

Wochenbericht

Erosion des Flächentarifsystems macht eine Wettbewerbsaufsicht auf dem Arbeitsmarkt notwendig

Der Lohnfindungsprozess in Deutschland ist einem starken Wandel unterworfen, denn das Flächentarifsystem befindet sich auf dem Rückzug. Stattdessen gewinnen Individualarbeitsverträge sowie konkurrierende und berufsständische Kollektivverträge an Bedeutung. Politik und Rechtsprechung reagieren nicht nur unschlüssig und widersprüchlich, sondern vor allem abwehrend auf die neuen Wettbewerbsverhältnisse. Nachdem Maßnahmen zur Stabilisierung des Flächentarifsystems weitgehend erfolglos blieben, wird nun zunehmend der Versuch unternommen, Mindestlohnverträge für alle Unternehmen einer Branche gesetzlich verbindlich zu machen. Solche Mindestlohnabkommen werden nur von einer Minderheit der Beschäftigten und Unternehmen einer Branche getragen und zielen direkt auf die Ausschaltung jeglichen Außenseiterwettbewerbs ab. Diese Entwicklung kann nicht nur der Tarifautonomie schaden, sie hat auch außerordentlich schädliche Wettbewerbseffekte auf den betroffenen Märkten und damit für die Verbraucher. Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung beziehungsweise die Aufnahme weiterer Tarifabkommen in das Entsendegesetz sollten daher vorab in einem Ausschuss unter Einbeziehung des Bundeskartellamts geprüft werden, um einen besseren Ausgleich zwischen Tarifautonomie und Wettbewerb zu erreichen.

Justus Haucap
justus.haucap@wiso.uni-erlangen.de

Christian Wey
cwey@diw.de

Die Erosion des Flächentarifsystems ...

Löhne und Arbeitsstandards sind in Deutschland lange Zeit vornehmlich durch kollektive Verhandlungen auf Industrieebene festgelegt worden. Vertragsparteien sind auf der Arbeitnehmerseite die Gewerkschaften – die mitgliederstärksten sind unter dem Dach des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) organisiert – und auf der Unternehmerseite die Arbeitgeberverbände oder einzelne Unternehmen. Die verfassungsrechtliche Grundlage dieses Systems bildet Artikel 9 Abs. 3 des Grundgesetzes, der Koalitionen auf dem Arbeitsmarkt schützt. Als ausschließliche Tarifparteien definiert das Tarifvertragsgesetz (TVG) Unternehmen, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften. Nur sie sind berechtigt, kollektive Tarifverträge abzuschließen. Obwohl diese Tarifabschlüsse nur für die Mitglieder der Tarifparteien unmittelbar bindend sind, geht ihre Geltung traditionell weit darüber hinaus, denn die unorganisierten Arbeitnehmer werden in der Praxis meist den organisierten gleichgestellt.

Inhalt

Erosion des Flächentarifsystems
macht eine Wettbewerbs-
aufsicht auf dem Arbeitsmarkt
notwendig

Seite **61**

Die Entwicklungen in den letzten Jahren zeigen allerdings, dass das Flächentarifsystem in Deutschland (insbesondere in den neuen Bundesländern) an Bedeutung verliert. Die Zahl der Beschäftigten, die in tarifgebundenen Unternehmen tätig sind, sinkt kontinuierlich. 1996 arbeiteten nach Angaben des IAB noch 69 Prozent der Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben; dieser Anteil ist bis zum Jahr 2006 auf 57 Prozent zurückgegangen. Die direkte Tarifbindung in Ostdeutschland hat sich bei etwas über 40 Prozent eingependelt, ein großer Teil davon entfällt auf den öffentlichen Dienst.¹ Deutlich rückläufig ist auch die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder.² Hinzu kommt, dass mit zahlreichen Unternehmen, die einem Flächentarifvertrag unterliegen, in Teilbereichen spezielle Regelungen, zum Beispiel Öffnungsklauseln, vereinbart wurden.

Eine wichtige Ursache für die Erosion des Flächentarifsystems ist der sektorale Wandel. Das produzierende Gewerbe, in dem der gewerkschaftliche Einfluss besonders stark war, verliert an Bedeutung. Die Beschäftigungsstruktur verschiebt sich mehr und mehr hin zu Dienstleistungen, in denen die Gewerkschaften – auch wegen der kleinbetrieblichen Struktur – traditionell schwach vertreten sind. Hinzu kommt ein Einstellungswandel in der Gesellschaft; die zunehmende Individualisierung führt zu einer Abkehr von Großorganisationen, wovon Gewerkschaften, aber auch Parteien und Kirchen betroffen sind. In den neuen Bundesländern trugen überzogene Lohnabschlüsse Anfang der 90er Jahre zusätzlich dazu bei, dass sich zahlreiche Unternehmen von der kollektiven Lohnfindung abgewendet und die Mitgliedschaft in einem tariffähigen Arbeitgeberverband aufgegeben haben. Gravierender als die Tariffucht war indes, dass viele der neu entstandenen Unternehmen erst gar nicht einem solchen Arbeitgeberverband beigetreten sind. Alle diese Entwicklungen haben das Auftreten konkurrierender Gewerkschaften begünstigt, die abseits von Flächentarifverträgen für die Belegschaften einzelner Unternehmen oder für spezielle Gruppen von Arbeitnehmern Lohnvereinbarungen abschließen.

