

# Tarifautonomie wahren – Tarifbindung erhöhen

## Ein Streitgespräch

**G.I.B.:** Die Tarifautonomie gilt allgemein als soziale Errungenschaft. Jetzt aber scheint die sinkende Tarifbindung die Tarifautonomie zu gefährden. Warum ist die Tarifautonomie überhaupt schützenswert?

**Anja Weber:** Tarifautonomie ist ein wichtiger Teil unserer Demokratie, weil sie Staat, Arbeitgeber und Arbeitnehmer entlastet und zu branchen- und betriebsnahen Regelungen im Arbeitsleben führt. Dass die wesentlichen Arbeitsbedingungen in Deutschland von den Tarifvertragsparteien festgelegt werden, ist ein Kernelement von Tarifautonomie. Deshalb sind unsere Arbeitsgesetze so schmal und Tarifverträge manchmal ein bisschen umfangreicher.

Die Tarifautonomie trägt wesentlich zur Qualität unseres Wirtschaftsstandorts bei, indem wichtige Rahmenbedingungen von den Beteiligten selbst organisiert werden. Das wirkt sich auf die Motivation und Arbeitsqualität aus, für die Deutschland international Anerkennung findet. Es bedeutet auch Verlässlichkeit für Investoren und eine niedrige Streikquote, die dort, wo wir Flächentarifverträge haben, im internationalen Vergleich sehr gering ist.

Dieses hohe Gut der Tarifautonomie ist momentan aufgrund der schwindenden Tarifbindung gefährdet, denn die Tarifbindung zeigt, in welchem Maße Tarifautonomie funktioniert. Wir haben einige Branchen, in denen die Tarifbindung so tief gesunken ist, dass Tarifautonomie nicht mehr funktioniert. Ist das der Fall, dann ist auch der Staat in der Verantwortung. Wir sehen das beim gesetzlichen Mindestlohn und in den Allgemeinverbindlicherklärungen, die die Tarifautonomie stützen. Die Sozialpartner sind also gefordert, die Akzeptanz von Tarifverträgen und damit die Tarifbindung zu erhöhen.

**Prof. Dr. Thorsten Schulten:** Die Tarifautonomie ist zweifellos ein schützenswertes Gut. Es gibt in Deutschland sogar einen Verfassungsauftrag, die Tarifautonomie zu schützen. Wenn die Tarifbindung so weit sinkt, dass Wettbewerbsnachteile für die noch verbleibenden tarifgebundenen Unternehmen entstehen,

hat der Staat das Recht oder sogar die Pflicht, dieses System zu schützen. Der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler Walther Müller-Jentsch hat die Tarifautonomie mit dem allgemeinen Wahlrecht verglichen – ein zutreffender Vergleich, denn im Kern geht es darum, über Tarifverträge Arbeitnehmern die Chance auf eine demokratische Beteiligung am Arbeitsprozess zu sichern und so am ökonomischen Fortschritt zu partizipieren.

Warum brauchen Arbeitnehmer Tarifverträge? Weil im Kapitalismus Arbeitnehmer und Unternehmen prinzipielle ungleiche Verhandlungspositionen haben. Das Bundesverfassungsgericht hat hierfür in zahlreichen Urteilen den Begriff des strukturellen Machtungleichgewichts geprägt. Tarifverträge und kollektive Verhandlungen haben die Funktion, eine gewisse Machtbalance, die auf dem Arbeitsmarkt erst mal nicht gegeben ist, wiederherzustellen. Das ist die grundlegende Bedeutung des Tarifvertragssystems.

**Dr. Hagen Lesch:** Den Satz „Tarifbindung ist ein Maß dafür, ob Tarifautonomie funktioniert“, teile ich nicht, denn es gilt in unserer Gesellschaft auch die negative Koalitionsfreiheit. Niemand ist gezwungen, einer Gewerkschaft beizutreten, genauso wenig wie ein Unternehmen einem Arbeitgeberverband beitreten muss. Die negative Koalitionsfreiheit ist genauso zu schützen wie die positive.

Es ist eine verkürzte Diskussion, Tarifbindung mit Tarifautonomie gleichzusetzen, denn die Tarifbindung oder die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen über kollektive Tarifverträge ist nur eine denkbare Form der Organisation von Arbeitsverträgen. Es gibt auch andere, wie zum Beispiel die individuelle und dezentrale bis hin zu zentralistischen Systemen mit einheitlichen Verträgen für die gesamte Volkswirtschaft. Nicht alle Arbeitnehmer haben eine schwache Verhandlungsposition. Es gibt durchaus Arbeitnehmer, die individuelle Verhandlungen führen können und damit erfolgreicher sind, als wenn sie sich kollektiv vertreten lassen würden.



