

Jg. 27
Heft 4
2020

INDUSTRIELLE BEZIEHUNGEN

Zeitschrift für Arbeit,
Organisation
und Management

The German Journal
of Industrial Relations

Schwerpunktheft
Tarifpolitik

herausgegeben von

Martin Behrens, Stefan Kirchner,
Wenzel Matiaske, Werner Nienhüser,
Susanne Pernicka, Sophie Rosenbohm
Martin Schneider, Carsten Wirth



Verlag Barbara Budrich

ISSN 0943-2779

Industrielle Beziehungen

Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management

27. Jahrgang 2020

ISSN: 0943-2779 | ISSN Online: 1862-0035

Herausgegeben von

Martin Behrens (Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf), Stefan Kirchner (TU Berlin)
Wenzel Matiaske (Helmut-Schmidt-Universität/UniBw Hamburg), Werner Nienhüser (Universität Duisburg-Essen),
Susanne Pernicka (Johannes Kepler Universität Linz), Sophie Rosenbohm (Universität Duisburg-Essen),
Martin Schneider (Universität Paderborn), Carsten Wirth (Hochschule Darmstadt)

Redaktionelle Mitarbeit:

Simon Weingärtner (Helmut-Schmidt-Universität/UniBw Hamburg)

Vormalige Herausgeberinnen und Herausgeber

Dorothea Alewell (Universität Hamburg), Ingrid Artus (Universität Erlangen-Nürnberg),
Berndt Keller (Universität Konstanz), David Marsden* (The London School of Economics and Political Science),
Walther Müller-Jentsch* (Ruhr-Universität Bochum), Britta Rehder (Ruhr-Universität Bochum),
Dieter Sadowski* (Universität Trier), Jörg Sydow* (Freie Universität Berlin), Franz Traxler†* (Universität Wien),
Hansjörg Weitbrecht†* (Universität Heidelberg) *Gründungsherausgeber

Beirat

Bernd Brandl (Durham University Business School), Ulrich Brinkmann (TU Darmstadt),
Olaf Deinert (Universität Göttingen), Virginia Doellgast (Cornell University New York),
Roland Erne (UCD School of Business Dublin), Marco Hauptmeier (Cardiff University/Cardiff
Business School), Markus Helfen (FU Berlin), Markus Hertwig (TU Chemnitz),
Uwe Jirjahn (Universität Trier), Torsten Müller (Europäisches Gewerkschaftsinstitut Brüssel),
Renate Ortlieb (Universität Graz), Jessica Pflüger (Ruhr-Universität Bochum),
Claus Schnabel (Universität Erlangen-Nürnberg), Bernd Waas (Universität Frankfurt),
Michael Whittall (FAU Erlangen-Nürnberg), Arnold Windeler (Technische Universität Berlin)

Erscheinungsweise und Bezugsbedingungen

Industrielle Beziehungen erscheint viermal jährlich mit einem Jahresumfang von rund 400 Seiten.
Das Jahresabonnement (print + online) kostet regulär 88 € zzgl. Versandkosten, online only 88 €.
Kündigungen drei Monate vor Jahresende schriftlich an den Verlag. Ein Einzelheft kostet 27 € (zzgl. Porto).
Auf <https://indbez.budrich-journals.de> können Sie Abonnements bestellen und Einzelbeiträge gegen
Gebühr (PayPal) herunterladen.

© 2020 Verlag Barbara Budrich GmbH, Opladen, Berlin, Toronto

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung,
die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung
des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen
sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gekennzeichnete
Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung der Redaktion wieder.

Umschlaggestaltung: Bettina Lehfeldt, Kleinmachnow – www.lehfeldtgraphic.de

Druck: paper & tinta, Warschau

Printed in Europe

Abonnements- und Anzeigenverwaltung

Verlag Barbara Budrich GmbH, Stauffenbergstr. 7, D-51379 Leverkusen
Tel. +49 (0)2171.79491-50 – Fax +49 (0)2171.79491.69 – info@budrich.de
www.budrich.de – www.budrich-journals.de

Inhalt

<i>Ingrid Artus, Reinhard Bahnmüller und Reinhard Bispinck</i> Editorial	365
<i>Peter Ellguth und Susanne Kohaut</i> Orientierung an einem Branchentarifvertrag und die Rolle des Betriebsrats bei der Entlohnung	371
<i>Norbert Fröhler und Thilo Fehmel</i> Tarifsozialpolitik im transformierten Sozialstaat: Entwicklung, Stand und Perspektiven	389
<i>Wolfgang Günther</i> Branchenspezifische Interessen an der Allgemeinverbindlicherklärung in Deutschland	415
<i>Berndt Keller</i> Berufsgewerkschaften als autonome Akteure der Tarifpolitik. Konsequenzen für das System etablierter Arbeitsbeziehungen	437
<i>Susanne Pernicka, Vera Glassner, Nele Dittmar und Klaus Neundlinger</i> Interessen und Anerkennung in der Lohnpolitik aus feldtheoretischer Perspektive	461

Thomas Haipeter

Flexibilität unter Kontrolle? Entwicklungen und Herausforderungen der
Tarifabweichungen in der Metall- und Elektroindustrie 481

Witich Roßmann

Vom Flächen- zum Haustarifvertrag – Dynamiken der Tarifgeographie.
Eine Fallstudie für die Metall- und Elektroindustrie der Region Köln 501

Call for Extended Abstracts 525

Liste der GutachterInnen 527

Editorial

Tarifpolitik hat eine wichtige Funktion für die Egalisierung der Arbeits- und Lebensbedingungen in unserer Gesellschaft. Sie ist ein Mittel des Interessenausgleichs und wirtschaftlicher Demokratie. Die Abnahme der Tarifbindung von Unternehmen bedeutet daher die Gefährdung historisch etablierter und erkämpfter Standards der Reichumsverteilung und demokratischen Teilhabe.

Diese Entwicklung findet seit nunmehr über 25 Jahren statt, begleitet von einer intensiven Debatte über Risiken und Chancen dieses Trends. War Mitte der 1990er Jahre noch der Eindruck vorherrschend, die Entwicklung gleiche eher einem Abriss des Tarifsystems denn einer Sanierung, sind zwischenzeitlich Kassandrarufo deutlich seltener zu hören. Dabei hat sich an dem grundlegenden Trend wenig verändert: Die Tarifbindung der Betriebe und der Beschäftigten geht weiter zurück, wenn auch im Tempo gebremst. Die Situation ist nach Branchen, Regionen und Betriebsgröße differenziert: Insbesondere Dienstleistungsbranchen, Klein- und Mittelbetriebe und die ostdeutschen Bundesländer weisen jedoch zum Teil eine dramatisch niedrige Tarifbindung auf. Die tariffreien Zonen werden nicht kleiner, sondern größer, die abgeschlossenen kollektiven Regelungen kleinteiliger. Anerkennungs- und Haustarifverträge nehmen zu; diese können jedoch die Erosion des Flächentarifvertrags nur in Teilen kompensieren, zumal deren Tarifnormen vielfach unter denen des einschlägigen Flächentarifvertrags liegen.

Verändert haben sich allerdings die Diskurse zum Thema. Aus einer Chronik des Niedergangs ist eine des Umbaus geworden. Manche anfänglich stark umstrittenen und gewerkschaftlich ungeliebten Kompromisse werden mittlerweile – berechtigt oder unberechtigt – als tarifpolitische Innovationen begriffen. Statt damit verbundener interessenpolitischer Risiken werden deren organisationspolitischen Chancen betont. Dies gilt etwa für konditionierte Tarifunterschreitungen mit Abkommen auch auf betrieblicher Ebene, das wohl wichtigste Element in der neuen Architektur des Tarifsystems. Sie sind mittlerweile zur neuen Normalität avanciert und zu einem – nolens volens auch von Gewerkschaften anerkannten – festen Bestandteil des Tarifsystems geworden. Dauerhaft verändert hat sich auch die Welt der Akteure der Tariflandschaft: Auf gewerkschaftlicher Seite bestimmen mittlerweile zumindest in manchen Branchen und Berufssparten (auch) Berufsgewerkschaften das Tarifgeschehen (mit), von denen anfänglich befürchtet wurde, sie würden zu einer

„Balkanisierung“ der Tariflandschaft führen. Diese dramatische Entwicklung ist zwar (bislang) nicht eingetreten, zu beobachten ist jedoch eine erhöhte Organisationskonkurrenz mit dem Risiko einer gespaltenen Tariflandschaft und damit letztlich einer Schwächung der gewerkschaftlichen Tarifposition insgesamt.

Auf Seiten der Arbeitgeberverbände haben sich OT-Verbände (Arbeitgeberverbände ohne Tarifbindung) dauerhaft etabliert. Sie waren ehemals als „Zuträger“ zu Tarifverbänden der Arbeitgeber und damit letztlich Stabilisierungsfaktoren des Flächentarifvertragssystemsannonciert worden. Diese Funktion erfüllen sie offensichtlich nicht, sie bescherten den Arbeitgeberverbänden, etwa in der Metallindustrie, jedoch einen erheblichen Mitgliederzuwachs, weshalb ihr Organisationsbestandsproblem als vorläufig behoben gelten kann, allerdings um den Preis nachlassenden Einflusses auf die Politik der Mitgliedsunternehmen und damit nachlassender Strategiefähigkeit.

Die Kompensation von Mitgliederverlust und damit Stärkung ihrer primären Organisationsmacht haben auch die Gewerkschaften zur obersten Priorität erklärt. Die einen nennen es „Organizing“, die anderen „Organisieren am Konflikt“ oder „bedingungsgebundene Tarifarbeit“. In jedem Fall geht es um eine stärkere Akzentuierung einer beteiligungsorientierten gewerkschaftlichen Betriebspolitik. Die Verbetrieblichung der Tarifpolitik wird nun (auch) als Chance zur Gewinnung und Aktivierung von Mitgliedern begriffen. Es geht darum, Gewerkschaft „vom Betrieb aus (neu) zu denken“ (J. Hofmann). Gerade in Bereichen, in denen die Gewerkschaften bislang eher schwach sind, sind solche Strategien der Tarifstabilisierung „von unten“ jedoch häufig nur um den Preis zunehmender Konflikte umzusetzen – wie sich derzeit v.a. in vielen Dienstleistungsbranchen zeigt. Diese Stabilisierungsversuche von „unten“ wurden – wenn auch zunächst recht zögerlich – durch solche von „oben“, also dem Staat bzw. dem Gesetzgeber ergänzt, etwa durch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes, die Reform der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, Ländergesetze zur Tariftreue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge oder Geltung eines Landesmindestlohns oder die Reform der Entsenderichtlinie für Beschäftigte aus EU-Unternehmen. Hier besteht allerdings noch ein erheblicher Handlungsdruck und auch -spielraum.

Der Umbau des Tarifsystems hat also schon eine Wegstrecke hinter sich. Als stabil kann die derzeitige Situation jedoch nicht betrachtet werden. Und die Tarifparteien sind sich über den weiteren Weg keineswegs einig. Die Grundsatzfrage, ob am Flächentarifvertrag festgehalten werden soll oder doch eine komplette Verbetrieblichung die bessere Variante wäre, wird von Spitzenfunktionären und -funktionärinnen der Arbeitgeberverbände immer wieder aufgeworfen. So gab Rainer Dulger, Präsident des Arbeitgeberverbandes Gesamtmetall, im Sommer 2019 zu Protokoll (SZ vom 23. Juli 2019), die Arbeitgeber könnten das Tarifsystem auch komplett kippen und die IG Metall nötigen, „zum Häuserkampf“ überzugehen, da die Unternehmen immer weniger bereit seien, die allzu teuren, komplizierten und unflexiblen Tarifverträge zu akzeptieren. Und fast zeitgleich beklagte sich die IG Metall über Gesamtmetall als „schwachen Partner“, dem jede Strategie- und Politikfähigkeit abgehe und der als Gesprächspartner nicht mehr ernst zu nehmen sei (Schaumburg, Smolenski, & Wankel, 2019). Ob es sich um Verbalattacken im Vorfeld einer Tarifbewegung handelt oder um einen nach wie vor virulenten Grundsatzkonflikt, lässt sich schwer beantworten. Ein Zeichen von Stabilität ist das wohl eher nicht.

Dies ist der politische Kontext und diskursive Rahmen für das vorliegende Schwerpunktheft der Industriellen Beziehungen zum Thema „Tarifpolitik“, das insgesamt sechs Beiträge und einen Praxisbericht versammelt:

Der Beitrag von *Peter Ellguth und Susanne Kohaut* in diesem Schwerpunktheft leistet einen Beitrag zur Klärung der Frage, was heutzutage der Begriff „Tarifbindung“ überhaupt noch bedeutet. Dies ist nämlich zunehmend unklar und auch politisch umstritten. Ist es, wie ehemals, die unmittelbare Gültigkeit aller (!) in einem Flächentarifvertrag vereinbarten substanziellen Normen und prozeduralen Regelungen, was dem bisherigen Verständnis der Gewerkschaften entspricht? Oder ist der Tarifbindung genüge getan, wenn, wie es den Metallarbeitgeberverbänden vorschwebt, aus einem Set von Tarifmodulen die betrieblich „passenden“ ausgewählt werden? Oder reicht gar schon eine wie immer geartete „Orientierung am Tarifvertrag“ aus? Ellguth/Kohaut greifen die Frage auf, ob Haustarifverträge oder eine Orientierung am Tarifvertrag, wie sie im IAB-Betriebspanel erfasst wird, in materieller Hinsicht ein Substitut für eine Flächentarifbindung sind. Im Jahr 2019 waren noch 27% der westdeutschen und 17% der ostdeutschen Betriebe (46% der westdeutschen und 34% der ostdeutschen Beschäftigten) an einen Flächentarifvertrag gebunden (Ellguth & Kohaut, 2020). Rund 2% der Betriebe (8% der Beschäftigten) wurden jedoch von Firmentarifverträgen erfasst und die Zahl der Betriebe, die angeben, sich an einem Tarifvertrag zu „orientieren“ wächst. Im Jahr 2019 gaben dies 40% aller Betriebe ohne Tarifbindung an. Lässt sich daraus schließen, dass die Bedeutung der Flächentarifverträge ungebrochen und eine Erosion der Tarifbindung nicht festzustellen sei, wie Verbandsvertreter der Arbeitgeber meinen? Ist eine Orientierung am Branchentarifvertrag mit einer formalen Tarifbindung also gleichzusetzen? Die Autor*innen gehen dieser Frage auf Basis des Betriebs- und Individualdaten verknüpfenden LIAB-Datensatzes des IAB nach und kommen hinsichtlich des Lohnniveaus zu dem Ergebnis, dass es zwischen Betrieben mit formaler Branchentarifbindung, Orientierung am Tarifvertrag und solchen mit Haustarifverträgen einen beträchtlichen Lohn-Gap gibt, somit die Orientierung an einem Branchentarifvertrag kein Ersatz für eine formelle Tarifbindung ist. Zugleich belegen sie, dass die Existenz eines Betriebsrats eine wichtige Rolle für das betriebliche Lohnniveau spielt, allerdings in starker Abhängigkeit von dem im Betrieb herrschenden Tarifregime.

Lässt sich eine Stabilisierung des Tarifsystems durch eine Ausweitung der tariflichen Regelungstatbestände erreichen, etwa indem sozialpolitische Themen aufgegriffen und tariflich geregelt werden? Die Bedeutung tariflicher Sozialpolitik hat jedenfalls, so diagnostizieren *Norbert Fröhler & Thilo Fehmel* in ihrem Beitrag „*Tarifpolitik im transformierten Sozialstaat*“ zugenommen. Durchweg positiv zu bewerten, ist diese Entwicklung ihres Erachtens allerdings nicht, da sie teilweise weg von einer komplementären, die staatliche Sozialpolitik ergänzenden hin zu einer substitutiven Politik ging. Oder anders: Was der Staat an Absicherung nicht mehr leistet, wird auf die Tarifakteure verlagert. Am Beispiel des Bauhauptgewerbes, der chemischen Industrie, des Einzelhandels und des privaten Bankgewerbes wird dieser Weg nachgezeichnet. Im Vergleich variiert das Regulierungsniveau von Tarifsozialpolitik feld- und branchenspezifisch erheblich, was auf divergierende gewerkschaftliche Machtressourcen sowie auf unterschiedliche normative Bereitschaft der Akteure zu einer betrieblichen und tariflichen Sozialpolitik zurückgeführt wird. Während die Arbeitgeberverbände die Vertariflichung sozialer Sicherheit prinzipiell befürworten, befänden

sich die Gewerkschaften diesbezüglich in einem strategischen Dilemma und politischen Dissens. Ungleich verteilten organisationspolitischen Chancen für die Tarifverbände stünden ungleich verteilte sozialpolitische Risiken und Nachteile für die Beschäftigten gegenüber. Substitutive Tarifsozialpolitik sei geeignet, die Fragmentierung der Arbeitsbeziehungen weiter zu vertiefen.

Die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen, der in anderen europäischen Ländern ein zentraler Stellenwert zukommt, gilt als probates Mittel, das Tarifsysteem zu stabilisieren. In Deutschland ging die Zahl allgemeinverbindlich erklärter Tarifverträge hingegen beständig zurück. Das 2014 verabschiedete „Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie“ sollte dem entgegenwirken. Die Reform hatte kaum nachweisbare Effekte (Schulzen, 2018). Weshalb ist das so? Bietet ein genauerer Blick auf die Branchen eine Erklärung? *Wolfgang Günther* analysiert in seinem Beitrag die divergierenden Interessenlagen der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften im Baugewerbe, im Wach- und Sicherheitsgewerbe und im Einzelhandel. Es wird herausgearbeitet, dass die Akteure deshalb ein Interesse an der AVE haben (können), weil das Instrument Unterbietungswettbewerb einzudämmen hilft. Ob sich dieses gemeinsame Interesse durchsetzt, hänge allerdings von strategischen verbandspolitischen Entscheidungen ab. Darüber hinaus bestehen branchenspezifische Motive wie der Schutz der sozialpartnerschaftlichen Sozialkassen im Baugewerbe oder das Bemühen im Wach- und Sicherheitsgewerbe, die Attraktivität der Branche zu steigern. Im Einzelhandel führten hingegen die Unzufriedenheit mit bestehenden Tarifinstitutionen sowie hohe Wettbewerbsintensität zur Auflösung der Tarifbindung, der auch die AVE zum Opfer fiel.

Berufsgewerkschaften haben als neue tarifpolitische Akteure in den letzten Jahren immer wieder für Furore gesorgt. Wie kann die Mutation von Berufsverbänden, die sie vormals waren, zu Berufsgewerkschaften nicht nur beschrieben, sondern theoretisch erklärt werden? Wie sind neue Regelungen wie das Tarifeinheitsgesetz sowie freiwillig-autonome Vereinbarungen der Verbände einzuordnen? Welche Konsequenzen hat die Etablierung von Berufsgewerkschaften für die bestehenden Arbeitsbeziehungen auf Makro- und Branchenebene? Diesen Fragen geht *Berndt Keller* in seinem Beitrag „*Berufsgewerkschaften als autonome Akteure der Tarifpolitik*“ nach. Er zeigt, dass und wie Berufsgewerkschaften insbesondere ihre organisationspolitischen Eigeninteressen der dauerhaften, rechtlichen und faktischen Anerkennung als autonom-unabhängige Tarifpartner durchsetzen konnten, wohingegen sie hinsichtlich ihrer materiellen tarifpolitischen Ziele mittel- und langfristig kaum in der Lage waren, höhere Abschlüsse als die DGB-Gewerkschaften durchzusetzen. Sie deshalb als vorübergehendes Phänomen zu betrachten, wäre jedoch falsch. Ihre weitere Beachtung im Kontext von Entwicklungstendenzen der Tarifpolitik und der sektoralen Arbeitsbeziehungen bleibt notwendig.

Einen von Pierre Bourdieu inspirierten feldtheoretischen Zugang zur Tarifpolitik, mit dem Konflikte um Anerkennung und Umverteilung in einer integrierten Perspektive betrachtet werden, präsentieren *Susanne Pernicka, Vera Glassner, Nele Dittmar & Klaus Neundlinger* in ihrem Beitrag „*Interesse und Anerkennung in der Lohnpolitik aus feldtheoretischer Perspektive*“. Sie exemplifizieren ihren Zugang in einem deutsch-österreichischen Vergleich der Entwicklungen im Tarifsysteem der Metallindustrie und kommen dabei zu kontraintuitiven Befunden: Während sich in der deutschen Metallindustrie trotz der Erosion

der Tarifbindung, also einem schrumpfenden Feld, nach 2004 (Pforzheimer Abkommen) ein relativ hoher Grad an Stabilität der tarifpolitischen Praktiken durch machtvolle Akteurinnen und Akteure zeige, sei der Zustand des tarifpolitischen Feldes in Österreich dynamischer und instabiler als dies aufgrund der Pflichtmitgliedschaft aller Unternehmen in der Wirtschaftskammer anzunehmen wäre.

Tarifabweichungen in der Metall- und Elektroindustrie und der Umgang mit ihnen ist auch das Thema des Beitrags von Thomas Haipeter „Flexibilität unter Kontrolle? Entwicklungen und Herausforderungen der Tarifabweichungen in der Metall- und Elektroindustrie“. Auch er konstatiert eine zwischenzeitlich eingetretene positive Konnotation von Tarifabweichungen durch die Tarifparteien. Was hat den Umschwung in der Bewertung vor allem durch die IG Metall bewirkt? Wie ist zu erklären, dass sich darin die potenziellen Gefahren, die von den Tarifabweichungen für das Tarifsystem ausgehen, kaum mehr finden? Und wie gestaltet sich die aktuelle Praxis der Tarifabweichungen? Auf Basis vorgängiger Forschungsprojekte, aktueller Recherchen und Interviews mit Tarifsekretär*innen wird diesen Fragen nachgegangen. Aufklärung über die Verbreitung von Tarifabweichungen kann mangels veröffentlichter Daten durch die Tarifparteien leider nicht gegeben werden, jedoch vertiefte Einsicht in die Rolle interner Leitlinien der Koordination sowie der Verhandlungspraxis durch die IG Metall, die als Ausdruck eines reflexiven Umgangs mit Tarifabweichungen verstanden werden.

Die Angst vor betrieblichen Auseinandersetzungen veranlasste historisch die Arbeitgeber dazu, Arbeitgeberverbände zu gründen, da sie einer sektoralen Konfliktklärung den Vorzug gaben. Gilt diese Logik noch immer? *Witich Roßmann* zeichnet in seinem Praxisbericht am Beispiel der 50 mitgliederstärksten Betriebe der IG Metall-Geschäftsstelle Köln-Leverkusen die ambivalenten organisations- und machtpolitischen Effekte des Übergangs vom Flächen- zum Haustarifvertrag nach. Die Fallstudie hat zum Ergebnis, dass der Flächentarifvertrag zwar für deutlich weniger Betriebe, aber immer noch hohe Beschäftigtenzahlen unmittelbare Bindungskraft entfaltet. Als normsetzende Orientierungsgröße prägt er auch die zunehmende Zahl von Haustarifverträgen. Gleichwohl verändern Haustarifverträge, tarifliche Öffnungsklauseln und OT-Mitgliedschaften von Betrieben die traditionelle Rollenverteilung in den dualen industriellen Beziehungen, minimieren die Organisations- und Machtressourcen der Arbeitgeberverbände und deren Wirksamkeit in den tariflichen Verhandlungsprozessen. Funktions-, Macht- und Strategieverluste der Arbeitgeberverbände stehen zwar Mitgliedergerinne der Gewerkschaften durch offensiv geführte betriebliche Auseinandersetzungen um die Tarifbindung gegenüber. Sie reichen jedoch nicht aus, das Niveau des Flächentarifvertrags zu sichern und die Mitgliederverluste an anderer Stelle zu kompensieren. Betriebliche Organisationsschwächen der Gewerkschaften fördern die sukzessive Auflösung traditioneller Organisationsbindungen von Arbeitgebern, forcieren ihre duale Reorganisation in Tarif- und OT-Verbänden und begründen die Ausweitung tariffreier Zonen.

Das Heft bietet mit diesen Beiträgen ein breites Themenspektrum, zwei weitere Beiträge (OT-Verbände in der Metallindustrie, geschlechtsspezifische Entgeltgleichheit als tarifpolitisches Thema an Hochschulen) werden folgen. Aber diese eingeschlossen sind damit keineswegs alle Veränderungsprozesse abgedeckt, die für die Tarifpolitik von Bedeutung sind. Dies gilt für den Dienstleistungsbereich, wo neben komplett unregulierten Zonen auch

Konflikte um Krisenbewältigung (z.B. im Einzelhandel) und erfolgreiche Tarifauseinandersetzungen (z.B. im Gesundheitswesen) zu beobachten sind. Dies betrifft das vielgestaltige Streikgeschehen des vergangenen Jahrzehnts mit klassischen Warnstreiks, Häuserkämpfen (Tarifbindung, Lohnangleichung Ost, Personalbemessung in Krankenhäusern u. a.) bis hin zu 24-Stunden-Streiks (Metallindustrie). Auch die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Tarifpolitik in den Niedriglohnbranchen bleiben außen vor. Und nicht behandelt ist auch die Dimension der europäischen und grenzüberschreitenden Tarifpolitik, die zuletzt auch Gegenstand von Kampagnen (industriAll Europe: „Together at work“) war. Diese Lücken reflektieren sicher auch die Schwerpunktsetzung der Forschung zu den industriellen Beziehungen. Es wäre zu wünschen, dass sie in den kommenden Heften wenigstens zum Teil geschlossen werden.

Ingrid Artus
Reinhard Bahn Müller
Reinhard Bispinck

Literatur

- Ellguth, P., & Kohaut, S. (2020). Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung. Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2019, *WSI Mitteilungen* 73 (4), 278–285.
- Schaumburg, S., Smolenski, T., & Wankel, S. (2019). Im Konflikt mit schwachen Partnern. In J. Hofmann, S. Schaumburg, & T. Smolenski (Hrsg.), *Miteinander für morgen. Für Arbeitszeiten, die zum Leben passen* (S. 106–115). Bielefeld: transcript Verlag.
- Schulten, T. (2018). The role of extension in German collective bargaining, In S. Hayter, & J. Visser (Hrsg.), *Collective Agreements: Extending Labour Protection* (S. 65–92). Genf: Internationale Arbeitsorganisation (ILO).

Peter Ellguth, Susanne Kohaut*

Orientierung an einem Branchentarifvertrag und die Rolle des Betriebsrats bei der Entlohnung**

Zusammenfassung

Seit den 1990er Jahren ist die Reichweite von Branchentarifverträgen in Deutschland rückläufig. Im gleichen Zeitraum wächst die Zahl der Betriebe, die sich an einem Branchentarifvertrag orientieren. In der Diskussion über die Erosion des deutschen Tarifsystems werden die formale Tarifbindung und die Orientierung an einem Tarifvertrag häufig als gleichwertig angesehen und die Anteile dieser Betriebe einfach addiert. Offen ist aber, was die Orientierung an einem Branchentarifvertrag für die betrieblichen Arbeitsbedingungen bedeutet.

Wie eine ganze Reihe von Studien belegt, beeinflusst die Existenz eines Betriebsrats das betriebliche Lohnniveau und zwar abhängig davon, ob der Betrieb tarifgebunden ist oder nicht. Wir erweitern den Blick auf Betriebe, die sich an einem Branchentarif orientieren. Für unsere OLS-Lohnschätzungen (ordinary least squares) verwenden wir einen Datensatz, der Betriebs- und Individualinformationen auf Personenebene verknüpft (LIAB). Die verschiedenen institutionellen Settings in ihrer Kombination mit dem Betriebsrat finden mit entsprechenden Interaktionstermen Berücksichtigung.

Wie sich zeigt, bleibt das bereinigte Lohnniveau in Orientierbetrieben deutlich hinter dem in branchentarifgebundenen zurück. Die Orientierung an einem Branchentarif ist somit kein Ersatz für eine formelle Bindung. Existiert in diesen Betrieben ein Betriebsrat, so sind auch dort signifikant höhere Löhne zu beobachten, wobei der Lohnzuschlag aber hinter dem bei Geltung eines Branchentarifvertrags zurückbleibt.

Schlagwörter: Duales System der Interessenvertretung, Tarifbindung, Tarifierorientierung, Betriebsrat, Lohnendifferentiale

* Peter Ellguth, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Regensburger Str. 100, D-90478 Nürnberg. E-Mail: peter.ellguth@iab.de
Dr. Susanne Kohaut, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Regensburger Str. 100, D-90478 Nürnberg. E-Mail: susanne.kohaut@iab.de

Wir danken Ingrid Artus und den anonymen Referees für viele hilfreiche Anmerkungen.

** Artikel eingegangen: 02.06.2020. Revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 09.10.2020

Orientation towards collective bargaining agreements and the role of works councils in remuneration

Abstract

Since the mid-1990s, collective bargaining coverage in Germany is on the decline. In the same period, the number of firms with orientation toward sectoral agreements is growing. In the debate about the erosion of the German system of industrial relations formal coverage by a collective agreement and orientation toward one are often taken to be roughly the same and the shares of those establishments are simply added up. However, what orientation toward a sectoral collective agreement means for company working conditions is an open question.

As available studies have shown, the existence of a works council influences the level of wages in a company, depending on whether the company is bound by a collective agreement or not. We broaden the view to companies that are oriented toward a sectoral collective agreement. For our OLS wage estimates we use a data set that links company and individual information at the personal level (LIAB). The different institutional settings in their combination with the existence of a works council are taken into account with corresponding interaction terms.

As it turns out, the adjusted wage level in orienting companies is clearly below the level in companies bound by a sectoral agreement. Orientation toward such an agreement is therefore no substitute for a formal commitment. However, if a works council exists the wages are significantly higher, but considerable lower than in companies with a sectoral collective agreement.

Keywords: Industrial Relations, Collective Bargaining Coverage, Bargaining Regimes, Works Councils, Wage Differentials. JEL: J31, J52, J53

1 Einleitung

Bei der Regulierung von Arbeitsbedingungen ist die Situation in Deutschland geprägt durch ein Nebeneinander von Branchentarifverträgen, Firmen- bzw. Haustarifverträgen und betrieblichen Regelungen ohne eine formale Bindung an einen Tarifvertrag. Seit Mitte der 1990er Jahre ist die tarifliche Deckungsrate in Deutschland rückläufig (Ellguth & Kohaut, 2019). Im gleichen Zeitraum wächst die Zahl der Betriebe, die angeben, sich (bei der Entlohnung) an einem Branchentarifvertrag zu orientieren. Dieser Anstieg war jedoch nicht stark genug, um den Rückgang der Tarifbindung zu kompensieren. In der Diskussion über die Erosion des deutschen Systems der Arbeitsbeziehungen werden die formale Tarifbindung und die Orientierung an einem Tarifvertrag häufig als mehr oder weniger gleichwertig angesehen (Visser, 2006) oder zumindest konstatiert, dass die Erosion dadurch weniger dramatisch ausfällt (Bahnmüller, 2002).

Im politischen Raum wird in diesem Zusammenhang auch von direkter oder indirekter bzw. unmittelbarer und mittelbarer Tarifbindung gesprochen und die Anteile dieser Betriebe einfach addiert. Unter dieser Prämisse wird dann davon ausgegangen, dass die „Bedeutung der Tarifverträge ungebrochen“ (Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, 2020) sei und gelegentlich sogar gefolgert, dass „eine Erosion der Tarifbindung [...] nicht festzustellen“ sei (Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, 2017). Diese Interpretation hängt jedoch von der Annahme ab, dass Betriebe, die sich an einem Branchentarifver-

trag orientieren, die gleichen Löhne bezahlen und die gleichen Arbeitsbedingungen bieten wie Betriebe, die durch die Mitgliedschaft in einem Arbeitgeberverband formal an einen Branchentarifvertrag gebunden sind.

Es gibt nur wenige empirische Studien, die Betriebe, die sich nach eigenen Angaben am Branchentarifvertrag orientieren (oder die in diesen Betrieben beschäftigten Arbeitnehmer) als eigenständige Gruppe berücksichtigen (Addison, Teixeira, Evers, & Bellmann, 2016; Bahnmüller, 2002; Berwing, 2016; Bossler, 2019; Lübker & Schulten, 2019). Unabhängig von genauer Herangehensweise und den verwendeten Daten findet keine der Arbeiten empirische Belege dafür, dass das Lohnniveau in tarifgebundenen Betrieben dem in ungebundenen Betrieben, die sich am Branchentarif orientieren, entsprechen würde. Der Unterschied ist meist beträchtlich. Allen Arbeiten ist jedoch gemein, dass sie die Rolle des Betriebsrats bei der betrieblichen Lohnfindung in unterschiedlichen institutionellen Settings nicht thematisieren. Wie eine ganze Reihe von Studien (z.B. Addison, Teixeira, & Zwick, 2010; Ellguth, Gerner, & Stegmaier, 2014) mehr oder weniger prononciert belegt, beeinflusst die Existenz eines Betriebsrats das betriebliche Lohnniveau. An dieser Stelle wollen wir ansetzen und der Frage nachgehen, wie sich Lohnunterschiede zwischen branchen- bzw. haustarifgebundenen Betrieben und tariflosen mit und ohne Orientierung am Branchentarif darstellen je nachdem, ob es in den betreffenden Betrieben einen Betriebsrat gibt oder nicht. Unsere Ergebnisse zeigen, dass die Situation in Betrieben mit Betriebsrat deutlich anders ist als in solchen ohne.

Für die Analysen verwenden auch wir einen Datensatz, der Betriebs- und Individualinformationen auf Personenebene verknüpft, den Linked-Employer-Employee-Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Wir betrachten individuelle Löhne der Beschäftigten in den Betrieben des IAB-Betriebspanels¹ in Abhängigkeit von persönlichen Merkmalen und den Merkmalen des Betriebs, in denen sie beschäftigt sind. Unsere Analysen beruhen auf OLS-Schätzungen (ordinary least squares) mit den individuellen Tageslöhnen als abhängiger Variable, in denen die verschiedenen institutionellen Settings in ihrer Kombination mit dem Betriebsrat entsprechend Berücksichtigung finden.

2 Theoretische Überlegungen und Stand der Forschung

Der Fokus des Papiers liegt auf der Bedeutung des Betriebsrats für die betriebliche Lohnhöhe insbesondere in solchen Betrieben, die sich nach eigenen Angaben an einem Branchentarifvertrag orientieren. Der Einfluss des Betriebsrats auf die Entlohnung kann theoretisch mit dem Verhandlungsansatz erklärt werden (Jirjahn, 2011).² Durch die Bildung eines Betriebsrates, der in der Lage ist, die Interessen der Beschäftigten zu bündeln, haben die Arbeitenden grundsätzlich eine höhere Verhandlungsmacht. Aufgrund dieser Verhandlungsmacht können Firmen sich gezwungen sehen, Beschäftigten Zugeständnisse zu machen, wie z.B. eine vorteilhafte Eingruppierung in die vorhandenen Lohngruppen, die letztlich zu höheren individuellen Löhnen führen als in Betrieben ohne Betriebsrat.

1 Eine Darstellung des IAB-Betriebspanels und Informationen zum Datenzugang finden sich in Ellguth, Kohaut, & Möller, 2017.

2 Zur Herleitung aus der Bargaining-Theorie siehe Jung & Schnabel (2011).

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Betriebsrat formal über keine Rechte verfügt, sich in Lohnverhandlungen mit dem Management zu engagieren. Nach §77 BetrVG können Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen, die durch Tarifvertrag geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden, nicht Gegenstand einer Betriebsvereinbarung sein (Ausnahme: tarifliche Öffnungsklauseln). Andererseits hat der Betriebsrat nach § 87(1) 10. und 11. sehr wohl ein Mitbestimmungsrecht bei Fragen der betrieblichen Lohngestaltung und bei leistungsbezogenen Entgelten, soweit „eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht“. Insbesondere in nicht tarifgebundenen Betrieben kommt dem Betriebsrat eine wichtige Funktion bei der Gestaltung der betrieblichen Vergütungsordnung zu. Grundsätzlich kann der Betriebsrat auch durch die Unterstützung der Einführung neuer Technologien zu einer höheren Arbeitsproduktivität beitragen, die wiederum den Verteilungsspielraum für die Beschäftigten erhöht. In allen Verhandlungen ist der Betriebsrat laut BetrVG zur vertrauensvollen Zusammenarbeit mit der Unternehmensleitung verpflichtet und muss neben den Belangen der Beschäftigten auch die des Betriebes im Blick haben.

In vielen empirischen Studien konnte gezeigt werden (z.B. Ellguth, Gerner, & Stegmaier, 2014; Brändle, 2017; Jirjahn, 2003; Addison, Schnabel, & Wagner, 2001), dass in Betrieben mit Betriebsrat tendenziell höhere Löhne als in solchen ohne Betriebsrat zu beobachten sind.³ Dieser Zusammenhang gilt sowohl für nicht tarifgebundene Betriebe als auch für tarifgebundene, obwohl die Möglichkeiten der Einflussnahme des Betriebsrats in letzteren Betrieben durch die tariflichen Regelungen eingeschränkt sind. So zeigt ein Teil der (älteren) empirischen Studien, dass der Einfluss des Betriebsrats in nicht tarifgebundenen Betrieben höher ausfällt, während er keinen signifikanten Einfluss auf die Lohnhöhe in tarifgebundenen Betrieben hat (Hübler & Jirjahn, 2003; Jirjahn & Klodt, 1999). Hübler und Jirjahn (2003) erklären dies mit den geringeren Verteilungsspielräumen in tarifgebundenen Betrieben und der fehlenden Unterstützung der Gewerkschaften bei Bemühungen des Betriebsrats zur betrieblichen Lohnumverteilung. Es gibt aber auch Ergebnisse, die keinen Unterschied im durch den Betriebsrat induzierten Lohnzuschlag zwischen tarifgebundenen und ungebundenen Betrieben finden (Addison et al., 2010).

Neuere Studien kommen jedoch überwiegend zu dem Ergebnis, dass gerade in tarifgebundenen Betrieben Betriebsräte einen signifikanten Einfluss auf die Lohnhöhe haben (z.B. Blien, Dauth, Schank, & Schnabel, 2013; Gürtzgen, 2010). Diese teilweise widersprüchlichen empirischen Ergebnisse nimmt Jirjahn (2017) zum Anlass, das ursprünglich gemeinsam mit Hübler entwickelte Modell (Hübler & Jirjahn, 2003) zum Einfluss des Betriebsrats auf die Löhne zu erweitern und einen zweiten moderierenden Effekt einzuführen: Jirjahn nimmt zwar weiterhin an, dass der über die Tarifbindung vermittelte Einfluss der Gewerkschaften den Umverteilungsaktivitäten des Betriebsrats nicht förderlich ist. Auf der anderen Seite führt aber die Nähe vieler Betriebsräte zu den Gewerkschaften, die beispielsweise Schulungsmaßnahmen und Beratung anbieten, zu einer Professionalisierung der Betriebsratsarbeit, die letztlich auch die Effizienz der von Betriebsräten und Arbeitgebern ausgehandelten Arbeitsmethoden erhöhen. Produktivere Arbeitsmethoden führen zu höheren Renten, die wiederum den Verteilungsspielraum erhöhen.

Da die beiden beschriebenen Mechanismen tendenziell gegenläufig sind, kann es laut Jirjahn (2017) zu empirisch nicht eindeutigen Ergebnissen bezüglich des Einflusses des Be-

3 Für einen Überblick über die einschlägigen Studien siehe Jirjahn (2017).

etriebsrats auf die Lohnhöhe kommen. Keine der empirischen Studien, die Betriebsrat und Tarifbindung gemeinsam in den Blick nehmen, differenziert allerdings danach, ob in den tariflosen Betrieben eine Orientierung an einem Branchentarif vorliegt.

Bislang sind empirische Studien insgesamt eher dünn gesät, die Betriebe (oder die in diesen Betrieben beschäftigten Arbeitnehmer), die sich am Branchentarifvertrag orientieren, als eigenständige Gruppe berücksichtigen. Addison et al. (2016) stellen bei ihrer Betrachtung der betrieblichen Lohnsumme (für den Monat Juni) über einen Zeitraum von drei bzw. vier Jahren mit dem IAB-Betriebspanel fest, dass Betriebe, die aus Branchentarifverträgen aussteigen, sich aber immer noch an einem solchen orientieren, zwar einen Lohnverlust erleiden, aber in deutlich geringerem Maße als solche, die sich nach dem Austritt nicht am Branchentarif orientieren. Aus dem WSI stammen eine Reihe von Arbeiten, die sich mit (Lohn-)Unterschieden zwischen Betrieben mit und ohne Tarifbindung beschäftigen (Schulten, Lübker, & Bispinck, 2018; Schulten, Lübker, & Bispinck, 2019; Lübker, & Schulten, 2019). Dabei werden zum Teil auch Tariforientierer separat betrachtet. Genutzt werden Daten des IAB-Betriebspanels, denen auf Betriebsebene zu einem betrieblichen Durchschnittslohn aggregierte individuelle Lohninformationen (aus dem Betriebshistorikpanel des IAB) zugespielt wurden. Die Analysen kommen zu dem Ergebnis, dass die orientierenden Betriebe sich im Lohnniveau kaum von den tariffreien und nicht orientierenden Betrieben unterscheiden und beide einen beträchtlichen Lohnabstand zu den tarifgebundenen Betrieben aufweisen.

Einen (datentechnischen) Schritt weiter geht Berwing (2016), der einen kombinierten Betriebs- und Individualdatensatz (LIAB, 2011) nutzt, um für betriebliche und individuelle Heterogenitäten zu kontrollieren. Er findet heraus, dass das Lohnniveau der Beschäftigten in orientierenden Betrieben deutlich näher an dem in nicht orientierenden Betrieben liegt als an dem in tarifgebundenen Betrieben. Bossler (2019) analysiert mit vergleichbaren Daten verschiedene Lohnmaße über einen längeren Zeitraum (2000 bis 2014). Er findet ebenfalls einen beträchtlichen Unterschied zwischen den Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben und solchen in tariflosen Betrieben, die sich am Branchentarif orientieren. Keine der Studien berücksichtigt bei der Modellierung jedoch die Rolle des Betriebsrats bei der betrieblichen Lohnfindung in unterschiedlichen institutionellen Settings. An dieser Stelle wollen wir anknüpfen und empirisch überprüfen, wie sich - unter Berücksichtigung der Rolle des Betriebsrats - die Lohnhöhe unter verschiedenen Tarifregimen darstellt. Unser besonderes Interesse gilt dabei den Betrieben, die sich an einem Branchentarif orientieren. Nach unserer Kenntnis liegen dazu bislang keine empirischen Untersuchungen vor.

Inwieweit können die empirischen Ergebnisse zum Einfluss des Betriebsrats auf die Lohnhöhe in nicht tarifgebundenen bzw. tarifgebundenen Betrieben auf solche übertragen werden, die sich an einem Branchentarif orientieren? Der Betriebsrat hat grundsätzlich einen positiven Einfluss auf die Lohnhöhe, nach den jüngeren Studien vor allem in tarifgebundenen Betrieben. Die spannende Frage ist, ob eine Orientierung an einen Branchentarif ein vergleichbares Umfeld für den Betriebsrat bildet, auch ohne den formellen Rahmen, oder ob es der rechtlichen Bindung bedarf, um in oben beschriebener Weise Einfluss auf die Lohnhöhe zu nehmen. Die vorliegenden empirischen Untersuchungen deuten darauf hin, dass das Lohnniveau in sich orientierenden Betrieben niedriger ist als in tarifgebundenen. Es stellt sich die Frage, ob der Betriebsrat hier eher einen Ausgleich schafft, und sich der Abstand in Betrieben mit Betriebsrat geringer darstellt.

3 Daten und empirischer Zugang

Für unsere Lohnschätzungen orientieren wir uns an der einschlägigen Literatur (z.B. Addison et al., 2010 oder Gürtzgen, 2010) und nehmen Bezug auf deren theoretische Fundierung und die dort hinreichend begründeten Kontrollvariablen. Auf der Individualebene sind das die Ausbildung, das Tätigkeitsniveau, die Berufserfahrung (Jahre im Erwerbsleben), die Nationalität und das Geschlecht der Beschäftigten. Dies sind alles Variablen, die unmittelbar das Lohnniveau des Individuums beeinflussen. Die zentralen Variablen auf betrieblicher Ebene sind natürlich die Angaben des Betriebs zu einer Tarifbindung bzw. Orientierung und zur Existenz eines Betriebsrats. Als weitere betriebliche Merkmale gehen neben den Schichtungsvariablen des IAB-Betriebspanels (Betriebsgröße, Branche und Bundesland) folgende Merkmale in die Schätzungen ein: Handwerksbetrieb, Lage in einer Metropole. Außerdem wird dafür kontrolliert, ob in einem Betrieb Überstunden geleistet werden, da dies unmittelbar die individuelle Lohnhöhe beeinflussen kann. Darüber hinaus berücksichtigen wir Merkmale der Beschäftigungsstruktur eines Betriebs, nämlich den Anteil geringfügig Beschäftigter, den Befristungsanteil, den Anteil an Beschäftigten mit Berufsausbildung und den Anteil an Beschäftigten mit Universitätsabschluss. Wir gehen davon aus, dass die betriebliche Lohnhöhe auch von diesen innerbetrieblichen Strukturen abhängt. In Betrieben mit hohen Anteilen an Beschäftigtengruppen, denen eine geringere Durchsetzungskraft unterstellt wird – z.B. Geringqualifizierte, atypisch Beschäftigte –, stehen die Chancen auf höhere Löhne vermutlich schlechter als in Betrieben mit einem großen Anteil Hochqualifizierter.

Wie bereits erwähnt, nutzen wir mit dem LIAB einen kombinierten Betriebs- und Individualdatensatz (Schmidlein, Seth, & Umkehrer, 2019). Die Betriebsseite des LIAB besteht aus dem IAB-Betriebspanel, in dem jährlich neben zahlreichen betrieblichen Charakteristika auch die Tarifbindung bzw. die Orientierung an einem Branchentarifvertrag erhoben wird. Da es keine allgemeingültige Definition von Orientierung gibt, handelt es sich bei der vorliegenden Information um die subjektive Einschätzung der befragten Person. Die Beschäftigtenseite des LIAB stammt aus der Beschäftigtenhistorik des IAB (BeH), die wiederum aus dem Meldeverfahren der Betriebe zur Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung generiert wird. Die individuellen Daten der Beschäftigten (der im Rahmen des IAB-Betriebspanels befragten Betriebe) werden über die sog. Betriebsnummer mit den entsprechenden Angaben aus der Betriebspanel-Befragung zusammengespielt. Der Datensatz gestattet es, in die Analysen sowohl persönliche Merkmale der Beschäftigten als auch Merkmale des Betriebs, in denen diese beschäftigt sind, einzubeziehen.

Wir nutzen die letzte derzeit verfügbare Welle des LIAB (2017). Ursprünglich enthält der verknüpfte Datensatz 1.469.218 Fälle (Beschäftigte) aus 14.314 Betrieben. Wir beschränken uns auf die Privatwirtschaft,⁴ die über die Branchenzugehörigkeit und die Rechtsform der Betriebe abgegrenzt wird, und auf Betriebe mit mindestens fünf Beschäftigten. Letztere Einschränkung ist durch die Einbeziehung des Betriebsrats notwendig, der erst ab dieser Betriebsgröße gewählt werden kann. Des Weiteren berücksichtigen wir nur Vollzeitbeschäftigte in unseren Analysen, da in der BeH keine Angaben zum Stundenumfang der Teilzeitbeschäftigung vorliegen. Ausgeschlossen werden außerdem Beschäftigte mit „besonderem“ Erwerbsstatus wie Auszubildende, Beschäftigte in Altersteilzeit, Praktikantinnen und Praktikanten,

4 Die Beschränkung auf die Privatwirtschaft erfolgt, weil wir Löhne unter Marktbedingungen betrachten wollen.

Werkstudierende, geringfügig Beschäftigte etc. Die beschriebenen Beschränkungen resultieren in Fallzahlen von 781.668 respektive 8.726. Diese Zahlen reduzieren sich in unseren Schätzmodellen noch weiter auf Grund fehlender Werte in den einbezogenen Variablen.

Wir betrachten individuelle Löhne in Form des durchschnittlichen Bruttotagesentgelts einer beschäftigten Person, das berechnet wird aus dem vom Arbeitgeber gemeldeten Zeitraumentgelt sowie der Dauer des Zeitraums in Kalendertagen. Da die (auf den Meldungen zur Sozialversicherung beruhenden) Lohninformationen an den Beitragsbemessungsgrenzen abgeschnitten sind, imputieren wir die Löhne für die betreffenden Beschäftigten. Dazu werden für 80 Gruppen aus der Kombination der Variablen Ausbildung, Region (West-Ost) und Branche Lohnregressionen (Tobit-Regressionen) mit den auch in unseren Lohnschätzungen berücksichtigten Kontrollvariablen berechnet und die vorhergesagten Löhne jedem zensierten Fall zugewiesen.⁵

Die individuelle Lohnhöhe ist natürlich nicht hinreichend mit dem vorliegenden Tagesentgelt bestimmt. Ein beträchtlicher Einflussfaktor kann die im Betrieb vereinbarte durchschnittliche Wochenarbeitszeit sein. Es macht einen Unterschied, ob das Tagesentgelt im Rahmen einer betrieblich geltenden 40- oder 35-Stunden-Woche erzielt wird. Um dies zu berücksichtigen, betrachten wir nicht nur das in den administrativen Daten vorliegende Bruttotagesentgelt, sondern berechnen zusätzlich so etwas wie ein Bruttostundenentgelt, indem das Tagesentgelt mit 5 (Arbeitstagen) multipliziert und durch die im IAB-Betriebspanel erhobene betriebliche Wochenarbeitszeit dividiert wird.

Darüber hinaus hängt die individuelle Lohnhöhe von weiteren typischerweise in Tarifverträgen vereinbarten Regelungsinhalten wie etwa von Zusatzleistungen (z.B. Weihnachtsgeld oder Urlaubsgeld), der Dauer des Jahresurlaubs und sonstigen Regelungen ab. Im IAB-Betriebspanel wurde zuletzt 2011 danach gefragt, ob die Betriebe sich neben der Orientierung hinsichtlich der Löhne auch in Bezug auf diese Regelungen am Branchentarif orientieren (Ellguth & Kohaut, 2012). Aktuelle Informationen liegen somit für den verwendeten LIAB nicht vor. Bei monetären Zusatzleistungen können wir allerdings davon ausgehen, dass diese in den Meldungen der Arbeitgeber zur Sozialversicherung enthalten und somit in den Schätzungen berücksichtigt sind. Zur Dauer des Jahresurlaubs liegen weder in den Betriebs- noch in den Individualdaten Informationen vor. Nach einer Arbeitnehmerbefragung bekommen ca. 90% der Beschäftigten zwischen 25 und 30 Urlaubstage (Compensation Partner, 2016). Bei einer geschätzten Anzahl von 250 Arbeitstagen pro Jahr bewegen wir uns in einem Bereich von maximal 2% des jährlichen Arbeitsvolumens, die in unseren Schätzungen unberücksichtigt bleiben. Ebenfalls unberücksichtigt bleiben weitere vorstellbare tarifliche Regelungsbereiche⁶, zu denen keine Informationen vorliegen.

Unsere Analysen beruhen auf OLS-Schätzungen⁷ mit den individuellen (imputierten) Tages- bzw. Stundenlöhnen als abhängiger Variable. Die verschiedenen institutionellen Settings in ihrer Kombination mit dem Betriebsrat finden mit entsprechenden Interaktions-

5 Zum Verfahren der Imputation der zensierten Lohnangaben siehe Dustmann, Ludsteck, & Schönberg, 2009.

6 In der 2011er Welle des IAB-Betriebspanels gaben nur ca. 1 Prozent der sich am Branchentarif orientierenden Betriebe an, sich (auch) hinsichtlich „sonstiger Regelungen“ am Branchentarif zu orientieren (Berwing 2016, S. 85).

7 Wir verwenden Schätzmodelle mit geclusterten Standardfehlern (für die Betriebsebene), da aufgrund der zweischichtigen Stichprobe die betrieblichen Informationen auf der Individualebene für alle Beschäftigten eines Betriebs identisch sind.

termen Berücksichtigung. Wir verwenden Variablen, die aus den beiden ursprünglichen Datensätzen zur Verfügung stehen, um soweit möglich für individuelle und betriebliche Heterogenität zu kontrollieren.

3.1 Deskriptive Ergebnisse

Die Tabellen 1a und 1b geben einen deskriptiven Überblick über die in die Lohnschätzungen eingehenden Variablen. Die Darstellung erfolgt differenziert nach den Ausprägungen unserer interessierenden unabhängigen Variablen in ihrer Kombination, nämlich dem jeweiligen Tarifregime mit den Ausprägungen: Branchentarifvertrag (BraTV), Haustarifvertrag (Haus-TV), kein Tarifvertrag, aber Orientierung am Branchentarifvertrag, kein Tarifvertrag und keine Orientierung sowie der Existenz eines Betriebsrats als 1/0-Variablen (damit insgesamt 8 Ausprägungen). Die Werte sind gewichtet und beschreiben Unterschiede zwischen den Beschäftigten (individuelle Merkmale sowie Kenngrößen der Betriebe, in denen die Individuen beschäftigt sind) entlang dieser Gruppen in der Grundgesamtheit.

Tabelle 1a: Deskription auf Individualebene – gewichtet
(Sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigte ohne besonderen Erwerbsstatus)

Variable	BR & BraTV	BR & Haus TV	BR & Orientierung	BR & keine Orientierung	kein BR & BraTV	kein BR & Haus TV	kein BR & Orientierung	kein BR & keine Orientierung	Gesamt
<i>Personenmerkmale</i>									
Ø Tagesentgelt (imputiert) in Euro	158,97	151,44	128,10	115,81	89,64	104,93	100,78	101,64	121,36
Ø Stundenentgelt (imputiert) in Euro	21,47	20,16	16,51	14,66	11,56	13,35	12,80	12,76	15,85
Ø log. Tagesentgelt (imputiert)	4,93	4,88	4,72	4,62	4,41	4,54	4,49	4,48	4,65
Ausbildung									
bis mittl. Reife, ohne Berufsausb.	5%	5%	6%	5%	9%	6%	5%	5%	6%
bis mittl. Reife, mit Berufsausbildung	61%	59%	60%	59%	72%	60%	66%	55%	62%
Abitur, ohne Berufsausbildung	1%	2%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	1%
Abitur, mit Berufsausbildung	13%	12%	13%	13%	13%	14%	13%	15%	13%
Abschluss einer Fachhochschule	2%	2%	2%	3%	3%	3%	2%	2%	2%
Hochschulabschluss	18%	20%	18%	20%	20%	16%	14%	21%	16%
Tätigkeitsniveaus									
Helfertätigkeit	12%	10%	19%	14%	25%	17%	12%	13%	15%
Fachliche Tätigkeit	57%	55%	51%	53%	62%	55%	64%	55%	58%
Komplexe Spezialistentätigkeit	16%	18%	16%	19%	7%	14%	12%	16%	14%
Hoch komplexe Expertentätigkeit	14%	18%	14%	14%	6%	14%	12%	15%	13%
Ø Berufserfahrung (in Jahren)	19,83	19,08	17,65	17,79	15,42	16,08	16,41	15,07	17,25
Nationalität (deutsch = 1)	92%	94%	91%	92%	82%	88%	89%	86%	88%
Geschlecht (Frau = 1)	24%	25%	28%	28%	27%	36%	32%	33%	28%
Anzahl Beschäftigte (in 1.000)	4.205	1.323	1.072	1.072	3.049	186	2.820	2.684	16.086
Anteil der Beschäftigten	26%	8%	7%	7%	19%	1%	18%	17%	100%

Basis: privatwirtschaftliche Betriebe ab 5 Beschäftigte ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck.
Quelle: LIAB 2017

Zunächst fallen in Tabelle 1a die mit Abstand höchsten (imputierten) Tageslöhne der Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben mit Betriebsrat (BR) auf, wobei das Lohnniveau mit Branchentarif etwas über dem mit Haustarif liegt. Es folgen Beschäftigte in Betrieben, die sich am Branchentarif orientieren und über einen Betriebsrat verfügen – allerdings mit bereits deutlichen Lohnunterschieden (-31€). Dahinter befinden sich die Beschäftigten in tariflosen Betrieben, die sich auch nicht am Branchentarif orientieren, aber über einen Betriebsrat verfügen (-12€). Die Orientierer (mit BR) liegen damit näher an denen, für die der

Branchentarifvertrag keine Rolle spielt, als an den tarifgebundenen (jeweils mit BR). Interessanterweise liegen die übrigen Beschäftigtengruppen – alle in Betrieben ohne Betriebsrat – durchgängig unterhalb der niedrigsten Gruppe mit Betriebsrat, mit vergleichsweise geringen Abständen zueinander. Ohne Betriebsrat ergibt sich für die Beschäftigten in Betrieben mit Branchentarifvertrag das geringste Lohnniveau. Bei allen deskriptiven Ergebnissen ist natürlich zu berücksichtigen, dass diese auch durch die strukturellen Unterschiede zwischen den einzelnen Gruppen bedingt sind.

Tabelle 1b: Deskription auf Betriebsebene – gewichtet

Variable	BR & BraTV	BR & HausTV	BR & Orientierung	BR & keine Orientierung	kein BR & BraTV	kein BR & HausTV	Kein BR & Orientierung	Kein BR & keine Orientierung	Gesamt
<i>Betriebsmerkmale¹</i>									
Durchschnittliche Betriebsgröße	167	187	91	89	24	31	22	18	35
Handwerksbetrieb (ja = 1)	18%	9%	8%	24%	51%	27%	28%	16%	29%
Lage in Metropole (500.000) (ja = 1)	33%	24%	27%	38%	34%	24%	32%	45%	37%
Anteil geringfügiger Beschäftigter	5%	3%	5%	4%	13%	9%	13%	16%	13%
Anteil befristeter Beschäftigter	6%	8%	4%	6%	5%	2%	4%	4%	4%
Anteil Beschäftigter in Berufsausb.	79%	78%	83%	82%	67%	77%	71%	66%	69%
Anteil Uni-Absolventen	12%	13%	17%	19%	3%	20%	8%	13%	10%
Betrieb mit Überstunden (ja = 1)	90%	94%	88%	88%	74%	64%	74%	69%	74%
Vereinbarte durchschn. Wochen-AZ	38,33	38,64	38,94	39,33	39,23	39,69	39,54	39,73	39,43
Anteil der Betriebe in %	5%	2%	2%	2%	25%	1%	34%	34%	100%

1 Über die beteiligten Betriebe berechneten Durchschnitts- bzw. Anteilswerte

Quelle: LIAB 2017

Basis: privatwirtschaftliche Betriebe ab 5 Beschäftigte ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck

Entsprechende Strukturunterschiede zeigen sich insbesondere bei der Ausbildung, beim Tätigkeitsniveau, der Berufserfahrung, dem Geschlecht (als individuelle Merkmale) und der Betriebsgröße, der Betriebsart (Handwerk), der vereinbarten durchschnittlichen Wochenarbeitszeit und bei Variablen der betrieblichen Beschäftigungsstruktur. Demnach handelt es sich bei den Beschäftigten aus tarifgebundenen (Branchen- und Haus-TV) Betrieben mit Betriebsrat um solche mit tendenziell höherem Schulabschluss, anspruchsvolleren betrieblichen Tätigkeiten und längerer Berufserfahrung. Zudem befinden sich in diesen Gruppen überdurchschnittlich viele Männer. Die betreffenden Betriebe selbst sind deutlich größer und haben tendenziell niedrigere Anteile an geringfügiger Beschäftigung und geringere vereinbarte Wochenarbeitszeiten.

Das Gegenstück dazu bilden die Beschäftigten in Betrieben ohne Betriebsrat weitgehend unabhängig davon, ob die entsprechenden Betriebe tarifgebunden sind oder sich ohne Tarifbindung an einem Branchentarif orientieren oder nicht.

Die Orientiererbetriebe mit Betriebsrat bzw. die Beschäftigten in diesen Betrieben bewegen sich bei vielen Merkmalen zwischen den beiden Polen, liegen beim Lohn noch am nächsten an den tarifgebundenen, allerdings auch mit beträchtlichem Abstand. Da viele der betrachteten Merkmale einen Einfluss auf die individuelle Entlohnung haben, ist eine multivariate Analyse erforderlich, in der der bereinigte Effekt verschiedener institutioneller Settings betrachtet werden kann.

3.2 Schätzergebnisse

Tabelle 2 zeigt verschiedene OLS-Lohnschätzungen⁸, die sich zum einen in der abhängigen Variable unterscheiden: In Modell 1 und 3 wird das log. Tagesentgelt, in den Modellen 2 und 4 das log. Stundenentgelt geschätzt. Die vollständigen Schätzungen finden sich in Tabelle A1 im Anhang. In den beiden ersten Schätzungen werden zudem die uns interessierenden Variablen (Betriebsrat und Tariforientierung) separat berücksichtigt. In den Modellen 3 und 4 gehen sie in ihrer Kombination ein. Die einbezogenen Kontrollvariablen sind in allen Schätzungen identisch. Deren Koeffizienten ähneln sich deshalb auch weitgehend in allen Schätzungen und liefern durchweg plausible Ergebnisse.⁹

Der individuelle Ausbildungsabschluss zahlt sich deutlich aus, wobei ein Hochschul- oder Universitätsabschluss einen um mehr als 50 %¹⁰ höheren Lohn (im Vergleich zu keiner Berufsausbildung) bringt. Das betriebliche Tätigkeitsniveau hat einen noch stärkeren Einfluss. Die Berufserfahrung (Jahre im Erwerbsleben) wirkt sich mit jährlichen Steigerungsraten von 3 % positiv aus, allerdings nicht linear. Die deutsche Nationalität resultiert in einem im Durchschnitt um 2 % höheren Lohn im Vergleich zu allen anderen Nationalitäten. Frauen erhalten – unter sonst gleichen Bedingungen – um 12 % geringere Löhne als Männer.¹¹

Betriebliche Merkmale (neben den Schichtungsvariablen Größenklassen, Branchen und Bundesländer) spielen auch eine Rolle. In Handwerksbetrieben werden die Beschäftigten schlechter (2–3 %) entlohnt. Auch die betriebliche Beschäftigungsstruktur schlägt sich in der Entlohnung nieder. In Betrieben mit höheren Anteilen an geringfügiger oder befristeter Beschäftigung wird tendenziell schlechter entlohnt, höhere Anteile an Beschäftigten mit abgeschlossener Berufsausbildung oder Hochschulabschluss haben den gegenteiligen Effekt in ähnlicher Stärke.

Nun zu den Variablen, die im Zentrum unseres Interesses stehen, der Tarifbindung bzw. -orientierung der Betriebe sowie der Existenz eines Betriebsrats: Betrachtet man die beiden Variablen getrennt (Modell 1), ergibt sich für erstere eine klare Abfolge. Im Vergleich zu den Betrieben mit Branchentarifvertrag erzielen die Beschäftigten in tariflosen Betrieben, die sich auch nicht am Branchentarif orientieren, um 13,9 % niedrigere Löhne. Wenn der Betrieb angibt, sich am Branchentarif zu orientieren, wird das tarifliche Lohnniveau trotzdem deutlich unterschritten. Der Abstand beträgt dann immer noch 9,4 %. Offensichtlich schlägt sich die betriebliche Auskunft, dass hinsichtlich der Löhne eine Orientie-

8 Wir bewegen uns hier im Bereich multivariater Deskription mit reichhaltigen Daten, mit denen betriebliche und individuelle Heterogenität berücksichtigt werden kann. Eine kausale Interpretation der Ergebnisse ist damit nicht möglich.

9 Die in Tabelle 2 präsentierten Schätzungen sind ungewichtet. Als Robustheitscheck wurden zusätzlich gewichtete Schätzungen durchgeführt. Die Ergebnisse verändern sich dadurch nicht wesentlich. Sie sind natürlich auf Wunsch erhältlich.

10 In den Tabellen wurden die Schätzkoeffizienten (Log-Punkte) mit $(\exp\beta - 1)$ umgerechnet, um sie als Prozentwerte interpretieren zu können.

11 Dieser Lohnnachteil bewegt sich eher am oberen Rand der aus der Literatur bekannten Spannweite des „bereinigten“ Anteils des gender-wage-gaps. In den vorliegenden Analysen werden z.T. verschiedene Datenbestände verwendet, es werden unterschiedliche methodische Ansätze verfolgt und je nach Verfügbarkeit z.T. andere erklärende Variablen herangezogen. In einer Untersuchung zu geschlechtsspezifischen Lohnunterschieden in Abhängigkeit von der Tarifbindung der Betriebe, kommen Grimm, Lang, & Stephan (2016) ebenfalls unter Verwendung des LIAB zu einem bereinigten gender-wage-gap (für alle Betriebe) von ca. 16 % für 2010.

rung am Branchentarif erfolgt, nur sehr begrenzt in Löhnen nieder, die tatsächlich auf dem gleichen Niveau liegen. Damit werden die bereits vorliegenden empirischen Ergebnisse bestätigt, die das Lohnniveau in diesen Betrieben näher an der tariflosen als an den am Branchentarif gebundenen Betrieben sehen. Existiert ein Haustarifvertrag, verbleibt ein Abstand zu branchentarifgebundenen Betrieben von 5,3%.

Tabelle 2: Bestimmungsfaktoren für das Bruttotages- bzw. stundenentgelt (log) 2017
OLS-Schätzung

Abhängige Variablen	Tagesentgelt (log) (1)	Stundenentgelt (log) (2)	Tagesentgelt (log) (3)	Stundenent gelt (log) (4)
Unabhängige Variablen				
<i>Personenbezogene Merkmale</i>			exp ^B -1	
Ausbildung				
<i>bis Mittlere Reife, ohne Berufsausb. (Referenz)</i>				
bis Mittlere Reife, mit Berufsausb.	0,059 +++	0,056 +++	0,059 +++	0,056 +++
Abitur, ohne Berufsausbildung	0,071 ++	0,066 ++	0,070 ++	0,065 ++
Abitur, mit Berufsausbildung	0,175 +++	0,169 +++	0,174 +++	0,168 +++
Abschluss einer Fachhochschule	0,271 +++	0,268 +++	0,271 +++	0,268 +++
Hochschul- /Universitätsabsch.	0,539 +++	0,534 +++	0,538 +++	0,533 +++
Tätigkeitsniveau				
<i>Helfertätigkeit (Referenz)</i>				
Fachliche Tätigkeit	0,136 +++	0,134 +++	0,135 +++	0,133 +++
Komplexe Spezialistentätigkeit	0,390 +++	0,390 +++	0,390 +++	0,389 +++
Hoch komplexe Expertentätigkeit	0,618 +++	0,617 +++	0,617 +++	0,616 +++
Berufserfahrung in Jahren	0,029 +++	0,029 +++	0,029 +++	0,029 +++
Berufserfahrung in Jahren ^ 2	-0,066 ---	-0,068 ---	-0,066 ---	-0,068 ---
Berufserfahrung in Jahren ^ 3	0,005 +++	0,006 +++	0,005 +++	0,006 +++
Nationalität (deutsch=1)	0,024 +++	0,023 +++	0,024 +++	0,023 +++
Geschlecht (weiblich=1)	-0,122 ---	-0,122 ---	-0,122 ---	-0,122 ---
<i>Betriebliche Merkmale</i>				
Betriebsgröße (klassiert)	+++	+++	+++	+++
Handwerksbetrieb (ja=1)	-0,026 --	-0,025	-0,023 -	-0,022
Metropole (500.000+ Besch.) (ja=1)	-0,010	-0,015	-0,009	-0,015
Anteil geringfügig Beschäftigter	-0,148 ---	-0,190 ---	-0,155 ---	-0,199 ---
Anteil befristet Beschäftigter	-0,179 ---	-0,196 ---	-0,172 ---	-0,189 ---
Anteil mit Berufsausbildung	0,192 +++	0,185 +++	0,189 +++	0,182 +++
Anteil mit Hochschulabschluss	0,230 +++	0,221 +++	0,221 +++	0,210 +++
Betrieb mit Überstunden (ja=1)	0,032 ++	0,047 +++	0,031 ++	0,047 +++
Betriebsrat (ja=1)	0,070 +++	0,077 +++		
Tariforientierung				
<i>BraTV (Referenz)</i>				
HausTV	-0,053 ---	-0,064 ---	-0,002	-0,028
kein TV aber Orientierung	-0,094 ---	-0,126 ---	-0,063 ---	-0,092 ---
kein TV und keine Orient.	-0,139 ---	-0,174 ---	-0,081 ---	-0,111 ---
Tariforientierung * Betriebsrat				
BranchenTV * Betriebsrat			0,118 +++	0,130 +++
HausTV * Betriebsrat			0,055 +	0,083 ++
Orientierung am BraTV * Betriebsrat			0,077 +++	0,083 +++
keine Orientierung am BraTV * Betriebsrat			-0,004	-0,011
Konstante	66,61 +++	8,56 +++	63,91 +++	8,13 +++
R ²	0,68	0,70	0,68	0,70
Anzahl Beschäftigte	726.017	723.994	726.017	723.994
Anzahl Betriebe	8.233	8.190	8.233	8.190

+++ / ++ / + bzw. --- / -- / - bedeutet einen signifikanten Zusammenhang auf dem 1% / 5% / 10%-Niveau

Die Koeffizienten (log-Punkte) wurden transformiert (exp^B-1), um sie als prozentuale Veränderungen interpretieren zu können

Basis: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (ohne besonderen Erwerbsstatus) in privatwirtschaftlichen Betrieben ab 5 Beschäftigte ohne Landwirtschaft und Org. ohne Erwerbszweck

Anm.: Die Schätzungen beinhalten außerdem die Schichtungsmerkmale: Branche und Bundesland.

Die vollständigen Schätzungen finden sich im Anhang.

Quelle: LIAB 2017

Betrachtet man statt der Tagesentgelte die Stundenlöhne (Modell 2), um damit die betrieblich vereinbarten Wochenarbeitszeiten zu berücksichtigen, ergibt sich ein ähnliches Bild mit einer deutlicheren Spreizung. Nun beträgt der Lohnabstand zwischen den Betrieben mit Branchentarifbindung (Referenz) und den tariflosen Betrieben ohne Orientierung 17,4%, zu den Orientiererbetrieben aber immerhin noch 12,6%. Die Betriebe mit Haustarif finden sich mit einem Abschlag von 6,4% wieder am nächsten an den Betrieben mit einem Branchentarifvertrag.

In diesen Ergebnissen spiegelt sich wider, dass auch die betrieblich vereinbarte Wochenarbeitszeit vom institutionellen Setting abhängt und in Betrieben mit Branchentarifvertrag am niedrigsten und in solchen ohne Bezug zum Branchentarif am höchsten ist. Erst eine Betrachtung der Stundenlöhne macht diese Unterschiede sichtbar.

Die Existenz eines Betriebsrats hat in unseren Schätzungen den erwarteten positiven Einfluss auf die Lohnhöhe. Mit einer Erhöhung um 7,0% bzw. 7,7% liegt unser Ergebnis im Bereich der aus bereits vorliegenden Studien bekannten Stärke des Betriebsratseffekts (z.B. Addison et al., 2010; Brändle, 2017).

Da die beiden Institutionen der Interessenvertretung, wie beschrieben, wechselseitig aufeinander verwiesen sind und der Einfluss des Betriebsrats vermutlich davon abhängt, ob der Betrieb an einen Branchen- oder Haustarif gebunden ist, sich an einem Branchentarif orientiert oder keine Bezugnahme stattfindet, werden im Folgenden beide Institutionen gemeinsam betrachtet. Schätztechnisch geschieht dies durch die Einbeziehung eines entsprechenden Interaktionsterms (Tabelle 2: Modell 3 und 4). Der jeweilige Betriebsrats"effekt" für alle vier Ausprägungen der Tarifbindung bzw. Tariforientierung lässt sich so direkt aus der Tabelle ablesen.

Liegt eine Bindung an einen Branchentarifvertrag vor, ist die Existenz eines Betriebsrats mit einem Lohnzuschlag von 11,8% verbunden. Gilt ein Haustarifvertrag, liegen die Löhne um 5,5% auseinander. Orientiert sich der Betrieb an einem Branchentarif, beträgt der Zuschlag 7,7%. Spielt der Branchentarif keine Rolle, finden sich keine signifikanten Unterschiede zwischen Betrieben mit und ohne Betriebsrat.

Unter Berücksichtigung der betrieblich vereinbarten durchschnittlichen Wochenarbeitszeit (Stundenentgelt) ist die Existenz eines Betriebsrats mit folgenden Lohnzuschlägen verbunden: 13,0% in Betrieben mit Branchentarifvertrag sowie 8,3% in solchen mit Haustarifvertrag. Bei einer Orientierung an einen Branchentarif beträgt der Unterschied ebenfalls 8,3%. Ohne eine Bezugnahme zum Branchentarif macht es auch hier keinen (signifikanten) Unterschied, ob ein Betriebsrat existiert oder nicht.

Vor dem Hintergrund der empirischen Befunde stellt sich die Frage, wie die Diskrepanz zwischen dem Lohnniveau in tarifgebundenen Betrieben und dem in Betrieben, die sich an einem Branchentarif orientieren, zustande kommt. Wie schon erwähnt, handelt es sich bei der betrieblichen Information, dass eine Orientierung am Branchentarif vorliegt, um die mehr oder weniger subjektive Einschätzung der befragten betrieblichen Repräsentanten. Insofern sind gewisse Abweichungen im tatsächlichen Lohnniveau nicht überraschend.

Unter Umständen liegt ein unzureichender bzw. unvollständiger Informationsstand über das tatsächliche Niveau der im Branchentarif im Detail vereinbarten Leistungen vor. Die Orientierung hat dann eher den Charakter einer pauschalen Verortung ohne genaue Kenntnis und Bezugnahme auf konkrete Regelungsinhalte. Eine Orientierung könnte aber auch bedeuten, dass die Vereinbarungen des Branchentarifs nur Ankerwerte liefern, die bei

der Ausgestaltung des eigenen Entlohnungssystems quasi im Hinterkopf gehalten werden, von denen aber bewusst mehr oder weniger stark abgewichen wird.

Aber auch bei einer formalen Übernahme der Entlohnungsstruktur des Branchentarifvertrags kann die Einordnung der Beschäftigten in die einzelnen Lohngruppen von den tarifgebundenen Betrieben abweichen. Die Orientierung könnte sich aber auch nur auf einzelne Beschäftigtengruppen (bestimmte knappe Qualifikationen) beziehen, die nicht zu bekommen (oder zu halten) sind, wenn keine Tariflöhne bezahlt werden. Nicht zuletzt mag sich die Orientierung auch auf einen für den Betrieb günstigen Branchentarif beziehen, soweit es branchenspezifische Alternativen gibt.

4 Fazit

In diesem Beitrag sind wir der Frage nachgegangen, ob die Entlohnung in tariflosen Betrieben, die sich nach eigenen Angaben an einem Branchentarif orientieren, denen in tarifgebundenen Betrieben entsprechen. Dies wäre eine notwendige Voraussetzung, um argumentieren zu können, dass die rückläufige Tarifbindung durch den Anstieg der Tariforientierung kompensiert wird. Ein wichtiges Ergebnis unserer Analysen für die arbeitsmarktpolitische Diskussion ist, dass die Orientierung an einem Branchentarif nicht gleichgesetzt werden kann mit einer formalen Bindung durch die Mitgliedschaft in einem Arbeitgeberverband. Das Lohnniveau (vor allem unter Berücksichtigung der vereinbarten durchschnittlichen Wochenarbeitszeit) bei einer Orientierung liegt deutlich unter dem bei einer Geltung eines Branchentarifvertrags. Allerdings wird ein gewisser Abstand zu den Betrieben gehalten, für die der Branchentarif keine Rolle spielt.

Die Entwicklung der Tarifbindung sollte vor diesem Hintergrund nüchtern betrachtet werden. Die Vorstellung, dass sich die Erosion des Tarifsystems in engen Grenzen halten würde, wenn der wachsende Anteil der Betriebe, die angeben, sich am Branchentarif zu orientieren, mit ins Kalkül gezogen wird, lässt sich auf Basis unserer Ergebnisse nicht stützen. Mit einer weiteren Zunahme solcher Betriebe bei einer weiteren Abnahme der Tarifbindung wären nicht zuletzt Einbußen im Lohnniveau (auch in Form geringerer Zuwächse) verbunden.

Mit Blick auf den Betriebsrat lässt sich festhalten, dass dessen Existenz eine entscheidende Rolle für das betriebliche Lohnniveau spielt, allerdings in starker Abhängigkeit von dem im Betrieb herrschenden Tarifregime. Damit werden die jüngeren Ergebnisse zum Zusammenspiel von betrieblicher und überbetrieblicher Ebene bei der Lohnfindung bestätigt, die eine starke Wirkung des Betriebsrats zeigen, wenn eine formale Bindung an einen Branchentarif vorliegt, und eine geringere bis keine Wirkung in tariflosen Betrieben (siehe Jirjahn, 2017). Das Ergebnis passt zu dem von Jirjahn vorgebrachten Argument, dass das Zusammenspiel von Betriebsrat und Tarifbindung letztlich mit Effizienzgewinnen einhergeht und den betrieblichen Verteilungsspielraum für die Betriebsräte erweitert. Ein ähnlicher, wenngleich schwächerer Zusammenhang scheint auch in Betrieben zu bestehen, die sich am Branchentarif orientieren. Anscheinend bietet eine Hinwendung zum Branchentarif ohne eine formelle Bindung (wie immer diese konkret aussehen mag) ebenfalls – zumindest bis zu einem gewissen Grad – einen entsprechenden Rahmen.

Insgesamt verdeutlichen die Ergebnisse die Bedeutung des dualen Systems der Interessenvertretung. Die Orientierung am Branchentarif ist (hinsichtlich der Entlohnung) kein Ersatz für eine Tarifbindung. Der „Effekt“ der Existenz eines Betriebsrats auf das Lohnniveau ist in branchentarifgebundenen Betrieben am größten. Somit fahren die Beschäftigten mit Abstand am besten im klassischen System der industriellen Beziehungen.

