zu einer einheitlichen Verbandspolitik aggregieren als in großen, heterogenen Branchenverbänden.

Berufsverbände orientieren sich an vergleichsweise partikulären Werten. Ihr Aktionsradius ist auf einzelne Berufe beschränkt. Bei der Lohnpolitik argumentieren sie vor dem „ständischen“ Hintergrund ihrer spezifischen Berufsgruppe. Berufsbildung und Berufspolitik gehören zu ihren wichtigen Schwerpunkten, und einige der Verbände übernehmen hier wichtige Funktionen (z. B. im Bereich der Krankenpflege). Tendenziell betreiben die Berufsverbände damit eine Politik der Schließung von Berufsfeldern, z. B. gegenüber Beschäftigten mit geringeren formalen Berufsqualifikationen. Sie versuchen, die Exklusivität eines Berufes zu fördern oder zu erhalten und die Verwertbarkeit des akkumulierten Berufswissens zu optimieren. Aufgrund dieser partikulären Interessenorientierung ist eine übergreifende Koordination und Organisation von Interessen nicht prioritär. Im kantonalen und kommunalen Organisationsbereich konzentriert sich die Aktivität der Verbände stark auf den einzelnen Kanton. Deshalb hat die nationale Koordination nur einen geringen Stellenwert. Die Berufsverbände im öffentlichen Dienst haben sich bisher nicht den bestehenden Dachorganisationen angeschlossen oder eigene, umfassende Dachorganisationen formiert.

Demgegenüber orientieren sich die *Branchengewerkschaften* ausgeprägter an universalistischen Werten. Für sie haben generalisierbare Lohnforderungen wie auch das Prinzip der Lohnnivellierung oder der Lohngerechtigkeit einen zentralen Stellenwert, und allgemeine gesellschaftspolitische Anliegen stehen als Zielsetzungen stärker im Vordergrund. Die Verbandsideologie der Branchengewerkschaften der SGB-Gruppe und CNG-Gruppe haben historisch unterschiedliche Wurzeln. Während sich die SGB-Verbände auf eine sozialistische und klassenkämpferische Gesellschafts- und Zukunftsorientierung abstützten, bildete die katholische Soziallehre die ideologische Basis der CNG-Verbände. Die ideologischen Unterschiede haben sich in der Nachkriegsentwicklung weitgehend verwischt. Trotzdem zeigen sich im politischen Verhalten immer wieder deutliche Differenzen. Die SGB-Verbände kooperieren eng mit der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SPS) und sind mit dieser Partei auch personell eng verflochten. Die CNG-Verbände verorten sich parteipolitisch innerhalb der christlichsozialen Gruppe der Christlichdemokratischen Volkspartei (CVP). Bei der Beurteilung von Gesetzesvorlagen und bei der Unterstützung von gewerkschaftspolitischen Initiativen werden diese unterschiedlichen Orientierungen immer wieder manifest.

Obwohl aufgrund der Säkularisierung (Verlust an institutionell orientierter religiöser Orientierung) und der starken Relativierung der Klas-

senkampffideologie die ideologische Basis für die Spaltung der Gewerkschaftsbewegung weitgehend ihre Wirkung verloren hat, zeigen sich heute nur wenige Anhaltspunkte für eine organisationelle Annäherung der beiden Gewerkschaftsrichtungen. Beide stehen nach wie vor in einem Verhältnis der Konkurrenz zueinander und haben sich bisher gewerkschaftspolitisch in einem abgrenzenden Sinn voneinander profiliert. Hier handelt es sich um eine Eigendynamik der organisationellen Entwicklung, die sich teilweise von den gesellschaftlichen Bedingungen abgekoppelt hat. Die Verengung der traditionellen Organisationsdomänen und die generell erschwerten Rekrutierungsbedingungen könnten die gegenseitige Abgrenzung und Profilierung noch verschärfen. Denkbar ist jedoch auch eine Entwicklung in Richtung einer vermehrten Zusammenarbeit, um die Kräfte der organisierten Arbeitnehmerschaft zu konzentrieren.

Die Organisationsschwerpunkte der Branchengewerkschaften liegen in den traditionellen und heute schrumpfenden Bereichen des öffentlichen Dienstes. Demgegenüber sind die Berufsverbände hauptsächlich im wachsenden Segment der sozialen Dienstleistungen vertreten. Dies und die erwähnte Attraktivität der Berufsverbände im Segment der neueren Berufsgruppen hat dazu geführt, daß sich in den letzten zwanzig Jahren im öffentlichen Dienst das Mitgliedergewicht von den Branchengewerkschaften zu den Berufsverbänden verlagert hat.

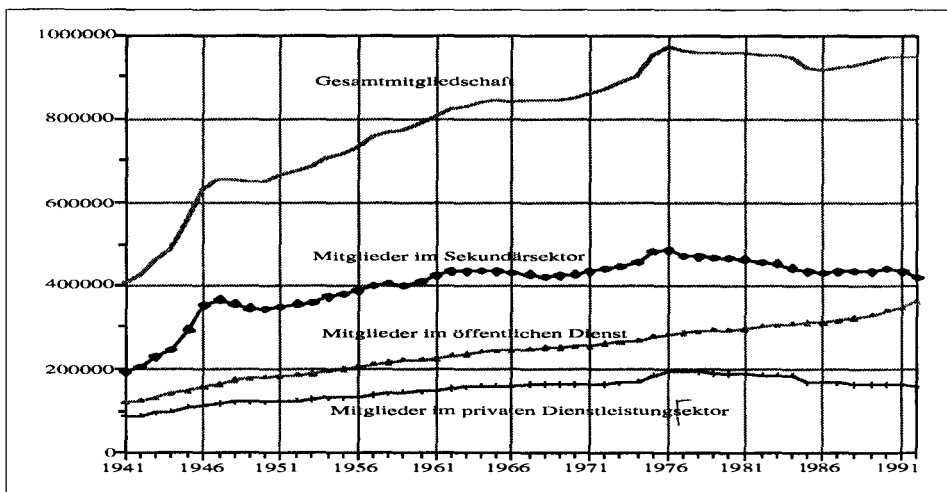
Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die drei Organisationsgruppen (SGB/FöV-, CNG-, unabhängige Gruppe, vgl. Abbildung 1) unterschiedliche gewerkschaftspolitische Richtungen verfolgen. Verbands- bzw. Berufspartikularismus und verbandspolitischer Pluralismus sind zwei bestimmende Merkmale des Verbandssystems im öffentlichen Dienst der Schweiz. In den letzten Jahren hat die Status- und Berufsorientierung für die Organisation von Arbeitnehmerinteressen an Bedeutung gewonnen. Wegen der vielen Doppelspurigkeiten und des vergleichsweise schlechten Einsatzes der vorhandenen organisationellen Ressourcen wirkt sich diese starke Differenzierung des Verbandssystems negativ auf die Einflußposition der Verbände aus. Hauptsächlich im Bereich der Kantone und Gemeinden schwächt die Zersplitterung der organisierten Interessen ihre Durchsetzungsfähigkeit.

3.3 Entwicklung des Organisationsgrades

Der langfristige Trend der Entwicklung des Organisationsgrades wird auch in den *Branchengewerkschaften* des öffentlichen Dienstes durch die kurzfristigen konjunkturellen und politischen Faktoren überlagert. Demgegenüber verlief die Mitgliederentwicklung in den *Berufsverbänden* im allgemeinen viel kontinuierlicher. Von besonderer Bedeutung für die Mitgliederentwicklung und -zusammensetzung ist vor allem der langfristige Wandel der Beschäftigungsstruktur.