Anja Weber, Landesschlichterin im Arbeitsministerium NRW, Dr. Hagen Lesch, Leiter des Kompetenzfelds Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen im IW Köln, und Prof. Dr. Thorsten Schulten, Leiter des WSI-Tarifarchivs des WSI in der Hans-Böckler-Stiftung

Dennoch: Mit der Tarifbindung – oder genauer – mit dem kollektiven Tarifvertrag sind wir ja auch ganz gut gefahren. Der Tarifvertrag ist ein Wesenselement unserer sozialen Marktwirtschaft und er ist schützenswert. Die Reichweite von Tarifverträgen zu sichern, ist aber in erster Linie die Aufgabe der kollektiven Akteure. Doch beide, sowohl die Gewerkschaften als auch die Arbeitgeber, haben ein Problem: die Akzeptanz auf beiden Seiten bröckelt. Wenn wir die Tarifbindung stärken wollen, müssen wir fragen, was der optimale Grad an Tarifbindung ist: Liegt er – wie gegenwärtig bei den Beschäftigten – bei 50 oder sind 70 oder 90 Prozent besser?

Wir sollten dabei auch berücksichtigen, dass die Tarifnormen meistens nicht nur für die tarifgebundenen Unternehmen gelten, sondern dass sich auch die anderen zumindest daran orientieren. Ohne sie würde der Staat alles regeln und wenn sich nur noch zehn Prozent der Arbeitnehmer oder der Betriebe am kollektiven Regelungssystem beteiligen, gäbe es ein Legitimitätsproblem. Daraus ließe sich vielleicht eine Untergrenze von etwa 50 Prozent ableiten.

### **G.I.B.: Gibt es Beispiele dafür, dass Tarifautonomie und Tarifbindung zu sinnvollen Anpassungen an sozio-ökonomische Entwicklungen des Arbeitsmarktes geführt haben?**

**Prof. Dr. Thorsten Schulten:** Die seit den 2000er Jahren zu beobachtende Lohnungleichheit, die Ausdifferenzierung der Lohnentwicklung im Industrie- und Dienstleistungssektor, die in Deutschland so ausgeprägt ist wie in kaum einem anderen europäischen Land, hängt vor allem mit der abnehmenden Tarifbindung zusammen. Internationale Vergleiche belegen empirisch: Je höher die Tarifbindung, desto egalitärer ist die Lohnverteilung. Dass die Primärverteilung nicht weiter auseinander driftet, ist nur möglich mit einer hohen Tarifbindung.

**Dr. Hagen Lesch:** Diese These ist keineswegs empirisch belegt. In der Metallindustrie zum Beispiel ist die Tarifbindung drastisch gesunken, gleichzeitig

ist hier aber die größte Lohndynamik zu verzeichnen. Der öffentliche Dienst hingegen hat eine stabile Tarifbindung und gleichzeitig eine relativ schwache Lohndynamik. Die unbezweifelbare Spreizung in der Tariflohndynamik hat also nicht nur mit der Tarifbindung zu tun, sondern auch mit Produktivitätsgewinnen, die man verteilen kann.

Meine Gegenthese lautet: Viele Unternehmen haben in den 1990er Jahren den Flächentarifvertrag als stark überholungsbedürftig angesehen, immer mehr sind aus den Verbänden ausgetreten. Dieser Druck durch die Tarifaußenseiter hat – begleitet von einer sich beschleunigenden Arbeitsmarktdynamik nach den Arbeitsmarktreformen 2005 – die Gewerkschaften zu einer gewissen Zurückhaltung gezwungen und zu einer „beschäftigungsorientierten Lohnpolitik“ geführt. Das hat dem Arbeitsmarkt gut getan. Aus Deutschland, dem einst kranken Mann Europas, ist so ein ökonomischer Superstar geworden. Kehrseite der positiven Entwicklung ist, dass wir in der Tat viele relativ schlecht bezahlte und nicht existenzsichernde Beschäftigungsverhältnisse bekommen haben. Das hat zur Diskussion über einen Mindestlohn etc. geführt. Deswegen reden wir ja auch über Tarifbindung.

**Prof. Dr. Thorsten Schulten:** Die These, dass die ökonomische Entwicklung Deutschlands ein Ergebnis der Arbeitsmarktreformen und der moderaten Lohnerhöhungen ist, ist ein Mythos. Das System ist vielmehr seit den 1990er Jahren enorm unter Druck gesetzt worden, gar nicht so sehr wegen der Starrheit des Tarifvertragssystems, sondern durch die Machtverschiebung zwischen Gewerkschaften und Unternehmen. Immer mehr Unternehmen haben gedacht, wir brauchen die klassische Funktion des Tarifvertrags nicht, wir sind selbst in der Lage, die Löhne festzulegen. Weitere Faktoren waren die Massenarbeitslosigkeit und die deutsche Wiedervereinigung, die zu immer mehr prekären Jobs geführt haben. Diese Rahmenbedingungen haben die Arbeit der Gewerkschaften sehr erschwert. Man kann darüber speku-

lieren, ob die Tarifbindung nicht noch weiter in den Keller gegangen wäre, wenn wir nicht die vielen Öffnungsklauseln geschaffen hätten, wobei man zwischen den Branchen differenzieren muss. In der Chemieindustrie zum Beispiel haben sie mit Sicherheit zur Stabilisierung beigetragen, in anderen Branchen wie etwa dem Einzelhandel sieht es da ganz anders aus.