Literatur

- Addison, J., Schnabel, C., & Wagner, J. (2001). Works Councils in Germany: Their Effects on Establishment Performance. *Oxford Economic Papers*, 53 (4), 659–694.
<https://doi.org/10.1093/oenp/53.4.659>
- Addison, J., Teixeira, P., & Zwick, T. (2010). German Works Councils and the Anatomy of Wages. *Industrial and Labor Relations Review*, 63 (2), 247–270.
<https://doi.org/10.1177/001979391006300204>
- Addison, J., Teixeira, P., Evers, K., & Bellmann, L. (2016). Is the Erosion Thesis Overblown? Alignment from Without in Germany. *Industrial Relations*, 55 (3), 415–443.
<https://doi.org/10.1111/irel.12144>
- Bahn Müller, R. (2002). Diesseits und jenseits des Flächentarifvertrags. Entgeltfindung und Entgeltstrukturen in tarifgebundenen und nicht tarifgebundenen Unternehmen. *Industrielle Beziehungen* 9 (4), 402–424.
- Berwing, S. (2016). *Tariforientierung in Deutschland – zwischen Tariflandschaft und Tarifödnis*. FBS Band 68, Mannheim.
- Blien, U., Dauth, W., Schank, T., & Schnabel, C. (2013). The Institutional Context of an „Empirical Law“: The Wage Curve under Different Regimes of Collective Bargaining. *British Journal of Industrial Relations*, 51 (1), 59–79. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2011.00883.x>
- Bossler, M. (2019). The Rise in Orientation at Collective Bargaining Without a Formal Contract. *Industrial Relations*, 58 (1), 17–45. <https://doi.org/10.1111/irel.12226>
- Brändle, T. (2017). Flexible Collective Bargaining Agreements: Still a Moderating Effect on Works Council Behaviour? *Managerial and Decision Economics* 38 (8), 1137–1153.
<https://doi.org/10.1002/mde.2852>
- Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) (2020). Kompakt – Lohn- und Tarifpolitik: Tarifautonomie. Abgerufen von [https://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/kompakt-Tarifautonomie.pdf/\\$file/kompakt-Tarifautonomie.pdf](https://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/kompakt-Tarifautonomie.pdf/$file/kompakt-Tarifautonomie.pdf)
- Compensation Partner (2016). *Arbeitszeitmonitor 2016*, Hamburg.
<https://www.compensation-partner.de/downloads/arbeitszeitmonitor-2016.pdf>
- Dustmann, L., Ludsteck, J. & Schönberg, U. (2009). Revisiting the German Wage Structure. *The Quarterly Journal of Economics*, 124 (3), 843–881.
<https://doi.org/10.1162/qjec.2009.124.2.843>
- Ellguth, P., Gerner, H.-D., & Stegmaier, J. (2014). Wage effects of works councils and opening clauses: The German case. *Economic and Industrial Democracy*, 35 (1), 95–113.
<https://doi.org/10.1177/0143831x12463171>
- Ellguth, P., & Kohaut, S. (2012). Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2011. *WSI-Mitteilungen*, 65 (4), 297–305.
<https://doi.org/10.5771/0342-300x-2012-4-297>
- Ellguth, P., & Kohaut, S. (2019). Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2018. *WSI-Mitteilungen*, 72 (4) 290–297.
<https://doi.org/10.5771/0342-300x-2019-4-290>

- Ellguth, P., Kohaut, S., & Möller, I. (2017). Das IAB-Betriebspanel: (Analyse-)Potenzial und Datenzugang. In: S. Liebig, W. Matiaske & S. Rosenbohm (Hrsg.), *Handbuch empirische Organisationsforschung*, Wiesbaden, 75–94. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-08493-6>
- Grimm, V., Lang, J., & Stephan, G. (2016). Tarifverträge und die Lohnlücke zwischen Männern und Frauen: Empirische Evidenz aus Zerlegungsanalysen. *Industrielle Beziehungen*, 23 (3), 309–333.
- Gürtzgen, N. (2010). Rent-Sharing and Collective Wage Contracts – Evidence from German Establishment-Level Data. *Applied Economics*, 42 (22), 2835–2854. <https://doi.org/10.1080/00036840801964708>
- Hinz, T., & Gartner, H. (2005). Geschlechtsspezifische Lohnunterschiede in Branchen. *Zeitschrift für Soziologie*, 34 (1), 22–39. <https://doi.org/10.1515/zfsoz-2005-0102>
- Hübler, O., & Jirjahn, U. (2003). Works Councils and Collective Bargaining in Germany: The Impact on Productivity and Wages. *Scottish Journal of Political Economy*, 50 (4), 471–491. <https://doi.org/10.1111/1467-9485.5004006>
- Jirjahn, U. (2003). Betriebsräte, Tarifverträge und betriebliches Lohnniveau. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 36 (4), 649–660.
- Jirjahn, U. (2011). Ökonomische Wirkungen der Mitbestimmung in Deutschland: Ein Update. *Schmollers Jahrbuch* 131, 3–57. <https://doi.org/10.3790/schm.131.1.3>
- Jirjahn, U. (2017). Works Councils and Collective Bargaining in Germany: A Simple Theoretical Extension to Reconcile Conflicting Empirical Findings. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 173, 322–346. <https://doi.org/10.1628/093245616x14739240653190>
- Jirjahn, U., & Klodt, T. (1999). Lohnhöhe, industrielle Beziehungen und Produktmärkte. In L. Bellmann, S. Kohaut, & M. Lahner (Hrsg.), *Zur Entwicklung von Lohn und Beschäftigung auf der Basis von Betriebs- und Unternehmensdaten*, Nürnberg, 27–54.
- Jung, S., & Schnabel, C. (2011). Paying More than Necessary? The Wage Cushion in Germany. *Labour* 25 (2), 182–197. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9914.2010.00514.x>
- Lübker, M., & Schulten, Z. (2019). *Tarifbindung in den Bundesländern. Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 86*. Düsseldorf.
- Schmidlein, L., Seth, S. & Umkehrer, M. (2019). Linked-Employer-Employee-Daten des IAB: LIAB-Querschnittmodell 2 (LIAB QM2) 1993–2017. *FDZ-Datenreport 06/201*. Nürnberg. https://doi.org/10.1007/978-3-658-08493-6_6
- Schulten, T., Lübker, M., & Bispinck, R. (2018). *Tarifverträge und Tariffucht in Bayern*. WSI Study 13.
- Schulten, T., Lübker, M., & Bispinck, R. (2019). *Tarifverträge und Tariffucht in Sachsen*. WSI Study 19.
- Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (2017). Position – Stärkung der Tarifbindung durch wettbewerbsfähige Tarifverträge. Abgerufen von https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Tarif/2017/Downloads/170329-Tarifautonomie-wahren_Tarifbindung-st%C3%A4rken.pdf
- Visser, J. (2006). More Holes in the Bucket: Twenty Years of European Integration and Organized Labor. *Comparative Labor Law and Policy Journal* 2 (4), 477–522.

Anhang

Tab. A1: Bestimmungsfaktoren für das Bruttotages- bzw. stundentgelt (log 2017 – OLS Schätzung)

Abhängige Variablen	Tagesentgelt (log)		Stundenentgelt (log)		Tagesentgelt (log)		Stundenentgelt (log)	
	exp ^β - 1	t-Wert						
Unabhängige Variablen	Std.f.	Std.f.	Std.f.	Std.f.	Std.f.	Std.f.	Std.f.	Std.f.
<i>Personenbezogene Merkmale</i>								
Ausbildung								
<i>bis Mittlere Reife, ohne Berufsausb. (Referenz)</i>								
bis Mittlere Reife, mit Berufsausb.	0,059 +++	7,04 (0,008)	0,056 +++	7,78 (0,007)	0,059 +++	7,06 (0,008)	0,056 +++	7,81 (0,007)
Abitur, ohne Berufsausbildung	0,071 ++	2,12 (0,032)	0,066 ++	1,99 (0,032)	0,070 ++	2,10 (0,032)	0,065 ++	1,97 (0,032)
Abitur, mit Berufsausbildung	0,175 +++	16,21 (0,010)	0,169 +++	17,84 (0,009)	0,174 +++	16,19 (0,010)	0,168 +++	17,84 (0,009)
Abschluss einer Fachhochschule	0,271 +++	22,40 (0,011)	0,268 +++	23,85 (0,010)	0,271 +++	22,46 (0,011)	0,268 +++	23,96 (0,010)
Hochschul-/Universitätsabsch.	0,539 +++	15,79 (0,027)	0,534 +++	15,77 (0,027)	0,538 +++	15,71 (0,027)	0,533 +++	15,68 (0,027)
Tätigkeitsniveau								
<i>Helfertätigkeit (Referenz)</i>								
Fachliche Tätigkeit	0,136 +++	10,94 (0,012)	0,134 +++	12,45 (0,010)	0,135 +++	10,94 (0,012)	0,133 +++	12,44 (0,010)
Komplexe Spezialistentätigkeit	0,390 +++	23,77 (0,014)	0,390 +++	25,89 (0,013)	0,390 +++	23,75 (0,014)	0,389 +++	25,83 (0,013)
Hoch komplexe Expertentätigkeit	0,618 +++	24,14 (0,020)	0,617 +++	25,71 (0,019)	0,617 +++	24,16 (0,020)	0,616 +++	25,71 (0,019)
Berufserfahrung in Jahren								
Berufserfahrung in Jahren ^ 2	-0,066 ---	-7,03 (0,010)	-0,068 ---	-7,25 (0,010)	-0,066 ---	-6,99 (0,010)	-0,068 ---	-7,20 (0,010)
Berufserfahrung in Jahren ^ 3	0,005 +++	3,91 (0,001)	0,006 +++	4,57 (0,001)	0,005 +++	3,88 (0,001)	0,006 +++	4,53 (0,001)
Nationalität (deutsch=1)								
Geschlecht (weiblich=1)	0,024 +++	4,27 (0,005)	0,023 +++	3,40 (0,007)	0,024 +++	4,29 (0,005)	0,023 +++	3,42 (0,007)
<i>Betriebliche Merkmale</i>								
Branche								
Bergbau/Energie/Massee/Abfall	0,112 +++	3,74 (0,028)	0,064 ++	2,06 (0,030)	0,111 +++	3,69 (0,029)	0,062 ++	2,01 (0,030)
Nahrung/Genuss	-0,030	-1,43 (0,022)	-0,065 ---	-2,92 (0,023)	-0,030	-1,41 (0,022)	-0,064 ---	-2,90 (0,023)
<i>Verbrauchsgüter (Referenz)</i>								
Produktionsgüter	0,058 ++	2,28 (0,025)	0,066 +++	3,04 (0,021)	0,057 ++	2,26 (0,025)	0,065 +++	2,99 (0,021)
Inv./Gebrauchsgüter	0,086 +++	4,26 (0,019)	0,091 +++	4,64 (0,019)	0,089 +++	4,39 (0,019)	0,095 +++	4,79 (0,019)
Baugewerbe	0,023	1,08 (0,021)	-0,025	-1,08 (0,024)	0,037	1,63 (0,022)	-0,011	-0,45 (0,024)

Groß-/KFZ-Handel und -Repar.	0,066 +++	2,79 (0,023)	0,039	1,58 (0,024)	0,068 +++	2,91 (0,023)	0,042 +	1,70 (0,024)
Einzelhandel	-0,057 -	-2,44 (0,024)	-0,073 --	-2,89 (0,026)	-0,054 -	-2,26 (0,024)	-0,070 ---	-2,68 (0,027)
Verkehr und Lagerei	-0,023	-0,83 (0,028)	-0,068 --	-2,31 (0,031)	-0,024	-0,86 (0,028)	-0,070 --	-2,35 (0,031)
Information und Kommunikation	-0,084 -	-2,11 (0,042)	-0,103 --	-2,22 (0,049)	-0,077 -	-1,93 (0,041)	-0,094 --	-2,03 (0,049)
Gastgewerbe	-0,110 --	-3,85 (0,030)	-0,141 --	-4,68 (0,033)	-0,100 --	-3,33 (0,032)	-0,131 ---	-4,13 (0,034)
Finanz- und Versicherungsdienstl.	0,067 ++	2,02 (0,032)	0,013	0,42 (0,030)	0,069 ++	2,09 (0,032)	0,015	0,49 (0,030)
Wirtschaftl., wiss. & feiberuf. DL	-0,100 --	-4,55 (0,023)	-0,109 --	-4,43 (0,026)	-0,087 --	-3,85 (0,024)	-0,094 ---	-3,71 (0,027)
Erziehung und Unterricht	-0,149 --	-4,91 (0,033)	-0,161 --	-5,35 (0,033)	-0,143 --	-4,68 (0,033)	-0,154 ---	-5,06 (0,033)
Gesundheits- und Sozialwesen	-0,025	-1,29 (0,020)	-0,062 --	-3,13 (0,021)	-0,022	-1,12 (0,020)	-0,059 ---	-2,93 (0,021)
Sonstige Dienstleistungen	-0,076 -	-2,32 (0,034)	-0,089 --	-2,33 (0,040)	-0,077 -	-2,37 (0,034)	-0,090 --	-2,40 (0,039)
Betriebsgröße								
1- 4 svB	-0,287 --	-10,65 (0,032)	-0,312 --	-12,91 (0,029)	-0,288 --	-10,64 (0,032)	-0,312 ---	-12,87 (0,029)
5- 9 svB	-0,277 --	-10,66 (0,030)	-0,309 --	-13,77 (0,027)	-0,277 --	-10,54 (0,031)	-0,309 ---	-13,58 (0,027)
10- 19 svB	-0,268 --	-11,21 (0,028)	-0,303 --	-15,33 (0,024)	-0,268 --	-11,18 (0,028)	-0,302 ---	-15,32 (0,023)
20- 49 svB	-0,260 --	-11,07 (0,027)	-0,297 --	-15,78 (0,022)	-0,257 --	-10,94 (0,027)	-0,294 ---	-15,62 (0,022)
50- 99 svB	-0,249 --	-10,56 (0,027)	-0,288 --	-15,54 (0,022)	-0,245 --	-10,34 (0,027)	-0,283 ---	-15,25 (0,022)
100- 199 svB	-0,235 --	-10,28 (0,026)	-0,274 --	-15,12 (0,021)	-0,230 --	-10,00 (0,026)	-0,268 ---	-14,78 (0,021)
200- 499 svB	-0,194 --	-8,54 (0,025)	-0,232 --	-12,79 (0,021)	-0,190 --	-8,30 (0,025)	-0,227 ---	-12,46 (0,021)
500- 999 svB	-0,150 --	-6,38 (0,025)	-0,186 --	-9,29 (0,022)	-0,147 --	-6,24 (0,025)	-0,183 ---	-9,12 (0,022)
1000-4999 svB	-0,114 --	-4,78 (0,025)	-0,139 --	-6,33 (0,024)	-0,114 --	-4,76 (0,025)	-0,139 ---	-6,29 (0,024)
5000+ svB (Referenz)								
Bundesland								
Schleswig-Holstein (Referenz)								
Hamburg	0,033	0,58 (0,055)	0,015	0,23 (0,068)	0,035	0,63 (0,054)	0,018	0,26 (0,067)
Niedersachsen	0,049 ++	2,40 (0,020)	0,058 ++	2,53 (0,022)	0,051 ++	2,54 (0,020)	0,061 +++	2,66 (0,022)
Bremen	0,061 ++	1,96 (0,030)	0,072 ++	2,02 (0,035)	0,060 ++	1,96 (0,030)	0,072 ++	2,01 (0,034)
Nordrhein-Westfalen	0,017	0,82 (0,020)	0,018	0,85 (0,021)	0,019	0,94 (0,020)	0,020	0,98 (0,021)
Hessen	0,044 ++	2,02 (0,021)	0,031	1,49 (0,020)	0,045 ++	2,10 (0,021)	0,032	1,58 (0,020)
Rheinland-Pfalz	0,068 +++	2,93 (0,022)	0,069 +++	2,73 (0,024)	0,068 +++	3,01 (0,022)	0,069 +++	2,81 (0,024)
Baden-Württemberg	0,092 +++	5,35 (0,016)	0,087 +++	4,53 (0,018)	0,092 +++	5,58 (0,016)	0,088 +++	4,74 (0,018)
Bayern	0,034 +	1,94 (0,017)	0,030	1,57 (0,019)	0,036 ++	2,15 (0,017)	0,033 +	1,78 (0,018)
Saarland	0,020	1,15 (0,017)	0,008	0,38 (0,021)	0,019	1,09 (0,017)	0,006	0,31 (0,020)
Berlin	-0,041	-1,64 (0,026)	-0,052 --	-1,98 (0,027)	-0,040	-1,60 (0,025)	-0,051 -	-1,94 (0,027)
Brandenburg	-0,161 --	-6,18 (0,028)	-0,184 --	-8,09 (0,025)	-0,159 --	-6,18 (0,028)	-0,182 ---	-8,15 (0,025)
Mecklenburg-Vorpommern	-0,144 --	-8,01 (0,019)	-0,165 --	-8,98 (0,020)	-0,143 --	-8,29 (0,019)	-0,164 ---	-9,41 (0,019)

Sachsen	-0,175 ---	-5,56 (0,035)	-0,209 ---	-7,95 (0,029)	-0,174 ---	-5,61 (0,034)	-0,209 ---	-8,09 (0,029)
Sachsen-Anhalt	-0,168 ---	-9,41 (0,020)	-0,189 ---	-10,51 (0,020)	-0,169 ---	-9,64 (0,019)	-0,190 ---	-10,84 (0,019)
Thüringen	-0,193 ---	-12,15 (0,018)	-0,221 ---	-13,13 (0,019)	-0,195 ---	-12,57 (0,017)	-0,222 ---	-13,65 (0,018)
Handwerksbetrieb (ja=1)	-0,026 --	-2,05 (0,013)	-0,025	-1,58 (0,016)	-0,023 -	-1,81 (0,013)	-0,022	-1,37 (0,016)
Metropole (500.000+ Besch.) (ja=1)	-0,010	-0,77 (0,012)	-0,015	-1,12 (0,014)	-0,009	-0,77 (0,012)	-0,015	-1,10 (0,014)
Anteil geringfügig Beschäftigter	-0,148 ---	-3,27 (0,049)	-0,190 ---	-3,90 (0,054)	-0,155 ---	-3,48 (0,048)	-0,199 ---	-4,13 (0,054)
Anteil befristet Beschäftigter	-0,179 ---	-6,39 (0,031)	-0,196 ---	-6,35 (0,034)	-0,172 ---	-6,20 (0,031)	-0,189 ---	-6,10 (0,034)
Anteil mit Berufsausbildung	0,192 +++	9,10 (0,019)	0,185 +++	7,91 (0,021)	0,189 +++	9,05 (0,019)	0,182 +++	7,86 (0,021)
Anteil mit Hochschulabschluss	0,230 +++	6,38 (0,032)	0,221 +++	5,79 (0,034)	0,221 +++	6,20 (0,032)	0,210 +++	5,56 (0,034)
Betrieb mit Überstunden (ja=1)	0,032 ++	2,33 (0,013)	0,047 +++	3,43 (0,013)	0,031 ++	2,32 (0,013)	0,047 +++	3,46 (0,013)
Betriebsrat (ja=1)	0,070 +++	6,74 (0,010)	0,077 +++	6,24 (0,012)				
Tariforientierung								
BraTV (Referenz)								
HausTV	-0,053 ---	-3,32 (0,016)	-0,064 ---	-3,51 (0,019)	-0,002	-0,06 (0,029)	-0,028	-0,90 (0,032)
kein TV aber Orientierung	-0,094 ---	-9,10 (0,011)	-0,126 ---	-11,38 (0,012)	-0,063 ---	-4,33 (0,015)	-0,092 ---	-5,42 (0,018)
kein TV und keine Orient.	-0,139 ---	-13,55 (0,011)	-0,174 ---	-16,07 (0,012)	-0,081 ---	-6,44 (0,013)	-0,111 ---	-7,91 (0,015)
Tariforientierung * Betriebsrat								
BranchenTV * BR								
HausTV * Betriebsrat								
Orientierung am BraTV * BR								
keine Orientierung am BraTV * BR								
Konstante	66,61 +++	103,5 (0,041)	8,56 +++	53,4 (0,042)	63,91 +++	101,5 (0,041)	8,13 +++	51,5 (0,043)
R ²		0,68		0,70		0,68		0,70
Anzahl Beschäftigte		726.017		723.994		726.017		723.994
Anzahl Betriebe		8.233		8.190		8.233		8.190

Quelle: IAB 2017

Anm.: +++/++/+ bzw. ---/-/-/- signalisieren einen signifikanten Zusammenhang auf dem 1%/5%/10%-Niveau

* Die Koeffizienten (log-Punkte) wurden umgerechnet (exp^b-1), um sie (x 100) als prozentuale Veränderungen interpretieren zu können

Basis: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (ohne besonderen Erwerbstatus) in privatwirtschaftlichen Betrieben ab 5 Beschäftigte ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbseck

*Norbert Fröhler, Thilo Fehmel**

Tarifsozialpolitik im transformierten Sozialstaat: Entwicklung, Stand und Perspektiven**

Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund des Sozialstaatswandels hat tarifliche Sozialpolitik an Bedeutung gewonnen und zugleich einen Funktionswandel vollzogen: weg von einer rein komplementären, staatliche Sozialpolitik ergänzenden, hin zu einer teilweise substitutiven Funktion. Auf der Grundlage von Tarifvertragsanalysen und Experteninterviews nimmt der Beitrag eine Bestandsaufnahme vor und analysiert die Perspektiven der Tarifakteure auf die Entwicklung der Tarifsozialpolitik. Im Zentrum stehen hierbei vier Branchen mit sehr unterschiedlichen Handlungsbedingungen: Bauhauptgewerbe, chemische Industrie, Einzelhandel und privates Bankgewerbe. Es zeigt sich, dass das Regulierungsniveau feld- und branchenspezifisch erheblich variiert, was v.a. auf differente gewerkschaftliche Machtressourcen und -positionen zurückzuführen ist. Während die Arbeitgeberverbände die Bedeutungszunahme und den Funktionswandel tariflicher Sozialpolitik prinzipiell befürworten, befinden sich die Gewerkschaften diesbezüglich in einem strategischen Dilemma und politischen Dissens. Ungleich verteilten organisationspolitischen Chancen für die Tarifverbände stehen ungleich verteilte sozialpolitische Risiken und Nachteile für die Beschäftigten gegenüber.

Schlagwörter: tarifliche Sozialpolitik, Sozialstaat, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Branchendifferenzen

Social policies and collective bargaining in the transformation of the German welfare state: development, state of play and perspectives

Abstract

Against the background of welfare state transformation, collective bargaining of social policy issues has gained in importance. At the same time it has undergone a functional change in relation to governmental social policy by moving away from a purely complementary towards a partially substitutive role. Based on the analysis of collective agreements and expert interviews, this article gives an overview of social policy issues in collective agreements in Germany and analyses the perspectives of

* Norbert Fröhler, Universität Duisburg-Essen, Institut für Soziologie; Postanschrift: Pappelallee 43, D-10437 Berlin, E-Mail: norbert.froehler@uni-duisburg-essen.de
Prof. Dr. Thilo Fehmel, Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig, Fakultät Architektur und Sozialwissenschaften, Postfach 301166, D-04251 Leipzig, E-Mail: thilo.fehmel@htwk-leipzig.de

** Artikel eingegangen: 22.01.2020. Revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 02.06.2020

collective bargaining actors on their development. The focus here is on four very different sectors: main construction industry, chemical industry, retail sector and private banking sector. We find that the level of regulation of social policy by collective bargaining varies considerably from field to field and from sector to sector. This indicates the importance of different trade union power resources and positions in industrial conflict. While employers' associations favour the increased importance and the functional change of social policy by collective bargaining in general, trade unions find themselves in a strategic dilemma and disagree politically. Unevenly distributed organisational opportunities for the collective bargaining parties meet with unevenly distributed social risks and disadvantages for the employees.

Keywords: collective occupational welfare, welfare state, employers' associations, trade unions, different sectors. JEL: D74, I00, I38, J50, J81

1. Einleitung: Bedeutungszunahme und Funktionswandel von Tarifsozialpolitik

Neben Entgelten und Arbeitszeiten werden in Tarifverträgen zahlreiche weitere Arbeitsbedingungen geregelt, unter denen wiederum Bestimmungen sozialpolitischer Art einen breiten Raum einnehmen (Bispinck, 2012). Schon immer hat die Tarifpolitik – oft in enger Verflechtung mit gesetzlichen Regelungen – auch arbeitsmarkt-, gesundheits-, alterssicherungs- oder familienpolitische Gestaltungsfunktionen übernommen. Meist wurden dabei gesetzliche Regelungen ergänzt, zum Teil aber auch Bestimmungen ohne konkreten gesetzlichen Bezug vereinbart. In manchen Fällen (z.B. Lohnfortzahlung im Krankheitsfall) sind tarifpolitische Errungenschaften sogar die Vorreiterinnen für gesetzliche Regelungen gewesen. Seit Mitte der 1990er Jahre lässt sich jedoch eine umgekehrte Entwicklung beobachten: Tarifliche Regelungen treten teilweise anstelle staatlicher Sozialpolitik, so dass von einer partiellen Vertarifizierung sozialer Sicherheit gesprochen werden kann (Fehmel & Fröhler, 2021).¹ Zugleich hat Tarifsozialpolitik insgesamt an Bedeutung gewonnen. Dies zeigt sich nicht nur an der Zunahme einschlägiger Tarifverträge und -bestimmungen, sondern auch an der Ausweitung des Themenspektrums. So sind die Regulierungsfelder Alterssicherung, Altersübergang, Gesundheitsförderung, berufliche Rehabilitation, berufliche Aus- und Weiterbildung sowie Vereinbarung von Erwerbs- und Sorgearbeit neu hinzugekommen bzw. wesentlich erweitert worden.

Ausschlaggebend für diese Entwicklung sind mehrere ineinander greifende Prozesse im Zuge der multiplen Transformation des fordistischen Wohlfahrtsstaates bundesdeutscher Prägung in den letzten 40 Jahren. *Erstens* war der Wandel staatlicher Sozialpolitik nicht nur oftmals mit einer Einschränkung sozialer Rechte² und einer Neujustierung sozialpolitischer Ziele verbunden, sondern auch mit einem tiefgreifenden, von Prozessen der Aktivierung,

1 Dies ist immer dann der Fall, wenn ein staatlicher Rückzug aus der Leistungserbringung, Finanzierung oder Regulierung von einem entsprechenden tarifvertraglichen Ausbau begleitet wird, egal ob diese Verantwortungsverlagerung von den Akteuren intendiert ist oder nicht.

2 Dies gilt insbesondere für die Alterssicherungs-, Arbeitsmarkt-, Armuts- und Gesundheitspolitik. Hingegen hat in der Familienpolitik (v.a. hinsichtlich der Vereinbarung von Erwerbs- und Sorgearbeit) und in der Pflegepolitik ein Leistungsausbau stattgefunden (z.B. Reiter, 2017).

Individualisierung, Ökonomisierung und Entstaatlichung geprägten Wandel der Governancestrukturen (Vogel, 2007; Lessenich, 2008). Die (re-)kommodifizierende Wirkung einer in stärkerem Maße aktivierenden, präventiven und investiv-produktivistischen Sozialpolitik, die Aufwertung marktbasierter Formen sozialer Sicherung und politischer Steuerung sowie die Verlagerung sozialpolitischer Verantwortung auf nichtstaatliche Akteure hat einen Bedeutungsgewinn des Arbeitsmarktes und der Arbeitsbeziehungen für die soziale Sicherung zur Folge. Zum Teil wurde sozialpolitische Verantwortung auch unmittelbar auf die Betriebs- und Tarifparteien übertragen. Ein prominentes Beispiel hierfür ist der paradigmatische Wandel der Alterssicherungspolitik weg vom Leitbild der lebensstandardsichernden gesetzlichen Rente hin zum „Drei-Säulen-Modell“ und der damit verbundene Ausbau der betrieblichen Altersversorgung (bAV). Durch die Etablierung eines unter Tarifvorbehalt stehenden Rechtsanspruchs auf steuer- und beitragsfreie Entgeltumwandlung wurde ab 2001 die tarifliche Regulierung der bAV vorangetrieben (Berner, 2009; Wiß, 2011). Mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz wurde den Tarifparteien 2017 dann explizit der Auftrag erteilt, sektorale Versorgungssysteme der bAV zu etablieren bzw. auszubauen.³

Die Verlagerung sozialpolitischer Verantwortung auf Arbeitsmarkt und -beziehungen wird *zweitens* begleitet von einer Entkorporatisierung in der Arena staatlicher Sozialpolitik. Das traditionell engmaschige Netzwerk von Austauschbeziehungen zwischen Staat, Parteien und Tarifverbänden hat eine deutliche Lockerung erfahren, die politikfeldspezifisch bis hin zur Ablösung durch pluralistische und lobbyistische Strukturen reicht (Streeck, 2009). Verbunden war dieser Prozess mit einer Entflechtung der Beziehungen der Tarifverbände zu Parteien, Parlamenten und Ministerien, einem nachlassenden Einfluss auf Gesetzgebungsprozesse sowie Machtverlusten der sozialen Selbstverwaltung (Trampusch, 2009). Infolgedessen haben sich die Möglichkeiten der Einflussnahme auf staatliche Sozialpolitik insgesamt verringert. Folgenreich war dies v.a. für die Gewerkschaften, die den angebotsorientierten Umbau des Sozialstaats nicht verhindern konnten und durch diesen zusätzlich geschwächt wurden. Hingegen waren die Arbeitgeberverbände vor dem Hintergrund der zu ihren Gunsten verschobenen Machtverhältnisse selbst eine treibende Kraft der Entkorporatisierung und gingen erfolgreich zu stärker lobbyistischen Strategien der politischen Einflussnahme über (Paster, 2017). Die gewerkschaftlichen Machtverluste in der staatlichen Handlungsarena legten es nahe, die sozialpolitische Interessenvertretung in der originären Handlungsarena der Arbeitsbeziehungen zu verstärken, um hier neue Machtressourcen zu erschließen. Zumal damit auch die Hoffnung verbunden werden konnte, die Legitimation sozialpolitischer Interessenvertretung gegenüber den staatlichen Akteuren zu stärken und somit die Machtressourcen in der staatlichen Handlungsarena wieder auszubauen. Tatsächlich lässt sich nach der konzertierten Bewältigung der Finanzkrise 2008/09 wieder eine stärkere Einbindung der Tarifverbände in die staatliche Sozialpolitik feststellen und haben v.a. die Gewerkschaften wieder an Einfluss gewonnen (Jeanron, 2016).

Drittens haben die Erosionsprozesse im System der Arbeitsbeziehungen, die sich v.a. im Rückgang von verbandlichen Organisationsgraden, Tarifbindung und Mitbestimmung

3 Hierfür hat ihnen der Gesetzgeber exklusive Mittel zur Verfügung gestellt: die neue Zusageart der reinen Beitragszusage, die Erlaubnis, Systeme automatischer Entgeltumwandlung mit individueller Abwahlmöglichkeit (Optionssysteme) einzuführen, und die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen über gemeinsame Einrichtungen der bAV (Masnitza, 2018).

manifestieren⁴, zu einer Konzentration der Tarifverbände auf das „Kerngeschäft“ der Organisations-, Tarif- und Betriebspolitik geführt (Rehder, 2009). Mitgliederbindung und -gewinnung sind sowohl bei Arbeitgeberverbänden als auch Gewerkschaften zu zentralen organisationspolitischen Referenzpunkten bei der Rückgewinnung von verbandlicher Handlungsfähigkeit und -legitimation geworden. Im Zuge einer verstärkt mitglieder- und beteiligungsorientierten Tarifpolitik hat v.a. in den Gewerkschaften qualitative Tarifpolitik – und somit auch Tarifsozialpolitik – an Gewicht gewonnen (Bispinck, 2015). Diverse Mitglieder- und Beschäftigtenbefragungen spiegelten den Wunsch wider, dass sozialpolitische Themen allgemein stärker aufgegriffen werden sollten (im Überblick: Hassel & Schroeder, 2018, S. 15). Da die Rückgewinnung des vormaligen gewerkschaftlichen Einflusses in der staatlichen Handlungsarena nicht zu erwarten war, wuchs der Druck, die Tarifsozialpolitik zu intensivieren, um staatliche Leistungsbeschränkungen zumindest partiell auszugleichen. Zudem versprach der Ausbau tariflicher Sozialpolitik eine Stützung des Tarifsystems durch die Ausweitung des tarifpolitischen Einflusses auf neue Regelungsfelder und gegenüber der betrieblichen Sozialpolitik. Schließlich konnte durch die Übernahme sozialpolitischer Verantwortung die Legitimationsbasis für die seitens der Gewerkschaften eingeforderte Restabilisierung des Tarifsystems „von oben“ ausgebaut werden (Bispinck, 2016a). Tatsächlich hat es in den letzten Jahren mehrere stützende gesetzliche Interventionen in die Tarifautonomie gegeben, z.B. durch die Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes, die Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, die Re-Regulierung der Leiharbeit oder das Tarifeinheitgesetz. Die Vertarifizierung sozialer Sicherheit wird also begleitet von einer „Verstaatlichung“ der Tarifpolitik, die es den Tarifparteien ermöglichen soll, u.a. auch ihren sozialpolitischen Gestaltungsauftrag zu erfüllen.

2. Fragestellung und Vorgehen

Im Kontrast zur steigenden Bedeutung von Tarifsozialpolitik sowohl für die Arbeitsbeziehungen als auch für die soziale Sicherheit ist der bisherige Forschungsstand recht überschaubar. Zwar zeigt sich in den letzten Jahren eine Zunahme einschlägiger Veröffentlichungen, die sich jedoch weitgehend auf problembezogene Abhandlungen zu einzelnen sozialpolitischen Feldern, Branchen oder Tarifverträgen beschränkt. Dabei stehen die Themenbereiche Altersversorgung (z.B. Wiß, 2011), Altersübergang (z.B. Fröhler, Fehmel, & Klammer, 2013), alter(n)sgerechte Arbeit (z.B. Freidank, Grabbe, Kädtler, & Tullius, 2011), Beschäftigungssicherung (z.B. Haipeter, 2009) sowie berufliche Aus- und Weiterbildung (z.B. Berger, Jaich, Mohr, Kretschmer, Moraal, & Nordhaus, 2015) im Zentrum des Interesses, während zu anderen sozialpolitischen Feldern und Themenbereichen kaum wissenschaftliche Studien und Debatten existieren. Vor allem aber mangelt es an feld- und

4 Der Bruttoorganisationsgrad der DGB-Gewerkschaften ist seit Anfang der 1990er Jahre von 34% auf 15% zurückgegangen (Hassel & Schroeder, 2018). In etwa dem gleichen Zeitraum ist die Flächentarifbindung von 68% auf 44% und die Betriebsratsabdeckung von 51% auf 40% der Beschäftigten gesunken (Ellguth & Kohaut, 2012; 2020). In der Kernzone des dualen Interessenvertretungssystems aus Branchentarifvertrag und Betriebsrat befinden sich inzwischen nur noch 24% der westdeutschen und 14% der ostdeutschen Beschäftigten.

bereichsübergreifenden Analysen. Dieser lückenhafte Forschungsstand ist nicht zuletzt Folge einer staatszentrierten Sozialpolitikforschung einerseits und der Randständigkeit qualitativer Tarifpolitik in der Arbeitsbeziehungs-forschung andererseits.

Der Beitrag zielt deshalb zunächst darauf ab, einen Überblick über Entwicklung und Stand der Tarifsozialpolitik zu geben (Abschnitt 4). Anschließend werden die Haltungen von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zur Bedeutungszunahme und zum Funktionswandel von Tarifsozialpolitik eruiert (5). Hierbei sollen jeweils Branchenunterschiede herausgearbeitet werden. Zu deren Erklärung greifen wir v.a. auf den Machtressourcenansatz zurück (3). In einem abschließenden Fazit werden die sozial- und organisationspolitischen Chancen und Risiken einer in stärkerem Maße tariflich und betrieblich regulierten sozialen Sicherung diskutiert (6).

Methodisch basiert der Beitrag zum einen auf qualitativen Inhaltsanalysen von Tarifverträgen. Um ein möglichst umfassendes Bild zu gewinnen, wurden hierzu vier Branchen mit signifikant differenten Handlungsbedingungen und Machtverhältnissen ausgewählt. Dabei steht die chemische Industrie stellvertretend für Branchen mit einer hohen Primär- und Sekundärmacht der Beschäftigten, das private Bankgewerbe für Branchen mit einer hohen Primärmacht bei relativ geringer Sekundärmacht, das Bauhauptgewerbe für Branchen mit einer geringen Primärmacht bei relativ hoher Sekundärmacht und der Einzelhandel für Branchen mit einer sowohl geringen Primär- als auch Sekundärmacht der Beschäftigten (s. Kap. 3). Die umfassende Analyse aller relevanten Branchentarifverträge wurde um Erkenntnisse anderer einschlägiger (auch älterer) Studien ergänzt. Zur Vertiefung und Beantwortung der Frage nach der Positionierung der Tarifverbände wurden zudem 22 leitfadengestützte Experteninterviews mit den maßgeblichen sozial- und tarifpolitischen Fachreferent*innen in den Bundeszentralen der Branchenarbeitgeberverbände (AGV Banken, BAVC, HDB, HDE) und Branchengewerkschaften (IG BAU, IG BCE, ver.di) sowie der Dachverbände BDA und DGB einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen. Datenerhebung und -auswertung erfolgten im Rahmen eines von der Hans-Böckler-Stiftung von 2016 bis 2018 geförderten Forschungsprojektes.

3. Machtressourcen und Tarifsozialpolitik

In Anknüpfung an den Machtressourcenansatz (O'Connor & Olson, 1998) gehen wir davon aus, dass die Handlungs- und Machtressourcen der jeweils beteiligten Akteure – sowie die strategischen Kapazitäten, diese miteinander zu verbinden und effektiv einzusetzen – maßgeblichen Einfluss auf die Tarifsozialpolitik haben. Da diese v.a. im Interesse der Beschäftigten ist, kommt hierbei den Machtressourcen und der Machtposition der Gewerkschaften im industriellen Konflikt mit den Arbeitgeberverbänden zentrale Bedeutung zu. Zu unterscheiden sind vier Quellen von Lohnabhängigen- bzw. Gewerkschaftsmacht: strukturelle, organisatorische, institutionelle und gesellschaftliche Macht (Wright, 2000; Silver, 2005; Schmalz & Dörre, 2014).

Strukturelle Macht erwächst aus der relativen Abhängigkeit der Unternehmen von der spezifischen Arbeitskraft der Beschäftigten und beruht auf der Fähigkeit, die Kapitalverwertung einzuschränken oder zu unterbrechen, bzw. zumindest glaubhaft damit zu drohen. Die

Droh- und Durchsetzungspotentiale sind im Wesentlichen abhängig von der Position im Produktionsprozess (Produktionsmacht) und der Situation auf dem Arbeitsmarkt (Marktmacht). Eine relativ starke strukturelle Machtposition besitzen v.a. Beschäftigte mit knappen Qualifikationen, kurzfristig nicht ersetzbaren betriebsspezifischen Kenntnissen, in hochintegrierten und somit stör anfälligen Produktionsprozessen, in volkswirtschaftlich wichtigen Branchen oder in Sektoren mit hoher Arbeitsproduktivität und dementsprechend großen Verteilungsspielräumen.

Organisationsmacht entsteht aus dem Zusammenschluss zu kollektiven Interessenorganisationen wie Betriebsgruppen, -räten, Gewerkschaften oder Arbeiterparteien. Sie basiert wesentlich auf der strukturellen Macht der Beschäftigten, kann deren Fehlen aber auch teilweise kompensieren. Gewerkschaftliche Organisationsmacht reflektiert die Fähigkeit zum kollektiven Handeln und umfasst neben dem Organisationsgrad noch weitere Faktoren wie Infrastrukturressourcen, Organisationseffizienz, innere Kohäsion, Mobilisierungsfähigkeit oder organisatorische Flexibilität.

Neben diesen beiden primären Machtressourcen verfügen Gewerkschaften auch über sekundäre, außerhalb von Betrieb und kollektiver Organisation liegende Machtressourcen. Die *institutionelle Macht* stellt gewissermaßen die historisch geronnene Form struktureller und organisatorischer Macht dar. Sie ist Resultat von Kompromissbildungen zwischen Staat, Kapital und Arbeit und drückt sich in institutionellen Formen wie Tarifsysteem, betriebliche Mitbestimmung, Arbeitsrecht oder Sozialstaat, aber auch in Routinen, Praktiken und geteilten Überzeugungen aus.

Unter *gesellschaftlicher Macht* werden schließlich die gewerkschaftlichen Handlungsräume verstanden, die sich aus der Nutzung von Ressourcen des gesellschaftlichen Umfelds ergeben. Sie speist sich im Wesentlichen aus zwei Quellen: der Verfügbarkeit über tragfähige und aktivierbare Netzwerke zu anderen sozialen Gruppen und Organisationen (Kooperationsmacht) und der Fähigkeit, erfolgreich in öffentliche Diskurse zu intervenieren und eine breite gesellschaftliche Unterstützung für gewerkschaftliche Forderungen und Praxen zu erlangen (Diskursmacht).

Da die gewerkschaftlichen Machtressourcen sektoral ungleich verteilt sind und die Handlungsbedingungen differieren, ist von Unterschieden im Regulierungsniveau und in der konkreten Ausgestaltung von Branchentarifsozialpolitik auszugehen. Zugleich ist anzunehmen, dass die unterschiedlichen Machtverhältnisse und Handlungsbedingung auch Einfluss auf die Haltungen der Branchenverbände zur Verlagerung sozialpolitischer Verantwortung auf den Arbeitsmarkt und die Arbeitsbeziehungen haben.

Die *chemische Industrie* ist durch eine relativ starke strukturelle Machtposition der Beschäftigten gekennzeichnet, die sich u.a. in hohen Werten bei Arbeitsproduktivität, Produktionsintegration, Exportorientierung, Qualifikations- und Entgeltniveau manifestiert (Gehrke & Weilage, 2018). Auch der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist mit ca. einem Drittel noch vergleichsweise hoch. Gleiches gilt für Betriebsratsabdeckung und Tarifbindung.⁵ Eine weitere institutionelle Machtressource stellt das laborierte System sozialpartner-

5 Belastbare Zahlen hierfür liegen nicht vor, BAVC und IG BCE gehen jedoch übereinstimmend von Werten von jeweils über 80% aller in der Branche Beschäftigten aus.

schaftlicher Arbeitsbeziehungen dar (Müller-Jentsch, 2017). Darauf basierend können die Tarifparteien auf eine ausgebaute Tradition tarifsozialpolitischer Regulierung zurückblicken (Trampusch, 2004).

Auch die Beschäftigten des *privaten Bankgewerbes* verfügen über eine relativ starke Produktions- und Marktmacht, die v.a. auf einem überdurchschnittlichen Qualifikations- und Entgeltniveau, einer hohen Kunden- und Finanzverantwortung sowie der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Branche basiert.⁶ Die institutionellen Machtressourcen sind ebenfalls überdurchschnittlich, wie eine Branchentarifbindung von 74% der Beschäftigten zeigt (Ellguth & Kohaut, 2020). Auch die Betriebsratsabdeckung bewegt sich auf einem hohen Niveau (ebd.). Diesem gewerkschaftlichen Machtpotenzial stehen jedoch ein niedriger Organisationsgrad und eine geringe Mobilisierungsfähigkeit der Bankangestellten gegenüber.

Hingegen ist das *Bauhauptgewerbe* von unsteten Beschäftigungsbedingungen, überbetrieblich verwertbaren berufsfachlichen Qualifikationen, einem transnationalisierten Arbeitsmarkt und somit insgesamt von einer relativ geringen strukturellen Machtposition der Beschäftigten geprägt (Bosch, Weinkopf, & Worthmann, 2011). Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist zwar mit knapp 20% noch leicht überdurchschnittlich, jedoch ist der Mitgliederverlust der IG BAU mit fast zwei Dritteln seit Mitte der 1990er Jahre im DGB-Vergleich sehr hoch (Hassel & Schroeder, 2018, S. 8). Zudem werden nur 14% der Baubeschäftigten von einem Betriebsrat vertreten (Ellguth & Kohaut, 2020). Demgegenüber steht eine relativ gute institutionelle Machtposition, die v.a. auf der traditionellen Allgemeinverbindlichkeit der zentralen Branchentarifverträge⁷, der engen Verzahnung von tariflicher und bauspezifischer gesetzlicher Regulierung (Winterbauförderung, Arbeitnehmer-Entsendegesetz etc.) und den trotz gewisser Abnutzungerscheinungen noch immer vergleichsweise sozialpartnerschaftlichen Arbeitsbeziehungen beruht.

Auch im *Einzelhandel* ist die strukturelle Macht der Beschäftigten infolge des intensiven Preis- und Verdrängungswettbewerbs, der relativ hohen personellen Austauschbarkeit auf dem berufsfachlichen Arbeitsmarkt, des geringen Qualifikations- und v.a. Entgeltlevels und des sehr hohen Anteils atypischer und prekärer Beschäftigung gering (Wirth, 2016). Dies gilt auch für die organisatorischen und institutionellen Machtressourcen von ver.di. Branchentarifbindung und Betriebsratsabdeckung liegen bei weit unterdurchschnittlichen 23% bzw. 26% der Beschäftigten (Ellguth & Kohaut, 2020). Hinzu kommt ein geringer gewerkschaftlicher Organisationsgrad von ca. 7%, ein hoher Anteil von Mitgliedern ohne Tarifbindung in den Arbeitgeberverbänden sowie ausgeprägt konfliktive Arbeitsbeziehungen (Kathmann, 2017).

Auf der Grundlage der jeweiligen gewerkschaftlichen Machtressourcen ist also zu erwarten, dass das Regulierungsniveau und die Bereitschaft zu einer stärkeren sozialpolitischen Verantwortungsübernahme in der chemischen Industrie am höchsten und im Einzelhandel am geringsten sind. Die beiden anderen Branchen sollten sich irgendwo dazwischen

6 Demgegenüber steht eine seit der Finanzkrise anhaltend schwierige wirtschaftliche Branchensituation, die einen beschleunigten Strukturwandel mit erheblichem Personalabbau zur Folge hat (Burkert, 2019).

7 Im Jahr 2016 waren im gesamten Baugewerbe 178 für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge in Kraft (WSI-Tarifarchiv, 2017, S. 1.5). Die originäre Branchentarifbindung liegt bei 60% (ebd.).

bewegen. Die Forschungsergebnisse bestätigen im Großen und Ganzen diese theoretischen Vorannahmen.

4. Tarifvertragliche Regulierung sozialer Sicherheit

Die Tarifverträge der untersuchten Branchen enthalten eine Vielzahl an sozialpolitischen Regelungen unterschiedlichen Inhalts, Regulierungsniveaus (Umfang, Regelungstiefe, Leistungsniveau und Rechtsverbindlichkeit) sowie räumlicher und persönlicher Reichweite. Sie lassen sich den Sicherungsfeldern Erwerbslosigkeit, Familie, Krankheit und Pflege, Alter sowie Invalidität und Sterbefall zuordnen (s. Tab. 1). Die Tarifbestimmungen zur Pflege fokussieren auf die Pflegefreistellung und somit auf die Vereinbarung von Erwerbs- und Sorgearbeit, während der (eigene) Pflegebedarf bislang nahezu unregelt blieb.⁸ Weiße Flecken stellen darüber hinaus die v.a. fürsorgebezogenen Felder Armut, Behinderung und Wohnen dar.⁹

Die Absicherung gegen das soziale Risiko *Erwerbslosigkeit* ist ein traditionelles und vergleichsweise umfänglich reguliertes Feld der Tarifsozialpolitik. Ergänzende Regelungen zum gesetzlichen Kündigungsschutz reichen bis in die Anfänge des bundesdeutschen Tarifsystems zurück und gehören zum tariflichen Standardrepertoire. Mit Einsetzen der ersten Rationalisierungswellen Ende der 1960er Jahre wurden dann verbreitet Schutzabkommen vereinbart, mit denen Entlassungen möglichst vermieden werden sollten (Hachtmann, 2011). Zum Teil bestehen diese – in modifizierter Form – bis heute fort. Zeitlich ähnlich weit zurück reichen ergänzende Bestimmungen zur gesetzlichen Kurzarbeit (Bispinck, 2010). In der Finanz- und in der „Coronakrise“ wurden vermehrt gesonderte Kurzarbeitstarifverträge vereinbart, die zuletzt auch auf die gesetzliche Ebene zurückwirkten und dort zu Leistungsausweitungen führten.¹⁰ Ein weiteres Instrument der Beschäftigungssicherung, das sich seit den 1990er Jahren in immer mehr Tarifbereichen etabliert hat, stellen (un-)konditionierte Öffnungsklauseln dar, die die befristete Unterschreitung von tariflichen Arbeitszeiten oder Entgelten erlauben, wenn hierdurch betriebsbedingte Kündigungen vermieden werden können (Bispinck, 2005b).¹¹ Ebenfalls bis in die 1990er Jahre zurückdatieren lässt sich die Vereinbarung von gesonderten Qualifizierungstarifverträgen, die – im Gegensatz etwa zu entsprechenden Bestimmungen im Rahmen des Rationalisierungsschutzes – von einem präventiven Weiterbildungsverständnis geprägt sind und von einem beständigen beschäftigungspolitischen Qualifikationsbedarf ausgehen (Bahnmüller, 2015). Des Weiteren setzten Gewerkschaften infolge der sich verschärfenden Situation auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt ab Mitte der 1990er Jahre in zahlreichen Tarifbereichen Regelungen zur Sicherung und zum Ausbau der betrieblichen Berufsausbildung sowie zur Übernahme nach

8 In der Tarifrunde 2019 vereinbarten die Tarifparteien der chemischen Industrie den bundesweit ersten Branchentarifvertrag zu einer Pflegezusatzversicherung. Sie ist obligatorisch für alle Tarifbeschäftigten. Zuvor gab es zu dieser Thematik lediglich ein paar Firmentarifverträge neueren Datums.

9 Für eine umfassende Darstellung der Ergebnisse der Tarifvertragsanalyse siehe Fröhler & Fehmel (2018).

10 Die Geschichte der Kurzarbeit ist insgesamt von wechselseitigen Verantwortungsverlagerungen zwischen gesetzlicher und tariflicher bzw. betrieblicher Regulierungsebene geprägt (Fehmel & Fröhler, 2021).

11 Eine ähnliche bzw. ergänzende Funktion erfüllen Beschäftigungs- bzw. Standortsicherungsabkommen und Sozialplantarifverträge, die auf Firmenebene vereinbart werden (Detje, Menz, Nies, Sanné, & Sauer, 2008).

der Ausbildung durch (Bispinck, Dorsch-Schweizer, & Kirsch, 2002). Kennzeichnend für die tarifliche Aus- und Weiterbildungsförderung ist die Dominanz von relativ unverbindlichen Soll- und Kann-Bestimmungen. In der Gesamtschau der tariflichen Absicherung des Erwerbslosigkeitsrisikos fällt auf, dass der Fokus eindeutig auf dem Schutz vor Erwerbslosigkeit (und damit auf den Arbeitsmarkt-Insidern) liegt, während kaum Regelungen für den Fall eingetretener Erwerbslosigkeit (und damit für Arbeitsmarkt-Outsider) existieren.¹²

Tabelle 1: Felder und Themenbereiche tariflicher Sozialpolitik in den untersuchten Branchen

Erwerbslosigkeit	Krankheit und Pflege	Familie	Alter	Invalidität und Sterbefall
Kündigungsschutz Kündigungsschutz (B,C,E,PB) Kündigungsfristen (B,C,E,PB) Probezeit & Befristung (C,E)	Prävention Arbeitsschutz (B,C,E,PB) Gesundheitsförderung (C, PB)	regelmäßige Arbeitszeit Teilzeit/reduzierte Vollzeit (B,C,PB) Rückkehr in Vollzeit (B,C,E,PB) Schutz vor familienunfreundlichen Arbeitszeiten (E) Gleitzeit (C,PB)	altersgerechte Arbeit Arbeitszeitreduzierung (C) Altersfreizeiten (C) Qualifizierung (C) Verdienstsicherung (C,E,PB) besonderer Kündigungsschutz (E, PB)	Invalidität Zusatzversorgung (B) Entgeltumwandlung (E) Berufsunfähigkeitsversicherung (C)
Rationalisierungsschutz (C,PB)	Kuration Arztbesuch (B,C) Krankmeldung (B,C,E) Erkrankung im Urlaub (B,C,E,PB)	Elternzeiten Mutterschutz (E,PB) erweiterte Elternzeit (C,E,PB) Langzeitkonto* (C,E,PB)	Altersübergang Altersteilzeit (B,C,PB) Vorruhestandsgeld (PB) Teilzeit mit Lohnausgleich (C) Teilrente (C) Langzeitkonto* (C,E,PB)	Sterbefall Sterbebeihilfe (B,C,E) Hinterbliebenenversorgung (B, E)
Kurzarbeit konjunkturelle Kurzarbeit (C,E) saisonale Kurzarbeit (B)	Entgeltfortzahlung (B,C,PB) Kranken-/Verletztengeldzuschuss (B,C,E,PB)	Pflegezeiten <i>bei Krankheit:</i> Entgeltfortzahlung (B,C,PB) Krankengeldzuschuss (E) unbezahlte Freistellung (B,E,PB) <i>bei Pflegebedürftigkeit:</i> bezahlte Freistellung (B,C) kurzfristige unbezahlte Freistellung (B,E) Langzeitkonto* (C,E,PB)	Altersversorgung Zusatzversorgung (B) Entgeltumwandlung (B,C,E,PB)	
tarifliche Öffnungsklauseln Entgeltkürzung (B,C,E,PB) Arbeitszeitverkürzung (C,E,PB)	Rehabilitation <i>medizinische Reha:</i> Krankmeldung (B,C,E) Anrechnung auf Urlaub (C,E) Entgeltfortzahlung (B,C,PB) Kranken-/Verletzten-/Übergangsgeldzuschuss (B,C,PB) <i>berufliche Reha:</i> Verdienstsicherung Ältere (C,E,PB) betriebliches Eingliederungsmanagement (C)	sonstige familienbezogene Ereignisse bezahlte Freistellung (B,C,E,PB) unbezahlte Freistellung (B) Langzeitkonto* (C,E,PB)		
berufliche Weiterbildung allgemeine Bestimmungen (C) bezahlte Freistellung (C) besondere Personengruppen (Frauen, Teilzeitbeschäftigte, Eltern, Ältere) (C,E,PB) Rationalisierungsschutz (C,PB) Langzeitkonto* (C,E,PB)	Pflege Pflegezusatzversicherung (C)			
berufliche Ausbildung Förderung der „Ausbildungsreife“ (B,C) Erhalt & Ausbau der Ausbildungskapazität (B,C,PB) Übernahme nach Ausbildung (B,C,E,PB)				

* Die Festlegung der Nutzungszwecke von Wertguthaben wird in allen Tarifverträgen den Betriebsparteien überlassen.

B=Bauhauptgewerbe, C=chemische Industrie, E=Einzelhandel NRW, PB=privates Bankgewerbe

Quelle: eigene Zusammenstellung

Die Absicherung gegen das Risiko *Krankheit* zählt ebenfalls zu den weit zurückreichenden Feldern tariflicher Sozialpolitik. So gehören Regelungen zu Freistellungsansprüchen wäh-

12 Eine der raren Ausnahmen ist die Förderung der „Ausbildungsreife“ von Langzeitarbeitslosen und der Übernahme erwerbsloser oder davon bedrohter Ausbildungsabsolvent*innen in der chemischen Industrie.

rend der Kuration oder Rehabilitation (Arztbesuch, Krankmeldung etc.) seit langem zum Kernbestand der Manteltarifverträge. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre kamen dann ergänzende Bestimmungen zur Entgeltfortzahlung sowie zum Kranken- und Übergangsgeld hinzu. Hintergrund hierfür war die Kürzung der gesetzlichen Ansprüche, die auf tariflicher Ebene (teilweise) wieder ausgeglichen wurden (Bispinck, 1997). In der beruflichen Rehabilitation existieren darüber hinaus verbreitet Bestimmungen zur Verdienstsicherung von älteren Beschäftigten bei einer alters- oder krankheitsbedingten Leistungsminderung. Begleitende tarifliche Regelungen zum seit 2004 gesetzlich vorgeschriebenen Betrieblichen Eingliederungsmanagement (BEM) sind hingegen selten; zudem handelt es sich hierbei i.d.R. um unverbindliche Kann-Bestimmungen. Die tarifliche Gesundheitsprävention beschränkte sich lange auf punktuell ergänzende Bestimmungen zur Arbeitsschutzgesetzgebung. Gesundheitsförderung ist hingegen erst in den letzten Jahren in den tarifpolitischen Fokus gerückt, wobei die Bestimmungen auch hier weit überwiegend den Charakter von Rahmenregelungen oder unverbindlichen Empfehlungen für die Betriebsparteien tragen (Bispinck, 2015, S. 62–63). Insgesamt weist dieses Feld ein geringeres tarifliches Regulierungsniveau auf als jenes der (Vermeidung von) Erwerbslosigkeit. Die tariflichen Bestimmungen orientieren sich stark an der Gesetzeslage und stellen meist nur leichte Verbesserungen gegenüber den gesetzlichen Schutzrechten dar.

Die familienbezogene Tarifsozialpolitik ist hingegen jüngerer Datums. Sie beschränkt sich auf Regelungen zur *Vereinbarung von Erwerbs- und Sorgearbeit*. Erstmals Ende der 1980er Jahre im Rahmen der Frauenförderung vereinbart, lassen sich diese mittlerweile in fast allen Tarifbereichen finden (Klenner, Brehmer, Plegge, & Bohulskyy, 2013). Themenschwerpunkte sind Teilzeitarbeit, Eltern- und Pflegezeiten. Zumeist handelt es sich um Regelungen zur Konkretisierung oder Erweiterung von gesetzlichen Freistellungs- und Entgeltfortzahlungsansprüchen. Tarifvereinbarungen zur Teilzeitarbeit fanden v.a. in den 1990er Jahren eine großflächige Verbreitung. Durch das 2001 in Kraft getretene Teilzeit- und Befristungsgesetz wurden die Bestimmungen dann i.d.R. obsolet, aber dennoch weitgehend unverändert fortgeführt. Neu sind hingegen Regelungen zu vollzeitnaher Teilzeitarbeit („reduzierte Vollzeit“) im Rahmen der sich verbreitenden lebenslaforientierten tariflichen Arbeitszeitpolitik (Bispinck, 2016b). Nach Inkrafttreten des Bundeserziehungsgeldgesetzes (1986) wurden auch Elternzeiten zum Gegenstand tariflicher Regulierung. Im Mittelpunkt der Tarifverträge steht die Verlängerung des gesetzlichen Freistellungsanspruchs, die i.d.R. unbezahlt erfolgt. Auch hier zeigt sich nach der Neuregelung durch das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (2007) nur eine geringe Entwicklungsdynamik (Klenner et al., 2013). Die tarifliche Regulierung von Pflegezeiten umfasst sowohl die Freistellung bei vorübergehender Erkrankung als auch bei andauernder Pflegebedürftigkeit von Haushaltsangehörigen. Die tariflichen Rechte reichen jedoch kaum über die gesetzlichen hinaus. Auch hier hat die neue Gesetzeslage durch Pflegezeit- (2008) und Familienpflegezeitgesetz (2012) bislang kaum Spuren im Tarifsysteem hinterlassen. Die Bestimmungen zur (i.d.R. bezahlten) Freistellung für ein bis drei Tage bei sonstigen familiären Ereignissen wie Geburt, Hochzeit, Sterbefall etc. zählen zum traditionellen tariflichen Standardrepertoire und sind in den letzten Jahrzehnten weitgehend unverändert geblieben. Insgesamt erweist sich dieses Feld somit als relativ schwach reguliert.

Die Absicherung gegen das soziale Risiko *Alter* hat in den letzten 20 Jahren einen erheblichen tarifpolitischen Bedeutungszuwachs erfahren, wobei eine enge Kopplung an

Entwicklungspfade staatlicher Alterssicherungspolitik zu erkennen ist. Lange Zeit beschränkten sich die Aktivitäten der Tarifparteien hier auf einige wenige überbetriebliche Zusatzversorgungssysteme (etwa im Baugewerbe) sowie auf die grobe Rahmung der bAV (Steinmeyer, 1998). In den 1970er Jahren kam dann im Zuge verstärkter Rationalisierung und der damit verbundenen gewerkschaftlichen Kampagnen zur „Humanisierung des Arbeitslebens“ das Themenfeld altersgerechte Arbeit hinzu (Bispinck, 2005a); die tariflichen Bestimmungen hierzu bestehen i.d.R. unverändert bis heute fort. Die Anhebung der gesetzlichen Rentenaltersgrenzen rückte den Altersübergang ab Mitte der 1990er Jahre in den Fokus der Tarifparteien (Fröhler et al., 2013). Im Mittelpunkt der Regulierung stand dabei v.a. die Altersteilzeit, verbreitet wurde auch die Nutzung von Langzeitkonten für den Altersübergang vereinbart¹³, im Einzelfall auch Teilzeit-, Teilrenten- oder andere Vorruhestandsmodelle sowie neuerdings vermehrt der Ausgleich von Rentenabschlägen. Übergreifendes Kennzeichen der Tarifverträge zum Altersübergang ist, dass es sich weitgehend um Rahmenvereinbarungen mit Mindestbedingungen und -vorgaben für die Betriebsparteien handelt, die keinen individuellen Leistungsanspruch begründen. Wie eingangs dargelegt, erlangte mit der Umstellung auf ein Mehssäulenmodell der Alterssicherung ab 2001 schließlich die Altersversorgung einen tarifpolitischen Bedeutungszuwachs. Tarifverträge zur Entgeltumwandlung breiteten sich in kurzer Zeit nahezu flächendeckend aus; teilweise kam es auch zur Gründung von gemeinsamen Einrichtungen der Tarifparteien zur Durchführung der bAV (Wiß, 2011). Im Gesamtbild ergibt sich damit inzwischen ein vergleichsweise hoher Grad der altersbezogenen Tarifsozialpolitik.

Hingegen sind die sozialen Risiken *Invalidität und Sterbefall* relativ schwach reguliert. Im Rahmen der Entgeltumwandlung erlauben alle untersuchten Tarifverträge eine Absicherung gegen diese beiden Risiken, geben hierfür aber i.d.R. weder eine Verpflichtung noch sonst irgendwelche Regeln vor. Dies hat zur Folge, dass solche Versorgungstarife von den Unternehmen meist gar nicht erst angeboten werden (TNS Infratest, 2016, S. 43). Da im Rahmen der Entgeltumwandlung im Schnitt nur relativ geringe Rentenleistungen erzielt werden und die Absicherung zusätzlicher Risiken die Altersrente mindert, wird dies von den Beschäftigten meist auch nicht gewünscht. Im Rahmen der Zusatzversorgungssysteme sind die beiden Risiken hingegen obligatorisch abgesichert. In der chemischen Industrie haben Unternehmen die Möglichkeit für ihre Belegschaft beim Branchenversorgungswerk eine tariflich vereinbarte Absicherung gegen das Risiko der Berufsunfähigkeit abzuschließen. Eine traditionelle tarifliche Hinterbliebenenleistung stellt schließlich die Sterbebeihilfe dar, bei der das Entgelt der Verstorbenen für einige Wochen oder Monate fortgezahlt wird.

In der Gesamtschau fällt auf, dass die neuere Tarifsozialpolitik häufig einen expliziten oder zumindest impliziten Bezug zum demografischen Krisendiskurs aufweist und zunehmend einen personalpolitischen Charakter trägt. So dient der Ausbau der bAV nicht zuletzt der Bewältigung der „Alterslast“ und der Beitragssatzstabilität in der GRV. Ebenso wird die tarifliche Regulierung des Altersübergangs und die Förderung alter(n)sgerechter Arbeit zunehmend unter das Ziel der Verlängerung der Lebensarbeitszeit gestellt.¹⁴ Auch die

13 I.d.R. erlauben die Tarifverträge die Nutzung für weitere, konkurrierende Freistellungszwecke wie Weiterbildung, Eltern-, Pflegezeiten etc.

14 Verbunden ist dies mit einer rückläufigen Regulierung sowie mit Verschlechterungen bei den Zugangs- und Nutzungsbedingungen von tariflichen Vorruhestandsoptionen (Fröhler, 2014).

Themenfelder Gesundheitsförderung und Rehabilitation haben in diesem Zusammenhang eine Aufwertung erfahren. In der Beschäftigungssicherung lässt sich ebenfalls eine demografieinduzierte Schwerpunktverlagerung hin zur personalpolitisch motivierten Fachkräftesicherung feststellen. In ähnlicher Weise rückt auch die tarifliche Vereinbarkeitspolitik zunehmend unter personalpolitische Vorzeichen. Offensichtlicher Ausdruck dieser Entwicklung ist die Ausbreitung von Demografietarifverträgen, in denen die genannten Themenfelder gebündelt werden (Lesch, Mayer, & Schmid, 2014). Andere Querschnittsthemen, die ebenfalls maßgeblichen Einfluss auf die neuere Tarifsozialpolitik (v.a. Arbeits- und Gesundheitsschutz, Qualifizierung, Vereinbarkeit) haben, sind die Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Sinne „guter Arbeit“ (Schröder & Urban, 2019) sowie die damit verbundenen Ansätze zu einer belastungsreduzierenden und lebenslauforientierten Arbeitszeitgestaltung (Bispinck, 2016b; Seifert, 2019).

Nach wie vor hat die Tarifsozialpolitik meist einen unmittelbaren Bezug zu gesetzlichen Regelungen, die von ihr konkretisiert oder ergänzt und dabei i.d.R. erweitert werden. Vereinzelt findet auch eine Beschränkung gesetzlicher Vorgaben statt, soweit diese voll tarifdispositiv sind (z.B. Befristung, Kündigungsfristen, Pflegefreistellung). Ohne gesetzlichen Bezug sind v.a. die meisten Bestimmungen zur Beschäftigungssicherung, zur altersgerechten Arbeit und zur Gesundheitsförderung. Im Verhältnis zu staatlicher Sozialpolitik dominiert noch immer die komplementäre Funktion von Tarifsozialpolitik. Substitutive, staatliche Rückzugstendenzen zumindest partiell ausgleichende Regelungen im Sinne einer Vertarifizierung zeigen sich bislang v.a. in der Alters- und Invaliditätsversorgung, beim Altersübergang, in der Gesundheitspolitik (Prävention, berufliche Rehabilitation, Krankengeld), bei der Kurzarbeit und in der beruflichen Aus- und Weiterbildung (Fehmel & Fröhler, 2021).

Da Tarifverträge v.a. die kollektive Regelung der Arbeitsbedingungen Beschäftigter zum Gegenstand haben, stellt Tarifsozialpolitik meist auf ein bestehendes Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis ab. Ausnahmen hiervon sind die Bestimmungen zur Alters- und Invaliditätsversorgung, zum Sterbefall sowie zur Förderung der Beschäftigung Erwerbsloser. Leitende Angestellte und außertariflich Beschäftigte sind i.d.R. ausgeschlossen, branchen- und regelungsspezifisch zum Teil auch Auszubildende, befristet bzw. nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Beschäftigte jenseits der Regelaltersgrenze oder in kleineren Unternehmen. Manche Leistungen setzen auch eine Mindestbetriebszugehörigkeit voraus oder sind entsprechend gestaffelt bzw. differenziert. Teilzeitbeschäftigte haben bei quantifizierbaren Leistungen meist nur anteilige Ansprüche. In den beiden untersuchten Industriebranchen gelten im ostdeutschen Tarifgebiet vereinzelt noch abweichende Regelungen mit meist geringeren Schutzstandards. Im Bauhauptgewerbe existieren zudem oft noch unterschiedliche Bestimmungen für gewerblich Beschäftigte und Angestellte, wobei letztere in der Summe etwas bessergestellt sind. Im Einzelhandel differieren die Bestimmungen geringfügig zwischen den Tarifregionen.

Im Hinblick auf die (Rechts-)Verbindlichkeit der Tarifsozialpolitik lässt sich eine große Bandbreite feststellen. Überwiegend tragen die Bestimmungen jedoch den Charakter unmittelbarer Ansprüche für die Tarifbeschäftigten bzw. zumindest verbindlicher Vorgaben für die betriebliche Praxis. Auch der Abschluss einer entsprechenden Betriebsvereinbarung als Voraussetzung für die Geltendmachung tarifvertraglicher Bestimmungen ist verbreitet

anzutreffen. Soll- und Kann-Bestimmungen sowie bloße Empfehlungen sind hingegen bislang von geringerer Bedeutung. Allerdings zeigt sich in der neueren Tarifentwicklung eine Tendenz hin zu unverbindlicheren Bestimmungen und zur Verlagerung der Konkretisierung auf die Betriebsparteien. Zum Teil ist dies sachlich geboten, v.a. wenn es sich um betriebspezifische oder komplexere Materien und Regelungen handelt, größtenteils aber das Ergebnis von zwischenverbandlichen Interessendifferenzen und Machtverschiebungen (s. Kap. 5). Die Tarifsozialpolitik folgt damit nicht nur dem allgemeinen Trend der Differenzierung der Tarifnormen und der Dezentralisierung des Verhandlungssystems, sondern erweist sich vielmehr als eine wesentliche Triebkraft dieser Entwicklung (Fröhler, 2014; Bispinck, 2016a).

Branchendifferenzen

Wie erwartet, weist die *chemische Industrie* mit Abstand das höchste sozialpolitische Regulierungsniveau auf. Regelungen lassen sich zu nahezu allen Subfeldern finden; nicht selten stellen sie ein Alleinstellungsmerkmal dar (s. Tab. 1). Viele Bestimmungen sind zudem neueren Datums, was eine ausgeprägte Regulierungsdynamik belegt. Hinzu kommt eine große Reichweite aufgrund der hohen Werte bei Tarifbindung und Betriebsratsabdeckung. Einschränkend ist allerdings zu berücksichtigen, dass ein Großteil der Tarifsozialpolitik (Altersübergang, BU-Versicherung, Qualifizierung, Gesundheitsförderung, Eltern- und Pflegezeiten) über den „Demografie-Tarifvertrag“ und den „Lebensphasen-Tarifvertrag“ geregelt und aus einem gemeinsamen betrieblichen Fonds finanziert wird. Aufgrund der begrenzten Mittel (Demo-TV: 750 Euro je Tarifbeschäftigten; Lepha-TV: 2,5% der Jahresbruttoentgeltsumme) kommen in den Betrieben deshalb i.d.R. höchstens zwei der zur Verfügung stehenden Optionen und dazugehörigen Regelungen zur Anwendung. Hinzu kommt, dass die Fondsmittel des Demo-TV auch für die Entgeltumwandlung genutzt werden können (was die allermeisten Betriebe zumindest anteilig auch tun) und der Lepha-TV nur im kleinen ostdeutschen Tarifgebiet gilt.¹⁵ Ohnehin zeichnet sich das Tarifwerk der chemischen Industrie durch einen hohen Dezentralisierungsgrad aus, wodurch das konkrete Sicherungsniveau in großem Maße von den betrieblichen Machtverhältnissen abhängt.

Die anderen untersuchten Branchen weisen ein deutlich geringeres Regulierungsniveau auf. Dies trifft insbesondere auf Umfang, Regelungstiefe und Leistungsniveau zu, nicht jedoch unbedingt auf die Rechtsverbindlichkeit. Der höchste Grad an Rechtsverbindlichkeit zeigt sich vielmehr im *Bauhauptgewerbe*. Die Bestimmungen tragen hier meist den Charakter unmittelbarer individueller Ansprüche und erfassen durch die Allgemeinverbindlichkeit der zentralen Tarifverträge zumindest alle gewerblichen Beschäftigten der Branche.¹⁶ Besonders hervorzuheben sind hier die tarifliche Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversorgung (von der allerdings die Beschäftigten im ostdeutschen Tarifgebiet bis vor kurzem ausgeschlossen waren) sowie die Förderung der beruflichen Ausbildung. Diese Leistungen

15 Ähnlich ist auch der neue Tarifvertrag „Moderne Arbeitswelt“ konstruiert. Hier wird der Gegenwert von zwei (ab 2021: drei, ab 2022: fünf) Arbeitstagen pro Jahr in ein „Zukunftskonto“ eingestellt. Die Betriebsparteien treffen aus acht festgelegten Möglichkeiten (Freistellung, Übertrag auf Langzeitkonto, Qualifizierung, Aufstockung BU- bzw. Pflegezusatzversicherung, Alters-, Gesundheitsvorsorge, Auszahlung) eine Auswahl von mindestens zwei Verwendungszwecken, von denen die Beschäftigten dann einen wählen können.

16 Die Tarifverträge für die Angestellten und Poliere sind meist nicht allgemeinverbindlich.

werden über obligatorische und von tariflichen Sozialkassen verwaltete Umlagesysteme finanziert, in die alle Baubetriebe einbezogen sind.¹⁷ Im Hinblick auf Umfang, Regelungstiefe und Leistungsniveau fällt das Bauhauptgewerbe hingegen eher noch hinter die beiden Dienstleistungsbranchen zurück. Weiße Flecken stellen v.a. die berufliche Weiterbildung, die altersgerechte Arbeit, die berufliche Rehabilitation und die Elternzeiten dar. Auch der Altersübergang ist nur schwach reguliert.

Die Tarifsozialpolitik des *privaten Bankgewerbes* zeichnet sich durch eine vergleichsweise geringe Rechtsverbindlichkeit aus. Soll- und Kann-Bestimmungen sind hier häufiger anzutreffen als in den anderen Branchen und auch der Konkretisierungsgrad verbindlicher Bestimmungen ist oft geringer. Zu Invalidität, Sterbefall und Kurzarbeit (mit Ausnahme einer befristeten Regelung während der „Coronakrise“) gibt es gar keine Regelungen, zu Arbeitsschutz, Gesundheits- und Ausbildungsförderung nur völlig unverbindliche gemeinsame Erklärungen der Tarifparteien. Die verbindlicheren Regelungen datieren aus der Zeit vor der Jahrtausendwende. Auf der anderen Seite steht eine relativ große Reichweite der Tarifsozialpolitik. Zudem macht die strukturelle Macht der Beschäftigten eine stärkere und verbindlichere tarifliche Regulierung zum Teil auch entbehrlich, wie der hohe Grad freiwilliger oder auf Betriebsvereinbarungen basierender Sozialleistungen zeigt. So besteht bspw. im Bereich der Altersversorgung mit dem Versicherungsverein des Bankgewerbes (BVV) eine dem tariflichen Zusatzsystem der Baubranche ähnliche überbetriebliche Einrichtung (mit allerdings deutlich besseren Leistungen), der fast alle Unternehmen des privaten Bankgewerbes angehören, ohne dass ein Tarifvertrag sie hierzu verpflichten würde.

Das Regulierungsniveau im *Einzelhandel* ähnelt jenem des privaten Bankgewerbes, die Rechtsverbindlichkeit ist insgesamt sogar höher. Aufgrund der geringen Tarifbindung und Betriebsratsabdeckung weist diese Branche allerdings mit Abstand die geringste Reichweite kollektivvertraglicher Regulierung auf. Ver.di strebt deshalb die Allgemeinverbindlicherklärung der Tarifverträge an.¹⁸ Ein vergleichsweise hohes Regulierungsniveau zeigt sich jedoch bei der Vereinbarung von Erwerbs- und Sorgearbeit, was auf den hohen Frauenanteil in der Branche und das besondere Interesse weiblicher Beschäftigter an entsprechenden Bestimmungen zurückzuführen ist. Sehr schwach reguliert sind hingegen die Felder Aus- und Weiterbildung, Gesundheitsprävention und Altersübergang. Zudem ist die Regulierungsdynamik seit der Jahrtausendwende generell nahezu zum Erliegen gekommen. Die letzte Initiative von ver.di zu einem Tarifabschluss zu den Themen Arbeitsschutz und Gesundheitsförderung scheiterte vor ein paar Jahren am Widerstand der Arbeitgeberverbände.

17 Das Sozialkassensystem wurde 2017 durch staatliche Intervention (Sozialkassenverfahrensicherungsgesetz) in seinem Fortbestand gesichert, nachdem das BAG die Allgemeinverbindlichkeit einiger Tarifverträge wegen unzureichender Voraussetzungen rückwirkend für unwirksam erklärt hatte.

18 Im Einzelhandel fand die AVE lange Zeit umfangreich Anwendung. Seit Mitte der 1990er Jahre trieben die Arbeitgeberverbände durch die Einführung der OT-Mitgliedschaft jedoch die Erosion der Tarifbindung weiter voran und distanzieren sich vom Instrument der AVE, nicht zuletzt um die gesetzliche Grundbedingung für eine AVE (Tarifbindung von mind. 50%) zu unterlaufen (Behrens 2011, S. 174-186).

5. Bedeutungszunahme und Funktionswandel von Tarifsozialpolitik aus Akteursperspektive

Nach der Rekonstruktion und Darstellung der feld- und branchenspezifischen Entwicklung und des Status quo von Tarifsozialpolitik wird der Forschungsfokus im Folgenden auf die Tarifakteure gerichtet. Hierbei steht die Frage nach der grundsätzlichen Haltung und Bereitschaft zur Ausweitung tariflicher Sozialpolitik sowie zu substitutiver Tarifsozialpolitik im Mittelpunkt. Die Interviewauswertung liefert jedoch auch vertiefende Einblicke in die tarifsozialpolitische Praxis im Allgemeinen.¹⁹

Arbeitgeberverbände

Den Arbeitgeberverbänden kann ein geringes *genuines* Interesse an Tarifsozialpolitik zugeschrieben werden. Zum einen erstreckt sich der allgemeine Rückgang der Kartell-, Ordnungs- und Befriedungsfunktion von Tarifverträgen für die Unternehmen auch auf sozialpolitische Regelungen. Zum anderen waren diese Funktionen in der tariflichen Sozialpolitik ohnehin stets von geringerer Bedeutung als z.B. in der Entgelt- oder Arbeitszeitpolitik, da sie wesentlich durch den Sozialstaat gewährleistet werden. Zudem steht die vereinheitlichende Wirkung tariflicher Sozialpolitik den personalpolitischen Funktionen betrieblicher Sozialpolitik entgegen, die v.a. in der Personalgewinnung und -bindung, der Steigerung der Arbeitsleistung und der Reproduktion von betrieblichen Hierarchien liegen (Frick, Neubäumer, & Sesselmeier, 1999). Tarifsozialpolitik geht deshalb i.d.R. auf gewerkschaftliche Initiative und Durchsetzungsfähigkeit zurück. Ausnahmen stellen z.B. Regelungen zum „sozialverträglichen“ Personalabbau und zur Beschäftigungssicherung durch Arbeitszeit- oder Entgeltreduzierung dar. Ein arbeitgeberverbandsseitiges Regulierungsinteresse besteht regelmäßig auch dann, wenn eine gesetzliche Bestimmung unter Tarifvorbehalt steht oder voll tarifdispositiv ist, um hierdurch den Mitgliedsunternehmen die Anwendung zu ermöglichen bzw. eine Absenkung der gesetzlichen Standards zu erreichen. Schließlich können auch korporatistische Vereinbarungen und/oder drohende staatliche Ersatzvornahmen das Regulierungsinteresse befördern.

