

Deutschland vor dem tarifpolitischen Systemwechsel?

Reinhard Bispinck
Thorsten Schulten

Das deutsche Tarifsysteem befindet sich seit Mitte der 90er Jahre in einem anhaltenden Veränderungsprozess, der bereits weit reichende Spuren hinterlassen hat. Angesichts einer zunehmenden Dezentralisierung und Verbetrieblung läuft die Tarifpolitik Gefahr, ihre sozialen und ökonomischen Steuerungsfunktionen zu verlieren und zu einem bloßen Instrument betrieblicher Wettbewerbspolitik degradiert zu werden. Die rot-grüne Bundesregierung hat mit ihrer erfolglosen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, aber auch mit ihrem offensiven Eintritt für eine wettbewerbsorientierte Tarifpolitik, diesen Wandel weiter befördert. Mit den von CDU/CSU und FDP angekündigten Änderungen des Tarifrechts droht nun endgültig ein grundlegender tarifpolitischer Systemwechsel.

1

Einleitung

Für den Fall einer Regierungsübernahme haben CDU/CSU und FDP grundlegende Veränderungen im deutschen Tarifrecht angekündigt. Ausgehend von ihren bereits im Jahr 2003 vorgelegten Gesetzesentwürfen zur Veränderung des Tarifvertrags- und des Betriebsverfassungsgesetzes wollen beide Parteien gesetzliche Öffnungsklauseln und eine Neudefinition des Günstigkeitsprinzips durchsetzen, die es zukünftig den Betrieben erlauben sollen, auch ohne Zustimmung der Tarifvertragsparteien vom Tarifvertrag abweichende Regelungen zu vereinbaren (CDU/CSU 2005, S. 12; FDP 2005, S. 3).¹ Kritiker dieser Positionen sehen hierin zu Recht einen verfassungswidrigen Angriff auf die Tarifautonomie (Dieterich 2003; Zachert 2003), der einen grundlegenden tarifpolitischen Systemwechsel in Deutschland weg vom Flächentarifvertrag und hin zu einem primär betriebsbezogenen Tarifvertragsystem einleiten würde.

Die Umsetzung dieser Pläne hätte eine Radikalisierung derjenigen Entwicklungstendenzen zur Folge, die bereits in den letzten zehn Jahren für einen weit reichenden Funktionswandel der deutschen Tarifpolitik gesorgt haben.

Der inhaltliche Kern dieses Wandels besteht in einem grundlegenden Paradigmenwechsel von einer wettbewerbsbegrenzenden hin zu einer wettbewerbsorientierten Tarifpolitik (Bispinck/Schulten 2001). Tarifpolitische Standards werden demnach

immer weniger als konstante, für alle Unternehmen gleichermaßen verbindliche Größen angesehen, sondern gelten als variable betriebswirtschaftliche Parameter zur permanenten Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Hierzu passt der seit einigen Jahren zu beobachtende Wandel des deutschen Flächentarifvertragsystems hin zu einer weitreichenden Dezentralisierung und Differenzierung der Tarifpolitik.

In der Konsequenz verliert die Tarifpolitik durch diese Entwicklung wichtige soziale und ökonomische Steuerungsfunktionen. Hierzu gehört zum einen die *ordnungspolitische Kartellfunktion*, deren Aufgabe gerade darin besteht, bestimmte arbeitspolitische Mindeststandards dem Wettbewerb zu entziehen und damit ein Wirtschaftsmodell zu fördern, das primär nicht auf Kosten- sondern auf Innovationswettbewerb ausgerichtet ist. Zum anderen verliert die Tarifpolitik ihre *makroökonomische Steuerungsfunktion*, die wesentlich in der Entwicklung privater Nachfrage und der Herstellung von Preisstabilität liegt. Aus gewerkschaftlicher Sicht besonders schwer wiegt schließlich der zunehmende Verlust der *verteilungspolitischen Steuerungsfunktion*, wonach die vorhandenen Verteilungsspielräume kaum noch ausgeschöpft werden und der Anteil der Arbeitnehmereinkommen am gesamten Volkseinkommen drastisch sinkt. Ähnliches gilt auch für den Verlust einer solidarischen Tarifpolitik, in dessen Folge die Unterschiede in den Tarifstandards zwischen den einzelnen Beschäftigtengruppen wieder deutlich zunehmen und für eine wachsende Anzahl von Beschäftigten nicht einmal mehr eine angemessene Mindestlohnsicherung gewährleistet werden kann.

Die Durchsetzung einer wettbewerbsorientierten Tarifpolitik vollzieht sich vor dem Hintergrund einer tiefgreifenden ökonomischen Wachstumsschwäche und einer anhaltend hohen Massenarbeitslosigkeit, die die Verhandlungsposition der Gewerkschaften fundamental schwächt und die Belegschaften erpressbar macht. Hinzu kommt eine weitgehend ungebrochene ideologische Vorherrschaft von neoliberalen Positionen, die die zentrale Ursache aller ökonomischen und beschäftigungspolitischen Probleme in Deutschland nach wie vor in den angeblich zu hohen Lohn- und Arbeitskosten verorten. Dementsprechend positiv konnotiert werden alle Ansätze, die auf eine Flexibilisierung und Differenzierung der Tarifpolitik setzen, auch wenn sie in der Praxis oft nicht viel mehr als eine betriebliche Unterschreitung und Aushöhlung von Tarifstandards darstellen.

¹ Nach den vorliegenden Gesetzesentwürfen soll dann eine vom Tarifvertrag abweichende Regelung möglich sein, wenn ihr mindestens zwei Drittel (CDU/CSU 2003) bzw. drei Viertel (FDP 2003) der Belegschaft zustimmen.

Reinhard Bispinck, Dr., Wissenschaftler im WSI und Leiter des WSI-Tarifarchivs in der Hans-Böckler-Stiftung.

e-mail: Reinhard-Bispinck@boeckler.de

Thorsten Schulten, Dr., Wissenschaftler im WSI in der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkt: Arbeits- und Tarifpolitik in Europa.

e-mail: Thorsten-Schulten@boeckler.de

Tabelle 1: Tarifbindung nach Beschäftigten und Betrieben 1998 bis 2004 – in % –

Beschäftigte	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
West	76	73	70	71	70	70	68
Ost	63	57	55	56	55	54	53
Betriebe							
West	53	47	48	48	46	46	43
Ost	33	26	27	28	24	26	23

Quelle: IAB-Betriebspanel.

