

Reinhard Bispinck/Thorsten Schulten (Hrsg.)

Zukunft der Tarifautonomie

60 Jahre Tarifvertragsgesetz:
Bilanz und Ausblick



Reinhard Bispinck/Thorsten Schulten (Hrsg.)
Zukunft der Tarifautonomie

Reinhard Bahn Müller ist Geschäftsführer des Forschungsinstituts für Arbeit, Technik und Kultur (F.A.T.K.) und Lehrbeauftragter am Institut für Soziologie der Universität Tübingen.

Werner Bischoff war bis Oktober 2009 Mitglied des geschäftsführenden Hauptvorstands der IG Bergbau Chemie Energie.

Reinhard Bispinck ist Wissenschaftler am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans-Böckler-Stiftung und Leiter des WSI-Tarifarchivs in Düsseldorf.

Thomas Blanke ist emeritierter Professor für Arbeitsrecht an der Universität Oldenburg.

Thomas Dieterich ist ehemaliger Richter am Bundesverfassungsgericht und Präsident des Bundesarbeitsgerichts.

Heiner Dribbusch ist Wissenschaftler am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

Richard Hyman ist emeritierter Professor für Industrial Relations an der London School of Economics (LSE).

Jürgen Kädtler ist Direktor des Soziologischen Forschungsinstituts (SOFI) in Göttingen.

Franz-Josef Möllenberg ist Vorsitzender der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten in Hamburg.

Margret Mönig-Raane ist stellvertretende Vorsitzende der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) in Berlin.

Thorsten Schulzen ist Wissenschaftler am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

Helga Schwitzer ist Mitglied des geschäftsführenden Vorstands der IG Metall in Frankfurt a.M.

Michael Sommer ist Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) in Berlin.

Sybille Stamm war bis April 2007 Vorsitzende des Landesbezirks Baden-Württemberg der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) in Stuttgart.

Ulrich Zachert († 2009) war Professor für Arbeitsrecht an der Universität Hamburg, Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.

Reinhard Bispinck/Thorsten Schulten (Hrsg.)
Zukunft der Tarifautonomie
60 Jahre Tarifvertragsgesetz:
Bilanz und Ausblick

VSA: Verlag Hamburg

www.vsa-verlag.de

www.boeckler.de

Gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung

© VSA: Verlag 2010, St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg

Alle Rechte vorbehalten

Umschlagfoto: ver.di-Streiks im Hamburger Einzelhandel, 16. August 2007

(Sebastian Widmann/dpa)

Druck und Buchbindearbeiten: Idee, Satz & Druck, Hamburg

ISBN 978-3-89965-375-5

Inhalt

Vorwort	7
----------------------	---

60 Jahre Tarifautonomie – Rückblicke und Ausblicke

Michael Sommer

Tarifautonomie und Tarifpolitik – für eine Stabilisierung des Tarifsystems	13
---	----

Reinhard Bispinck

60 Jahre Tarifvertragsgesetz – Stationen der Tarifpolitik von 1949 bis 2009	20
--	----

Ulrich Zachert

60 Jahre Tarifvertragsgesetz – eine rechtspolitische Bilanz	36
--	----

Sektorale Prägungen und Herausforderungen der Tarifpolitik

Helga Schwitzer

Die Auseinandersetzung um Tarifautonomie ist nicht beendet	53
Perspektiven der Tarifpolitik der IG Metall	

Margret Mönig-Raane

Neue Herausforderungen und Konzepte für die Tarifpolitik im Dienstleistungssektor	59
--	----

Franz-Josef Möllenberg

Haustarifverträge und Tarifpolitik in Dienstleistungsbranchen	64
Herausforderungen für die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten	

Werner Bischoff

Tarifpolitik der IG BCE – Bilanz und Ausblick	73
--	----

Zwischen Dezentralisierung und Einbindung: Entwicklungstendenzen des Tarifsystems

Reinhard Bahn Müller

**Dezentralisierung der Tarifpolitik –
Re-Stabilisierung des Tarifsystems?** 81

Thomas Blanke

Gestaltwandel der Tarifautonomie 114
Zwischen Dezentralisierung und Re-Stabilisierung

Jürgen Kädler

**Die »Einbindung« der Tarifpolitik – Grundlage oder Achillesferse
gewerkschaftlicher Vertretungsmacht im Rahmen der
Tarifautonomie?** 124

Streiks – Streikstrategien – Aussperrungen: Arbeitskampf im Wandel

Heiner Dribbusch

60 Jahre Arbeitskampf in der Bundesrepublik 145
Ein Überblick

Sybille Stamm

Streiks und Aussperrung in der deutschen Tarifpolitik 169

Zukunft der Tarifautonomie – europäische Perspektiven

Thomas Dieterich

Zukunft der Tarifautonomie 179

Thorsten Schulten

Das deutsche Tarifvertragssystem im europäischen Vergleich 193

Richard Hyman

**Ein Blick auf das deutsche Tarifvertragssystem
aus europäischer Sicht** 205

Vorwort

Vor 60 Jahren wurde noch vor der offiziellen Gründung der Bundesrepublik Deutschland am 9. April 1949 das Tarifvertragsgesetz verabschiedet. Es galt zunächst nur in den Ländern der britischen und amerikanischen Zone und wurde 1953 auf das gesamte westdeutsche Bundesgebiet ausgeweitet. Seit der deutschen Vereinigung 1990 gilt es auch in den neuen Bundesländern.

Inhaltlich ist das Tarifvertragsgesetz im Laufe der Geschichte trotz mancher politischer Angriffe nahezu unverändert geblieben. Bis heute bildet es die rechtliche Grundlage des deutschen Tarifvertragssystems. Anlässlich seines 60. Geburtstages wurde das nur 13 Paragrafen umfassende Gesetzeswerk von allen Seiten als ein Musterbeispiel für eine schlanke und erfolgreiche Gesetzgebung gelobt. Arbeitgeber und Gewerkschaften priesen es gleichermaßen als rechtliche Basis der Tarifautonomie, die ein »Kernstück der sozialen Marktwirtschaft« darstellt und sich als »Garant des sozialen Friedens« bewährt habe.

Die große Stabilität und Kontinuität des deutschen Tarifrechts kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich das deutsche Tarifvertragssystem seit fast zwei Jahrzehnten in einem grundlegenden Wandel befindet, der mit einer schleichenden Erosion von Tarifstrukturen und einer abnehmenden Bindewirkung von Tarifverträgen einhergeht. Waren Anfang der 1990er Jahre noch etwa 80% aller Beschäftigten durch einen Tarifvertrag geschützt, so sind es gegenwärtig gerade noch um die 60%. Mittlerweile ist offenkundig geworden, dass die Tarifautonomie in einigen Branchen und Wirtschaftszweigen nicht mehr funktioniert.

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung hat den 60. Geburtstag des Tarifvertragsgesetzes zum Anlass genommen, im Rahmen eines gemeinsam mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) organisierten tarifpolitischen Symposiums am 23. und 24. April 2009 in Berlin nach der *Zukunft der Tarifautonomie* zu fragen. Bei den in diesem Band versammelten Beiträgen handelt es sich größtenteils um ausgearbeitete Vorträge, die im Rahmen dieses Symposiums gehalten wurden.

Jenseits aller durchaus unterschiedlichen tarifpolitischen Entwicklungen und Erfahrungen in den einzelnen Branchen geht es heute insgesamt

um die Frage, wie eine Re-Stabilisierung und Fortentwicklung des deutschen Tarifvertragssystems gelingen kann, sodass künftig die Gewerkschaften wieder einen wirksameren Einfluss auf die Gestaltung sozial angemessener Arbeits- und Einkommensbedingungen haben. Hierbei muss es auch darum gehen, ein lediglich formales Verständnis von Tarifautonomie als Gegensatz zu staatlicher Regulierung zu überwinden. Die Tarifautonomie ist vielmehr stets an bestimmte politische Rahmenbedingungen gebunden, und es ist auch die Aufgabe der Politik, ihre Funktionsfähigkeit sicherzustellen.

Hugo Sinzheimer, einer der wichtigsten Theoretiker der Tarifautonomie und Vater des deutschen Arbeitsrechts, hat bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts im Hinblick auf das Verhältnis von »tarifpolitischer Selbsthilfe« und »Staatshilfe« bei der Regelung von Mindestlöhnen eine gleichermaßen realistische wie pragmatische Haltung eingenommen: *»In diesem Kampfe der Grundanschauungen der sozialen Systeme gibt es nach meiner Auffassung keine absolute prinzipielle Entscheidung. Es muss mit beiden Prinzipien je nach Sachlage gearbeitet werden.«*

Darüber hinaus betonte Sinzheimer die Verantwortung des Staates bei der Absicherung des autonomen Tarifvertragssystems: *»Es kommt darauf an, dass wir mit dem Tarifvertrag den Gedanken verbinden, dass, wenn der Tarifvertrag in der Mehrzahl des Gewerbes einmal durchgedrungen ist, er auch übertragen werden muss und übertragen werden darf auf diejenigen, die nicht in den Tarif hineingegangen sind.«*¹

Beide Positionen von Sinzheimer sind aus heutiger Sicht hochaktuell. Ohne die Stabilisierung der Löhne am unteren Einkommensrand durch die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns wird eine Wiederherstellung geregelter Tarifvertragsbeziehungen in vielen Niedriglohnbranchen kaum möglich sein. Darüber hinaus wird sich eine breite und dauerhaft wirksame Re-Stabilisierung des Flächentarifvertrages über die bislang noch gut regulierten Kernbereiche hinaus nur dann herstellen lassen, wenn auch die Politik ihrer Verantwortung nachkommt und das Tarifvertragssystem stützt. Hierbei kommt der Reform der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) eine Schlüsselstellung zu. So wird

¹ Hugo Sinzheimer, Die Bedeutung der Forderung der Mindestgehälter, Vortrag auf der Pfingsttagung Deutscher Buchhandlungsgehilfen der Allgemeinen Vereinigung Deutscher Buchhandlungsgehilfen in Leipzig, Pfingsten 1914, veröffentlicht als Sonderdruck im Verlag der Buchhändlerwarte, Berlin.

in vielen europäischen Ländern das Tarifvertragssystem durch eine breite Anwendung der AVE gestützt.

Unter den Autoren dieses Bandes findet sich auch Ulrich Zachert, der im Herbst dieses Jahres auf tragische Weise verstorben ist. Ulrich Zachert gehörte zu den besten und tiefsten Kennern des deutschen und internationalen Tarifrechts. Als Referent am WSI und später als Professor für Arbeitsrecht an der Hamburger Hochschule für Wirtschaft und Politik (HWP) hat er sich stets mit großem Engagement für die Verteidigung des deutschen Flächentarifvertragssystems eingesetzt. Zu Ehren und in Erinnerung an Ulrich Zachert widmen wir ihm diesen Band.

Düsseldorf, Dezember 2009
Reinhard Bispinck und Thorsten Schulten

60 Jahre Tarifautonomie Rückblicke und Ausblicke

Michael Sommer

Tarifautonomie und Tarifpolitik – für eine Stabilisierung des Tarifsystems

Tarifautonomie – Grundlage erfolgreicher Tarifpolitik

Im Jahr 2009 wurde das Tarifvertragsgesetz 60 Jahre alt. Das ist ein guter Anlass, Bilanz zu ziehen und zu prüfen, wie die Gewerkschaften mit dieser gesetzlichen Grundlage der Tarifpolitik gefahren sind. Es war die Zeit von 1933 bis 1945, in der die Demokratie und damit freie Lohnverhandlungen nicht möglich waren. Vier Jahre später, am 9. April 1949, wurde das Tarifvertragsgesetz (TVG) mit seinen 13 Paragrafen verabschiedet; also noch vor dem Grundgesetz, das am 23. Mai 1949 in Kraft trat. In Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes wird die Koalitionsfreiheit, die die Grundlage jeglicher kollektiver Interessenvertretung der abhängig Beschäftigten ist, festgeschrieben. Dieser Artikel zeigt die Wichtigkeit, die der Verfassungsgeber diesem grundlegenden Freiheitsrecht beimisst. Aus dem Grundgesetz *und* dem Tarifvertragsgesetz leiten wir die Tarifautonomie seitdem ab. Sie ist und bleibt die zentrale Grundlage gewerkschaftlicher Regelungskompetenz.

Die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände haben die Aufgabe übernommen, für die jeweiligen Branchen tarifliche Regelungen abzuschließen, sowohl für den Bereich des Entgelts als auch für die Arbeitsbedingungen im weitesten Sinne. Die Aufgabe des Staates lag darin, einen allgemeinen Rahmen vorzugeben, und im Rahmen der Günstigkeit haben die Tarifvertragsparteien bessere Vereinbarungen geregelt, z.B. beim Urlaub oder bei der Arbeitszeit. Das deutsche Tarifsystem war über Jahrzehnte hinweg ein branchenbezogenes System. Die Flächentarifverträge schafften für die Beschäftigten und die Betriebe in einer Branche einheitliche Regelungen und reduzierten die Konkurrenz untereinander. Sie sorgten somit für gleiche Wettbewerbsbedingungen auf Arbeitgeberseite, und Beschäftigte wurden innerhalb tariflicher Vereinbarungen nicht unter Lohndruck gesetzt. Seit 1949 haben die Tarifparteien in rund 300 unterschiedlichen Tarifbranchen nach fachlichem, räumlichem und persönlichem Geltungsbereich die Tarifierung vorgenommen. In den 60

Jahren wurden rund 370.000 Tarifverträge abgeschlossen – die meisten davon, ohne dass es zu Streiks gekommen wäre.

Tarifvertragliche Erfolge sind den Gewerkschaften in den Jahren seit 1949 zu keinem Zeitpunkt in den Schoß gefallen. Sie wurden teilweise in harten Tarifkonflikten erstritten und erstreikt.

Rückgang der Tarifbindung und die Folgen

Die Arbeitgeber haben in den 1990er Jahren teilweise massiv den Austritt aus den Arbeitgeberverbänden propagiert und den Mitgliedsverbänden eine so genannte OT-Mitgliedschaft angeboten. Mit rückläufiger Tarifbindung wurden tarifliche Regelungen zunehmend schwieriger und tariflose Zustände nahmen zu. Gleichermaßen geriet die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen unter Druck, wenn die tarifgebundenen Arbeitgeber weniger als 50% der unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallenden Arbeitnehmer beschäftigen. Es liegt also somit an den Arbeitgeberverbänden und den Betrieben selbst, ob und inwieweit sie die tariflichen Regelungen branchenorientiert vornehmen wollen.

Mit einem Rückgang der Tarifbindung und der Zunahme »weißer Flecken« auf der Tariflandkarte wurde in den letzten Jahren dem Lohndumping Tür und Tor geöffnet. Wir haben als Folge der Hartz-Gesetzgebung eine Situation, in der jede Arbeit *bis zur Grenze der Sittenwidrigkeit* zumutbar ist. Diese Sittenwidrigkeit ist definiert als ein Lohn, der mehr als ein Drittel unterhalb des Tariflohns oder des ortsüblichen Lohns liegt. Ein Verbot sittenwidriger Löhne per Gesetz ist reine Augenwischerei. In vielen Bereichen bedeutet dies, dass Löhne zwischen zwei und sechs Euro noch zulässig wären.

Der Niedriglohnsektor hat in Deutschland mittlerweile ein sehr hohes Niveau erreicht und ist mit fast 23% im internationalen Vergleich mit den USA gleichzustellen. Wir sind in Deutschland in großem Umfang auch mit Armutslöhnen konfrontiert. In den neuen und alten Bundesländern werden zum Teil Löhne gezahlt, von denen man selbst bei Vollzeittätigkeit nicht leben kann und bei denen nur noch ergänzende Transferleistungen des Staates eine Existenzsicherung bieten.

Die Deregulierung hat Arbeitsverhältnisse unsicher gemacht. Als Beispiele nenne ich hier die Leiharbeit, Minijobs und andere Formen prekärer Arbeit, die mittlerweile 30% aller Arbeitsverhältnisse ausmachen.

Deregulierung bedeutet Unsicherheit bei der Arbeit, vielfach keine Existenz sichernden Löhne und damit später keine auskömmlichen Renten. Speziell bei der Leiharbeit ist zu kritisieren, wie die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) mit ihrer Ablehnung der Allgemeinverbindlicherklärung der Tarifverträge der DGB-Tarifgemeinschaft das Lohndumping durch die Verträge der Tarifgemeinschaft Christlicher Gewerkschaften Zeitarbeit (CGZP) unterstützt, obwohl ihr gerichtlich die Gewerkschaftseigenschaft aberkannt wurde.

Verbandsflucht verschärft die Probleme – Allgemeinverbindlichkeit als Stabilisierungsinstrument

Aus dem zuvor Beschriebenen wird deutlich, dass Deutschland eine Stabilisierung des Flächentarifvertrages braucht. Tatsächlich beobachten wir das Gegenteil. Die Auflösungstendenzen der Arbeitgeberseite erschweren die Tarifarbeit. Zur Tarifautonomie und zum Flächentarifvertrag gehören aber auch Arbeitgeberverbände, die sowohl die Bindung ihrer Mitglieder an den Verband als auch an die Verbindlichkeit geschlossener Tarifverträge zusichern können. Die Gewerkschaften haben deshalb ein grundsätzliches Interesse an starken Arbeitgeberverbänden.

Wir müssen feststellen, dass Unternehmer aus den Arbeitgeberverbänden austreten und mittlerweile zahlreiche Verbände eine Mitgliedschaft ohne Tarifbindung anbieten. Mit der Ablösung des Flächentarifvertrages befolgen ihre Befürworter einen grundlegenden Wandel des Sozialsystems und behaupten, über eine weitere Deregulierung des Arbeitsrechts und der Arbeitsverhältnisse könnten neue und sichere Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Beschäftigten in Deutschland haben mit ihren Gewerkschaften in den zurückliegenden Jahren jedoch deutlich erkannt, dass eine weitere Deregulierung der arbeits- und sozialrechtlichen Ebene die Not der Menschen nur vergrößert. Mit Blick auf das Jahr 2011 und den Eintritt der vollen Dienstleistungsfreiheit und Arbeitnehmerfreizügigkeit bedarf es in Deutschland neuer Regelungen, damit nicht ganze Branchen unter einen enormen Lohndruck geraten. Das erweiterte Entsendegesetz bietet dafür eine Grundlage.

Im Jahr 1996 erkannte bereits die Regierung Helmut Kohl die Notwendigkeit, die Baubranche in das Entsendegesetz aufzunehmen. Der Widerstand der BDA im Tarifausschuss führte damals dazu, dass die

Bauarbeitgeberverbände mit der Gewerkschaft IG BAU einen neuen Tarifabschluss mit einer Absenkung der bereits vereinbarten Mindestlöhne um 17% abschließen mussten. Dieses Tarifiktat ist ein Beispiel elementarer Tarifizensur der BDA. Die Rolle des Tarifensors spielt sie bis heute. Die Kritik an der Ausweitung des Entsendegesetzes durch die BDA ist für mich unverantwortlich. Die beiden Arbeitgeberverbände aus dem Bausektor haben das Entsendegesetz von 1996 selbst gelobt, indem sie feststellten, dass ohne einen Mindestlohn im Bereich des Bausektors die Arbeitslosigkeit um 240.000 Beschäftigte höher läge.

Die Auseinandersetzung um die Gestaltung des Niedriglohnsektors zeigt, mit welcher Härte die Arbeitgeber gegen die Einführung verbindlicher tariflicher Mindeststandards auf Basis des Entsendegesetzes vorgegangen sind. In der BDA-Veröffentlichung »Die Krise bewältigen« heißt es zur Tarifautonomie: »Staatliche Lohnpolitik verhindern: Tarifverträge dürfen nicht durch staatliche Eingriffe außer Kraft gesetzt werden.« Man kann nur ironisch fragen, ob damit etwa die Dumpingtarife der christlichen Gewerkschaften im Bereich der Leiharbeit gemeint sind.

Von der Bundesregierung fordern wir, dass sie das Instrument der Mindestlöhne – sei es durch Allgemeinverbindlicherklärung nach dem Tarifvertragsgesetz oder auf Basis des Entsendegesetzes – nicht nur akzeptiert, sondern auch systematisch ausbaut. Eine schrittweise Aushöhlung der gefundenen Lösungen für einzelne Branchen im Rahmen des Entsendegesetzes wird auf den politischen Widerstand der Gewerkschaften insgesamt stoßen.

Das modernisierte Mindestarbeitsbedingengesetz beurteilen die Gewerkschaften eher skeptisch: Es sieht ein extrem bürokratisches Verfahren vor, in dem die Arbeitgeberverbände weitreichende Blockademöglichkeiten haben. Wir werden uns der Mitarbeit nicht verweigern, aber wir fordern nach wie vor umfassendere und wirksamere Maßnahmen zur Stabilisierung des Tarifsystems und damit auch tariflich geregelter Arbeits- und Einkommensbedingungen.

Begrenzung des Niedriglohnsektors

Es ist nicht länger hinnehmbar, dass rund 2,5 Millionen Vollzeitbeschäftigte für ihre Arbeit einen Lohn erhalten, der nach der Standarddefinition in der Armutsforschung einem Armutslohn entspricht. Sowohl die

Arbeitgeber als auch die Politik müssen erkennen, dass mit dem Instrument des Tarifvertragsgesetzes soziale Standards geschaffen werden. Tarifverträge haben hier eine Ordnungs-, Gestaltungs- und Schutzfunktion. Die Gewerkschaften wollen sie ausfüllen und führen deshalb eine umfassende Mindestlohn-Kampagne durch. Durch die anstehende Arbeitnehmerfreizügigkeit der neuen EU-Mitgliedsländer Ost- und Mitteleuropas ab Mai 2011 besteht zusätzlich die Gefahr, dass ohne tarifvertragliche Regelungen auf Basis des Entsendegesetzes die Konkurrenz allein zulasten der Beschäftigten geht. Dies muss verhindert werden, damit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland die größer werdende EU nicht lediglich als gegenseitige Billigkonkurrenz erleben. Es ist also ein Gebot ökonomischer und sozialpolitischer Vernunft und Verantwortung, jetzt Regelungen zu schaffen, damit solche Verwerfungen nicht entstehen. Der DGB-Bundeskongress hat im Mai 2006 beschlossen, dass zur Stärkung der Tarifautonomie und der Einführung gesetzlicher Mindestentgelte gehören:

- die Erleichterung der Voraussetzung zur Erteilung der Allgemeinverbindlicherklärung nach dem Tarifvertragsgesetz,
- die Ausweitung des Entsendegesetzes auf alle Wirtschaftsbereiche,
- eine gesetzliche Regelung, die das unterste Tarifentgelt in der jeweiligen Branche als Mindestentgelt sichert,
- und die Einführung eines einheitlichen gesetzlichen Mindestlohns.

Für die Gewerkschaften haben tarifvertraglich ausgehandelte Mindestlöhne Vorrang vor gesetzlich festgelegten Mindestlöhnen. Wichtigstes Ziel muss es jedoch sein, dass in Deutschland Menschen nur zu Löhnen beschäftigt werden dürfen, die mindestens Existenz sichernd sind. Es liegt an den Arbeitgebern, sich nicht länger zu verweigern. Ansonsten gibt es keinen anderen Weg, als dass der Staat hier korrigierend eingreifen muss, damit Menschen von ihrer Arbeit leben können und die sozialen Sicherungssysteme handlungsfähig bleiben. Es ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, deshalb unsere Forderung: »Deutschland braucht den Mindestlohn!«

Die Gewerkschaften fordern nunmehr seit Jahren einen gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von 7,50 Euro pro Stunde. Es ist zu prüfen, wie weit dieser Betrag zu erhöhen ist, um der ökonomischen und sozialen Entwicklung Rechnung zu tragen. In vergleichbaren europäischen Ländern beträgt der gesetzliche Mindestlohn zurzeit zwischen acht und neun Euro.

Die Gewerkschaften wollen das größer werdende Europa, sie wollen es aber gleichermaßen unter der Bedingung sozialer Ausgewogenheit. Dazu gehören tarifliche Regelungen, die wir auf Basis des Entsendegesetzes umsetzen wollen. Wir brauchen ein Umdenken auf europäischer Ebene vor dem Hintergrund der Urteile Viking, Laval und Ruffert, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Streikrechts und der gewerkschaftlichen Tarifpolitik geführt haben. Sofern dieses nicht erfolgt, werden die Menschen in Deutschland das größer werdende Europa nur als gegenseitige Billigkonkurrenz wahrnehmen und zukünftig nicht akzeptieren.

Fazit

Tarifverträge und sozialer Frieden bedeuten Standortvorteile. Tarifverträge können jedoch nur im begrenzten Rahmen zur Beschäftigungssicherung beitragen. Mit Tarifverträgen kann man nicht die Lücke von mehreren Millionen fehlenden Arbeitsplätzen schließen und Mängel in der Wirtschafts- und Strukturpolitik ausgleichen. Tarifpolitik darf auch nicht zum Ausfallbürgen für staatliche Politikdefizite gemacht werden – sie kann diese Rolle auch gar nicht spielen. Tarifverträge sind tragende Säulen des Sozialstaats. Neben der Mitbestimmung garantieren Tarifverträge Rechtssicherheit für die arbeitenden Menschen und Betriebe gleichermaßen. Mit einem Angriff auf die Tarifautonomie zielen ihre Gegner auf das Herz der sozialen Demokratie und das zentrale Instrumentarium der Gewerkschaften. Sollten Teile der Politik und der Arbeitgeber in der jetzigen Krise versuchen, die Tarifpolitik und die Tarifautonomie zu schleifen, dann werden sie auf gewerkschaftliche Gegenwehr stoßen.

Flächentarifverträge wirken konkurrenzmindern und konfliktreduzierend, weil sie den Unternehmen einer Branche gleiche Voraussetzungen in Bezug auf die Arbeitskosten bieten und während der vereinbarten Laufzeiten zudem Planungssicherheit garantieren.

Das schon zitierte BDA-Papier formuliert zur Friedenspflicht: »Zentrales Instrument der Tarifverträge ist die Friedenspflicht während der Laufzeit des Tarifvertrages.« Die Arbeitgeber werden jedoch scheitern, wenn sie die Gewerkschaften auf die Funktion des »Ruhestifters im Betrieb« reduzieren wollen. Die Funktion des Tarifvertrages umfasst aus unserer Sicht außerdem die Schutz- und Gestaltungsfunktion.

In der Diskussion um Tarifverträge muss klar sein, dass Tarifverträge Mindestbedingungen regeln und nicht Höchstbedingungen. Öffnungsklauseln dürfen nur den Tarifvertragsparteien vorbehalten sein. Mit einer generellen Verlagerung des Abschlusses arbeitsrechtlicher Vereinbarungen auf die Betriebsebene ließen sich die Gewerkschaften das Streikrecht nehmen. Das werden wir nicht zulassen. Die Reformbefürworter auf der Arbeitgeberseite sollten die Verhandlungen in Bezug auf Flächentarifverträge nicht so verstehen, dass sie damit soziale Mindeststandards aufweichen könnten. Ich stelle sehr deutlich heraus: Tarifverträge sind praktizierte Demokratie im Betrieb und stellen mit der Mitbestimmung für die Beschäftigten eine zentrale Grundlage dar. Die Gewerkschaften wiederholen ihre Forderungen nach einer gerechten Beschäftigungs- und Verteilungspolitik.

Die Gewerkschaften haben aus der historischen Erfahrung von 1933 bis 1945 den Neuanfang im Jahre 1949 mit dem Tarifvertragsgesetz genutzt und immer wieder versucht, für Branchen passgenaue Lösungen zu schaffen. Die Tarifautonomie und das Tarifvertragsgesetz sind somit Voraussetzungen dafür, soziale Belange der Beschäftigten und gesicherte Arbeits- und Entlohnungsbedingungen zu garantieren. Dieses soll auch aus gewerkschaftlicher Sicht in Zukunft gesichert werden.

Reinhard Bispinck

60 Jahre Tarifvertragsgesetz – Stationen der Tarifpolitik von 1949 bis 2009

Aktuelle Situation

Die Tarifpolitik und das gesamte Tarifsysteem in Deutschland befinden sich in schwierigem Fahrwasser. Angesichts der tief greifenden Finanz- und Wirtschaftskrise sind die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche gewerkschaftliche Lohn- und Tarifpolitik äußerst ungünstig. Ein Blick auf die Verfassung des Tarifsystems zeigt ein widersprüchliches Bild. Zwar ist die Zahl der gültigen Tarifverträge mit mehr als 70.000 so hoch wie nie zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik, und auch die 4800 neu abgeschlossenen Tarifverträge im vergangenen Jahr signalisieren eine lebhaftige Aktivität der tarifpolitischen Akteure. In einigen Feldern wie z.B. Entgeltreform, Weiterbildung oder Demografie konnten auch neue tarifvertragliche Regelungen vereinbart werden. Andererseits signalisieren die seit Jahren rückläufige Tarifbindung, die abnehmende Verbindlichkeit der Tarifstandards und die weißen Flecken auf der Tariflandkarte, dass die Prägekraft der Tarifverträge schwächer geworden ist. Nicht umsonst fordern die Gewerkschaften mit wachsendem Nachdruck die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns. Die zunehmende Ausdifferenzierung und Ausfransung der Tariflandschaft geht einher mit einer wachsenden tarifpolitischen Konkurrenz verschiedener Gewerkschaften untereinander. Neben einer »Überbietungskonkurrenz« zwischen DGB-Gewerkschaften einerseits und Berufsgewerkschaften wie Cockpit und Marburger Bund andererseits ist eine »Unterbietungskonkurrenz« vor allem durch christliche Gewerkschaften zu beobachten.

In diesen tarifpolitisch unsicheren Zeiten ist ein Jubiläum zu vermelden: Das *Tarifvertragsgesetz* (TVG) wurde 60 Jahre alt. Es trat am 9. April 1949 in Kraft und galt zunächst nur in den Ländern der britischen und der amerikanischen Zone. Erst nach der Erstreckung des TVG auf das gesamte Bundesgebiet am 23. April 1953 gab es ein einheitliches Tarifrecht. Seitdem vollzieht sich das Tarifgeschehen in der Bundesrepublik Deutschland in dem durch dieses Gesetz gesteckten Rahmen.

An dieser Stelle soll keine rechtspolitische Würdigung des TVG und seiner Wirkungsgeschichte vorgenommen werden.¹ Im Folgenden werden vielmehr wichtige Stationen und Entwicklungen der Tarifpolitik skizziert.

Das heute (immer noch) sehr dicht geknüpft Netz von Verbands- und Firmentarifverträgen ist das Ergebnis eines wechselvollen Prozesses von Interessenauseinandersetzungen, die selbst nur vor dem Hintergrund der sozial-ökonomischen und politischen Entwicklung zu verstehen sind. Dies gilt auch für den Zeitraum von 1945 bis heute. Auch wenn bereits nach der Jahrhundertwende und insbesondere in den Anfangsjahren der Weimarer Republik ein rascher Ausbau des Tarifsystems festzustellen war, so hatten doch Wirtschaftskrise und Massenarbeitslosigkeit seit Ende der 1920er Jahre und die Herrschaft der Nationalsozialisten seine Grundlagen so sehr zerrüttet, dass es nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs eine Reihe von Jahren brauchte, bis sich eine reguläre Lohn- und Tarifpolitik herausbildete.

1950er Jahre: Tarifpolitik im Zeichen des »Wirtschaftswunders«

Nach Kriegsende wurden zwar Tarifvereinbarungen von den Alliierten wieder zugelassen, aber für eine reguläre Lohn- und Tarifpolitik bestand zunächst kaum Spielraum. Der Wiederaufbau der Gewerkschaften vollzog sich zögernd, wegen entsprechender Vorgaben der Alliierten kam es zunächst nur zu lokalen bzw. regionalen Zusammenschlüssen. Der Kontrollrat verfügte einen *Lohnstopp* auf dem Stand vom 8. Mai 1945, der erst im November 1948 aufgehoben wurde. Damit waren nach wie vor die alten Tarifordnungen in Kraft, die in ihrer Struktur noch die Prioritätensetzungen der nationalsozialistischen Kriegs- und Rüstungsproduktion widerspiegeln. Auf Druck der Gewerkschaften sah sich der alliierte Kontrollrat jedoch veranlasst, den massivsten Ungleichgewichten und Benachteiligungen entgegenzuwirken. Im September 1946 eröffnete er mit einer Ergänzung zur Direktive 14 die Möglichkeit, Hungerlöhne unter 50 Pfennige zu beseitigen, Lohnerhöhungen in den so genannten Problemindustrien durchzuführen, die durch die nationalsozialistische Lohnpolitik benachteiligt worden waren, die Akkordverdienste den neu-

¹ Vgl. dazu den Beitrag von Ulrich Zachert in diesem Band.

en Produktionsbedingungen anzupassen und die Löhne für Frauen und Jugendliche »bei gleicher Arbeit und gleicher Leistung« bis zur Höhe der Männerlöhne anzuheben. Alle Änderungen der Lohnsätze mussten von der deutschen Arbeitsverwaltung genehmigt werden, und die Einführung neuer Lohnsätze durfte den durchschnittlichen Lohnsatz nicht erhöhen. Die *volle Tarifvertragsfreiheit* wurde erst mit der Aufhebung des Lohnstopps am 3.11.1948 wiederhergestellt.

Hohe reale Wachstumsraten, rückläufige Arbeitslosenzahlen, nachhaltig steigende Realeinkommen der Beschäftigten und damit verbunden eine spürbare Verbesserung des Lebensstandards breiter Bevölkerungsschichten kennzeichnen die »Wirtschaftswunderjahre« der Bundesrepublik. Die Arbeitslosenquote sank von 1950 bis 1960 von 11 auf 1,3%, das reale Bruttosozialprodukt verdoppelte sich und die Nettorealeinkommen der Beschäftigten stiegen um gut zwei Drittel. Diese Daten sind allerdings mehr ein Ausdruck der stürmischen Boomjahre der Rekonstruktionsphase denn ein unbedingter Erfolgsausweis gewerkschaftlicher Tarifpolitik. Denn trotz der deutlichen Steigerung blieben die Arbeitseinkommen deutlich hinter den Gewinneinkommen zurück, die (bereinigte) Lohnquote sank in den fünfziger Jahren von rund 65 auf 60%.

Der begrenzte tarifpolitische Fortschritt setzte sich keineswegs im Selbstlauf durch, sondern ging mit einer größeren Anzahl von *Streikaktionen* einher. Allein in der Metallindustrie fanden in der ersten Hälfte der 1950er Jahre drei größere Arbeitskämpfe statt, die – unbeschadet ihrer unterschiedlichen materiellen Ergebnisse – zweifellos zur Durchsetzung »periodischer Lohnrunden« beigetragen haben. Der berühmt gewordene Streik in der schleswig-holsteinischen Metallindustrie 1956/57 um die *Lohnfortzahlung im Krankheitsfall* zeigt, dass es keinesfalls nur rein lohnpolitische Fragen waren, die mobilisierungs- und streikfähig waren. Der letztlich gefundene Kompromiss (90% des Nettolohns ab dem dritten Krankheitstag sowie Teilfortzahlung während der Karenztage) wurde später zur Grundlage einer gesetzlichen Regelung. Damit war ein erster Erfolg im Kampf für die Gleichstellung der ArbeiterInnen gegenüber den Angestellten erreicht.

Die zweite Hälfte der 1950er Jahre waren tarifpolitisch von der Forderung nach Verkürzung der Arbeitszeit geprägt. Faktisch ging es zunächst um die Einführung der 45-Stunden-Woche, die weitere Zielperspektive bildeten die 40-Stunden- und die 5-Tage-Woche (»*Samstags gehört Vati mir*«). Die Realisierung dieser Forderung, die ohne Arbeitskampf

erreicht wurde, erstreckte sich in der entwicklungsbestimmenden Metallindustrie über einen Zeitraum von rund zehn Jahren. Die Eckpunkte der stufenweisen Verkürzung wurden in mehreren zwischen Gesamtmetall und IG Metall auf Bundesebene ausgehandelten Abkommen vereinbart, sodass diese Phase der Tarifpolitik auch zu einer starken Zentralisierung des Verhandlungsprozesses führte.

1960er Jahre: Zwischen »Konzertierter Aktion« und spontanen Streiks

Tarifpolitisch begannen die 1960er Jahre zunächst mit einer Fortsetzung der positiven Lohn- und Gehaltsentwicklung, deren Hintergrund die etwas abgeschwächte, aber weiterhin günstige wirtschaftliche Entwicklung bildete. Die jährlichen Wachstumsraten betragen zwischen 5 und 6%, die Arbeitsproduktivität nahm mit gleicher Rate zu, die Arbeitslosenquote sank von 1,3% (1960) auf ganze 0,7% (1966). Die Nettoeinkommen stiegen in diesen Jahren noch einmal um rund 30%, die Lohnquote stieg von 60 auf 63%.

Die erfolgreiche Lohn- und Gehaltspolitik ging einher mit einem auffälligen Rückgang der Arbeitskampfaktivitäten. Während die amtliche Arbeitskampfstatistik in der ersten Hälfte der 1950er Jahre noch 500.000 an Streiks und Aussperrungen beteiligte ArbeitnehmerInnen und 5,5 Mio. Arbeitstage in 7.300 Betrieben auswies, waren es in der ersten Hälfte der 1960er Jahre nur noch rund 440.000 Beschäftigte und 2,4 Mio. Arbeitstage in 1170 Betrieben. Offenkundig ermöglichte die positive Arbeitsmarktentwicklung die leichtere Durchsetzung beträchtlicher Einkommenssteigerungen.

Gleichwohl begannen sich die Rahmenbedingungen der gewerkschaftlichen Lohnpolitik zu ändern. Die stärkere *Einbindung der Gewerkschaften* in eine gesamtwirtschaftlich begründete Einkommens- und Stabilitätspolitik rückte in den Vordergrund des politischen Interesses. Die Bundesregierung hatte im Jahreswirtschaftsbericht 1963 erstmals Leitlinien für die Lohnpolitik formuliert und deren Kopplung an die Produktivitätsentwicklung gefordert. Absicht der Metallunternehmer in diesem Jahr war es, eine Lohnpause zu erzwingen. Es kam daraufhin in der baden-württembergischen Metallindustrie zum bis dahin größten Streik der Nachkriegszeit mit 300.000 beteiligten ArbeitnehmerInnen.

Zwar gelang es der IG Metall, diese Vorgaben zu durchbrechen und ihr Konzept einer aktiven Tarifpolitik zu verteidigen, aber es zeichnete sich bereits ab, dass mit der Auszehrung der Erfolgsbedingungen der wirtschaftlichen Nachkriegsentwicklung der Druck auf die gewerkschaftliche Lohnpolitik zunehmen würde. Bis zum Ende des Jahrzehnts gelang es den Gewerkschaften nicht mehr, Tarifabschlüsse durchzusetzen, die wesentlich über den durch die Produktivitätsentwicklung gesetzten Rahmen hinausgingen.

Die wirtschaftliche *Rezession von 1966/67* bedeutete (auch) für die gewerkschaftliche Tarifpolitik einen tiefen Einschnitt. Das reale Bruttosozialprodukt ging um 0,3% zurück, die Arbeitslosenquote stieg von 0,7 auf 2,1%. Wenn sich das Ausmaß und die Dauer der Krise aus heutiger Sicht mehr als bescheiden ausnehmen,² so wurde doch der durch die lange Prosperitätsphase genährte Glaube an die Möglichkeit einer prinzipiell krisenfreien wirtschaftlichen Entwicklung erschüttert. Die Einsicht in die Notwendigkeit staatlicher Intervention in den Wirtschaftsverlauf setzte sich durch. Die Große Koalition aus SPD und CDU/CSU sorgte mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (1967) für das erforderliche geld- und fiskalpolitische Instrumentarium. Die ebenfalls im Gesetz vorgesehene »*Konzertierte Aktion*«, die einen regelmäßigen Informationsaustausch und Diskussionsprozess von Bundesregierung, Bundesbank, Sachverständigenrat, Unternehmer- und Arbeitgeberverbänden sowie Gewerkschaften ermöglichen sollte, wurde faktisch zu einem Instrument der Einbindung der Gewerkschaften in die staatliche Einkommenspolitik. Trotz der Ablehnung offizieller Lohnleitlinien bewegten sich die Gewerkschaften in ihren Tarifabschlüssen 1967/68 im Rahmen des Zielkorridors der regierungsamtlichen Orientierungsdaten.

Die moderaten Tarifabschlüsse mit langen Laufzeiten blieben weit hinter den durch die rasch wieder anspringende Konjunktur gegebenen ökonomischen Möglichkeiten zurück. Die wachsende Unzufriedenheit großer Teile der Arbeiterschaft entlud sich in *spontanen Streiks*, zunächst in der Eisen- und Stahlindustrie, dann auch im Bergbau, in der Metallindustrie, der Textilindustrie und auch im öffentlichen Dienst. Höhere Lohnsteigerungen und kürzere Laufzeiten der Tarifverträge konnten auf diese Weise durchgesetzt werden.

² Bereits 1968 stieg das BSP real wieder um 5,8%, sank die Arbeitslosenquote auf 1,5% und ein Jahr später auf 0,9%.

1970er Jahre: Boom, Wirtschaftskrise, Massenarbeitslosigkeit

Nach diesen für die Gewerkschaften überraschenden Erfahrungen verfolgten sie Anfang der 1970er Jahre zunächst eine sehr aktive Tarifpolitik. Hochkonjunktur und sprunghaft steigende Preise führten 1970 in der Metallindustrie zu Tarifierhebungen von rund 15%. Gesamtwirtschaftlich stiegen die Nettorealeinkommen um knapp 10%. 1971 erlebte die Bundesrepublik mit Streiks in der Chemie- und der Metallindustrie gleich zwei Arbeitskämpfe, die nochmals (wenngleich kleinere) Realeinkommensverbesserungen für die Beschäftigten brachten. 1973 entwickelten sich, nachdem die Preisentwicklung die Tarifabschlüsse vom Jahresbeginn zunehmend entwerteten, Streikbewegungen für Teuerungszulagen in zahlreichen Wirtschaftszweigen. 1974 setzte die ÖTV im *öffentlichen Dienst* in einem vierwöchigen *Arbeitskampf* trotz massiven Drucks der Bundesregierung eine zweistellige Tarifierhebung durch (11%, mindestens 170 DM), die die Orientierungsdaten deutlich überschritt.

Auch wenn die reine Lohnpolitik in diesen Jahren dominierte, spielte die »qualitative« Tarifpolitik doch ebenfalls eine Rolle. Der von der IG Metall 1973 in einem einwöchigen Arbeitskampf durchgesetzte Lohnrahmentarifvertrag II für das Tarifgebiet Nordwürttemberg-Nordbaden gilt als Musterbeispiel für eine auf *Humanisierung der Arbeit* zielende Rahmentarifpolitik. Mit seinen Bestimmungen zur Festlegung der Leistungsanforderungen, zur menschengerechten Arbeitsgestaltung (u.a. Mindesttaktzeiten bei Fließbandarbeit), Erholzeiten u.a.m. knüpfte er einerseits an die vorhandenen Regelungsstandards an, setzte aber auch mit seinen arbeitsinhaltlichen Normen neue Maßstäbe. Zugleich formulierte er indirekt neue und weitreichende Anforderungen an die betrieblichen Akteure. Der LRTV II ist ein frühes Beispiel für die Vereinbarung tariflicher »Öffnungsklauseln«, denn zentrale Regelungen des LRTV II enthielten lediglich Rahmenbestimmungen bzw. definieren (Mindest-) Anforderungen, die betrieblich konkretisiert und vereinbart werden müssen. Die betrieblichen Interessenvertretungen erhielten zu diesem Zweck fest umrissene Mitbestimmungsrechte, die gleichwohl aufgetretenen, zum Teil enormen Schwierigkeiten bei der betrieblichen Umsetzung demonstrieren eindrücklich die (möglichen) Probleme einer »Verbetrieblichung« der Tarifpolitik.

Mit dem Einbruch der Wirtschaftskrise 1974/75 gerieten die Gewerkschaften durch Massenarbeitslosigkeit und Rationalisierung in eine *tarif-*

politische Defensive, aus der heraus im Wesentlichen nur Abwehrkämpfe möglich waren. Im Mittelpunkt der Tarifpolitik stand der Schutz der Beschäftigten vor Arbeitsplatzabbau und den negativen Folgen des verstärkten Einsatzes neuer Technologien auf Arbeitsinhalte und Arbeits-einkommen. Auch hier konnten Ergebnisse in einigen Branchen nur durch Arbeitskämpfe erreicht werden. In der Druckindustrie erstreikten die Beschäftigten 1978 einen Tarifvertrag über die neuen rechnergesteuerten Satzsysteme (RTS-Tarifvertrag) mit weitreichenden Absicherungs- und Qualifizierungsbestimmungen. Im selben Jahr setzte die IG Metall in einem Arbeitskampf einen Absicherungstarifvertrag in Baden-Württemberg durch, der rationalisierungsbedingte Abgruppierungen beschränkte und eine verbesserte Informationsgrundlage des Betriebsrats über die Lohn- und Eingruppierungspolitik sicherstellte.

Auch die Sicherung der Arbeitsplätze durch kollektive Verkürzung der Arbeitszeit gewann in diesen Jahren an Bedeutung. 1977 forderte der Gewerkschaftstag der IG Metall erstmals die 35-Stunden-Woche, nachdem zehn Jahre zuvor der letzte Schritt zur Einführung der 40-Stunden-Woche in der Metallindustrie getan worden war. Nach sechswöchigem *Streik in der Eisen- und Stahlindustrie 1978/79* konnte sie diese Forderung zwar nicht durchsetzen, aber die stattdessen erreichte Verlängerung des Urlaubs auf sechs Wochen, die zusätzlichen Freischichten für Schichtarbeiter sowie die Arbeitszeitverkürzung für ältere Beschäftigte hatte gleichwohl Pilotfunktion für viele andere Branchen.

1980er Jahre: Arbeitszeitverkürzung und qualitative Tarifpolitik

Die Rahmenbedingungen der Tarifpolitik zu Beginn der 1980er Jahre waren zum einen durch die scharfe Rezession geprägt, die 1982 ihren Höhepunkt erreichte und die Arbeitslosigkeit erstmals über die 2-Millionen-Grenze trieb, zum anderen sorgte die Ablösung der sozialliberalen durch die konservativ-liberale Bundesregierung für eine politische Wende, die eine stark angebotsorientierte Wirtschafts- und Finanzpolitik und einen drastischen Abbau sozialer Leistungen und Schutzrechte mit sich brachte. In dem Maße, wie sich die Massenarbeitslosigkeit verfestigte und seitens der Bundesregierung keine wirksame Beschäftigungspolitik zu erwarten war, konzentrierten sich die gewerkschaftlichen Überlegungen auf die Möglichkeiten tarifvertraglicher Arbeitszeitverkürzung.

Die Forderung nach Einführung der *35-Stunden-Woche* und der Kampf um deren Durchsetzung sollten zum beherrschenden Thema der Tarifpolitik werden. Das Jahr 1984 erlebte mit dem sechs- bzw. zwölfwöchigen Arbeitskampf in der Metall- und in der Druckindustrie die nach allgemeiner Einschätzung härteste Tarifauseinandersetzung der Nachkriegszeit. In der Metallindustrie waren 58.000, in der Druckindustrie 45.000 Beschäftigte am Streik beteiligt. Die Aussperrung betraf in der Metallindustrie noch einmal mehr als eine halbe Million Menschen. In einer Reihe weiterer Branchen fanden Warnstreiks statt. Der Erfolg dieser Tarifbewegung bestand nicht nur im eigentlichen materiellen Ergebnis (Verkürzung der Wochenarbeitszeit von 40 auf 38,5 Std.), sondern auch in dem unübersehbaren Nachweis der gewerkschaftlichen Handlungsfähigkeit in wirtschaftlichen Krisenzeiten. Wieweit diese Kraftentfaltung trug, zeigte sich nicht zuletzt daran, dass 1987 die zweite Stufe der Verkürzung auf 37 Stunden ohne Arbeitskampf durchgesetzt werden konnte.³ Weitere drei Jahre später konnte dann zumindest für die Metall- und Druckindustrie wiederum ohne Arbeitskampf der endgültige Stufenplan zur Verkürzung auf 35 Stunden bis zum Jahr 1995 durchgesetzt werden. Im Unterschied zur Durchsetzung der 40-Stunden-Woche in den 1950er und 60er Jahren sind die Gewerkschaften 30 Jahre nach Beginn ihrer tarifpolitischen Bemühungen von einer gesamtwirtschaftlichen Durchsetzung der Zielmarke von 35 Stunden weit entfernt, ja sie wird im Grunde auch seit Jahren nicht mehr aktiv verfolgt. Die Arbeitszeitstandards haben sich weit aufgefächert und ihre Angleichung ist selbst in den alten Bundesländern unrealistisch.

Die kollektive Arbeitszeitverkürzung hatte weitreichende Konsequenzen für die weitere Entwicklung und Ausgestaltung des Flächentarifvertrags und sein Verhältnis zur betrieblichen Gestaltung der Arbeits(zeit)- und Einkommensbedingungen. Dies hing maßgeblich mit dem Preis zusammen, den die Gewerkschaften für die 35-Stunden-Woche zu zahlen hatten, der in Form einer weitreichenden *Flexibilisierung der tariflichen Arbeitszeitbestimmungen* bestand. Variabilisierung der Arbeitszeit im Zeitablauf, Differenzierung der Arbeitszeitdauer zwischen

³ Und dies, obwohl zwischenzeitlich durch die Änderung des »Streikparagrafen« 116 AFG keine Lohnersatzleistung bei »kalter« Aussperrung mehr gezahlt und dadurch die Kampfmöglichkeiten der Gewerkschaften deutlich eingeschränkt wurde (vgl. den Beitrag von Sybille Stamm in diesem Band).

den Beschäftigtengruppen und individuelle Flexibilisierung in Abhängigkeit von technischen Produktionserfordernissen, marktbedingten Nachfrageveränderungen oder saisonalen Schwankungen bestimmten zunächst noch verhalten, aber dann immer stärker das betriebliche Arbeitszeitgeschehen. Lange Ausgleichszeiträume, Arbeitszeitkorridore, Saison- und Jahresarbeitszeiten und Arbeitszeitkonten bildeten zentrale Instrumente zur Feinsteuerung der betrieblichen Arbeitszeitgestaltung.

Neben der Arbeitszeitpolitik gab es in den 1980er Jahren vor allem *qualitative Themen*, die in der Tarifpolitik eine Rolle spielten: die Weiterentwicklung von Rationalisierungsschutzabkommen zu Technologietarifverträgen, die Reform der Systeme der Entgeltdifferenzierung, die Verbesserung des Gesundheits- und Umweltschutzes, die Regelung der betrieblichen Qualifizierungs- und Weiterbildungspolitik. Viele der Ziele, die die Gewerkschaften auf diesen Feldern verfolgten, konnten lediglich in Ansätzen und in Einzelfällen realisiert werden. Als die IG Metall 1991 ihr Konzept für eine »*Tarifreform 2000*« vorlegte, war dies gewissermaßen eine Zusammenfassung der tarifpolitischen Reformdiskussion der 1980er Jahre, deren Umsetzung allerdings an dem durchgreifenden Wandel der politischen und sozialökonomischen Rahmenbedingungen scheiterte.

1990er Jahre: Rezession, Transformationskrise Ost, Globalisierung, Krise des Flächentarifvertrags

Die 1990er Jahre brachten die tiefgreifendsten Umbrüche, die die Tarifpolitik seit Kriegsende erlebt hat. Die deutsch-deutsche Einigung und der anschließende Transformationsprozess in den neuen Ländern stellten die Gewerkschaften und ihre Tarifpolitik vor gewaltige Herausforderungen, die bis heute nicht bewältigt sind. Nach dem Ende des Vereinigungsbooms stürzte die (westdeutsche) Wirtschaft 1992 in ihre bis dahin schärfste Rezession, die die Massenarbeitslosigkeit noch einmal dramatisch ansteigen ließ. Dieser Einbruch wurde durch den kontinuierlichen Prozess einer zunehmenden Internationalisierung der Wirtschaft und Globalisierung der Konkurrenz überlagert. Auf der betrieblichen Ebene führte der fortgesetzte Umbruch der Arbeits-, Produktions- und Organisationssysteme zu einer Intensivierung des Rationalisierungsprozesses mit widersprüchlichen Folgen für die Arbeitsbedingungen der Beschäf-

tigten und die Handlungsbedingungen der betrieblichen Interessenvertretungen. Die auf Deregulierung abzielende Politik der konservativ-liberalen Bundesregierung tat ein Übriges, um die Bedingungen für eine erfolgreiche Tarifpolitik zu erschweren.

Die *Lohn- und Gehaltspolitik* der 1990er Jahre weist eine zwiespältige Bilanz auf: Zunächst gelang den Gewerkschaften in den alten Bundesländern bei prosperierender Wirtschaft die Durchsetzung von deutlichen Reallohnsteigerungen, doch der Kriseneinbruch führte 1994 zu einer von den Arbeitgeberverbänden seit langem angestrebten »Wende« in der Tarifpolitik. Tarifabschlüsse teilweise deutlich unter der Inflationsrate, Einfrieren und (befristetes) Absenken von tariflichen Leistungen sowie die Einführung von betrieblichen Öffnungsklauseln kennzeichnen die Entwicklung seit Mitte der 1990er Jahre. Das vom IG Metall-Vorsitzenden bereits seit 1997 geforderte »Ende der Bescheidenheit« konnte nicht in die lohnpolitische Realität umgesetzt werden. Die Lohnquote sank 1998 auf einen historischen Tiefstand.

Erfolge konnten die Gewerkschaften dagegen auf dem Gebiet der *Beschäftigungssicherung* verbuchen. So wurden erstmals in der Tarifrunde 1994 in einer Reihe von Wirtschaftszweigen Abschlüsse getätigt, die die Möglichkeit zur (befristeten) Verkürzung der tariflichen Arbeitszeit ohne oder allenfalls mit partiellem Lohnausgleich vorsehen. Im Gegenzug müssen sich die Betriebe verpflichten, auf betriebsbedingte Kündigungen zu verzichten. Bereits im Herbst 1993 hatten IG Metall und Volkswagen sich auf die konzernweite Einführung der Vier-Tage-Woche (28,8 Stunden) geeinigt, die ebenfalls mit entsprechenden Einkommenseinbußen verbunden war. Umstritten waren und sind tarifpolitische Vereinbarungen, die über abgesenkte Tarife für Langzeitarbeitslose und andere Berufseinsteiger verbesserte Beschäftigungschancen erreichen wollen. In *sozialpolitischer* Hinsicht hatte die Auseinandersetzung um die gesetzliche Absenkung der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall im Jahr 1996 einen großen Stellenwert. In zahlreichen Fällen gelang es den Gewerkschaften, die 100%ige Entgeltfortzahlung durch Tarifverträge zu sichern.

In *Ostdeutschland* entwickelte sich – nach der einvernehmlichen Übertragung der Grundstrukturen des westdeutschen Tarifsystems – ein heftiger Streit über das Tempo der realen Angleichung der tariflichen Arbeits- und Einkommensbedingungen. Herausragend war der Konflikt um die rechtswidrige fristlose Kündigung des tariflichen Stufenplans

für die ostdeutsche Metallindustrie im Jahr 1993. Nach zweiwöchigem Arbeitskampf wurde die Kündigung zurückgenommen, aber zugleich wurde die Tarifangleichung um zwei Jahre gestreckt und eine Härtefallklausel eingeführt, um für den Notfall betriebliche Ausnahmen zu ermöglichen. Dieses Beispiel machte – auch in den alten Bundesländern – in der Folgezeit Schule.

Die Entwicklung in Ostdeutschland beschleunigte auch die in den alten Bundesländern bereits seit geraumer Zeit beobachtbare Tendenz zur *Erosion des Flächentarifvertrags*. Tarifwidriges Verhalten, Tarif- und Verbandsflucht sowie die Ausbreitung »weißer Flecken« auf der tarifpolitischen Landkarte insbesondere im Bereich von Klein- und Mittelbetrieben sowie im Dienstleistungssektor sind kennzeichnend für die tarifpolitische Situation der 1990er Jahre. Die Bindekraft der Arbeitgeberverbände ließ nach und auch die Gewerkschaften waren von Mitgliederschwund stark betroffen. Auch wenn die branchenbezogenen Verbandstarifverträge noch eine zentrale Prägekraft für die kollektive Regulierung der Arbeits- und Einkommensstandards hatten, so war doch ein schleichender Umbau des Tarifvertragssystems nicht zu übersehen. Er kam vor allem in der zunehmenden Differenzierung und Dezentralisierung der tariflichen Regelungen und Standards sowie ihrer Umsetzung in die betriebliche Praxis zum Ausdruck.

Angesichts der ökonomischen und politischen Integration Europas und der Einführung des Euros intensivierte sich die Diskussion zwischen den europäischen Gewerkschaften über eine *europäische Perspektive* der bislang strikt national ausgerichteten Tarifpolitik. So wurde in der »Erklärung von Doorn« vom Herbst 1998 eine Kooperation der belgischen, deutschen, luxemburgischen und niederländischen Gewerkschaften vereinbart, um auf diese Weise eine lohnpolitische Unterbietungskonkurrenz zu verhindern. Der Europäische Metallgewerkschaftsbund beschloss im Dezember 1998 eine »europäische Koordinationsregel«, nach der sich europaweit alle Metallgewerkschaften darauf verpflichteten, den »Ausgleich der Inflationsrate und gleichgewichtige Beteiligung am Produktivitätszuwachs« zu einer Leitlinie ihrer Tarifpolitik zu machen. Andere sektorale Gewerkschaftsbünde und auch der Europäische Gewerkschaftsbund folgten später diesem Vorbild.

2000-2009: Bündnis für Arbeit – Angriffe auf die Tarifautonomie – Konflikt um Mindestlohn

Bereits im Jahr 1999 hatte die erste rot-grüne Bundesregierung mit der Einrichtung eines »*Bündnis für Arbeit*« den Versuch unternommen, einen breiten gesellschaftlichen Konsens für Maßnahmen zum Abbau von Arbeitslosigkeit und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit zu organisieren. Trotz hohen Aufwandes blieb dieser Anlauf der Wiederbelebung einer Konzertierten Aktion letztlich erfolglos. In der Tarifpolitik versuchten die Arbeitgeberverbände das Bündnis für ihre Absicht, moderate Lohnabschlüsse durchzusetzen, zu instrumentalisieren. Umgekehrt waren die Gewerkschaften daran interessiert, durch entsprechende Absprachen im Bündnis, das Feld für tarifpolitische Vereinbarungen zur Rente mit 60 bzw. Altersteilzeit vorzubereiten. In einem Formelkompromiss einigten sich die Spitzenverbände zwar auf eine »beschäftigungsorientierte und längerfristige« Tarifpolitik, dies blieb jedoch ohne greifbare Konsequenzen. Den Gewerkschaften gelang es zwar, bis 2004 Tarifsteigerungen oberhalb der Preissteigerungsrate abzuschließen, von einer Ausschöpfung des kostenneutralen Verteilungsspielraums aus Preis- und Produktivitätssteigerung konnte jedoch nicht die Rede sein. In den kommenden Jahren verschlechterte sich die Tarifbilanz weiter. Die effektiv gezahlten Bruttomonatsverdienste sind in den vergangenen fünf Jahren jeweils gesunken.

In dem Maße, wie die wirtschaftliche Entwicklung sich verlangsamte, verstärkte sich der Druck auf die Gewerkschaften. Nach der von Rot-Grün knapp gewonnenen Bundestagswahl im Jahr 2002 vollzog die Bundesregierung arbeitsmarkt- und sozialpolitisch einen radikalen Kurswechsel, der seinen Ausdruck in der *Agenda 2010* fand. 2003 war das Jahr einer entscheidenden Weichenstellung in der Entwicklung der Sozialverfassung der Bundesrepublik. Nicht nur der Streit um die Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems, sondern auch die Auseinandersetzung um die zukünftige Entwicklung des Tarifsystems trugen Züge eines gesellschaftlichen Grundkonflikts, der weit über den Tag hinausreicht. Die Angriffe von konservativer und marktradikaler Seite erreichten einen Höhepunkt. Angesichts anhaltender Arbeitsmarktkrise und nachweislicher Erfolglosigkeit der praktizierten Wirtschaftspolitik nahm die Neigung bei allen politischen Akteuren zu, die Krisenursachen in den »Strukturen« des Arbeitsmarktes und seiner Regulierung zu suchen. Dabei hofften

die konservativen Kritiker darauf, nunmehr die Früchte einer jahrelangen Kampagne gegen die vermeintlich verkrusteten und überkommenen Strukturen des »*Tarifkartells*« ernten zu können. Bundeskanzler Schröder forderte von den Tarifvertragsparteien mehr Flexibilität und drohte mit der Einführung gesetzlicher Öffnungsklauseln. CDU/CSU und FDP sowie Teile des Arbeitgeberlagers forderten eine Änderung des Tarifvertragsgesetzes (Günstigkeitsprinzip) und des Betriebsverfassungsgesetzes (Tarifvorrang). Nach monatelanger politischer Kontroverse, die von Gewerkschaftsseite mit betrieblichen Informationsveranstaltungen und Arbeitsniederlegungen, mit lokalen und regionalen Protestkundgebungen, mit Anzeigenkampagnen, mit Umfragen und breit angelegten Unterschriftensammlungen geführt wurde, konnte ein Verzicht auf ein gesetzliches Eingreifen in die Tarifautonomie erreicht werden.

Allerdings nutzten die Arbeitgeber den Rückwind dieser Auseinandersetzung und setzten in den folgenden Jahren in vielen Branchen zum Teil weit reichende tarifliche Öffnungsklauseln durch. Ein Markstein dieser Entwicklung war das »*Pforzheimer Abkommen*« in der Metallindustrie aus dem Jahr 2004, das unter bestimmten Voraussetzungen ein betriebliches Abweichen von den tarifvertraglichen Standards erlaubt. In der Folge setzte sich der bereits in den 1990er Jahren begonnene Prozess der Verbetrieblichung der Tarifpolitik verstärkt fort. Betriebliche Standort- und Beschäftigungssicherungsvereinbarungen und tarifliche Ergänzungsregelungen entwickelten sich zu einem viel genutzten Instrument, das die Prägekraft und innere Verbindlichkeit der Branchentarifverträge abschwächte. In vielen Tarifrunden traten die Arbeitgeberverbände mit langen Forderungskatalogen an, die auf eine generelle Absenkung der Tarifstandards abzielten. In manchen Branchen waren sie dabei auch erfolgreich, so konnten sie beispielsweise im Bauhauptgewerbe, bei der Deutschen Bahn und auch im öffentlichen Dienst eine Verlängerung der tariflichen Wochenarbeitszeit durchsetzen.

Die fortschreitende Erosion des Tarifsystems kam auch in dem wachsenden *Niedriglohnsektor* zum Ausdruck. Gefördert durch die verschärften Zumutbarkeitsregelungen der Hartz-Gesetze, die weitgehende Deregulierung der Leiharbeit und die abnehmende Zahl von allgemeinverbindlichen Tarifverträgen franste das Lohn- und Gehaltsgefüge am unteren Ende stark aus. Auch in vielen Tarifverträgen gelang den Gewerkschaften keine Sicherung eines sozial angemessenen Einkommensniveaus. Niedrig- oder gar Armutslöhne prägten das Bild in einer Rei-

he von Wirtschaftszweigen und Tarifbereichen. Vor diesem Hintergrund entwickelte sich in den Gewerkschaften – angestoßen von der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) und der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) – eine kontroverse Debatte um die Einführung eines einheitlichen gesetzlichen Mindestlohnes. Im Ergebnis fordern die DGB-Gewerkschaften seit dem Jahr 2006 neben einer Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf weitere Branchen und einer Allgemeinverbindlicherklärung jeweils der untersten Tarifgruppen der Branchentarifverträge auch einen *gesetzlichen Mindestlohn* in Höhe von 7,50 Euro je Stunde. Sie verwiesen darauf, dass in 20 von 27 EU-Ländern gesetzliche Mindestlöhne gelten und in den ökonomisch vergleichbaren Ländern Westeuropas das Mindestlohniveau mindestens in dieser Höhe, zum Teil sogar deutlich über der DGB-Forderung liegt. Die Große Koalition, die 2005 an die Regierung gelangt war, einigte sich im Sommer 2007 grundsätzlich auf eine Ausweitung des Entsendegesetzes und eine Modernisierung des Mindestarbeitsbedingungengesetzes von 1952. Faktisch hat dies jedoch bislang lediglich zur Aufnahme von drei weiteren Branchen in das Entsendegesetz geführt.

