

Das Tarifsystem stabilisieren – wie soll das gehen?

ORGANISATIONSHILFEN Während in europäischen Nachbarländern die Tarifbindung stabil hoch ist, erodieren bei uns die Tarifstandards. Eine Lösung wäre: In Deutschland schafft der Staat die Voraussetzungen dafür, dass deutlich mehr Tarifverträge allgemein verbindlich erklärt werden können.

Von **REINHARD BISPINCK** und **THORSTEN SCHULTEN**. Bispinck leitet das Tarifarchiv, Schulten das Referat Arbeits- und Tarifpolitik im WSI der Hans-Böckler-Stiftung.

Das deutsche System der Flächentarifverträge erlebt seit Mitte der 1990er Jahre einen sichtlichen Erosionsprozess, der in einem anhaltenden Rückgang der Tarifbindung zum Ausdruck kommt. In Zahlen: Im Jahr 2010 wurden in ganz Deutschland gerade noch 33 Prozent der Betriebe und 60 Prozent der Beschäftigten durch einen Tarifvertrag erfasst. Im Kernbereich der Flächentarifverträge ist die Tarifbindung noch ein paar Prozentpunkte niedriger: Die bundesweiten oder regionalen Branchentarifverträge gelten noch für die Hälfte der Beschäftigten (52 Prozent) und für weniger als ein Drittel der Betriebe (30 Prozent).

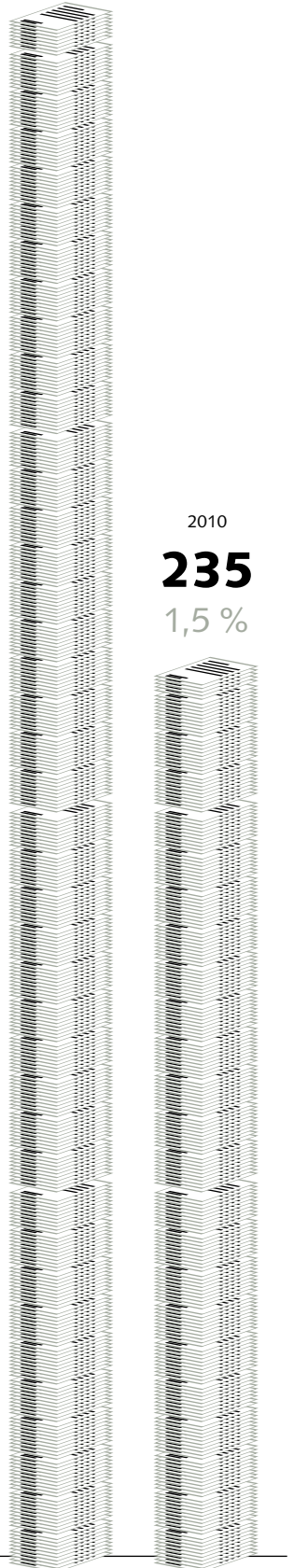
Im Gegensatz zu Deutschland ist die Tarifbindung in den meisten west- und südeuropäischen Ländern über die letzten beiden Jahrzehnte hinweg relativ stabil geblieben. Die Tarifbindung in Ländern wie Frankreich, Schweden oder den Niederlanden liegt in der Regel immer noch zwischen 80 und fast 100 Prozent und damit deutlich ►

1991
408
5,4 %

2010
235
1,5 %

ALLGEMEINVERBINDLICHE TARIFVERTRÄGE 1991 UND 2010

Ursprungstarifverträge absolut
und in Prozent der Ursprungstarif-
verträge insgesamt



► oberhalb des deutschen Wertes. Lediglich Großbritannien weist mit 33 Prozent eine deutlich niedrigere Tarifbindung auf.

