

# Das deutsche Tarifsystem in Zeiten der Krise – Streit um Flächentarif, Differenzierung und Mindeststandards

Reinhard Bispinck

Eine neue Unübersichtlichkeit kennzeichnet die tarifpolitische Situation in Deutschland. Die Stabilität des Tarifsystems ist in Frage gestellt. Die Kritiker des Tarifsystems in Wirtschaft, Wissenschaft und Politik wittern eine historische Chance für ein Aufbrechen des „Tarifkartells“. Andererseits hat die Tarifpolitik in den vergangenen Jahren neue Regulierungsaufgaben übernommen und seitens der Politik hat es auch Stützungsmaßnahmen für Tarifverträge und Tarifsystem gegeben. Innerhalb der Gewerkschaften gibt es eine anhaltende Diskussion über den weiteren Kurs in der Tarifpolitik. Das Mischungsverhältnis von einheitlichen Vorgaben und Differenzierung in den Tarifverträgen ist ebenso umstritten wie die Aufgabenteilung von Tarifvertrag und Gesetz bei der Sicherung von Mindeststandards. Wie die zukünftige tarifpolitische Entwicklung im Einzelnen aussehen wird, ist derzeit nur schwer zu prognostizieren. Die folgende Zustandsbeschreibung will auf markante Entwicklungen und Streitpunkte hinweisen.

## 1

### Ausgangssituation: Tarifpolitik und Tarifsystem in der Krise

Der gescheiterte Streik der IG Metall in der ostdeutschen Metallindustrie hat die Tarifpolitik schlagartig ins Rampenlicht der Öffentlichkeit gerückt und eine kontroverse Debatte über ihre zukünftige Entwicklung ausgelöst. Doch nicht erst seit diesem gewerkschaftlichen Debakel ist offenkundig, dass die Tarifpolitik und das Tarifsystem in eine Krise geraten sind. Und das in mehrfacher Hinsicht: Die Angriffe von konservativer und marktradikaler Seite haben in den vergangenen Monaten nicht ab-, sondern eher zugenommen. Angesichts anhaltender Arbeitsmarktkrise und nachweislicher Erfolglosigkeit der praktizierten Wirtschaftspolitik wächst die Neigung bei allen Akteuren, die Krisenursachen in den „Strukturen“ des Arbeitsmarktes und seiner Regulierung zu suchen. Dabei hoffen die konservativen Kritiker darauf, nunmehr die Früchte einer jahrelangen Kampagne gegen die vermeintlich verkrusteten und überkommenen Strukturen des „Tarifkartells“ ernten zu können. Hinzu kommt: Die Stabilität des Tarifsystems ist trotz aller bis dato demonstrierten Widerstandsfähigkeit nicht mehr über alle Zweifel erhaben. Rückläufige Tarifbindung und Tarifverbindlichkeit unterminieren die formale und reale Prägekraft der Tarifverträge, ohne dass eine Umkehr dieses Trends in

**Tabelle 1: Tarifbindung von Betrieben und Beschäftigten 1998 und 2001 in %**

Merkmal	Betriebe				Beschäftigte			
	West 1998	West 2001	Ost 1998	Ost 2001	West 1998	West 2001	Ost 1998	Ost 2001
Tarifbindung insgesamt	53	48	33	28	75	71	63	56
darunter								
Flächen-TV	48	45	26	22	67	63	50	44
Firmen-TV	5	3	8	6	8	8	13	12
kein TV	47	53	67	72	25	29	37	44
darunter								
Orientierung am Branchen-TV	k.A.	22	k.A.	34	k.A.	15	k.A.	24
keinerlei Bindung an Tarifvertrag	k.A.	31	k.A.	38	k.A.	14	k.A.	20

Abweichungen von 100 % rundungsbedingt.

Quelle: IAB-Betriebspanel

WSI Hans Böckler Stiftung

Sicht wäre. Und schließlich: Das inhaltliche Resümee der Tarifpolitik selbst, auch da wo sie von grundsätzlich durchsetzungsfähigen gewerkschaftlichen Akteuren betrieben wurde, fällt sehr gemischt aus: Die verteilungspolitische Bilanz der vergangenen zehn Jahre ist weitgehend enttäuschend, vielfach ist seit Jahren ein zähes Ringen um die Aufrechterhaltung der erreichten Tarifstandards zu beobachten. Fortschritte im Bereich der „qualitativen“ Tarifpolitik (Rahmen- und Manteltarifverträge) beschränken sich auf wenige Themen und Tarifbereiche. Die Gewerkschaften agieren auf ihrem wichtigsten Handlungsfeld seit Jahren aus einer Position der Defensive und verfügen über kein schlüssiges Konzept, auf dessen Grundlage sie zu einer wirkungsvolleren tarifpolitischen Interessenvertretung gelangen könnten. Insbesondere fällt es ihnen offensichtlich schwer, den Trend zu einer Dezentralisierung und Verbetrieblichung der Tarifpolitik angemessen aufzu-

greifen und tarif- und betriebspolitisch zu verarbeiten.

## 2

### Der politische Angriff auf das „Tarifkartell“

#### 2.1 DIE NEUE GROÙE KOALITION DER KRITIKER

Spätestens seit der Agenda-Rede des Kanzlers am 14. März 2003 eint (nahezu) alle Parteien, Verbände, Institute und Sachverständige die Forderung nach mehr Flexibi-

Reinhard Bispinck, Dr., ist wissenschaftlicher Referent im WSI und Leiter des WSI-Tarifarchivs.

e-mail: Reinhard-Bispinck@boeckler.de

lität in Tarifverträgen. Schröder forderte, dass in den Tarifverträgen ein „flexibler Rahmen“ geschaffen werden müsse. „Ich erwarte, dass sich die Tarifparteien auf betriebliche Bündnisse einigen, wie das in vielen Branchen bereits der Fall ist. Geschieht das nicht, wird der Gesetzgeber handeln.“

Gab es bis dahin noch eine klar erkennbare Trennungslinie zwischen (teils fundamentalistischen) Kritikern des Flächentarifvertrags und seinen prinzipiellen Verteidigern, so verwischen sich seitdem die Unterschiede. Nachdem mit Gerhard Schröder erstmals ein sozialdemokratischer Kanzler mit einem Eingriff in die Tarifautonomie drohte, können die Gewerkschaften sich der Sozialdemokraten als verlässlichen Bündnispartner bei der Verteidigung des bestehenden Tarifsystems und seiner tragenden Elemente (Flächentarif, Streikrecht) nicht mehr sicher sein.<sup>1</sup>

In den Wochen und Monaten zuvor hatten sich die hinlänglich bekannten Kritiker des Flächentarifvertrages gegenseitig überboten. FDP-Chef Westerwelle forderte: „Im Bereich der Lohnfindung muss der flächendeckende Tarifvertrag verschwinden“ (Dt. Bundestag 29.10.2002). CDU-Fraktionsvize Merz forderte eine „Durchlöcherung des Tarifkartells“ durch betriebliche Vereinbarungen unterhalb des Tarifniveaus (dpa-Gespräch 9.6.2003). Michael Glos (CSU) forderte ohne Umschweife: „Wir müssen die Flächentarifverträge beseitigen.“ („Sabine Christiansen“ 22.6.2003). Und BDI-Präsident Michael Rogowski verstieg sich gar zu der Forderung: „Man müsste Lagerfeuer machen und erst mal die ganzen Flächentarifverträge verbrennen“ (Spiegel Online 11.3.2003). Damit fand die nun schon seit Jahren geführte Auseinandersetzung um die Zukunft des Tarifsystems einen neuen vorläufigen Höhepunkt.

Unübersehbar deutlich wird, dass es vielen Beteiligten weniger um inhaltliche Ausgestaltung und Weiterentwicklung eines grundsätzlich akzeptierten Tarifsystems mit verbindlichen Branchentarifverträgen geht. Vor dem Hintergrund von ökonomischer Krise und Massenarbeitslosigkeit geht es Teilen der Wirtschaft und breiten politischen Kreisen namentlich in der FDP und der CDU/CSU um eine grundlegende Machtauseinandersetzung mit den Gewerkschaften und im Kern um die Beschneidung ihrer Fähigkeit, über Flächentarifverträge Einfluss auf die be-

trieblichen Arbeits- und Einkommensbedingungen der Beschäftigten zu nehmen. Das ureigene Handlungsfeld der Gewerkschaften, die Tarifpolitik, soll faktisch entwertet werden. Durch das Aufbrechen von Tarifvorrang und Günstigkeitsprinzip, durch die Aufwertung betrieblicher Vereinbarungen gegenüber tariflichen Regelungen sollen die Gewerkschaften entmachtet werden zugunsten einer neuen Autonomie der Betriebe.

