

2017

06

Gerhard Bosch

**Industrielle Beziehungen und
soziale Ungleichheit in Deutschland**

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Einleitung | 3 |
| 2 | Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen | 5 |
| 2.1 | Die Gewerkschaften..... | 6 |
| 2.2 | Die Arbeitgeberverbände..... | 10 |
| 2.3 | Tarifpolitik..... | 12 |
| 2.4 | Mitbestimmung im Betrieb und im Unternehmen | 15 |
| 3 | Die Schwächung des inklusiven Lohnsystems seit 1995 | 18 |
| 3.1 | Abnahme der Tarifbindung | 18 |
| 3.2 | Dezentralisierung der Tarifpolitik: Abweichungen und Differenzierungen | 23 |
| 4 | Innovative Tarif- und Betriebsvereinbarungen | 26 |
| 4.1 | Innovative Tarif- und Betriebsvereinbarungen | 27 |
| 4.2 | Die Bewältigung der Finanzkrise 2009 | 29 |
| 5 | Veränderungen der industriellen Beziehungen - Drei Beispiele | 32 |
| 5.1 | Die Einführung eines Mindestlohns | 32 |
| 5.2 | Mini-jobs als Exit-Option für Unternehmer..... | 36 |
| 5.3 | Nachunternehmermanagement in einem großen Stahlunternehmen..... | 40 |
| 6 | Schlussfolgerungen | 44 |
| 7 | Literaturverzeichnis | 46 |

1 Einleitung

Aus der Forschung ist bekannt, dass die Inklusivität von Lohnsystemen der wichtigste Einflussfaktor bei der Erklärung der Ungleichheit von Markteinkommen der abhängig Beschäftigten bis weit über den Medianlohn hinaus ist. In inklusiven Systemen hingegen werden die Verhandlungen von Beschäftigten mit unterschiedlicher Durchsetzungskraft gemeinsam geführt und die Ergebnisse auf alle Beschäftigten des Unternehmens, der Branche oder der Gesamtwirtschaft verallgemeinert. Um gesamtwirtschaftliche Verteilungswirkungen zu erzielen müssen die Verhandlungen betriebsübergreifend auf Branchen- oder nationaler Ebene geführt werden. In exklusiven Lohnsystemen verhandeln die Beschäftigten mit starker Durchsetzungsfähigkeit hingegen nur über ihre eigenen Löhne und Sozialleistungen. Die Ergebnisse ihrer Verhandlungen haben keine Auswirkung auf die Löhne und Sozialleistungen der Beschäftigten mit geringerer Verhandlungsmacht, so dass sich die soziale Schere zwischen Gut- und Schlechtverdienenden öffnet (Bosch/Mayhew/Gautié 2010). Auch die Mikrosolidarität auf betrieblicher oder Unternehmensebene hat nur begrenzte Verteilungswirkung. Daher überrascht es nicht, dass nur zentralisierte und koordinierte Lohnsysteme mit hoher Tarifbindung, also wirkungsvoller Makrosolidarität, die Einkommensungleichheit verringern, was inzwischen vielfach bestätigt wurde (z.B. Salverda/Mayhew 2009; Sniekers 2011).

Ohne Zweifel ist Deutschland ein gutes Beispiel, um diesen Zusammenhang zwischen Ungleichheit der Primäreinkommen und den industriellen Beziehungen zu untersuchen. Mit der Erosion seines bis Mitte der 90er Jahre noch inklusiven Lohnsystems nahm die Einkommensungleichheit in Deutschland stark zu. Dieser Anstieg war insbesondere in den Branchen und Betrieben zu beobachten, in denen die Beschäftigten weder unter einen Tarifvertrag fielen noch durch einen Betriebsrat vertreten waren, also in ihren Lohnverhandlungen ohne den Schutz zweier zentraler Institutionen des deutschen Modells der industriellen Beziehungen blieben. In Teilen der Wirtschaft, vor allem in den Branchen mit hoher Gewerkschaftsdichte und starken Betriebsräten, blieb die Tarifbindung weiterhin hoch und auch gering qualifizierte Beschäftigte wurden dort weiterhin gut entlohnt. Allerdings verringerte sich die Reichweite dieser organisierten Lohnsolidarität infolge der abnehmenden Durchsetzungsmacht der Gewerkschaften immer mehr auf bestimmte Betriebe und Branchen, da die anderen Branchen, anders als in der Vergangenheit, den guten Lohnabschlüssen nicht mehr folgen konnten. In der Literatur wurde dies als Übergang von einem Beschäftigungssystem mit geringen Einkommensunterschieden hin zu einem dualisierten Arbeitsmarkt mit sehr heterogenen Arbeitsbedingungen beschrieben (Carlin/Soskice 2009; Palier/Thelen 2010).

