

Differenzierung und Dezentralisierung der Tarifpolitik

Susanne Heeg



Rund 2,4 Mio. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Metallindustrie, des Metallhandwerks, der Textil- und Bekleidungsindustrie sowie der Holz- und Kunststoffindustrie haben sich in der Industriegewerkschaft Metall zusammengeschlossen. Sie ist die größte Gewerkschaft Deutschlands und Europas.

Für die Bundesrepublik Deutschland gibt es seit 1953 ein einheitliches Tarifrecht. Die Vertragsparteien dieses Tarifrechts sind die Gewerkschaften sowie einzelne Arbeitgeber oder Vereinigungen von Arbeitgebern. Die Inhalte der Tarifpolitik werden von diesen Parteien ausgehandelt, wobei sich die Regelungsbereiche im Verlauf von 50 Jahren zunehmend erweitert haben. Bezog sich Tarifpolitik zu Anfang noch überwiegend auf Fragen rund um Arbeitszeit und Einkommen, so erweiterte sich das Feld ab den 1970er Jahren auf Bereiche wie Weiterbildung, Festlegung von Leistungsanforderungen, Technologieeinsatz, Rationalisierungs- und Kündigungsschutz etc. Auch in räumlicher Hinsicht kam es zu einer Erweiterung. Bis zur ersten Tarifverhandlung zwischen der IG Metall und Gesamtmetall auf nationaler Ebene im Jahr 1956 fanden Verhandlungen überwiegend auf betrieblicher, lokaler oder regionaler Ebene statt.

Seit den 1960er Jahren wurden zentrale Tarifverhandlungen auch in anderen Branchen zur Routine und dabei zunehmend in die keynesianische Wirtschaftspolitik eingebunden. Danach war es das Ziel, die gesamtgesellschaftliche Nachfrage und Wirtschaftsdynamik über die Einkommensentwicklung zu regulieren und territorial umfassend zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beizutragen. Übergeordneten, brancheneinheitlichen Tarifregelungen lagen also sowohl wirtschaftspolitische Überlegungen zugrunde als auch der Versuch, Billigkonkurrenz zu unterbinden und Betriebsräte und Unternehmensleitungen zu entlasten, indem bestimmte Rahmen setzende Beschäftigungsregelungen extern vorgegeben wurden. Der Flächentarifvertrag übernimmt dabei für Staat, Arbeitnehmer und Arbeitgeber verschiedene Funktionen ¹.

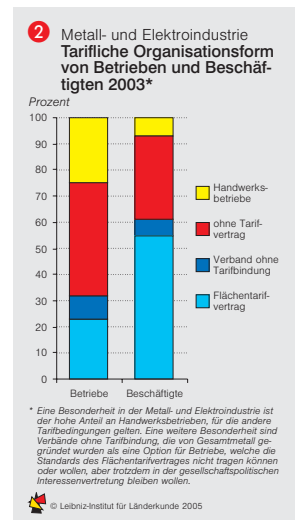
Entwicklungen im Zuge der Wiedervereinigung

Mit dem Kampf um Arbeitszeitverkürzung in den 1980er Jahren begann eine Debatte über eine Flexibilisierung der tariflichen Arbeitszeitbestimmungen. Das Flächentarifsystem wurde jedoch erst im Gefolge der deutschen Wiedervereinigung grundsätzlich in Frage gestellt. Waren sich die Tarifvertragsparteien zunächst noch darin einig, westdeutsche Tarifvertragsstrukturen auf ostdeutsche Verhältnisse übertragen zu wollen, so zerbrach dieser Konsens angesichts der krisenhaften Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft zunehmend. Um der nachlassenden Tariftreue der Unternehmen entgegenzuwirken, wurde mit den so genannten Härtefall-

bzw. Öffnungsklauseln eine kontrollierte Abweichung von tariflichen Standards in Notfällen vereinbart. Neben diesen Formen einer geregelten Dezentralisierung von Tarifpolitik finden aber seit geraumer Weile auch „wilde“ Dezentralisierungen auf der Basis von betrieblichen Vereinbarungen statt, die bestehende tarifvertragliche Regelungen faktisch unterlaufen.