WSI Hans Böckler Stiftung

Die von der rot-grünen Bundesregierung seit 1998 gesetzten politischen Rahmenbedingungen haben nicht zur Stabilisierung des deutschen Tarifvertragssystems beigetragen, sondern im Gegenteil den Wandel in der Tarifpolitik noch befördert. Verantwortlich hierfür ist nicht allein eine verfehlte Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, die indirekt die Tarifpolitik unter massiven Druck gesetzt hat. Die rot-grüne Bundesregierung hat vielmehr selbst durch politische Kernprojekte wie dem Bündnis für Arbeit und Wettbewerbsfähigkeit oder der Agenda 2010 offensiv das Konzept einer wettbewerbsorientierten Tarifpolitik vertreten und offen eine weitere Verbetrieblung der Tarifpolitik propagiert (BMWA 2003).

2

Flächentarifverträge: Erosion ohne Ende?

Kennzeichnend für die deutsche Tariflandschaft war über Jahrzehnte hinweg ein umfassendes System von branchenbezogenen Tarifverträgen. Diese Flächentarifverträge beinhalteten verbindliche Tarifstandards für die zentralen Arbeits- und Einkommensbedingungen, die auch über die unmittelbar tarifgebundenen Betriebe hinaus eine wichtige Orientierungsfunktion entfalteten. Seit Mitte der 90er Jahre ist ein merklicher Rückgang der Tarifbindung zu beobachten. In Westdeutschland sank der Anteil der von Branchentarifverträgen erfassten Beschäftigten von 69 % im Jahr 1996 auf 61 % im Jahr 2004, in Ostdeutschland ging dieser Anteil im gleichen Zeitraum von 56 auf 41 % zurück. Durch Firmen- oder Haustarifverträge werden noch einmal rund 7 % der Beschäftigten im Westen und 12 % im Osten erfasst. Das heißt, bereits ein knappes Drittel (West) bzw. knapp die Hälfte (Ost) der Beschäftigten werden aktuell nicht mehr direkt durch Tarifverträge erfasst (Tabelle 1).

Die „weißen Flecken“ auf der Tariflandkarte sind also größer geworden; hinzu kommt, dass es den Gewerkschaften in einer wachsenden Zahl von Branchen nur sehr verzögert oder gar nicht mehr gelingt, auslaufende Tarifverträge zu erneuern.

Zur äußeren kommt die innere Erosion des Tarifsystems, denn parallel zur abnehmenden formalen Tarifbindung hat sich auch die inhaltliche Verbindlichkeit der vereinbarten Tarifnormen abgeschwächt. Formal kommt dies in einer dramatisch gewachsenen Zahl von tariflichen Öffnungs- und Differenzierungsklauseln zum Ausdruck, die sich mittlerweile in nahezu allen größeren und kleineren Branchentarifverträgen finden (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2004). Der Vormarsch dieser Öffnungsklauseln vollzog sich in mehreren Etappen, beginnend mit der schrittweisen Flexibilisierung der Arbeitszeitbestimmungen im Zusammenhang mit der Verkürzung der tariflichen Arbeitszeit seit Mitte der 80er Jahre, gefolgt von den Härtefallklauseln zunächst in Ost- und dann auch in Westdeutschland bis hin zu den Öffnungsklauseln jüngerer Zeit, die auch Abweichungen zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovation der Betriebe zulassen (Bispinck 2004).² In dieser Entwicklung kommt auch ein tief greifender Funktionswandel zum Ausdruck: Ging es bei der Arbeitszeit zunächst im Wesentlichen um die differenzierte, betriebsspezifische Anwendung von tariflichen Standards, ohne dass diese selbst infrage gestellt wurden, dient die weitere Flexibilisierung den Arbeitgebern seit einiger Zeit strategisch als Instrument einer schleichenden Verlängerung der Arbeitszeit (teilweise ohne Lohnausgleich).

Lohnbezogene Öffnungsklauseln dienen anfangs ausschließlich der Abwendung von ernsthaften wirtschaftlichen Existenzbedrohungen einzelner Betriebe und konnten nur befristet angewendet werden. Inzwischen hat sich der Begründungszusammenhang auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ausgeweitet. Die

Lohnhöhe und die sie regulierende Tarifpolitik wird hierdurch – indirekt auch von den Gewerkschaften anerkannt – zum relevanten Faktor für die erfolgreiche Behauptung der Unternehmen auf den Märkten erklärt.

Die betriebliche Nutzung dieser Öffnungsklauseln unterliegt einer erheblichen Dynamik: Laut der jüngsten WSI-Betriebsrätebefragung nutzen drei von vier tarifgebundenen Unternehmen tarifliche Öffnungs- und Differenzierungsklauseln (Bispinck 2005). Das sind gut doppelt so viele wie noch drei Jahre zuvor. Daneben sind auch die vielfältigen betrieblichen Standort- und Beschäftigungssicherungsvereinbarungen („betriebliche Bündnisse für Arbeit“) zu berücksichtigen, die ebenfalls häufig mit Einschnitten in tarifliche Regelungen und Leistungen verbunden sind und in rund jedem vierten Betrieb bestehen (Massa-Wirth/Seifert 2004). Diese dynamische Ausweitung hat auch inhärente Gründe, denn gelingt es einem Betrieb auf diese Weise seine Wettbewerbsfähigkeit zu steigern, ist der nächste zur entsprechenden Anpassung gezwungen.