Während sie der (komplementären) Tarifsozialpolitik also überwiegend reserviert gegenüber stehen, befürworten die befragten Verbandsvertreter*innen hingegen einhellig einen stärkeren staatlichen Rückzug aus der Sozialpolitik und eine Verantwortungsverlagerung auf das Tarifsystem: „Was wir im Tarifvertrag regeln können, sollten wir auch dort regeln. Und der Staat soll sich möglichst zurückhalten auf Grundsätze, auf Rahmenbedingungen“ (A3). Diese Haltung basiert auf der bekannten Zielperspektive eines „schlanken Staates“, der sich auf die Bereitstellung einer sozialen Basissicherung beschränkt, während darüber hinausgehende Sicherungsansprüche privat, betrieblich oder eben tariflich befriedigt werden sollen. Dem Sozialstaat wird eine inhärente Steigerungsdynamik zugeschrieben, die zu wachsenden Sozialabgaben und ausgreifender staatlicher Regulierung führe, was wiederum die Arbeitskraftnutzung verteuere bzw. verkompliziere und notwendige Marktanpassungen verzögere (Paster, 2017).

19 Für eine umfassende Darstellung der Ergebnisse der Interviewanalyse siehe Fehmel & Fröhler (2019).

Von einer Vertarifizierung der Sozialpolitik versprechen sich die Arbeitgeberverbände insofern v.a. eine finanzielle Entlastung der Unternehmen durch Absenkung von Sozialabgaben und anderen Arbeits- und Organisationskosten. Dies impliziert die Erwartung, dass es entweder nicht zu substitutiven Tarifvereinbarungen kommen wird oder aber die anstelle staatlicher Sicherung tretenden tariflichen Regelungen kostengünstiger sind bzw. auf die Tarifentgelte angerechnet werden können – und dass dieser finanzielle Vorteil auch nicht durch andere Kostenarten, etwa durch verschärfte Arbeitskonflikte, wieder aufgezehrt wird.

Des Weiteren ist Tarifsozialpolitik in der Perspektive der Arbeitgeberverbände aufgrund ihrer größeren Praxisnähe prinzipiell besser als staatliche Sozialpolitik dazu geeignet, sich an Unternehmensinteressen zu orientieren und die unterschiedlichen branchen- und unternehmensspezifischen Gegebenheiten zu berücksichtigen: „Wenn die Betroffenen etwas selbst regeln können, die können das am besten regeln. Die kennen die Praxis vor Ort, die kennen die Gegebenheiten, die kennen die Nöte. Die kennen auch (...) die finanziellen Möglichkeiten viel besser als irgendein anonymer Staat“ (A3).

In konsequenter Fortführung dieser auf dem Subsidiaritätsprinzip basierenden Grundhaltung wird die Befürwortung einer Überführung sozialpolitischer Verantwortung auf die Tarifparteien verknüpft mit der Befürwortung einer weitgehenden Verbetrieblung tariflicher Sozialpolitik. So wie sich der Staat auf die Bereitstellung einer Mindestabsicherung und -regulierung beschränken soll, so sollen auch die Tarifverträge lediglich Rahmenbedingungen definieren und den einzelnen Unternehmen umfangreiche Gestaltungsspielräume gewähren: „Eigentlich wollen wir (...) den Betrieben eine möglichst große Handlungsfreiheit lassen. Was nicht heißt, dass sie die Dinge dann nicht tun. (...) Die machen ganz viel, aber sie machen es am liebsten freiwillig und so wie es zu ihrem Unternehmen passt. (...) Die haben doch selbst ein hohes Interesse daran, dass sie zufriedene, gesunde und motivierte Mitarbeiter haben. (...) Da wäre ein tariflicher Anspruch völlig kontraproduktiv“ (A4).

Der starken Befürwortung einer möglichst betriebsnahen Regulierung liegen v.a. organisationspolitische Motive zugrunde. Zum einen besteht seitens der tarifgebundenen Mitgliedsunternehmen allgemein ein Interesse am Kontrollerhalt über betriebliche Sozialpolitik und an der Erweiterung von betrieblichen Handlungsspielräumen innerhalb des Tarifsystems. Zum anderen stellt die Dezentralisierung der Tarifpolitik in Verbindung mit der Ermöglichung der selektiven Abwahl der Tarifbindung („OT-Mitgliedschaft“) bekanntermaßen eine zentrale strategische Antwort der Arbeitgeberverbände auf die zunehmenden Interessendifferenzen zwischen den Unternehmen und die sinkenden Organisationsgrade dar (Behrens, 2011). In diesem Zusammenhang erscheint die Perspektive einer staatlich und tariflich gerahmten Sozialpolitik in betrieblicher Gestaltungshand als ein erfolgversprechendes Mittel zur Mitgliederbindung und -gewinnung bzw. zur Rückkehr von OT-Mitgliedern in die Tarifbindung: „In der Tat sind wir heute (...) in einer Situation, wo wir uns eine Stärkung der Tarifautonomie dadurch wünschen, dass wir mehr Möglichkeiten durch die Politik und den Gesetzgeber eröffnet bekommen, wo wir wirken können (...). Je mehr Gestaltungsmöglichkeiten uns geboten werden, umso mehr Chancen haben wir, dass wir sie nutzen und damit Werbung machen für eine Verbandsmitgliedschaft“ (A6).

Von einer Aufwertung ihrer (tarif-)sozialpolitischen Funktion unter den genannten Bedingungen substitutiver Tarifsozialpolitik versprechen sich die Arbeitgeberverbände aber nicht nur eine Stärkung als Arbeitsmarktverband, sondern auch auf den anderen verbandli-

chen Funktionsebenen: als politischer Verband durch einen erhöhten Bedarf an fachlicher Interessenvertretung gegenüber staatlichen und anderen sozialpolitischen Akteuren, als Solidarverband durch eine wachsende Nachfrage nach Serviceleistungen wie Information, Beratung und Austausch oder durch die Bereitstellung von gemeinsamen Einrichtungen, die den Unternehmen eine administrative Entlastung bieten. Erwartet werden somit Zugewinne an Machtressourcen v.a. institutioneller und organisatorischer Art.

Gewerkschaften

Im Gewerkschaftslager sind die Positionen zu einer Verlagerung sozialpolitischer Verantwortung auf das Tarifsystem hingegen differenzierter und divergenter. In ihrer grundsätzlichen Haltung sind sich die befragten Gewerkschaftsvertreter*innen noch weitgehend einig: Abgelehnt wird i.d.R. ein Verantwortungstransfer, der mit der Einschränkung staatlicher Leistungen oder Deregulierung verbunden ist und somit eine substitutive Tarifsozialpolitik auf den Plan ruft. Prinzipiell befürwortet wird hingegen ein Verantwortungstransfer, der den Tarifparteien Spielräume für *zusätzliche* Regulierung oder Leistungen eröffnet, also eine zu staatlicher Sozialpolitik komplementäre Tarifsozialpolitik adressiert. Differenzen zeigen sich jedoch in der Frage des strategischen und praktischen Umgangs mit einer von „Sozialabbau“ begleiteten realen Verantwortungsverlagerung, auch wenn diese zuvor missbilligt wurde. Hier changieren die Positionen zwischen den Meinungs Polen „Ablehnung“ und „Gestaltung“. Differenzen lassen sich hierbei sowohl zwischen als auch innerhalb der Gewerkschaften ausmachen. Intergewerkschaftlich zeigen sich signifikante Unterschiede v.a. entlang der jeweiligen verbandlichen Machtressourcen und Machtposition gegenüber den Arbeitgeberverbänden (Primat der *Fähigkeit* zur Verantwortungsübernahme), intragewerkschaftlich v.a. entlang unterschiedlicher Sozialstaats- und Gewerkschaftsverständnisse sowie Fachzuständigkeiten (Primat der *Bereitschaft* zur Verantwortungsübernahme). Während Vertreter*innen von Branchengewerkschaften mit relativ geringen Machtressourcen, des „traditionalistischen“ Flügels oder sozialpolitischer Fachzuständigkeit (und somit für den Einfluss auf staatliche Sozialpolitik) eher zum Pol „Ablehnung“ tendieren, neigen Vertreter*innen von Gewerkschaften mit relativ hohen Machtressourcen, des „modernistischen“ Flügels oder tarifpolitischer Fachzuständigkeit (und somit für die Aushandlung tariflicher Sozialpolitik) stärker zum Pol „Gestaltung“.²⁰

Für die zum Pol „Ablehnung“ Neigenden überwiegen die Risiken einer stärkeren sozialpolitischen Verantwortungsübernahme. Hierzu zählen zuvörderst die negativen sozial- und verteilungspolitischen Konsequenzen substitutiver Tarifsozialpolitik aufgrund der prinzipiell geringeren Reichweite und höheren Selektivität von tariflicher gegenüber staatlicher Sozialpolitik, die sich durch die Erosion des Flächentarifsystems weiter verstärkt hat. Zudem werden tarifsozialpolitische Leistungen i.d.R. auf das Verteilungsvolumen angerechnet oder mit anderen, für die Beschäftigten nachteiligen Regelungen (z.B. Arbeitszeitflexibilisierung) „erkauft“ und somit letztlich von den Beschäftigten selbst finanziert: „Alles was

20 Die dualistische Gegenüberstellung dient der Verdeutlichung der Differenzen. In der Praxis lassen sich i.d.R. Zwischenpositionen finden, die – in unterschiedlichem Gewicht und in Einzelfragen differierend – der einen oder anderen Seite der Skala zuneigen.

wir aus der Sozialpolitik in die Tarifpolitik übernehmen (...) kostet natürlich Entgelt (...). Das rechnen die Arbeitgeber natürlich auf gegen die Lohnerhöhung“ (G7).

Des Weiteren werden negative Rückwirkungen auf das staatliche Leistungsniveau befürchtet, da die Übernahme sozialpolitischer Verantwortung die Akzeptanz des Verantwortungstransfers impliziert. Substitutive Tarifsozialpolitik stellt in dieser Perspektive nicht nur eine retrospektive Legitimation des staatlichen Rückzugs dar, sondern auch einen Anreiz für weitere Leistungsbeschränkung und Deregulierung: „Die Gefahr ist sehr groß, dass der Gesetzgeber sagt: Wunderbar! Wenn sich die Tarifvertragsparteien um solche Fragen kümmern und das auch noch einigermaßen vernünftig machen (...), dass das mit als Grund genommen wird, sich weiter aus der Sozialpolitik zurückzuziehen und (...) abzuschieben auf die Betriebs- und Tarifparteien“ (G1).

Schließlich werden auch organisationspolitische Risiken und Nachteile gesehen bzw. befürchtet. Durch die Einschränkung sozialer Rechte steigt der tarifpolitische Handlungsdruck, weil Mitglieder eine Kompensation auf tariflicher Ebene erwarten, während gleichzeitig die gewerkschaftliche Verhandlungsposition gegenüber den Arbeitgeberverbänden geschwächt wird. Dies erhöhe die Gefahr unbefriedigender Tarifabschlüsse und infolgedessen von Mitgliederverlusten. Zudem wird mit der Zunahme sozialpolitischer Themen das – qualitative Tarifpolitik inhärente – Problem der Aggregation divergierender Mitgliederinteressen verstärkt und ein Anstieg von Interessenskonflikten befürchtet. So haben etwa die unteren Einkommensgruppen i.d.R. eine klare Konsum- und damit Entgeltpräferenz, während in den mittleren und v.a. höheren Einkommensgruppen Spar- und Sicherheitspräferenzen stärker verbreitet sind; ältere Beschäftigte haben ein gesteigertes Interesse an altersbezogener Tarifsozialpolitik, während jüngere Beschäftigte Themen präferieren, die stärker ihrer Lebensphase entsprechen (z.B. Vereinbarung von Erwerbs- und Sorgearbeit) usw. (Fehmel, 2013).

Diese Probleme kulminieren in Branchen mit konfliktiven Arbeitsbeziehungen und einer schwachen gewerkschaftlichen Machtposition. So sieht sich ver.di im Einzelhandel nicht nur mit einer geringen Tarifbindung und engen Verteilungsspielräumen konfrontiert, sondern auch mit – angesichts anhaltender Tariffucht und hohen OT-Anteilen – nur begrenzt handlungsfähigen und -bereiten Arbeitgeberverbänden. Zugleich ist aber auch das Eigeninteresse an tarifsozialpolitischer Regulierung gering, wenn diese auf Kosten des Verteilungsvolumens geht, da die Beschäftigten im Einzelhandel wegen der hohen Teilzeitquote und des niedrigen Lohnniveaus mehrheitlich v.a. an Einkommensverbesserungen interessiert sind. Die befragten Gewerkschaftsvertreter*innen lehnen daher substitutive Tarifsozialpolitik generell ab: „Und deswegen ist für uns einer der zentralsten Punkte (...): Die gesetzlichen Regelungen müssen weiter den sozialen Standard gewährleisten (...) und Tarifverträge verbessern das! Alles andere ist total problematisch“ (G6). Im privaten Bankgewerbe hingegen scheitert der trotz grundsätzlicher Skepsis dennoch vorhandene Gestaltungswille des ver.di-Fachbereichs Finanzdienstleistungen an mangelnder Durchsetzungsfähigkeit gegenüber einem Arbeitgeberverband, der verbindliche Bestimmungen inzwischen weitgehend ablehnt, um den Mitgliedsunternehmen einen möglichst großen Handlungsspielraum für betriebliche Sozialpolitik zu gewähren: „Also eigentlich hat erst einmal der Gesetzgeber seine Aufgabe. (...) Die hat er aber in zunehmendem Maße nicht wahrgenommen. Also müssen wir. Leider können wir es nicht, weil uns a) der Wille der Arbeitge-

ber fehlt, aber b) dann auch auf der anderen Seite die gewerkschaftliche Kampfkraft, das auch gegen den Willen der Arbeitgeber durchzusetzen“ (G10). Die Folge ist, dass selbst langjährige tarifliche Regelungen zur Disposition stehen oder bereits nicht mehr verlängert werden konnten.

In der chemischen Industrie und im Bauhauptgewerbe können sich die Gewerkschaften hingegen auf sozialpartnerschaftliche Arbeitsbeziehungen mit prinzipiell gestaltungs- und kompromisswilligen Arbeitgeberverbänden stützen. Entsprechend finden sich die befragten Hauptamtlichen eher im Lager jener, die zum Pol „Gestaltung“ neigen. Während die IG BCE substitutive Tarifsozialpolitik vor dem Hintergrund ihrer primären und sekundären Machtressourcen in einem gewissen Rahmen durchaus befürwortet und die Vertarifizierung von Sozialpolitik zum Teil auch aktiv vorantreibt, ist die diesbezügliche Haltung der IG BAU wesentlich verhaltener, da im Baugewerbe der Verteilungsspielraum geringer ist und Tarifsozialpolitik aufgrund der Branchenstrukturen nur über das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung wirksam werden kann.

Die Befragten, die eher zum Pol „Gestaltung“ neigen, teilen weitgehend die sozial- und verteilungspolitische Kritik an substitutiver Tarifsozialpolitik, bewerten jedoch die organisationspolitischen Folgen anders. In ihrer Perspektive überwiegen die Chancen zu einer Stärkung gewerkschaftlicher Handlungsmacht gegenüber den Risiken. Ähnlich wie die Arbeitgeberverbandsvertreter*innen versprechen sie sich von der Übertragung sozialpolitischer Verantwortung eine Stärkung der institutionellen und organisatorischen Machtressourcen. Dies betrifft zunächst v.a. die Hoffnung auf eine Stärkung des Tarifsystems und die Erhöhung der Tarifbindung. „Dadurch haben wir natürlich einen zusätzlichen Gestaltungsspielraum, der die Tarifvertragsparteien auch stärkt. Das muss man eben auch sehen, dass wir (...) uns natürlich viel breiter aufstellen können“ (G1).

Des Weiteren wird ein Einflussgewinn auf staatliche Akteure und Politikprozesse, sowohl im Hinblick auf die Sozialpolitik als auch auf die Stützung des Tarifsystems, erwartet: „Dadurch, dass wir (...) tarifpolitisch handeln, können wir da auch sehr stark auftreten, können sagen: Wir wissen, wie es gemacht wird. Und wir wissen aber auch, wo die Grenzen sind. (...) Und deswegen können wir da auch anders mitreden. Da haben wir (...) auch mehr Gehör, weil wir Gestalter sind. Wenn wir das nicht wären und wären sozusagen nur politischer Mahner (...), wäre der Einfluss geringer“ (G1).

Schließlich wird auch mit positiven Mitgliedereffekten und somit einem Zugewinn an Organisationsmacht gerechnet. Wie eingangs dargelegt, hat qualitative Tarifpolitik für gewerkschaftliche Mitgliederstrategien allgemein an Bedeutung gewonnen. Zwar stehen hierbei nach einhelliger Einschätzung v.a. arbeitsorganisatorische Verbesserungen und Arbeitszeitoptionen im Mittelpunkt, gleichwohl wird auch tariflicher Sozialpolitik eine positive Rolle bei der Erschließung von Mitgliederpotenzialen zugeschrieben.

Die schematisierte Gegenüberstellung verdeutlicht, dass es zwischen und in den Gewerkschaften kontroverse Positionen hinsichtlich der organisationspolitischen Implikationen und des strategischen Umgangs mit dem Funktionswandel von Tarifsozialpolitik gibt. Diese reichen von grundsätzlicher Ablehnung bis hin zu kritisch reflektierter Bereitschaft zur Übernahme sozialpolitischer Verantwortung im Verhältnis zwischen den Regulierungsarenen Staat und Arbeitsbeziehungen. Die befragten Gewerkschaftsvertreter*innen berichten von fortbestehenden Kontroversen um die Ausrichtung tariflicher Sozialpolitik. Vor

dem Hintergrund der fortgeschrittenen wohlfahrtsstaatlichen Transformation sind die Differenzen jedoch offenbar geringer und werden verständnisvoller ausgetragen, als dies noch in den 1980er und 90er Jahren etwa in den Auseinandersetzungen um die Ausrichtung der Arbeitszeitpolitik, des Altersübergangs und der Altersversorgung der Fall war (Trampusch, 2004). Insgesamt haben hierbei die Befürworter*innen einer ggf. auch substitutiven Tarifsozialpolitik die Oberhand gewonnen. Die organisationspolitisch gleichfalls weiterhin notwendige Integration der kontroversen Perspektiven in Einzelgewerkschaften und DGB führt zu einer – explizit von mehreren Befragten so bezeichneten – „Doppelstrategie“. Einerseits werden die tarifsozialpolitischen Aktivitäten im Rahmen der jeweiligen branchenspezifischen Möglichkeiten intensiviert. Andererseits werden an den Staat Forderungen nach (Wieder-)Ausbau sozialer Sicherung sowie nach Stützung des Tarifsystems adressiert, die durch Initiativen und Kampagnen forciert werden. Inwieweit es sich dabei tatsächlich um ein strategisches Vorgehen handelt oder nicht doch eher um ein kompromisshaftes Nebeneinander unterschiedlicher Prinzipien, Handlungsansätze und Zuständigkeiten, bleibt allerdings fraglich: „Ich habe das Gefühl, man akzeptiert das im Moment so und treibt das so vor sich hin, aber man hat keine richtige Strategie. Also selbst wenn man sagt, okay, wir fänden das eigentlich gar nicht so schlimm mit mehr Tarifgestaltung von klassischen sozialpolitischen Aufgaben und Themen, gibt es dafür keine Gesamtstrategie. (...) Es ist so ein Stückwerk, das nicht wirklich zu einem großen, ganzen Leitgedanken zusammenzufügen ist“ (G3).

6. Fazit und Ausblick

Die multiple wohlfahrtsstaatliche Transformation hat einen Bedeutungsgewinn tariflicher Sozialpolitik zur Folge. Traditionelle Felder wurden ausgeweitet, neue kamen hinzu. Verbunden ist dies mit einem partiellen Funktionswandel von Tarifsozialpolitik: weg von einer rein komplementären, staatlich Sozialpolitik ergänzenden Rolle, hin zu einer teilweise substitutiven Funktion. Die anhaltende Dominanz der Mitgliedschaftslogik in den Tarifverbänden, die Konjunktur qualitativer Tarifpolitik wie lebenslauforientierter Arbeitszeitpolitik, die Bewältigung der Folgen der „Coronakrise“ und die Herausforderungen des digitalen Wandels der Arbeitswelt lassen weitere Entwicklungen in diese Richtung erwarten. In vielen Branchen stehen sozialpolitische Themen weit oben auf der tarifpolitischen Agenda.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass das Regulierungsniveau von Tarifsozialpolitik und die Dynamik von Vertariflichungsprozessen feld- und branchenspezifisch erheblich variieren. Die feldspezifischen Unterschiede sind Ausdruck der jeweiligen Arbeitsteilung zwischen staatlicher und tariflicher Regulierungsebene, des jeweiligen staatlichen Sicherungsniveaus sowie der verbandlichen Interessen und Präferenzen. Zentraler Erklärungsfaktor für die sektoralen Unterschiede sind die differierten gewerkschaftlichen Machtressourcen und -positionen im industriellen Konflikt. Hinzu kommen Unterschiede in der normativen Bereitschaft zu Tarifsozialpolitik, die wiederum mit der Handlungsfähigkeit korrelieren. Das Interesse der Arbeitgeberverbände konzentriert sich, unabhängig von ihrer konkreten Handlungsmacht, auf die Aufrechterhaltung betrieblicher Gestaltungsspielräume und die Vertariflichung sozialer Sicherung, von der sie sich v.a. Freiheiten und finanzielle Vorteile für

die Unternehmen sowie einen Zuwachs verbandlicher Machtressourcen versprechen. In der tarifsozialpolitischen Praxis nehmen sie meist eine passive Rolle ein und erweisen sich oft als wenig gestaltungsbereit.

Der Übergang sozialpolitischer Verantwortung vom Staat auf die Arbeitsbeziehungen ist einerseits mit organisationspolitischen Chancen für die Tarifverbände, andererseits aber mit sozial- und verteilungspolitischen Risiken und Nachteilen für die Beschäftigten verbunden. Der Umgang mit dieser Entwicklung ist deshalb v.a. im Gewerkschaftslager umstritten.

In organisationspolitischer Hinsicht eröffnen sich neue Gestaltungsspielräume und Handlungsfelder, mit denen die Tarifverbände an Legitimität und Zuspruch sowohl gegenüber (potenziellen) Mitgliedern als auch gegenüber staatlichen Akteuren und im öffentlichen Diskurs gewinnen können, was sich förderlich auf die Organisationsmacht, das Tarifsysteem und die Staat-Verbände-Beziehungen auswirken kann. Dies setzt allerdings voraus, dass eine erfolgreiche sozialpolitische Interessenvertretung, Regulierung und ggf. Administration letztlich auch gelingt. Möglich ist dies prinzipiell nur dort, wo gestaltungs- und verpflichtungsfähige Tarifparteien (noch) existieren. In Bereichen mit geringer Tarifbindung und Betriebsratsabdeckung, eng begrenztem Verteilungsspielraum, schwachen Gewerkschaften und konfliktiven Arbeitsbeziehungen – in der Heuristik der „drei Welten“ segmentierter Arbeitsbeziehungen: in der dritten und in weiten Teilen der zweiten Welt (Hassel & Schroeder, 2018) – ist diese Strategie hingegen kaum anwendbar. Der Bedeutungszuwachs und Funktionswandel von Tarifsozialpolitik ist somit geeignet, die Fragmentierung der Arbeitsbeziehungen weiter zu vertiefen. Doch auch in der „ersten Welt“ sind die organisationspolitischen Erfolgsaussichten aufgrund der divergenten sozial- und tarifpolitischen Interessen sowohl der Tarifparteien als auch der jeweiligen Verbandsmitglieder unklar. Mit der Übernahme sozialpolitischer Verantwortung setzen sich die Tarifverbände jedoch unter Erfolgszwang, weil damit auch die Legitimationsrisiken auf sie übergehen. Sie ist somit immer auch mit organisatorischen Risiken (Ansehens-, Mitgliederverluste, Konfliktzunahme etc.) verbunden. Schließlich stellt auch eine erfolgreiche tarifsozialpolitische Regulierung keine Garantie für einen höheren Organisationsgrad dar, solange auch Nichtmitglieder und OT-Mitglieder von ihr profitieren können („Trittbrettfahrerproblem“).

In sozial- und verteilungspolitischer Hinsicht ist der Übergang sozialpolitischer Verantwortung auf die Arbeitsbeziehungen hingegen eindeutig kritisch zu bewerten. Zwar können mit Tarifsozialpolitik die auf staatlicher Ebene entstandenen Sicherungslücken zumindest für die Zugangsberechtigten im Geltungsbereich des jeweiligen Tarifvertrags verringert oder evtl. sogar geschlossen werden. Zudem ist sie anderen nichtstaatlichen Formen sozialer Sicherung wie betrieblicher Sozialpolitik und privater Vorsorge im Hinblick auf Integrationsgrad, Homogenität und Umverteilungspotenzial prinzipiell überlegen. Im Vergleich zu staatlicher Sozialpolitik ist sie diesbezüglich jedoch per se im Nachteil und somit allenfalls „immer nur die zweitbeste Lösung“ (Bispinck, 2012, S. 216). Zur insgesamt wesentlich höheren Selektivität und Heterogenität kommt hinzu, dass Tarifsozialpolitik letztlich v.a. von den Beschäftigten selbst finanziert wird, weshalb Umverteilungswirkungen weitgehend auf die Gruppe der jeweiligen Tarifvertrags-Insider bzw. -Profiteure beschränkt bleiben, während die Unternehmen kaum zusätzlich belastet werden. Diese prinzipiellen Nachteile haben sich durch die anhaltende Erosion des Tarifsystems weiter verstärkt. Aber

auch die konkrete Tarifsozialpolitik selbst trägt hierzu bei, etwa durch die verbreitete Differenzierung der Tarifnormen (bis hin zum Ausschluss) nach Beschäftigtengruppen, Regionen, Unternehmenszugehörigkeit etc., durch die großen Lücken bei der Absicherung von Lebenslagen jenseits der Erwerbstätigkeit, durch den großen und wachsenden Anteil individuell nicht einklagbarer Rechte oder durch den hohen Verbetriebligungsgrad. Der Übergang sozialpolitischer Verantwortung auf die Arbeitsbeziehungen ist deshalb unweigerlich mit einem Anstieg sozialer Ungleichheit nicht nur zwischen In- und Outsidern des Arbeitsmarktes, sondern auch innerhalb der Kernarbeitsmärkte und selbst in der Gruppe der tarifgebundenen (bzw. tarifvertraglich erfassten) Beschäftigten verbunden. Je nach Branche, Betrieb und Beschäftigtengruppe ergeben sich differente Zugänge zu differenten sozialen Schutzrechten, wobei das Schutzniveau mit den primären und sekundären Machtressourcen der Lohnabhängigen steigt. Die Sekundäreinkommensverteilung folgt somit wesentlich stärker der Primäreinkommensverteilung als im Fall staatlicher Sozialpolitik. Diesen sozial- und verteilungspolitischen Nachteilen steht lediglich der Vorteil einer potenziell größeren Praxisnähe – v.a. in betriebs- und arbeitsplatznahen Feldern wie Gesundheitsschutz, berufliche Rehabilitation, Altersübergang oder Beschäftigungssicherung – gegenüber.

In sozial- und verteilungspolitischer Perspektive ist ein Verantwortungstransfer mithin nur dann akzeptabel, wenn die Tarifsozialpolitik im Ergebnis zumindest ähnliche Effekte hinsichtlich Sicherungsniveau, Selektivität und Umverteilung zeitigt wie die staatliche Sozialpolitik, an deren Stelle sie tritt. Unter den gegebenen Bedingungen und Machtverhältnissen sind die Tarifparteien hierzu nicht in der Lage, die Arbeitgeberverbände auch gar nicht daran interessiert. Die Voraussetzungen für ein sozialpolitisch befähigtes Tarifsystem könnte somit nur der Staat durch Bereitstellung entsprechender Rahmenbedingungen herstellen. Maßnahmen solcherart wären z.B. verpflichtende und sanktionsbewährte gesetzliche Vorgaben für Tarif- und Betriebsparteien mit geeigneten Kontrollmechanismen und staatlicher Ersatzvornahme als *Ultima Ratio*, die wesentliche Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, inkl. der Möglichkeit der Ausdehnung von Tarifverträgen auf tariflose Wirtschaftsbereiche (nach französischem oder belgischem Vorbild), oder die Einführung der Pflichtmitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften (ähnlich dem österreichischen Kammersystem). Derart weitreichende staatliche Interventionen in das Arbeitsbeziehungssystem würden jedoch nicht nur auf den erbitterten Widerstand mindestens der Arbeitgeberverbände treffen; es lassen sich auch absehbar keine politischen Mehrheiten dafür ausmachen. Die Gewerkschaften sollten sich deshalb auf komplementäre, arbeitsnahe Tarifsozialpolitik konzentrieren, dabei auf (bessere) flankierende gesetzliche Regelungen und Leistungen drängen und darüber hinaus den Staat nicht durch substitutive Tarifsozialpolitik von seiner Leistungsverantwortung entbinden. Dies umfasst u.a. Verbesserungen bei der tariflichen Beschäftigungssicherung, bei der Familienvereinbarkeit, beim Arbeits- und Gesundheitsschutz, bei der beruflichen Rehabilitation oder bei der Aus- und Weiterbildungsförderung. Wie zuletzt die „Coronakrise“ eindrücklich gezeigt hat, ist hier noch einiges zu tun, woraus sich gleichfalls auch in organisationspolitischer Hinsicht Profit ziehen ließe.

Literatur

- Bahn Müller, R. (2015). Tarifvertragliche Weiterbildungsregulierung in Deutschland: Formen, Effekte und Perspektiven für überbetriebliche Weiterbildungsfonds. In K. Berger, R. Jaich, B. Mohr, D. Moraal, H. Nordhaus, & S. Kretschmer (Hrsg.): *Sozialpartnerschaftliches Handeln in der betrieblichen Weiterbildung* (S. 61–77). Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.
<https://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/show/7715>
- Behrens, M. (2011). *Das Paradox der Arbeitgeberverbände: Von der Schwierigkeit, durchsetzungsstarke Unternehmensinteressen kollektiv zu vertreten*. Berlin: edition sigma.
<https://doi.org/10.5771/9783845269559>
- Berger, K., Jaich, R., Mohr, B., Kretschmer, S., Moraal, D., & Nordhaus, H. (Hrsg.) (2015). *Sozialpartnerschaftliches Handeln in der betrieblichen Weiterbildung*. Bielefeld: wbv.
<https://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/show/7715>
- Berner, F. (2009). *Der hybride Sozialstaat: Die Neuordnung von öffentlich und privat in der sozialen Sicherung*. Frankfurt/M., New York: Campus.
- Bispinck, R. (1997). Sozialabbau und tarifpolitische Gegenwehr: Das Beispiel der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall. *Soziale Sicherheit*, 46 (10), 335–338.
- Bispinck, R. (2005a). Tarifliche Senioritätsregelungen (Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 59).
https://www.boeckler.de/faust-detail.htm?sync_id=4209
- Bispinck, R. (2005b). Wie flexibel sind Tarifverträge? (Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 60).
https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=4256
- Bispinck, R. (2010). Tarifliche Regelungen zur Kurzarbeit (Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 66).
https://www.boeckler.de/faust-detail.htm?sync_id=5414
- Bispinck, R. (2012). Sozial- und arbeitsmarktpolitische Regulierung durch Tarifvertrag. In R. Bispinck, G. Bosch, K. Hofemann, & G. Naegele (Hrsg.), *Sozialpolitik und Sozialstaat: Festschrift für Gerhard Bäcker* (S. 201–219). Wiesbaden: Springer VS.
https://doi.org/10.1007/978-3-531-19024-2_13
- Bispinck, R. (2015). Qualitative Tarifpolitik: Themen, Trends und Perspektiven. In: L. Schröder, & H. J. Urban (Hrsg.), *Gute Arbeit – Ausgabe 2015: Qualitative Tarifpolitik – Arbeitsgestaltung – Qualifizierung* (S. 59–70). Frankfurt/M.: Bund-Verlag.
- Bispinck, R. (2016a). Tarifpolitik vor alten und neuen Herausforderungen. In: G. Bäcker, S. Lehn-dorff, & C. Weinkopf (Hrsg.), *Den Arbeitsmarkt verstehen, um ihn zu gestalten: Festschrift für Gerhard Bosch* (S. 181–198). Wiesbaden: Springer VS.
https://doi.org/10.1007/978-3-658-12159-4_15
- Bispinck, R. (2016b). Arbeitszeit – Was bietet der tarifvertragliche Instrumentenkoffer? (Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 82).
https://www.boeckler.de/faust-detail.htm?sync_id=7699
- Bispinck, R., Dorsch-Schweizer, M., & Kirsch, J. (2002). Tarifliche Ausbildungsförderung begrenzt erfolgreich – eine empirische Wirkungsanalyse. *WSI-Mitteilungen*, 55 (4), 213–219.
- Bosch, G., Weinkopf, C., & Worthmann, G. (2011). *Die Fragilität des Tarifsystems: Einhaltung von Entgeltstandards und Mindestlöhnen am Beispiel des Bauhauptgewerbes*. Berlin: edition sigma.
<https://doi.org/10.5771/9783845269535>
- Burkert, C. (2019). Strukturwandel und Beschäftigungsentwicklung in der Finanzbranche in Deutschland (IAB-Stellungnahme 05/2019).
<https://www.iab.de/1969/section.aspx/Publikation/k190508301>
- Detje, R., Menz, W., Nies, S., Sanné, G., & Sauer, D. (2008). Gewerkschaftliche Kämpfe gegen Betriebsschließungen – Ein Anachronismus? *WSI-Mitteilungen*, 61 (5), 238–245.
<https://doi.org/10.5771/0342-300X-2008-5-238>

- Ellguth, P., & Kohaut, S. (2012). Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2011. *WSI-Mitteilungen*, 65 (4), 297–305. <https://doi.org/10.5771/0342-300x-2012-4-297>
- Ellguth, P., & Kohaut, S. (2020). Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2019. *WSI-Mitteilungen*, 73 (4), 287–285. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2020-4-278>
- Fehmel, T. (2013). Sozialpolitik per Tarifvertrag: Ursachen und Folgen der Vertariflichung sozialer Sicherung (SEU Working Paper Nr. 5). <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/36598>
- Fehmel, T., & Fröhler, N. (2019). Vertariflichung sozialer Sicherheit: Perspektiven von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften in Deutschland und Österreich (HBS Working Paper Forschungsförderung Nr. 148). https://www.boeckler.de/faust-detail.htm?sync_id=8743
- Fehmel, T., & Fröhler, N. (2021). Tarifsozialpolitik und Vertariflichung sozialer Sicherheit. Deutschland und Österreich im Vergleich, Wiesbaden: Springer VS, *im Erscheinen*
- Freidank, J., Grabbe, J., Kädtler, J., & Tullius, K. (2011). Altersdifferenzierte und alternsgerechte Betriebs- und Tarifpolitik: Eine Bestandsaufnahme betriebspolitischer und tarifvertraglicher Maßnahmen zur Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit (INQA-Bericht Nr. 42). <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/32747>
- Frick, B., Neubäumer, R., & Sesselmeier, W. (Hrsg.) (1999). *Die Anreizwirkungen betrieblicher Zusatzleistungen*. München, Mering: Rainer Hampp.
- Fröhler, N. (2014). Entstaatlichung – Vertariflichung – Verbetrieblung: Politik und Praxis des flexiblen Übergangs in den Ruhestand. *Zeitschrift für Sozialreform*, 60 (4), 413–438. <https://doi.org/10.1515/zsr-2014-0407>
- Fröhler, N., & Fehmel, T. (2018). Tarifvertragliche Regulierung sozialer Sicherung: Deutschland und Österreich im Vergleich (HBS Working Paper Forschungsförderung Nr. 76). https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=8135
- Fröhler, N., Fehmel, T., & Klammer, U. (2013). *Flexibel in die Rente: Gesetzliche, tarifliche und betriebliche Perspektiven*. Berlin: edition sigma. <https://doi.org/10.5771/9783845268385>
- Gehrke, B., & Weilage, I. (2018). Branchenanalyse Chemieindustrie: Der Chemiestandort Deutschland im Spannungsfeld globaler Verschiebungen von Nachfragestrukturen und Wertschöpfungsketten (Study der HBS Nr. 395). https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=8186
- Hachtmann, R. (2011). Gewerkschaften und Rationalisierung: Die 1970er-Jahre – ein Wendepunkt? In K. Andresen, U. Bitzegeio, & J. Mittag (Hrsg.), *Nach dem Strukturbruch? Kontinuität und Wandel von Arbeitsbeziehungen und Arbeitswelt(en) seit den 1970er-Jahren* (S. 181–209). Bonn: J.H.W. Dietz Nachf.
- Haipeter, T. (2009). *Tarifabweichungen und Flächentarifverträge: Eine Analyse der Regulierungspraxis in der Metall- und Elektroindustrie*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-91649-1>
- Hassel, A., & Schroeder, W. (2018). Gewerkschaften 2030: Rekrutierungsdefizite, Repräsentationslücken und neue Strategien der Mitgliederpolitik (WSI-Report Nr. 44). https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=8264
- Jeanrond, H. (2016). Gewerkschaften als sozialpolitische Akteure – der Wandel interner und externer Machtressourcen der deutschen Gewerkschaften im Transformationsprozess des Sozialstaates (Dissertation). <https://kobra.uni-kassel.de/handle/123456789/2016081750715>
- Kathmann, T. (2017). Zum Wechselverhältnis von Mindestlohn und Tarifpolitik: Handlungsstrategien tarifpolitischer Akteure in der Gebäudereinigung, im Einzelhandel und der Metallbranche (HBS Working Paper Forschungsförderung Nr. 45). https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=7862

- Klenner, C., Brehmer, W., Plegge, M., & Bohulsky, Y. (2013). Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen in Deutschland: Eine empirische Analyse (WSI-Diskussionspapier Nr. 184).
https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=6688
- Lesch, H., Mayer, A., & Schmid, L. (2014). Demografischer Wandel und Tarifpolitik (IW-Analyse Nr. 96).
<https://www.iwkoeln.de/studien/iw-analysen/beitrag/hagen-lesch-alexander-mayer-lisa-schmid-demografischer-wandel-und-tarifpolitik-171876.html>
- Lessenich, S. (2008). *Die Neuerfindung des Sozialen: Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. Bielefeld: Transcript. <https://doi.org/10.14361/9783839407462>
- Masnitza, N. (2018). *Tarifvertragliche Gestaltung der betrieblichen Altersversorgung und die Erweiterung des Vorsorgespektrums durch das Betriebsrentenstärkungsgesetz: Der Umfang tarifvertraglicher Gestaltungsmacht und die Implementierung flächendeckender betrieblicher Versorgungssysteme*. Karlsruhe: Vvw.
- Müller-Jentsch, W. (2017). Arbeitgeberverbände zwischen Konflikt- und Sozialpartnerschaft. In W. Schroeder, & B. Weßels (Hrsg.), *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland* (2. Auflage, S. 565–586). Wiesbaden: Springer VS.
https://doi.org/10.1007/978-3-658-08176-8_22
- O'Connor, J., & Olson, G. (Hrsg.) (1998). *Power resources theory and the welfare state: A critical approach*, Toronto: University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/9781442678675>
- Paster, T. (2017). Die Rolle der Arbeitgeber in der Sozialpolitik. In W. Schroeder, & B. Weßels (Hrsg.), *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland* (2. Auflage, S. 487–514). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-08176-8_19
- Rehder, B. (2009). Die neue Dominanz der Mitgliedschaftslogik: Interessenvermittlung in der Tarifpolitik. In B. Rehder, T. von Winter, & U. Willems (Hrsg.), *Interessenvermittlung in Politikfeldern: Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung* (S. 52–67). Wiesbaden: VS.
https://doi.org/10.1007/978-3-531-91697-2_3
- Reiter, R. (Hrsg.) (2017). *Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive: Eine Einführung*, Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-14656-6>
- Schmalz, S., & Dörre, K. (2014). Der Machtressourcenansatz: Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens. *Industrielle Beziehungen*, 21 (3), 217–237.
<https://doi.org/10.1688/IndB-2014-03-Schmalz>
- Schröder, L., & Urban, H. J. (Hrsg.) (2019). *Gute Arbeit – Ausgabe 2019: Transformation der Arbeit: Ein Blick zurück nach vorn*. Frankfurt/M.: Bund-Verlag.
- Seifert, H. (2019). Optionen als neues Gestaltungsprinzip der Arbeitszeitpolitik. *WSI-Mitteilungen*, 72 (4), 305–308. <https://doi.org/10.5771/0342-300x-2019-4-305>
- Silver, B. (2005). *Forces of Labor: Arbeiterbewegungen und Globalisierung seit 1870*. Berlin: Assoziation A.
- Steinmeyer, H.-D. (1998). Tarifvertrag und betriebliche Altersversorgung. In M. Schlachter, R. Ascheid, & H.-W. Friedrich (Hrsg.), *Tarifautonomie für ein neues Jahrhundert* (S. 727–742). München: C.H. Beck.
- Streck, W. (2009). *Re-forming capitalism: Institutional change in the German political economy*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199573981.001.0001>
- TNS Infratest (2016). Arbeitgeber- und Trägerbefragung zur Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung (BAV 2015) (BMAS Forschungsbericht Nr. 475).
<https://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publicationen/Forschungsberichte/fb-475-bav-endbericht.html>

- Trampusch, C. (2004). Vom Klassenkampf zur Riesterreute: Die Mitbestimmung und der Wandel der Interessen von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden an der betrieblichen und tariflichen Sozialpolitik. *Zeitschrift für Sozialreform*, 50 (3), 223–254.
- Trampusch, C. (2009). *Der erschöpfte Sozialstaat: Transformation eines Politikfeldes*. Frankfurt/M., New York: Campus.
- Vogel, B. (2007): *Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Wirth, C. (2016). *Modularer Einzelhandel und Industrielle Beziehungen: Ergebnisse einer qualitativen Längsschnittuntersuchung*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Wiß, T. (2011). *Der Wandel der Alterssicherung in Deutschland: Die Rolle der Sozialpartner*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-92899-9>
- Wright, E. (2000). Working-class power, capitalist-class interests and class compromise. *The American Journal of Sociology*, 105 (4), 957–1002. <https://doi.org/10.1086/210397>
- WSI-Tarifarchiv (2017). *Statistisches Taschenbuch Tarifpolitik 2017*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. <https://www.wsi.de/de/statistisches-taschenbuch-15335.htm>

Wolfgang Günther*

Branchenspezifische Interessen an der Allgemeinverbindlicherklärung in Deutschland**

Zusammenfassung

Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen (AVE) kann ein Mittel darstellen, die Tarifbindung zu stabilisieren. Inzwischen ist viel über die AVE-Praxis einzelner Länder bekannt, wenig jedoch über die AVE auf Branchenebene. Der Beitrag untersucht die Verteilung der AVE zwischen Branchen in Deutschland. In einem *most-similar-design* vergleicht er, wie Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften im Baugewerbe, im Einzelhandel und im Wach- und Sicherheitsgewerbe mit der AVE umgehen und welche Interessen sie dabei verfolgen. Datenbasis sind die offiziellen AVE-Verzeichnisse, Verbandspublikationen und Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Es wird herausgearbeitet, dass die Akteure deshalb ein Interesse an der AVE haben, weil das Instrument Unterbietungswettbewerb einzudämmen hilft. Ob sich das Interesse durchsetzt, hängt allerdings ab von strategischen verbandspolitischen Entscheidungen. Darüber hinaus bestehen branchenspezifische Motive wie der Schutz der sozialpartnerschaftlichen Sozialkassen im Baugewerbe oder das Bemühen im Wach- und Sicherheitsgewerbe, die Attraktivität der Branche zu steigern. Im Einzelhandel führten hingegen die Unzufriedenheit mit bestehenden Tarifinstitutionen sowie hohe Wettbewerbsintensität zur Auflösung der Tarifbindung, der AVE und damit der klassenübergreifenden Koalition.

Schlagwörter: Tarifverhandlungen, Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Lohnwettbewerb

Explaining sector-specific interests in the extension of collective bargaining agreements in Germany

Abstract

The extension of collective agreements can be a means to stabilize the coverage of collective bargaining. Much is known about the extension practice in individual countries. Knowledge about the motives for extension at the industry level, in turn, is limited. This article examines the distribution of extensions across industries in Germany. Applying a most-similar design and focusing on the construc-

* Wolfgang Günther, Universität Leipzig, Institut für Politikwissenschaft, Beethovenstr. 15, D-04107 Leipzig. E-Mail: wolfgang.guenther@uni-leipzig.de

** Artikel eingegangen: 30.05.2020. Revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 11.09.2020

tion industry, the retail trade, and the security sector, it compares how employers' associations and trade unions deal with the extension and what interests they pursue in doing so. The analysis is based on the official extension directories, association publications, and interviews with representatives of trade unions and employers' associations. It is demonstrated that actors are interested in the extension as it enables them to stifle ruinous competition based on under-cutting wages. However, it depends on the strategic choices made by employers' associations whether this interest is enforced. In addition, there are sector-specific motives such as the protection of social security funds in the construction industry or efforts in the security sector to increase the sectors' attractiveness. In the retail trade, in contrast, dissatisfaction with existing collective bargaining institutions and intensified competition led to the dissolution of collective agreements, the extension practice, and thus the cross-class coalition.

Keywords: collective bargaining, extension of collective agreements, employers' associations, trade unions, wage competition. JEL: J51, J52, J30

1 Einleitung

Der seit den 1990er Jahren stattfindende Wandel des vormals stark institutionalisierten deutschen Tarifsystems ist umfassend dokumentiert (Addison, Teixeira, Pahnke, & Bellmann, 2017; Baccaro & Benassi, 2017; Müller & Schulten, 2019). Deutlichstes Zeichen für die Erosion der Bindungskraft von Tarifverträgen ist die stetig gesunkene Flächentarifbindung. Während 1996 noch 70% der west- und 56% der ostdeutschen Beschäftigten in einem Betrieb mit Flächentarifvertrag arbeiteten, waren es im Jahr 2018 nur noch 49% in West- und 35% in Ostdeutschland (Ellguth & Kohaut, 2019, S. 291). Besonders für Beschäftigte in niedrigentlohnenden Dienstleistungsbranchen, der Handelsbranche oder dem Hotel- und Gaststättengewerbe gilt der tarifliche Schutz kaum mehr. Die Ausweitung des Niedriglohnssektors auf ein Viertel der Beschäftigten ist eine Folge des sich wandelnden Tarifsystems (Kalina & Weinkopf, 2018).

Neben dem gesetzlichen Mindestlohn gilt die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen (AVE) als politisches Instrument, das Tarifsystem zu unterstützen. Durch eine AVE wird der Geltungsbereich eines Flächentarifvertrags auf nicht organisierte Betriebe innerhalb einer Branche erstreckt. In Deutschland setzen sich Gewerkschaften daher für gesetzliche Reformen ein, mit erleichterten Regelungen zur Allgemeinverbindlicherklärung die Tarifbindung zu stärken. Der erste Schritt dazu, die erleichterten Regelungen im Tarifautonomiestärkungsgesetz 2014, blieb bislang ohne nennenswerte Wirkung. Dabei zeigt die Forschung, dass die Tarifbindung dort, wo die AVE umfassend angewandt wird, auch unter dem Druck von Globalisierung und strukturellem Wandel hoch und stabil bleibt (Hayter & Visser, 2018; Traxler, Blaschke & Kittel, 2001). Der Großteil der Studien zu AVE-Regelungen sind Einzelfallanalysen oder vergleichende Länderfallstudien. Kaum bekannt ist, wie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände auf Branchenebene mit der AVE umgehen und welche Interessen die Akteure in den einzelnen Branchen verfolgen.

Dieser Beitrag untersucht, wie sich – erstens – die AVE in ausgewählten Branchen entwickelt hat und – zweitens – welche Interessen die Sozialpartner dieser Branchen mit der AVE verfolgen. Eine solche Branchenperspektive ist aus zwei Gründen wichtig. Erstens sind Branchen in ihren Strukturen durchaus heterogen, so dass auch heterogene Interessen an regu-

lierenden Institutionen innerhalb eines Landes existieren. Strukturelle Herausforderungen, die den Rückgriff auf eine AVE notwendig machen, bestehen in kleinbetrieblichen und fragmentierten Wirtschaftsstrukturen, die die Durchsetzung tarifvertraglicher Normen erschweren, oder in einer intensiven Wettbewerbssituation, die Lohndruck erzeugt. Zweitens trägt eine solche branchenbezogene Perspektive zur Debatte über die Präferenzen von Arbeitgebern und Gewerkschaften für oder gegen soziale Regulierung bei (Korpi, 2006; Oude Nijhuis, 2020), die sich um Interessenheterogenität zwischen und innerhalb der Arbeitsmarktparteien dreht. Der Vergleich von Sektoren anstatt von als kohärent angenommenen nationalen Modellen verspricht hier zusätzlichen Erkenntnisgewinn (Bechter, Brandl, & Meardi, 2012).

Ausgehend von der Darstellung der sektoralen Verteilung der AVE untersucht der Beitrag drei Branchen: das Baugewerbe, den Einzelhandel und die Wach- und Sicherheitsdienstleistungen. Die Auswahl folgt einem *most-similar-systems-design*: Die Branchen ähneln sich in ihrer Arbeitsintensität, ihren kleinteiligen Strukturen und der Schwierigkeit der gewerkschaftlichen Organisation. Sie unterscheiden sich hinsichtlich der Anwendung der AVE. Während das Baugewerbe und die Wach- und Sicherheitsdienstleistungen die AVE als Mittel ihrer Tarifpolitik akzeptieren, wandten sich die Einzelhandelsverbände von dieser Praxis ab. Der Vergleich der Fälle erlaubt Rückschlüsse auf die Handlungsmotive der Akteure. Das Datenmaterial bilden die AVE-Verzeichnisse des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), Verbandspublikationen und Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Verbänden und Gewerkschaften.

Der folgende Abschnitt führt in das neue Forschungsinteresse in den Industriellen Beziehungen an der AVE ein. Danach werden die theoretische Perspektive sowie Methodik und Fallauswahl dargelegt. Der empirische Kern besteht aus der Verteilung der AVE über Wirtschaftszweige hinweg und den drei Fallstudien. Das Ende fasst zusammen und diskutiert die Ergebnisse.

2 Das neue Interesse an der AVE

Oben geschilderte Erosionserscheinungen im deutschen Tarifsysteem ließen das akademische wie politische Interesse an der AVE steigen. Bispinck und Schulden sehen die AVE als staatlich zur Verfügung gestellte Unterstützung, die „von oben“ zur Stabilisierung der Tarifbindung beitragen könne (Schulden & Bispinck, 2013). Auch Praktikerinnen und Praktiker aus den Gewerkschaften fordern wiederholt die Revitalisierung der AVE, da durch die Erstreckung eines Tarifvertrags mehr Beschäftigte die Schutzfunktion kollektiver Regelungen erreicht und sie die Gefahr vermindert, dass über Lohndumping Preiskampf auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen würde (Hofmann, 2016; Körzell & Nassibi, 2017). Teilweise schlugen sich die Forderungen zur erleichterten Erteilung von AVEs in den im Tarifautonomiestärkungsgesetz 2014 veranlassten Reformschritten nieder. Fünf Jahre nach der Reform zeigen Einschätzungen aus Praxis und Wissenschaft, dass das Reformziel, zu mehr und erleichterten AVEs zu kommen, nicht erreicht wurde (Körzell & Nassibi, 2017, S. 237–238; Schulden, 2018, S. 84–86; Vogel, 2019, S. 62–66).

International vergleichende Beiträge weisen auf die Stabilitätswirkung der AVE hin (Hayter & Visser, 2018; Schulden, 2012; Schulden, Eldring, & Naumann, 2015). Untersu-

chungseinheiten dieser Beiträge sind Länder, nicht Sektoren. Diese Beiträge decken die unterschiedlichen institutionellen Regeln zur Erteilung einer AVE und die Häufigkeit ihrer Anwendung auf. Die Niederlande, Frankreich und Belgien wenden die AVE umfassend an (Dufresne & Maggi-Germain, 2012; Rojer & Van der Veldt, 2012), in Norwegen existiert seit 1993 die Möglichkeit, Tarifverträge in von Arbeitsmigration betroffenen Wirtschaftszweigen zu erstrecken (Schulten et al., 2015). Finnland verfügt sowohl über hohe gewerkschaftliche Mitgliedszahlen als auch eine ausgeprägte AVE-Praxis. In Griechenland, Portugal und Rumänien hat die AVE zu einer hohen Tarifbindung beigetragen, bis im Zuge der europäischen Krisenpolitik auch die Regelungen zur AVE verschärft wurden (Schulten & Müller, 2013). In Deutschland verlief parallel zum Wandel des Tarifsystems ein Niedergang der AVE, den Studien zu verschiedenen Zeitpunkten dokumentierten (Bispinck, 2012; Kirsch, 2003; Schulten, 2018).

Die neue Aufmerksamkeit an der AVE hat die Forschung erst allmählich zur Frage inspiriert, was die unterschiedliche Häufigkeit der AVE-Anwendung zwischen Ländern zu erklären vermag. Paster, Oude Nijhuis und Kiecker (2020) erklären die Unterschiede der AVE-Praxis zwischen Deutschland und den Niederlanden mit der arbeitgeberseitigen Wahrnehmung von erwünschter oder unerwünschter Lohnkonkurrenz und staatlicher Interventionen in die Lohnsetzung. Der deutsche Fall zeigt die Erfahrung mit staatlicher Intervention nur zu gut: Unter dem Eindruck staatlicher Zwangsschlichtung in der Weimarer Republik und der Zerschlagung der Gewerkschaften im NS-Regime erwuchs bei Gewerkschaften und Arbeitgebern der Wunsch nach einem liberal-korporatistischen Tarifsysteem, das nur eine vorsichtige Nutzung der AVE vorsah (Nautz, 1985). Unklar bleibt, warum sich die AVE trotz der geteilten historischen Erfahrung in einigen Branchen – z.B. dem Baugewerbe oder der Textil- und Bekleidungsindustrie – als tarifpolitisches Mittel ausbreitete. Hierfür ist eine Betrachtung der Interessen an der AVE auf Branchenebene vielversprechend.

Gemein ist den hier zitierten Beiträgen, dass ihre Untersuchungseinheiten Länder und deren AVE-Praktiken darstellen. Eine Auseinandersetzung mit Sektoren findet lediglich am Rande für solche Länder wie Deutschland und Norwegen statt, in denen sektorale Unterschiede in der Anwendung der AVE bestehen (Schulten et al., 2015). Übersehen wird oftmals, dass Unterschiede in den Branchenstrukturen und den daraus resultierenden Strategien der Arbeitsmarktparteien existieren. Strategische Entscheidungen auf sektoraler Ebene können wiederum Dynamiken entfalten, die auf den gesamten Arbeitsmarkt wirken (Doellgast, Lillie, & Pulignano, 2018). Nicht nationale, sondern Branchenmodelle werden damit zur geeigneten Untersuchungseinheit (Bechter et al., 2012).

Die Bedeutung von branchenspezifischen Unterschieden und Gemeinsamkeiten bei der Regulierung von Tarifinstitutionen ist stärker in Beiträgen ausgeprägt, die sich mit Reaktionen auf Arbeitsmobilität und Arbeitnehmerentsendung in der Europäischen Union beschäftigen (Refslund, 2017). Afonso (2012) zeigt für Österreich, Irland und die Schweiz, dass bei der Re-Regulierung der von Arbeitsmigration betroffenen Branchen durchaus politische Konflikte zwischen Sektoren auftraten. Diese Einsichten, dass Branchen unterschiedlich auf die Bedrohung durch Unterbietungswettbewerb reagieren, lassen sich für die Frage nach sektorspezifischen Interessen an der Allgemeinverbindlicherklärung nutzbar machen.

3 Sektorspezifische Interessen von Arbeitgebern und Gewerkschaften

Der theoretische Fokus liegt auf dem Interesse von Arbeitsmarktakteuren an Institutionen, das sich aus bestimmten strukturellen Herausforderungen der jeweiligen Branche ergibt. Die Entwicklung von Arbeitsmarktinstitutionen, das hat die vergleichende politische Ökonomie in den letzten fünfundzwanzig Jahren gezeigt, hängt davon ab, welche Interessen Arbeitgeber und ihre Verbände sowie Gewerkschaften verfolgen (Korpi, 2006; Oude Nijhuis, 2020). Es ist davon auszugehen, dass Arbeitgeber je nach den strukturellen Bedingungen ihrer Branche, allen voran der Anfälligkeit für Unterbietungswettbewerb, und Gewerkschaften je nach Organisationsfähigkeit unterschiedliche Präferenzen gegenüber allgemeinverbindlichen Standards aufweisen.

Ausschlaggebend für das Interesse an einer Allgemeinverbindlicherklärung tarifvertraglicher Inhalte ist die Kartellfunktion von Tarifverträgen. Flächentarifverträge schaffen gleiche Arbeitsbedingungen für tariflich gebundene Unternehmen innerhalb einer Branche. Insbesondere, wenn andere Rationalisierungsmöglichkeiten entfallen, können nicht gebundene Unternehmen in Konkurrenz zu organisierten treten, indem sie die tariflichen Branchenstandards unterbieten. Die AVE dient zum Schutz vor der Gefahr dieses Unterbietungswettbewerbs: Wenn alle Unternehmen, ob organisiert oder nicht, verpflichtet werden, tariflich vereinbarte Branchenstandards einzuhalten, herrschen innerhalb der Branche bezogen auf Arbeitsbedingungen und Entlohnung gleiche Wettbewerbsbedingungen.

Branchen mit hohen Lohnkostenanteilen, geringen Marktzutrittsbarrieren und kleinbetrieblichen Unternehmensstrukturen, wegen derer die Organisation in Verbänden schwerfällt, sind besonders von der Gefahr des Unterbietungswettbewerbs betroffen. Typische Branchen, die auf die Kartellierung mit Hilfe der AVE angewiesen sind, sind daher personalkostenintensive und schwer zu organisierende wie das Baugewerbe, das Handwerk oder Reinigungsgewerbe. Die hier als anfällig für Unterbietungswettbewerb beschriebenen Branchen zeichnen sich gleichzeitig durch ihre Binnenmarktorientierung aus. Im Gegensatz zu exportorientierten Branchen – z.B. Maschinenbau, verarbeitendes Gewerbe, chemische Industrie – ist es ihnen erlaubt, höhere Lohnkosten auf heimische Kunden umzulegen, zumindest so lange dies die Konkurrenzsituation erlaubt.

Allerdings können allgemeinverbindlich erklärte Branchentarifverträge für Unternehmen auch den Nachteil bedeuten, dass sie als zu rigide empfundenen Arbeitsbedingungen für eine gesamte Branche fixieren. Betriebliche Anpassungen an Marktschwankungen werden durch Branchentarifverträge für organisierte Unternehmen verhindert und durch die AVE auch für Außenstehende unmöglich gemacht. Damit entfällt, so das ordnungspolitische Argument, ein wichtiges lohnpolitisches Korrektiv, nämlich Außenseiterkonkurrenz, die nicht an das Tarifkartell gebunden ist (Lesch, 2005, S.14–16). Höhere Löhne über höhere Produktpreise auf Kunden umzulegen, kann im internationalen Wettbewerb wie in konkurrenzbetonten heimischen Märkten einen Wettbewerbsnachteil bedeuten. Ein restriktiver Umgang mit der AVE ist dann eine Strategie, betriebliche Abweichungsmöglichkeiten zu etablieren, das Tarifsysteem zu flexibilisieren und das Lohnniveau zu moderieren. Da Exportindustrien auf günstige heimische Dienstleistungen (Kantinen, Wäschereien, Bauaufträge) angewiesen sind, präferieren sie in diesen Sektoren ein niedriges Preis- und Lohnniveau (Hassel, 2014). Aus diesen Über-

legungen lässt sich schlussfolgern, dass personalkostenintensive, binnenmarktorientierte Branchen die Regulierung mit allgemeinverbindlichen Tarifverträgen gegenüber einem unregulierten und für Unterbietungswettbewerb anfälligen Branchenmodell vorziehen, während Exportindustrien stärker auf eine lohnpolitische Korrektur zu Tarifkartellen achten.

Auch aus gewerkschaftlicher Sicht erscheint die AVE ambivalent. Einerseits bedeutet die AVE für Gewerkschaften eine zusätzliche institutionelle Machtressource (Schmalz & Dörre, 2014), da die gewerkschaftlich durchgesetzte tarifvertragliche Schutzfunktion auch ohne kostenintensive Mobilisierungs- oder Arbeitskampfmaßnahmen für die gesamte Branche gilt. Andererseits beinhaltet die AVE die Gefahr eines Trittbrettfahrerproblems (Olson, 2004). Gewerkschaften könnten befürchten, dass Beschäftigte keinen Anreiz zum Gewerkschaftsbeitritt hätten, wenn auch ohne ihr Zutun Tarifstandards in nicht organisierten Betrieben gelten. Hinzu kommt die Abhängigkeit von einem staatlich bereitgestellten Instrument. Andererseits hilft die AVE Gewerkschaften, in Industrien mit fragmentierten Strukturen auch für schwer organisierbare Beschäftigte mit gewerkschaftlich mitgestalteten Arbeitsstandards sichtbar zu werden. Mit Arbeitgebern in von Unterbietungswettbewerb betroffenen Branchen teilen sie in klassenübergreifenden Koalitionen das Interesse, ihre Branchen mithilfe der AVE zu regulieren.

Arbeitsmarktorganisationen, das betont die Verbandssoziologie, verfügen über viel mehr Handlungsspielräume, als es strukturalistische Erklärungen vermuten (Child, 1997). Die gewählte Handlungsstrategie kann von wirtschaftlich-strukturellen Bedingungen beeinflusst sein, in die die Mitglieder eingebettet sind, muss aber nicht. Korporatistische Verbände müssen im Sinne der „Mitgliedslogik“ die Interessen ihrer Mitglieder berücksichtigen, um sich zu legitimieren, und gleichzeitig im Sinne der „Einflusslogik“ nach außen effektiv handeln (Schmitter & Streeck, 1999). Auch nach internen Machtverschiebungen zwischen Mitgliedern, in externen strategischen Interaktionen mit anderen Akteuren (Child, 1972) oder nach Lernprozessen (Child, 1997) verändern Organisationen ihr Handeln. Ändern sich die Interessen von Mitgliedsunternehmen, z.B. aus wettbewerblichen, strukturellen oder machtpolitischen Gründen, müssen Verbände einen neuen Kompromiss zwischen Mitgliedsinteressen und Einflusslogik hervorbringen. Verbände haben „komplexe Modelle“ (Behrens, 2011, S. 213) hervorgebracht, wie sie Mitgliedsinteressen bearbeiten und in Verbandshandeln „übersetzen“. Aus verbandssoziologischer Perspektive sollten sich die Strategien und Motivationen, die Verbände in Bezug auf die AVE verfolgen, gemäß ihrer strategischen Wahl durchaus auch bei ähnlichen strukturellen Voraussetzungen unterscheiden. Diese verbandspolitische Ambiguität rechtfertigt, die sektoralen Interessen an der AVE genauer zu untersuchen.

4 Methodik und Fallauswahl

Die empirische Untersuchung erfolgt in zwei Schritten. Zunächst legt statistisches Datenmaterial die Verteilung der AVE zwischen den Sektoren dar. Es beruht auf den offiziellen Verzeichnissen der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge der Jahre 2000 bis 2017 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Grundlage ist die Ausgabe mit dem Stichtag 1. Januar des jeweiligen Jahres. Das letztverfügbare öffentlich zugängliche Ver-

zeichnis stammt aus dem Juli 2017.¹ Im zweiten Schritt decken drei Fallstudien die branchenspezifischen Interessen und Strategien hinter der AVE auf. In den Branchenanalysen geben Verbandspublikationen (Jahresberichte und Verbandsstatistiken) Auskunft über die strukturellen Bedingungen. Soweit öffentlich gemacht geben Positionspapiere und öffentliche Stellungnahmen Aufschluss über die Haltung der Verbände zur AVE. Das Datenmaterial ergänzen vierzehn leitfadengestützte Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern der jeweiligen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Sie dauerten 1,5 bis 2 Stunden und wurden mit Personen geführt, die in ihren Organisationen mit Tarifverhandlungen und Tarifrecht betraut waren und/oder selbst Mitglied im für die Erteilung einer AVE zuständigen Bundes- oder Landestarifausschuss waren. Die Interviews dienen drei Zwecken. Erstens wurden darin die Motivationen hinter der AVE erörtert sowie historische Entscheidungen der Verbände zur AVE erfragt, wenn diese nicht aus öffentlichen Quellen ersichtlich waren. Zweitens dienten sie dazu, auftretende Konflikte um den Antrags- und Entscheidungsprozess einer AVE aufzuspüren. Drittens beschrieben die Befragten die Situation und strukturellen Herausforderungen in den untersuchten Branchen und validierten damit die aus den Verbandsmaterialien gewonnenen strukturellen Daten und Positionen. Das Interviewmaterial wurde im ersten Halbjahr 2016 erhoben. Es ist noch immer valide, da aktuelle Stellungnahmen der Verbände in ihren Publikationen auf ihre Gültigkeit hinweisen und sich weder AVE-Praxis noch Wirtschaftsstrukturen der Branchen änderten.

Tabelle 1: Fallauswahl

	Baugewerbe	Einzelhandel	Wach- und Sicherheitsgewerbe
Struktur			
Firmengröße	Klein	Klein; Großkonzerne, Franchises	Klein
Arbeitsintensität	Hoch	Abhängig von Geschäftsmodell	Hoch
Organisationsmacht	Gewerkschaft schwach in Kleinbetrieben, moderat starke AG-Verbände	Gewerkschaft schwach, OT-Mitgl. in AG-Verbände	Gewerkschaft schwach, AG-Verbände zunehmend organisiert
Tarifinstitutionen	Hoch entwickelt, Sozialkassen	Erodiert	Regional
AVE-Praxis	Hoch	Nicht mehr existent	Zunehmend, untere Entgeltgruppen

Quelle: Eigene Darstellung

Will man die Motive herausarbeiten, die für die Wahl der AVE als tarifpolitischen Baustein ausschlaggebend sind, braucht es „positive Fälle“ (Blatter & Haverland, 2014, S.100–102), in denen das interessierte Phänomen tatsächlich vorkommt. Ausgewählt sind das Baugewerbe, der Einzelhandel und das Wach- und Sicherheitsgewerbe. Die gewählten Branchen ähneln sich in ihren Strukturen, der Arbeitsintensität, den kleinteiligen Betriebsstrukturen und der Schwierigkeit, gewerkschaftlich und verbandlich zu organisieren (siehe Tab. 1). In

1 Da die rechtliche Überprüfung von allgemeinverbindlich erklärten Sozialkassentarifverträgen im Baugewerbe durch das BMAS im Lichte zweier Urteile des Bundesarbeitsgerichts zu Sozialkassentarifverträgen von 2016 und 2017 noch nicht abgeschlossen ist, ist das offizielle AVE-Verzeichnis des BMAS nach Juli 2017 nicht mehr öffentlich zugänglich. Die Bekanntmachungen von neu erklärten und ausgelaufenen AVEs im Bundesanzeiger wurden nicht nachverfolgt, um die Datengrundlage der offiziellen AVE-Verzeichnisse kohärent zu halten.

allen Fällen ist bzw. war die AVE ein akzeptiertes tarifpolitisches Instrument. Allerdings ergeben sich Unterschiede über Zeit, gab der Einzelhandel Ende der 1990er Jahre seine AVE-Praxis auf. Die Fallauswahl folgt damit dem Prinzip eines *most-similar systems* Vergleichs. Er ermöglicht Erkenntnisse darüber, ob trotz gleicher Rahmenbedingungen unterschiedliche Handlungsmotive bestehen.

5 Die Verteilung der AVE auf die Branchen in Deutschland

Die AVE ist in Deutschland ein Branchenphänomen. Dies hat historische Gründe. Noch in der Weimarer Republik war die AVE ein staatlich und verbandlich akzeptiertes, weitverbreitetes tarifpolitisches Instrument (Schulden, 2018, S. 74). Wegen der Erfahrung mit dem Zwangsschlichtungssystem Weimars und der Zerschlagung der Gewerkschaften im NS-Regime lag die Priorität der Gewerkschaften nach dem Zweiten Weltkrieg darin, Tarifautonomie frei von Staatsinterventionismus zu etablieren. Da sie zudem in der AVE ein Hindernis für die Mitgliederrekrutierung sahen, stimmten sie nur widerwillig der Wiederaufnahme des Rechtsinstruments in das neu geschaffene Tarifvertragsgesetz 1948/49 zu (Nautz, 1985, S. 75–91). Die Ausweitung der Verbandsmitgliedschaft und wachsende Gewerkschaftsorganisation machten in den ersten Nachkriegsjahrzehnten Flächentarifverträge zum dominierenden Regulierungsmechanismus für Löhne und Arbeitsbedingungen (Silvia, 2013, S.187–193). Trotz der anfänglichen Skepsis wurde auch die AVE zum tarifpolitischen Instrument bestimmter Branchen – wenn auch nicht im selben Ausmaß wie während der Weimarer Republik. Waren im Jahr 1959 lediglich 2,2% der Branchentarifverträge allgemeinverbindlich, stieg die Zahl auf bis zu 600 im Jahr 1980, was 7,4% aller Tarifverträge entsprach (Schulden, 2018, S. 74–75). Seit Mitte der 1990er Jahre fiel die absolute Zahl sowie der Anteil allgemeinverbindlicher Tarifverträge kontinuierlich. Die absolute Zahl sank von 632 1994 auf 444 2016 (BMAS, 2017, S. 6). Im Jahr 2017 waren nur noch 1,6% der Flächentarifverträge allgemeinverbindlich (Schulden, 2018, S. 76).

Die sektorale Verteilung weist eine hohe Kontinuität auf. In der Nachkriegszeit entfiel der Großteil der AVEs, etwa drei Viertel, auf sechs Branchen: das Baugewerbe, das Bewachungsgewerbe, den Einzel- und Großhandel, das Handwerk, und die Textilindustrie (für folgende Zahlen siehe Wonneberger, 1992, S. 28–36). Im Handwerk wie im Baugewerbe spielte die AVE schnell eine Rolle, in letzterem stieg die Gesamtzahl von 15 1955 bis zu 67 im Jahr 1985. Im Einzelhandel stieg die Gesamtzahl von 15 1955 auf 46 bis 60 zwischen 1970 und den 1980er Jahren. In den 1950er und 1960er Jahren wurde die AVE umfassend im Groß- und Außenhandel angewandt und verlor Mitte der 1980er an Bedeutung. Ab den 1970er Jahren breitete sich die AVE im Bewachungsgewerbe aus, insgesamt 49 AVEs stammten Mitte der 1980er Jahre aus dieser Branche. In der Hochphase der deutschen Textilproduktion zwischen 1970 und 1989 waren bis zu 142 Tarifverträge der Textil- und Bekleidungsindustrie allgemeinverbindlich. Im Zeitraum 1991 bis 2002 entfiel der Großteil der allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge auf die Branchen Handel, Baugewerbe, Reinigung und Körperpflege sowie Textil und Bekleidung (Kirsch, 2003, S. 409).

Auch aktuell bleibt die AVE auf wenige Branchen konzentriert. Tabelle 2 gibt die Gesamtzahl und den Anteil der AVEs für die jeweilige Wirtschaftsgruppe wieder. Die Jahre

nach der Reform des Tarifvertragsgesetzes 2014 sind einzeln aufgeführt. Noch immer ist das Baugewerbe mit etwa 19% der stärkste Nutzer des Instruments. Der Anteil der Textil- und Bekleidungsindustrie ist mit 19% noch immer hoch, was an allgemeinverbindlichen Tarifverträgen von 1970 bis 1991 liegt. Die Branchen der Reinigung und Körperpflege (insbesondere das Friseurhandwerk) mit 16% sowie der Wach- und Sicherheitsdienstleistungen mit etwa 10% sind weitere AVE-Branchen. Trotz der Kontinuität gibt es Veränderungen. In manchen Branchen schwankt die Zahl der AVEs geringfügig wegen Diskontinuitäten, die zwischen dem Auslaufen, der Entscheidung für eine Neubeantragung und der AVE-Entscheidung auftreten können. Wichtiger sind die langanhaltenden Entwicklungen. Am auffälligsten ist der Bedeutungsverlust der AVE in der Handelsbranche. Die Zahl der noch existierenden AVEs sank hier von 34 auf elf. Von diesen gehören drei zum Einzel-, acht zum Großhandel. Auch im Metall- und Elektrohandwerk ging die Zahl allgemeinverbindlicher Tarifverträge zurück. In den sonstigen Dienstleistungen erhöhte sich die Zahl von 16 im Jahr 2000, auf 24 (2017). Diese Dynamiken lassen sich, wie unten argumentiert wird, mit der Strategiewahl der Arbeitgeberverbände erklären.

Tabelle 2: Verteilung allgemeinverbindlich erklärter Tarifverträge über Wirtschaftsgruppen, 2000 bis 2017, Gesamtzahl und in Klammern Anteil der AVE-Tarifverträge in %

	2000	2005	2010	2015	2016	2017
Land- und Forstwirtschaft	8 (2,8)	10 (4,0)	9 (3,7)	10 (4,2)	10 (4,3)	10 (4,4)
Metall- und Elektrohandwerk	29 (10,0)	21 (8,5)	17 (7,1)	15 (6,4)	14 (6,0)	8 (3,5)
Wissenschaft, Publizistik, Post, Telekommunikation	2 (0,7)	2 (0,8)	2 (1,2)	3 (1,3)	3 (1,3)	3 (1,3)
Holz, Leder, Schuhe	10 (3,4)	2 (0,8)	2 (0,8)	2 (0,8)	2 (0,9)	2 (0,9)
Textil, Bekleidung	48 (16,6)	46 (18,5)	46 (19,1)	44 (18,6)	44 (18,8)	44 (19,4)
Steine, Erden, Keramik, Bergbau	22 (7,6)	21 (8,5)	21 (9,1)	21 (9,3)	21 (9,0)	21 (9,3)
Nahrung, Genuss	16 (5,5)	16 (6,5)	13 (5,4)	14 (5,9)	14 (6,0)	11 (4,8)
Baugewerbe	49 (16,9)	47 (19,0)	45 (18,7)	45 (19,1)	45 (19,2)	42 (18,5)
Handel	34 (11,7)	13 (5,2)	12 (5,0)	11 (4,7)	11 (4,7)	11 (4,8)
Straßenverkehr	5 (1,7)	3 (1,2)	2 (0,8)	3 (1,3)	3 (1,3)	5 (2,2)
Gaststätten, Beherbergung	8 (2,8)	9 (3,6)	8 (3,3)	8 (3,4)	7 (3,0)	9 (4,0)
Gebäudereinigung, Wäschereien, Friseurhandwerk	43 (14,8)	30 (12,1)	36 (14,9)	38 (16,1)	38 (16,2)	37 (16,3)
Sonstige Dienstleistungen (Wach/Sicherheit, Pflege)	16 (5,5)	28 (11,3)	26 (10,8)	21 (8,9)	22 (9,4)	24 (10,6)
Gesamt	290	248	241*	236*	234	227

* Zwischen 2008 und 2010 war ein Mindestlohtarifvertrag für Briefdienstleistungen und für 2010 sowie zwischen November 2011 und März 2015 ein Tarifvertrag für Mindestbedingungen im Bergbau allgemeinverbindlich, die wegen ihrer geringen Laufzeit aus Platzgründen nicht aufgeführt sind.

Quelle: Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge des BMAS, Jahrgänge 2000 bis 2017 mit Stichtag 1. Januar

AVEs sind weder in exportstarken Branchen, wie der metallverarbeitenden oder chemischen Industrie, noch in höherqualifizierten Dienstleistungsbereichen, wie dem Banken- und Versicherungswesen oder dem öffentlichen Dienst, zu finden. Das hat zwei Gründe: Einerseits stabilisierten in der Metall- und chemischen Industrie die Organisationsstärken der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände die Tarifbindung (Silvia, 2013, S. 195–197), die Durchsetzung tariflicher Normen gelang auch ohne die rechtliche Erstreckung der Tarifverträge. Zudem zielte die Einführung von „Ohne-Tarif“- (OT)-Strukturen besonders in der Exportwirtschaft zuletzt darauf ab, betriebliche Abweichungsmöglichkeiten zuzulassen (Haipeter, 2016). Die Sozialpartner hatten daher kein Interesse an der staatlich bereitgestellten tarifpolitischen Unterstützung. Andererseits wenden im gewerkschaftlich wenig erschlossenen Banken- und Versicherungsgewerbe sowie im öffentlichen Dienst das Gros der privaten wie öffentlichen Arbeitgeber Tarifverträge an, wo die Tarifbindung sehr hoch und die Gefahr der Lohnunterbietung sehr niedrig ist.

Gemein sind den Wirtschaftszweigen, die die AVE anwenden, ihre lohnintensiven und fragmentierten, d.h. wegen kleiner Belegschaftsgrößen und vielen Einzelunternehmen schwer zu organisierenden, Strukturen. Gerade in solchen Branchen, in denen konkurrierende Unternehmen Marktanteile hinzugewinnen, wenn sie tarifvertraglich fixierte Lohnkostenanteile umgehen und ihre Dienstleistungen oder Waren zu niedrigeren Preisen als tarifgebundene Unternehmen anbieten, wirkt die Kartellfunktion der AVE. Das Baugewerbe, das Handwerk oder das Bewachungsgewerbe sind daher typische AVE-Branchen. Diese Strukturmerkmale stellen jedoch keine hinreichenden Bedingungen für AVEs dar. In anderen lohnkostenintensiven Branchen mit ähnlich gelagerten Herausforderungen, wie das Hotel- und Gaststättengewerbe oder die fleischverarbeitende Industrie, spielen AVEs nur eine untergeordnete bzw. gar keine Rolle. Dies verweist auf die Bedeutung strategischer Entscheidungen der beteiligten Verbände und nicht auf einen strukturell bedingten „Automatismus“. Die nächsten Abschnitte untersuchen die strukturellen Herausforderungen und Verbandsstrategien in drei Wirtschaftszweigen.

5.1 Baugewerbe

Die besondere Herausforderung für die Regulierung der Baubranche liegt in ihrer fragmentierten Branchenstruktur, die organisierte Unternehmen besonders anfällig für Unterbietungswettbewerb macht. Die Betriebsstruktur im Baugewerbe ist kleinbetrieblich. Der Anteil von Unternehmen mit weniger als zwanzig Beschäftigten beträgt 88%, nur 3% der Betriebe beschäftigen mehr als fünfzig Personen (ZDB, 2019, S. 32). Der Anteil der Personalkosten liegt im Durchschnitt bei etwa 27% (Destatis, 2019, S. 7). Die kostenintensive, kleinteilige Struktur macht es attraktiv für Außenseiter, über Vermeidung von Tariflöhnen und Lohnzusatzkosten die Konkurrenzfähigkeit gegenüber tarifgebundenen Baubetrieben zu verbessern.