... und neuer Wettbewerb

Die Tarifautonomie wird in Deutschland meist gleichgesetzt mit einem bilateralen Monopol mit der Einheitsgewerkschaft (oder einem Tarifverbund mehrerer Gewerkschaften) auf der einen und dem Arbeitgeberverband (oder einem Unternehmen) auf der anderen Seite des Verhandlungstisches. Alle Einflüsse, die diese Struktur gefährden, werden oftmals als Gefährdung der Tarifautonomie angesehen. Vergessen wird dabei, dass es nicht nur eine positive Koalitionsfreiheit gibt, also das Recht, eine Gewerkschaft oder einen Arbeitgeberverband zu gründen, beziehungsweise das Recht, einer Gewerkschaft oder einem Arbeitgeberverband beizutreten und kollektive Verträge auszuhandeln. Darüber hinaus gibt es auch die sogenannte negative Koalitionsfreiheit. Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz schützt neben der Freiheit des Einzelnen, eine Vereinigung zur Wahrung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu gründen oder ihr beizutreten, auch das Recht, einer solchen Vereinigung fernzubleiben oder sie zu verlassen.

Mit dem Aufkommen von Tarifwettbewerb konkurrieren nun mehrere unabhängige Gewerkschaften einer Branche miteinander. In dieser Situation entsteht zunehmend ein Spannungsfeld zwischen positiver und negativer Koalitionsfreiheit. Die Entscheidung für eine Mitgliedschaft in einer zu den bisherigen „Marktführern“ alternativen Gewerkschaft ist nicht nur durch das Recht gedeckt, der etablierten Gewerkschaft fernzubleiben (negative Koalitionsfreiheit), sondern auch durch das Recht auf positive Koalitionsfreiheit. Das Verhindern und Verdrängen alternativer Kollektivabschlüsse (indem Konkurrenzgewerkschaften die Tariffähigkeit aberkannt wird, Tarifverträge etablierter Arbeitnehmervertretungen als allgemein verbindlich erklärt werden oder ein gesetzlicher Mindestlohn festgelegt wird) bedeutet somit die Beschränkung des Grundrechts auf positive und negative Koalitionsfreiheit.

Grundsätzlich lassen sowohl das Grundgesetz als auch das Tarifvertragsgesetz Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Gewerkschaften und damit zwischen Tarifabschlüssen zu. Dass dennoch über mehrere Jahrzehnte in Deutschland das Prinzip der Einheitsgewerkschaft (neben der relativ wenig konfliktreichen Tarifpartnerschaft zwischen Gewerkschaften des DGB und dem Deutschen Beamtenbund) dominierte, ist Ergebnis einer Fülle von Stabilisierungsmaßnahmen, die vom Kündigungsschutz, der Sozialgesetzgebung, einer restriktiven Interpretation des Tarifvertragsgesetzes hinsichtlich der Tariffähigkeit einer Gewerkschaft, dem Günstigkeitsprinzip, der Fortgeltung und Nachwirkung von Tarifverträgen, bis hin zur Errichtung einer

¹ Vgl. Kohaut S., Schnabel, C.: Zur Erosion des Flächentarifvertrages: Ausmaß, Einflussfaktoren und Gegenmaßnahmen. In: Industrielle Beziehungen, 10 (2003), 193–219; sowie Kohaut, S., Schnabel, C.: Tarifliche Öffnungsklauseln: Verbreitung, Inanspruchnahme und Bedeutung. In: Sozialer Fortschritt, 56 (2007), 33–40.

² Zahlen über die gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten sind nach unseren Recherchen nicht erhältlich. Die DGB-Gewerkschaften veröffentlichen zwar ihre Mitgliederzahlen, dabei bleibt jedoch der Anteil der aktiv Beschäftigten im Dunkeln. Dennoch sind auch diese Zahlen eindrucksvoll. So sind die Mitgliederzahlen in den DGB-Gewerkschaften zwischen 1999 und 2006 von rund 8,04 Millionen auf 6,59 Millionen gesunken, ein Schwund von 18 Prozent.

separaten Arbeitsgerichtsbarkeit reichen.³ Durch Tarifvertragsgesetz und Betriebsverfassungsgesetz sowie eine Reihe weiterer gesetzlicher Maßnahmen und die Rechtsprechung ist mit der Zeit ein dichtes Netz um das Flächentarifsystem gesponnen worden mit dem Ziel, die Stabilität dieses Systems zu sichern und abweichendes Verhalten sowohl auf individueller als auch auf kollektiver Ebene möglichst schwierig und unattraktiv zu gestalten.