Zweifellos haben die chronische Massenarbeitslosigkeit, die verschärfte grenzüberschreitende Standortkonkurrenz sowie die Strukturkrise in einzelnen Branchen und die daraus resultierende Defensivposition der Gewerkschaften diesen Prozess der Aushöhlung der Tarifstandards maßgeblich begünstigt. Es darf aber nicht übersehen werden, dass auch „die Politik“ ihren Anteil an dieser Entwicklung hat. Die jahrelange Kampagne der Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände mit dem Ziel einer Aufweichung der vermeintlich zu starren, zu teuren und zu undifferenzierten Flächentarife wurde nicht nur von der Opposition, sondern auch von der rot-grünen Bundesregierung aufgegriffen: So kündigte Bundeskanzler Schröder in seiner berühmten Agenda-Rede vom 14. März 2003 bekanntermaßen an, dass der Gesetz-

² Zentrale Signalfunktion hatte der „Pforzheimer Abschluss“ in der Metallindustrie vom Februar 2004, der nicht nur unter bestimmten Voraussetzungen eine dauerhafte (bezahlte) Arbeitszeitverlängerung für bis zu 50 % der Beschäftigten eines Betriebes auf bis zu 40 Stunden in der Woche erlaubt, sondern im Rahmen einer Vereinbarung der Tarifparteien auch Abweichungen von allen zentralen Tarifstandards, wenn dadurch die Sicherung von Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation bewirkt werden kann.

geber handeln werde, wenn die Tarifparteien nicht selbst für eine flexiblere Handhabung der Tarifverträge sorgen würden. Zwar konnte bisher dieser angedrohte gesetzliche Eingriff in die Tarifautonomie verhindert werden, aber mit dem politischen Rückenwind dieser Haltung der Bundesregierung konzentrierten sich die Arbeitgeberverbände in zahlreichen Tarifverhandlungen der vergangenen zwei Jahre mit großem Erfolg darauf, die Verbetrieblichung der Tarifpolitik weiter voranzutreiben. Immer dann, wenn ihnen dies nicht zur vollen Zufriedenheit gelingt, werden gesetzliche Öffnungsklauseln gefordert; so jüngst von BDA-Präsident *Hundt* mit Verweis auf die Gewerkschaft ver.di, die sich in der Druckindustrie entschieden gegen (unkonditionierte) Öffnungsklauseln zur Wehr gesetzt hatte (Hundt 2005).

Als Fazit lässt sich festhalten: Vor dem Hintergrund seiner fortschreitenden Erosion ist der übergreifende gesellschaftliche Konsens über den Nutzen des deutschen Tarifsystems mit seinen branchenbezogenen Flächentarifverträgen einer scharfen (tarif-)politischen Kontroverse über seine weitere Entwicklung gewichen. Noch plädiert im Wirtschafts- und Arbeitgeberlager die Mehrheit für einen entrümpelten, „modernisierten“ Flächentarifvertrag, der seine Ordnungs- und Befriedungsfunktion behält und zugleich einen großen Spielraum für betriebliche Anpassungen bietet. Aber die Zahl derer, die einen grundlegenden Systemwechsel hin zu betrieblicher Lohnfindung befürworten, wächst. Innerhalb der Gewerkschaften hat sich – nolens volens – eine Tarifpolitik der begrenzten Öffnung der Flächentarifverträge („kontrollierte Dezentralisierung“) durchgesetzt, wobei es durchaus Meinungsverschiedenheiten darüber gibt, wie diese konkret ausgestaltet werden kann und wie weit damit eine Stabilisierung der Tarifverträge erreicht werden kann. Im europäischen Vergleich ist Deutschland bei der Differenzierung des Flächentarifvertrages vergleichsweise weit fortgeschritten. Die meisten anderen westeuropäischen Staaten verfügen über relativ robuste Flächentarifvertragssysteme, die in vielen Fällen durch eine deutlich extensivere Anwendung von Allgemeinverbindlichkeitsregelungen politisch gestützt werden (Schulten 2005c).

Tabelle 2: Lohnentwicklung und Verteilungsbilanz in Deutschland 1995–2004

	Lohnindikatoren				Verteilungsspielraum ⁵⁾	Verteilungsbilanz		
	Tarif-Löhne ¹⁾	Effektiv-Löhne ²⁾	Lohn-drift ³⁾	Lohn-kosten ⁴⁾		Tarif-politisch ⁶⁾	Effektiv ⁷⁾	Auf Grundlage der gesamten Lohnkosten ⁸⁾
1995	4,6	4,3	-0,3	4,8	4,3	0,3	0,0	0,5
1996	2,4	2,9	0,5	2,8	3,9	-1,5	-1,0	-1,1
1997	1,5	1,1	-0,4	1,6	4,4	-2,9	-3,3	-2,8
1998	1,8	1,3	-0,5	1,4	2,1	-0,3	-0,8	-0,7
1999	3,0	2,3	-0,7	2,0	2,0	1,0	0,3	0,0
2000	2,4	2,9	0,5	3,3	4,0	-1,6	-1,1	-0,7
2001	2,1	2,7	0,6	2,4	3,7	-1,6	-1,0	-1,3
2002	2,7	2,1	-0,6	2,2	3,0	-0,3	-0,9	-0,8
2003	2,5	1,6	-0,9	1,9	2,2	0,3	-0,6	-0,3
2004	2,0	0,1	-1,9	0,0	2,4	-0,4	-2,3	-2,4

- 1) Tarifierhöhungen in % gegenüber dem Vorjahr.
 2) Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmerstunde, Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr.
 3) Differenz zwischen der Erhöhung der Tarif- und der Effektivlöhne in Prozentpunkten.
 4) Bruttolöhne und -gehälter plus Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers, Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr.
 5) Summe aus Erhöhung der Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde und der Erhöhung des Verbraucherpreisindex für Deutschland.
 6) Differenz zwischen der Erhöhung der Tariflöhne und dem Verteilungsspielraum in Prozentpunkten.
 7) Differenz zwischen der Erhöhung der Effektivlöhne und dem Verteilungsspielraum in Prozentpunkten.
 8) Differenz zwischen der Erhöhung der Lohnkosten und dem Verteilungsspielraum in Prozentpunkten.

Quellen: WSI-Tarifarchiv, Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

WSI Hans Böckler Stiftung

3 Lohnpolitik: Lohn-drift und Verteilungsbilanz negativ, fehlende Mindestlohnsicherung

Die Lohnpolitik der letzten zehn Jahre lässt sich vor allem durch drei auffällige Merkmale kennzeichnen: *Erstens* sind die Lohnabschlüsse äußerst moderat und schöpfen in der Regel die durch Produktivitäts- und Preiszuwächse definierten Verteilungsspielräume nicht aus. *Zweitens* lässt sich in den meisten Jahren eine negative Lohn-drift beobachten, derzufolge die Erhöhung der Effektivlöhne deutlich unterhalb der Erhöhung der Tariflöhne liegt. Schließlich hat *drittens* auch die Lohnspreizung zwischen den einzelnen Beschäftigten zugenommen und zu einer Ausdehnung des Niedriglohnsektors geführt, in dem vielfach keine angemessene Mindestlohnsicherung mehr vorhanden ist.