Die über lange Jahre hinweg kaum merkliche *Konkurrenz der DGB-Gewerkschaften* zu anderen Gewerkschaften wurde in den letzten Jahren virulent. Zum einen gelang es der Pilotenvereinigung Cockpit, dem Marburger Bund für die Krankenhausärzte und der Gewerkschaft der Lokführer durch wirkungsvolle Arbeitskämpfe sich als eigenständige Tarifparteien zu etablieren. Es handelt sich dabei jeweils um Berufsgewerkschaften, die mit hohem Organisationsgrad in einem eng umrissenen Tarifbereich für eine geschlossene Berufsgruppe Tarifpolitik machen (können), die der Tendenz nach eine Überbietungskonkurrenz zu den DGB-Gewerkschaften darstellt. Zum anderen haben insbesondere in Branchen mit schwacher Tarifbindung und niedrigen Tarifen die Gewerkschaften des Christlichen Gewerkschaftsbundes (CGB) an Bedeutung gewonnen. Sie haben häufig mit den Arbeitgeberverbänden gezielt Tarifverträge zur Unterbietung bestehender Tarifstandards der DGB-Gewerkschaften abgeschlossen. Dies gilt zum Beispiel für den Bereich der Leih-/Zeitarbeit und auch für verschiedene Handwerksbereiche.

Die Jahre 2000 bis 2008 brachten tarifpolitisch jedoch nicht nur Stillstand oder gar Rückschritt. In einigen Themenbereichen konnten die Gewerkschaften auch *neue Tarifverträge* abschließen. Dazu gehört beispielsweise die Erneuerung traditioneller Lohn- und Gehaltsstrukturen: In der

Metallindustrie vereinbarte die IG Metall 2003 und danach flächendeckend neue Entgeltrahmenabkommen mit einheitlichen Entgeltstrukturen für Arbeiter/innen und Angestellte, die bis zum Jahr 2009 in allen Betrieben umgesetzt werden sollen. ver.di erreichte 2005/2006 neue Tarifverträge für den öffentlichen Dienst (TVöD und TDL), die den alten Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) und die Lohntarifverträge durch einheitliche Entgelttarifverträge ablösten. Einen weiteren Schwerpunkt qualitativer Tarifpolitik bildeten die Qualifizierung und Weiterbildung. In der chemischen Industrie und in der Metallindustrie wurden jeweils für die gesamte Branche neue Tarifregelungen vereinbart. Schließlich gab es bemerkenswerte neue Regelungen im Bereich der Sozialpolitik: Nach der Riesterreform in der Rentenversicherung schlossen die Gewerkschaften in zahlreichen Branchen Tarifverträge zur betrieblichen Entgeltumwandlung ab, um einen Ausgleich für die Absenkung des Niveaus der gesetzlichen Rente zu schaffen. Als Ersatz für die auslaufenden gesetzlichen Regelungen zur Altersteilzeit Ende 2009 vereinbarten sie in einigen Tarifbereichen (u.a. Metall, Chemie) neue Tarifverträge zum flexiblen Übergang in den Ruhestand. Für die kommenden Jahre haben sich die Gewerkschaften das Thema »Gute Arbeit« auf die Fahnen geschrieben. Durch eine Mischung von arbeitszeit- und leistungspolitischen Regelungen soll auf betrieblicher und tariflicher Ebene die Gestaltung humaner Arbeits- und Leistungsbedingungen angegangen werden.

Grundsätzlich befindet sich die gewerkschaftliche Tarifpolitik gegen Ende des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts in einer schwierigen Ausgangslage für die künftige Entwicklung. Die politischen Rahmenbedingungen sind nach dem Antritt der schwarz-gelben Koalition durchaus unsicher. Eine Neuauflage der Kontroverse des Jahres 2003 um die Tarifautonomie ist keineswegs auszuschließen. Der kräftige Mitgliederschwund konnte zwar in den Jahren des Aufschwungs weitgehend abgebremst werden, aber von einem durchgreifen »Turn around« kann man noch nicht sprechen. Der insbesondere von der IG Metall betriebene Versuch, ein neues Konzept für eine Verzahnung von branchen- und betriebsbezogener Tarifpolitik zu entwickeln und umzusetzen, steckt noch in den Anfängen. Angesichts der Finanzmarktkrise und der nachfolgenden tief greifenden weltweiten Rezession sind die Durchsetzungsbedingungen für eine erfolgreiche Tarifpolitik in den kommenden Jahren mehr als ungünstig.

Literatur

- Bergmann, J./Jacobi, O./Müller-Jentsch, W., Gewerkschaften in der Bundesrepublik, Bd. 1: Gewerkschaftliche Lohnpolitik zwischen Mitgliederinteressen und ökonomischen Systemzwängen, Frankfurt/Köln 1975.
- Bispinck, R. (Hrsg.), Verteilungskämpfe und Modernisierung. Aktuelle Entwicklungen in der Tarifpolitik, Hamburg 2008.
- Bispinck, R./Dribbusch, H., Tarifkonkurrenz der Gewerkschaften zwischen Über- und Unterbietung. Zu aktuellen Veränderungen in der Tarif- und Gewerkschaftslandschaft, in: Sozialer Fortschritt, 57 Jg., 6/2008, S. 153-163.
- Bispinck, R./Schulten, Th., Flächentarifvertrag und betriebliche Interessenvertretung, in: W. Müller-Jentsch (Hrsg.), Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen, 3. Auflage. München und Mering 1999.
- Däubler, W. (Hrsg.), Tarifvertragsgesetz mit Arbeitnehmer-Entsendegesetz, 2. Auflage, Baden-Baden 2006.
- Dribbusch, H., Streiks in Deutschland – Rahmenbedingungen und Entwicklung ab 1990, in: WSI (Hrsg.), WSI-Tarifhandbuch 2008.
- Jacobi, O./Müller-Jentsch, W./Schmidt, E. (Hrsg.), Gewerkschaften und Klassenkampf – Kritisches Jahrbuch '72, Frankfurt 1972 (weitere jährliche Ausgaben bis 1975, ab 1978 als Kritisches Gewerkschaftsjahrbuch im Berliner Rotbuch Verlag).
- Kalbitz, R., Tarifpolitik – Streik – Aussperrung, Köln 1991.
- Kädtler, J., Tarifpolitik und tarifpolitisches System in der Bundesrepublik, in: W. Schroeder/B. Wessels (Hrsg.), Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2003.
- Kempfen, O./Zachert, U., Tarifvertragsgesetz – Kommentar für die Praxis, 4. Auflage, Frankfurt/Main 2006.
- Kittner, M., Arbeitskampf. Geschichte – Recht – Gegenwart, München 2005.
- Nautz, J.P., Die Durchsetzung der Tarifautonomie in Westdeutschland. Das Tarifvertragsgesetz vom 9. April 1949, Frankfurt/Main 1985.
- Schulten, Th., Solidarische Lohnpolitik in Europa. Zur politischen Ökonomie der Gewerkschaften, Hamburg 2004.
- Schulten, Th./Bispinck, R./Schäfer, C. (Hrsg.), Mindestlöhne in Europa, Hamburg 2006.
- Zachert, U., Das Tarifvertragsgesetz. Eine rechtspolitische Bilanz, in: WSI-Mitteilungen 4/2009.
- WSI-Mitteilungen, Jährlicher Tarifbericht über das Tarifgeschehen und die Tarifvereinbarungen des abgelaufenen Jahres (i.d.R. Heft 2 oder 3 eines Jahrgangs).
- WSI (Hrsg.), WSI-Tarifhandbuch, jährlich, Frankfurt/Main.

Ulrich Zachert

60 Jahre Tarifvertragsgesetz – eine rechtspolitische Bilanz¹

60 Jahre ist das Tarifvertragsgesetz (TVG) in Kraft – ein Gesetz mit nur ca. einem halben Dutzend Paragraphen und wenigen Novellierungen in dieser langen Zeit. Das klingt nach einer Erfolgsgeschichte. Unter dem Strich handelt es sich auch um ein in hohem Maße gelungenes Gesetzgebungswerk, dessen Bedeutung seine »Väter« kaum vorhersehen konnten. Der Beitrag zeichnet aus ausgewählten Problemfeldern zum TVG die wichtigsten rechtspolitischen Diskussionslinien nach. Sie werfen zugleich einen Spiegel auf den Stand der jeweiligen tarifpolitischen Entwicklung.

1. Geburtsstunde des TVG – Konzeptionen und Kontroversen

1.1 Staatliche Einbindung oder liberale Ausgestaltung?

Die Wiedergabe der Entstehung des TVG in den ersten Jahren nach Kriegsende von 1946 bis 1948 und seines Inkrafttretens am 9.4.1949, also zeitlich noch vor dem Grundgesetz vom 22.5.1949, wird sich auf einige wenige Grundzüge vor allem mit Blick auf die aktuelle Debatte beschränken (ausführlich namentlich Nautz 1985 und 1999; Herschel 1973).

Die grundsätzliche Kontroverse lässt sich wie folgt skizzieren: Die eine Konzeption wollte Tarifverträge in ein Modell von Wirtschaftsdemokratie »einbetten«. Dies wäre im Ergebnis auf eine stärkere staatliche Einbindung hinausgelaufen, z.B. die Überprüfung von Tarifinhalten durch staatliche Institutionen. Sie war mit den Namen Erich Potthoff verbunden, einem der beiden Leiter des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften, sowie Wilhelm Herschel, tätig in maßgeblicher Position der Arbeitsverwaltung in der britischen, dann in der Bizone. Die andere Position befürwortete weitgehend staatsunabhängige,

¹ Dieser Beitrag erschien zuerst in den WSI-Mitteilungen 4/2009. Der Nachdruck erfolgt mit Zustimmung der Redaktion.

frei ausgehandelte Tarifverträge. Sie wurde nach zum Teil schwieriger Willensbildung von den Gewerkschaften und auch den Arbeitgeberverbänden vertreten. Hans Carl Nipperdey, ein hervorragender Jurist, später der erste Präsident des BAG und in geschmeidiger Anpassung an die jeweiligen Machtverhältnisse in den ersten Jahren nach dem Krieg kurzfristig auch Berater des DGB (zu ihm jüngst Adomeit 2006: 745ff.; hierzu ergänzend Arbeit und Recht 2006: 359), brachte sie in die Form eines rechtlichen Entwurfs.

Von beiden Alternativen setzte sich die liberale Ausgestaltung des Tarifrechts durch. Entscheidend hierfür war der Grundkonsens zwischen Gewerkschaften und der Arbeitgeberseite. Allerdings gab es damals bereits Kontroversen zwischen den Verbänden. Zwar wurden sie nicht konsequent ausgetragen, vor allem weil die Arbeitgeberverbände in den ersten Jahren nach Kriegsende die aus ihrer Sicht nützliche Kooperation mit der (organisierten) Arbeiterschaft nicht infrage stellen wollten (siehe jedoch Kittner 2005: 660ff.), sie leben jedoch in der aktuellen Diskussion mit unterschiedlichem Gewicht wieder auf.

1.2 Kontroverse Themen – ein Wetterleuchten?

Festzuhalten ist zunächst das Interesse der Arbeitgeber an Tarifverträgen für großräumige Tarifgebiete, also die Form des in jüngerer Vergangenheit vielfach und vehement kritisierten Flächentarifvertrages. Was das Verhältnis der beiden kollektiven Ebenen, Tarifvertrag und betriebliche Vereinbarung betrifft, so war im Entwurf von Nipperdey zwar vorgesehen, dass Tarifverträge Vorrang vor Betriebsvereinbarungen hätten, sie sollten jedoch durch diese abgelöst werden können. Nach Intervention der Gewerkschaften wurde die Vorrangproblematik, die in der aktuellen Debatte eine so zentrale Bedeutung gewonnen hat, klar zugunsten des Tarifvertrages gelöst. Auf ihren Einspruch schloss man eine Ablösung der Tarifnormen durch Betriebsvereinbarungen aus. Kritisch äußerten sich Teile der Arbeitgeber zu einem Ausbau der normativen Wirkung des Tarifvertrages durch die Elemente »Verzicht auf Tarifrechte nur durch die Tarifparteien selbst« und »die Nachwirkung der tariflichen Normen«. Alle diese und weitere, eher untergeordnete Streitpunkte stellte die Arbeitgeberseite jedoch zurück. Damit konnte der modifizierte Entwurf Nipperdeys im Wirtschaftsrat, dem Wirtschaftsparlament des vereinigten Wirtschaftsgebiets, im November 1948 einstimmig verabschiedet werden. Das Tarifvertragsgesetz trat am 9.4.1949 in Kraft.

Das Gesetz, das lediglich einen Rahmen, allerdings mit einigen scharf ausgeprägten Grundprinzipien, »Tarifinhalte, Tarifparteien, Tarifgebundenheit, normative Wirkung« enthält, war so offen konzipiert, dass es bislang alle Veränderungen der gesellschaftlichen und tarifpolitischen Koordinaten unbeschadet überstanden hat. Die wichtigste Änderung war die Einführung des § 12a im Jahr 1974, mit der Tarifverträge auch auf arbeitnehmerähnliche Personen erstreckt werden konnten, was besonders für den Bereich der Medien praktische Bedeutung erlangte. Allerdings sollte in diesem Zusammenhang nicht aus dem Auge verloren werden, dass Änderungen anderer Gesetze in »benachbarten Regelungsbereichen« Auswirkungen unterschiedlicher Art auf die Machtbalance der Tarifparteien hatten. Hierzu gehört neben dem bislang folgenlosen »Gesetz über Mindestarbeitsbedingungen« von 1952 (zur neuesten Entwicklung unter 2.3 und 4) die Neufassung des § 116 AFG (jetzt 146 SGB III) im Jahr 1985 (Problem der »kalten Aussperrung«) sowie das Inkraftsetzen des Arbeitnehmerentsendegesetzes im Jahr 1996 mit diversen Novellierungen in den Folgejahren (»tariflich gestützter Mindestlohn in festgelegten Branchen).

1.3 Der verfassungsrechtliche »Überbau«

Erst später kam das Verhältnis des Tarifvertrages zum Grundgesetz genauer ins Blickfeld. Letzteres war zunächst als Provisorium gedacht, erwies sich jedoch als dauerhafter normativer Bauplan bis heute, fast 20 Jahre nach der deutsch-deutschen Einigung. Der einschlägige Art. 9 Abs. 3 GG ist in seinem materiellen Gehalt recht blass. Er enthält weder eine ausdrückliche Gewährleistung der Tarifautonomie noch des Streikrechts.

Im Hinblick auf die Tarifautonomie gingen die »Väter und (wenigen) Mütter« der Verfassung davon aus, diese noch aus der Weimarer Zeit als gefestigt voraussetzen zu können (Verordnung über Tarifverträge von 1918 und Art. 159, 165 Weimarer Verfassung von 1919). Das erwies sich als zutreffend und wurde vom Bundesverfassungsgericht bereits in frühen Entscheidungen bestätigt (BVerfG 18.11.1954, BVerfGE 4, 96). Allerdings stellte es sich in den Folgejahren als erhebliche Herausforderung für die Rechtsprechung des Bundesverfassungs- und Bundesarbeitsgerichts dar, in dem Zusammenspiel von Tarifvertrag und Grundgesetz Umfang und Grenzen der Tarifautonomie im Einzelfall auszuloten. Hier stand sie vor der Aufgabe, im Arbeitskampfrecht, aber auch im Ta-

rifrecht eine Kasuistik zu entwickeln, die inzwischen eine recht feinmaschige Dimension angenommen hat (Dieterich 2008: 71, 73ff.).

2. Für wen gilt der Tarifvertrag?

2.1 Eingespielte Tarifpraxis in den 1960er Jahren – zwei Konfliktfelder

In den 1950er und 60er Jahren, die durch ein hohes Wirtschaftswachstum gekennzeichnet waren (»Wirtschaftswunder«), sind keine spektakulären rechtspolitischen Kontroversen um das Tarifvertragsgesetz zu verzeichnen (zu Arbeitskämpfen und zum Arbeitskampfrecht, Kittner 2005: 602ff.). Zwar hatte sich die ursprüngliche Erwartung nicht erfüllt, die mit der so genannten »aktiven Tarifpolitik« verbunden war, nämlich über die Tarifpolitik die Einkommensverhältnisse zwischen Selbständigen und abhängig Beschäftigten zugunsten der Letzteren zu verändern. Jedoch trug diese dazu bei, den Zuwachs an volkswirtschaftlichen Werten zwischen Arbeitnehmern und Selbständigen ungefähr gleich zu verteilen und wirkte so einem Abbau der Lohnquote entgegen.

Von dem relativ geräuschlosen Umgang mit dem rechtlichen Rahmen des TVG in der gut eingespielten Tarifpraxis gab es allerdings zwei Ausnahmen. Sie betrafen den Geltungsbereich bzw. die Bindung des Tarifvertrages in ganz unterschiedlichen Sachverhaltskonstellationen. Zum einen bemühten sich einige DGB-Gewerkschaften, durch verbindliche Differenzierungsklauseln in Tarifverträgen begrenzte tarifliche Leistungen, z.B. ein leicht erhöhtes Urlaubsgeld, mit unterschiedlichen rechtlichen Instrumenten (Spannensicherungs- oder Tarifausschlussklauseln) ausschließlich ihren Mitgliedern zukommen zu lassen. Zum anderen stieß die Allgemeinverbindlicherklärung des § 5 TVG, eine der wenigen Neuerungen des TVG gegenüber seinem Vorläufer, der Tarifvertragsordnung vom 23.12.1918, auf den Widerstand einzelner Arbeitgeber.

2.2 Sonderregelungen für Gewerkschaftsmitglieder

Der Versuch der damaligen IG Textil, im Tarifvertrag rechtlich verbindlich ein zusätzliches Urlaubsgeld in Höhe von 40,- bis 60,- DM für ihre Mitglieder abzusichern, führte Mitte der 1960er Jahre zu einer Grundsatzentscheidung des Großen Senats des BAG (BAG GS 29.11.1967, AP Nr. 13 zu Art. 9 GG) und zu einer lebhaften Diskussion in der Rechtslehre. Auch der 46. Deutsche Juristentag beschäftigte sich 1966 mit die-

ser Frage (aus der Kommentarliteratur nur Kempfen/Zichert/Wendeling-Schröder TVG § 4 Rn. 238ff. mit Nachw.). Das BAG erklärte diese Form der verbindlichen Differenzierung für rechtswidrig, weil mit derartigen Regelungen den Außenseitern eine Art Ausgleichsleistung für die Inanspruchnahme gewerkschaftlicher Arbeiten auferlegt wird. Dies müsse bei ihnen zwangsläufig das Gerechtigkeitsempfinden verletzen. Ferner werde das in Art. 9 Abs. 3 GG gewährleistete Grundrecht der negativen Koalitionsfreiheit verletzt, da die fragliche Differenzierungsklausel einen sozial inadäquaten Druck auf die Außenseiter ausübe, den sie nicht hinzunehmen brauchten. Diese Argumentation des Großen Senats erscheint konstruiert und unausgewogen. Unter anderem spielt in den Erwägungen des Gerichts das »Gerechtigkeitsempfinden der Gewerkschaftsmitglieder« keine Rolle, die durch ihre Gewerkschaftsbeiträge die Arbeitsbedingungen der Außenseiter faktisch mitfinanzieren. Jüngst deutet das BAG an, dass es von der Linie, die der Große Senat vorgezeichnet hat, wohl abweichen werde (BAG 9.5.2007, NZA 2007, 1439 Rn. 30f; auch LAG Niedersachsen 11.12.2007, DB 2008, 1977; dazu Ulber/Strauß, 2008: 1970ff.).

Die tarifpolitische Diskussion in den DGB-Gewerkschaften über das Pro und Kontra des Abschlusses von Differenzierungsklauseln wurde in den 1970er Jahren sehr fundamentalistisch geführt. Kleinere Gewerkschaften in eher mittelständisch strukturierten Branchen praktizierten sie trotz des Verdikts der höchstrichterlichen Rechtsprechung, soweit sie auf kooperationsbereite Arbeitgeber trafen. Große Gewerkschaften, wie die IG Metall und ÖTV, lehnten sie strikt ab, vor allem weil sie um ihren Anspruch auf Repräsentation aller Arbeitnehmer, also nicht nur ihrer Mitglieder, fürchteten (ausführlich Seitenzahl/Zichert/Pütz 1976). Vor dem Hintergrund signifikanter Mitgliederverluste sind derartige Tarifstrategien aktuell auch bei großen Gewerkschaften kein Tabubruch mehr. Dass die Bäume verbindlicher Vorteilsregelungen auch in Zukunft nicht in den Himmel wachsen, dafür sorgt schon, dass sie ohne Außenseiter nicht erstreikt werden können (Gamillscheg 1967: 45, 53).

2.3 Ausweitung des tariflichen Geltungsbereichs

Nahezu spiegelverkehrt zu dem Aspekt tariflicher Differenzierungsklauseln geht es bei der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) um die Ausweitung des tariflichen Geltungsbereichs unter bestimmten, im § 5 TVG definierten Voraussetzungen. Die AVE wurde lange Zeit von den Tarif-

parteien vor allem in mittelständisch geprägten Branchen im Konsens praktiziert und erst im Zuge massiver Kritik am Flächentarifvertrag in der Folge von Tendenzen einer Deregulierungs- und Flexibilisierungspolitik in Staat und Gesellschaft infrage gestellt (Kirsch 2003: 405ff.). Jedoch deuteten sich bereits in den 1970er Jahren Sollbruchstellen des Grundkonsenses zwischen den Tarifparteien zu dieser Thematik an. Das Bundesverfassungsgericht hatte darüber zu entscheiden, ob ein Außenseiter, der nicht Mitglied des Arbeitgeberverbandes war, durch die Allgemeinverbindlicherklärung gezwungen werden könne, die tariflichen Normen anzuwenden (BVerfG 24.5.1977, BVerfGE 44, 322). Das Gericht bestätigte dies. § 5 TVG verstoße nicht gegen die Verfassung. Insbesondere in Zeiten schlechter Konjunktur könnten Arbeitgeber veranlasst sein, sich durch Einstellung von Arbeitnehmern zu untertariflichen Löhnen Vorteile gegenüber der Konkurrenz zu verschaffen. Der Sinn der Allgemeinverbindlicherklärung bestehe darin, einer solchen »Lohndrückerei« und »Schmutzkonkurrenz« entgegenzuwirken. Bei der Allgemeinverbindlicherklärung handele es sich um eine Kombination von autonomem Recht der Tarifparteien, dessen Legitimation sich aus Art. 9 Abs. 3 GG ergebe und staatlichem Einfluss, dessen Grundlage das Demokratieprinzip des Art. 20 GG sei. Eine Verletzung der so genannten negativen Koalitionsfreiheit liege nicht vor. Ein lediglich mittelbarer Druck auf den Außenseiter, sich der Koalition anzuschließen, müsse hingenommen werden.

Welche Tragweite diese Entscheidung hatte, sollte sich erweisen, als die abnehmende Bindungsfähigkeit des Flächentarifvertrages seit den 1990er Jahren zu Initiativen führte, auf der Grundlage des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes von 1996 gesetzlich gestützte Tariflöhne einzuführen. Die heftige Kritik hieran von Teilen der Arbeitgeberseite und der Rechtswissenschaft (Streitstand ausführlich bei Däubler/Lakies 2006 Anhang 2 zu § 5 TVG Rn. 54ff.; Peter/Kempfen/Zachert 2004: 126ff.) gipfelte wiederum in einer Vorlage beim Bundesverfassungsgericht. Das Gericht hat sich in der Entscheidung von Juli 2000 (BVerfG 18.7.2000 – Kammer – AP Nr. 4 zu § 1 AEntG) auf seinen Beschluss aus dem Jahr 1977 bezogen und mit inhaltlich gleichen Erwägungen betont, dass auch die Festlegung von Mindestentgelten durch staatliche Verordnung nicht gegen die negative Koalitionsfreiheit von Arbeitgebern nach Art. 9 Abs. 3 GG verstoße, die nicht Mitglied im zuständigen Verband sind. Entsprechend argumentiert das Bundesverfassungsgericht in einer Verfassungs-

beschwerde gegen ein Tariftreugesetz (Berlin) (zum Thema Schulten/Pawicki 2008: 184ff.), nach dem öffentliche Aufträge vor allem im Baubereich nur an solche Arbeitgeber vergeben werden dürfen, die die tariflichen Bedingungen einhalten (BVerfG 1.7.2006, BVerfG E 111, 202).

Alle diese höchstrichterlichen Urteile sind nur die Spitze eines Eisbergs. Sie dokumentieren heftigen Widerstand gegen das Setzen von Mindeststandards im Bereich der Lohn- und Arbeitsbedingungen, die weiter reichen als die »klassischen Tarifvereinbarungen« mit begrenzter Tarifbindung nur für Verbandsmitglieder. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist dieser Linie nicht gefolgt. Allerdings hat sich die Debatte nunmehr auf die europäische Ebene verlagert. Die Niederlassungs- (Art. 43 EGV) und Dienstleistungsfreiheit (§ 49 EGV) des EU-Vertrages wird zunehmend erfolgreich gegen den nach nationalem Recht gewährleisteten Schutzbereich von Tarifautonomie und Arbeitskämpfrecht in Stellung gebracht (EuGH 3.4.2008 – Ruffert, NZA 2008, 537; EuGH 11.12.2007 – Viking, NZA 2008, 124; EuGH 18.12.2007 – Laval, AuR 2008, 59).

3. Der Tarifvertrag in der Konkurrenz zu anderen Regelungsebenen

3.1 Tarifvertrag und Arbeitsvertrag – das Günstigkeitsprinzip als Allzweckwaffe gegen Arbeitszeitverkürzung?

Mitte der 1980er Jahre wurde dem Günstigkeitsprinzip des § 4 Abs. 3 TVG teilweise eine Dimension zugemessen, die über die traditionelle Auslegung weit hinausgeht. § 4 Abs. 3 TVG räumt (nur) günstigeren arbeitsvertraglichen Vereinbarungen Vorrang vor tariflichen Normen ein. Der Streit entzündete sich um die Frage, was eine günstigere Regelung sei. Ist es z.B. günstiger, im Arbeitsvertrag eine längere Arbeitszeit als die tarifliche, verbunden mit einer begrenzten Beschäftigungssicherung, zu vereinbaren? Gesellschaftspolitischer Hintergrund der Kontroverse war vor allem die schrittweise Einführung der 35-Stunden-Woche durch Tarifvertrag in den Jahren 1984, 1987 und 1990. Sie stieß nach der harten Auseinandersetzung des Jahres 1984 (in diesem Jahr auch der erste grundlegende rechtliche Beitrag von Joost 1984: 173) mit Flächenstreiks, kalten und heißen Aussperrungen und dem »Leber-Kompromiss« als dem Ergebnis einer schwierigen Schlichtung auf Grenzen der Akzeptanz

der Arbeitgeberseite (zu Arbeitskämpfen und zum Arbeitskampfrecht in dieser Zeit Kittner 2005: 206ff.). Eine Auslegung, die individuellen Regelungen Vorrang vor tariflichen einräumt, würde zumindest eine partielle Korrektur der Tarifverträge zur wöchentlichen Arbeitszeitverkürzung ermöglichen (hierzu mit weiteren Überlegungen und Nachweisen Kempen/Zachert/Zachert 2006, § 4 TVG Rn. 229ff.).

Abgesehen von existenziellen ökonomischen und politischen Krisenzeiten hat sich die Tariflandschaft in keinem Zeitraum radikaler verändert als in den Jahren seit dem »Leber-Kompromiss« mit Öffnungen für differenzierte Lösungen der Arbeitszeitdauer (bestätigt durch BAG 18.8.1987, AP Nr. 23 zu § 77 BetrVG 1972). Das betrifft vor allem die Tendenz der Verlagerung von Kompetenzen vom (Flächen-)Tarifvertrag auf die betriebliche und mit Einschränkungen auf die arbeitsvertragliche Ebene. Inzwischen sind die Tarifverträge zu zahlreichen Themenfeldern auch über die Arbeitszeit hinaus so weit und vielfältig geöffnet, dass dies bereits ungelöste Probleme im Hinblick auf die Steuerungsfähigkeit des »Gesamtinstruments Tarifvertrag« aufwirft (Bispinck/Schulz/Wagner, in: Achten 2007: 15ff.; empirisch Oppolzer/Zachert 2000; Höland/Reim/Brecht 2000).

Gleichwohl hat die Kontroverse um die Auslegung des Günstigkeitsprinzips an Schärfe kaum abgenommen. Die Positionen, welche die Rechtslehre zum Günstigkeitsvergleich vorschlägt, sind inzwischen Legion. Gemeinsames Ziel oder jedenfalls Ergebnis der unterschiedlichen methodischen Ansätze eines neuen Vergleichsmaßstabs des Günstigkeitsprinzips ist es vor allem, beschäftigungssichernde Zusagen in den Günstigkeitsvergleich mit einzubeziehen. Die zwingende Wirkung des Tarifvertrages soll aufgelockert werden, weil sich diese beschäftigungsfeindlich auswirke (z.B. Rieble 2004: 31). Das Bundesarbeitsgericht ist dieser weiten Auslegung des Günstigkeitsvergleichs nicht gefolgt. Man könne nur das miteinander vergleichen, was sachlich zusammengehöre, z.B. die tarifliche Arbeitszeit mit der arbeitsvertraglichen Arbeitszeit. Alles andere sei eine tarifpolitische Entscheidung der Parteien, in die die Gerichte nicht einzugreifen hätten (BAG 20.4.1999, AP Nr. 98 zu Art. 9 GG).

Letztlich geht es hier um die Grundsatzfrage, ob der zwingende Charakter des Tarifvertrages, der den tarifgebundenen Arbeitnehmern eine Mindestniveaugarantie im Sinne sicherer Mindestbedingungen gewährleistet, durch das tarifliche Günstigkeitsprinzip infrage gestellt werden

darf. Hätte man anders entschieden als das Bundesarbeitsgericht, würde der Tarifvertrag seine zwingende Wirkung verlieren. Es würde ein Regelungssystem gelten, in dem der Tarifvertrag lediglich noch eine Leitlinie («gentleman's agreement») darstellt. Dies entspricht der anglo-amerikanischen Rechtskultur. Sie folgt jedoch anderen Traditionen als denen, die in den meisten Ländern Kontinentaleuropas gelten (Zichert 2007: 1111ff.).

3.2 Tarifvertrag und Betriebsvereinbarung – das Günstigkeitsprinzip als Mittel zur Umkehrung des Rangverhältnisses?

Darüber hinaus hat bis heute vor dem Hintergrund der angesprochenen Probleme die Kontroverse um das Günstigkeitsprinzip die rechtspolitische und rechtliche Diskussion nicht nur im Verhältnis des Tarifvertrages zum Arbeitsvertrag, sondern vor allem auch zur Betriebsvereinbarung geprägt. Die rechtliche Kontroverse überrascht, denn anders als § 4 Abs. 3 TVG legt die hier einschlägige Spezialvorschrift des § 77 Abs. 3 BetrVG einen klaren Vorrang des Tarifvertrages vor Betriebsvereinbarungen fest. Eine Ausnahme durch Günstigkeitserwägungen ist im Gesetz nicht vorgesehen. Gleichwohl hat es auch hier unzählige Publikationen gegeben, die Argumente zusammentragen, mit Hilfe des Günstigkeitsprinzips das Rangverhältnis zwischen Tarifvertrag und Betriebsvereinbarung umzukehren (nur Löwisch/Rieble 2004 § 4 Rn. 260ff. mit Nachw.).

Diesen Weg ist die Rechtsprechung zu Recht ebenfalls nicht mitgegangen (BAG 24.2.1987, AP Nr. 21 zu § 77 BetrVG 1972; ArbG Marburg, AuR 1996, 46). Eine Verdrängung der Tarifparteien oder die Reduzierung ihrer Aufgaben auf eine bloße »Abnickfunktion« der tarifändernden Vereinbarungen, auf die sich die Betriebsparteien geeinigt haben, entspricht nicht ihrem verfassungsrechtlichen Gestaltungsauftrag nach Art. 9 Abs. 3 GG. Den Betriebsparteien in ihrer engeren, auf den Betrieb bezogenen Legitimation und dem Verbot des Arbeitskampfes nach § 74 Abs. 2 BetrVG als Konfliktlösung ist es untersagt, ein konkurrierendes kollektives Instrument in der Weise einzusetzen, dass hierdurch die Gestaltungsaufgabe der Tarifpolitik konterkariert werden kann. In ihrer Wirkung liefe dies darauf hinaus, dass Nichtmitglieder über Betriebsvereinbarungen die tariflichen Rechtspositionen der Gewerkschaftsmitglieder beeinflussen. Auch das widerspricht dem freiheitlichen Charakter der Tarifautonomie des Art. 9 Abs. 3 GG.

3.3 »Betriebliche Bündnisse für Arbeit« durch gesetzliche Öffnungsklauseln?

Nachdem die Rechtsprechung einem Umbau der gewachsenen Tarifstrukturen einen Riegel vorgeschoben hatte, trat die Politik auf den Plan. Den Stein ins Wasser warfen die Unionsparteien mit dem Gesetzesentwurf zur so genannten Modernisierung des Arbeitsrechts (ArbRModG) vom 18.6.2003 (BT Drucks. 15/1182 vom 18.6.2003). Vor allem im Wahlkampf des Sommers und Herbstes 2005 wurden die entsprechenden Vorschläge mehrfach aufgegriffen und der Öffentlichkeit vorgestellt. Der ausformulierte Entwurf sieht zum einen eine Umwertung des Günstigkeitsprinzips des § 4 Abs. 3 TVG vor. Im Verhältnis des Tarifvertrages zum Arbeitsvertrag sollen beim Günstigkeitsvergleich Beschäftigungsaussichten mitberücksichtigt werden. Eine Abweichung gelte als günstiger, wenn Betriebsrat und zwei Drittel der Belegschaft dem zustimmen. Zum anderen wird im Verhältnis des Tarifvertrages zur Betriebsvereinbarung der nach § 77 Abs. 3 BetrVG bestehende Vorrang des Tarifvertrags gegenüber betrieblichen Vereinbarungen ebenfalls in sein Gegenteil verkehrt. Ein »betriebliches Bündnis für Arbeit« soll möglich sein, wenn mindestens zwei Drittel der Belegschaft zustimmen, die Vereinbarung den Tarifparteien angezeigt wird und diese nicht begründet widersprechen.

Dies stieß auf verfassungsrechtliche Bedenken in der Rechtswissenschaft. Es liege ein Verstoß gegen die zwingende (normative) Wirkung des Tarifvertrages vor. Zudem werde der Grundsatz der positiven Koalitionsfreiheit der Gewerkschaften und die durch Art. 9 Abs. 3 Satz 2 GG geschützte Individualposition der Gewerkschaftsmitglieder sowie das vertragskonstituierende Paritätsprinzip als Voraussetzung für »die Richtigkeitsgewähr von Verträgen« verletzt (Dieterich 2002: 1ff.; Zachert 2004: 123ff.). Die damals aktuellen Pläne wurden nicht ernsthaft diskutiert, da sie nicht Teil des Koalitionsvertrages zwischen CDU und SPD im Oktober des Jahres 2005 geworden waren. Ob sie wirklich aufgegeben wurden und ob sich die »Entdeckung der Tarifautonomie« durch die Kanzlerin (»Merkel mahnt Vorrang für Tarifverträge an« in: Handelsblatt 19.6.2008) und manchen Vertreter in der Rechtswissenschaft, der vorher ebenfalls eine entschieden gegenteilige Auffassung vertrat (Sodan 2008; dazu Zachert 2008), lediglich auf die Abwehr von gesetzlichen Mindestlöhnen beschränkt, wird von den gesellschaftlichen Koordinaten der nächsten Jahre abhängen.

4. Ausblick

Dies führt abschließend zu einem Ausblick darüber, wo die Reise des TVG hingehen könnte, nachdem es – bei allen Kontroversen – 60 Jahre einen belastbaren Rahmen für die Tarifpolitik der Verbände abgegeben hat? Drei Problembereiche stehen aus meiner Sicht auf der Tagesordnung.

Zum einen ergeben sich Risiken für die Tarifstrukturen, weil bei den Akteuren der Tarifpolitik bereits seit langem Anzeichen einer gewissen Schwäche festzustellen sind. Namentlich die Geschäftsgrundlage gewerkschaftlicher Arbeit hat sich geändert. Die Einheitsgewerkschaft, die auch für den schwierigen Ausgleich der Interessen der Arbeitnehmer in den eigenen Reihen steht, hat an Bindungsfähigkeit verloren. Entsprechendes gilt für den Flächentarifvertrag mit seiner Friedenspflicht, dem geordneten Verfahren nach seinem Ablauf, insbesondere den durchweg vereinbarten tariflichen Schlichtungsverfahren.

Die DGB-Gewerkschaften sehen sich seit einigen Jahren einerseits einer Unterbietungskonkurrenz durch kleine, oft Pseudogewerkschaften ausgesetzt (Rechtsprobleme bei einem tariflich gestützten Mindestlohn: Bieback/ Dieterich/ Kocher/ Schäfer 2007; a.A. Thüsing/Lembke 2007: 87ff.). Andererseits sind sie mit einer Überbietungskonkurrenz von Spezialistengewerkschaften konfrontiert, denen es gelingt, die Interessen ihrer Klientel zum Teil mit beachtlicher Militanz durchzusetzen (Berg/Platow/Schoof/Unterhinninghofen 2008, AKR Rn. 234 a ff.). In der Rechtswissenschaft hat dies zu Vorschlägen geführt, ein Schlichtungsverfahren verbindlich durchzuführen, um dem Gedanken der Tarifeinheit Rechnung zu tragen (durch Änderung des TVG Hromadka 2008: 384ff. bzw. durch richterrechtliche Gestaltung Kamanabrou 2008: 241ff.; krit. Zichert 2009: 23, 26f.).

In diesem Zusammenhang verdient Erwähnung, dass die Mitgliedsgewerkschaften des DGB durch ein autonomes verbandsinternes Verfahren »in ihren Reihen« die Tarifeinheit herstellen. Dies ist bei allen praktischen Schwierigkeiten ein beachtlicher Beitrag zur Gewährleistung transparenter Tarifstrukturen. Die DBG-Schiedsgerichtsbarkeit wird von der höchstrichterlichen Rechtsprechung anerkannt, steht jedoch (zunehmend) in der Kritik der Rechtswissenschaft (Nachweise nur ErfK/Dieterich 2009, Art. 9 GG Rn. 68 und ErfK/Franzen § 2 TVG Rn. 35 mit unterschiedlichen Positionen).

Zweitens wird der bereits beschrittene Weg, die Festlegung von Mindestlöhnen stärker in staatliche Verantwortung zu legen (jüngst Bispinck/Schulten 2008: 151ff.), Fragen der Abstimmung der jeweiligen Regelungsebenen – des tariflich und des staatlich definierten Mindestlohns – aufwerfen. Die rechtlichen Probleme sind aus meiner Sicht lösbar. Insbesondere sprechen Erfahrungen mit gesetzlichen Mindeststandards bei der Arbeitszeit (Arbeitszeitgesetz) und beim Urlaub (Bundesurlaubsgesetz) dagegen, dass ein gesetzlicher Mindestlohn, der nur eine Untergrenze setzt, die Tarifautonomie schwächt. Das korrespondiert mit Erfahrungen in unseren europäischen Nachbarstaaten, die ganz überwiegend beides haben: Mindestlohngesetze und eine funktionierende Tarifautonomie (Schulten/Bispinck/Schäfer 2006).

Rechtliche Stellungnahmen, die bereits in den aktuellen Gesetzesinitiativen, der Erweiterung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf andere Branchen und der Konkretisierung des »Gesetzes über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen« aus dem Jahr 1952, einen Verstoß gegen die Tarifautonomie (Art. 9 Abs. 3 GG) sehen (siehe unter 3.3), deuten jedoch möglicherweise ein Wetterleuchten an, denen weitere Auseinandersetzungen folgen könnten (Überblick Dieterich 2008: 71, 79ff.).

Drittens komme ich noch einmal auf die europäische Ebene zurück (bereits unter 2.2). Die europäischen Vertragswerke, vor allem der EU-Vertrag, enthalten erhebliche Interpretationsspielräume bei der Abwägung der ausdrücklich geschützten Niederlassungs- (Art. 43 EGV) und Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 EGV) gegenüber der dort eher blass konturierten Tarifautonomie und dem Arbeitskampfrecht (Art. 136 EGV). Nach den jüngsten Entscheidungen des EuGH (Rüffert, Vinking/, Laval) scheint sich die Waage in Richtung eines Vorrangs von Marktfreiheit gegenüber einem sozialen Mindestschutz zu neigen. Das steht im Widerspruch zu den Grundlinien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Nach ihr wird die typischerweise bestehende strukturelle Unterlegenheit des einzelnen Arbeitnehmers beim Aushandeln von Arbeitsverträgen durch die Tarifautonomie ausgeglichen. Ihr kommt ein hoher Stellenwert zu, da (nur) sie darauf angelegt ist, ein annähernd gleichgewichtiges Aushandeln der Lohn- und Arbeitsbedingungen zu ermöglichen (BVerfG 20.6.1991, BVerfGE 84, 212, 229).

Vielleicht stellt es sich bald als nationale Aufgabe, die über 60 Jahre gewachsenen Tarifstrukturen und ihren konkreten Rahmen, das TVG,

gegenüber marktliberalen Zugriffen aus Europa zu verteidigen (ähnlich jüngst Däubler 2008: 415)?!

Literatur

- Achten, U. (Hrsg.) (2007): Flächentarifvertrag und betriebsnahe Tarifpolitik, Hamburg.
- Adomeit, K. (2006): Hans Carl Nipperdey als Anreger für eine Neubegründung des juristischen Denkens, *Juristenzeitung* 15/16, S. 745-751.
- Berg, P./Platow, H./Schoof, Chr./Unterhinninghofen, H. (2008): Tarifvertragsgesetz und Arbeitskämpfrecht, 2. Aufl., Frankfurt a.M.
- Bieback, K.-J./Dieterich, Th./Hanau, P./Kocher, E./Schäfer, C. (2007): Tarifgestützte Mindestlöhne, Baden-Baden.
- Bispinck, R./Schulten, Th. (2008): Aktuelle Mindestlohndebatte: Branchenlösungen oder gesetzlicher Mindestlohn? *WSI-Mitteilungen* 3, S. 151-157.
- Bispinck, R./Schulz, H./Wagner, A. (2007): Flächentarifvertrag im Wandel, in: Achten, U. (Hrsg.), *Flächentarifvertrag und betriebsnahe Tarifpolitik*, Hamburg, S.15-24.
- Däubler, W. (2008): ITF-Aktionen gegen Billig-Flaggen-Schiffe im Widerspruch zum EG-Recht?, *Arbeit und Recht* 12, S. 409-417.
- Däubler, W. (Hrsg.) (2006): *Tarifvertragsgesetz*, 2. Aufl., Baden-Baden.
- Dieterich, Th. (2002): Flexibilisiertes Tarifrecht und Grundgesetz, *Recht der Arbeit* 1, S. 1-17.
- Dieterich, Th. (2008): Tarifautonomie: Altes Modell – neue Realität, in: *Kritische Justiz* 1, S. 71-81.
- Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht (2009) 9. Aufl., München.
- Gamillscheg, F. (1967): Nochmals: Zur Differenzierung nach der Gewerkschaftszugehörigkeit, *Betriebsberater* 3, S. 45-53.
- Herschel, W. (1973): Zur Entstehung des Tarifvertragsgesetzes, *Zeitschrift für Arbeitsrecht* 2, S. 183-200.
- Höland, A./Reim, U./Brecht, H. (2000): *Flächentarifvertrag und Günstigkeitsprinzip*, Baden-Baden.
- Hromadka, W. (2008): Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Tarifkollision, *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht* 7, S. 384-391.
- Joost, D. (1984): Tarifliche Grenzen der Verkürzung der Wochenarbeitszeit, *Zeitschrift für Arbeitsrecht* 2, S. 173-203.
- Kamanabrou, S. (2008): Der Streik durch Spartengewerkschaften – Zulässigkeit und Grenzen, *Zeitschrift für Arbeitsrecht* 2, S. 241-281.
- Kempfen, O.E./Zachert, U. (Hrsg.) (2006): *Tarifvertragsgesetz*, 4. Aufl., Frankfurt a.M.
- Kirsch, D. (2003): Die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen – ein Instrument in der Krise, *WSI-Mitteilungen* 7, S. 405-412.
- Kittner, M. (2005): *Arbeitskampf*, München.

- Löwisch, M./Rieble, V. (2004): Tarifvertragsgesetz, 2. Aufl., München.
- Nautz, J. (1985): Die Durchsetzung der Tarifautonomie in Westdeutschland, Frankfurt a.M./Bern/New York/Nancy.
- Nautz, J. (1999): Die Entstehung des Tarifvertragsgesetzes, WSI-Mitteilungen 7, S. 437-444.
- Oppolzer, A./Zachert, U. (2000): Krise und Zukunft des Flächentarifvertrages, Baden-Baden.
- Peter, G./Kempen, O.E./Zachert, U. (2004): Die Sicherung tariflicher Mindeststandards, Baden-Baden.
- Rieble, V. (2004): Tarifvertrag und Beschäftigung, Zeitschrift für Arbeitsrecht 1, S. 1-65.
- Schulten, Th./Bispinck, R./Schäfer, C. (Hrsg.) (2006): Mindestlöhne in Europa, Hamburg.
- Schulten, Th./Pawicki, M. (2008): Tarifneueregelungen in Deutschland – Ein aktueller Überblick, WSI-Mitteilungen 4, S. 184-190.
- Seitenzahl, R./Zachert, U./Pütz, H.-D. (1976): Vorteilsregelungen für Gewerkschaftsmitglieder, Köln.
- Sodan, H. (2008): Mindestlöhne und die Grenzen der Verfassung, Süddeutsche Zeitung 12.7.2008, S. 18.
- Thüsing, G./Lembke, M. (2007): Zeitarbeit im Spannungsfeld von Dienstleistungsfreiheit und Tarifautonomie, Zeitschrift für Arbeitsrecht 1, S. 87-125.
- Ulber, D./Strauß, S. (2008): Differenzierungsklauseln im Licht der neueren Rechtsprechung zur Koalitionsfreiheit, Der Betrieb 36, S. 1970-1974.
- Zachert, U. (2009): Der Streik der Lokführer und die Phantasie der Juristen, in: Liber Amicorum Wendeling-Schröder, Baden-Baden, S. 23-27.
- Zachert, U. (2008): Die Tarifautonomie wird wieder entdeckt, Süddeutsche Zeitung 26. 8.2008, S. 18.
- Zachert, U. (2007): Gedanken zur Vertragsfreiheit im Arbeitsrecht aus rechtsvergleichender Sicht, in: FS Richardi, München, S. 1111-1117.
- Zachert, U. (2004): Tarifvertrag, Günstigkeitsprinzip und Verfassungsrecht, Arbeit und Recht 4, S. 121-129.

Sektorale Prägungen und Herausforderungen der Tarifpolitik

Helga Schwitzer

Die Auseinandersetzung um Tarifautonomie ist nicht beendet

Perspektiven der Tarifpolitik der IG Metall*

Wenn nicht gerade 60. Geburtstag gefeiert wird, ist es ruhig um das Tarifvertragsgesetz, einen wichtigen Eckpfeiler der industriellen Beziehungen in Deutschland. Das war nicht immer so. 2003 forderten die Arbeitgeber-Präsidenten Michael Rogowski (BDI) und Dieter Hundt (BDA), Abweichungen vom Tarifvertrag müssten auf Betriebsebene ohne Genehmigungen der Tarifvertragsparteien möglich sein. Oppositionspolitiker wie Friedrich Merz (CDU) und Guido Westerwelle (FDP) waren sich einig, dass der flächendeckende Tarifvertrag verschwinden und die Macht der Gewerkschaften gebrochen werden sollte. Gesetzentwürfe von CDU/CSU und FDP zielten darauf ab, den Tarifvorrang und das Günstigkeitsprinzip aufzuheben. Kanzler Gerhard Schröder (SPD) versicherte zwar, die Tarifautonomie erhalten zu wollen, drohte aber gleichzeitig mit dem Handeln des Gesetzgebers, wenn die Tarifvertragsparteien keinen »flexibleren Rahmen« schaffen und sich nicht auf »betriebliche Bündnisse einigen« würden (Agenda-Rede vom 14. März 2003). Diese Angriffe und Bedrohungen konnten die Gewerkschaften abwehren.

Nach Jahren wirtschaftlichen Aufschwungs, von dem die Beschäftigten nur wenig profitiert haben, stecken wir heute in einer tiefen Krise, die in kurzer Zeit weltwirtschaftliches Ausmaß angenommen hat. Krisenzeiten werden oft von der Kapitaleseite dazu genutzt, erkämpfte Errungenschaften zurückzuschrauben. Die Tarifautonomie ist deshalb keineswegs davor gefeit, auch wieder harten Stürmen ausgesetzt zu sein.

Die Bedingungen für die Entwicklung des Tarifsystems haben sich in den letzten Jahrzehnten durch Globalisierung, insbesondere durch die Öffnung des europäischen Marktes, und durch den damit einhergehenden verschärften Konkurrenzdruck erheblich verändert. So hat die Ausweitung des Niedriglohnssektors zur gewerkschaftlichen Forderung

* Dieser Beitrag erschien zuerst in den WSI-Mitteilungen 4/2009. Der Nachdruck erfolgt mit Zustimmung der Redaktion.

nach einem gesetzlichen Mindestlohn geführt. Dies zeigt: Mit den Mitteln des Tarifvertragssystems kann gegenwärtig ein angemessenes Einkommen nicht für alle Beschäftigten garantiert werden. Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass im Zuge von Deregulierung und Sozialstaatsabbau immer mehr originär sozialpolitische Aufgaben an die Tarifpolitik delegiert werden. Sie kann jedoch sozialpolitische Aufgaben nur mit sehr begrenzter Wirkung schultern.

Dualität von Fläche und Betrieb

Die betriebliche Ebene hat insgesamt an Bedeutung für die Tarifpolitik und ihre Regulierungswirkung gewonnen. Das zeigt sich in der Entwicklung des Tarifsystems und in der Tarifbindung. Während die flächenbezogene Tarifbindung in der Metall- und Elektroindustrie in den letzten zehn Jahren deutlich abgenommen hat, steigt die Zahl unternehmensbezogener Tarifverträge. Parallel zur Zunahme der Betriebe »ohne Tarifbindung« haben die Arbeitgeberverbände organisatorisch ihre OT-Strukturen ausgebaut.

Auf die Angriffe auf die Tarifautonomie hat die IG Metall mit massiven Protesten reagiert, die maßgeblich dazu beigetragen haben, die drohenden politischen Einschnitte zu verhindern. Auch der »Pforzheimer Tarifvertrag« aus dem Jahr 2004 zielte darauf, die Regelungshoheit als Tarifpartei zu erhalten und dem Wildwuchs »betrieblicher Bündnisse« ohne Beteiligung der Tarifparteien einen Riegel vorzuschieben. Dieser Tarifvertrag bezieht sich auf Bedingungen und Spielregeln für vom Flächentarif abweichende Regelungen. Mit der Möglichkeit der Abweichung von tariflichen Standards sollte zugleich weiterer Tariffucht begegnet werden. Um zu verhindern, dass Betriebe im Wettbewerbskarussell gegeneinander ausgespielt werden und um den Umgang mit der steigenden Zahl an Abweichungsanträgen zu verbessern, hat der Vorstand der IG Metall 2005 inhaltliche Grundsätze und ein abgestimmtes Vorgehen für betriebliche Abweichungen vom Tarifvertrag beschlossen und seitdem stetig weiterentwickelt.

Grundsatz ist dabei: Konflikte um Abweichungen sind betriebliche Tarifaufeinandersetzungen, die gewerkschaftlich begleitet werden müssen. Dazu gehören die Gründung betrieblicher Tarifkommissionen und die Einberufung von Mitgliederversammlungen vom Beginn der Verhand-

lungen bis nach Abschluss der Vereinbarungen. Notwendig ist ferner ein politisches Controlling, um sicherzustellen, dass die Abweichungen nur temporär sind und die betroffenen Betriebe zu den Flächenstandards zurückkehren. Die IG Metall arbeitet außerdem daran, die Qualität der Regelungen und die Verbindlichkeit der »Gegenleistungen« weiter zu verbessern sowie die Abstimmung und Koordinierung (auch auf europäischer Ebene) auszubauen.

Generell wird der Betrieb als tarifpolitisches Handlungsfeld immer wichtiger. Seit Jahren zeigt sich: Was auf der Ebene des Flächentarifvertrags erkämpft wird, gilt noch lange nicht automatisch im Betrieb. Tarifpolitik wird künftig nur erfolgreich sein, wenn die betriebliche Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit gestärkt wird. Dies kann gelingen, wenn betriebliche Auseinandersetzungen mit betriebs- und tarifpolitischen Aktivitäten verzahnt werden. Eine solche Tarifpolitik muss es den Gewerkschaftsmitgliedern ermöglichen, tarifpolitische Prozesse im Betrieb und darüber hinaus selbst aktiv zu gestalten.

Tarifrunde in der Krise – Schlussfolgerungen

In ihrer Tarifrunde für die Metall- und Elektroindustrie stand die IG Metall 2008 vor der Situation, dass sich die Einkommenslage der Beschäftigten trotz Jahren wirtschaftlicher Prosperität nicht verbessert hatte. Von 2003 bis 2007 stiegen die Nettogewinne in der Metall- und Elektro-Industrie um 220%, die Tariflöhne hingegen nur um 16%. Die tatsächliche Einkommensschere ging allerdings noch erheblich weiter auseinander. Die Managergehälter legten in vielen Unternehmen extrem zu. Auch Ausschüttungen an Shareholder oder Entnahmen der Eigentümer stiegen sprunghaft an.

Die IG Metall trat daher mit einer Forderung von acht Prozent Entgelterhöhung und dem Slogan an: »Es geht um mehr!« (mehr Gerechtigkeit in der Gesellschaft, mehr Anerkennung für die Beschäftigten, mehr Wachstum durch Kaufkraft). Im Laufe der Tarifrunde verschlechterten sich die wirtschaftlichen Rahmendaten erheblich. Durch den Fall von Großbanken in den USA nahm die Krise in unvorhergesehener Geschwindigkeit ein historisches Ausmaß an. In der Realwirtschaft gab es vor allem in der Automobil- und Zulieferindustrie Einbrüche, die historisch einmalig waren. In dieser Situation stand die IG Metall vor der

Frage, die Verhandlungen weiterzuführen oder die Tarifauseinandersetzung zuzuspitzen. Sie kam zu der Einschätzung, ein signifikant besseres Tarifergebnis wäre auch durch einen Arbeitskampf nicht zu erreichen. Auf dem Verhandlungsweg konnte im Ergebnis ein breit getragener Kompromiss erzielt werden. Je tiefer die Krise 2009 wurde, umso erfolgreicher erscheint die Entgelterhöhung: zwei Einmalzahlungen und 4,25 (mit einer zeitlich begrenzten Variabilisierungsmöglichkeit) bei einer Laufzeit bis Mai 2010.

Die Tarifrunde hat gezeigt: Tarifpolitische Auseinandersetzungen sind als Teil gesellschaftlicher Auseinandersetzungen zu begreifen und anzulegen. Gerade in historischen Umbruchsituationen müssen gesellschaftliche Widersprüche und die Stimmungslage der Beschäftigten aufgegriffen und eine gesellschaftliche Bewegung organisiert werden. Es geht darum, möglichst viele strategische Optionen zu schaffen, die die Organisations- und Durchsetzungskraft der IG Metall stärken. Dazu gehört auch die Erhöhung der Organisationsgrade und der Organisationskraft in Bereichen, die bisher selten in Arbeitskämpfen einbezogen waren.

Qualitative Tarifpolitik: Arbeitszeit, Leistungsregulierung und Beschäftigungssicherung

Die Handlungsfelder und -optionen für die IG Metall müssen erweitert werden. Dazu sowie zur Erhöhung der Organisationsgrade tragen nicht nur Weichenstellungen in direkten Entgeltauseinandersetzungen bei. Einen Beitrag leisten auch Initiativen, die auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Interessenvertretung abzielen.

In Zeiten der Krise hat die Sicherung von Arbeitsplätzen für die IG Metall hohe Priorität. »Keine Entlassungen« ist die Forderung, die die IG Metall an Arbeitgeber, Politik und Verbände richtet, um gemeinsam die sozialrechtlichen und tarifvertraglichen Möglichkeiten zur Beschäftigungssicherung zu nutzen.

Die Tarifvertragsparteien haben in den letzten Jahren ein umfangreiches Instrumentarium geschaffen, mit dem Entlassungen vermieden werden können. Arbeitszeitkonten, Nutzung von Kurzarbeit, Beschäftigungssicherungstarifverträge, Qualifizierungstarifvertrag, Tarifvertrag zum flexiblen Übergang in die Rente. Dieses Instrumentarium gilt es jetzt zu nutzen.

Klar ist für die IG Metall aber auch: Bei Beschäftigungssicherung geht es nicht um »Arbeit um jeden Preis«. Es geht um gute Arbeit, auch in Krisenzeiten. Tarifpolitik über den Tag hinaus muss sich den Anforderungen stellen, die eine immer stärkere Leistungsverdichtung und entgrenzte Arbeitszeiten mit sich bringen. Entsprechende arbeitspolitische Weichenstellungen sind in der Krise zwar schwierig, aber unerlässlich.

Insbesondere das Thema Arbeitszeit bekommt in Krisenzeiten neue Aktualität. Was in den letzten Jahren immer vehement bestritten wurde, scheint auf einmal allgemein anerkannt: Arbeitszeitverkürzung sichert Beschäftigung. Die IG Metall strebt an, Maßnahmen der Beschäftigung sichernden Arbeitszeitverkürzung in der Krise mit sozial- und gesundheitsverträglichen und alternsgerechten Arbeitszeiten zu verbinden.

Mit einer leistungs- und arbeitszeitpolitischen Initiative will die IG Metall die Handlungsfelder Leistungspolitik und Arbeitszeit wieder verstärkt zum Gegenstand machen – auf allen Ebenen der Organisation und in den Betrieben. Damit unternehmerischen Dumpingstrategien ein gewerkschaftliches Konzept zur nachhaltigen Sicherung menschengerechter Arbeit und Beschäftigung entgegengesetzt werden kann.

Solidarische Betriebs- und Tarifpolitik als Zukunftsaufgabe

Das Tarifvertragsgesetz bietet seit 60 Jahren die Grundlage für das tarifpolitische Handeln der Gewerkschaften. Auf dieser Basis wird die IG Metall auch in Zukunft eine sowohl auf Entgelterhöhungen abzielende als auch eine Arbeits- und Lebensbedingungen verbessernde Tarifpolitik machen. Den Flächentarifvertrag weiterzuentwickeln und gleichzeitig die Handlungs- und Tariffähigkeit in den Betrieben zu stärken – und dies in neuer Weise mit Mitgliederbindung und -gewinnung zu verbinden –, ist eine zentrale Zukunftsaufgabe der IG Metall.

Die IG Metall orientiert sich am Leitbild solidarischer Tarifpolitik. Dafür ist weiterhin eine gesamtwirtschaftliche Orientierung notwendig. Denn selbst wenn das Geleitzugprinzip kein Automatismus mehr ist: Die gesamtwirtschaftliche Orientierung der Tarifpolitik aufzugeben, würde über eine Politik, die sich an ausdifferenzierenden Brancheninteressen orientiert, zum Betriebssyndikalismus führen. Überbetriebliche Orientierungen jedoch gewinnen genau dann an Wert für die Beschäftigten, wenn die Konkurrenz zwischen den Firmen zu einem Dumping-Karus-

sell führt und Niedriglöhne zunehmen. Weiterhin gilt es, die unterschiedlichen Interessen verschiedener Beschäftigtengruppen einzubeziehen. Die Arbeit ist so zu gestalten, dass sie den Beschäftigten Autonomie und Optionalität sichert, die über die Versprechen der Arbeitgeber hinausgehen. Gleichzeitig müssen ihnen Unterstützung und Haltegriffe zur Verfügung stehen, nach denen sie greifen können, wenn sie sie brauchen.

Solidarität zwischen Betrieben und zwischen Beschäftigten und damit auch eine solidarische Tarifpolitik zu organisieren, ist unter sich verschärfenden Krisenbedingungen eine große Herausforderung. Doch genau das ist die originäre Aufgabe einer Gewerkschaft. Daran wird die IG Metall weiter arbeiten. In Krisenzeiten darf Tarifpolitik nicht zum Verzichtsmodell werden. Im Gegenteil: Durch quantitativ und qualitativ anspruchsvolle Tarifpolitik können betrieblich und gesellschaftlich Weichen gestellt werden, die zur Überwindung der Krise beitragen und alternative Entwicklungswege eröffnen.

Tarifautonomie ist eine wichtige Basis dafür. Doch sie ist nicht in allen politischen Konstellationen gesichert. Politik setzt ganz wesentlich Bedingungen für gewerkschaftliches Handeln und Durchsetzungsmacht. Deshalb bleibt die Sicherung der Tarifautonomie auch in Zukunft gemeinsame Aufgabe von Tarifvertragsparteien und Politik.

Margret Mönig-Raane

Neue Herausforderungen und Konzepte für die Tarifpolitik im Dienstleistungssektor*

Die Tarifautonomie als im Grundgesetz abgesicherte Koalitionsfreiheit, die im Tarifvertragsgesetz weiter ausgestaltet wurde, ist tragender Bestandteil des Sozialstaatsprinzips unserer Verfassung. Ohne Tarifautonomie wären die abhängig Beschäftigten in vielen Situationen des Arbeitslebens im wahrsten Sinne des Wortes »ohne Macht« gegenüber den Arbeitgebern. Der soziale Rechtsstaat kann nur dann realisiert werden wenn die Tarifautonomie aktiv verteidigt und so weiter entwickelt wird, dass sie funktionsfähig bleibt. Tarifautonomie ist nicht ein für alle Mal garantiert. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass sie immer wieder gefährdet ist – durch direkte Angriffe aus dem Arbeitgeberlager, durch neoliberale Politiker, die sie weitgehend abschaffen wollen, aber auch gegen die vielfältigen Erosionstendenzen, die u.a. in den WSI-Mitteilungen selbst mehrfach ausführlich beschrieben worden sind.

Zum Erhalt und zur Ausgestaltung der Tarifautonomie gehört aber auch, dass die Gewerkschaften die veränderten Anforderungen an ihre Rolle und Funktion annehmen und darauf sowohl konzeptionelle wie auch machtpolitische Antworten geben. Die damit verbundenen Herausforderungen sind komplexer und differenzierter geworden und verlangen z.T. Antworten, die über die bisherige Anlage gewerkschaftlicher Tarif- und Betriebspolitik hinausgehen.

Verteilungspolitische Spreizung und organisatorische Spaltung

Eine der zentralen Herausforderungen gewerkschaftlicher Tarifpolitik besteht darin, der wachsenden Spreizung der Einkommensverhältnisse und der verteilungspolitischen Schieflage zu begegnen. Die Polarisierung der Arbeits- und Entgeltverhältnisse bringt auf der einen Seite einen wachsenden Niedriglohnsektor hervor und führt insbesondere für die

* Dieser Beitrag erschien zuerst in den WSI-Mitteilungen 4/2009. Der Nachdruck erfolgt mit Zustimmung der Redaktion.

Beschäftigten in den mittleren Qualifikationsstufen im Dienstleistungssektor zu einer massiven Abstiegsbedrohung. Auf der anderen Seite stehen Beschäftigtengruppen, die zwar auskömmlich verdienen, aber zugleich der Flexibilisierung und Erosion ihrer Arbeitszeitstrukturen und Arbeitsverhältnisse ausgesetzt sind.