### **G.I.B.: Welche Konsequenzen hat die sinkende Tarifbindung in den einzelnen Branchen?**

**Dr. Hagen Lesch:** In der Industrie und im Baugewerbe haben wir eine hohe Tarifbindung und auch in der chemischen Industrie ist sie relativ hoch, in der Metallindustrie aber relativ niedrig. Gleichwohl gibt es dort kein Entlohnungsproblem und keine Verwerfungen in dem Sinne, dass die Beschäftigten nicht auskömmlich bezahlt würden. Problembranchen sind also nicht diejenigen mit geringer Tarifbindung, sondern die arbeitsintensiven Branchen, die nur relativ kurze Anlernphasen und weniger Qualifikation verlangen, also die Wach- und Sicherheitsdienste oder die Gebäudereinigung. Andererseits gibt es insbesondere im Handwerk Bereiche, die trotz erheblicher Qualifikationsanforderungen nur relativ niedrige Löhne zahlen und in denen die Reichweite von Tarifverträgen zu wünschen übrig lässt.

In einigen vom Mindestlohn betroffenen Branchen wie zum Beispiel dem Friseurhandwerk oder der Landwirtschaft existieren nur rudimentäre Strukturen und das sehe ich als Problem, weil hier eine Normsetzung fehlt. Das gilt auch für einige arbeitsintensive Branchen des Dienstleistungssektors. Dort kann im Einzelfall über eine staatliche Unterstützung in Form einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung nachgedacht werden. Wir brauchen aber keine generelle Ausweitung der Allgemeinverbindlichkeit. In der Metallindustrie wäre das aus meiner Sicht unangebracht und es wäre sicher auch nicht im Interesse der IG Metall, die hier bei Regelungsbedarf selbst aktiv werden will. Also: Staatliche Unterstützung ja, aber wir dürfen den Tarifparteien nicht den Anreiz nehmen, selbst etwas zu organisieren.

**Anja Weber:** Auch die Gewerkschaften wollen nicht alle Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklären lassen. Im Hotel- und Gaststättengewerbe will auch die NGG nur die untersten Lohngruppen für allgemeinverbindlich erklären. Im Bäckerhandwerk waren es lange Zeit beide Tarifvertragsparteien, die nur den Manteltarifvertrag für allgemeinverbindlich erklären wollten.

**Prof. Dr. Thorsten Schulten:** In Deutschland ist es so: Je weniger man verdient, desto unwahrscheinlicher ist es, dass man in eine Tarifbindung kommt. Der neue Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung zeigt, dass im untersten Einkommensquintil nur 30 Prozent tarifgebunden sind. Dies bedeutet: Gerade da, wo die Beschäftigten in einer schwachen Position sind, ist die Tarifbindung erodiert. Hier sehen Arbeitgeber offensichtlich auch keine Notwendigkeit mehr, Tarifverträge abzuschließen. Das ist der Hintergrund der ganzen Mindestlohndebatte.

Ich glaube nicht, dass man diese Entwicklung allein auf ökonomische Faktoren wie Produktivität, Qualität und die wachsende Rolle des Dienstleistungssektors zurückführen kann, sondern dass sie auch mit der Macht der dortigen Beschäftigtengruppen zu tun hat. Es kommt darauf an, diese Mächtigkeit neu zu organisieren. Wie das gelingen kann, hat das Bewachungsgewerbe vor einigen Jahren auf unseren Flughäfen bewiesen. In der Branche ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad niedrig, aber in den Flughäfen hatte das Personal an einem bestimmten Punkt seine Schlüsselstellung für den Ablauf des Flugbetriebes entdeckt und damit die Chance genutzt, höhere Löhne durchzusetzen. Das heißt: Die Machtfrage spielt eine zentrale Rolle.

### **G.I.B.: Ist der Rückgang der Tarifbindung ein rein deutsches Phänomen? Wie sieht es in anderen Ländern Europas mit ähnlichen ökonomischen Prozessen wie in Deutschland aus?**

**Prof. Dr. Thorsten Schulten:** Die Tarifbindung in Europa ist extrem unterschiedlich. In Österreich,

Frankreich und Belgien liegt sie bei 90 Prozent, in osteuropäischen Ländern bei zehn Prozent. Wir in Deutschland stehen etwa in der Mitte. Meine These ist: Länder mit einer hohen Tarifbindung sind zwar mit den gleichen ökonomischen Entwicklungen konfrontiert wie Deutschland, haben aber unterschiedliche institutionelle Sicherungsmaßnahmen, mit denen der Machtverlust der Arbeitnehmerseite abgedeckt werden kann. Das können Allgemeinverbindlicherklärungen (AVE) von Tarifverträgen sein, aber auch Maßnahmen, die die Verbandsmächtigkeit stützen. Beispielhaft dafür stehen – arbeitgeberseitig – das Kammersystem in Österreich oder – arbeitnehmerseitig – das Gent-System in Skandinavien, bei dem die Arbeitslosenversicherungen durch die Gewerkschaften verwaltet werden.

**Dr. Hagen Lesch:** Ich teile Ihre These, möchte aber darauf hinweisen, dass einzelne Länder hier nur bedingt als Vorbild dienen können. In Frankreich mit seinen vielen AVE haben die Gewerkschaften einen Organisationsgrad von unter 10 Prozent. Dort gibt es sehr weitreichende staatliche Eingriffsmöglichkeiten, sodass man einen Tarifvertrag der Branche x auf die Branche y übertragen kann. Damit ist aber das französische System der Arbeit nicht stabiler oder der soziale Frieden größer und auch nicht der Anreiz der Menschen, einer Gewerkschaft beizutreten.