Was wir beobachten, ist ein kontinuierlicher Rückgang: Hatten vor 15 Jahren noch 70 Prozent der westdeutschen Beschäftigten einen durch den Branchentarif garantierten Lohn, sind es heute nur noch 56 Prozent. Bei den ostdeutschen Arbeitnehmern ist nur noch ein gutes Drittel im Branchentarif (37 Prozent), auch hier ein Rückgang um rund 20 Prozentpunkte (siehe Grafik unten). Besonders gering ist die Tarifbindung in verschiedenen privaten Dienstleistungsbranchen, wie z.B. bei Hotels und Gaststätten oder im Einzelhandel, die das Gros des deutschen Niedriglohnssektors ausmachen.

TARIFLOSE ZUSTÄNDE Daneben wurde die Prägekraft der Tarifverträge auch dadurch geschwächt, dass es in einer wachsenden Zahl von Branchen – wie im Handwerksbereich und in der Ernährungswirtschaft – „tariflose Zustände“ gibt, in denen es den Gewerkschaften nicht oder nur stark verzögert gelingt, für auslaufende Tarifverträge neue Abschlüsse durchzusetzen. Hinzu kommt, dass zahlreiche Arbeitgeberverbände in den 1990er Jahren den Unternehmen den Weg in Verbände ohne Tarifbindung ebneten.

Generell lässt sich ein Trend zu einer weit reichenden Verlagerung der tarifpolitischen Gestaltungskompetenz auf die betriebliche Ebene beobachten. Im Ergebnis nimmt die Verbindlichkeit der vereinbarten (Flächen)-Tarifstandards ab. Auch wenn die kontrollierte Öffnung der Flächentarifverträge mit tariflichen Öffnungsklauseln eine Antwort auf die „wilde Dezentralisierung“ war, die sich auf betrieblicher

Ebene an den Tarifparteien vorbei entwickelte, so konnte jedoch der anhaltende Rückgang der Tarifbindung nicht gestoppt werden.

Beinflusst wird die Erosion des deutschen Tarifvertragssystems durch Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt wie die zunehmende Prekarisierung von Beschäftigungsverhältnissen oder die Ausweitung des Niedriglohnssektors. Aber auch durch die Internationalisierung – durch Standortkonkurrenz und die Einbindung in Shareholder-Value-Konzepte – hat die klassische Ordnungsfunktion nationaler Flächentarifverträge stark an Bedeutung verloren. Nicht zuletzt ist ein wesentlicher Faktor für die rückläufige Prägekraft unseres Tarifvertragssystems der Verlust an gewerkschaftlicher Organisationsmacht in Deutschland mit einem Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrades von 36 Prozent (1991) auf 19 Prozent im Jahr 2010.

