

Stärkung des Tarifvertragssystems – was bringen die Vorschläge der neuen Bundesregierung?

von Thorsten Schulten¹

Zur Zukunft des Tarifvertragssystems in Deutschland formuliert die neue Ampelkoalition in ihrem Koalitionsvertrag ein eindeutiges Bekenntnis: „Wir wollen die Tarifautonomie, die Tarifpartner und die Tarifbindung stärken, damit faire Löhne in Deutschland bezahlt werden.“² Die Forderung scheint unter den politischen Parteien weitgehend unumstritten. Bereits in den Wahlprogrammen zur Bundestagswahl finden sich bei den meisten Parteien mehr oder weniger ausführliche Forderungen zur Stärkung des Tarifvertragssystems. Lediglich bei der FDP herrschte hierbei bislang eine weitgehende Leerstelle.³ Auch die Gewerkschaften⁴ sowie verschiedene Wissenschaftler:innen⁵ haben umfangreiche Maßnahmenkataloge zur Förderung der Tarifbindung vorgelegt.

Tatsächlich befindet sich das deutsche Tarifvertragssystem in einem anhaltenden Erosionsprozess. Die Tarifbindung ist seit mehr als zwei Jahrzehnten rückläufig. Nur noch etwa jeder zweite Beschäftigte arbeitet heute noch in einem Unternehmen mit Tarifvertrag. Dabei erhalten tarifgebundene Beschäftigte deutlich höhere Löhne, haben kürzere Arbeitszeiten und auch ansonsten deutlich bessere Arbeitsbedingungen. Mit dem Rückgang der Tarifbindung sind demnach gravierende soziale und ökonomische Folgen verbunden: zunehmende Lohnungleichheit, ein übermäßig großer Nied-

riglohnssektor und eine oft zu geringe Lohnentwicklung, die die ökonomischen Wachstumspotentiale ausbremst.

Schließlich rüttelt die Erosion des Tarifvertragssystems an den Grundfesten eines sozial regulierten und demokratischen Kapitalismus. Tarifverträge sind eine wirtschaftsdemokratische Basisinstitution, mit deren Hilfe Beschäftigte an der Festlegung ihrer Arbeitsbedingungen und der Verteilung der von ihnen erwirtschafteten Werte partizipieren können. Wie nicht zuletzt das Bundesverfassungsgericht immer wieder betont hat, haben Tarifverträge hierbei die Aufgabe, „die strukturelle Unterlegenheit der einzelnen Arbeitnehmer:innen beim Abschluss von Arbeitsverträgen durch kollektives Handeln auszugleichen und damit ein annähernd gleichgewichtiges Aushandeln der Löhne und Arbeitsbedingungen zu ermöglichen.“⁶

Vor diesem Hintergrund gehört die Zukunft des Tarifvertragssystems ganz oben auf die politische Agenda. Was aber sind tatsächlich geeignete Instrumente, um die Tarifbindung wieder zu erhöhen? Und sind die im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung vorgesehenen Maßnahmen ausreichend, um den Negativtrend zu brechen? Bevor diese Fragen eingehender diskutiert werden, soll zunächst die Erosion des deutschen Tarifvertragssystems noch etwas genauer unter die Lupe genommen werden.

Erosion des Tarifvertragssystems

Seit Mitte der 1990er Jahre führt das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit jährlich eine umfangreiche Unternehmensbefragung durch. Im Rahmen des sogenannten IAB-Betriebspanels wird dabei u. a. auch nach der Tarifbindung der

1 Prof. Dr. Thorsten Schulten leitet das WSI-Tarifarchiv des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung und lehrt als Honorarprofessor an der Universität Tübingen.

2 „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“, Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 71.

3 Vgl. Malte Lübker, Wie wollen die Parteien die Tarifbindung stärken? *WSI Blog* vom 20.09.2021, <https://www.wsi.de/de/blog-17857-wie-wollen-die-parteien-die-tarifbindung-staerken-35514.htm>.

4 Deutscher Gewerkschaftsbund, Positionen zur Stärkung der Tarifbindung, April 2019, <https://www.dgb.de/zukunftsdialoag/tarif/++co++f701953e-afac-11e9-ac40-52540088cada/file/DGB-Positionen-zur-Staerkung-der-Tarifbindung.pdf>.

5 Vgl. z.B. Martin Höpner, Florian Rödl und Thorsten Schulten, Politische Hebel zu einer notwendigen Stärkung der Tarifbindung, *WSI Blog* vom 02.11.2021, <https://www.wsi.de/de/blog-17857-politische-hebel-zu-einer-notwendigen-staerkung-der-tarifbindung-36499.htm>.

6 Vgl. exemplarisch: Bundesverfassungsgericht, Zur Mitgliedschaft ohne Tarifbindung in Arbeitgeberverbänden, Beschluss vom 01.12.2010 (BvR 2593/09).