Seit dem Zweiten Weltkrieg hat die Gesamtzahl der Organisierten im öffentlichen Dienst kontinuierlich zugenommen (vgl. Abbildung 2). Trotz des stetigen Zuwachses blieb die Mitgliederentwicklung der Verbände insgesamt deutlich hinter dem Beschäftigungswachstum des öffentlichen Dienstes zurück. Seit den sechziger Jahren *sank deshalb der Organisationsgrad* im öffentlichen Dienst von 55 Prozent (1960) auf 42 Prozent (1992). Besonders stark war der Verlust an Organisationsfähigkeit in den sechziger Jahren. In der Krise der siebziger Jahre wurde der Trend vorübergehend gestoppt, und auch in den frühen neunziger Jahren nahm die Organisationsfähigkeit in allen Branchen des öffentlichen Dienstes wieder zu. Vom langfristig sinkenden Organisationsgrad war vor allem die Gruppe der SGB-Verbände betroffen. Diese größte Verbändegruppe hat damit an Dominanz verloren. Demgegenüber konnten die Berufsverbände und die christlichen Gewerkschaften ihren Organisationsgrad seit 1960 halten.

Abbildung 2:
Mitgliederentwicklung im öffentlichen und privaten Bereich



Quellen: Eigene Erhebungen, SGB-Mitgliederstatistik.

Eine *besondere Herausforderung* für die Branchengewerkschaften war der *beschäftigungsstrukturelle Wandel* der siebziger und achtziger Jahre (abnehmender Beschäftigungsanteil in den Bereichen öffentlicher Verkehr, PTT, Wasser- und Energieversorgung und starke Zunahme bei den sozialen Dienstleistungen). Während die Handwerker der öffentlichen Betriebe traditionell sehr gut organisiert waren, organisierten sich die Beschäftigten der sozialen Berufe weniger in übergreifenden Branchengewerkschaften, sondern in Berufsverbänden. Dies wirkte sich negativ auf den Organisationsgrad der Branche aus, weil sich die Organisation auf die Schlüsselberufe dieser Branchen beschränkte. Der Wandel der

Berufsstrukturen im öffentlichen Dienst führte zudem zu einer steigenden *Heterogenität* der Beschäftigten. Diese steigende Vielfalt von Interessenlagen erschwerte die Rekrutierung und die Integration der Mitglieder.

Das Wachstum der Beschäftigten in den sozialen Berufen und der gesellschaftliche Wandel hatten gleichzeitig eine Veränderung der Anforderungen und Tätigkeitsstrukturen zur Folge. Deshalb nahm das Bedürfnis nach beruflicher Orientierung und professioneller Absicherung zu. Die Beschäftigten in diesen Bereichen standen oft im Spannungsfeld von gesellschaftlichen Auseinandersetzungen (z. B. Jugendunruhen, Auseinandersetzungen um die Gesundheitspolitik, bildungspolitische Veränderungen). Diese Faktoren führten in den Verbänden zu einem erhöhten Handlungsbedarf. Die Branchengewerkschaften waren in ihren neuen Domänen also mit Problemen des beruflichen Wandels und mit berufs- und gesellschaftspolitischen Fragen konfrontiert. Sie haben sich jedoch erst verspätet und nur partiell dem beschäftigungsstrukturellen Wandel angepaßt. Der beschäftigungsstrukturelle Wandel hat insgesamt wesentlich zum Verlust an Mitgliederstärke und Organisationsfähigkeit der SGB-Gruppe geführt. Mit 71 Prozent der Organisierten im öffentlichen Dienst hatten die SGB/FöV-Verbände in den vierziger Jahren eine sehr dominante Stellung. Seither ist ihr Anteil permanent auf 47 Prozent geschrumpft (23). 1992 waren ebensoviele der 360.000 Organisierten im öffentlichen Dienst Mitglieder von unabhängigen Berufsverbänden.

Die *Berufsverbände* waren in einer günstigeren Lage. Sie konnten sich auf eine gewisse verbandliche Tradition im Bereich der sozialen Dienstleistungen abstützen und hatten deshalb einen besseren Zugang zu den neuen Berufsgruppen. Gleichzeitig verfügten sie hier über das notwendige Berufs- und Organisationswissen. Wegen ihrer engen Begrenzung auf einzelne Berufsfelder waren sie eher in der Lage, sich im Bereich der beruflichen Orientierung und Professionalisierung zu profilieren. Für die Berufsverbände bedeutet der Wandel der Beschäftigungsstruktur eine Chance, weil sie besser auf die neuen berufsspezifischen Ansprüche reagieren konnten und weil ihre Verbandsdomänen stark expandierten.

Mit ihrem spezialisierten Angebot von *berufsbezogenen Dienstleistungen* verfügen die Berufsverbände zudem oft über wirksame selektive Anreize für eine Mitgliedschaft. Die Schlüsselberufe im kantonalen und kommunalen Bereich sind hauptsächlich in Berufsverbänden (Lehrer/-innen, Krankenschwestern, Assistenzärzte/-innen, Polizisten/-innen) oder im statusorientierten Zentralverband des Staats- und Gemeindepersonals (ZV; Verwaltungsbeamte/-innen) organisiert.

Berufsverbände unterscheiden sich nicht nur durch ihre größere Homogenität von den Gewerkschaften, sondern auch aufgrund ihrer alters- und geschlechtsspezifischen Zusammensetzung. Die Mitgliedschaft der Berufsverbände ist vergleichsweise jung und der Frauenanteil überdurchschnittlich hoch. In den Branchenverbänden der SGB/FöV-Gruppe sind demgegenüber überdurchschnittlich viele Rentner/-innen unter den Mitgliedern, und die Frauen sind stark untervertreten (24). Die

neueren Berufsverbände konnten sich oft in Nischen von typischen Frauenberufen (z. B. Pflegeberufe, Arzt- und Zahnarztgehilfin, Lehrerin) etablieren.

Während also die Mitgliederstruktur vieler Berufsverbände jener der neuen Beschäftigungssegmente des öffentlichen Personals entspricht, hinkt die Mitgliederstruktur der Branchengewerkschaften um Jahrzehnte dem Beschäftigungswandel hinterher. Diese spezifischen Verzerrungen der Mitgliederstruktur im Vergleich zur Beschäftigung ist auch ein Ausdruck für die verspätete Anpassung an den gesellschaftlichen Wandel.

Die Muster der Mitgliederentwicklung im privaten und im öffentlichen Sektor unterscheiden sich deutlich voneinander (vgl. Abb. 2). Im *öffentlichen Dienst* kann für die Periode seit 1941 eine kontinuierliche Zunahme der Mitgliederzahlen beobachtet werden; seit 1986 hat sich das Wachstum der Mitgliedschaft gar beschleunigt (Abb. 2). Dabei konnten in erster Linie die Berufsverbände ein äußerst stetiges Wachstum realisieren, und auch ihr Mitgliederanteil hat permanent zugenommen. Demgegenüber ist im Bereich der Privatwirtschaft die Mitgliederentwicklung stark den konjunkturell bedingten Fluktuationen ausgesetzt (25). Deutlich unterscheidet sich auch der Organisationsgrad des privaten von jenem des öffentlichen Sektors: In der Privatwirtschaft sind rund 24 Prozent der Beschäftigten organisiert, im öffentlichen Dienst 43 Prozent (26).