Bei der Sekundärverteilung, also bei den verfügbaren Haushaltseinkommen, ist der Zusammenhang mit den industriellen Beziehungen weniger klar. Denn in den entwickelten europäischen Sozialstaaten sind die meisten Sozialleistungen staatlich garantiert und werden, anders als in den USA, nicht tariflich vereinbart¹. Der Staat kann zwar über das Steuersystem und seine Sozialleistungen die Primärverteilung zu Gunsten der Schwächeren korrigieren. Anders als bei der Primärverteilung beeinflussen die Sozialpartner diese politisch geprägten Verteilungsprozesse – wenn überhaupt – jedoch nur indirekt. Sie sind hier nur z.T. mit beratender Rolle in soziale Dialoge mit dem Staat einbezogen, versuchen aber natürlich auf anderen politischen Wegen Einfluss auf Verteilungsentscheidungen zu nehmen. Mit dem Rückzug des Staates aus Bereichen der sozialen Sicherung, vor allem der Alterssicherung, wächst allerdings die Rolle der Tarifpolitik. Sie könnte allerdings nur mit inklusiven Tarifsystemen die gesetzlichen Lücken füllen und die Altersrisiken für die Mehrheit absichern. Im gegenwärtig dualisierten deutschen Arbeitsmarkt hingegen kann ihr das nur für den Teil der Beschäftigten mit starker Verhandlungsmacht gelingen, was die Dualisierung des Arbeitsmarktes noch verschärft. Diese Entwicklung können wir bei der betrieblichen Altersversorgung feststellen. Im privaten Sektor profitieren nur 21% der Beschäftigten von einer zusätzlichen betrieblichen Altersvorsorge. Es handelt sich meistens um Beschäftigte in größeren Unternehmen. Nur im öffentlichen Dienst mit einer Tarifbindung von 100% findet sich eine obligatorische betriebliche Altersvorsorge (Bosch 2015).

Der Einfluss der Sozialpartner auf die Verteilungsprozesse hängt von ihren jeweiligen Machtressourcen (Korpi 2006) und ihren strategischen Kapazitäten, diese Machtressourcen auch strategisch und effektiv einzusetzen (Lévesque /Murray 2010), ab. Die Machtressourcen ergeben sich aus ihrer Organisationsmacht und ihrer institutionalisierten Macht. Mit Organisationsmacht sind die eigenen Machtressourcen gemeint, die in Verteilungskonflikten mobilisiert werden können, wie etwa die Mitgliederstärke, die finanziellen Reserven und auch die narrativen Ressourcen, breite Teile der Gesellschaft von zentralen Forderungen zu überzeugen. Hinzu kommen gesetzlich garantierte Machtressourcen, die in zentralen Institutionen des Beschäftigungssystems verankert sind. Diese Institutionen sind aus historischen Kompromissen zwischen Arbeit und Kapital entstanden. Der deutsche Soziologe Theodor Geiger hat diese Entwicklung als Institutionalisierung des Klassenkonflikts beschrieben, die auch die Funktion hatte, die systemgefährdenden Dimensionen dieses Konflikts in kontrollierte Dimensionen und Prozeduren zu bringen und damit politisch zu entschärfen (Geiger 1949).

