

Schmidt, Rudi

**Article — Published Version**

## Die Tariferosion und die Folgen

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Schmidt, Rudi (2008) : Die Tariferosion und die Folgen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 88, Iss. 1, pp. 24-27, <https://doi.org/10.1007/s10273-008-0747-0>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42924>

**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.*

# Auflösung des deutschen Tarifmodells?

*Die Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer, der Marburger Bund und die Vereinigung Cockpit stehen beispielhaft für die Veränderungen in der Tarifpolitik. Berufsverbände, die ausschließlich die Interessen ihrer Klientel verfolgen, bestimmen offenkundig stärker als früher das Tarifgeschehen in Deutschland. Geraten die berufsübergreifend handelnden Gewerkschaften in die Defensive? Werden die branchenübergreifenden Flächentarife durch Firmen- und Spezialabkommen ersetzt? Wohin entwickelt sich das deutsche Tarifmodell?*

Reinhard Bispinck

## Das deutsche Tarifmodell im Umbruch

Unzweifelhaft befindet sich das deutsche Tarifsystem im Umbruch. Doch das entscheidende Merkmal besteht nicht im Erstarren der Berufsverbände. Wichtiger ist die Erosion des Tarifsystems.<sup>1</sup> So geht die Tarifbindung seit Mitte der 1990er Jahre zurück. Die verbleibende Tariflandschaft selbst und auch die Tarifverträge unterliegen einem starken Wandel. Differenzierung und Dezentralisierung sind die beiden Trends, die wohl auch in den kommenden Jahren das Tarifsystem weiter verändern werden. Firmentarifverträge gewinnen an Bedeutung. Die Arbeitgeberverbände setzen auf eine Doppelstrategie von Auflockerung des Flächentarifvertrages und Interessenvertretung ohne Tarifbindung. Hinzu kommt eine wachsende Tarifkonkurrenz zwi-

schen den DGB-Gewerkschaften, spezialisierten Berufsverbänden und dem Christlichen Gewerkschaftsbund.

### Rückläufige Tarifbindung

Seit Mitte der 1990er Jahre ist ein merklicher Rückgang der Tarifbindung zu beobachten. In Westdeutschland sank der Anteil der von Tarifverträgen insgesamt erfassten Beschäftigten von 76% (1998) auf 65% (2006). In Ostdeutschland ging der Anteil im gleichen Zeitraum von 63% auf 54% zurück. Im gesamtdeutschen Durchschnitt arbeiten 63% der Beschäftigten in Betrieben mit Tarifbindung. Davon entfallen 54% auf Branchentarifverträge und 9% auf Firmentarifverträge.

Geringer fallen die Zahlen aus, wenn man die Betriebe betrachtet: Im Westen fallen 40% der Betriebe unter die Tarifbindung, im Osten sind es nur noch 24%. Die Ursache für die Unterschiede in der Tarif-

bindung nach Beschäftigten und Betrieben liegt in der höheren Tarifbindung von Groß- und Mittelbetrieben gegenüber Kleinbetrieben.

Mit der Gründung von Verbänden ohne Tarifbindung (OT-Verbände) haben zahlreiche Arbeitgeberverbände in den 1990er Jahren auf den sinkenden Organisationsgrad reagiert. Die Unternehmen konnten sich dadurch der Tarifbindung entziehen, ohne zugleich ihre Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband aufgeben zu müssen. Die Arbeitgeberverbände versuchten diese verbandspolitische Doppelstrategie auch als Druckmittel in der Tarifpolitik zu nutzen. Für die Gewerkschaften wird die Aufrechterhaltung der Tarifbindung angesichts dieser Strategie schwieriger.

Die Prägekraft des Tarifsystems lässt auch in dem Maße nach, wie die „tariflosen Zustände“ zunehmen. In großen und kleinen Branchen häufen sich die Fälle, in denen erst nach mehreren Monaten oder

<sup>1</sup> Vgl. Reinhard Bispinck, Reinhard Bahnmüller: Abschied vom Flächentarifvertrag? Der Umbruch in der deutschen Tariflandschaft und seine Konsequenzen für eine betriebliche Tarifpolitik, in: Reinhard Bispinck (Hrsg.): Wohin treibt das Tarifsystem?, Hamburg 2007, S. 9-28.

gar nach über einem Jahr neue Tarifabkommen vereinbart werden. Betroffen sind überwiegend die gewerkschaftlich schwach erschlossenen Bereiche aus den kleinbetrieblich strukturierten Handwerks- und Dienstleistungsbereichen. In einigen Bereichen, vor allem im Osten, bestehen die tariflosen Zustände bereits seit mehreren Jahren.

### **Firmentarifverträge gewinnen an Bedeutung**

Die Tariflandschaft wird immer noch stark geprägt von branchenbezogenen Verbandstarifverträgen, den so genannten Flächentarifverträgen. Dies gilt in erster Linie für die klassischen Industriezweige, die seit jeher das Rückgrat des deutschen Tarifsystems bilden. In der Metall- und Elektroindustrie, der Eisen- und Stahlindustrie, der chemischen Industrie und zahlreichen anderen Industriezweigen dominieren die Branchentarifverträge nach wie vor. Dominierende Branchentarifstrukturen gibt es auch im Dienstleistungssektor, insbesondere im privaten Bankgewerbe und im Versicherungsgewerbe, aber auch im Handel.

Doch zunehmend gibt es ein Nebeneinander von Branchen- und Haustarifverträgen, so zum Beispiel in der Energiewirtschaft und auch im Gesundheitswesen. Dort gewinnen die Firmentarifverträge aufgrund der großen Zahl der erfassten Beschäftigten an Bedeutung. In einigen Bereichen bestehen traditionell keine branchenbezogenen Tarifverträge. Dabei handelt es sich unter anderem um die privatisierten ehemaligen Staatsbetriebe (Bahn, Post, Telekom). Der Bereich der Telekommunikationsunternehmen wird insgesamt nur durch Firmentarifverträge erfasst. Ausschließlich

Firmentarifverträge gibt es ferner im Bereich der Luftverkehrsgesellschaften. Ein weiterer Sektor mit Firmentarifverträgen ist die Mineralölindustrie. Im Bereich der privaten Dienstleistungen bestehen zahlreiche Firmentarifverträge, die allerdings keineswegs die Arbeits- und Einkommensbedingungen der jeweiligen Branchen insgesamt prägen.

### **Dezentralisierung**

Der Generaltrend der tarifpolitischen Entwicklung ist die Dezentralisierung der Tarifpolitik und der Tarifverträge. In den vergangenen

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

*Dr. Reinhard Bispinck, 56, ist Leiter des Tarifarchivs des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.*

*Dr. Hagen Lesch, 43, ist Leiter des Referats Lohn- und Tarifpolitik/Arbeitskämpfe am Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW).*

*Prof. Dr. Gerhard Bosch, 60, ist Geschäftsführender Direktor des Instituts Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen in Gelsenkirchen.*

*Dr. Hilmar Schneider, 50, ist Direktor Arbeitsmarktpolitik am Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn.*

*Prof. Dr. Rudi Schmidt, 69, ist Inhaber des Lehrstuhls für Arbeits-, Industrie- und Wirtschaftssoziologie der Friedrich-Schiller-Universität Jena.*

zwanzig Jahren sind mehrere Wellen der Flexibilisierung des tariflichen Regelungsbestandes über die Tariflandschaft gerollt, die zu einer weit reichenden Verlagerung der Gestaltungskompetenz auf die betriebliche Ebene geführt haben.<sup>2</sup> Das Verhältnis von Tarif- und Betriebspolitik und damit auch von Gewerkschaften und Betriebsräten hat sich in der Folge tief greifend verändert.

Die zwischen den Tarifparteien über lange Zeit sehr strittige Dezentralisierung oder Verbetrieblung der Tarifpolitik vollzog sich in mehreren Etappen: Sie begann mit der schrittweisen Flexibilisierung der Arbeitszeitbestimmungen seit Mitte der 1980er Jahre. Die nächste Phase fiel in die erste Hälfte der 1990er Jahre mit so genannten Härtefallklauseln in den neuen Ländern. Erstmals wurden die tariflichen Löhne und Gehälter zum Gegenstand von Kürzungs- und Flexibilisierungsregelungen. Es folgte die ertragsabhängige Entgeltgestaltung. Seit einigen Jahren werden vornehmlich die Jahressonderzahlungen abhängig von betriebswirtschaftlichen Kennziffern variabel ausgestaltet. Neu sind zudem Öffnungsklauseln, die explizit auch zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen dienen. Das bekannteste Beispiel ist der „Pforzheimer Tarifabschluss“ in der Metall- und Elektroindustrie aus dem Jahr 2004, der für „den Erhalt und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, der Innovationsfähigkeit und der Investitionsbedingungen“ unter bestimmten Bedingungen Abweichungen von den Tarifstandards erlaubt.

<sup>2</sup> Vgl. Reinhard Bispinck: Kontrollierte Dezentralisierung der Tarifpolitik – Eine schwierige Balance, in: WSI-Mitteilungen, Heft 5 (2004), S. 237-245.

**Tarifbindung nach Beschäftigten und Betrieben 1998-2006**

(in %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Beschäftigte</b>									
West	76	73	70	71	70	70	68	67	65
Ost	63	57	55	56	55	54	53	53	54
<b>Betriebe</b>									
West	53	47	48	48	46	46	43	41	40
Ost	33	26	27	28	24	26	23	23	24

Quelle: IAB-Betriebspanel.

Die kontrollierte Öffnung der Flächentarifverträge war zum Teil eine Antwort auf die „wilde Dezentralisierung“, die sich auf betrieblicher Ebene an den Tarifparteien vorbei entwickelte. Sie sollte auch die Praxis „betrieblicher Bündnisse für Arbeit“ kanalisieren, in denen in Form eines „concession bargaining“ Zugeständnisse der Beschäftigten gegen eine befristete Beschäftigungssicherheit und sonstige Zusagen der Unternehmen getauscht wurden.

Die tariflichen Öffnungsklauseln werden in der Praxis reichlich genutzt. Nach den Ergebnissen der WSI-Betriebsrätebefragung 2005 nutzen drei Viertel der tarifgebundenen Betriebe solche Klauseln. So nimmt über die Hälfte der Betriebe die Möglichkeit variabler Arbeitszeitgestaltung in Anspruch, gefolgt von der Möglichkeit der Arbeitszeitverlängerung und der befristeten Arbeitszeitverkürzung. Die einzelnen lohn- und gehaltsbezogenen Öffnungs- und Differenzierungsklauseln werden weniger genutzt. Ein knappes Fünftel der Betriebe macht von Einstiegstarifen Gebrauch, die für neu Eingestellte (befristet) abweichende tarifliche Vergütungen vorsehen. In etwa gleich häufig genutzt wird die Möglichkeit, die Jahressonderzahlung zu kürzen oder auszusetzen, gefolgt von der Aussetzung von Tariferhöhungen. Nur schwach genutzt wird die Möglichkeit der

Absenkung von tariflichen Grundvergütungen bzw. der Kürzung/Aussetzung des Urlaubsgeldes.

Der Prozess der Verbetrieblichung wird von den Betriebsräten überwiegend skeptisch bis ablehnend beurteilt. Nur etwa jeder zehnte Betriebsrat begrüßt die Verbetrieblichung der Tarifpolitik uneingeschränkt. Knapp ein Drittel steht der Entwicklung zwiespältig gegenüber und mehr als die Hälfte hält sie generell für problematisch. Die Ursachen für diese skeptisch-ablehnende Einschätzung liegen auf der Hand: Vier von fünf der Betriebsräte sind der Auffassung, dass die Verbetrieblichung den Arbeitgebern eher die Möglichkeit gibt, ihre Interessen durchzusetzen. Drei Viertel der Betriebsräte stellen fest, dass die Verbetrieblichung zu unterschiedlichen Bedingungen innerhalb des Tarifbereichs führt. Doch lediglich knapp die Hälfte der Betriebsräte findet, dass die Verbetrieblichung den unterschiedlichen betrieblichen Gegebenheiten tatsächlich besser Rechnung trägt.

Der Prozess der Dezentralisierung verändert das duale System der Interessenvertretung. Die früher klare Trennung zwischen betrieblicher und überbetrieblicher Ebene, zwischen Betriebsverfassung und Tarifautonomie bzw. zwischen Betriebsrat und Gewerkschaften ver-schwimmt zusehends. Es entwi-

ckelt sich ein Mehrebenensystem der Interessenvertretung.<sup>3</sup>

**Differenzierung von Tarifstandards**

Neben der Dezentralisierung ist die Differenzierung von Tarifstandards der zweite Generaltrend der Tarifpolitik. Die fachlichen und/oder persönlichen Geltungsbereiche der Tarifverträge werden schmäler zugeschnitten, für bestimmte Tätigkeitsbereiche und Personengruppen werden gesonderte, häufig niedrigere Tarifstandards festgesetzt. Zum Teil werden dabei tarifliche Öffnungsklauseln angewendet, zum Teil ist diese Differenzierung bereits Bestandteil von eigenständigen tarifvertraglichen Regelungen. In einer Reihe von Tarifabschlüssen haben die Gewerkschaften Zugeständnisse gemacht, in dem einzelne tarifliche Regelungen und Leistungen für neu eingestellte Beschäftigte abgesenkt wurden. Abgesenkte Tarifstandards werden oftmals in solchen Fällen vereinbart, in denen die Unternehmen die Möglichkeit haben, durch Ausgliederung bestimmter Unternehmensbereiche in einen anderen, billigeren Tarifbereich zu wechseln oder generell auf externe Anbieter auszuweichen.

Es wäre allerdings falsch, die Tarifentwicklung lediglich als Prozess der schrittweisen Auflockerung und Absenkung der Tarifstandards darzustellen. So ist in wichtigen Branchen auch eine Modernisierung und Stabilisierung von Tarifstrukturen gelungen; zum Beispiel mit den neuen einheitlichen Entgeltrahmenabkommen für Arbeiter und Angestellte (ERA) in der Metall- und Elektroindustrie und dem neuen Tarifvertrag für den öffentli-

<sup>3</sup> Vgl. Reinhard Bahnmüller: Verbetrieblichung der Tarifpolitik in Deutschland – oder die Metamorphose des dualen Systems der Interessenvertretung, Manuskript, Tübingen 2008.

chen Dienst (TVöD). Auch andere wichtige Themen wie Qualifizierung/Weiterbildung, die betriebliche Altersvorsorge und der flexible Übergang in den Ruhestand sind in zahlreichen Tarifabkommen der vergangenen Jahre positiv geregelt worden.

