

Die Bedeutung von Gesamtarbeitsverträgen für die Arbeitsmarktregulierung in der Schweiz

Daniel Oesch, Universität Lausanne

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Zwei Mythen der schweizerischen Sozialpartnerschaft
- III. Die erfolgreiche Anpassung der GAV an die Dienstleistungsökonomie
- IV. Wachsende Bedeutung von GAV in offenen Arbeitsmärkten
- V. Herausforderungen der GAV-Politik in der Schweiz: ein Ausblick

I. Einleitung

Werden Jubilare hundert Jahre alt, gilt es einige Konventionen zu beachten: Jugendsünden werden grosszügig übersehen, einsetzende Altersschwäche verschwiegen und düstere Zukunftsaussichten beiseite gelassen. Dieser Beitrag zum 100-jährigen Jubiläum der Gesamtarbeitsverträge (GAV) verhält sich genau umgekehrt. Er prüft den Wahrheitsgehalt einiger Mythen, interessiert sich für den gegenwärtigen Leistungsstand und diskutiert künftige Herausforderungen. Ziel des Beitrags ist, die politik-ökonomische Rolle von Gesamtarbeitsverträgen kritisch zu analysieren. Dafür wird folgende Vorgehensweise gewählt. Ein erster Teil zeigt auf, dass zwei weitverbreitete Meinungen zur schweizerischen Sozialpartnerschaft Legenden sind. Ein zweiter Teil diskutiert die Gründe für die erfolgreiche Überführung von GAV aus der Industriegesellschaft in die Dienstleistungsökonomie. Ein dritter Teil argumentiert, dass die Bedeutung von GAV in offenen Arbeitsmärkten stark zunimmt. Der vierte und letzte Teil schliesst mit der Diskussion dreier ungelöster Herausforderungen der Arbeitsmarktregulierung in der Schweiz.

II. Zwei Mythen der schweizerischen Sozialpartnerschaft

In der öffentlichen Diskussion zur schweizerischen Sozialpartnerschaft halten sich zwei Mythen hartnäckig. Der erste Mythos betrifft die weitverbreitete Meinung, die schweizerische Arbeiterschaft habe sich

seit jeher durch eine tiefe Streikneigung ausgezeichnet; Streiks seien schlicht unschweizerisch. Faktum ist, dass in den Jahren vor dem 1. Weltkrieg Streiks in der Schweiz ebenso verbreitet wie in Deutschland und stärker verbreitet als in Frankreich waren (proportional zur Grösse der Arbeitnehmerschaft)¹. Der Berner Geschichtspräsident Erich Gruner schrieb von einem «inneren Krieg, welcher die Vorkriegsjahrzehnte auszeichnete» und argumentierte, dass die Schaffung der «Arbeitgeberverbände durch bürgerkriegsähnliche Streiks» vorangetrieben wurde². Der soziale Konflikt zu Beginn des 20. Jahrhunderts war tiefgreifend. So wurde die erste Jahresversammlung des Arbeitgeberverbandes nach Ende des Ersten Weltkriegs vom damaligen Präsidenten Gustave Naville mit den Worten eröffnet, man habe nun einen Frieden, der sei jedoch nur politisch, nicht aber sozial und ökonomisch³.

Abbildung 1 zeigt, dass die Streikintensität in der Schweiz bis Ende der 1940er Jahre hoch blieb. Mit

¹ Hirter, Hans (1988) «Die Streiks in der Schweiz in den Jahren 1880–1914: quantitative Streikanalyse», in Gruner, Erich (ed.), cit. op., S. 855.

² Gruner, Erich (1988) *Arbeitschaft und Wirtschaft in der Schweiz 1880–1914*, Zurich: Chronos, S. 813–814.

³ Das wortgetreue Zitat von Gustave Naville lautet: «Il y a un an, lors de notre dernière assemblée des délégués, nous étions encore sous le régime de guerre. Aujourd'hui, la paix est faite. Mais c'est une paix qui n'est que politique. La paix économique et sociale n'est pas rétablie», 12. 11. 1919 in Zürich. Zitiert von Eichenberger, Pierre (2011), «L'Union Centrale des Associations Patronales Suisses: genèse d'une organisation faïtière du patronat», unpubliziertes Manuskript, Universität Lausanne, S. 2.