Neben der personalkostenintensiven Wirtschaftsstruktur machten das Baugewerbe die europäische Öffnung des Arbeitsmarktes und die Entsendung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anfällig für Unterbietungswettbewerb. Tariflöhne und Arbeitsstandards kamen bereits mit der Baukrise Mitte der 1990er Jahre unter Druck (Hunger, 2001). Die Zahl entsandter Beschäftigter lag 2017 bei knapp 100.000, zusätzlich trägt der Anstieg der solo- und scheinselfständigen Beschäftigung zur Zersplitterung der Branche bei. Bis 2016 stieg die Zahl der Selbstständigen auf rund 442.000 (Bosch et al., 2019, S.

147–149). Ohne Branchenmindestlöhne oder der AVE fiel es der Gewerkschaft IG BAU und den Verbänden schwer, Unterbietungswettbewerb allein durch Organisation einzudämmen.² Zurück bleibt ein Gewerbe, dessen fragmentierte Strukturen Schlupflöcher zur Umgehung der tariflichen Standards bieten (Bosch et al., 2019, S. 167–171; Wagner & Berntsen, 2016). 2018 waren 64% der westdeutschen und 56% der ostdeutschen Beschäftigten in tarifgebundenen Unternehmen angestellt.

Auf Seiten der Unternehmen organisieren die Verbände im Zentralverband des Deutschen Baugewerbes (ZDB) kleine Baufirmen und Handwerksbetriebe, die im Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (HDB) große und mittelständische Bauunternehmen. ZDB und HDB führen als Tarifgemeinschaft zentralisiert die Verhandlungen mit der Gewerkschaft IG BAU. Obwohl beide Verbände die Interessen unterschiedlich großer Baufirmen vertreten, unterstützen beide die AVE (Interview ZDB). Im Arbeitgeberlager herrscht Konsens zwischen Mitgliedsunternehmen und den Mitgliedsverbänden über die Notwendigkeit allgemeinverbindlicher Mindestlohn- und Sozialkassentarifverträge, die die Bereiche Urlaub, Ausbildung und Altersversorgung abdecken (Interview ZDB). Gewerkschaft wie Verbände sehen in der AVE den Vorteil, Niedriglohnkonkurrenz zu vermeiden und damit Betrieben wie auch Beschäftigten Schutz vor dem Unterlaufen tariflicher Mindeststandards zu geben. Einzige Interessendifferenz besteht beim Versuch der Gewerkschaft, weitere Lohnbestandteile, etwa Zuschläge oder weitere Lohngruppen, in die AVE einzubeziehen, während die Verbände auf dem Mindestlohn bestehen (Interview ZDB; Interview IG BAU). An der einmütigen Unterstützung für die AVE als institutionellen Anker in der Branche ändert diese verteilungspolitische Differenz nichts. Darüber hinaus sichert die AVE die von den Sozialpartnern ins Leben gerufenen Institutionen der Sozialkassen, durch die überbetrieblich Urlaubs- und Lohnausgleichskassen, das Ausbildungssystem und Altersversorgung organisiert sind. Sozialkassen und Mindestlohnregelung greifen ineinander, da die Sozialkasse anhand der monatlichen arbeitnehmerbezogenen Meldungen kontrolliert, ob Betriebe an Beschäftigte den tariflichen Mindestlohn I zahlen, und Verfehlungen von inländischen wie Entsendebetrieben an den Zoll meldet (Bosch et al., 2019, S. 156).

Historisch wie aktuell ist das Baugewerbe Nutzer der AVE. Zwischen 2000 und 2017 waren jährlich 42 bis 52 Tarifverträge im Baugewerbe – einschließlich Bauhauptgewerbe und handwerkliche Nebengewerbe wie Maler- und Lackiererhandwerk, Fliesenleger, Dachdecker und Gerüstbauer – allgemeinverbindlich. Inhaltlich betreffen dies im Jahr 2017 sechs Entgelttarifverträge, je sieben Tarifverträge über vermögenswirksame Leistungen und eine zusätzliche Altersversorgung, außerdem Tarifverträge zu Urlaub, Jahressonderzahlungen und zur Ausbildungsvergütung. Am wichtigsten für das Bauhauptgewerbe sind die AVEs des Branchenmindestlohns und der Verfahrenstarifverträge der Sozialkassen für Urlaubsansprüche, Altersversorgung und Ausbildung.

Zum Schutz nationaler tariflicher Mindeststandards vor Unterbietung und entsandter Arbeitskräfte vor Ausbeutung vereinbarten ZDB, HDB und IG BAU 1996 die ersten Baumindestlöhne, die im Rahmen des 1996 eingeführten Arbeitnehmerentsendegesetzes

2 Neben den strukturellen Herausforderungen schwindet die Organisationskraft der Gewerkschaft. Die Mitgliederzahl der IG BAU sank von beinahe 700.000 1996 auf 240.000 2019.

(AEntG) allgemeinverbindlich erklärt wurden.³ Die Einigung auf Branchenmindestlöhne verlief äußerst konfliktreich (detailliert dokumentiert in Eichhorst, 2000, S. 221–266). Der Konflikt entspann sich zwischen den Sozialpartnern im Bauhauptgewerbe und Nebengewerben auf der einen und dem Spitzenverband BDA sowie dem Verband der exportorientierten Metallindustrien Gesamtmetall auf der anderen Seite. Letztere lehnten die Einführung von Branchenmindestlöhnen ab, weil sie Interesse an niedrigen Baukosten hatten und zudem fürchteten, dass höhere Baumindestlöhne einen gesamtwirtschaftlichen Lohnauftrieb bewirkten, der nachteilig für die Wettbewerbsfähigkeit der Exportunternehmen wäre. Auf Drängen und nach Veto-Androhung der BDA im Bundestarifausschuss war 1996 nur die Allgemeinverbindlicherklärung eines abgesenkten Baumindestlohns möglich. Dieser Konflikt manifestierte einen grundsätzlichen und noch immer anhaltenden Interessengegensatz zwischen exportorientierten Branchen und der BDA, die an einem geringen Lohnniveau, und den Arbeitgebern und der Gewerkschaft in der heimischen Baubranche, die am Schutz ihrer Branchen vor ruinösem Wettbewerb interessiert sind (Eichhorst, 1999, S. 352).

Die AVE der Sozialkassenverfahren ist unentbehrliches Instrument für die Tarif- und Sozialpolitik der Verbände im Baugewerbe. Um auf die besonderen saisonalen Bedingungen in der Baubranche – Monate mit geringen Auftragszahlen, ohne regelmäßiges Einkommen für Bauarbeiterinnen und Bauarbeiter und einer hohen Beschäftigtenfluktuation – reagieren zu können, riefen Arbeitgeber und die Gewerkschaft bereits in den 1950er Jahren beitragsfinanzierte gemeinsame Einrichtungen ins Leben. Mittels der Einrichtungen können Beschäftigte erworbene Ansprüche auf Urlaub oder überbetriebliche Altersvorsorge auf andere Firmen übertragen, während Betriebe ohne Lohnausgleichskassen für die in anderen Unternehmen erworbenen Ansprüche aufkommen müssten (Asshoff, 2012). Gleichzeitig sichern die gemeinsamen Einrichtungen das Berufsausbildungsverfahren ab. Alle Betriebe beteiligen sich mit einem Beitrag an der Unterhaltung der Ausbildungsstätten, Unterkunft und Ausbildungsvergütung. Zudem koordinieren die gemeinsamen Einrichtungen die tarifliche Zusatzversorgung von Rentenbeihilfeansprüche Beschäftigter (Asshoff, 2012, S. 542). Insgesamt beträgt der gesamte Sozialkassenbeitrag der Baubetriebe etwa 20% der Bruttolohnsumme (Interview ZDB). Dieses umfassend institutionalisierte System würde zusammenbrechen, wenn Außenseiterbetriebe Wettbewerbsvorteile erlangen, indem sie die durchaus erheblichen Beitragssummen umgehen (Interview ZDB). Die AVE ist für die Sozialkassensysteme zentral und wird von den Sozialpartnern regelmäßig beantragt.

ZDB, HDB und IG BAU gelang es mit legislativen und verbandspolitischen Mitteln, Angriffe auf die AVE abzuwehren. Konflikte mit Außenseiterunternehmen oder Betrieben, die sich einer anderen Branche zurechnen, treten dann auf, wenn Tätigkeits- und Branchenabgrenzungen zwischen Bauhaupt- und Nebengewerben unklar verlaufen. Ein Beispiel hierfür sind die Klagen des Zentralverbands der Deutschen Elektro- und Informationstechnischen

3 Seit 1996 gibt es mit dem AEntG einen zweiten Weg, Entgeltnormen allgemeinverbindlich zu erklären. Die rechtlichen Bestimmungen unterscheiden sich erheblich von denen für eine AVE nach § 5 TVG. Das AEntG blieb bis 2014 auf wenige Branchen beschränkt und nur bundesweite Mindestlöhne, nicht gesamte Tarifgitter, können allgemeinverbindlichen Status erhalten. Zudem unterscheidet sich der Entscheidungsprozess: Nach AEntG wird eine AVE per Rechtsverordnung des Bundesministers ausgesprochen, die Zustimmung des Tarifausschusses ist nur bei erstmaliger Beantragung notwendig. Einen weiteren Weg für allgemeinverbindliche Lohnuntergrenzen per Rechtsverordnung bietet das auf die Leiharbeitsbranche beschränkte Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG).

Handwerke (ZVEH) seit 2012, um die Unwirksamkeit älterer allgemeinverbindlicher Verfahrenstarifverträge der Sozialkassen im Baugewerbe feststellen zu lassen.⁴ Die SOKA-AVEs hätten auch im ZVEH organisierte Elektrohandwerksbetriebe erfasst und mit Sozialkassenbeiträgen belastet (Interview ZVEH). Den Verbänden der Bauhaupt- und Baunebengewerbe und den Gewerkschaften IG BAU und IG Metall gelang im Oktober 2017 eine Verbändevereinbarung, die Verfahrensweisen zur Beilegung dieser Streitigkeiten über Tätigkeits- und Branchenabgrenzen niederlegt (Tarifvertragsparteien des Baugewerbes, Ausbauverbände sowie IG Metall, 2017). Ein weiteres Beispiel ist die legislative Reaktion auf zwei Urteile des Bundesarbeitsgerichts (BAG) 2016, die die Unwirksamkeit der Allgemeinverbindlicherklärung dreier Sozialkassentarifverträge aus den Jahren 2008, 2010 und 2014 wegen Fehlens der formellen Voraussetzungen feststellten (10 ABR 33/15, 10 ABR 48/15).⁵ Die Sozialkassen mussten mit hohen Rückzahlungsforderungen betroffener Betriebe rechnen. Um ihren Fortbestand zu sichern und die Akzeptanz der Sozialkassenverfahren in der Baubranche zu erhöhen, verabschiedete der Bundestag am 26.01.2017 einen von den Regierungsfractionen CDU/CSU und SPD eingebrachten Gesetzesentwurf (Sozialkassenverfahrensicherungsgesetz, SokaSiG), demzufolge alle ab 01.01.2006 in Kraft getretenen allgemeinverbindlichen Sozialkassentarifverträge im Bauhauptgewerbe anzuwenden sind (BT-Drs. 18/10631, 2016). Bereits vor Verabschiedung des SokaSiG erhöhte der Gesetzgeber die Rechtssicherheit von allgemeinverbindlichen Sozialkassentarifverträgen. Der im Zuge des Tarifautonomiestärkungsgesetzes 2014 neu eingefügte Abs. 1 (a) in § 5 TVG definiert explizit ein öffentliches Interesse bei AVEs, die die Funktionsfähigkeit gemeinsamer Einrichtungen sichern.

Während die BDA als Arbeitgeber Spitzenverband grundsätzlich restriktiver gegenüber der Allgemeinverbindlichkeit von Lohntarifverträgen (auch in anderen Branchen) auftritt, verhält sie sich im Baugewerbe konstruktiv gegenüber der AVE von Sozialkassentarifverträgen und billigt ihrer sozialpolitischen Funktion das für eine AVE notwendige öffentliche Interesse zu (Interview IG BAU; Interview BDA; Interview ZDB). Das Interesse am Schutz vor ruinösem Wettbewerb in einer fragmentierten Branche und am Erhalt der sozialpartnerschaftlichen Institutionen macht die AVE für die klassenübergreifende Koalition aus Gewerkschaft und organisierten Bauarbeitgebern zum präferierten Instrument.

5.2 Einzelhandel

Der deutsche Einzelhandel bietet das Gegenbeispiel zur Baubranche. Seitdem die Arbeitgeber eine ehemals rege AVE-Praxis aufgaben, spielt die AVE hier keine Rolle mehr. Im Einzelhandel herrscht eine angespannte Wettbewerbssituation zwischen unterschiedlichen Geschäftsmodellen aus Fachgeschäften, Discountern, Supermärkten oder dem Online-Handel. Der intensive Preiswettbewerb beeinflusst die Arbeitsbedingungen negativ, da Personalkosten den zweitwichtigsten Kostenfaktor in der Branche darstellen (Schulten & Bispinck, 2017, S. 32). Der Einzelhandel ist kleinbetrieblich strukturiert, in 46% der Einzelhandelsun-

4 Zusätzlich strebte der ZVEH eine Verfassungsbeschwerde gegen die Reform der AVE im Tarifautonomiestärkungsgesetz 2014 an, da nach dessen Auffassung die Abschaffung des 50%-Quorums verfassungswidrig sei.

5 Als ebenfalls unwirksam beschied das BAG mit Beschluss vom 25.1.2017 die Allgemeinverbindlicherklärung des Verfahrenstarifvertrags über die Sozialkasse vom 3.5.2012 mangels Vorliegens der rechtlichen Voraussetzungen (10 ABR 43/15).

ternehmen arbeiten bis zwei, in 28% bis fünf und in weiteren 20% bis zu 19 Beschäftigte.⁶ In nur 6% der Unternehmen sind zwanzig oder mehr Beschäftigte tätig, diese kleine Gruppe ist jedoch für gut Dreiviertel des Umsatzes verantwortlich. Insgesamt beschäftigt die Branche etwa drei Millionen Personen. Der Frauenanteil beträgt 70%; Teilzeitarbeit und Minijobs sind mit 38% bzw. 26% verbreitete Arbeitsformen, etwa 36% arbeiten Vollzeit (HDE, 2019a, S. 30). Der zunehmende Einsatz von Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten bringt Unternehmen den Vorteil, dass Lohnkosten niedriger ausfallen und Personal zeitlich flexibler einsetzbar ist (Schulden & Bispinck, 2017, S. 34). Ver.di vertritt die Tarifinteressen der Beschäftigten, hat aber große Schwierigkeiten, in der fragmentierten Branchenstruktur Mitglieder zu rekrutieren. Der Organisationsgrad wird auf unter 10% geschätzt (Schulden & Bispinck, 2017, S. 35).

Traditionell war der Einzelhandel eine Hochburg der Allgemeinverbindlicherklärung. Die Höchstzahl war 1985 64 allgemeinverbindliche Tarifverträge, 1997 waren es noch 63 (Wiedemuth, 2013). Inhaltlich betraf die AVE regionale Tarifverträge zu vermögenswirksamen Leistungen, Lohn und Ausbildungsvergütungen, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, Sonderzahlungen, Altersteilzeit und Manteltarifverträge. Als die Arbeitgeber die AVE-Praxis 2000 komplett aufgaben, sank die Zahl von 34 AVEs auf nur noch drei. Die drei verbliebenen wurden wiederum in den Jahren 1984, 1993, und 1997 allgemeinverbindlich.⁷ Mehrere verbandspolitische Entscheidungen führten dazu, dass seit Mitte der 1990er Jahre beide Verbände im Einzelhandel, der Handelsverband Deutschland (HDE) und die Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels (BAG), die Flächentarifbindung schwächten und die AVE aufgaben.

Lange Zeit bildeten die Arbeitgeberverbände HDE und BAG eine Tarifgemeinschaft, die jedoch in den 1990er Jahren an der Konkurrenz zwischen Großkonzernen zerbrach. Die Flächentarifverträge wurden traditionell auf Ebene der Landesverbände unter der Federführung des HDE ausgehandelt und regional allgemeinverbindlich erklärt (Behrens 2011, S. 176). Beide Verbände wiesen zwar eigenständige Mitgliederprofile auf. Die BAG vertrat (bis zu ihrer Auflösung 2009) mit ihren 16 Landesverbänden die Interessen von Mittel- und Großbetrieben, der HDE mit seinen acht Landes- und 23 Bundesfachverbänden die der kleinen und mittelgroßen Unternehmen.⁸ Allerdings waren Doppelmitgliedschaften von konkurrierenden Großunternehmen in beiden Verbänden, bspw. der Handelsgruppe Metro und den Karstadt-Kaufhäusern, üblich (Behrens 2011:176). Die gestiegene Konkurrenzsituation und ein Streit um die Rechtmäßigkeit privilegierender Ladenöffnungszeiten zwischen den Großkonzernen Metro AG und Karstadt verschärfen die Spannungen innerhalb der Verbände, an dem die Tarifgemeinschaft schließlich zerbrach (siehe Behrens, 2011, S. 177–181). Die Folgen waren die Entflechtung der Doppelmitgliedschaften der „Großen“ und die Aufgabe der Tarifgemeinschaft zwischen HDE und BAG. Die vom BAG für ihre Mitgliedsunternehmen nun eigenständig geführten Tarifverhandlungen etablierten eine neue Tarifkonkurrenz zum HDE. Das bisher zusammengeführte Tarifsystem war nun fragmentiert.

6 Zahlen entnommen von <https://einzelhandel.de/beschaefigungsstruktur#UiEnEgK> (Zugegriffen am 14.05.2020)

7 Zwei Tarifverträge über vermögenswirksame Leistungen in Baden-Württemberg (ab 1984) und Rheinland-Pfalz (ab 1993) sowie ein Tarifvertrag zur Entgeltfortzahlung in Rheinland-Pfalz (ab 1997). Im Großhandel existieren noch acht AVEs.

8 2009 löste sich die BAG auf, die meisten Mitglieder traten dem HDE bei.

Zusätzlich zur Fragmentierung ermöglichte die strategische Entscheidung der HDE- und BAG-Verbände, ihren Mitgliedsunternehmen OT-Mitgliedschaften anzubieten, das Abstreifen des Flächentarifvertrags. Der verbandspolitischen Entscheidung für OT-Satzungen ging zugenommener Unmut der Einzelhandelsunternehmen mit den bestehenden Tarifstrukturen voraus. Einerseits kritisierten sie die aus ihrer Sicht veralteten Gehaltsstrukturen und Tätigkeitsbeschreibungen in den Tarifverträgen. Initiativen zur Reform der Tarifstrukturen scheiterten seit Ende der 1980er Jahre wiederholt, zuletzt 2012 (Interview HDE). Andererseits steigerte sich bei vielen Unternehmen zugleich die Unzufriedenheit mit der Allgemeinverbindlicherklärung. 1999 kam zu Tage, dass eine große Zahl an Einzelhandelsbetrieben oftmals weder die Sozialversicherungsbeiträge korrekt abführte, noch die tariflich vereinbarten Entgelte zahlte (Behrens, 2011, S. 182–184). Die betroffenen Unternehmen, die sich von den Nachforderungsverfahren der Rentenversicherung unter existenzbedrohenden finanziellen Druck sahen, setzten sich beim HDE für die Abschaffung der AVEs ein, die ihnen die tariflichen Belastungen auferlegt hatten. Als Reaktion auf die drohende Verbandsflucht zog der HDE die Reißleine. Zum einen führte er eine organisatorische Doppelstruktur mit OT-Mitgliedschaften ein (Unternehmen konnten sich also aktiv gegen die Tarifbindung entscheiden), zum anderen forcierte er mit den tariflosen Zuständen die Aufgabe der AVE-Praxis (Interview HDE). Als zwischen 1995 und 2002 in einer Reihe von Bundesländern die Allgemeinverbindlicherklärungen ausliefen, verzichteten beide Verbände auf deren Erneuerung. Die OT-Mitgliedschaften und das Auslaufen der AVEs waren die nun willkommenen Mittel, die Bindung an die unerwünschten Tarifverträge abzustreifen (Behrens, 2011, S. 180).

Die innerverbandliche und tarifpolitische Restrukturierung sowie die Abschaffung der AVE-Praxis bewirkten den Niedergang der Tarifbindung. 2018 lag die Flächentarifbindung des Einzelhandels in Gesamtdeutschland bei nur noch 30% (Ellguth & Kohaut, 2019, S. 293). Neben zahlreichen Klein- und mittelgroßen Betrieben entzogen sich viele Großunternehmen einem Tarifvertrag, z.B. Amazon und Zalando im Onlinehandel, zeitweise Karstadt bzw. Galeria Kaufhof, C&A, Real, sowie von selbstständigen Kaufleuten geführte Supermarktfilialen von EDEKA oder REWE (Schulten & Bispinck, 2017, S. 38).⁹

Der HDE lehnt die AVE als „massiven Eingriff in die Tarifautonomie“ (HDE, 2019b) aus drei Gründen ab. Erstens resultieren aus unterschiedlichen Geschäftsmodellen im Einzelhandel widerstreitende, im Verband vertretene Unternehmensinteressen an der Bereitschaft, Tarifverträge anzuwenden. Während Lidl und Kaufland beispielsweise tarifgebunden sind und die AVE befürworten, sind viele Filialen von EDEKA oder REWE tarifungebunden. Discounter mit nur geringen Personalkosten und expandierende Unternehmen könnten mittels der AVE tariflosen Konkurrenten die Lohnkosten fixieren. Die AVE soll hier nicht als wettbewerbspolitisches Instrument dienen (Interview HDE). Zweitens verhindert der HDE die AVE, so lange die aus Sicht der Arbeitgeber veralteten Tätigkeitsbeschreibungen und Gehaltsstrukturen in den Tarifverträgen nicht reformiert sind (Interview HDE). Und drittens widerspricht die AVE dem seit 1999 geltenden Organisationsprinzip des Verbands, das mit OT-Satzungen darauf abzielt, den Flächentarifvertrag lediglich als freiwillige Dienstleistung anzubieten.

9 Das Geschäftsmodell von REWE und EDEKA sieht zwei Geschäftsformen vor, Konzernfilialen, für die weiterhin ein Tarifvertrag gilt, und von selbstständigen Kaufleuten geführte Filialen, die selbst über die Anwendung eines Tarifvertrags entscheiden.

Die Gewerkschaft ver.di intensivierte 2016 die Diskussion, die AVE als Mittel im Kampf gegen Niedriglohnarbeit und Tariffucht im Einzelhandel in den Fokus politischer Kampagnen zu rücken. Die im März 2017 gestartete AVE-Kampagne soll den Druck auf Unternehmen und Verbände in Tarifverhandlungen und die politische Lobbyarbeit zur gesetzlichen Erleichterung der AVE verstärken. Trotz des bestehenden Trittbrettfahrerproblems könne die AVE als Strategie genutzt werden, um gewerkschaftliche Handlungskapazitäten in nichtorganisierten Betrieben aufzuzeigen (Interview ver.di Einzelhandel). In den Tarifrunden 2015, 2017 und 2019 war die Beantragung der AVE Teil der tarifpolitischen Forderungen ver.di. Da für die Beantragung einer AVE ein gemeinsamer Antrag der Tarifpartner notwendig ist, blieben die Forderungen ver.di bislang erfolglos.

5.3 Wach- und Sicherheitsdienstleistungen

Im Unterschied zum Einzelhandel befürwortet der bundesweite Arbeitgeberverband der Wach- und Sicherheitsdienstleistungen BDSW die AVE-Praxis. Die Branche erlebt einen anhaltenden Boom mit steigenden Gewinnen von 4 Mrd. Euro Anfang der 2000er Jahre auf 8,8 Mrd. Euro 2018. Die Zahl der Betriebe stieg kontinuierlich von 900 1990 auf den Höchststand 6.500 im Jahr 2018 (BDSW, BDGW & BDLS, 2020, S. 12). Die Zahl der Beschäftigten wuchs von 115.000 im Jahr 1994 auf rund 263.000 im Jahr 2019 (BDSW et al., 2020, S. 16). Den Sektor prägt eine klein- und mittelbetriebliche Struktur, einige Großunternehmen dominieren die Branche. Die Tarifbindung der Betriebe (42% Ost, 32% West) und der Beschäftigten (65% Ost, 67% West) liegt über der der Gesamtwirtschaft (BDSW et al., 2020, S. 14, S. 22). Angesichts der hohen Nachfrage nach Sicherheitsdienstleistungen suchen Betriebe nach qualifiziertem Personal, zwischen 2015 und 2019 blieben jährlich etwa 12.000 Stellen unbesetzt.

Tarifpartner sind der Bundesverband der deutschen Sicherheitswirtschaft (BDSW) und dessen Landesgruppen sowie ver.di. In manchen Bundesländern schließt der Verband auch Tarifverträge mit der im CGB organisierten Gewerkschaft Öffentlicher Dienst und Dienstleistungen (GÖD). Die Tarifverhandlungen werden in den 15 Landesgruppen regional geführt. Das Bemühen von BDSW und ver.di, Tarifverhandlungen bundesweit zu zentralisieren, um Transaktionskosten zu reduzieren, misslang bislang, da Lohnunterschiede zwischen Tätigkeiten (etwa für Beschäftigte auf Verkehrsflughäfen oder in Geflüchtetenunterkünften) und Bundesländern teilweise beträchtlich ausfallen (Interview BDSW). Mitglieder im BDSW sind die umsatzstärksten deutschen Wach- und Sicherheitsdienstleister wie die Securitas Holding, die Kötter Unternehmensgruppe oder die Niedersächsische Wach- und Schließgesellschaft Egge-ling & Schorling. Die klein- und mittelbetriebliche Struktur macht die Branche anfällig für Unterbietungswettbewerb durch tariflich nicht gebundene Außenseiterbetriebe. Da Personalkosten den überwiegenden Kostenteil bei der Auftragsvergabe ausmachen, wird der Wettbewerb über die Reduzierung der Personalkosten ausgetragen (Interview BDSW).

Für den BDSW und seine Mitgliedsunternehmen erfüllen die regionalen allgemeinverbindlichen Flächentarifverträge zwei Funktionen. Erstens trägt die AVE dazu bei, angesichts des hohen Personalkostenanteils Lohndumping durch Außenseiterbetriebe zu verhindern. Andernfalls erlangten sie mit niedrigeren Kosten einen Wettbewerbsvorteil bei (öffentlichen) Ausschreibungen und sichern angesichts des gesteigerten Bedarfs im Bewachungsgewerbe Marktanteile. Zweitens herrscht in der Branche große Nachfrage nach qualifiziertem Personal. Höhere Löhne ohne Druck durch Lohndumping können aus Sicht

des BDSW die Attraktivität der Branche für potenzielle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer steigern (Interview BDSW).

Ver.di steht aus denselben Gründen hinter der AVE. Die Gefahr des Trittbrettfahrens von nichtorganisierten Beschäftigten spielt eine nachrangige Rolle, da die Branchenstruktur und die fehlende organisatorische Macht eine AVE notwendig machen (Interview ver.di Bayern). Wo Arbeitgeber Tarifverträge mit der christlichen GÖD abschließen, verweigern ver.di und der DGB jedoch eine Allgemeinverbindlicherklärung, um die Tarifkonkurrenz nicht mit einer AVE zu ‚adeln‘.¹⁰

Die Allgemeinverbindlicherklärung ist im Wach- und Sicherheitsgewerbe historisch wie aktuell weitverbreitet. In den 1970er Jahren stieg die Zahl der AVEs von 10 auf 34, seitdem machten sie bis 15% der gesamten AVEs aus. Die Sozialpartner intensivierten ihre AVE-Praxis Anfang der 2000er. Im Jahr 2000 waren 16 Tarifverträge allgemeinverbindlich, 2005 waren es 28, aktuell sind es 17.¹¹ Die inhaltliche Materie betrifft regionale Entgelt- sowie Manteltarifverträge. Früher war es üblich, gesamte Entgelt- und Rahmentarifverträge und nicht allein die unterste Lohngruppe allgemeinverbindlich zu erklären. Dies entspräche dem Ziel des BDSW und von ver.di, die organisierten Mitgliedsinteressen und Beschäftigte vor Unterbietungswettbewerb zu schützen und die Attraktivität der Branche zu erhöhen. Wegen des grundsätzlichen Widerstands von Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitgeberseite in den Landestarifausschüssen gelingt es seit Anfang der 2000er Jahre, nur ausgewählte untere Lohngruppen allgemeinverbindlich zu bekommen (Interview BDSW). Aufgrund der ablehnenden Haltung der Arbeitgeberbank in den Tarifausschüssen ist aus Sicht des Wach- und Sicherheitsgewerbes die Gewährung einer AVE in den letzten beiden Jahrzehnten erschwert. Zusammengefasst ergibt sich im Wach- und Sicherheitsgewerbe eine klassenübergreifende Koalition von Gewerkschaft und Arbeitgeberverband mit dem gleichgerichteten Interesse, Lohnkonkurrenz auszuschließen und die Attraktivität der Branche zu erhöhen.

6 Diskussion und Fazit

Im auf Tarifautonomie und möglichst geringen Staatseinfluss setzenden deutschen Modell der Lohnfindung blieb die AVE traditionell nur auf bestimmte Sektoren beschränkt. In Branchen mit fragmentierten Strukturen und hohen Personalkostenanteilen kann das Unterlaufen von Tariflöhnen zu einer profitablen Wettbewerbsstrategie zwischen Unternehmen werden. Branchen, die die AVE anwenden, verfolgen das übergeordnete Ziel, den Unterbietungswettbewerb von Außenseiterunternehmen einzudämmen und kollektivvertragliche Standards zu schützen. Das Baugewerbe, Handwerk oder Wach- und Sicherheitsdienstleistungen sind dafür gute Beispiele. Ein strukturalistischer Automatismus verbirgt sich hinter dieser Logik allerdings nicht. Manche Branchen mit ähnlich gelagerten Strukturen verwen-

10 So lehnte die Arbeitnehmerbank im Bundestarifausschuss einen bundesweiten GÖD-Mindestlohnarifvertrag in einem Falle ab (Interview ver.di Tarifpolitische Grundsatzabteilung). Auch im Tarifbezirk Niedersachsen konnte aus diesem Grund keine AVE erreicht werden (Interview BDSW). Ausnahme ist der Tarifbezirk Sachsen, in dem GÖD-Tarifverträge die Allgemeinverbindlichkeit erhalten konnten, da im sächsischen Tarifausschuss der CGB vertreten ist.

11 Aktuelle Tarifübersicht zum Stand 08.05.2020 unter <https://www.bds.de/tarife/laendertarifvertraege> (Zugegriffen am 15.05.2020).

den das Instrument kaum, beispielsweise das Gaststättengewerbe, andere – wie der Einzelhandel – haben sich aktiv gegen seine Verwendung entschieden. Der Beitrag zeigte anhand dreier Fallstudien zum Baugewerbe, dem Einzelhandel und den Wach- und Sicherheitsdienstleistungen, dass Arbeitgeberverbände über strategischen Handlungsspielraum verfügen.

Im Baugewerbe und Wach- und Sicherheitsgewerbe dient die AVE dazu, die Mitgliedsunternehmen angesichts der kleinteiligen Betriebsstrukturen vor Unterbietungswettbewerb durch Außenseiterbetriebe und damit tariflich vereinbarte Arbeitsbedingungen zu schützen. Die Verbände im Baugewerbe favorisieren allgemeinverbindliche Mindestlöhne, der Verband der Wach- und Sicherheitsdienstleistungen strebt an, auch weitere Lohngruppen allgemeinverbindlich zu erklären. Dies liegt neben der Dominanz einiger großer, wirtschaftsstarker Sicherheitsfirmen im BDSW auch an den heterogenen Lohnniveaus unterschiedlicher Tätigkeitsbereiche und regionaler Flächentarifverträge. Hinzu kommt der Wunsch, die Attraktivität der Branche zu steigern. Die Tarifstrukturen der Arbeitgeberverbände im Baugewerbe sind zwar zentralisierter, die Organisationsdomänen mit klein- und mittständischen im ZDB und Großunternehmen im HDB aber zu unterschiedlich, so dass Wettbewerb über die Mindestbedingungen hinaus erhalten bleiben soll. Die besonders rege AVE-Praxis der Bauindustrie – und das macht das besondere Interesse dieser Branche am Rechtsinstitut aus – liegt an der Schutzfunktion für die sozialpartnerschaftlich organisierten Sozialkassen, die ohne AVE nicht fortbestehen würden.

Der Umgang mit den fragmentierten Branchenstrukturen der Arbeitgeberverbände der zwei Branchen unterscheidet sich von dem des Einzelhandels, in dem die Arbeitgeber die lange, umfassende AVE-Praxis aufgaben. Die Gründe sind in verbandspolitischen strategischen Entscheidungen zu finden. Der Konkurrenzkampf zwischen Großkonzernen und die Unzufriedenheit mit bestehenden Tarifstrukturen resultierten in einem Strategiewandel der Verbände. Unter dem Druck der neu artikulierten Mitgliedsinteressen gegen die verbindliche Anwendung von Flächentarifverträgen etablierten die Einzelhandelsverbände mit zwei Einzelhandelsverbänden Tarifkonkurrenz, führten OT-Mitgliedschaften ein und gaben die AVE-Praxis auf. Die heterogenen Mitgliedsinteressen im Verband an der Bereitschaft, Tarifverträge anzuwenden, verhindern seitdem die Erstreckung branchenweiter Tarifverträge.

Die hier präsentierten Fallstudien argumentieren, dass strukturelle Faktoren einen ersten Hinweis geben, aber allein nicht ausreichen, um die Anwendung der AVE zu erklären. Die Entscheidungen von Verbänden sind – im Sinne einer „*strategic choice*“ (Child 1972) – der vermittelnde Faktor, damit sich in einer Branche das Interesse an branchenweiten Standards durchsetzt. Internationale Vergleiche weisen darauf hin, dass nationale Faktoren beeinflussen, ob Arbeitgeber eine häufige Anwendung von AVEs wünschen (Paster et al 2020). In den Niederlanden wird die AVE in nahezu allen Sektoren angewandt. Der Umgang mit der AVE in Deutschland zeigt gut, dass negative Erfahrungen mit Staatsintervention eine gewisse Pfadabhängigkeit etablieren. Diese wird allerdings durchbrochen, wenn Akteure wegen ihrer strukturellen Branchenbedingungen und eigenen Handlungskapazitäten sich dazu entscheiden. Der vorliegende Beitrag lehnt sich stärker an Arbeiten an, die Interessenkonflikte zwischen Export- und Binnensektoren betonen, wenn es um die (Re-)Regulierung von Tarifsystemen geht (Afonso, 2012; Bulfone & Afonso, 2020). Während erstere auf stärkere Flexibilisierung und niedrigere Lohnkosten drängen, favorisieren letztere die Kartellwirkung von Tarifverträgen. Weitere Forschungen zur AVE sind vieler-

sprechend, wenn sie neben nationalen Faktoren und sektoralen Differenzen auch die Entscheidungsprozesse und innere Verfasstheit von Verbänden berücksichtigen.

Die grundsätzliche Haltung der BDA gegen branchenweite allgemeinverbindliche Lohnstandards, die sich im Widerstand der Arbeitgeberbank in den Tarifausschüssen widerspiegelt, lässt sich hinsichtlich des beschriebenen sektoralen Interessenkonflikts deuten. Tariflich nicht gebundene Betriebe sind für die BDA als Korrektiv zur Tarifpolitik ein Baustein für eine wettbewerbsorientierte Lohnpolitik. Die AVE nur in eng umrissenen Ausnahmefällen und lediglich für Mindestentgelte zuzulassen, ist eine Strategie zu einem voluntaristischen, auf Wettbewerbsfähigkeit getrimmten Modell der Arbeitsbeziehungen (Baccaro & Benassi, 2017) zu gelangen. Die institutionelle Vetoposition der Arbeitgeberseite in den Tarifausschüssen erlaubt es anderen Branchen, in AVE-Branchen ‚hineinzuregieren‘. Das Reformziel der Gesetzesänderung 2014, zu mehr und erleichterten AVEs zu gelangen, wurde bislang nicht erreicht. Will man dies erreichen, verweisen Erfahrungen in anderen Ländern auf zwei Dinge. In den Niederlanden herrscht ein sektorentübergreifender Konsens zwischen den Arbeitsmarktparteien über den Stellenwert des Flächentarifsystems und der AVE. Andere Beispiele legen nahe, dass die institutionelle Ausgestaltung des AVE-Entscheidungsprozesses deren Stabilität beeinflusst. In manchen Ländern verfügen korporatistische Organe lediglich über Beratungskompetenzen, in Finnland verhindert der quasi-automatische Entscheidungsprozess eine Politisierung der AVE. Im besten Falle gelänge es, den sozialpartnerschaftlichen Konsens über den Stellenwert von Flächentarifverträgen (wieder)herzustellen. Andernfalls wäre eine institutionelle Anpassung der AVE und das Auflösen der Veto-Option in den Tarifausschüssen unumgänglich.

Literaturverzeichnis

- Addison, J. T., Teixeira, P., Pahnke, A., & Bellmann, L. (2017). The Demise of a Model? The State of Collective Bargaining and Worker Representation in Germany. *Economic and Industrial Democracy*, 43 (2), 1–42. <https://doi.org/10.1177/0143831X14559784>
- Afonso, A. (2012). Employer Strategies, Cross-Class Coalitions and the Free Movement of Labour in the Enlarged European Union. *Socio-Economic Review*, 10 (4), 705–730. <https://doi.org/10.1093/ser/mws008>
- Asshoff, G. (2012). Sozial- und tarifpolitische Bedeutung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen im Baugewerbe. *WSI-Mitteilungen*, 65 (7), 541–546. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2012-7-541>
- Baccaro, L., & Benassi, C. (2017). Throwing Out the Ballast. Growth Models and the Liberalization of German Industrial Relations. *Socio-Economic Review*, 15 (1), 85–115. <https://doi.org/10.1093/ser/mww036>
- BDSW, BDGW, & BDLS. (2020). *Sicherheitswirtschaft in Deutschland*. Bad Homburg. Zugriff am 15.05.2020. Verfügbar unter https://www.bdsw.de/images/statistiksatz/Statistiksatz_BDSW_BDGW_BDLS_04_05_2020.pdf
- Bechter, B., Brandl, B., & Meardi, G. (2012). Sectors or Countries? Typologies and Levels of Analysis in Comparative Industrial Relations. *European Journal of Industrial Relations*, 18 (3), 185–202. <https://doi.org/10.1177/0959680112452691>
- Behrens, M. (2011). *Das Paradox der Arbeitgeberverbände. Von der Schwierigkeit, durchsetzungsstarke Unternehmensinteressen kollektiv zu vertreten*. Berlin: edition sigma. <https://doi.org/10.5771/9783845269559>

- Bispinck, R. (2012). Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen. Vom Niedergang zur Reform? *WSI-Mitteilungen*, 65 (7), 496–507. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2012-7-496>
- Blatter, J., & Haverland, M. (2014). *Designing Case Studies. Explanatory Approaches in Small-N Research*. Basingstoke Hampshire u.a.: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137016669>
- BMAS. (2017). *Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge. Stand 1. Juli 2017*. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Bosch, G., Hüttenhoff, F., & Weinkopf, C. (2019). *Kontrolle von Mindestlöhnen*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-26806-0>
- BT-Drs. 18/10631. (2016). *Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Sozialkassenverfahren im Baugewerbe*. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Bulfone, F., & Afonso, A. (2020). Business Against Markets: Employer Resistance to Collective Bargaining Liberalization During the Eurozone Crisis. *Comparative Political Studies*, 53 (5) 809–846. <https://doi.org/10.1177/0010414019879963>
- Child, J. (1972). Organizational Structure, Environment and Performance: The Role of Strategic Choice. *Sociology*, 6 (1), 1–22. <https://doi.org/10.1177/003803857200600101>
- Child, J. (1997). Strategic Choice in the Analysis of Action, Structure, Organizations and Environment: Retrospect and Prospect. *Organization Studies*, 18 (1), 43–76. <https://doi.org/10.1177/017084069701800104>
- Destatis. (2019). *Kostenstruktur der Unternehmen im Baugewerbe. Fachserie 4 Reihe 5.3. 2017*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Doellgast, V., Lillie, N., & Pulignano, V. (Hrsg.). (2018). *Reconstructing Solidarity. Labour Unions, Precarious Work, and the Politics of Institutional Change in Europe*. New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198791843.001.0001>
- Dufresne, A. & Maggi-Germain, N. (2012). Zwischen Staatsinterventionismus und Tarifautonomie. Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen in Frankreich. *WSI-Mitteilungen*, 65 (7), 534–540. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2012-7-534>
- Eichhorst, W. (1999). Europäische marktgestaltende Politik zwischen Supranationalität und nationaler Autonomie: Das Beispiel der Entsenderichtlinie. *Industrielle Beziehungen*, 6 (3), 340–359.
- Eichhorst, W. (2000). *Europäische Sozialpolitik zwischen nationaler Autonomie und Marktfreiheit. Die Entsendung von Arbeitnehmern in der EU*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Ellguth, P., & Kohaut, S. (2019). Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2018. *WSI-Mitteilungen*, 72 (4), 290–297. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2019-4-290>
- Haipeter, T. (2016). Variety of Strategies. Arbeitgeberverbände ohne Tarifbindung in Deutschland. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 26 (2), 75–91. <https://doi.org/10.1007/s41358-016-0043-2>
- Hassel, A. (2014). The Paradox of Liberalization. Understanding Dualism and the Recovery of the German Political Economy. *British Journal of Industrial Relations*, 52 (1), 57–81. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2012.00913.x>
- Hayter, S., & Visser, J. (Hrsg.). (2018). *The Extension of Collective Agreements: Enhancing the Inclusiveness of Labour Protection*. Genf: ILO.
- HDE. (2019a). *Zahlenspiegel 2019*. Berlin: Handelsverband Deutschland. Zugriff am 14.05.2020. Verfügbar unter https://einzelhandel.de/index.php?option=com_attachments&task=download&id=10310
- HDE. (2019b). *Stärkung der Tarifautonomie*. Berlin: Handelsverband Deutschland. Zugriff am 14.05.2020. Verfügbar unter https://einzelhandel.de/images/Arbeit_und_Soziales/Arbeit_u._Soziales_Auf_einer_Seite_St%C3%A4rkung_der_Tarifautonomie.pdf

- Hofmann, J. (2016). Tarifbindung. Eine Frage der Gerechtigkeit. *WSI-Mitteilungen*, 69 (2), 143–147. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2016-2-143>
- Hunger, U. (2001). Globalisierung auf dem Bau. *Leviathan*, 29 (1), 70–82. <https://doi.org/10.1007/s11578-001-0006-x>
- Kalina, T., & Weinkopf, C. (2018). *Niedriglohnbeschäftigung 2016 – beachtliche Lohnzuwächse im unteren Lohnsegment, aber weiterhin hoher Anteil von Beschäftigten mit Niedriglöhnen*. IAQ-Report 2018-06. Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation.
- Kirsch, J. (2003). Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen. Ein Instrument in der Krise. *WSI-Mitteilungen*, 56 (7), 405–412.
- Korpi, W. (2006). Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism. Protagonists, Consenters, and Antagonists. *World Politics*, 58 (2), 167–206. <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0026>
- Körzell, S., & Nassibi, G. (2017). Zukunftsfragen der Tarifpolitik. Am Beispiel der Allgemeinverbindlicherklärung aus Sicht des DGB. In T. Schulten, H. Dribbusch, G. Bäcker & C. Klenner (Hrsg.), *Tarifpolitik als Gesellschaftspolitik. Strategische Herausforderungen im 21. Jahrhundert. Beiträge zu Ehren von Reinhard Bispinck* (S. 234–243). Hamburg: VSA Verlag.
- Lesch, H. (2005). Die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen aus ordnungspolitischer und empirischer Sicht. *Sozialer Fortschritt*, 54 (1/2), 13–20.
- Müller, T., & Schulten, T. (2019). Germany: Parallel Universes of Collective Bargaining. In T. Müller, K. Vandaele, & J. Waddington (Hrsg.), *Collective Bargaining in Europe: Towards an Endgame. Volume I* (S.249–265). Brüssel: ETUI.
- Nautz, J. (1985). *Die Durchsetzung der Tarifautonomie in Westdeutschland. Das Tarifvertragsgesetz vom 9. April 1949*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Olson, M. (2004). *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Oude Nijhuis, D. (Hrsg.). (2020). *Business Interests and the Development of the Modern Welfare State*. Abingdon: Routledge. <https://doi.org/10.4324/97811351002394>
- Paster, T., Oude Nijhuis, D., & Kiecker, M. (2020). To Extend or Not to Extend: Explaining the Divergent Use of Statutory Bargaining Extensions in the Netherlands and Germany. *British Journal of Industrial Relations*, 58 (3), 532–557. <https://doi.org/10.1111/bjir.12514>
- Refslund, B. (2017). Sectoral Variation in Consequences of Intra-European Labour Migration: How Unions and Structural Conditions Matter. In J. E. Dølvik, & L. Eldring (Hrsg.), *Labour Mobility in the Enlarged Single European Market* (S. 73–97). Bingley: Emerald. <https://doi.org/10.1108/S0195-631020160000032004>
- Rojer, M., & Van der Veldt, K. (2012). Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen. Ein Eckpfeiler der niederländischen Arbeitsbeziehungen. *WSI-Mitteilungen*, 65 (7), 525–533. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2012-7-525>
- Schmalz, S., & Dörre, K. (2014). Der Machtressourcenansatz. Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens. *Industrielle Beziehungen*, 21 (3), 217–237. doi: 10.1688/IndB-2014-03-Schmalz
- Schmitter, P. C., & Streeck, W. (1999). *The Organization of Business Interests. Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*. MPIfG Discussion Paper 99/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schulten, T. (2012). Stellenwert der Allgemeinverbindlicherklärung für die Tarifvertragssysteme in Europa. *WSI-Mitteilungen*, 65 (7), 485–495. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2012-7-485>
- Schulten, T. (2018). The Role of Extension in German Collective Bargaining. In S. Hayter, & J. Vissler (Hrsg.), *The Extension of Collective Agreements: Enhancing the Inclusiveness of Labour Protection* (S.65–92). Genf: ILO.

- Schulden, T., & Bispinck, R. (2013). Stabileres Tarifvertragssystem durch Stärkung der Allgemeinverbindlicherklärung? *Wirtschaftsdienst*, 93 (11), 758–764.
<https://doi.org/10.1007/s10273-013-1595-0>
- Schulden, T., & Bispinck, R. (2017). *Varieties of Decentralisation in German Collective Bargaining. Experiences from Metal Industry and Retail Trade*. Centre for the Study of European Labour Law “Massimo D’Antona”. Working Paper 137. Catania: University of Catania.
- Schulden, T., Eldring, L., & Naumann, R. (2015). The Role of Extension for the Strength and Stability of Collective Bargaining in Europe. In G. Van Gyes, & T. Schulden (Hrsg.), *Wage Bargaining under the New European Economic Governance. Alternative Strategies for Inclusive Growth* (S. 361–400). Brüssel: ETUI.
- Schulden, T., & Müller, T. (2013). Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik. *Wirtschaft und Gesellschaft*, 39 (3), 291–322.
- Silvia, S. J. (2013). *Holding the Shop Together. German Industrial Relations in the Postwar Era*. Ithaca: Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/cornell/9780801452215.001.0001>
- Tarifvertragsparteien des Baugewerbes, Ausbauverbände sowie IG Metall. (2017, 15. Oktober). *Verbandsvereinbarung zur tarifpolitischen Koordination der Bau- und Ausbaugewerke vom 15.10.2017*. Zugriff am 13.05.2020. Verfügbar unter https://www.bauindustrie.de/media/documents/Verb%C3%A4ndvereinbarung_vom_15.10.2017.pdf
- Traxler, F., Blaschke, S., & Kittel, B. (2001). *National Labour Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change, and Performance*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198295549.003.0020>
- Vogel, S. (2019). *Die Allgemeinverbindlicherklärung im Tarifvertragssystem. Wirkung und Bedeutung der Reform von 2014*. IW-Analysen 128. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
- Wagner, I., & Berntsen, L. (2016). Restricted Rights. Obstacles in Enforcing the Labour Rights of Mobile EU Workers in the German and Dutch Construction Sector. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 22 (2), 193–206. <https://doi.org/10.1177/1024258916636025>
- Wiedemuth, J. (2013). *Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen im Einzelhandel – vor einer Renaissance?* Zugriff am 14.05.2020. Verfügbar unter https://www.boeckler.de/pdf/v_2013_06_25_wiedemuth.pdf
- Wonneberger, W. (1992). *Die Funktionen der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen*. Heidelberg: Decker und Müller.
- ZDB (2019). *Baumarkt 2018. Perspektiven 2019*. Berlin: Zentralverband des Deutschen Baugewerbes.

*Berndt Keller**

Berufsgewerkschaften als autonome Akteure der Tarifpolitik. Konsequenzen für das System etablierter Arbeitsbeziehungen**

Zusammenfassung

Der Beitrag behandelt in multidisziplinärer Perspektive Berufsgewerkschaften als neue, unabhängig-autonome Akteure der Tarifpolitik. Im Mittelpunkt stehen drei Fragestellungen: Wie kann ihre Mutation von Berufsverbänden zu Berufsgewerkschaften nicht nur beschrieben, sondern auch theoretisch erklärt werden? Wie sind aktuelle Entwicklungen, wie gesetzliche Regelungen sowie freiwillig-autonome Vereinbarungen der Verbände, einzuordnen? Welche Konsequenzen hat ihre Etablierung für die bestehenden Arbeitsbeziehungen auf Makro- und Branchenebene? – Bei der Unterscheidung zwischen ökonomischen und organisatorischen Zielen zeigt der Beitrag, dass Berufsgewerkschaften in besonderem Maße ihre organisationspolitischen Eigeninteressen der dauerhaften, rechtlichen und faktischen Anerkennung als autonom-unabhängige Tarifpartner durchsetzen konnten.

Schlagwörter: Berufsgewerkschaften, sektorale Arbeitsbeziehungen, Tarifeinheit, Tarifpluralität, Organisationspolitik

Trade unions as autonomous actors in collective bargaining. Consequences for the system of established employment relations

Summary

The article deals with professional trade unions as new, independent-autonomous actors in collective bargaining from a multidisciplinary perspective. The focus is on three questions: How can their mutation from professional associations to trade unions not only be described, but also theoretically explained? How are current developments, such as legal regulations and voluntary autonomous agreements of the associations, to be classified? What are the consequences of their establishment for existing employment relations at macro and sectoral level? – In distinguishing between economic and organisational objectives, the article demonstrates that professional trade unions have been able in particular to assert their organisational self-interests in the permanent, legal and factual recognition as autonomous – independent collective bargaining partners.

* Prof. (em.) Dr. rer. soc. Berndt Keller, Windscheidstr. 22, D-45147 Essen.
E-Mail: Berndt.Karl.Keller@uni-konstanz.de

** Artikel eingegangen: 22.05.2020. Revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 14.08.2020

Keywords: professional unions, sectoral industrial relations, collective bargaining unity, collective bargaining plurality, organisational policy. JEL: J39, J51, J53, Z13

1 Einleitung und Problemstellung

Im Mittelpunkt des Beitrags stehen nicht sämtliche, sondern ausschließlich diejenigen Berufsgewerkschaften, die sich seit den frühen/mittleren 2000er Jahren als neue korporative Akteure (im Sinne von Coleman, 1979, 1990) der Arbeitsbeziehungen, insbesondere der Tarifpolitik, etablieren konnten. Dabei geht es uns weder um die frühen Phasen dieser Entwicklung (zusammenfassend Schroeder, Kalass, & Greef, 2011) noch um einzelne Berufsgewerkschaften (Greef, 2012, 2018; Kalass, 2012), sondern um Erklärungen sowie systemische Folgen ihres Erstarkens. Nach einem kurzen, für die weitere Analyse wichtigen Überblick über relevante Verbandsstrukturen (Kap. 2) stehen drei Fragen im Mittelpunkt:

- Wie können wir die unerwartete, aber erfolgreiche Mutation von Berufsverbänden zu Berufsgewerkschaften nicht nur beschreiben, sondern mit Hilfe von Theorien der Arbeitsbeziehungen sowie des Arbeitsmarktes erklären (Kap. 3)?
- Wie sind aktuelle Entwicklungen (u.a. Einführung des Tarifeinheitsgesetzes, freiwillig-autonome Vereinbarungen von Tarifparteien) einzuordnen (Kap. 4)?
- Welche Konsequenzen hat ihre Etablierung für die bestehenden Arbeitsbeziehungen auf der Makro- und/oder Branchenebene (Kap. 5)?

Wir nehmen nicht, wie häufig in der kontroversen Auseinandersetzung üblich, eine juristische Perspektive ein (zusammenfassend Schwarzwälder, 2013; Däubler, 2015; Däubler & Beppler, 2016), sondern wählen die multidisziplinär ausgerichtete Perspektive der Arbeitsbeziehungen sowie der häufig vernachlässigten Organisationstheorien (Pfeffer & Salancik, 2003). Gemäß den formulierten Fragestellungen geht es uns in der Terminologie der Verbandsforschung vor allem um die Einfluss-, weniger um die Mitgliedschaftslogik. Wir argumentieren, soweit wie möglich, auf explikativer, nicht auf normativer Ebene.¹

2 Berufsgewerkschaften: Ein Überblick

Am Anfang steht ein bewusst knapp gehaltener Überblick über die derzeit tarif- und berufspolitisch aktiven Berufsgewerkschaften im Sinne der Präsentation einiger, für die Behandlung der genannten Fragestellungen relevanter ‚stilisierter Fakten‘ (ausführlich Keller,

1 Zur Terminologie (im Sinne von Nominal-, nicht Realdefinitionen): Wir verwenden in Übereinstimmung mit der einschlägigen Literatur durchgängig den Begriff Berufsverband für die Phasen *vor* der offiziellen Anerkennung als eigenständige Tarifpartei, den Begriff Berufsgewerkschaft ausschließlich für die Phasen *nach* der durchgesetzten Anerkennung; Streikfähigkeit und -bereitschaft bzw. die Fähigkeit, eigenständige Tarifverträge zu schließen, sind wesentliche Definitionsmerkmale dieser substantiellen organisatorischen Transformation. Weiterhin verwenden wir im Gegensatz zu anderen Arbeiten (Lesch, 2015a, 2016) weder den Begriff Spartengewerkschaften, da er keine trennscharfe Abgrenzung erlaubt, noch den Begriff Splittergewerkschaften, der normative Konnotation aufweist.

2017).² Nach dem Zusammenschluss mehrerer Gewerkschaften zu Multibranchengewerkschaften in den 1990er Jahren (Keller, 2004) war das Erstarren der Berufsgewerkschaften die wichtigste Änderung der Organisationsstrukturen auf Arbeitnehmerseite in den 2000er Jahren.

Tabelle 1: Mitgliederzahlen und Organisationsgrade³

Verband	Mitgliederzahlen	(Brutto-)Organisationsgrade
Gewerkschaft der Flugsicherung (GdF)	3 800	sehr hoch (80%) bei Fluglotsen; unbekannt bei Vorfeldlotsen
Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL)	34 000	80% der Triebwagenführer sowie >60% des Zugpersonals
Marburger Bund	127 000	70% bundesweit
Unabhängige Flugbegleiterorganisation (UFO)	10 000	über alle Fluggesellschaften ca. 25%
Vereinigung Cockpit (VC)	9 600	>80% bei den meisten Fluggesellschaften.

Quellen: Keller 2017, S. 20; aktuelle Ergänzungen

Die Berufsgewerkschaften sind im Gegensatz zu Industriegewerkschaften relativ kleine Organisationen mit geringen Mitgliederzahlen.⁴ Sie verfügen aber – bei freiwilliger Mitgliedschaft – über Organisationsgrade, die im Vergleich zum gesamtwirtschaftlichen ungewöhnlich hoch sind. Außerdem bleiben ihre Organisationsgrade im Gegensatz zu denen von Industriegewerkschaften im Zeitverlauf stabil. Auch die Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008/2009 hat diesen Sachverhalt nicht geändert. – Wie wir später zeigen, war und bleibt ihre Zahl begrenzt; andere Berufsverbände haben sich entgegen häufigen Befürchtungen nicht zu autonom agierenden Berufsgewerkschaften entwickeln können oder wollen.

Tabelle 2: Berufsgewerkschaften: Gründungsjahr und erster eigenständiger Tarifvertrag

Verband	Gründungsjahr	Erster Tarifvertrag
VC	1969	2001
GDL	1867	2007
GdF	1952/2004	2004
MB	1947	2006
UFO	1992	2002

Quelle: Keller, 2017, S. 29

Sämtliche Berufsgewerkschaften sind weder Abspaltungen bestehender Gewerkschaften noch mehr oder weniger spontane Neugründungen; ihre Gründungsjahre liegen lange zu-

2 Wir gehen aus Platzgründen nicht ein auf die Situation bei Privatbahnen (wie Abellio), privaten Fluggesellschaften (wie Ryanair, früher Air Berlin) und privaten Klinikbetreibern (wie Aneos, Helios oder Rhön-Klinikum). Konflikte um die Aufnahme von Tarifverhandlungen bzw. den Abschluss von Tarifverträgen nehmen häufig den Charakter von „Häuserkämpfen“ an.

3 Anders als die DGB-Mitgliedsgewerkschaften veröffentlichen die Berufsgewerkschaften nicht regelmäßig-jährlich die Entwicklung ihrer Mitgliederzahlen. Die Angaben sind die aktuellsten, öffentlich zugänglichen Daten. Die Angaben beziehen sich nicht unbedingt auf dasselbe Kalenderjahr. Es handelt sich in allen Fällen um Bruttoorganisationsgrade, valide Daten zur Ermittlung von Nettoorganisationsgraden liegen nicht vor.

4 Die einzige Ausnahme ist der MB (vgl. Tab 1).

rück.⁵ Alle schlossen ihren ersten eigenständigen Tarifvertrag in dem kurzen Zeitraum der frühen/mittleren 2000er Jahre.⁶ Vorher waren sie Juniorpartner in etablierten, langjährigen Verhandlungs- bzw. Tarifgemeinschaften mit Industriegewerkschaften⁷, von denen sie sich nach längerem Zögern wegen zunehmender Unzufriedenheit mit den Ergebnissen der Tarifpolitik trennten.⁸ Die Probleme der Konkurrenz von Interessenvertretungen wurden viele Jahre nicht virulent wegen der engen Kooperation und informellen Anerkennung der Tarifführerschaft der etablierten DGB-Industriegewerkschaften seitens der damaligen Berufsverbände.

Die Verselbständigung durch Realisierung der ‚exit‘-Drohung sowie die dadurch ermöglichte stärkere Durchsetzung eigenständig-autonomer Tarifverträge verfolgten nicht nur das übliche Ziel einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen, vor allem der Entgelte und Arbeitszeiten, sondern auch organisatorische Eigeninteressen. Diese vielfältigen organisationalpolitischen Faktoren sind in der folgenden Analyse zu berücksichtigen, u.a. die externe Anerkennung als autonomer Verhandlungspartner durch Arbeitgeber und Öffentlichkeit, Sicherung und Kontrolle kritischer sowie knapper Ressourcen, Stabilisierung des Verbandes, Aufwertung seines Status vom Berufsverband zur Berufsgewerkschaft.⁹

Zur Erinnerung: In historischer Perspektive sind Berufsgewerkschaften kein neues Phänomen. Die ersten, in den frühen Phasen des Industriekapitalismus gegründeten deutschen Gewerkschaften waren berufsständisch ausgerichtete Selbsthilfe- und Schutzvereine vergleichsweise gut qualifizierter Facharbeiter (Müller-Jentsch, 1985; Streeck, 1993; Schroeder & Greef, 2014). Diese organisatorische Zersplitterung setzte sich in der Zeit der Weimarer Republik fort. Industrie- oder allgemeine Gewerkschaften dominieren erst seit der Wiedergründung nach dem II. Weltkrieg – und bestimmen seitdem die Forschung über Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen. Schließlich stellen Berufsgewerkschaften auch in

5 Eine Ausnahme ist UFO. Sie wurde 1992 als Berufsverband gegründet, als sich UFO-Aktive von den ver.di-Vorläuferorganisationen trennten. „Einer der Hauptgründe war die Unfähigkeit der damaligen Großgewerkschaften DAG und ÖTV, die Interessen der Kabinenkollegen angemessen zu vertreten. Die spezifischen berufs- und tarifpolitischen Fragestellungen ... wurden von diesen Gewerkschaften nicht ausreichend oder gar nicht beantwortet.“ (<https://www.ufo-online.aero/de/ueber-ufo/geschichte.html>) Bei der Flugsicherung kündigten die beiden Berufsverbände, VDF und FTI, Anfang der 2000er Jahre ihren Kooperationsvertrag mit der DAG und schlossen sich zur eigenständigen Flugsicherungsgewerkschaft GdF zusammen (<https://www.gdf.de/index.php/de/gewerkschaft/historie>).

6 Cockpit (2001), MB (2006), GDL (2008).

7 VC mit DAG bzw. ver.di, GdF mit ver.di, MB mit ver.di, GDL mit Transnet und GDBA.

8 Weitere externe Gründe waren umfangreiche Liberalisierungs-, konkret Privatisierungsmaßnahmen, wie die der Bahn in eine Aktiengesellschaft in Staatsbesitz, der Lufthansa und von Krankenhäusern, sowie die Deregulierung von Produktmärkten. Auch die Zusammenschlüsse von fünf Gewerkschaften zur Multibranchengewerkschaft ver.di (Keller 2004) sowie später der von Transnet und GDBA zur EVG (Keller, 2012, 2013) erschwerten den DGB-Gewerkschaften wegen der zunehmenden Interessenheterogenität die Vertretung enger berufsspezifischer Partikularinteressen und veränderten die Gelegenheitsstrukturen zugunsten der Berufsverbände, indem sie deren Handlungsspielräume erweiterten (zu Einzelheiten Schroeder & Greef, 2008).

9 Die in der Literatur angestellten Vermutungen über die Zahl potenzieller Berufsgewerkschaften differieren erheblich (u.a. Deutscher Bundestag, 2014; Bachmann & Schmidt, 2015). Allerdings gelingt nur in Ausnahmefällen die Transformation zu tariffähigen Gewerkschaften. Weiterhin sind nicht alle Verbände, die möglicherweise über die notwendigen Ressourcen verfügen, auch tatsächlich bereit, ihre Konfliktfähigkeit zur Durchsetzung ihrer Partikularinteressen einzusetzen (zu Beispielen Schroeder, Kalass, & Greef, 2011). Insofern haben wir es in unserem Fall mit einer Positivauswahl zu tun.

komparativer Perspektive keine Ausnahme dar: Internationale Vergleiche zeigen verschiedene Beispiele von Gewerkschaftskonkurrenz, die unterschiedliche Ausprägungen annehmen kann (Waas, 2011; Visser, 2012).

3 Erklärungen

Detaillierte Beschreibungen der Geschichte und des korporativen Handelns einzelner Berufsgewerkschaften (Greef, 2012; Kalass, 2012) liegen ebenso vor wie Zusammenfassungen für die frühen Phasen ihrer Selbstständigkeit (Schroeder, Kalass, & Greef, 2011; Schwarzwälder, 2013; Lesch, 2015a, 2016). Selten bleiben demgegenüber Erklärungen, für die sich Theorien der Arbeitsbeziehungen sowie des Arbeitsmarktes eignen.

3.1 Marktmacht und Organisationsmacht

Ausgangspunkt einer Erklärung¹⁰ ist die in der Forschung über Arbeitsbeziehungen seit Langem gebräuchliche Unterscheidung zwischen *Primär- und Sekundärmacht*¹¹ bzw. in anderer Terminologie *struktureller oder Markt- und Organisationsmacht* der Arbeitnehmer. Einzelne Gruppen, wie Ärzte, Piloten und Lokführer, aber auch Flugbegleiter, verfügen aufgrund ihrer zentralen Position in Produktionsprozessen bzw. berufsspezifisch segmentierten Arbeitsmärkten über erhebliche Primär- bzw. Marktmacht, da sie bei von ihnen eingeleiteten, zeitweisen Unterbrechungen von Produktionsprozessen nicht – oder zumindest nicht kurz- und mittelfristig und nicht vollständig – substituiert werden können.

Diese Funktionseliten sind nicht notwendigerweise, aber häufig aufgrund ihrer langen und spezialisierten Ausbildung zugleich Qualifikationseliten.¹² Sie können ihr erhebliches Stör- bzw. Konfliktpotential durch Kooperationsverweigerung, d.h. vor allem in Form von Streikdrohungen, Warnstreiks oder Streiks, nutzen, um in Verteilungskonflikten gruppenspezifische Forderungen durchzusetzen. Diese (Veto-)Positionen, die individuell sowie vor allem kollektiv eingesetzt werden können, bestehen generell, d.h. unabhängig von der Arbeitsmarktsituation, insbes. der aktuellen Höhe der Arbeitslosigkeit.

Die konkreten Konsequenzen dieser betrieblichen Machtpositionen hängen ab von Organisationsprinzipien und deren unterschiedlichen Handlungslogiken, die Prinzipien exklusiver bzw. inklusiver Solidarität folgen: Falls sich diese Beschäftigten(-gruppen) in Berufsgewerkschaften organisieren, können sie ihre spezifischen Interessen verfolgen und in eigenständig-autonomen Kollektivverhandlungen durchsetzen, ohne die Belange anderer

10 Wir verzichten auf die klassische Erklärung von Gewerkschaften und ihren Aktivitäten mit Hilfe der Logik des kollektiven Handelns (Olson, 1968, 1985), die bezogen auf Berufsgewerkschaften an anderer Stelle in ausführlicher Form vorliegt (Keller, 2017, S. 18ff.).

11 Primärmacht meint „die originär aus der Art der Abhängigkeitsbeziehungen zwischen den sozialen Parteien im Betrieb erwachsenden Machtpositionen für einzelne Beschäftigte bzw. Beschäftigtengruppen“, Sekundärmacht beruht „auf bereits kollektiv erkämpften bzw. staatlich gesetzten Regelungen und Institutionen“ (Jürgens, 1983, S. 61).

12 Eine Ausnahme sind die Lokführer, die neben einem mittleren Bildungsabschluss nur eine mehrmonatige Ausbildung zu absolvieren haben (Schroeder et al., 2011, S. 64f., S. 249).

Gruppen in ihre Kalküle einbeziehen zu müssen.¹³ Falls sich diese Gruppen hingegen in Industriegewerkschaften organisieren, müssen sie in den verbandsinternen Prozessen der Aggregation und Vereinheitlichung unterschiedlicher Interessen Abstriche von ihren Forderungen in Kauf nehmen, können aber die Vertretung anderer Beschäftigtengruppen ihres Tarifbereichs wirkungsvoll unterstützen.

Das bekannteste Beispiel für diesen Zusammenhang von Organisationsprinzipien und Handlungslogik waren bis zur Tarifreform des öffentlichen Dienstes Mitte der 2000er Jahre die in ÖTV bzw. später ver.di organisierten Bus- und Straßenbahnfahrer sowie die Beschäftigten der Ver- und Entsorgungsbetriebe: Sie konnten durch ihre Streiks – oder deren bloße Androhung – eine Bewegung des gesamten, früher hochgradig zentralisierten Tarifbereichs einleiten (Keller, 1983, 1993). Dadurch gelang es ihnen, die generelle, auf unvollkommenen Arbeitsmärkten stets gegebene Machtasymmetrie zu Gunsten aller Beschäftigten zu verändern.

Diese (individuelle) Primär- bzw. Marktmacht korreliert positiv mit der (kollektiven) *Sekundär- bzw. Organisationsmacht*. Die genannten Gruppen sind im Sinne der sozialwissenschaftlichen Verbandsforschung bzw. Politischen Ökonomie als kleine, interessenhomogene Gruppen leichter zu organisieren als große, heterogene. Sie können als ‚special interest groups‘ anders als ‚encompassing organizations‘ (im Sinne von Olson, 1968, 1985) nicht nur auf ihre geringere Gruppengröße setzen, sondern auch private, berufsspezifische Güter und Dienstleistungen offerieren, die im Gegensatz zu öffentlichen Gütern individuelle Anreize zum Beitritt darstellen.

Sie weisen, wie erwähnt, im Vergleich zu Industriegewerkschaften keine hohen Mitgliederzahlen auf, wohl aber Organisationsgrade, die deutlich über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt (von inzwischen weniger als 20 Prozent) liegen (vgl. Tabelle 1). Außerdem verfügen sie über die notwendigen personellen und materiellen Ressourcen, um kollektive Aktionen erfolgreich in ihrem Sinn durchzuführen. Mehrheitlich verfügen sie durch ihre erwähnte frühere Mitgliedschaft in Verhandlungs- bzw. Tarifgemeinschaften zudem über prozedurale sowie substantielle Verhandlungserfahrungen, die sie im Rahmen ihrer nunmehr autonomen Aktionen nutzen können.

In einer differenzierteren Analyse ist zu unterscheiden zwischen ‚ability (or willingness) to pay‘, der Bereitschaft, Beiträge zu leisten, und ‚ability (or willingness) to act‘, der Bereitschaft, tatsächlich in einen Arbeitskampf einzutreten (u.a. Gumbrell-McCormick & Hyman, 2013; ähnlich Lévesque & Murray, 2010). Berufsgewerkschaften verfügen, wie ihre jüngeren Erfahrungen zeigen, offensichtlich über beide Varianten von Organisationsmacht: Sie können ihr latent stets vorhandenes hohes Stör- bzw. Drohpotential¹⁴ auch tatsächlich durch verbandsinterne Kommunikation, d.h. Mobilisierung ihrer Mitglieder, aktivieren.

13 Sie müssen lediglich die Interessen von (Sub-)Gruppen ihrer Mitglieder vereinheitlichen, z.B. die der Streckenlokfahrer und Lokrangierfahrer in der GDL oder der Assistenz-, Fach- und Oberärzte im MB.

14 Als Voraussetzung für verbandsmäßige Repräsentation gesellschaftlichen Interesses gilt Organisations- und Konfliktfähigkeit. „Konfliktfähigkeit beruht auf der Fähigkeit einer Gruppe bzw. der ihr entsprechenden Funktionsgruppen, kollektiv die Leistung zu verweigern bzw. eine systemrelevante Leistungsverweigerung glaubhaft anzudrohen.“ (Offe, 1974, S. 276)

3.2 Institutionelle und diskursive Macht

Die grundlegende Unterscheidung von Markt- und Organisationsmacht wird im Machtressourcenansatz weiter entwickelt (für andere Lévesque & Murray, 2010; Arbeitskreis Strategic Unionism, 2013; Schmalz & Dörre, 2014)¹⁵ und als Heuristik bei Analysen verschiedener Gewerkschaftsbewegungen verwandt (für andere Gumbrell-McCormick & Hyman, 2013; Lehndorff, Dribbusch, & Schulten 2017; Fichter, Ludwig, Schmalz, Schulz, & Steinfeldt, 2018). Er findet bisher ausschließlich Anwendung auf Probleme der traditionell etablierten Gewerkschaften, u.a. in den Labor Revitalization Studies; er muss daher für unseren Gegenstandsbereich der sich erst in den 2000er Jahren etablierenden Berufsgewerkschaften adaptiert werden.¹⁶

Institutionelle Macht wird im Gegensatz zu den beiden bisher genannten Formen nicht organisationsintern, sondern vor allem organisationsextern in den relevanten Umwelten (der Rechtsprechung und Rechtsetzung) generiert; sie stellt eine weitere notwendige Voraussetzung dar für autonome Kollektivverhandlungen und ggfls. Mobilisierung in Streiks. Sie wird in unserm Fall wesentlich durch den organisationsexternen, erfolgreichen Einsatz bereits vorhandener Markt- und Organisationsmacht erzeugt und anschließend zunächst durch die Rechtsprechung des BAG und BVerfG (2010 bzw. 2017), später auch durch Rechtsetzung des Bundestages (2015 und 2018) gestärkt und ausgebaut, worauf wir gleich eingehen.

Auf ihre zunächst faktische, später auch rechtliche Anerkennung können sich die Berufsgewerkschaften in ihren Handlungsstrategien, vor allem in Kollektivverhandlungen, in der Folgezeit jederzeit berufen und sie sowohl als interne als auch externe Legitimationsgrundlage einsetzen. Ihre dauerhafte Institutionalisierung im System der (sektoralen) Arbeitsbeziehungen gelingt Berufsgewerkschaften, wie gezeigt, wesentlich später als Industriegewerkschaften – allerdings sogar in Zeiten generell abnehmender Gewerkschaftsmacht infolge von Dezentralisierung der Tarifpolitik, Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Mitgliederverlusten etc.

Das Prinzip der Tarifeinheit („ein Betrieb, eine Gewerkschaft“) hatte das BAG in seiner ständigen Rechtsprechung seit den 1950er Jahren sukzessiv entwickelt und damit die Rahmenbedingungen der Tarifpolitik jahrzehntelang geprägt, wenn nicht sogar dominiert. Nach anhaltenden Erosionstendenzen der Tarifeinheit gab das BAG in seinem Grundsatzurteil 2010 (BAG, 27.07.2010 – 4 AZR 549/08) dieses Prinzip schließlich endgültig auf und ließ Tarifpluralität explizit zu.¹⁷ Das 2015 verabschiedete Tarifeinheitengesetz (TEG) garantiert in seiner revidierten Fassung von 2018 den Berufsgewerkschaften bestimmte kollektive

15 Wir beziehen uns im Folgenden vor allem auf diese Variante der Machtressourcentheorien, die auf die Machtverteilung zwischen privaten korporativen Akteuren ausgerichtet ist, und nicht auf die politikwissenschaftliche, welche die Machtverteilung zwischen Staat und Verbänden bzw. Formen der Interessensvermittlung, etwa in korporatistischen Verbänden auf Meso- und Makroebene, in den Mittelpunkt rückt.

16 Insofern handelt es sich um ein normalwissenschaftliches Vorgehen im Sinn der Kuhn'schen Wissenschaftstheorie (2007), d.h. um die Anwendung vorhandener Lösungsregeln auf ein bisher nicht behandeltes Problem.

17 In juristischer Perspektive ist zu unterscheiden zwischen Tarifpluralität und Tarifkonkurrenz. Erstere besteht, wenn für Beschäftigtengruppen innerhalb eines Unternehmens unterschiedliche Tarifverträge gelten, ohne dass es zu Konkurrenz bei einzelnen Arbeitsverhältnissen kommt. Letztere tritt u.a. auf, wenn für einzelne Arbeitsverhältnisse mehrere Tarifverträge gelten. In unserem Kontext handelt es sich um Tarifpluralität.

Rechte. Damit erreichen sie nach der faktischen Anerkennung durch die Arbeitgeber auch ihre rechtliche Anerkennung durch Gerichte und Gesetzgeber bzw. ihre externe Legitimation gegenüber der Öffentlichkeit. Dadurch sind die grundlegenden Voraussetzungen für die Entwicklung verbindlich-stabiler Arbeits-, insbes. Tarifbeziehungen im Sinn sozialpartnerschaftlicher Arrangements endgültig gegeben.

Diskursive (kommunikative) Macht ist eine weitere Machtressource, die generell angewiesen ist auf organisationsexterne Unterstützung, etwa durch strategische Allianzen mit sozialen Bewegungen/NGOs, politischen Parteien oder anderen Gewerkschaften,¹⁸ und die Existenz anderer Machtformen, vor allem von Organisationsmacht, voraussetzt. Sie ist nicht a priori gegeben, sondern muss aufgrund ihres volatilen Charakters jeweils erst hergestellt werden.

Bei Berufsgewerkschaften ist diese Machtform in bestimmten Situationen besonders wichtig: Sie erlangen vor allem bei Streiks hohe Aufmerksamkeit im öffentlichen Diskurs, weil nicht nur ihr unmittelbarer Tarifpartner höhere Kosten bzw. finanzielle Verluste hat, wie in der Automobil- oder Chemieindustrie. Auch große, nicht direkt-unmittelbar am Arbeitskampf beteiligte Gruppen, nämlich andere Produzenten sowie insbes. Konsumenten, sind bereits von der kurzfristigen Nicht-Erbringung (dringend) notwendiger Güter und Dienstleistungen betroffen, vor allem in den Gesundheits- und Verkehrsbranchen. Aus Sicht der Verbraucher sind Alternativen unzureichend oder fehlen häufig sogar, ein Aufschub des Konsums ist im Gegensatz zu langfristigen Gütern und Dienstleistungen nur begrenzt oder gar nicht möglich. Diese typischen Konsequenzen, die Dritt- bzw. Fernwirkungen von Arbeitskämpfen, führen zu breiter Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit, besonders in den Medien, wie der Berichterstattung sowohl in Qualitäts- als auch Boulevardblättern.¹⁹

Beide Tarifparteien versuchen durch umfangreiche public relations-Arbeit, wie Pressemitteilungen und Interviews, die öffentliche, insbes. die veröffentlichte Meinung für ihr jeweiliges ‚Narrativ‘ einzunehmen, d.h. von der Notwendigkeit bzw. Sinnlosigkeit eines Streiks zu überzeugen. Mit anderen Worten: Sie versuchen, durch strategisch angelegte Kommunikationsaktivitäten, Einfluss auf für die sie wichtigen Ressourcen ihrer relevanten Umwelten zu nehmen und dadurch organisationsexterne Unterstützung für die Durchsetzung ihrer Ziele sowie öffentliche Legitimation zu generieren.²⁰ Zu dieser ‚strategic choice‘ gehören auf Gewerkschaftsseite Appelle an die in der Öffentlichkeit verbreiteten Vorstellungen von Leistungs- und Verteilungsgerechtigkeit bzw. auf Arbeitgeberseite Verweise

18 Mit Ausnahme der GDL, die Mitglied des dbb beamtenbund und tarifunion ist, gehören die Berufsgewerkschaften keinem Dachverband an (DGB, dbb beamtenbund und tarifunion, CGB), so dass sie nicht mit Unterstützungsleistungen durch diese externen Träger von Ressourcen rechnen können; eher gilt das Gegenteil, wie der skizzierte Konflikt um das TEG belegt. Eine weitere potentielle Machtquelle, nämlich Koalitionsmacht, spielt daher ebenfalls keine Rolle; die Berufsgewerkschaften sind für die Dachverbände keine relevanten Kooperations- oder Bündnispartner.

19 Eine umfangreiche Dokumentation der Berichterstattung über eine Reihe von Arbeitskämpfen aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht präsentieren Köhler & Jost (2017).

