

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 Kassandrarufe 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 Flächentarifvertragssystems annonciert 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 Mitgliederverlusten 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 Tarifsysteem 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 Mitgliedergewinne 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 Bahnmüller
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).