Dennoch haben sich einige neue tariffähige Gewerkschaften wie Cockpit (Gewerkschaft der Piloten) oder der Marburger Bund (Gewerkschaft von Ärzten) etablieren können. Aktuell ist eine sehr alte Gewerkschaft, die Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer, aus der bisherigen Tarifgemeinschaft mit der Gewerkschaft des DGB und dem Deutschen Beamtenbund ausgeschert und hat für die von ihr vertretene Berufsgruppe einen eigenen Entgelttarifvertrag mit der Deutschen Bahn AG verhandelt. Auf der anderen Seite haben sich im März 2001 die Deutsche Angestellten Gewerkschaft (DAG), die Deutsche Postgewerkschaft (DPG), die Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen (HBV), die IG Medien, Druck und Papier, Publizistik und Kunst (IG Medien) sowie die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) zur größten Gewerkschaft der westlichen Welt (mit fast drei Millionen Mitgliedern) zusammengeschlossen und damit die zumindest an den Rändern bereits existierende und vor allem die *potenzielle* Tarif- und Gewerkschaftskonkurrenz beseitigt.

Zudem haben einige Christliche Gewerkschaften ihre Tariffähigkeit verloren, auch wenn der Versuch der IG Metall gescheitert ist, der Christlichen Gewerkschaft Metall (CGM) die Tariffähigkeit gerichtlich absprechen zu lassen. Die CGM ist insbesondere in Ostdeutschland mit dem Tarifvertragswerk „Phönix“ erfolgreich. Eine ähnliche Konkurrenz gibt es in der Zeitarbeitsbranche, in der sich zwei unterschiedliche Tarifgemeinschaften gebildet haben. Die DGB-Tarifgemeinschaft und die Tarifgemeinschaft Christliche Gewerkschaften haben dabei mit verschiedenen Arbeitgeberverbänden der Zeitarbeitsbranche Tarifverträge ausgehandelt. Nicht überraschend sind daher momentane Bestrebungen, auch hier durch gesetzliche Mindestlöhne die Tarifkonkurrenz auszuhebeln.

³ Siehe hierzu Haucap, J., Pauly, U., Wey, C.: A Cartel Analysis of the German Labor Institutions and its Implications for Labor Market Reforms. In: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 163 (2007), 503–516; Haucap, J., Pauly, U., Wey, C.: Collective Wage Bargaining in Germany as Viewed Through the Looking Glass of Competition Policy. In: Bindseil, U., Haucap, J., Wey, C. (Hrsg.): Institutions in Perspective, Tübingen, 2006, 349–378; sowie Haucap, J., Pauly, U., Wey, C.: Das deutsche Tariffkartell: Entstehung, Stabilität und aktuelle Reformvorschläge aus Sicht der Wettbewerbstheorie. Erscheint in: Ohr, R. (Hrsg.): Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Tagungsband des wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik. Berlin, 2007, 93–143.

Den Erfolg der neuen Gewerkschaften führt der Arbeitsrechtler Rieble auf drei Gründe zurück:⁴ (1) Die zunehmende Unterschiedlichkeit der Interessen der Mitglieder in den großen Gewerkschaften lasse sich immer schwieriger miteinander vereinbaren, wohingegen (2) die neuen Gewerkschaften (Cockpit, Marburger Bund und die Unabhängige Flugbegleiter Organisation (UFO)) homogene Interessen in „Spezialistengewerkschaften“ vereinten. Schließlich (3) könne der „Spezialistenegoismus zum Tarifierfolg nur führen, wenn der Berufsgruppe besondere Kampfkraft“ zukomme, welche typischerweise aus organisatorischen oder arbeitstechnischen Besonderheiten resultiere.

Die Erosion des Flächentarifsystems und insbesondere die zunehmende Bedeutung von Tarifwettbewerb offenbaren, dass der deutsche Arbeitsmarkt einer tiefgreifenden strukturellen Wandlung unterworfen ist. Herkömmliche Stabilisatoren des Flächentarifsystems wirken nicht mehr, so dass der Ruf der etablierten „Tarifpartner“ nach gesetzlichen Maßnahmen zur flächendeckenden Ausdehnung von Tarifabschlüssen immer lauter wird.

Mindestlöhne als Ultima Ratio?