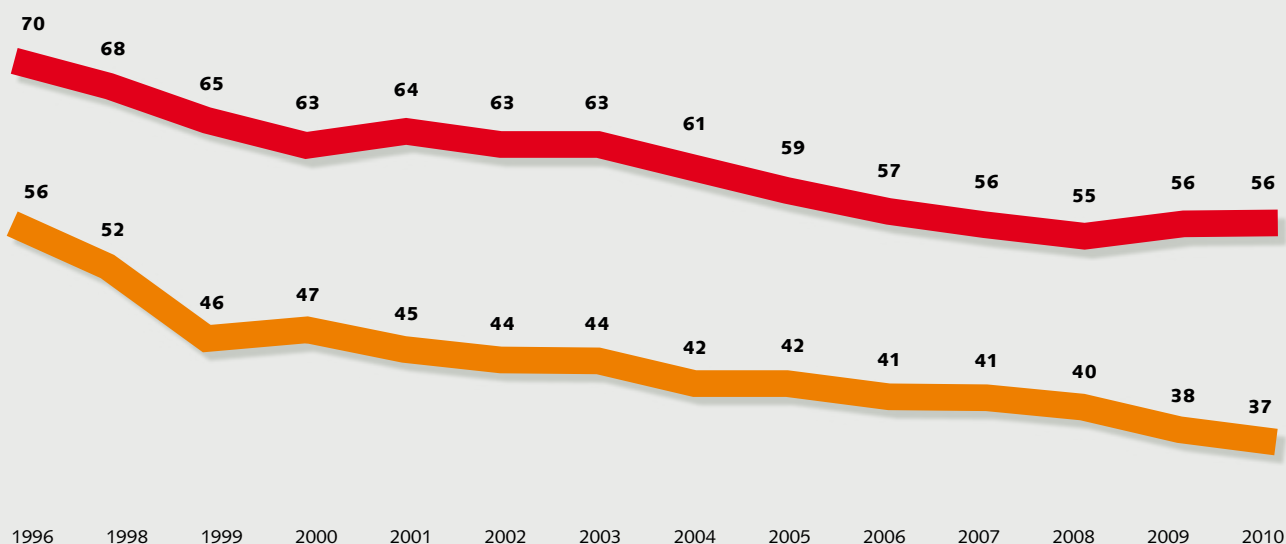
STAATLICHE ORGANISATIONSHILFEN Wie ist es in anderen europäischen Ländern gelungen, eine relativ hohe und stabile Tarifbindung aufrechtzuerhalten, lautet hier nun die Frage aus deutscher Sicht. Liegt es daran, dass unsere europäischen Nachbargewerkschaften über eine stärkere gewerkschaftliche Organisationsmacht verfügen? Eher nein, denn ein Blick auf die Daten (Tabelle rechts) macht deutlich, dass zwischen Tarifbindung und gewerkschaftlichem Organisationsgrad kein eindeutiger Zusammenhang besteht.


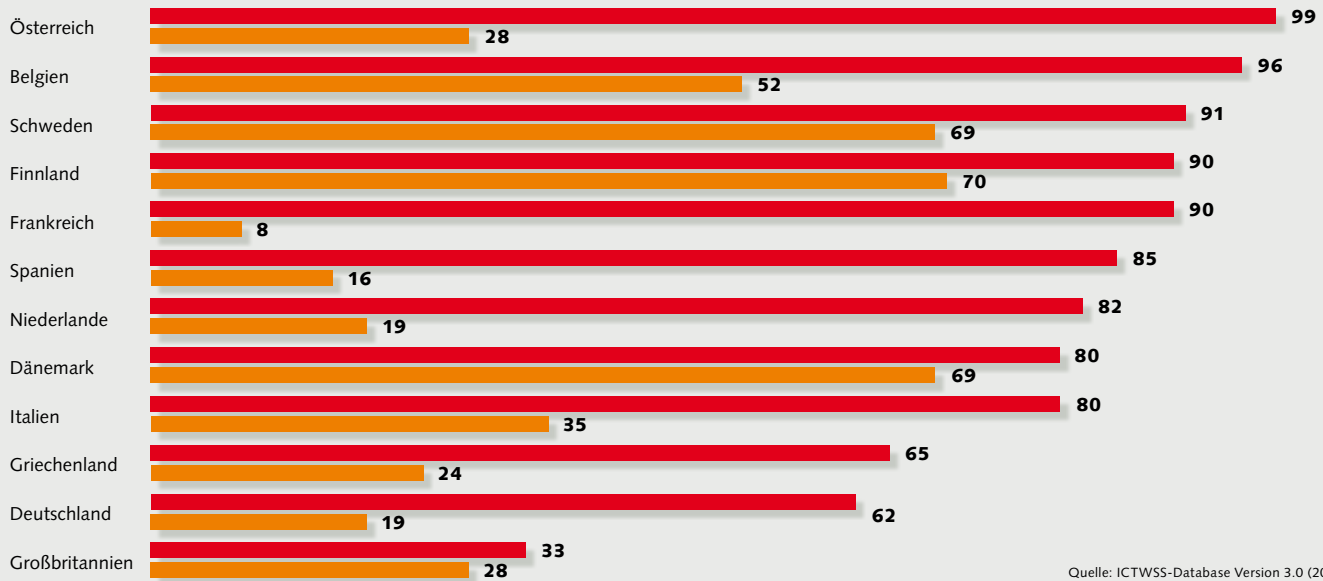
Am ehesten scheint der Zusammenhang noch für die skandinavischen Länder zu gelten, wo eine vergleichsweise starke gewerkschaftliche Organisationsmacht mit einer hohen Tarifbindung ein-