20 Diese Formen können in der Perspektive der Resource Dependence-Theorie (Nienhüser, 2008) als organisationsinterne im Gegensatz zu den -externen angesehen werden.

auf hohe nicht nur private, sondern vor allem gesellschaftliche Kosten von Arbeitskämpfen.²¹

Die entscheidende Frage lautet, welche Seite in diesem ‚contested terrain‘ erfolgreich(er) ist, d.h. diskursive Macht herstellen und für ihre Interessen nutzen kann, um Macht auszuüben und die Gegenseite zu Konzessionen zu veranlassen. Empirische Studien zeigen, dass sogar bei Streiks, die wegen ihrer Dritt- bzw. Fernwirkungen in ihren relevanten Umwelten durchaus unpopulär sind, eine – zumindest prima facie – überraschend hohe Sympathie und Unterstützung berufsgewerkschaftlicher Positionen in der Öffentlichkeit erhalten bleibt (Ecke 2015, ähnlich Boll & Kalass, 2014).

Vor allem die Berufsgewerkschaften müssen – im wohlverstandenen Eigeninteresse – diese Zusammenhänge der Beeinflussung des zivilgesellschaftlichen Diskurses in ihre allgemeinen Tarifverhandlungs-, insbes. konkreten Streikkalküle einbeziehen (u.a. Ankündigung bzw. Drohung, Timing im Tages-, Wochen- und Jahresrhythmus, Begrenzung der Dauer, Wahl der Form wie Voll- vs. Teilstreiks, Vorgaben von Eskalationsstufen), um nicht zu riskieren, wichtige verbandsexterne Ressourcen der Unterstützung zu verlieren. Gerade für Berufsgewerkschaften sind Streiks in ihren extern sensiblen Branchen stets eine Gratwanderung zwischen Einschränkung und Eskalation. Das intendierte Ziel soll bereits die glaubhafte Streikdrohung und nicht deren Umsetzung im Streik erreichen.

Last but not least: Im Gegensatz zu den anderen Branchen gehen die Initiativen zu Veränderungen der stets konfliktträchtigen Tarifpolitik nicht von Management und Arbeitgebern aus, sondern werden von den Berufsgewerkschaften eingeleitet und durchgesetzt.

In analytischer Perspektive besteht das bei Berufsgewerkschaften besonders ausgeprägte Eigeninteresse bzw. vorrangige Ziel nicht nur im Abschluss autonom-eigenständiger Tarifverträge.²² Zu den Profilierungsstrategien gehören Aufkündigung bestehender Kooperationsabkommen statt Erhalt des status quo, alleinige Verfügung über Mitgliedsbeiträge anstatt Teilung der Ressourcen mit anderen Gewerkschaften, Machterhalt oder -ausbau zwecks Bestandssicherung, Erhöhung der Attraktivität durch Mitgliederzuwachs sowie Legitimierung des Handelns nach innen gegenüber den aktuellen Mitgliedern und nach außen gegenüber potentiellen Mitgliedern sowie der Öffentlichkeit durch Abschluss eigenständiger Tarifverträge ohne vorherige Absprache oder Synchronisation dieser Aktionen mit anderen Gewerkschaften („hidden action“).

21 Unabhängig von Streiks verweisen Berufsgewerkschaften auf ungünstige Arbeitsbedingungen sowie die besondere Verantwortung der von ihnen vertretenen Beschäftigtengruppen für Sicherheit oder Bedürfnisse großer Gruppen von Patienten, Kunden oder Konsumenten. Die Ergebnisse der angestellten Vergleiche mit anderen Gruppen werden von der Gegenseite angezweifelt.

22 „Insbesondere an der GDL zeigt sich, dass das Handeln des Verbands nicht allein auf die Wahrung der Standesinteressen und eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen zielt, sondern vor allem darauf, die organisationale Eigenständigkeit durch offizielle Anerkennung aufzuwerten und somit langfristig den Bestand des Verbands zu sichern.“ (Schroeder, Kalass, & Greef, 2011, S. 252)

4 Aktuelle Entwicklungen: Gesetzliche Vorgaben und freiwillig-autonome Vereinbarungen

Die im folgenden Kapitel behandelten aktuellen Entwicklungen lassen sich im Sinn des im vorherigen Kapitel entwickelten Ansatzes verstehen als Ausbau der Machtressourcen der Berufsgewerkschaften, konkret ihrer institutionellen Macht, sowie der Verbesserung ihrer externen Legitimation. Dabei handelt es sich einerseits um gesetzliche Vorgaben, andererseits um freiwillig-autonome Vereinbarungen.

4.1 Das Tarifeinheitsgesetz

Im Frühjahr 2015 verabschiedete die Große Koalition mit ihrer Mehrheit nach langem Zögern das TEG, welches das Ziel verfolgt, Tarifkollisionen zu vermeiden. Vorausgegangen war ein in den Arbeitsbeziehungen seltenes gemeinsames Lobbying beider Dachverbände der Tarifvertragsparteien, die um ihre privilegierten Positionen fürchteten (BDA & DGB, 2010).²³ Der in unseren Kontext entscheidende Passus des TEG lautet: „Soweit sich die Geltungsbereiche nicht inhaltsgleicher Tarifverträge verschiedener Gewerkschaften überschneiden (kollidierende Tarifverträge), sind im Betrieb nur die Rechtsnormen des Tarifvertrages derjenigen Gewerkschaft anwendbar, die zum Zeitpunkt des Abschlusses des zuletzt geschlossenen kollidierenden Tarifvertrags im Betrieb die meisten in einem Arbeitsverhältnis stehenden Mitglieder hat.“ (Art. 1) Bei mehreren, in einem Betrieb kollidierenden Tarifverträgen sollte nur derjenige gelten, den die jeweilige Mehrheitsgewerkschaft geschlossen hat, was auf eine Einhegung bzw. Schwächung der Positionen der Berufsgewerkschaften hinauslief.

Dem von Anfang an in Öffentlichkeit und Wissenschaft höchst umstrittenen TEG war eine Reihe von Gutachten durch Juristen sowie unterschiedliche Einschätzungen durch Ökonomen vorausgegangen.²⁴ Es bedeutete im Kern den Versuch, die Wiederherstellung des Prinzips der Tarifeinheit und damit des Repräsentationsmonopols der etablierten Verbände mit Hilfe rechtlicher Intervention der politischen Entscheidungsträger zu erreichen. „Seit Juli 2015 gilt das Gesetz zur Tarifeinheit, das auf Druck der Arbeitgeberverbände, die fragmentierte Konflikte mit unterschiedlichen Gewerkschaften vermeiden wollten und der großen Industriegewerkschaften, die die Rosinenpickerei kleiner kampfkraftiger Sparten-gewerkschaften verhindern wollten, beschlossen wurde.“ (Bosch, 2017, S. 12)

Das TEG stand einerseits vor wesentlichen Anwendungsproblemen (u.a. Verfahren zur Feststellung der Mehrheitsverhältnisse, Offenlegung der Mitgliederstärken, vorgelagertes Anhörungs- sowie nachgelagertes Nachzeichnungsrecht der Minderheitsgewerkschaft, allgemeine Friedenspflicht, Bestimmung des Betriebsbegriffs) (Keller, 2017, S. 73–76). Das TEG stieß andererseits auf massiven Widerstand nicht nur der betroffenen Berufsgewerkschaften, sondern auch mehrerer DGB-Mitgliedsgewerkschaften sowie der parlamentari-

23 Der DGB votierte nach internen Diskussionen letztendlich ebenfalls für die Wiederherstellung der Tarifeinheit per Gesetz, obwohl mehrere Mitgliedsgewerkschaften, vor allem die am ehesten Betroffenen, nämlich ver.di, GEW sowie NGG, die entgegengesetzte Position vertraten.

24 Eine Zusammenfassung der umfangreichen Diskussion findet sich bei <https://www.labournet.de/politik/gw/tarifpolitik/tarifdebatte/tarifeinheit/koalition-hat-ihre-tarifeinheit-bis-zum-bverfg-oder-generalstreik/>

schen Opposition, nach deren Meinung es ohne sachlichen Grund in die grundgesetzlich geschützte Tarifautonomie (Art. 9, Abs. 3 GG) eingriff.

Diese Kritik führte zu einer Reihe von Verfassungsbeschwerden. Das 2017 ergangene Urteil des Bundesverfassungsgerichts (Urt. v. 11. 7. 2017 – 1 BvR 1571/15 u.a.) lautete, dass die Regelungen des TEG „weitgehend mit dem Grundgesetz vereinbar sind“, forderte aber Nachbesserungen bis Ende 2018, "da Belange der Angehörigen einzelner Berufsgruppen oder Branchen bei der Verdrängung bestehender Tarifverträge einseitig vernachlässigt werden“.

Die notwendig gewordene, vom Bundestag – in buchstäblich letzter Minute im sog. Omnibusverfahren²⁵ und im Gegensatz zur ersten Fassung des Jahres 2015 ohne erhebliche Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit – verabschiedete revidierte Version enthält verbesserte, recht allgemein gehaltene Schutzvorkehrungen für die Interessenvertretung durch Minderheitsgewerkschaften und damit für einzelne Beschäftigtengruppen (Eurofound, 2017). Damit erreichten die Berufsgewerkschaften nach ihrer faktischen auch ihre endgültige rechtliche Anerkennung in einem traditionell stark verrechtlichten System der Arbeitsbeziehungen (Weiss & Schmidt, 2008). Sie konnten ihre institutionelle Macht ausbauen, die, wie erwähnt, organisationsextern generiert wird und der externen Legitimation dient.²⁶

Die Auswirkungen der durch das TEG veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen auf die aktuelle Entwicklung der Tarifbeziehungen sind keinesfalls so eindeutig wie häufig angenommen wird (iwd, 2018; Arbeit und Arbeitsrecht, 2018; BDA, 2020). Die in methodologischer Sicht stets gegebene Gefahr, einer post hoc ergo propter hoc-Erklärung aufzusitzen, ist evident. Die Verabschiedung eines Gesetzes führt nicht per se zu einer anderen Realität der Tarifpolitik. Andere Bestimmungsgründe als nur das TEG, wie der Abschluss von Schlichtungsvereinbarungen sowie weiterer freiwilliger Abkommen zwischen den Tarifpartnern, sind bei der Beurteilung der veränderten Konstellation von Interessen ebenfalls zu berücksichtigen.

4.2 Freiwillig-autonome Vereinbarungen

Freiwillig-autonome Schlichtungsvereinbarungen der Tarifparteien, die in allen großen Branchen (u.a. Metall, Chemie, Bau, öffentlicher Dienst) seit Langem bestehen, sind Konflikt reduzierende bzw. deeskalierende Verfahrensregeln. Schlichtungsabkommen werden meistens unabhängig von einzelnen Konflikten geschlossen; sie geben ausschließlich prozedurale Regeln vor (u.a. Fristen bzw. Dauer des Verfahrens, Formen der Anrufung, Wahl-

25 Im 2018 geschlossenen Koalitionsvertrag der Großen Koalition wurde die Verpflichtung zur Nachbesserung des TVG nicht erwähnt. Die Änderung erfolgte im Rahmen der Verabschiedung des Qualifizierungschancengesetzes.

26 Nach einer Verfassungsbeschwerde mehrerer Gewerkschaften gegen die Neuregelung zur Tarifkollision beschloss die 3. Kammer des Ersten Senats des BVerfG (1 BvR 2832/19) 2020, dass im Tarifkollisionsfall zunächst Fachgerichte – und nicht das BVerfG – zu entscheiden haben, ob die Interessen der Minderheit „ernsthaft und wirksam“ berücksichtigt wurden; im Rahmen der prozessualen Pflichten der Beteiligten kommt Mitwirkungs- und Vetorechten der Minderheit sowie dem Organisationsgrad besondere Bedeutung zu. Dieser Beschluss bestätigt zwar die rechtliche Anerkennung der Berufsgewerkschaften, bedeutet aber noch keine höchstrichterliche Entscheidung.

verfahren und Stimmrechte des/der Neutralen), die bei der Regelung konkreter substantieller Konflikte hilfreich sein sollen (Keller, 1985).

Sie beziehen sich ausschließlich auf kollektive, nicht auf individuelle Regelungskonflikte und nicht auf individuelle und kollektive Rechtskonflikte, die von Einigungsstellen oder Arbeitsgerichten entschieden werden. Die Verfahren finden traditionell eher auf Branchen-, in Zeiten zunehmender Dezentralisierung auch auf Firmenebene statt. Während der Laufzeit gilt die tarifvertragliche Friedenspflicht, auch wenn bereits ein Arbeitskampf stattgefunden hat.

Es ist zu erwarten, dass nach ihrer Vereinbarung bzw. späteren Nutzung auch bei Berufsgewerkschaften ähnliche Folgen eintreten.²⁷ Die Tarifparteien der Deutschen Bahn AG haben nach längeren Auseinandersetzungen und mehreren Streikwellen während der Tarifrunde des Jahres 2015 eine Schlichtungsvereinbarung geschlossen. Dieses Abkommen ist insofern bemerkenswert, als es in dem Bereich geschlossen wurde, in dem die Regelungen des TEG am ehesten Wirkungen zeigen könnten.

Das Schlichtungsabkommen brachte im Gegenzug der GDL die offiziell-faktische Anerkennung als eigenständig-autonomer Akteur durch die Deutsche Bahn AG; die Vorgaben des TEG finden bis ins Jahr 2020 keine Anwendung. Die Vereinbarung wird wohl auch in Zukunft zur Verminderung der Zahl der Arbeitskämpfe beitragen.²⁸ – Ein Schlichtungsabkommen besteht auch zwischen Lufthansa (Kabine) und UFO. Außerdem vereinbarten beide Seiten in einem ähnlichen, eher ungewohnt dreistufigen Verfahren zur Beilegung aller tariflichen und nicht-tariflichen Konflikte zusätzlich ein Mediations- sowie außergerichtliche Güteverfahren vereinbart.²⁹ Diese zusätzlichen Optionen der Konfliktbeilegung werden auch tatsächlich genutzt (Lesch, 2020).

Diese Schlichtungsvereinbarungen sind autonom-freiwillig geschlossene Abkommen der Tarifparteien. Als spezifische Form von ‚private ordering‘ füllen sie den rechtlich-institutionellen Rahmen aus, der durch das im Grundgesetz verankerte und im Tarifvertragsgesetz konkretisierte Prinzip der Tarifautonomie vorgegeben wird. Sie sind grundlegend zu unterscheiden von einer staatlich verordneten Regelung im Sinne einer obligatorischen (Zwangs-)Schlichtung, deren Einsetzung vorher mehrfach vehement gefordert worden war (für andere Franzen, Thüsing, & Waldhoff, 2012). Ihre vor allem durch den Einbezug von neutralen Dritten erreichte Erfolgsquote im Sinne einer Verhinderung bzw. Beendigung von Arbeitskämpfen ist recht hoch; sie beträgt in den für unsere Analyse relevanten Branchen Luft- und Schienenverkehr mehr als 70 Prozent (Lesch & Kestermann, 2020, S. 14).

27 Die Lufthansa schloss im Herbst 2017 nach mehreren Streikwellen mit der VC einen längerfristigen Tarifvertrag, der neben Gehaltssteigerungen einen späteren Wechsel in den Vorruhestand sowie die Übernahme des Zinsrisikos durch die Piloten beinhaltet.

28 Bei der Bahn wurde 2017 eine innovative Tarif-, insbes. Arbeitszeitpolitik eingeleitet, die nicht mehr kollektive, sondern individuelle Wahlmöglichkeiten zwischen Entgelterhöhung, mehr Urlaub und Verkürzung der Wochenarbeitszeit eröffnet. Dieses sog. Wahlmodell wurde in der folgenden Tarifrunde ausgeweitet. Probleme für das Management können sich bei der Umsetzung ergeben. In der Tarifpolitik für Krankenhäuser spielen Arbeitszeitfragen (u.a. Wochenarbeitszeit, Zahl der Bereitschaftsdienste pro Monat, Zahl der freien Wochenenden) inzwischen ebenfalls eine größere Rolle.

29 <https://www.ufo-online.aero/de/themen/schlichtungsprozess-2020/item/1464-endlich-weisser-rauch-schlichtung-mediation-tarifleistungen-vorab.html>

4.3 Tarifpluralität und Organisationspolitik

Den Wandel von Tarifeinheit zu Tarifpluralität haben wir bereits skizziert. Tarifverhandlungen für Beschäftigtengruppen eines Unternehmens können nunmehr von mehreren Gewerkschaften geführt werden. Von grundlegender Bedeutung für die Strukturen der Kollektivverhandlungen ist – entgegen häufig geäußerten Vermutungen (für andere BDA & DGB, 2010, BDA, 2013) – nicht die reine Zahl der Gewerkschaften, sondern die Entwicklung und Ausgestaltung ihrer zwischenverbandlichen Kooperations- und/oder Konfliktbeziehungen (ähnlich für Großbritannien Machin, Stewart, & Van Reenen, 1993, S. 281; Dobson, 1997, S. 562).

Im Mittelpunkt steht die Frage, ob sich die Organisations- bzw. Repräsentationsdomänen der beteiligten Gewerkschaften und damit die Reichweite ihrer Tarifverträge überschneiden (wie bei ver.di und UFO beim Kabinenpersonal im Luftverkehr, EVG und GDL bei der Bahn) oder ob dies nicht der Fall ist (wie bei ver.di und MB im Krankenhaus, VC und anderen Gewerkschaften im Luftverkehr). Bei der zuletzt genannten, häufiger auftretenden Konstellation eines ‚multi unionism‘ werden, wenn die Gewerkschaften keine offiziellen Absprachen über gemeinsame Forderungen und Vorgehensweisen treffen, formal getrennte Tarifverhandlungen für verschiedene Beschäftigtengruppen geführt. Mögliche zwischenverbandliche Konflikte sind wegen fehlender Überschneidungen eher und leichter zu vermeiden bzw. beizulegen als im zuerst genannten, selteneren Fall, bei dem konkurrierende Tarifverträge für dieselbe Beschäftigtengruppe vorkommen können, wenn keine Absprachen getroffen werden.

Konflikte entstehen vor allem, wenn eine Gewerkschaft versucht, ihre bis dato eng definierte Organisationsdomäne auszuweiten, um sich zusätzliche Ressourcen in Form neuer Mitglieder sowie Einfluss zu erschließen, dabei aber die Grenzen zu einzelnen Segmenten der organisatorischen Zuständigkeit einer anderen Gewerkschaft – und damit zu den von dieser geschlossenen Tarifverträgen – tangiert bzw. überschreitet. Ein prominentes Beispiel für derartige ‚demarcation disputes‘ war in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre der Versuch der GDL, nicht nur Lokführer, sondern auch das übrige Fahrpersonal (u.a. Zugbegleiter, Bordgastronomen, Lokrangierführer und Disponenten) zu organisieren und dadurch – intendiert oder nicht-intendiert – die Konkurrenzorganisation EVG zu schwächen, die vor allem das stationäre Personal organisiert.³⁰ Dieser Konflikt wird entschärft, wenn nicht Mitglieder der anderen Gewerkschaft, sondern Nicht-Organisierte geworben werden.

Berufsgewerkschaften können trotz weiterhin bestehender Konkurrenzbeziehungen und ideologischer Differenzen über die eingangs skizzierten Organisationsprinzipien die gegenseitige Respektierung ihrer aktuellen Organisationsgrenzen vereinbaren und dadurch den Status quo festigen sowie die in organisationstheoretischer Perspektive stets bestehenden Unsicherheitszonen kontrollieren.

So besteht seit Ende 2017 zwischen ver.di und MB eine freiwillig-autonome Vereinbarung „zum Umgang mit den Auswirkungen des TEG“³¹, die keine Tarifgemeinschaft im be-

30 Ein weniger bekanntes Beispiel war Mitte der 2000er Jahre die als Drohung an ver.di gerichtete, mehrfache öffentliche Ankündigung der Ärztegwerkschaft MB, eine „Gesundheitsgewerkschaft“ für Pflegekräfte, Krankenschwestern und das übrige nicht-ärztliche Personal gründen zu wollen.

31 <https://www.labournet.de/branchen/dienstleistungen/gesund/gesund-arbeitskampf-divers/ver-di-und-marburger-bund-wollen-vereinbarung-zum-umgang-mit-tarifeinheitsgesetz-treffen/>

reits skizzierten Sinne darstellt. Diese pragmatisch ausgerichtete Allianz soll in allen Kollisionsfällen interorganisatorische Konflikte und Verdrängungseffekte des Tarifvertrages der Minderheitengewerkschaft durch etwaige arbeitsgerichtliche Mehrheitsfeststellung dauerhaft ausschließen bzw. die Option tarifpluraler Regelungen erhalten; darüber hinaus sollen die Tarifpartner, u.a. die kommunalen Arbeitgeber bzw. ihre Verbände, diesen Verdrängungsausschluss tarifieren. Langfristig soll die Vereinbarung die Entwicklung von generalisiertem Vertrauen fördern und Kooperation bei gleich gerichteten Interessen, vor allem in Tarifverhandlungen, ermöglichen.³²

Die langfristige Einhaltung der Vereinbarung durch alle Verbandsmitglieder ist wechselseitig durch Selbstbindung zu garantieren. In den Subprozessen (distributive bargaining, integrative bargaining, intra-organizational bargaining, attitudinal structuring) der klassischen, interdisziplinär ausgerichteten Verhandlungstheorie (Walton & McKersie, 1991; Kochan & Lipsky, 2003) geht es nicht, oder zumindest nicht mehr ausschließlich, um das in der industrial relations-Literatur häufig analysierte ‚distributive bargaining‘, also um reine Verteilungskonflikte im Sinn von Nullsummenspielen, sondern um das selten behandelte ‚integrative bargaining‘, d.h. um die Entwicklung der Einstellungen der Parteien zueinander und die gemeinsame Ausgestaltung ihrer langfristigen (Kooperations-)Beziehungen im Sinn von Positivsummenspielen. In diesen Kontext gehören neben den gerade genannten Vereinbarungen auch die vorher behandelten Schlichtungsabkommen.

Das organisatorische Erstarren der Berufsgewerkschaften erfolgte gegen den anhaltend-massiven Widerstand der Arbeitgeber bzw. des Managements, die mit den neuen Unsicherheiten ihrer veränderten Umwelt-, insbes. Akteurskonstellation, zunächst nicht umzugehen wussten. Sie reagierten in den Anfangsphasen kompromisslos, versuchten, die seit langem etablierten Organisationsstrukturen zu konservieren, verweigerten die Einleitung von Kollektivverhandlungen mit Berufsgewerkschaften bzw. deren faktische Anerkennung und nahmen Streikkosten in Kauf. In ähnliche Richtung weist die wiederholte Anrufung der (Arbeits-)Gerichte mit dem Ziel, einstweilige Verfügungen bzw. den eigenen Vorstellungen entsprechende Urteile zu erreichen. Diese Konstellation als strikt konträr definierter Interessen führte im Verlauf diverser Tarifrunden zu mehreren, z.T. auch längeren Streiks.³³

Diese fundamentalen, macht- und organisationspolitisch aufgeladenen Anerkennungs- und Statuskonflikte, die keine reinen Verteilungskonflikte waren, sind inzwischen weitgehend ausgetragen bzw. beigelegt. Diese Situation schließt weitere, nunmehr eher konventionelle interessenpolitische Konflikte, vor allem um Entgelte und Arbeitszeiten, nicht aus; de-

<https://www.marburger-bund.de/bundesverband/pressemitteilung/verdi-und-marburger-bund-unterzeichnen-vereinbarung-zum-umgang-mit>

32 Die Interessenvertretung folgt nicht mehr den traditionellen Organisationsprinzipien von Branchen bzw. Industriegewerkschaften. Daher haben 2015 vier DGB-Gewerkschaften (IGM, IG BCE, IB BAU, EVG) eine Kooperationsvereinbarung getroffen, mit deren Hilfe Konflikte über Zuständigkeiten bzw. deren Abgrenzungen in verschiedenen Branchen beigelegt werden sollen.- Im öffentlichen Dienst besteht eine vertraglich fixierte Kooperationsvereinbarung zwischen ver.di und dbb beamtenbund und tarifunion. Diese sog. Vereinbarungsabsprache ist bemerkenswert, weil sie von Mitgliedsverbänden verschiedener Dachverbände geschlossen wurde. Ein anderes Beispiel ist der Journalismus, in dem traditionell mehrere Gewerkschaften, nämlich (der größere) Deutsche Journalistenverband – DJV und (die kleinere) Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union – dju gemeinsam Tarifverträge schließen.

33 Dieses Argument ist kaum durch Literaturhinweise zu belegen. Es stammt aus der aufmerksamen Beobachtung verschiedener Tarifverhandlungsrunden, besonders der Bahn.

ren Auswirkungen bleiben aber begrenzt. Insgesamt passt diese nationale Entwicklung zu den in internationalen Vergleichen feststellbaren Trends einer „Tertiarisierung von Arbeitskämpfen“ (Vandaele, 2011). Deutschland gehört nach wie vor zu den Ländern mit einem niedrigen Streikniveau.

5 Folgen für die etablierten Arbeitsbeziehungen

5.1 Unberechtigte Befürchtungen

Vor einigen Jahren wurden vor allem bei Streiks wiederholt Befürchtungen geäußert, dass eine „Gründungswelle von Spartengewerkschaften“ (Franzen, Thüsing, & Waldhoff, 2012) bevorstünde, die das System der Arbeitsbeziehungen – vor allem durch eine deutliche Zunahme von Arbeitskämpfen – nachhaltig verändern würden (BDA 2014, BDA & DGB 2010). Die vehement vorgetragenen Forderungen nach staatlichen Eingriffen reichten von der Einschränkung des Streikrechts (für andere Franzen et al. 2012, im Überblick Funk & Lesch, 2016) bis zum Verbot bzw. der Abschaffung von Berufsgewerkschaften (Sinn, 2017). Diese Forderungen wurden vor allem mit den erwähnten negativen Folgen von Streiks für die betroffenen großen Gruppen von Konsumenten und Produzenten bzw. die gesamtwirtschaftliche Entwicklung begründet.³⁴

Diese mehrfach geäußerten Befürchtungen eines drohenden „Flächenbrandes“ sowie „englischer Verhältnisse“ mit zeitweise Hunderten kleiner und Kleinstgewerkschaften (BDA 2014) erweisen sich auf Basis der jüngeren Erfahrungen als offensichtlich unbegründet; sie sind verbandspolitisch motiviert und interessengeleitet. Der Aufbau einer tariffähigen Berufsgewerkschaft ist ein voraussetzungsvolles Projekt, das neben den im Kapitel zu Erklärungen bereits diskutierten Voraussetzungen erhebliche personelle, finanzielle, zeitliche und organisatorische Ressourcen benötigt (Schroeder, Kalass, & Greef, 2011; Keller, 2017). Wegen dieser hohen Hürden eines ‚Markteintritts‘ gelingen derartige Vorhaben nur selten und allenfalls langfristig, vor allem wenn es in anhaltenden Auseinandersetzungen mit Arbeitgebern um die faktische Erlangung der Tariffähigkeit geht. Diesen grundlegenden Sachverhalt haben auch die durch das erwähnte BAG-Urteil des Jahres 2010 veränderten Gelegenheitsstrukturen nicht verändert; sie sind durch die rechtlich-offizielle Anerkennung von Tarifpluralität günstiger für die große Zahl bestehender Berufsverbände und Spartengewerkschaften (Deutscher Bundestag, 2014, S. 7).³⁵

34 Wir verzichten aus Platzgründen auf ein eigenständiges Kapitel zu Streiks, die im öffentlichen Diskurs sowie in der Literatur im Zusammenhang mit Berufsgewerkschaften ausführlich behandelt werden (zusammenfassend Keller, 2017, S. 42-68).

35 Gelegentlich wird auch die 2015 gegründete Industriegewerkschaft Luftverkehr (IGL) genannt, welche die gemeinsame Vertretung berufspolitischer Ziele bzw. Interessen aller Beschäftigten des Luftverkehrs beabsichtigt (<https://www.igl.aero/kampagne/de/>). Die IGL versteht sich als bereichsübergreifende Dachorganisation, der u.a. UFO, die Arbeitnehmergewerkschaft im Luftverkehr (AGiL) sowie die Technikergewerkschaft Luftfahrt (TGL) angehören. Sie will u.a., wie UFO und ver.di, in ihrer Abteilung Cabin Union Kabinenpersonal und wie VC Piloten organisieren. Sie fordert zwar die Lufthansa zu Verhandlungen auf, verfügt aber nach wie vor nicht über den Status einer tariffähigen Gewerkschaft – und ist wohl in ihrer Existenz bedroht.

Die Zahl der tarifpolitisch aktiven Berufsgewerkschaften war und bleibt gering. Ihre Aktivitäten beschränken sich nach wie vor auf wenige, ausschließlich private Dienstleistungsbranchen, nämlich Verkehr und Gesundheit; sie dehnen sich nicht auf Branchen der industriellen Produktion aus. Der eingetretene ‚Koalitionspluralismus‘, der bei Dominanz des Organisationsprinzips der Industriegewerkschaft (‚ein Betrieb, eine Gewerkschaft‘) allenfalls schwach ausgeprägt ist, bleibt auf wenige Branchen begrenzt. Die nicht nur von Medien, sondern auch von verschiedenen Akteuren und manchen Wissenschaftlern vielfach befürchteten „Fragmentierung“ oder „Balkanisierung“ branchenbezogener Arbeitsbeziehungen als Folge des Erstarkens der Berufsgewerkschaften (BDA & DGB, 2010) ist ebenso wenig eingetreten wie eine „Vervielfachung kollektiver Konflikte“.³⁶

5.2 Konsequenzen für Arbeitsbeziehungen

Die Berufsgewerkschaften führen in ihren Branchen – und nur in diesen, also ohne die von manchen Beobachtern befürchteten Spillover-Effekte in andere Branchen oder sogar auf das gesamte Tarifsystem (für andere Lesch, 2015a, 2015b) – zu einer ‚neuen Unübersichtlichkeit‘ der Arbeits- insbes. Tarifbeziehungen. Sie verändern, indem sie das traditionelle (Repräsentations-)Monopol der etablierten Industriegewerkschaften in Frage stellen bzw. beenden, die gewerkschaftliche Statushierarchie nicht nur symbolisch und temporär, sondern faktisch und dauerhaft. Die Berufsgewerkschaften transformieren nachhaltig die etablierten Strukturen der Tarifbeziehungen in einer spezifisch-idiosynkratischen, aus anderen Branchen nicht bekannten Art und Weise, die sich als „milde Form der Pluralisierung“ (Schroeder, 2012, S. 6) bzw. moderat-kontrollierte, horizontale Ausdifferenzierung der Arbeits-, insbes. Tarifbeziehungen charakterisieren lässt.³⁷

Die in anderen Branchen bei Dezentralisierungstrends (Ibsen & Keune, 2018, S. 11-19) seit einer Reihe von Jahren zu beobachtenden Konsequenzen, u.a. eine zunehmende Bedeutung von Öffnungsklauseln als Verfahrensregeln sowie von Betriebsräten als korporativen Akteuren, treten nicht ein. Eine Zunahme der ‚weißen Flecken der Tariflandschaft‘ im Sinne einer Verbreitung komplett unregulierter Zonen ist ebenfalls nicht festzustellen. Die traditionell hohen überbetrieblich-sektoralen Deckungsraten³⁸ werden nicht beeinträchtigt; es ändert sich lediglich ihre Zusammensetzung infolge des Erstarkens der Berufsgewerkschaften und des verbundenen Wechsels von Tarifeinheit zu Tarifpluralität. Die korporativen Akteure beider Seiten führen und kontrollieren nach wie vor die Kollektivverhand-

36 Entgegen wiederholt geäußerter Vermutungen bzw. Behauptungen machen Streiks von Berufsgewerkschaften nur einen geringen Teil aller Ausfalltage aus (Bispinck, 2015).

Sachverhalte Berufsgewerkschaften nur einen geringen Teil aller Ausfalltage aus (Bispinck, 2015).

37 In methodologischer Perspektive stellt sich das Problem, dass die in der Forschung über Arbeitsbeziehungen aktuell gebräuchlichen Begrifflichkeiten zwar die üblichen bekannten Sachverhalte abbilden, nicht aber die ungewöhnlichen Entwicklungen in den Branchen, die Gegenstand unserer Analyse sind. So passt die von Traxler (1995, 1998) eingeführte, häufig zitierte Unterscheidung in ‚kontrollierte‘ (oder ‚organisierte‘) und ‚nicht-kontrollierte‘ (oder ‚wilde‘) Dezentralisierung für unsere Fälle nicht, die keine vertikale Verschiebung von der Branchen- auf die Unternehmensebene, sondern eine horizontale erfahren. Auch die in dem ‚varieties of capitalism‘-Paradigma (Hall & Soskice, 2001) behandelte Unterscheidung ‚liberaler‘ und ‚regulierter‘ Marktwirtschaften mit ihren spezifischen ‚comparative institutional advantages‘ findet kein Äquivalent.

38 In dualen Systemen der Arbeitsbeziehungen sind betriebliche und überbetriebliche Deckungsraten explizit zu unterscheiden. In unserem Kontext sind ausschließlich Letztere relevant.

lungen, ihre grundsätzliche Kompromissfähigkeit im Rahmen teils paralleler, teils konträrer Interessen ist gegeben.

Anders formuliert: Eine innere und/oder äußere Erosion der Tarifbindung, wie sie in anderen Branchen seit Jahren zu beobachten ist (Ellguth & Kohaut, 2020), findet nicht statt. Auch ‚stille Tarifflicht‘ kommt nicht vor, d.h. dass Unternehmen zwar ihre Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband aufrechterhalten, sich aber trotz rechtlicher Verpflichtung nicht mehr an die Bedingungen des geschlossenen Tarifvertrags halten. Die in unterschiedlichen Kontexten verwandte Begrifflichkeit ‚Verbetrieblichung‘ der Tarifpolitik und ihre Konsequenzen trifft unseren Kontext der Berufsgewerkschaften nicht, da es sich in sämtlichen Fällen um Haus- bzw. früher Konzerntarifverträge handelt und nicht um Flächen- bzw. Verbandstarifverträge, wie in der Metallindustrie oder im öffentlichen Dienst.³⁹ Der Grad der (vertikalen) Zentralisierung und (horizontalen) Koordinierung bleibt gering. Das in anderen Branchen, vor allem des privaten Dienstleistungssektors, virulente Problem der Allgemeinverbindlichkeitserklärung, die ein Instrument zur Erhöhung der Tarifbindung sein kann, besteht wegen der niedrigen Zentralisierungsgrade ebenfalls nicht.⁴⁰

Die üblichen Verteilungs-, Schutz-, Befriedungs- und Ordnungsfunktionen des Tarifvertrags werden nicht beeinträchtigt.⁴¹ Schließlich nimmt auch der hohe gewerkschaftliche Organisationsgrad der betroffenen Branchen nicht ab. Auf Arbeitgeberseite spielt die aus anderen Branchen bekannte, aus unterschiedlichen Formen der Verbandsmitgliedschaft resultierende Problematik der Mitgliedschaft ohne Tarifbindung (Behrens, 2011) ebenfalls keine Rolle.

Last but not least: Die Bedeutung von Berufsgewerkschaften für Tarifpolitik und Streiks im Besonderen sowie für die Veränderungen der sektoralen Arbeitsbeziehungen im Allgemeinen wird eingehend analysiert. Weitgehend ungeklärt bleibt hingegen sowohl in den Medien⁴² als auch in wissenschaftlichen Abhandlungen der Einfluss von Arbeitgebern und Management, die zunächst höhere Personal- sowie zusätzliche Transaktionskosten befürchteten. Ihre erwähnte, anfänglich grundsätzliche Weigerung, überhaupt in Tarifverhandlungen mit Berufsgewerkschaften einzutreten, verzögerte und erschwerte Problemlö-

39 Vor allem unter der Voraussetzung von ‚pluralist‘ oder ‚critical employment relationship‘ (Budd & Bhawe, 2010) stellten die langwierigen Auseinandersetzungen um den Abschluss von Tarifverträgen zwischen mehreren nationalen Gewerkschaften und der ausschließlich nach irischem Arbeits- und Sozialrecht operierenden Billigfluglinie Ryanair eine Besonderheit dar (De Spiegelaere, 2020). Die zweitgrößte europäische Fluggesellschaft lehnte viele Jahre die Anerkennung von Gewerkschaften sowie jegliche Form von Kollektivverhandlungen kategorisch ab. Ryanair nahm 2018 sogar in mehreren Ländern transnational organisierte Streiks von Kabinenpersonal und Piloten – mit Flugausfällen in der Ferien- und damit Hauptreisezeit – in Kauf. Insofern handelte es sich um typische Anerkennungskonflikte im o.g. Sinn. VC setzte zunächst ihre Anerkennung als Verhandlungspartner schließlich durch und schloss, nachdem Streiks für die in Deutschland stationierten Piloten stattgefunden hatten und eine Grundlagenvereinbarung unterzeichnet worden war, im Sommer 2019 einen Tarifvertrag nach nationalem deutschen Recht, der zu höheren Entgelte und verbesserten Arbeitsbedingungen führte (<https://www.vcockpit.de/presse/pressemitteilungen/detailansicht/news/vc-und-ryanair-weiter-in-verhandlungen-vc-and-ryanair-continue-negotiations.html>). Für das Kabinenpersonal schloss ver.di ebenfalls einen Tarifvertrag mit Ryanair.

40 Eine Ausnahme ist der andauernde Grundsatz- bzw. Statuskonflikt zwischen Lufthansa und UFO, der zu mehreren Streiks sowie juristischen Auseinandersetzungen führte.

41 Daher spielen die von uns behandelten Beschäftigtengruppen in der Auseinandersetzung um die Einführung bzw. Umsetzung des allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohnkommission, 2019) keine Rolle.

42 Eine Ausnahme bilden Köhler & Jost (2017).

sungen. Hinzu kamen wiederholte Versuche einer Verrechtlichung der Tarifpolitik, u.a. spätere, anhaltende Rechtsstreitigkeiten vor den Arbeitsgerichte (u.a. Legalität einzelner Streiks, Eilanträge, einstweilige Verfügungen) sowie anhaltende Konflikte über den Status der Berufsgewerkschaften.⁴³

6 Fazit und Ausblick

6.1 Fazit

Wir haben eingangs zwischen strikt ökonomischen und organisationspolitischen Eigeninteressen von Berufsgewerkschaften unterschieden. Als Fazit halten wir fest, dass sie Letztere durch ihre zunächst faktische, später auch rechtliche Anerkennung als autonom-unabhängige Tarifpartner erreicht haben; sie konnten ihre intendierte Statussicherung bzw. sogar Statusverbesserung gegenüber sowohl Arbeitgebern als auch konkurrierenden Gewerkschaften mit Hilfe von Streiks durchsetzen und ihre externe Handlungsfähigkeit nicht nur temporär sondern sogar dauerhaft sichern. Sie können ihre vorhandene Primär- bzw. Marktmacht in Sekundär- bzw. Organisationsmacht umsetzen und diese interne Macht strategisch verwenden, um externe institutionelle Macht zu generieren und ihre Anerkennung als autonomer Akteure der Tarifpolitik durch Arbeitgeber bzw. höchste Gerichte zu erlangen. Im Wettstreit mit den Arbeitgebern um die Beeinflussung des öffentlichen Diskurses erreichen sie diskursive Macht, die sie nutzen, um Konzessionen zu erzielen.

Empirische Untersuchungen zu den materiellen Zielen, d.h. zur quantitativen Tarifpolitik (Bachmann, Henssler, Schmidt, & Talmann, 2011; Bispinck, 2015; Lesch, 2016), zeigen, dass Berufsgewerkschaften nach gewissen Anfangserfolgen (Dütsch & Struck, 2017, Dütsch, Stephan, & Struck, 2017) mittel- und langfristig keine höheren Abschlüsse als Industriegewerkschaften durchsetzen können.⁴⁴ Der häufig befürchtete Lohnüberbietungswettbewerb (für andere Gesamtmetall, 2017, BDA, 2018) findet jeweils mittel- und langfristig nicht statt.

Der Vergleich dieser beiden Ziele zeigt, dass sich die organisatorischen Eigeninteressen, die vor allem von den Verbandsführungen vertreten werden, stärker durchsetzen ließen als die rein materiellen „Gesamtinteressen“. Letztere hätten nur, falls überhaupt, zu Lasten Ersterer – und damit zu Lasten der angestrebten Unabhängigkeit bzw. Verselbständigung – verfolgt werden können, was nicht geschehen ist.

43 Ein Beispiel ist der Konflikt um die Vertretungsberechtigung zwischen Lufthansa und UFO, die organisationsinterne Auseinandersetzungen sowie eine Führungskrise zu bewältigen hatte (Lesch & Kestermann, 2019). UFO organisierte zum Jahreswechsel 2019/2020 einen mehrtägigen Streik bei der Lufthansa-Tochter Germanwings (LabourNet Germany, 2020). Die Verteilungskonflikte verlagern sich vom Mutterkonzern auf seine Tochterunternehmen, auf Gewerkschaftsseite zu UFO.

44 In diesem Zusammenhang ist weiterhin zu berücksichtigen, dass vor der Verselbständigung der Berufsgewerkschaften Piloten der Lufthansa und Lokführer der Deutschen Bahn infolge von Sanierungsmaßnahmen erhebliche Einbußen an ihren erreichten Tarifstandards zu verzeichnen hatten.

Bei der Behandlung der Berufsgewerkschaften sind wie bei anderen Problemen (Albert, 1998) explikative und normative Ebene strikt zu trennen.⁴⁵ Man mag diesen Typ von Gewerkschaften gerade in einem System der Arbeitsbeziehungen, in dem nach wie vor das Prinzip der Einheits- und Industrie- bzw. Multibranchengewerkschaften dominiert, für nicht notwendig oder sogar überflüssig halten. Neben den genannten historischen Erfahrungen der Bundesrepublik wären ökonomische Begründungen u.a. steigende sowohl ex ante- (höhere Informations-, Koordinations- und Verhandlungs-) als auch ex post-Transaktionskosten (höhere Kontroll- bzw. Durchsetzungs- und Implementationskosten) steigen (Williamson, 1985, 1996).

Einige Berufsgewerkschaften haben sich jedoch in den vergangenen beiden Jahrzehnten – in ihrem Sinn erfolgreich – als neue unabhängige Tarifparteien etabliert. Sie stellen offensichtlich kein vorübergehendes Phänomen dar, sondern werden in ihren begrenzten Organisationsdomänen weiterhin autonome Akteure der Tarifpolitik sein. Ihre weitere Beachtung im Kontext von Entwicklungstendenzen der Tarifpolitik und der sektoralen Arbeitsbeziehungen bleibt daher notwendig.

Eine bisher nicht behandelte, bei dualen Arbeitsbeziehungen jedoch zweifellos relevante Fragestellung ist die nach möglichen bzw. tatsächlichen Auswirkungen des Erstarkens der Berufsgewerkschaften auf die etablierten ‚collective voice‘-Institutionen vor allem der betrieblichen aber auch der überbetrieblichen Mitbestimmung: Verfolgen die inzwischen etablierten Berufsgewerkschaften eine eigenständige Betriebspolitik wie Industriegewerkschaften? Kommt es zu einer Pluralisierung nicht nur, wie analysiert, der Gewerkschaften sondern auch der Betriebsräte (u.a. in Politik, Zielen und gruppenspezifischer Zusammensetzung)? Welche Konsequenzen hätte eine derartige Entwicklung für die Interessenvertretung? Entstehen aufgrund zunehmender Interessenheterogenitäten in einzelnen Unternehmensbereichen, etwa bei Bodendiensten oder Technik, neue, unabhängige betriebliche Interessenvertretungen entweder in Kooperation mit oder in Konkurrenz zu bestehenden Betriebsräten und Gewerkschaften?

6.2 Ausblick

Seit Mitte der 2010er Jahre verlagert sich die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit von Fragen der Tarifpluralität infolge des Erstarkens der Berufsgewerkschaften auf andere Probleme.

Bei der Bahn gehören zu den strukturellen Problemen: Zugausfälle, Verspätungen bzw. niedrige Pünktlichkeitsquote insbes. der Fernzüge, Entschädigung bzw. Erstattung für Fahrgäste, Preiserhöhungen bei Fahrplanwechseln, Personalmangel, Managementprobleme (auch in den Vorständen), Schuldenabbau sowie zusätzlicher Finanzbedarf für höhere Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen, Defizite im Güterverkehr (DB Cargo AG), Aus- und Neubau sowie Digitalisierung der Schienenwege.

Im Luftverkehr handelt es sich, vor allem in den Sommern 2018 und 2019, u.a. um zahlreiche Flugausfälle, Zunahme von Verspätungen wegen Personal-, insbes. Lotsenmangel bei der nationalen und europäischen Flugsicherung, Dauer und Effizienz der Sicher-

45 Im Übrigen halten wir es mit dem zumeist Diderot zugeschriebenen Zitat: „Mein Herr, ich teile ihre Meinung nicht, aber ich würde mein Leben dafür einsetzen, dass Sie sie äußern dürfen.“

heits-, insbes. Fluggastkontrollen⁴⁶ und deren Dominoeffekte, Insolvenz mehrerer Fluggesellschaften (in Deutschland AirBerlin 2017 und Germania 2018), Schwierigkeiten bei der Integration von Maschinen und Personal in andere Fluggesellschaften (Eurowings und Easyjet) und dadurch bedingte Flugausfälle.

2020 erfolgen wegen der COVID 19-Pandemie, die einen erheblichen Einbruch bzw. eine zeitweise Einstellung des Luftverkehrs zur Folge hat, umfangreiche staatliche Finanzhilfen. Wegen hoher Verluste werden Restrukturierungsmaßnahmen mit umfassenden Sparprogrammen, u.a. zur Reduzierung der Personalkosten, eingeleitet. Zwischen Lufthansa und VC, ver.di sowie UFO kommt es zu ‚concession bargaining‘ für die einzelnen Beschäftigtengruppen, vor allem zu temporärem Gehaltsverzicht sowie Arbeitszeitverkürzungen (einschl. Teilzeitregelungen) und Beschäftigungsgarantien trotz Arbeitsplatzabbau.

Diese Probleme führen zu Dritt- bzw. Fernwirkungen, die nicht den Berufsgewerkschaften zugerechnet werden können.

Literatur

- Albert, H. (1998). *Marktsoziologie und Entscheidungslogik. Zur Kritik der reinen Ökonomik*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Arbeitskreis Strategic Unionism (2013). Jenaer Machtressourcenansatz 2.0. In S. Schmalz, & K. Dörre (Hrsg.), *Comeback der Gewerkschaften? Machtressourcen, innovative Praktiken, internationale Perspektiven* (S. 345–375). Frankfurt am Main: Campus.
- Arbeit und Arbeitsrecht (2018). *Positive Bilanz: Deutlich weniger Ausfalltage mit Tarifeinheitsgesetz*. <https://www.arbeit-und-arbeitsrecht.de/schlagzeilen/positive-bilanz-deutlich-weniger-ausfalltage-mit-tarifeinheitsgesetz/2018/08/06>
- Bachmann, R., Henssler, M., Schmidt, C. M., & Talmann, A. (2011). *Empirische Analyse der Auswirkungen der Tarifpluralität auf das deutsche Tarifvertragssystem und auf die Häufigkeit von Arbeitskämpfen*. RWI-Projektbericht. Essen: RWI.
- Bachmann, R. & Schmidt, C. M. (2015). Tarifpluralität fünf Jahre nach dem BAG-Urteil. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 64 (1), 44–54.
- BDA (2014). *Kompakt: Tarifeinheit*. [https://www.arbeitgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/kompakt-Tarifeinheit.pdf/\\$file/kompakt-Tarifeinheit.pdf](https://www.arbeitgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/kompakt-Tarifeinheit.pdf/$file/kompakt-Tarifeinheit.pdf)
- BDA (2018). *Kompakt Arbeits- und Tarifrecht: Tarifeinheit*. [https://www.arbeitgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/kompakt-Tarifeinheit.pdf/\\$file/kompakt-Tarifeinheit.pdf](https://www.arbeitgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/kompakt-Tarifeinheit.pdf/$file/kompakt-Tarifeinheit.pdf)
- BDA (2020). *Tarifeinheit*. https://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/DE_Tarifeinheit
- BDA & DGB (2010). *Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie sichern – Tarifeinheit gesetzlich regeln*. Ms. Berlin.
- Behrens, M. (2011). *Das Paradox der Arbeitgeberverbände. Von der Schwierigkeit, durchsetzungsstarke Unternehmensinteressen kollektiv zu vertreten*. Berlin: edition sigma.
- Bispinck, R. (2015). *Rolle der Berufsgewerkschaften in der Tarifpolitik*. www.boeckler.de/pdf/p_ta_bispinck_berufsgewerkschaften.pdf
- Boll, F. & Kalass, V. (2014). Streik und Aussperrung. In W. Schroeder (Hrsg.), *Handbuch Gewerkschaften in Deutschland* (S. 535–578). 2. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.

46 Hinzu kamen u.a. Anfang 2019 Warnstreiks bzw. Streiks des Sicherheitspersonals an mehreren Flughäfen wegen Entgeltforderungen.

- Bosch, G. (2017). *Industrielle Beziehungen und soziale Ungleichheit in Deutschland*. IAQ-Forschung 06/2017. Universität Duisburg-Essen.
https://duepublico2.uni-due.de/receive/duepublico_mods_00045805
- Budd, J. W. & Bhawe, D. (2010). The Employment Relationship. In A. Wilkinson, T. Redman, S. Snell, & N. Bacon (Hrsg.), *Sage Handbook of Human Resource Management* (S. 51–70). London: Sage.
- Coleman, J. S. (1979). *Macht und Gesellschaftsstruktur*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge-London: Harvard University Press.
- Däubler, W. (2015). *Gutachten zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Tarifeinheitsgesetz*. Erstellt im Auftrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE. Berlin, 9.1.2015.
- Däubler, W. & Beppler, K. (2016). *Das neue Tarifeinheitsrecht. Hintergründe und Anwendungsprobleme*. Baden-Baden: Nomos.
- Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode (2014). *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Susanne Karawanskij, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, BT-Drucksache 18/2534*. Berlin: Deutscher Bundestag.
- De Spiegelaere, S. (2020). Transnational union action at Ryanair. *Transfer* 26 (2), 229–233.
- Dobson, J. R. (1997). The effects of multi-unionism: a survey of large manufacturing establishments. *British Journal of Industrial Relations* 35 (4), 547–566.
- Dütsch, M., & Struck, O. (2017). Berufe, Berufsgewerkschaften und Lohngerechtigkeit. In S. Lesse-nich (Hrsg.), *Geschlossene Gesellschaften: Verhandlungen des 38. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Bamberg 2018*.
<https://fis.uni-bamberg.de/handle/uniba/42925>
- Dütsch, M., Stephan, G., & Struck, O. (2017). Lohnpolitik von Berufsgewerkschaften und Gerechtigkeitswahrnehmungen: Eine quasi-experimentelle Analyse. *Industrielle Beziehungen* 24 (3), 271–295.
- Ecke, O. (2015). *Agenda-Setting 2.0: Die neue Öffentlichkeit*.
<http://docplayer.org/8881677Medientage-2015-die-neue-oeffentlichkeit-22-oktober-2015-dr-oliver-ecke-tnsinfratest-agenda-setting-2-0-tns-2015.htm>
- Ellguth, P., & Kohaut, S. (2020). Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2019. *WSI-Mitteilungen* 73 (4), 278–285.
- Eurofound (2017). *Germany: Collective bargaining law declared largely constitutional*.
<https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2017/germany-collective-bargaining-law-declared-largely-constitutional>
- Fichter, M., Ludwig, C., Schmalz, S., Schulz, B., & Steinfeldt, H. (2018). *The transformation of organised labor. Mobilising power resources to confront 21st century capitalism*. Study Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: FES.
- Franzen, M., Thüsing, G., & Waldhoff, C. (2012). *Arbeitskampf in der Daseinsvorsorge. Vorschläge zur gesetzlichen Regelung von Streik und Aussperrung in Unternehmen der Daseinsvorsorge*. München: Beck.
- Funk, L., & Lesch, H. (2016). Arbeitskämpfe und Drittwirkung: Handlungsbedarf des Gesetzgebers? *Sozialer Fortschritt* 65 (11), 245–274.
- Gesamtmetall (2017). *Tarifeinheit*.
<https://www.gesamtmetall.de/tarifpolitik/tarifautonomie/tarifeinheit>
- Greef, S. (2012). *Die Transformation des Marburger Bundes. Vom Berufsverband zur Berufsgewerkschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Greef, S. (2018). Zwischen Berufsverband und Gewerkschaft: Der Marburger Bund als Ärzteverband. In T. Spier, & C. Strünck (Hrsg.), *Ärzteverbände und ihre Mitglieder. Zwischen Einfluss- und Mitgliederlogik* (S. 191–216). Wiesbaden: Springer VS.

- Gumbrell-McCormick, R., & Hyman, R. (2013). *Trade Unions in Western Europe: Hard Times, Hard Choices*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, P. A., & Soskice, D. (Hrsg.) (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York: Oxford University Press.
- Ibsen, C. L., & Keune, M. (2018). *Organised Decentralisation of Collective Bargaining: Case studies of Germany, Netherlands and Denmark*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 217. Paris: OECD.
- Iwd (2018). *Weniger Streiks, mehr Kooperation*.
<https://www.iwd.de/artikel/weniger-streiks-mehr-kooperation-397295/>
- Jürgens, U. (1983). Die Entwicklung von Macht, Herrschaft und Kontrolle im Betrieb als politischer Prozess – Eine Problemskizze zur Arbeitspolitik. In: U. Jürgens, & F. Naschold (Hrsg.), *Arbeitspolitik. Materialien zum Zusammenhang von politischer Macht, Kontrolle und betrieblicher Organisation von Arbeit* (S. 58–91). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kalass, V. (2012). *Neue Gewerkschaftskonkurrenz im Bahnwesen. Konflikt um die Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer*. Wiesbaden: Springer VS.
- Keller, B. (1985). Schlichtung als autonomes Regelungsverfahren der Tarifvertragsparteien. In G. Endrweit, E. Gaugler, W. H. Stachle, & B. Wilpert (Hrsg.), *Handbuch der Arbeitsbeziehungen. Deutschland, Österreich, Schweiz* (S. 119–130). Berlin-New York: de Gruyter.
- Keller, B. (1983). *Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Tarifpolitik der Gewerkschaften und Interessenpolitik der Beamtenverbände*. Frankfurt-New York: Campus.
- Keller, B. (1993). *Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors*. Baden-Baden: Nomos.
- Keller, B. (2004). *Multibranchengewerkschaft als Erfolgsmodell? Zusammenschlüsse als organisatorisches Novum – das Beispiel ver.di*. Hamburg: VSA.
- Keller, B. (2012). Der Zusammenschluss von Gewerkschaften im Eisenbahnsektor. *Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik* 21 (4), 247–262.
- Keller, B. (2013). Sind Gewerkschaftszusammenschlüsse die Lösung oder das Problem? Das Beispiel der Bahn. In S. Rüb, & T. Müller (Hrsg.), *Arbeitsbeziehungen im Prozess der Globalisierung und Europäischen Integration. Ökonomische und soziale Herausforderungen im Zeichen der Euro-Krise*. Festschrift für Hans-Wolfgang Platzer (S. 151–170). Baden-Baden: Nomos.
- Keller, B. (2017). *Berufs- und Spartengewerkschaften. Neue Akteure und Perspektiven der Tarifpolitik*. Augsburg-München: Rainer Hampp.
- Kochan, T. A., & Lipsky, D. B. (2003). Conceptual foundations: Walton and McKersie's subprocesses of negotiations. In T. A. Kochan, & D. B. Lipsky (Hrsg.), *Negotiations and change: From the workplace to society* (S. 15–19). Ithaca: ILR Press.
- Köhler, C., & Jost, P. (2017). *Tarifkonflikte in den Medien. Was prägt die Berichterstattung über Arbeitskämpfe?* OBS-Arbeitsheft 89. Frankfurt: OBS.
- Kuhn, T. S. (2007). *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*. 24. Aufl. Frankfurt: Suhrkamp.
- LabourNet Germany (2020). *Konflikt zwischen UFO und Lufthansa um Tarifvertrag Teilzeit*.
<https://www.labournet.de/branchen/dienstleistungen/luft/lh/ufo-streikankuendigung-des-kabinenpersonals-zunaechst-fuer-die-lufthansa-20-10-2019/>
- Lehndorff, S., Dribbusch, H., & Schulten, T. (Hrsg.) (2017). *Rough waters. European trade unions in a time of crises*. Brussels: ETUI.
- Lesch, H. (2015a). Spartengewerkschaften, Statuskonflikte und Gemeinwohl: Gesetzlicher Ordnungsrahmen statt Laissez-faire. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 64 (1), 111–134.
- Lesch, H. (2015b). Changes in industrial action: A comparison between Germany and other OECD countries. *CESifo* 16 (4), 68–78.
- Lesch, H. (2016). Spartengewerkschaften: Abspaltungsmotive, Lohnpolitik und Konfliktverhalten. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 26 (Sonderheft 2), 155–174.

- Lesch, H. (2020). *Tarifpolitik unter dem Einfluss der Corona-Pandemie. Tarifpolitischer Bericht 1. Halbjahr 2020*. IW-Report 36/2020. Köln: IW.
- Lesch, H., & Kestermann, C. (2019). *Tarifpolitischer Bericht 1. Halbjahr 2019*. IW-Report 30/2019. Köln: IW.
- Lesch, H., & Kestermann, C. (2020). *Konfliktlösung durch Schlichtung und Mediation. Tarifpolitischer Bericht 2. Halbjahr 2019*. IW-Report 4/2020. Köln: IW.
- Lévesque, C., & Murray, G. (2010). Understanding union power: resources and capabilities for renewing union capacity. *Transfer* 16 (3), 333–350.
- Machin, S., Stewart, M., & Van Reenen, J. (1993). The economic effects of multiple unionism: Evidence from the 1984 workplace industrial relations survey. *Scandinavian Journal of Economics* 95 (3), 279–296.
- Mindestlohnkommission (2019). *Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach §9 Abs. 4 Mindestlohngesetz*. https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Bericht2018.pdf?__blob=publicationFile&v=6
- Müller-Jentsch, W. (1985). Berufs-, Betriebs- oder Industriegewerkschaften. In G. Endruweit, E. Gaugler, W. H. Staehle, & B. Wilpert (Hrsg.), *Handbuch der Arbeitsbeziehungen. Deutschland, Österreich, Schweiz* (S. 369–381). Berlin-New York: de Gruyter.
- Nienhäuser, W. (2008). Resource Dependence Theory – How well does it explain behavior or organizations? *Management Revue* 19(1+2), 9–32.
- Offe, C. (1974). Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. In H. P. Widmaier (Hrsg.), *Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates* (S. 264–293). Frankfurt: Athenaeum.
- Olson, M. (1968). *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Olson, M. (1985). *Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003). *The external control of organizations. A resource dependence perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Schmalz, S., & Dörre, K. (2014). Der Machtressourcenansatz: Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens. *Industrielle Beziehungen* 21 (3), 217–237.
- Schroeder, W. (2012). Spartengewerkschaften: Chance zur Modernisierung des deutschen Modells der Arbeitsbeziehungen. *ifo Schnelldienst* 65/10, 3–6.
- Schroeder, W., & Greef, S. (2008). Industrie- und Spartengewerkschaften im Konflikt. Organisatorische Voraussetzungen und realisierte Gelegenheitsstrukturen. *Industrielle Beziehungen* 15 (4), 329–355.
- Schroeder, W., & Greef, S. (2014). Struktur und Entwicklung des deutschen Gewerkschaftsmodells: Herausforderung durch Sparten- und Berufsgewerkschaften. In: W. Schroeder (Hrsg.), *Handbuch Gewerkschaften in Deutschland* (S. 123–145). 2. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Schroeder, W., Kalass, V., & Greef, S. (2011). *Berufsgewerkschaften in der Offensive. Vom Wandel des deutschen Gewerkschaftsmodells*. Wiesbaden: VS.
- Schwarzwälder, T. (2013). *Machtmißbrauchskontrolle von Streiks selbstständig organisierter Funktionsebenen*. Münster: LIT Verlag.
- Sinn, W. (2017). *Berufsgewerkschaften sollte man abschaffen*. <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/denkfabrik-berufsgewerkschaften-sollte-man-abschaffen/20082994.html>
- Streck, W. (1993) Klasse, Beruf, Unternehmen, Distrikt. Organisationsgrundlage industrieller Beziehungen im europäischen Binnenmarkt. In B. Strümpel, & M. Dierkes (Hrsg.), *Innovation und Beherrschung in der Arbeitspolitik* (S. 39–68). Stuttgart: Schäffer Poeschel.

- Traxler, F. (1995). Farewell to labour market associations? Organized versus disorganized decentralization as a map for industrial relations. In C. Crouch, & F. Traxler (Hrsg.), *Organized industrial relations in Europe: What future?* (S. 3–19). Aldershot: Avebury.
- Traxler, F. (1998). Collective bargaining in the OECD. Developments, preconditions and effects. *European Journal of Industrial Relations* 4 (2), 207–226.
- Vandaele, K. (2011). *Sustaining or abandoning 'social peace'. Strike developments and trend in Europe since the 1990*. ETUI Working Paper 2011.5. Brussels: ETUI.
- Visser, J. (2012). The rise and fall of industrial unionism. *Transfer* 18 (2), 129–141.
- Waas, B. (2011). *Der Regelungsentwurf von DGB und BDA zur Tarifeinheit – Verfassungs- und internationalrechtliche Aspekte. Gutachten im Auftrag des Hugo Sinzheimer Instituts für Arbeitsrecht*. Frankfurt am Main: HSI.
- Walton, R. E., & McKersie, R. B. (1991). *A behavioural theory of labour negotiations. An analysis of a social interaction system*. 2nd ed., Ithaca-London: ILR Press.
- Weiss, M., & Schmidt, M. (2008). *Labour Law and Industrial Relations in Germany*. 3rd ed. The Hague-London-Boston: Kluwer.
- Williamson, O. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*. New York-London: Free Press.
- Williamson, O. (1996). *The mechanisms of governance*. Oxford-New York: Oxford University Press.

*Susanne Pernicka, Vera Glassner, Nele Dittmar,
Klaus Neundlinger**

Interessen und Anerkennung in der Lohnpolitik aus feldtheoretischer Perspektive**

Zusammenfassung

In der Forschung zu industriellen Beziehungen sind in den letzten zwei Jahrzehnten zahlreiche Arbeiten zu Konflikten über Anerkennung und Umverteilung entstanden. Ein zentraler Befund lautet, dass ein reines Interessenkonzept zur Frage der Umverteilung seine Stärken vornehmlich dann entfalten könne, wenn die Grenzen der gesellschaftlichen Sphären stabil und Kollektivakteure respektiert sind, während in Umbruchsprozessen die Anerkennung von Interessen, Ansprüchen und interessenpolitischen Akteurinnen und Akteuren selbst zum Thema wird. Wir schlagen ein feldtheoretisches Rahmenkonzept vor, in dem Interessen und Anerkennung, und diesen zugrundeliegende Machtrelationen theoretisch integriert werden können. Der empirische Fokus liegt auf Konflikten im Feld der Tarifpolitik. Auf den Vergleich tarifpolitischer Konflikte in der deutschen und österreichischen Metallindustrie angewandt, bringt die Feldtheorie einige – gemessen an den etablierten Ansätzen – kontraintuitive Befunde hervor. In der deutschen Metallindustrie zeigt sich nach 2004 (Pforzheimer Abkommen) trotz der Erosion der Tarifbindung ein relativ hoher Grad an Stabilität der tarifpolitischen Praktiken und subjektiven Dispositionen machtvoller Akteurinnen und Akteure in einem schrumpfenden Feld, während der Zustand des tarifpolitischen Feldes in Österreich dynamischer und instabiler ist, als dies aufgrund der Pflichtmitgliedschaft aller Unternehmen in der Wirtschaftskammer anzunehmen wäre.

Schlagwörter: Bourdieus Feldtheorie, Tarifverhandlungen, Deutsche und Italienische Metallindustrie, Interessen, Anerkennung, symbolische Macht

* Prof. Dr. Susanne Pernicka, Johannes-Kepler-Universität Linz, Institut für Soziologie, Altenberger Straße 69, A-4040 Linz. E-Mail: susanne.pernicka@jku.at
Dr. Vera Glassner, Arbeiterkammer Wien, Prinz-Eugen Straße 20–22, A-1040 Wien.
E-Mail: vera.glassner@akwien.at
Dr. Nele Dittmar, TU Berlin, Institut für Soziologie, Fraunhofer Str. 33–36, D-10587 Berlin.
E-Mail: nele.dittmar@tu-berlin.de
Dr. Klaus Neundlinger, institute for cultural excellence, Lacknerbauernweg 11, A-5411 Oberalm.
E-Mail: klaus.neundlinger@institute-ce.at

** Artikel eingegangen: 22.01.2020. Revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 10.07.2020

Interests and Recognition in Wage Policy from a Field-Theoretical Perspective

Abstract

In the last two decades industrial relations research has produced a large variety of studies about conflicts over recognition and redistribution. An important finding of this research is that a pure interest concept has its strength when societal boundaries are stable and collective actors are accepted, while during transformation processes the recognition of interests, claims and collective industrial relations actors themselves are put into question. We propose a field-theoretical framework that enables us to take account of both, interests and recognition and their underlying power relations within a single theory. The empirical focus lies on conflicts in the field of collective bargaining. By applying the framework to the comparison of industrial relations actors in the German and Austrian metal industry we reveal – on the basis of established theoretical approaches – some counter-intuitive findings. Since 2004 (Pforzheim Accord) and despite the erosion of collective bargaining coverage German wage bargaining routines and practices have displayed a relatively high degree of stability, while the Austrian wage policy field proves more dynamic and instable as would have been expected due to the compulsory membership of all companies in the Chamber of Commerce.

Keywords: Bourdieu's field theory, collective bargaining; German and Italian metal Industry, interests, recognition, symbolic power. JEL: Z13, J52, J53

1 Einleitung

Inspiziert durch die sozialphilosophische Auseinandersetzung zur Frage „Umverteilung oder Anerkennung“ (Honneth & Fraser, 2003) sind in der Forschung zu industriellen Beziehungen in den letzten zwei Jahrzehnten zahlreiche Arbeiten zu Konflikten um Anerkennung von Arbeit, Leistung, Identitäten und (neuen) Gerechtigkeitsansprüchen von Beschäftigten sowie Akteuren der industriellen Beziehungen entstanden. In seinem Überblicksartikel plädiert Schmidt (2005) dafür, dass das in der Literatur zu industriellen Beziehungen dominante „reine Interessenkonzept“, das sich im Kern auf die Verfügung und (Um-)Verteilung von materiellen und immateriellen Gütern (v.a. Geld und Zeit) beziehe, durch eine „duale Perspektive“ auf Interessen und Anerkennung erweitert werden solle. Während ein reines Interessenkonzept, etwa in tarifpolitischen Auseinandersetzungen um die Verteilung von Einkommen, seine Stärken vornehmlich dann entfalten könne, wenn die Grenzen der gesellschaftlichen Sphären stabil und die Kollektivakteure respektiert sind, werde in Umbruchprozessen die Anerkennung von Interessen und von interessenpolitischen Akteuren selbst zum Thema (Schmidt, 2005, S. 58).

Die Entwicklung eines theoretischen Rahmenkonzepts, in dem Interessen und Anerkennung integriert werden, steht bisher noch aus. In diesem Aufsatz schlagen wir ein solches Konzept vor und nehmen dabei eine feldtheoretische Perspektive auf die industriellen Beziehungen ein. Das durch die Arbeiten Pierre Bourdieus inspirierte und weiterentwickelte sozialtheoretische Konzept erlaubt eine Analyse der materiellen und symbolischen Machtpositionen interessenpolitischer Akteurinnen und Akteure mit einer Perspektive auf deren subjektive Wahrnehmungs-, Bewertungs- und Handlungsschemata zu verbinden (Ha-

bitus). Das Konzept des Habitus wird als Alternative sowohl zur Rational-Choice-Theorie und ihrer Annahme des autonomen und bewusst-kalkulierenden Individuums als auch zur Anerkennungstheorie mit ihrer universalistischen Identitätskonzeption vorgeschlagen. Der als generativ verstandene Habitus variiert mit den Praktiken und Machtrelationen in sozialen Feldern. Soziale Felder werden als Konfliktträume konzeptualisiert, in denen sowohl um die Akkumulation und (Um-)Verteilung von spezifischen Kapitalformen als auch um die Anerkennung der Akteurinnen und Akteure, Spielregeln, Praktiken und Grenzen des Feldes gekämpft wird.

Die Erklärungsmacht eines theoretischen Konzepts erschließt sich erst durch dessen empirische Anwendung. Um eine gewisse Varianz in den Rahmenbedingungen der industriellen Beziehungen zu erzielen, vergleichen wir tarifpolitische Konflikte im Metallsektor in Deutschland und Österreich. Die Kämpfe um Umverteilung und Anerkennung im Feld der Tarifpolitik werden zwischen Repräsentantinnen und Repräsentanten von Verbänden ausgetragen; auf dem Spiel stehen verteilungspolitische Interessen innerhalb und zwischen verschiedenen arbeitgeber- und arbeitnehmerseitigen Gruppen sowie die Anerkennung der Kollektivakteure, Spielregeln, Praktiken und Grenzen des Feldes. Diese Konflikte wirken sich – je nach Zustand des Feldes – direkt oder indirekt auch auf die artikulierten Interessen und die Chancen auf Anerkennung von individuellen Arbeitskräften aus. Die gewählten Länder galten seit den 1970er Jahren als Musterbeispiele neo-korporatistischer industrieller Beziehungen, divergieren seit den späten 1990er Jahren in ihren Entwicklungen (insb. dem Ausmaß an Tarifbindung) aber erheblich. In Deutschland kam es vor allem in den 1990er Jahren zu einer starken Absetzbewegung von der Tarifgemeinschaft; mit einem Grundsatzabkommen im Jahr 2004 ist es zu einer gewissen Stabilisierung des tarifpolitischen Feldes gekommen. In Österreich sind die Dezentralisierungs- und Fragmentierungsprozesse der Tarifpolitik weit weniger ausgeprägt. Wenn auch tarifpolitische Akteure und Akteurinnen nach wie vor hohe symbolische und institutionelle Anerkennung genießen und fast 100 Prozent der Beschäftigten in der Privatwirtschaft von einem Kollektivvertrag erfasst werden, sind in der Metallindustrie zunehmend Fälle von Tariffucht zu beobachten. Die forschungsleitende Fragestellung dieses Aufsatzes lautet daher: Wie verändern sich die Konflikte über Interessen und Anerkennung in tarifpolitischen Feldern und welche Bedingungen tragen zu deren Reproduktion oder Wandel bei?

Dieser Aufsatz gliedert sich in vier weitere Abschnitte. Im nächsten Abschnitt wird der Forschungsstand diskutiert. Daran anschließend präsentieren wir unser feldtheoretisches Rahmenkonzept. Im darauffolgenden Abschnitt werden der methodische Zugriff und die empirischen Befunde zur deutschen und österreichischen Tarifpolitik dargestellt. Der letzte Abschnitt enthält eine Diskussion der Befunde aus der vorgeschlagenen theoretischen Perspektive und die Schlussfolgerungen.

2 Forschungsstand „Interesse und Anerkennung“ in den industriellen Beziehungen

Bei dem Gegenstandsbereich der industriellen Beziehungen handelt es sich um ein interdisziplinäres Forschungsfeld (Müller-Jentsch, 1996), in dem die Soziologie, die Wirtschafts-

und die Politikwissenschaften eine Vielzahl von theoretischen Ansätzen hervorgebracht haben. Die Frage, wodurch Interessen bestimmt sind, wird von den verschiedenen Ansätzen unterschiedlich beantwortet. Die theoretischen Extrempole eines imaginierten Kontinuums von Theorien der industriellen Beziehungen bilden die marxistische Position (Klassentheorie) und die Position der Mainstream-Ökonomie (Rational-Choice-Theorie, RCT), die durch Coleman (1994) auch in der Soziologie Eingang gefunden hat. Während die (neo-)marxistische Klassentheorie die widersprüchlichen Interessenlagen in kapitalistischen Gesellschaften auf asymmetrische Machtrelationen zwischen den Kapitalbesitzenden und den unmittelbar Produzierenden, den Arbeitskräften, zurückführt (Offe & Wiesenthal, 1980), geht die RCT von rationalen, bewusst kalkulierenden Individuen aus und konzentriert sich beispielsweise auf die Bedingungen, welche die Organisierung kollektiver Interessen (z.B. an allgemeinverbindlichen Tarifverträgen) begünstigen oder erschweren (Olson, 1965; Keller, 1988).

Zwischen diesen struktur- und handlungstheoretischen Extrempositionen lassen sich institutionen- und interaktionstheoretische Ansätze verorten, die sehr unterschiedliche Konzepte von Interessen hervorgebracht haben. Institutionentheoretische Ansätze interessieren sich für regulative, normative und kulturelle Elemente von Institutionen, welche die Interessen und das strategische Handeln von individuellen und kollektiven Akteuren strukturieren. Je nach Ausmaß an wahrgenommener Stabilität oder Variabilität der Institutionen werden handlungsleitende Interessen mehr oder weniger von Institutionen (gesetzlichen Regelungen, Normen, Wissensbeständen) mitbestimmt und lassen mehr oder weniger Spielraum für strategische Handlungsoptionen (Hall & Soskice, 2001). Demgegenüber betonen interaktionistische Ansätze, dass die Entstehung von Interessen nur verstanden werden kann, wenn kooperative oder antagonistische Interaktionen berücksichtigt werden. Aus dem generalisierten „Spiel der Interessen“ vergangener Erfahrungen und antizipierter Reaktionen müssten die Beobachtenden die Interessenlagen identifizieren (Schmitter, 1981, S. 23, unv. Manuskript, zit. nach Swedberg, 2005).

Ein nicht unerheblicher Anteil der deutschsprachigen Forschung zu industriellen Beziehungen weist eine (zumeist implizite) Affinität zu einem der RCT nahestehenden Interessenbegriff auf, der beispielsweise auch dem analytischen Marxismus zugrunde liegt (Wright, 2000). Der relativ enge Fokus auf den ökonomischen Interessenbegriff wurde in den letzten zwei Jahrzehnten allerdings zugunsten von Anerkennungskonzepten in den industriellen Beziehungen erweitert. Es sind vielfältige Forschungen zu Fragen der intersubjektiven, rechtlichen und sozialen Anerkennung, etwa von geschlechtsspezifisch konnotierten Tätigkeiten und Beschäftigungsbereichen im betrieblichen und überbetrieblichen Kontext, entstanden (Holtgrewe, 2001; Schmidt, 2005; Voswinkel, 2012; Artus, Birke, Kerber-Clasen, & Menz, 2017). Konflikte um die Anerkennung der interessenpolitischen Akteure, Praktiken und Grenzen von Handlungsfeldern der industriellen Beziehungen wurden bisher aber kaum systematisch thematisiert (s. aber Fehmel, 2010). Eine Ausnahme bilden Arbeiten innerhalb der neo-institutionalistischen Organisationsforschung, die den Wandel der institutionalisierten Arbeitsbeziehungen und ihre Anerkennung (hier: Legitimation) in den Blick nehmen (vgl. Helfen, Schüßler, & Stevis, 2016), aber keine systematische Analyse der zugrundeliegenden Sozialstrukturen und Machtverhältnisse in den Konflikten um Interessen und Anerkennung entwickeln.

3 Eigener Ansatz: Feldtheoretisches Konzept

Ein besseres Verständnis der Entwicklung von Interessen und Anerkennung, und diesen zugrundeliegenden Machtrelationen erfordert eine theoretische Erweiterung, die wir in der Bourdieuschen Feld-Kapital-Habitus-Theorie verorten. Unter einem sozialen Feld verstehen wir ein relativ autonomes Handlungsfeld mit einer eigenen Logik und dynamischen Grenzen, „die (selbst) ein (...) umkämpftes Interessenobjekt darstellen“ (Bourdieu & Wacquant, 1996, S. 135). Mit Bourdieu (1992) argumentieren wir, dass man „Interesse“ nicht losgelöst vom Bezug auf den hierarchisch strukturierten sozialen Raum und konkrete soziale Felder definieren kann. Die Genese des Interesses, das er auch mit Begriffen wie „Investition/Besetzung“ und „Illusio“ (von lat. ludus, das Spiel) umschreibt, ist eng mit der Herausbildung, Reproduktion oder Veränderung von sozialen Feldern verbunden. Selbst in ökonomischen Feldern zeigen Akteurinnen und Akteure nicht bloß ein instrumentelles Interesse an der Maximierung ihres materiellen Einkommens oder Gewinns (vgl. auch Beckert, 2012). Je nach historisch-räumlich-sozialer Position entwickeln Individuen in wirtschaftlichen Feldern unterschiedliche Interessen, z.B. an Investitionen in Immobilien, die sich nach Statusrelationen in einer Gegend orientieren. Für unseren Zusammenhang besonders bedeutsam sind wirtschaftliche Felder, in denen ökonomisches Kapital für die Nutzung von Arbeitskraft verausgabt wird, sowie interessenpolitische Felder, in denen darüber hinaus soziales Kapital (Organisationsmacht und institutionelle Macht als Ausdruck von früheren Machtkämpfen) spielentscheidend ist.

Die Beteiligung im Feld der Tarifpolitik impliziert die Anerkennung der spezifischen Logik des Feldes, die sich zunächst einmal in der rechtlichen Institutionalisierung und damit in Form staatlicher Legitimation zeigt. Tarifpolitik erfordert darüber hinaus die Anerkennung des Feldes und seiner spezifischen Spielregeln (i.e. Verhandlungs- und Kompromisslogik anstelle der „reinen“ Marktlogik), der in dem Feld agierenden Spielenden, ihrer artikulierten Interessen im Spiel und ihrer zum Einsatz gebrachten Kapitalformen. Neben den im Machtressourcenansatz vorgeschlagenen Machtformen (strukturelle Macht, assoziative, institutionelle und gesellschaftliche Macht) (Dörre & Schmalz, 2018) schlagen wir mit Bourdieu daher die symbolische Macht als eine erweiterte Kapitalform vor. Diese verleiht nicht nur den anderen Kapitalformen Legitimität und ihren Besitzerinnen und Besitzern Anerkennung und Wertschätzung, wie beispielsweise die Anerkennung spezifischer Formen von Arbeit oder die Reputation und Anerkennung von tarifpolitischen Akteurinnen und Akteuren. Symbolisches Kapital bezieht sich auch auf die Wirkung von dominanten Wahrnehmungs- und Klassifikationsprinzipien in der Etablierung von sozialen (Un-)Gleichheiten. Gewerkschaften, die keine symbolische Anerkennung erfahren (etwa in jenen US-amerikanischen Bundesstaaten, in denen das „Right to Work“ rechtlich und symbolisch der „Kartellierung“ von Löhnen entgegensteht), können diese Schwäche im Feld der Tarifpolitik kaum mit assoziativer Macht kompensieren.