Sie fühlen sich häufig von der egalitären, d.h. alle Beschäftigtengruppen angemessen berücksichtigenden Tarifpolitik der Gewerkschaften nicht mehr ausreichend vertreten und sind deshalb potenziell einer berufsspezifisch organisierten Interessenvertretungspolitik von Standesorganisationen zugänglich. Dies führte u.a. 2007/2008 dazu, dass mit der Gewerkschaft der Lokführer eine berufsständisch geprägte Organisation außerhalb des DGB für ihr Klientel einen hohen Tarifabschluss realisierte, der in der Öffentlichkeit positiv begleitet wurde. Die tarifpolitische Durchsetzungskraft der Gewerkschaften als demokratische Massenorganisationen ist in den Kernfeldern der Flächentarifbereiche davon abhängig, dass die Tarifziele von einer großen Mehrheit der Mitglieder in den jeweiligen Bereichen getragen werden, um den Weg zu einer stärker klientelspezifischen Entgeltpolitik zu versperren. Die Entwicklung einer differenzierten, auf die Schaffung von Optionen gerichteten qualitativen Tarifpolitik gewinnt an Bedeutung, um den verschiedenen Beschäftigtengruppen attraktive Angebote machen zu können.

Entgeltpolitik im Niedriglohnbereich

Die Gewerkschaften haben auf die Ausdehnung des Niedriglohnssektors mit einer Doppelstrategie reagiert: Die unbestreitbare Tatsache, dass Tarifverträge in weiten Teilen des privaten Dienstleistungssektors aber auch des Handwerks keine Gewähr für eine eigenständige Existenzsicherung mehr bieten können, hat zur Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn geführt. Mit der Kampagne für einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn wurde das Lohnarbeitsverhältnis auf die Bühne der allgemeinen gesellschaftlichen Diskussion über den Wert der Arbeit gehoben und wieder politisiert. Die Skandalisierung der Arbeitsbedingungen im Niedriglohnbereich und die Forderung nach einer Intervention des Gesetzgebers, um seiner Funktion als Garant des Sozialstaates gerecht zu werden, wird mit einer gezielten gewerkschaftlichen Entgeltpolitik zur Anhebung der Niedrigtarife verknüpft.

ver.di hat deshalb den Kampf um einen gesetzlichen Mindestlohn 2008 verbunden mit einer innerorganisatorischen Strategie der Regulierung von Entgelten im Niedriglohnbereich. Die Lohnuntergrenze von 7,50 Euro pro Stunde gilt dabei auch als aktuelle Untergrenze für tarifliche Stundenentgelte. Tarifabschlüsse darunter sind grundsätzlich nicht mehr zulässig. Abweichungen von dieser Regel bedürfen einer besonderen Legitimation.

Die einzelnen Tarifbereiche müssen darlegen, wie sie diese Niedrigentgelte überwinden wollen und dazu konkrete Umsetzungsschritte und Stufenpläne entwickeln. Jeder einzelne Abweichungsfall ist vom ver.di-Bundesvorstand zu genehmigen. Dies zwingt zu einer sehr viel bewussteren und planvolleren Organisation von Tarifpolitik. Diese Herangehensweise zielt darauf ab, aus der allgemeinen Kampagne für einen gesetzlichen Mindestlohn Stärke für die Tarifaueinandersetzungen im Niedriglohnsektor zu gewinnen.

Differenzierung der Lebensverhältnisse

Die zweite zentrale Herausforderung an die gewerkschaftliche Tarifpolitik besteht darin, wieder stärker an den unmittelbaren und existenziellen Lebensinteressen der Beschäftigten anzuknüpfen und dabei eine stärker selbstbestimmte Lebens- und Arbeitsgestaltung zu ermöglichen.

Am Beispiel der Arbeitszeitpolitik lässt sich dies verdeutlichen. Gewerkschaftliche Arbeitszeitpolitik zielt auf die Organisation von Dauer, Lage und Verteilung von Arbeitszeit und Freizeit auch im Lebensverlauf. Sie muss Antworten auf die Flexibilisierung und Variabilisierung der Arbeitszeiten im Kontext mit den Arbeitsbedingungen geben. Die Regelungsherausforderung bezieht sich also auf die Arbeitszeit- und Arbeitsgestaltung insgesamt, wie dies seit einiger Zeit mit dem Konzept »Gute Arbeit« diskutiert wird. Damit ist das gesamte Ensemble von Arbeitsbedingungen, Arbeitsumwelt, Gesundheitsschutz, Arbeitszeitgestaltung, aber auch materielle Mindestsicherung angesprochen.

Eine wirksame Umsetzung der damit verbundenen Ansprüche erfordert eine tarifpolitische Verknüpfung von Arbeits- und Arbeitszeitgestaltung. Die üblichen tarifpolitischen Regelungsinstrumente und die strikte Trennung von tariflicher und betrieblicher Politikebene stoßen an Grenzen. Ohne die Entwicklung neuer tragfähiger betrieblicher

und tariflicher Regelungskompetenzen bleibt das Konzept ein gut gemeinter, aber abstrakter Anspruch. Die gewerkschaftliche Betriebspolitik muss sich verändern: weg von der reinen Betreuung betrieblicher Mitbestimmungsgremien hin zu einem Veränderungsmanagement betrieblicher Arbeitsprozesse. Dabei spielen die betrieblichen Interessenvertretungen natürlich eine wichtige Rolle. Eine differenzierte gewerkschaftliche Tarifpolitik, die die vielfältigen und im Lebensverlauf sich ändernden Interessen aufnehmen will, muss sich auf das Konzept einer biografieorientierten Arbeitszeitpolitik stützen. Das Konzept beruht auf den Erfahrungen und Erkenntnissen der ver.di-Arbeitszeitinitiative. ver.di nennt diesen Ansatz »Arbeitszeiten im Lebensverlauf«.

Arbeitszeitgestaltung im Lebensverlauf

Damit ist ein flexibles tarifpolitisches Instrumentarium gemeint, das den ArbeitnehmerInnen in den einzelnen Lebensphasen individuelle Gestaltungsoptionen ihres Arbeitslebens eröffnen soll. Es soll über ein Zeitwertkonto plan- und finanzierbare Grundlagen für befristete Arbeitsunterbrechungen und für einen flexiblen Übergang in die Rente ohne Abschläge schaffen. Es will bereits bekannte Formen des Ausstiegs wie Sabbaticals demokratisieren, die bislang nur wenigen privilegierten Beschäftigtengruppen vorbehalten waren. Das Konzept stellt einen kollektivrechtlichen Rahmen zur Verwirklichung individueller Zeitbedürfnisse bereit. Letztlich entscheiden die Beschäftigten selbst, ob sie im Rahmen von tarifvertraglichen Regelungen die angebotenen Wahlmöglichkeiten wahrnehmen wollen. Folgende Gestaltungsmöglichkeiten sollen ermöglicht werden:

- Unterbrechung der Erwerbsarbeit, auch in Teilzeit, zur besseren Organisation von Familie, Kinderbetreuung und Beruf, Pflege von Angehörigen,
- Unterbrechung der Erwerbsarbeit zur Weiterqualifizierung,
- Auszeiten, um wieder neue Kraft für die nächste Wegstrecke der Berufstätigkeit zu tanken,
- flexibler Übergang aus der Erwerbsarbeit in die Rente ohne Abschläge, auch in Kombination mit Altersteilzeit.

Das Ziel ist es, diese »Auszeiten« so finanziell abzusichern, dass sie auch von den Betroffenen angenommen werden können. Entscheidend für die

gleichgewichtige Wahrnehmung durch Männer und Frauen ist ein materielles Absicherungsniveau, das eine echte Wahlentscheidung erlaubt. Die Dauer der Auszeiten und die Dauer der Ansparzeiten werden so gewählt, dass sie die Planungshorizonte der Beschäftigten in den einzelnen Lebensphasen nicht überfordern. Eine geschlechterdemokratische Wahrnehmung dieser Auszeiten kann u.a. auch dazu beitragen, dass die »Karriereschädlichkeit« derartiger Auszeiten überwunden wird.

Der/die einzelne Beschäftigte beteiligt sich an diesem Zeitwertkonto durch das Einbringen von Entgeltbestandteilen und/oder Arbeitszeitbestandteilen. Die Arbeitgeberseite wird durch Tarifvertrag verpflichtet, sich ebenfalls an dem Zeitwertkonto zu beteiligen. Dem Beschäftigten wachsen vertraglich zugesicherte Ansprüche auf Freistellung bei gleichzeitiger Entgelt- bzw. Teilentgeltfortzahlung zu. Der Vorteil besteht darin, dass sie nicht mehr auf das Wohlwollen des Arbeitgebers angewiesen sind, sondern ein durch Guthaben unterlegtes Recht auf Freistellung oder Teilfreistellung erwerben. Diese Optionen werden nicht von allen Beschäftigten gleichermaßen wahrgenommen werden können. Es handelt sich um ein – von den Tarifvertragsparteien gestaltetes – Angebot. Der/die einzelne Beschäftigte entscheidet, ob er/sie dieses Angebot annehmen will und annehmen kann.

In diesem Konzept der Arbeitszeitgestaltung im Lebensverlauf ist ein erhebliches emanzipatorisches Potenzial enthalten:

- selbstbestimmtere Verfügung über einen Teil des Arbeitslebens,
- gender-gerechtere und alters- und alternsgerechtere Arbeitsorganisation,
- Erschließung eines tarifpolitischen Aktionsfeldes, das sehr viel näher an den unmittelbaren Arbeitsinteressen der Beschäftigten liegt,
- Abbau von Belastungen durch Entzerrung von Kombinationsbelastungen (Anforderungen aus Familie und Beruf),
- Erhalt und Pflege des Arbeitsvermögens durch Sicherung und Verbesserung der Qualifikation,
- Ausstiegsmöglichkeit aus dem Arbeitsleben zu einem selbst gewählten Zeitpunkt, zu dem die Gesundheit noch nicht verschlissen ist.

Damit ist die Chance für eine betriebs- und mitgliedernähere Tarifpolitik verbunden, die auch spezifische betriebliche Verteilungsspielräume ausschöpft. Eine so angelegte qualitative Tarifpolitik würde Gewerkschaften wieder attraktiver machen und zu einer stärkeren Mitwirkung und Mitgliederbeteiligung einladen.

Franz-Josef Möllenberg

Haustarifverträge und Tarifpolitik in Dienstleistungsbranchen

Herausforderungen für die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten

Entwicklung der kleinteiligen Tariflandschaft

Die Tarifpolitik der Gewerkschaft NGG steht seit dem Neubeginn der Gewerkschaftsarbeit nach Kriegsende für eine dezentrale und im Vergleich zu anderen DGB-Gewerkschaften extrem kleinteilige Tarifvertragsstruktur. Die Situation der NGG ist aufgrund der Individualität der Branchenbedingungen (z.B. Saisonalität, Lagerung, Konsumentennähe) schon immer durch eine große Vielfalt tarifvertraglicher Lösungen geprägt gewesen.

Diese Sonderentwicklung ist dadurch zu erklären, dass es in der Zeit der Industrialisierung vor dem Ersten Weltkrieg in den Branchen der Nahrungs- und Genussmittelwirtschaft kaum industrielle Strukturen gab. Kleinbetriebe stellten Lebensmittel her, eine Lebensmittelindustrie nach modernem Verständnis gab es noch nicht. Im Gegenteil: Die Zigarrenproduktion war auch um die Jahrhundertwende oft noch durch die Struktur des vorindustriellen Verlagssystems geprägt.

Die Verarbeitung pflanzlicher Rohstoffe oder tierischer Rohprodukte zu Nahrungsmitteln orientierte sich häufig eher an den bäuerlichen Produzenten und deren Bewusstsein, und nicht an den Strukturen der modernen Industrie. Entsprechend gab es im Kaiserreich kaum reichsweite Arbeitgeberzusammenschlüsse der Ernährungswirtschaft. So wie die Produkte eher lokal angeboten und produziert wurden, so war auch die Arbeitskräftekonkurrenz eher lokal. Das Ergebnis waren Tarifverträge in Betrieben oder Orten, aber kaum großflächigere Lösungen. Allerdings war die Durchdringung mit Tarifverträgen in den Branchen der Nahrungs- und Genussmittel herstellenden Betriebe im Jahr 1913 vergleichbar mit anderen Branchen wie Steine/Erde, Metall/Elektro und Verkehr und lag bei circa 15% tarifgebundener Arbeiter (Ullmann 1977).

Die Gründung eines der Vorläuferverbände der Gewerkschaft NGG, des Allgemeinen Deutschen Cigarrenarbeiterverbandes, im Jahr 1865 weist die NGG zwar als älteste deutsche Gewerkschaft aus, das wirkte sich aber aus den skizzierten Gründen nicht in einer besonders beispielhaften Tarifentwicklung aus. Kennzeichnend für die ersten Tarifverträge waren ein hoher Anteil an Handarbeit in den Betrieben, eine geringe Mechanisierung und eine geringe Produktivität, die sich entsprechend mindernd auf die gezahlten Löhne auswirkte.

Aufgrund der geringen gewerkschaftlichen Organisation ist für das Hotel- und Gaststättengewerbe im Grunde bis weit nach 1900 von nur örtlichen Tarifverträgen auszugehen, die letztlich auch wenig Durchdringungskraft hatten. Hier spielen die Bedingungen der persönlichen Abhängigkeiten von den Wirten eine Rolle, so wie es heute auch noch der Fall ist.

Nicht nur für das Hotel- und Gaststättengewerbe, sondern auch für Branchen wie den Einzelhandel, die Verkaufsbereiche in Bäckereien gilt: Charakteristisch ist die persönliche Dienstleistungserbringung in kleinen Betriebseinheiten ohne Betriebsräte, was die Gewinnung neuer Gewerkschaftsmitglieder grundsätzlich zu erschweren scheint. Sicher wäre es eine spannende sozialpsychologische Untersuchung, diese Annahme zu überprüfen und daraus Handlungsperspektiven für Gewerkschaften abzuleiten.

War im Kaiserreich die Situation der Gewerkschaften in der Ernährungswirtschaft geprägt durch Verbände der jeweiligen Produktionszweige, wie dem Verband der Brauereien und Mühlenarbeiter, dem Verband der Bäcker und Konditoren etc., so führte in der Inflationszeit 1923 die Ohnmacht der Gewerkschaften zu stärkeren Vereinigungsbestrebungen, die 1927 in die Gründung des Verbandes der Nahrungsmittel- und Getränkearbeiter (VNG) mündeten. Diese Zusammenfassung der Gewerkschaften führte allerdings nicht zu einer Vereinheitlichung der Tarifstrukturen. Diese blieben weiter von den Besonderheiten der jeweiligen Produkte und Produktionsstrukturen bestimmt. Einige Gruppen waren in anderen Gewerkschaften organisiert, deren Tarifbedingungen auf diese Teilbranchen übertragen wurden: wie etwa in der Ölmühlenindustrie oder in den Molkereien. Letztlich gelang es also auch in dieser Zeit nicht, Tarifvertragsbedingungen zu vereinheitlichen. Die Weltwirtschaftskrise ab 1929 stellte die Existenz der Tarifverträge generell und nicht nur in der Ernährungswirtschaft infrage. Mit der Zerschlagung

der Gewerkschaften 1933 endete dieser Abschnitt der Tarifvertragsgeschichte in den Organisationsbereichen der NGG.

Die oben beschriebenen Grundlagen waren letztlich konstitutiv für die Fortentwicklung von Tarifverträgen der Gewerkschaft NGG seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges bis in die heutige Zeit, ebenso wie das Tarifvertragsgesetz seit 60 Jahren einen stabilen Rahmen dafür sichert.

Die zahlreichen Haustarifverträge oder regionale Tarifverträge führten dazu, dass Tarifverträge oft ihre Funktion als Konkurrenz ausschließendes Instrument nicht oder nur rudimentär erfüllten. Dennoch zeigen die folgenden Zahlen, dass eine deutliche Verschiebung der Tarifsituation festzustellen ist: bei den DGB-Gewerkschaften insgesamt und auch bei der NGG. Trotz (oder wegen?) dieser Strukturen gelang es der NGG immer wieder, wegweisende Tarifverträge abzuschließen:

1959: die 40-Stunden-Woche in der Zigarettenindustrie,

1969: die 37,5-Stunde-Woche für Schichtarbeiter,

1974: Abschluss eines einheitlichen Einkommenstarifvertrages in der Brauwirtschaft,

1984: Vorruhestandstarifverträge in weiten Teilen der Ernährungswirtschaft,

2001: Tarifverträge zur obligatorischen tariflichen Altersvorsorge.

Die tarifvertragliche Situation der Gewerkschaft NGG ist einmalig in der deutschen Tarifvertragslandschaft: Bei rund 205.000 Mitgliedern hat die NGG circa 3.400 gültige Tarifverträge in ihrem Bestand – vor eineinhalb Jahrzehnten, im Jahr 1993, waren es erst gut 2.600 Tarifverträge. Diese Steigerung um mehr als ein Drittel geht im Wesentlichen auf die enorme Zunahme der Zahl der Firmentarifverträge zurück.

Dies deutet darauf hin, dass, wie auch in den Organisationsbereichen anderer Gewerkschaften, eine immer stärkere »Entflächung« von Tarifverträgen stattgefunden hat. Was bei unseren Schwestergewerkschaften noch eine Dualität von Flächentarifvertrag und betrieblichen Lösungen ist, wird in den industriellen Organisationsbereichen der Gewerkschaft NGG in sehr vielen Fällen inzwischen über separate Regelungen von Haustarifverträgen im Interesse der Mitglieder abgedeckt. Die Koordination dieser unterschiedlichen Tarifverträge erfolgt meist in Anlehnung an einen jeweils einschlägigen Flächentarifvertrag, der als »Bezugsgröße« für die Ausgestaltung von Firmentarifverträgen weiterhin von großer Bedeutung ist.

Tarifverträge als Organisationschance

Der NGG-Gewerkschaftstag im Jahr 2008 hat sich intensiv mit den Fragen der Tarifvertragsgestaltung und der Verknüpfung von Tarif- und Betriebsarbeit befasst – kein Wunder bei der Kleinstruktur der tariflichen Grundlagen. Dabei ist bemerkenswert, dass eines der Ergebnisse der umfangreichen Diskussionen ein Antrag war, der »einen Mindestorganisationsgrad als Voraussetzung für die Aufnahme von Tarifverhandlungen« zur Verankerung der Geschäftsordnungen der Tarifkommissionen forderte.

Kern dieser Überlegung ist es, Tarifverträge nicht als zu erbringende Dienstleistung Dritter – nämlich der Gewerkschaft – darzustellen, sondern zu verdeutlichen, dass Tarifverträge ohne die Aktivitäten von Belegschaften nicht zustande kommen. Diese Vorgabe bedeutet für alle Tarifkommissionen eine klare Marschroute, wie sich eine Verknüpfung von Tarifarbeit und Mindestmitgliederzahl in der organisatorischen Stärke der Gewerkschaft ausdrücken soll. Ohne Mitglieder kann ein Tarifvertrag – ein Grundpfeiler gewerkschaftlichen Handelns und gewerkschaftlicher Leistungen für die Mitglieder – nicht zustande kommen.

Vor dem Beschluss hat es verschiedene Erfahrungen in diversen Tarifgebieten gegeben. Diese haben in den Industriebereichen deutlich gemacht, dass die Belegschaften diese Vorgabe grundsätzlich akzeptieren. Im Übrigen hat hierdurch die Diskussion in den Betrieben um die unbeliebten Trittbrettfahrer deutlich an Bedeutung gewonnen. Allerdings ist dies natürlich kein Allheilmittel, sondern hängt von der Umsetzung in den Betrieben und von der Akzeptanz durch unsere betrieblichen Funktionäre ab.

Beispiel 1:

Hinsichtlich der bestehenden Tarifverträge bemühen wir uns, deutlich zu machen, dass Tarifabschlüsse keine Selbstverständlichkeit sind. Zur Veranschaulichung ein Beispiel: In dem Betrieb »xy« in Magdeburg mit 140 Beschäftigten und 27 Mitgliedern werden seit 18 Jahren ein Hausentgelt- und ein Hausmanteltarifvertrag abgeschlossen, jeweils mit der Aufforderung, nach Tarifabschluss Mitglied zu werden, weil NGG wieder einen Tarifabschluss erreicht hat und alle davon profitieren. Zum 31. August 2006 wäre der Entgelttarifvertrag kündbar gewesen. Er passte bezüglich des Niveaus zu den Regelungen des einschlägigen Landestarif-

vertrages in Sachsen-Anhalt. Zur Klärung der Situation lud die NGG ihre Mitglieder im Februar 2008 zu einer Diskussion ein und machte deutlich, dass wir uns angesichts des geringen Organisationsgrads nichts anderes als »kollektives Betteln« vorstellen können: Aufgrund der vom Arbeitgeber geäußerten Vorstellungen war von einem Tarifabschluss unterhalb der Inflationsrate auszugehen. Den NGG-Mitgliedern und Funktionären gegenüber haben wir verdeutlicht, dass ohne einen höheren Organisationsgrad kein neuer Tarifvertrag, den wir und sie auch nur annähernd angemessen fänden, zustande kommen würde. In dem Betrieb sollten das Thema diskutiert und Mitglieder geworben werden. Der Mitgliederzuwachs blieb aus. Der inaktive Betriebsrat wendete sich im Mai an uns, um die Kündigung des Tarifvertrages einzufordern und das weitere Vorgehen zu beraten. Wir haben daraufhin den Betriebsrat an die Verabredung erinnert und deutlich gemacht, dass wir unter diesen Bedingungen keine Tarifverhandlungen sinnvoll führen können und ihn nochmals gebeten, den Beschäftigten zu erklären, dass ohne mehr NGG-Mitglieder kein neuer Entgelttarifvertrag verhandelt würde. Trotz mehrerer Informationsangebote seitens der NGG gelang es nicht, irgendeine Mitgliederbewegung zu erreichen. Ein für uns negatives Beispiel. Der ungekündigte Entgelttarifvertrag besteht fort.

Beispiel 2:

Aber auch ein Beispiel für die Wirksamkeit dieser Strategie will ich hier beschreiben: In einem großen Industriebetrieb (für die Ernährungswirtschaft) in einem östlichen Bundesland arbeiten 600 Kolleginnen und Kollegen bei einem Hersteller von Brot- und Backwaren. Der Betrieb existiert seit 1996 und war nie tarifgebunden. Es wurden für eine Mehrheit der Maschinenbedienerinnen Anfangslöhne von 5,41 Euro noch im Jahre 2008 gezahlt. Rund 230 Kolleginnen und Kollegen erhielten zwischen 6,47 und 6,64 Euro für Dreischichtarbeit mit regelmäßiger Sonntagsarbeit. Nach einem vergeblichen Versuch im Jahr 1999 gelang es im Frühjahr 2007 einen Betriebsrat zu wählen. Nach einigen Seminaren für die Betriebsräte kamen das Interesse an und die Frage nach Regelung der Arbeitsbedingungen und damit nach Tarifverträgen auf. Meine Kollegen haben natürlich unsere Bereitschaft erklärt, Tarifverträge zu verhandeln, aber auch auf die notwendige Mitgliederzahl verwiesen.

Danach gelang es innerhalb von drei Monaten, den Mitgliederstand auf 420 Kolleginnen und Kollegen zu erhöhen. Im Januar 2008 haben

wir mit den Tarifverhandlungen begonnen, die im Oktober 2008 mit dem Abschluss eines Entgelt- und Manteltarifvertrags beendet werden konnten. In Stufen wird der Lohn erhöht, ab dem 1. April 2010 liegt die unterste Lohngruppe bei 7,51 Euro, eine Steigerung um 39% in dieser Gruppe. Gleichzeitig wurden alle übrigen Löhne erhöht, ein Manteltarifvertrag abgeschlossen und auch das Arbeitgeberschlupfloch Leiharbeit durch einen Tarifvertrag versperrt.

Ein positives Beispiel, wie betriebliche Organisationsarbeit mit Tarifverträgen verknüpft werden kann, hier bei einem glücklichen Zusammentreffen von engagierten Kolleginnen und Kollegen und Arbeitsbedingungen, die man kaum noch für möglich hält! Eines der Hauptprodukte in diesem Betrieb sind die billigen Kräuterbagues der Lebensmittel-discounter. Der Teufelskreis lautet dann: billige Löhne – billige Produkte und zusätzliche Profite für die Unternehmer.

Alternative im Dienstleistungsbereich – Gesetzlicher Mindestlohn

Die beschäftigungsstärkste Branche im NGG-Organisationsbereich ist das Hotel- und Gaststättengewerbe, das aber in Deutschland wie auf der ganzen Welt durch extrem niedrige Organisationsgrade geprägt ist. Ein Grund dafür sind sicherlich die extrem kleinteiligen Betriebsstrukturen, hinzu kommt der Charakter der persönlichen Dienstleistungsarbeit der Beschäftigten, die sich unmittelbar auf ihre gewerkschaftliche Organisationsbereitschaft auswirkt.

War in der Entwicklung der professionellen Gastlichkeit das Trinkgeld eines der Hauptbestandteile der Bezahlung, so gilt auch heute, dass im Gastgewerbe für einen Großteil der ca. 97% Kleinbetriebe mit weniger als 20 Beschäftigten die persönliche Aushandlung von Lohnbedingungen kennzeichnend ist. Die Arbeitsbedingungen sind durch die 18 länderspezifischen Hotel- und Gaststättentarifverträge geregelt, die häufig jedoch zulasten der Beschäftigten nicht eingehalten werden. Dies gilt besonders für die Manteltarifverträge, deren Arbeitszeitregelungen von den Arbeitgebern zu oft als nach oben offene Arbeitszeitempfehlung angesehen werden. Für diese Branche gilt zudem: Die Großbetriebe – die Hiltons, Steigenbergers, Maritims, Accors, Dorints und Holiday Inns – »verstecken« sich hinter den Eckkneipen und profitieren so

indirekt durch die niedrigen Tarifeinkommen von den Schwarzgeldzahlungen der Kleinbetriebe.

Auf Verbandsebene ist in dieser Branche die sozialpolitische Verantwortungslösung Programm geworden. In immer mehr Regionalverbänden des Arbeitgeberverbandes DEHOGA ist die OT-Mitgliedschaft eingeführt. Dies macht Tarifverhandlungen zu einer Art »Hase-und-Igel-Auseinandersetzung«: Ist der Betrieb tarifgebundenes Mitglied – oder doch schon nicht mehr? Diese negativen Voraussetzungen sind auch ein Grund für die schwierige Organisationsarbeit im Gastgewerbe: Der gewerkschaftliche Organisationsgrad beträgt über die gesamte Branche betrachtet weniger als zehn Prozent. Die Arbeitsbedingungen im Hotel- und Gaststättengewerbe sind nach einschlägigen Untersuchungen kurz mit folgender Formel beschrieben: *Arbeitszeit* ein Drittel länger – *Bezahlung* ein Drittel weniger.

Die gesellschaftlichen Folgen der Förderung von Niedriglöhnen in den letzten Jahren, zu denen die einschlägigen Untersuchungen des WSI und der Hans-Böckler-Stiftung wichtige Erkenntnisse gebracht haben, haben sich im Gastgewerbe so ausgewirkt, dass von einer Anpassung der Tarifeinkommen an die schweren Arbeitsbedingungen und die ungünstigen Arbeitszeiten keine Rede sein kann. Das Hotel- und Gaststättengewerbe ist weiterhin einer der Hauptniedriglohnbereiche unserer Volkswirtschaft! Trotz verschiedener Organisationsversuche ist es weder uns noch unseren Brudergewerkschaften in den hochentwickelten Industrie- und Dienstleistungsländern gelungen, die gewerkschaftlichen Organisationsgrade im Hotel- und Gaststättengewerbe nachhaltig zu erhöhen. Auch die oft diskutierten Erfolge der amerikanischen Gewerkschaft »Unite Here« scheinen im Zusammenhang mit den damit verbundenen finanziellen Ausgaben zur Spaltung von »Unite Here« geführt zu haben.

Deshalb fußt unsere Strategie für diesen Bereich auf einer Grundlage: Die Durchsetzung eines gesetzlichen Mindestlohns als unterer Grenze ist auf die Dauer die notwendige Grundlage für Tarifverträge und damit die Erzielung von günstigeren Arbeitsbedingungen in der Branche. Der gesetzliche Mindestlohn hat naturgemäß in unseren Organisationsbereichen eine hohe Akzeptanz, allerdings hat es heftige Diskussionen auf unserem Gewerkschaftstag zu der Frage gegeben, inwieweit wir überhaupt noch Tarifverträge in Bereichen abschließen, in denen diese nicht auf den Mindestlohnsatz von 7,51 Euro kommen? Hierzu möchte ich eine Gewerkschaftstagsdelegierte aus Dresden zitieren: »Ich stelle

mir vor, was passiert wäre, wenn die Tarifverhandlungen geplatzt wären. Wir hätten auf lange Sicht keine Tarifverträge gehabt. Es wäre eine weitere Abkopplung in der tariflichen Entwicklung passiert. Es hätte möglicherweise weitere ... Lohnabsenkungen gegeben. Es wäre ein richtig schönes Vakuum entstanden, und – was bei uns ganz gefährlich ist – es hätten sich womöglich noch irgendwelche christlichen Gewerkschaften dazwischengedrängt, was in der Region Sachsen gerade ganz modern ist... Unsere Arbeitgeber müssen öffentlich angeprangert werden, auch wenn wir Tarifverträge abgeschlossen haben.«

Diese Meinung der Kollegin macht sehr deutlich, dass trotz des niedrigen Tarifniveaus zumindest bei den Betroffenen eine deutliche Akzeptanz auch von diesen niedrigen Tariflöhnen besteht, damit es überhaupt Regelungen gibt, so unbefriedigend sie auch sein mögen. Allerdings haben wir jetzt einen Mechanismus eingeführt, der den Abschluss so niedriger Tarifverträge an das Votum der jeweils zuständigen Vorstände bindet.

Der gesetzliche Mindestlohn wird von einigen Gewerkschaften im DGB als Aufgabe jeder Entgeltpolitik gewertet. Nach unseren Erfahrungen verdeutlichen jedoch z.B. die negativen Erfahrungen mit den Folgen der Leiharbeit, dass Niedriglöhne nicht auf einer Insel der Unorganisiertheit stattfinden, sondern längst in die industriellen Kernbereiche eingedrungen sind. Wer glaubt, dass nach der Krise die Zahl der Leiharbeiter niedrig bleibt, irrt sich gewaltig.

Zur Fortentwicklung der Mindestlöhne gibt es unseren gemeinsamen Vorschlag für einen Mindestlohnrat, der entsprechend dem britischen Modell die Anpassung der Mindestlöhne entsprechend der wirtschaftlichen Entwicklung vornehmen könnte – unter Beteiligung der Gewerkschaften.

M.E. wird der gesetzliche Mindestlohn eine der wesentlichen Grundlagen für die Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen im nächsten Jahrzehnt sein. Allerdings gilt weiter, dass wir die Doppelstrategie von Gewerkschaften für richtig halten: Einerseits müssen Arbeitsbedingungen im Niedriglohnsektor skandalisiert werden, auf der anderen Seite muss der gesetzliche Mindestlohn als Chance zur eigenständigen Existenzsicherung von Arbeitenden als Materialisierung des grundgesetzlichen Sozialstaatsgebotes eingeführt werden.

Wir werden also weiter unseren Weg gehen, um einerseits selbstbewusst dort, wo es möglich ist, die Tarifrunden zur Stärkung der Tarifpar-

tei NGG zu nutzen und damit bessere Ergebnisse zu erzielen, andererseits in schlecht(er) organisierten Branchen die sozialpolitische Verantwortung einfordern, um das untere Niveau zu sichern.

Zusammenfassung

Beide Pole sind Grundlage unseres Handelns: Wir wollen einerseits durch Tarifverträge die Existenz von Gewerkschaften sichern und so wieder Tarifverträge abschließen. Andererseits wollen wir durch die Sicherung von gesetzlichen Mindeststandards in Form eines gesetzlichen Mindestlohns eine untere Grenze gesellschaftlich absichern.

Nach meiner Überzeugung ist das »Grundgefühl« von sozialer Gerechtigkeit gestört, und die politischen Eliten tun wenig dafür, dass deutlich wird, dass die Zukunft in Deutschland gemeinsam und gerecht gestaltet wird. Der Sozialstaat bundesrepublikanischer Prägung hängt mit 60 Jahren Grundgesetz, aber auch mit 60 Jahren Tarifvertragsgesetz zusammen. Das ist eine konkrete Sicherung für die Menschen, eine Zusage für ein leidlich sicheres Leben. Das geht nicht mit Hartz IV und »Rente mit 67«.

Wenn also eine Regierungspartei wie die FDP in ihrem Programm fordert, dass von einem Tarifvertrag abweichende Regelungen betrieblich vereinbart werden sollen, dann wird mit dem Feuer gespielt – und vom Sozialstaat als Grundprinzip Abschied genommen. Wer diese Sicherungen angreifbar macht, will die Prekarisierung der Bedingungen in der Arbeitswelt zum Grundprinzip machen.

Literatur

Ullmann, P. (1977): Tarifverträge und Tarifpolitik in Deutschland bis 1914, Frankfurt a.M.

Werner Bischoff

Tarifpolitik der IG BCE – Bilanz und Ausblick*

Die Tarifautonomie ist eine wesentliche Grundlage der sozialen Demokratie und des Modells Deutschland. Der Gesetzgeber ist für die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen der Tarifautonomie zuständig, ihr praktisches Gelingen verantworten die Tarifvertragsparteien.

Der gesetzliche Rahmen des Tarifvertragsgesetzes hat es den Gewerkschaften der Nachkriegszeit erlaubt, in einem relativ geschützten Bereich tarifpolitische Gestaltungsmöglichkeiten zu entwickeln. Dabei ist natürlich nicht auszublenden, dass es immer wieder Initiativen gab, diese Gestaltungsmöglichkeiten einzuschränken.

Tarifpolitische Traditionen

Die IG BCE in ihrem heutigen Zuschnitt ist geprägt durch die Vorgängergewerkschaften IG Bergbau und Energie, Gewerkschaft Leder und IG Chemie-Papier-Keramik. Sie baut auf einer sehr heterogenen Tarifbasis auf, die als Basisinformation für das Verstehen unserer aktuellen Politik wichtig ist.

IG Bergbau und Energie: Neben der Braun- und Steinkohle gibt es auch eine starke Verankerung in der Energiewirtschaft. Geprägt wurde die alte IG BE aber durch die seit den 1960er Jahren andauernde Strukturkrise des Steinkohlebergbaus. Von den vormals 600.000 Beschäftigten ist die Zahl der aktiven Bergleute auf heute 35.000 geschrumpft. Dies hat auch die Tarifpolitik geprägt. Neben den einkommenspolitischen Fragen haben arbeitsplatzerhaltende Instrumente – »Freischichten statt Prozente« – die Branchentarifpolitik geprägt. Daraus resultierte eine hohe Identität der Ziele von Gewerkschaften und Unternehmen, dies gilt insbesondere für die später entstandene RAG. Neben der Arbeitsplatzsicherung standen Fragen der beruflichen Qualifikation und auch der Ausbildung

* Vortrag auf dem WSI-DGB-Symposium »60 Jahre Tarifvertragsgesetz – Zukunft der Tarifautonomie« am 23./24. April 2009 in Berlin.

des Nachwuchses (größter Ausbilder im Revier) stets an vorderster Stelle der Tagesordnung.

Die Tarifpolitik der IG Chemie ist von anderen Grundlagen her entwickelt worden. Die prosperierende Chemieindustrie schaffte die Grundlagen für gute Löhne und manteltarifliche Bestimmungen, die zukunftsweisend waren und tarifpolitisches Neuland gestaltet haben. In den 1950er und 60er Jahren galt es die in weiten Teilen der Chemieindustrie üblichen hohen übertariflichen Zahlungen tariflich abzusichern. Die Arbeitgeber wollten durch niedrige Tariflöhne und hohe betriebliche Zulagen den gewerkschaftlichen Einfluss begrenzen. Ende der 1950er Jahre wurden durch eine neue Lohnpolitik mit zentralen Verhandlungen überdurchschnittliche Lohnsteigerungen erreicht. Immer wieder gab es den Versuch, eine betriebsnahe Tarifpolitik umzusetzen. Damit sollte der unterschiedlichen Ausgangslage Rechnung getragen werden – hier Großbetrieb mit 40.000-50.000 Beschäftigten, dort Mittelstand und Kleinbetriebe. Die Streikfähigkeit der IG Chemie-Papier-Keramik in ihrer größten Branche wurde von den Arbeitgebern stark bezweifelt. So kam es 1971, durchaus auch von den Arbeitgebern geschürt, zum großen Chemiestreik, der, auch wenn der Erfolg des Arbeitskampfes hinter den Erwartungen zurückblieb, die Konfliktfähigkeit der Organisation und die Streikbereitschaft der Beschäftigten unter Beweis stellte.

Dieser Arbeitskampf hatte auch eine Neubestimmung der Tarifpolitik zur Folge. Dazu gehört die Abschaffung der Leichtlohngruppen und als erster Schritt die Einführung eines 13. Monateinkommens. Vor dem Eindruck von Rationalisierungen und Betriebsschließungen in den 1970er Jahren begann eine qualitative Tarifpolitik mit den Themen Humanisierung der Arbeitswelt und besserer Rationalisierungsschutz. Die Wochenarbeitszeit, in den 1950er Jahren noch überdurchschnittlich hoch bei 55 Stunden, wurde nun schrittweise auf 40 Stunden reduziert.

Die Besonderheiten der Branche und auch die Veränderungen aufseiten der Arbeitgeber haben zu einer sozialpartnerschaftlichen Ausrichtung der Gewerkschaftspolitik und damit auch der Tarifpolitik geführt. Annäherung der Tarifvertragsparteien unter Beibehaltung des Gegnerbezugs – so könnte man die ersten Schritte bezeichnen. Daraus haben sich die speziellen Formen der Beziehungen zwischen der Gewerkschaft und dem Arbeitgeberverband Chemie entwickelt, die auch heute noch tragen und nicht ohne Erfolg geblieben sind. Oftmals wurde diese Neuausrichtung als Kuschelpolitik diffamiert. Sie war jedoch die Grundlage für eine er-

folgreiche Tarifpolitik. Eine Reihe von gemeinsamen Themen prägten die Sozialpartnerschaft: Industrie- und Umweltpolitik, Forschung und Technologie – hinzu kommen heute die Themen Standortsicherheit, demografischer Wandel und wirtschaftliche Ethik.

Die aktuelle Entwicklung

Fünf Themen spielten seit der Gründung der IG BCE 1997 tarifpolitisch eine herausragende Rolle:

- die Erarbeitung eines gemeinsamen tarifpolitischen Programms,
- die Stärkung des Flächentarifvertrages durch flexible Instrumente und Öffnungsklauseln,
- der Aufbau einer betrieblichen Altersvorsorge als zweite Säule der Alterssicherung,
- die Begleitung des Strukturwandels insbesondere im Bergbau bis zur keramischen Industrie und
- der demografische Wandel in allen Branchen und Betrieben unseres Zuständigkeitsbereiches.

Auf einige dieser Themen soll kurz eingegangen werden.

Das tarifpolitische Programm von 2002

Mit dem tarifpolitischen Programm von 2002 haben wir unsere langfristige Tarifpolitik beschrieben: Neben Arbeitszeit und Entgeltthemen hat sich die Palette der tarifpolitischen Themen ständig verbreitert. Arbeitszeitverkürzung und Arbeitszeitgestaltung sind Instrumente für die Durchsetzung unserer Ziele zur Beschäftigungssicherung, zum Beschäftigungsaufbau, zur Gestaltung humaner Arbeitsplätze, zur Verwirklichung individueller Interessen und zur Steigerung der Lebensqualität der Beschäftigten.

Die Verkürzung der Arbeitszeit ist und bleibt ein Ziel gewerkschaftlicher Tarifpolitik. Dabei geht es in erster Linie nicht mehr nur um die generelle Verkürzung der Wochenarbeitszeit, als vielmehr um differenzierte Lösungen, z.B. Arbeitszeitverkürzung für besonders belastete Arbeitnehmergruppen, Lebensarbeitszeitverkürzung durch Altersteilzeitverträge und Regelungen zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben, Aufbau von tariflich garantierten Qualifizierungszeiten, Verbesserung von Teilzeitregelungen auch für temporäre Teilzeitwünsche.

Das Einkommen der Zukunft wird sich aus mehreren Bestandteilen zusammensetzen:

- Die Grundabsicherung muss nach wie vor durch tarifliche Mindesteinkommen gesichert werden.
- Die Leistungsentlohnungssysteme vieler Unternehmen müssen den tariflichen und arbeitsorganisatorischen Veränderungen angepasst werden. Akkord- und Prämiensysteme bewerten ausschließlich Vergangenheitsdaten. Zukünftige Leistungssysteme müssen auch vorhandene Potenziale und Erwartungen bewerten, um so auch wirkliche Leistungsanreize zu bieten.
- Beschäftigte müssen zukünftig stärker am wirtschaftlichen Erfolg ihrer Unternehmen beteiligt werden. Hierzu sind tarifliche Regelungen zu entwickeln.
- Auch die Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen spielt zukünftig eine stärkere Rolle.
- Für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind gleiche Entlohnungsgrundsätze zu schaffen.
- Bestehende Lohn- und Gehaltstarifverträge müssen in Entgelttarifverträge überführt werden.

Darüber hinaus spielten und spielen eine Reihe von weiteren Themen eine große Rolle bei Tarifaueinandersetzungen, wie die Steigerung der Ausbildungsplätze, Qualifizierung von Beschäftigten, Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Fragen der Chancengleichheit.

Flächentarif und Öffnungsklauseln

Wir mussten und wir wollten der Kritik und der Erosion des Flächentarifvertrages entgegenwirken. Mit einer Reihe von Öffnungsklauseln haben wir es insbesondere in der chemischen Industrie geschafft, auf besondere betriebliche Situationen einzugehen und Vereinbarungen zur Standort- und Beschäftigungssicherung unter dem Dach des Tarifvertrages zu regeln. Gemeinsam mit unserem Sozialpartner erachten wir dies als ein Projekt zur Stärkung des Flächentarifvertrages.

Die Alternative wären Tariffucht und dauerhafte und deutlich schlechtere Arbeits- und Einkommensbedingungen. Folgende Regelungen sind möglich:

- Arbeitszeitkorridor zwischen 37,5 und 40 Stunden,
- Entgeltkorridor mit bis zu 10% Absenkung,
- Kürzung oder Verschiebung der Jahresleistung.

Diese Abweichungen setzen Regelungen zur Standort- oder Beschäftigungssicherung bzw. Investitionszusagen voraus. Dazu ist eine Betriebsvereinbarung abzuschließen, die von den Tarifvertragsparteien zu genehmigen ist. Um den Gebrauch der Öffnungsklauseln kontrollieren und steuern zu können, wird auf zentraler Ebene entschieden, ob verhandelt wird und wer von gewerkschaftlicher Seite die Verhandlungen begleitet.

Nach einem Anstieg der Nutzung der Öffnungsklauseln bis 2005 gingen die Inanspruchnahmen bis Ende letzten Jahres zurück. Dies zeigt, dass der Tarif Standard ist und bleibt und die Abweichung zeitlich befristet und bezogen auf eine entsprechende Ausnahmesituation des Betriebs beschränkt bleibt. In der gegenwärtigen Wirtschaftskrise hat die Nutzung der Öffnungsklauseln wieder zugenommen.

Altersvorsorge

Durch die Rentenreform 2001 wurde der ergänzende Aufbau der betrieblichen Altersvorsorge eine langfristige Aufgabe der Tarifpolitik. In der chemischen Industrie haben wir mittlerweile quasi ein tarifvertragliches Obligatorium geschaffen. Der jährliche Grundanspruch von 613,55 Euro kann durch Entgeltumwandlung in die betriebliche Altersvorsorge eingebracht werden. Weitere Beträge werden darüber hinaus mit 13 Euro je 100 Euro gefördert.

Tarifvertrag Demografie

Der Tarifvertrag »Lebensarbeitszeit und Demografie« mit seinen Regelungen zu alterns- und altersgerechter Arbeit ist Ausdruck der gesellschafts- und industriepolitischen Verantwortung der IG BCE.

Neben der Gestaltung flexibler Übergänge in den Ruhestand durch Altersteilzeit und Lebensarbeitszeitkonten spielt vor allem das Thema altersgerechte Arbeitsgestaltung eine große Rolle. Alle Unternehmen wurden verpflichtet, bis Ende 2009 eine Altersstrukturanalyse durchzuführen. Dabei wird die personalpolitische Ausgangslage, wie auch die Entwicklung in den nächsten Jahren mit berücksichtigt. Darauf aufbauend entwickeln die Betriebsparteien Handlungsansätze in den Bereichen Arbeitsgestaltung, Gesundheitsmanagement, Familie und Beruf, altersgerechte Arbeitszeitgestaltung und Wissenstransfer und Qualifizierung.

Flächentarif, Differenzierung und Mindestlohn

Abschließend eine Anmerkung zu einem in den Gewerkschaften kontrovers diskutierten Thema. Tarifpolitik bedeutet für die IG BCE immer eine Gratwanderung zwischen einerseits dem Erhalt des Flächentarifvertrages und der Weiterentwicklung gemeinsamer Rahmenbedingungen und andererseits die Berücksichtigung unterschiedlicher betrieblicher und individueller Leistungsfähigkeit durch flexible tarifliche Instrumente.

Oberstes Ziel ist letztendlich immer die langfristige Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, was nur durch eine hohe Tarifbindung umgesetzt werden kann. Dies ist die Grundlage dafür, dass gegenwärtig 4 Mio. Arbeitnehmer, davon auch aus dem Organisationsbereich der IG BCE, unter die branchenbezogenen Mindestlöhne fallen.

Unsere Position lautet: Dort, wo das System des branchenbezogenen Flächentarifvertrags wegen der Besonderheiten des Wirtschaftssektors nicht oder nicht voll wirksam ist, sind ergänzende gesetzgeberische Eingriffe gerechtfertigt, die einen branchenbezogenen Mindestlohn zum Ergebnis haben. Wir haben große Bedenken, dass mit der Einführung einer staatlich gesetzten tariflichen Untergrenze Druck auf Gewerkschaften und deren Strukturen ausgelöst werden kann. Wir meinen: Unser System ist nicht vergleichbar mit der Tarifsituation in anderen Ländern, die Bindungswirkung des Tarifvertrages würde gefährdet. Aus diesen grundsätzlichen Überlegungen haben wir uns für branchenbezogene Mindestlöhne ausgesprochen und den einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn als die falsche Antwort angesehen.

Zwischen Dezentralisierung und Einbindung: Entwicklungstendenzen des Tarifsystems

Reinhard Bahn Müller

Dezentralisierung der Tarifpolitik – Re-Stabilisierung des Tarifsystems?

Will man die Entwicklung des Tarifsystems in den letzten zwanzig Jahren charakterisieren, sind drei Bewegungen zentral:

1. Die Erosion der Tarifbindung durch eine kontinuierlich abnehmende Tarifbindung, das Entstehen großer tariffreier Bereiche und damit die Einschnürung des Wirkungsbereichs von Tarifautonomie.
2. Die Dezentralisierung des Verhandlungssystems, d.h. vollständige oder teilweise Verlagerung der Regulierung von Arbeitsbedingungen von der nationalen bzw. sektoralen auf die betriebliche Ebene bei gleichzeitiger Differenzierung der Tarifstandards.
3. Die Fragmentierung der Tariflandschaft durch Einschränkung des Geltungsbereichs bisher großflächig für alle Betriebe bzw. alle Beschäftigten einer Branche geltender Tarifverträge und Tarifnormen auf kleinere Segmente (z.B. Spartentarifverträge für bestimmte Branchen bzw. Beschäftigtengruppen).

Alle drei Bewegungen hängen eng miteinander zusammen bzw. überlagern sich. Die Dezentralisierung des Verhandlungssystems ist eine Reaktion auf die schwindende Tarifbindung und die Schwäche der Tarifverbände. Sie ist Ausdruck dieses Problems und beansprucht zugleich, ein wesentlicher Teil der Therapie zu sein. Durch mehr Gestaltungsspielraum für die Betriebe und eine stärkere Orientierung der tariflichen Mindestnormen an der einzelbetrieblichen Produktivität soll die Exit-Option unattraktiver gemacht und das Interesse der Unternehmen an Flächentarifverträgen gesteigert werden.

Im Ergebnis soll die Tarifbindung der Betriebe, wenn nicht gesteigert, so doch erhalten werden. Dezentralisierung soll einen Beitrag zur Stabilisierung des Systems der Flächentarifverträge liefern. Die Fragmentierung bzw. Segmentierung des Tarifsystems durch Verkleinerung des Geltungsbereichs von Tarifverträgen ist jedoch ein Zerfallsprodukt der Krise des Tarifsystems. Die Fragmentierung ist Ausdruck zunehmender Interessendifferenzierung bei abnehmender Integrationsleistung der Verbände und gleichzeitig der Versuch, der Exit-Option aus

dem Tarifsystem durch Spezialisierung und Differenzierung der Tarifnormen zu begegnen.

Im Folgenden werden wir uns auf die Dezentralisierung bei gleichzeitiger Differenzierung der Tarifnormen konzentrieren. Diese Entwicklung ist nicht neu und auch kein spezifisch deutsches Phänomen. Dezentralisierungsbewegungen in den Verhandlungssystemen gibt es seit nunmehr einem Vierteljahrhundert und dies in vielen Ländern. Ausmaß und Tempo der Verbetrieblichung unterscheiden sich, vor allem jedoch unterscheiden sich die Folgen für die jeweiligen Systeme der Interessenvertretung und für die Rolle und Positionierung der Tarifverbände. In Deutschland sind die Folgen weitreichender als in Ländern mit monistischer Interessenvertretung, bei der die betriebliche wie die überbetriebliche Interessenvertretung der Arbeitnehmer durch Gewerkschaften wahrgenommen wird. Hierzulande ist von der Verbetrieblichung das Herzstück des Systems der kollektiven Interessenvertretung betroffen: die Dualität von Tarifautonomie einerseits und Betriebsverfassung andererseits. Mit dieser rechtlichen Dualität geht nicht nur eine Zweistufigkeit des Systems der Interessenvertretung in Form einer betrieblichen und einer überbetrieblichen Ebene einher, wie sie auch in anderen europäischen Ländern üblich ist, sondern durch sie ist auch vorgegeben, welche Themen in welcher Art und Weise in der betrieblichen und welche in der sektoralen Arena ausgetragen werden, welche Akteure im Spiel sind und welche Kampfmittel eingesetzt werden dürfen. Die rechtlich-institutionelle Trennung von Tarifautonomie einerseits und Betriebsverfassung andererseits impliziert eine funktionale Differenzierung der Konfliktverarbeitung in zwei verschiedenen Arenen mit jeweils unterschiedlichen Akteuren, abgegrenzten Konfliktgegenständen und divergierenden Konfliktlösungsverfahren und sie weist auch den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden eine ganz spezielle Rolle zu (Müller-Jentsch 2007: 47). Ihr Aktionsfeld ist klassischerweise nicht der einzelne Betrieb, sondern die überbetriebliche, d.h. die sektorale oder nationale Arena.

Durch die Verbetrieblichung verändert sich das Zusammenspiel dieser rechtlich-institutionellen und historisch gewachsenen Struktur. Das duale System wandelt sich. Es kommt auf mehreren Ebenen zu Entgrenzungen zwischen Betriebsverfassung und Tarifautonomie. Das duale System der Interessenvertretung klassischer Provenienz wandelt sich in ein Mehrebenensystem, in dem Betriebsräte über Themen verhandeln, die bisher den Tarifparteien vorbehalten waren (Entgelt, Arbeitszeit),

während umgekehrt die Tarifparteien nicht nur auf sektoraler, sondern zugleich auf betrieblicher Ebene am Verhandlungstisch sitzen und Abkommen zu Themen treffen, die bisher durch die Betriebsparteien verhandelt wurden (Sozialtarifverträge) bzw. auch über Themen verhandeln, die bislang in unternehmerischer Disposition lagen (etwa Investitionen und Standortentscheidungen). Das Tarifsystem wird zweistufig und parallel gibt es weiterhin eine betriebliche Verhandlungsarena, die nach den Regeln der Betriebsverfassung funktioniert.

Mit dem Übergang zu einem zweistufigen Tarifsystem ändert sich auch der Charakter der Tarifnormen. Flächentarifnormen garantieren nicht mehr für alle Beschäftigten einer Branche gleiche Mindeststandards bzw. für alle Betriebe gleiche Mindestarbeitskosten. Sie stellen nicht mehr sicher, was sie laut Lehrbuch leisten sollen: für einen maximalen Ausschluss von Arbeitnehmerkonkurrenz zu sorgen. Flächentarifnormen werden zu Rahmenabkommen mit nachverhandelbaren Größen. Ihre Verbindlichkeit nimmt ab, sie haben keinen zwingenden Charakter mehr, sondern entwickeln sich zu Orientierungsgrößen, von denen in mehr oder weniger starkem Maße abgewichen werden kann.¹

Im Prozess der Dezentralisierung bzw. Verbetrieblung der Tarifpolitik bekommen alle Akteure neue Rollen und Aufgaben zugewiesen, nicht zuletzt die Gewerkschaften. Es entsteht ein bisher nicht gekannter Koordinations- und Kontrollbedarf durch zunehmende Spreizung der betrieblich geltenden Mindeststandards. Zugleich muss die Vermittlungsfunktion, welche bisher Betriebsräte wahrnahmen, indem sie die einzelbetrieblichen Interessen mit den überbetrieblichen, von den Gewerkschaften vertretenen, in Einklang brachten, nun von den Gewerkschaften selbst übernommen werden. Die Pufferung durch die Institution des Betriebsrats, die auch legitimatorische Entlastung für die Gewerkschaften hatte, indem Abweichungen von gewerkschaftlichen Prinzipien und Grundsätzen der mangelnden Prinzipientreue von Betriebsräten zugeschrieben werden konnte, entfällt.

Wo der Prozess der Verbetrieblung nicht »wild«, sondern durch die Tarifparteien kontrolliert verläuft, favorisieren die Gewerkschaften unterschiedliche Formen bzw. institutionell-rechtliche Rahmungen. Die einen

¹ Darauf haben auch Fitzenberger und Franz (2000: 204) hingewiesen, die deshalb künftig lieber von »Rahmentarifverträgen« mit einer Option zur Nichtanwendung denn von Flächentarifverträgen sprechen wollen.

agieren im Rahmen der Betriebsverfassung, die anderen in dem der Tarifautonomie. Als legitimierte Verhandler sind damit unterschiedliche Akteure im Spiel, im einen Fall das betriebliche Management und der Betriebsrat, die ihr Verhandlungsergebnis durch die Tarifparteien allerdings autorisieren lassen müssen. Im anderen Fall sind es von vorneherein die Tarifparteien, was vor allem den Gewerkschaften bessere Chancen bieten könnte, sich als wichtiger und unmittelbar nützlicher Akteur für Beschäftigte in Szene zu setzen und damit ein Grundproblem der deutschen Gewerkschaften anzugehen, nämlich der überbetrieblichen bzw. sektoralen Ebene und nicht der betrieblichen zugerechnet zu werden.

Ob sich Organisationserfolge der Gewerkschaften, so sie sich in größerem Stil einstellen sollten, in eine Erhöhung der Tarifbindung und damit in eine Stabilisierung des Flächentarifvertrags umsetzen lassen, scheint mir allerdings fraglich. Die Höhe der Tarifbindung hängt sicherlich auch, aber nicht nur von der Organisationsmacht der Gewerkschaften ab. Eine Stabilisierung des Tarifsystems durch eine nachhaltige Stärkung der gewerkschaftlichen Organisationsmacht im Gefolge kontrollierter Dezentralisierung zu erwarten, erscheint mir unrealistisch. Die Verbetrieblichung tarifpolitischer Themen konnte den Druck auf das System der Flächentarifverträge allenfalls etwas verringern, die Erosion aufhalten konnte es bisher nicht. Dauerhaft (re-)stabilisieren lässt sich das System der Flächentarifverträge aus eigener Kraft der Tarifparteien m.E. nicht mehr. Dazu bedarf es der staatlichen Unterstützung.

Diese Thesen will ich illustrieren. Dabei werde ich als erstes auf die Formen und das Ausmaß von Dezentralisierung eingehen, danach Grenzen und Gegenbewegungen benennen, in einem dritten Schritt die Metamorphose des dualen Systems der Interessenvertretung und Folgen für das Handeln der Gewerkschaften beschreiben, nachfolgend in einem vierten Schritt der Frage nachgehen, wie kontrolliert die »kontrollierte Dezentralisierung« verläuft und welche Kontrollerfolge zu verzeichnen sind, um schließlich abschließend die zentralen Befunde zusammenzufassen.

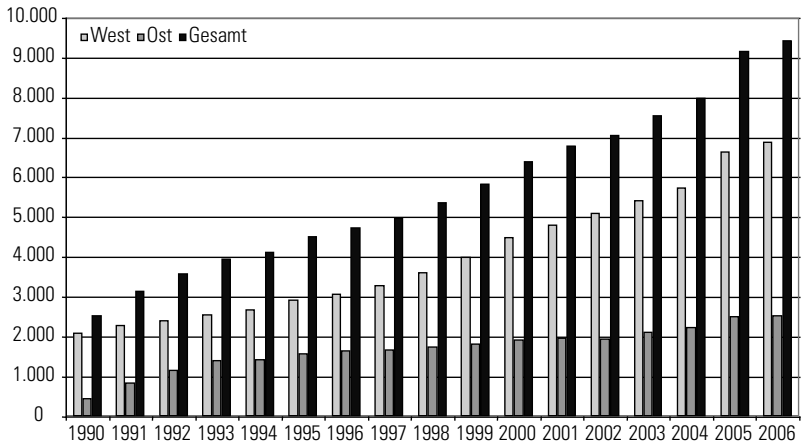
1. Formen und Ausmaß von Dezentralisierung

Wie bereits erwähnt verstehe ich unter Dezentralisierung die teilweise oder vollständige Verlagerung der Regulierung der Arbeitsbedingungen von der sektoralen oder nationalen auf die betriebliche Ebene, weshalb

die Entwicklung in der Literatur auch als »Verbetrieblichung« gekennzeichnet wird (Nienhüser/Hoßfeld 2007).

Unterschieden werden muss zwischen zwei Typen von Dezentralisierung. Typ 1 umfasst Regelungen zum Zwecke der Konkretisierung und betrieblichen Ausgestaltung von sektoral vereinbarten Tarifnormen. Das materielle Leistungsniveau der unterschiedlichen betrieblichen Regelungen ist in diesem Fall gleichwertig. Der Zweck der Dezentralisierung besteht darin, den Betrieben bei gleichem materiellem Tarifniveau Wahlmöglichkeiten zu lassen, um angemessene Lösungen für ihre jeweiligen Bedingungen zu finden. Beim zweiten Typus von Verbetrieblichung geht es darum, befristet oder unbefristet die materiellen Standards der geltenden Normen an die Produktivität des Einzelbetriebes anzubinden, d.h. das materielle Niveau zu verändern. Die einzelbetriebliche Abweichung kann im Prinzip eine sein, die sich über oder unter dem sektoralen Level bewegt, de facto handelt es sich fast durchweg um Unterschreitungen. Typ 2, also die Ausdifferenzierung und Unterschreitung sektoraler Tarifnormen ist derjenige, der im Zentrum der politischen und wissenschaftlichen Debatte steht und mit ihm werde ich mich auch nachfolgend vor allem beschäftigen.

Der Prozess der »Verbetrieblichung« verläuft teils in »kontrollierter«, teils in »wilder« Form. Unter »kontrollierter Dezentralisierung« werden die Formen zusammengefasst, bei denen die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände noch die Hand im Spiel haben, indem sie etwa in Form konditionierter Öffnungsklauseln bestimmte Regelungsfunktionen direkt den Betriebsparteien übertragen, auf die Einhaltung von Mindestnormen achten oder selbst betriebliche Abkommen in Form von Firmen- oder Anerkennungstarifverträgen mit verhandeln. Als »wild« werden demgegenüber Dezentralisierungsprozesse bezeichnet, bei denen Unternehmen sich durch Verbandsaustritt der Tarifbindung entziehen, die Tarifparteien in den Verhandlungen und bei den Abkommen keine Rolle mehr spielen und/oder durch Vereinbarungen zwischen Management und Betriebsrat die tariflichen Standards missachtetet bzw. unterlaufen werden (Bispinck/Bahn Müller 1995: 146f.). Zu den ganz »wild« Formen zählen schließlich solche, bei denen auch der Betriebsrat außen vor bleibt und der Arbeitgeber mit den Beschäftigten einzelvertragliche Regelungen trifft, bei denen Tarifnormen unterschritten werden.

Abbildung 1: Anzahl der Unternehmen mit Firmentarifverträgen

Quelle: Tarifregister BMBA

Firmentarifverträge

Zu den Formen, bei denen die Bezeichnung »kontrollierte Dezentralisierung« noch am ehesten zutrifft, gehören Firmentarifverträge, also Tarifabkommen, die Gewerkschaften mit einem einzelnen Unternehmen abschließen. Firmentarifverträge gab es schon immer und in einigen Branchen sind sie traditionell die dominante Regulationsform (Bispinck/Bahnmüller 2007). Eine verbetrieblichte Tarifpolitik ist somit nicht in allen Branchen ein neues Phänomen. Dennoch, der Trend zu Firmentarifverträgen ist eindeutig. Waren im Jahr 1990 im Tarifregister des Bundesministeriums für Arbeit noch ca. 2.500 Betriebe registriert, die einen Firmentarifvertrag abgeschlossen haben, sind es nunmehr knapp 10.000.

Tarifliche Öffnungsklauseln

Die zweite Form »kontrollierter Dezentralisierung« sind tarifliche Öffnungsklauseln, d.h. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften lassen es unter bestimmten Bedingungen zu, dass die Betriebsparteien mit oder ohne Zustimmungsvorbehalt der Tarifparteien konkretisierende oder abweichende Regelungen zu den in der Fläche geltenden Tarifstandards treffen. Öffnungsklauseln, bei denen es um die betriebliche Konkretisierung und Ausgestaltung sektoraler Tarifvorgaben geht und die somit un-

serem Typ 1 der Dezentralisierung entsprechen, gibt es schon seit langem,² solche die eine Unterschreitung sektoraler Tarifnormen zulassen sind erst seit den 1990er Jahren verbreitet.

Die Durchsetzung tariflicher Öffnungsklauseln erfolgte in mehreren Etappen. Der Anfang wurde im Kontext der Auseinandersetzung um die 35-Stunden-Woche gemacht. Als Preis für die Arbeitszeitverkürzung verlangten die Arbeitgeber deren Flexibilisierung. Im zweiten Schritt wurden Löhne und Gehälter Gegenstand von Kürzungs- und Flexibilisierungsmaßnahmen. Den Anlass bot die Anpassungskrise in Ostdeutschland und die scharfe Wirtschaftskrise im Westen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre. Eine Weiterentwicklung ist die ertragsabhängige Entgeltgestaltung, die seit Ende der 1990er Jahre auf dem Vormarsch ist. Teile des monatlichen oder jährlichen Entgelts werden dabei an die Ertragslage des Unternehmens gekoppelt.³ Eine qualitativ neue Etappe wurde mit Öffnungsklauseln erreicht, die nicht, wie Anfang der 1990er Jahre noch üblich, der Bewältigung einer akuten Krise bzw. der Sanierung eines Unternehmens dienen, sondern der Verbesserung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit. Der Katalog an Anlässen für abweichende betriebliche Regelungen ist damit kaum mehr begrenzt. Für Abkommen dieses Typus steht das so genannte Pforzheimer Abkommen für die Metall- und Elektroindustrie aus dem Jahr 2004.⁴

² Viel zitiertes Beispiel für den ersten Typus von Öffnungsklausel mit wertgleichen Regelungen ist der Lohn- und Gehaltsrahmentarifvertrag II für Nordwürttemberg-Nordbaden aus dem Jahr 1973, der insgesamt ca. 30 verpflichtend abzuschließende Betriebsvereinbarungen vorsah (Sperling 2008: 128).

³ In der chemischen Industrie wurden schon in den frühen 1990er Jahren Öffnungsklauseln in Form von Korridorlösungen vereinbart. Die Korridore bezogen sich zunächst auf die Arbeitszeit (1994), dann auf das Entgelt bzw. die Jahressonderleistungen (1995).