3.4 Vergleich der staatlichen Ebenen: Bund – Kantone/Gemeinden

Die Organisation der einzelnen Branchen des öffentlichen Dienstes ist sehr unterschiedlich. Am besten organisiert ist der Bereich des *Bundespersonals* (Bundesverwaltung, PTT, SBB) mit einem Nettoorganisationsgrad von rund 70 Prozent (27). Rund 40 Prozent der Mitglieder im öffentlichen Dienst sind beim Bund beschäftigt. Auch die *kommunalen und kantonalen Verwaltungen* sind vergleichsweise gut erfaßt. Hier und vor allem beim Bund existieren intensive Verhandlungsbeziehungen zu den staatlichen Arbeitgebervertretern. Vergleichsweise schlecht organisiert sind im öffentlichen Dienst die Branchen der *sozialen Dienstleistungen* (Gesundheit, Bildung, Sozialwesen). Zudem ist ein großer Teil der nichtstaatlichen Betriebe des öffentlichen Dienstes kaum durch die Verbände erfaßt.

Das *kantonale und kommunale Personal* ist wesentlich schlechter organisiert als das Bundespersonal, was u. a. durch die erwähnten Branchenunterschiede bedingt ist. Der beschäftigungsstrukturelle Wandel war besonders im Bereich der Kantone ausgeprägt, und die berufliche Zusammensetzung der Beschäftigten ist hier sehr heterogen. Diese Faktoren beeinträchtigen die Organisation. Zudem erschweren das differenzierte Verbandssystem (vgl. oben) und die dezentrale Verhandlungsführung die kollektive Interessendurchsetzung und indirekt auch die

Mitgliederrekrutierung. In den Kantonen, Gemeinden und den nicht-staatlichen Bereichen des öffentlichen Dienstes sind über 70 Prozent des organisierten Personals Mitglieder von unabhängigen Verbänden. Die unabhängigen Verbände haben auf der nationalen Ebene keine Koordinationsinstanzen, und nur in gewissen Kantonen und Städten sind die Gewerkschaften und Berufsverbände zu lockeren Vereinigungen der Personalverbände zusammengeschlossen. Diese beschränken sich auf die Koordination von Eingaben und stellen bei den Verhandlungen eine gemeinsame Delegation. Ihre Integrationsfähigkeit ist jedoch nur sehr gering. Das Verbandssystem außerhalb des Bundes ist somit außerordentlich stark zersplittert und wegen der Dominanz der beruflichen Organisationsform hoch differenziert und pluralistisch strukturiert.

Anders als in den Kantonen sind beim *Bund* die Verbände horizontal integriert, und die Interessenvertretung ist organisatorisch konzentriert: Fast 80 Prozent des organisierten Bundespersonals ist in Verbänden der Gruppe des SGB/FöV vertreten. In den *traditionellen Bereichen* des Bundes sind die Organisationsbedingungen äußerst günstig. In den *Bundesbetrieben* sind die Arbeitsbedingungen vergleichsweise homogen. Wegen der zentralisierten Form der Aushandlung von Arbeitsbedingungen sind die Beschäftigten in hohem Maß auf die kollektive Interessenvertretung angewiesen. Ausgeprägt trifft dies für die *Monopolberufe* zu, weil hier für die Beschäftigten Alternativen auf dem Arbeitsmarkt weitgehend fehlen. Eine effiziente kollektive Interessendurchsetzung ist für diese Berufsgruppen von besonderer Wichtigkeit und oft das einzige Mittel, um eine Interessenberücksichtigung zu erreichen. Die traditionellen Monopolberufe im Bereich der wirtschaftlichen Dienstleistungen haben deshalb schon früh für eine umfassende Organisation gesorgt. Oft konnten sie bei den Beschäftigten einen Organisationsdruck ausüben. Hier können sich die Verbände auch auf *Organisationshilfen* abstützen: Beispielsweise können sie von Inkasso-Regelungen profitieren (28), oder die Arbeitgeber stellen die Beschäftigten für nebenamtliche Verbandsarbeit frei. In diesen Bereichen wird die Rekrutierung zudem durch *Berufs- oder Betriebsgemeinschaften* erleichtert (29).

4. Interessenvermittlung und Lohnregulierung

4.1 Struktur und Praxis der Verhandlungen

Wegen der fehlenden Tarifaufonomie gibt es im öffentlichen Bereich keine Verhandlungen mit formalen Abschlüssen. Trotzdem haben die Gespräche zwischen den Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern den Charakter von Verhandlungen. Als größter Arbeitgeber hat der Bund eine gewisse Führungsrolle für die Tarifentwicklung und die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Charakteristisch für die kollektiven Arbeitsbeziehungen beim Bund sind die engen und intensiven Kontakte

zwischen den Verbandsspitzen und den Spitzenpositionen der Verwaltung bzw. der Regierung. Die Verhandlungen beim Bund werden zwischen einer Delegation des Bundesrates bzw. der Verwaltung und dem Föderativverband geführt. Der Föderativverband repräsentiert rund 80 Prozent des organisierten Bundespersonals und hat in den Verhandlungen eine monopolähnliche Stellung. In den Sozialpartnergesprächen wird über alle personalrechtlichen Veränderungen gesprochen. Die betreffenden Verhandlungen werden laufend geführt, und meist wird eine Verständigungslösung gefunden, die der Bundesrat und die Verbände im Parlament unterstützen. In der Regel hat der Konsens zwischen den Sozialpartnern bei den parlamentarischen Entscheidungen ein großes Gewicht. In den achtziger Jahren hat sich diese Art der gegenseitigen Verhaltensabstimmung allerdings gelockert (30). Das Verhandlungssystem beim Bund ist hoch institutionalisiert und zentralisiert. Auf der Arbeitnehmerseite wird es dominiert durch eine mehr oder weniger geschlossene Organisation und deren professionelle Verbandselite. Der Verhandlungsprozeß funktioniert gemäß der Logik der gegenseitigen Verhaltensabstimmung. Damit kann das Verhandlungssystem beim Bund als korporatistisch bezeichnet werden.

Im Unterschied zum Bund sind die Arbeitsbeziehungen im Bereich der Kantone und Gemeinden dezentral organisiert (31), und die politischen wie auch die institutionellen Rahmenbedingungen der kollektiven Arbeitsbeziehungen sind von Kanton zu Kanton verschieden. Auf der kantonalen Ebene sind die Arbeitsbeziehungen im Vergleich zur Bundesebene meist weniger institutionalisiert und die Kontakte zwischen den Sozialpartnern weniger intensiv. Gleichzeitig ist die Zusammenarbeit zwischen den Verbänden weniger eng und kaum formal geregelt, während die Vielfalt der Verbände größer und die verbandspolitischen Ausrichtungen entsprechend heterogener sind. Die Mehrheit der organisierten kantonalen Arbeitnehmer/-innen sind Mitglieder von Berufs- oder Statusverbänden, die eine, ihrer Kerngruppe entsprechende, partikulare Forderungspolitik betreiben. Dies erschwert die verbandsübergreifende Koordination der Vertretungspolitik. Diese Verbände sind nicht in ein Gesamtsystem integriert. Dies setzt der Interessendurchsetzung Grenzen. Trotzdem sind auch die Verbände im Bereich der kantonalen Arbeitgeber in den Prozeß der Politikformulierung eingebunden. Auffallend sind die unterschiedlichen Arbeitsbedingungen und der unterschiedliche institutionelle Rahmen der kollektiven Arbeitsbeziehungen in den einzelnen Kantonen und Gemeinden. Dies führt zu einer partiell unterschiedlichen Interessenstruktur der Beschäftigten und ihrer kollektiven Vertretungen in den einzelnen lokalen oder regionalen Domänen. Je nach den kantonsspezifischen oder lokalen politischen und finanziellen Verhältnissen sind deshalb für die Verbände andere Schwerpunkte zentral. Dies erschwert die Koordination zwischen den kantonalen Verhandlungsbereichen. Die Verbände verfolgen im kantonalen und kommunalen Bereich denn auch keine einheitliche Vertretungspolitik, und es kommt kaum zu einer Abstimmung der Interessenpolitik. In der