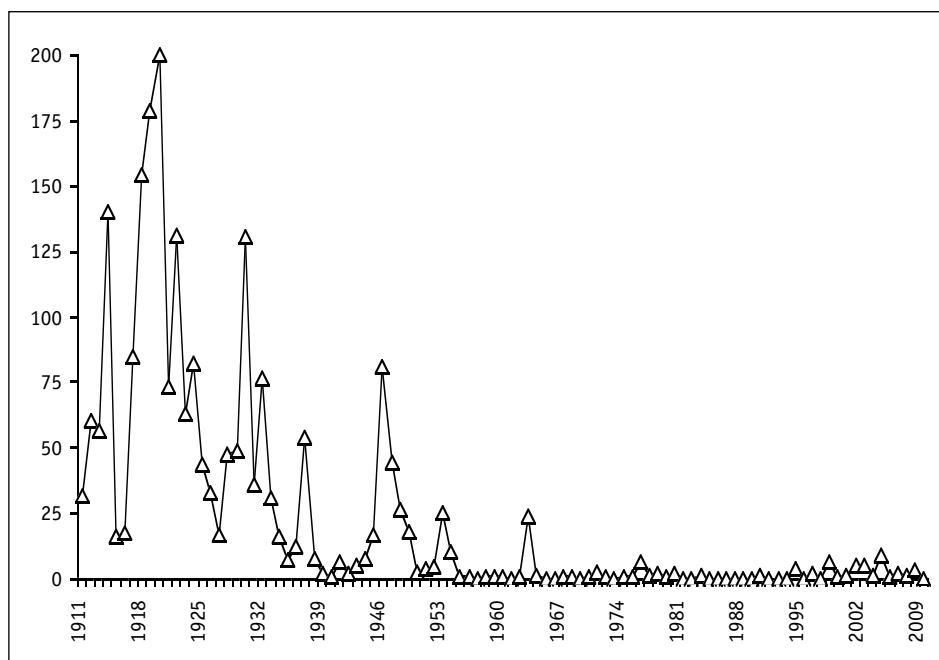


Abbildung 1:
Durch Streiks
verlorene Arbeitstage
in der Schweiz
pro 1000 Erwerbstätige,
1911–2009⁷

den Streiks verband das Gewerkschaftslager die Forderung nach der Unterzeichnung von Gesamtarbeitsverträgen. Die heutigen GAV gehen in ihrem Ursprung denn auch meist auf eine starke Mobilisierung der Arbeitnehmenden zurück, oft in der Form von Streiks – so 1920 für den GAV der Banken, 1937 für den GAV der Uhrenindustrie oder 1945 für den GAV der Basler Chemie. Entgegen einer weitverbreiteten Meinung begann die Zeit des Arbeitsfriedens und der Sozialpartnerschaft keineswegs 1937 mit dem Friedensabkommen in der Maschinenindustrie. Im Gegenteil: nach Ende des Zweiten Weltkrieges erfolgte in der Schweiz eine grosse Streikwelle. Diese an Arbeitskonflikten reichen Jahre 1946–49 führten zu einer starken Ausdehnung der GAV, so in weiten Teilen des Gewerbes, in der Basler Chemie, der Nahrungsmittel- und Textilindustrie⁴. In weniger als zwanzig Jahren stieg die Zahl der GAV von 417 (1938) auf 1500 (1955)⁵. Damit entstand in der Industrie und dem Gewerbe der Schweiz jener Fleckenteppich von GAV, welcher sich bis heute nur mehr wenig verändern sollte.

In den folgenden Jahrzehnten der Hochkonjunktur wurden Streiks in der Schweiz eine Seltenheit, ohne

jedoch ganz zu verschwinden. In den rezessionsgeprägten 1990er und 2000er Jahren wurden Arbeitskonflikte wieder häufiger. Abbildung 1 zeigt jedoch, dass die Streiktätigkeit im historischen Vergleich weiterhin gering ist. Dies ist sie auch im internationalen Vergleich: zwischen 2000 und 2008 führten Streiks in der Schweiz im Schnitt jährlich zum Ausfall von 3.2 Arbeitstagen pro 1000 Beschäftigte. Damit sind Streiks von etwas geringerer volkswirtschaftlicher Relevanz als in Deutschland oder den Niederlanden (4.5 und 8.8 Arbeitstage) und wesentlich weniger relevant als in Grossbritannien oder Italien (27 und 92 Arbeitstage)⁶.

Für das Verständnis der kollektiven Arbeitsbeziehungen in der Schweiz ist die Erkenntnis von grosser Bedeutung, dass GAV nicht von aufgeklärten Sozialpartnern aus Gründen der Effizienz und Selbstverwaltung eingeführt wurden, sondern die Antwort auf jahrelange, oft erbitterte Arbeitskonflikte waren.

Ein zweiter Mythos betrifft die Ansicht, die Schweiz sei ein Land mit ausgeprägter Sozialpartnerschaft. Unbestritten ist, dass die Schweiz eine freiheitliche Wirtschaftsordnung hat und vergleichsweise wenig

⁴ Degen, Bernhard (2006) «Historischer Bericht», in: Boillat, Valérie, Degen, Bernhard, Joris, Elisabeth, Keller, Stefan, Tanner, Albert and Zimmermann, Rolf (eds), *Vom Wert der Arbeit. Schweizer Gewerkschaften – Geschichte und Geschichten*, Zurich: Rotpunktverlag.

⁵ Aubert, Gabriel (1989). «Collective Bargaining and Industrial Peace in Switzerland», *International Labour Review* 128 (3), S. 376.

⁶ International Labour Organization (2010), *Yearbook of Labour Statistics*, Geneva.

⁷ Quelle: siehe Oesch, Daniel (2007), «Weniger Koordination, mehr Markt? Kollektive Arbeitsbeziehungen und Neokorporatismus in der Schweiz seit 1990», *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaften* 13 (3): 343; Bundesamt für Statistik, *Statistisches Lexikon der Schweiz*.