⁴ Fitzenberger und Franz (2000: 204) haben in ihrem Plädoyer für »wirksame Öffnungsklauseln« als die bessere Alternative zu einer vollständigen Verbetrieblung der Lohnfindung schon früh gefordert, die Anlässe für Abweichungen »auf keinen Fall« auf bestehende wirtschaftliche Schwierigkeiten zu begrenzen, »weil es beispielsweise sinnvoll und notwendig sein kann, im Hinblick auf zu erwartende Probleme die Vorgaben des Flächentarifvertrags außer Kraft zu setzen«. Überhaupt liest sich der Text der beiden Autoren im Nachgang als recht genauer Fahrplan, an dessen Ende das »Pforzheimer Abkommen« steht.

Betriebliche Bündnisse für Arbeit

Im Zwischenbereich zwischen »wilder« und »kontrollierter« Dezentralisierung sind »betriebliche Bündnisse für Arbeit« angesiedelt. Sie werden teils mit, teils ohne Hinzuziehung der Gewerkschaften zwischen Management und Betriebsrat abgeschlossen. Charakterisiert sind sie durch einen für »concession bargaining« typischen Tausch von Konzessionen der Beschäftigten einerseits gegen eine (zeitlich begrenzte) Beschäftigungssicherheit und/oder Investitionszusagen der Arbeitgeber andererseits. Im Regelfall werden dabei auch Themen verhandelt, die normalerweise *nicht* der Mitbestimmung durch den Betriebsrat unterliegen, sondern dem Direktionsrecht des Managements oder der Regulierung durch die Tarifparteien: Einkommensverzicht, Verlängerung der Arbeitszeit, Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung getauscht gegen Investitionszusagen oder den Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen (Rehder 2003: 12). Oft handelt es sich somit um einen Verstoß gegen die Tarifautonomie und die Betriebsverfassung, der aber selten geahndet wird, weil Gewerkschaften schwer gegen eine Koalition von Betriebsräten und betrieblichem Management vorgehen können.

Betriebliche »Bündnisse für Arbeit« gab es zu Beginn der 1990er Jahre kaum, mittlerweile sind sie weit verbreitet. Laut der Betriebsrätebefragung des WSI gab es sie im Jahr 2003 in jedem vierten Betrieb. Je größer die Betriebe sind, um so eher gibt es sie. Es finden sich mittlerweile kaum mehr Großbetriebe, die in der Zeit zwischen 2000 und 2005 keine »betrieblichen Bündnisse« abgeschlossen hatten. In der Phase des konjunkturellen Aufschwungs nahm ihre Bedeutung ab.

»Betriebliche Bündnisse« wurden von der Politik massiv gefördert und gegen die Gewerkschaften in Stellung gebracht. Der damalige Bundeskanzler Schröder forderte 2003 eine massive Ausweitung solche Bündnisse, andernfalls werde der Gesetzgeber aktiv werden. Die CDU/CSU startete eine Gesetzesinitiative zur Legalisierung der Praxis betrieblicher Bündnisse. Das »Pforzheimer Abkommen« von 2004 für die Metallindustrie war eine Reaktion darauf.⁵

⁵ Den Boden bereitet für den Vorschlag, Öffnungsklauseln durch den Gesetzgeber zwingend vorzuschreiben, haben ganz wesentlich Ökonomen. Sie sanktionierten auch die Nichteinhaltung von Tarifverträgen als putativen Rechtsnotstand, der dazu dient, drohende Gefahr für die Existenz eines Unternehmens abzuwenden. Verträge, auch Tarifverträge, so argumentieren etwa Fitzenberger und Franz (2000: 201), deren

Tabelle 1: Nutzung von Öffnungsklauseln in tarifgebundenen Betrieben (Angaben in %)

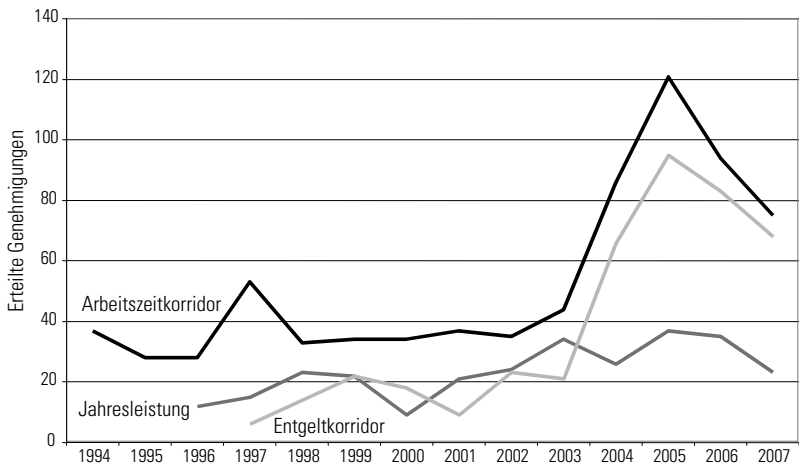
	WSI-Betriebsrätebefragung			IAB-Betriebspanel		
	1999/ 2000	2002	2004/ 2005		2005	
	BRD				West	Ost
Nutzung von Öffnungsklauseln	22	35	75		53	50
Bereiche						
Variable Arbeitszeiten			51	Anpassung der Arbeitszeit	71	62
Arbeitszeitverlängerung			26			
befristete Arbeitszeitverkürzung			15			
Einstiegstarife			19	Absenkung der Entlohnung, Aussetzung von Tarifierhöhungen/Sonderzahlungen	31	37
Kürzung/Aussetzung Jahressonderzahlungen			17			
Aussetzung von Tarifierhöhungen			12			
Absenkung von tariflichen Grundvergütungen			8			
Kürzungen/Aussetzungen des Urlaubsgeldes			6			
Allgemeine Härtefallklauseln			5	Sonstiges	19	28
weitere Klauseln			3			

Quelle: WSI-Betriebsrätebefragung; Kohaut/Schnabel 2006

Tarifliche Öffnungsklauseln gibt es mittlerweile in fast allen Branchen. Sie sind zum integralen Bestandteil des Tarifsystems geworden und sie werden auch häufig genutzt. Die Zahlenangaben schwanken allerdings. Dem IAB-Betriebspanel zufolge, bei dem die Personalverantwortlichen auf Arbeitgeberseite befragt werden, gibt es tarifliche Öffnungsklauseln in 13% der tarifgebundenen Betriebe, in denen 29% der Beschäftigten tätig sind, 53% der Betriebe, in denen es eine tarifliche Öffnungsklausel gibt, nehmen diese auch in Anspruch (Kohaut/Schnabel 2006: 10).

Befolgung die wirtschaftliche Existenz des Unternehmens bedrohen, seien »wegen Wegfall der Geschäftsgrundlage rechtsunwirksam«, ja »sogar sittenwidrig«.

Abbildung 2: Erteilte Genehmigungen für abweichende betriebliche Regelungen in der chemischen Industrie 1994 bis 2007



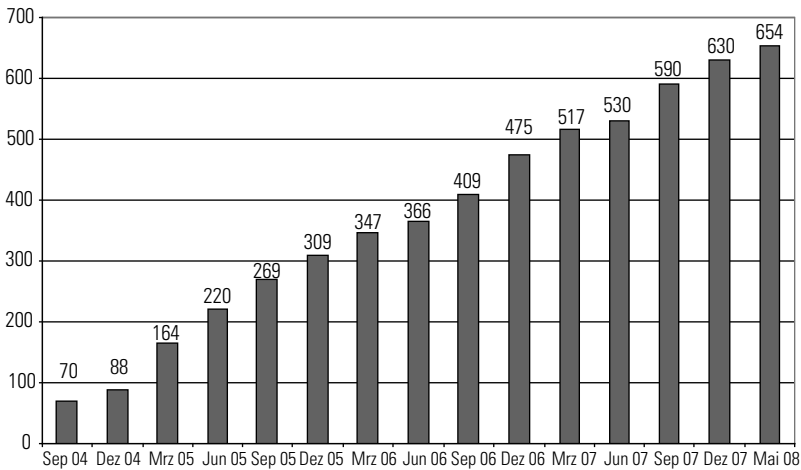
Quelle: Förster 2008

Die WSI-Betriebsrätebefragung, in die allerdings nur Betriebe mit Betriebsrat und mindestens 20 Beschäftigten einbezogen sind, kommt bei der Befragungswelle 2004/2005 auf eine noch höhere Nutzungsquote (75%). In den Befragungen früherer Jahre lag die Quote dagegen deutlich niedriger (1999/2000: 22%, 2002: 35%).

Für zwei Branchen, die Metallindustrie und die chemischen Industrie, liegen Daten der Tarifparteien vor (Haipeter 2009; Erhard 2007; Förster 2008). Ihnen zufolge hat sich die Zahl der Abkommen bzw. erteilten Abweichungsgenehmigungen unterschiedlich entwickelt. In der chemischen Industrie lag die Zahl der erteilten Abweichungsgenehmigungen anfänglich auf relativ konstant niedrigem Niveau (ca. 2-3% der tarifgebundenen Betriebe, 20 bis 40 Genehmigungen pro Jahr) um in den konjunkturellen Abschwungsjahren 2003 bis 2005 kurzfristig um das dreifache (Arbeitszeitkorridor) bzw. fünffache (Entgeltkorridor) emporzuschnellen. 2007 nutzten ca. 13% der Betriebe (250) der chemischen Industrie die verschiedenen Öffnungsklauseln (Erhard 2007: 129).

In der Metallindustrie verzeichnet Gesamtmetall seit Abschluss des »Pforzheimer Abkommens« einen steten Anstieg abweichender Tarifabkommen (Gesamtmetall 2008). Haipeter (2009) zufolge, der die Ab-

Abbildung 3: Abweichende Regelungen in der Metall- und Elektroindustrie nach Zahl der Betriebe 2004 bis 2008



Quelle: Gesamtmetall Geschäftsbericht 2007/2008

kommen der Jahre 2004 bis 2006 detailliert ausgewertet hat, sind die Zuwachsraten rückläufig. Demzufolge entfielen von den 850 abweichenden Abkommen, die in diesem Zeitraum abgeschlossen wurden, 20% auf das Jahr 2004, 48% auf 2005 und 32% auf 2006. Der Anteil der tarifgebundenen Betriebe, die abweichende Regelungen vorgenommen haben, liegt Haipeters Darstellung nach bei ca. 10% und damit ähnlich hoch wie in der chemischen Industrie. Wie hoch der Anteil der davon betroffenen Arbeitnehmer ist, kann nur geschätzt werden. Da es kaum Großbetriebe gibt, die keine Abweichungsregelungen haben, dürfte er mindestens bei geschätzten 50% liegen.

2. Grenzen der Dezentralisierung und gegenläufige Bewegungen

Betriebliche Bündnisse, tarifliche Öffnungsklauseln bzw. betriebliche Ergänzungstarifverträge sind zu einem weit verbreiteten, fast schon »normalen« Bestandteil des deutschen Tarifsystems geworden. Wird die Entwicklung so weiter gehen? Der Rückgang der Tarifbindung der Betriebe und der in tarifgebundenen Betrieben Beschäftigten ist nicht gestoppt,

die Zahl abweichender Regelungen nimmt zu, die Präge- und Gestaltungskraft der Flächentarifverträge hat erheblich gelitten.

Es gibt allerdings auch Gegenbewegungen, die mich zu der Einschätzung bringen, dass der Flächentarifvertrag einen erheblich anderen Charakter bekommt, nicht aber abgeschrieben werden muss. Vier Gegenbewegungen bzw. Grenzen möchte ich kurz ansprechen.

Zum ersten gibt es eine Reihe neuer Tarifabkommen, die nicht in das in der einschlägigen Literatur gezeichnete Bild passen, wonach die Arbeitgeberverbände die Orientierung an einer kollektiven, in Flächentarifverträgen geregelten Gestaltung der Arbeitsbedingungen bereits aufgegeben hätten oder aufgeben wollten (Haipeter/Schilling 2006). Es handelt sich um die Entgeltrahmenabkommen bzw. Tarifreformprojekte für die Metallindustrie, den öffentlichen Dienst, den Handel, die Banken, die teils abgeschlossen und umgesetzt, teils noch im Verhandlungsprozess sind. Sie regeln die Ausgestaltung der Lohn- und Gehaltsstrukturen, wie Arbeit und Leistung bewertet werden, welche Kriterien dabei zugrunde gelegt werden, wie die horizontale und vertikale Differenzierung der Entgeltgruppen aussehen soll etc. Der Abschluss dieser Tarifverträge wurde bzw. wird von der Arbeitgeberseite mindestens ebenso nachdrücklich betrieben wie von den Gewerkschaften. Jedes dieser Abkommen hat eine starke ordnungspolitische Zielsetzung. Es sollen weitgehend *einheitliche* Bedingungen für *alle* Betriebe geschaffen bzw. die Tarifeinheit möglichst erhalten werden (öffentlicher Dienst). Interessanterweise waren es im Falle der Metallindustrie die Arbeitgeberverbände, die die Ordnungsfunktion der Tarifverträge und ihre unmittelbar geltende Wirkung herausstellten, während sich die Gewerkschaften für eine Ausweitung der betrieblichen Gestaltungsspielräume einsetzten. Nicht nur die Herabsetzung der Verbindlichkeit der Flächentarifverträge gehört somit zum Handlungsrepertoire der Arbeitgeberverbände, sondern auch die Stärkung bzw. die »Umnutzung« der Tarifverträge von einem Instrument zur Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen zu einem Instrument, durch das vermehrt Arbeitgeberinteressen zur Geltung kommen (Bahnmüller/Schmidt 2007; 2009).

Eine Grenze für die komplette oder auch nur weitgehende Verbetrieblichung der Tarifpolitik sehe ich zweitens in dem Umstand, dass ihr nicht nur die Gewerkschaften und die Betriebsräte skeptisch gegenüberstehen, sondern auch ein Gutteil der Arbeitgeber. Sie sind keineswegs durchweg der Meinung, man könne auf Flächentarifverträge ver-

zichten und die Arbeitsbedingungen auf betrieblicher Ebene regeln. Es gibt aus ihrer Sicht Vorteile wie die Verknüpfung des Niveaus der Tarifstandards mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Einzelbetriebs, es werden aber auch nicht wenige Risiken gesehen, etwa die der Zunahme von Konflikten, die höheren Transaktionskosten oder ein eventuell eintretendes lohnpolitisches Benchmarking durch die Gewerkschaften. Die Interessen der Unternehmen, die Arbeitgeberverbände integrieren müssen, sind alles andere als einheitlich. Es wäre m.E. jedenfalls zu einfach, den Arbeitgebern ein durchgehendes Interesse an der Schwächung der Flächentarifverträge zu unterstellen. Die Interessenlagen sind differenzierter und darin liegt eine nicht unwesentliche Grenze für eine wesentlich weitergehende Dezentralisierung.

Einen dritten Grund sehe ich in den nicht intendierten Nebenfolgen der Verbetrieblichung des Verhandlungssystems und der Differenzierung der Tarifnormen. Konkret ist damit gemeint, dass verhandlungsstarke Belegschaftsgruppen aus dem bisherigen Verhandlungsverbund ausscheren und eigene gewerkschaftliche Vertretungen entstanden sind (Keller 2008b;

Tabelle 2: Präferierte Ebene der Aushandlung von Arbeitsbedingungen und Bewertung der Folgen einer Abschaffung des Flächentarifvertrags durch Arbeitgeber (Angaben in %)

Frage: Was ist aus Sicht Ihres Unternehmens vorteilhafter: Wenn sie die Löhne und Arbeitszeiten selbst aushandeln, oder wenn sie sich weitgehend am Flächentarifvertrag orientieren und dadurch nicht selbst Lohnverhandlungen führen müssen?			
	Bis 99 Beschäftigte	100-299 Beschäftigte	300 u. m. Beschäftigte
Selbst aushandeln	71	60	49
Am Flächentarifvertrag orientieren	25	35	45
Unentschieden	4	5	6
<i>Zustimmung zu dem Statement...</i>			
Abschaffung des Flächentarifvertrags würde zu verstärkten Konflikten führen	37	51	66
Man wird dann mit Konditionen, die in anderen Unternehmen ausgehandelt werden, unter Druck gesetzt	39	47	61
Es würde die Unternehmen zuviel Zeit und Mühe kosten, mit den Mitarbeitern zu verhandeln	23	36	48

Quelle: Allensbach 2004 nach Hassel 2006

Schroeder/Greef 2008; Lesch 2008). Die spektakulären Tarifauseinandersetzungen der Lokführer, der Ärzte, der Piloten und des Flugbegleitpersonals haben (zumindest kurzfristig) den Wert der Friedensfunktion von Tarifverträgen, der Tarifeinheit und damit auch des Flächentarifvertrags in Erinnerung gerufen. Mehr und einheitliche Tarifverträge für alle Beschäftigten eines Betriebes und/oder eine Branche zu fordern, ist seither auch bei jenen politischen Parteien wieder salonfähig, die der Verbetrieblichung des Verhandlungssystems Vorschub geleistet haben.

Einen vierten Grund sehe ich schließlich in der nun ebenfalls wieder langsam wachsenden Erkenntnis hinsichtlich der Entlastungsfunktion des Flächentarifvertrags für das staatliche Handeln und seiner politischen Integrationsfunktion. Tarifautonomie entlastet bekanntermaßen den Staat. Sie ist kein bloßes Geschenk an die Tarifparteien, der Staat profitiert vielmehr von einer funktionierenden Tarifautonomie in mehrfacher Hinsicht. Sie entlastet ihn von der Konfliktregelung in einem zentralen gesellschaftlichen Konfliktfeld, dem zwischen Kapital und Arbeit. Die Tarifautonomie kanalisiert und isoliert diesen Konflikt und sie leitet ihn in kompromissfähige Bahnen. Der Konflikt kann ausgetragen werden ohne Legitimationsverlust des Staates. Er kann sich heraushalten und höchstens dann als »neutraler Schlichter« in Tarifauseinandersetzungen eingreifen, wenn ein kritischer Schwellenwert überschritten ist (Müller-Jentsch 2008). Funktioniert Tarifautonomie nicht mehr, lösen sich die Konflikte nicht auf, sondern sie landen, wie an der Mindestlohndebatte exemplarisch zu beobachten ist, beim Staat. Und der hat sichtlich Mühe, des Problems Herr zu werden. Auch diese Erfahrungen tragen m.E. dazu bei, die Funktionen der Tarifautonomie für den Staat wieder in Erinnerung zu rufen.

3. Wandel des dualen Systems der Interessenvertretung und veränderte Rolle der Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände und der Betriebsräte

Die Dezentralisierung verändert das bisherige System der kollektiven Interessenvertretung mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden auf der einen Seite, Betriebsräten und Management auf der anderen, die jeweils in getrennten Arenen mit unterschiedlichen (Kampf-)Mitteln der jeweiligen Arena vorbehaltene Themen aushandeln, tiefgreifend und nachhal-

tig. Es wird abgelöst von einer neuen Form der Zweistufigkeit und einer Neubestimmung der Dualität von Betriebsverfassung und Tarifautonomie. Erweiterte Handlungsoptionen auf betrieblicher Ebene ergeben sich damit jedoch nicht. Erfolgen die Abweichungsverhandlungen, wie im Fall der Metallindustrie, auf Grundlage der Tarifautonomie, bleiben die Tarifparteien an die aus dem sektoral weiter geltenden Flächentarifvertrag herrührende Friedenspflicht gebunden. Erfolgt sie, wie in der chemischen Industrie, durch Betriebsvereinbarung, gelten die Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes. Verhandlungsbegleitend Arbeitskampfmittel einzusetzen, ist nach vorherrschender Rechtsauffassung in beiden Fällen nicht zulässig. Gleichwohl müssen auf betrieblicher Ebene die Grenzen zwischen Betriebsverfassung und Tarifautonomie neu gezogen werden, da es nun eben zwei Verhandlungsarenen gibt, die unterschiedlichen Regeln folgen und die sich thematisch ebenso überschneiden wie hinsichtlich der beteiligten Akteure.

Die Doppelrolle als Akteur auf sektoraler und betrieblicher Ebene tangiert vor allem die Gewerkschaften, ihr Selbstverständnis als Vertreter allgemeiner Arbeitnehmerinteressen und ihr eingespieltes Verhältnis zu den Betriebsräten. Betriebsräte und Gewerkschaften standen in einem engen, teilweise auch spannungsgeladenen Kooperationsverhältnis, wobei die durch die Betriebsverfassung gesetzte relative Autonomie der Betriebsräte als Puffer zwischen einzelbetrieblichen und generellen Arbeitnehmerinteressen wirkte. Durch die Verbetrieblichung sind die Gewerkschaften nun mehr als bislang gezwungen, ihre Politik an einzelbetrieblichen Konstellationen und damit auch betriebswirtschaftlichen Kalkülen auszurichten. Interessen auszugleichen, ja zu homogenisieren, wird schwieriger. Konzessionen, die in einem Betrieb gemacht werden und ihm vielleicht das Überleben sichern, können andere in wirtschaftliche Bedrängnis bringen. Betriebsegoistische und syndikalistische Tendenzen sind nicht auszuschließen. Jedenfalls steigen die Koordinationsanforderungen an die Gewerkschaften erheblich. Auch neue Fragen hinsichtlich der innergewerkschaftlichen Demokratie und Willensbildung sind aufgeworfen. Wer vertritt die Gewerkschaft bei den betrieblichen Verhandlungen? Sind es die hauptamtlichen örtlichen Gewerkschaftsfunktionäre oder gewählte betriebliche Vertreter? Wie werden betriebliche Tarifkommissionen gebildet? Welche Rechte haben sie? Gibt es gegen Beschlüsse der betrieblichen Tarifkommission ein Vetorecht überbetrieblicher Organe?

Folgenreich ist die Verbetrieblichung somit für den Prozess der Willensbildung und Entscheidungsfindung, aber auch für die Organisationsstrukturen und den Ressourceneinsatz. Die dezentralen, örtlichen und regionalen Gliederungen bekommen mehr Aufgaben und mehr Verantwortung, die Organisationsstrukturen und der Ressourceneinsatz müssen entsprechend angepasst werden. Tarifverhandlungen zu führen wird zur Aufgabe (fast) jedes hauptamtlichen Gewerkschaftsfunktionärs und zudem zu einer, die fast ohne Unterbrechung anfällt. Den erhöhten betrieblichen Betreuungsaufwand bei sinkender Mitgliederzahl und abnehmender Finanzkraft zu bewältigen ist eine der großen und kaum zu bewältigenden Herausforderungen für die Gewerkschaften.

Mit dem Umbau der Verbandsstrukturen tun sich die Arbeitgeber trotz sinkender Mitgliederzahlen, die es auch bei ihnen gibt, leichter. Er ist teilweise auch schon weiter vorangeschritten. Sie bauen, vor allem in der Metallindustrie, eine Doppelstruktur auf, gründen Arbeitgeberverbände ohne Tarifbindung, verabschieden sich damit partiell von der Rolle eines Akteurs, der Kollektivinteressen von Arbeitgebern vertritt. Sie entwickeln sich mehr zu Beratungseinrichtungen, die einer Dienstleistungslogik verpflichtet sind und nachfrageorientiert handeln. Dennoch, auch bei ihnen halten die Diskussionen über die richtigen verbandspolitischen Konsequenzen aus den Verbetrieblichungsprozessen an. Das letzte Wort ist nicht gesprochen und die Konzepte fallen von Branche zu Branche, teilweise auch von Region zu Region, unterschiedlich aus.

4. Gewerkschaftliche Kontrollstrategien und Kontrollerfolge im Prozess der Dezentralisierung

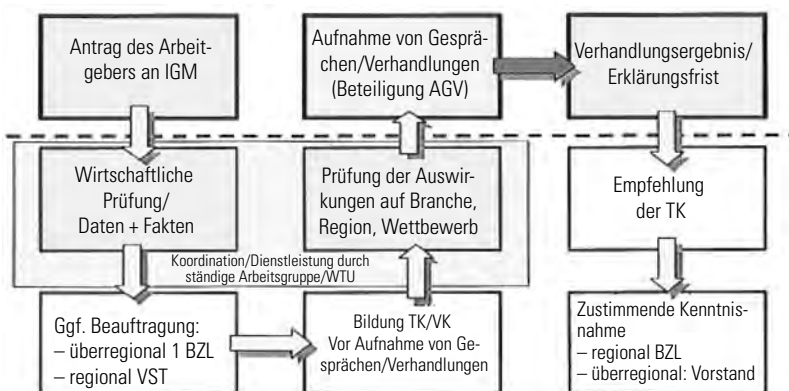
Die Gewerkschaften haben sich zum Prozess der Verbetrieblichung unterschiedlich positioniert und entsprechend unterschiedlich sind auch ihre Kontrollinteressen und Kontrollstrategien.

Die IG Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE) hat die Verbetrieblichung zwar nicht begrüßt, sich ihr aber auch nicht in den Weg zu stellen versucht, sondern ist früh dazu übergegangen, den Prozess in einer für die Branche typischen Weise kooperativ mit der Arbeitgeberseite zu gestalten. Abweichungen von Tarifverträgen wurden von den Betriebsparteien verhandelt und den Tarifparteien zur Ratifizierung vorgelegt. Verfahrensregeln wurde zunächst eine geringe Bedeutung zugemessen. Das änderte

sich ab dem Jahr 2003, als die starke Zunahme der Zahl abweichender Regelungen die IG BCE dazu brachte, die Zügel anzuziehen und 2005 eine als »interne Verabredung« bezeichnete Verfahrensrichtlinie zu verabschieden (Förster 2008; Haipeter 2009). Sie beinhaltet die umgehende Information der Gewerkschaft über das Abweichungsinteresse, die Beteiligung eines Gewerkschaftsvertreters bei den betrieblichen Verhandlungen, Unterrichtung der Gewerkschaftsmitglieder im Betrieb über die Verhandlungen bzw. den Verhandlungsstand und schließlich die Genehmigung des Falls durch die Tarifabteilung beim Vorstand.

Eine deutlich kritischere Haltung zur Verbetrieblichung der Tarifpolitik hatte die IG Metall, die sich lange gegen diese Entwicklung stemmte. Abweichende betriebliche Regelungen waren dennoch nicht zu verhindern, ihre Zahl wurde beständig größer. Über das Ausmaß der Abweichungen wurde jedoch Stillschweigen bewahrt. Es wurde nach dem Motto verfahren, dass nicht sein kann, was nicht sein darf. Die Folge war, dass das Ausmaß der Abweichungen nicht bekannt war und sich die Dezentralisierung unkoordiniert und auch weitgehend unkontrolliert durchsetzte. Mit dem »Pforzheimer Abkommen« von 2004 sollte damit Schluss sein. Es sollte Transparenz über das tatsächliche Ausmaß hergestellt und Regeln vereinbart werden, wie bei abweichenden Vereinbarungen zu verfahren ist. Die Skepsis gegenüber einer Verbetrieblichung der Tarifpolitik ist geblieben, mehrheitlich akzeptiert scheint aber nun jedoch, dass daran kein Weg vorbeiführt und versucht werden muss, die Herausforderung anzunehmen und aus der Not eine Tugend zu machen. Durch eine Neubestimmung des Verhältnisses von Tarif- und Betriebspolitik soll nun versucht werden, aus der Defensive herauszukommen (Huber et al. 2006; Wetzel 2007; Wetzel et al. O.J.). Betriebliche Konflikte um die Absenkung von Tarifstandards sollen in stärkerem Maße als *tarifpolitische* Auseinandersetzungen im Betrieb geführt werden, d.h. mit gewerkschaftlich legitimierten Vertretern, begleitet von betrieblichen Tarifkommissionen und jenseits der Betriebsverfassung. Für den Umgang mit Tarifabweichungen wurden unmittelbar nach Abschluss des »Pforzheimer Abkommens« so genannte Koordinationsregeln vereinbart und mehrfach fortgeschrieben, die sich inhaltlich nicht allzu sehr von denen der IG BCE unterscheiden. Die IG Metall soll möglichst früh über das Abweichungsinteresse informiert werden, Anträge sind bei der Bezirksleitung zu stellen und von ihr wird auch entschieden, ob Verhandlungen aufgenommen werden. Die Bezirksleitung kann die Verwaltungsstellen

Abbildung 4: Vorgehensweise bei Tarifabweichungen seitens der IG Metall (Stand 11/2004)



Quelle: IG Metall Vorstand, Fachbereich Tarifpolitik

zu Verhandlungen ermächtigen; verhandlungsbegleitend sollen betriebliche Tarifkommissionen eingerichtet werden; die Verhandlungsergebnisse sind an den Vorstand weiterzuleiten, der sie zu genehmigen und zu verantworten hat (vgl. Haipeter 2009).

Die Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) hat sich am kritischsten gegen die Verbetrieblichung der Tarifpolitik positioniert und hält bis heute daran fest, dass tarifliche Öffnungsklauseln in Flächentarifverträgen, die eine Vereinbarung verschlechternder Tarifregelungen durch die jeweiligen Tarifparteien oder gar durch die Betriebsparteien zulässt, grundsätzlich abgelehnt werden (Wiedemuth 2007: 133). Aber auch ver.di konnte sich dem Verbetrieblichungs- und Differenzierungsdruck nicht entziehen und hat bei weiterhin prinzipieller Ablehnung von Öffnungsklauseln Bedingungen formuliert, unter denen eine Zustimmung erfolgen kann. Wie bei den anderen Gewerkschaften auch wurden Verfahrensregeln verabschiedet, die Kontrolle und ein koordiniertes Vorgehen sichern sollen (ver.di 2003). Die Vorgaben sind deutlich restriktiver als in den beiden anderen Gewerkschaften. Abweichungen sollen nur in »existenzbedrohenden wirtschaftlichen Notlagen« und bei Einhaltung eines engmaschigen Netzes an Abstimmungs- und Genehmigungsprozeduren zulässig sein. Ob eine Notlage vorliegt, kann ver.di durch ein unabhängiges Gutachten prüfen lassen; Entscheidungen über Abweichungen

werden grundsätzlich nur von Tarifkommissionen getroffen, die Verhandlungen selbst werden von gewerkschaftlichen Kommissionen geführt. In Abhängigkeit von der Bedeutung des Falles hat zudem eine Rückkopplung mit der zuständigen Branchentarifkommission oder den regionalen Tarifkommissionen zu erfolgen. Des Weiteren wurden fachübergreifende Kontrollinstrumente auf der Ebene der Fachbereiche und des Bundesvorstandes geschaffen. Über die Einhaltung der Grundsatzpositionen zu Not- und Härtefällen hat eine aus den Tarifsekretären der 13 ver.di-Fachbereiche und zwei Sekretären der Grundsatzabteilung bestehende Clearingstelle zu beraten. Die Clearingstelle gibt eine Empfehlung ab, über die der Bundesvorstand entscheidet. Dieser wiederum hat drei Entscheidungsoptionen: Zustimmung, Ablehnung oder Rückgabe an die Verhandlungspartner auf betrieblicher Ebene zur Überarbeitung bestimmter Positionen. Bis Jahresende 2006 wurde für rund 885 Tarifverträge die Zustimmung für Abweichungen gegeben (Wiedemuth 2007).

Die Grundsätze und Koordinationsregeln, die sich die Gewerkschaften gegeben haben, mögen unterschiedlich differenziert bzw. engmaschig sein, im Kern betreffen sie jedoch ganz ähnliche Punkte. Wirklich unterschiedlich ist allerdings eines: der rechtlich-institutionelle Rahmen, innerhalb dessen die Tarifabweichung stattfindet. Relevant ist diese Rahmung, weil sie die Handlungsoptionen determiniert, die den Verhandlungspartner in den Betrieben zur Verfügung stehen. In der chemischen Industrie werden Tarifabweichungen durch Betriebsvereinbarungen geregelt, denen die Tarifparteien ihre Zustimmung erteilen, die Aushandlung findet somit im Rahmen der *Betriebsverfassung* statt. Der Tarifvorbehalt des Tarifvertragsgesetzes wird durch die Tarifparteien selbst aufgehoben, indem diese ihr Plazet zu Ergebnissen von Verhandlungen der Betriebsparteien geben, an deren Zustandekommen sie nicht zwingend beteiligt sein müssen. Die vertragschließenden Parteien bleiben damit hinsichtlich der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel der Konfliktaustragung an die Restriktionen des Betriebsverfassungsgesetzes gebunden. Mittel des Arbeitskampfes zur Unterstützung der Verhandlungsposition der Arbeitnehmer sind weder möglich noch vorgesehen.

In der Metallindustrie und im Organisationsbereich von ver.di werden Tarifabweichungen durch betriebliche Ergänzungstarifverträge geregelt, d.h. der institutionell-rechtliche Rahmen ist die *Tarifautonomie*. Die offiziellen Verhandlungspartner auf betrieblicher Ebene sind nicht das Management und der Betriebsrat, sondern Vertreter der Tarifpar-

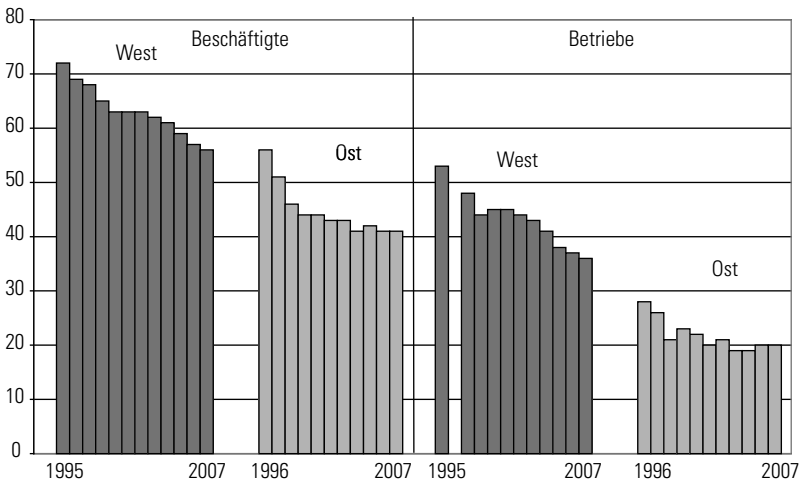
teien; die Entscheidung, ob Verhandlungen aufgenommen werden, haben – zumindest entsprechend der Statuten – sie zu treffen. Begleitend sind in der Metallindustrie betriebliche Tarifkommissionen einzurichten (die allerdings nicht verpflichtend vorgesehen sind und deren Rolle im Entscheidungsbildungsprozess unklar bleibt), bei ver.di sind die bereits bestehenden überbetrieblichen Tarifkommissionen auf Fach-, Regional- oder Bundesebene sowie eine Clearingsstelle einzubeziehen, die Letztentscheidung trifft der ver.di-Bundesvorstand. Ob die Gewerkschaften, da im Rahmen der Tarifautonomie handelnd, auch zum Mittel des Streiks greifen können, scheint eher fraglich. Es gibt Meinungen, die unter eingeschränkten Bedingungen ein Streikrecht bejahen (Wendeling-Schröder 2003a), vorherrschend ist jedoch die Position, wonach die Friedenspflicht in der zweiten Stufe der Verhandlungen erhalten bleibt. Insofern sind die Handlungsoptionen bei diesem Modell nicht größer als bei dem in der chemischen Industrie praktizierten. Es ist allerdings ordnungspolitisch »sauberer«, da die Tarifparteien in erkennbarer Weise bei Abweichungen Herr des Verfahrens bleiben.

Wie steht es um die Kontrollerfolge? Gibt es sie und wenn ja, auf welchen Feldern? Die Bilanz ist meines Erachtens durchwachsen.

Hinsichtlich der Grundfrage der Stabilisierung des Tarifsystems via Dezentralisierung ist zu konstatieren, dass die Tarifbindung der Betriebe seit Mitte der 1990er Jahre, also in dem Zeitraum, in dem die meisten Öffnungs- bzw. Härtefallklauseln vereinbart wurden, kontinuierlich gesunken ist. Im Jahr 2007 kam im Westen noch in 36% der Betriebe ein Branchentarifvertrag zur Anwendung, im Osten in 20%. 1995 lag die Quote im Westen noch knapp 20 Prozentpunkte höher. Im Osten war der Rückgang weniger stark, was allerdings an dem ausgesprochen niedrigen Ausgangsniveau liegt.

Die sinkende Organisationsquote der Arbeitgeber ist ein ganz wesentlicher und meist zu wenig beachteter Grund für die Krise des Tarifsystems. Die hohe Tarifbindung, die bis Ende der 1980er Jahre bestand, war vor allem dem bis dahin hohen Organisationsgrad der Arbeitgeber geschuldet. Dieser lag schon immer deutlich über jenem der Arbeitnehmer. Auch in ihren besten Zeiten erreichte der gewerkschaftliche Organisationsgrad nie mehr als 40%, jener der Arbeitgeber lag 20-30 Prozentpunkte darüber. Mittlerweile sind die Organisationsquoten der Beschäftigten wie der Unternehmen abgestürzt, wobei bemerkenswerterweise jener der Arbeitgeber immer noch annähernd doppelt so hoch

Abbildung 5: Entwicklung der Tarifbindung von Beschäftigten und Betrieben durch Flächentarifbindung 1995-2007

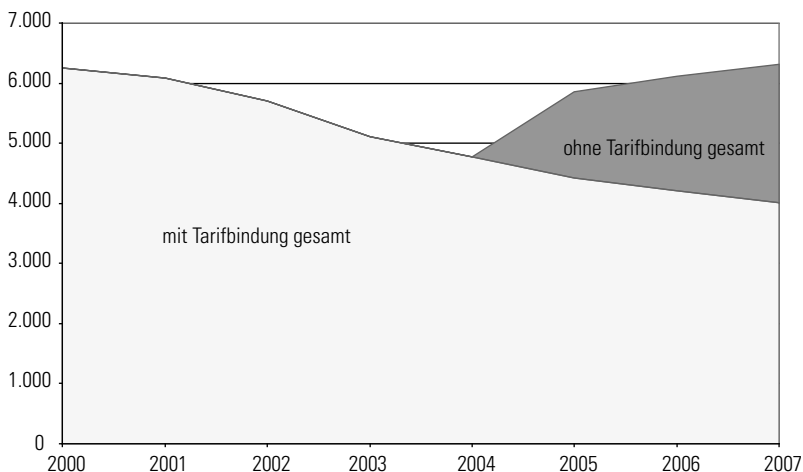


ist wie jener der Arbeitnehmer. 36% der Betriebe sind an einen Flächentarifvertrag gebunden, d.h. ihre Arbeitgeber sind in einem Arbeitgeberverband organisiert, von den Beschäftigten sind weniger als 20% Mitglied in einer Gewerkschaft.

Die Arbeitgeberverbände verzeichnen seit einigen Jahren sogar beträchtliche Mitgliederzuwächse, wobei die Organisationserfolge allerdings ausschließlich auf das Konto von Arbeitgeberverbänden ohne Tarifbindung gehen. Die Mitgliederzuwächse bei OT-Verbänden kompensieren die Verluste der Verbände mit Tarifbindung. Auch dies ist kein Zeichen dafür, dass Öffnungsklauseln und das »Pforzheimer Abkommen« eine Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden klassischer Provenienz attraktiver gemacht hätte.

Als Fortschritt, nicht jedoch als Kontrollerfolge kann man werten, dass ein deutlich höheres Maß an Transparenz hergestellt ist und zudem die »wilde« Dezentralisierung ohne Beteiligung der Tarifparteien deutlich eingeschränkt werden konnte. Damit ist keine Gewähr für eine andere Qualität der Abkommen gegeben, jedoch die Voraussetzung geschaffen, Kontrolle überhaupt ausüben zu können.

Die Hoffnung der Gewerkschaften war es, mit tariflichen Öffnungsklauseln oder Korridorregelungen die Zahl und die Reichweite abwei-

Abbildung 6: Mitgliederentwicklung Gesamtmetall 2000 bis 2007

chender Regelungen begrenzen zu können. Mir scheint fraglich, ob sich diese Hoffnung erfüllt hat. Um etwas über die Zahl der Abweichungsfälle sagen zu können, müssten Informationen über die Differenz zwischen beantragten und genehmigten bzw. eingeleiteten Abweichungsverfahren veröffentlicht sein, was nicht bzw. nur bruchstückhaft der Fall ist. Es gibt Beispiele verweigerter gewerkschaftlicher Zustimmung, häufig scheinen sie nicht zu sein. Zudem mussten die Gewerkschaften in den vergangenen 15 Jahren immer neuen tariflichen Öffnungsregelungen zustimmen, was ebenfalls nicht als Indiz für einen großen Kontrollerfolg gewertet werden kann.

Wenig erfolgreich ist die Kontrollstrategie der Gewerkschaften hinsichtlich der Felder, auf denen Konzessionen gemacht werden. In der chemischen Industrie wurden sie immerhin per Tarifvertrag auf drei begrenzt und zugleich Bandbreiten für die Abweichungen festgelegt, allerdings wurden auch hier in zeitlichen Schritten immer neue Felder geöffnet. In der Metallindustrie gibt es weder eine Begrenzung der Themen noch eine der Bandbreiten. Faktisch sind auch hier wie in der chemischen Industrie die Felder Arbeitszeit, Entgelt und Jahressonderzahlungen die wichtigsten, weitere Felder sind jedoch möglich und sie spielen auch in den Ergänzungsverträgen eine Rolle. Relevante Felder wie etwa Arbeitszeitverlängerungen auszuschließen und hierüber keine Vereinbarungen abzuschließen, gelang nicht.

Erfolgreicher waren die Gewerkschaften bei der Vereinbarung von Gegenleistungen im Tausch für erbrachte Konzessionen. Ein Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen während der Laufzeit der Vereinbarungen ist mittlerweile die Regel, Standortsicherungszusagen gibt es ebenfalls häufig. Im Laufe der Zeit wurde der Katalog der Gegenleistungen ausgeweitet. Einbezogen sind jetzt auch oft Investitionszusagen, die Übernahme von Auszubildenden oder Mitbestimmungsrechte. Abkommen mit Gegenleistungen scheinen vor allem in der Metallindustrie verbreitet zu sein. 83% aller abweichenden Tarifabkommen enthalten entsprechende Regelungen.

Gute Erfolge gibt es auf einzelbetrieblicher Ebene hinsichtlich der Prozesskontrolle, d.h. der Einleitung, Durchführung und Beendigung des Verfahrens. Vor Einleitung eines offiziellen Verfahrens erfolgt in der Regel eine Prüfung der wirtschaftlichen Situation der Unternehmen. ver. di hat in seinen Verfahrensvorschriften zudem geregelt, dass übertarifliche Leistungen vor Aufnahme der Verhandlungen abgebaut sein müssen. In anderen Branchen ist dies keine verpflichtende Voraussetzung. Die Verhandlungen werden i.d.R. durch die Tarifparteien geführt oder zumindest begleitet und sie haben auch das letzte Wort. Fast durchweg sind die Abkommen befristet und meist ist auch ein Zeitplan zur Rückkehr auf die Flächentarifnorm vorgesehen. Mit wachsender Erfahrung ist auch die tarifhandwerkliche Qualität der Regelungen gestiegen (z.B. Definition des Kündigungsschutzes, Befristung/Nachwirkung, Rückzahlung etc.).

Dennoch gibt es auch hier Schwachstellen. Eine der größten scheint der Zeitpunkt zu sein, zu dem die Tarifparteien gerufen werden. So gibt es weiterhin Fälle, in denen die Betriebsparteien Lösungen bereits vorverhandelt haben, bevor sie die Tarifparteien einschalten, was deren Chancen mindert, noch substanzielle Veränderungen vornehmen zu können. Eine weitere Schwachstelle ist die Information und Beteiligung der Beschäftigten bzw. der Mitglieder und die Etablierung betrieblicher Tarifkommissionen. Eine entsprechende Beteiligungspraxis scheint sich zwar langsam zu entwickeln, die Etablierung ausreichend demokratisch legitimierter betrieblicher Institutionen scheint jedoch weiterhin unbefriedigend. Schwach entwickelt ist bisher das Controlling der Vereinbarungen.

Wenig bekannt ist über die Effekte der überbetrieblichen Prozesskontrolle, durch die sichergestellt werden soll, dass einzelbetriebliche Kon-

zessionen keinen Dominoeffekt auslösen. ver.di sieht obligatorisch eine Einschaltung bestehender überbetriebliche Tarifkommissionen, eine Information und Genehmigung durch eine zentrale Clearingstelle und eine Beschlussfassung durch den Vorstand vor, die IG Metall hat eine je nach Bedeutung des Falles geschichtete Zuständigkeit von Vorstand einerseits und Bezirksleitung andererseits, wobei beide Ebenen mit Beauftragungen arbeiten können. Gegenüber den überbetrieblichen Tarifkommissionen besteht eine Informationsverpflichtung. In der chemischen Industrie werden die Entscheidungen von der Tarifabteilung beim Vorstand getroffen. Nach Einschätzung des IG Metall-Vorstandes haben sich die Koordinationsregeln, die mehrfach nachjustiert wurden, im Grundsatz bewährt, es gibt jedoch insbesondere bei der überbetrieblichen Koordination deutliche Schwächen (IG Metall 2004, 2005, 2008). Als unzureichend erweist sich die Abschätzung der Wettbewerbseffekte auf Branchenebene. Entsprechende Informationsgrundlagen stehen nicht oder nur unvollständig zur Verfügung. Als Reaktion darauf wurde in der IG Metall die Branchenarbeit ausgebaut und Branchenkoordinatoren eingesetzt, was das Problem jedoch nur bedingt mindern konnte. Auch die Koordination zwischen und innerhalb von Konzernen erweist sich als schwierig. Berichtet wird zudem von einer »politischen und operativen Überforderung der Kolleg/innen vor Ort mit ›dauerhaften Tarifaufeinandersetzungen‹« (Burkhard et al. 2006, S.38). Der Bedarf nach Entlastung durch Vereinfachung der Verfahren, Klärung und Begrenzung der Zuständigkeiten und Standardisierung des Vorgehens ist beträchtlich.

In summarischer Betrachtung kommen führende Vertreter der IG Metall zu der Einschätzung, dass sich zwar eine Verbesserung der Transparenz und der Koordination konstatieren lässt. Allerdings zeigten sich zugleich »sehr deutlich die Grenzen einer überbetrieblichen Regulierungsfähigkeit der IG Metall, insbesondere in Konzernen und in Branchenzusammenhängen. Der Versuch einer Stabilisierung des Flächentarifvertrages durch eine ›kontrollierte Dezentralisierung‹ konnte nicht eingelöst werden, da wir bisher keine hinreichende Kontrolle üben können.« (Burkhard et al. 2006: 38, ähnlich Wagner/Welzmüller 2006: 27)

5. Dezentralisierung als organisationspolitische Chance für die Gewerkschaften

Die Dezentralisierung des Tarifsystems war keine von den Gewerkschaften gewollte Entwicklung. Sie haben diese zunächst zu verhindern, dann zu begrenzen und in ihren negativen Folgen einzuschränken versucht. Dezentralisierung wurde mehr oder weniger zähneknirschend als unvermeidlich hingenommen, organisationspolitische Chancen wurden lange nicht gesehen. Das hat sich in den letzten Jahren zu verändern begonnen. Unter dem Stichwort »Neubestimmung des Verhältnisses von Tarif- und Betriebspolitik« läuft in der IG Metall ausgehend vom Bezirk Nordrhein-Westfalen eine Debatte, mit der versucht werden soll, aus der Defensive herauszukommen (Wetzel 2007; Wetzel et al. o.J.; Huber et al. 2006). Betriebliche Konflikte um die Absenkung von Tarifstandards sollen danach in stärkerem Maße als *tarifpolitische* Auseinandersetzungen im Betrieb geführt werden, d.h. mit gewerkschaftlich legitimierte Vertretern, begleitet von betrieblichen Tarifkommissionen und jenseits der Betriebsverfassung.

Erste Erfahrungen sprechen für das Konzept. Oft erfahren die Beschäftigten erstmals in betrieblichen Konflikten die Sinnhaftigkeit und den Nutzen einer Gewerkschaft. Positive Mitgliederentwicklungen auch in Betrieben, in denen vom Tarifvertrag abgewichen wurde, zeigen zudem, dass die Beschäftigten die Rolle der IG Metall als »Verhinderer des Schlimmsten« durchaus akzeptieren und honorieren. Erste Auswertungen zeigten, dass in Betrieben mit Abweichungen die Zahl der Neuaufnahmen von Gewerkschaftsmitgliedern »im Durchschnitt um 50% gegenüber dem Vorjahr gesteigert werden konnte – allerdings mit erheblichen Bandbreiten und nicht in jedem Einzelfall« (Burkhard et al. 2006: 43). Erforderlich ist hierfür allerdings, betriebliche Konflikte offensiv wie »kleine Tarifrunden« anzulegen, d.h. mit eigenen Forderungen, eigenständigen Begleitstrukturen (z.B. Vertrauensleute, Tarifkommissionen, Mitgliederversammlungen), ein hohes Maß an Öffentlichkeit und Transparenz, aktive Einbeziehung der Mitglieder und glaubwürdige Bilanzierung des Ergebnisses. Organisationserfolge sind also auch bei Tarifabweichungen nach unten möglich. Gewerkschaften können Terrain gewinnen, wenn es ihnen gelingt, mit eigenen Forderungen und Aktionen aktiv Auseinandersetzungen zu führen und nicht nur passiv in der Opferrolle zu verharren. Aber auch solche offensiv geführten Auseinandersetzungen

zungen münden in der Regel in Kompromissen, sprich Abweichungen, und unterminieren damit die Flächentarifnormen. Die Janusköpfigkeit der Verbetrieblung bleibt somit auch dann, wenn neue Mitglieder gewonnen werden können (Wiedemuth 2007: 139f.).

Haipeter zieht eine positive Bilanz der Effekte tarifabweichender Regelungen in der Metallindustrie und der chemischen Industrie. Zwar befänden sich die Gewerkschaften durch die Verbetrieblung in einer strukturellen Defensivsituation und die einzelbetrieblichen Tarifnormen konkurrierten mit den sektoralen. Dennoch ließe sich festhalten, »dass Tarifabweichungen auch zu einer Stabilisierung oder sogar Stärkung der Tarifpartei Gewerkschaft und, in Folge, der Flächentarifverträge beitragen können« (Haipeter 2009). Dem ersten Teil dieses Satz würde ich zustimmen, dem zweiten nicht. Es gibt, wie erwähnt, Beispiele und Belege dafür, dass sich bei offensivem Vorgehen und intensiver Beteiligung der Belegschaften Organisationserfolge für Gewerkschaften erzielen lassen. Skeptisch bin ich hinsichtlich der Annahme, eine Stärkung der Gewerkschaft würde sich unmittelbar in einer Stabilisierung bzw. Stärkung des Flächentarifvertrags niederschlagen. Haipeter ist mit dieser Meinung nicht allein. In der einschlägigen Organisations- und verbandssoziologischen Literatur wird auch von anderen Autoren ein enger Zusammenhang zwischen der Organisationsmacht der Gewerkschaften und der Höhe der Tarifbindung der Unternehmen hergestellt (Crouch 1993; Silver 2003; Wright 2000). Keller (2008a) fasst die Debatte zum Organisationsbedarf der Arbeitgeber kurz und knapp so zusammen: »Die Bereitschaft der Arbeitgeber zur verbandlichen Organisation hängt von der Stärke der Gewerkschaften ab.« (Keller 2008a: 34) Ist das wirklich so? Lassen sich so die deutlich höheren Organisationsgrade der Arbeitgeber gegenüber den Beschäftigten oder die großen Differenzen zwischen Branchen erklären? Ist der Organisationsgrad der Arbeitgeber im Kredit- und Versicherungswesen deshalb doppelt so hoch wie in der Metallindustrie, weil die Gewerkschaften dort so stark sind? Die gewerkschaftliche Mächtigkeit ist sicher ein Faktor zur Erklärung des Organisationsgrades der Arbeitgeber und mithin die Tarifbindung der Betriebe. Es gibt jedoch noch andere, was sich nicht zuletzt im internationalen Vergleich zeigt. Gewerkschaftsstärke gemessen an Mitgliederzahlen und Organisationsquoten korreliert nur schwach mit der Höhe der Tarifbindung. Davon auszugehen, den Gewerkschaften könnte in absehbarer Zeit und dazu noch im Gefolge einer weiteren Verbetrieblung

lichung der Tarifpolitik so viel an Durchsetzungsmacht zuwachsen, dass sie in der Lage wären, aus eigener Kraft eine Trendwende herbeizuführen und die Arbeitgeber in großer Zahl erneut oder erstmals in die Tarifbindung zu bringen, erscheint mir unrealistisch. Wiedererstarken kann der Flächentarifvertrag meines Erachtens nur dann, wenn der Staat den Tarifparteien unter die Arme greift, indem er Tarifverträge, die sie geschlossen haben, wieder in größerer Zahl für allgemeinverbindlich erklärt und auf diese Weise verhindert, dass die Tarifparteien dort, wo sie schon stark geschwächt sind, weiter marginalisiert und Tarifverträge der Bedeutungslosigkeit überlassen werden.

6. Zusammenfassung: Die deutschen Gewerkschaften zwischen Erleiden und Gestalten der Verbetrieblichung

Die Befunde und Einschätzungen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

1. Die Dezentralisierung des Verhandlungssystems und die Differenzierung der Tarifnormen sind Reaktionen auf die nachlassende Tarifbindung der Betriebe, mit denen versucht werden sollte, durch Erweiterung der betrieblichen Spielräume und Anbindung der Tarifnormen an die Wirtschaftlichkeit des Einzelbetriebs die Attraktivität von Flächentarifverträgen zu steigern und der Exit-Option der Betriebe eine Alternative entgegenzustellen.
2. Die Öffnung des Flächentarifvertrags für abweichende betriebliche Regelungen ist weit fortgeschritten. Tarifliche Öffnungsklauseln gibt es mittlerweile in fast allen Branchen, von ihnen wird reichlich Gebrauch gemacht und sie betreffen einen Großteil der Beschäftigten. Die Verbetrieblichung der Tarifpolitik ist keine periphere und auch keine vorübergehende Erscheinung. Abweichende betriebliche Vereinbarungen sind zu einem festen Bestandteil des Tarifsystems geworden. Sie korrigieren Flächentarifverträge, verdrängen bzw. ersetzen sie aber nicht. Was sich allerdings verändert, ist der Charakter der Tarifnormen. Sie bleiben zentraler Bezugspunkt, ihre Verbindlichkeit nimmt jedoch ab, sie werden zu nachverhandelbaren Größen.
3. Dezentralisierung ist die dominante Entwicklung innerhalb des Tarifsystems, es gibt jedoch Grenzen und Gegenbewegungen. Nicht in das Bild kontinuierlich fortschreitender Verbetrieblichung passen etwa

die neuen Entgeltrahmenabkommen bzw. Tarifreformprojekte, bei denen die Rollenverteilungen zwischen Verfechtern und Verteidigern der Ordnungsfunktion von Flächentarifverträgen teilweise komplett vertauscht sind, indem die Arbeitgeber die Flagge der Ordnungsfunktion der Tarifverträge hochhalten und die Gewerkschaften sich für die Ausweitung der betrieblichen Gestaltungsspielräume stark machen. Eine Grenze der Verbetrieblichung besteht zudem in der heterogenen Interessenlage der Arbeitgeber. Gefürchtet werden der hohe Aufwand und die mit der Aushandlung betrieblicher Abkommen einhergehenden Konflikte. Ein vollständiger Verzicht auf Flächentarifverträge scheint der Mehrheit der Arbeitgeber deshalb nicht der richtige Weg. Zudem wird auf staatlicher Seite zunehmend registriert, welche nicht intendierten Folgen eine zu weit getriebene Verbetrieblichung und Schwächung des Tarifsystems hat. Die Entlastungsfunktion der Tarifautonomie für staatliches Handeln nimmt ab. Der Staat ist und wird vermehrt gefordert.

4. Die Verbetrieblichung des Verhandlungssystems verändert das System der Interessenvertretung nachhaltig, weil dadurch die Dualität zwischen Tarifautonomie einerseits und Betriebsverfassung andererseits betroffen ist. Die institutionell-rechtliche Zweiteilung, der zugleich eine Zweistufigkeit in eine betriebliche (Betriebsverfassung) und eine sektorale (Tarifautonomie) entsprach, wandelt sich in ein zweistufiges Tarifsystem bei Fortbestand der Zweiteilung von Betriebsverfassung und Tarifautonomie. Die funktionale Differenzierung der Konfliktverarbeitung zwischen betrieblicher und überbetrieblicher Arena mit jeweils unterschiedlichen Akteuren, abgegrenzten Konfliktgegenständen und divergierenden Konfliktlösungsverfahren verändert sich. Die Grenzen zwischen der tariflichen und betrieblichen Arena der Konfliktaustragung lösen sich auf. Tarif- wie Betriebsparteien verhandeln zudem in Abweichungsfällen nicht selten über Themen, die weder der betrieblichen Mitbestimmung unterliegen noch bisher Gegenstand von Tarifverhandlungen waren, sondern in unternehmerischer Disposition standen: Investitionen und Standortentscheidungen.
5. Im Prozess der Dezentralisierung bzw. Verbetrieblichung der Tarifpolitik verändern sich Rolle, Aufgaben und Identität der Gewerkschaften. Basierte ihr Selbstverständnis bisher darauf, Sachwalter der Kollektivinteressen *aller* Arbeitnehmer zu sein und nicht, wie Betriebsräten strukturell und rechtlich vorgegeben, von Belegschaften einzelner Be-

triebe, müssen sie nun ohne Pufferung durch die Institution Betriebsrat das einzelbetriebliche Interesse mit dem gesamtgesellschaftlichen in Einklang bringen. Damit entfällt die Basis für die bisher übliche Arbeitsteilung zwischen Gewerkschaft und Betriebsrat. Der Konflikt zwischen betrieblichem Einzelinteresse und Kollektivinteresse ist jetzt innerhalb der Gewerkschaften und nicht mehr zwischen Gewerkschaften und Betriebsräten auszutragen.

6. Die Gewerkschaften haben versucht, die Dezentralisierung in kontrollierte Bahnen zu lenken, was ihnen allerdings nur teilweise gelungen ist. »Wilde« Formen der Dezentralisierung ohne Kenntnis und Beteiligung der Tarifparteien sind seltener geworden, aufhalten ließ sich die Dezentralisierung nicht. Es sind keine Zahlen darüber bekannt, wie viele Abweichungsbegehren von Betrieben nicht entsprochen wurde und wie viele Beschäftigte davon betroffen gewesen wären. Kontrollerfolge zeigen sich am ehesten in den konditionierten Voraussetzungen für die Aufnahme von Abweichungsverhandlungen (betriebswirtschaftliche Prüfung, Abbau übertariflicher Leistungen vor tariflichen etc.), den Gegenleistungen für erbrachte, der Befristung der Abweichungen sowie der geordneten Rückkehr zu den Flächentarifvertragsnormen. Die Gewerkschaften konnten insofern durch ihre Grundsätze, die bei einer Abweichung eingehalten werden sollten, und die Verfahrensregeln Ordnung und in mancher Hinsicht auch Kontrolle über den Verlauf, das Ausmaß und die überbetrieblichen Auswirkungen gewinnen. Verhindern konnten sie solche Abkommen aber auch dann nicht, wenn negative Auswirkungen nicht nur für die unmittelbar betroffene Belegschaft verbunden waren, sondern auch problematische Fernwirkungen.
7. Verbetrieblichung bringt nicht nur Risiken, sondern bietet auch Chancen der besseren betrieblichen Verankerung und gewerkschaftlichen Erneuerung. Gewerkschaften können im Gefolge verbetrieblichter Verhandlungen an Organisationsmacht gewinnen, sofern sie in den Betrieben schon über ein gewisses Fundament verfügen, um handlungsfähig zu sein und eine offensive Beteiligungspolitik betreiben wird.
8. Bei günstigem Verlauf und offensiver Politik können die Gewerkschaften Organisationserfolge und damit Machtgewinne erzielen, diese setzen sich jedoch nicht zwingend in eine höhere Tarifbindung der Betriebe und damit ein Wiedererstarken des Flächentarifvertrags um. In absehbarer Zukunft ist nicht zu erwarten, dass die deutschen Ge-

werkschaften eine Mächtigkeit zurückgewinnen könnten, durch die sie in der Lage wären, die Arbeitgeber breitflächig in eine Tarifbindung zu zwingen. Das wird in Einzelfällen gelingen, nicht jedoch in der Fläche und zumal nicht dort, wo die Gewerkschaften keine betriebliche Handlungsbasis haben. Wirkungsmächtig sind Flächentarifverträge nur dort, wo sowohl die Gewerkschaften als auch die Arbeitgeberverbände noch in der Lage sind, Tarifverträge abzuschließen, die wirklich prägend für die Arbeitsbedingungen der Mehrzahl der Betriebe und der Beschäftigten der jeweiligen Branche sind. Diese Voraussetzung ist vielfach nicht mehr gegeben. Eine Stabilisierung des Flächentarifvertrags wird es deshalb ohne staatliche Unterstützung nicht mehr geben können. Die Unterstützung kann auf vielen Wegen geschehen, nicht zuletzt kann und sollte sie in einer stärkeren Anwendung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen bei einer Reform des Verfahrens bestehen. Nur so lässt sich derzeit der Funktionsverlust der Tarifautonomie kompensieren und sicherstellen, dass die Tarifparteien in den betreffenden Branchen keinen weiteren Bedeutungsverlust erleiden. Die Konstellation ist paradox: Der Staat ist gefordert, die Tarifautonomie, die von der Staatsferne und der Autonomie der Tarifakteure lebt, durch Generalisierung der von den Tarifparteien geschlossenen Verträge zu unterstützen. Das ist zwar keine wünschenswerte Entwicklung, jedoch eine notwendige.

Literatur

- Bahnmüller, Reinhard/Schmidt, Werner (2009): Riskante Modernisierung des Tarifsystems. Die Reform der Entgeltrahmenabkommen in der Metall- und Elektroindustrie Baden-Württembergs. Berlin.
- Bahnmüller, Reinhard/Schmidt, Werner (2007): Auf halbem Weg – Erste Befunde zur ERA-Umsetzung in Baden-Württemberg. In: WSI-Mitteilungen, 60. Jg., Heft 7, S. 358-364.
- Bahnmüller, Reinhard/Bispinck, Reinhard (1995): Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell? Das deutsche Tarifsystem zwischen kollektiver Regulierung, betrieblicher Flexibilisierung und individuellen Interessen. In: Bispinck, Reinhard (Hrsg.), Tarifpolitik im Umbruch. Die Zukunft des Flächentarifvertrags, Hamburg, S. 137-172.
- Bispinck, Reinhard/Schulden, Thorsten (2009): Re-Stabilisierung des deutschen Flächentarifsystems. In: WSI-Mitteilungen, 62. Jg., Heft 4, S. 201-209.
- Bispinck, Reinhard/Bahnmüller, Reinhard (2007): Abschied vom Flächentarifver-

- trag? Der Umbruch in der deutschen Tariflandschaft und seine Konsequenzen für eine betriebliche Tarifpolitik. In: Bispinck, Reinhard (Hrsg.), *Wohin treibt das Tarifsystem?* Hamburg, S. 9-28.
- Burkhard, Oliver/Iwer, Frank/Wagner, Hilde (2006): *Thesen zur Tarifpolitik. Zukunftsfragen solidarischer Tarifpolitik.* In: Huber, Berthold/Burkhard, Oliver/Wagner, Hilde (Hrsg.), *Perspektiven der Tarifpolitik. Im Spannungsverhältnis von Fläche und Betrieb,* Hamburg, S. 33-50.
- Crouch, Colin (1993): *Industrial Relations and European State Traditions,* Oxford.
- Erhard, Karin (2007): *Tarifliche Öffnungsklauseln als stabilisierende Instrumente des Flächentarifvertrages. Erfahrungen aus der chemischen Industrie.* In: Bispinck, Reinhard (Hrsg.), *Wohin treibt das Tarifsystem?* Hamburg, S. 9-28.
- Fitzenberg, Bernd/Franz, Wolfgang (2000): *Der Flächentarifvertrag. Eine kritische Würdigung aus ökonomischer Sicht.* In: Franz, Wolfgang/Hesse, Helmut/Ramser, Hans Jürgern/Stadler, Manfred (Hrsg.), *Ökonomische Analyse von Verträgen. Wirtschaftswissenschaftliches Seminar Ottobeuren, Bd. 29,* Tübingen 2000, S. 191-232.
- Förster, Gottlieb (2008): *Stabilisierung des Flächentarifvertrags durch Flexibilisierung.* In: Bispinck, Reinhard (Hrsg.), *Verteilungskämpfe und Modernisierung. Aktuelle Entwicklungen in der Tarifpolitik,* Hamburg, S. 151-158.
- Gesamtmetall (2008): *Geschäftsbericht 2007/2008,* Berlin.
- Haipeter, Thomas (2009): *Tarifabweichung: Regulierung, Koordinierung und Praxis in der Metallindustrie und der chemischen Industrie.* In: *WSI-Mitteilungen,* Jg. 62, Heft 4, S. 185-192.
- Haipeter, T./Schilling, G. (2006): *Von der Einfluss- zur Mitgliedschaftslogik. Die Arbeitgeberverbände und das System der industriellen Beziehungen in der Metallindustrie,* in: *Industrielle Beziehungen,* 13. Jg., Heft 1, S. 21-42.
- Hassel, Anke (2006): *Tarifpolitische Aushandlungsprozesse im Wandel. Präsentation. Workshop »Innovative Tarifpolitik – Modellinitiative im Einzelhandel« der Bertelsmann-Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung am 13.11.2006,* Akademie der Künste, Berlin.
- Huber, Berthold/Burkhard, Oliver/Wagner, Hilde (2006): *Perspektiven der Tarifpolitik. Im Spannungsfeld von Fläche und Betrieb,* Hamburg.
- IG Metall (2004): *Koordination betrieblicher Tarifverhandlungen. Zentrale Geschäftsführerkonferenz der IG Metall 10.11.2004 Köln.*
- IG Metall (2005): *Vorlage für die Sitzung des Vorstandes der IG Metall am 14. Juni 2005 betreffs Aktualisierung der Verfahrensgrundsätze bei abweichenden Tarifverträgen,* Frankfurt.
- IG Metall (2008): *Vorlage für die Sitzung des geschäftsführenden Vorstandes am 21. April 2008 betreffs Vorgehensweise zur Weiterentwicklung der Verfahrensgrundsätze zur Behandlung von Firmen-, Anerkennungs- und abweichenden Tarifverträgen,* Frankfurt.
- Keller, Bernd (2008a): *Einführung in die Arbeitspolitik. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive,* 7. Auflage, München.
- Keller, Bernd (2008b): *Berufsverbände, Tarifautonomie und das System der Interessenvertretung.* In: *Leviathan. Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft,* 36.