Aus der Perspektive der sozialen Feldtheorie muss die Geschichte der jeweiligen Konflikte rekonstruiert werden, um die feldspezifische Rationalität und das „ökonomische“ Verhalten zu beurteilen (Bourdieu, 1992, S. 112): *„Was die Interessen jeweils eint, was sie als vermittelbar oder unvereinbar erscheinen lässt, erklärt sich aus der Geschichte des Feldes und der in diesem Feld stattfindenden Auseinandersetzungen.“*

Die Geschichte des Feldes und seiner Anerkennung ist untrennbar mit dem feldspezifischen Habitus, dem praktischen Sinn der Handelnden verbunden (Bourdieu, 1980). Der

Habitus umfasst die über die Zeit sozialisierten (inkorporierten) Dispositionen der Individuen, die als spezifische Wahrnehmungs-, Bewertungs- und Handlungsschemata ihren Ausdruck finden. Sie geben Orientierung und Sinn im Feld und strukturieren die Möglichkeitsräume für dessen Reproduktion oder Wandel. Darüber hinaus bilden sich im Habitus die Machtrelationen eines Feldes ab. Eine dominante Position im Feld eröffnet eine andere Perspektive (von oben nach unten) auf das Feldgeschehen als eine dominierte Position; entsprechend variieren die Interessen zwischen und innerhalb von Gruppen. Feldspezifische Interessen und die Illusio, das heißt, der Glaube an den Sinn des Spiels und den eigenen Einsatz darin, können sich jedoch im Zeitverlauf verändern und, falls dieses Desinteresse am Spiel eine größere Gruppe im Feld betrifft, zur Rekonfiguration von Interessen, Regeln, Praktiken und Feldgrenzen beitragen.

Dies führt uns zurück zu unserer Forschungsfrage: Wie verändern sich die Konflikte über Interessen und Anerkennung in tarifpolitischen Feldern und welche Bedingungen tragen zu deren Reproduktion oder Wandel bei? Zunächst einmal nehmen wir an, dass der Zustand und die relative Autonomie eines Feldes gegenüber anderen Feldern entscheidend sind. Je fragmentierter und instabiler ein tarifpolitisches Feld ist, desto eher stehen die Legitimität des Feldes und der tarifpolitischen Akteure selbst zur Disposition. Die Logiken anderer Felder (insb. des ökonomischen oder des politischen Feldes) werden relevanter. Grenzverschiebungen eines Feldes (etwa die Schrumpfung tarifpolitischer Felder) sind eine erwartete Folge. Zugleich erwarten wir, dass dominante Akteurinnen und Akteure in relativ stabilen Feldern dazu tendieren, die Regeln und Praktiken des Feldes aufrechtzuerhalten oder entsprechend zu adaptieren, um ihre eigene Position zu festigen, selbst wenn dadurch Spaltungen von Gruppen aufrechtbleiben oder sogar noch verstärkt werden.

Ein Wandel tarifpolitischer Felder ist zu erwarten, wenn es zu einer „De-Synchronisation“ von Habitus und Feld kommt, etwa wenn eine neue Generation von Funktionärinnen und Funktionären oder Hauptamtlichen in Interessenverbänden eine andere Sozialisation als diejenigen vor ihnen durchlaufen hat, die ihr Verständnis von Interessenpolitik prägt. Auch größere Disruptionen von tarifpolitischen Feldern (etwa Machtverschiebungen durch das Eindringen mächtiger neuer ökonomischer Akteurinnen und Akteure, etc.) tragen dazu bei, kontingente Räume für umfassendere Änderungen und Innovationen von interessenpolitischen Institutionen zu eröffnen. Tabelle 1 fasst diese Annahmen schematisch zusammen.

Tabelle 1: Reproduktion und Wandel von Interessen und Anerkennung

	Stabiles Feld der Tarifpolitik mit hohem Grad an relativer Autonomie	Instabiles, durch heteronome (feldfremde) Kräfte bestimmtes tarifpolitisches Feld
Interessen und Anerkennung im Feld	Feldspezifischer Habitus trägt zur Reproduktion der Interessen und Anerkennungsverhältnisse bei; Konflikte um die Anerkennung der Akteurinnen und Akteure, Praktiken und Feldgrenzen bleiben latent.	Heteronome Ansprüche führen zu einem Wandel von Dispositionen und Interessen (Habitus De-Synchronisation); Konflikte um Anerkennung, Praktiken und Grenzen des Feldes nehmen manifeste Formen an.
Interesse am Feld (Illusio)	Die Handelnden im Feld halten an ihrem Glauben an das Feld und die darin investierten Einsätze fest; die institutionalisierten Kräfterelationen, werden materiell und symbolisch reproduziert.	Machtkämpfe um die Anerkennung und Legitimation des Feldes können zur Innovation und Rekonfiguration oder zur Auflösung des Feldes und damit der Illusio beitragen.

Quelle: Eigene Erstellung

4 Empirische Befunde zum österreichischen und deutschen Feld der Tarifpolitik

Die folgenden Ausführungen stützen sich auf empirische Erhebungen, die wir im Rahmen des Projekts “Europäische Vergesellschaftung. Horizontale Europäisierung zwischen nationalstaatlicher und globaler Vergesellschaftung (FOR 1539)“ durchgeführt haben. Unsere Datengrundlage setzt sich aus Sekundärliteratur, Dokumenten der europäischen und nationalen Sozialpartnerorganisationen und administrativen Einheiten auf Länder- und EU-Ebene sowie Primärdaten zusammen. Letztere wurden durch Interviews mit Repräsentantinnen und Repräsentanten von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in Deutschland und Österreich, sowie mit wirtschafts- und sozialpolitischen Expertinnen und Experten gewonnen (siehe Anhang). Auf Verbandsebene wurden überwiegend hauptamtlich Tätige, auf Arbeitgeberseite auch Ehrenamtliche interviewt. Die Interviews wurden transkribiert und inhaltsanalytisch ausgewertet. Die Codes haben wir aus theoretischen Überlegungen und, in einem iterativen Prozess, vorläufigen empirischen Befunden abgeleitet. Der Untersuchungszeitraum reicht von den Jahren vor der jüngsten Finanz- und Staatsschuldenkrise bis zum Jahr 2018.

4.1 Deutschland

Insgesamt spielt die Metall- und Elektroindustrie (M+E) eine wichtige Rolle für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland. In der Branche werden 12% des BIP und 60% der Exporte erwirtschaftet (Bispinck & Dribbusch, 2011, S. 3). Nach einem starken Einbruch in der Krise 2008 wurde 2014 das Vorkrisenniveau wieder erreicht (Interviews 11, 12). Seit 2011 stiegen die Beschäftigtenzahlen kontinuierlich, bis auf über 4 Millionen Beschäftigte 2018 (Gesamtmetall, 2019).¹

Das Feld der Tarifpolitik in der deutschen Metall- und Elektroindustrie ist seit Beginn der 1990er Jahre großen Veränderungen unterworfen. Der Anteil der Beschäftigten in der M+E-Industrie, der vom Branchentarifvertrag erfasst war, sank von über 70% 1991 auf 47% 2018 (Gesamtmetall, 2019). Zwischen 1990 und 2004 verlor der Arbeitgeberverband Gesamtmetall fast die Hälfte seiner Mitglieder (von 9.365 Unternehmen auf 4.770). Seit 2005 erlaubt Gesamtmetall sog. OT-Verbände unter dem Dach des Verbandes, die den Unternehmen die Möglichkeit geben, Verbandsmitglied zu sein, ohne den gültigen Flächentarifvertrag anzuwenden. 2018 waren bereits deutlich mehr Unternehmen (3.865) bei Gesamtmetall Mitglied in einem Verband ohne Tarifbindung als in einem Tarifträgerverband (3.358), während die Zahl der Beschäftigten in tarifgebundenen Unternehmen (knapp 1,9 Millionen) die Zahl derer bei Unternehmen in den OT-Verbänden (gut 566.000) nach wie vor deutlich übersteigt (Gesamtmetall, 2019).

Der Ermöglichung von OT-Mitgliedschaften ging eine Entwicklung voraus, in deren Verlauf immer mehr Regionalverbände von Gesamtmetall Verbände ohne Tarifbindung etablierten, zunächst in Ostdeutschland, nach dem Tarifkonflikt des Jahres 1995 auch in Westdeutschland (Haipeter, 2016, S. 83; Behrens & Helfen, 2016). Zudem kam es seit Mit-

1 1991 arbeiteten allerdings noch fast 4,9 Millionen Menschen in der deutschen Metall- und Elektroindustrie.

te der 1990er Jahre zur immer stärkeren Verbreitung von Abweichungen vom Tarifvertrag auf betrieblicher Ebene (Haipeter & Schilling, 2006, S. 67; Haipeter, 2009, S. 187).

Diese Konflikte innerhalb bzw. um die Anerkennung des Feldes und seiner etablierten tarifpolitischen Praktiken sind nicht losgelöst von Entwicklungen im ökonomischen und politischen Feld zu sehen. Anfang der 2000er Jahre galt Deutschland manchen als der „kranke Mann“ Europas (Sinn, 2003). Die wirtschaftliche Entwicklung war sehr schwach und die Arbeitslosigkeit hoch. Von Teilen der Unternehmensseite und im politischen Feld wurde das Tarifsystem als zu starr und unflexibel und damit als eine Ursache der wirtschaftlichen Probleme empfunden. 2003 drohte die Regierung Schröder mit der Einführung gesetzlicher Öffnungsklauseln in Tarifverträgen, sollten die Tarifparteien nicht selbst für eine höhere Flexibilität sorgen (Bispinck & Dribbusch, 2011, S. 30). Solche Herausforderungen am heteronomen Pol eines Feldes erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Feldakteure bewusstwerden, was insgesamt auf dem Spiel steht, und Möglichkeitsräume für die Veränderung etablierter Praktiken entstehen können.

Zur Abwehr heteronomer Einflüsse und Re-Stabilisierung des tarifpolitischen Felds

Das „Pforzheimer Abkommen“ von 2004 zwischen der IG Metall und Gesamtmetall stellte schließlich den – aus heutiger Sicht von den Tarifparteien als geglückt empfundenen – Versuch dar, den beschriebenen Entwicklungen Einhalt zu gebieten und die Gestaltungshoheit im Feld der Tarifpolitik zurückzugewinnen. Das Pforzheimer Abkommen erlaubt zeitlich befristete Abweichungen vom Flächentarifvertrag, um den Interessen von Unternehmen in wirtschaftlich schwierigen Zeiten entgegenzukommen, wenn das betroffene Unternehmen dadurch Arbeitsplätze erhalten kann. Letzteres ist auch Ausdruck der Interessen der Beschäftigten. Solche Abweichungstarifverträge können nur von den Tarifparteien verhandelt werden und das Verfahren ist von der IG Metall maßgeblich mitgestaltet und überwacht (Dribbusch, 2012). Es lässt sich daher argumentieren, dass trotz der mit „Pforzheim“ ermöglichten größeren tariflichen Differenzierung die feldspezifische Logik der Verhandlung gegenüber dem Wirken heteronomer Einflüsse aus dem ökonomischen und politischen Feld gestärkt werden konnte.

Das Pforzheimer Abkommen hat Aussagen der Tarifparteien zufolge zur Stabilisierung des Flächentarifvertrags beigetragen (z.B. Interviews 4, 15, 18). Die größere Flexibilität, die das Pforzheimer Abkommen ermöglicht, entspricht – so könnte man dies deuten – den feldinternen, verteilungspolitischen Interessen insbesondere der Unternehmensseite besser und konnte daher die Anerkennung des tarifpolitischen Feldes und seiner (adaptierten) Praktiken stabilisieren. In unseren Interviews äußerten nicht nur die Gewerkschaften, sondern auch die hauptamtlichen Vertreterinnen und -vertreter der Arbeitgeberverbände ihre Wertschätzung für den Flächentarifvertrag. Beide Seiten beschreiben die Praktiken in den Verhandlungsrunden als im Zeitverlauf relativ unverändert. Die Tarifautonomie in Deutschland wird sowohl von Gewerkschafts- als auch von Arbeitgeberverbandsseite auch gegen (potenzielle) Eingriffe seitens der EU-Kommission im Rahmen der europäischen Krisenpolitik verteidigt. Aufgrund ihres Beitrags zur relativ raschen Überwindung der Folgen der Finanzkrise 2008ff. im „Krisenkorporatismus“ genießen die Sozialpartner in der deutschen Öffentlichkeit und Politik (wieder) ein höheres Ansehen (Dribbusch, Lehndorff,

& Schulten, 2017, S. 207). Einschätzungen zur Stabilisierung des Feldes stehen allerdings in starkem Kontrast zur kontinuierlichen (wenn auch abgebremsten) Erosion der Tarifbindung, die als Abnahme der Reichweite des Feldes und seiner ungleichheitsreduzierenden Wirkung interpretiert werden muss.

Um diese empirischen Befunde besser zu verstehen, erscheint es aus feldtheoretischer Perspektive sinnvoll, die unterschiedlichen Positionen innerhalb des Feldes und die durch die Positionen geprägte Sicht und interessenpolitische Positionierung stärker zu berücksichtigen. Zunächst lässt sich festhalten, dass im Feld der industriellen Beziehungen (innerhalb dessen die Tarifpolitik als Subfeld betrachtet werden kann) in Deutschland zunehmend heteronome Einflüsse aus anderen Feldern wirken; diese wirken allerdings nicht direkt, sondern vermittelt über die Kräfteverhältnisse im Feld selbst. Die M+E-Industrie umfasst verschiedene Unterbranchen und die Unternehmensgrößen sind sehr unterschiedlich: 70% der Unternehmen der Branche haben weniger als 100 Beschäftigte, während 2% über 1.000 Menschen beschäftigen (Gesamtmetall, 2016). Wie die Mitgliedszahlen Gesamtmetalls (s. oben) zeigen, sind tendenziell große Unternehmen tarifgebunden. Weitere Differenzierungslinien, wie die zwischen West- und Ostdeutschland spielen auch für die Tarifbindung in der Metall- und Elektroindustrie eine Rolle (Interviews 5, 10). Die Unternehmen unterscheiden sich außerdem mit Blick auf ihre wirtschaftliche Situation und ihre Position in internationalen Wertschöpfungsketten. Heteronome Einflüsse aus anderen Feldern (dem der Wirtschaft, dem der Politik) wirken daher auf die Positionen im Feld unterschiedlich ein.

Differenzierungslinien zeigen sich auch innerhalb der Arbeitgeberverbände der M+E-Industrie. Beim Abschluss von Entgelttarifverträgen wird auf Konfliktpotenzial zwischen großen (Automobil-)Unternehmen einerseits und mittelständischen (Zuliefer-)Unternehmen andererseits hingewiesen. Insbesondere wird der nach Beschäftigtenzahlen größte Regionalverband Südwestmetall, in dem v.a. große Automobilunternehmen repräsentiert werden, dem nach Unternehmenszahlen größten Verband Metall NRW gegenübergestellt, dessen Vertreterinnen und Vertreter (sowie auch diejenigen anderer Regionalverbände) ihn als Interessenvertretung des Mittelstandes innerhalb von Gesamtmetall sehen.² Den Abschlüssen, die in Baden-Württemberg gemacht würden, haften demgegenüber der Mafel an, „Daimler-Abschlüsse“ zu sein (Interview 4), sich also an einem besonders zahlungskräftigen und gleichzeitig besonders streikanfälligen Unternehmen zu orientieren. Seit 1991 wurden neun der Pilotabschlüsse in der Metall- und Elektroindustrie in Baden-Württemberg erzielt und vier in Nordrhein-Westfalen. Auf dem dritten Platz folgen Bayern und Niedersachsen mit je zwei Pilotabschlüssen (Gesamtmetall, 2013; eigene Recherche). Die Positionshierarchie im symbolischen Raum der Anerkennung der Regionalverbände von Gesamtmetall reflektiert offenbar die jeweilige Stärke der IG Metall. Diese Homologie (Übereinstimmung) drückt sich beispielsweise darin aus, dass sich die Pilotbezirke aus Sicht der Arbeitgeberverbände nicht nach wirtschaftlicher Rationalität, sondern nach organisationspolitischen Erwägungen der IG Metall ergeben würden (z.B. Interview 8). Die IG Metall würde „eigentlich“ eine wirtschaftlich vernünftige Tarifpolitik machen, wenn sie nicht genötigt wäre, ihren Mit-

2 Auch bei Südwestmetall werde aber bewusst versucht, die Interessen des Mittelstandes zu berücksichtigen, indem zum Beispiel der Verbandspräsident immer aus einem mittelständischen Unternehmen stamme (Interview 4).

gliedern ihre Stärke zu demonstrieren und damit den Organisationserhalt zu gewährleisten, meint ein Interviewpartner (Interview 4).

Die Abschlüsse der Pilotregion werden in den anderen Tarifregionen übernommen. Während ein Vertreter von Südwestmetall dies als eher unproblematisch beschreibt, es bestehe „Fraktionszwang“, sieht ein Vertreter eines kleineren Regionalverbandes diese Übernahme nicht mehr als „Selbstgänger“ an. Er beschreibt, dass es zunehmend schwieriger werde, die Übernahme des Verhandlungsergebnisses aus dem Pilotbezirk in seinem Verband zu vermitteln und die Zustimmung zum Abschluss zu erreichen (Interview 5). Es deutet sich an, dass das Interesse am Spiel und damit die Anerkennung des Tarifabschlusses auf unterschiedlichen Positionen im Feld unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Dabei lässt sich nicht nur eine Differenzierungslinie zwischen den Regionalverbänden ausmachen, sondern – eng damit zusammenhängend – auch zwischen Hauptamtlichen und Mitgliedsunternehmen. Dies wiederum steht in Wechselwirkung mit den Praktiken. Unsere Befunde deuten beispielsweise darauf hin, dass sich die Bemühungen der Verbände, die Mitgliedsunternehmen in Verhandlungsprozesse einzubeziehen, zwischen eher „dominanten“ Regionalverbänden und eher „dominierten“ Verbänden unterscheiden. Während ein Vertreter eines „dominanten“ Regionalverbandes berichtet, zur Formulierung von Positionen und Forderungen diejenigen Unternehmensvertreterinnen und -vertreter hinzuzuziehen, die auch etwas zu sagen hätten (Interview 4), berichten Vertreter „dominierter“ Verbände von der umfassenderen Einbeziehung ihrer Mitglieder (Interviews 5, 10). Im ersten Fall scheint die Willensbildung stärker durch den Verband gesteuert. Im zweiten Fall scheint stärker der Aspekt der Legitimierung des Verbandes gegenüber den Mitgliedsunternehmen im Vordergrund zu stehen. Um ein höheres Maß an Anerkennung des Tarifverbandes und seiner Praktiken zu erreichen, wird die Mitgliedschaft möglichst breit in die Willensbildung einbezogen (Interviews 5, 10). Während ein Vertreter eines kleineren Regionalverbandes – auch mit Blick auf die steigenden Mitgliederzahlen in den OT-Verbänden – betont, dass man dafür kämpfen müsse, die Mitglieder bei der Stange zu halten, äußern Vertreter „dominanter“ Verbände eher Unverständnis für Unternehmen, die sich nicht dem Tarifträgerverband anschließen. Alle Verbandsvertreterinnen und -vertreter sind sich darin einig, dass eine stärkere Flexibilisierung und Differenzierung unter dem Dach des Flächentarifvertrags möglich sein müsse, um den Bedürfnissen verschiedener Mitgliedsunternehmen entsprechen zu können. Allerdings gehen die Einschätzungen, inwieweit dies bereits erreicht sei, auseinander. „Und was sich geändert hat in den letzten 15 Jahren, sicher ist, dass man betriebsnäher wird. Also die betriebsnähere Tarifpolitik, die wir auch brauchen als Argumentarium, um den Firmen zu sagen, pass auf, Fläche ist modern, modern und anpassungsfähig“, meint ein Vertreter eines großen Regionalverbandes (Interview 8). Ein Vertreter eines kleineren Verbandes beispielsweise betont hingegen eher die Komplexität des Tarifwerks, die insbesondere auf kleine Unternehmen abschreckend wirke (Interview 10) und das damit zunehmend an Anerkennung einbüße.

Heterogene Interessen und Strategien in einem schrumpfenden Feld

Sowohl die Möglichkeit von OT-Mitgliedschaften als auch die verstärkten Bemühungen einiger Regionalverbände, die Mitglieder stärker in die Willensbildung einzubeziehen, können als eine Änderung der Dispositionen (Habitus) und eine gewisse Abkehr der Verbände

von der Einflusslogik in Richtung der Mitgliedschaftslogik (Schmitter & Streeck, 1999) gedeutet werden. Auch auf Seiten der IG Metall wird auf eine zunehmende Beteiligung und Aktivierung der Mitglieder gesetzt. Die Gewerkschaft nutzt beispielsweise betriebliche Tarifabweichungen als Instrument der Mitgliederpolitik (Haipeter & Lehndorff, 2015, S. 58; s. auch Bahn Müller, 2017 in seiner Betrachtung von Tarifdebatten in der IG Metall vor und nach dem Pforzheimer Abkommen). Die Mitgliederentwicklung der IG Metall stellt sich im Gegensatz zu anderen großen deutschen Gewerkschaften derzeit eher positiv dar (DGB, 2019). Es scheint, als müsse der „Sinn des Spiels“, der von beiden Tarifparteien nach wie vor gesehen zu werden scheint, den Mitgliedern zunehmend aktiver vermittelt werden. Die IG Metall machte die Erhöhung und Stärkung der Tarifbindung zum expliziten Ziel der Tarifrunde 2016 (Interview 16). Während die Vermittlung auf Gewerkschaftsseite – nimmt man die Mitgliederentwicklung als einen Indikator – eher zu gelingen scheint, nehmen auf Arbeitgeberseite die Mitgliederzahlen in den Tarifträgerverbänden zwar langsamer, aber weiterhin ab. Ein Vertreter eines regionalen Arbeitgeberverbands beobachtet auch einen grundlegenden Wandel im Habitus, d.h. den Identitäten, Weltansichten und Wertmaßstäben: „Aber selbst in Branchen, wo die Tarifverträge wirklich günstig sind, stellt es sich auch dar, dass die Unternehmen, jedenfalls auch die Managergeneration von heute, auch anders konstituiert ist. Früher war das üblich, in einem Arbeitgeberverband { vor Ort } Mitglied zu sein. Das gehörte so dazu. Du warst in der Schützengesellschaft als Unternehmer, du gingst zum Arbeitgeberverband, alles gut. Heute ist das nicht mehr so.“ (Interview 8) Auch die Internationalisierung der deutschen Metall- und Elektroindustrie wirke sich auf das Verständnis der Institutionen und Praktiken der Tarifverhandlungen aus. „Da kommen auch ausländische Unternehmen und die verstehen teilweise sowieso nicht, was das soll mit dem Verband und mit Gewerkschaften und mit Betriebsräten und so.“ (Interview 8; ähnlich Interview 10)

Das Interesse *am* Spiel ist, wie angedeutet, in vielerlei Hinsicht mit den Interessen im Spiel verknüpft. Die große Heterogenität der M+E-Industrie macht es beiden Tarifparteien schwer, gemeinsame Positionen innerhalb ihrer Organisationen zu erarbeiten. Sowohl die IG Metall als auch die Arbeitgeberverbandsseite versucht, die verschiedenen Interessen der Arbeitenden bzw. der Unternehmen in ihren Tarif- und Verhandlungskommissionen zu repräsentieren. Dennoch scheint mit der Möglichkeit „besser“ am Spiel zu partizipieren, auch die *illusio*, der Glaube an den Sinn des Spiels, ausgeprägter zu sein. Dies zeigt sich einerseits an den latenten Konflikten zwischen dominanten und dominierten Regionalverbänden. Meist kleinere Unternehmen verlieren zunehmend das Interesse an der Beteiligung am Spiel. Die dominanten Akteurinnen und Akteure im Feld, die sich am autonomen Pol (Spielregel der Konzertierung) befinden, scheinen aber ihre Praktiken und Weltansichten zu reproduzieren, obwohl die Reichweite des Feldes der Tarifpolitik kontinuierlich schrumpft und das Interesse am Spiel bei einem Teil der Akteure (die sich eher am heteronomen Pol befinden, Spielregeln des Marktwettbewerbs spielen eine größere Rolle) zunehmend nachlässt, da sie ihre Interessen im Spiel immer weniger anerkannt sehen. Paradoxerweise trägt daher die (kaum veränderte) Reproduktion der Praktiken des Feldes durch die dominanten Akteurinnen und Akteure auch dazu bei, dass seine Anerkennung und Wirkungsreichweite weiter abnimmt.

4.2 Österreich

Der österreichische Metallsektor ist eng in transnationale Märkte und Produktionsketten integriert und weist eine starke Exportposition auf. Die Metallindustrie trägt 10% zur gesamten Bruttowertschöpfung und 7% zur gesamten Beschäftigung bei (Statistik Austria, 2018). 292 319 Personen sind im Metallsektor beschäftigt, wobei der größte Teil, das sind rund 129 000 Beschäftigte, in der Metallerzeugung und im Maschinenbau arbeiten (Statistik Austria, 2017).

Das österreichische tarifpolitische Feld zeichnet sich durch relativ synchronisierte und koordinierte Lohnverhandlungen aus, die fast die Gesamtheit der abhängig Beschäftigten umfassen. Die Funktionen der Institutionen der Lohnfindung haben sich über die Zeit von redistributiven, nachfrageseitigen zu angebotsorientierten, lohnmoderierenden Politiken verändert (Pernicka & Hefler, 2015). Seit den frühen 1980er-Jahren, vor dem Hintergrund der Währungsanbindung an die Deutsche Mark und der Vertiefung des Europäischen Binnenmarktes, hat sich das Prinzip der Lohnführerschaft herausgebildet (Traxler, 2001). Dabei fungiert der Abschluss des exportabhängigen Metallsektors als eine Orientierungsmarke für die Kollektivverhandlungen in anderen Branchen, die den Metall-Abschluss als informelle Obergrenze für ihre Verhandlungen betrachten. Der Übergang vom keynesianischen zum Angebotskorporatismus ging mit einer Änderung der Dispositionen und Interessen der Vertreterinnen und -vertreter der Sozialpartner im tarifpolitischen Feld einher. Die Gewerkschaften orientieren sich in ihren Lohnforderungen an der gesamtwirtschaftlichen Produktivität und erkennen das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit als gleich- oder sogar vorrangig mit dem Ziel der Umverteilung der Löhne zwischen und innerhalb der Branchen an. Diese Adaption der verteilungspolitischen zugunsten von wettbewerbspolitischen Interessen im Spiel kann als Folge der veränderten Kräfteverhältnisse zugunsten der (international agierenden) Unternehmen und zulasten der nach wie vor überwiegend national eingebetteten Gewerkschaften und ihrer Mitglieder interpretiert werden. Mit der Internationalisierung der Märkte und dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union 1995 hatte sich das Interesse an der Ausrichtung auf verteilungspolitische Politiken insbesondere auf Arbeitgeberseite stark abgeschwächt. Weil sich die Gewerkschaften auf die neue, angebotsorientierte Zielsetzung in den Lohnverhandlungen eingelassen haben und Arbeitgebende durch ihre Pflichtmitgliedschaft in der Wirtschaftskammer an einen Kollektivvertrag (KV) gebunden sind, konnten die Institutionen und Praktiken koordinierter Lohnverhandlungen über rund zwei Jahrzehnte aber relativ stabil reproduziert werden.

Innerhalb des Metallsektors fanden die Kollektivverhandlungen in Form einer Verhandlungsgemeinschaft statt, welche die beiden Gewerkschaften GPA-djp (Angestellte und Beschäftigte in der Druckerei- und Papierindustrie sowie im Journalismus) und PRO-GE (ArbeiterInnen in Industrie und Gewerbe) sowie auf Arbeitgeberseite einen gewählten Verhandlungsführer, der mehrere WKO (Wirtschaftskammer)-Fachverbände des Metallsektors vertrat, umfasste. Auf Seiten der WKO wurde der Metall-KV von den sechs Fachverbänden des Metallsektors³ unterzeichnet. Innerhalb der Verhandlungsgemeinschaft haben sich aber bereits seit der Jahrtausendwende interessenpolitische Differenzen, eine erodierende Aner-

3 NE-Metalle, Fahrzeugindustrie, Bergwerke/Eisen, Gießereien, Maschinen und Metallwaren, Gas- und Wärmeversorgungsunternehmen

kennung des Feldes und seiner Grenzen und in weiterer Folge Abspaltungstendenzen gezeigt.

Im Jahr 2001 hat sich die wirtschaftlich und symbolisch mächtige Elektro- und Elektronikindustrie aus der Verhandlungsgemeinschaft Metall verabschiedet und demonstrativ für eine „innovative und fortschrittliche“ tarifpolitische Verhandlungsführung stark gemacht (Interview 30). Hintergrund der Herauslösung aus der Verhandlungsgemeinschaft war die Vereinheitlichung des Entgeltschemas für Arbeiterinnen und Arbeiter und Angestellte, bei der die Elektronikindustrie eine Vorreiterrolle eingenommen hat. Obwohl sich die Interessen der Sozialpartner in der Elektronikindustrie verändert haben, verdeutlicht deren eigenständige Vorgehensweise die hohe Autonomie dieses tarifpolitischen Subfeldes. Das Interesse der Akteurinnen und Akteure am Spiel unter adaptierten Rahmenbedingungen (Elektroindustrie setzt Auftakt der „Frühjahrslohnrunde“) bleibt aber unverändert. Sowohl arbeitnehmer- als auch arbeitgeberseitige Akteurinnen und Akteure verfügen über umfassende ökonomische und soziale Kapitalformen. Der Fachverband der Elektro- und Elektronikindustrie kann aufgrund seiner wirtschaftlich starken Mitgliedsunternehmen auf große finanzielle und organisationale Ressourcen und auf ein Netzwerk verbandsnaher Unternehmen zurückgreifen, die Personal und Infrastruktur zur Verfügung stellen. Auf Beschäftigtenseite besteht ein hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad und es gibt einflussreiche Betriebsräte in wirtschaftlich dominanten Unternehmen.

Die im internationalen Vergleich inklusiven Institutionen der Arbeitsbeziehungen haben dazu beigetragen, dass in Österreich die Auswirkungen der Wirtschaftskrise 2008 relativ rasch abgemildert werden konnten. Der Beschäftigungsrückgang in der Anfangsphase der Krise konnte später durch Maßnahmen wie flexible Arbeitszeitregelungen auf Betriebs-ebene und Kurzarbeit abgefangen werden (Kurzarbeit wurde deutlich weniger oft eingesetzt als in Deutschland, wo es ein viel einfacheres Anwendungsverfahren gab). Das durch die Krise bedingte gemeinsame Interesse der Unternehmen und Gewerkschaften am Erhalt von v.a. höher qualifizierter Beschäftigung, flexible Arbeitszeitkonten auf betrieblicher Ebene und „Konjunkturklauseln“ in KV haben das Interesse der Feldakteure am Spiel und die Anerkennung der revitalisierten Praktiken gestärkt. Ähnlich wie in Deutschland wurde der Beitrag der Arbeitsbeziehungen zur Bewältigung der Krisenfolgen als hoch eingeschätzt („Krisenkorporatismus“).

Spaltungslinien und Anzeichen der Abschwächung des Interesses am Spiel

In Österreich war die krisenbedingte symbolische Aufwertung kollektiver Institutionen der Lohnfindung aber von zeitlich geringerer Dauer als in Deutschland, wo das System der Flächentarifverträge schon seit Beginn der 1990er-Jahre unter Druck gekommen und adaptiert worden war. Auch gab es, anders als in Deutschland, in Österreich seit der Krise ein bedeutsames Beschäftigungswachstum erst ab 2017. Unterschiedliche Krisenverläufe in den Subbranchen des Metallsektors, wie in der Automobilzuliefererindustrie, die sich relativ rasch erholt hat, und dem Maschinenbau, wo der Einbruch erst später spürbar war und über längere Zeiträume kein substantielles Wachstum erzielt wurde, haben die Akzeptanz brancheneinheitlicher Lohnabschlüsse bei den Unternehmen verringert (Interviews 33, 35, 36, 38). Unter der Oberfläche intakter und inklusiver tarifpolitischer Institutionen lassen sich Praktiken beobachten, die ein Schwinden der Anerkennung etablierter tarifpolitischer Prak-

tiken andeuten. Aus Gewerkschaftssicht problematisch werden Versuche von Unternehmen gesehen, vom Industrie- auf den Gewerbekollektivvertrag auszuweichen, um ihrem Interesse an einer Lohnstruktur, die insgesamt eine Lohnabsenkung bedeutet, Rechnung zu tragen (Interviews 25, 26).

Bereits vor der Krise haben unterschiedliche Positionen der Unternehmen in europäischen und globalen Wertschöpfungsketten den Abschluss eines brancheneinheitlichen Lohnabschlusses erschwert. Es verstärken sich die Wahrnehmungen, dass es wachsende Interessendifferenzen innerhalb des tarifpolitischen Feldes gibt. Die Abschwächung der Illusion geht mit der Veränderung von Interessen im Spiel einher. Ähnlich wie in Deutschland wird der branchenweite Lohnabschluss von weniger umsatzstarken und wettbewerbsfähigen Unternehmen als zu hoch wahrgenommen. Diese Interessendifferenzen innerhalb der WKO wurden in der Verhandlungsrunde 2011 virulent, als es zum Auseinanderbrechen der Verhandlungsgemeinschaft kam. Die damalige Verhandlungsrunde fand vor dem Hintergrund eines noch schwachen Aufschwungs statt. Die Lohnforderung der Gewerkschaften wurde von den Arbeitgebenden als überzogen zurückgewiesen, worauf die Gewerkschaften für Warnstreiks mobilisierten. Die Streiks fanden vor allem in den gewerkschaftlich stark organisierten Branchen (wie eisenerzeugende Industrie, Fahrzeugindustrie) statt, die für den Anerkennungskampf um einen einheitlichen Metallerkollektivvertrag mobilisiert werden konnten. Auf Druck der Präsidialebene der Sozialpartnerverbände wurden die Verhandlungen wiederaufgenommen. Der vergleichsweise hohe Abschluss (über 4%) führte dann dazu, dass sich nach dem Fachverband der Gießereiindustrie der – gemessen an der Anzahl der Mitgliedsunternehmen und Beschäftigten – größte und mächtigste Verband, der Fachverband der metalltechnischen Industrie (FMTI⁴), aus der Verhandlungsgemeinschaft zurückzog. Die KV-Verhandlungen im Metallsektor finden seither jeweils separat zwischen den Gewerkschaften und den einzelnen Fachverbänden statt, wobei der von international operierenden mittelständischen Unternehmen dominierte FMTI als erstes verhandelt und die anderen Fachverbände das Ergebnis weitgehend übernehmen.

Die KV-Verhandlungen werden nach wie vor als sachlich, „wertschätzend“, „von gegenseitigem Respekt“ getragen beschrieben (Interviews 33, 34). Der hauptamtliche WKÖ-Vertreter äußert beispielsweise seine Hoffnung, dass die Unternehmen Kollektivverträge als positiven Standortfaktor, der „Ruhe und Sicherheit“ garantiert, weiterhin schätzen werden (Interview 27). Der Kompromiss zur Koordinierung der Verhandlungen in den Subsektoren des Metallsektors wird aber von beiden Seiten als fragil und umkämpft dargestellt (Interviews 24, 27, 33). Während ehrenamtliche Funktionäre des FMTI öffentlich Kritik am österreichischen Kollektivverhandlungssystem üben („starre und bürokratische“ Kollektivverträge), wenden auch Hauptamtliche ein, dass der gegenwärtige Ablauf der Verhandlungen keine „Lösung [ist], die wirklich alle zufrieden stellt“ (Interview 27).

Im Gegensatz zu den Fachverbänden, die differenziertere, branchenbezogene Lösungen bevorzugen, halten die Gewerkschaften an einem einheitlichen Abschluss für die Metallindustrie fest. Allerdings wird das Erreichen eines brancheneinheitlichen Metall-Lohnabschlusses immer mehr zum Kraftakt. Der Verhandlungsauftritt der Kollektivverhandlungen

4 Der Fachverband der Maschinen-, Metallwaren- und Gießereiindustrie hat sich 2017 in „Fachverband der metalltechnischen Industrie“ (FMTI) umbenannt. Hintergrund dafür war der Zusammenschluss des Fachverbands Maschinen- und Metallwarenindustrie (FMMI) mit dem Fachverband der Gießereiindustrie.

ist symbolisch stark aufgeladen, was als Hinweis darauf gedeutet werden kann, dass trotz der durch die Pflichtmitgliedschaft gegebenen einzigartig hohen tariflichen Deckungsrate die Frage der Anerkennung der Gewerkschaften als einer Verhandlungspartei „auf Augenhöhe“ stärker in den Vordergrund rückt. Jedes Jahr stellt die Arbeitgeberseite nicht nur den Ablauf eng getakteter Verhandlungen in den Subbranchen in Frage, sondern auch die mit den Verhandlungen verbundenen Rituale wie Pressetermine, die Übergabe von Forderungen und die teilweise langen Sitzungen. Bisher waren die beiden Gewerkschaften durch Mobilisierung ihrer Mitglieder allerdings in der Lage, den Druck soweit aufzubauen, um die Arbeitgebenden im bestehenden Verhandlungsrahmen zu halten.

Wirkungen heteronomer Kräfte auf das Feld der Kollektivverhandlungen

In den letzten Jahren haben politische Kräfte auf das Tarifverhandlungsfeld eingewirkt. Die zwischen Ende 2017 und Mai 2019 im Amt befindliche Bundesregierung aus ÖVP und FPÖ beendete vorerst die Einbindung der Sozialpartner in die Arbeits- und Sozialpolitik auf Gesetzesebene. Wie bereits unter den ÖVP-FPÖ (BZÖ) Regierungen 2000–2006 wurde die gesetzliche Mitgliedschaft in den Arbeiter- und Wirtschaftskammern erneut in Frage gestellt.

Gewerkschaften und Hauptamtliche in den Arbeitgeberverbänden betrachten die Pflichtmitgliedschaft in den österreichischen Kammern als Grundpfeiler der Tarifautonomie und der Kollektivverhandlungen auf Branchenebene. Angriffe auf die Pflichtmitgliedschaft, ob von der EU oder der Bundesregierung, werden scharf zurückgewiesen (Interview 28). Die Abhängigkeit des inklusiven und hochkoordinierten österreichischen Tarifsystems von rechtlichen Unterstützungshilfen wie der Kammerpflichtmitgliedschaft wird jedoch als „geliehene Stabilität“ gesehen (Flecker & Hermann, 2005). Problematisch ist diese Abhängigkeit insofern, als die Verringerung rechtlich-institutioneller Ressourcen zu wenig durch den Aufbau und die Stärkung organisationaler Macht durch die Mitglieder ausgeglichen wird (Pernicka & Hefler, 2015). Die Ansicht, dass gute Lohnabschlüsse das beste Mittel seien, um Mitglieder zu gewinnen, ist in Gewerkschaften nach wie vor verbreitet (Interview 26). Ebenso wie die deutschen Gewerkschaften haben aber auch die österreichischen Gewerkschaften ihre mitgliedschaftspolitischen Aktivitäten verstärkt. Neben der Organisation neuer Mitglieder hat die Mobilisierung von Beschäftigten in Tarifkonflikten in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Vor dem Hintergrund der gesetzlichen Neuerungen der Arbeitszeitregulierung kam es zu emotional stark aufgeladenen und langwierigen Metall-Verhandlungen im Herbst 2018 und Gewerkschaften initiierten österreichweite Betriebsversammlungen und Warnstreiks.

Gewerkschaften und Hauptamtliche in den Fachverbänden halten – allerdings mit zunehmendem Koordinierungsaufwand und Interessenvermittlungs- und Mobilisierungsbemühungen – ihr Interesse an einem branchenweiten Lohnabschluss weiterhin aufrecht. Mittelständische, international operierende Betriebe der metalltechnischen Industrie und einige ihrer (ehrenamtlichen) Fachverbandsvertretungen fordern hingegen ein Abgehen von der derzeitigen Verhandlungspraxis. Dies wird auch mit einem „Generationenwandel“ bei Sozialpartnern, Politikerinnen und Politikern sowie Journalistinnen und Journalisten in Zusammenhang gebracht. Die Streit- und Kompromisskultur der sozialpartnerschaftlichen Auseinandersetzung werde von der jüngeren, stärker nach betriebswirtschaftlichen Kriterien agierenden Ge-

nerationen von Unternehmerinnen und Managern nicht geschätzt oder verstanden (Interview 28). Das österreichische System der Kollektivverhandlungen zeichnet sich im Vergleich zum deutschen System durch stabilere Grenzen, Institutionen und Praktiken der Lohnbestimmung aus. Allerdings sind innerhalb des tarifpolitischen Feldes bestehende Praktiken, Dispositionen (Habitus) und Interessen nicht mehr so unumstritten wie noch vor zwei Jahrzehnten.

5 Diskussion und Schlussfolgerungen

In diesem Abschnitt diskutieren wir die empirischen Befunde im Lichte der feldtheoretischen Annahmen zum dynamischen Verhältnis von Interessen und Anerkennung in tarifpolitischen Feldern der Metallindustrie. Im Vergleich zu Theorien, die Interesse als Ausdruck von rational und bewusst kalkulierenden Individuen und Anerkennung als universelles Bedürfnis in sozialen Interaktionen konstruieren, plädieren wir für eine Offenheit für den praktischen Sinn der Akteurinnen und Akteure, deren Dispositionen, Interessen und Anerkennungsbedürfnisse durch feldspezifische Kräfterelationen mitbestimmt werden (Bourdieu, 1980). Als entscheidend für den Verlauf und Ausgang von Interessen- und Anerkennungskonflikten haben wir den Zustand des jeweiligen Handlungsfeldes angenommen. In relativ stabilen tarifpolitischen Feldern erwarten wir die Reproduktion der feldspezifischen Regeln, Praktiken und Interessen sowie eine Latenz von Konflikten um Anerkennung, während in instabilen und durch heteronome Kräfte beeinflussten Feldern offene Kämpfe um die verteilungspolitischen Interessen und um Anerkennung der Akteure, Praktiken und Feldgrenzen wahrscheinlicher sind. Insbesondere dominierte tarifpolitische Akteure (Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbände in strukturschwächeren Regionen) neigen im Kontext offener Konflikte eher dazu Arbeitskräfte und Unternehmen in die Konflikte um Umverteilung und Anerkennung einzubeziehen, um ihre eigene Machtposition zu stärken. Dies erhöht die Chance der Gewährleistung von verteilungsbezogenen Ungerechtigkeiten und Anerkennungsdefiziten auch jenseits des unmittelbaren Arbeitsplatzes. Dominante und symbolisch mächtige Akteurinnen und Akteure hingegen neigen dazu, an bestehenden Praktiken festzuhalten, wenn sie dadurch ihre Position festigen können.

Ein Vergleich der deutschen und österreichischen Tarifpolitik in der Metallindustrie bringt aus einer feldtheoretischen Perspektive einige – gemessen an den etablierten Ansätzen – kontraintuitive Befunde hervor. In Deutschland zeigt sich nach 2004 (Pforzheimer Abkommen) ein relativ hoher Grad an Stabilität und Anerkennung der tarifpolitischen Routinen und Praktiken im Kern des Feldes bei massiver Erosion seiner Wirkungsreichweite, während der Zustand des tarifpolitischen Feldes in Österreich dynamischer und instabiler ist, als dies aufgrund der Pflichtmitgliedschaft aller Unternehmen in der Wirtschaftskammer anzunehmen wäre. In beiden Ländern wirkten „externe“ Veränderungsdynamiken (v.a. Ausdifferenzierungen der ökonomischen Wettbewerbsposition im globalen Raum; angeandrohte Eingriffe aus dem politischen Feld) auf das tarifpolitische Feld und seine Praktiken ein. Diese heteronomen Einflüsse wirkten in beiden Feldern jedoch nicht direkt, sondern vermittelt über die feldspezifischen Kräfterelationen. Besonders hervorzuheben sind die relativ autonomen Subfelder der Arbeitgeberverbände, in denen sich eine eigene Positionshierarchie und Anerkennungsrelationen etabliert haben. Die Distribution der tarifpolitischen

Pilotabschlüsse in Deutschland etwa korrespondiert mit der relativen symbolischen Dominanz der beiden Regionalverbände in Baden-Württemberg und NRW. In Österreich wurde die Abspaltung des tarifpolitischen Subfeldes der Elektro- und Elektronikindustrie in den frühen 2000er Jahren von beiden Kollektivvertragsparteien vorangetrieben und hat in dieser Branche aufgrund der spezifischen Kräftekonstellationen zu einer Stärkung der Praktiken auch im übergeordneten tarifpolitischen Feld beigetragen. In beiden Feldern finden sich aber auch starke Evidenzen einer zunehmenden „De-Synchronisation“ von Habitus und Feld. In Deutschland sehen vor allem Eigentümervertreterinnen und -vertreter von neu gegründeten, klein- und mittelbetrieblich strukturierten und ausländischen Unternehmen immer weniger Sinn in der Mitgliedschaft in einem T-Verband. Innerhalb der Wirtschaftskammer Österreich, in der Pflichtmitgliedschaft besteht, werden aber zunehmend Ambivalenzen und Widersprüche zwischen den Interessen von Unternehmen deutlich, die schließlich zu einem Entzug der Anerkennung und der Auflösung der Verhandlungsgemeinschaft im Metallsektor geführt haben.

Zusammenfassend lassen sich aus einer feldtheoretischen Perspektive gegenüber etablierten Ansätzen folgende Erkenntnisfortschritte erzielen.

Erstens kann gezeigt werden, dass Interessen um einiges vielfältiger sind, als es die RCT oder (neo-)marxistische Theorien zu erklären vermögen; und dass Anerkennungsbeziehungen zwischen Gruppen von Arbeitskräften und Unternehmen sowie ihren Vertretungen nicht losgelöst von etablierten feldspezifischen Dispositionen und Praktiken verstanden werden können. Interessen und Anerkennung sind eng mit der Genese, Reproduktion und Veränderung von sozialen Feldern verbunden. Abhängig von der Position im sozialen Raum variieren auch die Interessen und Forderungen nach Anerkennung.

Zweitens hebt eine Feldanalyse die relative Bedeutung von staatlichen und wirtschaftlichen Feldern in der Stabilisierung oder Destabilisierung von tarifpolitischen Feldern hervor. Deren Einflüsse wirken (außer im Fall der vollständigen Zerstörung des tarifpolitischen Feldes) vermittelt über die feldspezifischen Positionshierarchien, Habitus und Praktiken. Je schwächer die rechtlich-institutionelle Verankerung tarifpolitischer Felder, desto weniger reicht ein institutionalistischer Blick allein aus, um das „Konfliktgeschehen“ um Interesse und Anerkennung sichtbar zu machen.

Und schließlich geht, drittens, eine feldtheoretische Perspektive nicht *ex ante* von gegebenen Interessen oder Funktionserfordernissen tarifpolitischer Ordnungen aus, sondern nimmt die Möglichkeiten und Begrenzungen der Transformation von Institutionen, Interessen und Anerkennungskonflikten in den Blick. Damit bleibt diese Perspektive für die Herausbildung von Gegenmacht zu dominanten Akteuren und Wissensordnungen konzeptionell und empirisch offen.

Literatur

- Artus, I., Birke, P., Kerber-Clasen, S., & Menz, W. (Hrsg.). (2017). *Sorge-Kämpfe. Auseinandersetzungen um Arbeit in sozialen Dienstleistungen*. Hamburg: VSA Verlag.
- Bahn Müller, R. (2017). Von der Erosion des Flächentarifvertrags zur Chance gewerkschaftlicher Erneuerung. Tarifdebatten in der IG Metall vor und nach dem „Pforzheimer Abkommen“. In T. Schulten, H. Dribbusch, G. Bäcker, & C. Klenner (Hrsg.), *Tarifpolitik als Gesellschaftspolitik. Strategische Herausforderungen im 21. Jahrhundert* (S. 34–47). Hamburg: VSA Verlag.

- Beckert, J. (2012). Die sittliche Einbettung der Wirtschaft. Von der Effizienz- und Differenzierungstheorie zu einer Theorie wirtschaftlicher Felder. *Berliner Journal für Soziologie*, 22, 247–266.
- Behrens, M. & Helfen, M. (2016). Sachzwang oder Programm? Tarifpolitische Orientierungen und OT-Mitgliedschaft bei deutschen Arbeitgeberverbänden. *WSI-Mitteilungen*, 6, 452–459.
- Bispinck, R., & Dribbusch H. (2011). Collective bargaining, decentralization and crisis management in the German metalworking industries since 1990, *WSI Discussion paper No. 177*. Düsseldorf.
- DGB (2019). Die Mitglieder der DGB-Gewerkschaften.
<https://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen> (Zugriff: 20.12.2019)
- Bourdieu, P. (1992). *Rede und Antwort*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Bourdieu, P. (1980). *Sozialer Sinn*. Kritik der theoretischen Vernunft. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Bourdieu, P. & Wacquant, L. (1996). *Reflexive Anthropologie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Boyer, R. (2014). Change and not only reproduction: Pierre Bourdieu's economic anthropology and régulation theory. In A. Christoforou & M. Lainé (Hrsg.), *Re-Thinking Economics. Exploring the Work of Pierre Bourdieu* (S. 117–139). New York: Routledge.
- Coleman, J. S. (1994). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Belknap Press.
- Dörre, K. & Schmalz, S. (2018). *The Power Resources Approach*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Dribbusch, H. (2012). Sozialpartnerschaft und Konflikt: Gewerkschaftliche Krisenpolitik am Beispiel der deutschen Automobilindustrie. In *ZfP*, 59 (2), 123–143.
- Dribbusch, H., S. Lehndorff, & Schulten, T. (2017). Two worlds of unionism? German manufacturing and service unions since the great recession. In S. Lehndorff, H. Dribbusch, & T. Schulten (Hrsg.), *Rough Waters. European Trade Unions in a time of crises* (S. 197–220). Brüssel: ETUI.
- Fehmel, T. (2010). *Konflikte um den Konfliktraum. Die Steuerung der Tarifautonomie*. Wiesbaden.: Springer Verlag.
- Gesammetall (2013). *Die Tarifentwicklung in der Metall- und Elektro-Industrie von 1990–2012*. Berlin.
- Gesammetall (2016). *Den Standort stärken. Geschäftsbericht 2015/2016*. Berlin.
- Gesammetall (2019). *Zahlen 2019. Die Metall- und Elektro-Industrie in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin.
- Haipeter, T. (2009). Tarifregulierung zwischen Fläche und Betrieb: Koordinierung und Praxis in der Chemie- und der Metallindustrie. *WSI-Mitteilungen*, 4, 185–192.
- Haipeter, T. (2016). Varieties of Strategies. Arbeitgeberverbände ohne Tarifbindung in Deutschland. *ZPol*, Suppl. 2 (26), 75–91.
- Haipeter, T. & Lehndorff, S. (2015). Decentralisation of Collective Bargaining in Germany: Fragmentation, Coordination and Revitalisation. *Economia & Lavoro*, Anno XLVIII: 45–64.
- Haipeter, T. & Schilling, G. (2006). *Arbeitgeberverbände in der Metall- und Elektroindustrie: Tarifbindung, Organisationsentwicklung und Strategiebildung*. Hamburg: VSA-Verlag.
- Hall, P. & Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford UP.
- Helfen, M., Schüßler, E., & Stevis, D. (2016). Translating European Labor Relations Practices to the United States Through Global Framework Agreements? German and Swedish Multinationals Compared. *ILR-Review*, 69 (3), 631–655.
- Holtgrewe, U. (2001). Recognition, Intersubjectivity and Service Work: Labour Conflicts in Call Centres. *Zeitschrift für Industrielle Beziehungen*, 8 (1), 37–55.
- Honneth, A., & Fraser, N. (2003). *Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische Kontroverse*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Keller, B. (1988). Olsons „Logik des kollektiven Handelns“. *Entwicklung, Kritik - und eine Alternative. Politische Vierteljahresschrift*, 29 (3), 388–406.

- Müller-Jentsch, W. (1996). Theorien industrieller Beziehungen. *Industrielle Beziehungen*, 3 (1), 36–63.
- Offe, C., & Wiesenthal, H. (1980). Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form. *Political Power and Social Theory*, 1, 67–115.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard UP.
- Pernicka, S., & Hefler, G. (2015). Austrian Corporatism. Erosion or Resilience? *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaften*, 44 (3), 39–56.
- Schmid, W. (2005). Industrielle Beziehungen, Interesse und Anerkennung: Plädoyer für eine duale Perspektive. *Industrielle Beziehungen*, 12 (1), 51–73.
- Schmitter, P. (1981). *Needs, Interests, Concerns, Actions, Associations, and Modes of Intermediation: Towards a Theory of Interest Politics in Contemporary Societies*. Berlin (Unveröffentlichtes Manuskript; zitiert nach Swedberg 2005)
- Schmitter, P., & Streeck, W. (1999). The Organization of Business Interests. Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies. *MPIfG Discussion Paper 99/1*. Köln.
- Schroeder, W. (2016). Konfliktpartnerschaft – still alive. Veränderter Konfliktmodus in der verarbeitenden Industrie. *Industrielle Beziehungen*, 23 (3), 374–392.
- Sinn, H.-W. (2003). *Ist Deutschland noch zu retten?* München: Econ.
- Statistik Austria (2017). Sonderauswertung der Konjunkturstatistik im Produzierenden Bereich, In: Österreichs Industrie. Kennzahlen 2017. Wien: WKO.
- Statistik Austria (2018). Statistiken. Abgerufen von http://www.statistik.at/web_de/statistiken/index.html
- Swedberg, R. (2005). *Interest*. Berkshire: Open University Press.
- Traxler, F. (2001). Die Metamorphosen des Korporatismus: Vom Klassischen zum Schlangen Muster. *Politische Vierteljahresschrift*, 42 (4), 590–623.
- Voswinkel, S. (2012). ‘Recognition’ and ‘interest’: a multidimensional concept in the sociology of work. *Distinktion: Journal of Social Theory*, 13 (1), 21–41.
- Wright, E. O. (2000). Working Class Power, Capitalist-Class Interests, and Class Compromise. *American Journal of Sociology*, 105 (4), 957–1002.

Anhang

Interviews

Nummer	Funktion	Datum des Interviews
Deutschland		
1	Gesamtmetall	18.7.2017
2	Gesamtmetall	18.7.2017
3	Gesamtmetall	18.7.2017
4	Regionaler Arbeitgeberverband	12.9.2017
5	Regionaler Arbeitgeberverband	05.10.2017
6	Regionaler Arbeitgeberverband	05.10.2017
7	Regionaler Arbeitgeberverband	09.10.2017
8	Regionaler Arbeitgeberverband	23.10.2017
9	Regionaler Arbeitgeberverband	16.11.2017
10	Regionaler Arbeitgeberverband	05.4.2018
11	IG Metall, Bundesebene	22.6.2017
12	IG Metall, Bundesebene	22.6.2017
13	IG Metall, Bundesebene	23.6.2017
14	IG Metall, Bundesebene	23.6.2017
15	IG Metall, Bezirksebene	10.7.2017
16	IG Metall, Bundesebene	17.7.2017
17	IG Metall, Bezirksebene	10.10.2017
18	IG Metall, Bezirksebene	30.10.2017
19	IG Metall, Bezirksebene	08.11.2017
20	IG Metall, Bezirksebene	20.12.2017
21	IG Metall, Brüssel	21.6.2018
22	Experte	03.5.2017
23	Experte	19.6.2017
Österreich		
24	PRO-GE, Bundesebene	18.5.2017
25	PRO-GE, Bundesebene	30.5.2017
26	GPA-djp, Bundesebene	30.5.2017
27	WKO, Bundesebene	09.6.2017
28	WKO Bundesebene	13.6.2017
29	GPA-djp, Bundesebene	17.7.2017
30	WKO, Branchenebene	10.8.2017
31	GPA-djp, Bundesebene	03.10.2017
32	GPA-djp, Bundesebene	03.10.2017
33	WKO, Branchenebene	09.10.2017
34	WKO, Branchenebene	03.11.2017
35	IV, Bundesebene	01.12.2017
36	IV, Bundesebene	01.12.2017
37	PRO-GE, betriebliche Ebene	13.12.2017
38	IV, Bundesebene	12.1.2018
39	PRO-GE, betriebliche Ebene	24.9.2019

*Thomas Haipeter**

Flexibilität unter Kontrolle? Entwicklungen und Herausforderungen der Tarifabweichungen in der Metall- und Elektroindustrie**

Zusammenfassung

Tarifabweichungen gehören mittlerweile in den deutschen Industriebranchen zum Kernbestand des Tarifsystems. Waren ihre Bewertungen früher stark umstritten, so scheint heute der Pulverdampf weitgehend verfliegen. Tarifabweichungen sind in den Industriebranchen – und dort vor allem auch in der Metall- und Elektroindustrie – inzwischen von den Tarifvertragsparteien nicht nur weitgehend akzeptiert, sondern als innovatives Element der Tarifpolitik überaus geschätzt. Worauf gründen sich diese positiven Bewertungen? Wie ist zu erklären, dass sich darin die potenziellen Gefahren, die von den Tarifabweichungen für das Tarifsystem ausgehen, kaum mehr finden? Und wie gestaltet sich die aktuelle Praxis der Tarifabweichungen? Der Artikel untersucht dieser Fragen im Rahmen einer Bestandsaufnahme der Tarifabweichungen mit Blick auf die Entwicklung der Verbreitung der Tarifabweichungen und ihrer Regulierungspraxis. Dabei wird die Rolle interner Leitlinien der Koordination und Verhandlungspraxis durch die IG Metall als Ausdruck eines reflexiven Umgangs mit Tarifabweichungen hervorgehoben. Das Papier beruht auf Befunden aus vorgängigen Forschungsprojekten, weiteren Recherchen und zwei Expert*inneninterviews mit Tarifsekretär*innen der IG Metall.

Schlagwörter: Tarifverträge, Tarifabweichungen, Gewerkschaften, Betriebsräte, Beteiligung

Flexibility under control? Developments and challenges of derogations from collective bargaining agreements in the metal and electrical industry

Abstract

Derogations have become a core element of the collective bargaining system in Germany, at least in the manufacturing industry. While their evaluations were highly controversial at the time of their emergence, in the meantime controversies have been replaced by consensus about the importance of derogations. In the industrial sectors – and there above all in the metal industry – derogations are now not only largely accepted by the collective bargaining actors, but are also highly valued as an innovative element of collective bargaining policy. What are the reasons for these positive assessments, especially by the metalworkers' union IG Metall? How can one explain the fact that the potential dangers to the collective

* Prof. Dr. Thomas Haipeter, Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen, Forsthausweg 2, D-47057 Duisburg, E-Mail: thomas.haipeter@uni-due.de

** Artikel eingegangen: 02.06.2020. Revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 01.09.2020

bargaining system posed by derogations are hardly to be found in it? And how does the current practice of derogations look like? The article examines these questions with a view both on the spread derogations and on their regulatory practice. In this context, the role of internal guidelines for coordination and bargaining practice by the IG Metall is emphasized as an expression of a reflexive approach towards derogations. The paper is based on experiences from previous research projects, further research and two expert interviews with collective bargaining secretaries from the IG Metall.

Keywords: Collective Bargaining Agreements, Derogations, Unions, Works Councils, Participation. JEL: J5, J50; J51

1 Einleitung

Öffnungsklauseln für Tarifabweichungen gehören mittlerweile in den deutschen Industriebranchen zum Kernbestand des Tarifsystems. Eingeführt wurden Tarifabweichungen dort in den 1990er und frühen 2000er Jahren als besondere Form tariflicher Öffnungsklauseln, die betriebs- oder unternehmensbezogene Unterschreitungen der Flächentarifvertragsnormen zu Arbeitszeiten, Entgelt oder anderen Themen der Flächentarifverträge erlauben. Weil Öffnungsklauseln breiter definiert sind und auch andere Möglichkeiten der Abweichungen jenseits von Unterschreitungen – z.B. kollektive Absenkungen der Arbeitszeit zur Beschäftigungssicherung – zulassen, werden die besonderen Möglichkeiten der Unterschreitung von Tarifnormen im Folgenden als Tarifabweichung und nicht als Tariföffnung bezeichnet. Die entsprechenden Öffnungsklauseln für Tarifabweichungen haben in den einzelnen Branchen jeweils einen eigenen Entstehungskontext. Sie gründen sich teilweise auf sozialpartnerschaftliche Arrangements, wie in den Tarifverträgen der chemischen Industrie in den 1990er Jahren, teilweise aber auch auf umkämpfte Regelungen, wie im Pforzheimer Abkommen der Metall- und Elektroindustrie im Jahr 2004, das auch im Fokus dieses Beitrags stehen soll.

Unabhängig von ihrer Entstehung markierten Tarifabweichungen einen tiefen Einschnitt in der Struktur des deutschen Tarifvertragssystems. Dieser Einschnitt bezog sich zum einen auf die Normen. Galten bis dahin flächentarifvertragliche Normen als Mindeststandards, die in den – tarifgebundenen – Mitgliedsunternehmen der Arbeitgeberverbände anzuwenden waren, wurden diese nun zu einer Verhandlungsmasse. Es bestand die Gefahr, dass tarifliche Mindeststandards in Höchststandards umgewandelt werden, weil sich die Unternehmen nun Konkurrenzvorteile durch Absenkung der Tarifstandards verschaffen konnten. Der Einschnitt traf zum anderen aber auch die Gewerkschaften. Ihnen, die bis dahin immer Verbesserungen der Arbeitsstandards ausgehandelt hatten, drohte nun eine tarifpolitische Defensive. Konzessionen in Tarifabweichungen bargen die Gefahr, dass tarifliche Entgelterhöhungen ausgehöhlt werden, weil sie jederzeit in den Betrieben abgesenkt werden konnten. Ganz anders hingegen war die Lage der Arbeitgeberverbände. Sie hatten Öffnungsklauseln für Tarifabweichungen lange gefordert und damit begründet, dass diese zur Flexibilisierung von Löhnen und Arbeitszeiten, zur Kostensenkung und zur Wettbewerbsfähigkeit beitragen und damit zugleich die Akzeptanz und die Zukunftsfähigkeit der Flächentarifverträge erhöhen würden.

Heute scheint der Pulverdampf verfliegen; Tarifabweichungen sind in den Industriebranchen – und dort vor allem auch in der Metall- und Elektroindustrie – inzwischen von

den Tarifvertragsparteien nicht nur weitgehend akzeptiert, sondern als innovatives Element der Tarifpolitik überaus geschätzt. Dass Gesamtmetall das Pforzheimer Abkommen von 2004 als „Meilenstein der Tarifgeschichte“ und als „Signal der Erneuerungsfähigkeit der Tarifvertragsparteien“ bezeichnet (Gesamtmetall, 2020), ist wenig verwunderlich, waren doch Öffnungsklauseln für Tarifabweichungen seit den 1990er Jahren ein erklärtes Ziel ihrer Tarifstrategie. Für die Gewerkschaften wie die IG Metall, die Tarifabweichungen zunächst vehement abgelehnt hatten, war es aber durchaus erstaunlich, dass der damalige Vorsitzende Detlef Wetzel zehn Jahre nach dem Pforzheimer Tarifabschluss die Öffnungsklausel als „Abkommen, das Beschäftigung sichert“ eingestuft hat und zwei Jahre später der heutige Vorsitzende, Jörg Hoffmann, folgende Bewertung traf: „Damit wurde die Tarifbindung gestärkt, der Flächentarifvertrag bleibt Bezugspunkt, und die IG Metall erhielt die Möglichkeit, ihre Mitglieder im Betrieb direkt an den Aushandlungsprozessen zu beteiligen“ (Hoffmann, 2016 S. 144).

Auch in der wissenschaftlichen Öffentlichkeit hat sich die Bewertung von Tarifabweichungen verschoben. Galten sie zunächst als Einfallstor für den inneren Bedeutungsverlust der Tarifverträge und als Schritt auf dem Weg zur Erosion des deutschen Tarifsystems, wurden später stärker die Ambivalenzen hervorgehoben, die mit Tarifabweichungen einhergehen. Auf der einen Seite wurde auf die Skepsis der Betriebsräte verwiesen, die Dezentralisierung im Allgemeinen und Tarifabweichungen im Besonderen in der Mehrheit skeptisch und als Vorteil für Arbeitgeber werten (Nienhüser & Hoßfeld, 2010; Bispinck, 2004); auf der anderen Seite wurden aber auch Chancen betont, die mit der „kontrollierten Dezentralisierung“ durch Tarifabweichungen einhergehen könnten. Dabei wurde der Blick insbesondere auf zwei Aspekte gerichtet: zum einen die Chance der Verbesserung von Transparenz und Kontrolle über betriebliche Tarifunterschreitungen, zum anderen die Chance der Aktivierung der Mitgliederbasis der Gewerkschaften in betrieblichen Konflikten über Tarifabweichungen (dazu Bispinck, 2004; Haipeter, 2009; Bahnmüller, 2018).

Was war geschehen? Worauf gründen sich diese Neubewertungen insbesondere auch der Gewerkschaft IG Metall? Wie ist zu erklären, dass darin die potenziellen Gefahren, die von den Tarifabweichungen für das Tarifsysteem ausgehen, inzwischen deutlich niedriger gewichtet werden als noch am Ausgangspunkt der Entwicklung? Und wie gestaltet sich die aktuelle Praxis der Tarifabweichungen? Diesen Fragen wird im Folgenden nachgegangen. Ziel des Beitrags ist eine Bestandsaufnahme der Entwicklungen und Herausforderungen der Tarifabweichungen. Dazu wird in einem ersten Schritt nach der Entwicklung der Verbreitung der Tarifabweichungen gefragt. In einem zweiten Schritt wird die Koordinierungspraxis der IG Metall beleuchtet, die im Jahr 2019 ein neues Handbuch zum internen Umgang mit Tarifabweichungen vorgestellt hat. In einem dritten Schritt schließlich werden die Impulse analysiert, die von Tarifabweichungen für die weitere Entwicklung der Tarif- und Organisationspolitik der Gewerkschaft ausgingen. Im Schlussteil werden dann die Befunde resümiert und ausstehende Probleme skizziert.

Das Papier beruht auf Dokumentenanalysen und zwei Expert*inneninterviews mit Tarifsekretär*innen der IG Metall, aber auch auf Befunden aus vorgängigen Forschungsprojekten des Autors, die sich mit Tariföffnungen und Tarifabweichungen beschäftigt haben. Dazu zählen eine Auswertung aller Tarifabweichungen in der Metall- und Elektroindustrie der Jahre 2004 bis 2006 (Haipeter, 2009) sowie eine Analyse der Rolle der Betriebsräte in

Verhandlungsprozessen zu Tarifabweichungen (Haipeter, 2010). Die Befunde zu aktuellen Entwicklungen haben damit eher explorativen Charakter, aktualisieren aber das Bild, das durch die bisherige Forschung gezeichnet wurde.

2 Tarifabweichungen: Verbreitung und andere Befunde

2.1 Entwicklung der Verbreitung

Tarifabweichungen haben eine lange Geschichte in der Metall- und Elektroindustrie. Ihre Entwicklung begann mit den Härtefallregelungen, die 1993 für die ostdeutschen Tarifgebiete zwischen den Tarifvertragsparteien vereinbart wurden, sie setzte sich fort über Sanierungsklauseln und ähnliche Regelungen in einzelnen westdeutschen Tarifregionen, und sie kulminierte im Jahr 2004, als die Tarifparteien das Pforzheimer Abkommen unterzeichneten. Dies geschah unter dem Druck der damaligen rot-grünen Bundesregierung, gesetzliche Öffnungsklauseln einzuführen, wenn sich die Tarifvertragsparteien nicht auf tarifliche Regelungen einigen können. Doch dieser Druck von außen war nicht das einzige Motiv, das die IG Metall dazu bewog, einer Öffnung für Tarifabweichungen zuzustimmen. Hinzu kam ein innerer Druck der Organisation, der vielleicht nicht weniger entscheidend war. Dieser wurde durch die Praxis informeller Tarifabweichungen entfacht, die seit der Krise Anfang der 1990er Jahre zunehmend um sich griff, deren Produkte aber in „Giftschränke“ verlagert und in der Organisation nicht thematisiert wurden. Auf diese Weise konnte auf die Reinheit der tarifpolitischen Lehre als Handlungsmodell verwiesen werden, obwohl diese Lehre die tarifliche Praxis immer weniger prägte. Im Ergebnis entwickelte sich ein intransparenter Flickenteppich an informellen Tarifabweichungen, der die Bindekraft der Tarifverträge zwar nicht offiziell, aber umso mehr praktisch gefährdete. Damit standen für die Gewerkschaft zwei Ziele ganz oben auf der Agenda: Sowohl Transparenz über Abweichungen zu schaffen als auch Möglichkeiten einzuziehen, die Verbreitung und die Inhalte der Tarifabweichungen zu kontrollieren. Es ging bei den Öffnungsklauseln für Tarifabweichungen aus Sicht der Gewerkschaft also darum, die wilde in eine kontrollierte Dezentralisierung zu überführen (Traxler, 1995).

Wie hat sich im Anschluss an die Pforzheimer Vereinbarung die Zahl der Tarifabweichungen entwickelt? Nach den Befunden einer Auswertung der Tarifabweichungen von 2004 bis 2006 im Organisationsbereich der IG Metall wurden in diesen Jahren 800 Tarifabweichungen abgeschlossen (Haipeter, 2009). Einem starken Anstieg der Vereinbarungen im Jahr 2005 folgte ein deutlicher Rückgang im Folgejahr. Für das Jahr 2006 belief sich der Anteil der Betriebe mit Tarifabweichungen auf rund 10% der tarifgebundenen Betriebe. Über die weitere Entwicklung der Vereinbarungen gibt es nur punktuelle Kenntnisse. Dies liegt daran, dass zur Verbreitung der Tarifabweichungen nur zwei Datenquellen existieren, die Betriebsrätebefragung des WSI und die Betriebsbefragung des IAB. Beide ermitteln keine durchlaufenden jährlichen Daten; das IAB erhebt Daten dazu sporadisch, und die Betriebsrätebefragung wird nur alle fünf Jahre durchgeführt. Noch dazu sind beide nicht umstandslos vergleichbar, weil beide Befragungen unterschiedliche Gruppen adressieren und weil in der Betriebsrätebefragung nur Betriebe über 20 Beschäftigte aufgenommen werden – was allerdings bei dem Thema Tarifabweichungen zumindest in der Metall- und Elektro-

industrie ein geringeres Problem ist, da die Gewerkschaft kaum mit so kleinen Betrieben zu tun hat oder mit ihnen abweichende Vereinbarungen schließt. Bedeutsamer ist allerdings ein anderes Problem, das beide Befragungen betrifft. In beiden Befragungen wird nicht konkret nach abweichenden Tarifvereinbarungen gefragt, sondern nach der Nutzung tariflicher Öffnungsklauseln. Dies aber ist kein Äquivalent für Tarifabweichungen, denn Öffnungsklauseln können beispielsweise auch Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung umfassen, in denen die Betriebsparteien Arbeitszeit und Entgelt proportional senken und die Stundenentgelte konstant lassen, also keine Abweichungen von Tarifstandards im engeren Sinne vornehmen. Auch sind sie nicht auf die Metall- und Elektroindustrie bezogen und daher nur schwer mit den Daten von Haipeter (2009) vergleichbar.

Dies vorausgeschickt lässt sich feststellen, dass nach dem Betriebspanel des IAB im Jahr 2011 10% der Betriebe Entgeltöffnungsklauseln, 13% Arbeitszeitöffnungsklauseln und 20% „irgendeine“ Öffnungsklausel nutzen (Ellguth & Kohaut, 2014). Die Zahlen der WSI-Betriebsrätebefragung fallen höher aus; hier wird nach der Nutzung tariflicher Öffnungs- und Differenzierungsklauseln gefragt, die auch andere betriebliche Nutzungen als Tarifunterschreitungen umfassen. Die durchschnittliche Nutzung in allen Wirtschaftszweigen beträgt demnach 21%; das produzierende Gewerbe (zusammen mit dem Bergbau) mit 28% und die Investitionsgüter mit 22% liegen über diesem Durchschnitt (Amlinger & Bispinck, 2016). Unter den befragten Betriebsräten geben zudem 13% an, dass in ihren Betrieben Abweichungen existieren, die nicht von den Öffnungsklauseln gedeckt und damit informeller Natur sind. Stellt man die begrifflichen Unschärfen in Rechnung, weichen die Daten nicht grundlegend von den Befunden aus der Frühzeit der Tarifabweichungen ab; die Nutzung der Öffnungsklauseln für Tarifabweichungen liegt demnach in der Spannweite zwischen 10% und 20% der tarifgebundenen Betriebe oder der Betriebe mit Betriebsrat.

Neben den Befragungen existiert noch eine dritte Datenquelle für Tarifabweichungen, die Tarifvertragsparteien. Gesamtmetall zählte letztmals im Jahr 2009 730 laufende Vereinbarungen, weniger als die 800 Vereinbarungen, die in der IG Metall von 2004 bis 2006 vorlagen (Gesamtmetall, 2009). Diese Differenz kann darauf zurückgeführt werden, dass die Einzelverbände weniger ausführlich gegenüber dem Dachverband informieren oder dass ihnen nur die Informationen über Tarifabweichungen vorlagen, an denen sie selber mitverhandelt haben (was nur auf einen Teil der Vereinbarungen zutraf). Von Seiten der IG Metall existieren kaum veröffentlichte Zahlen. Eine Ausnahme davon bildet eine Auswertung des Bezirks NRW der IG Metall, in der im Jahr 2016 150 laufende abweichende Vereinbarungen gezählt wurden, was einer Quote von 12% der tarifgebundenen Betriebe im Organisationsbereich des Bezirks entspricht (Bahn Müller, 2018). Den Grund dafür, keine aktuelleren Zahlen nennen zu können, haben die befragten Expert*innen der IG Metall mit der aufwändigen Überarbeitung der Erfassungssoftware begründet, die derzeit beim Vorstand der Gewerkschaft durchgeführt wird. Diese wurde nach ihrer Einschätzung notwendig, weil bei der alten Software die Auslaufzeitpunkte der Vereinbarungen nicht richtig erfasst werden konnten und so Daten aus aktuellen und ausgelaufenen Vereinbarungen vermischt wurden.

„In der Vergangenheit war aber diese Plattform so gestaltet, dass nicht immer das Auslaufen dieser tarifvertraglichen Regelungen tatsächlich realistisch abgebildet wurde. Das heißt, wenn ich heute eine Auswertung fahre und sag: Gib mir mal alle Abweichenden Regelungen, die wir geschlossen haben im Bereich Metall-

*und Elektroindustrie, mit verbandsgebundenen Unternehmen. Da kriege ich ganz viele Tarifverträge, die es heute gar nicht mehr gibt.“ (Expert*in 1)*

Die neue Software verspricht ein deutliches Mehr an Transparenz, soll sie doch geeignet sein, nicht nur unterschiedliche Formen dezentraler Tarifverträge – also Pforzheim-Fälle und Anerkennungstarifverträge mit oder ohne Verbandsbindung – zu unterscheiden, sondern auch Konzessionen, Gegenleistungen, Laufzeiten, weitere Regelungen wie Sonderkündigungsmöglichkeiten oder Nachwirkungen. Die eigentliche Erfassungsarbeit wird in den Tarifbezirken liegen, die diese Daten einzugeben und zu pflegen haben. Nicht auszuschließen ist dabei allerdings, dass sich die Gewerkschaft nicht nur wegen der technischen Umstellungen, sondern auch aus tarifpolitischen Gründen Zurückhaltung über die Veröffentlichung von Zahlen zur Verbreitung der Tarifabweichung auferlegt hat.

2.2 Aktuelle Schwerpunkte

Wenn auch keine aktuellen Zahlen zur Verbreitung existieren, so doch Einschätzungen zu den Schwerpunktbereichen der Tarifabweichungen vor der Corona-Krise. Insgesamt hat in den Jahren des wirtschaftlichen Wachstums seit der Finanzmarktkrise die Zahl der Tarifabweichungen nach Einschätzungen der Expert*innen abgenommen. Dabei allerdings sind einige regionale Unterschiede festzustellen, die sowohl von der Branchen- und Betriebsstruktur als auch von der Tarifbindung abhängen. Auch ist zu konstatieren, dass dabei nicht immer die klassischen Konzessionsthemen im Vordergrund standen, sondern auch Fragen der erweiterten externen Flexibilität, mit deren Hilfe Personalkapazität erhalten werden sollte, ohne Festeinstellungen vornehmen zu müssen.

*„Da hat man schon feststellen können in den letzten Jahren, dass die konjunkturelle Lage besser ist. Also die Anzahl der Ergänzungstarifverträge hat abgenommen. Man kann aber auch feststellen, dass es bezirkliche Unterschiede gibt. Es gibt strukturschwächere Regionen, wo wir mehr Abweichungen haben, die wirtschaftliche Not also größer ist. Stichwort NRW. Im Osten gab es wenig Anträge auf Abweichung. Und warum ist das der Fall? Weil wir dort viel weniger verbandsgebundene Unternehmen haben. Ja, oder in Bayern haben sie abweichende Regelungen in den letzten Jahren vor allen Dingen gehabt, wenn es darum ging, die Möglichkeiten des Teilzeit-Befristungsgesetzes zu nutzen. Das heißt Befristungen zu verlängern. Aber dass man da gesagt hat, die Leute müssen Opfer bringen, Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld, was auch immer, war viel seltener der Fall.“ (Expert*in 1)*

Allerdings zeichneten sich im letzten Jahr dunklere Wolken am Konjunkturhimmel ab, die mehr Druck auf Tarifabweichungen haben entstehen lassen. Die Konjunkturentwicklung, so die dahinterstehende Annahme, bildet sich in der Verbreitung der Tarifabweichungen ab, wenn auch freilich mit Verzögerung. Konjunkturrückgänge führen zur Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation, aber auch der Renditeperspektiven der Unternehmen und wirken als treibendes Motiv für die Beantragung von Tarifabweichungen. Dabei kommt erschwerend hinzu, dass auch informelle Regelungen aus der Zeit vor dem Pforzheimer Tarifvertrag noch nachwirken können. Expert*in 2 berichtet von einem Fall aus dem Jahr 2003. Hier war seinerzeit informell eine Arbeitszeitverlängerung auf 38 Wochenstunden beschlossen worden, die Geschäftsleitung hatte im Gegenzug eine Gewinnbeteiligung versprochen. Diese informelle Regelung hatte lange Bestand, weil das Unternehmen in ein wirtschaftlich erfolgreiches Fahrwasser kam und die Beschäftigten hohe Ausschüttungen aus der Gewinnbeteiligung erhielten. Erst als sich die Lage des Unternehmens vor kurzer

Zeit verschlechterte, erhielt die zuständige Bezirksleitung eine Information über die betrieblichen Praktiken – und stand vor dem Problem, den tarifwidrigen Zustand wieder einzufangen, ohne dass die Beschäftigung gefährdet wird. Im Ergebnis wurde als Kompromisslösung eine tarifliche Übergangsregelung abgeschlossen.