### **Tarifkonkurrenz und Tarifkooperation**

Erst der Konflikt bei der Deutschen Bahn hat die öffentliche Aufmerksamkeit erneut darauf gelenkt, doch die Konkurrenz zwischen den DGB-Gewerkschaften und anderen Arbeitnehmerorganisationen gibt es seit langem. So war die Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG) über lange Jahrzehnte neben den DGB-Gewerkschaften als Tarifpartei aktiv. Sie ging erst 2001 in der neuen Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) auf. In Konkurrenz zu den DGB-Gewerkschaften tritt der Deutsche Beamtenbund (dbb) auf. Die dbb-Tarifunion versteht sich als Tarifverhandlungspartei für 42 Mitgliedsgewerkschaften des Deutschen Beamtenbundes im Bereich des öffentlichen Dienstes und seiner privatisierten Bereiche sowie der Träger der freien Wohlfahrtspflege. Verhandelt wird in aller Regel getrennt, aber in der Tarifrunde 2008 treten ver.di und der Beamtenbund im öffentlichen Dienst erstmals gemeinsam an.

Im Gesundheitswesen spielt der Marburger Bund seit langen Jahren eine zentrale Rolle als Interessenvertretung der angestellten (und beamteten) ÄrztInnen an Krankenhäusern und anderen Einrichtungen. Tarifpolitisch gab es seit 1950 eine Verhandlungsgemeinschaft des Marburger Bundes zunächst mit der DAG, später dann mit ver.di. Im September 2005 kündigte der Marburger Bund diese Tarif-

gemeinschaft wegen tief greifender Meinungsverschiedenheiten über den von ver.di abgeschlossenen neuen Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD). Seitdem verhandelt der Marburger Bund eigenständig über Tarifverträge für die Klinikärzte/-ärztinnen.

Für die Piloten und Flugingenieure verhandelt die Vereinigung Cockpit, die nach eigenen Angaben rund 8200 Mitglieder hat. In Teilbereichen, wo es um gemeinsame Interessen von Cockpit und Kabinenpersonal geht, gibt es eine Kooperation mit ver.di. Des Weiteren gibt es als Konkurrenzorganisation die Unabhängige Flugbegleiter Organisation (ufo), die 1992 gegründet wurde und ihre Mitglieder bei den verschiedenen Fluggesellschaften tarifpolitisch vertritt. Im Bereich der Flugüberwachung ist die Gewerkschaft der Flugsicherung (GdF) aktiv, die früher eine Verhandlungsgemeinschaft mit der DAG bildete und seit Ende 2003 eigenständig auftritt.

Tarifkonkurrenz gibt es seit langer Zeit auch im Bereich der Bahn. Neben der DGB-Gewerkschaft TRANSNET (Transport, Service, Netze) sind zwei andere Gewerkschaften aktiv, dazu zählt die Verkehrsgewerkschaft GDBA (früher: Gewerkschaft der deutschen Bundesbahnbeamten und Anwärter), die Mitglied der dbb-Tarifunion ist. Seit August 2005 bilden GDBA und TRANSNET eine Tarifgemeinschaft auf der Grundlage eines zwischen den beiden Gewerkschaften abgeschlossenen Vertrages. Die dritte Bahngewerkschaft, die Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL), verfolgt seit mehreren Jahren eine eigenständige Organisations- und Tarifstrategie. Sie organisiert die überwiegende Mehrheit der Lokführer und verfügt deshalb

über ein hohes Kampf- und Durchsetzungspotenzial.

Die Anlässe und Entwicklungstendenzen dieser Ausdifferenzierungen sind zweifelsohne unterschiedlich. Sie signalisieren aber offenkundig ein gemeinsames Problem: Die Frage nämlich, wie es den großen Arbeitnehmer-Organisationen auch in Zukunft gelingen kann, die Interessen ihrer Mitglieder aufzugreifen, zu bündeln und wirksam zu vertreten. Die Attraktivität von Berufsverbänden und Vereinigungen, die sich sehr konkret an den Interessen von homogenen Beschäftigtengruppen orientieren, nimmt zu, während die großen Gewerkschaften insbesondere bei ungünstigen ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen Schwierigkeiten haben, sichtbare Erfolge zu erzielen und dadurch Mitglieder zu binden bzw. neu zu gewinnen. Trotzdem ist nicht mit einer starken Ausweitung der Berufsverbände zu rechnen, denn die Erfolgsvoraussetzungen (Zusammengehörigkeitsgefühl und Schlüsselposition der Berufsgruppe, hoher Organisationsgrad, schlagkräftige Tariforganisation, überschaubarer Tarifbereich) sind längst nicht überall gegeben. Im Übrigen zeigt die Praxis, dass grundsätzlich auch eine Kooperation der verschiedenen Verbände denkbar ist.

Härter und unüberbrückbar sind die Gegensätze zwischen dem DGB und dem Christlichen Gewerkschaftsbund Deutschlands (CGB). Mit nach eigenen Angaben rund 300 000 Mitgliedern versuchen die 16 Mitgliedsverbände in zahlreichen Branchen in tarifpolitische Konkurrenz zu den DGB-Gewerkschaften zu treten. Tatsächlich haben CGB-Mitgliedsverbände in einer Reihe von Branchen und Unternehmen Tarifverträge abge-

schlossen, die deutlich unter dem Niveau der Tarifverträge der DGB-Gewerkschaften liegen. Ein besonders eklatantes Beispiel stellt die Zeitarbeitsbranche dar. Dort vereinbarte die „Tarifgemeinschaft Christlicher Gewerkschaften für Zeitarbeit“ Stundenlöhne, die bis zu 15% unter denen der DGB-Tarifgemeinschaft liegen.

### Fazit

Die heile Welt des Flächentarifvertrags, der mit seinen verbindlichen und unabdingbaren Tarifstandards die Arbeits- und Einkommensbedingungen (nahezu) aller Beschäftigten regelt, gehört der Vergangenheit an. Dieser Zustand, den es in Reinform ohnehin nie gegeben hat, wurde inzwischen abgelöst von einer bunt gescheckten Tariflandschaft mit einem breiten Spektrum tarifvertraglicher Regelungsmuster und unterschiedlichen Verbindlichkeitsgraden der Tarifbestimmungen. Die Reichweite des Tarifsystems und die Verbindlichkeit der Tarifverträge gehen zurück. Existierende Tarifverträge sind keine automatische Gewähr für stabile und in der betrieblichen Praxis

respektierte Tarifstandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen. Die wachsende Zahl von Öffnungs- und Differenzierungsklauseln gibt den Tarifverträgen teilweise den Charakter von Rahmenvorgaben, deren Einhaltung auf betrieblicher Ebene erst noch durchgesetzt werden muss. Diese Auffächerung der Tariflandschaft macht die traditionell gesamtwirtschaftlich orientierte Lohnpolitik der Gewerkschaften, in der Pilotabschlüsse wichtiger Branchen die Taktzahl für die gesamte Wirtschaft angeben, sehr viel schwieriger. Hinzu kommt, dass das Tarifgefüge am unteren Ende ausfranst mit der Folge eines stark wachsenden Niedriglohnssektors.

Diese Entwicklungen stellen die Tarifparteien aber auch die Politik vor neue Herausforderungen. Wie kann die Tarifbindung gehalten und ausgebaut werden, und wie ist die Verbindlichkeit der vereinbarten Tarifstandards besser zu gewährleisten? Die Gewerkschaften reagieren auf die Veränderungen bislang zum einen mit dem Versuch, das Verhältnis von Tarif- und

Betriebspolitik neu zu bestimmen.<sup>4</sup> Die Durchsetzung und Verteidigung der branchenbezogenen Tarifstandards auf betrieblicher Ebene soll einen deutlich größeren Stellenwert erhalten. Zum andern gibt es in verschiedenen Bereichen gewerkschaftliche Initiativen, das zunehmende Tarifdumping durch die Neueinführung und Ausweitung von Flächentarifverträgen zu begrenzen. Gleichzeitig gibt es seit einigen Jahren eine breite politische Kampagne der Gewerkschaften, durch tarifliche und gesetzliche Mindeststandards allgemeinverbindliche Einkommensuntergrenzen einzuführen, wie sie auch in den meisten anderen europäischen Ländern existieren.<sup>5</sup> Insbesondere durch die Einführung eines einheitlichen gesetzlichen Mindestlohns soll das Tarifsystem stabilisiert und damit auch die Tarifautonomie gestärkt werden.

<sup>4</sup> Vgl. Berthold Huber, Oliver Burkhard, Hilde Wagner: Perspektiven der Tarifpolitik. Im Spannungsfeld von Fläche und Betrieb, Hamburg 2006; vgl. Detlef Wetzel: Stabilisierung des Flächentarifvertrags durch betriebsorientierte Tarifpolitik, in: Reinhard Bispinck (Hrsg.): Wohin treibt das Tarifsysteem?, Hamburg 2007, S. 117-127.

<sup>5</sup> Vgl. Thorsten Schulten, Reinhard Bispinck, Claus Schäfer (Hrsg.): Mindestlöhne in Europa, Hamburg 2006.

---

Hagen Lesch

## Das deutsche Tarifsysteem zwischen Regulierung und Fragmentierung

---

In Deutschland ist das Prinzip der Tarifautonomie verfassungsrechtlich garantiert. Dies bedeutet, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Arbeitsbedingungen durch die Bildung von Koalitionen (Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) frei von staatlicher Einflussnahme regeln können (positive Koalitions-

onsfreiheit). Die Tarifautonomie schließt aber auch die Freiheit von Unternehmen und Arbeitnehmern ein, sich einer Koalition nicht anschließen zu müssen und die Arbeitsbedingungen individuell zu regeln (negative Koalitionsfreiheit). Das deutsche Tarifsysteem war lange Zeit durch eine hohe Tarifbin-

dung und eine starke Präsenz der im Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) zusammengeschlossenen Branchengewerkschaften gekennzeichnet. Beide Merkmale verlieren aber zunehmend an Bedeutung. Die DGB-Gewerkschaften haben seit Anfang der 1990er Jahre mehrere Millionen Mitglieder verloren,

und die Tarifbindung ist um über 15 Prozentpunkte auf rund 60% der Beschäftigten zurückgegangen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass der Außenseiterwettbewerb durch tariffreie Unternehmen und Arbeitnehmer zugenommen hat. Der wachsende Lohnwettbewerb hat dazu geführt, dass selbst dort, wo Tarifverträge geschlossen werden, die Löhne zum Teil so niedrig sind, dass sie unter dem staatlich garantierten Existenzminimum liegen. Aufgrund dieser Durchsetzungsschwäche der Tarifparteien werden gesetzliche Mindestlöhne gefordert. Damit übernimmt der Staat überall dort lohnpolitische Verantwortung, wo die Tarifparteien ihre Regelungsfähigkeit eingebüßt haben. Gleichzeitig schränkt er die negative Koalitionsfreiheit und damit den Außenseiterwettbewerb ein.

Eine weitere Destabilisierung des Tarifsystems droht durch das Aufkommen von Berufsgewerkschaften. Deren Bildung wird vor allem als Reaktion auf die in den 1990er Jahren einsetzenden gewerkschaftlichen Fusionsprozesse zu Multi-Branchengewerkschaften zurückgeführt. Die größte Fusion war der Zusammenschluss von vier eigenständigen DGB-Branchengewerkschaften mit der unabhängigen Deutschen Angestellten Gewerkschaft (DAG) zur Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di im Jahr 2001. Berufsverbände, die sich wie die Pilotenvereinigung Cockpit oder die Ärztervertretung Marburger Bund tarifpolitisch durch die DAG vertreten ließen, sahen die Interessen ihrer Mitglieder in diesem neuen Großverband nicht länger gewährleistet und erstritten daher ihre tarifpolitische Autonomie. Bislang kämpft zwar vor allem ver.di mit dieser Entwicklung. Gelingt es aber auch anderen

Gewerkschaften nicht, alle Berufsgruppen in ihre Tarifpolitik einzubinden, könnten sich weitere Berufsgewerkschaften bilden, und es könnte ein verstärkter Wettbewerb zwischen den Gewerkschaften einsetzen. Damit wäre das Prinzip „ein Unternehmen, eine Gewerkschaft“, mit dem Deutschland nach Auffassung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung „gute Erfahrungen“ gemacht hat,<sup>1</sup> ebenso hinfällig wie die Vorherrschaft des Flächentarifvertrags.

Dass immer noch etwa 55% aller Arbeitnehmer hierzulande flächentarifvertraglich gebunden sind, hängt nicht zuletzt mit den Interessen der Tarifparteien zusammen. Die Gewerkschaften wollen durch zentrale Verhandlungen ein möglichst hohes Lohnniveau erreichen, eine solidarische Lohnpolitik verfolgen und Lohnwettbewerb verhindern.<sup>2</sup> Auch aus Sicht vieler Arbeitgeber hat der Flächentarifvertrag Vorteile. Unternehmen sparen Transaktionskosten, gewinnen Planungssicherheit und fallen unter eine branchenweit einheitliche Friedenspflicht, die gerade für die industriellen Produktionsnetzwerke immer wichtiger wird.<sup>3</sup> Da die Gewerkschaften in Teilen des Dienstleistungssektors aber kaum noch organisiert sind, kommen diese Vorteile dort immer weniger zum Tragen. Entsprechend nimmt der Anreiz für eine Tarifbindung ab.

<sup>1</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Das Erreichte nicht verspielen, Jahresgutachten 2007/08, Wiesbaden, S. 363.

<sup>2</sup> Vgl. R. Bispinck, T. Schulten: Globalisierung und das deutsche Kollektivvertragssystem, in: WSI-Mitteilungen, 51. Jg. (1998), S. 241.

<sup>3</sup> Vgl. F. Traxler: Der Flächentarifvertrag in der OECD: Entwicklung, Bestandsbedingungen und Effekte, in: Industrielle Beziehungen, 4. Jg. (1997), S. 102.