Dabei ist eine auffällige Verschärfung der Argumentation im Arbeitgeberlager zu beobachten. War es bislang dem Bundesverband der deutschen Industrie (*Henkel, Rogowski*) vorbehalten, in marktradikaler Weise das „Tarifkartell“ insgesamt in Frage zu stellen, hat die BDA in einer „Zwischenbilanz der Tarifrunde 2003“ (Hundt 2003) ihre bisherige Zurückhaltung aufgegeben. Angesichts der „rücksichtslosen Tarifpolitik“ von ver.di und IG Metall, werde es bald keine Branchentarifverträge mehr geben, weil die Betriebe dadurch aus den Verbänden getrieben würden. *Gesetzliche Öffnungsklauseln*, die ein Abweichen von verbindlichen tariflichen Standards ermöglichen, seien gewissermaßen das einzige Mittel, um den Flächentarifvertrag zu erhalten und die „Demontage der Tarifautonomie“ durch die gewerkschaftliche Tarifpolitik zu verhindern.

Auch das Streikrecht wird seitens der BDA mehr oder minder unverhüllt in Frage gestellt. Bei den Streiks der Lufthansa-Piloten, den angedrohten Streiks der Lokführer und bei dem Arbeitskampf in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie handele es sich um „Missbrauch des Tarirechts“, in dem jeweils „eine kleine Minderheit“ ganze Betriebe oder Branchen lahm lege. Der Gesetzgeber müsse solchen Entwicklungen entgegentreten (ebenda), damit die „Verhältnismäßigkeit der Mittel“ und ein „Mehrheitenschutz“ gewahrt bleiben.

Politisch hochbrisant wird die gesamte Debatte dadurch, dass die anstehenden arbeitsmarkt- und sozialpolitischen „Reformen“ vielerlei Gelegenheit zu Tauschgeschäften zwischen Regierungskoalition und Opposition bieten. Rechtzeitig zu Beginn dieses Prozesses hat die CDU/CSU-Fraktion ihre Vorstellungen zu einem radikalen Kurswechsel in der Tarifpolitik in ihrem Gesetzentwurf zur Modernisierung des Arbeitsrechts (CDU/CSU-Fraktion 2003) vorgelegt. Wer vermag zu garantieren, dass nicht am Ende „zumutbare“ Ver-

änderungen des Tarifvertrags- wie auch des Betriebsverfassungsgesetzes stehen, die zumindest einen Teil der Forderungen von CDU/CSU und Wirtschafts- bzw. Arbeitgeberverbänden erfüllen?

## 2.2 DIE (BISLANG) ERFOLGLOSE GEWERKSCHAFTLICHE ANTI-KRITIK

Die gewerkschaftlichen Reaktionen auf die Kampagne sind zum Teil selbst noch Ausdruck der Irritation und Hilflosigkeit im Umgang mit den Kritikern. In der Regel versuchen die Gewerkschaften zu belegen, dass die Kritik an Tarifsystem und Tarifpolitik ein Zerrbild der tarifpolitischen Wirklichkeit darstellen. Weder sei die Lohnpolitik der Vergangenheit überzogen gewesen, noch seien die Tarifverträge tatsächlich so starr und rigide, dass die Betriebe in der alltäglichen Praxis durch sie behindert und benachteiligt würden. Das „Märchen vom starren Flächentarifvertrag“ werde durch die ständige Wiederholung nicht wahrer.

So richtig die gewerkschaftlichen Hinweise auf die maßlosen Übertreibungen und Falschinformationen der Kritiker sind, soweit sind sie in der Lage, die Debatte wirkungsvoll zu beenden. Das Erfolgsrezept der Kritik am „Tarifkartell“ besteht darin, dass sich mittlerweile jegliche kollektive, d.h. betriebsübergreifende Regelung unter den Generalverdacht sachfremder strangulierender Regulierung gestellt sieht: Öffnungsklauseln in Flächentarifverträgen, so konzedieren die Kritiker großzügig, seien ja besser als völlig starre Flächentarife, ihre Nutzung dürfe aber keinesfalls von der Zustimmung der Gewerkschaften abhängig sein, noch besser seien betriebliche Regelungen, die überhaupt nicht von Rahmenvorschriften eines Branchentarifvertrages eingeengt werden. Derzeit werden noch die „vernünftigen“ Betriebsräte gegen die „betriebsfremden“ am eigenen Macht-erhalt interessierten Gewerkschaften ausgespielt. Ist deren Widerstand erst einmal gebrochen, dürften auch die Betriebsräte selbst und ihre Regulierungsabsichten ins Visier der Kritiker geraten, wie dies in An-

<sup>1</sup> Bereits im Konflikt um die Einführung der 35-Stunden-Woche in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie nahm die sozialdemokratische Kritik an den Streikmaßnahmen der IG Metall Formen an, die Forderungen nach Einschränkung des Streikrechts durchaus Vorschub leistete.

## Übersicht 1: Grundlegende Regulierungsfunktionen von (Flächen-) Tarifverträgen

### Aus Sicht des Staates:

- Entlastungs- und Legitimationsfunktion:**
- Die unmittelbare Verantwortung für die Festlegung von Löhnen und Arbeitsbedingungen wird den Tarifvertragsparteien übertragen.
  - Der Staat kann sich aus den Tarifauseinandersetzungen weitgehend heraus halten und fungiert gegebenenfalls als „neutraler“ Schlichter.

### Aus Arbeitnehmersicht:

- Schutzfunktion:**
- Eindämmung struktureller Machtungleichgewichte am Arbeitsmarkt
- Verteilungsfunktion:**
- Teilhabe an der wirtschaftlichen Entwicklung und sozialem Wohlstand
- Partizipationsfunktion:**
- Teilhabe an einer autonomen Regelung der Arbeitsbedingungen
- Solidaritätsfunktion:**
- Verallgemeinerung der Schutz-, Verteilungs- und Partizipationsfunktion
  - Einheitliche Arbeitsbedingungen relativ unabhängig von der jeweiligen ökonomischen Leistungsfähigkeit des einzelnen Unternehmens und der jeweiligen betrieblichen Stärke gewerkschaftlicher Interessenvertretung bzw. dem Stand betrieblicher Machtbeziehungen

### Aus Arbeitgebersicht:

- Kartellfunktion:**
- Der Preis für den Faktor Arbeit wird teilweise dem Wettbewerbsmechanismus entzogen.
  - Schaffung relativ einheitlicher Wettbewerbsbedingungen
- Koordinierungs-funktion:**
- Tarifverhandlungen als „kollektives Gut“
  - Reduzierung der Transaktionskosten zur Regelung der Arbeitsbedingungen
  - stabile Arbeitsbeziehungen und relativ störungsfreier Arbeitsablauf
- Ordnungs- und Befriedigungsfunktion:**
- Gewerkschaftspräsenz im Betrieb wird „neutralisiert“
  - Delegierung der Tarifpolitik an die Verbände, Entlastung der betrieblichen Ebene
  - Begrenzung von Niedriglohnstrategien
  - Fördert primär Innovations- statt Kostenwettbewerb
  - Sicherung eines kooperativen Arbeitsklimas

Quelle: Bispinck/Schulzen (1999)



sätzen bereits beim Thema Kündigungsschutz und Sozialauswahl zu beobachten ist.

Bei der Lohnpolitik selbst leidet die Überzeugungskraft der gewerkschaftlichen Argumentation an ihrer mangelnden Konsistenz. Zwar ist es zutreffend, dass die Lohnabschlüsse der vergangenen zehn Jahre keineswegs zu einem untragbaren Anstieg der Arbeitskosten geführt, ja nicht einmal die kostenneutralen Verteilungsspielräume ausgeschöpft haben, nur wird dies nicht als gesamtwirtschaftlich problematisches Ergebnis der Verteilungsauseinandersetzungen analysiert. Oft genug machten die Gewerkschaften aus der Not eine Tugend und werteten die mageren Tarifabschlüsse nachträglich als Beleg einer intendierten moderaten (sprich „vernünftigen“) Lohnpolitik, mit der auch die Gewerkschaften einen Beitrag zur Überwindung der ökonomischen Krise geleistet hätten. Diese Vorleistung sei jedoch von den Arbeitgebern nicht genutzt und nicht in zusätzliche Beschäftigung umgesetzt worden. Die darin enthaltene implizite Anerkennung der These von der lohnkosteninduzierten Arbeitslosigkeit wird regelmäßig zu Beginn neuer Lohnrunden wieder zurückgewiesen.