- Jg., S. 364-390.
- Kohaut, Susanne/Schnabel, Claus (2006): Tarifliche Öffnungsklauseln: Verbreitung, Inanspruchnahme und Bedeutung. Diskussionspapier Nr. 41, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.
- Lesch, Hagen (2008): Spartengewerkschaften – Entstehungsmotive und ökonomische Wirkung. In: *Industrielle Beziehungen*, 15. Jg., Heft 4, S. 303-328.
- Müller-Jentsch, Walther (2007): Strukturwandel der industriellen Beziehungen. ›Industrial Citizenship‹ zwischen Markt und Regulierung. Hagener Studententexte zur Soziologie, Wiesbaden.
- Müller-Jentsch, Walther (2008): Arbeit und Bürgerstatus. Studien zur sozialen und industriellen Demokratie, Wiesbaden.
- Nienhüser, W./Hoßfeld, H. (2007): Regulierungsform und Verbetriebligungsneigung von Managern und Betriebsräten. Ergebnisse einer empirischen Erhebung. In: *Industrielle Beziehungen*, Heft 4, S. 289-315.
- Rehder, Britta (2003): Die Flexibilität der Fläche. In: *Die Mitbestimmung*, Heft 6, S. 10-15.
- Rehder, Britta (2006): Legitimitätsdefizite des Co-Managements. Betriebliche Bündnisse als Konfliktfeld zwischen Arbeitnehmern und betrieblicher Interessenvertretung. In: *Zeitschrift für Soziologie*, 35. Jg., Heft 3, S. 227-242.
- Schmidt, Rudi (2007): Was leistet und wohin steuert das deutsche Tarifsysteem? Der Flächentarifvertrag unter Differenzierungsdruck. In: Bispinck, Reinhard (Hrsg.), *Wohin treibt das Tarifsysteem?* Hamburg, S. 29-43.
- Schroeder, Wolfgang/Greef, Samuel (2008): Industrie- und Spartengewerkschaften im Konflikt. Organisatorische Voraussetzungen und realisierte Gelegenheitsstrukturen. In: *Industrielle Beziehungen*, 15. Jg., Heft 4, S. 329-355.
- Sperling, Hans-Joachim (2008): Vom Lohnrahmentarifvertrag II zu Auto 5000. Stationen einer tarifpolitischen Rahmung innovativer Arbeitspolitik. In: Wagner, Hilde (Hrsg.), *Arbeit und Leistung – gestern & heute. Ein gewerkschaftliches Politikfeld*, Hamburg, S. 125-140.
- Silver, B. (2003): *Forces of Labour*, Cambridge.
- ver.di (2003): Grundsätze für Notfall- und Härtefallvereinbarungen. Beschlossen durch den Gewerkschaftsrat in seiner Sitzung am 15. und 16. Juli 2003 in Berlin, Berlin.
- Wagner, Hilde/Welzmüller, Rudolf (2006): Der Flächentarifvertrag – im Spannungsverhältnis zunehmender Dezentralisierung und Differenzierung. In: Huber, Berthold/Burkhard, Oliver/Wagner, Hilde (Hrsg.), *Perspektiven der Tarifpolitik. Im Spannungsverhältnis von Fläche und Betrieb*, Hamburg, S. 13-32.
- Wendeling-Schröder, Ulrike/Schubert, Jens M. (2003a): Die Zulässigkeit von zweistufigen Tarifsysteemen. Gutachten im Auftrag der IG Metall Baden-Württemberg, Hannover.
- Wendeling-Schröder, Ulrike/Schubert, Jens M. (2003b): Rechtsprobleme zweistufiger Tarifvertragssysteme. In: *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA)*, S. 772-777.
- Wetzel, Detlef (2007): Stabilisierung des Flächentarifvertrags durch betriebsorientierte Tarifpolitik. In: Bispinck, Reinhard (Hrsg.), *Wohin treibt das Tarifsysteem?* Hamburg, S. 117-127.

Wetzel, Detlef/Weigand, Jörg/Niemann-Findeisen, Sören/Lankau, Torsten: Organizing: Die mitgliederorientierte Offensivstrategie für die IG Metall, o.J., Frankfurt.

Wiedemuth, Jörg (2007): Erhalt des Flächentarifvertrags oder Verbetrieblung der Tarifpolitik? In: Bispinck, Reinhard (Hrsg.), *Wohin treibt das Tarifsysteem?* Hamburg, S. 130-40.

Wright, E.O. (2000): Working Class Power, Capitalist Interest, and Class Compromise. In: *American Journal of Sociology* 105 (4), S. 957-1002.

Thomas Blanke

Gestaltwandel der Tarifautonomie

Zwischen Dezentralisierung und Re-Stabilisierung

1.

Beginnen möchte ich mit einem Gedankenspiel: Was wäre, wenn die aktuelle Wirtschaftskrise, die zu Investitionen des Staates in das Wirtschaftssystem in Höhe von mehreren hundert Milliarden Euro, dem mehrfachen Betrag eines Bundeshaushalts (ca. 220 Mrd. Euro) führt, tarifpolitische Ursachen (etwa in Form gestiegener Löhne der Arbeitnehmer) hätte? Welchen Einfluss hätte dies auf die Garantie der Tarifautonomie? Oder was wäre, wenn der Anstieg der Managergehälter auf tariflichen Errungenschaften beruhte? Dazu einige empirische Daten. Ein Gutachten im Auftrag des Bundesarbeitsministeriums, über das die FAZ berichtete,¹ ergab Folgendes: »1997 erhielten die Spitzenmanager das Fünzigfache, 1998 bereits das Achtzigfache, im Jahr 2000 schließlich das Dreihundertfache. ... In Amerika war es nicht anders: Im Jahre 1992 betrug demnach das Gehalt eines Chief Executive Officer das Zweiundachtzigfache, im Jahre 2003 das Vierhundertfache eines normalen Arbeitnehmers.«² Die Erforschung der Gründe für diesen ungewöhnlich überproportionalen Anstieg mag hier dahinstehen. Uns interessiert das Gedankenspiel: Was wären die Folgen, wenn er seine *Ursache in tariflichen Auseinandersetzungen* hätte?

¹ FAZ v. 25.2.2009, S. 11.

² Am 13.3.2009 berichteten die Medien, dass die fünf Vorstandsmitglieder von VW im Jahr 2008 fast dreimal so viel wie im Vorjahr verdienten, nämlich 45,4 Mio. Euro. Allein der VW-Vorstandsvorsitzende Martin Winterkorn erhielt 12,7 Mio. Euro. Dieser enorme Gehaltssprung steht in deutlichem Kontrast zur aktuellen ökonomischen Lage des Unternehmens, von dem befürchtet wird, dass es im ersten Quartal in die roten Zahlen rutscht. Er beruht im Wesentlichen darauf, dass die Manager Aktienoptionen im Wert von 27,5 Mio. Euro realisierten.

2.

Wir alle sind uns sicher, dass es *Grenzen der Tarifautonomie* gibt oder genauer: dass sie gezogen würden, wenn was der Fall wäre? Ich vermute: Es gäbe Grenzen, wenn sie nicht zu Ergebnissen führen würde, die sich mit Gemeinwohlintereessen legitimieren ließen. Auf die Frage nach dem Inhalt dessen, was unter *Gemeinwohl* zu verstehen sein könnte, komme ich zurück. Zuvor möchte ich folgende gedankliche »Schleife« vollführen: Was ist die Tarifautonomie, was ist ihre »Krise«?

3.

Entgegen anderslautenden Auffassungen blickt die Tarifautonomie auf keine allzu lange Geschichte zurück. Der Begriff »Tarifautonomie« ist erst seit dem Jahr 1964 populär geworden, nachdem ihn das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in einer Entscheidung³ verwandt hatte. Seit von der Tarifautonomie die Rede ist, wird auch von ihrer Krise gesprochen. Beginnend mit der Auseinandersetzung um Lohnleitlinien in dem Interesse, die Tarifautonomie an die Leine einer antizyklischen Wirtschaftspolitik im Kontext der »Konzertierten Aktion« zu legen, zieht sich der Streit bis heute hin. Etappen waren u.a.: die Auseinandersetzung um den § 116 AFG, um Bündnisse für Arbeit, um Dezentralisierung und Flexibilisierung. Immer geht es um die Konkurrenz zur Politik, die glaubt, den inhaltlichen Anforderungen der Ökonomie besser Rechnung tragen zu können.⁴

4.

Im Laufe dieses Prozesses erfährt die Tarifautonomie einen grundlegenden Gestaltwandel. Sie transformiert sich von einer Institution zur Festschreibung allgemeiner Arbeitsbedingungen auf überbetrieblicher Ebene (»Flächentarifvertrag«) hin zu einem variablen und flexiblen Instrument, das durch zahlreiche Öffnungsklauseln betriebsnahe Festsetzungen der Arbeitsbedingungen ermöglicht. Die gegenwärtig weithin

³ BVerfG v. 6.5.1964 – 1 BVR 79/62 – E 18,18; der Begriff steht im Zusammenhang mit der Frage, ob die Arbeitskampfbereitschaft für die Gewerkschaftseigenschaft konstitutiv ist.

⁴ Vgl. hierzu Thilo Fehmel, Konflikte um den Konfliktrahmen. Die Instrumentalisierung des Begriffs Tarifautonomie durch politische Akteure, Diss. Leipzig 2009, S. 181ff.

beschriebene Krise des Tarifsystems manifestiert sich in drei zentralen Aspekten:

- der nachlassenden Bindung an Tarifverträge und der sinkenden Organisationsgrade der Tarifvertragsparteien. Diese Entwicklung verläuft allerdings nicht in allen Sektoren der Ökonomie gleichzeitig und ähnlich stark: Sie ist vor allem ein Phänomen des Dienstleistungssektors.⁵
- der wachsenden Konkurrenz zwischen tarifschließenden Parteien, insbesondere aufseiten der Gewerkschaften.
- der Verlagerung von zunehmend mehr Kompetenzen weg von der überbetrieblich-flächentariflichen Ebene auf die betriebliche Ebene: »Der erprobten und bewährten Arbeitsteilung zwischen Gewerkschaften und Betriebsräten wurde zunehmend die Grundlage entzogen«.⁶

Ersteres, der sinkende Organisationsgrad der Tarifvertragsparteien und die nachlassende Bindung an Flächentarifverträge, sind das Produkt eines fundamentalen Wertewandels: der Individualisierung und Subjektivierung, der Umdefinition von Solidarität. Damit hängt auch der zweite Aspekt zusammen, der auf eine egoistischere Weise der Interessenvertretung in Form eines wachsenden »Überbietungswettbewerbs«, aber auch eines sich verschärfenden »Unterbietungswettbewerbs« verweist. Der dritte Aspekt ist Ausdruck einer Dezentralisierung und Flexibilisierung der Tarifpraxis und hat mit den beiden anderen gemein, dass die Aufgabe der überbetrieblichen Nivellierung von Arbeitsbedingungen, der Ausgleich der Konkurrenzbedingungen zwischen den Unternehmen, immer weniger Akzeptanz findet.

5.

Die Thematik der Dezentralisierung und Re-Stabilisierung der Tarifautonomie bezieht sich auf den vorläufig letzten Zyklus der Auseinandersetzung. Zu vermuten ist, dass sich die Tendenz zur Dezentralisierung aufgrund der Finanzkrise zumindest abschwächen wird. Unternehmens-

⁵ Dies steht im Zentrum der Analyse des Beitrags von Klaus Schmierl, *Soziale Welt* 2001, S. 427ff., und hat ihn – angesichts der Gleichzeitigkeit von Erosion und Restrukturierung des Tarifsystems – zur These von der Hybridisierung der industriellen Beziehungen in der BRD geführt.

⁶ Reinhard Bispinck, *60 Jahre Tarifvertragsgesetz – Neue Herausforderungen für die Tarifpolitik*, in: WSI-Mitteilungen 4-09, S. 178.

übernahmen mit dem Ziel der Restrukturierung von Unternehmen, der Ausgliederung von Unternehmensteilen durch deren Verkauf auf dem Markt und der Konzentration aufs Kerngeschäft werden schon deshalb seltener werden, weil die finanziellen Volumina der auf diesem Markt besonders aktiven und keinerlei Kontrolle unterzogenen Hedge-Fonds und Private Equity-Gesellschaften deutlich geringer geworden sind (etwa auf 1/3 gesunken). Freilich: Nach allen Prognosen wird der Druck zur Senkung der Arbeitskosten anhalten.

Angesichts der unbestreitbaren Erosion der Tarifautonomie, wie sie in den sinkenden Organisationsquoten und der Flucht aus dem Flächentarifvertrag zum Ausdruck kommt, lassen sich interne und externe Ansätze zu ihrer Re-Stabilisierung unterscheiden. Zu den internen sind Strategien zu einer Revitalisierung der Tarifpolitik gewissermaßen »aus eigenen Kräften« zu zählen, wie sie etwa im Abschluss des TVöD oder im ERA-Tarifvertrag⁷ zum Ausdruck kommen, die sich an den tradierten Mustern des Flächentarifvertrags orientieren und diesen mit geringen Modifikationen (Einführung von Elementen des Leistungslohns, Zielvereinbarungen und vorsichtiger Dezentralisierung) weiter bilden, aber auch in neuen Formen von Tarifauseinandersetzungen, wie sie etwa im Kontext von Standortverlagerungen vorwiegend im Organisationsbereich der IG Metall und der IG BCE entwickelt wurden (Stichworte: AEG-Nürnberg, O&K Berlin-Spandau, Conti, Nokia Bochum).⁸

Davon zu trennen sind die externen Ansätze zur Re-Stabilisierung der Tarifautonomie, die ihre Rahmenbedingungen betreffen und teils durch Gesetze⁹ (Mindestlohn – Arbeitnehmerentsendegesetz und Mindestarbeitsbedingungen-Gesetz), teils durch die Rechtsprechung (Bundesver-

⁷ Vgl. hierzu Reinhard Bahnmüller/Werner Schmid, Riskante Modernisierung. Wirkungen und Bewertungen der ERA-Einführung in Baden-Württemberg, in: WSI-Mitteilungen H. 3/2009, S. 119ff.; sowie M. Kuhlmann/H. J. Sperling, Der Niedersachsen-Weg – Tarifregelungen, Einführungsprozesse und Wirkungen des ERA, ebd., S. 127ff.

⁸ Vgl. hierzu den Beitrag von Uwe Dechmann und Helmut Martens, Global Players, Betriebsschließungen und Gegenwehr, in: Dieter Scholz, Helmut Martens u.a. (Hrsg.), Europa sind wir – Gewerkschaftspolitik für ein anderes Europa, Münster 2009.

⁹ BR-Drs. 52/09; BR-Zust. am 13.2.09. Bisher (4/09) erfasste Branchen: Baugewerbe, Gebäudereiniger, Postzustelldienste, Pflegedienste, Wach- und Sicherheits-gewerbe, Bergbau-Spezialdienste, Großwähereien, Abfallwirtschaft, Aus- und Weiterbildung, vgl. Eder, AiB 4/09, S. 187ff.

fassungsgericht und Bundesarbeitsgericht) vorangetrieben worden sind. Während die Rechtsprechung der Flexibilisierung der Tarifpolitik größeren Raum einräumt und damit deren Anpassungsbewegungen in Form der internen Re-Stabilisierung unterstützt, zielt die Gesetzgebung darauf, der Tarifautonomie dort, wo sie funktionsuntüchtig geworden ist (bzw. schlicht ausfällt), Korsettstangen zu ihrer Stabilisierung (Allgemeinverbindlicherklärung, Verordnung von »angemessenen Mindestarbeitsbedingungen«) einzuziehen. Damit befördert sie, worauf Bahnmüller¹⁰ zu Recht hinweist, das Paradox einer staatlich geförderten Staatsferne.

6.

Die Tarifautonomie wird auch ihre (bislang letzte) Krise überstehen. Der Befund einer erstaunlichen Stabilisierungsfähigkeit der Tarifautonomie wird bestätigt durch die Untersuchungen von Reinhard Bahnmüller aus den Jahren 2000 und 2001 über die Entgeltsysteme und Entgeltpolitik in der Metallindustrie,¹¹ aber auch durch die von mir etwa zeitlich parallel dazu durchgeführten Forschungsvorhaben zur Gehaltsfindung im Bereich des privaten Rundfunks¹² und dem Wandel der Systeme der Tarifautonomie in Europa.¹³

¹⁰ In diesem Band.

¹¹ Reinhard Bahnmüller, *Stabilität und Wandel der Entlohnungsformen. Entgeltsysteme und Entgeltpolitik in der Metallindustrie, in der Textil- und Bekleidungsindustrie und im Bankgewerbe*, München und Mering 2001.

¹² Peter Bleses, »Unternehmerischer Autonomiebedarf: Die Entgeltgestaltung im Rundfunksektor«. In: Nicole Mayer-Ahuja/Harald Wolf (Hrsg.), *Entfesselte Arbeit – neue Bindungen. Grenzen der Entgrenzung in der Medien- und Kulturindustrie*. Berlin, 2005, S. 221ff.; dgl., »Remuneration in the German Broadcasting Sector: The Employers' Perspective«. In: *Critical Sociology* 33, No. 1-2, 2007, S. 153ff.

¹³ Thomas Blanke/Edgar Rose, *Collective Bargaining and Wages in Comparative Perspective*, Bulletin of Comparative Labour Relations (Hrsg. Blanpain), Kluwer Law International 2005; Zusammenfassung dgl. in: H. Heine/M. Schumann/V. Wittke (Hrsg.), *Wer den Ast absägt, auf dem er sitzt, kann deshalb noch längst nicht fliegen. Innovationen zwischen institutionellem Wandel und Pfadkontinuitäten*, Berlin 2006.

7.

Die externe Re-Stabilisierung der Tarifautonomie wurde erleichtert durch die Rechtsprechung namentlich des BAG und des Bundesverfassungsgerichts: Das BVerfG¹⁴ hat den Charakter der Tarifautonomie als personales Freiheitsrecht betont, nämlich als Freiheit, Vereinigungen zur Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu bilden und diesen Zweck gemeinsam zu verfolgen, wobei sie hierbei grundsätzlich frei von staatlicher Einflussnahme selbst und eigenverantwortlich entscheiden können sollen. Aber auch das Recht der Vereinigungen selbst ist nach dieser Ansicht durch Art. 9 Abs. 3 GG geschützt, indem sie im Wege spezifisch koalitionsgemäßer Betätigung die in Art. 9 Abs. 3 GG genannten Zwecke verfolgen und hierbei über die Wahl der Mittel, die sie zur Erreichung dieses Zwecks für geeignet halten, frei entscheiden. Außerdem hat das BVerfG dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum bei der Ausgestaltung der Tarifautonomie zugebilligt und auf dieser Grundlage das Tariftreue-Gesetz Berlin für vereinbar mit dem GG erklärt.¹⁵ Dieser Betonung der Autonomie der Parteien hat das BAG in einer Reihe aktueller Entscheidungen nicht nur zugestimmt, sondern den dadurch gesteckten Rahmen noch erweitert:

So wurde durch die Entscheidungen vom 10.12.2002¹⁶ und vom 18.2.2003¹⁷ der Arbeitskampf um Firmen-Tarifverträge auch dann für zulässig erklärt, wenn der Arbeitgeber Mitglied eines Arbeitgeberverbands ist, und eine Lanze für die Einbeziehung von Außenseiter-Arbeitgebern in Verbandstarifauseinandersetzungen gebrochen. Für zulässig erklärt wurden ferner durch zwei Entscheidungen aus dem Jahr 2007 gewerkschaftliche Unterstützungstreiks (Solidaritätstreiks)¹⁸ und Streiks um Sozialtarifverträge.¹⁹ Ferner hat das BAG entschieden, dass auch so genannte »einfache« tarifliche Differenzierungsklauseln entgegen ihrem ursprünglichen Verbot zulässig sind und in diesem Zusammenhang als Grund für diese Rechtsprechungsänderung auf die Gefahr möglicher Tariffucht bei – für die Organisierten unter Umständen ungünstigen – Sa-

¹⁴ BVerfG v. 4.7.1995. E 92, 365, 393 = AuR 1996, S. 33 (Anm. Heilmann/Menke). Dazu auch Zachert, AuR 2004, S. 121ff.

¹⁵ BVerfG, Beschluss v. 11.7.2006 – 1 BvL 4/00 –.

¹⁶ - 1 AZR 96/02 – E 104,155 = AuR 2004, 149ff.

¹⁷ - 1 AZR 142/02 – AuR 2004, 151ff.

¹⁸ BAG v. 19.6.2007 – 1 AZR 398/06 –.

¹⁹ BAG v. 24.4.2007 – 1 AZR 252/06 –.

nierungstarifverträgen hingewiesen: »Sanierungstarifverträge, wie sie hier geschlossen wurden und für die vielfach ein erhebliches Interesse besteht, werden häufig nur zustande kommen, wenn mit den tariflichen Regelungen auch einer durch den TV im übrigen ausgelösten Tariffucht gegengesteuert werden kann.«²⁰ Der gemeinsame Nenner dieser Entscheidungen liegt in einer deutlichen Stärkung der Autonomie der Gewerkschaften hinsichtlich der eigenverantwortlichen Bestimmung ihrer Kampfformen²¹ und Kampfziele.²²

Ob dies auch von den für die Gewerkschaften eher schmerzlichen Entscheidungen des BAG gesagt werden kann, mit denen das Gericht die Zulässigkeit von OT-Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden bejaht²³ und die Gewerkschaftseigenschaft der CGM (Christliche Gewerkschaft Metall) angenommen hatte,²⁴ ist fraglich. Zumindest der Entscheidung zur Gewerkschaftseigenschaft der CGM ist zu entnehmen, dass das BAG einen großzügigen Maßstab bei der Beurteilung der Tarifpraxis dieses Verbandes angelegt hat.²⁵ Diese justizielle Zurückhaltung ent-

²⁰ BAG v. 18.3.2009 – 4 AZR 64/08 = AuR 2009, S. 131f.; in BAG v. 9.5.2007 – 4 AZR 275/06 – hatte das Gericht die Frage ausdrücklich dahingestellt sein lassen, ob der tradierten Ansicht von einem umfassenden Verbot von Differenzierungsklauseln weiterhin zu folgen ist. Dazu aktuell Kocher, Differenzierungsklauseln: Neue Orientierungen, NZA 2009 S. 119ff.

²¹ BAG v. 24.4.07 – 1 AZR 252/06 -: Streik für betriebsbezogenen Sozialplan-TV zulässig, auch wenn die gleiche Materie Gegenstand verbandstariflicher Auseinandersetzungen ist (ebd., Rn. 22). Ebenso BAG in seinem Urteil zur Zulässigkeit von Unterstützungsstreiks vom 19.6.2007 – 1 AZR 398/06 –, Rn. 19: »Es ist grundsätzlich den Koalitionen selbst überlassen, ihre Kampfmittel an sich wandelnde Umstände anzupassen, um dem Gegner gewachsen zu bleiben und ausgewogene Tarifabschlüsse zu erzielen. Eine Bewertung von Arbeitsk Kampfmaßnahmen durch die Fachgerichte als rechtswidrig kommt deshalb grundsätzlich nur in Betracht, wenn eine Arbeitsk Kampfmaßnahme offensichtlich ungeeignet oder unverhältnismäßig ist.« (Hervorhebg. von mir, TB)

²² So ausdrücklich BAG v. 24.4.2007, wonach die Höhe einer Streikforderung, wegen der durch Art. 9 Abs.3 GG gewährleisteten Koalitionsbetätigungsfreiheit einer Gewerkschaft und im Interesse der Funktionsfähigkeit der TA keiner gerichtlichen Kontrolle unterliegt. Im Übrigen habe die Höhe einer Streikforderung auf die Kampfparität keinen Einfluss.

²³ BAG v. 18.7.2006 – 1 ABR 36/05 –.

²⁴ BAG v. 28.3.2006 – 1 ABR 58/04 – AuR 2006, S. 165.

²⁵ Dazu kritisch Schüren, AuR H. 7/8, 2008, S. 239ff., der jedenfalls der CGZP wegen Missbrauchs der tariflichen Normsetzungsbefugnis bei der Leiharbeit die Tariffähigkeit abspricht.

spricht dem grundsätzlichen Verbot jeglicher Tarifzensur. Mir scheint, dass die Erlaubnis zu OT-Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden auf der gleichen Linie liegt: In welchem Ausmaß Arbeitgeber an der Tarifpraxis teilhaben, soll – ungeachtet der dadurch für die gegnerische Tarifpartei aufgeworfenen zusätzlichen Schwierigkeiten – ihrer Selbstbestimmung unterliegen.

8.

Dieser Betonung der Autonomie der Tarifparteien hat sich zuletzt der Europäische Gerichtshof in mehreren aktuellen Urteilen (Stichworte: Viking, Laval, Rüffert, Luxemburg) strikt widersetzt und für eine scharfe Kontrolle der Tarifautonomie im Verhältnis zu den – in den Rang gleichgewichtiger Grundrechte erhobenen – Marktfreiheiten plädiert. Die wachsende Diskrepanz zwischen der nationalen und der europäischen Judikatur gibt Anlass zu Besorgnis. So mehren sich die Zeichen für eine zunehmende Europaskepsis, die leicht in neue Nationalismen umschlagen könnte.

9.

Immer wieder wird, auch von denjenigen, die der Tarifautonomie durchaus enge Grenzen setzen und die Daumenschrauben anlegen, betont, dass es keine bessere Instanz als die Tarifparteien gebe,²⁶ die komplizierte Materien der »Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen« zu regeln. Über 70.000 aktuell geltende Tarifverträge, davon immerhin 4.800 im vergangenen Jahr neu abgeschlossen und über 42.000 Ursprungstarifverträge,²⁷ sprechen eine eindeutige Sprache: Der Gesetzgeber wäre mit dieser Aufgabe schon rein quantitativ überfordert.

Und doch: Bei aller Betonung der Tarifautonomie geht die juristische Debatte in der Literatur primär darum, *welche Fesseln* ihr angelegt werden können. Drei Aspekte haben sich hierbei herausgeschält: Es geht *erstens* um die Berücksichtigung der Grundrechte anderer, namentlich der Unternehmer aus Art. 12 und 14 GG – unabhängig davon, ob die Tarifautonomie als staatliche Delegation oder als privatautonome Veranstal-

²⁶ »Wer könnte die Arbeit besser machen?«, so fragt rhetorisch Thüsing, in: dgl., Tarifautonomie im Wandel, 2003, Kap.1., S.2 im Anschluss an Gamillscheg, Koll AR, 1997, S. VII.

²⁷ Zahlen nach Bispinck, WSI-Mitteilungen H. 4/09, S. 178.

tung begriffen wird. Es geht *zweitens* um den Schutz der Allgemeinheit vor »übermäßigen« Schädigungen, also den Gemeinwohlvorbehalt der Tarifautonomie und es geht *drittens* um die Herstellung gleicher Kampfbedingungen (»Parität«). Im Detail werden diese Grenzen – je nach Anlass und sozialpolitischer Couleur – sehr unterschiedlich gezogen, das Handwerkszeug erlaubt dies: Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist eine allzu variable Allzweckwaffe und über allem wölbt sich noch der Grundsatz der »Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie«, der nicht minder vage und auslegungsbedürftig ist. Für die einen sind im Ergebnis die Lohnerhöhungsforderungen der Vereinigung »Cockpit«, des »Marburger Bundes« oder der »Gewerkschaft der Lokführer« ein klarer Verstoß gegen die Gemeinwohlbindung der Tarifautonomie, die zwar in Art. 9 Abs. 3 GG nicht enthalten ist, aber ein allgemeiner Rechtsgrundsatz sei. Die anderen insistieren dagegen auf dem – auch von der Rechtsprechung²⁸ wieder jüngst bekräftigten – Prinzip: »keine Tarifizensur!«

10.

Die Gleichsetzung von Gemeinwohlinteressen mit den Anforderungen einer – neoliberal ausbuchstabilerten – kapitalistischen Produktionslogik und ihren scheinbar selbstexekutiven Gesetzmäßigkeiten steht heute zur Überprüfung an: Wenn Unternehmen, woran kein Zweifel besteht, gesellschaftliche (manche sagen auch: kulturelle) Einrichtungen sind, dann muss es auch möglich sein, sie auf den Respekt gesellschaftlicher Imperative zu verpflichten. In deren Zentrum steht – nach dem GG und der Grundrechtecharta der EU – der Schutz der Menschenwürde. Der unlängst auch von Bundespräsident Köhler wiederentdeckte Anspruch, dass die Ökonomie dem Menschen zu dienen habe und er im Mittelpunkt der Produktion stehen müsse,²⁹ ist ernst zu nehmen. Der Einzelne darf nicht zum Objekt eines fremden Willens (gar fremder Willkür) werden. Staatsorganisatorisch entsprechen dem das Demokratieprinzip und das Rechtsstaatsprinzip. Beide sind zur Richtschnur der institutionellen Lehren zu zählen, die aus dem systemischen Scheitern der kapitalistischen Finanzökonomie für deren Zähmung zu entwickeln sind. Es geht

²⁸ LAG Sachsen, NZA 2008, 59; BAG v. 19.6.2007 – 1 AZR 396/06 (Unterstützungstreiks).

²⁹ So im Interview mit der NWZ v. 14.3.2009, S. 4: »Kapital muss Menschen dienen.« Bundespräsident fordert eine neue Ordnung der Finanzmärkte.«

m.a.W. um bessere Regulierung, um Verbindlichkeit statt vager Selbstverpflichtungen, um präzisere Kontrolle und Überwachung und um die Veränderung einer Managementorientierung, die auf die Befriedigung kurzfristiger Gewinnziele statt auf nachhaltige Entwicklung im Interesse des Unternehmens und seiner Beschäftigten aus ist.

11.

Kurzfristig wird all dies nicht zu verwirklichen sein. Aber keine Sorge: Wenn nicht alles trügt, ist das Ende der Krise noch lange nicht erreicht. Die Stunde der notorischen Gesundbeter – vom Sachverständigenrat und der Monopolkommission mit ihren optimistischen Prognosen im Vertrauen darauf, dass der Markt es schon wieder richten werde – hat längst geschlagen. Bis zum Ende der Krise sind wir mitten in einer Phase des revolutionären Umsturzes.³⁰ Er verläuft diesmal nur lautloser und weniger abrupt als bislang bekannte Vorbilder.

³⁰ Selbst der G 20-Gipfel spricht vom Weg in eine »grüne Ökonomie«. Bundespräsident Köhler spricht in dem genannten Interview (Fn. 29) von der Notwendigkeit einer »neuen Ordnung für die internationalen Finanzmärkte«, »die alle Menschen auf diesem Planeten an Entwicklung und Stabilität teilhaben lässt. Diese Ordnung muss auch dem Klimawandel und einem verschwenderischen Energie- und Rohstoffverbrauch in der entwickelten Welt systematisch entgegen wirken.«

Jürgen Kädler

Die »Einbindung« der Tarifpolitik – Grundlage oder Achillesferse gewerkschaftlicher Vertretungsmacht im Rahmen der Tarifautonomie?

Krise der Tarifpolitik

Tarifautonomie und Flächentarifvertrag sind ohne jeden Zweifel Basisinstitutionen der deutschen Version eines koordinierten Kapitalismus, für die sich seit Ende der 1970er Jahre der Begriff des »Modell Deutschland« herausgebildet hat, zunächst als Etikett der Politikvermarktung (Müller/Minkmar 2009), in der Folge – und nachhaltiger – als analytische Kategorie in den Sozialwissenschaften (Esser/Fach et al. 1979; Schlupp 1979; Schroeder 2000; Simonis 1998). Sie gelten – wie ich meine, zu Recht – als zentrale Voraussetzungen sowohl für die wirtschaftliche Prosperität der bundesdeutschen Entwicklung in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg, als auch für die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, die diese Entwicklung den abhängig Beschäftigten gebracht hat. Das galt nicht nur in den »goldenen Jahren« des Fordismus, deren Kind das »Modell Deutschland« ist. Dass die Krise des Fordismus insgesamt deutlich weniger massiv auf die Arbeits- und Entgeltbedingungen der ArbeitnehmerInnen in Deutschland durchschlug als in vielen anderen Ländern, konnte als Bewährung der Tarifautonomie gerade auch unter schwierigen Verhältnissen gelten.

Mittlerweise freilich befindet sich das »Modell Deutschland« selbst in einer tiefen Krise und mit ihr der Flächentarif und die Tarifautonomie (Kädler 2003; vgl. Bispinck/Bahn Müller 2007). Dass es in den deutschen Gewerkschaften heute eine breite Mehrheit für die Forderung nach einem gesetzlich festgelegten Mindestlohn gibt, mag im internationalen Vergleich als unspektakulär und normal gelten. Für die Tarifpolitik in Deutschland bedeutet es eine grundlegende Zäsur. Nachdem die Zumutung, Tarifpolitik zum Gegenstand von Aushandlungen auf politischer Ebene zu machen, noch zum Bruch des »Bündnis für Arbeit« geführt hatte, wird die Zuständigkeit für das gesellschaftliche Mindest-

entgeltniveau nunmehr in originäre staatliche Zuständigkeit überwiesen. Der mit dem Beharren auf der Tarifautonomie bislang verbundene umfassende und exklusive Regulierungsanspruch durch die Tarifparteien ist damit definitiv aufgegeben. Jüngste Zahlen zur Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte in der Europäischen Union zeigen im Übrigen, dass die Tarifpolitik in Deutschland bei der – nicht realisierten – Sicherung der Reallöhne der ArbeitnehmerInnen über alle Entgeltstufen hinweg seit der Jahrtausendwende schlechter abschneidet als in jedem anderen EU-Land (Brenke 2009).

Die Krise der Tarifpolitik in Deutschland, die in diesen Entwicklungen zum Ausdruck kommt, wird über den Wegfall der günstigen Rahmenbedingungen, die die fordistische Vollbeschäftigungsökonomie geboten hatte, hinaus in einer Reihe von Analysen auf die erfolgreiche »Einbindung« der gewerkschaftlichen Tarifpolitik zurückgeführt (z.B. Bispinck/Schulten 2001; Bispinck 2007). Diese Analysen schließen an ältere Argumentationslinien in der wissenschaftlichen wie der gewerkschaftspolitischen Debatte an. Gegensatzpaare wie »Ordnungsfaktor oder Gegenmacht« (Schmidt, E. 1971), »konfliktorische« versus »kooperative« Tarifpolitik (vgl. Billerbeck/Deutschmann et al. 1982; Billerbeck/Erd et al. 1982), Sozialpartnerschaft versus Klassenkampf (Schuster 1974) usw. waren aus einer durchaus kritischen Perspektive gegenüber einer Anbindung gewerkschaftlicher Politik an übergeordnete wirtschaftliche oder gesamtgesellschaftliche Verantwortlichkeiten formuliert, gerade auch im Bereich der Tarifpolitik. Die Einbindung in übergeordnete wirtschaftliche oder gesellschaftliche Verantwortlichkeiten und die damit verbundene Antizipation von Kompromissen wurde als notorische Schwäche gewerkschaftlicher Politik in Deutschland gesehen, gerade auf dem Feld der Tarifpolitik. Die aktuelle Krise gewerkschaftlicher Tarifpolitik erscheint vor diesem Hintergrund als Fortschreibung dieser Schwächen unter verschlechterten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

Gegenüber dieser Argumentation wird im Folgenden die These vertreten, dass zwischen der »Einbindung« gewerkschaftlicher Tarifpolitik und ihrer Durchsetzungs- und gesellschaftlichen Prägekraft über Jahrzehnte hinweg ein enger Zusammenhang bestand, und dass die Krise der Tarifpolitik darauf beruht, dass dieser Zusammenhang an entscheidender Stelle brüchig wird. Dazu werden die rechtlichen Grundlagen der Tarifpolitik als Kombination von Beschränkung und Privilegierung zunächst knapp skizziert. Im Anschluss daran wird beschrieben, in welchem Maße

die praktische Ausfüllung des so abgesteckten Rahmens entscheidend durch ein sozialpartnerschaftliches Grundarrangement bestimmt war, das sich in den Aufbau- und Wirtschaftswunderjahren der Bonner Republik herausgebildet und konsolidiert hatte. Schließlich wird gezeigt, dass und wie die Krise der Tarifpolitik mit der Erosion dieses sozialpartnerschaftlichen Grundarrangements zusammenhängt.

Ordnungsfaktor als Gegenmacht

Die Rolle der Tarifpolitik in der Bundesrepublik – und mit ihr der Gewerkschaften – ist durch eine Verbindung von Beschränkung und Privilegierung gekennzeichnet. Das Tarifvertragsgesetz (TVG) erkennt Gewerkschaften als einzige tariffähige Arbeitnehmervertretungen an und legt außerdem fest, dass mit dem Abschluss eines Tarifvertrages unmittelbar geltendes und vor Gericht einklagbares Gesetzesrecht geschaffen wird, und nicht etwa ein privatrechtlich durchzusetzendes Schuldverhältnis. Die aus dem Grundrechteteil des Grundgesetzes (GG Art. 9(3)) abgeleitete Tarifautonomie begründet das Recht von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, Arbeits- und Einkommensbedingungen in freien Tarifverhandlungen kollektiv zu regeln und zu diesem Zweck – und nur zu diesem Zweck – auch auf Mittel des Arbeitskampfes zurückzugreifen. Andererseits überträgt das mit der Verabschiedung des Betriebsverfassungsgesetzes 1952 neu justierte duale System der Interessenvertretung die betriebliche Arbeitnehmervertretung auf die de jure unabhängigen Betriebsräte, verpflichtet diese zugleich auf den Betriebsfrieden und schließt betriebliche Regelungen für »Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen [aus], die durch Tarifvertrag geregelt sind oder üblicherweise durch Tarifvertrag geregelt werden« (BetrVG 1972, §77(3)).

Die Tatsache, dass ein Gegenstand Tarifgegenstand ist oder zum Tarifgegenstand gemacht werden kann, begründet so zugleich eine exklusive gewerkschaftliche Zuständigkeit, eröffnet die Möglichkeit, Forderungen durch Arbeitskampfmaßnahmen Nachdruck zu verleihen, ohne rechtliche Sanktionen oder Schadenersatzforderungen fürchten zu müssen, und schafft im Falle des Abschlusses rechtliche Tatbestände, die alle Beteiligten auf unabdingbare Weise binden, insbesondere auch die Arbeitnehmervertretungen auf der betrieblichen Ebene. Aus der pauschalen Bestimmung des Geltungsbereichs der Tarifautonomie folgt

zudem, dass es im Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis kaum einen Regelungsstatbestand gibt, der sich nicht zum Tarifgegenstand machen lässt. Diese Möglichkeit, eine rechtlich privilegierte Zuständigkeit und Durchsetzungsfähigkeit über das Ziel der tariflichen Regelung zu begründen, bildet die Grundlage für Tarifpolitik als zentrales gewerkschaftspolitisches Politikfeld. Die Kehrseite dieser Privilegierung – die oben angesprochene Beschränkung – besteht in der Übernahme der gesellschaftlichen Ordnungsfunktion, die hinter der verfassungsrechtlichen Begründung der Tarifautonomie steht (Gamillscheg 1997). »Ordnungsfaktor oder Gegenmacht« war von daher gerade auf dem Feld der Tarifpolitik stets eine Scheinalternative. Tarifverträge haben ungeachtet bisweilen martialischer Rhetorik in der Bundesrepublik nicht als immer nur vorläufige Waffenstillstandslinien im Klassenkampf fungiert, sondern – in einer Formulierung Nell-Breunings – als »Instrument des sozialen Friedens« (Nell-Breuning SJ 1985) oder vielleicht besser: der Befriedung, d.h. als gesellschaftlich allgemein akzeptierte und auf diese Akzeptanz gerichtete Form der Regulierung des nicht aufzuhebenden Interessenkonflikts.

Dass sie diese Befriedungsfunktion erfüllen konnten, hatte freilich immer auch mit Machtverhältnissen zu tun. Die Rolle des Ordnungsfaktors musste gegen zum Teil heftigen Widerstand der Unternehmen in zahlreichen Streiks in den 1950er Jahren erst durchgesetzt und in der Folgezeit von Zeit zu Zeit in Arbeitskämpfen exemplarisch bestätigt werden. Gerade die Tatsache, dass die Phase der »Konzertierten Aktion« zwischen 1967 und 1976 zugleich eine ausgesprochen streikintensive war (Schroeder/Esser 1999), belegt, dass selbst zwischen formalisierter Einbindung – hier in keynesianische gesamtwirtschaftliche Steuerungsarrangements – und tarifpolitischer Konfliktbereitschaft zumindest in dieser Epoche kein prinzipieller Gegensatz bestand.

Sozialpartnerschaft – ein konventionelles Arrangement

Dass sich die Institutionen der industriellen Beziehungen in der skizzierten Weise entwickeln konnten, hängt entscheidend mit Wahrnehmungsschemata, Rationalitäts- und Legitimitätsvorstellungen zusammen, auf die tarifpolitische Akteure auf den verschiedenen Ebenen zurückgreifen, um konkrete Situationen zu deuten und eigenes Handeln zu be-

gründen und zu legitimieren. Ich spreche in diesem Zusammenhang von Begründungsordnungen. Begründungsordnungen sind deshalb zentral, weil durch sie eine tarifpolitische Aushandlungskonstellation erst zu einer *Handlungskonstellation* wird. Das bedeutet nicht, dass Macht- und Interessengegensätze sich in diskursive Begründungsprobleme auflösen, wohl aber, dass sie ohne die in sie eingehenden Begründungen nicht angemessen erfasst werden können.

Zum einen existieren Interessen und Interessengegensätze in der gesellschaftlichen Wirklichkeit nicht abstrakt, wie etwa in *Rational-Choice*-Theorien und spieltheoretischen Modellierungen, aber auch in Strukturtheorien unterschiedlicher Provenienz unterstellt wird. Sie sind immer in bestimmten Sinnzusammenhängen und im Hinblick auf bestimmte Inhalte konkretisiert und gedeutet. Der konkrete Sinn, den sie auf diese Weise erhalten, ist von entscheidender Bedeutung dafür, was als angemessene Interessenvertretung, als tragbarer Kompromiss usw. gilt bzw. gelten kann. Damit hängt zusammen, dass Machtfragen immer *auch* Begründungsfragen sind. In einer konkreten Situation zur Vertretung der eigenen Sache Rationalitäts- und Legitimitätsgesichtspunkte ins Feld führen zu können, die der Gegenseite selbst wichtig sind und/oder gesellschaftlich breite Anerkennung genießen, ist eine Machtressource *par excellence*. Dies nicht tun zu können ist entsprechend ein schweres Handicap.

Charakter und Stabilität von Systemen industrieller Beziehungen sind daher maßgeblich bestimmt durch den mehr oder weniger großen Bestand geteilter Realitätsdeutungen, Rationalitätsannahmen und Legitimitätsprinzipien, auf die sich die Kontrahenten gerade auch bei der Konfrontation ihrer unterschiedlichen Interessen beziehen können. Dieser Bestand war in der Bundesrepublik über Jahrzehnte hinweg beträchtlich. Ich spreche daher von einem sozialpartnerschaftlichen Basisarrangement. Es kann relativ pauschal durch die folgenden Grundprinzipien charakterisiert werden:

- der Notwendigkeit, das eigene Handeln – und das schließt die Ziele wirtschaftlichen Handelns im engeren Sinne ausdrücklich ein – unter Bezugnahme *auch* auf übergeordnete politisch-gesellschaftliche Ziele zu begründen. Historisch neu daran war die Einsicht, sich dabei anders als in der Kaiserzeit und während der Weimarer Republik auf dieselbe politisch-gesellschaftliche Öffentlichkeit und die in die-

ser verankerten Leitbilder und Legitimitätsvorstellungen beziehen zu müssen;

- die Begründung betriebswirtschaftlicher Ziele auf realwirtschaftlicher, technisch-industrieller Grundlage, verbunden mit einem Verständnis von Betrieb und Unternehmen als auf Dauer angelegtem Wirtschafts- und Sozialzusammenhang, dessen ökonomische Existenzberechtigung auf der Fähigkeit beruhte, schwarze Zahlen zu erwirtschaften;
- die Anerkennung und Stützung der Tarifautonomie als der zentralen Institution für die Regelung der gesellschaftlichen Arbeits- und Entlohnungsbedingungen und die Fähigkeit, den damit verbundenen gesamtgesellschaftlichen Regulierungsanspruch auch praktisch zu realisieren. Das schloss die Bereitschaft ein, dort, wo die Verbände sich zu flächendeckender Regulierung aus eigenen Kräften nicht in der Lage sahen, auf das Institut der Allgemeinverbindlicherklärung zurückzugreifen;
- die Übereinstimmung über allgemeine Muster familiärer und geschlechterbezogener Arbeitsteilung und die daran gebundenen berufsbiografischen Muster und Entgeltverhältnisse. Ein besonderes Problem besteht hier in den Beharrungskräften einmal etablierter Tarif-, insbesondere Entgeltstrukturen. Einmal in die Kalkulations- und Wirtschaftlichkeitsgrundlagen von Branchen und Sektoren eingegangen, erweisen sie sich als schwer zu ändern, selbst wenn die ursprünglich dahinter stehenden Leitbilder ihre allgemeine Anerkennung verloren haben;
- schließlich die Überzeugung beider Parteien, zur Erreichung eigener Ziele auf die Kooperation mit der jeweils anderen angewiesen zu sein.

Sich gerade auch im Konflikt auf diese geteilten Grundprinzipien stützen zu können, begründete einen Gutteil der tarifpolitischen Gestaltungs- und Durchsetzungsfähigkeit der deutschen Gewerkschaften in der Vergangenheit, freilich auch bestimmte Ungleichgewichte, blinde Flecken und Grenzen, die mit dieser erfolgreichen Tarifpolitik *auch* verbunden waren. Einige Illustrationen dazu gibt der folgende Abschnitt.

Sozialpartnerschaftliche Arrangements en detail – einige Beispiele

Die Bedeutung, die die Bezugnahme der Tarifparteien auf den Bestand geteilter Rationalitäts- und Legitimitätsvorstellungen – der hier allgemein als sozialpartnerschaftliches Basisarrangement gefasst wird – für die Entwicklung der Tarifpolitik in der Bundesrepublik gehabt hat, soll im Folgenden an einigen für diese Entwicklung wesentlichen Beispielen veranschaulicht werden: dem Zusammenhang zwischen Kriterien der Arbeitsbewertung und tariflichen Entgeltstrukturen, der tarifpolitischen Verankerung geschlechtsspezifischer Entlohnung, der Austauschlogik tariflicher Arbeitszeitpolitik, der produktivitätsorientierten Lohnpolitik und schließlich dem Zusammenhang zwischen allgemeinen Standards und betriebs- bzw. unternehmensspezifischen Abweichungen im Rahmen von Tarifpolitik.

Ungelernt, angelernt, gelernt – die summarische Arbeitsbewertung

Bei aller Konflikträchtigkeit von Entgeltfragen beruht die Entgelttarifpolitik in Deutschland auf einem hohen Maß an Übereinstimmung der Beteiligten über die Grundlagen, auf denen die betreffenden Konflikte ausgetragen und gelöst werden (sollen). Der deutsche Flächentarifvertrag beruht überwiegend nicht auf einer detaillierten analytischen Erfassung von Tätigkeitsanforderungen, sondern auf summarischen Beschreibungen, bei denen unterschiedliche Anforderungsdimensionen sowie tätigkeits- und personenbezogene Aspekte auf wenig transparente Weise miteinander verknüpft sind. Als gemeinsamer Nenner kann die Unterscheidung zwischen ungelernt, angelernt und gelernt als Leitorientierung sowie die Einbeziehung von Aspekten der Berufserfahrung identifiziert werden. Öfters kommt der Gesichtspunkt der körperlichen Schwere der Arbeit hinzu.

Detaillierte Analysen haben gezeigt, dass solche summarischen Beschreibungen wenig kohärent sind, insbesondere auch was die auf ihrer Grundlage gebildeten Entgeltrelationen angeht. Eben deshalb stehen sie seit Jahren im Visier der Antidiskriminierungspolitik der EU. Dieser Mangel an Stimmigkeit und Transparenz hat ihrer praktischen Wirksamkeit als Grundlage tariflicher Entgeltspolitik generell nicht im Wege gestanden. Konflikte um die Entgeltstruktur betrafen, soweit sie virulent wurden, Modifikationen, Erweiterungen usw., nicht aber die zu-

grunde liegende Logik selbst. Der Schlüssel für diese Haltbarkeit liegt in der weitgehenden Übereinstimmung der Beteiligten darüber, was mit den betreffenden Kategorisierungen gemeint ist bzw. sein soll. Das kann durchaus auch ein gemeinsames Verständnis vom schöpferischen Umgang mit den Kategorien sein, um zu einer für angemessen gehaltenen Interpretation zu gelangen. Die historische Verankerung dieser Einstufungssysteme in einem Deutungshorizont, der durch die Orientierung am männlichen Handwerker/Facharbeiter und Familienernährer bestimmt ist, ist unverkennbar.

Wichtig unter dem hier diskutierten Gesichtspunkt ist, dass die vielfältigen Veränderungen der Tätigkeitsprofile und Arbeitsanforderungen in den meisten Tarifbereichen nicht zum Bruch mit dem Prinzip summarischer Kategorisierung, sondern zu dessen Fortschreibung und Anpassung geführt hat, was – und dieser Punkt ist hier zentral – ein hinreichendes Maß an Übereinstimmung über das, was gemeint sein soll, gerade auch im Wandel voraussetzt.

Die Erfindung der Leichtlohngruppen – eine kooperative tarifpolitische Innovation

Zu den schwierigsten und langwierigsten Veränderungen, die die tariflichen Einstufungsgrundlagen schließlich erfahren haben, gehört das »vergessene Kapitel« des »mühsame(n) und halbherzige(n) Versuchs, die lohnpolitische Diskriminierung von Frauen zu beseitigen« (Bispinck 2010), zunächst einmal, was die formelle Seite dieser Diskriminierung durch entsprechende Sonderlohngruppen betrifft. Unter der hier diskutierten Perspektive verdient das Faktum besondere Beachtung, dass am Anfang vieler dieser tarifpolitischen Mühsalen eine tarifpolitische Innovation stand: die Erfindung der Leichtlohngruppen. Denn mit mehreren Grundsatzurteilen, die an Eindeutigkeit nichts zu wünschen übrig ließen, hatte das Bundesverfassungsgericht die weit verbreiteten Frauenlohngruppen im Frühjahr 1954 für verfassungswidrig erklärt und ihnen damit definitiv jegliche rechtliche Grundlage entzogen. Der DGB, der die betreffenden Klagen unterstützt hatte, hatte einen glanzvollen Sieg errungen, freilich um den Preis, die Einzelgewerkschaften vor ein schwerwiegendes tarifpolitisches Dilemma zu stellen. Zum einen waren die Argumente der Arbeitgeberseite nicht ohne Weiteres zu widerlegen, dass eine umgehende Anhebung der Frauenlöhne auf das Niveau der Männerlöhne viele Betriebe wirtschaftlich überfordern würde. Zum

anderen lag auf der Hand, dass eine solche Anhebung zulasten der im Einzelnen wie immer bestimmten Verteilungsmasse gehen würde und damit zulasten anderer tarifpolitischer Zielsetzungen sowie der männlichen Kernklientel. Einen Ausweg aus diesem Dilemma boten allein die Tarifautonomie und die mit ihr verbundene Möglichkeit, durch kollektive Vereinbarung der Verbände geltendes (Arbeits-)Recht zu setzen. Die gerichtsfeste Neulegitimierung der bestehenden Diskriminierung durch kreative Umbenennung – gewerkschaftlicherseits verbunden mit einer langfristigen Angleichungsperspektive – war in diesem Sinne ein originärer tarifpolitischer Gestaltungsakt und ein sozialpartnerschaftliches Arrangement par excellence.

Sozialpartnerschaftliche Arbeitszeitpolitik – und ihre Grenzen

Die Durchsetzung der 40-Stunden-/5-Tage-Woche war zweifellos einer der größten Erfolge gewerkschaftlicher Tarifpolitik in der bundesdeutschen Geschichte. Und die DGB-Kampagne »Samstags gehört Vati mir« war sicherlich die wirksamste gewerkschaftliche Öffentlichkeitsaktion der Nachkriegszeit. Eine in der arbeitenden Bevölkerung breit verankerte Vorstellung vom besseren Leben weit über Entgeltfragen hinaus, konnte hier auf den Punkt gebracht und mit den Mitteln der Tarifpolitik als gesellschaftliche Norm durchgesetzt werden. Dass dies gelang – und zwar ohne dass für dieses spektakuläre Projekt ein einziger Streiktag notwendig gewesen wäre –, beruhte auf einem umfassenden sozialpartnerschaftlichen Arrangement: dem Tausch Produktivität gegen Arbeitszeit. Denn das zentrale gewerkschaftliche Argument für die wirtschaftliche Machbarkeit der Arbeitszeitverkürzung war damals, dass Kosten- und Beschäftigungswirkungen nicht anfallen würden, weil sie durch die intensivere und produktivere Arbeit in der kürzeren Zeit kompensiert würden. Entsprechend war man seitens der IG Metall auch bereit, den für 1965 vereinbarten Übergang von 41¼ auf 40 Wochenstunden angesichts bestehender Rekrutierungsprobleme der Betriebe zweimal zu verschieben.

Vor diesem Hintergrund stellte der in den 1980er Jahren unternommene Versuch, den Zusammenhang zwischen Produktivität und der Beschäftigungswirkung von Arbeitszeitverkürzung umzukehren, eine einseitige Aufkündigung eines langjährigen sozialpartnerschaftlichen Arrangements dar – und markierte damit Grenzen der Tarifpolitik in ihrer historisch etablierten Form. Die gefundenen Neuarrangements – Wochenarbeitszeitverkürzung gegen Flexibilisierung, Reduktion der

Lebensarbeitszeit gegen (zudem öffentlich geförderte) Verjüngung der Belegschaften – sind problematisch. Als tarifpolitische Erblast könnte sich im Zeichen des demografischen Wandels der Erfolg des letzteren erweisen. Denn mit den Altersteilzeitregelungen ist vor allem auch ein neues Erwerbslebensmodell mit einem neu bestimmten dritten Lebensabschnitt als gesellschaftliche Norm verankert worden. Dass sich die Beschäftigten dafür gewinnen lassen, die Aufkündigung dieses Besitzstands nicht nur zähneknirschend hinzunehmen, sondern sich für die Gestaltung der gegenteiligen Perspektive einzusetzen, erscheint derzeit als ausgesprochen unwahrscheinliche Perspektive. Weitaus wahrscheinlicher ist das gemeinsame Festhalten an dem etablierten Arrangement, verbunden mit dem Bemühen, politische und tarifpolitische Regelungen für seine Absicherung zu entwickeln.

Von der »expansiven« über die »aktive« zur produktivitätsorientierten Lohnpolitik

Die Programmatik einer »expansiven Lohnpolitik« (Agartz 1953) mit intransigentem Frontstellung gegen den als »Soziale Marktwirtschaft« rekonstruierten Kapitalismus hat im tarifpolitischen Alltag nie eine Rolle gespielt und wurde auch auf der programmatischen Ebene bald durch die Perspektive einer »aktiven Lohn- und Gehaltspolitik« (IG Metall 1956: 77) abgelöst, die auf Umverteilung innerhalb des bestehenden Wirtschaftssystems setzte. In der Praxis allerdings wurde der Verteilungsspielraum aus Produktivitätszuwachs und Preissteigerungsrate lediglich zu Beginn der 1970er Jahre kurzzeitig überschritten, wobei die Gewerkschaften gerade hier als Getriebene ihrer Mitglieder und nicht als strategisch Handelnde erschienen (Schumann 1971; Bergmann/Jacobi et al. 1976). Als Regel setzte sich die produktivitätsorientierte Lohn- und Gehaltspolitik durch, wie sie von dem Frankfurter Volkswirtschaftler Helmut Meinhold theoretisch begründet und als »Meinhold-Formel« zur gängigen Kompromisslinie bei tariflichen Schlichtungsverfahren geworden war. Angestrebt wurde die angemessene Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivitätszuwachs, d.h. vermehrtes Einkommen unter Anerkennung der gegebenen Verhältnisse.

Diese Position, die frühzeitig unmittelbare Arbeitnehmeransprüche mit makroökonomischen Kaufkraftargumenten verband, lief hinaus auf eine »Einbindung der Gewerkschaften in eine gesamtwirtschaftlich begründete Einkommens- und Stabilitätspolitik« (Bispinck 1999: 115). Sie

bedeutete aber damit auch, dass gewerkschaftliche Lohnforderungen in dieser Phase unter Verweis auf gesamtwirtschaftliche Verteilungsspielräume unabhängig von der einzelwirtschaftlichen Rentabilität im Einklang mit der herrschenden wirtschaftspolitischen Doktrin begründet werden konnten.

Dass das heute so nicht mehr geht, hat nicht zuletzt mit einer veränderten Arbeitslage zu tun, auf die wir im nächsten Punkt eingehen. Ebenso wichtig ist allerdings, dass die gesellschaftliche Leitidee einer keynesianisch gesteuerten Wachstums- und Vollbeschäftigungsgesellschaft als gemeinsame Grundlage für die Begründung und Legitimierung wirtschaftlichen Handelns nicht mehr besteht. Mehr noch: Sie hat die Front gewechselt und ist – ehemals als Herrschaftsideologie kritisiert – zur Bezugsgrundlage der Kritik am nunmehr geltenden neoliberalen Leitparadigma geworden.

Erosion oder regulierte Öffnung des Flächentarifvertrags

Auch mit betrieblichen Öffnungsklauseln hat eine ursprünglich offensive Gewerkschaftsforderung die Front gewechselt und ist in ihrer aus gewerkschaftlicher Sicht ungünstigen Form praktisch wirksam geworden. Dass jener erste, offensive Ansatz, gemessen an der Breite der Debatte über betriebsnahe Tarifpolitik nach wenigen konkreten Versuchen der Umsetzung – die »Ford-Aktion« der IG Metall 1963 (Wittmann 1994) und die Chemietarifrunde in Hessen 1970 (Kädtler/Hertle 1997) – schnell und folgenlos versandete, hängt maßgeblich damit zusammen, dass dieser Ansatz an Grundfesten des sozialpartnerschaftlichen Arrangements in der Tarifpolitik rührte: dem Prinzip, Mindestbedingungen im Flächentarifvertrag allgemeinverbindlich zu regeln und darüber hinausgehende Verteilungsspielräume den Akteuren auf der betrieblichen Ebene zu belassen. Entsprechend brach sich der Ansatz betriebsnaher Tarifpolitik nicht nur am vehementen Widerstand der Arbeitgeber, sondern auch am hinhaltenden der Betriebsräte insbesondere in Großbetrieben, die sich ihre betrieblichen Verteilungsspielräume bewahren wollten. Öffnungsklauseln bedeuten vor diesem Hintergrund einen Bruch mit jenem traditionellen Arrangement und eine grundsätzliche Infragestellung des großen, allgemeinen, wenn man so will: schematisch geltenden Flächentarifvertrags in seiner ursprünglichen Form.

Es muss allerdings die Frage gestellt werden, wie weit dieser als einzig legitimes Modell des Flächentarifs taugt, wenn Sonderregelungen von

betrieblichen Akteuren beider Seiten für unabdingbar gehalten werden und wenn sich die Gründe dafür nicht ausräumen lassen. Die ursprüngliche gewerkschaftliche Position, Betriebe, die mit den allgemeinen Tarifstandards wirtschaftlich nicht zurechtkommen, bewusst aus dem Markt zu drängen, ist so heute bekanntlich nicht mehr zu halten. Die wirklichen Alternativen sind unter solchen Voraussetzungen häufig die geregelte und die unregelte Abweichung. Das war übrigens auch in den »goldenen Jahren« schon so, nur war es damals ein eher marginales Problem.

Tarifliche Öffnungsklauseln können als Versuch begriffen werden, diese veränderten Handlungsbedingungen ins Tarifsystem zu integrieren, anstatt sie – wie vormals – im Bereich der unregelmäßigen Abweichung zu belassen. Dass damit wesentliche Funktionen des Flächentarifvertrags gefährdet sein können, liegt auf der Hand. Gerade deshalb ist es notwendig, Mehrebenentarifpolitik als strategische Option systematisch zu entwickeln, und sie nicht als gelegentliche Einzelfalllösungen mit dem Gestus des Sündenfalls zu behandeln.

In diesem Zusammenhang erscheint mir der Hinweis angebracht, dass die Forderung nach tariflichen Öffnungsklauseln bereits in ihrer ersten Variante in den 1960er Jahren nicht nur auf materielle Ziele – konkret: auf die tarifliche Abschöpfung der übertariflichen Verteilungsspielräume in den Großunternehmen – zielte, sondern auch darauf, die Beschäftigten im Betrieb aktiver in die Tarifpolitik einzubeziehen. Vom Erfolg entsprechender Bestrebungen etwa der IG Metall bei der Umsetzung ihres »Pforzheimer Abkommens« (Wetzel 2007) wird es abhängen, ob die betreffenden Regelungen eher als weitere Aushöhlung oder aber als Neujustierung des Flächentarifs angesehen werden können (vgl. Bispinck/Bahn Müller 2007; Erhard 2007; Schmidt, R. 2007).