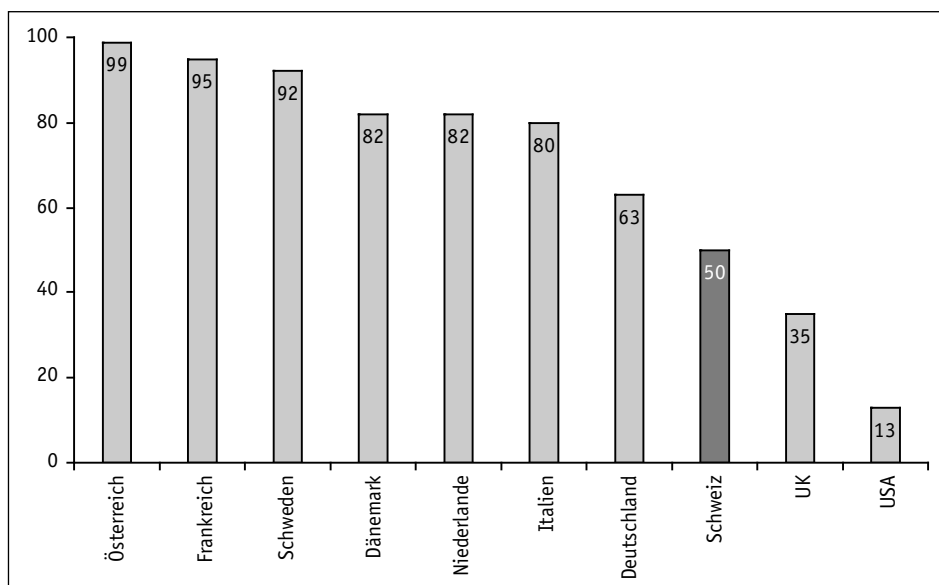


Abbildung 2:
Anteil der Lohnabhängigen, die einem GAV unterstellt sind (Jahr 2006, in %)⁹

im Arbeitsrecht regelt: in der OECD haben einzig die angelsächsischen Länder sowie Japan einen schwächeren Kündigungsschutz⁸. Dafür habe die Schweiz jedoch, so die weitverbreitete Meinung, eine starke Sozialpartnerschaft. Das eine bedinge das andere: Nur weil sich der Staat mit Vorschriften zurückhalte, könne sich die Sozialpartnerschaft entwickeln. Ein Blick über die Grenzen entblösst diese Aussage als Legende. Fakt ist, dass hierzulande nur jeder zweite Lohnabhängige einem Gesamtarbeitsvertrag unterstellt ist. Das bedeutet, dass sich die Wirkung kollektiver Verhandlungen und gesamtarbeitsvertraglicher Regelungen auf 50 Prozent der Erwerbstätigen beschränkt. Die Abdeckung mit kollektivvertraglichen Mindestlöhnen ist noch tiefer und liegt bei etwa 40 Prozent der Arbeitnehmerschaft.

Abbildung 2 zeigt, dass sich die Schweiz damit am unteren Ende der reichen Industrieländer befindet: Nur Grossbritannien, Kanada und die USA kennen einen tieferen Abdeckungsgrad mit GAV als die Schweiz. In anderen kleinen und wirtschaftlich offenen Ländern wie Dänemark, den Niederlanden, Österreich oder Schweden sind mehr als 80 Prozent der Beschäftigten einem GAV unterstellt – trotz Arbeitsrechtssystemen, die das Beschäftigungsverhältnis wesentlich detaillierter regeln. Es ist denn auch kein Zufall, dass in jenen Ländern die Studiengänge in Arbeitsrecht und Personalverwaltung dem Tarifsy-

stem wesentlich mehr Platz einräumen als in der Schweiz – schlicht deshalb, weil man in jenen Ländern an kollektiven Verhandlungen und GAV nicht vorbeikommt. Im Gegensatz dazu spielen GAV in vielen Schweizer Branchen keine Rolle, so zum Beispiel in der Medizinaltechnik, dem Grosshandel, den Versicherungen, der Informatik oder der Unternehmensberatung.

III. Die erfolgreiche Anpassung der GAV an die Dienstleistungsökonomie

Gesamtarbeitsverträge decken also nur rund die Hälfte des schweizerischen Arbeitsmarktes ab. Anfang der 1990er Jahre schienen sie gar dazu bestimmt, einen noch kleineren Anteil abzudecken. Die 1991 einsetzende Rezession hatte ein jähes Ende unter eine lange Periode der Schweizer Wirtschaftsgeschichte gesetzt, in welcher die Arbeitsbedingungen stetig verbessert wurden. Waren die 1980er Jahre von Arbeitszeitverkürzungen und ansehnlichen Lohnerhöhungen geprägt, so begann eine wachsende Zahl von Arbeitgebern in der Rezession die Vorteile der Sozialpartnerschaft in Frage zu stellen¹⁰. In einigen Branchen wurde der GAV in der Folge aufgelöst (Keramikindustrie, vertragloser Zustand im Gastgewerbe), in anderen Branchen traten grosse Un-

⁸ Danielle Venn (2009), «Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators», *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* 89.

⁹ Quelle: Danielle Venn (2009), S. 16–18, zitiert unter Fussnote 8.

¹⁰ Mach, A. (2006) *La Suisse entre internationalisation et changements politiques internes. La législation sur les cartels et les relations industrielles dans les années 1990*, Zurich: Rüegger, S. 276.