Wir sollten auf unsere eigenen Probleme schauen. Wir haben stärker als manch anderes Land die Reformfähigkeit unseres Tarifwesens, des Flächentarifwesens, unter Beweis gestellt. In den 1990er Jahren begann die Diskussion über die Starrheit des Flächentarifvertrags. Doch der Flächentarifvertrag ist ein atmendes System. Aber wenn dieses System die notwendige Reichweite nicht mehr selbst herstellen kann, wächst die Gefahr, dass der Staat eingreift. Natürlich stützt die AVE die Reichweite von Tarifverträgen, aber eben staatlich verordnet und nicht aus der Einsicht in die Sinnhaftigkeit von Flächentarifverträgen. Das muss man auch Betrieben, die sich nicht an einen Tarif binden möchten, klarmachen

und vielleicht auch dem ein oder anderen Arbeitgeberverband ohne Tarifbindung. Wir müssen Betriebe davon überzeugen, dass sie mit Tarifverträgen in einer komfortablen Situation sind, weil Flächentarifbindung auch für sozialen Frieden sorgt, und das ist mehr wert, als in individuellen Verträgen etwas freier agieren zu können. Da muss man ansetzen.

**Prof. Dr. Thorsten Schulten:** Aus internationalen Erfahrungen kann man lernen, dass die Tarifautonomie nur funktioniert, wenn es eine Interaktion zwischen Tarifvertragsparteien und zugleich eine staatliche Unterstützung des Systems gibt. Die Vorstellung, Deutschland könne allein aus der Kraft der Verbände heraus in allen Branchen eine Tarifbindung herstellen, ist eine sehr idealisierte Vorstellung von Tarifautonomie, die mit der Realität nichts zu tun hat. Doch das bewährte System ist in Deutschland aus den Fugen geraten, wenn wir das nicht ändern, wird irgendwann unweigerlich der Staat auf den Plan treten.

**G.I.B.:** Das war 2014 mit dem Tarifautonomiestärkungsgesetz der Fall. Mit ihm wurden Erleichterungen bei AVE eingeführt und das starre 50-Prozent-Quorum für die Allgemeinverbindlicherklärung abgeschafft. Hat das zur Stärkung der Tarifbindung geführt?

**Prof. Dr. Thorsten Schulten:** AVE gibt es in Deutschland lediglich für etwa 1,5 Prozent aller Flächentarifverträge, die zudem nur für wenige Branchen gelten. Immerhin hat das Gesetz die bestehenden AVE etwa im Baugewerbe stabilisiert. Hinsichtlich der Verfahren aber hat sich nur wenig verbessert. Zwar wurde offiziell das 50-Prozent-Quorum abgeschafft, in der Praxis zeigt sich jedoch oft, dass es durch die Hintertür wieder eingeführt wird, da die immer noch notwendige „überwiegende Bedeutung“ eines Tarifvertrages kaum anders nachgewiesen werden kann. Hinzu kommt, dass die Arbeitgeberseite in den Tarifausschüssen nach wie vor die Möglichkeit hat, ein Veto einzulegen und die AVE zu blockieren. So geschehen im Saarland im Hotel- und Gaststättengewerbe, in der Pflege in Niedersachsen oder bei der Flughafensicherheit in Hessen.

**Dr. Hagen Lesch:** Ich würde den Erfolg der Reform nicht daran messen, wie viele Tarifverträge allgemeinverbindlich sind. Ziel der Reform war ja nicht, dass wir mehr AVE bekommen, sondern dass in den Einzelfallprüfungen leichter AVE abgeschlossen werden können. Das ist von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich, in NRW läuft das offensichtlich konsensualer als in anderen Bundesländern.

**Anja Weber:** Das Tarifautonomiestärkungsgesetz hat durch den Mindestlohn im Niedriglohnbereich die Tarifautonomie gestärkt. Die Tarifvertragsparteien im Friseurhandwerk, im Wach- und Sicherheitsgewerbe oder im Hotel- und Gaststättengewerbe in NRW haben es geschafft, in Zusammenhang mit dem Mindestlohn – mit dem der Staat eine Untergrenze gezogen hat – sich auf überproportionale Lohnsteigerungen zu verständigen. Auch die Reform der AVE zeigt insoweit Wirkung, dass sie bestehende AVE absichert. Bis auf das Wach- und Sicherheitsgewerbe hätten wir nach altem Recht alle anderen danach erfolgten Allgemeinverbindlicherklärungen nicht mehr aussprechen können.

Jetzt geht es nicht darum, sämtliche Branchen-Tarifverträge als allgemeinverbindlich zu erklären, sondern Tarifverträge insbesondere in Dienstleistungsbranchen mit einem sehr hohen Lohnkostenanteil, die vielleicht sogar noch im Wettbewerb um öffentliche Vergaben stehen. Beiden Seiten, Gewerkschaften wie Arbeitgebern, ist klar, dass man mit der AVE sehr sorgfältig umgehen muss, denn mittlerweile müssen AVE häufig einer gerichtlichen Überprüfung standhalten. Bei der Allgemeinverbindlicherklärung muss das öffentliche Interesse sorgfältig begründet werden. Zum anderen gibt das Gesetz den Dreischritt vor: die Tarifvertragsparteien müssen gemeinsam den Antrag stellen, der Tarifausschuss muss zustimmen, danach ist es eine Ermessensentscheidung des Ministers. Die Praxis in NRW war bei allen Landesregierungen der letzten Jahre: Wenn sich die Tarifvertragsparteien einig waren und die Argumente ausreichend, folgte die Ministerentscheidung dem Antrag.