Das sozialpartnerschaftliche Basisarrangement der Tarifpolitik in der Krise

Die mit dem Ende der Vollbeschäftigungsökonomie des Fordismus und der Zunahme von Verlagerungen bzw. Verlagerungsdrohungen im Zeichen von Globalisierung verbundene Schwächung gewerkschaftlicher Positionen (nicht nur) auf dem Feld der Tarifpolitik sind hinreichend bekannt und brauchen hier nicht im Einzelnen erörtert zu werden. Hervorgehoben sei ausdrücklich das von Bispinck und Schulten (2001) un-

ter »wettbewerbsorientierte Tarifpolitik« diskutierte Dilemma, dass gerade die vertretungsstärksten Gewerkschaften zugleich besonders eng mit dem deutschen Exportweltmeisterschaftsmodell verflochten sind und sich dadurch in ihrem verteilungspolitischen Handlungsspielraum beschränkt sehen. Zu einer grundlegenden Krise von Tarifautonomie und Flächentarifvertrag in ihrer gesellschaftlichen Ordnungsfunktion kommt es aber erst dadurch, dass seit den 1990er Jahren zugleich das sozialpartnerschaftliche Basisarrangement erodiert. Zugespitzt formuliert: Während die Bezugnahme auf den mit diesem verbundenen Kernbestand an gemeinsamen Rationalitäts- und Legitimitätsvorstellungen die Wirkung jener verschlechterten Rahmenbedingungen bis dahin gedämpft hatte, setzt die Aufkündigung dieser Gemeinsamkeiten eine Abwärtsspirale in Gang.

Im Zentrum dieser Entwicklung steht der Übergang insbesondere der großen Unternehmen von realwirtschaftlich-technisch begründeten zu finanzmarktbezogenen Wirtschaftlichkeitskriterien. An die Stelle einfacher Rentabilität im Sinne schwarzer Zahlen treten Mindestkapitalverzinsung und »Unternehmenswert«, der über Finanzmarktkennziffern und unterstellte Shareholderansprüche definiert wird. Zugleich wird mit der Deutung als variables Finanzportfolio eine grundlegend neue Sicht des Unternehmens etabliert. Damit wird das, was auf der Betriebs- und Unternehmensebene bislang gemeinsame (Aus-)Handlungsgrundlage war – Wirtschaftlichkeit und das Unternehmen als dauerhafter Bezugsrahmen –, selbst zum Aushandlungs- und Konfliktgegenstand. Realwirtschaftliche Bezüge und Dauerhaftigkeit von Unternehmen lösen sich mit ihrer Umdeutung nicht einfach auf, sie können aber als Grundlage für ein gemeinsames Verständnis der Aushandlungskonstellation nicht mehr vorausgesetzt werden.

Mit der Umdeutung des Unternehmens verliert zudem die für die Tarifbeziehungen zentrale Personalfunktion seit den 1990er Jahren ihre ordnungspolitische Zuständigkeit für eine einheitliche Personalpolitik und wird zur nachgeordneten Dienstleistungsfunktion degradiert, der die operativen Geschäftsbereiche ihre Ziele vorgeben. Das schwächt die für die praktische Umsetzung von Tarifverträgen zentrale Aushandlungsposition der Betriebsräte, denen das durchsetzungsfähige Gegenüber abhandeln kommt. Und es schwächt die Vertretungsfähigkeit der Arbeitgeberverbände, weil bei der Verwirklichung jener Zielvorgaben der Arbeitgeberverband zu einer Variablen unter anderen wird: Verbandsflucht, OT-Mit-

gliedschaft sowie die Auffächerung in tarifpolitische Partikulararenen sind unterschiedliche Konsequenzen dieser Entwicklung. Damit erodieren die normative und die organisatorische Grundlage des sozialpartnerschaftlichen Basisarrangements in seiner bisherigen Form.

Diese Entwicklung ist unterschiedlich weit fortgeschritten, und es gibt durchaus Verbände, die zumindest im Hinblick auf den organisatorischen Aspekt hartnäckig dagegenhalten. Insgesamt und insbesondere in normativer Hinsicht handelt es sich um eine allgemeine Tendenz, für deren Umkehrung keine Anzeichen erkennbar sind. Die allgemeine Veränderung grundlegender Wirtschaftlichkeitsnormen auf der Ebene der Unternehmen können die Verbände nicht korrigieren. Und ihr kann deshalb auch nur sehr unzulänglich – das macht das besondere gewerkschaftliche Problem aus – durch Machtentfaltung auf der Ebene von Flächentarifpolitik begegnet werden. Ob der Legitimationsverlust von Finanzmärkten, Finanzmarktakteuren und Finanzmarktbezügen durch die Finanzkrise in diesem Punkt eine grundlegende Revision einleiten kann, steht dahin. Eine Wiederherstellung der vormaligen Verhältnisse kann aber mit Sicherheit ausgeschlossen werden.

Aufseiten der Gewerkschaften steht darüber hinaus die Bereitschaft und Fähigkeit infrage, den tarifpolitischen Allgemeinvertretungsanspruch (noch) einzulösen. Für einen Mangel an Bereitschaft stand in der Vergangenheit die jahrzehntelange Weigerung, den entstehenden Leiharbeitssektor zu organisieren und wirksam zu regulieren. Die Annahme, man könne dessen Ausweitung dadurch effektiv verhindern und die Kernklientel der Einzelgewerkschaften dadurch schützen, ist mittlerweile gründlich widerlegt. Die betreffende Strategie hat aber die Konstituierung des Leiharbeitsbereichs als gewerkschaftsfreies und weitgehend unreguliertes Wachstumssegment maßgeblich mit verursacht, eines weiteren weißen Fleckens in der deutschen Tariflandschaft.

Generell signalisiert die Zunahme solcher weißen Flecken die Ausbreitung von Beschäftigungssektoren und Regionen, deren wirksame gewerkschaftliche Vertretung nicht mehr absehbar ist: Entweder erfordert ihre Organisierung hohe Investitionen bei ungewissem Ertrag, die die Einzelgewerkschaften überfordern. Das betrifft große Teile Ostdeutschlands. Es betrifft aber auch Branchen und Organisationsbereiche, in denen das Verhältnis von Betreuungsaufwand und Ertrag so ungünstig ist, dass Vertretung im bestehenden Rahmen kaum noch funktioniert und sie (deshalb) auch sonst keine Einzelgewerkschaft wirklich haben will. Oder

es handelt sich um neue Beschäftigungssegmente, die sich keinem gewerkschaftlichen Zuständigkeitsbereich eindeutig zuordnen lassen, von denen man also nicht weiß, wo sie als ggf. zahlende Mitglieder einmal landen. Das betrifft neben der Leiharbeit weite Teile der industrienahen Dienstleistungen, der inzwischen älter gewordenen New Economy etc.

Die Gewerkschaften stehen hier vor einem klassischen Problem strategischer Investitionen in Innovation: Zur Erschließung jener neuen (und der verlorenen) Bereiche müssten große Mittel mobilisiert werden, bei durchaus ungewissem Ertrag. Das ist angesichts der finanziellen Situation der Gewerkschaften schon für sich genommen ein großes Problem. Es wird dadurch verschärft, dass sich zusätzlich das klassische Kollektivgutproblem, mit dem sich Gewerkschaften seit jeher konfrontiert sehen – da von den Standards, die Gewerkschaften durchsetzen, niemand wirksam ausgeschlossen werden kann, ist »Trittbrettfahren« weitverbreitet und bedroht die gewerkschaftliche Fähigkeit, Standards durchzusetzen (vgl. Olson Jr. 1968) –, hier in spezifisch anderer Form stellt: Die erforderlichen Mittel müssten gewerkschaftsübergreifend mobilisiert werden und der Erfolg würde der gewerkschaftlichen Vertretungsfähigkeit insgesamt zugutekommen. Da aber in höchstem Maße unsicher ist, dass Aufwand und Ertrag auch auf Einzelgewerkschaftsebene in jedem Fall in einem auch nur halbwegs ausgeglichenen Verhältnis stehen werden, ist es wahrscheinlich, dass die betreffende Mobilisierung von Mitteln unterbleibt. Ein Ausweg aus dieser Zwickmühle ist im Rahmen der gegebenen und in den zurückliegenden Jahren neu befestigten Organisationsstrukturen nicht abzusehen.

Resümee

Die Sozialpartnerschaft in ihrer bisherigen Form befindet sich in der Krise. Das heißt nicht, dass kooperative Arrangements nicht weiter nützlich, möglich und wünschbar sind. Die übergreifende Grundlage aber, auf der die Tarifparteien in der Vergangenheit zentrale gesamtgesellschaftliche Ordnungsfunktionen haben wahrnehmen können, ist im Verfall begriffen. Ob und wie sie stabilisiert oder neu fundiert werden kann, ist aus der hier vertretenen Sicht im besten Falle offen. Angesichts des engen Zusammenhangs zwischen Verständigungs- und Konfliktfähigkeit, wie ihn Walther Müller-Jentsch (Müller-Jentsch 1993) mit dem Begriff der

Konfliktpartnerschaft auf den Punkt gebracht hat, bestünde eine wesentliche Voraussetzung dafür in der gewerkschaftlichen Fähigkeit, der Aufkündigung bislang gemeinsamer Geschäftsgrundlagen ihrerseits mit Kooperationsverweigerung zu begegnen. So lässt sich beispielsweise zeigen, dass die für das sozialpartnerschaftliche Arrangement zentrale Ordnungsfunktion des Personalbereichs dort weniger erodiert oder gar zum Teil zurückgewonnen werden kann, wo Unternehmen auf die Kooperationsbereitschaft ihrer Beschäftigten setzen, aber auch mit der effektiven Aufkündigung dieser Bereitschaft tatsächlich rechnen müssen (Kädtler 2006).

Wenn die Tarifparteien nicht mehr in der Lage sind, die mit dem Prinzip der Tarifautonomie verbundene Ordnungsfunktion wirksam zu erbringen und vertretbare Arbeits- und Entgeltbedingungen allgemein sicherzustellen, muss das Verhältnis von tarifpolitischer und gesetzlicher Regulierung neu austariert werden. Daraus könnte sich ein weiterer Bedeutungsverlust für Tarifparteien und Tarifautonomie ergeben.

Mit der neuen Konstellation sind schließlich weitreichende Fragen zu den organisatorischen Strukturen und der Organisationspolitik der DGB-Gewerkschaften aufgeworfen. Das betrifft einmal die Frage, wie die gewerkschaftliche Präsenz und Regulierungskompetenz für Bereiche verbessert werden kann, die durch das Raster einzelgewerkschaftlicher Zuständigkeiten und Organisationsinteressen hindurch- bzw. daran vorbeifallen. Und es betrifft zum anderen die bereits angesprochene Frage der effektiven und effizienten Verknüpfung von Branchen- und betrieblicher Ebene als Arenen von Flächentarifpolitik. Während es für die letztere Frage immerhin Lösungsansätze gibt, deren Trag- und Ausbaufähigkeit sich noch erweisen muss, sind Perspektiven für die Wiedergewinnung effektiver allgemeiner Regulierungskompetenz nicht einmal in Ansätzen zu erkennen.¹

¹ Das zu Beginn dieses Jahrzehnts relativ weit gediehene Projekt eines auf DGB-Ebene ausgehandelten, systematisch mit den Tarifpolitiken verkoppelten Tarifvertrags für den Leiharbeitssektor hätte eine solche Perspektive eröffnen können. Dass daraus nichts geworden ist, muss ernst genommen werden.

Literatur

- Bergmann, J./Jacobi, O./Müller-Jentsch, W. (1976): Gewerkschaften in der Bundesrepublik. Frankfurt a.M.
- Billerbeck, U./Deutschmann, C./Erd, R./Schmiede, R. et al. (1982): Neuorientierung der Tarifpolitik. Veränderungen im Verhältnis zwischen Lohn- und Manteltarifpolitik in den siebziger Jahren. Frankfurt a.M./New York.
- Billerbeck, U./Erd, R./Jacobi, O./Schudlich, E. (1982): Korporatismus und gewerkschaftliche Interessenvertretung. Frankfurt a.M./New York.
- Bispinck, R. (1999): Schwerpunkt: »50 Jahre Tarifvertragsgesetz – Stationen der Tarifpolitik von 1949 bis 1999.« In: WSI-Tarifarchiv (Hrsg.), WSI-Tarifhandbuch 1999. Frankfurt a.M.
- Bispinck, R. (2007): Löhne, Tarifverhandlungen und Tarifsysteem in Deutschland 1995-2005, WSI-Diskussionspapier 150. Düsseldorf.
- Bispinck, R./Bahnmüller, R. (2007): Abschied vom Flächentarifvertrag? Der Umbruch in der deutschen Tariflandschaft und seine Konsequenzen für eine betriebsorientierte Tarifpolitik. In: R. Bispinck (Hrsg.), Wohin treibt das Tarifsysteem?, Hamburg, S. 9-28.
- Bispinck, R./Schulten, T. (2007): Zur Kritik der wettbewerbsorientierten Tarifpolitik. In: H. Wagner (Hrsg.), Interventionen wider den Zeitgeist, Hamburg, S. 209-225.
- Bispinck (2010): 60 Jahre Tarifvertragsgesetz – Stationen der Tarifpolitik von 1949 bis 2009, in: R. Bispinck/Th. Schulten (Hrsg.), Zukunft der Tarifautonomie. 60 Jahre Tarifvertragsgesetz: Bilanz und Ausblick, Hamburg.
- Brenke, K. (2009): Reallöhne in Deutschland über mehrere Jahre rückläufig. In: DIW-Wochenbericht, 76(33), S. 550-560.
- Erhard, K. (2007): Tarifliche Öffnungsklauseln als stabilisierende Instrumente des Flächentarifvertrages. Erfahrungen aus der chemischen Industrie. In: R. Bispinck (Hrsg.), Wohin treibt das Tarifsysteem? Hamburg, S. 128-129.
- Esser, J./Fach, W./Junne, G./Väth, W. (1979): Das »Modell Deutschland« und seine Konstruktionsschwächen. In: Leviathan, 7(1), S. 1-11.
- Gamillscheg, F. (1997): Kollektives Arbeitsrecht. Ein Lehrbuch: Grundlagen, Tarifvertrag, Arbeitskampf und Schlichtung (Bd. 2,1). München.
- Kädtler, J. (2003): Tarifpolitik und tarifpolitisches System in der Bundesrepublik. In: W. Schroeder/B. Weßels (Hrsg.): Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden.
- Kädtler, J. (2006): Sozialpartnerschaft im Umbruch. Industrielle Beziehungen unter den Bedingungen von Globalisierung und Finanzmarktkapitalismus. Hamburg.
- Kädtler, J./Hertle, H.-H. (1997): Sozialpartnerschaft und Industriepolitik. Strukturwandel im Organisationsbereich der IG Chemie-Papier-Keramik. Opladen.
- Müller-Jentsch, W. (Hrsg.). (1993): Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen. München/Mering.
- Müller, A./Minkmar, N. (2009, 16. 08. 2009): Eine perfekte Meinungsmaschine. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, S. 27.
- Nell-Breuning SJ, O. v. (1985): Wilhelm Herschel zum 90. Geburtstag. In: Arbeit

- und Recht, 33(10), S. 297.
- Olson Jr., M. (1968): Die Logik kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen.
- Schlupp, F. (1979): Internationalisierung und Krise – das »Modell Deutschland« im metropolitanen Kapitalismus. In: Leviathan, 7(1), S. 12-29.
- Schmidt, E. (1971): Ordnungsfaktor oder Gegenmacht. Die politische Rolle der Gewerkschaften. Frankfurt a.M.
- Schmidt, R. (2007): Was leistet und wohin steuert das deutsche Tarifsysteem? Der Flächentarifvertrag unter Differenzierungsdruck. In: R. Bispinck (Hrsg.), Wohin treibt das Tarifsysteem? Hamburg, S. 29-46.
- Schroeder, W. (2000): Das Modell Deutschland auf dem Prüfstand. Wiesbaden.
- Schroeder, W./Esser, J. (1999): Modell Deutschland: Von der Konzertierten Aktion zum Bündnis für Arbeit. Aus Politik und Zeitgeschichte, 49, S. 3-12.
- Schumann, M. (Hrsg.) (1971): Am Beispiel der Septemberstreiks – Anfang der Rekonstruktion der Arbeiterklasse? Frankfurt a.M.
- Schuster, F. (1974): Sozialpartnerschaft oder Klassenkampf? Frankfurt a.M.
- Simonis, G. (Hrsg.). (1998): Deutschland nach der Wende. Opladen.
- Wetzel, D. (2007): Stabilisierung des Flächentarifvertrags durch betriebsorientierte Tarifpolitik. In: R. Bispinck (Hrsg.), Wohin treibt das Tarifsysteem? Hamburg, S. 117-127.
- Wittemann, K.P. (1994): Ford-Aktion. Marburg.

Streiks – Streikstrategien – Aussperrungen: Arbeitskampf im Wandel

Heiner Dribbusch

60 Jahre Arbeitskampf in der Bundesrepublik

Ein Überblick

Einleitung

Die Tarifgeschichte der Bundesrepublik (vgl. Bispinck in diesem Band) ist nicht von der ihrer Arbeitskämpfe zu trennen. Wesentliche tarifpolitische Durchbrüche, ob Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, sechs Wochen Jahresurlaub oder Wochenarbeitszeitverkürzung, verdanken sich der Konfliktbereitschaft von Beschäftigten und Gewerkschaften. In Arbeitskämpfen drücken sich unterschiedliche politische und soziale Kräftekonstellationen aus (vgl. Franzosi 1989). Entsprechend waren Streiks zeitweilig Ausdruck offensiven Selbstvertrauens, teilweise aber auch aufgezwungene Reaktion auf unternehmerische Angriffe. Namen wie AG Weser, Rheinhausen, Bischofferode oder auch AEG Nürnberg stehen stellvertretend für diese defensive Seite der Arbeitsniederlegung. Häufig sind die Kräfteverhältnisse zwischen Gewerkschaften und Unternehmen auch uneindeutig und werden erst in und durch Arbeitskämpfe neu austariert.

Anders als beispielsweise in Frankreich gibt es in Deutschland kein individuelles Streikrecht. Legal sind allein solche Arbeitsniederlegungen, zu denen Gewerkschaften aufrufen und die auf tarifliche Regelungen abzielen (vgl. Berg et al. 2002: 383ff.; Kissel 2002). Was tariflich regelbare Gegenstände sind, entscheiden im Zweifel die Gerichte. Die Aussperrung ist innerhalb bestimmter Grenzen zulässig. Substanzielle Streikgeldzahlungen, die in anderen Ländern nicht selbstverständlich sind, gehören zum Kernbestand gewerkschaftlicher Leistungen. Die hierdurch entstehenden Arbeitskampfkosten beeinflussen Häufigkeit, Form und Dauer gewerkschaftlicher Streiks. In der DDR war das Streikrecht 1968 auch formal aus der Verfassung getilgt und jegliche Form der Arbeitsniederlegung mit massiver Gewalt unterdrückt worden (vgl. Hürtgen 2001). Anders als in Polen spielten Streiks im Umbruchprozess keine nennenswerte Rolle, sodass sich die Beschäftigten dieses Instrument erst wieder aneignen mussten.

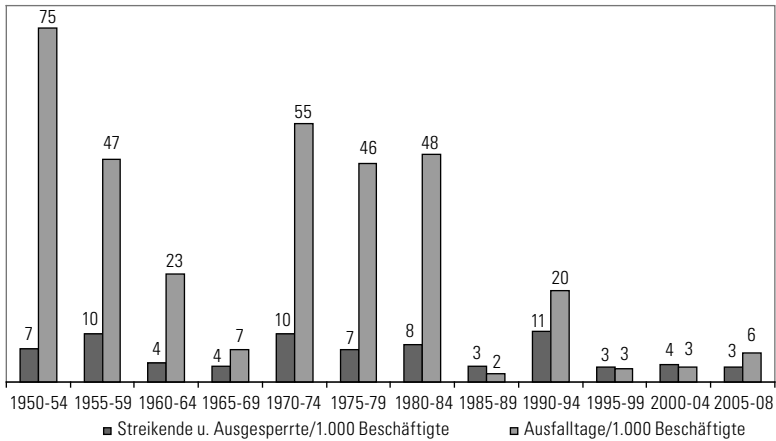
Der folgende Beitrag widmet sich zunächst den quantitativen Trends der Streikentwicklung. Dabei offenbaren sich erhebliche Lücken der offiziellen Streikstatistik. In einem weiteren Schritt wird gezeigt, dass Tarifstreiks der sicherlich bedeutendere, aber immer nur ein Teil des Arbeitskampfgeschehens waren. Dieses ist nicht ohne die Aussperrung zu denken. Gezeigt wird dann, dass die Streikteilnahme eine Erfahrung ist, die zwar nicht alle, aber doch ein beachtlicher Teil der Beschäftigten in ihrem Berufsleben machen. Nach einem Blick auf das bundesdeutsche Arbeitskampfvolumen im internationalen Vergleich folgt eine Analyse der Gründe für die relative Streikzurückhaltung. Eine Skizze wichtiger Veränderungen in Struktur und Form des Streikgeschehens rundet den Überblick ab.

Die Arbeitskampfentwicklung im Überblick

Für eine erste Annäherung ist ein Blick auf die langfristigen Trends der bundesdeutschen Arbeitskampfentwicklung hilfreich, wie sie sich in der offiziellen Streikstatistik für die Jahre von 1950 bis 2008 darstellen. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung sowohl des relativen Arbeitskampf- wie des Beteiligungsvolumens, gemessen in Ausfalltagen (Streik- und Aussperrungstage) bzw. der Zahl der Streikenden und Ausgesperrten pro 1.000 Beschäftigte. Dabei fällt besonders der deutliche Rückgang des relativen Arbeitskampfvolumens ins Auge. Es lassen sich grob drei Phasen unterscheiden. Ausgehend von einer ersten Spitze der Arbeitskampftätigkeit in der ersten Hälfte der 1950er Jahre zeigt sich ein sukzessiver Rückgang bis Ende der 1960er Jahre. 1969 bis 1984 sind einhalb Jahrzehnte mit sehr hohem Arbeitskampfvolumen, gefolgt von einem stark abfallenden Level an Ausfalltagen. Die erste Hälfte der 1990er Jahre bildet hier bedingt durch den Streik im öffentlichen Dienst von 1992 lediglich ein Zwischenhoch. Die relative Arbeitskampfbeteiligung weist demgegenüber geringere Schwankungen auf und erscheint insgesamt nur leicht rückläufig.

Bei der Interpretation der bundesdeutschen Streikstatistik sind drei Aspekte zu beachten. Erstens ist das quantitative Bild stark durch das vorläufige Ende der Flächenaussperrungen ab Mitte der 1980er Jahre beeinflusst (vgl. Dribbusch 2007). Diese hatten in den 1970er und 1980er Jahren erheblichen Anteil an den insgesamt registrierten arbeits-

Abbildung 1: BA-Arbeitskampfstatistik für die Bundesrepublik 1950-2008: Beteiligte und Ausfalltage pro 1.000 Beschäftigte (jährlicher Durchschnitt pro Jahrfünft)



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Bundesamt; 1950-59 offizielle Werte nach Spode 1992: 406; 1950/56 o. Saarland und Westberlin; 1957/59 o. Westberlin; ab 1993 inklusive Ostdeutschland, eigene Berechnungen

kampfbedingten Ausfalltagen. Seit 1985 ist die Arbeitskampfstatistik weitestgehend eine Streikstatistik. Zum zweiten spiegelt die offizielle Streikstatistik Veränderungen der Streiktaktiken wider, mit der gerade die konfliktorientierteren Gewerkschaften vor dem Hintergrund der Aussperrungsproblematik auf die durch die Änderung des §116 AFG veränderte Rechtslage reagierten. Diese zeichneten sich durch eine weitgehende Abkehr vom unbegrenzten Flächenstreik, die Bevorzugung rollierender und zeitlich begrenzter Streikaktionen sowie eine verstärkte Hinwendung zu Warnstreiks aus. In Verbindung damit zeigt sich drittens eine zunehmend eklatante Unterfassung des Arbeitskampfgeschehens durch die amtliche Statistik.

Die Lücken der amtlichen Statistik

Die offizielle Arbeitskampfstatistik wird von der Bundesagentur für Arbeit (BA) erstellt und basiert auf gesetzlich vorgeschriebenen Meldungen der Arbeitgeber.¹ Sie ist zugleich die Basis der internationalen Vergleichsstatistiken von ILO und Eurostat. Anders als in den meisten anderen Län-

¹ Diese Verpflichtung ist in § 320 SGB III geregelt.

dern wird die Anzahl der Streiks oder Aussperrungen nicht festgestellt. Erfasst werden die Anzahl der betroffenen Betriebe, die Ausfalltage sowie die Zahl der Streikenden oder Ausgesperrten.²

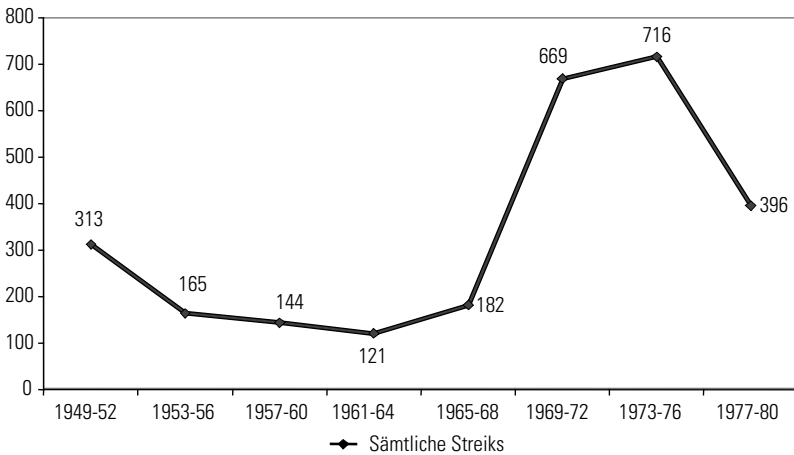
Das Hauptproblem der offiziellen Statistik ist seit langem, dass sie weder alle Arbeitskämpfe noch deren vollen Umfang erfasst (vgl. Kalbitz 1972a, 1972b; Spode 1992). Die Gründe hierfür liegen zum Teil in der Erfassungsmethode, die kürzere Arbeitsniederlegungen oder solche mit wenigen Beteiligten aus der Statistik ausschließt. In die Statistik fließen nur solche Arbeitskämpfe ein, bei denen »je Betrieb mindestens 10 Arbeitnehmer beteiligt waren und die mindestens einen Tag dauerten oder durch die ein Verlust von mehr als 100 Arbeitstagen je Betrieb« entstanden ist.³ Die wesentlichere Ursache sind jedoch Lücken bei der Meldung von Arbeitskämpfen, die offensichtlich seit den 1990er Jahren erheblich zugenommen haben.

Korrekturen am Gesamtbild

Um die Lücken zumindest teilweise zu schließen, kann für die Jahre zwischen 1949 und 1980 alternativ auf die Studie von Spode (1992) zurückgegriffen werden, die gestützt auf Vorarbeiten von Kalbitz (1972a) und eigene Recherchen eine sehr detaillierte Statistik des Arbeitskampfgeschehens bietet und so das »mal lautere mal leisere Hintergrundrauschen der Arbeitsbeziehungen« (Spode 1992: 327) in seiner ganzen Dimension deutlich macht. Da hier anders als in der offiziellen Statistik auch die Zahl der Streiks erfasst wurde, lässt sich zumindest für die Jahre von 1949 bis 1980 die Entwicklung der Konflikthäufigkeit nachzeichnen. Für diesen Zeitraum weist Spode (1992) insgesamt 2706 Streiks und 99 Aussperrungen aus. Auffallend ist, dass in den 1950er und 1960er Jahren die Zahl der Streiks mit der Konsolidierung der Nachkriegswirtschaft zunächst stark rückläufig ist, um dann ab der zweiten Hälfte der 1960er Jahre, vor allem bedingt durch die großen Streikwellen der Jahre 1969 und 1973 massiv anzusteigen. Ende der 1970er Jahre deu-

² Beschäftigte, die innerhalb eines Jahres an mehreren getrennten Arbeitsniederlegungen teilnehmen oder ausgesperrt werden, werden ggf. auch mehrfach als »beteiligte Arbeitnehmer« gemeldet und gezählt. Dies ist auch bei gewerkschaftlichen Statistiken der Fall.

³ Bundesagentur für Arbeit, RdErl 254/82.

Abbildung 2: Streiks zwischen 1949 und 1980 (Anzahl aller Streiks im jeweiligen Vierjahreszeitraum)

Quelle: Spode 1992: 358

tet sich dagegen bereits wieder ein Rückgang des Streikgeschehens an (siehe Abbildung 2).

Der Vergleich der korrigierten Daten von Spode (1992) mit der offiziellen Statistik der BA zeigt, dass insbesondere die Arbeitskampfteilnahme in der amtlichen Statistik untererfasst wurde. Insgesamt registrierte die amtliche Statistik⁴ zwischen 1949 und 1980 lediglich 4,3 Mio. Streikende und Ausgesperrte und damit nur 54% des von Spode ermittelten Beteiligungsvolumens von gut 8 Mio. Beteiligten.

Auffallend ist, dass die Erfassungsgenauigkeit der amtlichen Statistik im Lauf der Jahre abnimmt. Ab 1980 liegt keine der Studie von Spode vergleichbare, detaillierte Erhebung von Arbeitskampfdaten vor. Doch deutet eine Schätzung des WSI unter Einbeziehung der verfügbaren Warnstreikstatistiken darauf hin,⁵ dass die Untererfassung der Arbeits-

⁴ Bei gleichem Gebietsstand beider Statistiken.

⁵ Den Kern der Schätzung bilden veröffentlichte (vgl. Herzberg 2007) wie unveröffentlichte Gewerkschaftsstatistiken zu Streiktagen, für die Streikunterstützung gewährt wurde. Das Volumen der Streiks, für die entweder kein Streikgeld bezahlt wurde oder für die keine Angaben über die gezahlte Unterstützung vorliegen, wurde auf Basis von Gewerkschaftsangaben oder Veröffentlichungen zur Streikbeteiligung sowie der durchschnittlichen Streikdauer geschätzt. Dabei wurde beispiels-

Tabelle 1: Streiktage und Streikende 2004-2008: BA-Daten und WSI-Schätzung

Jahr	Streiktage			Streikende		
	WSI-Schätzung	BA-Statistik	BA zu WSI in %	WSI-Schätzung	BA-Statistik	BA zu WSI in %
2004	126.000	50.673	40	515.000	101.419	20
2005	175.000	18.633	11	67.000	17.097	26
2006	1.607.000	428.739	27	1.030.000	168.723	16
2007	725.000	286.368	39	550.000	106.483	19
2008	542.000	131.679	24	1.550.000	154.052	10
2004-2008	3.175.000	916.092	29	3.712.000	547.774	15

Quelle: BA; WSI; eigene Berechnungen

kampfbeteiligung fortschreitet und ab der Jahrtausendwende eskaliert. Im Zeitraum 2004 bis 2008 bildet die amtliche Statistik nur noch 15% der Streikbeteiligung ab (siehe Tabelle 1).

Bei den Ausfalltagen sind die Differenzen geringer. Die offizielle Statistik bildet zwischen 1949 und 1980 immerhin 94% des korrigierten Arbeitskampfvolumens von knapp 27 Mio. Ausfalltagen ab, da die großen, für das Arbeitskampfvolumen entscheidenden Streiks und Aussperrungen weitgehend erfasst wurden. Allerdings hat auch hier in den folgenden Jahrzehnten die Erfassungsgenauigkeit dramatisch abgenommen. Der Vergleich zwischen der Schätzung des WSI für die Jahre 2004 bis 2008 mit den Daten der BA zeigt, dass letztere nur noch 29% des geschätzten Volumens an Streiktagen registriert. Die Ursache für diese erheblich gewachsene Untererfassung liegt nur teilweise in den Abschneidegrenzen der amtlichen Statistik begründet, durch die kleinere Streikaktionen aus der Statistik fallen. Hauptgrund ist offensichtlich, dass Warnstreiks oder eintägige Streikaktionen vielfach gar nicht erst von den Betrieben gemeldet und von den Arbeitsagenturen auch nicht anderweitig erfasst werden. Zugespitzt: Je flexibler die Streiktaktiken und je kürzer die einzelne Streikaktion, desto ungenauer wird die amtliche Erfassung. Dies gilt insbesondere für den Dienstleistungssektor.

weise für Warnstreiks der IG Metall von einer durchschnittlichen Dauer von einer Stunde ausgegangen.

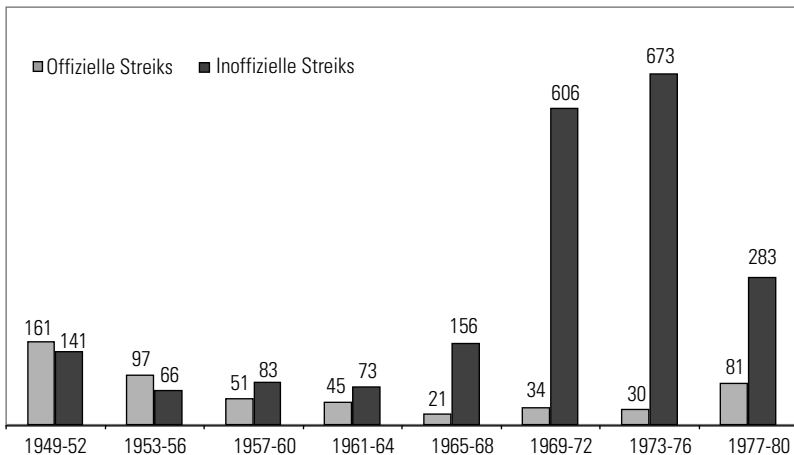
Offizielle und inoffizielle Streiks

Das restriktive Streikrecht forderte immer schon den Verstoß und seine kreative Umgehung heraus. Als Inbegriff der »wilden Streiks« gelten dabei bis heute die »Septemberstreiks« von 1969. Neu war dabei die Breite der inoffiziellen Streikbewegung, nicht jedoch, dass unabhängig von Friedenspflicht und gewerkschaftlichem Streikmonopol die Arbeit niedergelegt wurde (vgl. detailliert Birke 2007).

Von den zwischen 1949 bis 1980 von Spode (1992) gezählten 2706 Streiks kennzeichnet er 2081 oder 77% als nicht offiziell von den Gewerkschaften organisiert, nur 520 Arbeitsniederlegungen waren gewerkschaftsamtlich und 105 konnten nicht eindeutig zugeordnet werden. Besonders stark stieg die Zahl der inoffiziellen Arbeitsniederlegungen Ende der 1960er Jahre an und erreichte ihren Höhepunkt in der ersten Hälfte der 1970er Jahre.

An der großen Zahl inoffizieller Arbeitsniederlegungen beteiligten sich relativ viele Beschäftigte, die meisten Streiks waren jedoch vergleichsweise kurz. So entfällt im Zeitraum 1949 bis 1980 auf die inoffiziellen Streiks zwar fast die Hälfte aller 7,4 Mio. Streikbeteiligten, aber nur 9% aller ca. 22 Mio. Streiktage (vgl. Spode 1992: 389-396).

Abbildung 3: Offizielle und inoffizielle Streiks 1949-1980 (Anzahl der Streiks je Vierjahreszeitraum)



Quelle: Spode 1992: 389-396; eigene Berechnungen

(Inoffizielle) Warnstreiks und »wilde« Streiks

Nicht alle Arbeitsniederlegungen, für die die Gewerkschaften offiziell keine Verantwortung reklamierten und die im gewerkschaftlichen und zeitgenössischen Sprachgebrauch auch oft als »spontane« Streiks bezeichnet wurden, fanden völlig unabhängig von den Gewerkschaften statt. Viele dieser Streiks waren Warnstreiks im Zusammenhang von Tarifrunden, die jedoch aufgrund der damaligen Rechtslage nicht offiziell von den Gewerkschaften anerkannt werden konnten. Warnstreiks waren, wie andere Streiks auch, während der Friedenspflicht unzulässig. Diese galt damals beispielsweise in der Metall- und Elektroindustrie aufgrund entsprechender Schlichtungsabkommen nicht nur bis zum Auslaufen des Tarifvertrages, sondern bis zum endgültigen Scheitern der Schlichtung (vgl. Kittner 2005: 631-637). Dies bedeutete, dass offiziell auch nach Auslaufen des Tarifvertrages verhandlungsbegleitende Warnstreiks nicht möglich waren. Als »spontane« Streiks wurden sie unter der Hand von den Gewerkschaften oftmals dennoch gebilligt und unterstützt. Es ist von daher sinnvoll, zwischen diesen zwar inoffiziellen, aber geduldeten Warnstreiks während der Tarifrunden und anderen inoffiziellen Streiks zu unterscheiden, die unabhängig von Gewerkschaften oder außerhalb von Tarifrunden entstanden. Nur diese werden im Folgenden zum Zwecke der Unterscheidung als »nicht-gewerkschaftliche« Streiks bezeichnet.⁶ Für den Zeitraum von 1969 bis 1980 weist Spode (1992: 397) 137 »inoffizielle« Warnstreiks im Zusammenhang mit Tarifrunden aus. Diese machten zwar nur knapp 9% aller 1425 inoffiziellen Streiks in diesem Zeitraum aus, stellten aber gut zwei Drittel aller inoffiziell Streikenden.

Auch bei den nicht-gewerkschaftlichen Streiks kann nicht von vornherein davon ausgegangen werden, dass sie prinzipiell von den Gewerkschaften missbilligt wurden, noch dass sie sich immer gegen Gewerk-

⁶ Im Anschluss an Spode (1992: 319) ist ausdrücklich zu betonen, dass diese Unterscheidung von Streiks in »offiziell«, »inoffiziell« oder auch »nicht-gewerkschaftlich« nichts mit deren Legalität oder Legitimität zu tun hat, sondern lediglich den Status bezeichnet, den sie in Bezug auf ihre offizielle gewerkschaftliche Anerkennung einnehmen. Der Begriff des nicht-gewerkschaftlichen Streiks wird in Analogie zum englischen wild-cat strike verwendet. Auf die ebenfalls gebräuchliche Bezeichnung »wilder Streik« (vgl. Birke 2007: 13) wurde bewusst verzichtet, da hiermit vielfach eine Distanz des Streiks zur Gewerkschaft impliziert wird, die m.E. für viele dieser Streiks in Deutschland nicht gegeben ist.

schaften oder Betriebsräte richteten (vgl. Birke 2007). Dies gilt auch für spätere Zeiträume. Wie Streikende und Gewerkschaften oder auch Betriebsräte bei inoffiziellen Arbeitsniederlegungen zueinander stehen, hängt vielmehr von den jeweiligen Umständen ab. Zwar entwickelten sich die Septemberstreiks 1969 explizit gegen den Willen der Gewerkschaften. Ihre Ursachen lagen nicht zuletzt in Defiziten vorangegangener Tarifpolitik und diese Kritik kam durchaus in den Gewerkschaften an. Diese Konstellation kann aber nicht für alle nicht-gewerkschaftlichen Streiks unterstellt werden. Insbesondere bei den Kämpfen um Arbeitsplätze gab es auch später immer wieder moralische und praktische gewerkschaftliche Unterstützung.

Die Anlässe waren weit gestreut, doch dominierten von 1969 bis 1976 die Auseinandersetzungen um Lohnzulagen, während ab 1977 die Konflikte um Arbeitsplätze den Großteil der Streikenden und Ausfalltage ausmachten.

Inoffizielle Streiks nach 1980

Bereits ab der zweiten Hälfte der 1970er Jahre treten die »wilden« Streiks wie vor 1969 wieder in den Hintergrund, da es nicht mehr zu größeren inoffiziellen Streikwellen kommt. Die Gründe dafür sind vielschichtig. Zum einen reagieren die Gewerkschaften, insbesondere die IG Metall, in deren Organisationsbereich vier von fünf inoffiziellen Streiks stattfanden, und korrigieren und erweitern ihre Tarifpolitik. Zum anderen verschlechtern sich mit dem Ende der Hochkonjunktur ab Mitte der 1970er Jahre die Bedingungen für außertarifliche und Nachschlagsforderungen. Drittens sorgt eine Änderung des Schlichtungsabkommens in der Metallindustrie dafür, dass die Friedenspflicht nunmehr auch ohne Schlichtung vier Wochen nach Auslaufen des Tarifvertrags endet. Dies ermöglicht der IG Metall, auch offiziell Warnstreiks durchzuführen, was sie erstmals 1981 unter dem Begriff der »neuen Beweglichkeit« in großem Umfang praktiziert. Nicht gewerkschaftliche Streiks verlagern sich nunmehr in einzelbetriebliche Auseinandersetzungen um Arbeitsplätze. Die meisten dieser Streiks, die keine sein dürfen, und deshalb auch in der Regel weder vom Betriebsrat noch von der Gewerkschaft beim Namen genannt werden, finden als mehr oder weniger spontane Versammlungen auf dem Werksgelände, oft in der Form »kollektiver Information beim Betriebsrat«, statt. Sie werden nur selten überregional wahrgenommen, Spuren davon finden sich oft lediglich in Lokalzeitungen. Allerdings

gibt es Ausnahmen wie die durch Produktionsverlagerungen ausgelösten Streiks bei Daimler in Sindelfingen im Dezember 2009. Besonderes Aufsehen erregte im Oktober 2004 die durch die Ankündigung von Massenentlassungen und Standortschließungen ausgelöste sechstägige Arbeitsniederlegung bei Opel in Bochum (Gester/Hajek 2005).

Der Kampf gegen Betriebsverlagerungen und -schließungen ist ein klassischer Auslöser betrieblicher Großkonflikte, die wie der Opel-Konflikt jenseits aller juristischen Beurteilungen des Streiks vielfach auf große Sympathien in der Öffentlichkeit stoßen. Dies gilt auch für die insgesamt eher seltenen Betriebsbesetzungen, die erstmals 1975 mit der Besetzung des Zementwerkes Seibel in Erwitte Schlagzeilen machten und die sich in den 1980er Jahren als Handlungsmöglichkeit von Belegschaften in besonders zugespitzten Situationen etablierten (Hautsch/Semmler 1983; Kurz-Scherf 1984: 115). Bekannt wurden Besetzungen 1982 bei Rockwell-Golde, 1984 bei der AG Weser, 1987/88 beim Stahlwerk von Krupp in Rheinhausen oder 1993 im Kampf um den Erhalt des Kalibergwerks Bischofferode. 2007 hielten die Beschäftigten der Nordhausener Firma Bike Systems über 115 Tage den Betrieb besetzt.

Mit den Streiks um so genannte Sozialtarifverträge haben sich seit der Jahrtausendwende die Gewerkschaften, angestoßen von der IG Metall, auch bei Verlagerungen und Schließungen eine juristisch gebilligte, gewerkschaftsoffizielle Handlungsmöglichkeit eröffnet. Der erste überregional bekannt gewordene Streik fand 2003 bei der Kieler Niederlassung der Firma Heidelberger Druckmaschinen statt. Besondere Aufmerksamkeit erzielte 2006 der Streik bei AEG in Nürnberg (vgl. u.a. Artus 2006; Wechsler 2007).

Politische Streiks

Besonders nachhaltig wirkt das Verbot des politischen Streiks (vgl. Kittner 2005: 599-609; Redler 2007). Andere Länder kennen ein solch striktes Verbot nicht. Vielfach sind politische Streiks mindestens in den Fällen zulässig, in denen wirtschaftliche oder soziale Ziele verfolgt werden, oder sie richten sich gegen Entscheidungen, die Interessen von Beschäftigten tangieren. Der DGB hat sich spätestens seit der Auseinandersetzung um den »Zeitungsstreik« von 1952 im Zusammenhang mit der gegen die Gewerkschaften erfolgten Verabschiedung des Betriebsverfassungsgesetzes im Wesentlichen mit der Begrenzung des Streikrechts auf tarifliche Fragen abgefunden. Dies schloss nicht aus, dass es in einzelnen zu-

gespitzten Situationen dazu kam, dass Beschäftigte unterstützt von ihrer Gewerkschaft von ihrem Demonstrationsrecht auch während der Arbeitszeit Gebrauch machten, so die offizielle Sprachregelung. Streiks, wie sie aus Italien, Frankreich, Belgien und anderen Ländern bekannt sind, gab es jedoch nie. Aber auch die Diskussion um ein politisches Streikrecht verstummte nie völlig. Zu einer Neubelebung der Debatte kam es aus Anlass der von der großen Koalition beschlossenen Heraufsetzung des Rentenalters. Von einzelnen Protestaktionen abgesehen organisierte Anfang 2007 aber nur die IG Metall, vor allem in Baden-Württemberg, nennenswerte betriebliche Proteste, die als Kundgebungen während der Arbeitszeit, frühem Arbeitsschluss mit anschließender Demonstration oder auch als Kantinenversammlungen gestaltet wurden. 2009 verabschiedete der Gewerkschaftstag der IG BAU eine Satzungsänderung, in der die Gewerkschaft sich zu dem Ziel bekennt, »sich für ein umfassendes Streikrecht« einzusetzen, worunter laut Antragsbegründung ausdrücklich das Recht auf politischen Streik verstanden wurde. Ob vergleichbare Anträge in anderen Gewerkschaften folgen, bleibt abzuwarten.

Aussperrungen

»Aussperrungen in der Bundesrepublik: Die vergessenen Konflikte«, titelte bereits 1979 Rainer Kalbitz. Tatsächlich haben Aussperrungen die bundesrepublikanische Arbeitskampfgeschichte nachhaltig geprägt. Insgesamt zählte Spode (1992: 358) zwischen 1949 und 1980 genau 99 Aussperrungen, die zusammen ca. 9 Mio. Ausfalltage und damit ein Drittel des gesamten Arbeitskampfvolumens ausmachten. Ins Bewusstsein einer breiteren Öffentlichkeit rückten sie erstmals 1963, als im Rahmen eines Tarifkonflikts in der Metallindustrie Nordwürttemberg/Nordbadens etwa 300.000 Beschäftigte ausgesperrt wurden. Mit dieser sorgfältig vorbereiteten Aussperrung unterlief der Arbeitgeberverband die Taktik der IG Metall, über Schwerpunkstreiks Druck auf die Unternehmerseite auszuüben und zugleich die Zahl der Streikenden überschaubar (und finanzierbar) zu halten. Weitere große Aussperrungen folgten 1971 wiederum in der Metallindustrie, 1976 und 1978 in der Druckindustrie, 1978/79 in der Stahlindustrie sowie schließlich 1984 im Gefolge der Auseinandersetzung um die 35-Stunden-Woche erneut in der Metallindustrie. Bis auf 1971 übertraf in allen Jahren die Zahl der durch diese großen Aussper-

rungen verursachten Ausfalltage die der Streiktage. Insbesondere die damalige IG Druck und Papier geriet durch die großen Aussperrungen von 1976 und 1978 in erhebliche finanzielle Schwierigkeiten, aber auch für die IG Metall stiegen die Arbeitskampfkosten dramatisch.

Die DGB-Gewerkschaften, anfangs der Aussperrung gegenüber noch indifferent (vgl. Kittner 2005: 698-710), haben sich seit den 1970er Jahren politisch und juristisch klar gegen die Aussperrung positioniert, blieben damit aber im Kern erfolglos. Zwar wurde vom Bundesarbeitsgericht die Aussperrung insofern eingegrenzt, als 1980 entschieden wurde, dass Aussperrungen die Zahl der Streikenden nicht exzessiv überschreiten dürfen und damit in gewissem Umfang verhältnismäßig sein müssten, doch schritt daraufhin 1986 die damalige konservativ-liberale Bundesregierung ein. Durch die letztlich auch höchstrichterlich gebilligte Änderung des §116 AFG wurde das mit der Aussperrung verbundene Kostenrisiko für die Gewerkschaften weiter verschärft. Die noch 1990 von der SPD im Wahlkampf angekündigte Revision dieser Rechtslage wurde unter der Regierung Schröder ab 1998 nicht umgesetzt und auch von den DGB-Gewerkschaften nicht mehr massiv eingefordert. Diese hatten sich inzwischen mit Änderungen ihrer Arbeitskampftaktik auf die neue Rechtslage eingestellt.⁷

Seit 1984 blieben große Aussperrungen aus. Verzichtet hat die Unternehmerseite auf dieses Kampfmittel aber nie, wie beispielsweise im Juli 2009 die für einen Haustarifvertrag im Arbeitskampf befindlichen PflegerInnen der Lippischen Nervenlinik Dr. Sprenau erfahren mussten.

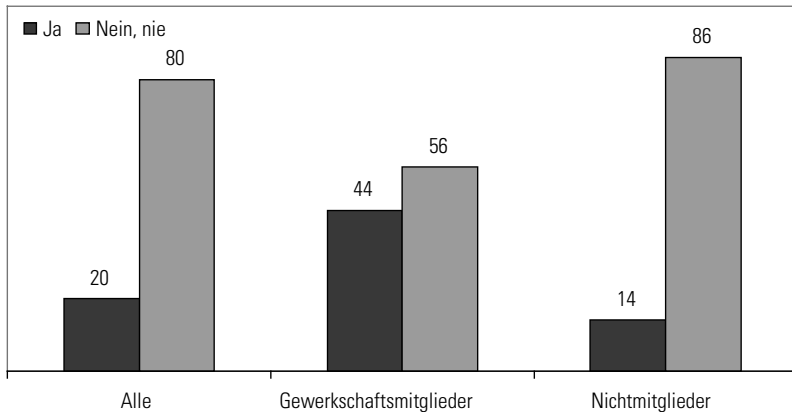
Die Breite der Streikerfahrung

Streik ist eine Erfahrung, mit der im Verlaufe ihres Berufslebens nur eine – wenn auch beachtliche – Minderheit der Beschäftigten konfrontiert wird, wie die Ergebnisse einer bundesweiten, repräsentativen Umfrage zeigen, die zwischen April und Mai 2008 im Auftrage der Hans-Böckler-Stiftung (HBS) durchgeführt wurde (siehe Abbildung 4).⁸

⁷ Die denkbare Möglichkeit, die hohen Streikgeldzahlungen aufzugeben, wurde in keiner Gewerkschaft als gangbare Alternative angesehen.

⁸ Befragt wurden im April/Mai 2008 repräsentativ ausgewählt 2000 Personen im Alter von 16 bis 65, die zum Zeitpunkt der Befragung entweder abhängig beschäf-

Abbildung 4: Streikerfahrung: Haben Sie in Ihrem Berufsleben schon einmal oder mehrmals an einem Streik oder Warnstreik teilgenommen?



Quelle: Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitnehmer-Meinungsmonitor 2008

Tabelle 2: Streikteilnahme im Berufsleben nach Alter

		Ja, einmal	Ja, mehrmals	Nein, nie
Alter in Jahren	16-25	4,7%	3,0%	92,4%
	26-35	8,5%	7,3%	84,3%
	36-45	9,6%	12,4%	78,0%
	46-55	9,5%	15,7%	74,8%
	56-65	11,1%	13,2%	75,7%
Gesamt		8,9%	11,1%	80,0%

Quelle: Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitnehmer-Meinungsmonitor 2008

20% aller Befragten gaben an, bereits einmal (9%) oder mehrmals (11%) in ihrem Berufsleben an Streiks oder Warnstreiks teilgenommen zu haben. Gewerkschaftsmitglieder verfügten mit 44% gut dreimal häufiger als Nicht-Mitglieder (14%) über Streikerfahrung. Die Umfrage zeigt, dass Streikerfahrung mit dem Alter variiert, wobei erwartungsgemäß jüngere Beschäftigte seltener Streikerfahrung als Ältere haben (siehe Tabelle 2).

tigt bzw. erwerbslos oder in beruflicher Ausbildung waren.

Interessant ist ein Vergleich der HBS-Ergebnisse von 2008 mit einer Infratest-Umfrage, die der DGB im Jahr 2007 im Rahmen seines Projekts Trendwende durchführen ließ.⁹ Hier wurde nach der Inanspruchnahme von Streikgeldzahlungen durch Gewerkschaftsmitglieder gefragt. 16% der befragten Mitglieder von DGB-Gewerkschaften antworteten, schon einmal diese Unterstützung erhalten zu haben. Besonders häufig war dies erwartungsgemäß bei IG Metall- und ver.di-Mitgliedern der Fall. Dass der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder, die schon einmal Streikgeld erhalten haben, deutlich unter dem Anteil derer liegt, die sagen, schon einmal gestreikt zu haben, deutet darauf hin, dass ein wesentlicher Teil der Streikerfahrung auf Warnstreiks beruht, bei denen häufig, insbesondere bei der IG Metall, kein Streikgeld gezahlt wird.

Die Bundesrepublik – ein streikarmes Land?

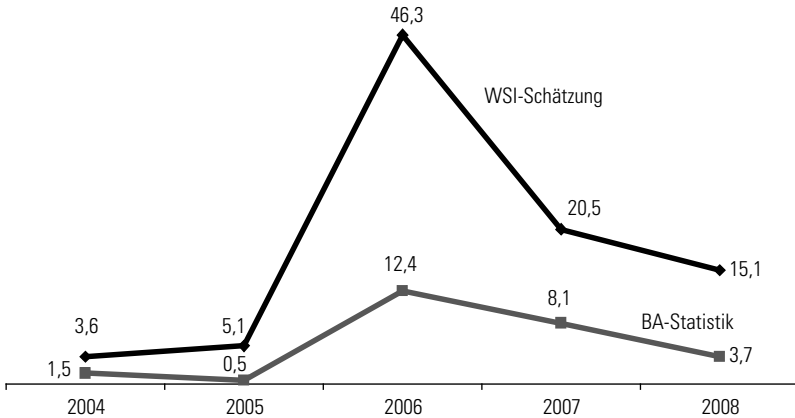
Die Bundesrepublik belegt seit langem einen der hinteren Plätze in den zumeist auf ILO-Daten basierenden internationalen Streikstatistiken (vgl. Shalev 1978: 15; Hale 2008). Da die Basis der internationalen Vergleichstatistiken von ILO und Eurostat die lückenhafte Statistik der Bundesagentur ist, stellt sich die Frage, ob die Bundesrepublik bei einer genaueren Erfassung des Streikgeschehens noch als das streikarme Land gelten kann, als das es in der Literatur bekannt ist. Auf Basis der Schätzung des WSI wäre das relative Streikvolumen zumindest für den Zeitraum 2004 bis 2008 deutlich nach oben zu korrigieren (siehe Abbildung 5).

Würde dieses geschätzte Volumen in den internationalen Vergleich einfließen, verließe die Bundesrepublik die hinteren Ränge der internationalen Arbeitskämpftabelle und fände Anschluss an das untere Mittelfeld (siehe Abbildung 6).

Es bleibt aber nach wie vor ein sehr großer Abstand zu Ländern wie Spanien, Finnland, Belgien oder auch Frankreich, das mangels aktueller Daten in der obigen Übersicht nicht ausgewiesen ist, und eine deutliche Distanz zu Italien, Norwegen und Dänemark. Zugleich ist zu berücksichtigen, dass auch die Streikstatistik einiger anderer Länder, insbeson-

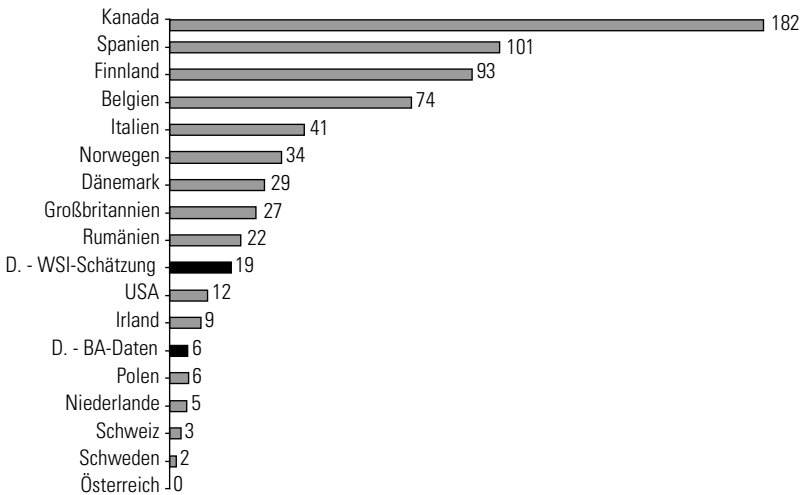
⁹ Die »DGB Potenzialstudie« wurde im August 2007 durchgeführt. Repräsentativ befragt wurden 5021 abhängig Beschäftigte.

Abbildung 5: Streiktage pro 1.000 Beschäftigte 2004-2008, BA-Statistik und WSI-Schätzung



Quelle: BA; WSI; destatis: VGR, Erwerbstätige im Inland, Arbeitnehmer; eigene Berechnungen

Abbildung 6: Streiktage pro 1.000 Beschäftigte 2004-2007



Quelle: Eurostat; ILO; nationale Statistiken; WSI; eigene Berechnungen

dere auch der USA, mit zum Teil erheblichen Lücken behaftet ist (Lyndon 2007; Lesch 2009).

Warum so wenige Streiks?

Das vergleichsweise geringe Streikvolumen in Deutschland wird im Wesentlichen durch fünf Faktoren beeinflusst. Der erste ist die bereits erwähnte restriktive Rechtslage. Das Fehlen eines individuellen Streikrechts verhindert zwar nicht vollständig, dass sich betriebliche Konflikte, im Einzelfall auch an den Gewerkschaften vorbei, zu Streiks entwickeln können, schränkt aber deren Wahrscheinlichkeit ein. Hierzu kommt das Verbot des politischen Streiks, durch das Generalstreiks faktisch ausgeschlossen sind. Ein zweiter streikmindernder Faktor ist die Institution des Betriebsrats. Durch sie werden viele betriebliche Konflikte in institutionelle Bahnen gelenkt und geregelt, die in anderen Ländern häufig arbeitskampfförmig ausgetragen werden. Dies gilt nicht zuletzt für die Konfliktfelder Umstrukturierung und Massenentlassungen. Drittens spielt die geringe Zahl der Gewerkschaften eine Rolle. Das nach wie vor dominierende Prinzip von Industrie- und Einheitsgewerkschaft schließt Streiks aufgrund von Abgrenzungskonflikten zwischen konkurrierenden Gewerkschaften weitgehend aus. Die Streiks einzelner Berufs- und Spartengewerkschaften sind hier die Ausnahme von der Regel. Als vierter Faktor ist das vorherrschende System der Flächentarifverträge zu nennen, durch das die Zahl tariflicher Konflikte stark begrenzt wurde. Gerade hier hat es in den letzten Jahren allerdings eine Erosion gegeben. Besonders deutlich wird dies im öffentlichen Dienst, bei Bahn, Post und Telekommunikation, wo Liberalisierung und Privatisierung zur Fragmentierung einer ehemals weitgehend einheitlichen Tariflandschaft geführt haben. Last but not least lässt sich feststellen, dass die Vorstände der DGB-Gewerkschaften in ihrer Mehrheit nie besonders streikorientiert gewesen waren, sondern wo immer möglich das Arrangement mit der Unternehmenseite auf Basis gegenseitiger Anerkennung bevorzugten. Dies gilt im Übrigen auch für die in jüngster Zeit aufgetretenen Spartengewerkschaften, denen es in erster Linie um ihre Anerkennung als eigenständige Tarifparteien ging.

»Das Schwert an der Wand«

Die DGB-Gewerkschaften waren sich bei allen sonstigen Differenzen immer prinzipiell einig in der Verteidigung des Streikrechts. Zugleich entsprach ihre Arbeitskampfpraxis weitestgehend der herrschenden Rechtsauffassung, die den Streik nur als letztes Mittel (*ultima ratio*) anerkennt. Die Mehrheit der Gewerkschaftsvorstände sah im Streik, wie Walter Müller-Jentsch (1997: 212) es ausdrückte, das »Sword an der Wand«, auf das zwar gezeigt, das aber nur im äußersten Notfall in die Hand genommen wird. Das Protokoll vermerkte »Beifall«, als 1951 der damals frisch gewählte DGB-Vorsitzende Christian Fette auf dem außerordentlichen Bundeskongress des DGB betonte: »Nicht diejenige Gewerkschaft – merkt es Euch, Freunde von links! – die am meisten streikt, hat die besten Lohn- und Arbeitsbedingungen, sondern diejenige Gewerkschaft, die Rückgrat an Organisierten und Pulver hat, weil man mit dieser keinen Streik aufnimmt.«¹⁰ Die tarifpolitische Wirklichkeit war dann doch komplizierter. Weder war das Kräfteverhältnis immer so eindeutig, wie von Fette skizziert, noch ließen sich die Unternehmen stets allein von »Organisierten« und »Pulver« beeindrucken. Wie die Geschichte der Aussperrung zeigt, gab es gezielte Versuche, gerade auch kampfstärke Gewerkschaften anzugreifen. Ohnehin gilt, dass Unternehmen und Arbeitgeberverbände entgegen einem von ihnen gerne vermittelten Eindruck keineswegs generell auf Streikvermeidung aus sind. Vielmehr verfolgen sie ihre eigene tarif- und betriebspolitische Agenda und nehmen zu deren Durchsetzung auch Arbeitskämpfe in Kauf. Die Auseinandersetzung um die von den öffentlichen Arbeitgebern forcierte Verlängerung der Wochenarbeitszeit oder die gegen die Gewerkschaften erzwungene tarifliche Ausgliederung von 50.000 Telekom-Beschäftigten sind lediglich zwei prominentere Beispiele aus jüngerer Zeit. Ob und wie der Konflikt gesucht wird, variiert im Zeitlauf in Abhängigkeit der jeweiligen konkreten Umstände sowie unterschiedlicher unternehmerischer oder verbandspolitischer Auffassungen.

Auch die DGB-Gewerkschaften weisen im Verlauf der letzten 60 Jahre eine große Bandbreite in ihrer Streikpraxis auf. Auch bei ihnen ist nichts statisch festgeschrieben, sondern unterliegt wechselnden gewerkschaftspolitischen Ausrichtungen und sich ändernden branchenbezogenen Kräf-

¹⁰ Protokoll. Außerordentlicher Bundeskongress des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Essen 22. und 23. Juni 1951: 151.

teverhältnissen. Eine Besonderheit ist das auf Arbeitskampfvermeidung angelegte und in dieser Hinsicht auch seit 1971 erfolgreiche, teilweise institutionalisierte sozialpartnerschaftliche Arrangement zwischen Gewerkschaft und Arbeitgeberverband in der Chemieindustrie (vgl. Kädtler/Hertle 1997). Auch diese besondere Konstellation dementiert jedoch nicht die Notwendigkeit des Streiks. Die Möglichkeit des Streiks ist vielmehr in gewisser Weise ihre Geburtsurkunde. Ihre durchaus beachtenswerten tarifpolitischen Ergebnisse verdanken sich auch Konfliktkonstellationen und Arbeitskämpfen anderer Branchen.

Die DGB-Gewerkschaften setzten vor dem Hintergrund der skizzierten generellen Streikzurückhaltung und mit wechselndem Schwerpunkt den Streik sowohl defensiv als auch bewusst als Erzwingungsinstrument ein. In manchen Momenten dient er auch als Mittel der organisationspolitischen Stabilisierung. Der Streik in der Gebäudereinigung im Oktober 2009 zeigte nicht nur, dass es auch für die Beschäftigten in dieser Branche Grenzen der Zumutung gibt. Indem sie trotz schwieriger Rahmenbedingungen einen Arbeitskampf riskierte, traf die IG BAU offensichtlich den Nerv vieler Beschäftigter, bewies Mut und konnte so auch ihre Präsenz in der Branche stärken.¹¹

Beschäftigte erwarten in ihrer großen Mehrheit, dass Gewerkschaften den Streik als Druckmittel einsetzen. Dies zeigt eine Infratest-Umfrage, die der DGB im Jahr 2007 im Rahmen seines Projekts Trendwende unter Beschäftigten durchführen ließ.¹² Demnach ist nicht nur 81% aller Gewerkschaftsmitglieder »wichtig« bis »äußerst wichtig«, »dass die Gewerkschaft in Tarifaueinandersetzungen Streiks als Druckmittel einsetzt«, sondern diese Haltung wird auch von 59% aller Nichtmitglieder geteilt. In beiden Fällen gibt es kaum Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschen. Auch die Beschäftigten bevorzugen aber, das Schwert an der Wand zu lassen, wenn sich ohne Streik befriedigende Ergebnisse erzielen lassen. Mit fast 90% ist Mitgliedern wie Nichtmitgliedern »wichtig« bis »äußerst wichtig«, dass die Gewerkschaft »Tarifergebnisse ohne Streik erzielt« (siehe Tabelle 3).

¹¹ Die organisatorische Konsolidierung ist jedoch kein Selbstzweck. Für die Behauptung von Lesch (2003: 32), »heute [wird] vor allem dann mobilisiert, wenn die Verbandsorganisation in Frage gestellt ist«, und dass gestreikt werde, um von internen Schwierigkeiten abzulenken, fehlt der empirische Beleg.

¹² Siehe Fußnote 9.