In jüngster Zeit versuchen die etablierten Tarifparteien – insbesondere in arbeitsintensiven Branchen – durch sogenannte Mindestlohn-Tarifverträge gezielt den Wettbewerb auszuhebeln, indem die Gültigkeit dieser Abkommen davon abhängig gemacht wird, ob diese durch Entsendegesetz oder Allgemeinverbindlicherklärung (nach Tarifvertragsgesetz) für alle Firmen der Branchen verbindlich gemacht werden. Offensichtlich wird hiermit auch versucht, die Koalitionsfreiheit einzuschränken und den aufkeimenden Tarifwettbewerb zu ersticken. So wird Einzelnen und auch Kollektiven verwehrt, vom Tarifvertrag „nach unten“ abzuweichen. Das Bundesverfassungsgericht hat am 18.07.2000 entschieden, dass durch Erstreckung von Regelungen des Mindestlohn-Tarifvertrags auf Arbeitgeber, die keiner Vertragspartei angehören, die negative Koalitionsfreiheit nicht verletzt wird. Zudem verbietet es die Rechtsprechung zum sogenannten Günstigkeitsprinzip dem einzelnen Arbeitnehmer, zur Absicherung des eigenen Arbeitsplatzes einen geringeren Lohn zu akzeptieren. Durch diese Maßnahmen wird die Macht der DGB-Gewerkschaften auf dem Markt für die Vertretung von Arbeitnehmerinteressen gestützt und der Marktzutritt alternativer Gewerkschaften erheblich behindert.

⁴ Rieble, V.: Gewerkschaftswettbewerb und Tariffähigkeit. In: Sammlung Arbeitsrechtlicher Entscheidungen, 60 (2006), 89–94.

Allerdings waren die Gewerkschaften gezwungen, in starkem Maße selbst vom Flächentarifvertrag abzuweichen, um einzelbetriebliche Besonderheiten zu berücksichtigen. Weniger produktive Unternehmen wurden dadurch gegenüber der stärkeren Konkurrenz auf den Gütermärkten begünstigt.

Was die Abschottung vor Konkurrenz anbelangt, verhalten sich die etablierten Gewerkschaften nicht anders als die ehemaligen Staatsmonopolisten Bahn, Telekom und Post. Mit der Deutschen Post hat *Verdi* jetzt eine Allianz zur Verhinderung von Wettbewerb geschmiedet. Auf dem Arbeitsmarkt soll Konkurrenz für *Verdi* im Bereich der Postbeschäftigten bei der Briefverteilung und -zustellung durch einen Mindestlohn-Tarifvertrag verhindert werden, der allerdings nur dann in Kraft tritt, wenn er via Entsendegesetz auch für Konkurrenzunternehmen Gültigkeit erlangt. Anderenfalls ist der Tarifvertrag obsolet.

Die Tatsache, dass etablierte Verhandlungsparteien die Gültigkeit eines Tarifvertrages davon abhängig machen, ob er durch Gesetz für alle Unternehmen der Branche verbindlich gemacht wird, offenbart den strategischen Missbrauch des Entsendegesetzes zur Verfolgung rein wettbewerbsbeschränkender Absichten. Nicht die autonome Gestaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen zum Wohle der Beschäftigten treibt die Tarifvertragsparteien zu solchen Abschlüssen, sondern die Aussicht, in den Genuss der wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen einer gesetzlichen Allgemeinverbindlichkeit zu kommen. Dieser Vertrag zu Lasten Dritter hat allein das Ziel, Wettbewerb gar nicht erst entstehen zu lassen; der Missbrauch des Arbeitsrechts hat hier eine neue Qualität erreicht.⁵

Dass die neuen Wettbewerber zunächst eine geringere Arbeitsproduktivität als die Deutsche Post aufweisen, liegt auf der Hand. Denn der Briefträger der Deutschen Post hat eine höhere Zustellungsichte als sein Kollege der Konkurrenz – er kann also in derselben Zeit mehr Briefe an ihr Ziel bringen. Der Lohnkostenanteil pro Brief ist damit bei Konkurrenzunternehmen wesentlich höher. Durch den hohen Mindestlohn wird die Liberalisierung der Postmärkte im Keim erstickt.

Die Kartellgewinner sind zum einen die Angestellten der Deutschen Post und ihre Gewerkschaft *Verdi*,

die nur bei der Deutschen Post einen nennenswerten Organisationsgrad aufweisen kann. Zum anderen zählen die Aktionäre der Deutschen Post zu den Gewinnern, in starkem Maße also der Finanzminister, da die Deutsche Post noch immer überwiegend in Staatsbesitz ist. Verlierer einer solchen staatlichen Mindestlohnpolitik sind neben den Wettbewerbern vor allem die Verbraucher, die Postdienste zu überhöhten Preisen bezahlen müssen.