### Flächentarifverträge versus Spartentarifverträge

Der Flächentarifvertrag geriet in den 1990er Jahren immer stärker in die Kritik. Da Tarifnormen juristisch betrachtet Mindestbedingungen sind, können sie von tarifgebundenen Betrieben niemals unterboten, sondern nur überboten werden. Angesichts des von der Globalisierung ausgehenden asymmetrischen Wettbewerbsdrucks und aufgrund kräftiger Lohnerhöhungen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre wandelten sich die Tarifnormen ökonomisch betrachtet immer mehr zu Maximalbedingungen, die viele Betriebe nicht mehr erfüllen konnten.<sup>4</sup> Die Folgen der fehlenden Differenzierung und Flexibilisierung der Flächentarifverträge waren: Ausstieg aus der Tarifbindung, Tarifbruch und eine schrittweise Öffnung der Flächentarifverträge für abweichende betriebliche Regelungen.

Die faktische Dominanz des Flächentarifvertrags beruht damit eher auf politökonomischen Interessen der Tarifparteien als auf der ökonomischen Effizienz dieser Verhandlungsform. Denn nach der „Hump-shape-Hypothese“ von Calmfors/Driffill sind sektorale Tarifverhandlungen anderen Lohnverhandlungsformen keinesfalls überlegen. Die These postuliert für eine geschlossene Volkswirtschaft sogar einen umgekehrt u-förmigen Zusammenhang zwischen dem Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen und der makroökonomischen Performance einer Volkswirtschaft.<sup>5</sup> Das bedeutet:

<sup>4</sup> Erkennbar wird dies an einer leicht negativen Lohndrift. Vgl. H. Lesch: Lohnpolitik und Beschäftigung in Deutschland, in: IW-Trends, 32. Jg. (2005), S.34.

<sup>5</sup> L. Calmfors, J. Driffill: Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, in: Economic Policy, Nr. 6 (1988), S. 13–61.

Dezentral auf der Unternehmens- oder Betriebsebene und gesamtwirtschaftlich-zentral geführte Tarifverhandlungen führen zu einem höheren Beschäftigungsstand und einer niedrigeren Inflationsrate als sektorale Verhandlungen.

Dafür sind zwei gegenläufige Effekte verantwortlich: ein Wettbewerbs- und ein Internalisierungseffekt.

- Der Wettbewerbseffekt ergibt sich aus der bei dezentralen Verhandlungen wirksamen Disziplinierung durch den Markt. Eine Gewerkschaft „weiß“, dass die auf eine einzelne Firma beschränkte Nominallohnsteigerung einen Wettbewerbsnachteil erzeugt, der die Existenz der betroffenen Firma gefährden würde. Deshalb hält sich eine dezentral verhandelnde Gewerkschaft in ihren Lohnforderungen zurück.
- Der Internalisierungseffekt beruht darauf, dass gesamtwirtschaftlich agierende Gewerkschaften die externen Effekte ihrer Lohnpolitik berücksichtigen. Insbesondere wird antizipiert, dass die Unternehmen versuchen, Nominallohnsteigerungen auf die Güterpreise abzuwälzen. Höhere Güterpreise dämpfen den realen Effekt der Lohnerhöhung, bedeuten weniger Nachfrage und damit auch weniger Beschäftigung. Deshalb fallen auch die Lohnforderungen zentral verhandelnder Arbeitnehmerorganisationen maßvoll aus.

Bei sektoralen Verhandlungen kommt keiner der beiden Disziplinierungsmechanismen hinreichend zum Tragen. Es werden Löhne und Arbeitsbedingungen festgelegt, die weder die gesamtwirtschaftlichen Preiswirkungen noch die Wettbewerbswirkungen berücksichtigen.

Entsprechend geringer ist der Beschäftigungsstand.

In einer offenen Volkswirtschaft geraten aber auch sektoral agierende Gewerkschaften unter Wettbewerbsdruck durch ausländische Anbieter. Mit zunehmender ökonomischer Integration nimmt die Bedeutung des Zentralisierungsgrads für Lohnhöhe und Beschäftigung folglich ab.<sup>6</sup> Die ab 1994 zunächst bei der Arbeitszeit, später dann auch beim Entgelt vollzogene schrittweise Öffnung vieler Flächentarifverträge für abweichende betriebliche Regelungen zeigt ebenso wie die Mitte der 1990er Jahre einsetzende Lohnzurückhaltung, dass der internationale Wettbewerbsdruck die deutschen Gewerkschaften tatsächlich zur Anpassung gezwungen hat. Allerdings vollzog sich die Öffnung der Flächentarifverträge für betriebliche Vereinbarungen eher schleichend, was den zunehmenden Ausstieg aus der Tarifbindung miterklären dürfte.

Zunächst einigten sich die Tarifparteien auf Öffnungsklauseln zur Änderung der Wochenarbeitszeit. Ziel war die Sicherung von Arbeitsplätzen durch Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich. Daneben gab es – zum Beispiel in der ostdeutschen Metallindustrie – Härteklauseln, die Not leidenden Betrieben auch im Entgeltbereich Erleichterungen einräumten. Dieses Zugeständnis konnte der IG Metall allerdings erst nach einem mehrwöchigen Arbeitskampf abgerungen werden. Auch andere Gewerkschaften handhabten Entgelt-Öffnungsklauseln eher restriktiv und beschränkten sie auf betriebliche Notsituationen.

<sup>6</sup> Vgl. J. P. Danthine, J. Hunt: Wage Bargaining Structure, Employment and Economic Integration, in: *Economic Journal*, Vol. 104 (1994), S. 528–541.

Allein die IG Bergbau, Chemie, Energie vereinbarte schon in der zweiten Hälfte der letzten Dekade verschiedene Entgelt-Öffnungsklauseln wie abgesenkte Einstiegstarife für Berufseinsteiger und Langzeitarbeitslose oder einen Entgeltkorridor, der eine 10%ige Unterschreitung der Tariflöhne erlaubte. In vielen anderen großen Branchen (z.B. Banken/Versicherungen, Öffentlicher Dienst oder Handel) reagierten die Tarifparteien hingegen erst, als die Politik im Jahr 2003 mit gesetzlichen Öffnungsklauseln drohte. Inzwischen sind tarifliche Öffnungsklauseln in den meisten größeren Branchen fest etabliert. Wenig empirische Evidenz gibt es darüber, in welchem Umfang die Betriebe tarifliche Öffnungsklauseln anwenden. Von den Betrieben, die darüber informiert sind, dass in ihrem relevanten Tarifvertrag eine tarifliche Öffnungsklausel betriebliche Spielräume einräumt, nutzte im Jahr 2005 immerhin jeder zweite diese Möglichkeit.<sup>7</sup>

Spartentarifverträge, also Tarifverträge für einzelne Berufsgruppen oder Tätigkeiten, sind eine im Vergleich zu Flächentarifverträgen dezentrale Verhandlungsform. Externe Effekte werden also noch weniger als bei sektoralen Verhandlungen internalisiert. Dies könnte allerdings durch eine stärkere Marktdisziplinierung ausgeglichen werden, vor allem wenn auf der Unternehmensebene verhandelt wird. Die „Humpshape-Hypothese“ unterstellt aber vollkommenen Wettbewerb. Berufsgewerkschaften etablieren sich bislang aber dort, wo monopolartige Strukturen bestehen. Wo sich Berufsgruppen nicht substituieren lassen und wo das Beschäf-

<sup>7</sup> Vgl. S. Kohaut, C. Schnabel: Tarifliche Öffnungsklauseln – Verbreitung, Inanspruchnahme und Bedeutung, in: *Sozialer Fortschritt*, 56. Jg. (2007), S. 33–40.



tigungsrisiko dieser Gruppen infolge von Monopolmacht gering ist, scheidet eine Disziplinierung durch den Wettbewerb aus. Das ist auch bei der Beurteilung von Spartentarifverträgen in einer offenen Volkswirtschaft zu berücksichtigen. Nur dort, wo schrittweise nationaler und internationaler Wettbewerb eingeführt wird, nimmt der Druck entsprechend zu. In ehemals öffentlichen Staatsmonopolen, die überwiegend ortsgebundene Dienstleistungen anbieten, wird der Wettbewerbsdruck weniger spürbar. Unter solchen spezifischen Wettbewerbsbedingungen wäre eine Verdrängung der Flächentarifverträge durch Spartentarifverträge aus ökonomischer Sicht nicht ratsam.

### Gewerkschaftswettbewerb

Ein weiteres Manko des Modells von Calmfors/Driffill liegt darin, dass es die Diskussion allein auf den Zentralisierungsgrad reduziert und damit auf die Frage, auf welcher Ebene verhandelt wird. Der Zentralisierungsgrad wird dabei als das Ausmaß definiert, in dem Gewerkschaften und Arbeitgeber jeweils untereinander und miteinander kooperieren. Auf der dezentralen Ebene existieren in jeder Firma Gewerkschaften, die sich auf der sektoralen Ebene zu Branchengewerkschaften zusammenschließen und kooperieren. Damit wird die Möglichkeit einer informellen Koordination (etwa über Pilotabschlüsse) ebenso wenig betrachtet wie die Rivalität von Gewerkschaften innerhalb einer Firma oder Branche. Wie sich Gewerkschaftswettbewerb auf die Effizienz der Lohnverhandlungen auswirkt, hängt von der Form des Wettbewerbs ab.

In der Literatur wird zwischen komplementärem und substituti-

vem Gewerkschaftswettbewerb unterschieden.<sup>8</sup> Bei komplementärem Wettbewerb vertreten die Gewerkschaften die Interessen komplementärer Beschäftigter- oder Berufsgruppen. Die Gewerkschaften konkurrieren nicht um dieselben Mitglieder und berücksichtigen dementsprechend auch nicht die entstehenden externen Effekte eines Lohnabschlusses auf die anderen Berufsgruppen.<sup>9</sup> Aus Arbeitgebersicht stellt sich das Problem, mit allen organisierten Berufsgruppen verhandeln und Tarifverträge schließen zu müssen. Eine Substitution von Tarifverträgen ist nicht möglich, der Arbeitgeber kann nicht eine Gewerkschaft gegen die andere ausspielen. Da jede einzelne Gewerkschaft durch Streiks die Produktion unterbrechen kann, fordert jede ihren Anteil am Unternehmensgewinn. Der Gewinn wird also mehrmals aufgeteilt, bei einer Monopolgewerkschaft hingegen nur einmal.<sup>10</sup> Im Ergebnis führt das zu einer Umverteilung zu Lasten der Anteilseigner und zu Gunsten der in Berufsgewerkschaften organisierten Arbeitnehmer.

Dies induziert eine starke Tendenz zur Desintegration, das heißt zur Aufspaltung in einzelne Berufsgewerkschaften, die Spartentarifverträge schließen. Aus der damit einhergehenden Tarifpluralität ergeben sich ökonomisch problematische Folgen. Für die Arbeitgeber entsteht der Zwang, mehrere Tarifverhandlungen führen zu müssen.

<sup>8</sup> Vgl. z. B. H. Horn, A. Wolinsky: Worker Substitutability and Patterns of Unionisation, in: *Economic Journal*, Vol. 98 (1988), S. 484-497; J. Haucap, U. Pauly, C. Wey: Das deutsche Tarifkartell: Entstehung, Stabilität und aktuelle Reformvorschläge aus Sicht der Wettbewerbstheorie, in: R. Ohr (Hrsg.): *Arbeitsmarkt und Beschäftigung*, Berlin, 2008, S. 126.

<sup>9</sup> Vgl. J. Haucap, U. Pauly, C. Wey, a.a.O., S. 127.

<sup>10</sup> Vgl. H. Horn, A. Wolinsky, a.a.O., S. 493.

Damit steigen die Transaktionskosten, während die Planungssicherheit abnimmt. Haben die einzelnen Spartentarifverträge unterschiedliche Laufzeiten, muss der Arbeitgeber häufiger mit Arbeitskampfmaßnahmen rechnen. Hinzu kommt die Gefahr des Überbietungswettlaufs, um sich gegenüber den Mitgliedern zu profilieren.<sup>11</sup> Nachteilige Effekte gibt es aber auch auf der Arbeitnehmerseite. Zum einen richten sich die Lohnunterschiede weniger nach der Leistungsfähigkeit als nach der faktischen Streikmacht einer bestimmten Berufsgruppe, zum anderen entstehen Neideffekte.

Bei substitutivem Wettbewerb konkurrieren die Gewerkschaften um dieselben Mitglieder. Dies wird positiv bewertet, da die beiden Gewerkschaften darum wetteifern, vom Arbeitgeber als Tarifpartner anerkannt zu werden.<sup>12</sup> Die Arbeitgeber haben ein Interesse, sich die „günstigste“ Gewerkschaft auszusuchen. Das macht konkurrierende Gewerkschaften konzessionsbereiter als eine Monopolgewerkschaft. Dabei wird implizit unterstellt, dass Gewerkschaften nur attraktiv für die Beschäftigten sind, wenn sie Tarifverträge abschließen und der Abschluss von Tarifverträgen konzessionsbereite Gewerkschaften voraussetzt, was überaus fraglich ist. Alternativ kann eine Gewerkschaft die Anerkennung als Tarifpartei auch erstreiken. Dann kann es auch bei substitutivem Wettbewerb aus einem organisationspolitischen Interesse der Gewerkschaften heraus zu

<sup>11</sup> Vgl. H. Lesch: *Ökonomik des Tarifrechts*, Köln, S. 50 ff.; V. Rieble: Gewerkschaftswettbewerb und Tariffähigkeit, in: *Sammlung Arbeitsrechtlicher Entscheidungen*, 60. Jg. (2006), S. 93 f.