Tabelle 3: Streik und Tarifaussensetzung – Einstellung der Beschäftigten

Wie wichtig ist Ihnen, dass die Gewerkschaft in Tarifaussensetzungen Streiks als Druckmittel einsetzt?			
	Wichtig bis äußerst wichtig	Weniger wichtig oder unwichtig	keine Angabe
Gewerkschaftsmitglieder	81	17	2
Nichtmitglieder	59	36	5
Wie wichtig ist Ihnen, dass die Gewerkschaft in Tarifaussensetzungen Ergebnisse ohne Streik erzielt?			
	Wichtig bis äußerst wichtig	Weniger wichtig oder unwichtig	keine Angabe
Gewerkschaftsmitglieder	88	10	2
Nichtmitglieder	89	7	4

Quelle: DGB Potenzialanalyse 2007; eigene Berechnungen

Die unterschiedlichen Antworten unterstreichen somit einerseits den Wunsch, dass die Gewerkschaften hart mit der Gegenseite verhandeln, drücken andererseits aber auch die Erwartung aus, sie mögen dies so tun, dass es nicht zum Streik kommt. Im Konfliktfall ist die Streikbereitschaft der Beschäftigten jedoch groß, dies belegen die hohen Zustimmungsquoten bei Urabstimmungen. Auch kann die generelle Zurückhaltung gegenüber dem Streik schnell aufgegeben werden, wenn substantielle Besitzstände oder gar die Arbeitsplätze bedroht sind. So warteten die Beschäftigten bei AEG in Nürnberg Ende 2005 nicht erst die Urabstimmung ab, um auf den Verlagerungsbeschluss des Managements zu reagieren.

Streik im Wandel

Wie alle Geschichte ist auch die der Streiks in der Bundesrepublik von fortlaufendem Wandel und Veränderungen gekennzeichnet (vgl. Dribbusch 2007; 2009b), von denen einige kurz skizziert werden sollen. So lässt sich eine Verlagerung des Arbeitskampfgeschehens von der Industrie in den Dienstleistungsbereich beobachten, die bereits früher auch in anderen Ländern beobachtet wurde und unter Rückgriff auf einen in Italien geprägten Begriff als »Tertiärisierung« des Arbeitskampfes bezeichnet werden kann (vgl. Bordogna/Cella 2002). Dieser Prozess stellt sich

allerdings differenziert dar. Wenn die absoluten Volumina von Streikbeteiligung und Streiktagen in den Fokus gerückt werden, hat die Metallindustrie allein aufgrund ihrer Größe dann, wenn es dort zu Arbeitskämpfen kommt, immer noch ein großes Gewicht, das sonst nur in nationalen Streikbewegungen des öffentlichen Dienstes erreicht wird. Anders sieht es bei der Konflikthäufigkeit aus, wo seit Mitte der 1990er Jahre im Einzelhandel und seit der Jahrtausendwende auch in anderen Dienstleistungsbranchen eine deutliche Zunahme von Arbeitskämpfen zu beobachten ist. Ablesen lässt sich diese Entwicklung an der Vervielfachung der im Organisationsbereich von ver.di beantragten Arbeitsk Kampfmaßnahmen, die sich von 36 im Jahr 2004 auf 149 in 2008 nahezu vervierfacht haben. Dies kann angesichts der Fragmentierung des Dienstleistungsbereichs nicht völlig überraschen, ist aber dennoch gegenüber früheren Jahrzehnten eine neue Entwicklung. Die qualitative Veränderung kann darin gesehen werden, dass mit den Arbeitskämpfen beispielsweise bei der Luftfahrt, der Bahn oder im Erziehungs- und Gesundheitswesen ein Stück Normalität in die industriellen Beziehungen des Dienstleistungsbereiches Einzug hält.

Verbunden mit der Tertiarisierung ist auch eine Feminisierung des Arbeitskampfes. Zwar hat es in allen Perioden streikende Frauen gegeben, erinnert sei nur an die Textilarbeiterinnen der 1950er Jahre oder die streikenden Migrantinnen bei Pierburg in Neuss im August 1973 (vgl. Birke 2007: 297-298). Doch galten bis in die 1980er Jahre der Arbeiter aus der Druck- und Metallindustrie sowie der Müllwerker und der kommunale Busfahrer als Archetypen des Streikenden. Inzwischen ist dieses Bild in Teilen erschüttert. Im Einzelhandel, im Gesundheitswesen, beim Streik der ostdeutschen LehrerInnen 2009, in den Kitas oder bei der Gebäudereinigung ist nicht nur ein großer Teil der Streikenden Frauen, sondern diese bilden hier auch den harten Kern der Streikenden. Ob und wie dies Führung, Stil und Verlauf von Streiks verändert, wäre ein eigenes Thema.

Die Privatisierung von Luftfahrt, Bahn und Gesundheitswesen hat auch befördert, dass einige Berufs- und Statusgruppen, die früher eher streikabstinent waren, nun für sich entdecken, welche zum Teil große disruptive Wirkung selbst kleinere Streiks in Schlüsselbereichen haben können. Ob sich daraus generell eine Verberuflichung des Arbeitskampfes andeutet, ist noch offen. Die Zahl der streikfähigen Berufsgewerkschaften ist bisher begrenzt (vgl. Dribbusch 2009a); ob der Kita-Streik, der Auftakt

für weitere berufsgruppenbezogene Arbeitskämpfe seitens der DGB-Gewerkschaften war, bleibt abzuwarten.

Die Anpassung der Streikformen an sich wandelnde Rahmenbedingungen, die zunehmende Dominanz des Warnstreiks sowie die Entwicklung flexibler Streikformen ist ausführlich an anderer Stelle beschrieben worden (vgl. Detje et al. 2003, Dribbusch 2008). Auch hierbei gibt es keinen Stillstand. Streikbruch durch Leiharbeit und andere Formen der unternehmerischen Gegenwehr fördern die Suche nach neuen Aktionsmöglichkeiten. Hierzu zählt zum Beispiel die Kombination von Streik und Dienst nach Vorschrift (Huhn 2001). Eine in Deutschland relativ neue, von den Unternehmen wegen ihrer Unberechenbarkeit gefürchtete Aktionsform, stellen die im September 2009 auch vom BAG als Arbeitskampfmittel gebilligten Flash-Mobs dar, mit denen ver.di vereinzelt versuchte, insbesondere in Supermärkten den normalen Arbeitsablauf zu stören.

Auch die Streikkultur unterliegt einem ständigen Wandel (vgl. Dribbusch 2009b). Streiks erfordern gerade dann, wenn wenig Arbeitskämpferfahrung vorhanden ist, persönlichen Mut und Konfliktbereitschaft. Das persönliche Engagement der Streikenden ist dabei umso größer, je weniger Arbeitsniederlegungen lediglich als Ritual im Rahmen von Verhandlungsroutinen wahrgenommen werden. Der Wandel zu flexibleren und kürzeren Formen des Streiks verträgt sich nicht mit »Fernseh«- oder »Tapezierstreiks« (vgl. Lang 1992), bei denen die Streikenden, wie in den 1960er und 1970er Jahren in der Metallindustrie teilweise üblich, nach einem von Kundgebung und Kameras begleiteten Auftakt weitestgehend zu Hause abwarteten, bis über die Tagesschau das Verhandlungsergebnis verkündet wurde.

In den jüngeren Auseinandersetzungen im Dienstleistungsbereich gewannen aktivierende Formen des Streiks an Bedeutung, die sich teilweise mit Ansätzen kampagnen- und beteiligungsorientierter Gewerkschaftsarbeit verbinden, die unter den Stichworten »Organizing« oder »mitgliederorientierte Offensivstrategie« vor allem in der IG Metall und bei ver.di (vgl. u.a. Bremme et al. 2007; Hälker 2008) sowie in jüngerer Zeit auch intensiv bei der IG BAU verfolgt werden. Ein wichtiges Moment ist die Streikversammlung, die in den Dienstleistungsbranchen eine Voraussetzung ist, um die vielfach beruflich bedingte Isolation der Beschäftigten partiell zu überwinden und gemeinsame Diskussionsprozesse zu ermöglichen. Während des Kita-Streiks 2009 hat ver.di erst-

mals zusätzlich zu den formell zuständigen Gremien eine bundesweite Streikdelegiertenversammlung eingeführt. Solche Strukturen bieten die Chance einer effektiveren Arbeitskampfführung, bedeuten aber auch für die Gewerkschaften eine Herausforderung. Die Entscheidungsfindung wird komplexer, die Spielräume der zentralen Verhandlungsgremien werden tendenziell eingeengt und Verhandlungsergebnisse werden von im Streik direkt engagierten Mitgliedern in der Regel besonders sorgfältig und kritisch geprüft.

Ausblick

Streiks sind immer auch ein Bruch mit dem Arbeitsalltag und enthalten Elemente von Selbstorganisation, Widersetzlichkeit und zivilem Ungehorsam. Sie bieten die Chance, dass sich Beschäftigte neu erfahren und können positive Erlebnisse vermitteln, vor allem, wenn durch sie eigene Stärke erfahren wird. Wer mit Streikenden spricht, wird immer wieder feststellen, dass oft nicht nur für die deklarierten Ziele gestreikt wird. Das temporäre Durchbrechen des Direktionsrechts soll der Firma und den direkten Vorgesetzten auch zeigen, dass Beschäftigte nicht alles mit sich machen lassen. Es ist dieses subversive Potenzial, das Unternehmen manchmal mehr fürchten als den Streik selbst. Es sollte gleichwohl nicht überschätzt werden. Beschäftigte haben meist ein recht pragmatisches Verhältnis zur Arbeitsniederlegung. Sie beurteilen Streiks vor allem nach ihrem Erfolg, wozu neben dem materiellen Ergebnis gehört, inwieweit sich ihre Stellung im Betrieb stärkt oder schwächt. Dass selbst die vergleichsweise geringe Streiktätigkeit Unternehmen und Arbeitgeberverbänden ein Dorn im Auge ist, verwundert nicht. Vorschläge zu verpflichtenden, auch Nichtmitglieder einschließenden Urabstimmungen, am besten verbunden mit einem Schlichtungszwang (vgl. Lesch 2003: 38), zielen darauf, ein bereits restriktives Streikrecht weiter zu beschneiden. Der Streik bleibt deshalb auch gesellschaftspolitisch ein umkämpftes Terrain. Dass er als zentrales Mittel der kollektiven Interessendurchsetzung der Beschäftigten auch in der »postindustriellen Gesellschaft« aktuell bleibt, beweist sich stets aufs Neue in der Praxis.

Literatur

- Artus, Ingrid (2006): Der AEG-Streik in Nürnberg: fast ein Erfolg. In: Prokla, Vol. 36 (2), S. 281-294.
- Berg, Peter/Platow, Helmut/Schoof, Christian/Unterhinninghofen, Hermann (2008): Tarifvertragsgesetz und Arbeitskampfrecht. Basiskommentar. Köln.
- Birke, Peter (2007): Wilde Streiks im Wirtschaftswunder. Arbeitskämpfe, Gewerkschaften und soziale Bewegungen in der Bundesrepublik und Dänemark. Frankfurt a.M./New York.
- Bordogna, Lorenzo/Cella, Gian Primo (2002): Decline or transformation? Change in industrial conflict and its challenges. In: Transfer, Vol. 8 (4), S. 585–607.
- Bremme, Peter/Fürniß, Ulrike/Meinecke, Ulrich (Hrsg.) (2007): Never work alone. Organizing – ein Zukunftsmodell für Gewerkschaften, Hamburg.
- Detje, Richard/Ehlscheid, Christoph/Unterhinninghofen, Hermann (2003): Perspektiven des Streiks: Arbeitskampfkonzepte der IG Metall, Hamburg.
- Dribbusch, Heiner (2007): Industrial action in a low-strike country. Strikes in Germany 1968-2005. In: Velden, S. van der/Dribbusch, H./Lyddon, D./Vandaele, K. (eds.), Strikes around the world 1968-2005. Case-studies of 15 countries, Amsterdam, S. 267-297.
- Dribbusch, Heiner (2008): Streiks in Deutschland – Rahmenbedingungen und Entwicklungen ab 1990. In: WSI (Hrsg.), WSI-Tarifhandbuch 2008. Frankfurt/M., S. 55-85.
- Dribbusch, Heiner (2009a): Konkurrerende Tarifpolitik: Herausforderung für DGB-Gewerkschaften, in: WSI-Mitteilungen, Vol. 62 (4), S. 193-200.
- Dribbusch, Heiner (2009b): Streik-Bewegungen. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Vol. 22, H. 4.
- Franzosi, Roberto (1989): One Hundred Years of Strike Statistics: methodological and theoretical issues in quantitative strike research. In: Industrial and Labor Relations Journal, Vol. 42, S. 348-362.
- Gester, Jochen/Hajek, Willi (Hrsg.) (2005): Sechs Tage der Selbstermächtigung. Der Streik bei Opel in Bochum Oktober 2004, Berlin.
- Hale, Dominic (2008): International comparisons of labour disputes in 2006, in: Economic & Labour Market Review, Vol. 2 (4), S. 32-39.
- Hälker, Juri (Hrsg.) (2008): Organizing. Neue Wege gewerkschaftlicher Organisation, Supplement der Zeitschrift Sozialismus 9.
- Hautsch, Gert/Semmler, Bernd (1983): Betriebsbesetzung: Adler. VDM. Demag-Pokorny. Rockwell-Golde. Vier Beispiele aus Frankfurt. Bundesweiter Überblick. Frankfurt am Main.
- Herzberg, Gerd (2007): Finanzbericht, Rede auf dem ver.di Bundeskongress, (online verfügbar unter: http://bundeskongress2007.verdi.de/reden_berichte/gerd_herzberg) [11.08.2009].
- Huhn, Jens (2001): Anders arbeiten – bei vollem Gehalt. Neue Arbeitskampfformen in einem modernen Dienstleistungsbetrieb, Mannheim.
- Hürtgen, Renate (2001): »Keiner hatte Ahnung von Demokratie, im Betrieb sowieso nicht.« Vom kollektiven Widerstand zur Eingabe oder Warum die Belegschaften

- 1989 am Anfang eines Neubeginns standen, in: Gehrke, B./Hürtgen, R. (Hrsg.), *Der betriebliche Aufbruch im Herbst 1989: Die unbekannte Seite der DDR-Revolution. Diskussion – Analysen – Dokumente. 2. rev. Aufl., Berlin, S. 183-204.*
- Kädtler, Jürgen/Hertle, Hans-Hermann (1997): *Sozialpartnerschaft und Industriepolitik: Strukturwandel im Organisationsbereich der IG Chemie-Papier-Keramik, Opladen.*
- Kalbitz, Rainer (1972a): *Die Arbeitskämpfe in der BRD: Aussperrung und Streik 1948-1968. Bochum (Univ., Diss.).*
- Kalbitz, Rainer (1972b): *Die Streikstatistik in der Bundesrepublik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte Vol. 8, S. 495-505.*
- Kalbitz, Rainer (1979) *Aussperrungen in der Bundesrepublik: Die vergessenen Konflikte. Frankfurt a.M.*
- Kissel, Otto Rudolf (2002): *Arbeitskampfrecht: Ein Leitfaden. München.*
- Kittner, Michael (2005): *Arbeitskampf. Geschichte – Recht – Gegenwart, München.*
- Kurz-Scherf, Ingrid (1984): *Tarifpolitik und Arbeitskämpfe. In: Gewerkschaftsjahrbuch: Daten-Fakten-Analysen 1984, S. 69-123.*
- Lang, Klaus (1992): *Rückgang oder Formwandel des Mobilisierungsniveaus? In: Pumberger, Klaus/Stützel, Wieland (Bearb.), Streik im Strukturwandel. Zur Zukunft der Mobilisierungsfähigkeit von Gewerkschaften in Europa. Tagungsdocumentation, Düsseldorf, S. 20-24.*
- Lesch, Hagen (2003): *Der Arbeitskampf als Instrument tarifpolitischer Konfliktbewältigung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47-48, S. 30-38.*
- Lesch, Hagen (2009): *Erfassung und Entwicklung von Streiks in OECD-Ländern, in: IW-Trends, Vol. 36 (1).*
- Lyddon, Dave (2007): *Strike statistics and the problem of international comparisons. In: Velden, Sjaak van der et al. (eds.), Strikes around the world 1968-2005. Case-studies of 15 countries. Amsterdam, S. 24-39.*
- Müller-Jentsch, Walther (1997): *Soziologie der Industriellen Beziehungen: Eine Einführung, Frankfurt a.M./New York.*
- Redler, Lucy (2007): *Der politische Streik in Deutschland nach 1945. Köln.*
- Shalev, Michael (1978): *Lies, Damned Lies and Strike Statistics: the Measurement of Trends in Industrial Conflict. In: Crouch, Colin and Pizzorno, Alessandro (eds.), The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968. Vol. 1 National Studies. Basingstoke [et al.], S. 1-19.*
- Spode, Hasso (1992): *Arbeitskämpfe in der Bundesrepublik 1949-1980. In: Spode, Hasso/Volkman, Heinrich/Morsch, Günter/Hudemann, Rainer, Statistik der Arbeitskämpfe in Deutschland: Deutsches Reich 1936/37, Westzonen und Berlin 1945-1948, Bundesrepublik Deutschland 1949-1980, St. Katharinen, S. 299-538.*
- Wechsler, Jürgen (2007): *Der Streik um den Sozialtarifvertrag bei AEG: In: Bispinck, Reinhard (Hrsg.), Wohin treibt das Tarifsysteem?, Hamburg, S. 104-116.*

Sybille Stamm

Streiks und Aussperrung in der deutschen Tarifpolitik

Gewerkschaftliche Streikstrategien und Streiktaktiken werden entwickelt vor dem Hintergrund der jeweiligen gesellschaftlichen, politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen, der aktuellen Rechtsprechung, des Organisationsgrades, der Stärke des Tarifgegners, kurzum: des aktuellen Kräfteverhältnisses. Diese Verhältnisse sorgfältig analysierend besteht die Kunst darin, eine listige und wirksame Arbeitskampfstrategie zu konzipieren und erfolgreich umzusetzen. Soweit das Einmaleins der Tarifpolitik. Vor dem Hintergrund dieser tarifpolitischen Erfahrung möchte ich auf vier Aspekte eingehen, die ich historisch für bedeutend und aktuell für wichtig erachte, und abschließend einige Gedanken zum so genannten »Politischen Streik« entwickeln.

- Wirkungen des Aussperrungsurteils des BAG 1981 auf die Streikstrategien der Gewerkschaften,
- Flexible Wechselstreiks – Die Neue Beweglichkeit – als Folge des geänderten § 116 AFG,
- Streikprobleme im öffentlichen Dienst,
- Streikstrategien in schlecht organisierten Betrieben.

Die »Mini-Max-Strategie« als Antwort auf Flächenaussperrungen

Die Flächenaussperrungen der 1960er und 70er Jahre zwangen die Gewerkschaften schon aus ökonomischen Gründen zum Überdenken traditioneller Streikstrategien. Der Streik in der Druckindustrie für den RTS-Tarifvertrag (Rechnergestützte Textsysteme) 1978 wurde in nur vier wichtigen Zeitungsbetrieben geführt. Die Arbeitgeber sperrten daraufhin bundesweit alle Zeitungsbetriebe drei Wochen lang aus. Das ist ökonomisch für eine Gewerkschaft kaum zu schultern. Die IG Druck und Papier klagte wegen der Unverhältnismäßigkeit der Kampfmittel und errang 1981 ein wichtiges BAG-Urteil: Aussperrungen müssen »ver-

hältnismäßig« sein – also in einem angemessenen Verhältnis zum Ausmaß des Streiks stehen.

Dieses Urteil stand Pate beim Streikansatz der IG Metall in Baden-Württemberg für die 35-Stunden-Woche im Jahr 1984. Nur 13.000 Beschäftigte der Auto-Zulieferindustrie streikten. Das Ziel war, die Aussperrung zu begrenzen – eben »verhältnismäßig« zu machen. Die Metallarbeitgeber sperrten in der ersten Streikwoche nicht – wie seit 1963 üblich – alle Beschäftigten in Betrieben ab 1000, sondern erst ab 2000 aus. Das war weit weniger als die Hälfte an Ausgesperrten und entlastete die Gewerkschaftskasse erheblich.

Trotz eines extrem kleinen Streikansatzes, war die Wirkung enorm, da es sich um bundesweite Schlüsselbetriebe der Zulieferindustrie handelte. Die mittelbar vom Streik Betroffenen in anderen Tarifbezirken – die »kalt Ausgesperrten« – bekamen Kurzarbeitergeld vom Arbeitsamt entsprechend dem §116 des damals noch geltenden Arbeitsförderungsgesetzes (AFG).

Von der »Preußischen Schlachtordnung« zur »Guerilla-Taktik«

Auf Betreiben der Arbeitgeber wurde 1986 der §116 AFG gekippt. Das »Gesetz zur Sicherung der Neutralität der BA bei Arbeitskämpfen«, das von weiten Teilen der SPD und in vielen Aktionen von den Gewerkschaften leider ohne Erfolg bekämpft wurde, bedeutete eine entscheidende Einschränkung des Streikrechts und gleichzeitig eine Zäsur für gewerkschaftliche Streikstrategien, insbesondere der IG Metall. Aufgrund der hohen Verflechtung in der Metallindustrie (im Produktionsverbund der Automobilindustrie arbeiten ca. 1,5 Mio. Beschäftigte) war ein wirkungsvoller Streik von nun an mit hohen finanziellen Risiken verbunden.

Damit verlagerte sich das Gewicht vom Flächenstreik in das Vorfeld: durch gezielte und »intelligente« Warnstreiks sollte soviel Druck ausgeübt werden, dass eine akzeptable Tarifeinigung ohne unbefristeten Erzwingungsstreik erzwingbar wäre. Die Streikstrategie der »Flexiblen Wechselstreiks« – eine wesentliche Form der »Neuen Beweglichkeit« basiert auf drei Prinzipien:

- die neuralgischen Punkte in der Produktion aufspüren und nutzen;
- ökonomische Wirkung erzielen und
- unberechenbar sein.

Dieser Streikansatz ist bei Daimler im Werk in Stuttgart-Untertürkheim exemplarisch in der Tarifaueinandersetzung für die 35-Stunden-Woche 1987 entwickelt und erfolgreich umgesetzt worden:

In Untertürkheim werden Aggregate – Achsen, Motoren, Getriebe gebaut, die »just-in-time« im Montagewerk Daimler Sindelfingen angeliefert werden. Die damals neu eingeführte »Just-in-time-Produktion« brauchte den richtigen Motor zum richtigen Zeitpunkt am richtigen Band. Wenn der nicht da war, geriet die gesamte Montage ins Stocken. Das war der Ansatz für eine neue, höchst wirkungsvolle Streiktaktik: in Untertürkheim streikte heute das Dieselmotorenband, morgen das Getriebeband und übermorgen das Benzinmotorenband etc. etc. – immer eine ganze Schicht – mit der Folge, dass in Sindelfingen die Montage zusammenbrach.

Insbesondere die IG Druck und Papier hat die Taktik der flexiblen Wechselstreiks während der Arbeitskämpfe in der Druckindustrie 1984 und 1989 weiterentwickelt und erfolgreich eingesetzt. Flexible Wechselstreiks sind seither sowohl als Warnstreiks, aber auch innerhalb eines unbefristeten Erzwingungsstreiks nach Urabstimmung nicht mehr wegzudenken. Dass es seit 25 Jahren keine nennenswerte Aussperrung mehr gab, ist sicher auch auf die Neue Beweglichkeit, auf flexible, kluge und unberechenbare Streikkonzepte zurückzuführen.

Dennoch bleibt die neue Gesetzgebung, der § 146 SGB III, der mittelbar vom Streik Betroffenen Kurzarbeitergeld versagt, eine wesentliche Einschränkung des Streikrechts. Eines der Wahlversprechen der SPD 1998 war die Rücknahme dieser Gesetzesänderung. Das wurde dann auf die nächste Legislaturperiode verschoben und schließlich ad acta gelegt. Durch die Verweigerung der Arbeitskraft soll ein größtmöglicher Druck auf die Arbeitgeber erzeugt werden. Wenn nun – wie im Bayernstreik 1994 – aufgrund des hohen finanziellen Risikos eine Streikstrategie entwickelt werden muß, die möglichst keine Fernwirkung erzielt, verkehrt sich die Zielsetzung von Arbeitskämpfen in ihr Gegenteil.

Vom ökonomischen zum politischen Druck – Streikprobleme im öffentlichen Dienst

Streiks im öffentlichen Dienst sind zunehmend schwerer zu führen. Privatisierung – damit verbunden die Gefahr des Streikbruchs –, Ausgliederungen, Branchentarifverträge, z.B. im Öffentlichen Nahverkehr oder der Energieversorgung erschweren die Bündelung von Kräften und ökonomischen Druck erzeugende Streiks.

Am Beispiel des Streiks der Kommunalbeschäftigten 2006 in Baden-Württemberg gegen Arbeitszeitverlängerung kann exemplarisch die notwendige Veränderung gewerkschaftlicher Streikstrategien gezeigt werden. Im letzten großen bundesweiten Streik des öffentlichen Dienstes 1992 waren die Post, die Bahn, der Nahverkehr, Flughäfen und Schifffahrt einbezogen; der Streik wurde wesentlich von Arbeitern geführt. 2006 wurde der Streik neben der in einigen Großstädten noch nicht privatisierten Müllabfuhr überwiegend von Frauen aus Kitas und Beschäftigten aus dem Pflegebereich der Krankenhäuser getragen. Auch hier überwiegend junge Frauen. Außer in Krankenhäusern – und da auch nur bedingt – wird mit einem solchen Streik kein ökonomischer Druck erzielt. Im Gegenteil – die Kommunen werden ökonomisch entlastet, weil ja ver.di den Streikenden den Lohnausfall zahlt. Und erschwerend kommt hinzu, dass Streiks in Kitas für die Eltern, in Krankenhäusern für die PatientInnen, bei der Müllabfuhr für die BürgerInnen lästig sind. ver.di brauchte also weit mehr öffentliche Überzeugungsarbeit, soziale Bündnisse mit PatientInnen und deren Angehörigen, Elternverbänden und Bürgerorganisationen. Politischen Druck ausüben auf Landtag und Kommunen im Vorfeld gehörte ebenso zum Tagesgeschäft wie das Werben um die Gunst der Medien. Streiktaktiken, die zur Entlastung der Eltern führten, indem die Kitas flexibel, stadtteilweise bestreikt wurden (um die Kinder aus bestreikten Kitas in benachbarten Kitas unterzubringen), gehörten genauso zum Repertoire wie flexible Wechselstreiks – »Rein-Raus-Streiks« – z.B. bei der Stuttgarter Müllabfuhr, um Streikbruch durch Private zu verhindern.

Das ist zumindest über weite Strecken gelungen. Wichtig war das Bündnis mit der Jugend, weil längere Arbeitszeiten Arbeitsplätze kosten und damit die Chancen für die jungen Menschen auf einen Arbeitsplatz verringern. Auch dieses Bündnis hat weitgehend politisch getragen und gewirkt.

Trotz fehlenden ökonomischen Drucks konnte die Einführung der 40-Stunden-Woche nach neun Wochen Streik verhindert werden. Falls der Streik länger gedauert hätte, war die »Flupo-Strategie« entwickelt worden, »flexibel, unberechenbar, politisch«, um länger durchhalten zu können. Der Stuttgarter Personalbürgermeister und Mitglied der Arbeitgeberverhandlungskommission Murawski sagte beim Tarifabschluss: »Der Streik wurde in Stuttgart von den Kita-Beschäftigten entschieden.« Eine neue Erfahrung im öffentlichen Dienst.

Dennoch muss ver.di darüber nachdenken, wie die tendenzielle Schwächung gewerkschaftlichen Streikdrucks durch die Ausdifferenzierung der Tarifverträge in Sparten, die nicht abgestimmten Laufzeiten und Verhandlungsgegenstände perspektivisch überwunden werden kann.

Streiks in gering organisierten Betrieben sind möglich, wenn...

Prekäre Arbeitsverhältnisse, Befristungen, Teilzeitarbeit z.B. im Einzelhandel, Angst vor Hartz IV, aber auch der in Zeiten der Massenarbeitslosigkeit begrenzte Erfolg der Gewerkschaften machen Mitgliederwerbung schwerer und führen tendenziell zu sinkenden Organisationszahlen. Dennoch sind Tarifierfolge zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Einkommens gerade in diesen Bereichen außerordentlich wichtig. Ich möchte an zwei Beispielen aus meinem persönlichen Erfahrungsbereich darstellen, dass mit intelligenten, maßgeschneiderten Streikkonzepten auch in gering organisierten Bereichen gute Streikerfolge erzielbar sind, einmal dem Streik der vier baden-württembergischen Uniklinika im Herbst 2005 und dem Einzelhandelsstreik 2008 in Baden-Württemberg.

Die vier Uniklinika wurden mit einer neuen Rechtsform von der Landesregierung ausgegliedert, auch mit der Perspektive, billigere Arbeitsbedingungen und Entgelte, als im BAT geregelt, durchsetzen zu können. Ein möglicher, unbefristeter Erzwingungsstreik wurde ein knappes Jahr lang standortbezogen vorbereitet. Ein Großklinikum mit 6000-8000 Beschäftigten und tausenden von Patienten zu bestreiken, ist ungleich schwerer als VW, die BASF oder Daimler. Die Streiklogistik muss auf die lebensnotwendigen Bedürfnisse der PatientInnen ausgerichtet werden. Zu keinem Zeitpunkt dürfen Menschen in Not geraten oder gar Menschenleben gefährdet werden.

Der Streik begann nach dem Scheitern der Verhandlungen und nach einer sehr erfolgreichen Urabstimmung bei einem Organisationsgrad von knapp 20% – für kämpferische MetallerInnen oder DruckerInnen nachgerade ein Albtraum. »Unter 50% beginnt man keinen Streik...« – auch das aus dem kleinen Einmaleins der Tarifpolitik. Der Streik dauerte zwei Wochen und wurde erfolgreich beendet. Die Streikstrategie wurde auf der Grundlage folgender Eckpunkte entwickelt:

- Jeder Standort hat die eigenen Stärken und Schwächen analysiert, die neuralgischen Punkte des Betriebes identifiziert und ein maßgeschneidertes Streikkonzept entwickelt;
- ökonomischer Druck wurde entscheidend über die Bestreikung der Zentral-OPs entwickelt;
- um Kräfte effektiv einzusetzen, wurde eine Streiktaktik der flexiblen Wechselstreiks gewählt;
- es gab eine Streikstaffel, die von Standort zu Standort weitergetragen wurde, um die einzelnen Klinika zu entlasten.

Das Streikergebnis ist wahrscheinlich das beste Mantel- und Entgelttarifniveau im öffentlichen Dienst. Bei der zweiten Urabstimmung lag der Organisationsgrad bei knapp über 30%. Immer noch viel zu niedrig, aber es hat gereicht.

Im Januar 2009 ging es dann um eine neue Entgelttarifrunde für die Beschäftigten der vier Uniklinika. Der Streik war nach bewährtem Muster vorbereitet. Nach wenigen eindrucksvollen Warnstreiktagen gab es einen guten Tarifabschluss. Die Arbeitgeber fürchteten einen neuen unbefristeten Erzwingungsstreik. Auch hier bewahrheitete sich der alte Spruch von Willi Bleicher, dem früheren IG Metall-Bezirksleiter in Baden-Württemberg: »Wer einen Streik vermeiden will, muss ihn bestmöglich vorbereiten und glaubwürdig androhen können.«

Der Einzelhandel ist traditionell gering organisiert. Das hängt wesentlich mit der hohen Teilzeitquote und Befristungen zusammen. Der Streik für eine Tarifierhöhung im Einzelhandel 2007/2008 wurde in Baden-Württemberg entschieden. Das hatte einmal mit der Streikdichte – insbesondere in den Großstädten –, aber auch mit sehr effektiven neuen Streikformen zu tun. Mehr als ein Jahr dauerte der tariflose Zustand und immer wieder wurde bundesweit in Warnstreikwellen versucht, einen Tarifkompromiss durchzusetzen. Kaufhäuser zu bestreiken, ist nicht einfach, zumal der geringe Organisationsgrad und eine ausgeprägte Streikbruchpraxis perfiderweise dazu führt, dass zwar gestreikt wird, der Streik

aber häufig weitgehend unbemerkt bleibt. Für die Moral der Streikenden ist das verheerend. Es mussten also Streikformen entwickelt werden, die Wirkung erzielen. Normalerweise läuft ein Streik im Einzelhandel so: Man trifft sich vor Öffnung des Betriebes meist an den Personaleingängen, versucht möglichst viele davon abzuhalten, reinzugehen und trifft sich anschließend im Gewerkschaftshaus oder im Streiklokal zu einer Streikversammlung. Das Geschäft im Betrieb läuft weiter. Bei H&M, einem bundesweit bekannten Bekleidungsladen für junge Leute, in der Stuttgarter Fußgängerzone liefen Streiks dann anders. Im Laufe der Auseinandersetzung waren 90% der Belegschaft organisiert. Am Samstag um 10.00 Uhr begann der Betrieb ganz normal, und um 12.00 Uhr, wenn der Laden knallvoll war mit jungen Leuten ohne viel Geld, verließen die VerkäuferInnen ohne Ankündigung streikend den Betrieb. Den Vorgesetzten blieb nichts anders übrig, als möglich schnell die Kunden rauszuschicken und abzuschließen. Eine Variante des flexiblen Wechselstreiks – unberechenbar sein.

Erstmals wurden in einem großen Kaufhaus – der Konzern ist Hardliner im Arbeitgeberverband – so genannte »flash-mob«-Aktionen durchgeführt. Ich weiß, dass diese Aktionsform umstritten ist. Flash-mob meint unvorhersehbare Blitz-Mobilisierung, eine Aktionsform, die auch im Erzieherinnenstreik 2009 durch kurzfristige Besetzung einer verkehrsreichen Kreuzung in Stuttgart erfolgreich ausprobiert wurde.

In unserem Kaufhaus ging es um wirkungsvolle Aktionen gegen Streikbruch in der Herrenoberbekleidung und der Schuhabteilung. Während vor dem Haupteingang eine Kundgebung der Streikenden stattfand und potenzielle KundInnen überzeugt wurden, nicht einkaufen zu gehen, besuchten ca. 40 gut gekleidete und streikunverdächtige Menschen die genannten Abteilungen, probierten dutzende Paar Schuhe an, kauften fröhlich Armani-Jackets ein und hatten dann die Kreditkarte im Auto liegen lassen, ließen teure Anzüge zum Erwerb an die Zentralkasse bringen und verließen nach exakt 20 Minuten die besagten beiden Abteilungen. Dort sah es aus, als habe der »Blitz« eingeschlagen. Wahrscheinlich hat es Stunden gedauert, bis alles wieder aufgeräumt war. Die Aktion war mit der betrieblichen Streikleitung abgesprochen. Natürlich sind auch Streikbrecher Beschäftigte, aber in diesem Fall zählt die Moral der Streikenden mehr als die Belastung der StreikbrecherInnen. In gering organisierten und schwer bestreikbaren Betrieben werden die Gewerkschaften Aktionen wie »flash-mob« als einen wirkungsvollen Bestandteil in die

Streikstrategie einbeziehen und praktizieren müssen, wenn auch hier Streikbruch vereitelt und erfolgreich Druck ausgeübt werden soll.

Ein kleines Fazit dieser Beispiele aus meinem persönlichen Verantwortungsbereich: Auch unter Bedingungen von Massenerwerbslosigkeit, restriktiver Rechtsprechung, Streik erschwerender Gesetzgebung und damit eines zuungunsten der Gewerkschaften veränderten Kräfteverhältnisses sind Streiks nötig, möglich und können erfolgreich sein.

Politischer Streik

Abschließend möchte ich einige Gedanken zum »Politischen Streik« darlegen, weil das Thema meines Erachtens auf die Tagesordnung gehört. Aufgrund der restriktiven Rechtsprechung infolge des Zeitungsstreiks gegen das erste Betriebsverfassungsgesetz 1952 sind in Deutschland Streiks auf Tarifgegenstände beschränkt – einzigartig in Europa und entgegen internationaler Übereinkommen, die eine solche inhaltliche Begrenzung des Streikrechts ausdrücklich nicht vorsehen. Nun hat es in der deutschen Streikgeschichte vielfach Aktionen gegeben, in denen es nicht um Tarifgegenstände ging. Aktuell sei an die Streiks während der Arbeitszeit gegen die Rente mit 67 erinnert oder im Herbst 2003 an betriebliche Massenaktionen gegen die Absicht der Schröder-Regierung, die Tarifautonomie einzuschränken und die Tarifhoheit der Gewerkschaften durch eine Veränderung des § 77.3 Betriebsverfassungsgesetz teilweise auf die Betriebsräte zu verlagern. Ich weiß, dass das vordergründig keine juristische Frage, sondern eine des Kräfteverhältnisses ist. Wenn bei Daimler in Sindelfingen 20.000 Beschäftigte während der Arbeitszeit gegen die Rente mit 67 protestieren, gibt es keine einzige Abmahnung und keine Disziplinierungen. Ich wünschte mir allerdings von den Gewerkschaften eine offensivere Vorgehensweise. In einer Zeit, in der durch die Gesetzgebung immer häufiger und drastisch in die Verteilungsverhältnisse – z.B. in der Frage der paritätischen Finanzierung der Sozialversicherungssysteme – eingegriffen wird, muß Widerstand dagegen auch während der Arbeitszeit legal sein. Dem steht auch das Grundgesetz nach Geist und Wortlaut nicht entgegen. Im Gegenteil. In der gewerkschaftlichen Bildungsarbeit habe ich gelernt, dass Rechtsfortschritt durch Rechtsüberschreitung entsteht. Eine Aufforderung zum Handeln!

Zukunft der Tarifautonomie – europäische Perspektiven

Thomas Dieterich

Zukunft der Tarifautonomie

Einen Blick in die Zukunft aus juristischer Perspektive zu richten, mag auf den ersten Blick irritierend wirken. Juristen sind bekanntlich keine Propheten. Rolle und Bedeutung der Tarifautonomie hängen in der Realität vor allem von wirtschaftlichen Entwicklungen, wirtschaftspolitischen Vorgaben, sozialen Prozessen und koalitionspolitischen Entscheidungen ab. Dennoch ist es sinnvoll, die verfassungsrechtlichen Grundlagen zu beleuchten. Ferner gilt es, den gesetzlichen Rahmen abzustecken, in dem die tarif- und koalitionspolitischen Konflikte ausgetragen werden müssen. Ist diese Rahmenordnung noch zeitgemäß? Besteht hier Reformbedarf?

1. Das System der Tarifautonomie

Art. 9 Abs. 3 GG

Bei den dramatischen Rettungsaktionen für zusammenbrechende Banken und Konzerne ist ständig von »Systemrelevanz« die Rede als Merkmal staatlicher Verantwortung. Die Säulen des Systems müssen gestützt und abgesichert werden. Für die Tarifautonomie gilt unbezweifelbar, dass sie eine zentrale Stütze unseres sozialstaatlichen Rechtssystems darstellt. Sie ist sogar im Grundrechtskatalog als Freiheitsrecht verankert: Art. 9 Abs. 3 GG. Der Staat gewährleistet die Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Koalitionen und überlässt ihnen einen Freiraum, in dem sie mit den Mitteln kollektiver Privatautonomie das Arbeitsleben sinnvoll ordnen können und sollen. Der Staat ist zwar verpflichtet, die dafür erforderlichen Gestaltungsmittel zu schaffen, hat sich aber im weiteren Verlauf zurückzuhalten. Für die Regulierung des Arbeitslebens haben die Tarifparteien zwar kein Monopol, wohl aber Vorrang vor dem Gesetzgeber. Das kollektivvertragliche Verfahren ist also ein integraler Baustein unseres sozialstaatlichen Verfassungssystems (Überblick mit Nachweisen: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht/Dieterich, GG Art. 9 Rn. 51ff.).

Erwartungen und Voraussetzungen

Entsprechend hoch sind die Erwartungen der Verfassung. Eine sinnvolle Ordnung des Arbeitslebens soll durch vertraglichen Ausgleich zustande kommen, der antagonistische Interessengegensatz soll aus eigenem Antrieb der Tarifvertragsparteien überbrückt werden. »Sinnvolle Ordnung«, das meint in diesem Zusammenhang ein sozial angemessenes Regelwerk, das geeignet ist, die strukturell ungleiche Verhandlungsstärke der Arbeitnehmer auszugleichen. Für die beiderseits tarifgebundenen Arbeitnehmer und Arbeitgeber sollen auf diese Weise vor allem sach- und zeitnah angemessene Vergütungen festgesetzt werden können. Darüber hinaus rechnet der Staat mit einer Signalwirkung und Orientierungshilfe für ganze Wirtschaftszweige, wie sie der staatliche Gesetzgeber selbst keinesfalls entwickeln und durchsetzen könnte.

Wie jedes umfassende System (z.B. die Demokratie) lebt auch die Tarifautonomie von Voraussetzungen, die sie selbst nur begrenzt schaffen, zumindest nicht garantieren könnte. Voraussetzung kollektivvertraglicher Regelungen ist Kompromissfähigkeit und Kompromissbereitschaft beider Seiten. Der tiefe Graben unterschiedlicher Problemsichten und gegensätzlicher Interessen lässt sich nur dann überbrücken, wenn beide Seiten eine Regulierung für zweckmäßig halten und zu dem erforderlichen Geben und Nehmen bereit und in der Lage sind.

In der guten alten Zeit des »rheinischen Kapitalismus« war das noch ganz unstrittig. Man sprach von »Sozialpartnerschaft« und meinte damit eine gemeinsame Verantwortung für das Funktionieren des Systems. Inzwischen hat sich die Tonlage im Umgang miteinander und in der öffentlichen Diskussion grundlegend verändert. Kompromissfähigkeit wird in manchen Wirtschaftskreisen als marktwidrige »Konsenssoße« geschmäht; Kollektivverträge werden mit unzulässigen Kartellab-sprachen verglichen. Ob man in diesem Meinungsklima noch so ganz unreflektiert und gutmütig von Sozialpartnerschaft sprechen kann, lässt sich bezweifeln.

Nun ist sozialpartnerschaftliche Gesinnung zwar wichtig für die Tarifautonomie, aber zum Glück nicht unverzichtbar. Das belegt die wechselvolle Sozialgeschichte aller westlichen Industrienationen. Kompromissbereitschaft lässt sich nämlich auch auf andere Weise herbeiführen, und zwar mit den Mitteln des Arbeitskampfes. Schwieriger ist es allerdings, darüber hinaus auch *Kompromissfähigkeit* herzustellen. Das verlangt ausreichende Organisationskraft auf beiden Seiten des Verhandlungstisches.

Hier scheint der Kern und Ausgangspunkt vielfältiger Zukunftsprobleme zu liegen. Ich werde darauf zurückkommen. In einer ersten summarischen Systemübersicht konzentrieren wir uns auf zwei Feststellungen:

1. Dem Sozialstaat können und dürfen Funktionsdefizite der Tarifautonomie nicht gleichgültig sein. Gesetzgeber und Gerichte haben sich zunächst zu fragen, ob sie ihrer Ausgestaltungspflicht genügen oder die rechtliche Rahmenordnung nachjustieren müssen, um Fehlerquellen zu beseitigen.
2. Wo dies unmöglich ist oder wirkungslos bleibt, stellt sich dem Sozialstaat die Anschlussfrage, ob dadurch Schutzlücken entstehen, die nicht geduldet werden dürfen. Sein gesetzliches Eingreifen dringt dann allerdings in jenen Raum ein, der eigentlich primär der kollektiven Privatautonomie vorbehalten war. Die Tarifautonomie verliert an Relevanz.

2. Problemfelder und rechtspolitische Baustellen

Die verfassungsrechtlichen Grundsatzfragen gewinnen Kontur und rechtspolitische Brisanz erst dann, wenn man sie auf die zurzeit aktuellen Problemfelder bezieht. Hier stoßen sie auf eine lebhafte rechtspolitische Diskussion mit einer Vielzahl von Baustellen und höchst unterschiedlichen, teilweise sogar widersprüchlichen Lösungsvorschlägen.

2.1 Krise des Flächentarifvertrags

Die älteste und bereits außerordentlich folgenreiche Diskussion betrifft den Flächentarifvertrag als Regelungsinstrument für breite Wirtschaftsbereiche. Seit etwa 10 bis 15 Jahren steht er unter zunehmender Kritik der Unternehmen und ihrer Verbände. Sein Ziel, allgemeingültig und längerfristig Sozialstandards festzuschreiben, führe zu undifferenzierten und unflexiblen Lösungen. Unter den Bedingungen des globalen Wettbewerbs sei das nicht mehr zeitgemäß. Nur mit breiten Öffnungsklauseln für betriebliche Sonderwege seien Flächentarifverträge praktikabel. Außerdem müssten sich die Unternehmen bei überraschenden Problemen kurzfristig von tariflichen Bindungen befreien können – jedenfalls dann, wenn ihre Betriebsräte zustimmten.

Soweit diese Kritik berechtigt ist, könnte und müsste die Reaktion darin bestehen, nach systemkonformen Lösungen zu suchen, die dem

Flexibilitätsbedürfnis der Wirtschaft gerecht werden. Tatsächlich reagierte die Tarifpraxis schon früh mit Kooperationsformen der tariflichen und betrieblichen Regulierungsebene (»Leber-Kompromiss«). Dennoch wurde das ganze System infrage gestellt, also das Kind mit dem Bade ausgeschüttet. Das geschah zunächst verdeckt und schleichend in der Form vieler tarifwidriger Regelungen auf der betrieblichen Ebene. Das nannte man stolz und irreführend »Bündnis für Arbeit«. Als dieser Tarifbruch auf den Widerstand der Arbeitsgerichte stieß, wurde das Ziel ganz offen als rechtspolitische Forderung formuliert. Zunächst nur als Drohung: Der sozialdemokratische Bundeskanzler forderte die Berufsverbände auf, mit Öffnungsklauseln für eine weitgehende Flexibilisierung des Flächentarifvertrags zu sorgen, andernfalls müsse der Gesetzgeber tätig werden. Zupackender reagierten die damaligen Oppositionsparteien CDU und FDP. Sie verlangten mit konkreten Gesetzentwürfen die Änderung des geltenden Tarif- und Betriebsverfassungsrechts. Betriebliche Regelungen sollten danach Vorrang gegenüber Tarifverträgen erhalten, soweit wirtschaftliche Probleme oder die Wettbewerbslage eine Verringerung der Kosten verlangten.

Wenn eine dieser Gesetzesinitiativen tatsächlich realisiert worden wäre, hätte das gegen Art. 9 Abs. 3 GG verstoßen. Tarifverträge wären zu weitgehend unverbindlichen Richtlinien geworden und damit zur schwächsten Rechtsquelle des Arbeitslebens. Mit Tarifautonomie hätte das nur noch den Namen gemeinsam. Ein gesetzlicher Zwang zur Flexibilisierung von Tarifverträgen käme nämlich als Eingriff in die Tarifautonomie verfassungsrechtlich nur ganz ausnahmsweise in Betracht. Voraussetzung wäre, dass mit den bestehenden Instrumenten des Tarifrechts den legitimen Bedürfnissen der Wirtschaft nicht Rechnung getragen werden könnte. Davon kann aber keine Rede sein, wie die Praxis zeigt (Nachweise: ErfK/Dieterich, GG Art. 9 Rn. 65).

Das geltende Tarifrecht kennt keinen Typenzwang. Die traditionelle Form des Flächentarifvertrags konnte sich nur deshalb durchsetzen, weil sie von den Tarifpolitikern und -praktikern beider Seiten als zweckmäßig erkannt wurde. Da hat sich nun allerdings einiges geändert. Die Tariflandschaft ist bunt und unübersichtlich geworden. Firmentarifverträge haben stark zugenommen und an praktischer Bedeutung erheblich gewonnen. Öffnungsklauseln der unterschiedlichsten Art sind inzwischen fast die Regel. Dezentrale Regelungsformen prägen das Gesamtbild so sehr, dass schon die Steuerungskraft des Systems angezweifelt wurde und

zwar sowohl in Gewerkschaftskreisen als auch in der Rechtswissenschaft. Aber diese Kritik haftet noch immer allzu eng an traditionellen Vorstellungen von Steuerung. Zweifellos wird die Durchsetzung einheitlicher Sozialstandards durch ein flexibles Tarifsysteem sehr erschwert und oft unmöglich. Aber auf der anderen Seite ermöglicht ein solches System, den Rahmen der Regelungsgegenstände erheblich zu erweitern. Neue Tarifkonzepte, wie sie z.B. in der chemischen Industrie und zuletzt mit dem »Pforzheimer Modell« der Metall- und Elektroindustrie realisiert wurden, eröffnen Steuerungsmöglichkeiten, die mit den klassischen Instrumenten unerreichbar gewesen wären. Nicht nur Arbeitsbedingungen, sondern auch Organisationsstrukturen, ja sogar unternehmerische Entscheidungen werden regelbar, wenn die betriebliche Ebene und die Betriebsräte in das Konzept einbezogen und damit auch zu Kampfzielen werden. In der logischen Konsequenz hat das sogar zu einem ganz neuen Typ von Tarifverträgen geführt: den »tariflichen Sozialplänen«. Bei Betriebsänderungen und Verlagerungen wurden diese auch mit den Mitteln des Arbeitskampfs durchgesetzt.

Neues Tarifrecht führt allerdings zwangsläufig auch zu neuen Rechtsfragen. Die Tarifautonomie ist bekanntlich eng verzahnt mit dem Arbeitskampfrecht und der betrieblichen Mitbestimmung. Hier ergeben sich bei betriebsbezogener Tarifpolitik Abgrenzungs- und Koordinationsprobleme. Das hat umgehend zu Konflikten in der Praxis und zu ausufernden Diskussionen in der Rechtswissenschaft geführt. Inzwischen wurden aber die maßgebenden Grundsätze von der Rechtsprechung weitgehend geklärt. Das Wichtigste lässt sich in drei Leitsätzen zusammenfassen:

- Tariflich regelbare Fragen sind grundsätzlich auch legitime Streikziele.
- Im Verhältnis zur betrieblichen Mitbestimmung hat die Tarifautonomie grundsätzlich Vorrang.
- Die Betriebspartnern haben zwar subsidiäre Regelungskompetenz gewonnen, aber das letzte Wort behalten die Tarifparteien. Diesen Vorrang können sie auch mit Rechtsmitteln durchsetzen.

Mit diesen rechtlichen Vorgaben wird die Tarifpolitik zwar nicht einfacher, aber wenigstens ausreichend beweglich. Reformbedarf besteht hier jedenfalls nicht mehr nach der »Anpassungsstabilisierung« (Thomas Blanke) durch die Rechtsprechung.

Krise der Solidarität

Krisensymptome

Für das zweite Problemfeld, das die Tarifautonomie belastet, sehe ich weniger hoffnungsvoll in die Zukunft. Es geht um den Solidaritätsgedanken, also um diejenigen Wertvorstellungen, die dem ganzen System zugrunde liegen, Ursprung und Motor der Koalitionsbildung. Sie galten demgemäß immer auch als Leitbilder der Tarifpolitik.

Das hat sich gründlich geändert. Die Krisensymptome sind eindeutig, die Konsequenzen hingegen leider noch ganz unklar. Das zentrale Problem besteht in einem kontinuierlichen Mitgliederschwund sowohl bei den Gewerkschaften als auch bei den Arbeitgeberverbänden. Die schädliche Folge für das ganze System ergibt sich schon allein aus der abnehmenden Tarifbindung. Darüber hinaus verlieren Tarifabschlüsse an Signalwirkung. Für noch weitaus gravierender halte ich jedoch die koalitionspolitischen Vorwirkungen. Den Gewerkschaften fehlt in manchen Wirtschaftsbereichen und Gebieten, vor allem in den neuen Bundesländern, offensichtlich das erforderliche Druckpotenzial. Außerdem gehen ihnen zunehmend starke und zuverlässige Vertragspartner verloren. Die Arbeitgeberverbände öffnen sich immer großzügiger Mitgliedern ohne Tarifbindung und lassen sogar kurzfristige Tariffucht zu. Kürzlich musste das BAG einen Fall entscheiden, indem ein besonders wichtiges Verbandsmitglied während der laufenden Tarifverhandlungen seine Tarifbindung aufgeben wollte, ohne dies der Gegenseite anzuzeigen (BAG 4.6.2008 – 4AZR 419/07 – NZA 2008,1366). Schon die Verhandlungssituation drohte aus dem Ruder zu laufen.

Zum Thema »Entsolidarisierung« gehört auch das Vordringen von Berufsgewerkschaften. In Abkehr von Fehlentwicklungen zur Zeit der Weimarer Republik hatten sich die Gewerkschaften in der Nachkriegszeit unter dem Dach des DGB nach dem Industrieverbandsprinzip zusammengeschlossen und konkurrierende Tarifverträge nach Möglichkeit ausgeschlossen. Eine solche Organisationsstruktur verlangt nach einer branchenbezogenen Tarifpolitik, die spezielle Interessenlagen einzelner Berufe koordiniert und unterschiedliche Bedürfnisse solidarisch ausgleicht. Eine starke Lohnspreizung wurde auf diese Weise lange Zeit vermieden. Bei zunehmender Fragmentierung der Belegschaften und Zerklüftung der Tarifstrukturen scheint das kaum noch möglich zu sein. Spezialisierte Berufsgruppen mit starker Stellung auf dem Arbeitsmarkt

sind nicht mehr ohne Weiteres bereit, Solidaritätsoffer zu erbringen für ihre geringer qualifizierten Kollegen oder für Arbeitnehmer in prekären Beschäftigungsverhältnissen. Wenn sie (ausnahmsweise) bereits über geeignete Organisationen verfügen, ziehen sie lieber getrennt in den Verteilungskampf. Das ist zwar nicht ganz einfach, aber die Lokführer, die Piloten, die Klinikärzte und die Flugbegleiter haben das geschafft und damit für erhebliche Turbulenzen gesorgt. Die Gewerkschaften sahen sich plötzlich einem Überbietungswettbewerb ausgesetzt; die Arbeitgeber mussten sich durch unkoordinierte Tarifrunden kämpfen. Abschlüsse führen nicht mehr zu einem befriedigenden Ausgleich, solange eine Konkurrenzgewerkschaft keine Ruhe gibt. Dezentralisiertes Tarifrecht, das von Arbeitgeberseite so sehr propagiert wurde, erscheint in dieser Form nun doch höchst unattraktiv.

Die Hauptleidtragenden dieser Akzentverschiebung sind die Arbeitnehmer am unteren Rand der Lohnskala und die prekär Beschäftigten, vor allem die Leiharbeiter. Sie sind ohnehin kaum organisiert, müssen also die Einheitsverträge akzeptieren, die ihnen vorgelegt werden. Diese verweisen vielfach auf Tarifverträge mit den Christlichen Gewerkschaften, die Armutslöhne vorsehen. Eine ausreichende Mitgliederbasis, die diesen Unterbietungswettbewerb mit den DGB-Gewerkschaften legitimieren könnte, ist jedoch nicht feststellbar. Auch diese Fehlsteuerung hängt unter anderem damit zusammen, dass die Bindung an gewerkschaftliche Interessenvertretung nicht mehr in die tieferen Schichten der fraktionierten Arbeitnehmerschaft hineinwirken kann.

Reformansätze

Die gewaltigen Probleme, die sich daraus für die Organisations- und die Tarifpolitik stellen, sind an dieser Stelle nicht zu erörtern. Die rechtlichen Folgeprobleme sind schon groß genug. Ich unterscheide drei Fragestellungen:

- a) Kann oder muss der Staat den Koalitionen helfen, ihre Attraktivität zu verbessern, um sie zu stärken?
- b) Zeigen sich bereits Störungen des kollektiven Vertragsmechanismus, die nach Korrekturen der tarifrechtliche Rahmenordnung verlangen?
- c) Sind Schutzlücken entstanden, die sich nicht mehr mit Tarifvertragsrecht schließen lassen, sodass der Sozialstaat ersatzweise eingreifen muss?

a) Organisationsgrad

Die erste Frage ist klar zu verneinen. Die Selbstdarstellung der Koalitionen und ihr Wettbewerb gehen den Staat nichts an. Ob die Koalitionen das Freiheitsrecht der Tarifautonomie nutzen und in welcher Weise sie dieses gebrauchen, entscheiden sie allein. Sie sollen wirksam für sich werben können und müssen ferner über taugliche Regelungsinstrumente verfügen. Wenn ihnen die Mitglieder dennoch verloren gehen, wenn sie also im »Außenseiterwettbewerb« unterliegen, so ist das zwar enttäuschend, aber systemkonform im Rahmen der kollektiven Privatautonomie.

Diskutabel ist immerhin, ob nicht wenigstens die Sonderbelastungen der Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft ausgeglichen werden sollten. Das ist ja das Ziel tarifvertraglicher Differenzierungsklauseln. Das BAG hatte diese zwar im Jahr 1967 für weitgehend unzulässig erklärt, aber seine Begründung wirkt überholt und wirklichkeitsfern, sie entspricht heute nicht mehr der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Das BAG ist deshalb kürzlich davon vorsichtig abgerückt (BAG 18.3.2009 – 4 AZR 64/06). Wenn einfache Differenzierungsklauseln nur dazu dienen, die Belastungen der Gewerkschaftsmitgliedschaft zu kompensieren, sind sie sicher unbedenklich. Allerdings wirken sie auch dann auf Außenseiter und Andersorganisierte abstoßend, also kontraproduktiv. Aber das ist keine rechtliche, sondern eine tarifpolitische Frage, die die Tarifvertragsparteien zu beantworten haben.

b) Organisationsstrukturen

Hingegen ist der kollektive Vertragsmechanismus durch die neuen Organisationsstrukturen der Koalitionen durchaus beeinflusst. Hier besteht tatsächlich rechtlicher Anpassungsbedarf. Das gilt zunächst, wenn auch noch wenig auffällig, für die Arbeitgeberverbände mit OT-Mitgliedern. Diese Organisationsform ist zwar im Ansatz durch die Koalitionsfreiheit gedeckt, sie fügt sich aber nicht ganz reibungslos in das traditionelle Modell. Die OT-Mitglieder und deren Einflussmöglichkeiten müssen von den normalen Mitgliedern klar getrennt werden. Der Status muss transparent sein und darf nicht zu systemwidrigen Formen der Tariffucht missbraucht werden. Da sind zwar die Einzelheiten noch nicht ganz klar, aber die Rechtsprechung wird die offenen Fragen klären können.

Schwieriger sind die Probleme, die sich auf der Seite der Gewerkschaften ergeben, seit konkurrierende Organisationen in denselben Be-

trieben aktiv sind und unterschiedliche Tarifverträge abschließen. Nach der alten Rechtsprechung des BAG schien das Konkurrenzproblem durch eine schneidige Kollisionsregel lösbar. In jedem Betrieb könne nur ein Tarifvertrag maßgebend sein, und zwar im Zweifel der speziellste. Diese Lösung war aber immer umstritten und greift viel zu kurz, wie sich jetzt zeigt. Vor allem verletzt sie die Koalitionsfreiheit derjenigen Gewerkschaft, deren Tarifvertrag ausgeschlossen werden soll. Ein Gericht kann die Ergebnisse koalitionsmäßiger Betätigung nicht so einfach für unwirksam erklären. Die Kollisionsregel des BAG führt außerdem zu absurden Ergebnissen. Spezialisierte Berufsgewerkschaften hätten einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil, und Firmentarifverträge würden sich stets gegen Flächentarifverträge durchsetzen. Von einem Funktionsgewinn für das Tarifsysteem kann also keine Rede sein. Diese Rechtsprechung wird mit Sicherheit aufgegeben werden müssen.

Dennoch hat die Diskussion durch den Lokführerstreik starken Auftrieb erhalten. Sogar der Gesetzgeber wird zum Einschreiten aufgerufen. Die Tarifeinheit im Betrieb sei durch eine gesetzliche Kollisionsregel zu gewährleisten. Zumindest müssten die konkurrierenden Gewerkschaften gezwungen werden, Tarifgemeinschaften zu bilden oder ihre Tariflaufzeiten wenigstens zu synchronisieren. Alle diese Vorschläge wollen die Tarifautonomie stark einschränken. Sie könnten deshalb vor der Verfassung nur dann Bestand haben, wenn sehr gewichtige Belange der Allgemeinheit einen solchen Eingriff verlangten. Die Unannehmlichkeiten schwieriger Tarifverhandlungen und die Gefahr vermehrter Arbeitskämpfe können dazu aber keinesfalls ausreichen. Auch wenn das unbequem ist: Koalitionspluralismus entspricht unserem freiheitlichen Koalitionssystem und Tarifpluralität ist dann eine natürliche Folge.

Das bedeutet allerdings nicht, dass für neue Gewerkschaften und breiten Koalitionswettbewerb alle Dämme gebrochen wären. Hier bleibt die Rechtsprechung gefordert. Erforderlich ist eine Stufenfolge rechtlicher Hürden, die eine tarifpolitisch aktive Gewerkschaft überwinden muss. Schon die Tariffähigkeit setzt bekanntlich den Nachweis ausreichender »Mächtigkeit« voraus. Ferner muss Tarifzuständigkeit gegeben sein, was den Berufsgewerkschaften fachliche und thematische Grenzen setzt. Und schließlich müssen Tarifverträge auch systemkonform zustande kommen. Das ist bei den Tarifverträgen mit Armutsgehältern, die die christlichen Gewerkschaften für Leiharbeitnehmer abgeschlossen haben, höchst zweifelhaft, wie ich in einem Gutachten für die Hans-Böckler-Stiftung nä-

her begründet habe (Bieback/Dieterich/Hanau/Kocher/Schäfer [Hrsg.]: Tarifgestützte Mindestlöhne, Schriftenreihe der HBS Bd. 67 (2007), S. 103, 122). Dies alles verlangt jedoch keine neuen Gesetze, sondern nur eine sorgfältige Kontrolle durch die Arbeitsgerichte (Verwaltungsgerichte scheinen hier leider einige Schwierigkeiten zu haben, wie die Urteile zu Mindestlöhnen im Postdienst vermuten lassen).

c) Schutzdefizit

Mit dem Stichwort »Mindestlöhne« komme ich zur Frage nach neuen Schutzlücken. Es lässt sich nicht bestreiten, dass zunehmend »Hungerlöhne« gezahlt werden, mit denen niemand ein normales Leben führen kann. Es besteht auch weitgehend Einigkeit darüber, dass diese Entwicklung in manchen Branchen und bei prekären Beschäftigungsverhältnissen (z.B. bei Leiharbeitern) mit den traditionellen Mitteln des Tarifrechts kaum zu verhindern ist. Hier ist also der Sozialstaat gefordert und auch berechtigt, in den Zuständigkeitsbereich der Tarifautonomie regulierend einzugreifen. Er muss dabei allerdings das Übermaßverbot beachten. Er hat also den Vorrang der Tarifautonomie soweit als möglich zu respektieren.

Diskutiert werden nur zwei Konzepte, die jedoch kaum mehr als den Begriff »Mindestlohn« gemein haben. In Wahrheit unterscheiden sie sich grundlegend, und zwar sowohl in ihren Zielvorstellungen als auch in ihren Maßstäben. Der Tarifautonomie am nächsten steht das Modell tarifgestützter Mindestlöhne, das lediglich bestimmte Mindeststandards auf Außenseiter erstreckt. Hier geht es um Vertragsgerechtigkeit, die in unterschiedlichen Branchen und Tätigkeiten differenzierende Lösungen erfordert. Grundsätzlich anders sind generelle gesetzliche Mindestlöhne konzipiert, wie sie die meisten europäischen Industriestaaten kennen. Ihr Leitbild ist nicht die ausgleichende Gerechtigkeit. Regionale Besonderheiten und der ganz unterschiedliche Wert bestimmter Arbeitsleistungen spielen daher hier keine Rolle. Ihr Leitbild ist vielmehr ganz allgemein die Würde der Arbeit. Ihre Erkenntnis leitende Sorge gilt dem gesellschaftlichen Zusammenhalt. Vollzeitarbeit soll wenigstens ein menschenwürdiges Leben möglich machen.