Unternehmen gefragt. Die Ergebnisse dieser Befragung bilden bis heute die wichtigste Datengrundlage für die Beschreibung der Tariflandschaft in Deutschland.⁷

Folgt man den IAB-Daten, so arbeiteten Mitte der 1990er Jahre noch etwa 80 Prozent aller Beschäftigten in Deutschland in Unternehmen mit Tarifvertrag. Im Jahr 2020 waren es gerade einmal noch 51 Prozent. Innerhalb von etwa 25 Jahren ist damit die Tarifbindung um annähernd 30 Prozentpunkte zurückgegangen. Schaut man nur auf die Betriebe, so waren 2020 sogar nur noch 26 Prozent aller Betriebe tarifgebunden.

Letzteres deutet bereits auf ein wesentliches Strukturmerkmal der Tarifbindung in Deutschland: die Unternehmensgröße. Je größer ein Unternehmen ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass es einen Tarifvertrag anwendet. Bei den Kleinstunternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten ist hingegen nur noch knapp ein Fünftel tarifgebunden.

Allerdings gibt es mittlerweile auch zunehmend größere Unternehmen, die sich der Tarifbindung entziehen. Das bekannteste Beispiel ist der Onlinehändler Amazon, bei dem sich ver.di bereits seit Jahren um die Durchsetzung eines Tarifvertrages bemüht. Eine ähnlich harte Auseinandersetzung könnte der IG Metall mit dem Elektroautomobilhersteller Tesla drohen. Und auch der berühmte Impfstoffhersteller Biontech hat bislang alle Aufforderungen der IG BCE zur Aufnahme von Tarifverhandlungen zurückgewiesen.

Die genannten Unternehmen stehen stellvertretend für zwei weitere Strukturmerkmale der Tarifbindung in Deutschland: die Branchenzugehörigkeit und das Alter der Unternehmen. So gibt es einige Branchen wie z. B. den öffentlichen Dienst, die ehemals staatlichen Versorgungsbetriebe wie Deutsche Post, Deutsche Bahn usw., weite Teile des öffentlichen Nahverkehrs und der Energiewirtschaft

sowie einige traditionelle Industriebranchen, in denen nach wie vor die große Mehrheit der Beschäftigten tarifgebunden ist. Demgegenüber arbeitet vor allem im privatem Dienstleistungssektor, der sowohl traditionelle Branchen wie den Einzelhandel, das Gastgewerbe usw. als auch sogenannte Zukunftsbranchen und Startup-Unternehmen umfasst, nur noch eine kleine Minderheit der Beschäftigten in Unternehmen mit Tarifvertrag.

Ein drittes wesentliches Strukturmerkmal ist schließlich das Alter des Unternehmens. Während bereits seit langem etablierte Unternehmen immer noch eine relativ hohe Tarifbindung aufweisen, ist sie bei neu gegründeten Unternehmen mittlerweile zur absoluten Ausnahme geworden. Neben der Tariffucht von Unternehmen besteht demnach das noch viel größere Problem, dass neue Unternehmen gar nicht erst in die Tarifbindung hineingehen.

Die Verfasstheit der Arbeitgeberverbände

Die fehlende Tarifbindung vor allem neu gegründeter Unternehmen hängt eng mit der derzeitigen Verfasstheit der Arbeitgeberverbände zusammen. Diese haben in den 2000er Jahren vermehrt damit begonnen, so genannte OT-Mitgliedschaften (OT = ohne Tarifbindung) einzuführen, bei denen die Mitgliedsunternehmen, anders als früher, nicht mehr automatisch an den Verbandtarifvertrag des jeweiligen Arbeitgeberverbandes gebunden sind.⁸ OT-Mitgliedschaften haben mittlerweile eine große Verbreitung gefunden und bilden innerhalb der Verbände oft sogar die Mehrheit. Dies gilt z. B. für Gesamtmetall, dessen Anteil von OT-Mitgliedschaften schon vor einigen Jahren die 50-Prozent-Schwelle überschritten hat.⁹ Wenn heute neu gegründete Unternehmen in einen Arbeitgeberverband eintreten, dann zumeist nur noch als OT-Mitglied.

⁷ Eine Auswertung der IAB-Daten im Hinblick auf die Tarifbindung erfolgt jährlich in den WSI-Mitteilungen. Vgl. zuletzt: Peter Ellguth und Susanne Kohaut, Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2020, *WSI-Mitteilungen* 04/2021, S. 306-314.

⁸ Martin Behrens und Markus Helfen, Sachzwang oder Programm? Tarifpolitische Orientierungen und OT-Mitgliedschaft bei deutschen Arbeitgeberverbänden, *WSI-Mitteilungen* 6/2016, S. 452-559.