<sup>12</sup> Vgl. J. Haucap, U. Pauly, C. Wey, a.a.O., S. 126. Ein Beispiel hierfür ist der Wettbewerb zwischen der IG Metall und der Christlichen Gewerkschaft Metall.

sich gegenseitig aufschaukelnden Lohnforderungen kommen. Die disziplinierende Wirkung des Wettbewerbs ist letztlich nur zu erwarten, wenn eine Gewerkschaft nicht streikfähig ist. Dann ist sie in der Regel aber auch (juristisch gesehen) nicht tariffähig, weil die Tariffähigkeit auch eine gewisse Durchsetzungsfähigkeit gegenüber dem sozialen Gegenspieler voraussetzt. Diese institutionelle Hürde ist problematisch, weil sie den Wettbewerb zwischen Arbeitnehmerorganisationen einschränkt. Sie schützt etablierte Gewerkschaften vor der Konkurrenz durch konzessionäre Arbeitnehmerorganisationen, was die Effizienz des Tarifsystems mindert.

#### Gesetzlicher Handlungsbedarf

Diese kurze Diskussion zeigt: Das deutsche Tarifsystem befindet sich mitten im institutionellen Wandel. Der Flächentarifvertrag wird von zwei Seiten destabilisiert. Auf der einen Seite führt das Anwachsen tariffreier Zonen zu der Forderung nach gesetzlichen Lohnuntergrenzen. Auf der anderen Seite separieren sich Berufsgewerkschaften, die Spartentarifverträge durchsetzen. Dies führt zu Forderungen nach einer gesetzlichen Verankerung des Grundsatzes der Tarifeinheit und einer gesetzlichen Einschränkung des Arbeitskampfrechts von Sparten-gewerkschaften. Macht der institutionelle Wandel aber wirklich eine Änderung der tarifrechtlichen Rahmenbedingungen notwendig?

Die derzeit beobachtbare stärkere Regulierung durch gesetzliche Mindestlöhne ist ordnungspolitisch bedenklich.

- Zum Ersten mindert eine Einschränkung des Außenseiterwettbewerbs durch gesetzliche Mindestlöhne die Effizienz des deutschen Tarifsystems. Ein

funktionierender Außenseiterwettbewerb ist der Garant für die Richtigkeit des Tarifvertrags. Je mehr die negative Koalitionsfreiheit beschnitten wird, desto größer wird die Kartellmacht der Tarifparteien.<sup>13</sup> Dort, wo kein internationaler Wettbewerbsdruck besteht, wird die Kartellmacht zu Lasten der Verbraucher und Arbeitslosen ausgenutzt.

- Zum Zweiten mindert die derzeit praktizierte Einführung von Lohnuntergrenzen in Form branchenspezifischer tariflicher Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) kaum den Anreiz, einer Tarifbindung zu entfliehen (um in einen Lohnwettbewerb eintreten zu können).

Da nur die untersten Lohngruppen für allgemeinverbindlich erklärt werden, ist Lohnwettbewerb zur Erlangung eines Kostenvorteils nach wie vor möglich. Geradezu destabilisierend wäre ein Mindestlohn, wenn mit dem gesetzlichen Eingriff in die Tarifautonomie die Bereitschaft der Betriebe sänke, sich in Verbänden zusammenzuschließen. Warum sollte sich ein Arbeitgeber noch in einem Tarifverband organisieren, wenn der Staat Lohnuntergrenzen bestimmt? Mit der Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetz agiert der Staat als Ersatztarifpartei, die das Tarifsystem nicht dauerhaft stabilisieren kann und dessen Effizienz mindert.

Die genannten Vorteile des Flächentarifvertrags und die Vorbehalte gegenüber den Spartentarifverträgen und Gewerkschaftswettbewerb lassen es durchaus ratsam erscheinen, flankierende gesetzliche Maßnahmen zum Schutz der Tarifeinheit zu ergreifen. Eine im Tarifvertragsgesetz verankerte Tarifeinheit könnte sicherstellen, dass in einem Unternehmen nicht meh-

rere Tarifverträge mit sich überschneidenden Geltungsbereichen zur Anwendung kommen und dadurch Rechtsunsicherheit entsteht. Es ist aber völlig unklar, ob der institutionelle Wandel damit aufzuhalten ist. Denn eine Konkurrenz zwischen den Gewerkschaften wird dadurch nicht unterbunden. Die Tarifeinheit verhindert weder die Möglichkeit, für die Betriebe einer Branche konkurrierende Tarifverträge zu schließen (Tarifpluralität). Sie besagt lediglich, dass in solchen Fällen der „speziellere“ Tarifvertrag Anwendung finden soll, also der räumlich, fachlich und persönlich nähere Tarifvertrag dem entfernten vorgeht. Noch schränkt sie das Recht bestimmter Berufsgruppen ein, in Sparten-gewerkschaften für eine eigenständige Tarifpolitik zu streiken, wie die Beispiele von Piloten, Ärzten oder Lokführern zeigen.<sup>14</sup>

Um die ökonomisch bedenklichen Auswirkungen eines Tarifpluralismus einzudämmen, wäre eine Unzulässigkeit von Streiks bei geltendem Tarifvertrag einer konkurrierenden Gewerkschaft oder zumindest eine Unzulässigkeit von Streiks bei offensichtlicher Verdrängung des von einer Berufsgewerkschaft erstreikten Tarifvertrages durch ein spezielleres Tarifvertragswerk notwendig. Die marktkonforme Alternative bestünde darin, nach angelsächsischem Vorbild in jedem Betrieb für eine bestimmte Zeit eine repräsentative Gewerkschaft wählen zu lassen, die für alle Berufsgruppen verhandelt. Komplementäre Tarifverhandlungen wären ausgeschlossen, und Berufsgewerkschaften müssten sich automatisch öffnen, so dass sie die externen Effekte ihres Handelns stärker berücksichtigen und entsprechend maßvoller auftreten.

<sup>13</sup> Vgl. H. Lesch, a.a.O., S. 40 ff.

<sup>14</sup> Vgl. H. Lesch, a.a.O., S. 52.

Gerhard Bosch

## Auflösung des deutschen Tarifsystems

Noch Anfang der 90er Jahre lag die Tarifbindung in Deutschland bei rund 90%.<sup>1</sup> Selbst nicht tarifgebundene Betriebe zahlten oft nach Tarif, da sie sich damit betriebliche Verhandlungen mit hohen Kosten sparen konnten. Da Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände nach Branchen organisiert sind, dominierten Flächentarifverträge für mehr oder weniger große Branchen. Die Haustarife folgten in der Regel dem Flächentarif. Für die Tarifverhandlungen galt das Geleitzugprinzip. Die starken Gewerkschaften im verarbeitenden Gewerbe versuchten nicht, für ihre Mitglieder das Maximum herauszuholen: Sie orientierten sich am gesamtwirtschaftlichen Verteilungsspielraum und nicht an den teilweise deutlich höheren Produktivitätszuwachsen ihrer Branchen. Mit ihren Abschlüssen – meistens ging die Metallindustrie voran – wurden Standards für die gesamte Wirtschaft gesetzt, denen dann auch die anderen Branchen mit schwächeren Sozialpartnern folgten.

### Das traditionelle deutsche Tarifmodell

Die Tarifverhandlungen verliefen nicht ohne Konflikte. Alle paar Jahre kam es zu einem größeren Arbeitskampf vor allem in der Metallindustrie, der dann für mehrere Jahre Spielräume für friedliche Verhandlungen schuf. Vor allem im Arbeitgeberlager legitimierte der Hinweis auf die Konfliktfähigkeit der Gewerkschaften die Tarifkompromisse, die manchen Mitglie-

dern zu weit gingen. Da sich Auseinandersetzungen aber auf solche Großkonflikte beschränkten, lag die Streikquote in Deutschland im internationalen Vergleich am unteren Ende. Auf betrieblicher Ebene waren Konflikte durch das Streikverbot für Betriebsräte bei gleichzeitig starken gesetzlichen Mitbestimmungsrechten ohnehin institutionalisiert, was die enge und oft vertrauensvolle Zusammenarbeit förderte. Diese besondere Kombination von Konflikten und Kooperation hat Müller-Jentsch zutreffend als „Konfliktpartnerschaft“ charakterisiert.<sup>2</sup>

Die hohe Tarifbindung beruhte nicht wie in den skandinavischen Ländern auf hohen Mitgliederzahlen der Gewerkschaften. Selbst zu ihren Hochzeiten organisierten die deutschen Gewerkschaften nur wenig mehr als ein Drittel der Beschäftigten.<sup>3</sup> Da nur wenige Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt wurden, war die beachtliche Tarifbindung vorrangig Folge der hohen Organisationsquote der Unternehmen in Arbeitgeberverbänden. Anfang der 90er Jahre arbeiteten 72% der Beschäftigten in Unternehmen, die Mitglied in einem Arbeitgeberverband waren.<sup>4</sup> Angesichts der Kampfstärke der Gewerkschaften zahlten die Unternehmen allen Beschäftigten und

nicht nur den Gewerkschaftsmitgliedern Tariflöhne, da sie ansonsten die gewerkschaftliche Organisationsquote schnell in die Höhe getrieben hätten. Das deutsche Tarifsystem bot also „Trittbrettfahrern“ die gleichen Vorteile wie Gewerkschaftsmitgliedern.

Die institutionelle Stabilität über viele Jahre verdankte dieses System der Unterstützung durch alle wichtigen Akteure. Für die Unternehmen schuf der Flächentarif gleiche Konkurrenzbedingungen und lieferte moderate und verlässliche Kalkulationsgrundlagen. Zudem wurden industrielle Konflikte aus dem Betrieb herausgehalten. Den Beschäftigten sicherte der Flächentarifvertrag die Möglichkeit zur Teilhabe am wirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt. Vor allem wurde dieser Fortschritt gleichmäßig über alle Qualifikationsgruppen, Betriebsgrößen, Regionen und Branchen verteilt.

Dieser Gleichheitsgrundsatz wurde in der Regel nicht in Frage gestellt, da durch das Wachstum der Wirtschaft alle profitierten. Deshalb erhielten selbst die gewerkschaftlichen Kerngruppen, wie die Müllarbeiter im öffentlichen Dienst oder auch die gut organisierten Fließbandarbeiter, die für die anderen Beschäftigten die Kohlen aus dem Feuer holten, nur gelegentlich durch die höhere Anhebung der unteren Lohngruppen eine Zusatzprämie. Da der DGB im Vergleich zu den Dachverbänden in den skandinavischen Ländern in der Tarifpolitik kaum eine Rolle spielt, kam es nie zu einer solidarischen Lohnpolitik über Branchengrenzen

<sup>1</sup> Vgl. OECD: Employment Outlook, Paris 1997, S. 71.

<sup>2</sup> Vgl. W. Müller-Jentsch: Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen, 3. Aufl., München 1999.

<sup>3</sup> Vgl. J. Visser: Union membership statistics in 24 countries, in: Monthly Labour Review, Januar 2006, S. 38-49.

<sup>4</sup> Vgl. F. Traxler: Employers associations and economic change: A crossnational Comparison, in: Industrielle Beziehungen, Heft 1/2, 2004, S. 42-58.

hinweg. Daher blieben die hohen Lohnunterschiede zwischen dem verarbeitenden und großen Teilen des privaten Dienstleistungsgewerbes bestehen.

Die Tarifautonomie entlastete den Staat erheblich. Die Entgelte und viele Arbeitsbedingungen, wie etwa die Dauer und Lage der Arbeitszeit, wurden weitgehend durch die Sozialpartner gestaltet. Der Staat konnte sich in diesen Bereichen – ganz im Gegensatz zu Ländern mit schwachen Tarifpartnern – zurückhalten. Die tarifliche Arbeitszeit lag immer deutlich unter den Höchstgrenzen des Arbeitszeitgesetzes. Untergrenzen für die Bezahlung wurden erst durch die Rechtsprechung geschaffen, die „sittenwidrige Löhne“ untersagte. Zudem musste der Staat nicht, wie in vielen Nachbarländern, in Lohnverhandlungen eingreifen. Auch ohne „Konzertierte Aktionen“ hatten die Gewerkschaften den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit im Auge.

Dass die deutschen Löhne im verarbeitenden Gewerbe im internationalen Vergleich sehr hoch waren, lag nicht an übertriebenen Lohnabschlüssen, sondern an den regelmäßigen Aufwertungen der D-Mark. Da die Sozialpartner flexibler als der Staat agieren konnten, wurden viele Reformen des Sozialstaats durch Tarifvereinbarungen erprobt und vorbereitet, wie zum Beispiel die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall für Arbeiter oder der Abschluss von Sozialplänen. Zudem konnten viele ansonsten staatliche Aufgaben, wie etwa die Entwicklung von Berufsbildern im dualen System, an die Sozialpartner delegiert werden. Der Staat war daher daran interessiert, das Tarifsystem als Arbeit- und Auftraggeber zu unterstützen.

Einige Schwächen der deutschen Tarifpolitik in dieser Blüte-

zeit sind jedoch nicht zu übersehen. Strukturkrisen wurden durch Frühpensionierungen weitgehend defensiv bewältigt. Wichtige Zukunftsthemen, wie der Ausbau der Weiterbildung, die überfällige Modernisierung der Gehaltsstrukturen oder die sozialverträgliche Ausgestaltung neuer Arbeitsformen und Arbeitszeiten wurden verschleppt. Anstatt frühzeitig Rahmenbedingungen etwa für Gleitzeit-, Teilzeit- oder Leiharbeit, wie in Skandinavien oder auch den Niederlanden, zu schaffen, ließen sich die Tarifpartner von betrieblichen Entwicklungen überraschen, die sie anschließend kaum noch gestalten konnten.

### Die Krise des Tarifsystems

Deutlichstes Zeichen der Krise des Tarifsystems ist die starke Abnahme der Tarifbindung seit 1990. 2006 fielen nur noch 68% der westdeutschen und 53% der ostdeutschen Beschäftigten unter einen Tarifvertrag.<sup>5</sup> Mit allgemeinen Hinweisen etwa auf die Globalisierung lässt sich dieser Rückgang nicht erklären. Denn in vielen anderen ähnlich offenen Volkswirtschaften, wie zum Beispiel in Österreich, Frankreich oder den skandinavischen und den Beneluxländern, ist die Tarifbindung in den letzten 20 Jahren stabil geblieben. Auch Hinweise auf die angebliche mangelnde Flexibilität der Tarifverträge bieten keine Erklärung. Die deutschen Tarifverträge erlauben heute eine weitreichende Anpassung der Arbeitszeit an die Auftragslage, und deutsche Unternehmen haben mit die längsten Betriebszeiten in Europa.<sup>6</sup> Anfang der 90er Jahre wurde beispielsweise der Golf

noch mit 3000 Betriebsstunden im Jahr produziert. Heute sind je nach Auftragslage mehr als 5000 Stunden möglich. Hinzu kommt eine hohe funktionale Flexibilität der Beschäftigten durch ihre breite, von den Sozialpartnern modernisierte Berufsausbildung. Diese „stille Revolution“ in den Betrieben unter Beteiligung der Tarifpartner ist die Basis der heute so exzellenten Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft.