„Und plötzlich stand hier jemand und erklärte mir, dass sie eine 38-Stunden-Woche bei sich arbeiten. Das war dann interessant, das wieder einzufangen. Man könnte natürlich einmal mit dem Holzhammer reingehen und sagen: So, ist nicht. Hätte aber den Investor aus Mexiko im Zweifelsfall dazu gebracht, sich komplett vom Standort zurückzuziehen. Deshalb haben wir eine Brücke gebaut und haben den tarifwidrigen Zustand quasi tariflich legitimiert für eine gewisse Zeit und eine Heranführung an den Flächentarifvertrag gebaut.“
(Expert*in 2)

Zu den Teilbranchen, in denen sich die konjunkturelle Lage im letzten Jahr besonders verschlechtert hat, gehört die Automobilzulieferindustrie. Hier gab es erhebliche Auftragsrückgänge zu verzeichnen. Zentrale Gründe dafür waren einerseits die Abkühlung wichtiger nationaler Automobilmärkte, andererseits aber auch die Absatzrückgänge, die durch die WLPD-Abgasmessung hervorgerufen wurde, die von der EU Mitte 2018 eingeführt worden war und die dazu führte, dass nicht alle Fahrzeugtypen gemessen werden konnten, bevor die Regelung verbindlich wurde.

„Aber zumindest gab es da im letzten Jahr eine gewisse Welle, wo man gemerkt hat: Aufträge werden von OEMs storniert oder geschoben. Und das hat natürlich die Unternehmen, vor allem die kleinen Zulieferer, oft vor große Schwierigkeiten gestellt. Und in so einer Situation kriegen die das dann natürlich oft sehr schnell mit und sehr ergebniswirksam.“ (Expert*in 2)

Zwar geht damit auch das etablierte Druckmittel der Unternehmen dieser Branche, die Verlagerungsdrohung insbesondere nach Osteuropa, einher. Doch hat diese Drohung als gegenüber der Gewerkschaft artikuliertes Hauptmotiv für die Forderung einer Tarifabweichung an Bedeutung abgenommen. Insgesamt bestimmen derzeit in der Wahrnehmung der Tarifexpert*innen die konjunkturelle oder strukturelle Lage der Unternehmen stärker als zuvor die Forderungen, und dies nicht nur bei den Automobilzulieferern.

„Aber es ist nicht mehr das vorherrschende Thema. Auch in den ganzen Abweichungsfällen. Es gibt mal Fälle, wo das wichtig ist. Aber der Regelfall ist es nicht mehr. Der Regelfall ist eher: Unternehmen ist in wirtschaftlicher Schieflage, entweder strukturell oder konjunkturell, und kommt eben mit den Tarifbedingungen nicht klar.“ (Expert*in 2)

3 Koordinierungsnormen und Regulierungspraxis der IG Metall

3.1 Ausgangspunkt der Koordinierung

Gerade in der Phase nach Abschluss des Pforzheimer Tarifvertrages im Jahr 2004 schienen die beiden zentralen Ziele der Gewerkschaft stark gefährdet: Transparenz über die Tarifabweichungen zu erzeugen und ihre Verbreitung wirksam zu begrenzen. Die Tariföffnung entpuppte sich zunächst nicht als Lösung, sondern als Verschärfung des Problems. Ursache dafür war zum einen, dass es eine Welle an Arbeitgeberwünschen gab, das neue Instrument anzuwenden und damit insbesondere eine Arbeitszeitverlängerung ohne Entgeltausgleich

durchzusetzen. Dies war eine echte Drohkulisse für die gewerkschaftliche Arbeitszeitpolitik, stellte sie doch die tariflichen Arbeitszeitverkürzungen in Frage, die von der Gewerkschaft in den 1980er Jahren mit hohem Einsatz durchgesetzt worden waren und die bis heute ein wichtiges Element ihrer tarifpolitischen Identität bilden. Zum anderen aber zeigten sich Probleme im Verfahren. Einige prominente Fälle wurden publik, in denen Betriebsräte unter Druck der Geschäftsleitungen Tarifabweichungen zustimmten und dann versuchten, dafür die nötige Unterschrift der IG Metall einzuholen. Dies konterkarierte die wichtige Festlegung im Pforzheimer Abschluss, dass für Tarifabweichungen die IG Metall und nicht die Betriebsräte die Verhandlungsführerschaft haben. Diese Verhandlungsführerschaft wurde durch das Vorgehen der Betriebsräte in Frage gestellt, und die IG Metall hatte in diesen Fällen erhebliche Mühe, die Vereinbarungen neu auszuhandeln, Zugeständnisse zumindest zu reduzieren und Gegenleistungen der Beschäftigungssicherung einzuziehen.

Aus diesen Problemen zog die Gewerkschaft eine wichtige Konsequenz. Sie entwickelte erstmals Leitlinien des Umgangs mit Tarifabweichungen in ihrer Organisation, mit denen sie Verfahren, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu klären versuchte. Dazu gehörten vier wichtige Prinzipien der Koordinierung, die bis heute verbindlich sind – auch wenn sie inzwischen erweitert und aktualisiert wurden, wie im nächsten Abschnitt gezeigt wird. Erstens wurde festgelegt, dass Verhandlungen nur mit Zustimmung und unter Führung der Gewerkschaft begonnen werden dürfen. Die formelle Verhandlungsführerschaft wurde den Bezirksleitungen zugewiesen, die ihrerseits berechtigt waren, die Verhandlungen an ihre Geschäftsstellen – damals Verwaltungsstellen – zu delegieren, aber in jedem Fall in der Zustimmungspflicht blieben. Das zweite Prinzip lautete, dass alle Verhandlungen und Vereinbarungen dem Vorstand zu melden waren; der Vorstand legte seinerseits ein Archiv aller Tarifabweichungen an, und er koordinierte Verhandlungen, die in Unternehmen mit Standorten in mehreren Bezirken durchgeführt wurden. Drittens wurde das Prinzip eingeführt, dass Verhandlungen nur auf der Grundlage eines „Checks“ der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens und der Auswirkungen einer Abweichung auf die Konkurrenzsituation in einer Einzelbranche zugestimmt werden kann. Und viertens schließlich wurde die Mitgliederbeteiligung in Verhandlungen als neues Verfahrensmuster eingeführt. Grundlage dafür waren vor allem Vorstellungen einer betriebsnahen und mitgliederorientierten Tarifpolitik, die in der Gewerkschaft lange bestanden, aber nun ein Anwendungsfeld fanden (Achten, 2004; Beiträge in Huber, Burkhard, & Wagner, 2006).

In der Auswertung der Tarifabweichungen im Organisationsbereich der IG Metall, die zwischen 2004 und 2006 abgeschlossen wurden, konnte die Wirksamkeit dieser Maßnahmen nachgewiesen werden (Haipeter, 2009). So gelang es nach dem Höhepunkt der registrierten Tarifabweichungen im Jahr 2005 für das Folgejahr, die Zahl der Tarifverträge wieder deutlich zu reduzieren und auf einen Anteil von 10% der tarifgebundenen Betriebe zu begrenzen. Doch Auswirkungen zeigten sich nicht nur mit Blick auf die Verbreitung, sondern auch auf die Qualität der Vereinbarungen. Dies galt zunächst weniger für die Konzessionen, wobei allerdings Verlängerungen der Wochenarbeitszeit reduziert werden konnten. Erheblich waren aber die Verbesserungen bei den Gegenleistungen, die den Unternehmen abgerungen werden konnten. Dazu zählte die Zunahme der Zahl und Qualität von Beschäftigungssicherung und Standortsicherung, aber auch eine deutliche Zunahme von Investitions-, Innovations- oder Ausbildungszusagen, Ausweitungen der Mitbestimmung oder Gewinnbeteiligungen.

3.2 Das Tarifhandbuch und die Prüfung der Fälle

Die Gewerkschaft hat einen reflexiven Umgang (Giddens, 1992; Archer, 2013) mit den Regeln und Praktiken der Tarifabweichungen entwickelt. Die Koordinierung des eigenen Handelns und ihre Leitlinien werden im Licht der strategischen Interaktionen mit den Arbeitgebern und der wirtschaftlichen und branchenstrukturellen Kontexte laufend überprüft. Diese organisationale Reflexivität erklärt sich im Fall der Tarifabweichungen aus den einschneidenden Erfahrungen, die vor und nach Aushandlung des Pforzheimer Abkommens gemacht worden waren, und zwar sowohl durch die informelle Praxis der Tarifunterschreitung davor als auch durch die internen Abstimmungs- und Koordinierungsprobleme danach, die durch den starken Druck der Unternehmen auf Abweichungen offengelegt worden waren. Seitdem werden die Erfahrungen zur Handlungspraxis der Tarifabweichungen mit den internen Normen abgeglichen, die zu ihrer Koordinierung und Kontrolle entwickelt worden waren. Die Handlungsnormen sind deshalb nicht statisch, sondern unterliegen der dauernden Veränderung und Anpassung an Erfahrungen und Ziele, damit aber auch einem Interaktions- und Kommunikationsprozess innerhalb der Organisation.

Das materielle Ergebnis dieses Prozesses ist das aktuelle Handbuch, das die Gewerkschaft zum Umgang mit Tarifabweichungen – aber auch mit anderen Formen firmenbezogener Tarifverträge – entwickelt hat und das im letzten Jahr in einer neuen Fassung erstellt wurde (IG Metall, 2019). Die Erfahrungen der Verhandlung von Tarifabweichungen wurden in einem mehrjährigen Prozess zu Empfehlungen verdichtet. Diese Empfehlungen richten sich an die Tarifsekretär*innen auf der Ebene von Vorstand und Bezirksleitungen sowie an die Geschäftsstellen, die für die Aushandlung von Tarifabweichungen zuständig sind. Das Handbuch enthält keine im strengen Sinne sanktionierbare Normen, deren Nichteinhaltung mit vorab definierten Strafen geahndet würde. Wohl aber handelt es sich um starke Handlungsempfehlungen, von denen Abweichungen gegenüber den zuständigen Verantwortungsebenen zumindest begründungspflichtig sind. So oder so hängt die Wirksamkeit der Leitlinien von der Kompetenz der Tarifsekretär*innen ab, die sie umsetzen sollen. Als wichtigen Schritt dazu betrachtet die IG Metall die Qualifizierung, die möglichst umfassend erfolgt und erfolgen soll.

*„Wir haben erfolgreich jetzt in NRW und in Baden-Württemberg circa 150 politische Sekretäre zum neuen Handbuch, also zu den bezirksübergreifenden Vorgehensweisen und zu den lokalen bezirklichen Vorgehensweisen und Verabredungen, qualifiziert. Das haben wir gemeinsam, also meine Person für den Vorstand, und die jeweiligen Tarifsekretäre der Bezirke, umgesetzt.“ (Expert*in 1)*

Ein zentrales Element des Handbuchs bildet der Ablaufplan, der für Tarifabweichungen festgelegt wird. Demnach beginnt der Prozess mit einem Antrag des zuständigen Arbeitgeberverbandes auf eine Tarifabweichung; Unternehmen, die einen Antrag direkt stellen, werden darauf hingewiesen, dass sie einen Antrag des Arbeitgeberverbandes einholen müssen. Die Gewerkschaft signalisiert auf diese Weise, dass es um eine tarifliche Regelung geht, für die die Tarifvertragsparteien zuständig sind. Die Einbeziehung des Arbeitgeberverbandes ist aber keine notwendige Bedingung.

„Wir legen Wert drauf, dass der Verband mit am Tisch bei der tarifvertragschließenden Partei ist. Es ist aber tatsächlich so, dass oftmals auch Arbeitgeber erstmal alleine auf uns zukommen und wir dann erstmal dafür Sorge tragen, dass der Verband mit an den Tisch kommt. Es gibt auch Fälle, wo der Arbeitgeber sagt:

*Ich will das selber regeln. Und der Arbeitgeberverband ist nicht greifbar oder will nicht. Das ist jetzt kein definitives Ausschlusskriterium mit dem Arbeitgeber zu verhandeln.“ (Expert*in 1)*

Danach prüft die zuständige Bezirksleitung den Antrag. Entscheidend ist dabei zunächst, ob durch den Fall Auswirkungen auf den Wettbewerb entstehen, also ob eine klare Tarifkonkurrenz zu anderen Unternehmen oder Betrieben desselben Unternehmens oder Konzerns erkennbar ist. In diesem Fall würde die Abweichung als bezirksübergreifender Fall betrachtet, und der Funktionsbereich Tarifpolitik beim Vorstand würde darüber informiert. Dieser prüft dann den Fall intern und entscheidet über die Zuständigkeit.

*„Bei einfachen Fällen geht das recht schnell, bei komplizierteren Fällen ...beziehen wir auch oft andere Experten hier im Hause mit ein..., wir haben ja Verantwortliche auch für die einzelnen Branchen.“ (Expert*in 1)*

Bleibt – wie in den allermeisten Fällen – die Verantwortung bei einer Bezirksleitung, entscheidet diese, ob sie die Verhandlungen selber führt oder an die zuständige Geschäftsstelle delegiert. Die Praktiken dazu sind zwischen den Bezirken sehr unterschiedlich, abhängig vor allem von der Zahl der Mitgliedsunternehmen in den Arbeitgeberverbänden. Als Faustformel kann gelten, dass je größer diese Zahl ist, umso mehr Fälle an die Geschäftsstellen übergeben werden, um eine Überlastung der Kapazitäten auf der bezirklichen Ebene zu vermeiden, deren Hauptaufgabe die Aushandlung der Flächentarifverträge sowie der „größeren Fälle“ ist und bleiben soll.

Die Verhandlungen starten aber nicht mit der Festlegung der Zuständigkeiten. Davor sind zwei weitere zentrale Schritte eingezogen. Der erste Schritt ist die wirtschaftliche Prüfung der Situation, in der sich das Unternehmen befindet. Dieser „Quick Check“ wird von der Gewerkschaft durchgeführt oder besser: bei Gutachtern mit betriebswirtschaftlicher Expertise in Auftrag gegeben, die für die IG Metall arbeiten. Die Prüfung soll Aufschlüsse darüber liefern, wie plausibel die Verzichtsforderungen der Unternehmen sind und welche Beiträge zur Unternehmensentwicklung sie liefern könnten, welche Alternativen zum Verzicht möglich sind, wie die Rückführungsperspektiven zum Tarifvertrag einzuschätzen sind und welche Auswirkungen auf die Branchensituation mit einer Abweichung einhergehen. Diesem seit langem praktizierten „Quick Check“ wurde ein „Deep Check“ an die Seite gestellt, der dann erfolgen soll, wenn die Unternehmenssituation besonders komplex ist, oder wenn besonders wenig Informationen durch Unternehmensbeauftragte oder Aufsichtsratsmitglieder der Gewerkschaft eingeholt werden können.

*„Gerade, wenn erstmalig ein Antrag auf eine Abweichung kommt, man überhaupt nicht weiß, wie die Strukturen des Unternehmens sind, was für Verschachtelungen es gibt. Ob es irgendwelche Abführungsverträge gibt, hin zur Konzernmutter, irgendwelche Abspaltungen vorgenommen wurden um Gelder zu verschlingen. In dem Zusammenhang unterscheiden wir zwischen diesen zwei Verfahren.“ (Expert*in 1)*

Ein zentraler Auftrag für den Quick Check ist die Analyse der Konkurrenzeffekte einer Tarifabweichung. Konkurrenzeffekte können dazu führen, dass Wettbewerber ebenfalls Tarifabweichungen fordern mit dem Argument, einheitliche Wettbewerbsbedingungen herstellen zu wollen. Damit könnte die Tarifabweichung einen Dominoeffekt zwischen den Unternehmen einer Branche erzeugen, den die Gewerkschaft unbedingt vermeiden will, weil er die Bindekraft des Flächentarifvertrages nachhaltig erschüttern könnte.

*„Also wenn es darum geht, gibt es auch wirtschaftliche Auswirkungen auf Konkurrenzunternehmen. Nehmen wir das Stichwort Gießereien oder auch Schmieden. Da gibt es ja sehr viele Anträge auf Abweichungen. Oftmals auch den Hinweis seitens unserer betrieblichen Interessenvertreter, dass es zu verschärften Konkurrenzsituationen führen kann, wenn in einzelnen Betrieben abweichende Regelungen vereinbart werden und die anderen Tariffreie praktizieren - trotz der schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die wir da haben. Da sind wir natürlich teilweise auch gebrannte Kinder, ja? Und das war auch ein Grund, warum wir dieses Handbuch neu aufgelegt haben und überarbeitet haben, dass wir festgestellt haben: Unsere Prozesse, unsere internen Prozesse sind verbesserungsbedürftig. Wo wir natürlich gucken müssen, dass das nicht hier zum Schaden Dritter ist.“ (Expert*in 1)*

Wichtig ist dabei, Wettbewerber zu identifizieren; auf dieser Grundlage werden dann die Geschäftsstellen der betroffenen Betriebe von den Bezirksleitungen oder vom Vorstand der IG Metall informiert und verbindliche Absprachen angestrebt. Dies schließt auch die Konsequenz ein, eine Regelung nicht abzuschließen, wenn sie in der Einzelbetrachtung sinnvoll wäre, wegen ihrer nachteiligen Auswirkungen auf Dritte aber nicht zu akzeptieren ist. Dasselbe Problem stellt sich auch in Betrieben eines Konzerns, die im Standortwettbewerb mit anderen Betrieben stehen. Befinden sich diese Betriebe in unterschiedlichen Tarifgebieten, koordiniert der Vorstand – genauer: der Funktionsbereich Tarifpolitik im Vorstand – auch hier die Verhandlungen. Im Idealfall soll sich diese Koordination auch auf andere europäische Standorte in internationalen Konzernen und Wertschöpfungsketten beziehen.

3.3 Beteiligung und Organisierung

Ein zweiter wichtiger Aspekt der Handlungspraxis ist die Mitgliederbeteiligung und -organisierung und die damit zusammenhängende Frage der betrieblichen Organisationsmacht der Gewerkschaft. Die Frage der Organisationsmacht steht am Anfang jeder Tarifabweichung. Sie ist ein zentrales Kriterium für die Aufnahme oder Ablehnung von Verhandlungen, und zwar aus drei Gründen. Erstens ist Organisationsmacht eine wichtige Vorbedingung für die Verhandlungsmacht der Interessenvertretungen, also die Fähigkeit, mit Hilfe eines hohen Organisationsgrades in den Betrieben Druck gegen Abweichungsforderungen und für möglichst weitgehende Gegenleistungen der Arbeitgeber auszuüben. Zweitens verleiht ein hoher Organisationsgrad dem gewerkschaftlichen Handeln Legitimität, weil die Gewerkschaft dann für einen größeren Teil der Beschäftigten sprechen kann. Und drittens stellt sich bei einem niedrigen Organisationsgrad die wirtschaftliche und organisationspolitische Frage, warum die Gewerkschaft viel Verhandlungsaufwand für wenige Mitglieder betreiben sollte. Deshalb besteht die grundlegende Richtlinie, dass bei fehlender Durchsetzungsfähigkeit – zumeist definiert als ein Organisationsgrad von weniger als 50% – keine Verhandlungen geführt werden sollten.

*„Haben wir eigentlich überhaupt ein Mandat, da vor Ort zu verhandeln? Welche Legitimation habe ich eine tarifliche Regelung zu machen mit einem Organisationsgrad unter 50%, der dann auch noch fällt?“ (Expert*in 2)*

Allerdings gibt es auch Ausnahmen von dieser Regel. Eine Ausnahme hängt mit der Betriebsgröße zusammen. Ist ein Betrieb sehr groß, verbergen sich auch hinter einem Organisationsgrad von 20% viele Mitglieder, die Anspruch auf eine Vertretung haben, so dass dies als Grund für die Aufnahme einer Verhandlung herangezogen werden könnte. Vielleicht noch wichtiger aber ist der zweite Grund, die Einschätzung einer möglichen positiven Wende der Organisationsentwicklung.

*„Wenn ich 20% Organisationsgrad habe in einem sehr großen Betrieb, dann sind das halt in der Geschäftsstelle 400 Mitglieder, die kann ich schlecht im Regen stehen lassen, weil man sagt: aber ihr müsst 50% Organisationsgrad haben. Am Ende schaut man aber nach der Mitgliederentwicklung, und da wird im Zweifel auch die Unterschrift verweigert, wenn festgestellt wird: Da gibt es keine oder auch eine negative Entwicklung.“ (Expert*in 1)*

Dieses Argument wird von der IG Metall offensiv gegenüber Unternehmensleitungen und Betriebsräten vertreten. Die Stärkung der Gewerkschaft ist ein Preis für Tarifabweichungen, den die IG Metall offen von den Unternehmen einfordert. Das gilt auch gegenüber den Betriebsräten, die aktiv mithelfen sollen, Mitglieder zu rekrutieren. Inzwischen können hierzu die gewerkschaftlichen Erschließungsprojekte (GEP) herangezogen werden, die vor oder während der Tarifabweichung Projekte im Betrieb durchführen können. Die Tarifabweichung wirkt dann als Einfallstor für die gewerkschaftliche Erschließung.

*„Also in der Regel auch Teil der Checkliste, die sagt: Wendet euch an das GEP. Das wird dann hier über den GEP-Koordinator gesteuert. Der bekommt diese Anfragen auch auf den Tisch. In der Regel sprechen wir dann nochmal miteinander. Und dann schaut er, welche Ressourcen seiner Leute er jeweils vor Ort hat. Und dann versuchen wir sie einzubinden. Das kommt halt auf den jeweiligen Prozess an: Macht das Sinn? Brauchen wir da Ressourcen? Oder sind wir beispielsweise so gut organisiert, dass wir es gar nicht brauchen?“ (Expert*in 2)*

Durch diese Prozesse findet Mitgliedergewinnung schon vor dem eigentlichen Prozess der Aushandlung einer Tarifabweichung statt. Erschließungspotenziale für die Steigerung des Organisationsgrades liegen aber auch im Prozess der Tarifabweichung selber. Ihr wichtigster Ansatzpunkt ist die Mitgliederbeteiligung. Sie soll den Gewerkschaftsmitgliedern Einflussmöglichkeiten eröffnen, aber auch die Legitimation des Prozesses steigern und vor allem die Attraktivität der IG Metall erhöhen. Beteiligung ist an den beiden zentralen Schnittstellen des Verhandlungsprozesses vorgesehen: Der Entscheidung über den Beginn von Verhandlungen und der Entscheidung über die Annahme eines Verhandlungsergebnisses. Dieser Vorgabe entspricht eine standardisierte Praxis.

*„Mitgliederbeteiligung ist Standardprozess. Auch von unserer Seite, also der Bezirksseite, gibt es Checklisten, die quasi eingefordert werden. Es muss ein Mitgliedervotum bei der Tarifabweichung geben.“ (Expert*in 2)*

Ein weiteres Element der Beteiligung bilden die Tarifkommissionen, die nicht nur mit haupt- und ehrenamtlichen Gewerkschaftern besetzt werden, sondern auch mit Vertrauensleuten und „einfachen“ Mitgliedern aus den Reihen der Beschäftigten. Tarifkommissionen haben sich als Möglichkeit erwiesen, Mitglieder aus unterschiedlichen Bereichen der Betriebe zu beteiligen, also auch aus Angestelltenbereichen wie der Entwicklung oder dem Vertrieb, die traditionell weniger stark im Fokus der Interessenvertretungsarbeit stehen. Auf diese Weise können die Kontakte der Interessenvertretung in diese Bereiche verbessert werden. Auch kann die Tarifkommission genutzt werden, das Grundgerüst für einen Vertrauenskörper zu schaffen, sofern es in einem Betrieb noch keine Vertrauensleute gibt.

*„Die Tarifkommission ist möglichst breit zu bilden. Haben wir auch gute Erfahrungen mit gemacht. Anfang letzten Jahres hatten wir einen Fall, ein Betrieb mit etwa 400 Beschäftigten und eine Tarifkommission von mit über 20 Mitgliedern aus ganz vielen Bereichen. Weil wir ganz bewusst gesagt haben: Wir möchten aus allen Bereichen im Unternehmen Mitglieder haben, die in der Tarifkommission sind, auch aus den administrativen Bereichen. Im Kern mit der Idee, das wäre eine Grundlage für einen Vertrauenskörper. Und man kann mit der Tarifkommission auch überlegen, was sich im Unternehmen ändern muss.“ (Expert*in 2)*

Beteiligung kann und soll schließlich nach den Leitlinien des Handbuchs noch auf eine weitere Weise erfolgen: In Form einer Expert*innenbeteiligung der Beschäftigten an Alternativvorschlägen und Verbesserungsprozessen im Rahmen eines „Besser“-Prozesses. Dies soll zum einen vor der Entscheidung von Verhandlungen geschehen, indem geprüft wird, ob Alternativen zur Tarifabweichung bestehen und wie diese aussehen könnten. Hierzu soll die Expertise von Beschäftigten eingeholt werden. Eine zweite Variante ist zum anderen die Beteiligung im Rahmen einer laufenden Tarifabweichung; darauf wird im folgenden Abschnitt eingegangen.

Die Mitgliederbeteiligung soll durch eine umfassende Einbindung der Mitglieder während des Verhandlungsprozesses gerahmt werden. Dazu soll eine breite Palette von Informationsmöglichkeiten genutzt werden, die von Tarifinfos und E-Mails bis zu Betriebs- und Mitgliederversammlungen oder Stammtischen reicht. Die Transparenz soll zum einen die Bindung zwischen Gewerkschaft und Mitgliedern stärken, zum anderen aber auch Konsens über die Verhandlungsführung und das Verhandlungsergebnis erzeugen. Würde den Mitgliedern einfach ohne Vorabinformation ein fertiges Ergebnis auf den Tisch gelegt, bestünde die Gefahr, dass sie dieses ablehnen, obwohl es von der IG Metall unterstützt wird.

*„Das kommt sehr selten vor. Sehr selten. Es gibt schon, klar, unterschiedliche Meinungen. Aber in der Regel werden dann auch die Verhandlungsergebnisse angenommen... Stichwort Mitgliederbeteiligung: Mitglieder müssen dem Verhandlungsergebnis zustimmen, und wenn die Mitglieder nicht vorab auch entsprechend regelmäßig informiert wurden, dann ist die Gefahr natürlich deutlich größer, dass es dort zu Problemen kommt, als wenn man diesen Prozess ordentlich bewerkstelligt.“ (Expert*in 1)*

Insgesamt wird die Mitgliederwirkung der Beteiligung in Tarifabweichungen als positiv eingeschätzt. Gerade in Situationen der Tarifabweichungen, die mit materiellen Konzessionen der Beschäftigten verbunden sind, besteht die Gefahr, dass die Gewerkschaft als machtlose Organisation oder als Hindernis der Beschäftigungssicherung wahrgenommen wird; die Beteiligung ist offensichtlich ein Instrument, dieser Gefahr wirkungsvoll zu begegnen und die Organisationsmacht zu stärken.

*„Ein Wachstum des Organisationsgrads ist eine Grundvoraussetzung, dass es passiert. Und das wird auch, würde ich sagen, in der Mehrzahl der Fälle geschafft. Zumindest eine stabile Entwicklung, oder eine wachsende Entwicklung erstmal im Prozess zu haben.“ (Expert*in 2)*

3.4 Verhandlungen und Regelungsinhalte

Abschließend sollen zwei weitere Kernpunkte der Verhandlungen von Tarifabweichungen behandelt werden, nämlich die Kooperation mit den Betriebsräten und die Frage der Regelungsinhalte. Die Kooperation mit den Betriebsräten ist von zentraler Bedeutung, denn ohne und gegen die Betriebsräte kann die Gewerkschaft keine Verhandlungen mit Aussicht auf Erfolg führen. Die Betriebsräte müssen grundsätzlich davon überzeugt sein, dass Verhandlungen unvermeidbar sind; zugleich aber muss die Gewerkschaft darauf hinwirken, dass die Betriebsräte in Drucksituationen nicht zu konzessionsbereit sind. Für die Betriebsräte wiederum bedeutet die Verhandlungsführerschaft der Gewerkschaft eine starke Erleichterung; nicht sie stehen dem Management gegenüber, sondern die zumeist erfahrenen Verhandler*innen der Gewerkschaft, und sie profitieren von den Machtressourcen, die die Gewerkschaft im Verhandlungsprozess mobilisieren kann. Hinzu kommt der Zugewinn an

Kompetenz, der dadurch entsteht, dass die Betriebsräte im Quick und Deep Check umfassende betriebswirtschaftliche Informationen bekommen, die sie sonst nicht erhalten würden.

Gemeinsame Verhandlungen intensivieren zugleich die Beziehungen zwischen Betriebsräten und Gewerkschaft. Zwar liegt die Verhandlungsführung bei der Gewerkschaft, doch spielen die Betriebsräte in den Tarif- und Handlungskommissionen zumeist eine zentrale Rolle. Sie sind die Expert*innen ihres Betriebes, und ihr Votum ist zentral, denn ohne ihr Einverständnis ist eine tragfähige Vereinbarung nicht zu erzielen. Betriebsräte, Vertrauensleute und die Gewerkschaft als Verhandlungsleitung müssen ihre Interessen koordinieren, und sie müssen gemeinsame Verhandlungsziele und -strategien entwickeln. Auf diese Weise arbeiten sie weit enger zusammen, als dies im Normalbetrieb des dualen Systems der Interessenvertretung üblich ist; die Betriebsräte lernen die gewerkschaftlichen Ziele besser kennen, und die Verhandler*innen, zumeist aus der zuständigen Geschäftsstelle, bekommen ein weit intensiveres Bild der Betriebsräte und ihrer Interessenvertretungspraktiken, als sie dies bei sporadischen Besuchen oder Besprechungen zu erhalten pflegen. Dies kann auch dazu führen, dass die Gewerkschaft Defizite in der Mitbestimmungspraxis der Betriebsräte erkennt und systematisch angeht. Hier besteht eine Schnittstelle zwischen Tarifabweichungen und gewerkschaftlichen Aktivierungsprojekten in der Tradition von „Besser statt Billiger“ (dazu Haipeter, Brettschneider, & Bromberg, 2011), die darauf abzielen, die Kompetenzen und Wirksamkeit der Betriebsräte zu verbessern. Verhandlungen zu Tarifabweichungen lassen Defizite deutlich werden, die mit Hilfe der Gewerkschaft bearbeitet werden können.

*„Und die kriegen auf einmal Informationen, die sie so nicht hatten. Wir haben natürlich Betriebsräte, die tatsächlich gut aufgestellt sind und alles wissen. Aber wir haben selbst... in den guten Betrieben gemerkt, dass es dort immer noch eine gewisse Luft nach oben gibt. Gerade, wenn du freigestellte Betriebsräte hast, die dann doch irgendwie mal eine Zeit sehr weit von vielen Einzelprozessen weg sind, nicht von den Prozessen an sich, aber von Einzelnen in bestimmten Bereichen.“ (Expert*in 2)*

Mit Blick auf die Regelungsinhalte kommt es für die Interessenvertretungen verständlicherweise darauf an, die eigenen Konzessionen möglichst zu minimieren und die Gegenleistungen der Unternehmen zu maximieren. Doch was heißt das konkret? Eine echte Vorgabe, welche Konzessionen unbedingt zu vermeiden sind, existiert nicht. Es gibt keine „schwarze Liste“ der Zugeständnisse, denn solche Regeln könnten gebrochen oder umschifft werden. Stattdessen gilt die flexiblere Regel: Je umfangreicher die Konzessionen, desto mehr an Gegenleistungen müssen die Unternehmen anbieten:

*„Da haben wir lange miteinander diskutiert und haben gesagt: Es ist schwer, „No-Gos“ zu definieren. Denn da, wo es Gesetze gibt, werden diese ja nicht immer eingehalten. Das führt dazu, dass dann doch nachher irgendwas gedreht und gedeichselt wird. Wir sollten aber eine Sache klarstellen. Das ist: Je mehr Opfer die Beschäftigten bringen sollen, umso höher ist auch der Preis für den Arbeitgeber.“ (Expert*in 1)*

Auf zwei „No-Gos“ hat man sich aber doch verständigt: Dass es keine Eingriffe in Urlaubstage geben darf und dass die Entgeltlinien erhalten bleiben müssen, also keine Absenkungen der tariflich definierten Grundentgelte erfolgen dürfen. Entgeltkonzessionen sollen auf Einmalzahlungen und auf das Leistungsentgelt begrenzt bleiben, oder darauf, Tarifierhöhungen befristet zu verschieben. Sollten in den Verhandlungen dennoch die „No-Gos“ zum Thema werden, wird die Entscheidung darüber in den Vorstand der IG Metall eskaliert. Zustimmungen dazu sind absolute Ausnahmen und werden auch formal als solche definiert.

Ein Beispiel dafür ist ein größeres Unternehmen, das in einem Nischenmarkt ohne deutsche Konkurrenz, aber mit erheblicher internationaler Konkurrenz platziert ist und sich am Rande der wirtschaftlichen Überlebensfähigkeit bewegt.

*„Also da hatte ich einen Fall jetzt, vorletztes Jahr..., wo es darum ging: Können wir in Deutschland 5.000 Arbeitsplätze noch die nächsten Jahre halten oder nicht? Die Beschäftigten sind bereit, auch in die Entgeltlinie einzugreifen, weil ansonsten klar ist: Das Unternehmen ist nicht mehr überlebensfähig. Aber es ist auch nicht von Insolvenz bedroht, wenn wir tatsächlich gewisse Kompromisse eingehen um die Beschäftigung zu sichern. Und wir haben einen sehr hohen Organisationsgrad. Die Kolleginnen und Kollegen wollen das. Da hat man dann mal eine Ausnahmeregelung getroffen, wo aber explizit mit dem Arbeitgeberverband auch vereinbart wurde, dass das eine absolute Ausnahme ist und keinerlei Strahlkraft auf andere Unternehmen haben darf.“ (Expert*in 1)*

Mit Blick auf die Gegenleistungen steht die Beschäftigungssicherung im Vordergrund. Sie kann auf unterschiedliche Weise definiert werden: als Standortsicherung, als Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen, als Erhalt einer definierten Anzahl von Mitarbeitern, als Regelung ohne Ausnahme oder mit definierten Ausnahmen in Form der Zustimmung der IG Metall oder der Betriebsräte. Wichtig ist der Gewerkschaft deshalb, dass die Regelung so eindeutig und unangreifbar wie möglich ist und Ausnahmen deshalb möglichst eng definiert werden sollten.

Doch die Beschäftigungssicherung ist nicht der einzige Schwerpunkt der Gegenleistungen. Ein zweiter Schwerpunkt sind Maßnahmen, die zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens beitragen. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass das Unternehmen in der Lage ist, möglichst nach Ablauf der Tarifabweichung wieder zu den Normen der Flächentarifverträge zurückzukehren. Deshalb drängt die IG Metall vor allem auf Investitionszusagen der Unternehmen, die für Gewerkschaft und Betriebsräte nachvollziehbar und überprüfbar sind. Hinzu kommt als weiterer Punkt die Verpflichtung der Unternehmen, Verbesserungsprojekte zu ermöglichen, in die Betriebsräte und Beschäftigte, aber auch die zuständige Geschäftsstelle der IG Metall, eingebunden werden und die auf die Verbesserung von Strukturen und Abläufen in den Betrieben zielen. Unterstützend dazu wird gewerkschaftsnahe Beratung gefordert, die diese Prozesse moderieren kann und von den Unternehmen zu finanzieren ist. Auf diese Weise definiert die Gewerkschaft den traditionellen Wachstumskompromiss neu; die Verantwortung für das Unternehmenswachstum wird nicht mehr dem Management überlassen, sondern die Gewerkschaft versucht ihrerseits Impulse zu setzen, Wachstum und Innovation zu erzeugen, um Beschäftigung zu sichern.

Hinzu kommen als weitere Punkte möglicher Gegenleistungen Ausbildungsquoten oder -zahlen, das Verbot von Verlagerungen, erweiterte Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte bei strategischen Entscheidungen, „Besserungsscheine“, die Rückzahlungen an die Belegschaft vorsehen, falls definierte Wirtschaftlichkeits- oder Ertragsziele erreicht werden, aber auch Mitgliederboni, also Leistungen, die nur an die Mitglieder der IG Metall ausgezahlt werden und die teilweise in gesonderten Vereinbarungen mit dem Arbeitgeber festgelegt werden. Mit erweiterten Mitbestimmungsrechten, Besser-Projekten und Controllingauflagen definieren die Tarifabweichungen Prozesse, die während des Geltungszeitraums der Vereinbarung einzuführen sind und die einen hohen Mitbestimmungsgehalt haben. Im Falle des Controllings von Investitionen wird der Prozess so beschrieben:

*„Wir vereinbaren in der Regel Kontrolltermine. Und am besten auch einen Lenkungsausschuss oder Steuerkreis, wie auch immer wir das nennen, wo betriebliche Akteure zusammen mit der IG Metall auf der einen Seite und auf der anderen Seite Unternehmensvertreter und gegebenenfalls der Arbeitgeberverband sitzen und Reporting machen. Und wir behalten uns dann ein Sonderkündigungsrecht vor.“ (Expert*in 2)*

Mit einem Sonderkündigungsrecht haben die Interessenvertretungen zwar ein „scharfes Schwert“ in der Hand. Doch ist dieses Schwert nicht einfach zu ziehen, denn mit der Sonderkündigung verfällt zumeist auch der Beschäftigungsschutz, der in der abweichenden Vereinbarung definiert ist. Die Sanktionierung von Verstößen gegen die Abweichung durch die Gewerkschaft ist deshalb weniger einfach, als sie auf den ersten Blick erscheinen mag und erfordert einen fallbezogenen Abwägungsprozess.

*„Wenn du das machst, ist der Kündigungsschutz weg. Im Zweifel, wenn du ein Unternehmen hast, was wirklich auf Kante ist, bringst du das Unternehmen in die Insolvenz. Wie weit gehen die Mitglieder, geht die IG Metall an der Stelle, das wirklich dann zu ziehen? Und macht das überhaupt Sinn?“ (Expert*in 2)*

4 Impulse der Tarifabweichungen

Jenseits der Frage ihrer Verbreitung und Koordinierung ist schließlich ein dritter Aspekt der Tarifabweichungen zumindest kurz zu skizzieren: ihre Rolle als Impulsgeber für die Entwicklung der Tarif-, Betriebs- und Organisationspolitik der IG Metall. Die Erfahrungen mit der Umsetzung von Tarifabweichungen gaben einen entscheidenden Anstoß für die Entwicklung neuer gewerkschaftlicher Handlungsstrategien und einer gezielten Politik der gewerkschaftlichen Revitalisierung. Ohne Tarifabweichungen, so lässt sich konstatieren, wäre die gewerkschaftliche Entwicklung anders verlaufen. Wie lässt sich diese große Bedeutung der Tarifabweichungen erklären, und welche konkreten Impulse gingen von ihnen aus?

Die Impulse der Tarifabweichungen lassen sich nur mit Blick auf die Verfahrensvorgaben verstehen, die die IG Metall im Jahr 2005 gemacht hatte, als ihr nach dem Abschluss des Pforzheimer Tarifvertrages die Kontrolle über die Tarifabweichungen zu entgleiten drohte, die sie doch eigentlich angestrebt hatte. Diese oben beschriebenen Verfahrensvorgaben – also die Verpflichtung zu Information und Transparenz, die Klärung von Verantwortlichkeiten und die Vorgabe der Mitgliederbeteiligung – sollten sich als Erfolgsmodell erweisen. Dies galt vor allem für die Mitgliederbeteiligung, die es in dieser Form vorher in der gewerkschaftlichen Praxis noch nicht gegeben hatte. In allen Verhandlungen sollten Mitgliederversammlungen abgehalten und die Haltung der Mitglieder erfragt werden. Auf diese Weise sollten Entscheidungen, sei es für die Aufnahme von Verhandlungen, sei es für die Annahme eines Verhandlungsergebnisses, durch Mitgliedervoten festgelegt und legitimiert werden. Durch die Beteiligung der Mitglieder geschah etwas durchaus Unerwartetes: Die Gewerkschaft verzeichnete in den betrieblichen Auseinandersetzungen nun in zunehmendem Maße Mitgliederzuwächse statt Mitgliederverluste; die Beteiligung in den Mitgliederversammlungen erwies sich als wichtiges Eintrittsmotiv für die Beschäftigten – und dies trotz der defensiven Ausgangsposition der Interessenvertretungen (Haipeter, 2010). Daraus wurde dann die – sicherlich nicht immer umgesetzte, aber normativ gewichtige – Forderung abgeleitet, dass Tarifabweichungen nur akzeptiert werden sollen, wenn sie im Prozess Mitgliedergewinne gebracht haben. Später knüpfte die Gewerkschaft Verhandlung-

gen zu Tarifabweichungen sogar an die Bedingung, dass bereits im Vorfeld ein entsprechender betrieblicher Organisationsgrad erzielt werden muss, damit sie betrieblich handlungsfähig ist und überhaupt aktiv werden kann.

Die Praxis der Tarifabweichungen brachte damit für die Gewerkschaft wichtige neue Erkenntnisse; sie war ein Lernprozess, in dessen Verlauf sich neue strategische Handlungsmöglichkeiten abzeichneten. Erstens wurde deutlich, dass eine Strategie der Mitgliederorientierung und -rekrutierung, des Organizing also, in den Betrieben erfolgreich sein kann. Zweitens zeigten die betrieblichen Beispiele, dass dabei die Beteiligung eine zentrale Rolle spielt, denn sie erhöht die Legitimität des kollektiven Handelns, sie schafft Mitgliedschaftsanreize und sie kann ein Instrument sein, das Expert*innenwissen der Beschäftigten abzurufen. Und drittens schließlich offenbarte der Blick auf die Betriebsräte als „neue Tarifakteure im Betrieb“ (Haipeter, 2010), dass Betriebsräte sehr von der neuen fachlichen Kooperation mit der Gewerkschaft – beispielsweise bei der Bewertung der Unternehmensanträge auf Abweichungen und der Entwicklung geeigneter Verhandlungsstrategien – profitieren, in den betrieblichen Arbeitsbeziehungen gestärkt werden und neue Aktivitäten entfalten. Alle drei Aspekte waren nicht nur eng miteinander verbunden; sie bildeten darüber hinaus den Ausgangspunkt eines Prozesses, der sich als Erweiterung des strategischen Handlungsrepertoires bezeichnen lässt und den die Gewerkschaft mit dem Ziel der gewerkschaftlichen Erneuerung eingeleitet hat (Haipeter, 2019).

Dies neue Repertoire stützt sich auf drei Komponenten. Die erste Komponente ist das *Organizing*. Die Erfahrungen der Tarifabweichungen wurden in der IG Metall zu einer „mitgliederorientierten Offensivstrategie“ (Wetzel et al., 2013) ausgebaut. Die Strategie zielt auf die gewerkschaftliche Erschließung der „weißen Flecken“ der Landkarte des dualen Systems oder auch auf Betriebe, in denen es zwar formal bereits Betriebsräte oder Tarifbindung gibt, in denen die Gewerkschaft aber faktisch nicht präsent ist. Zugleich setzte der Vorstand der Gewerkschaft durch, die Budgets der Organisationseinheiten der IG Metall an den Einnahmen aus Mitgliederbeiträgen auszurichten, unterlegt mit operativen Jahreszielen und Mitglieder-Zielzahlen (Wetzel, 2012). Mitgliederorientierung wurde damit zu einer Querschnittsstrategie und zum Erfolgsmaßstab in allen gewerkschaftlichen Handlungsfeldern (Hassel & Schroeder, 2018) – und maßgeblich dafür waren die Erfahrungen der Tarifabweichungen. *Auch der zweite Eckpfeiler des neuen Handlungsrepertoires, die Beteiligung*, ist unmittelbar durch die Erfahrungen der Tarifabweichung motiviert. Ähnlich wie die Mitgliedergewinnung versteht die IG Metall Beteiligung inzwischen als Querschnittsstrategie, die in vielen Themen und Projekten Einzug gehalten hat. Nach den positiven Beteiligungserfahrungen in lokalen Konflikten um Tarifabweichungen wurde Beteiligung zu einem Eckpfeiler der Organizing-Prozesse (Thünken, 2018; Haipeter, 2015) und fand zudem Eingang in die gewerkschaftliche Tarifpolitik (Bahnmüller & Salm, 2018). Die dritte neue Strategie im Handlungsrepertoire der Gewerkschaften schließlich ist die *Aktivierung von Betriebsräten*. Auch hier standen die Tarifabweichungen mit ihren neuen Formen der Interaktion zwischen Gewerkschaft und Betriebsräten Pate. Bei den Aktivierungsprojekten gilt das Augenmerk der Steigerung der Handlungsfähigkeit der Betriebsräte in den betrieblichen Austauschbeziehungen. Hierbei spielt wiederum Beteiligung eine zentrale Rolle, denn die Beschäftigten werden als Expert*innen ihrer Arbeit einbezogen, um ihr Expertenwissen für die Entwicklung alternativer Organisations- oder auch Produkt- und Ge-

schäftsstrategien zu nutzen. Der Ansatz von „Besser statt billiger“ wurde später durch weitere Aktivierungsprojekte fortgeführt, unter anderem das laufende Projekt „Arbeit 2020 in NRW“ (Haipeter, 2019).

Wie gezeigt besteht zwischen Tarifabweichungen und diesen Komponenten nicht nur ein historischer Entwicklungszusammenhang, sondern auch ein enger aktueller Handlungszusammenhang. Denn Prozesse der Tarifabweichung werden inzwischen mit Projekten des Organizing oder der Aktivierung verknüpft. Tarifabweichungen bieten einen guten Ansatz für Erschließungsprojekte, denn die Gewerkschaft ist in dieser Konstellation im Betrieb präsent und kann die Erschließung als Voraussetzung oder Gegenleistung für Verhandlungen gegenüber Geschäftsleitungen durchsetzen. Tarifabweichungen lassen sich aber auch gut mit Aktivierungsprojekten verbinden, die dann zum Tragen kommen können, wenn in den abweichenden Vereinbarungen Maßnahmen zur Modernisierung und zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit vereinbart werden, die mit Beteiligungsrechten der Interessenvertretungen verbunden sind.

5 Schluss: Tarifabweichungen und die Dezentralisierung der Tarifregulierung

Tarifabweichungen haben sich in den letzten rund 15 Jahren zu einem festen Bestandteil des Tarifvertragssystems in Deutschland – zumindest in den Branchen des Verarbeitenden Gewerbes – entwickelt. In der größten dieser Branchen, der Metall- und Elektroindustrie, ist ihre formale Regelungsgrundlage nach wie vor die Pforzheimer Tarifvereinbarung des Jahres 2004, auch wenn diese wenige Jahre später in den Tarifvertrag zur Beschäftigungssicherung überführt wurde. Doch der Blick auf diese Vereinbarung alleine reicht nicht hin, um die Abweichungspraxis zu verstehen, die sich seitdem entwickelt hat. Denn zwischen Tarifvertragsnormen und Verhandlungspraxis sind Leitlinien des Umgangs mit Tarifabweichungen zwischengeschaltet, die die IG Metall in einem reflexiven Prozess entwickelt hat und die darauf abzielen, die Abweichungen intern zu koordinieren und gemeinsame Standards einer guten Abweichungspraxis zu definieren. Zu diesen Standards gehören die umfassende Prüfung des Falls ebenso wie die Regelung von Verantwortlichkeiten, die Koordinierung komplexer Fälle zur Vermeidung von Tarifkonkurrenz, die Verfahrensvorgaben für Verhandlungen, inhaltliche Leitlinien für Vereinbarungen und vor allem die verbindliche Vorgabe der Mitgliederbeteiligung, und zwar sowohl in den Entscheidungsprozessen des Verfahrens als auch in betrieblichen Besserungsprojekten.

Auf dieser Grundlage lässt sich festhalten, dass Tarifabweichungen bislang nicht zu einer befürchteten Erosion des Flächentarifvertrages geführt haben. Auch wenn aktuelle Daten zur Verbreitung der Tarifabweichungen Mangelware sind, lässt sich doch sagen, dass die betriebsbezogene Differenzierung der Tarifstandards das Tarifsystem nicht untergraben haben. Nicht zuletzt deshalb hat die Gewerkschaft auch ihren Frieden mit diesem Bestandteil des Tarifsystems gemacht. Denn erst die Formalisierung der Tarifabweichungen schuf Transparenz, legte Probleme der informellen Abweichungspraxis offen und ermöglichte jenen reflexiven Prozess der Verständigung über gute Praktiken, der den aktuellen Stand der Entwicklung im Umgang mit Tarifabweichungen kennzeichnet.

Mehr, noch, Tarifabweichungen bilden auch ein Kernelement des neuen strategischen Repertoires der Gewerkschaft. Nicht nur sind sie historisch betrachtet der Avantgardebereich der Beteiligungsorientierung, weil hier erstmals Mitgliederbeteiligung konsequent eingeführt und in ihrem Nutzen für Legitimität und Mitgliederorganisation deutlich wurde. Auch bestehen aktuell wichtige Verbindungen sowohl mit dem gewerkschaftliche Organizing durch Erschließung als auch mit der Aktivierung der Betriebsräte im Rahmen von „Besser“-Projekten. Tarifabweichungen schaffen neue Zugänge für die Gewerkschaft in die Betriebe und ermöglichen eine Intensivierung der Beziehungen zu den Betriebsräten.

Freilich bleiben mit den Tarifabweichungen Gefahren verbunden. Dazu zählen sowohl eine unkontrollierte Ausbreitung von Abweichungen als auch weitgehende Konzessionen, die einen Prozess der Tarifkonkurrenz auslösen können. Tarifabweichungen erfordern deshalb eine kontinuierliche Koordinierung und eine aktive Umsetzung, die Ressourcen der Gewerkschaft binden, die auch an anderer Stelle gut eingesetzt werden können. Doch ist ein Schritt zurück vor die Formalisierung von Tarifabweichungen kaum vorstellbar, denn das würde auch einen Rückschritt in eine unkontrollierbare Informalität dieser Praxis bedeuten. Dies wird auch daran deutlich, dass die Tarifbindung in der Metall- und Elektroindustrie immer härter umkämpft ist; Unternehmen wechseln in OT-Verbände oder gehen gar nicht erst in die Arbeitgeberverbände. Tarifpolitik wird damit insgesamt dezentraler, denn es geht für die IG Metall mehr und mehr darum, Unternehmen einzeln in den Flächentarifvertrag zu zwingen oder zumindest eine Anerkennung seiner Normen durchzusetzen. Betriebsnahe Tarifpolitik wird deshalb immer wichtiger – und damit die Erfahrungen, die aus der Praxis der Tarifabweichung gewonnen werden konnten. Tarifabweichungen sind ein Lernfeld für die wachsenden anderen Bereiche dezentralisierter Tarifpolitik. Dass das Handbuch der IG Metall, von dem in diesem Papier häufig die Rede war, auch diese anderen Formen der betriebsnahen Tarifpolitik umfasst und gemeinsame Praxismuster zu etablieren versucht, zeigt, dass der Lernprozess weit fortgeschritten ist.

Literatur

- Achten, U. (2007). *Flächentarifvertrag und betriebsnahe Tarifpolitik. Vom Anfang der Bundesrepublik bis in die 1990er Jahre*. Hamburg: VSA.
- Amlinger, M., & Bispinck, R. (2016). Dezentralisierung der Tarifpolitik – Ergebnisse der WSI-Betriebsrätebefragung 2015. *WSI-Mitteilungen* 69 (3), 211–222.
DOI: 10.5771/0342-300X-2016-3-211
- Archer, M. (2013). Reflexivity. *Sociopedia.isa*.
<http://www.sagepub.net/isa/resources/pdf/Reflexivity2013.pdf>.
- Bahn Müller, R. (2018). Von der Erosion des Flächentarifvertrages zur Chance gewerkschaftlicher Erneuerung. Tarifdebatten in der IG Metall vor und nach dem „Pforzheimer Abkommen. In T. Schulten, H. Dribbusch, G. Bäcker, & C. Klenner (Hrsg.). *Tarifpolitik als Gesellschaftspolitik. Strategische Herausforderungen im 21. Jahrhundert* (S. 34–47). Hamburg: VSA.
- Bahn Müller, R., & Salm, R. (2018). Beteiligung und Tarifpolitik, in: *Industrielle Beziehungen* 25 (1), 27–50. DOI.org/10.3224/indbez.v25i1.02
- Bispinck, R. (2004). Kontrollierte Dezentralisierung der Tarifpolitik: Eine schwierige Balance. *WSI-Mitteilungen* 57 (5), 237–245.
- Ellguth, P., & Kohaut, S. (2014). Öffnungsklauseln: Instrument zur Krisenbewältigung oder Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit? *WSI-Mitteilungen* 67 (6), 439–449.
DOI.org/10.5771/0342-300X-2014-6.

- Gesamtmetall (2020): Tarifverträge – Pforzheimer Abkommen. Berlin.
<https://www.gesamtmetall.de/tarifpolitik/tarifvertraege/pforzheimer-abkommen> (Zugriff 15.05.2020)
- Gesamtmetall (2009). Geschäftsberichte 2008/2009. Berlin.
https://www.gesamtmetall.de/sites/default/files/downloads/0_geschaeftsberichtgesamtmetall_2008-2009.pdf (Zugriff 19.05.2020)
- Giddens, A. (1992). *Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung*. Frankfurt, New York: Campus (Erstausgabe des englischen Originals von 1984).
- Haipeter, T. (2019). *Interessenvertretung in der Industrie 4.0. Das gewerkschaftliche Projekt Arbeit 2020*. Baden-Baden: Nomos. DOI.org/10.5771/9783845295770
- Haipeter, T. (2015). Angestellte! Da passiert was! *Mitbestimmung* 61 (4/5), 16–19.
- Haipeter, T. (2010). *Betriebsräte als neue Tarifakteure: zum Wandel der Mitbestimmung bei Tarifabweichungen*. Berlin. DOI.org/10.5771/9783845269375
- Haipeter, T. (2009). *Tarifabweichungen und Flächentarifverträge: Eine Analyse der Regulierungspraxis in der Metall- und Elektroindustrie*. Wiesbaden: VS Verlag.
 DOI:10.1007/978-3-531-91649-1
- Haipeter, T., Bretschneider, A., & Bromberg, T. (2011). *Rückenwind für die Betriebsräte: Eine Analyse betrieblicher Modernisierungskampagnen in der Metall- und Elektroindustrie*. Berlin.
 DOI.org/10.5771/9783845269627
- Hassel, A., & Schroeder, W. (2018). Gewerkschaftliche Mitgliederpolitik: Schlüssel für eine starke Sozialpartnerschaft. *WSI-Mitteilungen* 71 (6), 485–496. DOI: 10.5771/0342-300X-2018-6-485
- Hoffmann, J. (2016). Tarifbindung – eine Frage der Gerechtigkeit. *WSI-Mitteilungen* 69 (2), 143–147.
 DOI: 10.5771/0342-300X-2016-2-143
- Huber, B., Burkhard, O. & Wagner, H. (Hrsg.) (2006). *Perspektiven der Tarifpolitik. Im Spannungsfeld von Fläche und Betrieb*. Hamburg.
- IG Metall (2019). *Handbuch zur Vereinbarung von Firmen-, Anerkennungs- und abweichenden Tarifvereinbarungen*. Frankfurt: Internes Dokument.
- IG Metall Bezirk Baden-Württemberg (Hrsg.) (2018). *aufrecht gehen. Wie Beschäftigte durch Organizing zu ihrem Recht kommen*. Hamburg: VSA.
- Nienhäuser, W., & Hoßfeld, H. (2010). Alles auf Betriebsebene regeln? Dezentralisierung der Tarifbeziehungen aus Sicht betrieblicher Akteure. *WSI-Mitteilungen* 63 (3), 126–134.
 DOI: 10.5771/0342-300X-2010-3-126
- Schroeder, W., & Fuchs, S. (2019). *Neue Mitglieder für die Gewerkschaften. Mitgliederpolitik als neues Politikfeld der Gewerkschaften*. OBS-Arbeitsheft 97, Frankfurt.
- Thünken, O. (2018). Bewegung im Betrieb. Organizing-Projekte und die Revitalisierung der industriellen Beziehungen. *Industrielle Beziehungen* 25 (2), 231–251. DOI.org/10.3224/indbez.v25i2.06
- Traxler, F. (1995). Farewell to Labour Market Associations? Organized versus Disorganized Decentralization as a Map for Industrial Relations. In F. Traxler, & C. Crouch (Hrsg.). *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* (S. 3–21). Aldershot.
- Wetzel, D. (2014). *Wie ein Abkommen Beschäftigung sichert*.
<https://www.igmetall.de/tarif/besser-mit-tarif/wie-ein-abkommen-beschaeftigung-sichert> (Zugriff 15.05.2020).
- Wetzel, D. (2013). Für eine neue gewerkschaftliche Agenda. In D. Wetzel (Hrsg.). *Organizing. Die Veränderungen der gewerkschaftlichen Praxis durch das Prinzip Beteiligung*. (S. 13–29). Hamburg: VSA.

Witich Roßmann*

Vom Flächen- zum Haustarifvertrag – Dynamiken der Tarifgeographie. Eine Fallstudie für die Metall- und Elektroindustrie der Region Köln**

Zusammenfassung

Die Fallstudie geht der Frage nach, warum die Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektroindustrie seit Beginn der 2000er Jahre keine neuen Mitglieder mehr generieren können sowie dem damit verbundenen Bedeutungsverlust der Flächentarifverträge in dieser Branche. Gefragt und analysiert wird, welche Bedeutung dabei der Wahrnehmung und Realität gewerkschaftlicher Gegenmacht zukommt, der tariflichen Verhandlungspraxis sowie den ökonomischen und sozialstrukturellen Veränderungen in der Branche. Die Studie bezieht sich auf die Metall- und Elektroindustrie der Region Köln und konzentriert sich auf die Entwicklung der Branchen *Auto- und Autozulieferindustrie*, *Maschinenbau und Elektroindustrie*, *Industrielle Dienstleistungsbetriebe*. Die Fallstudie hat zum Ergebnis, dass der Flächentarifvertrag zwar für deutlich weniger Betriebe, aber immer noch hohe Beschäftigtenzahlen unmittelbare Bindungskraft entfaltet. Als normsetzende Instanz prägt er informell auch die zunehmende Zahl von Haustarifverträgen. Gleichwohl verändern Haustarifverträge und tarifliche Öffnungsklauseln die traditionelle Rollenverteilung in den dualen industriellen Beziehungen zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften, minimieren die Organisations- und Machtressourcen der Arbeitgeberverbände und deren Wirksamkeit in den tariflichen Verhandlungsprozessen. Mit dem sinkenden Stellenwert der Flächentarifverträge, gehen auch den Arbeitgeberverbänden wichtige Funktionen verloren. Machtverluste der Arbeitgeberverbände sowie betriebliche Organisationsschwächen der Gewerkschaften fördern die sukzessive Auflösung traditioneller Organisationsbindungen von Arbeitgebern, forcieren ihre duale Reorganisation in Tarif- und OT-Verbänden und begründen die Ausweitung tariffreier Zonen.

Keywords: Tarifpolitik, Tarifbindung, Flächentarifverträge, Haustarifverträge, Öffnungsklauseln, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, M+E-Industrie

* Dr. Witich Roßmann, DGB Vorsitzender Köln, Hans-Böckler-Platz 1, D-50672 Köln, E-Mail: witich.rossmann@igmetall.de

** Artikel eingegangen: 26.06.2020. Revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 07.09.2020

From area to company collective agreements – dynamics of collective bargaining geography. A case study for the metal and electrical industry in the Cologne region

Abstract

The case study investigates why the employers' associations in the metal and electrical industry have not been able to generate new members since the beginning of the 2000s and the associated loss of importance of the regional collective agreements in this industry. The question is asked and analysed as to the significance of the perception and reality of trade union countervailing power, collective bargaining practice and the economic and socio-structural changes in the industry. The study refers to the metal and electrical industry in the Cologne region and concentrates on the development of the automotive and automotive supplier industry, mechanical engineering and electrical industry, industrial service companies, and in each case on relevant major companies in the region. The case study has shown that although there are significantly fewer companies that are directly bound by a regional collective agreement, there are still large numbers of employees. As a standard-setting body, it also informally shapes the company collective agreements. Nevertheless, company agreements and opening clauses in collective agreements change the traditional division of roles in the dual industrial relations between works councils and trade unions, minimising the organisational and power resources of the employers' associations and their effectiveness in collective bargaining processes. With the declining significance of the regional collective agreements, the employers' associations also lose important functions or are expropriated from them in line with the market economy. Loss of power by the employers' associations and weaknesses in union organisation at the workplace promote the gradual dissolution of employers' traditional organisational ties, force their dual reorganisation in collective bargaining and in the OT associations.

Keywords: collective bargaining policy, sectoral collective agreements, company agreements, opening clauses, employers' associations, trade unions, metall and electrical industry. JEL: J 50, J51, L60

1 Einleitung

Ein Paradoxon und ein empirisches Phänomen der industriellen Beziehungen in der Metall- und Elektroindustrie werden in dieser Fallstudie diskutiert. Das Paradoxon: Zu hohe Tarifabschlüsse der IG Metall begründen Austritte aus dem Arbeitgeberverband Metall, dessen Genesis der organisierte Widerstand gegenüber gewerkschaftlicher Tarif- und Streikmacht war. (Gesamtmetall 2015a) Empirisch zeigt sich, dass es seit Beginn der 2000er Jahre in der Kölner Region keine nennenswerten Neueintritte in den Arbeitgeberverband Metall gegeben hat. Die Zahl der Firmen und Beschäftigten, die unter eine Tarifbindung qua Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband fallen, ist deutlich gesunken. Parallel zur generellen Abnahme der Tarifbindung gewannen Haustarifverträge (HTV) gegenüber den Flächentarifverträgen (FTV) an Bedeutung – bei gleichzeitiger Zunahme der tariffreien Zonen innerhalb der Metall- und Elektroindustrie. Mit anderen Worten: Die Arbeitgeber favorisieren zunehmend die betriebliche Auseinandersetzung mit der IG Metall.

Die Fallstudie bezieht sich auf die Metall- und Elektroindustrie der Region Köln, die in ihrer Struktur und Größe exemplarisch für die Branche in einer großstädtischen Region ist.

Sie konzentriert sich auf die Entwicklung der Branchen *Auto- und Autozulieferindustrie, Maschinen- und Elektroindustrie, Industrielle Dienstleistungsbetriebe* und dabei auf jeweils wesentliche Unternehmen in der Region.

Der Werkstattbericht beginnt mit einer statistischen Auswertung der Entwicklung der Tarifbindung in den jeweils 50 *mitgliederstärksten* Betrieben der IG Metall in der Region (1976 bis 2019) und folgt insofern einer anderen Logik als die Auswertungen der Tarifbindungen aus dem IAB-Betriebspanel bzw. dem sozioökonomischen Panel (Ellguth & Kohaut, 2020, S. 278; Schneider & Vogel, 2018). Die regional begrenzte Konzentration auf die tariflichen Kernakteure in größeren, gewerkschaftlich gut organisierten Betrieben ermöglicht eine Analyse der Wechselbeziehungen zwischen Betriebsgröße, gewerkschaftlicher Gegenmacht im Betrieb, sozialstruktureller Zusammensetzung der Belegschaften und organisationskultureller Traditionen. Im zweiten Schritt werden anhand exemplarischer Betriebs- und Unternehmensentwicklungen die fragiler werdenden Stabilitätsfaktoren des Flächentarifvertrags analysiert sowie die Auswirkungen zweier Reformprojekte des Flächentarifvertrages der frühen 2000er Jahre (Öffnungsklauseln, Entgeltrahmenabkommen) auf dessen Stabilität bzw. Erosion diskutiert. Im dritten Schritt werden fünf Dynamiken von Haustarifverträgen untersucht und mit einem Exkurs in die tariffreie Zone die Entwicklung in den 50 *mitgliederstärksten* Betrieben mit den 50 *beschäftigungsstärksten* Betrieben konfrontiert. Im vierten Schritt und Resümee werden absehbare Perspektiven der industriellen Beziehungen in der Metall- und Elektroindustrie und ihrer Tarifakteure auf Flächentarif wie betrieblichem Terrain diskutiert.

Wenn im nachfolgenden von Flächentarifverträgen gesprochen wird, ist im Regelfall von dem Flächentarifvertrag für die Metall- und Elektroindustrie in Nordrhein-Westfalen (NRW) die Rede, der für die Kölner Region gilt (FTV NRW ME). Wenn von Haustarifverträgen (HTV) gesprochen wird, dann fallen darunter sowohl „Anerkennungstarifverträge“, die den betrieblich geltenden Tarifvertrag mit dem Flächentarifvertrag rechtlich verknüpfen, als auch eigenständig entwickelte und verhandelte Tarifverträge, deren Geltung sich auf einzelne Betriebe, Gruppen von Betrieben und Unternehmen beziehen können.

2 Strukturveränderungen der Tarifgeographie zwischen 2000 und 2019

Im ersten Schritt werden die Veränderungen der Beschäftigten- und Mitgliederzahlen sowie der Formen der Tarifbindung in der Kölner Region analysiert. Datenbasis sind dabei die Geschäftsberichte der IG Metall Köln 1976 und 1986 sowie der IG Metall Köln-Leverkusen für die Jahre 2000 und 2019. Die Beschäftigten- und Mitgliederzahlen beruhen auf den betrieblichen Erhebungen der IG Metall. Das verfügbare Material der IG Metall ermöglicht eine vergleichende Analyse der jeweils 50 *mitgliederstärksten* Betriebe in der Region für die Jahre 1976, 1980, 2000 und 2019. Gemessen sowohl an den Mitglieder- wie Beschäftigtenzahlen werden damit die tarifvertraglich und gewerkschaftlich relevanten Entwicklungen für 80% der gewerkschaftlichen Mitglieder bzw. 61% (2019) der Beschäftigten erfasst und insofern der Kernsektor der regionalen Tarifakteure (Tabelle 1).

Tabelle 1: Mitgliederentwicklung und Organisationsgrade in den Betrieben der IG Metall Köln bzw. Köln–Leverkusen*

	1976	1986	2000	2019
1 Mitglieder insgesamt	56.910	53.115	53.878	44.000
2 Mitglieder im Betrieb	48.003	41.340	35.800	29.954
3 Mitglieder in 50 mitgliederstärksten Betrieben	44.919	38.225	26.867	23.745
4 Beschäftigte alle Betriebe	91.117	82.507	75.418	69.662
5 Beschäftigte 50 mitgliederstärkste Betriebe	79.134	66.375	48.812	42.324
6 Mitglieder im Betrieb zu Mitglieder insgesamt in % (Zeile 2 zu Zeile 1)	84,3	77,8	66,4	68,1
7 Mitglieder in 50 mitgliederstärksten Betrieben zu Mitgliedern im Betrieb insgesamt in % (Zeile 3 zu Zeile 2)	93,6	92,5	75,0	79,3
8 Organisationsgrad in den 50 mitgliederstärksten Betrieben in % (Zeile 3 zu Zeile 5)	56,8	57,6	55,0	56,1
9 Organisationsgrad alle Betriebe in % (Zeile 2 zu Zeile 4)	52,7	50,1	47,5	43,0

*1976 und 1986 Stadt Köln (1986+Köln Porz), Kreis Rhein-Erft.

2000 und 2019 + Städte Leverkusen, Monheim, Langenfeld, Kreis Rhein-Berg. 15% Mitgliederzuwachs durch Fusion IG Metall Köln-Leverkusen.

Quelle: IG Metall Köln-Leverkusen, Geschäftsberichte 1976–2019

Das statistische Material für die Metall- und Elektroindustrie der Kölner Region (1976–2019) weist eine hohe Stabilität des Flächentarifvertrages bis zum Jahr 2000 aus, dem ein erheblicher Umbruch zugunsten von Haustarifverträgen in der Periode 2000–2019 folgt. Diese Entwicklung ist verbunden mit sinkenden Betriebsgrößen, dem Bedeutungsverlust von Produktions- zugunsten von industriellen Dienstleistungsbetrieben sowie sozialstrukturellen Verschiebungen zugunsten qualifizierterer Beschäftigtengruppen mit höherer individueller Arbeitsmarktmacht. Eine rückläufige Zahl der Gewerkschaftsmitglieder geht mit einem relativ stabilen Organisationsgrad in dem analysierten Sektor der 50 mitgliederstärksten Betriebe einher.

Die Mitgliederentwicklung und die Organisationsgrade in den 50 mitgliederstärksten Betrieben sind der Tabelle 1 zu entnehmen, die Strukturveränderungen der Betriebe und die Veränderungen in der Tarifbindung der Tabelle 2.

Die absoluten Beschäftigten- und Mitgliederzahlen sind in der Kölner Region kontinuierlich gesunken, trotz eines im Untersuchungszeitraum erweiterten Organisationsbereiches. Die regionale Erweiterung durch die Fusion der IG Metall Köln mit der IG Metall Leverkusen im Jahr 2008 ging mit einem Zuwachs von 15% der betrieblichen Mitglieder einher (+ 5.302) und einem Zuwachs von 7,4% bei den 50er Betrieben (+1.994 Mitgliedern, 16 Betriebe). Von den 16 hinzugekommenen Betrieben mit insgesamt 2.992 Mitgliedern kamen 15 aus dem Sektor Industrie und einer aus dem industriellen Dienstleistungsbereich, alle tarifgebunden im FTV NRW. Die Erweiterung des Organisationsbereiches der IG Metall um die Bereiche Holz-Kunststoff (2000) und Textil-Bekleidung (1997) hatte in der Kölner Region keine nennenswerten Auswirkungen, erst nach dem Jahr 2000 avancierten zwei Betriebe aus dem Sektor Textil in die Gruppe der 50er Betriebe (Sitzhersteller/Textile Reinigung).

Drei Trends sind der Tabelle 1 bzw. Tabelle 2 zu entnehmen:

- (1) Die Zahl der Mitglieder im Betrieb, und nur von denen wird im Folgenden die Rede sein, sinkt mit -37,6% deutlicher als die Zahl der Beschäftigten in den erfassten Betrieben (-23,5%). Der gewerkschaftliche Organisationsgrad sinkt dementsprechend zwischen 1976 und 2019 um 10 Prozentpunkte.¹
- (2) Die Zahl der Beschäftigten und der gewerkschaftlichen Mitglieder in den 50 mitgliederstärksten Betrieben sinkt gleichmäßig (-46,5%; -47,1%). Der gewerkschaftliche Organisationsgrad in den 50 größten Betrieben oszilliert deshalb stabil um 56%.
- (3) Die Betriebsgröße der 50 größten Betriebe sinkt um 46,5% von 1.583 auf 846 (1976 zu 2019). Zugleich sinkt der relative Anteil der 50er Betriebe bei den Beschäftigtenzahlen (von 86,8 auf 60,8%) und bei den Mitgliederzahlen (von 93,6% auf 79,3%).

Hinter diesen drei allgemeinen Trends stehen ursächlich der starke, vor allem rationalisierungs- und verlagerungsbedingte Beschäftigungsrückgang in den industriellen Produktionsbetrieben. Zugleich forcierte sich der in den 90er Jahren begonnene Prozess der Unternehmens- und Betriebsaufspaltung sowie des Outsourcings von Produktions- wie industriellen Dienstleistungstätigkeiten (detaillierter für Ford, KHD, Felten & Guillaume Roßmann 2008, S. 287). Acht der 50 mitgliederstärksten Betriebe im Jahr 2019 waren im Jahr 2000 noch Teil von Großbetrieben, darunter zwei Ingenieurbetriebe, drei IT-Betriebe und drei Produktionsbetriebe. 1976 repräsentierten die fünf größten Produktionsbetriebe 53.941 Beschäftigte und 34.307 Mitglieder. 2019 waren es 24.406 Beschäftigte und 16.086 Mitglieder.

Die Analyse der 50 mitgliederstärksten Betriebe zwischen 1976 und 2019 (Tabelle 2) zeigt den Strukturwandel von der Produktion zum industriellen Dienstleistungsbereich und die Veränderungen in der tarifpolitischen Geografie vom Flächentarifvertrag zum Haustarifvertrag. Vier markante Trends sind festzuhalten:

- (1) Kontinuierlich sind die Beschäftigten- und Mitgliederzahlen des Bereichs industrielle Dienstleistungen (Service-, Montage-, Instandhaltung) und des Handwerks gegenüber den industriellen Produktionsbetrieben gewachsen, die 2019 nur noch 50% der 50 größten Betriebe stellten, allerdings mit 76% der Beschäftigten und 85% der Mitglieder. 17 Betriebe mit 7.087 Beschäftigten gehören 2019 zum industriellen Dienstleistungsbereich. Zusammen mit den 3.247 Beschäftigten im Handwerk arbeiten 20% der Beschäftigten nicht mehr in Produktionsbetrieben. Vor allem durch neu organisierte Betriebe – vor allem mit Haustarifverträgen – sind unter den 50 mitgliederstärksten Betrieben 23, die im Jahr 2000 noch nicht zu den 50er Betrieben gehörten. Umgekehrt formuliert: 23 der im Jahr 2000 50 mitgliederstärksten Betriebe sind herausgefallen, davon 10 durch Schließung oder Verlagerung. Ein Indiz für den starken Strukturwandel auch im Kernbereich der Tarifakteure.

1 Zu diesem Ergebnis trägt nicht unerheblich eine veränderte Erhebungsmethode der IG Metall bei. Seit der digitalisierten Mitgliederfassung werden auch kleine Betriebe mit wenigen Mitgliedern statistisch ausgewiesen.

Tabelle 2: Beschäftigtenentwicklung, Mitgliederentwicklung, gewerkschaftliche Organisationsgrade und Form der Tarifbindung in den 50 mitgliederstärksten Betrieben der IG Metall Köln Leverkusen 1976, 1986, 2000 und 2019

50 mitgliederstärkste Betriebe	Betriebe	Beschäftigte	Mitglieder	Org.-grad	% Beschäftigte	% Mitglieder	Betriebsgröße
2019	50	42.324	23.745	56,1	100	100	846
2000	50	48.812	26.867	55,0	100	100	976
1986	50	65.803	38.225	58,1	100	100	1.316
1976	50	79.134	44.919	56,8	100	100	1.583
darunter:							
Industrie	Betriebe	Beschäftigte	Mitglieder	Org.-grad	% Beschäftigte	% Mitglieder	Betriebsgröße
2019	24	31.990	20.180	63,1	76	85	1.333
2000	36	39.556	24.116	61,0	81	89,8	1.099
1986	40	58.864	35.940	61,1	89	95,1	1.472
1976	43	73.110	42.707	58,4	92,4	95,1	1.700
IDL	Betriebe	Beschäftigte	Mitglieder	Org.-grad	% Beschäftigte	% Mitglieder	Betriebsgröße
2019	17	7.087	2.132	30,1	17	9	417
2000	11	7.299	1.839	25,2	15	6,8	664
1986	8	5.979	1.700	28,4	9	4	747
1976	5	4.524	1.569	34,7	6	3,5	905
Handwerk	Betriebe	Beschäftigte	Mitglieder	Org.-grad	% Beschäftigte	% Mitglieder	Betriebsgröße
2019	9	3.247	1.433	44,1	8	6	361
2000	3	1.957	912	46,6	4	3,4	652
1986	2	1.532	585	38,2	2	1,5	766
1976	2	1.500	643	42,9	1,9	1,4	750
Tarifbindung:							
FTV NRW ME	Betriebe	Beschäftigte	Mitglieder	Org.-grad	% Beschäftigte	% Mitglieder	Betriebsgröße
2019	22	29.372	18.224	62,0	69	77	1.335
2000	42	42.946	24.542	57,1	88	91,3	1.023
1986	46	61.104	35.006	57,3	92	92,6	1.328
1976	47	75.247	42.013	55,8	95,1	93,5	1.601
HTV	Betriebe	Beschäftigte	Mitglieder	Org.-grad	% Beschäftigte	% Mitglieder	Betriebsgröße
2019	22	10.577	4.595	43,4	25	19	481
2000	2	870	378	43,4	2	1,4	435
1986							
1976							
FTV-HW	Betriebe	Beschäftigte	Mitglieder	Org.-grad	% Beschäftigte	% Mitglieder	Betriebsgröße
2019	4	1.572	694	44,1	4	3	393
2000	3	1.957	912	46,6	4	3,4	652
1986	2	1.532	585	38,2	2	1,5	766
1976	2	1.500	643	42,9	1,9	1,4	750
OT	Betriebe	Beschäftigte	Mitglieder	Org.-grad	% Beschäftigte	% Mitglieder	Betriebsgröße
2019	2	80	232	28,9	2	1	402
2000	3	3.039	1.035	34,1	6	3,9	1.013
1986	1	3.167	2.634	83,2	5	7,0	3.167
1976	1	2.387	2.263	94,8	3,1	5,0	2.387
IG Metall Köln-Leverkusen	Betriebe	Beschäftigte	Mitglieder	Org.-grad	% Beschäftigte	% Mitglieder	Betriebsgröße
2019	340	69.662	29.954	43,0	61	79	205
2000	372	75.418	35.841	47,5	65	75	203
1986	240	82.507	41.340	50,1	80	92	344
1976	148	91.117	48.003	52,7	80	89	616

Industrie: Produzierende Betriebe, IDL: Industrielle Dienstleistungsbetriebe; Handwerk: Handwerksbetriebe

FTV NRW ME: Flächentarifvertrag NRW Metall- und Elektroindustrie; HTV: Haus-/Firmentarifvertrag;

FTV Handwerk: Flächentarifvertrag für KfZ-Handwerk; OT: Betriebe ohne Tarifbindung

Quelle: Geschäftsberichte der IG Metall Köln und der IG Metall Köln Leverkusen 1976–2019

- (2) In den 70er und 80er Jahren war der Flächentarifvertrag für die Metall- und Elektroindustrie NRW sowohl für die Industriebetriebe wie die industriellen Dienstleistungsbetriebe selbstverständliche tarifvertragliche Norm. Die industriellen Dienstleistungsbetriebe, wie z.B. Rohrleitungsbau, Reparatur- und Instandhaltungsbetriebe, elektrotechnische Montage und Instandhaltungsarbeiten, wurden durch typische Metall- und Elektroberufe geprägt. Der einzige OT-Betrieb, eine Gießerei für die Autoindustrie, übernahm individualvertraglich die Normen wie die Entgeltsteigerungen des Flächentarifvertrages. In den Handwerksbetrieben des Kfz-Handwerks galten die Normen des NRW-Flächentarifvertrages für das Handwerk. Die Dominanz des FTV blieb in der Kölner Region auch in den 90er Jahren stabil, trotz der starken Verbetrieblung der industriellen Beziehungen durch „betriebliche Bündnisse für Arbeit“ und erste Öffnungsklauseln in den Flächentarifverträgen, wie die Daten für das Jahr 2000 indizieren.
- (3) Der tarifvertragliche Umbruch ereignete sich in der Kölner Region erst zwischen 2000 und 2019: Nur noch 22 der 50 mitgliederstärksten Betriebe fallen 2019 unter den Flächentarifvertrag NRW der Metall- und Elektroindustrie bzw. der Textilindustrie. Allerdings repräsentieren sie 69% der Beschäftigten und 77% der Mitglieder der 50er Betriebe – bedingt durch die Flächentarifbindung der drei größten Industriebetriebe (Ford, Deutz, Federal Mogul). Der Anteil der Beschäftigten, die unter den FTV NRW ME fallen, sank damit von 96% (1976) auf 69% (2019).
- (4) Schon 1986 hatten 26% aller Betriebe der 50er Betriebe einen überwiegenden Anteil von Angestelltentätigkeiten in ihren Betrieben, und 24% einen über 40%prozentigen Anteil. Diese Strukturveränderung zugunsten von qualifizierten Technikern, Ingenieuren und kaufmännischen Angestellten hat sich beschleunigt. 2019 hatten 34% aller 50er Betriebe einen überwiegenden Angestelltenanteil.