Mit den Entwicklungen in Ostdeutschland wurde eine Wende eingeleitet, die im Zuge der ökonomischen Rezession nach 1992/93 auf Westdeutschland übergriff. Gegenwärtig gibt es seitens der Arbeitgeber die Forderung nach einer Dezentralisierung und Flexibilisierung des Flächentarifvertrages, um sich dem wachsenden globalen Wettbewerb stellen zu können. Diese Forderung wird verstärkt durch transnationale Unternehmen, die Gewerkschaften und Betriebsräte unter Druck setzen, im Wettbewerb der Konzernstandorte einer Absenkung von Tarifstandards zuzustimmen, um den Erhalt von Arbeitsplätzen am jeweiligen Standort zu sichern (Bsp. Siemens, DaimlerChrysler oder VW).

Aktuell werden in rund 200 Tarifbranchen Flächentarifverträge zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden abgeschlossen, die entweder für eine einzelne Region oder bundesweit gelten. Weiterhin gibt es noch Firmen-

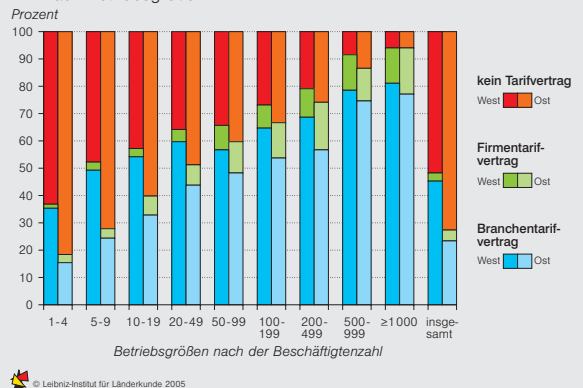


bzw. Haustarifverträge, die zwischen Gewerkschaften und einzelnen nicht dem Arbeitgeberverband angehörenden Unternehmen abgeschlossen werden. Allein im Jahr 2003 wurden 7100 neue Tarifverträge abgeschlossen, darunter ungefähr 500 Firmentarifverträge. Die Gesamtzahl der seit 1949 in das Tarife-

1 Grundlegende Regulierungsfunktionen von (Flächen-)Tarifverträgen

Entlastungs-/Legitimationsfunktion	aus Sicht des Staates <ul style="list-style-type: none"> - Übertragung der Verantwortung für Festlegung von Löhnen/Arbeitsbedingungen an Tarifpartner; - Staat als neutraler Schlichter bei Tarifauseinandersetzungen.
Schutz-/Verteilungs-/Legitimationsfunktion	aus Arbeitnehmersicht <ul style="list-style-type: none"> - Eindämmung struktureller Machtungleichgewichte am Arbeitsmarkt; - Teilhabe am sozialen Wohlstand; - Teilhabe an autonomer Regelung von Arbeitsmarktbedingungen; einheitliche Lebensbedingungen relativ unabhängig von ökonomischer Leistungsfähigkeit des einzelnen Unternehmens und von der Stärke gewerkschaftlicher Interessensvertretung eines Betriebes.
Kartell-/Koordinations-/Ordnungs-/Produktivitätsfunktion	aus Arbeitgebersicht <ul style="list-style-type: none"> - Reduzierung der Transaktionskosten zur Regelung der Arbeitsbedingungen; - stabile Arbeitsbeziehungen; Sicherung kooperativen Arbeitsklimas; - Delegation der Tarifpolitik an Verbände, Entlastung der betrieblichen Ebene; - Preis für Faktor Arbeit wird z.T. dem Wettbewerbsmechanismus entzogen; - Schaffung relativ einheitlicher Wettbewerbsbedingungen; - Tarifverhandlungen als „kollektives Gut“; - Begrenzung von Niedriglohnstrategien; - Förderung eines Innovations- statt Kostenwettbewerbs.