Ein weiterer Widerspruch steckt in der unterschiedlichen Bewertung von Lohn- und Lohnnebenkosten. Während in der Lohnpolitik seitens der Gewerkschaften im

bedingungen dem Marktprozess zu entziehen und damit die Konkurrenz zwischen den Beschäftigten zu verringern, geht im allgemeinen Flexibilisierungs- und Differenzierungsrausch derzeit völlig unter. Von der Vermittlung der Sinnhaftigkeit der Verteilungs-, Partizipations- und Innovationsfunktion der Tarifverträge ganz zu schweigen.

## 3

### Flexibilisierung und Differenzierung: der neue Megatrend

Jenseits des politischen Angriffs auf das „Tarifkartell“, der im Kern auf die Gestaltungsmacht der Gewerkschaften zielt, sehen sich diese mit der Anforderung konfrontiert, bei der Flexibilisierung und Differenzierung von tariflichen Mindeststandards mitzuwirken, da es zu diesem regulierungspolitischen Megatrend keine vernünftige Alternative gebe. Das Grundargumentationsmuster lautet: Die rasch wechselnden Anforderungen internationalisierter Märkte, der hohe Konkurrenzdruck auch im nationalen Bereich, die unterschiedliche ökonomische Situation innerhalb der (Teil-)Branchen und das (allzu) hohe Kosteniveau der Betriebe kann nur durch hohe Flexibilität und Differenzierung der tariflichen Standards aufgefangen werden.<sup>2</sup>

#### 3.1 FLEXIBLER, VARIABLER – IM ZWEIFEL WENIGER!

Inhaltlich dreht sich also die Kontroverse um die künftige Ausgestaltung der Tarifverträge vor allem um das Ausmaß an Flexibilität und Differenzierung, das diese den Unternehmen bieten. Auch Arbeitgeberverbände, die nicht im Verdacht stehen, den Flächentarifvertrag in seiner Gesamtheit

2 Anders als die deutschen Gewerkschaften hat der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) im vergangenen Jahr eine systematische Kampagne gegen die Senkung der Lohnnebenkosten („Lohnnebenkosten sichern unser Sozialsystem“) geführt, weil dies vor allem auf die Senkung und Be-schneidung von Sozialleistungen führe.

3 Vgl. zur Auseinandersetzung mit dieser Argumentation Wendl (2002), kritisch dazu Schröder (2003).

lieber heute als morgen begraben zu wollen, reklamieren mit Nachdruck einen wachsenden betrieblichen Differenzierungsbedarf. Aus Sicht von Gesamtmetall beispielsweise „grenzt es an ein Wunder“, dass der Flächentarifvertrag angesichts der Diversifizierung der M+E-Industrie noch weiter existiert, so sein Hauptgeschäftsführer *Hans-Werner Busch* (Busch 2003, kritisch dazu: Schild/Wagner 2003). Er kritisiert eine Tarifpolitik nach dem Durchschnittsprinzip und lehnt eine Differenzierung ab, die nur „on top“, also oberhalb der bestehenden tariflichen Mindeststandards ansetzt. Gefordert werden verstärkt tarifliche Optionen zur Differenzierung nach Ertragslage und zur Unterschreitung von Tarifstandards. Der Differenzierungsbedarf beim Entgelt müsse mittelfristig dadurch zurückgeführt werden, dass die tarifpolitische Orientierungsgröße für Entgelt erhöhungen über mehrere Jahre hinweg „unterhalb des Durchschnittsbetriebes“ angesiedelt werde.

Damit wird klar: Wer mehr Flexibilität und Differenzierung in Tarifverträgen fordert, zielt auf Kosten senkende Wirkungen und auf das Niveau der Tarifstandards überhaupt. Es gibt also keinerlei Garantie für „Win-win-Lösungen“, die alle Beteiligten – Tarifparteien, Betriebe und Beschäftigte – zufrieden stellen. Das Hauptfeld, auf dem der Konflikt um den Flächentarif derzeit ausgetragen wird ist die Unterschreitung tariflicher Mindestnormen. Dabei beschränkt sich der Konflikt keineswegs auf einzelne Branchen. Nicht nur stark exportabhängige Branchen wie Metall und Chemie, sondern auch binnenmarktorientierte Wirtschaftszweige des Verbrauchsgütergewerbes und des Handels und verstärkt der öffentliche Dienst reklamieren einen wachsenden Flexi-Bedarf. Und der schließt alle inhaltlichen Regelungsfelder ein; beginnend bei der Arbeitszeit (wo der jüngste Konflikt um die Einführung der 35-Stunden-Woche in der ostdeutschen Metallindustrie den Arbeitgebern und den Parteien bis hin zur SPD Gelegenheit bot, nicht nur *flexiblere* Arbeitszeitregelungen, sondern überhaupt *längere* Regelarbeitszeiten einzufordern) über die tariflichen Grundlöhne und -gehälter bis hin zu den tariflichen Sonderzahlungen wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld. Die Flexibilisierung oder besser: Variabilisierung der Vergütungen soll nicht nur im wirtschaftlichen Krisenfall, sondern generell stärker an die ökonomische Lage („performance“) des Betriebs/-

## Übersicht 2: Beispiele tariflicher Öffnungs- und Härtefallklauseln

### Bankgewerbe

- Absenkung der Wochenarbeitszeit von 39 auf bis zu 31 Std. (ab 2004: Entgeltausgleich in Höhe von 20 % für die gekürzte Zeit)
- Sonderzahlung: Möglichkeit, das 13. Gehalt in einer Bandbreite von 94 bis 112 % (Erhöhung auf 90 bis 120 % in nachfolgenden Tarifverhandlungen) vom Unternehmenserfolg abhängig zu machen und Möglichkeit zur Verschiebung der Auszahlung des variablen Teils in die ersten 6 Monate des darauf folgenden Kalenderjahres

### Bauhauptgewerbe

- Absenken der Tarifvergütungen um bis zu 10% (Westdeutschland) bzw. 5 % (Ostdeutschland) zur Sicherung der Beschäftigung, zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

### Chemische Industrie

- Arbeitszeitkorridor +/- 2½ Stunden bei einer Wochenarbeitszeit von 37,5 Stunden (nur in Westdeutschland)
- Jahresleistung: Möglichkeit zur erfolgsabhängigen Gestaltung der tariflichen Jahresleistung (West: 95 % Ost: 65 % eines Monatsentgelts) mit einer Bandbreite zwischen 80 % und 125 % (West) bzw. 50 und 95 %
- Jahresleistung, Urlaubsgeld, vermögenswirksame Leistungen: Bei tief greifenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten Vereinbarung von AG und BR bezüglich Höhe oder Auszahlungszeitpunkt Ausnahme lösungen möglich
- Einstellungstarife: 90% für Langzeitarbeitslose (nur West) und 95% für Neueingestellte bzw. Berufsanfänger in bestimmten Entgeltgruppen
- Absenken der tariflichen Grundentgelte um max. 10% zur Sicherung der Beschäftigung und/oder zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit (nur in Westdeutschland)

### Einzelhandel

- Verlängerung der Arbeitszeit auf bis zu 40 Std. möglich (ohne Mehrarbeitszuschlag) (Ost, einige regionale Bereiche West)
- Mittelstandsklausel: Unternehmen mit bis zu 25/15/5 Beschäftigten können max. 4/6/8 % geringere Entgelte zahlen (Ost, regional unterschiedlich)

### Groß- und Außenhandel

- Unterschreitung von tariflichen Mindesteinkommen wenn Zahlung nachweislich nicht möglich ist (NRW)
- In Unternehmen mit bis zu 50 Beschäftigten Unterschreitung der Tariflöhne und –gehälter um 5 % möglich (Sachsen)