Was die Wettbewerber der Deutschen Post betrifft, ist die Analyse allerdings diffiziler, da nicht alle Konkurrenten gleichermaßen auf der Verliererseite stehen müssen. Im Gegenteil: Für die größeren Wettbewerber ist ein – nicht zu hoher – Mindestlohn sogar vorteilhaft, da sie schon eine gewisse Produktivität erreicht haben. Wirklich Leidtragende sind neben den Verbrauchern die kleinen Konkurrenten. Sie werden aus dem Markt gedrängt. Die wettbewerbswidrige Wirkung eines strategischen Mindestlohns auf dem Postmarkt kann daher auch nicht dadurch geheilt werden, dass ein Mindestlohtarifvertrag unter Mitwirkung der großen Wettbewerber ausgehandelt wird. Auch wenn das daraus resultierende Oligopol besser wäre als ein Monopol, so würde dadurch der Wettbewerb doch eingeschränkt.

Tarifverträge können durch den Bundesminister für Arbeit eigentlich nur dann für allgemein verbindlich erklärt werden, wenn dies auch im „öffentlichen Interesse“ ist. Nötig ist daneben lediglich das Einvernehmen der organisierten Arbeitnehmer- und Arbeitgeberschaft; die Interessen der Verbraucher sowie der nichtorganisierten Unternehmen und deren Arbeitnehmer bleiben unberücksichtigt. Wo das öffentliche Interesse im Falle von Briefdienstleistungen liegen soll, ist fraglich – es sei denn, man sähe es als ein öffentliches Interesse an, dass der Staat als Mehrheitseigentümer der Deutschen Post hohe Dividenden erzielt.

Notwendigkeit einer Wettbewerbsaufsicht

Es stellt sich somit die Frage, wie den Anreizen zur strategischen Lohnkostenerhöhung zwecks Ausschaltung von Außenseiterwettbewerb begegnet werden kann. Offensichtlich spielt die mangelnde Repräsentanz der betroffenen Gruppen im gesetzgeberischen Verfahren eine wichtige Rolle. Am einfachsten wäre es, wenn die Politik darauf verzichten würde, bestimmte Tarifverträge durch Allgemeinverbindlichkeitserklärung oder über das Entsendegesetz zum gesetzlichen Standard zu machen. Wenn die politischen Akteure es dennoch für sozial angebracht erachten, dieses Instrument einzusetzen, dann sollten sie sich zuvor über die wirtschaftlichen Folgen beraten lassen. Um die Möglichkeit eines wettbewerbsbeschränkenden

⁵ In der ökonomischen Literatur sind die Anreize zu strategischen Lohnkostenerhöhungen seit Oliver Williamsons Artikel „Wage Rates as a Barrier to Entry: The Pennington Case in Perspective“ (in: Quarterly Journal of Economics, 82, 85–116) bekannt. In Haucap, J., Pauly, U., Wey, C.: „Collective Wage Setting When Wages are Generally Binding: An Antitrust Perspective“ (in: International Review of Law and Economics, 21, 287–307) ist diese Theorie mit Blick auf die desaströsen Effekte der Lohnpolitik im wiedervereinigten Deutschland modifiziert worden.

und verbraucherfeindlichen Missbrauchs von Mindestlöhnen zu unterbinden, sollte nicht nur das Einvernehmen von etablierten Gewerkschaften (konkret: von DGB-Gewerkschaften) und Arbeitgeberverband eingeholt werden, sondern auch das Urteil der Wettbewerbshüter.

Die Zuständigkeit des Bundeskartellamts ergibt sich grundsätzlich aus dem Kartellverbot des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Auch wenn in der Vergangenheit das Kartellrecht so gut wie keine Anwendung bei Tarifabkommen gefunden hat, so bedeutet das nicht, dass dies auch in Zukunft so sein muss. Die Grenzen zwischen Tarifrecht und Wettbewerbsrecht sind fließend, wie sich im Zusammenhang mit Tarifverträgen zur Regelung von Arbeitszeiten im Einzelhandel gezeigt hat.⁶ Auch damals wurden Tarifverträge (über das Ende der Arbeitszeit) *unter der Bedingung der Allgemeinverbindlichkeit* abgeschlossen, deren erklärtes Ziel die Ausschaltung von Wettbewerb im Handel war. Solche Praktiken sind nicht dem Kartellrecht entzogen, was sich auch daraus ergibt, dass Tarifverträge eben nicht explizit als Ausnahmereich im GWB aufgeführt sind.⁷

Zumindest sollte dem Bundeskartellamt und vielleicht auch der Monopolkommission ein Anhörungsrecht eingeräumt werden, bevor ein Mindestlohn festgesetzt wird – sei es durch eine Allgemeinverbindlicherklärung oder durch eine andere rechtliche Konstruktion wie das Entsendegesetz. Gerade in Zeiten, in denen sich die Wettbewerbspolitik immer stärker an den Auswirkungen auf die Verbraucher ausrichtet, könnte das Bundeskartellamt als Hüter des Wettbewerbs mit dafür Sorge tragen, dass eine Allgemeinverbindlicherklärung nicht missbraucht wird, sondern wirklich im öffentlichen Interesse liegt, welches naturgemäß nur an den *berechtigten* Anliegen von Wettbewerbern und Verbrauchern ausgerichtet sein darf.