Vom Ergebnis her betrachtet brachte die Tarifpolitik in den letzten Jahren nur äußerst bescheidene Lohnsteigerungen. Im Durchschnitt liegen die jährlichen Tariflohnerhöhungen zwischen 1995 und 2004 bei etwa 2,5 % und damit zumeist deutlich unterhalb des Verteilungsspielraums aus Preis- und Produktivitätsentwicklung. In sieben von zehn Jahren weist die *tarifpolitische* Verteilungsbilanz aus

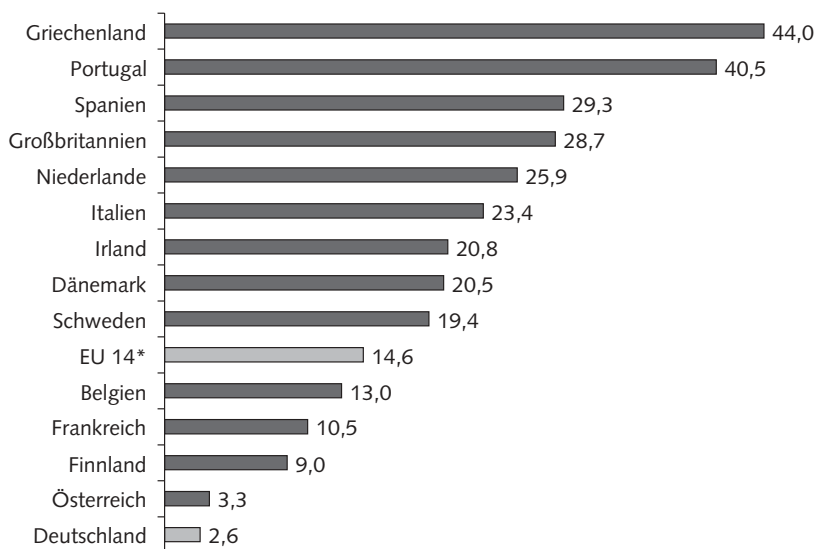
Sicht der Beschäftigten ein negatives Vorzeichen auf.

Eine wichtige Ausnahme in diesem Entwicklungstrend bildete die Tarifrunde 1999. Sie sollte nach dem Regierungswechsel zu Rot-Grün unter dem Motto „Ende der Bescheidenheit“ auch tarifpolitisch wieder zu einem neuen Aufbruch führen. Bereits ein Jahr später stand die Tarifpolitik allerdings wieder unter vollkommen anderen Vorzeichen und die Gewerkschaften wurden auf Drängen der Arbeitgeber und der rot-grünen Bundesregierung im Rahmen des „Bündnis für Arbeit und Wettbewerbsfähigkeit“ de facto auf eine zurückhaltende Lohnpolitik verpflichtet (Bispinck/Schulten 2000).

Die *effektive* Verteilungsbilanz, d.h. der Ausschöpfungsgrad des Verteilungsspielraums durch die effektive Lohnerhöhung, ist aufgrund der *negativen Lohn-drift* in den meisten Jahren sogar noch schlechter. Schließlich hat auch die Entwicklung der gesamten Lohnkosten, d.h. die effektiv gezahlten Löhne plus die so genannten Lohnnebenkosten, die gegebenen Verteilungsspielräume nicht ausgeschöpft, sodass die Unternehmen unterm Strich einen deutlichen Rückgang der realen Lohnstückkosten verzeichnen konnten.

Die negative Lohn-drift hängt unmittelbar mit den institutionellen Veränderungen im deutschen Tarifvertragssystem zusammen und deutet darauf hin, dass die Tarifvertragsparteien in vielen Bereichen die Kontrolle über die effektive Lohnent-

Abb. 1: Entwicklung der nominalen Lohnstückkosten in Europa 1995-2004 - in % -



* EU 15 ohne Luxemburg.

Quelle: Ameco-Datenbank der Europäischen Kommission.

WSI Hans Böckler Stiftung

wicklung verloren haben. Neben der Entwicklung der effektiven Arbeitszeiten (durch Überstunden, Feiertage usw.) und Veränderungen in der Beschäftigtenstruktur (z. B. durch die Ausdehnung von Mini-Jobs) lassen sich drei mögliche Ursachen für die negative Lohndrift identifizieren: Zum einen kann sie durch eine abnehmende Tarifbindung beeinflusst werden, die insbesondere in vielen klassischen Niedriglohnbranchen sehr gering ist. Darüber hinaus kann eine negative Lohndrift durch die Reduzierung übertariflicher Lohnbestandteile und deren „Verrechnung“ mit Tarifierhöhungen entstehen, wie dies in zahlreichen betrieblichen „Bündnissen für Arbeit“ praktiziert wird. Schließlich wird die Lohndrift durch das Aussetzen und Unterschreiten von Tarifierhöhungen negativ beeinflusst, was auf legalem (durch die Nutzung tariflicher Öffnungsklauseln) oder illegalem Weg (durch offenen Tarifbruch) erfolgen kann.³

Die mangelnde Ausschöpfung der tarifpolitischen Verteilungsspielräume und die deutlich abnehmende Kontrolle über die effektive Lohnentwicklung deuten auf einen signifikanten Macht- und Einflussverlust der Gewerkschaften in ihrem Kerngeschäft der Tarifpolitik hin. Dieser hat seine Ursache in der disziplinierenden und entsolidarisierenden Wirkung anhaltender Massenarbeitslosigkeit. Gleichzeitig sind die Gewerkschaften mit einer politischen Situation konfrontiert, in der die wirt-

schaftlichen und politischen Eliten überwiegend der Auffassung sind, dass die Lohnkosten in Deutschland insgesamt zu hoch seien und zur Lösung der ökonomischen Probleme weiter gesenkt werden müssten. Diese These bildete nicht zuletzt auch eine wichtige Grundlage für die Beschäftigungspolitik der rot-grünen Bundesregierung.⁴