### Metallindustrie

- Verlängerung der regelmäßigen Arbeitszeit für 13 bzw. 18% der Beschäftigten auf bis zu 40 Stunden (nur in Westdeutschland)
- Absenkung der Wochenarbeitszeit von 35 auf bis zu 30/29 Std., in Ostdeutschland von 38 auf 33/32 Std.
- Bei Gefährdung der wirtschaftlichen Bestandsfähigkeit eines Unternehmens, verursacht durch die Weitergabe der Entgelterhöhungen Vereinbarung einer befristeten Sonderregelung möglich, dabei Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen (in Westdeutschland)
- In besonders gravierenden Fällen, z.B. zur Abwendung einer Insolvenz, Bemühung um Sonderregelungen für einzelne Unternehmen (Nordrhein-Westfalen)

### Reisebürogewerbe

- Zur Abwendung drohender Insolvenzen bzw. zur Beschäftigungssicherung Abweichungen von Tarifbestimmungen zu Entgelt, Sonderzahlung und Urlaubsgeld möglich
- Absenkung der Arbeitszeit von 38,5 auf bis zu 30 Std. möglich

### Textil- und Bekleidungsindustrie West

- Arbeitszeitkorridor von +/- 6,5 % (130 Stunden) der Jahresarbeitszeit
- Aussetzen der Tariferhöhung in schwieriger wirtschaftlicher Situation möglich
- Abweichender Auszahlungsmodus bei Jahressonderzahlung möglich

### Versicherungsgewerbe

- Verlängerung/Verkürzung der Wochenarbeitszeit (38 Std.) auf max. 42/20 Std. für 10 % der Beschäftigten
- Zur Beschäftigungssicherung Verkürzung der Wochenarbeitszeit um bis zu 8 Std. auf 30 Std./Woche

### Wohnungswirtschaft

- Abweichung von den Vorschriften des Vergütungs-TV zur Beschäftigungssicherung möglich

Quelle: Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2003

**WSI** Hans Böckler Stiftung

Unternehmens angebunden werden. Leistungs- und ertragsabhängige Gestaltung lauten die aktuellen Ziele der Vergütungspolitik, mit der Folge eines schrumpfenden Sockels des festen Einkommens.

noch in der breiten Öffentlichkeit angemessen zur Kenntnis genommen wurden und werden.

Ein Blick auf die Tarifverträge zeigt, dass die Verknüpfung von branchenweiten verbindlichen tariflichen Vorgaben mit betrieblichem Handlungsspielraum ein typisches Charakteristikum unseres Tarifsystems ist, das in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen hat. Eine Systematisierung der Vielfalt tarifvertraglicher Differenzierungen lässt erkennen, dass Flexi nicht gleich Flexi ist. Folgende Typen tarif-

## 3.2 DER PROZESS DER VERBETRIEBLICHUNG DER TARIFFPOLITIK

Die Branchentarifverträge haben in den vergangenen zwei Jahrzehnten enorme Veränderungsprozesse durchgemacht, die erstaunlicherweise weder in der Fachwelt

politischer Dezentralisierung lassen sich unterscheiden (Bahnmüller/Bispinck 1995, 146 ff.):

– *Typ 1: Betrieblicher Regelungskorridor in klassischen Regelungsbereichen bei vorgegebenem Regelungs- und Leistungsniveau*

In diesen Bereich gehören beispielsweise die Umsetzung von Eingruppierungsbestimmungen und (neuen) Formen des Leistungsentgelts (z.B. mit Zielvereinbarungen) und vor allem die flexible Gestaltung bei der Verteilung der regelmäßigen Arbeitszeit. Im Kern geht es immer um die unterschiedliche betriebliche Ausgestaltung tariflicher Vorgaben bei Einhaltung des tariflichen Regelungsniveaus.

– *Typ 2: Tarifliche Regelung neuer Themen mit hohem betrieblichem Umsetzungsbedarf*

Vor allem Themen der „qualitativen“ Tarifpolitik gehören in diese Rubrik. Zum Beispiel Qualifizierung und Weiterbildung, Beschäftigungssicherung, Frauenförderung. Die tariflichen Rahmenregelungen definieren nicht immer konkrete abschließende Standards und lassen den Betriebsparteien einen hohen Gestaltungsspielraum.

– *Typ 3: Unterschreitung tariflicher Mindestnormen und Einführung ertragsabhängiger tariflicher Leistungen*

Das ist das Hauptfeld, auf dem derzeit der Konflikt um den Flächentarif ausgetragen wird: Die Möglichkeit, von den tarifvertraglich fest vorgegebenen Mindeststandards und Normen befristet oder unbefristet abzuweichen. Als Orientierunggröße für die Variation des individuellen Arbeitseinkommens soll in Zukunft (stärker) die Ertragslage des Unternehmens fungieren.

Von interessierter Seite wird die Diskussion um vermeintlich starre Flächentarifverträge meist auf den dritten hier genannten Typ von Öffnungsklauseln reduziert und dabei wird immer wieder gerne das Märchen vom starren Flächentarifvertrag erzählt. Ein Blick in die Tarifverträge zeigt jedoch, dass es kaum einen Wirtschaftszweig gibt, dessen Tarifverträge nicht eine oder häufig sogar mehrere dieser Öffnungsklauseln enthalten (*Übersicht 2*).

Einstiegstarife, Kleinbetriebsklauseln, allgemeine Härtefallklauseln, gespaltene Entgelttabellen, Öffnungsklauseln zu einzelnen Tarifregelungen, ertragsabhängige Vergütungsbestandteile und vieles andere mehr gehören seit langem zum Regelungsbestand (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2003).

Die vorhandenen Möglichkeiten der flexiblen betrieblichen Anwendung der tarifvertraglichen Vorgaben werden in der Praxis reichlich genutzt. Die WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2002 ergab: In 35 % der Betriebe und 22 % der Dienststellen werden die tariflichen Öffnungsklauseln angewendet (siehe ausführlich: Bispinck/Schulten 2003). Besonders häufig werden Regelungen zu variablen Arbeitszeiten, Arbeitszeitverlängerung und befristeter Arbeitszeitverkürzung in Anspruch genommen. Bei Lohn und Gehalt werden Einstiegstarife, die Kürzung/Aussetzung der Jahressonderzahlung und das Aussetzen von Tariferhöhungen angewendet. In diesem Zusammenhang gehören auch die betrieblichen Standortsicherungsvereinbarungen, die vielfach Einschränkungen tariflicher Leistungen als Gegenleistung für Beschäftigungssicherung, Investitionszusagen u.ä. festzschreiben.

Von Arbeitgeberseite hört man hier und da verhaltene Zufriedenheit, was diese Flexi-Praxis betrifft. Gesamtmetall-Präsident *Kannegießer* attestierte der IG Metall noch zu Jahresbeginn „kooperatives und diskretes“ Verhalten, was die Nutzung der zum Tarifabschluss 2002 vereinbarten Härtefallklausel anbetrifft. Und BDA-Präsident *Hundt* meinte bereits vor Jahren, dass die Lösung betrieblicher Arbeitszeitprobleme auf Basis der Tarifbestimmungen kein Problem sei. Wer anderes behauptet, beweise entweder „Unkenntnis oder Böswilligkeit“ (BDA online news vom 20.4.2000). Und doch fordern die Unternehmen (noch) mehr Freiheit bei der Abweichung vom Tarifvertrag, ohne Verhandlungen mit den Gewerkschaften, allenfalls in Abstimmung mit den Betriebsräten oder in direkter Regelung mit den Beschäftigten.

Idealtypisch hatte der Arbeitgeberverband Gesamtmetall in diesem Zusammenhang bereits vor Jahren das Konzept eines „Pyramidenmodells“ entwickelt, das eine Reduzierung der verbindlichen Tarifregelungen auf eine tarifliche „Grundversorgung“ und darüber tarifliche Empfehlungen und betriebliche Regelungen vorsah.