**G.I.B.: Gibt es ideologische Konflikte beim Thema AVE?**

**Prof. Dr. Thorsten Schulten:** Auf Arbeitgeberseite gibt es dazu in den einzelnen Branchen und Regionen unterschiedliche Offenheitsgrade. Die Publikationen der BDA sehen AVE immer als Ausnahme- und nicht als Regelinstrument. Bekannt sind auch die Koordinierungsgrundsätze der BDA zum Umgang mit der AVE. In einem Kriterienkatalog ist definiert, was dort als „im öffentlichen Interesse“ oder als „AVE-würdig“ gilt. Das geht weit über die gesetzliche Regelung hinaus. Sie sagen: Wir wollen nicht ganze Lohn Tabellen als allgemeinverbindlich erklären lassen, wir wollen das so weit wie möglich begrenzen. Also hier werden schon Leitlinien vorgegeben, die die „ergebnisoffene“ Einzelfallprüfung zweifelhaft erscheinen lässt. Es geht nicht darum, dass alle Tarifverträge zukünftig automatisch allgemeinverbindlich sein sollen. In bestimmten Branchen aber, wo es für die Tarifvertragsparteien objektiv schwierig ist, also in meist binnenorientierten Branchen mit hohem Lohnanteil mit vielen KMU wird die AVE immer wichtiger.

**Dr. Hagen Lesch:** Ob man hier von Ideologie sprechen kann, bezweifle ich. Die Arbeitgeber folgen keiner Ideologie, sondern sie nehmen immer Einzelfallprüfungen vor. Tarifverträge sind verbindlich für die Tarifvertragsschließenden und wenn die Tarifparteien wollen, können sie – möglichst im Einvernehmen – zum Minister gehen und beantragen, einen Tarifvertrag für allgemeinverbindlich zu erklären. Bei einem Patt im Tarifausschuss gibt es keine AVE und das finde ich auch richtig, denn man greift schon in die Belange der tarifungebundenen Firmen ein und wenn man das schon tut, sollte es auch demokratisch legitimiert sein.

**G.I.B.: Frau Weber, die Tarifrunde im Einzelhandel ist ein Beispiel für Branchen, die mit sinkender Tarifbindung zu kämpfen haben. Da werden sich sicher viele der Themen wiederfinden, die wir hier diskutiert haben.**



**Anja Weber:** Ja, dort spielen die Themen Entgelterhöhung, Entgeltstrukturen und AVE ebenfalls eine Rolle. Die Arbeitgeber sehen keine Grundlage für die AVE, da die Entgeltstrukturen veraltet sind. Ich wünsche mir, dass beide Parteien in der Frage zusammenkommen. Wir hatten früher eine arbeitgeberseitige Tarifbindung von 70 Prozent und bis Ende der 1990er Jahre allgemeinverbindliche Tarifverträge. Da geht es um eine Branche mit 700.000 Beschäftigten in NRW. Wenn sich die Tarifvertragsparteien nicht auf ein Tarifwerk und die Beantragung der AVE einigen können, werden die Tarifstrukturen im Einzelhandel weiter erodieren. Das ist mit einer Tarifbindung von 30 Prozent nicht mehr zu halten. Der Einzelhandel ist eine extrem schwierige und lohnkostenintensive Branche, umso wichtiger ist es, dass es dort zu einer Verständigung kommt.

Wir müssen, wie gesagt, die Akzeptanz der Tarifverträge, aber auch ihren Wirkungsgrad erhöhen. Da gibt es einen Zusammenhang. Im Moment bewegt sich der Einzelhandel hinsichtlich der Tarifbindung in einer Spirale nach unten, auch daran erkennbar, dass sich mittlerweile auch größere Einzelhandelsketten aus dem Flächentarifvertrag verabschieden und teils Haustarifverträge abgeschlossen haben. Das ist auf Dauer nicht gut und eine sehr schwierige Situation für die Tarifvertragsparteien, aber Lösungen sind notwendig.

**Prof. Dr. Thorsten Schulten:** Das sehe ich genauso. Die Lohnstrukturfrage ist ein wichtiges Moment. Es ist interessant, dass in der öffentlichen Debatte die Arbeitgeber nicht mit einer Zunge sprechen. Der Chef von Lidl hat gesagt, wir brauchen AVE; er findet die Lohnforderung von ver.di gut. Real,- hat seinen Austritt so begründet: „Wir hatten immer gute Löhne und gute Arbeitsbedingungen. Jetzt werden wir für die Tarifkunden in Haft genommen. Nicht tarifgebundene Unternehmen haben einen Kostenvorteil von bis zu 30 %. Das können wir nicht länger akzeptieren. Deshalb treten wir jetzt aus und gehen in die OT-Bindung.“

Zur Geschichte: Der Handel hatte bis 2000 die AVE, dann haben die beiden damaligen konkurrierenden Handelsverbände die OT-Mitgliedschaften eingeführt, was massiv zur Erosion beigetragen hat. Heute sind wahrscheinlich mehr als die Hälfte der Unternehmen im Handelsverband OT-Betriebe. Wenn es da nicht bald zu Lösungen kommt, ist der Flächentarifvertrag irgendwann hinfällig.