Wie grotesk die These von den angeblich zu hohen Lohnkosten in Deutschland ist, zeigt die Entwicklung der Lohnkosten im europäischen Vergleich. So hat Deutschland bei dem für die internationale Wettbewerbsfähigkeit entscheidenden Indikator der Lohnstückkosten in den letzten zehn Jahren die in Europa mit Abstand geringsten Zuwächse zu verzeichnen. Die deutsche Lohnpolitik hat sich dabei von der lohnpolitischen Entwicklung in den meisten anderen europäischen Ländern regelrecht abgekoppelt und sowohl bei den Nominal- als auch bei den Reallohnzuwächsen zumeist die europäische Schlusslichtposition eingenommen (Schulten 2005a).

Mit der äußerst moderaten Lohnentwicklung hat die Lohnpolitik zwar eindeutig dazu beigetragen, die preisliche Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen auf Kosten der europäischen Nachbarländer zu verbessern, zugleich hat sie ihre makroökonomische Steuerungsfunktion jedoch weitgehend verloren. Mittlerweile ist die Lohnpolitik kaum mehr in der Lage, eine gleichwichtige Entwicklung von Pro-

duktivitätszuwächsen und Lohnsteigerungen herzustellen und hat damit maßgeblich zu der bereits seit Jahren stagnierenden Binnennachfrage beigetragen. Außerdem ist die schwache Lohnentwicklung dafür verantwortlich, dass Deutschland in Europa mit die niedrigsten Preissteigerungsraten (und damit eines der höchsten Realzinsniveaus) hat und sich teilweise am Rand einer deflationären Entwicklung bewegt (Hein u.a. 2004). Deswegen verwundert es auch nicht, dass die von der Mainstream-Ökonomie versprochenen Belegungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt im Gefolge einer zurückhaltenden Lohnpolitik bis heute ausgeblieben sind.

Neben der schwachen Lohnentwicklung hat auch die *Lohnspreizung* zwischen den Beschäftigtengruppen in Deutschland weiter zugenommen (Schulten 2004, S. 201ff.). Mit der zunehmenden Dezentralisierung und Differenzierung des Flächentarifvertrages verliert die Tarifpolitik auch immer mehr ihre solidarische Ausgleichsfunktion. So konnte auch nicht verhindert werden, dass sich in Deutschland ein wachsender Niedriglohnsektor ausbreitet und in vielen Bereichen keine angemessene Mindestlohnsicherung mehr gewährleistet werden kann (Bispinck/Schäfer 2005; Schulten 2005b). Dies gilt auch für tarifvertraglich geregelte Branchen, die in den unteren Lohngruppen häufig ein Lohnniveau festgeschrieben haben, das klar unterhalb der Armutsschwelle liegt. Mit der Ausdehnung des Niedriglohnsektors werden zudem die makroökonomisch dysfunktionalen Auswirkungen einer moderaten Lohnpolitik im Hinblick auf die Binnenkonjunktur und die Preisstabilität weiter verstärkt.

3 Nach den Ergebnissen der WSI-Betriebrätebefragung wird sowohl der legale als auch der illegale Weg von einer nicht unerheblichen Anzahl von Unternehmen beschritten (Bispinck 2005).

4 Erst in jüngster Zeit haben sich einige führende Repräsentanten der rot-grünen Bundesregierung wieder für höhere Lohnzuwächse ausgesprochen und damit indirekt deutlich gemacht, dass die niedrigen Lohnabschlüsse der Vergangenheit eher ein Teil des Problems als die Lösung der Beschäftigungsmisere darstellen (vgl. den Beitrag von Wolfgang Clement und das Interview mit Hans Eichel in der Süddeutschen Zeitung vom 11. Juni 2005).

4

Arbeitszeitpolitik – immer flexibler und immer länger?

Seit der endgültigen Umsetzung der 35-Stunden-Woche in der westdeutschen Metallindustrie im Jahre 1995 ist das Thema allgemeine Arbeitszeitverkürzung weitgehend aus den Tarifaueinandersetzungen verschwunden. Die tarifvertraglich vereinbarten Wochenarbeitszeiten liegen seither weitgehend konstant bei durchschnittlich 37,4 Stunden in Westdeutschland und 39 Stunden in Ostdeutschland. Die Spannweite der tariflichen Wochenarbeitszeiten variiert dabei zwischen 35 und 40 Stunden im Westen und 37 und 40 Stunden im Osten. Demgegenüber haben allerdings die effektiven Arbeitszeiten seit Mitte der 90er Jahre wieder deutlich zugenommen und liegen gegenwärtig bei Vollzeitbeschäftigten im Durchschnitt bei knapp 40 Stunden. Bei einem wachsenden Anteil der Beschäftigten hat demnach die normierende Kraft des Tarifvertrages in Bezug auf die tatsächlich geleisteten Arbeitszeiten deutlich abgenommen (Lehndorff 2004).

Nachdem im Frühjahr 2003 in der ostdeutschen Metallindustrie der Versuch der Angleichung der tariflichen Arbeitszeiten an die in der westdeutschen Metallindustrie geltende 35-Stunden-Woche scheiterte, haben sich die tarifpolitischen Auseinandersetzungen um die Dauer der Arbeitszeit umgekehrt. Seit der Tarifrunde 2004 werden die Gewerkschaften in nahezu allen Tarifbereichen seitens der Arbeitgeberseite mit massiven Forderungen nach Arbeitszeitverlängerung konfrontiert (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2005a; Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2005b). Eine wichtige Vorreiterrolle haben hierbei die öffentlichen Arbeitgeber eingenommen, die zunächst die Arbeitszeiten der Beamten auf teilweise bis zu 42 Stunden heraufgesetzt haben, um dann eine entsprechende Arbeitszeitverlängerung für die Tarifbeschäftigten einzufordern (Dribbusch/Schulten 2005). Mittlerweile existieren in vielen Branchen tarifliche Öffnungsklauseln, die den Betrieben eine Verlängerung der Arbeitszeit ermöglichen.⁵ In einigen Tarifbereichen (wie z. B. dem Maler- und Lackierhandwerk, der Deutschen Bahn AG und dem Bauhauptgewerbe) sind sogar bereits allgemeine Arbeitszeitverlängerungen vereinbart wor-

den (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2005a; Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2005b).⁶