### 3.3 DIE INNERGEWERKSCHAFTLICHE DEBATTE

Die innergewerkschaftliche Debatte über den Umgang mit dem Flexi-Trend in der Tarifpolitik dauert bis heute an. Dabei geht es nicht mehr – wie noch vor wenigen Jahren – darum, ob sich die Gewerkschaften

überhaupt auf den Trend zur „Verbetreibung“ der Tarifpolitik einlassen sollten. Die Frage ist durch die tarif- und betriebspolitische Realität längst überholt. Gleichwohl gehen die Einschätzungen darüber auseinander, ob eine Strategie der „kontrollierten Dezentralisierung“ zur dauerhaften Stabilisierung des Flächentarifvertrages beitragen kann. So hat die IG BCE bereits namentlich in der chemischen Industrie zu einem sehr frühen Zeitpunkt verschiedenen Öffnungsklauseln zur Unterschreitung von Tarifstandards zugesagt (Förster 2003), die von anderen Gewerkschaften bis heute abgelehnt werden. Doch auch dort, wo Gewerkschaften formal zu Recht darauf hinweisen, dass im Grunde jegliche gesonderte tarifvertraglich vereinbarte Öffnungsklausel (im Sinne von Härtefallklausel) „überflüssig wie ein Kropf“ ist (Wiedemuth 2003), da ja das Tarifvertragsgesetz bereits im § 4 Ziff. 4 formuliert, dass ein „Verzicht auf entstandene tarifliche Rechte ... nur in einem von den Tarifparteien gebilligten Vergleich zulässig“ ist, sieht die Praxis meist anders aus. Nur mit Mühe können die Gewerkschaften derzeit in den Tarifverhandlungen die teils aggressiv vorgetragenen Arbeitgeberforderungen nach weitreichenden Öffnungsklauseln abwehren. Längst sind die Arbeitgeberverbände in einigen Tarifbereichen dazu übergegangen, solche Klauseln gewissermaßen zu Vorbedingungen für Verhandlungen über jedwede Tariferhöhung zu machen.

Auf gewerkschaftlicher Seite hat man in einigen Bereichen bereits organisationsinterne Konsequenzen gezogen: Um ein Ausufern bei der tariflichen Vereinbarung von tariflichen Öffnungsklauseln zu verhindern und die Beachtung eines bestimmten Kataloges von Mindestanforderungen sicherzustellen, hat beispielsweise die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) einen Koordinierungsausschuss installiert, der entsprechende Vereinbarungen genehmigen muss (Wiedemuth 2001).

Zwar haben die WSI-Betriebs- und Personalrätebefragungen erstmals systematische empirische Daten zur Nutzung tariflicher Öffnungsklauseln wie auch zu betrieblichen Bündnissen für Arbeit bereitgestellt, dennoch kann von einer hinreichenden (tarifbereichsbezogenen) Analyse und politische Verarbeitung durch die Gewerkschaften dieses für die künftige Entwicklung der Tarifpolitik zentralen Feldes keine Rede sein. Sie müsste auch die weit

verbreitete skeptisch-ablehnende Grundhaltung der betrieblichen Interessenvertretungen gegenüber der fortschreitenden Verbetrieblichung der Tarifpolitik mit einzubeziehen (Bispinck/Schulten 2003) und dabei u.a. auch der Frage nachgehen, wie die Aufwertung der betrieblichen Ebene insbesondere in dem nicht kleinen Segment der Betriebe *mit* Tarifbindung aber *ohne* Betriebsrat funktionieren soll.

Kompliziert wird die Lage durch die innerhalb der IG Metall seit einiger Zeit geführte Debatte um die Möglichkeit bzw. Notwendigkeit einer zweistufigen Entgeltpolitik. Speziell im Stuttgarter Bezirk führte die in den vergangenen Jahren extrem gute Ertragslage einzelner (organisationspolitisch wichtiger) Unternehmen (DaimlerChrysler, Porsche u.a.) zu der Forderung nach einer entlang der unterschiedlichen Ertragsverhältnisse der Unternehmen differenzierten Entgeltpolitik. Zwar blieb ein entsprechender Vorstoß im Vorfeld der Tarifrunde 2002 trotz Unterstützung durch den IG Metall-Vorsitzenden ohne Erfolg (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2002), doch war die Auseinandersetzung damit nicht beendet. Solidarische Lohnpolitik, so der Stuttgarter Bezirksleiter *Berthold Huber*, sei „systematisch überfordert“, wenn sie die Differenzen zwischen betrieblicher Entwicklung und gesamtwirtschaftlichem Produktivitätsfortschritt nicht berücksichtige. Zweistufige Tarifsysteme seien dazu besser in der Lage und würden deshalb zu einer nachhaltigen Stärkung der solidarischen Lohnpolitik führen (Huber/Hofmann 2003). Genau dies wird von den Kritikern bezweifelt (IG Metall Bezirk Hannover 2002). Sie wenden u.a. ein, dass mit einem solchen Konzept die Kampfkraft der Gewerkschaft geschwächt und das Niveau der verbindlichen Tarifsteigerungen sinken werde. Für die Beschäftigten insbesondere in den Klein- und Mittelbetrieben und in Betrieben mit geringerem gewerkschaftlichen Organisationsgrad bestünde das Risiko, abgekoppelt zu werden. Nach derzeitigem Diskussionsstand könnte eine pragmatische „Lösung“ des Streits darin bestehen, in der kommenden Tarifrunde den Versuch zu unternehmen, eine Forderung nach einer von der betrieblichen Ertrags situation abhängigen Einmalzahlung aufzustellen und durchzusetzen.

Wie auch immer die IG Metall-interne Willensbildung schlussendlich aussehen wird, mit dem Problem der zunehmenden ertragsabhängigen Vergütungsdifferenzie-

rung wird jegliche Tarifpolitik auf kurz oder lang konfrontiert. In einer Reihe von Firmentarifverträgen und zunehmend auch in Branchentarifverträgen (z.B. Chemie, Bankgewerbe) finden sich bereits entsprechende Regelungen. Zumeist handelt es sich um die von betrieblichen Kennziffern abhängige Variabilisierung der Jahressonderzahlung im Rahmen einer tarifvertraglich begrenzten Bandbreite. Es steht zu vermuten, dass der Grundsatzstreit um die Zweistufigkeit der Entgeltpolitik zunächst in die Regulierung dieses Bereichs einmündet. Die Ausgestaltung der Entgeltrahmentarifverträge weist ebenfalls entsprechende Elemente auf. Angesichts der langfristigen strategischen Orientierung der Arbeitgebertarifpolitik nicht nur im Bereich der Metall- und Elektroindustrie kann mit Sicherheit angenommen werden, dass dies aus deren Sicht nur ein erster Schritt auf dem Weg zu einer stärkeren markt- und ertragsabhängigen Entgeltpolitik darstellt.

Hinzu kommt, dass der Vorschlag einer zweistufig angelegten Entgeltpolitik grundsätzliche Fragen nach Inhalt und der Umsetzung solidarischer Lohnpolitik aufwirft, die über den nationalen Rahmen hinausweisen. Befürworter eines solchen Konzepts verweisen auf die tarifpolitische Praxis in anderen europäischen Ländern, bei näherer Betrachtung ist jedoch unschwer erkennbar, dass die ausländischen Erfahrungen je nach tarif- und gewerkschaftspolitischem Kontext keineswegs nur positiv ausfallen (Schulten 2003, Schröder/Weinert 2003).

Betrachtet man angesichts der bereits eingetretenen und geforderten Veränderungen von Tarifsystem und Tarifverträgen die eingangs skizzierten Regulierungsfunktionen des Flächentarifvertrages (*Übersicht 1*), dann zeigt sich eine Verengung des Funktionsspektrums. Je geringer die Verbindlichkeit der tariflichen Standards und je stärker ihre endgültige Aushandlung und Ausgestaltung auf die betriebliche Ebene verlagert wird, um so weniger kann der Flächentarif seine Schutz- und Solidaritätsfunktion erfüllen. Aus Arbeitgebersicht besteht ein massives Interesse an einer Reduzierung der Effekte des Flächentarifvertrages auf seine Ordnungs- und Befriedigungsfunktion einerseits und die Koordinierungsfunktion andererseits. Demgegenüber rücken die Kartoffunktion und schon gar die Produktivitätsfunktion weit in den Hintergrund.