3 Tarifbindung der Betriebe 2000 nach Betriebsgrößen



4

Tariffindung in der Metall- und Elektroindustrie 2003 nach Ländern

Umsatz und Beschäftigte der größten deutschen Unternehmen der Metall- und Elektroindustrie 2003

gister des zuständigen Bundesministeriums eingetragenen Tarifverträge belief sich Ende 2001 auf 333.000, wovon zu diesem Zeitpunkt noch mehr als 57.000 gültig waren.

Erosion des Flächentarifvertragssystems

1970 hatte die Tariffindung in der westdeutschen Metall- und Elektroindustrie, gemessen an der Beschäftigtenzahl, noch bei über 76% gelegen. Bis 1998 sank der Anteil der in tarifgebundenen Betrieben Beschäftigten auf knapp zwei Drittel. Dramatischer ist die Situation in Ostdeutschland. Während dort 1990 noch 65,5% der Beschäftigten von Tarifen erfasst wurden, waren es 1998 nur noch 32,2%. Von allen Betrieben unterlag 1998 nur noch knapp ein Drittel dem Flächentarifvertrag. In neu gegründeten Betrieben im Zeitraum von 1997 bis 1998 waren nur noch 14% der Beschäftigten durch den Flächentarif geschützt (HANDELSBLATT 1999). Dies bedeutet, dass Unternehmen aus dem Verband austreten oder nicht eintreten, um sich die Möglichkeit zu eröffnen, Einkommen und Arbeitszeit unterhalb des Flächentarifstandards zu vereinbaren. Die Situation im Jahr 2003 weist im Vergleich zu 1998 auf eine weitere Erosion der Tariffindung hin.

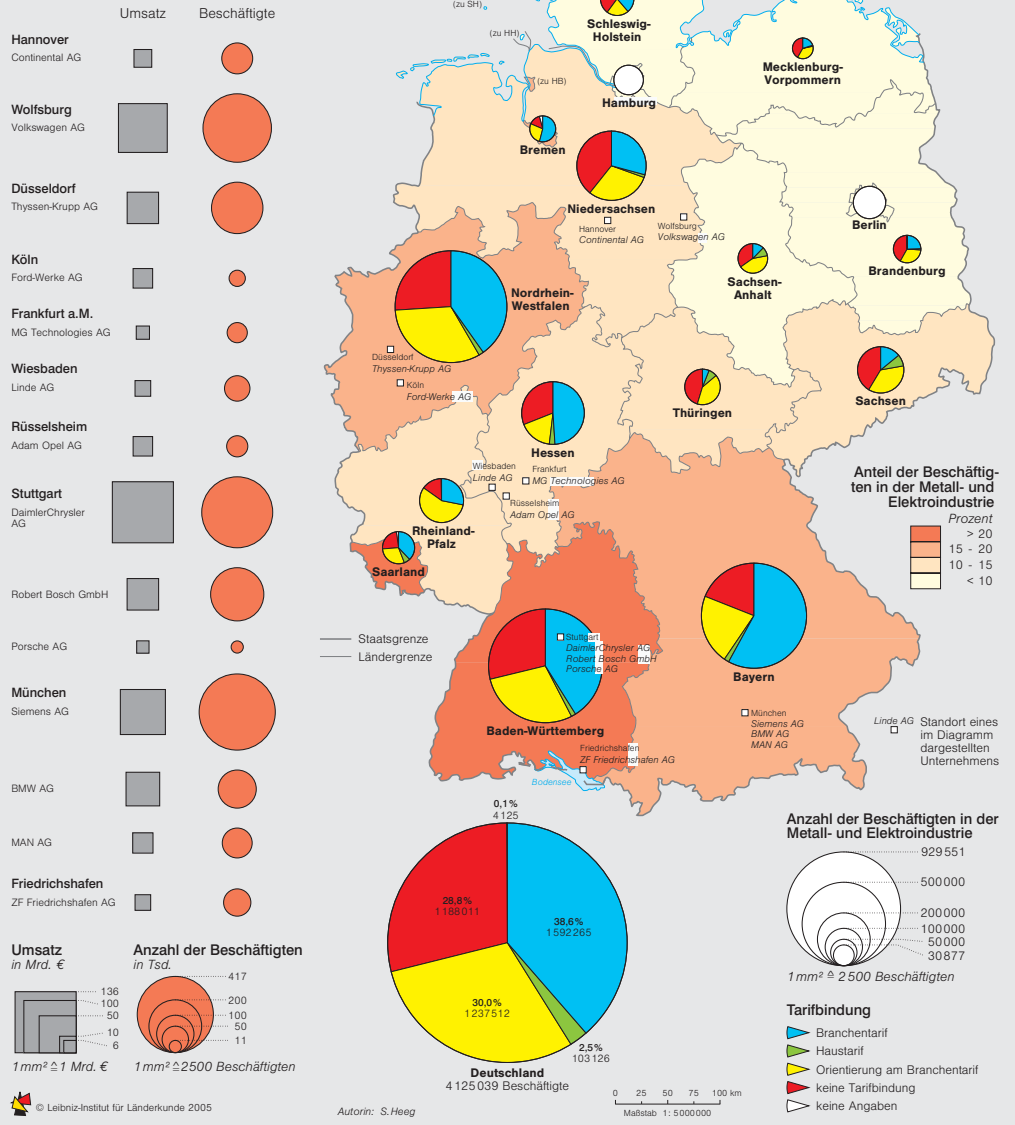
Eine räumliche Betrachtung zeigt insgesamt große regionale Unterschiede in der Tariffindung. Ostdeutschland zeichnet sich durch eine geringe tarifliche Regelungsdichte aus. Aber auch in Westdeutschland hat der Branchentarifvertrag keine Allgemeingültigkeit mehr, worauf der hohe Anteil von „keine Tariffindung“ und „Orientierung am Branchentarif“ hinweist.