Domäne der Kantone und Gemeinden hat das *Verhandlungssystem* also eine ausgeprägt *föderalistisch-dezentrale* Struktur.

Im Vergleich zum Bund ist das System der Interessenvermittlung in den Kantonen also durch eine starke Fragmentierung in Einzelgruppen, durch einen geringeren Grad an verbandlicher Integration und insgesamt durch *pluralistische Merkmale* geprägt. Zudem ist der Organisationsgrad tiefer. Die kollektiv organisierten Interessen sind deshalb auf der Kantonsebene weniger durchsetzungsfähig.

4.2 *Verbandspluralismus und korporatistischer Modus der Interessenvermittlung*

Das Verhalten der Verbände im öffentlichen Dienst ist ausgeprägt kooperativ orientiert. Die Verbände vertrauen auf ihre institutionellen Einflußmöglichkeiten im Rahmen des politisch-administrativen Systems und erwarten hier einen „fairen“ Interessenausgleich. Im Unterschied zur Privatwirtschaft werden die Interessen des öffentlichen Personals ausschließlich über die Kanäle des politischen Systems vermittelt. Dabei spielen Formen der Einflußnahme wie die Vertretung in Kommissionen, Lobbying im Parlament, Beteiligung an Vernehmlassungen und die Kontakte zu Verwaltungsstellen eine entscheidende Rolle. Auch im öffentlichen Dienst sind die Verbände die zentralen kollektiven Akteure des Personals; sie kooperieren allerdings mehr oder weniger eng mit den Parteien.

Am ausgeprägtesten sind die Kontakte zur Verwaltung und zu den politischen Gremien im *Bereich des Bundes*. Die Politikformulierung beruht hier auf einer gegenseitigen Interessenabstimmung. Ihre Forderungspolitik formulieren die Verbände unter Rücksichtnahme auf die Interessenlage des Bundes. Die Verhandlungen erfolgen zentral, und die Interessen des Personals sind zum großen Teil in einem „Einheitsdachverband“ (FöV) gebündelt organisiert. Diesem kommt bei der Interessenrepräsentation praktisch eine Monopolstellung zu. Die Verhandlungen werden von professionellen Gremien geführt, und im Verlauf der Verhandlungsprozesse kommt es nur punktuell zu einem Austausch mit der Basis. Die Interessendurchsetzung beschränkt sich auf die institutionellen, politischen Einflußkanäle. Im öffentlichen Dienst wird die Aktionsfähigkeit durch die bestehenden Streikverbote beeinträchtigt. Zudem wirken sich das Loyalitätsverhältnis und die Identifikation mit dem Staat mobilisierungshemmend aus. Während also die Rekrutierung leichter ist, beeinträchtigen die besonderen Bedingungen im staatlichen Sektor die Mobilisierung der Beschäftigten. Die Verbände verzichteten – mit wenigen Ausnahmen – auf größere Aktionen oder gar Arbeitskämpfe. Sie beschränkten sich auf die politische Mobilisierung vor allem bei Wahlen und Abstimmungen. Aber auch hier verfügen die Verbände nur über eine limitierte Mobilisierungsfähigkeit.

Die Verbände übernehmen im Rahmen einer kooperativen Interessenvermittlung eine intermediäre Funktion zwischen dem staatlichen Ar-

beitgeber und dem Personal. Sie vermitteln zwischen den verschiedenen Personal- bzw. Mitgliederinteressen wie auch zwischen den Arbeitnehmerinteressen und den Interessen des Staates als Arbeitgeber. Dabei müssen sie gleichzeitig Mitglieds-, Organisations- und Systeminteressen befriedigen können (32). Die Arbeitnehmerinteressen haben sie gegenüber den Behörden und der Verwaltung zu vertreten, und gleichzeitig müssen sie die ausgehandelten Kompromisse nach innen durchsetzen und dabei einen Konsens erreichen.

Wir haben gezeigt, daß sowohl in bezug auf die Organisationsform der Interessenvermittlung (Verbandssystem) wie auch in bezug auf die Politikformulierung (Verhandlungssystem) sich der Bereich des Bundes von jenem der Kantone und Gemeinden deutlich unterscheidet. Mit seinen vielen, z. T. konkurrierenden Verbänden ist der Bereich der Kantone pluralistisch strukturiert (33), und gleichzeitig sind die Verbände weniger stark in die Prozesse der Politikformulierung und -implementierung integriert. Demgegenüber trägt das Verbandssystem beim Bund Merkmale eines korporatistischen Systems. Die Verbände sind stark in die politischen Entscheidungsprozesse eingebunden, d. h. die Politikformulierung (im Bereich der kollektiven Arbeitsbeziehungen) erfolgt durch Konzentrierung (34). Hier läßt sich somit die von Schmitter postulierte Verwandtschaft zwischen der Organisationsform und der Art der Politikformulierung (35) nachweisen. Dabei führen die organisationellen Voraussetzungen und die Funktionslogik der Interessenvermittlung zu einer Strukturisomorphie zwischen dem Verbands- und Verhandlungssystem.

Die Durchsetzungsfähigkeit der Verbände beruht im öffentlichen Dienst weitgehend auf den politischen Bindungen zu Parteien und der Integration ins Entscheidungssystem. Dabei besteht ein Leistungsaustausch zwischen dem Parteien- und Verbändesystem (36). Die Verbände stellen den Parteien Ressourcen zur Verfügung, während die Parteien den Zugang zum parlamentarischen Entscheidungsprozeß und zu den entsprechenden Informationen verschaffen. Die politische Integration der Verbände beruht zu einem wesentlichen Teil auf diesen Mechanismen. In den achtziger Jahren haben sich die Bindungen zu den Parteien allerdings etwas gelockert.