## 4

### **Neue Regulierungs-aufgaben der Tarifpolitik und Stabilisierung des Tarifvertrags**

Die regulierungspolitische Entwicklung der vergangenen Jahre lässt sich allerdings nicht durchgängig als das konsequente und durchgängige Bemühen um Deregulierung im Allgemeinen und Schwächung des Flächentarifvertrags im Besonderen lesen. Sowohl die rot-grüne Bundesregierung wie auch ihre Vorgängerin hat in bestimmten Bereichen gezielt und systematisch auf die Regulierungskraft des Tarifsystems zurückgegriffen und damit der historisch gewachsenen Einbettung des Flächentarifvertrages in ein vielfältiges Geflecht rechtlicher Vorschriften und Normen zur Regulierung des Arbeitsmarktes Rechnung getragen. Es ist das Ergebnis eines langen historischen Prozesses, das zu einem spezifischen Mischungsverhältnis von Gesetz und Tarifvertrag geführt hat. Dieses *wechselseitige* Ineinandergreifen von Gesetz und Tarifvertrag zeigt, dass die tarifvertragliche Regulierung im deutschen System ein bestimmtes arbeitsmarkt- und sozialpolitisches Wirkungsspektrum abdeckt. Es wird in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen und in der tarifpolitischen Debatte unterschätzt. Nur gelegentlich – wie beim Konflikt um die Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall durch die Kohl-Regierung 1996 – trat schlagartig ins Bewusstsein, dass die weit verbreitete tarifvertragliche Sicherung eine simple gesetzliche Reduzierung dieser Leistung in vielen Wirtschaftszweigen ins Leere laufen ließ (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 1997). Es hat den Anschein, dass der aktuelle Angriff auf das „Tarifkartell“ auch die Lockerung gerade dieser Verflechtung zum Ziel hat und auch alle gesetzlichen Vorschriften und Maßnahmen zur Stützung und Stabilisierung des Tarifsystems beseitigen oder zumindest stark abschwächen will.

#### **4.1 DAS INEINANDERGREIFEN VON TARIFVERTRAG UND GESETZ**

Die beiden zentralen Regulierungsinstrumente von Arbeitsmarkt und Arbeitsverhältnissen – Gesetz und Tarifvertrag – sind in ihrem Anwendungsbereich nicht scharf voneinander ge-

trennt. In vielen Fällen sind tarifliche Regelungen die historischen Vorreiter für verallgemeinernde gesetzliche Regelungen gewesen. Umgekehrt wurden zahlreiche gesetzliche Regelungen tarifpolitisch aufgestockt. Im Großen und Ganzen ist folgende Dreiteilung zu beobachten:

(1) Die *unmittelbaren Einkommensbedingungen* werden überwiegend tarifvertraglich festgelegt. Allerdings bestehen auch hier ergänzend staatliche Vorschriften bzw. Eingriffsmöglichkeiten z.B. bei der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen oder bei der Festlegung von Mindestlöhnen nach dem Entsendegesetz.

(2) Im Bereich des *Arbeitsverhältnisses* und der *Arbeitsbedingungen* werden durch Gesetz zahlreiche Mindeststandards festgelegt (z. B. für Kündigungsfristen, Arbeitszeiten, Urlaub sowie den Arbeits- und Gesundheitsschutz). In nahezu allen Bereichen dieser Vorschriften bestehen jedoch tarifliche Regelungen, die die gesetzlichen Mindestregelungen z. T. erheblich verbessern.

(3) Die Bereiche der *sozialen Sicherung* (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Rente) sind überwiegend gesetzlich geregelt. Allerdings gibt es auch hier in einigen Fällen tarifliche Regelungen zur konkreten Umsetzung wie auch Verbesserung der gesetzlichen Leistungen, z.B. bei der Kurzarbeit, beim Krankengeld, bei der Altersteilzeit und der Altersversorgung.

Kaum bekannt ist, dass der Staat auch die Möglichkeit hat, unmittelbar auf gesetzlichem Wege Entgelte und Arbeitsbedingungen festzusetzen. Grundlage dafür ist das Mindestarbeitsbedingungsgesetz von 1952 (MinArbBG). Es ermöglicht die staatliche Entgeltfestsetzung in solchen Arbeitsmarktsegmenten, in denen das Tarifvertragssystem keine Sicherungen geschaffen hat. Auf Grundlage dieses Gesetzes kann das Bundesarbeitsministerium Mindestentgelte und -arbeitsbedingungen erlassen, wenn drei Voraussetzungen gegeben sind:

(1) Für den Wirtschaftszweig bzw. die Beschäftigungsart bestehen keine Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbände; oder bestehende Gewerkschaften/Arbeitgeberverbände organisieren nur eine Minderheit der Arbeitnehmer bzw. Arbeitgeber.

(2) Die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen erscheint zur Befriedigung der notwendigen sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnisse der Arbeitnehmer erforderlich.

(3) Eine Regelung von Entgelten oder sonstigen Arbeitsbedingungen ist nicht durch Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrages erfolgt. Seit seinem In-Kraft-Treten hat dieses Gesetz allerdings keine praktische Bedeutung erlangt.

## 4.2 ARBEITSMARKT- UND SOZIAL-POLITISCHE REGULIERUNG DURCH TARIFVERTRÄGE

In einigen Regelungsbereichen hat der Staat den Tarifvertragsparteien bewusst einen großen Gestaltungsspielraum überlassen, von dessen Ausgestaltung das Funktionieren bestimmter Instrumente weitgehend abhängig ist. Sollte der Trend zur Deregulierung und Aushöhlung der Tarifverträge anhalten, dürfte künftig die Wirksamkeit dieser arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Regulierung stark beeinträchtigt werden.

### Altersteilzeit

Ein bekanntes Beispiel für die komplementäre gesetzliche und tarifpolitische Regulierung ist die Altersteilzeit. Die 1996 erstmals kodifizierten mageren gesetzlichen Mindestbedingungen allein würden keinen hinreichenden Anreiz für eine verbreitete Nutzung dieses Instruments bieten. Erst die tarifvertragliche Aufstockung sowohl des Nettoarbeitsentgelts in der Teilzeitphase wie teilweise auch der Rentenversicherungsbeiträge bzw. der Rentenzahlungen selbst haben die Altersteilzeit zu einem stark genutzten Weg der Frühverrentung werden lassen.<sup>4</sup> Inzwischen existieren 791 Branchen- wie Firmentarifverträge zur Altersteilzeit, von denen rund 16,3 Mio. Beschäftigte erfasst werden (BMWA 2003). In der Mehrzahl der großen Branchenabkommen wird ein (allerdings begrenzter) Grundanspruch der Beschäftigten auf Altersteilzeit geregelt, das Nettoarbeitsentgelt von den gesetzlich vorgeschriebenen 70 % auf 80 bis 85 % aufgestockt, und in einigen Fällen auch der Rentenversicherungsbeitrag angehoben sowie der spätere Rentenabschlag teilweise ausgeglichen. Die zwischenzeitlich erweiterten gesetzlichen Rahmenbedingungen wurden schrittweise auch tarifvertraglich nachvollzogen.

### Altersvorsorge

Tarifliche Regelungen zur Altersversorgung sind vor allem im Zusammenhang mit der jüngsten Rentenreform bekannt geworden, doch ist die Förderung der Altersversorgung bereits seit Jahrzehnten Gegenstand von Tarifverträgen. So gibt es u. a. im Bauwesen, im Malerhandwerk, im Gerüstbau, im Bäckerhandwerk und bei den Zeitungsverlagen seit langem entsprechende Regelungen, die allgemeinverbindlich sind und deswegen für alle Beschäftigten unabhängig von ihrer Tarifbindung gelten. Auch im öffentlichen Dienst basiert die zusätzliche Altersversorgung auf einem Tarifvertrag, der faktisch für alle ArbeitnehmerInnen in diesem Bereich gilt. Eine Verknüpfung mit gesetzlichen Regelungen gab es bei diesen tariflichen Regelungen jedoch nicht.

Das sieht bei den neueren Tarifverträgen grundsätzlich anders aus: Seit der Riester'schen Rentenreform aus dem Jahr 2000 hat die tarifliche Förderung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge erheblich an Bedeutung gewonnen. Hier sind tarifvertragliche Regelungen zur Entgeltumwandlung zwingende Voraussetzung, wenn Tarifeinkommen zur Altersvorsorge genutzt und dafür die gesetzlich garantierten Förderleistungen in Anspruch genommen werden sollen. Insgesamt sind bis Ende 2002 für 300 Tarifbereiche Tarifverträge zu diesem Regelungsbereich abgeschlossen worden. Hinzu kommen Firmentarifverträge mit unternehmensbezogenen Altersversorgungssystemen. Die neue Einrichtung gemeinsamer branchenübergreifender Altersvorsorgeeinrichtungen der Tarifparteien (z.B. „Metallrente“, „Pensionsfonds Chemie“ u.a.m.) belegen, dass die Tarifparteien diese Aufgabe vorbehaltlos und aktiv übernommen haben. Sie sind im Übrigen zugleich als Beleg zu lesen, dass sich die Gewerkschaften in die Umsetzung bestimmter sozialpolitischer Gesetzesmaßnahmen einbinden lassen, auch wenn sie den zugrunde liegenden Begründungszusammenhängen zu Recht sehr skeptisch gegenüberstanden.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Damit ist über die Berechtigung von grundsätzlicher und Detailkritik an diesem Instrument noch nichts ausgesagt.