⁹ Gesamtmetall, Zahlen 2021. Die Metall- und Elektroindustrie in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2021, <https://www.gesamtmetall.de/branche/me-zahlen/das-neue-me-zahlenheft-2021>.

Die Arbeitgeberverbände haben sich mit der OT-Mitgliedschaft in eine Sackgasse manövriert, in der sie de facto die Erosion des Tarifvertragssystem befördern und selbst zunehmend ihren Charakter als Tarifvertragspartei verlieren. Dies führt politisch dazu, dass sie immer weniger offensiv für das Tarifvertragssystem eintreten und stattdessen im Namen der sogenannten „negativen Koalitionsfreiheit“ zum Anwalt der nicht-tarifgebundenen Unternehmen werden. Als der oberste Repräsentant der deutschen Arbeitgeberverbände, der BDA-Präsident Rainer Dulger, nach einem möglichen Tarifvertrag bei Tesla gefragt wurde, antwortete er lapidar: „Ob eine Firma eine Tarifbindung eingeht oder nicht, ist eine unternehmerische Entscheidung.“¹⁰

Mehr Tarifbindung durch Organizing und Erschließungsprojekte

Die Erosion des Tarifvertragssystems hängt auch mit einer rückläufigen gewerkschaftlichen Organisationsmacht zusammen, die oft nicht mehr ausreicht, um Unternehmen, im Zweifelsfall auch durch sozialen und politischen Druck, in die Tarifbindung zu zwingen. Vor allem in der 1990er und 2000er Jahren haben die Gewerkschaften erheblich an Mitglieder verloren. Auch wenn in der letzten Dekade der Abwärtstrend deutlich verlangsamt werden konnte, sind heute nur noch etwa 15 Prozent aller Beschäftigten gewerkschaftlich organisiert.¹¹

Die Gewerkschaften haben hierauf mit zahlreichen Organizing-Kampagnen und umfangreichen Programmen zur gewerkschaftlichen Erschließung neuer Betriebe reagiert. Durch neue Formen einer beteiligungsorientierten Tarifpolitik und eine enge Verzahnung von Organisations-, Betriebs- und Tarifarbeit ist es in vielen Fällen gelungen, Tariffucht zu verhindern und bislang tariflose Unternehmen in die Tarifbindung zu bringen.¹² Die

(Wieder-)Herstellung von Tarifbindung durch betriebliche Häuserkämpfe ist auf Seiten der Gewerkschaften jedoch mit einem enormen Personal- und Ressourcenaufwand verbunden, der diesem Ansatz vor allem in Branchen mit vielen Kleinbetrieben Grenzen setzt. Deshalb ist zusätzlich eine politische Stützung des Tarifvertragssystems notwendig, die in der Lage ist, die tarifpolitischen Erfolge der Gewerkschaften zu verallgemeinern.

Politische Stützung des Tarifvertragssystems

Die Bedeutung einer politischen Stützung des Tarifvertragssystems verdeutlicht ein Blick ins europäische Ausland: Im Unterschied zu Deutschland gibt es viele europäische Staaten, in denen die Tarifbindung nach wie vor relativ stabil bei über 80 oder sogar 90 Prozent liegt. Entscheidend für eine hohe Tarifbindung ist dabei nicht allein die gewerkschaftliche Organisationsmacht, sondern vor allem die politische Absicherung durch den Staat.

Das wichtigste Instrument ist hierbei die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE), mit der ein Tarifvertrag auf alle Unternehmen einer bestimmten Branche ausgedehnt werden kann.¹³ Während in vielen europäischen Ländern die AVE eine breite Anwendung findet, wird sie in Deutschland nur in wenigen Branchen genutzt. Letzteres liegt vor allem an den Veto- und Blockademöglichkeiten der Arbeitgeberverbände, die die AVE nur als absolutes Ausnahmeinstrument akzeptieren wollen.

Folgerichtig wird seit langem eine grundlegende Reform der AVE-Bestimmungen in Deutschland gefordert. Erst im Mai 2021 hatten die Bundesländer Bremen, Berlin und Thüringen im Bundesrat einen konkreten Gesetzentwurf vorgelegt, der vorsah, den Abstimmungsmodus über AVE-Anträge im Tarifausschuss zu verändern und darüber hinaus auch wieder AVE-Anträge von einer Tarifver-

10 Rainer Dulger, Interview im *Handelsblatt* vom 11.12.2020.

11 Heiner Dribbusch und Peter Birke, *Gewerkschaften in Deutschland: Herausforderungen in Zeiten des Umbruchs*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2019.

12 Vgl. z. B. Andreas Flach und Roman Zitzelsberger, *Die Organizing-Rendite. Beteiligungsorientierte Erschließungsarbeit ist die richtige Antwort auf die Herausforderungen der IG Metall*, *Sozialismus* 10/2021, S. 54-56.