In der Schweiz hat sich mit der Konkordanzdemokratie eine partei- und interessenpolitische Proportionierung der wichtigen Staatsorgane herausgebildet (37). Auf der Bundesebene hat sich dieses System 1959 mit der Etablierung einer Allparteienregierung mit festen Parteiensitzen (Zauberformel) verdichtet und seither als äußerst stabil erwiesen. Die institutionellen Bedingungen des politischen Systems wie das Referendum, das Initiativrecht, der Föderalismus und das Zweikammersystem haben die Herausbildung und Stabilisierung der Konkordanzdemokratie begünstigt (38). Mit der Konkordanzdemokratie hat sich auch eine politische Kultur des gütlichen Einvernehmens, des Aushandelns von Kompromißformeln (Verhandlungsdemokratie) entwickelt. Konflikte werden durch kooperative Aushandlungsstrategien der politischen Eliten reguliert. Politische Entscheidungen werden weniger durch Mehr-

heitsentscheide als durch Prozesse des Aushandelns zwischen Parteien und Interessengruppen getroffen. Institutioneller Ausdruck davon ist der vorparlamentarische Entscheidungsprozeß, an dem die Interessenverbände beteiligt sind. Die institutionellen Zwänge der Konkordanzdemokratie haben auch die spezifisch schweizerische Form der Sozialpartnerschaft begünstigt. Das Referendum verhilft den größeren Interessengruppen zu einer Veto-Position, und das Initiativrecht ermöglicht es, von außen neue Impulse in die politischen Prozesse einzubringen. Aufgrund des Vernehmlassungsverfahrens und der Expertenkommissionen sind die Verbände direkt in die Entscheidungsprozesse involviert. Schließlich entspricht der Konsenskultur der Konkordanzdemokratie im System der verbandlichen Interessenvermittlung die Neigung zu Kooperation und die Bereitschaft zum Kompromiß.

Die politische Kultur und die politischen Institutionen ermöglichen die Beteiligung aller wichtigeren Interessenorganisationen. Das System der Konkordanzdemokratie, bei dem die größeren Parteien in den Regierungen vertreten sind, hat die pluralistischen Strukturen des Verbandssystems gestützt. Die einzelnen Verbandsrichtungen haben spezifische Parteienbindungen ausgebildet und damit ihre Einflußposition behaupten können.

4.3 Lohnregulierung, Lohnpolitik und Lohnentwicklung

Im öffentlichen Dienst ist sowohl die Lohnstruktur wie auch die Lohnentwicklung im Detail geregelt. So existieren differenzierte Systeme von Besoldungsklassen, denen die einzelnen Funktionsgruppen zugeordnet sind. Dazu kommen je Besoldungsklasse Dienstaltersstufen, die den Lohnanstieg in Abhängigkeit vom Dienstalter regeln. Ein wesentlicher Teil der Festlegung der individuellen Löhne ist daher generell reguliert. Dabei existiert bei der Einstufung und bei Beförderungen ein gewisser Spielraum für die Festlegung der individuellen Löhne. Oft ist auch die Anpassung der Löhne an die Kostenentwicklung auf der Basis von Gesetzen oder Verordnungen geregelt (39). In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg wurde in allen Bereichen des öffentlichen Dienstes die Teuerung regelmäßig ausgeglichen. Erst in den letzten Jahren ist der garantierte Teuerungsausgleich im öffentlichen Dienst umstritten (40). In den letzten Jahren wurde denn auch der Teuerungsausgleich in den meisten Bereichen nicht mehr oder nicht mehr voll gewährt. Erhöht sich der durchschnittliche Reallohn in der Privatwirtschaft, so fordern die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes periodisch eine entsprechende Anpassung. Über die diesbezüglichen Eingaben an die Regierung wird mit den Sozialpartnern verhandelt. In regelmäßigen Abständen wird auch die Lohnstruktur in den sog. Besoldungsrevisionen angepaßt. Bei größeren Revisionen werden die wichtigsten Funktionsgruppen bezüglich Anforderungen, Belastungen und Verantwortung neu bewertet (analytische Arbeitsplatzbewertung). An diesen z. T. sehr aufwendigen Revi-

sionen sind im allgemeinen auch die wichtigsten Arbeitnehmerverbände beteiligt (41).

Zusammen mit der Arbeitszeitverkürzung gehören lohnpolitische Forderungen zu den wichtigsten Forderungsschwerpunkten der Branchengewerkschaften im öffentlichen Dienst. Etwas anders gewichten die Berufsverbände ihre Zielsetzungen: Oberste Priorität kommt in diesen Verbänden der Berufsbildung zu, während sie die Lohnpolitik eher tief gewichten (42).

Bei der Lohnpolitik orientieren sich die Verbände des öffentlichen Dienstes an gesamtwirtschaftlichen Richtgrößen wie der allgemeinen Konjunkturlage, dem gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt oder dem Vergleich mit anderen Branchen (insbesondere mit der Privatwirtschaft). Wichtiger Grundsatz ist die Anpassung an die Realloohnerhöhungen in der Privatwirtschaft. Die Verbände des Bundes verfolgen hauptsächlich eine Politik der linearen Realloohnerhöhungen und verzichten dabei weitgehend auf eine aktive Lohnstrukturpolitik. Demgegenüber artikulieren die Verbände im Bereich der Kantone und Gemeinden häufig den Abbau von Ungleichheiten als prioritär für ihre Lohnpolitik. Hier widerspiegelt sich die große Vielfalt der Verbandsorientierungen im kantonalen Organisationsbereich (Verbandspluralismus), während bei einem Einheitsverbandsprinzip ein innerer Konsens am einfachsten über eine quantitativ orientierte lineare Lohnpolitik zu erreichen ist (43).

Die Verbandspolitik des FÖV ist ausgesprochen pragmatisch ausgerichtet. Quantitativ-materiell orientierte Anliegen stehen im Zentrum seiner Forderungspolitik. Qualitative Forderungen z. B. im Bereich der Arbeitsgestaltung werden weniger thematisiert. In den achtziger Jahren hat allerdings die Arbeitszeitpolitik im Vergleich zu den Lohnforderungen an Gewicht gewonnen. Im Unterschied zu den Branchengewerkschaften stehen bei den *Berufsverbänden* die berufliche Aus- und Weiterbildung und berufspolitische Anliegen stärker im Zentrum ihrer Aktivitäten. Gewisse Berufsverbände versuchen mit der Entwicklung von Berufsleitbildern und der Formulierung von Normen der Berufsausübung gestaltend auf die jeweiligen Berufsfelder einzuwirken. Einzelne Berufsverbände haben sich in letzter Zeit jedoch auch stärker den gewerkschaftspolitischen Anliegen gegenüber geöffnet.

Die Interessenpolitik der Verbände im öffentlichen Dienst war in der Nachkriegszeit ausschließlich kooperativ orientiert. Rücksichtnahme auf die wirtschaftliche Situation, die finanzpolitische Lage sowie die Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes prägten die Forderungspolitik der Verbände. Immer wieder wurde vor dem Hintergrund solcher Rahmenbedingungen auf die Durchsetzung wichtiger Forderungen verzichtet. Mit wenigen Ausnahmen verzichteten die Verbände auch auf eine Mobilisierung der Basis, um die gewerkschaftliche Durchsetzungsfähigkeit zu verbessern. Aufgrund der breiten Beteiligung im Konkordanzsystem verfügen die Arbeitnehmerorganisationen über direkte Einflußkanäle zur Verwaltung und Regierung. Wegen der ausgesprochenen Min-

derheitsstellung der SP ist ihre Durchsetzungsfähigkeit aber relativ gering. Forderungen können sie meist nur unter günstigen Bedingungen des Arbeitsmarktes realisieren.