3 Die fragile Stabilität und Ausstrahlung des Flächentarifvertrages in der Kölner Region

In diesem Abschnitt werden zunächst anhand exemplarischer Betriebs- und Unternehmensbeispiele stabilisierende Faktoren des Flächentarifvertrages analysiert. In einem weiteren Schritt werden die tarifpolitischen Auswirkungen der zwei wichtigsten Reformprojekte des Flächentarifvertrags (Öffnungsklauseln/ERA) in den letzten zwanzig Jahren in der Region dargestellt.

Wir betrachten zunächst die wesentlichen betrieblichen Akteure und deren tarifpolitisches Agieren, die bis 2019 im Arbeitgeberverband und damit im Flächentarifvertrag verblieben sind. Dabei stehen fünf Aspekte im Vordergrund: Ökonomische Situation, Konzernbindung, organisatorische Stärke von Betriebsräten und Gewerkschaft, Arbeitsmarkt- und Produktionsressourcen der Beschäftigten sowie der soziokulturelle Aspekt der Organisationstradition bzw. des „kollektiven Gedächtnisses“ im Betrieb.

3.1 Die wichtigsten Unternehmen als Tarifakteure

Ford Werke

Der wichtigste tarifpolitische Akteur in der Kölner Region – zugleich der größte Betrieb im Flächentarifvertrag NRW der Metall- und Elektroindustrie – sind die Kölner Ford Werke. Sie sind unter den 50 mitgliederstärksten Betrieben mit vier Betrieben, 19.000 Beschäftigten und 13.200 Gewerkschaftsmitgliedern – von insgesamt 18.224 Gewerkschaftsmitgliedern, die unter den FTV fallen – die absolut dominierende Größe mit einer genuin eigenständigen Tarifgeschichte.

Die *Ford Werke Deutschland* standen in den 50er/60er Jahren für einen tarifvertraglichen Ausnahmestatus: Der einzige deutsche Automobilhersteller ohne Tarifbindung. Ein „Organizing“-Projekt, von der Frankfurter IG Metall unter Otto Brenner initiiert und von Hans Matthöfer organisiert, steigerte den gewerkschaftlichen Organisationsgrad innerhalb von drei Jahren von 5% auf 20%. Durch systematische Bildungs- und Vertrauensleutearbeit entwickelten sich die Ford-Werke nach VW zum zweitbesten gewerkschaftlich organisierten Autounternehmen in Deutschland. Gewerkschaftliches Ziel war – nach VW-Vorbild und im Kontext einer internen IG Metall Debatte über „betriebsnahe Tarifpolitik“ – die Durchsetzung eines Firmen-/Haustarifvertrages (Abelshauer, 2009, S. 140; Wittmann, 1994; Achten, 2007, S.61).

Die Ford Werke entzogen sich 1963 Haustarifverhandlungen durch Eintritt in den Arbeitgeberverband. Zentrale Spitzenverhandlungen zwischen IG Metall und Ford Management sicherten übertarifliche Entgeltbestandteile für die Belegschaft ab. Vor diesem Hintergrund wurde der Flächentarifvertrag zwar zunächst als Niederlage für die Ford-Belegschaft sowie des Konzeptes einer betriebsnahen Tarifpolitik begriffen. Über alle Jahrzehnte stieg der Organisationsgrad jedoch kontinuierlich auf über 70%. Bis zum Tarifabschluss 2018 wurde die Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband nie in Frage gestellt und auch keine Anträge auf Tarifabweichungen gestellt.

Die in einer eigenen „Ford-Tabelle“ zusammengefassten Löhne und Gehälter bewegten sich lange Jahre oberhalb der sie grundierenden Tariftabellen des Flächentarifvertrages. Basis für diese exponierte Einkommenssituation der Ford-Beschäftigten in der Region bildeten die guten Gewinnmargen der deutschen Autoindustrie wie der hohe technische Automationsstandard der Ford-Werke (das Kölner „Fiesta-Werk“ gilt als das weltweit effizienteste Autowerk).

Die erodierenden ökonomischen Grundlagen dieser betrieblichen Tarifstandards wurden seit Anfang der 90er Jahre über betriebliche vereinbarte Standort- und Beschäftigungssicherungsvereinbarungen aufgefangen (Rheder, 2003, S. 55). Im Austausch gegen den Abbau sozialer Leistungen und übertariflicher Entgeltbestandteile setzte der Betriebsrat jeweils Investitions- und Standortzusagen sowie den Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen durch. Co-Management des Betriebsrates auf der Basis effektiver betrieblicher Mitbestimmungspraxis und hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad verhinderten bis 2019 jegliche Tarifunterschreitung oder Infragestellung des Flächentarifvertrages.

Die lange verzögerte, konfliktreiche Implementierung des ERA-Tarifvertrages verringerte die Entgeltdifferenz zwischen Flächentarifvertrag und dem internen Ford-Entgeltsystem. Die hohe Arbeitsmarktmacht von Produktions- und Entwicklungsingenieuren sowie

die Produktionsmacht der gut organisierten Produktionswerker und Facharbeiter stützt die betrieblichen und gewerkschaftlichen Akteure ebenso wie die im „kollektiven Gedächtnis“ verankerten Großkonflikte in den 60er/70er Jahre und die kooperativen Verhandlungserfolge bei der Standort- und Beschäftigungssicherung. Dazu zählt auch die vereinbarte Tarifbindung für das am Beginn der 2000er Jahre ausgegliederte Unternehmen Visteon. Mit anderen Worten: Bis Anfang der 2000er Jahre blieb Ford sowohl intern wie extern (Outsourcing/Leiharbeitnehmer) eng an den FTV gebunden.

Maschinenbau: Deutz AG u.a.

Die quantitativ wichtigsten Tarifakteure innerhalb der 50er Betriebe sind nach den Ford-Werken fünf Produktionsbetriebe des Maschinenbaus und ein elektrotechnisches Kabelwerk mit zusammen 5.842 Beschäftigten und 2.638 Mitgliedern, von denen zwei nach dem Tarifabschluss 2018 ihren Austritt aus dem Arbeitgeberverband erklärten.

In der Kölner Region überlebten nur wenige hochspezialisierte, größere Maschinenbau- und Elektrounternehmen und wenige kleinere Spezialunternehmen die Krisen und Strukturbrüche der 80/90er Jahre. Es gab zahlreiche Betriebsschließungen und Standortverlagerungen, wovon 21 der 50 mitgliederstärksten Betriebe der Region im Jahr 1986 betroffen waren. Ihre wesentlichen Konkurrenten sind zumeist nicht deutsche, sondern europäische, amerikanische oder asiatische Unternehmen (China, Japan, Korea). Soweit neben der Produktqualität, Lieferfähigkeit auch Preise und Lohnkosten bei der globalen Wettbewerbsfähigkeit von Bedeutung sind, entfaltet der FTV keine Kartellfunktion mehr. Produktion, Umsätze und Gewinne unterliegen überdurchschnittlich den Weltmarktzyklen der Investitionsgüterbranche.

In den Unternehmen dieser Branche stiegen der Anteil der Angestelltentätigkeiten auf 50–65%. Im produktiven Bereich herrscht nahezu vollständige Dominanz von Facharbeiter-tätigkeiten. Angelernte Tätigkeiten werden seit 2004 weitgehend über Leiharbeitnehmer realisiert. Gleichzeitig wächst der Anteil von AT-Beschäftigten im Angestelltenbereich (15–25%). Erhebliche Arbeitsmarktmacht kombiniert sich mit Produktionsmacht, die allerdings weder im produktiven und noch im indirekten Sektor kurzfristig wirksam wird – im Unterschied zu den Just-in-Time Lieferketten der Autoindustrie. Gleichwohl steigern Lieferzeiten und Qualitätsforderungen der Kunden die Produktionsmacht der Beschäftigten, die weder durch strikte Anweisungen noch Austausch der Beschäftigten beeinträchtigt werden kann. Gleichzeitig sanken Beschäftigung und Betriebsgrößen durch die Shareholder-Value orientierten Konzernentscheidungen, insbesondere die Orientierung an der Maxime „Konzentration auf das Kerngeschäft“.

Exemplarisch vollzogen sich diese Trends beim Leitunternehmen der Maschinen- und Anlagenbaubranche in der Kölner Region, der *Klöckner-Humboldt-Deutz AG*, heute *Deutz AG*: Vom größten Maschinenbauunternehmen der Bundesrepublik Deutschland mit 16.000 Beschäftigten allein in Köln und mit einem Produktionsspektrum von Motoren aller Größenkategorien, LKW- und Traktorenproduktion sowie Großanlagen entwickelte sich Deutz zu einem spezialisierten Motorenproduzenten für Baumaschinen und Traktoren mit 2.500 Beschäftigten in Köln. In einer existenziell bedrohlichen Insolvenzsituation durch Managementfehler 1995/96 überlebte der Konzern nur durch eine koordinierte Rettung durch Banken, Staat (Land NRW-Stadt Köln) und Beschäftigte: In einer einwöchigen quasi Blitz-

aktion trugen Beschäftigte mit 110 Millionen DM durch dreijährige Tarifabweichung (temporär unbezahlte Mehrarbeit/temporär sozial gestaffelte Entgeltabsenkungen von durchschnittlich 10%) zur eine Milliarde teuren Insolvenzabwehr bei. Die in diesem Rettungsprozess kooperativ – außerhalb des tarifrechtlichen Rahmens – agierenden betrieblichen und gewerkschaftlichen Akteure setzten im Neustrukturierungsprozess des Konzerns die vereinbarte Rückkehr zum Flächentarif durch. Gleichzeitig wurde diese Tarifbindung für Betriebsrat wie Gewerkschaft zur *conditio sine qua non* aller Überleitungsvereinbarungen von vier Unternehmensteilen, die verselbständigt wurden. So entstanden Anfang der 2000er Jahre – ebenso wie bei Ford/Visteon – formell neue Mitgliedschaften im Arbeitgeberverband. Tatsächlich waren es nur transformierte Mitgliedschaften mit Anstieg der Betriebs-, nicht der Beschäftigtenzahlen.

Stützen konnte sich die IG Metall auf hohe gewerkschaftliche Organisationsgrade in der standardisierten Motorenproduktion und die Produktionsmacht der Beschäftigten. Im „kollektiven Gedächtnis“ der Beschäftigten wie der betrieblichen Akteure schuldete die Kapitaleseite den Beschäftigten „Tariftreue“ auch in den zyklischen Krisensituationen. Auf dieser Basis wurden bis 2019 gleichermaßen angestrebte Tarifabweichungen abgelehnt und ERA-bedingte Abgruppierungen weitgehend auf den Angestelltenbereich begrenzt.

Weitere Unternehmen

Die restlichen 4.500 Beschäftigte, die unter den Flächentarifvertrag fallen, verteilen sich auf fünf Produktionsbetriebe für Kolbenringe, Dichtungen, Rohre für die Sanitärwirtschaft, Drahtprodukte, Heizthermen, auf zwei Ingenieurunternehmen, drei Montage- und Instandhaltungsunternehmen (Aufzüge/Rohrleitungen/Zugwaggons) sowie zwei Unternehmen, die unter den Flächentarifvertrag der Textilindustrie (Sitzhersteller) und der textilen Dienstleistungen (Industriewäscherei) sowie der IT-Branche (Flächentarifvertrag Versicherungswirtschaft) fallen.

Erstes Resümee der Stabilitätsbedingungen für flächentarifvertragliche Bindungen: Neben der Basis ausreichender ökonomischer Ressourcen, die im zyklusaffinen Maschinenbau temporär prekär werden können, kommt der Betriebs- und Unternehmensgröße, der Konzernbindung bei kleinen Betriebsgrößen, der Stärke der betrieblichen Akteure (Arbeitsmarkt- und Produktionsmacht der Beschäftigten, effektiv genutzte Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte) sowie der Organisationstradition, also der kulturellen Komponente, entscheidende Bedeutung zu. Sobald eine dieser Grundlagen entfällt, wird die flächentarifvertragliche Bindung brüchig.

3.2 Öffnungs- und Differenzierungsklauseln als neuer Stabilitätsfaktor?

Nach den heftigen organisationsinternen, strategischen Debatten im Arbeitgeberverband um Tarifflicht, OT-Verbände, der Expansion „betrieblicher Bündnisse für Arbeit“ und dem gescheiterten IG Metall Projekt „Bündnis für Arbeit“ setzten die Arbeitgeberverbände inmitten der Rezession 2001–2003 große Hoffnungen in die Restabilisierung der Tarifbindung durch zwei große Reformprojekte: Die Flexibilisierung der Tarifverträge auf Basis des Pforzheimer Abkommens 2004 und der darin ermöglichten Öffnungsklauseln und der gleichzeitig vereinbarten Modernisierung der Lohn- und Gehaltsstrukturen durch das „Entgeltrahmenabkommen“ (ERA) von 2003 (Gesamtmetall, 2015b, S. 362–497).

Die Praxis betrieblicher „Bündnisse für Arbeit“ begann – exemplarisch für Deutschland – in den Kölner Ford Werken Ende der 80er Jahre (Rheder, 2003, S. 55). Bis Ende 2019 beinhalteten die Standortvereinbarungen keine Tarifabweichungen, stabilisierten insofern den Flächentarifvertrag und etablierten in der Kölner Region das anspruchsvolle Modell des Austausches von Beschäftigungssicherung und Investitionszusagen gegen Produktionsflexibilisierung und Abschmelzen übertariflicher Leistungen (Rheder, 2003, S. 75). Betriebsschließungen und Standortverlagerungen von kleineren und mittleren Betrieben sowie von Betrieben des ehemaligen Felten & Guillaume-Konzerns begrenzten die Ausbreitung einer wilden Praxis betrieblicher Bündnisse mit Tarifabweichungen auf wenige Betriebe. Erst die spektakuläre dreijährige Tarifabweichung bei Klöckner-Humboldt-Deutz 1995/96 – legitimiert durch eine akut drohende Insolvenz – öffnete den Weg für nicht formalisierte Tarifabweichungen (ohne formelle Tarifverhandlungen unter Einbeziehung der Gewerkschaftsmitglieder in den Betrieben) auch in dem verbliebenen, inzwischen dänischen Kabelwerk des ehemaligen Felten & Guillaume Konzerns (nunmehr NKT) lange vor ihrer Legalisierung und Formalisierung durch das Pforzheimer Abkommen (Februar 2004). Hier dauerte die Rückkehr von den Tarifabweichungen hingegen bis Ende 2015.

Die Öffnungsklauseln des Pforzheimer Abkommens etablierten mit dem neuen institutionellen Rahmen – im Unterschied zu betrieblichen Bündnissen für Arbeit der 90er Jahre – zugleich eine neue betriebliche Verhandlungskultur mit langfristigen Wirkungen für das Beziehungsgeflecht der betrieblichen und überbetrieblichen Tarifakteure, was exemplarisch am ersten größeren Verhandlungsfall in der Kölner Region nachgezeichnet werden soll.

Das Beispiel Leybold Vakuum

Der Plan der Geschäftsführung des Unternehmens *Leybold Vakuum*, im Rahmen eines umfassenden Kostenstrukturprogrammes aus dem Arbeitgeberverband auszutreten, löste eine Welle demonstrativer Betriebsversammlungen, einen schnellen Anstieg des Organisationsgrades von 29 auf 40% aus. Mehrere Wechsel in den Eigentumsverhältnissen zwischen 1987 und 2020 mit Strategie- und Managerwechseln verbunden (Deutsche, Schweizer, Österreichische, Russische und zuletzt ein Schwedischer Konzern) lösten in der Belegschaft große Unsicherheit aus. Die betriebliche Protestwelle erzwang die Rücknahme der Tarifflucht gegen Verhandlung einer Tarifabweichung. Diese Verhandlung beinhaltete erstmals in der Kölner Region das gesamte Szenarium einer Tarifabweichung nach Pforzheim: Wirtschaftliche Prüfung, Wahl einer betrieblichen Tarifkommission, öffentliche Diskussion der Mitgliederforderungen, Informationen über außerordentliche Betriebsversammlungen und schließlich ein Verhandlungsergebnis, das 2,5 Stunden unentgeltliche Mehrarbeit in der Woche gegen Investitions-, Produktions- und Standortzusagen sowie den Ausschluss von Kündigungen und Betriebsänderungen nach § 111 BetrVG beinhaltete. Eine vollständige Rückzahlungsverpflichtung als Sanktion zur Einhaltung der Zusagen sowie eine Auszahlung der unentgeltlichen Mehrarbeit bei Überschreiten von definierten Gewinnmargen vervollständigten den Tarifvertrag. Verbunden damit waren erweiterte Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates sowie ein jährliches Monitoring der Wirtschaftsprüferberichte durch die IG Metall.

Der abweichende Tarifvertrag stieß zunächst vor allem im Angestelltenbereich, mit Beginn der Finanzkrise 2008/2009 und drohendem Stellenabbau auch im Arbeiterbereich,

auf so hohe Zustimmung, dass Teile der Belegschaft 2010 sogar für eine Verlängerung plädierten. Der Austausch erhöhter individueller wie kollektiver Sicherheit gegen eine eher als marginal empfundene Arbeitszeitverlängerung fand bei den Beschäftigtengruppen mit unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktmacht die höchste Zustimmung. Von der Geschäftsführung wurden die Tarifregelungen (insbesondere der Kündigungsschutz) erst während der Finanzkrise 2008/2009 als drastische Einschränkung unternehmerischer Direktionsautonomie empfunden, eine Fortführung 2010 abgelehnt, gleichwohl unter neuem Management von 2012 bis 2015 nochmals mit geänderten Konditionen aufgesetzt. Bis Ende 2015 liefen diese wie zahlreiche andere Tarifabweichungsprojekte planmäßig aus – was nicht zuletzt der stabilen Wirtschaftssituation bis 2018 geschuldet war. In einigen kleineren Unternehmen indes waren Tarifabweichungen nur der letzte Schritt vor Insolvenzen und Betriebs-schließungen.

Tarifpraxis auf betrieblichem Terrain

In Fortführung der betrieblichen Standortbündnisse vornehmlich von Großunternehmen innerhalb der betrieblichen Verhandlungsparameter entstanden in der Verhandlungspraxis von Tarifabweichungen zwei wesentliche Entwicklungen: Das Feld tarifierbarer Regelungen erweiterte sich deutlich: Teile des Flächentarifvertrages wurden gegen individuelle und kollektive Sicherheit getauscht und damit unternehmerische Autonomie eingeschränkt. Zugleich veränderte sich temporär die dualistische Verhandlungsstruktur: Die zwei säuberlich getrennten Verhandlungsebenen „Tarifpolitik“ (AGV-IG Metall) und „Betriebspolitik“ (Betriebsrat-Management) fließen ineinander.² Ein Jahrzehnt Verhandlungspraxis von Tarifabweichungen – die in der Kölner Region 20% der Betriebe mit 10% der Beschäftigten betraf – erhöhten in den betroffenen Betrieben den Stellenwert und Status von Gewerkschaftsmitgliedern, Vertrauensleuten und hauptamtlichen Gewerkschaftsfunktionären, die von Beratern der Betriebsräte zu Verhandlungsführern avancierten. Die noch 2003 von Rheder konstatierte Gefahr einer Entfremdung zwischen exklusiv und zentralisiert verhandelnden Betriebsräten und Belegschaft/Gewerkschaft, drehte sich zugunsten einer – je nach Beteiligungspraxis variierenden – erhöhten Transparenz und demokratischen Entscheidungskultur (Rheder, 2003, S. 188; Bahn Müller & Salm, 2018, S. 32, 46; Roßmann, 2019, S. 377).

Bei den Verhandlungsthemen – und Vereinbarungstypen hingegen wurden die Erfahrungen aus den Standort- und Investitionssicherungsvereinbarungen von Ford und anderen Großunternehmen aus den 90er Jahren adaptiert. Soweit betriebliche und gewerkschaftliche Akteure auch Mitglieder von Wirtschaftsausschüssen und Aufsichtsräten sind, verfügen sie über Wissens- und Statusvorteilen gegenüber regionalen Verbandsvertretern der Arbeitgeberseite. Und im Umfeld der Verhandlungen gewinnen zudem externe Juristen und Betriebswirte Einfluss auf die Verhandlungen. Im Zeitbudget der Verhandlungsakteure nehmen im ersten Jahrzehnt nach der Pforzheim Vereinbarung die Einübung in neue Rollen, Kompetenz- und Entscheidungsstrukturen sowie Verhandlungsprozeduren ebenso viel Zeit ein wie die eigentlichen Verhandlungsinhalte. Während die sukzessive eingeübten Mitbestimmungskompetenzen der Belegschaften und Vertrauensleute sich stabilisierend auf die

2 Bundesweit siehe Haipeter (2009).

Gewerkschaftsmitgliedschaft auswirkten, wuchs die Kritik im Management und in Arbeitgeberverbänden am wachsenden gewerkschaftlichen Einfluss im Betrieb sowie an Dauer und Intensität der Verhandlungsprozeduren.³ In den internen Arbeitgeberdiskussionen wird das als Spannungsverhältnis zwischen ökonomischem Profit aus den Tarifabweichungen versus Autonomieverlust diskutiert. Diese interne Kritik intensivierte sich mit der sukzessiven Etablierung von Differenzierungsklauseln in den FTV (seit 2006), die zunächst an Vetorechte der Betriebsräte und später der Gewerkschaften gebunden wurden.

Zweites Resümee: Die Etablierung von Öffnungs- und Differenzierungsklauseln, der zunehmend auch institutionalisierte und formalisierte Prozesse einer „kontrollierten Dezentralisierung“ der Tarifpolitik folgten (Bispinck, 2004), hat nur begrenzt zur Stabilisierung der Flächenverträge beigetragen. Die heterogene ökonomische Entwicklung von Branchen und Betrieben – die sich nach Erfahrungen der Kölner Region nicht auf die Differenzierung Großunternehmen und KMU-Welt reduzieren lassen – spiegelt sich in Tarifabweichungen und -differenzierungen. Stabilisierend wirkten sie nur dann, wenn die Abweichung temporär blieb, die intendierten Ziele erreicht wurden und die Tarifakteure sich in den neuen Rollen als lösungsorientiert erfuhren.

3.3 ERA – Modernisiertes Eingruppierungssystem als Stabilisierungsfaktor?

Die Implementierung der Entgeltrahmen-Tarifverträge (ERA) war in NRW mit einem komplexen Systemwechsel von summarischer zu analytischer Arbeitsbewertung verbunden. Die intern zugespielt formulierte Zielsetzung des Arbeitgeberverbandes lautete: Die Angleichung von Arbeiter- und Angestelltenentgelten muss über die Abgruppierung von Arbeitern um eine, für Angestellte um zwei Tarifgruppen erfolgen (Gesamtmetall, 2015b, S. 428, 432).

Diese Zielsetzung konnte nicht realisiert werden. Für Facharbeiter sowie Techniker und Ingenieure blieben im ERA- Einführungsprozess die Status-Verluste durch Eingruppierung eher begrenzt. Die stärksten Abwertungen vollzogen sich im Angestelltenbereich und hier vor allem unter den kaufmännischen Angestellten. Der Anpassungsprozess an den neuen Eingruppierungsstatus verlief in NRW über mehrere Tarifrunden und realisierte sich für die Betroffenen in den Folgejahren zwar nicht in nominellen Entgeltverlusten, jedoch in verminderten realen Entgeltsteigerungen. Dieser langjährige Anpassungsprozess schwächte die gewerkschaftliche Mobilisierung und Organisation insbesondere im wachsenden Angestelltensektor. Der ebenso konflikt- wie arbeitsaufwendige betriebliche ERA-Einführungsprozess wurde in den Belegschaften und unter den betrieblichen Akteuren nicht als gewerkschaftlicher Tariferfolg begriffen, weil Abgruppierungen gegenüber Höhergruppierungen dominierten (für Baden-Württemberg Bahn Müller & Hoppe, 2016, S. 638). Seit der vollständigen Etablierung des ERA haben das Entgeltniveau, das Eingruppierungssystem und – verfahren an Akzeptanz gewonnen, insbesondere bei den Akteuren des Betriebsrates und jüngeren sowie neu eingestellten Beschäftigten, deren Bezugspunkt vergleichbare Markteinkommen und nicht vorherige Tarifeingruppierungen sind.

3 Fickinger (2020) spricht von „hermetischer Beteiligungslogik“.

Aus Arbeitgeberperspektive wird als Erfolg begriffen, was in den Belegschaften negativ konnotiert wird:

- Das Eingruppierungsniveau konnte für alle Betriebe – in starker Abhängigkeit allerdings von innerbetrieblichen Kräfteverhältnissen - abgesenkt und insbesondere für kaufmännische Angestellte näher an die Entgelt-niveaus des regionalen Arbeitsmarktes bewegt werden.
- Die Höhergruppierungsdynamik ist im neuen Bewertungssystem deutlich verringert worden.
- Das ERA-Bewertungssystem, das Tarifvertragssysteme aus den frühen 70er Jahren in NRW ablöste, wird als einer modernen Arbeitswelt angemessen begriffen (Gesamtmetail, 2015b, S. 432–433; Bahn Müller & Hoppe, 2016, S. 635, Abb.1).

Unter diesen Aspekten haben in der Kölner Region auch einige nichttarifgebundene Betriebe, in denen alte tarifvertragliche Eingruppierungssysteme benutzt wurden, mindestens Bausteine des ERA-Systems modular etabliert, wie z.B. der Kölner Tochterbetrieb des wenig tarifaffinen General Electric Konzerns.

Drittes Resümee: Die Modernisierung des Entgeltsystems ist über die tarifgebundenen Unternehmen hinaus akzeptiert. Es entfaltet allerdings keine Stabilität für die Tarifbindung im FTV: Das Bewertungssystem bleibt selbst bei Tariffucht als modularer Baustein in Haustarifverträge erhalten. Und ERA kann als modularer Baustein – ohne Patentschutz – auch in nicht tarifgebundenen Unternehmen benutzt werden – einschließlich der Beratungsleistungen durch die OT-Arbeitgeberverbände. Beide Varianten sind in der Kölner Region existent, hingegen sind keine Neueintritte in den AGV wegen ERA zu verzeichnen (für Baden-Württemberg ähnlicher Befund Bahn Müller & Hoppe, 2016, S. 634).

4 Dynamiken der Haus- und Firmentarifverträge

Der Anstieg von zwei auf 22 betriebliche Haustarifverträge im tariflichen Kernsektor der 50 mitgliederstärksten Betriebe zwischen 2000 und 2019 stellt die gravierendste Strukturveränderung in der tarifpolitischen Landschaft in der Kölner Metall- und Elektroregion dar. An Fallbeispielen für fünf unterschiedliche Entstehungszusammenhänge für Haustarifverträge wird nachfolgend gezeigt, dass diese nicht aufgrund der Initiative von Betrieben und Unternehmen entstehen, sondern nur aufgrund gewerkschaftlicher Mobilisierung. Selbst bei stark steigender gewerkschaftlicher Gegenmacht in Konflikten um Tariffucht gab es in der Kölner Region keine Rückkehr zum Flächentarifvertrag, sondern den Haustarifvertrag als quasi Kompromiss zwischen gewerkschaftlich geforderter Flächentarifbindung und „Tariffreiheit“. Tariffucht wie -abstinz dominierten vor allem in gewerkschaftlich unterdurchschnittlich organisierten Betrieben mit hohem Konkurrenzdruck aus dem Weltmarkt oder tariffreier Konkurrenz sowie in industriellen Dienstleistungsbereichen und Betrieben, deren Beschäftigte über weniger Produktionsmacht, aber höhere Arbeitsmarktmacht verfügen. Tarifkonflikte um Haustarifverträge fördern zugleich steigende gewerkschaftliche Mitgliederzahlen.

4.1 Haustarifverträge in neuen Betrieben ohne Tarifbindung

Mit Anlauf einer neuen Ford-Fiesta-Generation etablierte Ford im Jahr 2002 ein neues Produktionsmodell: Die Vormontage von Achsen, Motoren, Türen und Cockpits wurde in einem direkt benachbarten Industriepark ausgelagert, der mit einem Transferband „Just in Time“, „Just in Frequency“ mit der Produktion direkt verbunden ist. Etablierte Unternehmen der Autozulieferindustrie wie Siemens, Continental, Benteler und Faurecia, Unternehmen des Großhandels wie Ferrostaal oder der Logistik wie Rhenus rekrutierten für diese neuen Betriebe Arbeitskräfte mit individuellen Arbeitsverträgen – mit Ausnahme von Benteler, deren Betrieb im Industriepark seit Arbeitsaufnahme durch Mitgliedschaft im AGV dem Flächentarifvertrag unterworfen war. Die Beschäftigten, die mit 70–80% zum Arbeitsmarktsegment der un- und angelernten Arbeitskräfte mit einem hohen Migrantanteil gehören, verfügen nur über geringe individuelle Arbeitsmarktmacht. Diese wurde relativ schnell durch kollektive gewerkschaftliche Organisation kompensiert: Bei AIS stieg der gewerkschaftliche Organisationsgrad in sieben Jahren von 42% auf 77%, bei LMK in 11 Jahren von 42% auf 86%, bei Faurecia Innenraumsysteme in 14 Jahren von 46% auf 99%, bei Benteler in 15 Jahren von 13% auf 57%, das hohe Ausgangsniveau wurde jeweils schon in den ersten 12 Monaten nach Betriebsgründung erzielt.

So organisiert verlieh ihnen die „Just in Time“-Produktion gleichzeitig „Produktionsmacht“: Relativ kurzzeitige Produktionseinschränkungen verursachen Produktionsstillstände beim OEM wie in den anderen Firmen des Industrieparks – Konsequenz des ebenso effektiven wie störanfälligen Produktionsnetzwerkes, das weitgehend ohne größere Lager und damit Produktionspuffern arbeitet. Schon die Androhung einer von den Ford-Betriebsversammlungen zeitlich abweichenden Betriebsversammlung löste in Tarifverhandlungen Arbeitgeberpanik und das Angebot bezahlter Mitgliederversammlungen der IG Metall außerhalb der Arbeitszeit aus.

In jeweils selbständig verhandelten Haustarifverträgen konnte das Entgeltniveau, das zu Beginn ca. 35% unterhalb des Flächentarifvertrages lag auf 90% gesteigert werden, ohne die Eskalationsstufen „Warnstreik“, „Streikandrohung“ überschreiten zu müssen. Selbst nach Reintegration eines dieser Betriebe in Ford-Eigentum behielt Ford für diese Betriebs Einheit im Industriepark die übernommenen Haustarifverträge bei. In den Betrieben dieses Industrieparks, räumlich eng auf gemeinsamem Werksgelände vernetzt, entwickelte sich eine eigene Verhandlungsdynamik. Der enge Kommunikationsfluss innerhalb des Industrieparks wie zu den Arbeitnehmern des räumlich eng benachbarten Produktionswerkes von Ford begründeten zwei sehr dynamische, emotional gut verankerte Verhandlungsziele: nachholende Angleichung an das Niveau der Flächentarifverträge wie an das der jeweils besten Firmentarifverträge innerhalb des Industrieparks. Gemeinsame Gewerkschaftsaktionen im Industriepark zu Themen wie Leiharbeit, Werkverträge, eine Arbeitsgemeinschaft der Industriepark-Betriebsräte beförderten den informellen wie formellen Informationstransfer untereinander wie mit den Vertrauensleuten und Betriebsräten von Ford. Einem ähnlichen Mobilisierungsmuster folgte die Durchsetzung eines Haustarifvertrages 2014/15 bei einem mittelgroßen Automobilzulieferer: Nach Wahl eines IG Metall Betriebsrates und Steigerung des gewerkschaftlichen Organisationsgrad von 9% auf 40% konnte ein Haustarifvertrag durchgesetzt werden – allerdings noch unterhalb des Flächentarifniveaus.

4.2 Haustarifverträge nach Tarifflicht

Einem anderen Muster folgen Haustarifverträge, die aus gewerkschaftlicher Mobilisierung gegen eine Tarifflicht resultieren. In der Regel ereignete sich Tarifflicht in betrieblichen Krisensituationen und bei unterdurchschnittlich organisierten Belegschaften.

Exemplarisches Beispiel ist das Kölner Feuerschutz-/Sicherheitstechnikunternehmen TW. Nach Schließung der konzern eigenen Produktionsstätten am gleichen Standort wurde für die verbliebenen 800 Montagespezialisten, verteilt auf 14 bundesdeutsche Niederlassungen, der Ausstieg aus dem Tarifvertrag 2004 verkündet. Der vordem gewerkschaftlich eher passiv agierende Betriebsrat wurde zum Organisator einer bundesdeutschen Organisationswelle wie eines bundesweiten Warnstreiks am Kölner Standort (von 20% auf 67% gewerkschaftlichen Organisationsgrad). Die Konfrontation der Geschäftsführung mit den Streikenden auf offener Bühne eröffnete das Feld für Haustarifverhandlungen, die im Ergebnis bei Entgelten und Arbeitszeiten dem Flächenniveau entsprachen und in regelmäßigen Tarifverhandlungen bis 2019 gesichert werden konnten. Organisationsniveau der Beschäftigten, Mobilisierungsfähigkeit des Betriebsrates wie dessen Bereitschaft, seine institutionalisierten Machtressourcen aus dem Betriebsverfassungsgesetz zu nutzen, sind hier wie in ähnlich gelagerten Fällen – neben der ökonomischen Situation des Betriebes – die wesentlichen Faktoren für das Niveau der Haustarifverträge.

Einen gravierenden Einschnitt für die tarifpolitische Geografie der Kölner Region bedeuten die Verbandsaustritte zweier großer Maschinenbauunternehmen nach dem Tarifabschluss 2018, deren Familieneigentümer und Manager bis dahin eng mit dem Arbeitgeberverband vernetzt waren und langjährig Führungspositionen im Verband innehatten. Grundsätzliche Kritik an den Flächentarifergebnissen und den Einflusschancen der Betriebe und regionalen Verbände auf diese Verhandlungen wird in diesen Fällen als wesentliches Fluchtmotiv genannt. Oder positiv formuliert: Die Tarifflicht zielt auf Rückgewinnung der Autonomie über die betrieblichen Arbeitsverhältnisse – und sei es über Haustarifverträge. Diese Austritte werfen die Frage auf, welche Bedeutung der Verlust ökonomischen, sozialen und kulturellen Kapitals der Arbeitgeberverbände für die Loyalitätssicherung gegenüber ihren Mitgliedern hat?

4.3 Haustarifverträgen zur kollektiven Veränderung individualvertraglicher Arbeitsverhältnisse

In einem großen Rohrleitungsunternehmen, das die Normen des Flächentarifvertrages für seine Monteure individualvertraglich vereinbart hatte, bauten Massenklagen gegen individualvertragliche Verschlechterungen im Jahr 2005 den Druck auf, der die Firmenleitung zur Vereinbarung eines „Haustarifvertrages“ mit der IG Metall veranlasste. Diese Verhandlungen ohne vorausgehende oder begleitende gewerkschaftliche Steigerung der Organisationsgrade sicherte zwar wesentliche Tarifnormen der Fläche, beinhaltete aber auch Tarifabweichungen. Erst nachfolgende regelmäßige Haustarifverhandlungen stabilisierten und erhöhten sukzessive den gewerkschaftlichen Organisationsgrad.

In einer großen Gießerei für Motorblöcke – in Familieneigentum, traditionell ohne Tarifbindung aber mit fixer Orientierung am Flächentarifvertrag – mit hoher gewerkschaftlicher Organisationsquote und seit 1976 immer einer der fünf mitgliederstärksten Betriebe

der Region, zwangen Anfang der 2000er Jahre erhebliche ökonomische Probleme zur Vereinbarung eines Anerkennungstarifvertrages mit ökonomisch begründeten Tarifabweichungen, die angesichts der Organisationsstärke der Belegschaft wie des Betriebsrates bis 2015 wieder beendet werden konnten.

4.4 Haustarifverträgen nach Auflösung eines Flächentarifvertrags (Kfz-Handwerk)

Die sukzessive Selbstauflösung der Landesinnung Kfz-Handwerk als Tarifakteur nach gescheiterten Tarifverhandlungen löste Mitte der 2000er Jahre – in einer krisenhaften Umbruchssituation des Kfz Handwerks mit einer parallelen Konzentrationswelle in der Branche – eine gewerkschaftliche Organisierungswelle für Haustarifverträge aus. Für zehn große Kfz-Handwerksunternehmen der Kölner Region mit über 30 Betrieben konnten so Haustarifverträge vereinbart werden, deren Niveau in Abhängigkeit von ökonomischer Situation und betrieblichen Kräftekonstellationen der Tarifakteure sehr unterschiedlich ausfällt. Daneben gibt es zahlreiche tariflose kleinere Familienbetriebe. Eine Minderheit großer Konzernniederlassungen von z.B. Daimler, BMW, Iveco etc. unterliegt einem „Kfz-Dienstleistungstarifvertrag“, den der Arbeitgeberverband MetallNRW mit der IG Metall verhandelt. Die Tariflandschaft des Kfz-Handwerks der Kölner Region bildet somit ein Alternativszenario zur Metall- und Elektroindustrie. Sechs Kfz-Handwerksbetriebe sind in diesen „Häuserkämpfen“ um Haus- und Flächentarifverträge Teil der 50 mitgliederstärksten Betriebe geworden, vier davon erstmals.

4.5 Haustarifverträge nach Outsourcing

Eine Outsourcing Welle der IT-Abteilungen deutscher Großunternehmen aller Branchen durchzieht die 2000er Jahre und zog auch in der Kölner Region mehrere Haustarifverträge für kleinere, outgesourcte IT-Firmen nach sich. Nach Kauf der Siemens IT-Sparte (SBS) etablierte sich der französische IT-Konzern Atos mit bundesweit über 7.000 Beschäftigten als einer der führenden IT-Dienstleister. Mit häufig älteren, gutbezahlten IT-Beschäftigten, die in ihren Arbeitsverträgen die tariflichen Elemente unterschiedlichster Branchen vereinigten, überforderte diese Komplexität der Arbeitsverhältnisse das Personalressort des schnell durch Zukäufe expandierenden Unternehmens. Die Lösung zur Harmonisierung aller Arbeitsverhältnisse sollte über einen Firmentarifvertrag erfolgen, der zwischen der IG Metall und dem Arbeitgeberverband MetallNRW als zweistufiges Konstrukt verhandelt wurde: Nach dem Muster des Kfz-Dienstleistungsvertrages in einem für alle IT-Unternehmen offenen „Flächentarifvertrag“ mit besonderen Modulen nur für Atos. Das Konstrukt kombiniert ein IT-spezifisches Eingruppierungssystem mit Gehaltsbändern mit einer nicht-automatisierten Übernahme der Entgeltsteigerungen des ME-Flächentarifvertrages. Das Roll-Out des Tarifvertrages, insbesondere die erste Tarifierhöhung für die Atos Beschäftigten wurde an die nachgewiesene Mitgliedschaft der IG Metall gebunden und löste eine zweite gewerkschaftliche Organisierungswelle in den drei Kölner Atos-Betrieben aus. Eine dritte Organisierungswelle begleitete die Warnstreiks während der Tarifverhandlungen in den nachfolgenden Jahren, da die französische Geschäftsführung die Übernahme der Tarifierhöhungen der Fläche in Frage stellte. In einem 2017 von Atos zugekauften Kölner IT-

Unternehmen, das in den 80er Jahren noch dem Metall Flächentarif unterlag, in den 90er Jahren aus dem Arbeitgeberverband austrat, reaktivierte der Atos Kauf die gewerkschaftliche Mobilisierung für einen Haustarifvertrag so erfolgreich, dass jetzt zwei IT-Betriebe von Atos zu den 50 mitgliederstärksten der Kölner Region gehören.

4.6 Exkurs in die tariflose Welt in der Kölner Region

Unter den 50 *mitgliederstärksten* Betrieben der Kölner Region gibt es keinen ohne Tarifbindung. Demgegenüber finden sich unter den 50 *beschäftigungsstärksten* Betrieben 15 tariflose. In ihnen sind 7321 Personen beschäftigt. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad in diesen 15 Betrieben liegt bei 4,5%. Vier davon sind nicht tarifgebundene Produktionsunternehmen, drei nicht tarifgebundene Ingenieurdienstleistungsunternehmen, zwei tariflose IT-Betriebe, vier Hauptverwaltungen, ein Kfz-Handwerksunternehmen sowie ein industrielles Dienstleistungsunternehmen. Eine diverse Welt, die aber drei wesentliche Charakteristika offenlegt: Unter tariflosen Produktionsunternehmen dominieren junge, noch wachsende Unternehmen in Familieneigentum. Diese Welt wird überwiegend von Firmen mit Angestelltenanteilen zwischen 80 und 100% geprägt. Daneben gibt es mit der IT-Branche eine weiter expandierende und mit den Ingenieurdienstleistern eine weitere noch junge, schnell gewachsene Branche: die Entwicklungsdienstleister (EDL). Sie ist geprägt durch hochqualifizierte Techniker, Softwareexperten, kaufmännische Angestellte und Ingenieure, deren Rekrutierung aus den Hochschulen jenseits der dualen Berufsausbildung und damit einer gewerkschaftlichen Primärsozialisation verläuft. In diesen beiden Wissensbranchen dominiert das Humankapital das technische Anlagenkapital. Die dort beobachtbare überdurchschnittliche Fluktuationsrate der Beschäftigten indiziert ihre hohe individuelle Arbeitsmarktmacht, die gewerkschaftliche Organisationsentwicklung ebenso erschwert, wie die disruptive Entwicklung von Unternehmen und Betrieben dieser Branche. In der Kölner Region etablierte sich die EDL-Branche durch die Fremdvergabe von Entwicklungsaufträgen des Ford-Entwicklungszentrums, das seit Beginn der 2000er Jahre zugleich qua Arbeitnehmerüberlassung und Werkverträge in der Spitze bis zu 1.200 hochqualifizierte Spezialisten als „Agenturkräfte“ rekrutierte. So etablierten sich mehrere neue EDL-Betriebe – analog zum „Industriepark“ - räumlich um das Ford-Entwicklungszentrum. Im Unterschied zum Industriepark entstanden hier zwar neue Betriebsratsstrukturen, jedoch keine Tarifbindungen. Der Fachkräftemangel im Arbeitsmarktsegment der Ingenieure, die Perspektive einer individuellen Karriere in das hohe Tarifniveau bei Ford bzw. die reelle Chance höherer Einkommen durch Firmenwechsel, erschwerten bis 2020 eine kollektive Handlungsperspektive unter den Beschäftigten dieser Branche.

Neben der Leiharbeit erzielte in den 2000er Jahren die IT-Branche in der Region die höchsten Beschäftigungszuwächse und erreichte 2019 das gleiche Beschäftigungsniveau wie die Automobilindustrie und der Maschinenbau zusammen. Die frühen Leitunternehmen dieser Branche wie IBM, Nixdorf, Bull waren noch in den 70er/80er Jahren durch ihre Büromaschinen und Computer Hardware-Produktion in der Metall- und Elektroindustrie zumindest mit ihren Produktionsbetrieben tarifgebunden. Mit der Transformation dieser Unternehmen zu Softwareentwicklungs-, Service- und Vertriebsunternehmen gingen diese Tarifbindungen verloren. 1993 konnte in dem nach IBM zweitgrößten IT-Konzern Digital Equipment Corporation (DEC) mit einem bundesweiten Streik ein exemplarischer Hausta-

rifvertrag in dieser jungen Branche durchgesetzt werden. Innerhalb eines Jahres wuchs der gewerkschaftliche Organisationsgrad am Kölner Standort von 10 auf 50% der 480 Angestellten. Diese früh erkämpfte Tarifbindung in der neuen, produktionslosen IT wurde indes nicht zum tarifvertraglichen Aufbruch, sondern blieb zunächst singuläre Ausnahme, die sich nach mehreren Eigentümerwechseln über Compaq zu Hewlett-Packard verflüchtigte. Zeitgleich transformierte die IBM qua Vorstandsentscheidung die flächentarifvertragliche Bindung an die IG Metall zu einer haustarifvertraglichen mit der DAG, heute mit Verdi (Cramer, Jung, & Klebe, 1994; Roßmann, 1994). Die bis Ende 2019 durchgesetzten Haustarifverträge der IG Metall erfassen nur 1.200 der 34.000 Beschäftigte der Branche, in der auch Verdi Haustarifverträge durchsetzen konnte.

Viertes Restümee: Die Haustarifverträge in Produktionsbetrieben sind jeweils häufig durch autonome gewerkschaftliche Initiativen durchgesetzt worden oder als defensive Initiativen zum Erhalt von Tarifstandards nach Austritten aus dem Arbeitgeberverband. Für die meisten Haustarifverträge gilt, dass sie entweder noch nicht oder nicht mehr die Entgelt- und Arbeitszeitstandards des Flächentarifvertrages erreichen. Der FTV bildet vielmehr die Zielnorm in Verhandlungen um höhere Entgelte und sonstige materielle Tarifnormen bei Haustarifverträgen.⁴ Wesentliche Bausteine des Flächentarifvertrages werden als modulare Bausteine in Bezug genommen. Haustarifverträge sind aber nicht zum beispielgebenden Experimentierfeld für neue Wege in der Tarifpolitik geworden.

Soweit die Tarifbindung neuer Betriebe und Beschäftigtengruppen nicht auf die instrumentelle Nutzung tarifdispositiven Rechts (Arbeitnehmerüberlassung, Bundesverbände der Zeitarbeit BAP/IGZ) folgte, ging dem Abschluss von Haustarifverträgen immer eine gewerkschaftliche Mobilisierung voraus, die sich in steigenden gewerkschaftlichen Organisationsgraden, Aktionen und Organisationsstrukturen ausdrückten. In Betrieben mit hoher Produktionsmacht und geringerer Arbeitsmarktmacht, wie z.B. im Industriepark, gelang die gewerkschaftliche Organisierung und Durchsetzung von Haustarifverträgen deutlich schneller als in Branchen mit überwiegend qualifizierten Berufstätigkeiten, deren Arbeitsmarktmacht neben den kollektiven auch alternative individuelle Aufstiegswege durch Qualifizierung und Jobwechsel beinhaltet. Gleichwohl sind auch diese Branchen 2019 mit fünf Betrieben unter den 50er Betrieben vertreten – mithin gewerkschaftlich organisierbar.

Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive erscheinen den tarifgebundenen Unternehmen Haustarifverträge in den 2000er Jahren nicht mehr als ökonomisch schlechtere Variante gegenüber den Flächentarifverträgen. Die zusätzlichen Verhandlungskosten werden durch die Kostendifferenzen zwischen Flächen- und Haustarifverträgen überkompensiert. In industriellen Dienstleistungsunternehmen, die ihre Service-, Montage- und Instandhaltungsleistungen über ein bundesweites Netz von Standorten und Niederlassungen realisieren, gehen bundesweit einheitlich geltende Haustarifverträge zudem mit einem Effektivitätsgewinn für das Personalmanagement einher, das nicht mehr die nach Eingruppierungskriterien, Entgelthöhen differenzierten regionalen Flächentarifverträge der IG Metall managen muss.

4 Siehe für bundesweite Entsprechung Haipeter & Schilling (2009, S. 51).

5 Konfliktniveau von Flächen- und Haustarifvertragsverhandlungen

Das gängige Narrativ: „Flächentarifvertrag ist die Basis friedlicher Arbeitsbeziehungen im Betrieb, Haustarifverträge sind institutionalisierter Arbeitskampf im Betrieb“ verkehrte sich in den 2000er Jahren sukzessive. Die Öffnungsklauseln etablierten auch den Betrieb zum Ort von Tarifverhandlungen und -konflikten. Die 12 Tarifverhandlungen in der Fläche blieben konfliktintensiv – im Lesch’schen Eskalationsmodell bis zur Stufe Streikdrohung/Warnstreik (Lesch, 2017, S. 44, Übersicht 3) und realisierten Tarifabschlüsse oberhalb der Verteilungsspielräume von Produktivität und Inflation inklusiver qualitativer Tarifinhalte. Sie gewannen jedoch nie die konfrontative Dimension der 70er/80er Jahre mit Streiks und Aussperrungen sowie wilden Streikwellen (Kittner, 2019, S. 224–225). Die in 20 Jahren nahezu arbeitskampffreie Tarifpraxis lässt vielen Firmen die Funktion der Arbeitgeberverbände als Organisator von Aussperrungen gegen gewerkschaftliche Streiks obsolet erscheinen,⁵ den Beschäftigten die Schutzfunktion der IG Metall im Arbeitskampf (Streikgeld). Wesentliche individuelle Nutzen-/Kostenkalküle einer Organisationsmitgliedschaft minimierten sich zumindest im Bewusstsein der Akteure auf beiden Seiten.

Die etablierte Praxis von Haustarifvertragsverhandlungen zeigt zudem, dass sich auch diese Tarifvertragsform ohne Arbeitskampfkongflikte realisieren lässt. Das Konfliktniveau der Flächentarifverhandlungen mit ihren Warnstreikwellen wurde in Haustarifvertragsverhandlungen nicht überschritten, aber seltener praktiziert und nur in kritischen Verhandlungssituationen abgerufen. Beide Erfahrungen beförderten insbesondere bei jüngeren Kapitalakteuren – ohne persönliche Arbeitskampferfahrungen und ohne systematische tarifpolitische Ordnungsvorstellungen – eine eher unbefangene Nutzen-Kosten-Kalkulation der Verbandsmitgliedschaft und Tarifbindung.

6 Fazit: Perspektiven der Tarifbeziehungen in der Metall- und Elektroindustrie

Die Flächentarifverträge haben, wie das Kölner Beispiel zeigt, trotz ihrer quantitativen Relativierung, über ihre normative Prägung hinaus starke informelle Ausstrahlung innerhalb der Branche behalten. Mit dem skizzierten Verlust der kulturellen Selbstverständlichkeit der tarifautonomen Regulierung durch Verbände ist eine neue „Offenheit“ für unterschiedliche Systeme industrieller Beziehungen in der Branche entstanden: Tariffreie individualvertraglich dominierte Systeme (mit oder ohne kollektive betriebliche Regelungen), haustarifvertragliche Systeme und flächentarifvertragliche Systeme.

Wenn wir zur Ausgangsfrage zurückkommen, weshalb eine nach wie vor wachsende Anzahl von Arbeitgebern ihre bisherige „Schutzorganisation“ vor der realen oder ver-

5 Führende Gesamtmetall Vertreter formulieren seit Ende der 90er Jahre die Unmöglichkeit, angesichts der vernetzten Wertschöpfungsketten bzw. der mangelnden „Aussperrungsbereitschaft“, Aussperrungen als Arbeitskampfinstrument einzusetzen (Gesamtmetall b 2015, S. 376, 435, Streeck, 2001, S. 87) Höpner (2003, S. 313) sieht mit Auflösung der „Deutschland AG“ eine strukturelle Unfähigkeit der Verbände, „klassenbezogene Solidaritäten“ unter allen Unternehmen aufzubauen.

meintlichen Stärke der IG Metall, den Arbeitgeberverband, verlassen oder ihr nicht beitreten und eine betriebliche Konfrontation mit der Gewerkschaft vorziehen, lässt sich folgendes festhalten: Innerhalb der normierten Flächentarifbindung verbleiben die Großunternehmen und Weltmarktspezialisten aller Größenordnungen, die Kostenbelastungen aus Tarifabschlüssen über ihre Preispolitik, die interne Ausweitung tariffreier Zonen oder Mischkalkulationen mit globalen Standorten kompensieren können, somit eine potentielle „Positivselektion wirtschaftlich besonders erfolgreicher Unternehmen“, wie die FAZ (2020) konstatiert. In den 2000er Jahren gewannen in der Kölner Region mit dem Niedergang großer Weltmarktfirmen wie KHD, Felten & Guillaume, die qua tariflicher und übertariflicher Prämien viel betrieblichen Spielraum für die effektive Umsetzung von Tarifierhöhungen hatten, *diejenigen* Firmen an Bedeutung, die solche Möglichkeiten nicht besitzen. Das zumeist noch niedrigere Niveau der Haustarifverträge spiegelt insofern nicht allein die Kräfteverhältnisse der Verhandelnden wider, sondern zunächst die ökonomischen Verteilungsspielräume der Unternehmen, die den Arbeitgeberverband und die Flächentarifbindung verlassen: Es dominierten unter Preisdruck der Automobilhersteller stehende Zulieferer der Autoindustrie, KMU-Unternehmen in familiärem Privateigentum, industrielle Dienstleistungsunternehmen unter hohem Konkurrenzdruck tariffreier Unternehmen sowie sich neu etablierende Unternehmen in neuen Branchen (Haipeter & Schilling, 2006, S. 61).

Unternehmen konkurrieren auf dem Weltmarkt häufiger mit europäischen oder asiatischen Firmen als mit tarifgebundenen deutschen. Die Kartellfunktion des Flächentarifvertrages, die Herstellung gleicher Konkurrenzbedingungen bei den Arbeitskosten wird angesichts globaler Standortkonkurrenz brüchiger. Zugleich wird diese Funktion den Tarifverbänden marktwirtschaftlich durch Beratungsunternehmen enteignet, die wettbewerbsrelevante Informationen ermitteln und verkaufen, wenn auch nicht tariflich normieren können (Roßmann, 2001, S. 388). Für arbeits- und tarifrechtliche Beratungsfunktionen etablieren sich zunehmend Anwaltskanzleien, die in ihrem Leistungsangebot individuelles und kollektives Arbeitsrecht, Verhandlungskompetenz sowie gesellschafts- und steuerrechtliche Beratung anbieten – Haustarifvertragsverhandlungen wurden in Köln für sie zu einem neuen Marktsegment. Eine marktwirtschaftliche Enteignung von Verbandsfunktionen zeichnet sich – auch als Drohkulisse für den Arbeitgeberverband – ab.

Auch der Kölner Arbeitgeberverband, der den OT-Prozess dezidiert nicht förderte, kompensierte die Organisationskrise partiell durch den Aufbau von OT-Verbänden sowie den Ausbau ihrer Beratungs- und Bildungsleistungen für nicht im Flächentarifvertrag gebundene Unternehmen und Betriebe. Den Trend zu Austritten aus den originären Arbeitgeberverbänden hat er indes ebenso wie im Bundesgebiet nicht eindämmen können, einer kurzen Stabilisierung zwischen 2010 und 2016 folgte eine zweite Welle 2017–2019 (Gesamtmetall 2019, Tabelle 1 1/2).

Die Flucht aus dem Flächentarifvertrag, die Austritte aus dem Arbeitgeberverband eigneten sich in der Kölner Region vornehmlich in unterdurchschnittlich organisierten Betrieben. Sie lösten aber in den meisten Fällen gewerkschaftliche Organisationswellen im Betrieb aus, intensivierten die Kooperation zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften bzw. reaktivierten ein gewerkschaftliches Selbstverständnis von Betriebsräten. Die IG Metall als Akteur sowohl für die Flächen- wie die Haustarifverträge profitierte im Gegensatz zu den Arbeitgeberverbänden vom Trend zu Hausverträgen. Dies zeigt sich auch bei den

mitgliederstärksten Betrieben: 18 von 25 neu in den Kreis dieser Betriebe zwischen 2000 und 2019 aufgestiegenen Betriebe gehen ursächlich auf die Mobilisierung für Haustarifverträge zurück.

Nico Fickinger (2020, S. 16), Hauptgeschäftsführer des Arbeitgeberverbandes Nordmetall, sieht die „öffentlich kaum thematisierte“ „Tariffucht auf der Arbeitnehmerseite“ (= Mitgliederrückgang) als die „Ursache allen Übels“. Die Stabilität des Organisationsgrades der 50 mitgliederstärksten Betriebe widerspricht dem ebenso wie die hohe Bewegung der Neuaufnahmen bei insgesamt zurückgehenden Mitgliederzahlen: Die IG Metall Köln weist mit 36.500 Neuaufnahmen von 2000 bis 2019 bei knapp 40.000 im Betrieb beschäftigten Mitgliedern eine hohe Dynamik aus. Dennoch trifft Fickinger einen wichtigen Punkt. Mit der globalen Neuverteilung von Produktion, Entwicklung und industrieller Dienstleistung gehen traditionelle Zentren gewerkschaftlicher Gegenmacht verloren, neue Zentren in neuen Berufsgruppen und Branchen formieren sich nicht zeitgleich und begründen gewerkschaftlich schwach organisierte Betriebssektoren. Hinter der kollektiven gewerkschaftlichen Stärke, die in Tarifbewegungen um Flächentarifverträge abgerufen werden, sind nur unschwer differenzierte betriebliche Kräfteverhältnisse erkennbar, die von den Arbeitgebern mit der Flucht aus dem Tarifvertrag seit 1995 erfolgreich ausgetestet werden. Am markantesten drückt sich das z.B. in den Aufsteigerbranchen IT und Ingenieurdienstleistungen aus. Die Tariflandschaft kennt in diesen neuen Sektoren fast nur tariffreie Zonen und Haustarifverträge. (Ellguth & Kohaut, 2020, S. 280).

In den Verhandlungen um die Flächentarifverträge gewann die IG Metall seit den 2000er Jahren in der Wahrnehmung von Mitgliedsunternehmen an Dominanz, weil die Arbeitgeberverbände ihre Sanktionspotentiale und Organisationsressourcen, wie z.B. Aussperungen, angesichts zunehmend höherer Zahlen von OT-Mitgliedschaften oder gänzlich organisationsfreier Wettbewerbsunternehmen, nicht mehr im vollen Umfang ausspielen können.⁶ So wurde die Drohung mit der Auflösung des Verbandes bzw. der Verbandsaustritt zur schärfsten argumentativen Waffe der Arbeitgeberverbände und ihrer Mitgliedsfirmen gegenüber der IG Metall. Die Frage stellt sich, ob die „klassischen Kriterien einer Flächentarifbindung wie geringere Transaktionskosten, sichere Kalkulationskosten oder branchenweite Friedenspflicht“ für viele Betriebe noch ein Tarifbindungsmotiv darstellen (Lesch, 2019, S. 338). Das ist zugleich der inhaltliche Kern einer neuen strategischen Debatte in den Arbeitgeberverbänden der Metall- und Elektroindustrie über den Stellenwert des Flächentarifvertrages und die Funktionen der Arbeitgeberverbände wie ihrer OT-Verbände.⁷

Ein „Systembruch“ in den Arbeitsbeziehungen, also die vollständige Ablösung des Flächentarifvertrages in der Metall- und Elektroindustrie, erscheint in kurzer Frist unwahr-

6 Schaumburg, Smolenski, & Wankel (2019, S. 110ff.) beklagen aus IG Metall Perspektive „Zerrissenheit“, „mangelnde Führungsfähigkeit“, fehlende „politische Analyse- und Strategiefähigkeit“ und „Persönlichkeiten“ mit „Verankerung in den Branchen der Metall- und Elektroindustrie“. Im Ergebnis habe die IG Metall die Tarifrunde 2017/18 „auf allen Ebenen gewonnen“.

7 Lesch, Schneider & Vogel (2019, S. 62) werfen die strategische Frage auf, welches „Tarifbindungsniveau aus distributiver und allokativer Sicht überhaupt als optimal gelten kann. ...und welches Gewicht dabei eine Flächen- und welches Gewicht eine Haustarifvertragsbindung haben soll.“ Behrens (2013, S. 477–478) unterscheidet bei der „Umprogrammierung“ der OT-Verbände vier strategische Zielsetzungen, die „Organisationsicherung“, die „Legalisierung von Abweichungen“, OT als tarifpolitisches „Druckmittel“ und Organisator einer „Exit-Strategie“.

scheinlich. Die strukturellen Trends wie die tarifpolitischen Erfahrungen der 2000er Jahre lassen eher ein Nebeneinander der drei Systeme mit wachsenden Anteilen der tariffreien und der HTV-Systeme erwarten (Roßmann, 2000, S. 389). In der Perspektive geht mit dem Bedeutungsverlust des Flächentarifvertrages die *Kartellfunktion* der Tarifverträge verloren, d.h. Ausschluss der Konkurrenz über Dumpingentgelte und Equal-Pay bei gleichen Tätigkeiten und Qualifikationsniveaus innerhalb der Branche, um preistreibende Abwerbungsstrategien einzugrenzen. Verloren geht einer hochgradig vernetzten, störanfälligen Wertschöpfungskette auch die betriebsübergreifende *Ordnungs- und Befriedungsfunktion* in einer gesamten Branche.

Literatur

- Abelshauer, W. (2009). *Nach dem Wirtschaftswunder. Der Gewerkschafter, Politiker, Unternehmer Hans Matthöfer*. Bonn: Dietz Verlag.
- Achten, U. (Hrsg.) (2007). *Flächentarifvertrag & betriebsnahe Tarifpolitik*. Hamburg: VSA Verlag.
- Bahn Müller, R., & Hoppe, M. (2016). Ten Years After – Langzeiteffekte von ERA in der baden-württembergischen Metall- und Elektroindustrie. *WSI-Mitteilungen* (8), 631–640.
- Bahn Müller, R., & Salm, R. (2018). Beteiligung und Tarifpolitik. *Industrielle Beziehungen* 25 (1), 27–50.
- Behrens, M. (2013). Arbeitgeberverbände – auf dem Weg in den Dualismus. *WSI-Mitteilungen* (7), 473–481.
- Bisping, R. (2004). Kontrollierte Dezentralisierung der Tarifpolitik. Eine schwierige Balance. *WSI-Mitteilungen* (5), 237–245.
- Cramer, W., Jung, D., & Klebe, T. (Hrsg.). (1994). *Hardware Software Gegenwehr. Der erste Streik in der Computerindustrie*. Köln: Bund Verlag.
- Ellguth, P., & Kohaut, S. (2020). Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung. Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2019. *WSI-Mitteilungen* (4), 278–285.
- Fickinger, N. (10. Juli 2020). Wie wir unsere Wirtschaftsordnung verspielen, In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, S. 16.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (14.7.2020). *Die Tücken des Tarifzwangs*. S. 15.
- Gesamtmetall (Hrsg.) (2015a). *Der lange Weg zur Tarifpartnerschaft*, Bd.1 (1890–1990). Köln.
- Gesamtmetall (Hrsg.) (2015b). *Der lange Weg zur Tarifpartnerschaft*, Bd.2 (1990–2015). Köln.
- Gesamtmetall (Hrsg.) (2019). *Zahlen 2019*. Köln.
- Haipeter, T., & Schilling, G. (2006). *Arbeitgeberverbände in der Metall- und Elektroindustrie*. Hamburg: VSA Verlag.
- Haipeter, T. (2009). Betriebsräte als neue Tarifakteure? Zum Wandel der Mitbestimmung bei Tarifabweichungen. *Magazin Mitbestimmung*. abgerufen von http://www.boeckler.de/20637_20646.htm
- Höpner, M. (2003). Der organisierte Kapitalismus in Deutschland und sein Niedergang. Unternehmenskontrolle und Arbeitsbeziehungen im Wandel. *PVS-Sonderheft* 34, S. 300–321.
- IG Metall Köln (Hrsg.) *Geschäftsberichte 1976–2008*.
- IG Metall Köln-Leverkusen (Hrsg.). *Geschäftsberichte 2009–2019*.
- Kittner, M. (2019). Autonome Handlungs- und Konfliktfähigkeit von DMV und IG Metall: Mitglieder, Tarifbindung, Arbeitskampf, In Hofmann, J., & Benner, C. (Hrsg.), *Geschichte der IG Metall. Zur Entwicklung von Autonomie und Gestaltungskraft* (S. 101–226). Frankfurt/Main: Bund Verlag.
- Lesch, H. (2017). Konflikteskalation in Tarifverhandlungen: Methode, Indikatoren und empirische Befunde. *Industrielle Beziehungen* 24 (1), 31–53.

- Lesch, H., 2019, Das Stinnes-Legien-Abkommen: Vorbild für eine Erneuerung der Sozialpartnerschaft? *Industrielle Beziehungen* 26 (3), 326–339.
- Lesch, H., Schneider, H., & Vogel, S. (2019). Einstellung zur Tarifbindung in der Metall- und Elektroindustrie: Ergebnisse einer Unternehmensbefragung. *IW-Trends* H 1, 61–78.
- Rehder, B. (2003). *Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland. Mitbestimmung und Flächentarif im Wandel*, Frankfurt/Main: Campus Verlag.
- Roßmann, W. (1994). *The Transformation in the German Computer Industry. The IGM Battles at DEC and IBM*. Conference Paper Cornell University, Ithaka.
- Roßmann, W. (2001). Gewerkschaften im marktwirtschaftlichen Auflösungsprozess. Perspektiven der industriellen Beziehungen, In Bieling, H. J., Dörre, K., Steinhilber, J., & Urban, H.-J. (Hrsg.). *Flexibler Kapitalismus* (S. 375–396). Hamburg: VSA Verlag.
- Roßmann, W. (2008). Industriepolitik für Köln, In Ott, J., Deres, T., & Uellenberg van Dawen, W. (Hrsg.). *Köln Rot* (S. 278–305). Köln: Greven Verlag.
- Roßmann, W. (2019). Akteure im Betrieb. Betriebspolitik als Basis von Organisationsentwicklung und Gewerkschaftsmacht. In Hofmann, J. & Benner, C. (Hrsg.). *Geschichte der IG Metall. Zur Entwicklung von Autonomie und Gestaltungskraft* (S. 331–386). Frankfurt/Main: Bund Verlag;
- Schneider, H. & Vogel, S. (2018). Tarifbindung der Beschäftigten in Deutschland. Eine Auswertung des sozioökonomischen Panels. *IW-Report* Nr.15.
- Streck, W. (2001). Tarifautonomie und Politik. Von der Konzertierten Aktion zum Bündnis für Arbeit. In Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (Hrsg.). *Die deutschen Arbeitsbeziehungen am Anfang des 21. Jahrhunderts. Wissenschaftliches Kolloquium im Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung aus Anlass des Ausscheidens von Dr. Werner Stumpfe als Präsident von Gesamtmetall* (S. 76–102). Köln: Deutscher Institutsverlag.
- Schaumburg, S., Smolenski, T., & Wankel, S. (2019). Im Konflikt mit schwachen Partnern. Die Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektroindustrie in der Tarifrunde 2017/2018. In Hofmann, J., Schaumburg, S., & Smolenski, T. (Hrsg.). *Miteinander für morgen*. (S. 106–115) Bielefeld: transcript Verlag.
- Wittemann, K. P. (1994) *Ford-Aktion. Zum Verhältnis von Industriesoziologie und IG Metall in den 60er Jahren*. Marburg: Schüren Verlag.

Call for Extended Abstracts

Die Zukunft der Forschungsmethodik im Feld der Industriellen Beziehungen

Die Forschung im Feld der industriellen Beziehungen kann auf eine lange empirische Tradition und breite Erfahrungen mit unterschiedlichsten qualitativen und quantitativen sozialwissenschaftlichen Erhebungs- und Auswertungsverfahren zurückblicken. Da in der Regel das Interesse am Forschungsgegenstand im Zentrum steht, werden methodische und methodologische Fragen häufig eher beiläufig thematisiert. Doch Fragen nach angemessenen und produktiven methodischen Vorgehensweisen stellen sich künftig in neuer Art und Weise. Die Erwerbsarbeit verändert sich strukturell, z.B. durch neue digitale Arbeitsformen (Homeoffice, Crowd- und Plattformarbeit), projektbasierte Arbeit und Job-Crafting. Brüche wie Pandemie und Finanzkrisen rufen danach, neue Forschungsfragen schnell zu beantworten. Gewerkschaftliche Arbeit und Formen von Protest finden zunehmend im World Wide Web statt, und die hierdurch anfallenden Daten können anhand neuer Suchmethoden recherchiert werden. Viele Arbeitgeber experimentieren mit Methoden des maschinellen Lernens, um Personaldaten auszuwerten. Wie kann Forschung aussehen, um solche – und andere – Wandlungstendenzen angemessen abzubilden? Welche Methoden können *wie* zum Erkenntnisfortschritt in den Industriellen Beziehungen beitragen? Welches Potenzial haben neue Daten, digitale Suchmöglichkeiten und Methoden maschinellen Lernens? Welche neuen methodologischen und ethischen Fragen stellen sich hierbei?

Die Zeitschrift Industrielle Beziehungen plant für die kommenden Jahre die Veröffentlichung einer Serie von Beiträgen zum Thema „Zukunft der Forschungsmethodik“. Gesucht werden dabei keine technischen Aufsätze, sondern breit rezipierbare und inspirierende Anwendungsbeispiele und Programmatiken. Die Reihe soll dazu anregen, forschungspraktische Erfahrungen zu teilen, Potenziale auszuloten und methodische wie methodologische Fragen im Feld der industriellen Beziehungen zu diskutieren.

Mögliche Themen oder Fragestellungen sind:

- Forschungspraktische Umsetzung und Reichweite etablierter Erhebungs- und Auswertungsmethoden,
- Vorschläge zur Weiterentwicklung einzelner Methoden,
- Erfahrungen mit bislang weniger etablierten Ansätzen (etwa mit Bild- und Videoanalysen, webbasierte Suche)

- Spezifische Herausforderungen qualitativer und quantitativer Verfahren bei der Erforschung von Erwerbsarbeit (z.B. Betriebszugang, Key-Informant-Problematik, Stichprobenbildung und Gewichtung)
- Spezifische Herausforderungen qualitativer Forschung in Zeiten von Corona und ihre Auswirkungen auf Forschungsergebnisse und -praxis (u.a. Feldzugänge, medial vermittelte vs. face-to-face Interviews)
- Reflexion ‚neuer‘ methodischer Anforderungen aufgrund von Entwicklungsdynamiken im Forschungsgegenstand (z. B. Analyse sozialer Netzwerke, qualitative Längsschnittstudien)
- Kennzeichen und Potenziale von Mixed-Method-Ansätzen, Triangulation und Qualitative Comparative Analysis
- Weiterentwicklungen international vergleichender Studien auf Basis neuer Daten, neuer Akteure, neuer Vernetzungen
- Auseinandersetzungen mit den methodologischen Grundlagen der Forschung (z. B. zu den theoretischen Annahmen bei der Auswahl bestimmter Methoden und zur Verschränkung von Theorie und Empirie)
- Forschungsethische Fragen und Probleme des Datenschutzes
- Fragen der Datenarchivierung und Sekundäranalyse
- Kritik an und Anschlussmöglichkeiten an nationale und internationale Debatten in den Methoden der Sozialforschung

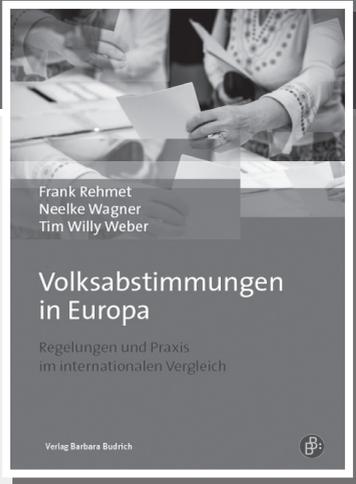
Abstracts von zwei bis vier Seiten Text zu diesen und verwandten Themen können jederzeit eingereicht werden, spätestens zum bis zum 31.07.2021 über das Einreichungsportal der Zeitschrift (<https://ojs.ub.uni-due.de/IndBez>). Die Veröffentlichung der auf Basis der ausgewählten Abstracts erstellten Aufsätze soll in loser Folge in den nachfolgenden Heften erfolgen. Die ausgearbeiteten Manuskripte werden einem doppelt-blinden Begutachtungsverfahren unterzogen. Die Reihe wird von Jessica Pflüger, Wenzel Matiaske und Martin Schneider betreut.

Wir danken unseren Gutachterinnen und Gutachtern:

Ingrid Artus
Gerhard Bäcker
Lutz Bellmann
Christine Busch
Florian Butollo
Heiner Dribbusch
Roland Erne
Jörg Flecker
Frerich Frerichs
Eva Garcia-Moran
Joachim Gerich
Markus Hertwig
Stefanie Hürtgen
Jaromir Junne

Jürgen Kädtler
Susanne Kohaut
Jochem Kotthaus
Martin Kuhlmann
Ingrid Kurz-Scherf
Steffen Lehndorff
Malte Lübker
Ulrich Meyer
Andreas Pekarek
Sabine Pfeiffer
Markus Promberger
Britta Rehder
Caroline Ruiner
Dieter Sadowski

Carsten Sauer
Rudi Schmidt
Wolfgang Schroeder
Thorsten Schulten
Gesine Stephan
Maite Tapia
Tim Vahle-Hinz
Stephan Voswinkel
Simon Weingärtner
Carsten Wirth
Tobias Wiß
Philip Wotsch



Frank Rehmet, Neelke Wagner,
Tim Willy Weber

Volksabstimmungen in Europa

Regelungen und Praxis im
internationalen Vergleich

2019. 202 Seiten • Kart. • 26,00 € (D) • 26,80 € (A)

ISBN 978-3-8474-2275-4 • eISBN 978-3-8474-1521-3

Dieses übersichtliche Nachschlagewerk führt in die vielfältigen Instrumente und Verfahren von Volksabstimmungen in Europa ein. Eingangs werden eine einheitliche Terminologie und Qualitätskriterien für direkte Demokratie bestimmt und erläutert. Im Hauptteil des Buches werden die Regelungen und die Praxis von 43 europäischen Staaten untersucht und verglichen. Die abschließende Analyse zeigt auf, welche Verfahrenselemente notwendig sind, damit direkte Demokratie gut funktionieren kann.

www.shop.budrich.de



Reiner Siebert

Willkommenskultur ohne Willkommens- struktur

Eine Chronik verpasster Chancen –
Narrative Fallstudien Geflüchteter

2021 • ca. 200 S. • Kart. • ca. 29,90 € (D) • ca. 30,80 € (A)

ISBN 978-3-8474-2360-7 • auch als eBook

Aus mehr als 40 Einzelfallstudien und Beratungen von 500 Geflüchteten und ihren Familien werden Integrationsgeschichten der ersten Jahre in Deutschland erzählt. Merkmale gelingender und scheitern-der Integration sowie strukturelle Probleme der Arbeits-, Bildungs-, Wirtschafts- und Sozialsysteme werden darin ebenso sichtbar wie erstmals Auswirkungen von Corona auf Integrationsverläufe Geflüchteter.

www.shop.budrich.de



Hans-Peter Burth
Volker Reinhardt (Hrsg.)

Wirkungsanalyse von Demokratie-Lernen

Empirische und theoretische
Untersuchungen zur Demokratie-
didaktik in Schule und Hochschule

2020 • 311 Seiten • Kart. • 39,90 € (D) • 41,10 € (A)

Freiburger Studien zur Politikdidaktik, Band 3

ISBN 978-3-96665-005-2 • auch als eBook

Spätestens seit den aktuellen politischen Erfolgen rechtspopulistischer und anti-pluralistischer Parteien und Bewegungen wird Demokratie-Lernen als zentrales und notwendiges Element politischer Bildung betrachtet. Damit verbinden sich große Hoffnungen hinsichtlich der Förderung politisch-demokratischer Beteiligung im späteren Erwachsenenalter. Dennoch fehlt es bislang an empirischen Analysen zur Überprüfung der Wirksamkeit von Demokratie-Lernen. An diese Forschungslücke knüpft der Band in interdisziplinärer Perspektive an.

www.shop.budrich.de

Politik und Geschlecht



Band 33
2021 • 301 Seiten • Kt.
52,00 € (D) • 53,50 € (A)
ISBN 978-3-8474-2455-0
auch als eBook



Band 32
2021 • 204 Seiten • Kt.
26,00 € (D) • 26,80 € (A)
ISBN 978-3-8474-2261-7
eISBN 978-3-8474-1317-2



Band 31
2018 • 465 Seiten • Kt.
49,90 € (D) • 51,30 € (A)
ISBN 978-3-8474-2150-4
eISBN 978-3-8474-1196-3

In der Buchreihe werden unter der Regie des Arbeitskreises „Politik und Geschlecht“ Bücher zur feministischen Politikwissenschaft veröffentlicht. Verarbeitet werden verschiedenen Themenfelder und/oder feministisch-politikwissenschaftliche Theorien und Ansätze, die neue Erkenntnisse für die feministische Politikwissenschaft bieten und einen Beitrag zu aktuellen Diskussionen leisten. Im Rahmen der Reihe werden Dissertationen, Monographien und Sammelbände veröffentlicht.

Zielgruppen: Politikwissenschaftler*innen, Wissenschaftler*innen aus benachbarten Disziplinen, die sich einen Überblick verschaffen wollen, Studienanfänger*innen sowie die einschlägig interessierte außerakademische Öffentlichkeit



www.shop.budrich.de



Andreas Ette, Sophie Straub, Martin
Weinmann, Norbert F. Schneider (Hrsg.)

Kulturelle Vielfalt der Verwaltung

Repräsentation und Wahrnehmung
von Diversität im öffentlichen Dienst
in Deutschland

2021 • ca. 200 Seiten • Kart. • ca. 42,00 € (D) • ca. 43,20 € (A)

ISBN 978-3-8474-2454-3 • auch als eBook

Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55

Der demografische und soziale Wandel stellt öffentliche Arbeitgeber zunehmend vor personalpolitische Herausforderungen. Neben der Auseinandersetzung mit einer alternden Belegschaft führen auch neue Geschlechterrollen und mehr kulturelle Vielfalt in der Gesellschaft zu Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung. Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Studie erstmals umfassend die kulturelle Diversität der Bundesverwaltung in Deutschland.

www.shop.budrich.de