Fazit

Die herkömmliche – und auch heute noch vorherrschende – Grundannahme für die Organisa-

tion des deutschen Arbeitsmarktes, dass sich die überwiegende Mehrheit der Beschäftigten in einer Industriegewerkschaft organisiert und die Arbeitgeber sich spiegelbildlich zu einem Arbeitgeberverband zusammenfinden, wird mehr und mehr von der Realität durch die Erosion des Flächentarifsystems überholt. Im Stile der Gegenmachtdes würde ein solches bilaterales Monopol dann zu effizienten Verhandlungsergebnissen führen, wenn die Tarifpartner den gemeinsamen Gewinn mehr oder weniger gerecht untereinander aufteilen. Wenn aber nur noch ein schrumpfender Teil der Beschäftigten organisiert ist und zudem die organisierten Betriebe echte oder durch staatliche Barrieren errichtete Wettbewerbsvorteile gegenüber Außenseiterwettbewerb besitzen, entstehen massive Anreize zur Aushebelung des Wettbewerbs, z. B. durch Minimallöhne. Im Gegensatz zu einem grundsätzlichen Interessensgegensatz zwischen „Arbeit“ und „Kapital“ ergibt sich nun eine „Interessenkoinzidenz“ zum Zwecke der Ausschaltung von Außenseiterwettbewerb.

Diese Anreize nehmen mit zunehmender Erosion des Flächentarifsystems zu. Sie werden sich noch verstärken mit Blick auf die anstehende Öffnung der Arbeits- und Dienstleistungsmärkte im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung. Denn es mehren sich die Stimmen, die deshalb den verstärkten Einsatz von Mindestlöhnen fordern. Im Kern handelt es sich dabei um nichts anderes als um eine spezifische Form von Protektionismus, die letztlich dazu führt, dass mögliche Wohlfahrtsgewinne nicht realisiert werden können. Nicht zuletzt um Konkurrenz aus dem Ausland abzublocken, wurden bereits Mitte der Neunziger Jahre Mindestlöhne in der Bauwirtschaft vereinbart. Sie wurden so hoch angesetzt, dass sie zu Lasten der mittelständischen Bauunternehmen im Inland gingen.

Zudem entstanden starke Anreize, die Mindestlöhne zu unterlaufen, indem etwa nicht die gesamte geleistete Arbeitszeit entlohnt wurde – was nichts anderes als Schwarzarbeit ist. In nicht unerheblichem Maße findet Wettbewerb mit illegalen Mitteln statt. Gerade haben Unternehmerverbände der Bauwirtschaft dies eingestanden, indem sie über eine unzureichende Einhaltung der Mindestlohnregelungen klagten – und sie forderten verstärkte staatliche Kontrollen. Eine weitere Ausweitung von Mindestlohnregulierungen zöge ohne Zweifel mehr Bürokratie nach sich, und ob diese in der Lage ist, illegalen Wettbewerb zu unterbinden, erscheint zweifelhaft.

JEL Classification:
J51, K31, L41

Keywords:
Labor law,
Antitrust,
Raising rivals' lists

⁶ Vgl. Nacken, G.: Tarifverträge über das Ende der Arbeitszeit und § 1 GWB. In: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 38 (1988), 475–488.

⁷ Hierzu vgl. Nacken, ebd., wo beschrieben ist, dass während des Gesetzgebungsverfahrens zum GWB die Forderung erhoben worden ist, Tarifvertragsparteien aus dem Geltungsbereich des § 1 GWB herauszunehmen. Diese Anträge wurden jedoch ausdrücklich von dem federführenden Wirtschaftsausschuss abgelehnt.

Konstantin A. Kholodilin, Jan-Oliver Menz and Boriss Siliverstovs

**What Drives Housing Prices Down?
Evidence from an International Panel**

In this study, we suggest an explanation for the alarmingly low growth rates of real housing prices in Canada and Germany in comparison to other OECD countries over 1975–2005. We show that the long-run development of housing markets is determined by real disposable per capita income, real long-term interest rate, population growth, and urbanization. The differential development of real housing prices in Canada and Germany is attributed to the specific values of the fundamentals in these two countries. Canada and Germany are characterized by relatively low average growth rates of real disposable income and relatively high interest rates resulting in suppressed housing prices over long period of time. Institutional structure accentuates these tendencies. Given the importance of housing wealth for the private consumption, our paper aims at drawing attention of the policymakers to the necessity of preventing not only the overheating but also overcooling of the housing market that entails lower economic growth rate.