<sup>5</sup> So dient die private bzw. betriebliche Altersvorsorge letztlich nur als (unvollkommener) Ausgleich für die im Rahmen der „Rentenreform“ vorgenommene Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus.

## *Leiharbeit*

Eine Verknüpfung von gesetzlicher und tariflicher Regelung besteht seit kurzem auch bei der Leiharbeit/Zeitarbeit. Nach der ersten Umsetzung der Ergebnisse der Hartz-Kommission wurden tief greifende gesetzliche Veränderungen im Bereich der Leiharbeit vorgenommen. Das veränderte Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) sieht den Grundsatz des „Equal Pay“ vor. Nach einem bestimmten Zeitraum sollen die Leiharbeitnehmer, auch diejenigen in den neu geschaffenen Personalservice-Agenturen (PSA) der Arbeitsämter, die gleiche Bezahlung wie die Stammbeschäftigte erhalten. Tarifverträge können von diesem Grundsatz nach unten bzw. oben abweichen. Damit wurde ganz bewusst der Ball ins Feld der Tarifparteien gespielt. Die Tarifierung der Arbeits- und Einkommensbedingungen dieser „Schmuddelbranche“ war seit langer Zeit ein strategisches Ziel der Zeitarbeitsverbände, um diese Form der Arbeitsverhältnisse auch in Deutschland endlich salonfähig zu machen. Die DGB-Gewerkschaften hofften ihrerseits, durch bundesweite Regelungen ein Sozialdumping in diesem Sektor durch konkurrierende Verbände (etwa die Christlichen Gewerkschaften) zu verhindern. Zwischenzeitlich haben die DGB-Gewerkschaften mit zwei Zeitarbeitsverbänden komplett Tarifwerke (Entgelt-, Entgeltrahmen- und Manteltarifverträge) abgeschlossen, die im Übrigen auch Entgelte unterhalb der vergleichbaren Tarifentgelte in Entleihbranchen vorsehen.

Angesichts dieser sozialpolitischen Aufgaben- und Funktionszuweisung für die Tarifpolitik in den vergangenen Jahren stellt sich die Frage, wie es mit der Unterstützung der Funktionsfähigkeit von Tarifsystem und Tarifverträgen durch den Gesetzgeber aussieht.

### **4.3 GESETZLICHE STABILISIERUNG VON TARIFSYSTEM UND TARIFSTANDARDS**

Tarifsystem und Tarifverträge gewinnen ihre Stabilität nicht nur durch die grundgesetzliche Verankerung von Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie. Der Gesetzgeber hat auch darüber hinaus durch bestimmte Instrumente und Maßnahmen einen Beitrag zur breiteren Absicherung von tariflichen Mindeststandards geleistet. Das gilt ganz allgemein für das im Tarifvertragsge-

setz geregelte Institut der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE), aber auch für spezielle Regelungen wie sie im Arbeitnehmerentsendegesetz und in den Tariftreuegesetzen einzelner Bundesländer getroffen wurden. Die aktuelle Entwicklung zeigt, dass diese Instrumente zunehmend umstritten sind und ebenfalls vom Bannstrahl der Deregulierungsprotagonisten getroffen werden.

#### *Allgemeinverbindlicherklärung (AVE)<sup>6</sup>*

Mit dem Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen werden vor allem drei Zielsetzungen verfolgt: An erster Stelle steht der Schutz tarifvertraglicher Normen vor Schmutzkonkurrenz. Sozial unfaire Wettbewerbsvorteile durch Lohndumping sollen vermieden werden. Zum Zweiten soll die Funktionsfähigkeit gemeinsamer Einrichtungen der Tarifparteien gesichert werden und drittens kann die Umsetzung gesetzgeberischer Vorhaben durch Tarifverträge in ihrer Wirkung gestärkt werden. Nach den Bestimmungen des Tarifvertragsgesetzes können Tarifverträge vom Bundesarbeitsminister im Einvernehmen mit dem paritätisch besetzten Tarifausschuss auf Antrag einer Tarifpartei für allgemeinverbindlich erklärt werden. Sie erlangen dadurch Gültigkeit auch für alle nicht tarifgebundenen Arbeitgeber und Beschäftigten des tariflichen Geltungsbereichs. Voraussetzung ist, dass ein öffentliches Interesse an der AVE besteht und die tarifgebundenen Arbeitgeber nicht weniger als 50 % der unter den Geltungsbereich fallenden ArbeitnehmerInnen beschäftigen. Die ohnehin immer nur begrenzte Nutzung der Allgemeinverbindlicherklärung ist in den vergangenen zehn Jahren deutlich zurückgegangen. Im vergangenen Jahr waren 542 Tarifverträge allgemeinverbindlich. Bezogen auf die Ursprungstarifverträge entspricht dies lediglich 2,5 %. Mehrheitlich beziehen sich die AVEs auf einzelne Bestimmungen von Manteltarifverträgen, nur jeder fünfte Vertrag betrifft direkt Löhne und Gehälter. Die Krise der AVE ist im Wesentlichen ein Resultat der zunehmend kritischen Haltung der Arbeitgeberverbände. Die WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung hat dagegen ergeben, dass die betrieblichen Interessenvertretungen eine Absicherung der tariflichen Mindeststandards durch AVE nachhaltig begrüßen. Die Hälfte der Betriebsräte und ein Drittel der Personalräte

wünscht sich eine stärkere Nutzung dieses Instruments. Ein Viertel spricht sich für die Nutzung in bisherigem Umfang aus, lediglich jeder zwanzigste Betriebs- bzw. Personalrat ist gegen jegliche Nutzung von Allgemeinverbindlicherklärungen und 12% bzw. 23% waren unentschlossen.

Um die Stabilisierungsfunktion des Instruments wieder zu stärken, wären Änderungen der gesetzlichen Grundlagen sinnvoll und notwendig (vgl. Zachert 2003).

#### *Arbeitnehmerentsendegesetz*

Eine spezifische Anwendung des AVE-Verfahrens stellt das Arbeitnehmerentsendegesetz (AEntG) von 1996 dar. Es zielt auf die Arbeitsbedingungen im Baugewerbe und verpflichtet die in Deutschland tätigen ausländischen Baufirmen zur Einhaltung bestimmter tariflich vereinbarter Mindeststandards. Dadurch sollen die Wettbewerbsbedingungen zwischen in- und ausländischen Anbietern von Bauleistungen einander angeglichen werden. Das AEntG bedient sich verfahrenstechnisch des Instruments der AVE, wobei im Unterschied zur „normalen“ Allgemeinverbindlicherklärung der Bundesarbeitsminister auf Antrag einer Tarifpartei die AVE erklären kann, ohne dass die übrigen Voraussetzungen (u.a. die mehrheitliche Zustimmung des Tarifausschusses) gegeben sein müssen. Damit wurde die Rolle der Tarifverbände gestärkt und die Einflussmöglichkeiten der Spitzenverbände auf ein Minimum reduziert. Insbesondere die Blockadehaltung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände konnte auf diese Weise aufgebrochen werden. Eine Klage der Arbeitgeber wegen Verfassungswidrigkeit dieses Verfahrens wurde vom Bundesverfassungsgericht verworfen.

#### *Tariftreuegesetz(e)*

Die Beachtung von tariflichen Mindeststandards kann auch durch sogenannte Tariftreueerklärungen unterstützt werden. Solche gesetzlich angeordnete Tariftreueerklärungen sind in Deutschland relativ neu und zwischen den beteiligten gesellschaftlichen Akteuren sehr umstritten. Seit

<sup>6</sup> Vergleiche ausführlicher zur Entwicklung der Praxis der AVE den Beitrag von Johannes Kirsch in diesem Heft.

Jahren fordern die Gewerkschaften, dass bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen die Einhaltung der einschlägigen Tarifverträge zur Auflage gemacht wird, unabhängig davon, ob ein Unternehmen tarifgebunden ist oder nicht. Durch sog. „Tariftreueerklärungen“ der Auftragnehmer soll verhindert werden, dass durch Tarifdumping ermöglichte kostengünstige Angebote durch Auftragsvergabe noch belohnt werden. Solche Regelungen bestanden in unterschiedlicher Form bislang nur in einzelnen Landesvergabegesetzen. Landesgesetzliche Regelungen existieren in Berlin, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, im Saarland und in Bayern. In den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein werden vergleichbare gesetzliche Regelungen vorbereitet. Eine Initiative der Bundesregierung, auf Bundesebene ebenfalls eine gesetzliche Regelung zu schaffen, scheiterte nach langen – auch koalitionsinternen – Streitigkeiten im Juli 2002 am Widerstand der CDU/CSU-regierten Länder im Bundesrat.