Der wichtigste Grund für die abnehmende Tarifbindung ist in neuen Exit-Optionen für Unternehmen zu sehen.<sup>7</sup> Bei hoher Arbeitslosigkeit und schwächeren Gewerkschaften verschafft sich eine wachsende Zahl von Unternehmen Wettbewerbsvorteile durch Unterbietung der Tariflöhne. Viele andere Tarifsysteme sind durch unterschiedliche Mechanismen gegen diese Form der Konkurrenz geschützt. In Südeuropa, den Benelux-Ländern und Frankreich sind die meisten Branchentarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt worden. Zusätzlich gelten Mindestlöhne. In den skandinavischen Ländern garantiert eine hohe Gewerkschaftsmitgliedschaft die Tarifbindung und in Österreich die Zwangsmitgliedschaft der Arbeitgeber in der Wirtschaftskammer.

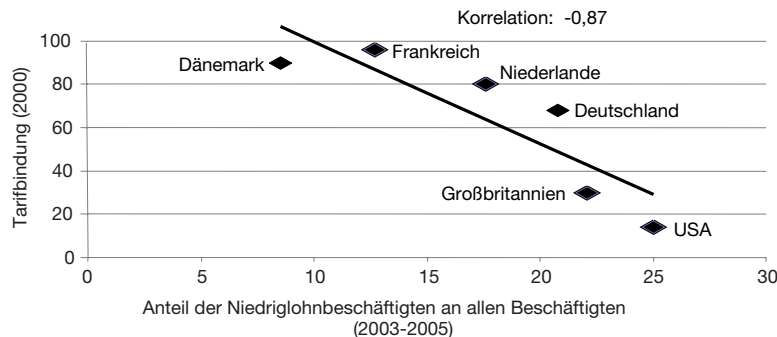
Solche institutionellen Garantien der Begrenzung von Außenseiterkonkurrenz gibt es in Deutschland nicht. Die wenigen Stützpfeiler, die es gab, wurden abgebaut. Die Dachverbände der deutschen Arbeitgeberverbände weigern sich heute, Entgelttarifverträge für allgemeinverbindlich zu erklären. Wurden 1990 nach Angaben des

<sup>5</sup> Vgl. Böckler-Impuls 19/2006.

<sup>6</sup> Vgl. F. Bauer, H. Groß: Betriebszeiten in Europa – Wo stehen die deutschen Betriebe?, in: WSI Mitteilungen 6, 59. Jg. (2006), S. 314-320.

<sup>7</sup> G. Bosch: The changing nature of collective bargaining in Germany: coordinated decentralization, in: Harry C. Katz, Wonduck Lee, Joohee Lee (Hrsg.): The new structure of labor relations: tripartism and decentralization, Ithaca, New York 2004, S. 84-118.

**Tarifbindung und Niedriglohnanteile  
in ausgewählten Industrieländern**



Quellen: R. Freeman: Labor Market Institutions Around the World, NBER Working Paper 13242, 2007; R. Solow: Introduction, in: G. Bosch, C. Weinkopf (Hrsg.): Low wage work in Germany, Russell Sage Foundation New York (erscheint im April 2008), S. 1-14.

WSI-Tarifarchivs noch 5,4% aller Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt, waren es 2006 nur noch 1,5% darunter kaum Entgelttarife.<sup>8</sup> Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung der Mindestlohntarifverträge etwa im Baugewerbe oder für Postdienstleistungen erfolgte wegen der Blockadehaltung der Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände im Tarifausschuss über das Arbeitnehmerentsendegesetz.

Durch die Privatisierung vieler staatlicher Dienstleistungen ohne flankierende Absicherung der Tarifverträge entfiel eine zweite Stütze. Nach der Aufhebung der staatlichen Monopole (z.B. Post, Telekommunikation, Eisenbahnen, Nahverkehr) konkurrierten in vielen Bereichen tarifgebundene Unternehmen mit tariffreien neuen Anbietern und verloren in dieser ungleichen Konkurrenz viele Arbeitsplätze. Die Deregulierung von Produktmärkten wird daher von Autoren, die in Tarifverträgen nur Kartelle sehen, als wirkungsvolle Alternative zu Eingriffen ins Arbeitsrecht, die zu Konflikten mit

den Gewerkschaften führen, empfohlen.<sup>9</sup>

Diese Lücken im System in Verbindung mit der hohen Arbeitslosigkeit nach der deutschen Wiedervereinigung und der fragilen wirtschaftlichen Lage vieler Betriebe vor allem in Ostdeutschland haben zu einer Flucht aus den Arbeitgeberverbänden und einem Outsourcing vieler Arbeitsplätze in zumeist kleine Betriebe ohne Tarife und Betriebsräte geführt. Hinzu kommen die Abwanderung vieler Arbeitsplätze aus Branchen mit hohen in Branchen mit niedrigen Tarifen und die Nutzung von Öffnungsklauseln in Tarifverträgen. Allein in der Metall- und Elektroindustrie wurden zwischen 2004 und 2006 850 abweichende Tarifverträge abgeschlossen, die zumeist die Entgelte oder Sonderzahlungen absenkten oder die Arbeitszeit verlängerten. In der Gesamtwirtschaft sank der Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände bis zum Jahr 2000, also gegenüber den frühen

<sup>9</sup> Vgl. G. Fiori, G. Nicoletti, S. Scarpetta, F. Schiantarelli: Employment Outcomes and the Interaction Between Product and Labor Market Deregulation: are they Substitutes or Complements, IZA Discussion Paper Nr. 2770, Bonn 2007.

90er Jahren um 9 Prozentpunkte.<sup>10</sup> In der Metall- und Elektroindustrie ging der Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände im Flächentarifvertrag von 77,4% (1985) auf 56,6% (2006) zurück.<sup>11</sup>

Ein guter Indikator für das lohngetriebene Outsourcing ist auch die Entwicklung der Niedriglohnbeschäftigung. Der Niedriglohnsektor expandierte parallel zur Abnahme der Tarifbindung. Der Anteil der gering bezahlten Vollzeitbeschäftigten stieg von 13,8% (1993) auf 17,3% (2003) und verschob sich dabei an den Rand des Arbeitsmarktes, d.h. in kleine Betriebe ohne Tarifbindung und Betriebsräte. So sank in Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten der Niedriglohnanteil von 4,5% im Jahre 1980 auf 3,2%, während er in Betrieben mit weniger als 20 Beschäftigten von 33,6% (1980) auf 36,4% (2003) zunahm.<sup>12</sup> Auch ein internationaler Vergleich (vgl. Schaubild), zeigt den starken Zusammenhang zwischen Tarifbindung und Niedriglohnbeschäftigung.

Diese Entwicklung war politisch gewollt. So stand niemals zur Debatte, bei der Deregulierung der Produktmärkte die Tarife durch Allgemeinverbindlichkeitserklärungen zu sichern. Zudem fördert der Staat heute die Zunahme gering bezahlter Beschäftigung durch sein Auftragsverhalten. Zumeist werden Aufträge dem billigsten Anbieter erteilt, oft wissend, dass damit kein Tariflohn gezahlt werden kann. Nur

<sup>10</sup> Vgl. European Commission: Industrial Relations 2004, Luxemburg 2004.

<sup>11</sup> Vgl. T. Haipeter: Unterschreitungen des Flächentarifs. Die Entwicklung der Tarifabweichungen in der Metall- und Elektroindustrie von 2004 bis 2006, Institut Arbeit und Qualifikation, 2008, S. 222.

<sup>12</sup> Vgl. G. Bosch, T. Kalina: Niedriglöhne in Deutschland – Zahlen – Fakten – Ursachen, in: G. Bosch, C. Weinkopf (Hrsg.): Arbeiten für wenig Geld. Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland, Frankfurt, New York 2007, S. 40.

<sup>8</sup> Vgl. DGB-Einblick 3/2007.

in wenigen Bundesländern gelten Tariftrueugesetze bei der Auftragsvergabe.

Den Gewerkschaften gelingen in ihren Kernbereichen noch vernünftige Lohnabschlüsse. Allerdings strahlen diese nicht mehr auf alle Betriebe ihrer Branche und andere Branchen aus, so dass die Lohnunterschiede in der Gesamtwirtschaft wachsen. So nahmen zwischen 1992 und 2004 die Arbeitskosten pro Stunde in Betrieben mit 10-50 Beschäftigten um 21% zu, in Betrieben mit 500 und mehr Beschäftigten hingegen um 44%.<sup>13</sup> Reformvorhaben gelingen nur noch da, wo Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände stark sind. Mit dem neuen Entgelt-Rahmentarifvertrag (ERA) von 2004 in der Metall- und Elektroindustrie wurden – fast 30 Jahre zu spät – die Unterschiede zwischen Arbeitern und Angestellten abgeschafft und Anreize für neue Arbeitsformen wie Gruppenarbeit gesetzt. Der „Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst“ von 2005 verringerte die Zahl der Alterstufen in der Bezahlung von zwölf auf sechs, angesichts der Alterung der Erwerbsbevölkerung und zur Förderung der Mobilität zwischen öffentlichem Dienst und privater Wirtschaft ein längst fälliger Schritt.

Solche Reformprojekte, die ja Vertrauen und ein Geben und Nehmen voraussetzen, sind in Branchen mit schwachen Verbänden auf beiden Seiten nicht mehr möglich. In Branchen mit hohen Anteilen an Niedriglöhnen, wie etwa in der Fleischindustrie, gibt es überhaupt keinen Flächentarif mehr. Die Konflikte haben dadurch nicht abgenommen. Allerdings sind die Großkonflikte durch punktuelle Auseinandersetzungen, wie etwa um die Auslagerung der Call Cen-

ter bei der Telekom, abgelöst worden. Kampfstarke Gruppen, wie die Lokführer oder die Ärzte, streiken nicht mehr für allgemeine Lohnerhöhungen, sondern für Sonderinteressen. Vielen Unternehmern wird erst jetzt bewusst, wie wichtig die friedensstiftende Ordnungsfunktion des Flächentarifs für sie ist.

### **Zur Zukunft des deutschen Tarifsystems**

Die Erosion des Flächentarifs ist nicht Folge unabänderlicher wirtschaftlicher Notwendigkeiten. Ganz im Gegenteil: Die Tarifpolitik hat mit ihrer Lohnzurückhaltung sowie der kooperativen Reorganisation der Unternehmen wichtige Grundlagen für die heute so hohe Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie geschaffen. Der Aufschwung wird allerdings durch eine stagnierende Binnennachfrage gefährdet, da große Teile der Beschäftigten nicht mehr am Produktivitätsfortschritt teilhaben. Die starke Ausweitung des Niedriglohnssektors durch die Auflösung der angeblichen „Tarifkartelle“ hat nicht, wie es neoliberale Wirtschaftswissenschaftler der Politik jahrelang eingeredet haben, die Beschäftigungssituation verbessert. Stattdessen werden dort heute Löhne unterhalb des Marktpreises gezahlt, wo Tarifverträge einst monopsonistische Marktstrukturen korrigieren konnten.

Kaum abschätzbar sind die Kollateralschäden der Erosion des Tarifsystems. Mit dem Anwachsen des Niedriglohnssektors muss der Staat zunehmend Löhne unterhalb der Armutsgrenze subventionieren. Im Mai 2007 wurden bereits die Löhne von mehr als 1,2 Mio. Beschäftigten mit Arbeitslosengeld II aufgestockt.<sup>14</sup> Wichtige Zukunftsaufgaben, wie der Ausbau der Wei-

terbildung, die Modernisierung unserer Berufsbilder, die Schaffung altersgerechter Arbeitsstrukturen oder die sozialverträgliche Gestaltung flexibler Arbeitszeiten können nur noch in wenigen Branchen von starken Tarifpartnern, die auch in die Fläche wirken können, gemeistert werden. Es wirkt gelegentlich grotesk, wenn Politiker einerseits die Sozialpartner auffordern, bestimmte Zukunftsaufgaben zu schultern und andererseits die Auflösung von Tarifkartellen oder die Expansion des Niedriglohnssektors fordern. Die abnehmende Tarifbindung ist zu einem guten Teil politisch verursacht worden. Sie wieder zu erhöhen, erfordert daher auch politische Flankierung.

### **Zwei Modelle**

Vorstellbar sind zwei Zukunftsmodelle: Im ersten Modell wird der Flächentarifvertrag durch eine gesetzliche Neuregelung des Günstigkeitsprinzips in Frage gestellt. CDU/CSU und FDP wollen den Betriebsparteien die Möglichkeit geben, Standards zu unterschreiten. Gesamtmetall plädiert für individuelle Optionen. Die individuelle Option hätte für die Unternehmer den Vorteil, dass Betriebsräte kein Streikrecht bekämen. Zudem zeigt das australische Beispiel, dass Unternehmen genügend Druck entfalten können, um einzelne Beschäftigte Schritt für Schritt aus dem Flächentarif zu drängen. Beide Optionen werden langfristig die Flächentarife aushöhlen oder verschwinden lassen.

Weitere Privatisierungen sowie Entsendungen aus Osteuropa nach Auslaufen der Übergangsbestimmungen zu Migration und Entsendungen werden die Verlagerung von Arbeitsplätzen in tarif- und mitbestimmungsfreie Zonen weiter beschleunigen. Die Kollateralschäden werden zunehmen.

<sup>13</sup> Vgl. G. Bosch, T. Kalina, a.a.O., S. 50.

<sup>14</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Erwerbstätigkeit von erwerbsfähigen Leistungsbezieher, Mai 2007, Nürnberg 2007.