Discussion Paper No. 758

December 2007

Sebastian Braun, Nadja Dwenger and Dorothea Kübler

Telling the Truth May Not Pay Off

We investigate the matching algorithm used by the German central clearinghouse for university admissions (ZVS) in medicine and related subjects. This mechanism consists of three procedures based on final grades from school („Abiturbestenverfahren“, „Auswahlverfahren der Hochschulen“) and on waiting time („Wartezeitverfahren“). While these procedures differ in the criteria applied for admission they all make use of priority matching. In priority matching schemes, it is not a dominant strategy for students to submit their true preferences. Thus, strategic behaviour is expected. Using the full data set of applicants, we are able to detect some amount of strategic behaviour which can lead to inefficient matching. Alternative ways to organize the market are briefly discussed.

Discussion Paper No. 759

December 2007

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen als PDF-Dateien vor und können von den entsprechenden Webseiten des DIW Berlin heruntergeladen werden (<http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/index.html>).

The full text versions of the Discussion Papers are available in PDF format and can be downloaded from the DIW Berlin website (<http://www.diw.de/english/produkte/publikationen/index.html>).

Rolf Ketzler und Klaus F. Zimmermann

Anreize wirken: Deutsche Wirtschaftsforschungsinstitute im Aufwind

Vor zehn Jahren hat der deutsche Wissenschaftsrat mit seiner Forderung nach einer Verstärkung der akademischen Forschungsleistungen an den deutschen Wirtschaftsforschungsinstituten einen Regimewechsel eingeleitet. Der Anstoß wurde von der Leibniz-Gemeinschaft, der Dachgesellschaft der Institute, aufgenommen und in den regelmäßigen Evaluationsprozess eingebracht. Er gründet auf der zwingenden Erkenntnis, dass sich eine exzellente Politikberatung, die klassische Aufgabe der Institute, auf Dauer nur entwickeln kann, wenn diese Beratung auf guter eigener anwendungsorientierter Forschung beruht. Das DIW Berlin bekennt sich in besonderer Weise zum Geschäftsmodell der Einheit von Forschung, Service und Beratung. Das DIW Berlin ist inzwischen das forschungsstärkste und akademisch sichtbarste Institut und hat in dieser Rolle das zuvor lange führende ZEW abgelöst. Basierend auf den originären Publikationsdaten der Institute zeigt diese Studie, dass seit 2000 eine bemerkenswerte Steigerung von Umfang und Qualität der Forschungsleistungen der Institute insgesamt zu verzeichnen ist. Gemessen an den Publikationen in Fachzeitschriften, dem zentralen Kriterium der Forschungsevaluation, hat sich der Forschungsausput seither vervielfacht, ihre Qualität hat sich stetig verbessert und die Beteiligung an dieser Leistung verteilt sich auf immer mehr Wissenschaftler innerhalb der Institute. Der Forschungsausput kann auf verschiedene Weise gefiltert und gewichtet werden. Diese Studie macht transparent, wie sich die einzelnen Vorgehensweisen auf die Befunde auswirken. Dabei erweist sich das Institutsranking bei den meisten alternativen Methoden als sehr robust. Verzerrungen treten allerdings ein, wenn – wie in einigen bisherigen Studien – die ausgewählte Zeitschriftenliste sehr selektiv ist oder das problematische Kriterium der publizierten Seitenzahlen herangezogen wird. Es zeigt sich, dass die Institute den Publikationsauftrag in sehr unterschiedlicher Weise annehmen.

Discussion Paper No. 760

Januar 2008

Stefan Bach, Michael Broer und Frank M. Fossen

**Sollen Freiberufler und Landwirte Gewerbesteuer zahlen?
Steuersystematische Überlegungen und empirische Wirkungsanalysen**

In vielen Ländern gibt es kommunale Unternehmensteuern, in Deutschland hat die Gewerbesteuer ein großes Gewicht bei der Gemeindefinanzierung. Wenn solche kommunalen Unternehmensteuern erhoben werden, gibt es keinen steuer- und wirtschaftspolitischen Grund für eine Differenzierung zwischen Gewerbebetrieben sowie freien Berufen oder der Land- und Forstwirtschaft. Daher sollten alle Personenunternehmen der Gewerbesteuer unterliegen, im Gegenzug könnte die Anrechnung der Gewerbesteuer für alle Personenunternehmen gelten. Die resultierenden Aufkommens- und Belastungseffekte werden mit einem Mikrosimulationsmodell analysiert, das auf repräsentativen Daten der Gewerbesteuerstatistik basiert. Durch die Gewerbesteueranrechnung sind die Mehrbelastungen und fiskalischen Effekte letztlich gering, die Streuung des Gewerbesteueraufkommens über die Gemeinden wird aber verringert.