Mein Modellvergleich macht verständlich, warum der Gesetzgeber in erster Linie versucht, die Mindestlöhne auf der Grundlage von Tarifverträgen durchzusetzen. Das Arbeitnehmerentsendegesetz wird mit diesem Ziel schrittweise umgestaltet. Dabei übernimmt der Staat durch

Rechtsverordnung die Entscheidungskompetenz und die letzte Verantwortung. Den Koalitionen bleibt aber ein Initiativrecht und die Kompetenz für die inhaltliche Gestaltung, vor allem die Regelung der Lohnhöhe. Man kann also von einer Kooperation von Staat und Koalitionen sprechen. Leider haben die bisherigen Erfahrungen bereits die Schwächen dieses Modells hervortreten lassen. Es gibt große praktische und rechtliche Probleme. Die Verbreitung tarifgestützter Mindestlöhne wird eng begrenzt bleiben.

Das praktische Problem zeigt sich schon beim ersten Schritt des Verfahrens: Zwei ausreichend starke Koalitionen (Gewerkschaft und Arbeitgeberverband) müssen einen Mindestlohn wollen und sich über dessen Höhe einigen können. Das muss ohne Arbeitskampf gelingen, weil sich für einen speziellen Mindestlohntarifvertrag ausreichende Streikbereitschaft kaum organisieren lässt. Erforderlich ist das übereinstimmende Interesse beider Tarifparteien, am unteren Rand der Lohnskala eine starre Grenze zu ziehen. Voraussetzung ist also eine untypische und nicht allzu häufig anzutreffende Interessenlage.

Für die Arbeitgeberseite kann ein denkbare Interesse immerhin darin bestehen, die Ordnungs- und Kartellfunktion des Tarifrechts zu retten, wo sie durch konkurrierende Gewerkschaften und divergierende Tarifverträge bedroht erscheint. Aber gerade dann stellt sich ein schwieriges Rechtsproblem: Welcher der konkurrierenden Tarifverträge soll dann maßgebend sein? Mit welcher Koalition hat der Staat zu kooperieren? Der Ordnungsgeber muss eine Auswahl treffen, also einen der konkurrierenden Tarifverträge wirkungslos machen. Das ist ein massiver Eingriff in die Tarifautonomie der unterliegenden Tarifpartei. Ohne sorgfältige Abwägung geht das nicht. Erforderlich sind dazu klare und praktikable Kriterien, die einer verfassungsrechtlichen Kontrolle standhalten. Dieses Problem ist zwar lösbar, muss aber die Handhabung erheblich erschweren. Das wird geraume Zeit für Rechtsunsicherheit sorgen. Einfacher und wirksamer wäre eine Vereinfachung der Allgemeinverbindlicherklärung.

Die radikale Lösung mit generellen gesetzlichen Mindestlöhnen würde alle Auswahlprobleme vermeiden. Dafür würde sie aber die Tarifautonomie sehr viel breiter und intensiver beschneiden. Immerhin könnten die Koalitionen auch bei diesem Regelungsmodell in den Entscheidungsprozess einbezogen werden. Bisher ist hier noch alles offen, weil das Thema zum politischen Zankapfel geworden ist. Voraussagen kann man nur:

Die Mindestlohnfrage bleibt dringend und wird nicht zur Ruhe kommen. Das bleibt ein Unsicherheitsfaktor auch für die Tarifpolitik.

Europäisches Gemeinschaftsrecht

Die dritte große Rechtsbaustelle ist das europäische Gemeinschaftsrecht. Für die deutsche Wirtschaft wurde Europa zum maßgebenden Wettbewerbsraum. Dementsprechend ist auch der Arbeitsmarkt auf europaweite Regeln angewiesen. Das Arbeitsrecht wird daher zunehmend durch gemeinschaftsrechtliche Vorgaben beeinflusst. Für die Tarifautonomie hat diese Entwicklung zweiseitige Konsequenzen. Auf der einen Seite setzt sie dem Sozialdumping wenigstens äußerste Grenzen, soweit im Gemeinschaftsrecht Mindeststandards verbindlich festgeschrieben werden. Auf der anderen Seite wird der Gestaltungsspielraum der Koalitionen durch jede Rechtsangleichungen beschnitten. Ein Regelungsvorrang wird den Tarifverträgen nämlich nicht eingeräumt. Tarifdispositives Europarecht gibt es nicht.

Immerhin konnten die deutschen Koalitionen bisher zumindest darauf vertrauen, dass ihre angestammten Regelungsinstrumente unangestastet bleiben. Deutsches Koalitionsrecht, Tarifvertragsrecht und Arbeitskampfrecht schienen dem Zugriff europäischer Rechtsakte entzogen zu sein. Art. 137 Abs. 5 EGV begrenzt nämlich die Regelungskompetenz der Gemeinschaft ausdrücklich in Bezug auf »das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht«. Zu diesen Themen bestehen in den Mitgliedstaaten höchst unterschiedliche Vorstellungen und Kulturen. Das gilt vor allem für das Arbeitskampfrecht, das in Deutschland allein durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des BAG strukturiert und von Fall zu Fall im labilen Gleichgewicht gehalten wird.

In diese Problematik hat der EuGH mit zwei krassen Urteilen interveniert: mit den Urteilen in den Rechtssachen Viking und Laval. Beide Urteile betrafen grenzüberschreitende Arbeitskämpfe. Im Viking-Fall wehrte sich eine Transportarbeitergewerkschaft mit Streik- und Boykottandrohung gegen das Ausflaggen eines Fährschiffs von Finnland nach Estland, bzw. gegen die dadurch erstrebten Lohnkürzungen der Seeleute. Im Laval-Fall ging es um die Arbeitsbedingungen lettischer Bauarbeiter, die auf eine Baustelle in Schweden entsandt werden sollten. Mit einer Baustellenblockade sowie Streik- und Boykottandrohung in Schweden und Lettland sollte die Angleichung an die schwedischen Sozialstan-

dards erzwungen werden. Nach unserem deutschen Verfassungsverständnis ging es also um die bekannte Kollision von Unternehmerfreiheit auf der einen Seite und Freiheit der Koalitionsbetätigung auf der anderen. Wie ist das aber gemeinschaftsrechtlich einzuordnen?

Der EuGH sieht ebenfalls ein Spannungsverhältnis von Prinzipien. Er bekennt sich hier sogar zum ersten Mal zur kollektiven Koalitionsfreiheit als allgemeinem Grundsatz des Gemeinschaftsrechts (immerhin ein Fortschritt). Aber das Gegenstück bildet hier nicht ein gleichrangiges Unternehmergrundrecht, sondern die Gesamtheit der Marktfreiheiten als Prinzipien der Europäischen Gemeinschaft. Betroffen ist im Fall Viking die Niederlassungsfreiheit, im Fall Laval die Dienstleistungsfreiheit. Nach Ansicht des EuGH dürfen diese Freiheiten durch kollektive Maßnahmen nur nach Maßgabe der Verhältnismäßigkeit beeinträchtigt werden. Sie stehen also im Vordergrund und haben Vorrang, während die Koalitionen bei der Ausübung ihrer Rechte den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachten müssen. Schon diese Rangfolge erscheint problematisch.

Nun arbeitet allerdings auch das BAG bei der Bewertung von Kampfmaßnahmen mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Aber wegen Art. 9 Abs. 3 GG geschieht das höchst zurückhaltend. Ziel und Taktik eines Streiks werden mit Rücksicht auf die Kampfmittelfreiheit der Gewerkschaften nur auf Rechtsverstöße kontrolliert, nicht aber auf ihre Angemessenheit. Da ist der EuGH weniger zimperlich. Er verlangt eine gerichtliche Angemessenheitskontrolle in jedem Einzelfall. Das macht schon rein praktisch eine bewegliche Kampfführung unmöglich. Erst lange nach Beendigung eines grenzüberschreitenden Arbeitskampfes kann danach in einem Prozess geklärt werden, ob die gewählte Strategie und Taktik einer Gewerkschaft einem Gericht gemeinschaftsrechtlich akzeptabel erscheint. Diese Rechtsprechung stößt auf heftige und vielstimmige Kritik. Sie wäre in Deutschland verfassungsrechtlich unhaltbar. Erneut stellt sich die Grundsatzfrage nach dem sozialstaatlichen Verständnis der Europäischen Gemeinschaft. Das wird nicht zur Ruhe kommen.

3. Resümee

Mein Resümee: Die Rechtsordnung kann ein vollkommen geschlossenes Regelwerk der Tarifautonomie zurzeit nicht bieten. Das System ist im Umbruch. Die Tarifautonomie muss an veränderte Verhältnisse angepasst

werden. Das ist zunächst eine organisationspolitische Aufgabe, verlangt aber auch Korrekturen der Rechtsprechung.

Unverrückbar fest steht jedoch die verfassungsrechtliche Aufgabe des Sozialstaates: Die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie muss rechtlich abgesichert sein und bleiben.

Thorsten Schulten

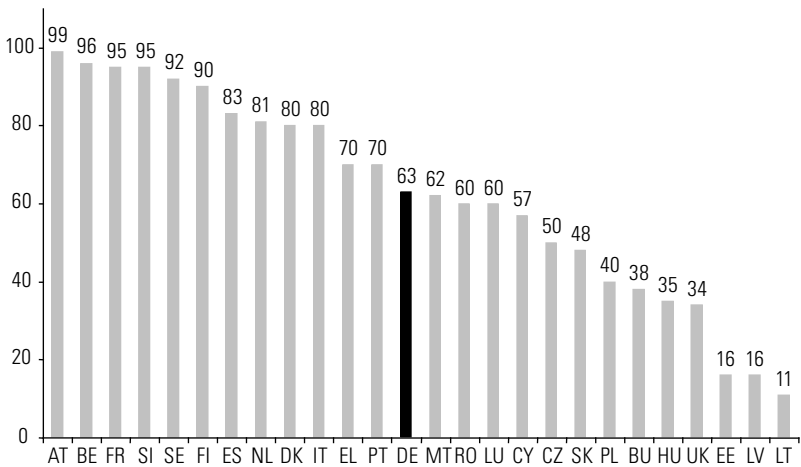
Das deutsche Tarifvertragssystem im europäischen Vergleich

Das deutsche Tarifvertragssystem befindet sich seit etwa zwei Jahrzehnten in einem schleichenden Erosionsprozess. Sukzessive werden die tarifpolitisch gut regulierten Kerne kleiner und die tarifvertragsfreien Zonen größer. Seit Beginn der 1990er Jahre ist der Anteil der Beschäftigten, der durch einen Tarifvertrag geschützt wird, von etwa 80% auf etwa 60% zurückgegangen. Als Ursachen für diese Entwicklung werden oft gesellschaftliche Megatrends wie die Globalisierung, der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft oder die globale Hegemonie des Neoliberalismus benannt. Schaut man über die Grenzen Deutschlands nach Europa, so wird jedoch deutlich, dass es sich bei der Erosion des Tarifvertragssystems keineswegs um einen zwangsläufigen Prozess handelt. Im Gegensatz zu Deutschland ist die Tarifbindung in den meisten westeuropäischen Ländern außerordentlich stabil geblieben. Umso interessanter ist es, nach den Gründen für diese Stabilität zu fragen, um vor diesem Hintergrund Möglichkeiten für eine Re-Stabilisierung des deutschen Tarifvertragssystems zu diskutieren.

Tarifbindung in der Europäischen Union

Innerhalb Europas weist die Bedeutung der nationalen Tarifvertragsysteme für die Regulierung von Löhnen und Arbeitsbedingungen sehr große Unterschiede auf. Bei der Tarifbindung reicht die Spannbreite von annähernd 100% in Österreich bis zu deutlich unter 20% in den Staaten des Baltikums (Abbildung 1). In den meisten alten EU-Staaten Westeuropas besteht eine relativ hohe Tarifbindung zwischen 70% und 99%, während in der Mehrzahl der neuen EU-Staaten Osteuropas die Tarifbindung zum Teil deutlich unter 50% liegt.

Im gesamteuropäischen Vergleich befindet sich Deutschland mit einer Tarifbindung von etwas über 60% genau im Mittelfeld. Betrachtet man hingegen nur die Gruppe der alten EU-Staaten, so weist Deutschland

Abbildung 1: Tarifbindung in der Europäischen Union (2006)*

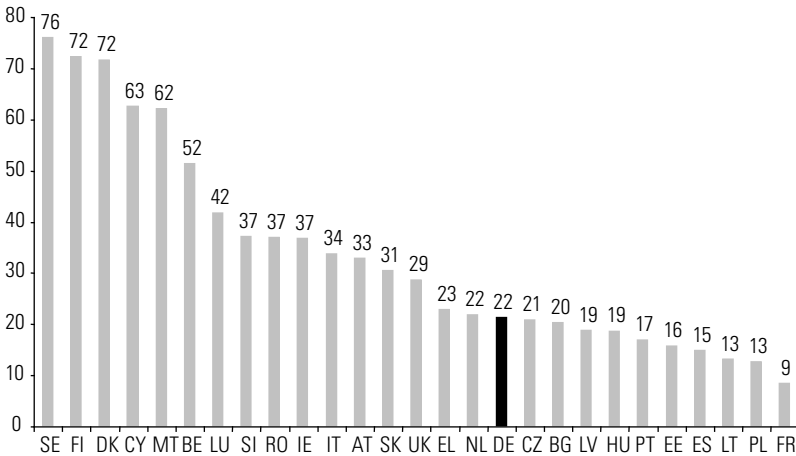
* in % der Beschäftigten; Quelle: European Commission (2009)

mittlerweile einen der niedrigsten Werte auf, der nur noch von Luxemburg und Großbritannien unterboten wird. Während in Deutschland die Tarifbindung in den letzten beiden Jahrzehnten deutlich zurückging, ist sie in den meisten anderen westeuropäischen EU-Staaten relativ stabil geblieben (European Commission 2009: 74). Lediglich in Großbritannien war der Rückgang noch stärker: Dort beträgt die Tarifbindung heute gerade mal noch 35%, nachdem sie Anfang der 1980er Jahre noch bei etwa 70% gelegen hatte. Um die auffallenden Niveau- und Entwicklungsunterschiede innerhalb Europas zu erklären, soll im Folgenden nach denjenigen politischen und institutionellen Faktoren gefragt werden, die eine hohe Tarifbindung begünstigen.

Organisationsgrad von Gewerkschaften und Arbeitgebern

Bei der Suche nach den Gründen für die unterschiedliche Tarifbindung in Europa liegt zunächst die Vermutung nahe, dass dies etwas mit der Organisationsmacht der Gewerkschaften zu tun hat. In der Tat weist der gewerkschaftliche Organisationsgrad, d.h. der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an den Beschäftigten, von Land zu Land sehr große

Abbildung 2: Organisationsgrad der Gewerkschaften (2004-2005)*



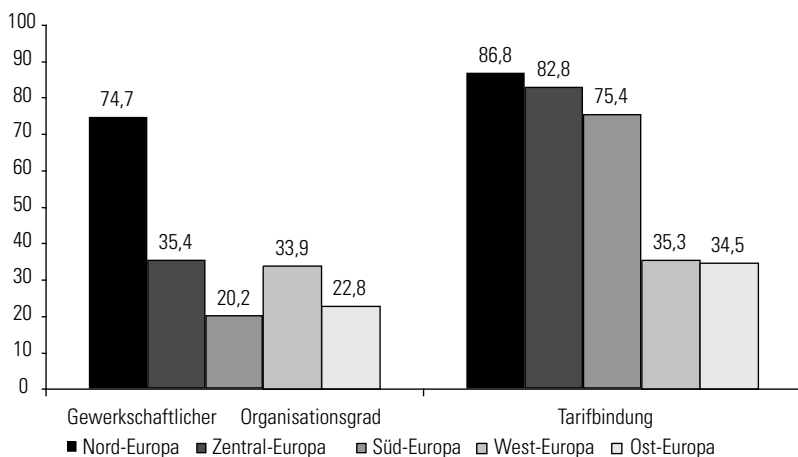
* in % der Beschäftigten; Quelle: European Commission (2009)

Unterschiede auf (Abbildung 2). Er reicht von über 70% in den skandinavischen Ländern bis zum Teil deutlich unter 20% in vielen osteuropäischen Staaten. Mit knapp über 20% liegt der gewerkschaftliche Organisationsgrad in Deutschland im unteren Mittelfeld.

Auf den ersten Blick wird deutlich, dass es in vielen europäischen Ländern tatsächlich eine enge Korrelation zwischen gewerkschaftlichem Organisationsgrad und Tarifbindung gibt. Dies gilt sowohl für die skandinavischen Länder, wo eine vergleichsweise starke gewerkschaftliche Organisationsmacht mit einer hohen Tarifbindung einhergeht, als auch für die meisten osteuropäischen Länder, in denen beide Bereiche eher niedrige Werte aufweisen. Darüber hinaus liegen auch in Großbritannien die Werte für den gewerkschaftlichen Organisationsgrad und die Tarifbindung relativ eng beieinander.

In allen europäischen Ländern ist die Tarifbindung insgesamt höher als der gewerkschaftliche Organisationsgrad, sodass überall auch Nicht-gewerkschaftsmitglieder durch Tarifverträge geschützt werden. Allerdings weisen einige Staaten eine besonders große Diskrepanz zwischen Organisationsgrad und Tarifbindung auf. Am deutlichsten wird dies in Frankreich, wo gerade noch 9% aller Beschäftigten gewerkschaftlich organisiert sind, zugleich jedoch 95% unter den Geltungsbereich eines

Abbildung 3: Gewerkschaftlicher Organisationsgrad und Tarifbindung in verschiedenen europäischen Ländergruppen (2005-2006)*



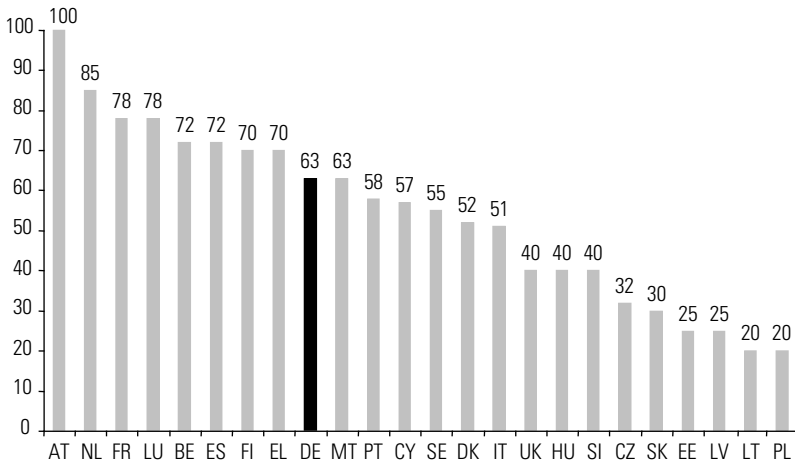
* in %; Quelle: European Commission (2009)

Tarifvertrages fallen. Eine sehr hohe Tarifbindung trotz vergleichsweise niedrigem gewerkschaftlichen Organisationsgrad findet sich ebenfalls in Spanien, Portugal und den Niederlanden. Schließlich liegt auch in Deutschland die Tarifbindung immer noch dreimal höher als der Organisationsgrad der Gewerkschaften.

Zusammenfassend lassen sich in Europa fünf Ländergruppen identifizieren, von denen drei eine enge Korrelation zwischen gewerkschaftlichem Organisationsgrad und Tarifbindung aufweisen (Abbildung 3). Dies gilt für Nord-Europa, West-Europa (Großbritannien und Irland) und Ost-Europa. In Zentral-Europa und in Süd-Europa liegt die Tarifbindung hingegen deutlich oberhalb des gewerkschaftlichen Organisationsgrades.

Ein Zusammenhang scheint auch zwischen der Tarifbindung und dem Organisationsgrad der Arbeitgeber zu bestehen, der mit Ausnahme der skandinavischen Länder überall in Europa über dem Organisationsgrad der Gewerkschaften liegt (Abbildung 4). Für die meisten Länder gilt demnach die Regel: Je höher der Organisationsgrad der Arbeitgeber desto höher die Tarifbindung. In Deutschland entspricht die Tarifbindung ziemlich exakt der Verbandsmacht der Arbeitgeber, während es kaum verbandsungebundene Unternehmen mit Tarifbindung gibt. In einer Reihe

Abbildung 4: Organisationsgrad der Arbeitgeber (2006)*



* in % der Arbeitgeber; Quelle: European Commission (2009)

von Ländern liegt der Geltungsbereich von Tarifverträgen jedoch auch noch einmal deutlich über dem Organisationsgrad der Arbeitgeber, was auf weitere politische und institutionelle Faktoren zur Stützung des Tarifvertragssystems hinweist.

Tarifverhandlungsebenen

Ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal der Tarifvertragssysteme in Europa besteht in der jeweils dominanten Tarifverhandlungsebene (Tabelle 1). Ähnlich wie in Deutschland bildet auch in den meisten anderen alten EU-Staaten in Nord-, West- und Südeuropa der branchenbezogene Flächentarifvertrag nach wie vor die wichtigste und strukturbildende Form des nationalen Tarifvertragssystems. Lediglich in Großbritannien werden Tarifverträge fast ausschließlich auf Unternehmensebene abgeschlossen, während in Belgien und Irland die nationale, branchenübergreifende Verhandlungsebene die wichtigste Tarifverhandlungsebene darstellt. Anders sieht es in den neuen EU-Staaten aus Mittel- und Osteuropa aus, die in der Transformationsperiode in den 1990er Jahren vorwiegend betriebs- und unternehmensbezogene Tarifvertragssysteme herausgebildet

Tabelle 1: Tarifverhandlungsebenen in Europa

	National	Branche	Unternehmen		National	Branche	Unternehmen
Belgien	XXX	X	X	Bulgarien	X	XXX	X
Irland	XXX	X	X	Dänemark	X	XXX	X
				Deutschland		XXX	X
Estland	(XXX)	X	XXX	Finnland	X	XXX	X
Großbritannien		X	XXX	Griechenland	(XXX)	XXX	X
Lettland		X	XXX	Italien		XXX	X
Litauen	(XXX)	X	XXX	Niederlande	X	XXX	X
Luxemburg		X	XXX	Österreich		XXX	X
Malta		X	XXX	Portugal		XXX	X
Polen		X	XXX	Schweden		XXX	X
Rumänien	(XXX)	X	XXX	Slowakei		XXX	X
Ungarn	(XXX)	X	XXX	Slowenien	X	XXX	X
Zypern		X	XXX	Spanien	X	XXX	X
Tschechien		X	XXX	Frankreich	X	XX	XX

XXX = dominante Verhandlungsebene; (XXX) = dominante Verhandlungsebene für nationale Mindestlöhne; X = existierende, aber nicht dominierende Verhandlungsebene; XX = keine dominierende Verhandlungsebene

Quelle: Schulten (2005), Carley (2008)

haben. Slowenien ist eine Ausnahme, wo sich entgegen dem Trend ein zentralisiertes Tarifvertragssystem mit branchenbezogenen Tarifverträgen etabliert hat.

Im Hinblick auf die Tarifbindung lässt sich ein enger Zusammenhang zum Zentralisationsgrad eines Tarifvertragssystems konstatieren. In Ländern mit branchenbezogenen Flächentarifverträgen ist stets eine Mehrheit der Beschäftigten tarifgebunden, während in Ländern mit vorwiegend betrieblichen Tarifvertragsstrukturen in der Regel nur eine Minderheit der Beschäftigten den Schutz eines Tarifvertrages genießt. In dezentralen Systemen ist die Tarifbindung unmittelbar auf die gewerk-

schaftliche Organisationsmacht zurückgeworfen, da zumeist nur solche Unternehmen Tarifverträge abschließen, in denen die Gewerkschaften auf betrieblicher Ebene verankert sind. In zentralisierten Systemen ist hingegen eher eine relative Entkoppelung von Gewerkschaftsmacht und Tarifbindung möglich, da hier oft in gut organisierten Bereichen Tarifverträge durchgesetzt werden, die dann auch für Betriebe mit einer nur schwachen Gewerkschaftsvertretung gelten.

Politische Faktoren zur Stützung des Tarifvertragssystems

In den meisten europäischen Ländern gilt das Tarifvertragssystem als eine Kerninstitution der jeweiligen nationalen Wirtschafts- und Sozialmodelle. Während das Tarifvertragssystem auf der autonomen Selbstregulation von Gewerkschaften und Arbeitgebern beruht, übernimmt der Staat die Aufgabe, seine Funktionsfähigkeit juristisch und politisch abzusichern. Die Formen und Intensität, in der der Staat auf direkte oder indirekte Weise das Tarifvertragssystem politisch unterstützt, können innerhalb Europas von Land zu Land sehr stark variieren.

Eine wichtige indirekte Form der politischen Stützung des Tarifvertragssystems liegt in der rechtlichen Privilegierung der Tarifvertragsparteien. Insbesondere auf Arbeitnehmerseite sind es in den meisten europäischen Ländern die Gewerkschaften, denen ein exklusives Recht für den Abschluss von Tarifverträgen eingeräumt wird (Schulten 2005). Darüber hinaus leistet der Staat in vielen europäischen Ländern eine Reihe von Organisationshilfen. Das berühmteste Beispiel bilden die skandinavischen Staaten, wo den Gewerkschaften die Verwaltung der Arbeitslosenkassen überlassen wird und hierdurch für die Beschäftigten ein starker Anreiz zur Gewerkschaftsmitgliedschaft besteht (Clasen/Viehbrock 2006). Auf Arbeitgeberseite findet sich das herausragendste Beispiel in Österreich, wo über die Pflichtmitgliedschaft der Unternehmen in der Wirtschaftskammer ein sehr hoher Organisationsgrad der Arbeitgeber garantiert wird.

Eine direkte Form der politischen Stützung des Tarifvertragssystems durch den Staat besteht darüber hinaus in der Ausdehnung der Gültigkeit von Tarifverträgen über den Bereich der unmittelbar vertragsschließenden Parteien hinaus. Im Bezug auf die Arbeitnehmerseite existiert in der Mehrzahl der europäischen Staaten eine erga omnes-Regelung, wo-

nach die Tarifverträge in einem tarifgebundenen Unternehmen nicht nur für die Gewerkschaftsmitglieder, sondern für alle Beschäftigten gelten (Tabelle 2). In Ländern wie z.B. Deutschland, wo eine unmittelbare Tarifbindung nur für Gewerkschaftsmitglieder besteht, wenden tarifgebundene Unternehmen die tarifvertraglichen Bestimmungen in der Regel jedoch auch auf Nichtgewerkschaftsmitglieder an, um keinen zusätzlichen Anreiz für den Beitritt zu einer Gewerkschaft zu schaffen.

In den meisten europäischen Ländern existiert darüber hinaus die Möglichkeit, mit dem Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) die Gültigkeit von Tarifverträgen auch auf nichtverbandsgebundene Unternehmen auszudehnen (Tabelle 2). Lediglich in fünf europäischen Staaten, darunter Dänemark und Schweden sowie Großbritannien, Malta und Zypern, besteht keine Möglichkeit, Tarifverträge allgemeinverbindlich zu erklären. In zwei Ländern (Italien und Irland) bestehen funktionale Äquivalente, wo die Arbeitsgerichte de facto zu einer Ausdehnung der Tarifbindung beitragen können. In Österreich besteht zwar die Möglichkeit der AVE, sie wird aufgrund des politisch geförderten hohen Organisationsgrades der Arbeitgeber jedoch kaum angewandt.

Die übrigen 18 EU-Staaten lassen sich in zwei Ländergruppen aufteilen, in denen das Instrument der AVE in der Praxis eher häufig oder eher selten genutzt wird. Zur letzteren gehören die meisten osteuropäischen Staaten, wobei in Tschechien und der Slowakei das Instrument in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewinnt (Kohl 2008). Auch Deutschland gehört in diese Gruppe. Hier ist die Anzahl der allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge seit Beginn der 1990er Jahre kontinuierlich zurückgegangen und umfasst heute gerade mal noch 1,5% aller Ursprungstarifverträge (Bispinck/Schulten 2009).

Zu der Ländergruppe, in denen die AVE von Tarifverträgen in der Praxis eine sehr hohe Bedeutung hat, gehören Belgien, Finnland und die Niederlande sowie die südeuropäischen Staaten Frankreich, Spanien, Portugal, Griechenland und Rumänien. In Frankreich wurden im Jahr 2008 fast 1000 Tarifverträge allgemeinverbindlich erklärt (Ministère du Travail 2009), was etwa 90% aller neu abgeschlossenen Tarifverträgen entspricht. In Finnland existieren auf nationaler Ebene etwa 150 allgemeinverbindliche Branchentarifverträge, die ca. 80% der nationalen Tarifverträge abdecken. In den Niederlanden sind etwa 70% aller Branchentarifverträge allgemeinverbindlich (SER 2007). Ähnlich hoch dürfte der Anteil in den übrigen südeuropäischen Ländern sein.

Tabelle 2: Ausdehnung von Tarifverträgen

Der Tarifvertrag gilt in tarifgebundenen Unternehmen automatisch ...	Arbeitnehmer		Arbeitgeber	
	... nur für Gewerkschaftsmitglieder	... für alle Beschäftigten	Allgemeinverbindlich-erklärung (AVE)	Anwendung
Belgien		X	möglich	häufig
Finnland*	X	X	möglich	häufig
Frankreich		X	möglich	häufig
Griechenland		X	möglich	häufig
Niederlande		X	möglich	häufig
Portugal		X	möglich	häufig
Rumänien		X	möglich	häufig
Spanien		X	möglich	häufig
Bulgarien	X		möglich	selten
Deutschland	X		möglich	selten
Estland	X		möglich	selten
Lettland	X		möglich	selten
Litauen*	X	X	möglich	selten
Polen		X	möglich	selten
Slowakei		X	möglich	zunehmend
Slowenien		X	möglich	selten
Tschechien		X	möglich	zunehmend
Ungarn		X	möglich	selten
Österreich		X	möglich	selten; funktionales Äquivalent
Italien		X	nicht möglich	funktionales Äquivalent
Irland		X	nicht möglich	funktionales Äquivalent
Großbritannien	X		nicht möglich	
Malta		X	nicht möglich	
Dänemark		X	nicht möglich	
Schweden	X		nicht möglich	
Zypern		X	nicht möglich	

* Einige Tarifverträge gelten nur für Gewerkschaftsmitglieder, während andere Tarifverträge eine erga omnes-Klausel enthalten und für alle Beschäftigten gelten.

Durch das Instrument der AVE werden in der Regel Tarifverträge auf alle Unternehmen einer bestimmten Branche ausgedehnt. Darüber hinaus gibt es in einigen Ländern wie z.B. Frankreich oder Spanien die Möglichkeit, bestehende Tarifverträge auch auf tariflose Sektoren auszudehnen (Rebhahn 2002). Insgesamt sorgt die politische Stützung des Tarifvertragssystems mit dem Instrument der AVE in diesen Ländern dafür, dass trotz eines teilweise sehr geringen gewerkschaftlichen Organisationsgrads eine sehr hohe Tarifbindung erhalten bleibt. Zugleich fördert die AVE auch die Organisationsbereitschaft der Arbeitgeber, die in denjenigen Ländern besonders hoch ist, in denen der Staat recht umfangreich von diesem Instrument Gebrauch macht (Traxler 2004).

Ansätze für eine Re-Stabilisierung des deutschen Tarifvertragssystems

Der internationale Vergleich macht deutlich, dass es in Europa prinzipiell nur zwei Wege gibt, um eine hohe Tarifbindung sicherzustellen. Entweder verfügen die Gewerkschaften über eine ausreichend große Organisationsmacht oder es bedarf einer politischen Stützung des Tarifvertragssystems durch eine umfassende AVE von Tarifverträgen. Der erste Weg findet sich in Dänemark und Schweden, wo ein seinerseits politisch-institutionell gestützter hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad eine hohe Tarifbindung garantiert.

In Deutschland sind in jüngster Zeit einige wichtige Organizing-Initiativen gestartet worden, um den anhaltenden Mitgliederverlust der Gewerkschaften zu stoppen. Eine Stärkung der gewerkschaftlichen Organisationsmacht würde auch dazu beitragen, das Tarifvertragssystem »von unten« her zu stabilisieren, indem die Tarifbindung auf Branchen- und betrieblicher Ebene besser verteidigt bzw. Unternehmen wieder neu in die Tarifbindung gezwungen werden könnten (Bispinck/Schulten 2009).

Allerdings ist es kaum zu erwarten, dass in Deutschland die Organizing-Kampagnen auf absehbare Zeit so erfolgreich sein werden, dass ein dänischer oder schwedischer Weg der Stabilisierung des Tarifvertragssystems durch (primär) gewerkschaftliche Organisationsmacht gehbar wäre. Für eine Re-Stabilisierung des deutschen Tarifvertragssystems bedarf es vielmehr einer bewussten politischen Stützung »von oben«. Dabei kommt der Reform der AVE eine Schlüsselstellung zu. Ohne dass

auch in Deutschland wie in vielen anderen europäischen Ländern wieder deutlich mehr Tarifverträge allgemeinverbindlich erklärt werden, wird eine Trendumkehr oder gar substanzielle Steigerung der Tarifbindung nicht zu erreichen sein. Um eine stärkere Nutzung von AVEs durchzusetzen, ist eine grundlegende Reform des hierzu in Deutschland festgelegten Verfahrens notwendig (Zachert 2003, 2004). Im Gegensatz zu den meisten anderen europäischen Arbeitgeberverbänden spricht sich die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) aus prinzipiellen, ordnungspolitischen Gründen gegen das Instrument der AVE aus und will dies auf wenige Ausnahmefälle begrenzen (BDA 2009). Als größtes Hindernis für eine stärkere Nutzung von AVEs hat sich daher die Blockadehaltung der BDA im Bundestarifausschuss erwiesen, die sich zum Teil gegen die Interessen ihrer eigenen Fachverbände gestellt hat. Dieses Vorgehen bildete auch den Hintergrund dafür, dass beim Arbeitnehmer-Entsendegesetz Ende der 1990er Jahre ein neues AVE-Verfahren eingeführt wurde, bei dem nicht mehr der Tarifausschuss, sondern das Bundesministerium für Arbeit das letzte Entscheidungsrecht hat (Dombre 2007). Als ein erster Reformschritt könnte deshalb zukünftig bei allen AVEs generell nach dem Vorbild des Entsendegesetzes verfahren werden.¹ Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Arbeitsmigration in Europa hätte dies zudem den Vorteil, dass nicht nur tarifliche Mindestlöhne, sondern die gesamte tarifliche Lohntabelle auch für entsandte Beschäftigte aus dem Ausland gelten würde.

Eine grundlegende Reform des deutschen AVE-Verfahrens müsste so gestaltet werden, dass ähnlich wie z.B. in den Niederlanden die Mehrheit der Branchentarifverträge allgemeinverbindlich erklärt werden kann. Gerade die Erfahrungen in den Niederlanden, dessen Tarifvertragssystem viele Ähnlichkeiten mit dem deutschen aufweist, sprechen für die positive Wirkung einer breiten Anwendung von AVEs auf die Tarifvertragsbeziehungen, die auch von der großen Mehrheit der niederländischen Arbeitgeber gewürdigt wird (Heijnen/van Rij 2003). Entscheidend ist hierbei die Erkenntnis, dass nur ein allgemeinverbindlich erklärter Tarifvertrag seine ordnungspolitische Funktion voll erfül-

¹ Der aktuelle Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP weist allerdings genau in die entgegengesetzte Richtung. Demnach sollen zukünftig auch die AVE nach dem Entsendegesetz wieder nur dann durchgeführt werden, wenn eine Mehrheit des Bundestarifausschusses dem zustimmt.

len kann, für alle Unternehmen gleiche Wettbewerbsbedingungen herzustellen und Unternehmensstrategien, die lediglich auf Lohndumping beruhen, zu unterbinden.

Literatur

- BDA (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände) (2009): Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, BDA-Kompakt, März.
- Bispinck, R./Schulten, T. (2009): Re-Stabilisierung des deutschen Flächentarifvertragssystems, in: WSI-Mitteilungen Vol. 62 (4), S. 201-209.
- Carley, M. (2008): Industrial Relations Developments in Europe 2007, Studie für die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, Dublin
- Clasen, J./Viebrock, E. (2006): Das Genter System der Arbeitslosenversicherung – immer noch gewerkschaftliches Rekrutierungsinstrument oder sozialpolitisches Auslaufmodell? In: Zeitschrift für Sozialreform (ZSR) Vol. 52 (3), S. 351-371.
- Dombre, R. (2007): Entwicklung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes: vom Widerstand im Jahre 1996 bis heute, unveröffentlichtes Manuskript vom 7. Mai 2007.
- European Commission (2009): Industrial Relations in Europe 2008, Brüssel.
- Heijnen, M./van Rij, C. (2003): Ervaringen van werkgevers met de CAO en AVV, Untersuchung im Auftrag des niederländischen Arbeitsministeriums, Amsterdam, Dezember.
- Kohl, H. (2008): Wo stehen die Gewerkschaften in Osteuropa heute? Eine Zwischenbilanz nach der EU-Erweiterung, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Internationale Gewerkschaftskooperation Kurzberichte No. 5.
- Ministère du Travail (2009): La négociation collective en 2008, Paris.
- Rebhahn, R. (2002): Rechtsvergleichendes zur Tarifbindung ohne Verbandsmitgliedschaft, in: Recht der Arbeit (RdA) Heft 4, S. 214-218.
- Schulten, T. (2005): Changes in national collective bargaining systems since 1990, EIROOnline (<http://eurofound.europa.eu/eiro/2005/03/study/tn0503102s.html>).
- SER (Sociaal-Economische Raad) (2007): Industrial Relations and the Adaptability of the Dutch Economy, Den Haag.
- Traxler, F. (2004): Employers and Employer Organisations in Europe: Membership Strength, Density and Representativeness, in: Industrial Relations Journal 31 (4), S. 308-316.
- Traxler, F./Behrens, M. (2002): Collective Bargaining Coverage and Extension Procedures, EIROOnline (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/12/study/tn0212102s.htm>).
- Zachert, U. (2003): Reformperspektiven der Allgemeinverbindlicherklärung aus arbeitsrechtlicher Sicht, in: WSI-Mitteilungen Vol. 56 (7), S. 413-419.
- Zachert, U. (2004): Allgemeinverbindlicherklärung, in: Peter, G./Kempen, O.E./Zachert, U., Die Sicherung tariflicher Mindeststandards, Baden-Baden, S. 11-32.

Richard Hyman

Ein Blick auf das deutsche Tarifvertragssystem aus europäischer Sicht*

Neben einem ausgeprägten System von Arbeitnehmerschutzrechten und einem umfassenden Wohlfahrtsstaat wird ein flächendeckendes Tarifvertragssystem als ein Grundpfeiler des »Europäischen Sozialmodells« angesehen. Mit dem sozial und politisch legitimierten Status von Gewerkschaften als kollektiven Repräsentanten von Arbeitnehmerinteressen wird eine Form von Wirtschaftsdemokratie geschaffen, die in Kooperation mit den Arbeitgebern zur einer autonomen Regulierung führt (was Hugo Sinzheimer als *soziale Selbstbestimmung* bezeichnete).

Innerhalb Europas gibt es allerdings kein einheitliches Modell der Tarifpolitik, sondern vielmehr eine große Vielfalt nationaler Systeme. Wie stellt sich das deutsche Tarifsystem aus einer vergleichenden Perspektive dar? Ein Teil meiner Argumentation wird darin bestehen, dass es trotz vieler offensichtlicher Unterschiede zwischen Großbritannien (das immer eine Ausnahme in Europa bildete) und den kontinentaleuropäischen Staaten in Westeuropa einige überraschende Ähnlichkeiten zwischen Großbritannien und Deutschland gibt.

Die besonderen Merkmale des deutschen Modells

Aus europäischer Perspektive gibt es vier Merkmale, die das deutsche Tarifvertragssystem von anderen Systemen unterscheiden. Bei dem ersten Merkmal handelt es sich um das Prinzip der *Tarifautonomie*. Es ist gemeinhin bekannt, dass es zwischen den europäischen Staaten große Unterschiede im Hinblick auf das Verhältnis von gesetzlicher und tariflicher Regulierung der Arbeitsbedingungen gibt. Diese Unterschiede machen es für den Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) besonders schwierig, sich auf ein gemeinsames Programm zu verständigen.

* Aus dem Englischen von Thorsten Schulten.

Im deutschen Fall basiert die Tarifautonomie paradoxerweise auf streng gesetzlichen Grundlagen: der durch das Grundgesetz garantierten *Koalitionsfreiheit* und dem *Tarifvertragsgesetz* (TVG). Obwohl es sich bei letzterem um ein äußerst knappes Gesetz handelt, wird doch sehr präzise geregelt, wer Tarifverträge verhandeln darf, wer an sie gebunden ist, wie die Hierarchie verschiedener Verhandlungsebenen aussieht, wie die Inhalte der Tarifverträge kommuniziert werden und wie bei Differenzen über die Interpretation und die Anwendung der Tarifverträge zu verfahren ist.

Vollkommen anders ist die Situation in Großbritannien, wo zwar mit dem Prinzip des *free collective bargaining* ein Äquivalent zur Tarifautonomie besteht, das sich jedoch auf keine vergleichbaren gesetzlichen Regelungen stützen kann. In Skandinavien, wo ähnlich wie in Deutschland ebenfalls eine Präferenz für tarifliche vor gesetzlichen Bestimmungen besteht, basieren die Regeln für das Tarifvertragssystem nicht auf einem Gesetz, sondern auf branchenübergreifenden Grundlagenabkommen, die zwischen den 1890er und 1930er Jahren vereinbart wurden.

Ein zweites Merkmal, das Deutschland mit Großbritannien teilt, ansonsten aber von den meisten westeuropäischen Staaten unterscheidet, ist das *Fehlen von nationalen, branchenübergreifenden Tarifverträgen*. Weder der DGB noch der britische TUC haben Kompetenzen, Tarifverträge abzuschließen. Es besteht auch kein System einer organisierten Koordination sektoraler Tarifverhandlungen, wie es etwa in Schweden nach dem Ende der nationalen, branchenübergreifenden Tarifverhandlungen entstanden ist. Wenn vergleichbare Ergebnisse bei den sektoralen Tarifverhandlungen herauskommen, so sind diese schlicht das Ergebnis einer »freiwilligen« Tarifführerschaft in bestimmten Branchen und einer Orientierung an den dort erzielten Regelungen in anderen Branchen. Hinzu kommt als weitere Besonderheit, dass die Tarifverhandlungen in Deutschland zumeist auf regionaler Ebene geführt werden und nach dem Tarifabschluss in einem bestimmten Pilotbezirk »freiwillig« in ganz Deutschland übernommen werden.

Ebenfalls auf »freiwilliger« Grundlage besteht drittens eine relativ große Reichweite des *Flächentarifvertrages*. Dieser basiert traditionell auf einem relativ hohen Maß an Solidarität im Arbeitgeberlager, die dadurch unterstützt wird, dass auch viele nicht-verbandsgebundene Arbeitgeber sich an den bestehenden Tarifverträgen orientieren. Obwohl prinzipiell auch die Möglichkeit zur Allgemeinverbindlichkeit von Ta-

rifverträgen existiert, bestehen bei diesem Verfahren viele Hindernisse, sodass es in der Praxis kaum angewendet wird.

Im Gegensatz hierzu ist in vielen westeuropäischen Ländern die Allgemeinverbindlichkeit sektoraler Tarifverträge die Norm. In Österreich, dessen System auch von Slowenien übernommen wurde, führt die Pflichtmitgliedschaft der Arbeitgeber in der Wirtschaftskammer zu einer nahezu universellen Reichweite der Tarifverträge. Man sollte schließlich auch erwähnen, dass das traditionelle Prinzip »ein Betrieb – eine Gewerkschaft« in Deutschland zwar in der Praxis weitgehend umgesetzt wurde, es hierfür aber keine gesetzliche Grundlage gibt, die etwa wie in den USA einer bestimmten Gewerkschaft eine exklusive Zuständigkeit ermöglicht.

Viertens unterscheidet sich Deutschland durch die Koexistenz von Tarifverhandlungen durch die Gewerkschaften und *betrieblicher Mitbestimmung* durch die Betriebsräte. In der Theorie gibt es eine klare Arbeitsteilung zwischen den beiden Institutionen, bei der den Gewerkschaften das Tarifverhandlungs- und Streikmonopol über die Arbeitsbedingungen zukommt, während die Betriebsräte gemeinsam mit dem Unternehmen in kooperativer Zusammenarbeit die betrieblichen Themen regeln, die nicht tarifvertraglich erfasst sind. In der Praxis ist diese Arbeitsteilung oft nicht so eindeutig. Sie erfordert vielmehr eine Interdependenz, die zunehmend prekär geworden ist.

Entwicklungstrends in den europäischen Arbeitsbeziehungen

Die Tabelle 1 zeigt die Entwicklungstrends des gewerkschaftlichen Organisationsgrades und der Tarifbindung seit 1980 für die meisten westeuropäischen Länder und die USA (in der Reihenfolge der aktuellen Höhe der Tarifbindung).

Die Daten bestätigen einen generellen Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrades, wobei es im Hinblick auf den Zeitpunkt und die Schwere des Rückgangs zwischen den Ländern erhebliche Unterschiede gibt. Die seit jeher bestehenden Unterschiede im gewerkschaftlichen Organisationsgrad sind heute noch hervorstechender.

Im Gegensatz dazu ist die Tarifbindung in den meisten Ländern relativ stabil geblieben oder hat sogar noch zugenommen. Besonders bemerkenswert ist die Situation in Frankreich, wo nur 8% der Beschäftig-

Tabelle 1: Entwicklungstrends des gewerkschaftlichen Organisationsgrades und der Tarifbindung seit 1980

	Gewerkschaftlicher Organisationsgrad				Tarifbindung			
	1980	1990	2000	2006	1980	1990	2000	2006
AT	57	47	37	32	95	99	99	99
BE	54	54	49	54	97	96	96	96
FR	18	10	8	8	85	92	95	95
SE	78	82	80	75	70	88	91	92
FI	69	73	75	72	77	81	86	90
DK	79	75	74	69	72	69	80	82
NL	35	24	23	21	79	82	86	82
ES	19	13	17	15	68	76	80	80
IT	48	39	35	33	85	83	80	80
NO	58	59	54	55	70	70	72	72
DE	35	31	25	21	78	72	64	63
PT	59	28	21	18	70	79	70	62
CH	31	24	21	19	50	50	44	48
UK	51	39	30	29	70	54	36	34
US	22	16	13	12	26	18	15	13

Quelle: ICTWSS database http://www.uva-aias.net/uploaded_files/regular/ICTWSSDatabase212009.xls

ten gewerkschaftlich organisiert sind, die Tarifbindung jedoch bei 95% liegt. Die Ausnahme bilden die »angelsächsischen« Länder am Ende der Skala, in denen Tarifverhandlungen – wenn überhaupt – in erster Line auf betrieblicher und nicht auf sektoraler Ebene stattfinden. Dementsprechend liegt die Tarifbindung in diesen Ländern nur leicht über dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad.

Auffallend ist die Entwicklung in Deutschland: Zwar ist die Tarifbindung relativ stabil und immer noch dreimal so hoch wie der gewerkschaftliche Organisationsgrad. Auf der anderen Seite gibt es jedoch kein anderes kontinentaleuropäisches Land, in dem die Tarifbindung seit 1980 so stark zurückgegangen ist. Innerhalb von 14 westeuropäischen Staaten ist Deutschland vom fünften auf den elften Platz zurückgefallen. Die Erosion des deutschen Modells der Arbeitsbeziehungen, die bereits vor mehr als einem Jahrzehnt von der Mehrzahl der deutschen Wissenschaftler diagnostiziert wurde, von den meisten ausländischen Beobachtern jedoch eher bezweifelt wurde, scheint tatsächlich evident zu sein.

Es gibt eine Reihe von allgemein akzeptierten Gründen für diese Entwicklung: Mit der deutschen Vereinigung sind bislang nie dagewesene regionale Disparitäten in den ökonomischen Rahmenbedingungen entstanden, die das Prinzip des *Flächentarifvertrages* an seine Grenzen geführt haben. In schwierigen ökonomischen Zeiten haben sich die Interessen des *Mittelstands* immer mehr von denen der großen Unternehmen entfernt und damit die Kohärenz und den Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände unterminiert.

Die Dezentralisierung der Tarifpolitik hat zunehmend unkontrollierte Formen angenommen. Schließlich ist es den Gewerkschaften kaum gelungen, in den wachsenden Sektoren des privaten Dienstleistungsgebietes und bei der zunehmenden Anzahl von prekär Beschäftigten neue Organisationsmacht aufzubauen.

Diese Entwicklungen haben dazu beigetragen, dass die »freiwillige« Unterstützung für das traditionelle deutsche Modell merklich erodiert ist. Ein Ausdruck hierfür ist die zunehmende Bedeutung von Berufsgewerkschaften (und auch von »gelben« Gewerkschaften) sowie der rückläufige Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände, mit dem auch die Anzahl der direkt tarifgebundenen Unternehmen merklich zurückgegangen ist. Obwohl in vielen anderen europäischen Ländern ein ähnlicher Rückgang bei den Gewerkschaftsmitgliedern zu beobachten ist, ist die Tarifbindung aufgrund der Anwendung von Allgemeinverbindlicherklärungen relativ stabil geblieben.

Jenseits der Tarifautonomie?

In Großbritannien fühlten sich die Gewerkschaften über lange Zeit dem Prinzip des *free collective bargaining* verpflichtet. »Kein noch so wohlwollender Staat kann die Funktion der Gewerkschaften übernehmen, die Arbeiter in die Lage zu versetzen, darüber zu entscheiden, wie ihre Interessen am besten gesichert werden können« – so eine Erklärung des TUC aus dem Jahr 1966. Weiter heißt es: »Nur dort, wo die Gewerkschaften erkennen müssen, dass sie nicht in der Lage sind, diese Funktion wahrzunehmen, soll der Staat eine Rolle spielen und zumindest Mindeststandards festlegen. Aber in Großbritannien sehen wir dies nur als eine zweitbeste Alternative.« Die meisten deutschen Gewerkschafter hätten sicherlich eine ähnliche Überzeugung zum Ausdruck gebracht.

Die Zeiten haben sich verändert. Die Jahre unter Thatcher haben den britischen Gewerkschaften die schmerzvolle Lektion erteilt, dass freie Tarifverhandlungen alleine nicht ausreichen. Diese funktionieren gut in relativ sicheren und ökonomisch guten Zeiten, jedoch weit weniger gut in unsicheren und ökonomisch schlechten Zeiten. In den letzten zwei Jahrzehnten ist der TUC konvertiert und hat das Prinzip des gesetzlichen Mindestlohns akzeptiert, der 1999 in Großbritannien eingeführt wurde. Eine wichtige Konsequenz dieser Entwicklung lag in der Einführung einer allgemeinen Untergrenze für die Lohnkonkurrenz insbesondere in denjenigen Sektoren, in denen es den Gewerkschaften sehr schwer fällt, eigene Präsenz aufzubauen. Ein wichtige Folge des gesetzlichen Mindestlohns war der Rückgang des Lohngefälles zwischen Männern und Frauen (da im Niedriglohnbereich vor allem Frauen beschäftigt sind). Tarifverträge haben zumindest in Großbritannien auch zur Reduzierung geschlechtsspezifischer Lohnunterschiede beigetragen (insgesamt um acht Prozentpunkte; das gleiche gilt für Lohnunterscheide in Bezug auf die ethnische Herkunft), aber dieser Effekt hat durch die rückläufige Tarifbindung wieder abgenommen. Würde man hier auf dem Primat des *free collective bargaining* bestehen, würde dies wieder zu wachsenden Lohnungleichheiten führen. Es sollte an dieser Stelle erwähnt werden, dass in Deutschland heute eines der größten Lohngefälle zwischen Männern und Frauen in Westeuropa vorherrscht. Es hat den Anschein, dass die deutschen Gewerkschaften – obwohl sie niemals mit einer Margaret Thatcher konfrontiert wurden – in ihrer aktuellen Kampagne für einen gesetzlichen Mindestlohn der gleichen Logik folgen.

Es ist sicherlich notwendig, sich mit dem seit Mitte der 1970er Jahre überall in Europa beobachtbaren Rückgang der Lohnquote auseinanderzusetzen. Nach einer relativ stabilen Periode am Ende des 20. Jahrhunderts bleibt die Entwicklung der Löhne – trotz der »Erklärung von Doorn« – wieder hinter dem Wachstum des nationalen Einkommens zurück. Die Lohnquote ist in der Eurozone deutlich schneller gefallen als im Rest von Europa. Nach den jüngsten Zahlen des Europäischen Gewerkschaftsinstituts ist der Rückgang der Lohnquote in Deutschland innerhalb Westeuropas am größten und wird in der EU 27 nur noch von Polen und Rumänien übertroffen.

Die Herausforderung für die europäischen Gewerkschaften besteht heute darin, die Werte der kollektiven Selbstbestimmung, die dem Prinzip der Tarifautonomie zugrunde liegen, in einer Zeit zu bewahren, in der

die ökonomische Internationalisierung viele der in der Nachkriegsperiode entstandenen Institutionen der Arbeitsbeziehungen zerstört hat, in der die Machtbalance zwischen Kapital und Arbeit sich radikal verschoben hat, und wo viele Rechte und Einflussmöglichkeiten, die die Gewerkschaften lange Zeit für selbstverständlich erachtet haben, nun durch die Politik bedroht werden (man müsste hier noch die jüngsten Angriffe des Europäischen Gerichtshofs hinzufügen).

Sechs grundlegende Herausforderungen für die Gewerkschaften

Aus meiner Sicht bestehen sechs grundlegende Herausforderungen, von denen einige die Gewerkschaften seit ihrer frühen Geschichte begleiten, die aber in den letzten Jahren zunehmend wichtiger geworden sind.

Erstens geht es um die seit jeher immer schon falsche Vorstellung einer homogenen Arbeiterklasse und einheitlicher Arbeiterinteressen, die sich heute als besonders problematisch erweist. Mittlerweile existiert eine wachsende Schicht von Arbeitnehmern in prekären Beschäftigungsverhältnissen mit niedrigen Löhnen und bedrückenden Arbeitsbedingungen, darunter überproportional viele Frauen und Angehörige ethnischer Minoritäten. In den meisten Ländern sind diese Gruppen nur schwach gewerkschaftlich organisiert und verfügen im konventionellen Sinne kaum über Verhandlungsmacht. (Sie gehören in der Tat zu den *Outsidern* auf dem Arbeitsmarkt, während die Gewerkschaften sich primär als Repräsentanten der *Insider* mit relativ sicheren Beschäftigungsverhältnissen verstehen.) Die verschiedenen nationalen Gewerkschaften sind mit unterschiedlichem Engagement darum bemüht, neue Wege zu finden, diese Beschäftigtengruppen zu organisieren und ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern.

Zweitens findet sich am anderen Ende des Beschäftigungsspektrums eine wachsende Schicht von Arbeitnehmern mit verschiedenen strategischen Möglichkeiten, ihren individuellen Berufsaufstieg zu steuern. Hier werden die Gewerkschaften mit zwei schwierigen Fragen konfrontiert: Wie kann einerseits deutlich gemacht werden, dass die Prinzipien einer kollektiven Interessenvertretung und eines kollektiven Schutzes auch für diejenigen Arbeitnehmer Relevanz haben, die selbstbewusst an ihre eigenen individuellen Durchsetzungsmöglichkeiten glauben? Die aktuelle Krise zeigt in aller Deutlichkeit, dass Unsicherheit eine universelle

Bedrohung darstellt, und dies sollte den Gewerkschaften neue Rekrutierungsmöglichkeiten eröffnen. Aber ein Teil der gewerkschaftlichen Antwort muss auch darin bestehen, neue Formen der Regulierung zu entwickeln, die kollektive Standards mit individuellen Wahlmöglichkeiten verbinden, wie sie von einer wachsenden Anzahl von Beschäftigten gewünscht werden.

Darüber hinaus lautet die Frage, wie die Interessen von starken und schwachen Beschäftigtengruppen in einer einzigen Gewerkschaft (oder Gewerkschaftsbewegung) zusammengeführt werden können? Wie in Deutschland scheinen in vielen europäischen Ländern kleinere Berufsorganisationen den am schnellsten wachsenden Bereich kollektiver Interessenvertretung darzustellen. Ist diese Entwicklung unvermeidbar, oder können die etablierten Gewerkschaften eine Politik entwickeln, in der sich alle Gruppen wiederfinden?

Drittens sind die Grenzen zwischen Tarifpolitik und allgemeiner Politik zunehmend fließend. Alle Gewerkschaftsbewegungen fordern heute z.B. eine Regulierung der Finanzmärkte, was noch vor wenigen Jahren kaum als ein Thema der industriellen Beziehungen angesehen wurde. Wie können die Gewerkschaften ihre Mitglieder für solche Forderungen mobilisieren bzw. als ersten Schritt diese davon überzeugen, dass es auch für Gewerkschaften wichtige Themen sind?

Eine besondere Herausforderung erwächst *viertens* daraus, dass die Gewerkschaften in Ländern mit primär sektoralen Tarifverträgen – wie in Deutschland – einem wachsenden Druck sowohl von oben als auch von unten ausgesetzt sind. Auf der einen Seite steht die Intensivierung internationaler (sowohl globaler als auch europäischer) Konkurrenz, auf der anderen Seite die Verschiebung hin zum Betrieb oder Arbeitsplatz als wesentlicher Arena der Regulierung. Während sich die Veränderungen in einigen Ländern nach wie vor im Rahmen einer kontrollierten und begrenzten Dezentralisierung vollziehen, ist dieser Trend in anderen Ländern deutlich weniger organisiert, wie dies zunehmend auch in Deutschland der Fall ist. Die Verknüpfung der verschiedenen Ebenen der Regulierung – lokal, national und supranational – gehört heute zu den schwierigsten Aufgaben der Gewerkschaften.

Fünftens: Wie gelingt es den Gewerkschaften, das Spannungsverhältnis zwischen sozialer Mobilisierung und Konflikten einerseits und Sozialpartnerschaft andererseits zu managen? Wenn Tarifverhandlungen mehr als kollektive Bettelei sein sollen, brauchen die Gewerkschaften effekti-

ve Mittel, um für die Interessen ihrer Mitglieder Druck auszuüben. Ökonomische Probleme bergen immer das Risiko in sich, dass die Beschäftigten die wesentlichen Anpassungsleistungen zu tragen haben – und die rückläufige Lohnquote steht exakt dafür –, während die ökonomische Unsicherheit dazu beiträgt, die traditionellen Widerstandsformen zu unterlaufen. Die Krise hat bei den Gewerkschaften in einigen Ländern eine militante Rhetorik befördert, aber handelt es dabei um mehr als nur leere Versprechungen? Im Gegensatz hierzu sehen andere Gewerkschaften eher eine Notwendigkeit, die Krise durch eine Stärkung der Sozialpartnerschaft zu überwinden. Aber wie kann dies zu mehr führen, als dass Gewerkschaften ihr Einverständnis für die Kürzung von Löhnen und Sozialleistungen geben? Dies sind alte Fragen, aber sie stehen heute in neuer Form und neuer Dringlichkeit auf der Tagesordnung.

Schließlich – *sechstens* – sind wir mit einem alten Paradoxon konfrontiert, das den Kern der Gewerkschaftsidentität berührt: Gewerkschaften sind immer zugleich soziale Bewegungen, die im Namen der Schwachen und Ausgebeuteten für Gerechtigkeit kämpfen und oft auch konservative Bürokratien, die von ihren Gegnern als Repräsentanten von Interessen einer relativ privilegierten und geschützten Arbeitnehmerschicht angeklagt werden. Gewerkschaften benötigen, um effektiv arbeiten zu können, stabile Organisationen. Sie müssen demokratische Verfahren etablieren und können nicht den Kern ihrer Mitglieder ignorieren, von deren Beiträgen sie abhängig sind. Aber Gewerkschaften sind nicht bloß Versicherungsunternehmen; sie können nur dann überleben, wenn sie eine soziale Idee und eine soziale Mission zum Ausdruck bringen. Um in Zeiten der Krise diesen paradoxen Anforderungen gerecht zu werden, bedarf es eines hohen Maßes an strategischem Einfallsreichtum.

Zusammenfassend bin ich der Überzeugung, dass einiges darauf hindeutet, dass die deutschen Gewerkschaften die Notwendigkeit einer strategischen Neuorientierung erkannt haben, sodass die aktuelle globale Krise nicht nur eine Bedrohung darstellt, sondern auch eine Chance zur Erneuerung bietet.

VSA: 60 Jahre Tarifvertragsgesetz



Reinhard Bispinck/Thorsten Schulten/
Peeter Raane (Hrsg.)
**Wirtschaftsdemokratie
und expansive Lohnpolitik**
Zur Aktualität von Viktor Agartz
244 Seiten; € 17.80
ISBN 978-3-89965-282-6
Für einen Revitalisierungsprozess der
Gewerkschaften gewinnen auch
die lohn- und wirtschaftspolitischen
Überlegungen des einstigen »DGB-Chef-
theoretikers« Viktor Agartz (1897-1964)
wieder an Bedeutung.



Udo Achten
**Flächentarifvertrag &
betriebsnahe Tarifpolitik**
Vom Anfang der Bundesrepublik
bis in die 1990er Jahre
Mit einem Vorwort von Jürgen
Peters und Berthold Huber sowie einer
Einleitung von Hilde Wagner, Reinhard
Bispinck und Hartmut Schulz
460 Seiten; Hardcover; € 29.80
ISBN 978-3-89965-224-6
In diesem Buch werden die historischen
Debatten nachgezeichnet, dokumen-
tiert, kommentiert und in die heutigen
Auseinandersetzungen eingeordnet. Eine
Fundgrube für die Reform der Tarifpolitik.

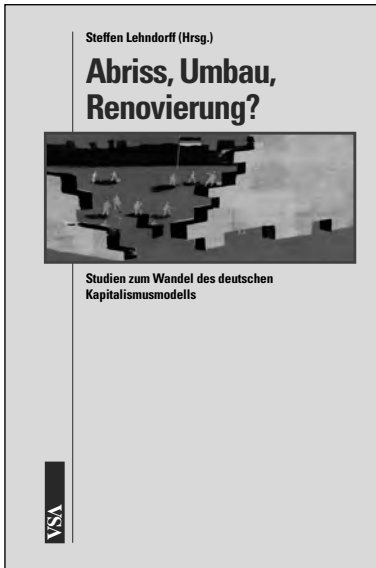
Prospekte anfordern!

VSA-Verlag
St. Georgs Kirchhof 6
20099 Hamburg
Tel. 040/28 09 52 77-10
Fax 040/28 09 52 77-50
Mail: info@vsa-verlag.de

VSA

www.vsa-verlag.de

VSA: Bücher für GewerkschafterInnen



Steffen Lehndorff (Hrsg.)
Abriss, Umbau, Renovierung?
Studien zum Wandel des deutschen
Kapitalismusmodells
244 Seiten; € 19.80
ISBN 978-3-89965-325-0
»Die Aufforderung der Kanzlerin,
Deutschland solle »gestärkt aus dieser
Krise hervorgehen« provoziert die Frage,
mit welchen Stärken, aber eben auch
Schwächen »Deutschland« in die Krise
hineingegangen ist. Von dieser Frage
handelt das vorliegende Buch.«
(WDR 3 Resonanzen)



Ernst Kistler/Frank Mußmann (Hrsg.)
Arbeitsgestaltung als Zukunftsaufgabe
Die Qualität der Arbeit
300 Seiten; € 19.80
ISBN 978-3-89965-357-1
Deutsche und internationale AutorInnen
stellen Ansätze zur Messung der Ar-
beitsqualität vor und präsentieren neue
Ergebnisse. Betriebliche Umsetzungs-
strategien für gute Arbeit unterstreichen
den praktischen Nutzen des Buches.
Sonja Marko/Thorsten Schulten/
Gabriele Sterkel (Hrsg.)
Arbeitsmigration 2011

**Der europäische Arbeitsmarkt –
ohne Grenzen**
256 Seiten; € 16.80
ISBN 978-3-89965-381-6
Wie kann überall in Europa das Prinzip
»gleicher Lohn für gleiche Arbeit am
gleichen Ort« sichergestellt werden?

www.vsa-verlag.de

Prospekte anfordern!

VSA-Verlag
St. Georgs Kirchhof 6
20099 Hamburg
Tel. 040/28 09 52 77-10
Fax 040/28 09 52 77-50
Mail: info@vsa-verlag.de

VSA