Die Entlohnungsunterschiede sind krass: Zwischen dem Lohn einer über Tarif bei EDEKA beschäftigten Kassiererin und einer ebenfalls bei EDEKA, aber dort bei einem der freien Kaufleute arbeitenden Kassiererin liegen 30 Prozent Unterschied. Das hält keine Branche aus. Das zeigt: Der Handel ist ein Paradebeispiel für eine Branche, in der eine AVE unverzichtbar ist.

**Dr. Hagen Lesch:** Der Einzelhandel ist hinsichtlich der Lohnstrukturen tatsächlich ein Problem. Die mangelnde Einigungsfähigkeit in Bezug auf die Entgeltstrukturen ist ein Problem für die Akzeptanz eines Tarifvertrags. Hier muss man an die Tarifparteien appellieren: Setzt euch zusammen und schafft einen Tarifvertrag, der so attraktiv ist, dass die Bereitschaft zur Tarifbindung wieder steigt.

#### **G.I.B.: Wie können Tarifverträge wieder attraktiver werden für Unternehmen?**

**Dr. Hagen Lesch:** Tarifverträge sind schon attraktiver geworden, weil sie mehr betriebliche Gestaltungsspielräume eröffnen. Wenn wir über Flächentarifverträge große und kleine, starke und schwache Unternehmen mitnehmen wollen, müssen wir Differenzierung zulassen. Das kann eine Öffnungsklausel sein, der variable gestaltete Zeitpunkt einer Tarifierhöhung oder die Flexibilität von Einmalzahlungen. Zum Stichwort Öffnungsklausel: Wenn Unternehmen eine zehnpromzentige Lohnabsenkung brauchen, stehen sie vor der Wahl, zur Gewerkschaft zu gehen und eine Öffnungsklausel zu erbitten, oder sie verlassen vor Tarifabschluss die Tarifbindung. Viele Unternehmen neigen in diesem Fall zum zweiten vermeintlich einfacheren Weg.

Bei zwei gravierenden Themen gibt es einen Dissens zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften. Das eine Thema betrifft die Frage, was wir alles in Tarifverträgen regeln wollen. Die Gewerkschaften wollen möglichst viel regeln, Stichwort: qualitative Tarifpolitik. Viele Arbeitgeberverbände machen das notgedrungen mit. Manche Großunternehmen stimmen zum Beispiel Regelungen zur betrieblichen Altersteilzeit oder auch zur Bildungsteilzeit zu, weil sie das eher umsetzen und so Streiks vermeiden können, aber viele KMU wollen das nicht.

Beim zweiten, gravierenderen Interessenkonflikt geht es um die Frage, wie viel des Verteilbaren in den Tarifvertrag einfließen soll. Setze ich Maximalstandards oder Minimalstandards? Arbeitgeber sind da zurückhaltender, während Gewerkschaften das, was zu verteilen ist, möglichst ausschöpfen wollen. Viele Firmen würden, wenn sie einen Firmen-Tarifvertrag schließen, durchaus teurere Konditionen haben als im Flächentarifvertrag. Schon daran sieht man, dass Flächentarifverträge manchen Unternehmen nützen, während sie für andere eher belastend sind.

**Prof. Dr. Thorsten Schulten:** Tarifverträge sind attraktiv, das System ist – je nach Branche unterschiedlich – offen und flexibel. Aber das hat nicht zum Absinken der Tarifbindung geführt. Ausschlaggebend sind vielmehr die sich verändernden Machtverhältnisse. Wenn ein Unternehmen statt Öffnungsklausel lieber aus dem Tarifvertrag rausgeht, ist es in einer komfortablen Machtposition. Das ist für Gewerkschaften ein originär wichtiger Ansatzpunkt. Die Art der Gewerkschaften Tarifpolitik zu gestalten, hat sich in den letzten Jahren geändert. Das Stichwort lautete hier: beteiligungsorientierte Tarifpolitik. Also: Statt Stellvertreterpolitik lieber Einbeziehung der Beschäftigten in den Unternehmen, Behörden und Läden. Gewerkschaften schließen auch nicht mehr einen Tarifvertrag um jeden Preis ab, sondern nur wenn sie die Macht, also die Legitimation der Beschäftigten vor Ort, haben. Sie sagen: Wir machen nicht einfach für euch einen Ta-

rifvertrag, sondern: Wenn ihr das wollt, müsst ihr bei uns Mitglied werden und dann können wir das gemeinsam gestalten.