Discussion Paper No. 761

Januar 2008

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin

Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Alfred Steinherr
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey

Redaktion

Kurt Geppert
PD Dr. Elke Holst
Vanessa von Schlippenbach
Manfred Schmidt

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent./min.

Reklamationen können nur innerhalb von vier Wochen nach Erscheinen des Wochenberichts angenommen werden; danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,–
Einzelheft Euro 7,–
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

Walter Grützmaker GmbH & Co. KG, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an die Stabsabteilung Kommunikation des DIW Berlin (Kundenservice@diw.de) zulässig.

Nachrichten aus dem DIW Berlin

Private Equity/Buy-Out-Finanzierung tut der Wirtschaft gut

Deutscher Private-Equity-Markt wächst deutlich

Buy-Out-Finanzierung tut der Wirtschaft gut. Zu diesem Ergebnis kommt eine Studie des DIW Berlin zur volkswirtschaftlichen Bedeutung von PrivateEquity und Buy-Out-Finanzierungen. Die Studie untersucht die Entwicklung des deutschen Marktes für Mehrheitsbeteiligungen (Buy-Outs) und gibt einen Überblick über die wirtschaftswissenschaftliche Forschung zum Thema.

Die zentralen Aussagen der Studie lauten:

Die Auswirkungen fremdfinanzierter Buy-Outs (sogenannte Leveraged Buy-Outs) werden von der großen Mehrheit der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung positiv bewertet. Trotz einzelner gescheiterter Fälle gibt es keine Anzeichen für ein „überhöhtes“ Insolvenzrisiko von Buy-Outs.

Der deutsche Buy-Out-Markt ist in den letzten Jahren in nahezu allen Marktsegmenten gewachsen, am stärksten im Mittelstand. „Der deutsche Markt befindet sich aber noch in einer Frühphase“, erklärt Dorothea Schäfer, DIW-Finanzmarktexpertin und Autorin der Studie. „Dafür spricht der vergleichsweise geringe Anteil der Buy-Out-Volumina am Sozialprodukt und die immer noch geringe Bedeutung deutscher Kapitalbeteiligungs-Fonds.“

Der Buy-Out-Markt in Deutschland ist maßgeblich vom Umbruch in der Unternehmensfinanzierung, dem partiellen Rückzug von Banken als aktiver Investor und der Neuorientierung der Banken im direkten Kreditgeschäft mit den Unternehmen geprägt. Hinzu kommen folgende Merkmale des deutschen Marktes:

1. Das Buy-Out-Geschehen hierzulande ist vor allem durch Deals im Mittelstand geprägt.
2. Zahlreiche Unternehmer in Deutschland haben mit dem Nachfolgeproblem zu kämpfen, die zum Teil durch Private-Equity-Investoren aufgefangen werden.
3. Buy-Outs, die auf den Verkauf von Konzernteilen zurückzuführen sind, haben einen hohen Marktanteil.

Infolge dessen besteht ein großes Potenzial für Instrumente, die das Zusammenbringen von Nachfragern (potenzielle Verkäufer der Unternehmen) und Anbietern (Buy-Out-Fonds) verbessern.

Vor diesem Hintergrund kommt die Studie zu folgenden Schlussfolgerungen über die Rolle des Buy-Out-Marktes im deutschen Finanzsystem: Der deutsche Buy-Out-Markt füllt Lücken auf dem Finanzmarkt, die der Bankensektor nicht ausfüllen kann bzw. durch seine Neuorientierung hinterlassen hat. Private Equity-Gesellschaften nehmen eine Komplementärfunktion zum Bankensektor ein. Sie bewirken eine zusätzliche Aktivierung von Fremdkapital, vermindern Finanzierungsbeschränkungen und beschleunigen die Restrukturierung im Unternehmenssektor.

Deutsche Buy-Out-Gesellschaften bleiben sowohl bei der Verwaltung der Fonds als auch im Hinblick auf den Zugang und die Möglichkeiten der Strukturierung der Transaktionen hinter den vorhandenen Möglichkeiten zurück. Es ist davon auszugehen, dass mit einer konsequenten Ausschöpfung des Entwicklungspotenzials durch einheimische Gesellschaften positive Wirkungen für den Finanzstandort Deutschland verbunden wären.

Studie des DIW Berlin (PDF)

Dorothea Schäfer, Alexander Fisher:

Die Bedeutung von Buy-Outs/Ins für unternehmerische Effizienz, Effektivität und Corporate Governance.

Siehe www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/78828/buy_outs_ins_studie_2008.pdf