Im Kern geht es, wie von Seiten der Arbeitgeber offen zugegeben wird, bei der Auseinandersetzung um Arbeitszeitverlängerung weniger um die Gestaltung der Arbeitszeit als um einen möglichst widerstandsfähigen Weg, die bestehenden Lohnkosten zu senken (BDA 2004). Damit fügt sich die Auseinandersetzung nahtlos in das Bild einer wettbewerbsorientierten Tarifpolitik, bei der es stets um eine Arbeitszeitverlängerung *ohne Lohnausgleich* geht, mit der die Lohnkosten pro Stunde reduziert werden können. So wenig die deutsche Wirtschaft jedoch ein Lohnkostenproblem hat, so wenig hat sie ein Problem bei den Arbeitszeiten. Entgegen dem verbreiteten Image vom „Freizeitweltmeister Deutschland“ liegen sowohl die tariflichen als auch effektiven Wochenarbeitszeiten im westeuropäischen Mittelfeld (Schulten 2005a).

Unabhängig von der Dauer der Arbeitszeit haben die Tarifvertragsparteien in Bezug auf die Lage und Verteilung der Arbeitszeit mittlerweile so zahlreiche und vielfältige Vereinbarungen getroffen, dass einer flexiblen Arbeitszeitgestaltung nichts mehr im Wege steht (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2005c).

5

Qualitative Tarifpolitik – zwischen Reformfähigkeit und Überforderung

Die Bilanz der Tarifpolitik der vergangenen Jahre lässt sich nicht auf eine bescheidene Verteilungsbilanz, zunehmende Verbetrieblichung und schleichende Aushöhlung der Arbeitszeitstandards reduzieren. Tatsächlich finden sich auch Beispiele für gelungene tarifpolitische Reformen in wichtigen Branchen: So gelang es der IG Metall nach langen Jahren schwieriger, immer wieder stockender Verhandlungen im Jahr 2003 die Grundlage für komplett neue Entgelt-Rahmentarifverträge für die Metallindustrie zu vereinbaren. Die seit den 60er Jahren weitgehend unveränderten Lohn- und Gehaltsrahmentarifverträge werden danach in den kommenden Jahren schrittweise durch einheitliche Entgeltrahmentarifverträge abgelöst, die keine Unterschiede mehr zwischen gewerblichen Beschäftigten und Angestellten machen. Dadurch sollen den tief greifenden Verän-

derungen in der Arbeits- und Produktionsorganisation Rechnung getragen und ungerechtfertigte Einkommensunterschiede zwischen vergleichbaren Arbeiter- und Angestelltentätigkeiten abgebaut werden.

Anfang dieses Jahres konnte die Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) mit dem Bund und den Kommunen einen vollständig neuen Tarifvertrag für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes (TVöD) vereinbaren. Der Abschied vom „BAT“ (und den übrigen Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes) bringt eine grundlegend veränderte Entgeltstruktur mit sich, die, wie in der Metallindustrie, gemeinsam für Arbeiter und Angestellte gilt und das traditionelle „Senioritätsprinzip“ der am Lebensalter orientierten Vergütung durch eine Orientierung der Bezahlung an der Berufserfahrung ersetzt. Künftig wird es auch im öffentlichen Dienst die Möglichkeit zu einer leistungsbezogenen Vergütung geben. Bei deutlich flexibleren Arbeitszeitregelungen bleibt die tarifliche Wochenarbeitszeit weitgehend erhalten.⁷

In einigen Branchen und Tarifbereichen sahen sich die Gewerkschaften auch gezwungen, gesplante Tarife zu vereinbaren, die den vorhandenen Belegschaften das bisherige Tarifniveau sicherten, den künftigen Beschäftigten aber Einbußen zumuteten (so z. B. bei Volkswagen).

Immer schon hat die Tarifpolitik in enger Verflechtung mit gesetzlichen Regelungen arbeitsmarkt- und sozialpolitische Gestaltungsfunktionen übernommen und damit auch zu einer Entlastung staatlichen Handelns beigetragen. Dies gilt auch und in besonderem Maße für die vergangenen Jahre. So wurden seit 1996 in rund 800 Tarifverträgen die gesetzlichen Regelungen zur Altersteilzeit auf zahlreiche Wirtschaftszweige, Tarifbereiche und Firmen übertragen und zumeist auch materiell

5 Nach den Ergebnissen der WSI-Betriebrätebefragung werden mittlerweile in etwa einem Viertel (26 %) aller tarifgebundenen Betriebe Öffnungsklauseln zur Arbeitszeitverlängerung genutzt (Bispinck 2005, S. 304).

6 Eine Ausnahme von diesem Trend stellt die bei der Deutschen Telekom AG 2004 zur Beschäftigungssicherung vereinbarte Arbeitszeitverkürzung von 38 auf 34 Stunden dar.

7 Im Bereich der Kommunen bleibt es bei der 38,5-Stunden-Woche im Westen und bei 40 Stunden im Osten, beim Bund wird die Arbeitszeit im Osten um 1 Stunde auf 39 verkürzt und für die Westbeschäftigten um 1/2 Stunde verlängert. Vgl. zu den Details: Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2005b.

aufgestockt. Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz von 1996 bildete die Basis für tarifvertraglich vereinbarte Mindestlöhne vor allem im Baugewerbe. Ein anderer Schwerpunkt war die tarifpolitische Verarbeitung der Rentenreform von 2001. Die Gewerkschaften haben in einer großen Kraftanstrengung zahlreiche Tarifverträge zur Altersvorsorge durch Entgeltumwandlung vereinbart, gemeinsame Altersvorsorge-Einrichtungen mit den Arbeitgeberverbänden geschaffen und dadurch dazu beigetragen, dass die durch die Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus geschaffene Versorgungslücke zumindest teilweise durch private oder betriebliche Altersvorsorge geschlossen werden kann.