Erklärungsfaktoren für unterschiedliche Tariffindung

Die Betriebe in den Ländern mit einem hohen Anteil an Arbeitnehmern in der Metall- und Elektroindustrie (M+E) sind stärker tariflich gebunden. Wichtiger für die Erklärung regionaler Unterschiede in der Tariffindung ist jedoch die Betriebsgröße. Wie die Auswertung des Betriebspanels des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zeigt, ist in Betrieben mit hohen Beschäftigtenzahlen die Flächentariffindung deutlich höher als in Betrieben mit geringeren Zahlen. Mit der zunehmenden Anzahl von Arbeitnehmern in einem Betrieb steigt offensichtlich deren Organisations- und Durchsetzungsfähigkeit.

Ausblick

In vielen Unternehmen ist ein zunehmender Druck festzustellen, Regelungskompetenz auf die betriebliche Ebene zu



verlagern. Ausdruck hierfür sind „Bündnisse für Arbeit“ und „Standortsicherungsvereinbarungen“. Betriebsräte und Unternehmensleitungen erhalten dabei zunehmend Ver- und Aushandlungsaufgaben, was vor allem in kleineren Unternehmen zu einer Überforderung der Vertragsparteien führen kann. Dabei sehen sich Betriebsräte gegenwärtig einem „concession bargaining“ (engl.: Verhandlung um Zugeständnisse) ausge-

setzt: Um Arbeitsplätze und -bedingungen zu sichern, machen die Betriebsräte den Unternehmensleitungen weit reichende Zugeständnisse. Auch wenn es keine verlässlichen offiziellen Zahlen dazu gibt, da es sich um unternehmensinterne Regelungen handelt, deutet sich an, dass solche Ausnahmeregelungen immer mehr zur Normalität werden und die Flächentarifverträge weiter an Bindungskraft einbüßen.♦