Der Staat kommt nicht umhin, die schlimmsten Auswüchse durch einen gesetzlichen Mindestlohn zu begrenzen. Im wachsenden Niedriglohnsektor bricht die duale Berufsausbildung zusammen und die Qualifikationsstruktur polarisiert sich. Es werden neue Berufsgewerkschaften entstehen, die wirkungsvoll Sonderinteressen vertreten. Die Branchengewerkschaften bleiben in einigen Kernbereichen der Industrie und des öffentlichen Dienstes stark, verlieren aber ihre gestaltende gesellschaftspolitische Rolle. Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft verringert sich durch einen zunehmenden Fachkräftemangel.

Im zweiten Modell werden in weiteren Branchen nach dem Vorbild der Postdienstleistungen Mindestlöhne eingeführt. Dies wird viele Außenseiter wieder in die Ar-

beitgeberverbände bringen, da sie die Tarife künftig mitgestalten wollen. In Branchen ohne bundesweite Tarifverträge und mit einer Tarifbindung unter 50% kann der Staat über ein neugefasstes Gesetz zu Mindestarbeitsbedingungen androhen, Mindestlöhne zu erlassen, wenn die Tarifpartner nicht selbst in einer bestimmten Frist zu einer Einigung kommen. Zudem kann man die Allgemeinverbindlichkeitsklärung erleichtern, indem in den Tarifausschuss Vertreter auch der betroffenen und nicht alleine der Dachverbände entsandt werden. Der Staat müsste Tariftreue zur Grundlage der Auftragsvergabe machen. Ähnlich wie in Österreich sollte bei Leiharbeit im Einsatzprinzip das Prinzip der gleichen Bezahlung gelten, das heute durch Sondertarife weit unterschritten werden kann. Ein gesetzlicher

Mindestlohn ist notwendig, aber nur als Untergrenze für die tariflich nicht geregelten Bereiche.

Das zweite Modell vermeidet die beschriebenen Kollateralschäden und würde auch die Weiterentwicklung des deutschen auf Qualität und Facharbeit basierenden Produktionsmodells fördern. Beide Modelle ebenso wie zahlreiche Zwischenformen sind möglich und hängen von politischen Konstellationen ab. Die einfache Rückkehr zur staatsfernen Tarifautonomie der Vergangenheit ist leider versperrt, da in vielen Branchen die Sozialpartner nicht mehr in der Lage sind, den Flächentarif wieder zu beleben. Denkbar ist aber bei erfolgreicher Wiederbelebung der Tarifautonomie ein späterer Rückzug des Staates. Sicher ist auch, dass Nichtstun die Erosion des Tarifsystems fördert.

---

Hilmar Schneider

## Kapitulation vor dem strukturellen und organisatorischen Wandel

---

**D**ramatisch schwindende Mitgliederzahlen und eine stetig fortschreitende Auflösung der Tarifbindung sind ein nicht mehr zu übersehendes Anzeichen für einen tief greifenden Wandel am Arbeitsmarkt, auf den die Gewerkschaften bislang entweder ratlos oder gar nicht reagieren. In ihrer Verzweiflung sehen sie sich zunehmend gezwungen, den Staat in die Pflicht für die Wahrnehmung von Arbeitnehmerinteressen zu drängen, die sie selbst nicht mehr erfüllen können. Die aktuelle Debatte um die Einführung gesetzlicher Mindest-

löhne liefert hierfür ein beredtes Zeugnis. Noch vor wenigen Jahren wären gesetzliche Mindestlöhne von den Gewerkschaften zu Recht als Angriff auf die Tarifautonomie und damit als Tabubruch aufgefasst worden, weil dadurch de facto ihre Machtposition aktiv geschwächt wird. Je mehr sich der Staat per Gesetz um Arbeitnehmerbelange kümmert, desto weniger brauchen Arbeitnehmer die Gewerkschaften. Im Gegenzug übernehmen politische Parteien in wachsendem Maße die arbeitnehmerische Interessenwahrnehmung.

Das Leitbild der Gewerkschaften orientiert sich nach wie vor am Arbeitnehmer im industriellen Großunternehmen und den dafür geschaffenen Institutionen der Mitbestimmung. Daneben spielt die Orientierung an traditionellen Berufsbildern eine wichtige Rolle. Die strukturelle Basis für diese Leitbilder verliert jedoch seit Jahrzehnten an Bedeutung. Die Wende dürfte bereits Mitte der 1960er Jahre eingetreten sein. Bis dahin war der Anteil der Industrieproduktion stetig expandiert. Seit dem Jahr 1965 mit einem Spitzenwert von knapp 50%

hat sich der Anteil der Erwerbstätigen in der Industrieproduktion jedoch praktisch halbiert. Stetig zugenommen hat dagegen der Dienstleistungssektor, der inzwischen mehr als 70% aller Erwerbstätigen ein Einkommen bietet.

Zugleich schrumpft die wirtschaftliche Bedeutung der Großunternehmen. So repräsentieren die DAX-30-Unternehmen mit einer durchschnittlichen Mitarbeiterzahl von gut 50 000 Beschäftigten heute gerade noch 4% aller Erwerbstätigen. Selbst in der guten aktuellen Konjunktur mit einem gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungszuwachs um 1,6% im Jahr 2007 haben die DAX-30-Unternehmen in Deutschland ihren Mitarbeiterbestand um fast 2% reduziert. Der Trend geht also vom industriellen Großunternehmen hin zum Klein- und Mittelständischen Unternehmen in der Dienstleistungsbranche. Der klassischen Arbeitnehmervertretung wird damit zunehmend der Nährboden entzogen. Mit ihren verfehlten Antworten auf diese Veränderungen tragen die Gewerkschaften allerdings zu einem gehörigen Teil selbst zu ihrem Niedergang bei.

### **Irrweg Arbeitszeitverkürzung**

Als Reaktion auf den Niedergang der Großindustrie haben die Gewerkschaften in den 1980er Jahren vor allem mit der Forderung nach Umverteilung der Arbeitszeit reagiert. Die These vom arbeitsparenden technischen Fortschritt schien sich vor dem Hintergrund zusammenbrechender Industriestrukturen nur allzu deutlich zu bewahrheiten. Die Forderung nach Einführung der 35-Stunden-Woche war aus dieser Sicht durchaus konsequent. Die Methode, organisationsspezifische Probleme zu Problemen der gesamten Menschheit

zu erklären, wird von den Gewerkschaften keineswegs erst seit der Mindestlohndebatte praktiziert.

Bei näherem Hinsehen sind Zweifel an der unausweichlichen und existenzbedrohenden Wirkung des technischen Fortschritts durchaus angebracht. So hat die Zahl der Erwerbstätigen seit Mitte der 1960er Jahre kontinuierlich zugenommen. Während damals in Westdeutschland etwa 26 Mio. Menschen erwerbstätig waren, sind es heute etwa 32 Mio. Personen. Dagegen lässt sich einwenden, dass der Anteil der Teilzeittätigen in der gleichen Zeit stark zugenommen hat, so dass in Vollzeit-äquivalenten oder in Arbeitsstunden ausgedrückt tatsächlich ein Rückgang der Erwerbstätigkeit eingetreten ist. Hierbei muss allerdings berücksichtigt werden, dass die Ausbildungszeiten im gleichen Zeitraum erheblich angestiegen sind. Im Durchschnitt hat sich die Erwerbslebensphase der Arbeitnehmer zwar verkürzt, ohne dass ihnen dadurch jedoch ein Schaden entstanden ist. Im Gegenteil: Die höheren Einkommen aufgrund höherer Produktivität haben die Verkürzung der Lebenserwerbsphase mehr als aufgewogen.

Ohnehin scheint es sich bei dem Rückgang des Arbeitsvolumens eher um ein typisch deutsches Phänomen zu handeln, dessen Ursachen mehr mit spezifischen Arbeitskosten zu tun haben als mit einem vermeintlich unwiderstehlichen natürlichen Prozess der Zivilisation. So ist in den USA die Arbeitszeit pro Kopf in den letzten 30 Jahren nahezu unverändert geblieben. Trotzdem ist die Zahl der Beschäftigten enorm angestiegen, was mit der These vom Niedergang der Arbeit nur schwer zu vereinbaren ist. In Deutschland hätte der Rückgang der Arbeitszeit pro Kopf

in den Jahren von 1991 bis 2005 rein rechnerisch Spielraum für eine Beschäftigungsexpansion von fast 8% geliefert. Faktisch ist die Zahl der Erwerbstätigen in diesem Zeitraum gerade mal um einen halben Prozentpunkt gestiegen. Ähnliches gilt für Frankreich.

Arbeitszeitverkürzung trägt dazu bei, Arbeit zu vernichten, weil sie Arbeit verteuert und damit weniger wettbewerbsfähig macht.<sup>1</sup> Wenn Arbeitsplätze geteilt werden, hat das höhere Fixkosten der Arbeit zur Folge. Sie äußern sich für die Firmen in höherem Organisationsaufwand und höheren Rekrutierungskosten. Dies gilt vor allem im Bereich der tendenziell knappen Fachkräfte. Die höheren Fixkosten werden durch höhere Produktivität nicht aufgewogen. Die Politik der Arbeitszeitverkürzung hat überdies gerade denjenigen besonders geschadet, die traditionell die gewerkschaftliche Kernklientel repräsentieren: die einfachen Arbeitnehmer ohne besondere Ausbildung.<sup>2</sup> Deren Jobs sind im Zuge des strukturellen Wandels überdurchschnittlich stark abgebaut worden, denn sie sind am leichtesten durch Automatisierungsprozesse und Produktionsverlagerung an kostengünstigere Standorte zu ersetzen. Damit haben die Gewerkschaften ihre traditionelle Machtbasis empfindlich geschwächt, ohne dass es ihnen gelungen wäre, dies an anderer Stelle zu kompensieren. Es hat zwei Jahrzehnte gedauert, bis das lange nach den Arbeitnehmern endlich auch die Funktionäre einsehen mussten, als 2003 die IG Metall im Kampf um die Einführung der

<sup>1</sup> Vgl. C. Dreger, J. Kolb: Keine Beschäftigungseffekte durch Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit, in: *Wirtschaft im Wandel*, 12/1998, S. 12-17.

<sup>2</sup> Vgl. C. Dreger, J. Kolb: Generelle Verkürzung der Wochenarbeitszeit verdrängt ungelernete Arbeitnehmer, in: *Wirtschaft im Wandel*, 12/1999, S. 3-6.



35-Stunden-Woche in Ostdeutschland schmerzlich scheiterte.

### **Struktureller Wandel und lebenslanges Lernen**

Untergangspropheten wie der bekannte Soziologe Ulrich Beck oder der amerikanische Publizist Jeremy Rifkin halten dessen ungeachtet bis heute daran fest, dass der technische Fortschritt einen zunehmenden Teil von Menschen arbeitslos macht und der einzige Ausweg darin besteht, die noch vorhandene Restarbeit gerecht unter den Menschen aufzuteilen. Richtig ist daran nur, dass der technische Fortschritt gewaltige Produktivitätsschübe ermöglicht hat. Unser Wohlstand hat ein für unsere Vorfahren unvorstellbares Ausmaß angenommen, und es bedarf heute nur noch eines Bruchteils des früheren Aufwands, um die menschlichen Grundbedürfnisse – Nahrung, warme Kleidung und einen trockenen und sicheren Schlafplatz – befriedigen zu können. Aber gleichzeitig entstehen mit der frei werdenden Zeit permanent neue Bedürfnisse. Diese neuen Bedürfnisse führen zu ständig neuen Betätigungsfeldern, die nun als Einkommensquelle dienen.

Ein immer größer werdender Teil der heute produzierten Güter ist immaterieller Natur. Er besteht aus Dienstleistungen vielfältigster Art. Als Paradebeispiel kann der Informationssektor dienen: Fernsehen, Radio, Printmedien und Internet sind zu einem unverzichtbaren Bestandteil moderner Volkswirtschaften geworden. Auch die Freizeitindustrie hat sich zu einem beachtlichen Wirtschaftsfaktor entwickelt. Das Problem besteht deshalb nicht darin, dass der Menschheit die Arbeit ausgeht. Für die Menschheit besteht lediglich ein Problem darin, sich diesem

strukturellen Wandel anpassen zu müssen. Dies hat vor allem Konsequenzen für Qualifikationsanforderungen, die sich heute schneller verändern als in vergangenen Zeiten. Damit verbunden ist der relative Bedeutungsverlust traditioneller Berufsbilder.

Die Vorstellung, dass man am Beginn des Erwerbslebens einen Beruf erlernt, den man bis zum Renteneintritt ausübt, ist aufgrund des technischen Wandels in vielen Bereichen nicht mehr zeitgemäß. An die Stelle von Berufen treten Tätigkeiten, die nur noch für einen gewissen Zeitraum Aktualität besitzen, um danach durch andere Tätigkeiten abgelöst zu werden. Als Beispiel sei auf den IT-Bereich verwiesen. Während dort noch bis vor wenigen Jahren Fachkräfte gefragt waren, die firmenspezifische Software entwickeln konnten, hat sich inzwischen vielfach flexible Standardsoftware durchgesetzt. Der Bedarf hat sich von der Software-Entwicklung hin zur Anwendungsberatung verlagert. Mit fortschreitender technischer Entwicklung werden in naher Zukunft möglicherweise auch die Anwendungsberater schon wieder überflüssig. Was an deren Stelle tritt, ist kaum vorherzusagen.

Menschen, die solchen Veränderungen ausgesetzt sind, ist mit einem traditionellen Berufsbild nicht geholfen. Stattdessen wird es zunehmend wichtiger, ein bestehendes Qualifikationsprofil im Laufe des Erwerbslebens immer wieder bedürfnisorientiert erweitern zu können. Das in Deutschland traditionell starke System der dualen Berufsausbildung dürfte damit zunehmend ins Hintertreffen geraten. Gleichwohl werden dessen Befürworter – allen voran die Gewerkschaften – nicht müde, die Anpassungsfähigkeit des dualen

Ausbildungssystems hervorzuheben. Sie meinen damit, dass ständig neue Berufsbilder geschaffen werden, um den sich verändernden Anforderungen Rechnung zu tragen. Den Menschen, deren berufliche Qualifikation vielleicht schon zehn Jahre nach dem erworbenen Abschluss nicht mehr gebraucht wird, nützt das wenig.