Ein weiterer Gegenstand der Tarifpolitik wurde im Gefolge der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes vom Dezember 2002 auch die Leiharbeit. In Tarifwerken mit zwei Zeitarbeitsverbänden regelte die Tarifgemeinschaft der DGB-Gewerkschaften 2003 erstmals bundesweit die Arbeits- und Einkommensbedingungen von Leiharbeitnehmern.

Ein ständiges Thema der Tarifpolitik blieb die Förderung der betrieblichen Ausbildung. Seit Mitte der 90er Jahre bemühten sich die Gewerkschaften mit unterschiedlichem Erfolg, durch tarifliche Vereinbarungen das Ausbildungsplatzangebot zu erweitern und eine (zumindest befristete) Übernahme der Jugendlichen nach abgeschlossener Ausbildung sicherzustellen (Beicht u.a. 2004). Vielfach blieb es bei unverbindlichen Absichtserklärungen und Appellen, in manchen Fällen (z. B. in der chemischen Industrie oder in der niedersächsischen Metallindustrie) konnten aber auch belastbare Regelungen getroffen werden.

Unter dem Strich bietet die qualitative Tarifpolitik ein zwiespältiges Bild: Es bietet einerseits sehr wohl Belege für die Kraft zur Reformfähigkeit – und zwar sowohl was die genuine Tarifpolitik betrifft als auch im Zusammenspiel mit staatlich-gesetzlicher Regulierung. Andererseits wird deutlich, dass die Tarifpolitik, mit den staatlicherseits übertragenen (und teilweise auch eingeforderten) Regulierungsaufgaben, gemessen an der bestehenden Problemlagen, in einigen Fällen auch überfordert war.

6

Stabilisierung oder Systemwechsel?

Ob ein grundlegender tarifpolitischer Systemwechsel noch zu verhindern sein wird, hängt davon ab, ob es gelingt, einen neuen öffentlichen Diskurs über die Tarif- und Lohnpolitik in Gang zu setzen und dabei das breite Spektrum der ökonomischen, sozialen und politischen Funktionen des deutschen Flächentarifsystems wieder ins öffentliche Bewusstsein zu rufen (Grunert 2004; Hinke 2005). Erst dann bekommen die Gewerkschaften wieder eine ernsthafte Chance, die zunehmende Einbindung der Tarifpolitik in das Wettbewerbsparadigma zu durchbrechen und eine Alternative zur „Verbetriebswirtschaftlichung“ insbesondere der Lohnpolitik durchzusetzen. Dies setzt eine Revitalisierung der makroökonomischen Bedeutung der Lohn- und Verteilungspolitik voraus, die in den vergangenen Jahren immer stärker verloren gegangen ist. Eine Lohnpolitik hingegen, die dem neoliberalen Mainstream folgend das Ziel des Inflationsausgleichs aufgibt, systematisch unterhalb des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätspfades bleibt und durch Öffnungsklauseln auch noch dem letzten Grenzbetrieb das Überleben sichert, ist nicht nur ökonomisch hochproblematisch, sondern gibt auch zentrale Ziele einer solidarischen Tarifpolitik auf. In diesem Sinne bedürfte es einer Repolitisierung der Tarifpolitik seitens der Gewerkschaften.

Realistischerweise ist aber nicht davon auszugehen, dass der Prozess der Dezentralisierung und Verbetriebslichung der vergangenen Jahre grundsätzlich umkehrbar ist. Dies bedeutet, dass das Verhältnis von Tarif- und Betriebspolitik neu justiert werden muss. Die Verlagerung der Tarifpolitik auf die betriebliche Ebene erhöht die Anforderungen an die gewerkschaftliche Betriebspolitik. Die mehrheitliche Skepsis und Ablehnung dieses Trends durch die Betriebsräte zeigt, dass sie sich der veränderten Aufgabenstellung (noch) nicht hinreichend gewachsen fühlen.

Um die ökonomischen und sozialen Steuerungsfunktionen der Tarifpolitik

nicht weiter zu gefährden, bedarf es einer Stabilisierung des Tarifsystems. Dies heißt zunächst und vor allem, dass keine gesetzlichen Eingriffe in die Tarifautonomie etwa durch die Neudefinition des Günstigkeitsprinzips und durch die Möglichkeit zur Tarifunterschreitung ohne Zustimmung bzw. Beteiligung der Tarifvertragsparteien erfolgen sollten. Eine positive Stützung könnte in einer Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen und in der Ausweitung des Entsendegesetzes bestehen, um den verbreiteten Tendenzen von Lohn- und Sozialdumping besser begegnen zu können.

Angesichts der reduzierten Regulierungskraft der Flächentarife bedarf es aber nicht nur einer rechtlich-institutionellen Stabilisierung des Tarifsystems, sondern auch der verbindlichen gesetzlichen Definition sozial akzeptabler Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen. Während dies bei Arbeitszeiten, Urlaub, Kündigungsschutz usw. bereits seit langem der Fall ist, fehlen solche Vorgaben auf der Einkommenseite. Die vielfältigen positiven Erfahrungen im Ausland legen die Einführung eines branchenübergreifenden einheitlichen gesetzlichen Mindestlohnes nahe (Schulzen 2005b).

Je mehr der Druck auf die nationalen Arbeits- und Einkommensstandards zunimmt und weitere wettbewerbsorientierte Anpassungen auf tariflicher und betrieblicher Ebene zur Folge hat, um so eher sind negative Rückwirkungen auf europäischer Ebene zu erwarten. Eine grenzüberschreitende Abwärtsspirale wird nur zu vermeiden sein, wenn mittels einer verstärkten europäischen Koordinierung der Tarifpolitik einer „Beggarmy-neighbour-Politik“ entgegengewirkt wird, die lediglich darauf ausgerichtet ist, die nationalen ökonomischen Probleme durch einen tarifpolitischen Unterbietungswettlauf auf Kosten der europäischen Nachbarstaaten zu lösen (Schulzen 2004).