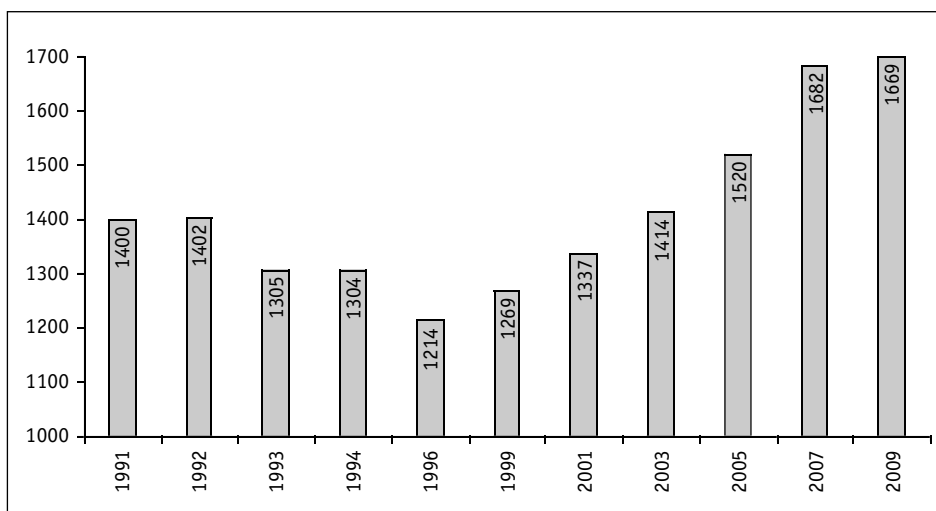


Abbildung 3:
Beschäftigte in der Schweiz, die einem GAV unterstellt sind, 1991–2009 (in 1000)¹¹

ternehmen aus dem Arbeitgeberverband und damit auch aus dem GAV aus (graphische Industrie, Maschinenindustrie). In verschiedenen Branchen erreichten die Arbeitgeber grössere Autonomie in der Lohnfestsetzung, indem sie die im GAV vorgesehenen jährlichen Lohnverhandlungen von der Verbands- auf die Betriebsebene verlagerten (Banken, Basler Chemie, graphische Industrie). Zudem wurde in den neunziger Jahren der Einfluss der kollektiven Lohnfestsetzung geschwächt, indem Teuerungsklauseln aus einem Grossteil der GAV entfernt wurden.

Nicht nur der normative Inhalt der GAV war wichtigen Veränderungen ausgesetzt, auch die Zahl der GAV-Unterstellten nahm in Folge der krisenbedingten Beschäftigungsverluste ab. Waren 1991 1.4 Millionen Arbeitnehmende einem GAV unterstellt, traf dies am Ende der Rezession nur noch auf 1.214 Millionen zu. Die Krise der neunziger Jahre traf die Exportbranchen der Industrie (durch die Frankenaufwertung) sowie das Baugewerbe (durch das Platzen der Immobilienblase) besonders stark: In der Maschinenindustrie und im Bau gingen zwischen 1991 und 1997 ein Viertel der Stellen verloren – ein Beschäftigungsverlust, der sich in der Abnahme der GAV-Unterstellten spiegelte.

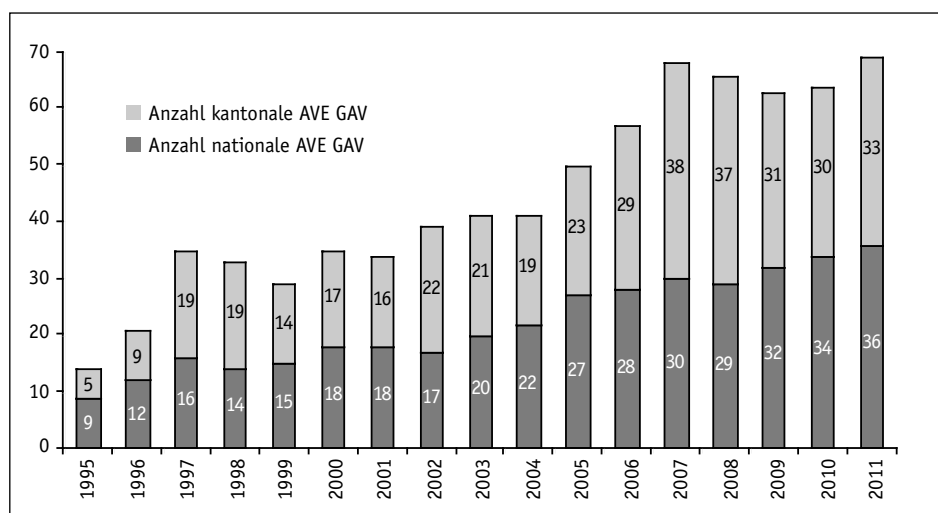
Entgegen der Erwartungen wichtiger Exponenten der Wirtschaft kehrte sich diese Tendenz Ende der 1990er Jahre jedoch um: Seit 1996 haben GAV beständig an Terrain gewonnen. Abbildung 3 zeigt, dass die Zahl der GAV-Unterstellten zwischen 1991 und 2009 um 20 Prozent gewachsen ist. Interessant dabei ist, dass die GAV-Unterstellten zunehmen, obwohl die Anzahl unterzeichneter GAV rückläufig ist: 1994 zählte das Bundesamt für Statistik 662 GAV, 2009 waren es nur

noch 614. Dieser kleineren Zahl an GAV waren 2009 400 000 Arbeitnehmende mehr unterstellt als 1994.

Warum hat sich die Anzahl GAV-Unterstellter zwischen Mitte der 1990er und Ende der 2000er Jahre um über ein Drittel erhöht? Drei Gründe erklären diese Trendwende: der gewerkschaftliche Aufbau im privaten Dienstleistungsbereich; die Unterstellung ehemals beamtenrechtlicher Arbeitsverhältnisse unter GAV; innenpolitische Antworten auf die Personenfreizügigkeit.