Aufgrund der Trägheit des politischen Entscheidungsprozesses öffnet sich in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs jeweils eine Schere bei der Lohnentwicklung zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst. Es gelingt den Verbänden erst in einer Spätphase der Konjunktur, den Lohnrückstand zur Privatwirtschaft abzubauen. Wegen der guten Wirtschaftslage und des ausgetrockneten Arbeitsmarktes konnten die Arbeitnehmerverbände in den sechziger und zu Beginn der siebziger Jahre außerordentlich hohe Reallohngegewinne realisieren. In der Periode zwischen 1962 bis 1973 nahm der Reallohn jährlich fast um 4 Prozent zu. Seit der Krise der siebziger Jahre gerieten sie jedoch zunehmend in die Defensive. Aufgrund des vergleichsweise geringen Wirtschaftswachstums und des damit verbundenen geringen Verteilungsspielraums verflachte sich die Lohnkurve seit den siebziger Jahren deutlich. Zwischen 1974 und 1990 nahm der Reallohn noch um 0,8 Prozent jährlich zu. Seit 1992 mußte das öffentliche Personal gar in verschiedenen Bereichen (vor allem in verschiedenen Kantonen) Reallohneinbußen in Kauf nehmen. Das Zurückdrängen des Staates, die Sparpolitik und der Personalstopp diktierten in den letzten zwanzig Jahren immer wieder den gewerkschaftspolitischen Alltag. Die verschlechterten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und das veränderte politische Klima führten zu einem verstärkten Druck auf die Gewerkschaften. Ihre Abwehr gegen den Personalstopp und die Abbaumaßnahmen beim Teuerungsausgleich hatten aber nur eine geringe Wirkung.

Langfristig hat sich der Reallohnzuwachs des Bundespersonals etwa dem Durchschnitt der Lohnentwicklung in der Privatwirtschaft angeglichen. Vergleicht man die jährlichen Entwicklungen, so zeigt sich, daß die Löhne des Bundespersonals im Vergleich zur Privatarbeiterschaft regelmäßig in einen Rückstand geraten. Erst in einer Spätphase des konjunkturellen Aufschwungs – meist unter den Bedingungen einer ausgeprägten Personalverknappung – gelang es den Verbänden im öffentlichen Dienst jeweils entsprechende Realloohnerhöhungen durchzusetzen und damit eine Angleichung an die Lohnentwicklung der Privatwirtschaft zu realisieren. Dieser *time lag* gegenüber der Privatwirtschaft hängt auch mit dem institutionellen Rahmen zusammen. Der Prozeß der Entscheidungsfindung zwischen einer Reallohneingabe der Verbände und dem Inkrafttreten einer Realloohnerhöhung dauert in der Regel rund zwei Jahre. Aufgrund der zeitlichen Abfolge von Eingabe der Verbände, Verhandlungen zwischen Regierung und Verbänden und dem parlamentarischen Entscheidungsprozeß wird die Lohnanpassung im öffentlichen Dienst vergleichsweise träge.

Gut geregelt war bis in die frühen neunziger Jahre die Absicherung gegen teuerungsbedingte Reallohneinbußen. So wurde in allen Bereichen des öffentlichen Dienstes jeweils die jährliche Anpassung der Löhne an die Kostenentwicklung gewährt (44). Korreliert man nun das

Lohndifferential (45) zwischen dem Bundespersonal und der Privatwirtschaft mit den Teuerungsraten, so zeigt sich kein Zusammenhang. Daraus kann geschlossen werden, daß in Perioden mit einer hohen Inflation die Privatarbeiterschaft im Schnitt lohnmäßig nicht schlechter gefahren ist als das Bundespersonal.

Die Begrenzung ihrer Mittel auf die institutionalisierten, politischen Einflußkanäle beschränkt die Durchsetzungsfähigkeit der Verbände. Zur Durchsetzung von Lohnforderungen sind sie jeweils auf ein günstiges arbeitsmarktlches und konjunkturelles Umfeld angewiesen. Deutlich kommt dies an der im Vergleich zur Privatwirtschaft „nachhinkenden“ Lohnentwicklung des Bundespersonals zum Ausdruck. Bei verschlechterten Bedingungen ihres konjunkturellen und politischen Umfeldes werden die Verbände immer wieder in eine ausgeprägt *defensive* Haltung gedrängt. Es gelingt ihnen dabei kaum, neue Impulse zur Entwicklung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsbeziehungen zu setzen. Qualitative Forderungen sind für die Branchengewerkschaften eher marginal, und die Berufsverbände konzentrieren sich auf eine partikuläre Berufs- und Weiterbildungspolitik. Die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit der Verbände wird bei der Forderung der Arbeitszeitverkürzung manifest. Wegen ihrer fehlenden Konfliktfähigkeit mußten die Verbände diese Forderung immer wieder zurückstellen, sei es, weil sich aufgrund des externen Arbeitsmarktes eine Anpassung der Lohnverhältnisse aufdrängte oder weil sie wegen der schlechten finanziellen und konjunkturellen Lage keine Verbesserungen realisieren konnten. Am Beispiel der Arbeitszeitforderung zeigen sich jedoch auch die Schwierigkeiten der Verbände, mit eher qualitativ ausgerichteten Forderungen bei den Mitgliedern und den Beschäftigten eine breite Unterstützung und einen Konsens zu finden.

Es kann also festgehalten werden, daß der Bund die Löhne des Personals in erster Linie unter dem Druck des Arbeitsmarktes anpaßt. Deshalb wird hauptsächlich in Spätphasen des konjunkturellen Hochs der Lohnrückstand zur Privatwirtschaft abgebaut. Langfristig paßt sich die Lohnentwicklung des Bundes an die Entwicklung der Privatwirtschaft an, allerdings mit einer Verzögerung, die mehrere Jahre dauern kann.

5. Neue Herausforderungen an die Verbände

Im öffentlichen Dienst haben sich die organisierten Interessen in vielfältigen Formen herausgebildet. Verbandspolitik und politische Einbindung der einzelnen Organisationen unterscheiden sich in Abhängigkeit vom Verbandsumfeld und der Zugehörigkeit zu einer Verbändegruppe. Auffallend sind vor allem die unterschiedlichen Strukturen und Orientierungen der Berufs- und Branchenverbände und die verschiedenartigen Bedingungen in den Domänen des Bundes und des kantonalen bzw. kommunalen Personals. Die Stabilität der Anstellungsverhältnisse, die bürokratischen Arbeitsbedingungen, die spezifische Arbeitsmarktlage der

Monopolberufe sowie die hohe Anerkennung und Integration der Verbände wirken sich günstig auf die Organisation der Beschäftigten aus.

Das politische System (Konkordanzdemokratie) wie auch die kollektiven Arbeitsbeziehungen haben sich in der Nachkriegszeit als äußerst stabil erwiesen. Beide Systeme stehen aktuell unter einem starken Veränderungsdruck. Sowohl die Institutionen und Regeln der Konkordanzdemokratie wie auch jene der kollektiven Arbeitsbeziehungen sind im veränderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umfeld der neunziger Jahre zunehmend der Kritik ausgesetzt. Dabei stellt sich die Frage, ob der Vorrat an gemeinsamen Werten für konsensuale Aushandlungen noch ausreicht. Im besonderen geraten die Normen und Institutionen der Arbeitsbeziehungen auch im öffentlichen Dienst unter einen steigenden Flexibilisierungs- und Veränderungsdruck. Deutliche Tendenzen zur Restrukturierung zeigen sich bei den Bundesbetrieben und im Bereich der sozialen Dienstleistungen (z. B. Gesundheitswesen). Erstmals in der Nachkriegszeit wurde Personal in größerem Umfang abgebaut (46). Verschiedene öffentliche Arbeitgeber haben im Rahmen des „*New Public Management*“ organisationelle Restrukturierungen eingeleitet (47). Dabei besteht die Tendenz zur Dezentralisierung des Personalwesens, was sich auch auf die kollektiven Arbeitsbeziehungen auswirken dürfte.