Um den Anforderungen des strukturellen Wandels begegnen zu können, sind Bildungssysteme gefragt, die lebenslanges Lernen zur Methode machen. Mit der Einführung des Bachelor-/Master-Systems wird dazu gegenwärtig ein wichtiger und lange überfälliger Grundstein gelegt. An der Dominanz des dualen Ausbildungssystems hat dies bislang wenig geändert. Dabei sollte ein Vergleich mit unseren Nachbarländern aufhören lassen. Die Akademikerquote deutscher Ausbildungsjahrgänge liegt seit vielen Jahren konstant bei etwa 20%. 1990 lag sie damit noch im OECD-Durchschnitt. Inzwischen ist der OECD-Durchschnitt auf 30% gestiegen. Das bedeutet, dass sich die Bildungssysteme in vielen Ländern den veränderten Rahmenbedingungen bereits angepasst haben, während Deutschland noch immer am traditionellen System der beruflichen Bildung festhält.

Daran wäre nichts auszusetzen, wenn das duale System der eher schulisch/akademisch ausgerichteten Ausbildung in vielen anderen Ländern klar überlegen wäre. Was für eine stark industriell ausgerichtete Volkswirtschaft noch gegolten haben mag, ist im Zeitalter der Dienstleistungsgesellschaft jedoch mehr als fraglich geworden. Überdies wird man den Eindruck nicht los, dass die Beweggründe für das krampfhaft Festhalten am dualen Ausbildungssystem weniger in der

Qualität des Systems als vielmehr in seiner Bequemlichkeit zu suchen sind. Da spielt zum einen eine Rolle, dass Auszubildende bereits während ihrer Ausbildung entlohnt werden, während Ausbildung in einem eher schulisch/akademischen System mit nicht unerheblichen Kosten verbunden ist. Zum anderen sind berufliche Abschlüsse traditionell ein wichtiges Kriterium für die Einordnung in Tarifgruppen. Aus gewerkschaftlicher Sicht generiert das duale Ausbildungssystem Lohnansprüche. Mit ihrem Festhalten am dualen Ausbildungssystem können sich die Gewerkschaften folglich als Wahrer von Arbeitnehmerinteressen profilieren. Dass diese Strategie für ganze Heerscharen von ArztpraxishelferInnen und BäckereifachverkäuferInnen – um nur einige Beispiele zu nennen – unmittelbar in die Sackgasse führt, weil sie gerade wegen der höheren Lohnansprüche im Anschluss an die Ausbildung nicht übernommen werden, wird geflissentlich ignoriert.

Die Motive für das Festhalten am dualen Ausbildungssystem sind offenkundig in nicht unerheblichem Maße vordergründiger und sachfremder Natur. Während sich die Gewerkschaften lautstark für die Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe einsetzen, die mit den abstrusesten Nebenwirkungen einherginge,<sup>3</sup> droht Deutschlands Bildungssystem den Anschluss an die Zukunft zu verlieren.

Dabei böte sich den Gewerkschaften hier ein lohnendes Betätigungsfeld bei der Beratung von Weiterbildungsaktivitäten. Aus ökonomischer Sicht haben sowohl Unternehmen als auch Arbeitnehmer einen Vorteil von der Investition in Weiterbildung. Während die-

ser Vorteil auf Arbeitnehmerseite uneingeschränkt realisiert werden kann, gilt dies für Unternehmen nur dann, wenn die betreffenden Mitarbeiter dem Unternehmen auch weiterhin zur Verfügung stehen. Unternehmen sind deshalb in der Regel allenfalls dann bereit, die Weiterbildung ihrer Mitarbeiter zu finanzieren, wenn sie sich darauf verlassen können, dass der Ertrag einer solchen Investition auch beim Unternehmen verbleibt. Am ehesten gilt dies noch für Wissen, das ausschließlich im jeweiligen Unternehmen verwertbar ist, was praktisch jedoch nur selten vorkommen dürfte. Folglich sind Unternehmen bei der Finanzierung der Weiterbildung ihrer Mitarbeiter eher zögerlich, weil sie befürchten müssen, dass sie zwar die Kosten zu tragen haben, der Ertrag aber von Mitkonkurrenten eingefahren wird, indem diese die weiterqualifizierten Mitarbeiter abwerben.

Die Finanzierung der Weiterbildung sollte demnach in erster Linie von den Arbeitnehmern selbst getragen werden. Dennoch unterbleibt dies in vielen Fällen, weil der Weiterbildungsmarkt für den einzelnen Arbeitnehmer nur schwer zu durchschauen ist und somit ein erhebliches Fehlinvestitionsrisiko besteht. Die Schaffung von Markttransparenz durch die Gewerkschaften könnte ein wirkungsvolles Instrument zur Arbeitnehmerbindung darstellen, das bislang noch ungenutzt geblieben ist.

### **Herausforderung organisatorischer Wandel**

Neben dem strukturellen Wandel ist die Arbeitswelt von einem tief greifenden organisatorischen Wandel geprägt, ein Prozess der von manchen in bewusster Anspielung auf die industrielle Revolution als

organisatorische Revolution bezeichnet wird. Die Auswirkungen des organisatorischen Wandels sind in der Tat als ebenso fundamental einzustufen. Die industrielle Revolution ebnete der Massenproduktion durch Taylorisierung den Weg. Sie ging einher mit einer strengen Hierarchisierung von Unternehmensstrukturen und einer Polarisierung zwischen Unternehmensleitung und Belegschaft. Spätestens seit Ende der 1980er Jahre vollzieht sich jedoch ein beinahe unmerklicher Wandel von Unternehmensstrukturen und Arbeitsbeziehungen.

Die Triebkraft für diesen Wandel ist in dem wachsenden Bedarf nach kundenorientierten Produkten zu sehen. Der technische Fortschritt hat auf breiter Front Bedürfnisse geweckt und ermöglicht, die früher allenfalls für eine kleine Kaste von Superprivilegierten realisierbar waren. Kunden wollen Produkte, die sie von anderen Kunden unterscheiden. Mit standardisierter Massenproduktion lassen sich diese Bedürfnisse nicht mehr befriedigen. Stark zentralisierte unternehmerische Großstrukturen geraten im Wettbewerb mit kundenorientiert agierenden Kleinunternehmen ins Hintertreffen.

Organisatorischer Wandel bedeutet die Verlagerung von zentral gesteuerter Verantwortung auf dezentral operierende Einheiten. An die Stelle von strengen Hierarchien treten Teamstrukturen, an die Stelle von Handlungsanweisungen treten Zielvereinbarungen. Auch die Entlohnungsformen passen sich diesem Wandel an: Ein zunehmender Teil der Gehaltszahlungen gründet sich auf erfolgsabhängige Gehaltsbestandteile, was dem Begriff Mitarbeiter eine ganz neue Bedeutung verleiht.

<sup>3</sup> Vgl. Ausbildung: Fragen über Fragen, in: Der Spiegel, 47/2003, S. 107.

Für den einzelnen Arbeitnehmer bedeutet dies eine neue Form der Verantwortung bis auf die untersten Ebenen der Hierarchie. Er trägt mit seinem Handeln unmittelbarer als früher zum Wohl und Wehe seines Unternehmens bei. Arbeitnehmer müssen daher lernen, unternehmerisch zu denken und zu handeln.

Verantwortung übernehmen zu müssen, empfinden viele Menschen allerdings als unbequem. Es bedeutet, den Job nicht beim Verlassen des Werkstoffs oder des Büros zu vergessen, sondern ihn gedanklich mit nach Hause zu nehmen. Es bedeutet, sich in seiner Freizeit möglicherweise mit der Aneignung von Fachwissen zu beschäftigen oder sich Gedanken über Lösungen von betrieblichen Problemen zu machen.

Organisatorischer Wandel bedeutet auch Wandel des Arbeitsplatzes selbst. Mitunter verliert er sogar seine Existenz als eindeutig zu identifizierender Ort. Projektorientiertes Arbeiten dürfte zu wechselnden Arbeitsumgebun-

gen beitragen. Wichtiger als die Lokalität des Arbeitsplatzes wird seine virtuelle Existenz in Form von elektronisch gespeicherten Informationen und die Vernetzung mit den relevanten Kommunikationspartnern.

Der traditionelle Gegensatz zwischen Unternehmensleitung und Belegschaft verliert im Zuge des organisatorischen Wandels an Kontur. Gewerkschaften haben es zunehmend mit Arbeitnehmern zu tun, die sich Unternehmensinteressen zu eigen machen und im Zuge der fortschreitenden Privatisierung der Altersvorsorge als Kapitaleigner in Erscheinung treten. Ob die Gewerkschaften es wollen oder nicht: Der alte Gegensatz zwischen Arbeit und Kapital, der den Gewerkschaften seit mehr als einem Jahrhundert eine quasi-natürliche Existenzgrundlage geliefert hat, ist in der Auflösung begriffen.

Für die Gewerkschaften bedeutet dies den Zwang zu einer völligen Neuorientierung ihrer Machtgrundlage. Wie diese Neuorientierung aussehen kann, ist offen.

Renommierte Gewerkschaftsforscher wie der IZA-Preisträger Richard Freeman gehen davon aus, dass Gewerkschaften künftig nur noch dann Arbeitnehmerbindung entfalten können, wenn sie sich zu einer Art exklusiver Serviceeinrichtung für Arbeitnehmer weiterentwickeln. In skandinavischen Ländern existiert dies beispielsweise in Form einer Arbeitslosenversicherung, die nur Gewerkschaftsmitgliedern zugänglich ist. In Deutschland dürfte die Entwicklung ähnlich zugkräftiger Anreize sehr erschwert sein, da vieles von dem, was Gewerkschaften an Serviceangeboten unterbreiten könnten, bereits von staatlicher Seite zur Verfügung gestellt wird. Daher mag es sein, dass die Gewerkschaften hierzulande über kurz oder lang an ihrem eigenen Erfolg zugrunde gehen: Je besser es ihnen gelingt, den Staat in die Verantwortung für Arbeitnehmerinteressen zu zwingen, desto stärker begeben sie sich in die Rolle von Lobbyisten. Die eigentliche Macht aber treten sie damit unwiderruflich an die Politik ab.

---

Rudi Schmidt

## Die Tariferosion und die Folgen

---

Die öffentliche Auseinandersetzung in Deutschland über die Geltung von Flächentarifverträgen, die Grenzen der Tarifpolitik und die Beschränkung der Tarifautonomie, wie sie seit vielen Jahren insbesondere von politischen Parteien und interessierten Verbänden geführt worden ist, hat gegenwärtig an Schärfe verloren. Das liegt zum einen an der kalmierenden Wirkung der großen Koalition und zum anderen vielleicht auch an

einer neuen Gelassenheit mancher Kombattanten angesichts der kontinuierlich fallenden Zahlen von Tarifvertragsbindung und Tarifdeckungsgrad und der parallelen Zunahme von Differenzierung und Verbetrieblichung.

Aber der Konflikt ist nur vertagt, weil jetzt die Konjunktur etwas günstiger verläuft und andere Themen wie der Mindestlohn, die Erbschaftsteuerreform und mehr Geld für Langzeitarbeitslose im

Vordergrund stehen. Die Arbeitgeberverbände sind mit der gegenwärtigen Schwäche der deutschen Gewerkschaften auch schon recht zufrieden, denn zum ersten Mal seit Jahrzehnten verteidigen sie die Tarifautonomie gegen Einmischungen des Staates, was sonst stets umgekehrt war. Sie tun das, weil sie damit eine über ein Jahrzehnt andauernde Niedriglohnphase durchsetzen konnten, die faktisch zur Stagnation der Nettoeallöhne

seit 1995 geführt hat. Im Kampf gegen den staatlichen Mindestlohn erscheint dann die bestehende Tarifautonomie als das kleinere Übel.

### Was leistet der Flächentarifvertrag?

Die Tarifautonomie ist historisch als Ergebnis vieler Arbeitskämpfe und der revolutionären Umwälzungen am Ende des ersten Weltkrieges 1919 entstanden und dann verfassungsrechtlich anerkannt worden. Nach dem zweiten Weltkrieg wurde sie im Tarifvertragsgesetz von 1949 und im Grundgesetz verankert. An diese politische Genese ist zu erinnern, wenn Arbeitsrechtler sie demgegenüber rechtssystematisch relativieren und damit in ihren Wirkungen mittels einfacher Gesetzgebung einschränken wollen.

Mit der Tarifautonomie sind die anerkannten Tarifvertragsparteien befugt, Mindestbedingungen für die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen abhängig Beschäftigter festzulegen. Diese Normen kommen Gesetzen gleich und sind gegebenenfalls auch gerichtlich durchsetzbar.

### Betriebliche Funktion des Flächentarifvertrags

Die wichtigsten inner- und überbetrieblichen Funktionen des Flächentarifvertrags waren ursprünglich und sind aktuell:

- Gewährleistung gleicher Konkurrenzbedingungen sowohl für die abhängig Beschäftigten als auch für die Unternehmer. Dies wird aktuell durch grenzüberschreitende Auflösung von Arbeitsnormen (Unterbietungskonkurrenz) relativiert.
- Kostentransparenz für die Betriebe. Dies wird aktuell durch Branchen-Benchmarking, Unternehmensberater und Analysten großenteils ersetzt.

- Verringerung des betrieblichen Steuerungsaufwands durch Übernahme branchenweiter Regelungsnormen. Dieser Vorteil gilt aktuell noch, tritt aber in Konkurrenz zur Kostenersparnis durch modifizierte Haustarifmodelle und reduziert sich mehr und mehr auf die Präferenz von Großbetrieben.

- Verringerung des betrieblichen Konfliktniveaus durch überbetrieblich legitimierte Vereinbarungen. Dies ist inzwischen relativiert durch die anhaltende Handlungsschwäche von Gewerkschaften und Betriebsräten und neuerlich bedroht durch Sparten- bzw. Berufsgewerkschaften.