Mitte der neunziger Jahre begannen die schweizerischen Gewerkschaften, mehr Mittel in die kollektive Organisation der privaten Dienstleistungen zu investieren. Traditionell hat sich der Organisationsbereich der Verbände des Schweizerischen und des Christlich-Nationalen Gewerkschaftsbundes (SGB und CNG, letzterer ist seit 2003 Teil von Travail.Suisse) auf die Industrie, das Gewerbe sowie die öffentliche Verwaltung beschränkt. In den privaten Dienstleistungen waren die Gewerkschaften nur schwach verankert. Die dort bestehenden Berufsverbände vertraten in der Regel höher qualifizierte Beschäftigte und hatten folglich geringeres Interesse an kollektiven Regeln, Mindestlöhnen und GAV. Diese Situation änderte sich nach 1996 mit der Gründung der Dienstleistungsgewerkschaft unia. unia rekrutierte bis 2004 rund 20 000 neue Mitglieder in den privaten Dienstleistungen – vorwiegend im Verkauf und dem Gastgewerbe – und ging danach in der Fusion zu Unia auf. Eine Kernforderung der neu gegründeten Organisation betraf kollektiv vereinbarte Mindestlöhne und eine stärkere Abdeckung mit GAV. In der Folge wurde

¹¹ Quelle: Bundesamt für Statistik

**Abbildung 4:**

Entwicklung der allgemein verbindlich erklärten GAV in der Schweiz, 1995–2011¹³

eine Reihe von neuen GAV im privaten Tertiärsektor unterzeichnet. Beispiele solcher GAV finden sich in der Reinigung, im Verkauf, den Tankstellenshops, bei den Apotheke-Assistentinnen oder in den Wäschereien.

Ein zweiter Grund für die Ausdehnung von GAV liegt in der Abschaffung des Beamtenstatus beim Bund und den meisten Kantonen seit 2000. In der Folge rückten GAV an die Stelle der beamtenrechtlichen Regelungen. Seit 2001 werden so auf nationaler Ebene die Anstellungsbedingungen bei den grossen öffentlichen Infrastrukturbetrieben Post, SBB und Swisscom in detaillierten GAV zwischen Unternehmensführung und Gewerkschaften vereinbart. Seit einigen Jahren werden GAV erstmals auch für den öffentlichen Nahverkehr sowie den Sozial- und Gesundheitsbereich der Kantone unterzeichnet. Beispiele für kantonale GAV finden sich in den Aargauer, Berner und Zuger Spitälern, den Altersheimen von Genf und Jura oder dem Nahverkehr der Kantone Bern, St. Gallen, Solothurn oder Waadt.

Der dritte und wichtigste Grund hängt mit der Europapolitik und dem freien Personenverkehr zusammen. Auswertungen der Abstimmung zum Beitritt des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) 1992 deuteten darauf hin, dass die weit verbreitete Skepsis gegenüber der Personenfreizügigkeit eine Rolle im Volks-Nein gespielt hatte. Ohne stärkeren Lohnschutz schien es folglich unsicher, ob die Bilateralen Verträge I – welche den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU einführen sollten – eine politische Mehrheit finden würden. Folglich begann die Bundesverwaltung Mitte der neunziger Jahre mit der Ausarbeitung der sogenannten flankierenden Massnahmen, welche auf eine Stabilisierung des GAV-Systems ab-

zielte. Da mit dem freien Personenverkehr der Inländervorrang und die behördliche Lohnkontrolle bei der Anstellung von Arbeitnehmenden aus der EU wegfallen würden, sollte fortan ein dichteres Netz von GAV-Mindestlöhnen Lohndruck vermeiden¹². Bund und Kantone unterstützten dieses Ziel, indem sie zu einer wesentlich aktiveren Handhabung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung (AVE) übergingen. Abbildung 4 zeigt, dass sich die Zahl der allgemein verbindlich erklärten GAV zwischen 1995 und 2011 vervierfachte.

Der freie Personenverkehr verstärkte nicht nur das Interesse der Gewerkschaften und öffentlichen Verwaltung an GAV, sondern auch jenes der Arbeitgeber einzelner Branchen. Die AVE durch den Staat stellt insbesondere in der Binnenwirtschaft oftmals eine Voraussetzung für den Abschluss eines GAV dar: Die Arbeitgeber sind dann willens, einen GAV zu unterzeichnen, wenn sich *alle Konkurrenten* – seit 2004 auch europäische Betriebe, die Personal in die Schweiz entsenden – an diesen halten müssen. So verlangten nicht nur die Gewerkschaften, dass der mit der Ausweitung des Arbeitsangebotes einhergehende grössere Druck auf die Löhne durch GAV aufgefangen werde. In bislang vom internationalen Wettbewerb geschützten Branchen entsprach dies auch den Interessen der Arbeitgeber. Die Arbeitsmarktöffnung gegenüber Europa stärkte so das gemeinsame Interesse der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände

¹² Veuve, Daniel (2001). Mesures d'accompagnement de l'accord sur la libre circulation des personnes. In Felder, Daniel und Kaddous, Christine (Hrsg.), *Accords bilatéraux Suisse-UE*. Basel: Helbing und Lichtenhahn, S. 289–301.