LITERATUR

- BDA (2004):** Positionspapier zur Arbeitszeitverlängerung, Berlin, 6. Dezember 2004
- Beicht, U./Berger, K./Bispinck, R./Kirsch J. (2004):** Tarifliche Ausbildungsförderung - Entwicklung der Regelungen von 1961 bis 2001 und Einschätzung ihrer Wirksamkeit, Berichte zur beruflichen Bildung 263, Berlin
- Bispinck, R. (2004):** Kontrollierte Dezentralisierung der Tarifpolitik – Eine schwierige Balance; in: WSI-Mitteilungen 5, S. 237–245
- Bispinck, R. (2005):** Betriebsräte, Arbeitsbedingungen und Tarifpolitik; in WSI-Mitteilungen 6, S. 301–307
- Bispinck, R./Schäfer, C. (2005):** Niedriglöhne? Mindestlöhne! Verbreitung von Niedriglöhnen und Möglichkeiten ihrer Bekämpfung; in: Sozialer Fortschritt, S. 20–31.
- Bispinck, R./Schulten, T. (2000):** Alliance for Jobs – is Germany following the Path of “Competitive Corporatism”?; in: Fajertag, F./Pochet, P. (eds.), Social Pacts in Europe – New Dynamics, Brüssel, S. 187–218
- Bispinck, R./Schulten, T. (2001):** Zur Kritik der wettbewerbsorientierten Tarifpolitik; in: Wagner, H. (Hrsg.), Interventionen wider den Zeitgeist. Für eine emanzipatorische Gewerkschaftspolitik im 21. Jahrhundert, Hamburg, S. 209–225
- Bispinck, R./WSI-Tarifarchiv (2000):** Abschied von falscher Bescheidenheit – Eine Bilanz des Tarifjahres 1999; in: WSI-Mitteilungen 2, S. 81–94
- Bispinck, R./WSI-Tarifarchiv (2004):** Kontrollierte Dezentralisierung. Eine Analyse der tariflichen Öffnungsklauseln in 80 Tarifbereichen. Reihe: Elemente qualitativer Tarifpolitik 55, Düsseldorf
- Bispinck, R./WSI-Tarifarchiv (2005a):** Tarifstandards unter Druck – Tarifpolitischer Jahresbericht 2004; in: WSI-Mitteilungen 2, S. 59–68
- Bispinck, R./WSI-Tarifarchiv (2005b):** Tarifpolitischer Halbjahresbericht. Eine Zwischenbilanz der Lohn- und Gehaltsrunde 2005; in: WSI-Mitteilungen 7, S. 383–391
- Bispinck, R./WSI-Tarifarchiv (2005c):** Immer flexibler – und immer länger?, Tarifliche Regelungen zur Arbeitszeit und ihrer Gestaltung, WSI Informationen zur Tarifpolitik, Reihe: Elemente qualitativer Tarifpolitik 57, Düsseldorf
- BMWA (2003):** Brücken in den Arbeitsmarkt, Wirtschaftsbericht 2003, Berlin
- CDU/CSU (2003):** Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Arbeitsrechts (ArbRModG), Gesetzentwurf der CDU/CSU Fraktion vom 18.06.2003, Deutscher Bundestag Drucksache 15/1182
- CDU/CSU (2005):** Deutschlands Chancen nutzen. Wachstum. Arbeit. Sicherheit. Regierungsprogramm 2005-2009, Berlin
- Dieterich, Th. (2003):** Schriftliche Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Bundestagsausschusses für Wirtschaft und Arbeit am 8. September 2003 in Berlin zu verschiedenen Gesetzentwürfen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen, CDU/CSU und FDP, Ausschussdrucksache 15(9)554 vom 22.8.
- Dribbusch, H./Schulten, T. (2005):** The End of an Era: Structural Changes in German Public Sector Collective Bargaining; in: Leisink, P. et.al. (eds), Industrial Relations in the New Europe: Enlargement, Integration and Reform, Edward Elgar: Aldershot, i. E.
- FDP (2003):** Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung betrieblicher Bündnisse für Arbeit, Gesetzentwurf der FDP Fraktion vom 25.06. 2003, Deutscher Bundestag Drucksache 15/1225
- FDP (2005):** 10 Punkte zur Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft, Beschluss des Präsidiums der FDP, Berlin. 4. Juli 2005
- Grunert, G. (2004):** Der Flächentarifvertrag in der Kritik; in: WSI-Mitteilungen 11, S. 596–602
- Hein, E./Schulten, T./Truger, A. (2004):** Lohnentwicklung und Deflationsgefahren in Deutschland und Europa; in: Prokla 134, S. 61–83
- Hinke, R. (2005):** Der Flächentarifvertrag. Erinnerungsarbeit zu dessen Sinn und Zweck; in: Sozialismus 7–8, S. 22–32
- Hundt, D. (2005):** Zwischenbilanz Tarifrunde 2005 – tarifliche Öffnung gerät ins Stocken, Statement vor der Bundespressekonferenz am 8. Juli
- Massa-Wirt, H./Seifert, H. (2004):** Betriebliche Bündnisse für Arbeit mit begrenzter Reichweite? in: WSI-Mitteilungen 5, S. 246–254
- Lehndorff, S. (2004):** Zurück zur 40-Stunden-Woche? – Wirksamkeit und Krise der tariflichen Arbeitszeitregulierung; in: WSI-Mitteilungen 6, S. 306–312
- Schulten, T. (2004):** Solidarische Lohnpolitik in Europa. Zur Politischen Ökonomie der Gewerkschaften, Hamburg
- Schulten, T. (2005a):** Europäischer Tarifbericht des WSI 2004/2005; in: WSI-Mitteilungen 7, S. 375–382
- Schulten, T. (2005b):** Politische Ökonomie gesetzlicher Mindestlöhne. Internationale Erfahrungen und Konsequenzen für Deutschland; in: Hein, E./Heise, A./Truger, A. (Hrsg.): Löhne, Beschäftigung, Verteilung und Wachstum. Makroökonomische Analysen, Marburg, S. 185–208
- Schulten, T. (2005c):** Changes in National Collective Bargaining Systems since 1990, EIROOnline [www.eiro.eurofound.eu.int/2005/03/study/tn0503102s.html]
- Zachert, U. (2003):** Tarifvertrag, Günstigkeitsprinzip und Verfassungsrecht – Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Vorschlags der CDU/CSU im ArbRModG vom 18.06.2003. Gutachten erstellt im Auftrag des DGB