TARIFBINDUNG VON FLÄCHENTARIFVERTRÄGEN 1996–2010

Anteil der Beschäftigten in % ■ West ■ Ost

Quelle: IAB-Betriebspanel



TARIFBINDUNG UND GEWERKSCHAFTLICHER ORGANISATIONSGRAD 2007–2009in %  Tarifbindung  Gewerkschaftlicher Organisationsgrad

hergeht. Daneben existiert jedoch eine Reihe von Ländern, in denen der gewerkschaftliche Organisationsgrad ähnlich niedrig oder sogar noch niedriger als in Deutschland ist und die trotzdem eine deutlich höhere Tarifbindung aufweisen. Die größte Diskrepanz findet sich in Frankreich, wo gerade mal noch acht Prozent aller Beschäftigten gewerkschaftlich organisiert sind, zugleich jedoch fast alle (90 Prozent) unter den Geltungsbereich eines Tarifvertrages fallen.

Offensichtlich gibt es neben der gewerkschaftlichen Organisationsmacht weitere politische und institutionelle Faktoren, die das Tarifvertragssystem stützen und eine hohe Tarifbindung sicherstellen können. Eine wichtige Rolle spielt der Organisationsgrad der Arbeitgeber, der in den meisten europäischen Ländern deutlich über dem Organisationsgrad der Gewerkschaften liegt.

Entscheidend ist jedoch die Rolle des Staates. Dieser hat verschiedene juristische und politische Möglichkeiten, die Funktionsfähigkeit des Tarifvertragssystems abzusichern. Eine eher indirekte Form der politischen Stützung liegt darin, dass der Staat in vielen europäischen Ländern den Tarifvertragsparteien eine Reihe von Organisationshilfen gibt. So wird in den skandinavischen Staaten den Gewerkschaften die Verwaltung der Arbeitslosenkassen überlassen, woraus für die Beschäftigten ein starker Anreiz zur Gewerkschaftsmitgliedschaft erwächst. In Österreich wiederum wird über die Pflichtmitgliedschaft der Unternehmen in der Wirtschaftskammer ein sehr hoher Organisationsgrad der Arbeitgeber garantiert.

STÜTZE DES TARIFVERTRAGSSYSTEMS Eine direkte Form der politischen Stützung des Tarifvertragssystems durch den Staat besteht

in der Ausdehnung der Gültigkeit von Tarifverträgen über den Bereich der unmittelbar vertragsschließenden Parteien hinaus. Entsprechend existiert in der Mehrzahl der europäischen Staaten eine so genannte Erga-Omnes-Regelung, wonach die Tarifabschlüsse und -verträge in einem tarifgebundenen Unternehmen nicht nur für die Gewerkschaftsmitglieder, sondern für alle Beschäftigten gelten.