¹³ Quelle: Schriftliche Kommunikation des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco).

der Binnenwirtschaft, die Beschäftigungsverhältnisse in allgemeinverbindlichen GAV zu regeln, welche auch für europäische Betriebe und ihre entsandten Arbeitnehmenden gelten¹⁴.

Gesamtarbeitsverträge haben den Übergang in die Dienstleistungsökonomie des 21. Jahrhunderts nicht nur quantitativ geschafft. Auch qualitativ haben sie sich laufend weiterentwickelt: So wurden neue Themen in die GAV integriert wie die Frühpensionierung, die bezahlte Weiterbildung, der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz oder die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

IV. Wachsende Bedeutung von GAV in offenen Arbeitsmärkten

Historisch gibt es zwei Hauptgründe, warum die Schweiz trotz tiefem GAV-Abdeckungsgrad und liberalem Arbeitsrecht eine im internationalen Vergleich moderate Lohnungleichheit kennt: die Vollbeschäftigung sowie die restriktive Einwanderungspolitik. Die Vollbeschäftigung sorgte während mehreren Jahrzehnten für eine vollständige Ausschöpfung des inländischen Arbeitsangebots. Mitentscheidend dafür war eine Einschränkung der Rekrutierungsmöglichkeiten im Ausland, welche über den Inländervorrang, die behördliche Lohnkontrolle bei ausländischen Neueinstellungen sowie Kontingente vorgenommen wurde. Das Resultat war eine Knappheit auf dem Arbeitsmarkt, welche die Löhne der unqualifizierten Beschäftigten auch in Branchen ohne GAV stützte.

Während der langen Rezession der 1990er Jahre stieg die Arbeitslosenquote auf über 5 Prozent und fiel auch während den folgenden konjunkturellen Aufschwüngen nie mehr unter 2.5 Prozent. Ab 2002 wurden mit dem freien Personenverkehr schrittweise der Inländervorrang, die behördliche Lohnkontrolle bei Neueinstellungen sowie die Kontingente abgeschafft. Damit fielen die zwei strukturellen Hauptgründe für die stabile Lohnstruktur in der Schweiz – Vollbeschäftigung und Inländervorrang – weg.

Zudem wurde die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt durch weitere Liberalisierungsschübe verstärkt. Im öffentlichen Sektor wurde zu Beginn der 2000er Jahre der Beamtenstatus auf der Ebene des Bundes und der meisten Kantone abgeschafft. Gleichzeitig wurden die Bundesbetriebe ausgelagert und unter verstärkten Konkurrenzdruck gesetzt. Am stärksten spürbar wurde dieser gesteigerte Druck in den Anstellungsbedingungen des grössten Bundesbetriebs, der Post. Parallel dazu begannen Grossunternehmen und öffentliche Verwaltungen in den 1990er Jahren mit der gezielten Ausgliederung wenig qualifizierter Tätigkeiten wie der Reinigung, der Sicherheit, der Verpflegung, dem Druck oder dem Transport. Die Beschäftigten in diesen Bereichen wurden der Tieflohnkonkurrenz ausgesetzt und profitierten nicht mehr länger von den vergleichsweise vorteilhaften Arbeitsbedingungen der Grossbetriebe und öffentlichen Verwaltung.

Die Öffnung und Liberalisierung des schweizerischen Arbeitsmarkts hat die Bedeutung von Gesamtarbeitsverträgen verstärkt. Die Deregulierung vieler Beschäftigungsverhältnisse hat das Bedürfnis nach Re-Regulierung vergrössert. Dies ist nicht weiter erstaunlich, wenn man sich die politik-ökonomischen Funktionen von GAV vor Augen führt¹⁵. Von zentraler Funktion sind GAV vor allem für die Arbeitnehmenden, wir beginnen jedoch unsere Diskussion der Funktionen von GAV mit den Arbeitgebern.

Für die Arbeitgeber erfüllen kollektive Verhandlungen und Gesamtarbeitsverträge eine Befriedungs-, Subsidiaritäts- und Produktivitätsfunktion. GAV liefern den Unternehmern stabile Produktionsbedingungen, weil die Arbeitnehmenden während der Laufzeit eines Vertrages der Friedenspflicht unterliegen. Zudem ermöglichen GAV den Arbeitgebern grössere Flexibilität und Mitbestimmung über die Arbeitsbedingungen in ihren Unternehmen als dies der Fall wäre bei gesetzlichen Regelungen; die Sozialpartner wirken subsidiär und vermeiden so durch Vertragsabschlüsse eine staatliche Einmischung in ihre Lohnpolitik. Schliesslich belohnen kollektiv festgelegte Mindestlöhne produktive Unternehmen. Da (detail-

¹⁴ Für eine ausführlichere Diskussion, siehe: Oesch, Daniel (2011), «Swiss trade unions and industrial relations after 1990: a history of decline and renewal», in: Trampusch, Christine and Mach, André (eds.), *Switzerland in Europe. Continuity and Change in the Swiss Political Economy*, London: Routledge, S. 82–102.

¹⁵ Für eine detailliere Diskussion, siehe: Bispinck, Reinhard und Schulten, Thorsten (1999), *Flächentarifvertrag und betriebliche Interessenvertretung*, in: Müller-Jentsch, Walter (Hg.), *Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen*, München und Mering: Hampp Verlag, S. 185–212.

lierte) GAV allen Betrieben einer (Binnenmarkt-) Branche dieselben Mindestlöhne vorschreiben, entziehen sie die Lohnkosten dem Konkurrenzverhältnis unter Unternehmen. Dadurch vergrössern sie die Wettbewerbsvorteile der produktiven und innovativen Unternehmen, während wenig produktive Betriebe aus dem Markt gedrängt werden.

