

Gerhard Bosch

Auflösung des deutschen Tarifsystems

Noch Anfang der 90er Jahre lag die Tarifbindung in Deutschland bei rund 90%.¹ 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.²

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.³ 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.⁴ 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

¹ Vgl. OECD: Employment Outlook, Paris 1997, S. 71.

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

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

⁴ 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 Frührentierungen 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.⁵ 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.⁶ 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.⁷ 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.

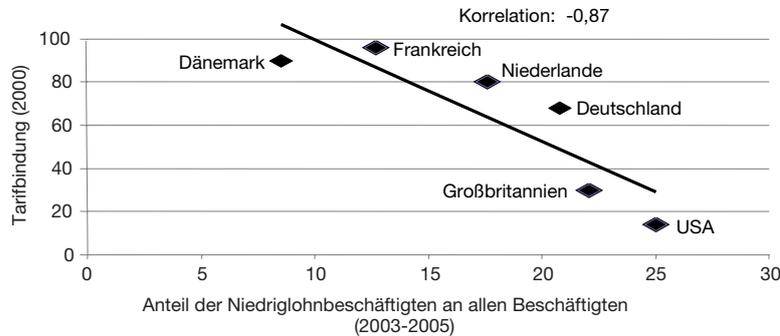
Solche institutionellen Garantien der Begrenzung von Außenseiterkonkurrenz gibt es in Deutschland nicht. Die wenigen Stützpfeiler, die es gab, wurden abgebaut. Die Dachverbände der deutschen Arbeitgeberverbände weigern sich heute, Entgelttarifverträge für allgemeinverbindlich zu erklären. Wurden 1990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

⁵ Vgl. Böckler-Impuls 19/2006.

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

⁷ 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.⁸ 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.⁹

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

⁹ 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.¹⁰ In der Metall- und Elektroindustrie ging der Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände im Flächentarifvertrag von 77,4% (1985) auf 56,6% (2006) zurück.¹¹

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.¹² 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

¹⁰ Vgl. European Commission: Industrial Relations 2004, Luxemburg 2004.

¹¹ 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.

¹² 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.

⁸ 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%.¹³ 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.¹⁴ 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.

¹³ Vgl. G. Bosch, T. Kalina, a.a.O., S. 50.

¹⁴ 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 Niedriglohnssektor 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.