Außerdem existiert in vielen europäischen Ländern die Möglichkeit, mit dem Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE), die Gültigkeit von Tarifverträgen auch auf nicht verbandsgebundene Unternehmen auszudehnen. Zu den Ländern, in denen die AVE von Tarifverträgen praktisch eine sehr hohe Bedeutung hat, gehören Belgien, Finnland und die Niederlande sowie die südeuropäischen Staaten Frankreich, Spanien und Griechenland. In Frankreich werden jährlich fast 1000 Tarifverträge allgemeinverbindlich erklärt, was etwa 90 Prozent aller neu abgeschlossenen Tarifverträge entspricht. In Finnland existieren auf nationaler Ebene etwa 150 allgemeinverbindliche Branchentarifverträge, die circa 80 Prozent der nationalen Tarifverträge abdecken. In den Niederlanden sind etwa 70 Prozent aller Branchentarifverträge allgemeinverbindlich. Die politische Stützung des Tarifvertragssystems mit dem Instrument der AVE sorgt also in diesen Ländern dafür, dass trotz eines teilweise sehr geringen gewerkschaftlichen Organisationsgrads eine sehr hohe Tarifbindung existiert und erhalten bleibt.

Nun gibt es auch in Deutschland das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen (verankert im § 5 des Tarifvertragsgesetzes); seine Bedeutung war jedoch nie besonders groß und ist zudem rückläufig. So ist von 1991 bis 2010 die ►

- Zahl der allgemeinverbindlichen Tarifverträge von 622 auf 490 gesunken. Heute sind nur noch rund 1,5 Prozent der gültigen Tarifverträge allgemeinverbindlich – ohne Änderngstarifverträge und Protokollnotizen. Anfang der 1990er Jahre waren es immerhin noch 5,4 Prozent. Eine zentrale Ursache dafür liegt in der zunehmend restriktiveren Haltung der Arbeitgeberverbände. Hinzu kommt, dass im Tarifausschuss, der sich paritätisch aus Vertretern der Dachverbände DGB und BDA zusammensetzt, die Arbeitgeber de facto eine Vetoposition innehaben und diese zum Teil gegen die Interessen ihrer eigenen branchenbezogenen Mitgliedsverbände einsetzen.

STABILISIERUNG VON UNTEN UND OBEN_ Die politische Stützung des Tarifvertragssystems fällt in Deutschland – im Vergleich mit anderen europäischen Ländern – eher schwach aus, was der Erosion des deutschen Tarifvertragssystems Vorschub leistet. Der Rückgang der Tarifbindung könnte jedoch durch politische Intervention gestoppt und sogar umgekehrt werden. Dabei gibt es prinzipiell zwei Wege, um eine hohe Tarifbindung sicherzustellen. Entweder verfügen die Gewerkschaften über eine ausreichend große Organisationsmacht, oder es bedarf einer politischen Stützung des Tarifvertragssystems. Der erste Weg kann als der „skandinavische Weg“ bezeichnet werden, der sich in Reinform vor allem in Dänemark und Schweden findet, wo ein hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad eine hohe Tarifbindung garantiert. Dagegen steht der „kontinentaleuropäische Weg“ mit Prototypen wie Frankreich oder den Niederlanden, wo vor allem eine umfassende Anwendung von AVE für eine hohe Tarifbindung sorgt.

Beide Wege stellen Idealtypen dar, die sich in der Praxis keinesfalls ausschließen, sondern auch gegenseitig bedingen. So ist der skandinavische Weg darauf angewiesen, dass der hohe gewerkschaftliche Organisationsgrad seinerseits durch politisch-institutionelle Organisationshilfen gestützt wird. Umgekehrt ist auch der kontinentaleuropäische Weg auf ein Mindestmaß an gewerkschaftlicher Organisationsmacht angewiesen, um auf gesellschaftspolitischer Ebene für eine politische Stützung des Tarifvertragssystems mobilisieren zu können.