Für den Staat erfüllen kollektive Verhandlungen und Gesamtarbeitsverträge eine Entlastungsfunktion in doppelter Hinsicht. Einerseits entlasten GAV den Staat in seiner gesetzgeberischen Funktion: Die Arbeitsbedingungen werden von den Sozialpartnern geregelt und bedürfen keiner gesetzlichen Regelung. Andererseits setzen GAV Mindeststandards fest und ermöglichen so den Arbeitnehmenden ein Mindestmass an sozialer Wohlfahrt. Dies entlastet die öffentliche Hand im Bereich der Sozialversicherungen und Sozialhilfe. In einem Kontext der starken Einwanderung und der betrieblichen Ausgliederung wenig qualifizierter Tätigkeiten hat der Staat ein Interesse an stabilen, kollektiv-vertraglich festgelegten Arbeitsbedingungen, die gleichermaßen für einheimische und entsandte Erwerbstätige gelten.

Grundsätzlich existieren kollektive Verhandlungen und Gesamtarbeitsverträge jedoch nur deshalb, weil sie für die Arbeitnehmenden eine Verteilungs-, Mitwirkungs- und Schutzfunktion erfüllen. Die Verteilungsfunktion von GAV bedeutet, dass kollektive Verhandlungen es dem einzelnen Arbeitnehmenden erleichtern, am Unternehmensgewinn teilzunehmen. Zudem ermöglichen GAV den Erwerbstätigen, an der Gestaltung der Arbeitsbedingungen in ihrem Betrieb oder ihrer Branche mitzuwirken.

Wichtigste Funktion – die eigentliche *Raison d'être* von GAV – ist hingegen der Schutz der Arbeitnehmenden. Grundlegendes Ziel dabei ist ein Ausgleich der Machtasymmetrie zwischen dem Arbeitgebenden und dem Arbeitnehmenden und damit eine Einschränkung des Warecharakters der Arbeit. Denn anders als bei einer herkömmlichen Ware kann der Preis auf dem Arbeitsmarkt – der Lohn – nicht einzig dem Spiel von Angebot und Nachfrage überlassen werden. Denn fällt der Preis für Arbeit aus konjunkturellen (geringere gesamtwirtschaftliche Güternachfrage) oder strukturellen Gründen (grösseres Arbeitsangebot durch Ausweitung der Arbeitsmärkte), können Arbeitnehmende nicht wie Besitzer von Kühlschränken oder Wertpapieren mit dem Verkauf zuwarten,

bis sich der Preis wieder erholt hat. Im Gegenteil: je stärker der Lohn fällt, desto mehr Arbeit (Überstunden oder aufgestocktes Pensum) wird der Erwerbstätige zu «verkaufen» versuchen. Denn die westliche Gesellschaftsordnung beruht darauf, dass Erwachsene im arbeitsfähigen Alter selbst für ihren Unterhalt – und den Unterhalt ihrer Familien – aufkommen. Hier kommt die Schutzfunktion von GAV zum Tragen, indem sie Untergrenzen für den Lohn setzt und so den einzelnen Arbeitnehmenden ein Stück weit von konjunkturellen und strukturellen Verwerfungen abschirmt.

Die Kombination eines international offenen Arbeitsmarktes mit einer höheren strukturellen Arbeitslosigkeit hat die Machtasymmetrie zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden in der Schweiz vergrössert. Folglich hat sie auch zu einem erhöhten Schutzbedürfnis der Arbeitnehmenden geführt – und damit zu einer grösseren regulatorischen Bedeutung von GAV.

V. Herausforderungen der GAV-Politik in der Schweiz: ein Ausblick

Die Verantwortlichen des schweizerischen GAV-System sind mit drei schwierigen Herausforderungen konfrontiert. Sie müssen (a) eine Antwort auf die zunehmende De-Standardisierung der Arbeitsverhältnisse finden, (b) die institutionellen Probleme betrieblicher Verhandlungen lösen und (c) einen Weg aufzeigen, wie der tiefe Abdeckungsgrad ohne grössere Konflikttwelle erhöht werden kann. Unser Beitrag schliesst mit einer Diskussion dieser drei Herausforderungen.

In den letzten zwei Jahrzehnten ist das Arbeitsverhältnis europaweit zunehmend de-standardisiert worden. Auch in der Schweiz ist die Beschäftigung an den Rändern des Arbeitsmarktes stark gewachsen – im Bereich der Teilzeitarbeit, Temporärarbeit, Arbeit auf Abruf oder der Nachtarbeit¹⁶. Diese Beschäftigungsbereiche werden von GAV nur lückenhaft abgedeckt. Wir befinden uns folglich in der paradoxalen Situation, wo jene Beschäftigten, die am stärksten auf die Schutzfunktion von GAV angewiesen sind, am schwächsten abgedeckt werden. Die Dis-

¹⁶ Bundesamt für Statistik (2011), Qualität der Beschäftigung in der Schweiz, Neuchâtel.

kussionen um den neuen GAV für die Temporärarbeit haben gezeigt, dass die Personalpolitik einiger Grossunternehmen darauf beruht, dass neben dem gut integrierten, gut qualifizierten Kern der Belegschaft auch eine flexible, günstige Beschäftigungsgruppe verfügbar ist, um Lücken zu stopfen, Auftragschwankungen auszugleichen und Kosten niedrig zu halten. Wird diese zweite Gruppe jedoch längerfristig vom Geltungsbereich der GAV ausgenommen, verfestigt sich eine gesellschaftspolitisch problematische Zweiteilung des Arbeitsmarkts. Gelingt es den Sozialpartnern in den nächsten Jahren nicht, den Abdeckungsgrad der GAV auf die Randgruppen am Arbeitsmarkt auszudehnen, werden staatliche Lösungen nötig.