13 Wolfgang Günther, *Staatliche Stützung der Tarifpolitik, Die Allgemeinverbindlicherklärung in Deutschland, den Niederlanden und Finnland*, Wiesbaden 2021.

tragspartei zuzulassen.¹⁴ Die Blockademöglichkeiten der Arbeitgeberseite wären damit effektiv aufgehoben.

Obwohl auch SPD und Bündnis 90/die Grünen in ihren Programmen zur Bundestagswahl noch eine Erleichterung der AVE gefordert hatten, taucht das Thema im Koalitionsvertrag der Ampelkoalition nicht mehr auf. Damit verzichtet die neue Bundesregierung jedoch von vornherein auf das insgesamt wohl effizienteste und wirksamste Instrument zur Steigerung der Tarifbindung.

Was hingegen Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden hat, ist die auch als „kleine AVE“ bezeichnete Tariftreuregelung im Vergabegesetz. Demnach sollen zukünftig die öffentlichen Aufträge des Bundes an die Einhaltung eines repräsentativen Tarifvertrages der jeweiligen Branche gebunden sein. Der Bund würde damit einem aktuellen Trend folgen, wonach immer mehr Bundesländer umfassende Tariftreuebestimmungen in ihre Landesvergabegesetze aufnehmen.¹⁵

Die neue Bundesregierung könnte diesen Trend dahingehend noch verstärken, indem sie im Rahmen eines Bundestariftreuegesetzes die Einhaltung von Tarifverträgen nicht nur für den Bund, sondern für alle öffentlichen Aufträge auf bundes-, landes- und kommunaler Ebene obligatorisch macht. Zur Bekräftigung dieser Position sollte Deutschland zudem endlich die ILO-Konvention Nr. 94 „über die Arbeitsklauseln in den von Behörden abgeschlossenen Verträgen“ ratifizieren. Schließlich sollten die Tariftreuevorgaben nicht nur für öffentliche Aufträge, sondern auch für den gesamten Bereich der staatlichen Wirtschaftsförderung gelten.

Der Koalitionsvertrag enthält darüber hinaus eine Reihe weiterer Maßnahmen, die sich direkt oder indirekt positiv auf die Tarifbindung auswirken können. Hierzu gehören die Fortgeltung

von Tarifverträgen bei Unternehmensausgliederungen genauso wie verschiedene Maßnahmen zur Stärkung der betrieblichen Mitbestimmung und der besseren Ahndung von Union Busting. Auch die Annullierung, das kirchliche Sonderarbeitsrecht zu überprüfen, könnte zu einer Stärkung der Tarifbindung vor allem im Sozial- und Pflegebereich beitragen. Weniger überzeugend ist hingegen der Versuch, Tarifbindung dadurch fördern zu wollen, indem durch Tarifverträge eine Verschlechterung gesetzlicher Standards etwa im Arbeitszeitgesetz zugelassen werden soll.

Schließlich bilden die OT-Mitgliedschaften der Arbeitgeberverbände eine gravierende Leerstelle im Koalitionsvertrag. Noch in ihrem Wahlprogramm hatte die SPD vollmundig angekündigt: „Die Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden ohne Tarifbindung ist unanständig. Wir werden diese Praxis zurückzudrängen.“¹⁶ Ein wesentlicher Ansatz, OT-Mitgliedschaften obsolet zu machen, wäre eine stärkere Nutzung der AVE, die im Koalitionsvertrag jedoch gerade nicht vorgesehen ist.

Insgesamt fällt also die Bilanz sehr zwiespalten aus. Das eindeutige Bekenntnis der neuen Bundesregierung zur Stärkung des Tarifvertragssystem geht durchaus mit einer Reihe wichtiger Maßnahmen einher, wie insbesondere der Einführung einer Tariftreuregelung für die Vergaben des Bundes. Auf der anderen Seite wird auf wichtige Instrumente wie die Erleichterung der AVE und die Einschränkung von OT-Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden verzichtet. Auch unter der neuen Bundesregierung ist es deshalb alles andere als sicher, dass der negative Trend gebrochen wird und es wieder zu einer Erhöhung der Tarifbindung kommt. ■

14 Thorsten Schulten, Reform der AVE – Schlüssel zur Stärkung der Tarifbindung, *WSI Blog* vom 23.06.2021, <https://www.wsi.de/de/blog-17857-reform-der-ave-schluesel-zur-staerkung-der-tarifbindung-33324.htm>.

15 Thorsten Schulten, Social clauses in German public procurement - towards a Post-Rüffert regime? ETUC (Hrsg.), Social clauses in the implementation of the 2014 Public Procurement Directives, Brüssel 2021, S. 26-41.

16 SPD, Aus Respekt vor der Zukunft. Das Zukunftsprogramm der SPD, Berlin 2021, S. 27.