Für die deutsche Diskussion um eine Re-Stabilisierung des Tarifvertragssystems kann es deshalb nicht darum gehen, beide Wege gegeneinander auszuspielen. Nötig ist stattdessen eine integrierte Strategie, die sowohl Elemente einer „Stabilisierung von unten“ durch gewerkschaftliche Organisationsmacht als auch einer „Stabilisierung von oben“ durch eine politische Stützung des Tarifvertragssystems enthält. In den letzten Jahren haben die Gewerkschaften die Stärkung ihrer Organisationsbasis immer mehr ins Zentrum ihrer Politik gerückt und waren hierdurch in der Lage, den anhaltenden Mitgliederverlust deutlich zu verlangsamen oder in Teilbereichen sogar gänzlich zu stoppen. Bei den zahlreichen Organizing-Projekten spielt hierbei die enge Verzahnung von Tarif-, Betriebs- und Organisationspolitik eine zentrale Rolle. Durch die Mobilisierung

im Betrieb ist es in vielen Einzelfällen gelungen, die Tariffucht von Unternehmen zu verhindern und einzelne Firmen auch neu in die Tarifbindung zu zwingen.

In vielen Wirtschaftsbereichen und Branchen steht der Aufbau gewerkschaftlicher Organisationsmacht jedoch vor großen strukturellen Schwierigkeiten, sodass die gewerkschaftliche Stärke allein auf absehbare Zeit nicht ausreichen dürfte, um die Tarifbindung abzusichern. Deshalb bedarf es auch in Deutschland einer politischen Stützung des Tarifvertragssystems „von oben“. Einen in jüngster Zeit wieder vermehrt genutzten Ansatz hierfür bilden die Tariftreugesetze, durch die der Staat seine Marktmacht als öffentlicher Auftraggeber nutzt, um die Einhaltung von Tarifverträgen zu stärken.

AVE HAT SCHLÜSSELSTELLUNG_ Darüber hinaus kommt für die Re-Stabilisierung des Tarifvertragssystems der Reform der AVE eine Schlüsselstellung zu. Als ersten Schritt bietet sich hierbei die Ausdehnung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) auf alle Branchen an. Das AEntG existiert seit Mitte der 1990er Jahre. Über lange Zeit hinweg wurde es jedoch nur für die Baubranche und baunahe Handwerksbereiche angewendet. Erst in den letzten Jahren kamen neue Bereiche wie die Gebäudereinigung, das Wach- und Sicherheitsgewerbe oder der Pflegesektor hinzu. Mittlerweile existieren in neun Branchen allgemeinverbindliche Löhne auf der Basis des AEntG. Wobei zumeist lediglich ein unterster Lohn festgelegt wird; in Ausnahmefällen gibt es einen zweiten Lohn für Fachkräfte. Ein wichtiger Reformschritt läge darin, dass im Rahmen des AEntG zukünftig nicht nur die untersten Lohngruppen als Mindestlöhne, sondern möglichst die kompletten Lohntabellen allgemeinverbindlich erklärt werden.

Schließlich wäre auch darüber zu diskutieren, ob die Veto-Position des Tarifausschusses (die faktisch eine Veto-Position der Arbeitgeberseite ist) noch zeitgemäß ist. Dazu kommt das relativ hohe Quorum: Es besagt, dass ein Tarifvertrag nur dann für allgemeinverbindlich erklärt werden kann, wenn die tarifgebundenen Unternehmen mehr als 50 Prozent der Beschäftigten einer Branche repräsentieren. Im Hinblick auf das im Tarifvertragsgesetz geforderte „öffentliche Interesse“ sollten zukünftig auch Tarifverträge mit niedrigerer Tarifbindung allgemein verbindlich erklärt werden dürfen.

Wie auch immer eine Reform der AVE im Einzelnen aussehen wird: Ohne dass auch in Deutschland wie in vielen anderen europäischen Ländern wieder deutlich mehr Tarifverträge allgemeinverbindlich erklärt werden, dürfte eine Trendumkehr oder gar substanzielle Steigerung der Tarifbindung kaum zu erreichen sein. ■

MEHR INFORMATIONEN



Reinhard Bispinck (Hrsg.): **ZWISCHEN BESCHÄFTIGUNGSWUNDER UND LOHNDUMPING. TARIFFPOLITIK IN UND NACH DER KRISE.** VSA-Verlag, Hamburg, 2011, 150 Seiten.