## 5 Fazit

Ein Resümee der aktuellen tarifpolitischen Großwetterlage fällt zwiespältig aus. Zweifellos dominieren zurzeit die Krisensymptome: Tarifbindung und Tarifverbindlichkeit lassen zu wünschen übrig, die weißen Flecken auf der Tariflandkarte werden tendenziell größer, der politische Druck auf das „Tarifkartell“ ist so groß wie lange nicht, die krisen- und strukturbedingte po-

litische Schwächeposition der Gewerkschaften scheint sich zu verfestigen. Andererseits hat sich auch in der Vergangenheit schon so mancher Abgesang auf den Dinosaurier „Flächentarifvertrag“ und das vermeintlich überholte deutsche Tarifsystem als voreilig erwiesen. Die Stabilität und innere Anpassungsfähigkeit ist ganz offenkundig größer als viele angenommen haben. Die Mitte der 90er Jahre gestellte Frage: „Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell?“ (Bahnmüller/Bispinck 1995) kann auch heute nicht definitiv beantwortet werden. Sicher ist in jedem Fall: Es gibt keine Bestandsgarantie für ein im Großen und Ganzen bewährtes System kollektiver Regulierung der Arbeits- und Einkommensbedingungen, wie es sich in den vergangenen Jahrzehnten in Deutschland entwickelt hat. Zwar ist ein plötzliches Kollabieren wenig wahrscheinlich, aber mittelfristig ist ein Szenario nicht auszuschließen, in dem das bestehende Tarifsystem an den Rändern weiter ausfranst und auch in den angestammten Kerngebieten immer mehr an faktischer Regulierungskraft verliert. Die Erfahrungen mit der schrittweisen Flexibilisierung von Tarifvertrag und Tarifsystem in den 90er Jahren lassen daran zweifeln, dass eine Strategie der „kontrollierten Dezentralisierung“ ein sicheres Mittel zu Re-Stabilisierung der Tariflandschaft darstellt. Zweifelsohne werden künftige Tarifverträge mehr Gestaltungsspielraum für Betriebe (und Beschäftigte) bieten (müssen). Dabei darf jedoch der Unterschied zwischen Flexibilität im Sinne von regulierter Vielfalt bei Einhaltung der tariflichen Standards und Flexibilisierung als Vehikel zur Auslöschung und Absenkung von Tarifstan-

dards nicht verwischt werden. Im Gegen teil: Nur wenn es den Gewerkschaften gelingt, den (Flächen-) Tarifvertrag als Instrument zur Regulierung und Begrenzung von Markt druck zu erhalten und diese Funktion auch im öffentlichen Bewusstsein und im gesellschaftlichen Diskurs (wieder) zu verankern, hat diese für die sozialstaatliche Entwicklung in Deutschland zentrale Institution auf Dauer eine Überlebenschance. Dabei sollte stärker als bislang die enge Verknüpfung und Einbettung der Tarifpolitik in das Gesamtsystem der arbeits markt-, sozial- und wirtschaftspolitischen Regulierung berücksichtigt werden. Aus gewerkschaftlicher Sicht ist dabei eine doppelte Perspektive wichtig: Zum einen wäre eine stärkere Stützung der Wirkungskraft bestehender Tarifstandards durch die vorhandenen gesetzlichen Instrumente, insbesondere durch eine reformierte Allgemeinverbindlicherklärung, von Bedeutung. Zum anderen muss umgekehrt geprüft werden, wo angesichts von Grenzen und Defiziten tariflicher Regulierung (Stichwort „Armutseinkommen“) der Sozialstaat in der Pflicht steht, sozial akzeptable Mindeststandards z.B. in Form von Mindestlöhnen zu setzen und zu sichern (vgl. den Beitrag von Peter/Wiedemuth in diesem Heft). Dies setzt allerdings voraus, dass in den politischen Parteien die Einsicht wieder Platz greift, dass sich das Tarifsystem nicht als Sünderbock für eine verfehlte Wirtschaftspolitik eignet und dass eine Re-Stabilisierung des Flächentarifvertrags ein positiver Bestandteil staatlicher Reformpolitik sein sollte.

# LITERATUR

---

- Bahnmüller, R./Bispinck, R.** (1995): Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell – Das deutsche Tarifsystem zwischen kollektiver Regulierung, betrieblicher Flexibilisierung und individuellen Interessen, in: ders. (Hrsg.), Tarifpolitik der Zukunft – Was wird aus dem Flächentarifvertrag?, Hamburg
- Bispinck, R./Schulten, T.** (2003): Verbetrieblichung der Tarifpolitik – Aktuelle Tendenzen und Einschätzungen aus Sicht von Betriebs- und Personalräten, in: WSI-Mitteilungen 2
- Bispinck, R./Schulten, T.** (1999) Flächentarifvertrag und betriebliche Interessenvertretung, in: Walter Müller-Jentsch (Hrsg.), Konfliktpartnerschaft, München und Mering
- Bispinck, R./WSI-Tarifarchiv** (2002): Tarifpolitischer Halbjahresbericht – Eine Zwischenbilanz der Lohn- und Gehaltsrunde 2002, in: WSI-Mitteilungen 7, S. 371–382
- Busch, H.-W.** (2003): Flächentarifvertrag und betrieblicher Differenzierungsbedarf in der Metall- und Elektronindustrie, in: Industrielle Beziehungen 2, S. 320–325
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA)** (2003): Tarifliche Arbeitsbedingungen 2002, Bonn
- CDU/CSU-Faktion** (2003): Gesetzentwurf zur Modernisierung des Arbeitsrechts vom 18.6.2003
- Förster, G.** (2003): Kontrollierte Öffnung, in: Mitbestimmung 6
- Huber, B./Hofmann, J.** (2003): Offensive Lohnpolitik: Anteil haben am Gewinn, in: Mitbestimmung 6
- Hundt, D.** (2003): Zwischenbilanz Tarifrunde 2003: Konsequenzen für Tarifpartner und Gesetzgeber, Statement vor der Bundespressekonferenz am 11.6.
- IG Metall Bezirk Hannover** (2002): Diskussionspapier „Tarifkonzept zur solidarischen Differenzierung“, Dezember
- Kirsch, J.** (2003): Allgemeinverbindlicherklärung – Ein Instrument in der Krise, in: WSI-Mitteilungen 7
- Peter, G./Kempen, O.-E./Zachert, U.** (2002): Rechtliche und rechts-politische Aspekte der Sicherung von tariflichen Mindeststandards, Rechtsgutachten für die Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf
- Peter, G./Wiedemuth, J.** (2003): Tarifliche und gesetzliche Mindeststandards für Erwerbseinkommen – Ansätze der gewerkschaftlichen Diskussion, in: WSI-Mitteilungen 7
- Schild, A./Wagner, H.** (2003): Flächentarif und betriebliche Differenzierung, in: Industrielle Beziehungen 2, S. 326–335
- Schröder, W.** (2003): Die Transformation einer bundesdeutschen Basis-institution – oder: warum Bob Dylan Recht hatte ... Eine Replik auf Michael Wendls konservative Verteidigung des Flächentarifvertrags, in: PROKLA, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 130
- Schulten, T.** (2003): Der Flächentarifvertrag – ein europäisches Auslaufmodell?, in: Hilde Wagner/Armin Schild (Hrsg.), Der Flächentarif unter Druck, Hamburg, i.E.
- Wendl, M.** (2002): Jenseits des „Tarifgitters“. Krise und Erosion des Flächentarifvertrages in Deutschland, in: PROKLA, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 129, S. 537–555
- Wiedemuth, J.** (2001): Tarifpolitische Aufgaben und Perspektiven von ver.di, in: WSI-Mitteilungen 7
- Wiedemuth, J.** (2003): Tarifvertrag im Würgegriff, in: ver.di-Publik 5
- Zachert, U.** (2003): Reformperspektiven der Allgemeinverbindlichkeitsklärung – aus arbeitsrechtlicher Sicht, in: WSI-Mitteilungen 7