Dieses Modell funktioniert mittlerweile in vielen Branchen wie etwa bei den privaten Krankenhäusern recht gut. Hier ist auch der Organisationsgrad gestiegen oder fällt zumindest nicht mehr so stark ab wie im letzten Jahrzehnt. Mit der Neuausrichtung der Tarifpolitik auf Beteiligungs- und Mitgliederorientierung sind die Gewerkschaften auch selbst stärker geworden. Die IG Metall hat zum Beispiel in der letzten Tarifrunde ganz systematisch versucht, auch nicht tarifgebundene Unternehmen einzubeziehen, bei 100 Betrieben hat sie es geschafft, wenn auch vermutlich vorwiegend bei denen, die schon immer nah am Tarif bezahlt haben. Immerhin: Das ist ein Weg mit viel Potenzial für die Gewerkschaften.

**G.I.B.: Welche Rolle spielen dabei tarifdispositive Regelungen, also Abweichungen von gesetzlichen Regelungen durch Tarifverträge beispielsweise vom Arbeitszeitgesetz?**

**Prof. Dr. Thorsten Schulten:** Da bin ich skeptisch. Man muss immer fragen, um welche Art von Tarifdispositiv es sich handelt. Man macht das aus verschiedenen Gründen. So verschiebt man zum Beispiel mal die Einführung des Mindestlohns, um überhaupt erst mal ein Tarifwerk hinzubekommen. Die Fleischindustrie ist ein Beispiel dafür. Doch hier zeigt sich, dass es keine nachhaltige Strategie war. Jetzt muss der Gesetzgeber ein Gesetz zur Ordnung der Bedingungen in der Fleischindustrie schaffen. Das ist ein schönes Beispiel dafür, was passiert, wenn Tarifautonomie nicht so funktioniert. Tarifdispositive Regelungen gibt es auch im Arbeitszeitgesetz. Ich kann nicht erkennen, dass das zu Verbesserungen bei der Tarifbindung führt.

**Anja Weber:** Wir haben im Zusammenhang mit der Leiharbeit einige problematische Erfahrungen mit tarifdispositiven Regelungen gemacht. Hier mussten wir mehrere Prozesse führen, um die Tarifunfähigkeit

von Gewerkschaften feststellen zu lassen. Das dauert sehr lange und hat im Nachhinein zu erheblichen Problemen geführt. So wurde einer Gewerkschaft, die Tarifverträge in der Leiharbeit abgeschlossen hatte, die Tariffähigkeit abgesprochen. Im Nachhinein haben sich dann Unternehmen mit erheblichen Rückforderungen von Leiharbeitnehmern konfrontiert gesehen. Ich habe Diskussionen von Betriebsräten erlebt, die sich in einer ganz misslichen Situation befanden, weil sie einerseits die Leiharbeiterinnen und -arbeiter über ihren Rechtsanspruch informieren wollten, gleichzeitig aber wussten, dass auf die Unternehmen erhebliche Kosten zukamen.

Ein anderer Aspekt: In den letzten 20 Jahren hält sich das Gerücht, dass die Tarifvertragsparteien so starr sind, dass es viele Streiks gibt und dass Tarifverträge unheimlich kompliziert sind. Vielleicht müsste man diese Geschichte mal anders erzählen. Was ich in meiner Tätigkeit als Landesschlichterin erfahre, ist die unglaublich hohe Konfliktlösungskompetenz der Tarifvertragsparteien. Für die Unternehmer ist das ein großer Service, weil potenzielle Konflikte mit der Belegschaft kompetent gelöst werden. Zudem wird mit Tarifverträgen ein Maßstab gesetzt und es entsteht ein Gerechtigkeitsgefühl unter den Beschäftigten. Unzufriedenheit kann sich auch unterhalb der Streikebene äußerst unerfreulich auf das Unternehmen auswirken. Dass Tarifverträge für Gerechtigkeit sorgen, dass auch kleine Unternehmen ohne eigene Personalabteilung rechtssichere Regelungen zu Urlaubsansprüchen und Zuschlägen bekommen –, das ist eine Geschichte vom Nutzen der Tarifverträge, die wir viel öfter erzählen sollten.

**Dr. Hagen Lesch:** Zum Stichwort attraktive Tarifverträge: Manche Tarifverträge sind schon ziemlich komplex und ohne Juristen-Sachverstand nicht zu verstehen, und wenn Sie sagen, dass es vielen Unternehmen an Infrastruktur mangelt, dann kann das auch ein Problem sein. Vielleicht sollte man Tarifverträge auch mal auf den Prüfstand stellen und entrümpeln. Es ist wie bei den Gesetzen, wo immer wieder neue

beschlossen werden, ohne alte auch mal abzuschaffen. Das wäre empfehlenswert, aber da tun sich die Tarifparteien schwer.

**Prof. Dr. Thorsten Schulten:** Aus gewerkschaftlicher Sicht kann die zunehmende Ausweitung qualitativer Aspekte in der Tarifpolitik durchaus zweischneidig sein. Einmal weil diese immer die Verteilungsbilanz beeinflussen, also „eingepreist“ werden, andererseits haben sie, wenn es um sozialpolitische Regelungen geht, eine kompensatorische Funktion: Weil der Gesetzgeber immer mehr Standards abbaut, müssen die Tarifvertragsparteien das auffangen. Das ist gut für die tarifgebundenen, nicht aber für die OT-Betriebe. So wird mehr Ungleichheit geschaffen. OT ist meines Erachtens eine Sackgasse, in die die Arbeitgeber hineingeraten sind und aus der sie wieder herausfinden müssen, weil sie sonst ihre eigene Legitimität untergraben.