Ganz allgemein wird der Regelungsgewinn durch branchenweite Standardisierung und Pauschalisierung bei asymmetrischer werden den Machtbeziehungen zwischen Unternehmern und Gewerkschaften von den Unternehmen gegen den Differenzierungsgewinn abgewogen und zunehmend zu dessen Gunsten entschieden. Auf solche Entwicklungen haben Arbeitgeberverbände wenig Einfluss, da ihre Verpflichtungsfähigkeit strukturell ohnehin sehr viel geringer ist als die der Gewerkschaften.<sup>1</sup>

### Überbetriebliche Funktionen des Flächentarifvertrags

Überbetrieblich hatte der Flächentarifvertrag folgende Funktionen:

- Senkung der Transaktionskosten am Arbeitsmarkt (leichterer Wechsel zwischen den Unternehmen durch Gewährleistung gleicher Rahmenbedingungen),

<sup>1</sup> Vgl. F. Traxler: Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Probleme der Verbandsbildung und Interessenvereinheitlichung, in: W. Müller-Jentsch (Hrsg.): Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen, 3. überarb. u. erw. Aufl., München 1999, S. 57-78.

- Regulierung des Lohnniveaus zu volkswirtschaftlich vertretbaren Kosten und orientiert an der durchschnittlichen Leistungskraft der Betriebe (darin jeder staatlichen Lohnregulierung überlegen).

Diese Funktionen sind aktuell in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit, aber auch durch die wachsenden Performanzunterschiede bei Teil- und Regionalarbeitsmärkten stark relativiert. Mit der abnehmenden Effizienz der gesamtwirtschaftlichen Regulierungsfunktion von Flächen- bzw. Branchentarifverträgen erhalten branchenweite Allgemeinverbindlichkeitsregeln und Mindestlohnmodelle Aktualität, die hinsichtlich ihrer politischen Erwünschtheit und ihrer ökonomischen Funktion zwischen den Verbänden und politischen Lagern allerdings heftig umstritten sind, und zwar je nachdem ob sie als Ergänzung, Konkurrenz oder Überkompensation angesehen werden.

### Vorteile aus Sicht der Unternehmer

Die Verbandsabstinenz bzw. die betriebsautonome Tarifgestaltung hat aus Sicht der Unternehmer folgende Vorteile:

- die Unternehmensautonomie,
- hohe Flexibilität,
- größerer Kostensenkungsspielraum.

Die Unternehmensautonomie stärkt die Direktionsmacht und damit die Verhandlungsasymmetrie der Betriebsparteien. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Wirkung der Verbandsabstinenz, d.h. der Tariflosigkeit durch das Fehlen eines Betriebsrats verstärkt wird.

Die Flexibilisierung bezweckt in erster Linie Kostensenkungen (z.B. durch Einsparen von Mehrarbeitszuschlägen); erst in zweiter

Linie geht es um mehr zeitliche und funktionale Beweglichkeit gegenüber schwankenden Markterfordernissen. Das ist deutlich am Entstehungskontext von Flexibilisierung als Unternehmensstrategie beim Kampf um die 35-Stunden-Woche 1983/84 abzulesen<sup>2</sup> und an der seitdem zu beobachtenden Praxis, wie Flexibilitätsinstrumente, z.B. Arbeitszeitkonten, Gleitzeit, überhaupt Mehr- oder Minderarbeit, finanziell gehandhabt<sup>3</sup> oder z.B. Out- (und In-)Sourcing strategisch begründet werden.

Generell haben die Verhandlungsspielräume der Betriebsräte in den Betrieben abgenommen, was auch daran abzulesen ist, dass die Flächentarifvertragsnormen, die historisch als Mindestnormen entwickelt worden sind, inzwischen in Ostdeutschland überwiegend als Maximalnormen gelten und im Westen häufig zum Normalstandard geworden sind.<sup>4</sup> Die große Lohndrift, die noch in den 50er und 60er Jahren zwischen den faktisch gezahlten betrieblichen Löhnen und den Tariflöhnen bestand, ist inzwischen auch in vielen Großbetrieben des Westens auf eine schmale Marge zusammengeschmolzen.

Die Differenz ermöglichte den Betriebsräten früher nach jedem Tarifabschluss die Gestaltung einer „zweiten Lohnrunde“, mit der sie in guten Zeiten neben der Anerkennung der Tariflohnerhöhung mittels

analoger Erhöhung der Betriebslöhne noch weitere Forderungen durchsetzen konnten, in schlechten zumindest die weitgehende Nichtanrechnung der Tarifierhöhung auf den betrieblichen Lohnvorsprung. Gegenüber den Belegschaften profitierten davon sowohl die Gewerkschaften als auch die Betriebsräte. Solche Erfolge lassen sich heute nur noch selten erzielen, denn die Aushandlungsmacht beider ist gesunken, abzulesen auch an den seit langem stagnierenden Nettoeallöhnen.

Das statistisch gezeichnete Durchschnittsbild vom Tariflohn als Normallohn im Westen nivelliert freilich ganz unterschiedliche betriebliche und sektorale Sachverhalte. Große Teile der deutschen Automobilindustrie erzielten viele Jahre lang, zum Teil noch bis heute, relativ hohe Renditen, während die abhängige Zulieferindustrie wegen des weiter gereichten Kostendrucks sich mit deutlich weniger zufrieden geben muss.<sup>5</sup> Zwar wird auch in dieser Branche noch weitgehend nach Branchentarif gezahlt, aber faktisch findet hier vielfach eine Tariflohnsohnsenkung durch nicht bezahlte Arbeitszeitverlängerung und Streichung von Zuschlägen und Einmalzahlungen statt. Noch ausgeprägter ist diese Tendenz bei traditionell lohnschwachen Branchen des Metallbereichs wie der Konsum- und Haushaltelektronik. Sie alle werden aber über einen Flächentarif zusammengebunden.

### Zunehmende Differenzierung

Der schwindende Normierungsdruck durch die Tarifparteien und die wachsende Verbetrieblung

begünstigte die Ausdifferenzierung von Firmen- und Branchenkonjunkturen. Man kann die Regulierungsschwäche der Tarifnormen auch aus umgekehrter Perspektive erklären: weil die Firmen- und Branchenkonjunkturen immer unterschiedlicher verlaufen, nimmt der Differenzierungsdruck auf die pauschalen Tarifstandards weiter zu und schwächt so ihre Normierungsfunktion. Wahrscheinlich trifft beides zu, und wir haben es mit einem sich wechselseitig verstärkenden Prozess zu tun.

In dessen Folge werden einige der wichtigsten Leistungen tariflicher Normierung, die bislang als Vorteil der Tarifautonomie angesehen worden sind, noch an Attraktivität verlieren. Infolgedessen dürfte die Einheitlichkeit der Konkurrenzbedingungen weiter abnehmen. Angesichts dauerhafter Massenarbeitslosigkeit glauben die Unternehmen, die tendenzielle Erhöhung der Allokationskosten von Arbeitskraft auf den Arbeitsmärkten und die Erhöhung innerbetrieblicher Transaktionskosten bei Wegfall einheitlicher Flächentarifnormen in Kauf nehmen zu können, da sie sich weitgehend auf die einzelnen Arbeitnehmer abwälzen lassen.

### Die Tariferosion und die Folgen

Wie auch immer man Ausmaß und Reichweite von Differenzierungsprozessen zwischen den Branchen und den Unternehmen einschätzen und erklären mag, an der Tatsache zunehmender Verbandsaustritte, Tarifvermeidung und Tarifabweichung kommt man nicht vorbei.<sup>6</sup> Dieser Trend ist verstärkt seit Mitte der 90er Jahre zu

<sup>2</sup> Vgl. R. Schmidt, R. Trinczek: Erfahrungen und Perspektiven gewerkschaftlicher Arbeitszeitpolitik, in: Prokla 64, 1986, S. 85-105, hier S. 86 f.

<sup>3</sup> Vgl. J. Flecker: Interne Flexibilisierung – Von der Humanisierungsvermutung zum Risikobefund, in: M. Gronauer, G. Linne (Hrsg.): Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität, Berlin 2005, S. 73-96.

<sup>4</sup> R. Schmidt: Erosion der Tarifsetzungsmacht, in: J. Abel, H. J. Sperling (Hrsg.): Umbrüche und Kontinuitäten. Perspektiven nationaler und internationaler Arbeitsbeziehungen. Walther Müller-Jentsch zum 65. Geburtstag. München 2001, S. 201-220.

<sup>5</sup> Vgl. N. Schmidt: Die Entwicklung der ökonomischen Differenzierung in der Metallindustrie, in: H. Wagner, A. Schild (Hrsg.): Der Flächentarif unter Druck. Die Folgen von Verbetrieblung und Vermarktlichung, Hamburg 2003, S. 44-53, hier S. 52.

<sup>6</sup> Vgl. R. Schmidt, a.a.O.; W. Streeck, B. Rehder: Der Flächentarifvertrag: Krise, Stabilität und Wandel, MPIFG Working Paper 03/6, Köln 2003; R. Bispinck: Tarifpolitischer Trendreport, in: Mitbestimmung, Nr. 9, 2006, S. 34-38.

beobachten, also seitdem durch die Liberalisierung des EU-Marktes und durch die Globalisierung der Kapital- und Unternehmenstransfer erleichtert worden ist. Wir können einerseits eine Verminderung der Tarifgeltung, andererseits eine Absenkung des Tarifniveaus durch vermehrten Abschluss von Haus- bzw. Firmentarifverträgen, betriebliche Bündnisse für Arbeit, Sanierungstarifverträge, Härtefallklauseln und andere geregelte (und ungeregelte) Abweichungen vom Flächentarifvertrag im Metallbereich z.B. gemäß „Pforzheimer Erklärung“ feststellen.

Nach den letzten Erhebungen des IAB-Betriebspanels (2006) unterliegen die Lohn- und Arbeitsbedingungen von zwei Dritteln der abhängig Beschäftigten in Westdeutschland einer Tarifgestaltung, in Ostdeutschland nur noch gut die Hälfte. Der Rückgang der Flächentarifvertragsbindung ist noch markanter. Während Anfang der 90er Jahre noch ca. drei Viertel der westdeutschen Beschäftigten einem Flächentarifvertrag unterlagen, waren es 2006 nur noch 57%. In Ostdeutschland sank die Quote auf 41%.<sup>7</sup> Die Tarifabstinentz ist in kleinen und neu gegründeten Betrieben am ausgeprägtesten, in großen geringer.

Geltungssichere Kollektivverträge sind für die gewerkschaftliche Organisation handlungsentlastend, schaffen für die Mitglieder Erwartungssicherheit, und lassen der Gewerkschaft mehr Raum für eine individualisierte Beratung (von Betriebsräten und Mitgliedern). Unter einkommens- und sozialpolitischen Aspekten sind möglichst

einheitliche Tarifstandards auch gesellschaftlich wünschenswert. Darin liegen zudem die prinzipiellen Grenzen einer normativen Differenzierung, weil radikale Differenzierung mit gesellschaftlichem Integrationsverlust einhergeht. Der von den Unternehmen eingestrichene Differenzierungsgewinn müsste gegen die staatlich zu bewältigenden Desintegrationskosten aufgerechnet werden, vom moralischen Legitimationsverlust gar nicht erst zu reden.

Insofern kann keine staatliche Politik, die die sozialen Folgen ökonomischen Handelns im Blick behält, umfassender Flexibilisierung und Differenzierung das Wort reden. Hieraus bezieht auch eine gewerkschaftliche Politik standardisierter Kollektivverträge ihre Legitimation. In dem Maße, wie diese ihre allgemeine Gestaltungskraft verlieren, gewinnen staatlich garantierte Mindestlöhne als untere Grenze der Einkommenssicherung auch in Deutschland an Bedeutung.

Eine Abkehr vom deutschen Modell der kollektiven Tarifverträge hätte mit der Verbetrieblung der Tarifgestaltung auch eine Verlagerung der Konfliktebene in die Betriebe zur Folge. Das müssen jene kleinen und mittleren Betriebe nicht fürchten, in denen der gewerkschaftliche Organisationsgrad niedrig, der Betriebsrat und die Tarifbindung schwach sind, sehr wohl aber die größeren, für die meist andere Bedingungen gelten. Sollte aber auf Grund objektiver Differenzierung und unterschiedlicher Kampfstärke der Belegschaften das Lohnniveau zwischen den Betrieben weiter auseinander driften, wird der lohnpolitische Gewinn der betrieblichen Profiteure durch einen arbeitspolitischen Verlust erkauft

werden, denn diese Betriebe werden dann ihre qualifizierten Kräfte nicht halten können. Das wissen auch die Arbeitgeberverbände und warnen vor allgemeiner Deregulierung. Aber die Konkurrenz regulierende Bedeutung des Flächentarifvertrags war in der Wahrnehmung vieler Unternehmer allzu lange durch den bequemen Rückgriff auf die „industrielle Reservearmee“ der Arbeitslosen in den Hintergrund geraten. Erst mit den jetzt in der Aufschwungphase spürbaren Engpässen wird wieder sichtbar, was für einen unternehmenspolitischen Wert langfristige Personalpolitik unter kalkulierbaren Branchenbedingungen haben kann.

Gegenwärtig nicht abzuschätzen wären die Folgen einer dezidiert betrieblichen Lohnpolitik der Gewerkschaften, wie sie ansatzweise von der IG Metall in Nordrhein-Westfalen und im Bezirk Küste erprobt wird.<sup>8</sup> Zwar ist sie aus defensiven Erwägungen heraus konzipiert – Aufhalten des Mitgliederschwunds, Alternative zur Erosion des Flächentarifvertrags –, sie kann aber zu einem offensiven und langfristig wirksameren Instrument der gewerkschaftlichen Tarifgestaltung werden, wenn die Unternehmen durch anhaltenden Differenzierungsdruck auf die kollektiven Branchentarife die Gewerkschaften zur Aufgabe der für beide Seiten bequemen Stellvertreterpolitik zwingen. Von einer Pazifizierung wie in den englischen Betrieben der Nach-Thatcher-Ära ist wegen der einheitlicheren Gewerkschaftsstruktur in Deutschland nicht auszugehen, eher von vermehrten Betriebskonflikten wie in romanischen Ländern. Der zeitweilige Lohnkostenvorteil erwies sich dann als Pyrrhussieg.

<sup>7</sup> Vgl. P. Ellguth, S. Kohaut: Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung – Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2006, in: WSI-Mitteilungen, 60. Jg. (2007), H. 9, S. 511-514.

<sup>8</sup> Vgl. Mitbestimmung, Nr. 9, 2006.