Bedingt durch die hohen Defizite stehen die öffentlichen Haushalte zur Zeit unter einem starken Spardruck. Sie versuchen deshalb mit Sparmaßnahmen im Personalbereich die Defizite abzubauen. Die Verbände geraten dabei einmal mehr in eine ausgesprochene Defensivhaltung, wobei deren Position zusätzlich durch die hohe Arbeitslosigkeit geschwächt wird. Erstmals in der Nachkriegszeit wird eine grundlegende Erneuerung der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst zur Diskussion gestellt.

Die Arbeitnehmerverbände stehen damit unter einem erheblichen Anpassungsdruck. Hier stellt sich die Frage, ob sie bisherige Starrheiten überwinden und die erforderlichen Innovationskapazitäten aufbringen werden. Im Bereich der kollektiven Arbeitsbeziehungen haben die bisher äußerst stabilen Normen, wie der garantierte Teuerungsausgleich, innert kürzester Frist eine Veränderung erfahren. Beim Bund werden zur Zeit der Status und die organisationelle Integration der Bundesbetriebe diskutiert. Dabei wird eine dezentrale Regelung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsbeziehungen ins Auge gefaßt. Eine solche Dezentralisierung der Arbeitsbeziehungen hätte tiefgreifende Konsequenzen für die Organisationsstrukturen der Bundesverbände. Tangiert davon wäre insbesondere die Stellung des FöV. Auch die Lohnregulierung steht unter einem zunehmenden Flexibilisierungsdruck, und der Beamtenstatus wird unter dem Druck der Restrukturierung der öffentlichen Betriebe in Frage gestellt; vielerorts wird eine generelle Abschaffung des Beamtenstatus gefordert, während der garantierte Teuerungsausgleich bereits von einer Großzahl der öffentlichen Arbeitgeber abgeschafft wurde. Dies bedeutet eine Deregulierung von zentralen Normen der Anstellung im öffentlichen Dienst (z. B. Abbau der Anstellungs- und Lohnsicherheit).

Für die Verbände stehen hier grundlegende Institutionen der Arbeitsbeziehungen, die bisher von den Akteuren der kollektiven Arbeitsbeziehungen als nicht antastbare Selbstverständlichkeiten betrachtet wurden, zur Debatte. Hier stellt sich die Frage, ob sich die Verbände entsprechend umorientieren werden und ob sie ihre Gestaltungswünsche in die Restrukturierungsprozesse einbringen und den dazu erforderlichen Einfluß mobilisieren können. Die Zukunft der Verbände wird in entscheidendem Maß davon abhängen, ob es ihnen gelingt, wichtige Einflußbereiche zu erhalten oder gar auszubauen.

Anmerkungen

- (1) Vgl. Fluder u. a. (1991).
- (2) Kriesi (1982).
- (3) Katzenstein (1984), Parri (1987).
- (4) Hirschier, Messerli-Rohrbach, Zwicky (1989).
- (5) Visser (1986).
- (6) Fluder (1996) Kap. 2.
- (7) Weber (1976), Mayntz (1978).
- (8) Ein Streikverbot besteht beim Bund und in 6 Kantonen. In den übrigen Kantonen wird oft aus der Treuepflicht implizit ein Streikverbot abgeleitet. Nur ein Kanton (JU) kennt ein explizites Streikrecht, und einer (BL) hat die Treuepflicht in den siebziger Jahren aus dem Beamtenengesetz gestrichen.
- (9) Jans (1991), Fluder (1996) Kap. 9.1.3.
- (10) Meier (1983).
- (11) Vgl. zum Föderalismus in der Schweiz Germann/Weibel (1986).
- (12) Hinterberger (1986).
- (13) Kerr (1987).
- (14) Du Pasquier (1986).
- (15) Dies betrifft sowohl die Abhängigkeit von der kollektiven Interessenvertretung wie auch die Erreichbarkeit durch Organisationen bzw. die Existenz einer kollektiven Identität als Motivationsbasis für die Organisierung, d. h. es betrifft zwei wesentliche Grunddimensionen des kollektiven Handelns (vgl. Crouch 1982).
- (16) Abgesehen von diesen 3 Dachorganisationen wird auch der Landesverband Freier Schweizer Arbeitnehmer (LFSA) als Spitzenorganisation der Arbeitnehmerschaft anerkannt und ist als solche in gewissen Gremien vertreten (vgl. Fluder u. a. 1991).
- (17) 1994 hat sich der Schweizer Posthalterverband als neunter Mitgliedsverband des öffentlichen Dienstes dem SGB angeschlossen.
- (18) Zur Verbändegruppe SGB/FöV zählen wir auch die Mitgliedsverbände des FöV, die nicht im SGB organisiert sind. Der Anteil der SGB/FöV-Gruppe beträgt 47 Prozent.
- (19) Nur rund 9 Prozent der Mitglieder von VSA-Verbänden arbeiten im öffentlichen Dienst (dies sind vor allem Mitglieder des Schweiz. Kaufmännischen Verbandes [SKV]).
- (20) Vgl. Fluder u. a. (1991).
- (21) Neben dem FöV ist noch der Verband des Christlichen Verkehrs- und Staatspersonals (VGCV) zu nennen, der mit einem Anteil von 7 Prozent mitgliedermäßig allerdings nur ein geringes Gewicht hat. Dem VGCV sind ausschliesslich CNG-Verbände des öffentlichen Bereichs angeschlossen.
- (22) Die Verbände der Privatwirtschaft stellen im öffentlichen Dienst zusammen nur 5 Prozent der Mitglieder im öffentlichen Dienst.
- (23) Berücksichtigt man nur die SGB-Verbände, so hat ihr Anteil von 66 Prozent (1941) auf 41 Prozent (1992) abgenommen, während die unabhängigen Verbände stark zugenommen haben.