### **G.I.B.: Was muss geschehen, damit die Tarifbindung in Zukunft wieder steigt?**

**Anja Weber:** Was mir wirklich Sorgen macht ist, dass wir durch den Strukturwandel der Wirtschaft viele neue und kleine Unternehmen bekommen, und das sind nicht unbedingt Unternehmen, die in der Tarifbindung sind. Deshalb ist das Thema Akzeptanz von Tarifverträgen so wichtig und beide Tarifvertragsparteien müssen auf allen Ebenen daran arbeiten. Wir brauchen einen intensiven Diskurs und dazu gibt es viele gute Ansätze, zum Beispiel die diesbezügliche Diskussion bei der IG Metall und dem Arbeitgeberverband Metall.

Außerdem wünsche ich mir mehr Forschung zu diesem wichtigen Thema aber auch mehr Bildung, weil die Akzeptanz von Tarifautonomie und Tarifverträgen schon in der Schule anfängt. Alle Beteiligten, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und Politik müssen stärker für Tarifautonomie und Tarifbindung eintreten. Nicht nur in Sonntagsreden. Da wünsche ich mir wesentlich mehr Emotionalität in der Debatte.



**Dr. Hagen Lesch:** Ich priorisiere den Ansatz, die Bindung von unten zu stärken, also am Hauptproblem anzusetzen. Hinsichtlich der Akzeptanz von Tarifverträgen oder der Flächentarifbindung stimme ich Frau Weber zu. Bei der Aufklärungsarbeit sind alle gefragt, auch die Arbeitgeberverbände, etwa wenn neue Unternehmen entstehen, aber das tun sie auch. In NRW haben wir z. B. in der Metallindustrie eine sehr dezentrale Arbeitgeberverbandsstruktur. Das heißt, die Verbände sind dort sehr nah an den Unternehmen und kennen die Unternehmen – auch die, die so recht gar nichts mit dem Verband zu tun haben wollen. Also: Aufklärungsarbeit ist eine ganz zentrale Aufgabe, aber dazu gehört auch, dass die Tarifparteien reformfähig sind und Tarifverträge einfacher gestalten. Vielleicht ist es aber auch notwendig, über so etwas wie eine Mittelstandskomponente oder Mittelstandsorientierung in Tarifverträgen nachzudenken, ein Fenster zu öffnen oder ein Baukastensystem zu ermöglichen, um – wie früher – verschiedene Niveaus in der Branche abzubilden. Im Einzelfall muss der Staat die Rahmenbedingungen setzen, damit die Tarifparteien ihrem Regelungsauftrag nachkommen und das Tarifsystem über AVE schützen – aber mit Vorsicht, denn das sollte schon die Ausnahme bleiben und von Tarifparteien im Einzelfall sauber diskutiert und geprüft werden.

**Prof. Dr. Thorsten Schulten:** Es gibt keinen Königsweg, um die Tarifbindung zu schützen. Das ist Aufgabe aller Akteure: Gewerkschaften, Unternehmen, Staat und Gesellschaft. Die Gewerkschaften müssen in erster Linie selber attraktiver werden und ihre eigene Mächtigkeit auf betrieblicher Ebene durch neue Formen von Tarifpolitik umsetzen. Die Arbeitgeber müssen das OT-Modell überdenken und überlegen, wie sie stärker Unternehmen werben und gewinnen können. Gemeinsam müssen sie Tarifverträge attraktiver gestalten, und der Staat hat eine Aufgabe, weil es eine idealistisch-naive Vorstellung ist, dass alles im Konsens der Tarifvertragsparteien zu regeln ist. Es wird in Zukunft mehr Branchen geben, wo wir auch eine staatliche Unterstützung brauchen. Da ist

eine Reform, eine weitere Erleichterung der AVE notwendig, um mehr Tarifverträge allgemeinverbindlich zu erklären. Außerdem ist eine gesellschaftspolitische Debatte notwendig, um zu zeigen, dass Tarifverträge ein Grundpfeiler unserer Gesellschaftsordnung sind, ohne die unser Land politisch, wirtschaftlich und sozial ein völlig anderes wäre.

#### DAS INTERVIEW FÜHRTEN

**Manfred Keuler**

Tel.: 02041 767-152

m.keuler@gib.nrw.de

**Arnold Kratz**

Tel.: 02041 767-209

a.kratz@gib.nrw.de

#### KONTAKTE

Ministerium für Arbeit, Gesundheit

und Soziales des Landes NRW

Landeschlichterin/Tarifregister

Fürstenwall 25

40219 Düsseldorf

**Anja Weber**

Tel.: 0211 855 3362

anja.weber@mais.nrw.de

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

der Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39

40476 Düsseldorf

**Prof. Dr. Thorsten Schulten**

Tel.: 0211 7778-239

Thorsten-Schulten@boeckler.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Leiter Kompetenzfeld Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen

Konrad-Adenauer-Ufer 21

50668 Köln

**Dr. Hagen Lesch**

Tel.: 0221 4981-778

lesch@iwkoeln.de