Eine zweite Herausforderung betrifft die schwache institutionelle Verankerung betrieblicher Verhandlungen in der Schweiz. Seit Beginn der neunziger Jahre haben Verhandlungen auf der Betriebsebene gegenüber der Branchenebene stark an Bedeutung gewonnen. Einerseits wurden Lohnverhandlungen auf die Betriebsebene verlagert (in den Banken, der Basler Chemie sowie der graphischen Industrie), andererseits wurden Ausnahmeklauseln in BranchengAV vereinbart, welche den Betrieben bei Zustimmung der Personalkommission die Abweichung vom Gesamtarbeitsvertrag erlauben (in der Maschinenindustrie). Das schweizerische Arbeitsrecht wurde jedoch nicht für kollektive Verhandlungen auf der Betriebsebene konzipiert. Der Kündigungsschutz von Arbeitnehmervertretern in Betriebskommissionen ist nur sehr schwach ausgebaut: Im Falle einer missbräuchlichen Kündigung fällt eine Entschädigung von maximal sechs Monatslöhnen an – ein für mittlere und grosse Unternehmen völlig vernachlässigbarer Betrag.

Es scheint folglich problematisch, kollektive Verhandlungen auf die betriebliche Ebene zu verlagern, ohne dass zugleich die rechtliche Stellung der betrieblichen Verhandlungspartner gestärkt wird – ohne dass die Unabhängigkeit beider Vertragspartner von der Gegenpartei sichergestellt wird. Heute ist es der Unternehmensleitung möglich, den Verhandlungspartner zu entlassen, wenn die Verhandlungen nicht nach Wunsch verlaufen. So wurde dem Betriebskommissionspräsidenten einer grossen Zürcher Mediengruppe während laufenden Sozialplanverhandlungen gekündigt; zwei Personalkommissionsmitglieder einer Waadtländer Maschinenfabrik wurden während einer laufenden Konsultation zur Arbeitszeiterhöhung ent-

lassen. Die Konsequenz für die Arbeitnehmervertreter in Betriebskommissionen ist offensichtlich: Entweder sie vertreten die Interessen ihrer Mitarbeiter und nehmen eine Kündigung in Kauf – oder sie sorgen sich um ihre berufliche Zukunft und es finden de facto keine betrieblichen Verhandlungen mehr statt.

Dieser fehlende Schutz von Mitgliedern der Personalkommissionen schwächt die Legitimität betrieblicher Lösungen – sei dies im Bereich der Lohnverhandlungen, der Arbeitszeit, der Pensionskasse oder der Ausarbeitung von Sozialplänen. Denn kollektive Verhandlungen entfalten nur dann eine integrierende und befriedende Wirkung, wenn sie von den Beschäftigten und der Gesellschaft als legitim, als gerecht, betrachtet werden. Hier stehen die schweizerischen Sozialpartner und der Bundesrat vor einem Problem, das dringend einer Lösung bedarf.

Die dritte und letzte Herausforderung hängt mit einer Erkenntnis zusammen, die zu Beginn unseres Beitrags angesprochen wurde: Die Ausdehnung des GAV-Systems in der Schweiz war immer die Folge von Konflikten. Die Mehrheit der heutigen Gesamtarbeitsverträge entstand in der von Streiks und Aussperrungen geprägten Zeit zwischen 1910 und 1950. Zwischen 1995 und 2005 wurden Erosionserscheinungen im GAV-System vor dem Hintergrund direktdemokratischer Abstimmungskämpfe zur Personenfreizügigkeit gestoppt. Weiterhin unterstehen in der Schweiz jedoch nur die Hälfte aller Lohnabhängigen einem GAV – und nur etwa vierzig Prozent sind mit einem Mindestlohn abgedeckt. International offene Arbeitsmärkte mit einer starken Tendenz zur De-Standardisierung der Beschäftigungsverhältnisse benötigen jedoch einen starken Arbeitnehmerschutz. Ansonsten ist die Öffnung politisch nicht mehrheitsfähig – und eine Rückkehr zu einem stärker abgeschotteten Arbeitsmarkt die mittelfristige Folge. Die grosse Frage ist, wer eine Erhöhung der GAV-Abdeckung und somit einen stärkeren Arbeitnehmerschutz initiiert? Eine Möglichkeit wäre, solange zuzuwarten, bis sich neue grosse Konfliktwellen – Streiks und Abstimmungskämpfe – aufbauen. Volkswirtschaftlich gewinnbringender wäre eine voluntaristische Gesamtarbeitsvertragspolitik des Bundesrates und des Staatssekretariats für Wirtschaft mit dem Ziel, einen offenen Arbeitsmarkt mit einem starken Arbeitnehmerschutz zu verbinden.