- (24) In der Verbändegruppe des SGB/FöV sind 20 Prozent der Mitglieder Frauen und 27 Prozent Rentner, während in der Verbändegruppe der unabhängigen Berufsverbände 44 Prozent Frauen und 15 Prozent Rentner sind.
- (25) Vgl. Hauser, Fluder (1988).
- (26) Bruttoorganisationen bezogen auf alle Erwerbspersonen.
- (27) Beim Nettoorganisationsgrad sind nur die erwerbstätigen Mitglieder berücksichtigt, während der Bruttoorganisationsgrad die gesamte Mitgliedschaft umfasst. Der Bruttoorganisationsgrad des Bundespersonals beträgt über 90 Prozent.
- (28) Der Mitgliederbeitrag wird direkt vom Lohn abgezogen und den Verbänden überwiesen.
- (29) Ähnliches gilt auch für andere Länder, vgl. dazu etwa für Deutschland Armingeon (1988).
- (30) Vgl. Fluder (1996) Kap. 9.1.3.
- (31) Im Gegensatz etwa zu Deutschland (Keller 1983) fehlen in der Schweiz Organisationen oder Institutionen der kantonalen und kommunalen Arbeitgeber, die Verhandlungen auf der nationalen Ebene führen könnten. Gleichzeitig fehlt auch die rechtliche Grundlage zur nationalen Regulierung der Arbeitsbedingungen im Bereich der Kantone und Gemeinden.
- (32) Reutter (1991) 96.
- (33) Vgl. zum Begriff der pluralistischen bzw. korporatistischen Verbandsstrukturen Schmitter (1981).
- (34) Lehmbruch (1984).
- (35) Schmitter (1981).
- (36) Gruner (1977).
- (37) Germann (1994) 18.
- (38) Ebenda 90.
- (39) Im einzelnen ist entsprechend dem Föderalismus der Teuerungsausgleich in den verschiedenen Gemeinwesen unterschiedlich geregelt (vgl. Blattner u. a. [1993] 39–45).
- (40) In der schweiz. Privatwirtschaft wurde in den letzten Jahren der automatische Teuerungsausgleich aus fast allen Gesamtarbeitsverträgen gestrichen.
- (41) Vgl. zum Lohnsystem in der öffentlichen Verwaltung Zingg Schrupkowski (1995) 80–84.
- (42) Dieser Befund zeigt sich anhand einer Befragung, die Ende der achtziger Jahre bei den Spitzenfunktionären der Arbeitnehmerverbände in der Schweiz durchgeführt wurde.
- (43) Bei linearen Lohnerhöhungen partizipieren alle Beschäftigungsgruppen in relativen Größen in gleichem Umfang an den Erhöhungen; die Lohnstruktur bleibt dabei unverändert. In Abweichung dazu fordert der FöV beim Teuerungsausgleich einen garantierten Minimalbeitrag für die unteren Besoldungsklassen, mit dem Ziel, eine relative Besserstellung der untersten Kategorien zu erreichen. 1989 forderte der FöV zudem neben den linearen Erhöhungen einen einheitlichen Sockelbetrag für alle Beschäftigten; dies stellt ein soziales Grundelement seiner Lohnpolitik dar.
- (44) In gewissen Perioden (bis 1985) wurde ab einem bestimmten Niveau der Ausgleich der Teuerung gar halbjährlich gewährt.
- (45) Differenz der indexierten Lohnentwicklung.
- (46) Zwischen 1992 und 1994 hat der Personalbestand der PTT-Betriebe um 3.876 und jener der SBB um 2.202 Beschäftigte abgenommen (PTT-Union, 5. Mai 1994).
- (47) Vgl. etwa Hablützel u. a. (1995).

Literatur

- Armingeon, Klaus, Die Entwicklung der westdeutschen Gewerkschaften 1950–1985 (Frankfurt a. M./New York 1988).
- Blattner, Niklaus; Hess, Walter; Jeger, Matthias; Klingen, Christoph, Lohnindexierung (Chur/Zürich 1993).

- Crouch, Colin, *Trade Unions, The Logic of Collective Action* (Glasgow 1982).
- Du Pasquier, Jean Noël, *L'Etat Englobé* (Lausanne 1986).
- Fluder, Robert, *Interessenorganisationen und kollektive Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst der Schweiz, Entstehung, Mitgliedschaft, Organisation und Politik seit 1940* (Zürich 1996).
- Fluder, Robert; Ruf, Heinz; Schöni, Walter; Wicki, Martin, *Gewerkschaften und Angestelltenverbände in der schweizerischen Privatwirtschaft, Entstehung, Mitgliedschaft, Organisation und Politik seit 1940* (Zürich 1991).
- Germann, Raimund E., *Staatsform, Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie* (Bern 1994).
- Germann, Raimund E.; Weibel, Ernst (Hrsg.), *Handbuch Politisches System der Schweiz, Band 3, Föderalismus* (Bern/Stuttgart 1986).
- Gruner, Erich, *Parteien in der Schweiz* (Bern 1977).
- Hablützel, Peter; Haldemann, Theo; Schedler, Kuno; Schwaar, Karl (Hrsg.), *Umbruch in Politik und Verwaltung, Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz* (Bern/Stuttgart/Wien 1995).
- Hauser, Mark; Fluder, Robert, *Swiss Trade Unions, Membership Numbers, Selective Incentives and the Business Cycle* (unveröff. Manuskript, Zürich 1988).
- Hinterberger, Walter, *Disziplinarfehler und Disziplinarmaßnahmen im Recht des öffentlichen Dienstes. Unter besonderer Berücksichtigung der Regelung des Bundes und des Kantons St. Gallen* (St. Gallen 1986).
- Hischier, Guido; Messerli-Rohrbach, Vreni; Zwicky, Heinrich, *Die Wahrnehmung sozialer Ungleichheit in der Schweiz, Schlußbericht zu einem vom Schweizerischen Nationalfonds finanziell geförderten Forschungsprojekt* (unveröff. Manuskript, Zürich 1989).
- Jans, Armin, *Mitbestimmung in der Schweiz und die europäische Herausforderung*, in: *Gewerkschaftliche Rundschau* 83 (1991) 58–97.
- Katzenstein, Peter J., *Corporatism and Change, Austria, Switzerland and the Politics of Industry* (Ithaca 1984).
- Keller, Berndt, *Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst, Tarifpolitik der Gewerkschaften und Interessenpolitik der Beamtenverbände* (Frankfurt am Main u. a. 1983).
- Kerr, Henry H., *The Swiss Party System? Steadfast and Changing*, in: Daalder, Hans u. a. (Hrsg.), *Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands and Belgium*, (London 1987) 107–192.
- Kriesi, Hanspeter, *The Structure of the Swiss Political System*, in: Lehmbruch, Gerhard; Schmitter, Philippe C. (Hrsg.), *Patterns of Corporatist Policy-Making* (Beverly Hills 1982) 133–161.
- Lehmbruch, Gerhard, *Concertation and the Structure of Corporatist Networks*, in: Goldthorpe, John (Hrsg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism* (Oxford 1984) 60–80.
- Mayntz, Renate, *Soziologie der öffentlichen Verwaltung* (Heidelberg/Karlsruhe 1978).
- Meier, Kurt, *Der Kollektivvertrag im öffentlichen Dienstverhältnis*, in: Andermatt, Arthur u. a., *Demokratische Rechte im öffentlichen Dienst* (Bern 1983) 61–69.
- Mesch, Michael (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa* (Wien 1995).
- Parri, Leonardo, *Neo-corporatist arrangements, "Konkordanz" and direct democracy: the Swiss experience*, in: Scholten, Ilja, *Political Stability and Neo-Corporatism* (1987) 70–94.
- Reutter, Werner, *Korporatismustheorien, Kritik, Vergleich, Perspektiven* (Frankfurt a. Main u. a. 1991).
- Schmitter, Philippe C., *Neokorporatismus: Überlegungen zur bisherigen Theorie und zur weiteren Praxis*, in: Alemann, Ulrich von (Hrsg.), *Neokorporatismus* (Frankfurt 1981) 62–79.
- Visser, Jelle, *Die Mitgliederentwicklung der westeuropäischen Gewerkschaften, Trends und Konjunkturen 1920–1983*, in: *Journal für Sozialforschung* 26 (1986) 3–33.
- Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriß der verstehenden Soziologie* (Tübingen 1976).
- Zingg Schrupkowski, Tarja, *Geschlechtsspezifische Lohndifferenzen, Eine kritische Analyse der Theorie und Empirie unter besonderer Berücksichtigung der Sozialisationseffekte* (Winterthur 1994).