¹ Anders als in den USA sind beispielsweise in der EU die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, die Dauer und die Bezahlung des Urlaubs oder die Bezahlung von Feiertagen gesetzlich geregelt. Die gesetzlichen Mindeststandards werden z.T. tariflich verbessert, wie z.B. die Dauer des bezahlten Urlaubs, die in den meisten deutschen Branchentarifen bei 6 Wochen gegenüber dem gesetzlichen Mindestanspruch von 4 Wochen liegt.

Bei einer Veränderung der Kräfteverhältnisse werden diese in Institutionen eingefrorenen Kompromisse wieder in Frage gestellt, was die Erosion der Institutionen einleiten kann. Die unterschiedlichen Formen der Erosion und der Revitalisierung von Institutionen sind Thema der neueren Theorien zum Wandel von Beschäftigungssystemen (Crouch/Farell 2002). Die Organisationsmacht der Gewerkschaften ist sozusagen die Primärmacht, die die Institutionen als Sekundärmacht hervorgebracht hat. Bei abnehmender Primärmacht gerät auch die Sekundärmacht politisch unter Druck.

Im Folgenden sollen zunächst die wichtigsten Akteure der industriellen Beziehungen, die Gewerkschaften und Arbeitgeber mit ihrer Organisationsmacht, sowie die beiden zentralen Institutionen des deutschen Systems der industriellen Beziehungen, die Tarifpolitik und die Mitbestimmung, analysiert werden (Abschnitt 2). Es folgt eine Untersuchung der Erosion des deutschen Lohnsystems und ihrer Folgen für die Einkommensverteilung. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die Dezentralisierung der Verhandlungen und ihre Folgen gelegt (Abschnitt 3). Thema des nächsten Abschnitts sind innovative Tarif- und Betriebsvereinbarungen, die einen Beitrag zu einem Ausgleich von Flexibilitätsansprüchen der Unternehmen und sozialer Sicherheit leisten (Abschnitt 4). Es folgen zwei kontrastierende Fallstudien. Zum einen wird die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns beschrieben, in dem trotz aller Konflikte der soziale Dialog eine große Rolle spielte. Zum anderen wird die systematische Nichteinhaltung von Sozialstandards bei den sogenannten Minijobs, eine deutsche Variante geringfügiger Teilzeitarbeit, untersucht, die ein Musterbeispiel für eine Exit-Option aus dem Tarifsystem ist (Abschnitt 5).

2 Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen

2.1 Die Gewerkschaften

Mit insgesamt 6,1 Millionen Mitgliedern sind mehr als drei Viertel aller Gewerkschaftsmitglieder im Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) organisiert. Der Deutsche Beamtenbund (DBB) ist mit 1,3 Millionen Mitgliedern, wovon 915.000 Beamte sind, der zweitgrößte Dachverband. Aufgrund der Privatisierung einiger vormals öffentlicher Dienstleistungen haben einige der Berufsgewerkschaften im DBB, wie die Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL), an Bedeutung gewonnen. Neu eingestellte Lokomotivführer wurden nicht mehr verbeamtet und erhielten somit das Streikrecht, wovon sie auch kräftig Gebrauch machten. Ein dritter Dachverband ist der Christliche Gewerkschaftsbund Deutschlands (CGB), der vorgibt rund 280.000

Mitglieder zu haben, was jedoch höchst umstritten ist. Die Mitgliedsgewerkschaften dieses Verbands sind bekannt dafür, dass sie mit den Unternehmen in den gewerkschaftlich schlecht organisierten Branchen Gefälligkeitstarifverträge abschließen, die vor allem zum Zweck haben, bessere DGB-Tarife deutlich zu unterbieten. Ihr Ruf, gelbe, von Unternehmern lancierte und unterstützte Gewerkschaften zu sein, ist nicht von der Hand zu weisen. Neben diesen Dachverbänden gibt es noch einige Berufsgewerkschaften, die keinem Verband angehören. Der größte ist der Marburger Bund (MB), eine Gewerkschaft abhängig beschäftigter Ärzte mit rund 118.000 Mitgliedern (Tabelle 1).

Die Dachverbände der Gewerkschaften haben in Deutschland relativ wenig Macht. Sie organisieren keine Beschäftigten und haben keine eigenen Beitragseinnahmen, so dass sie von den Zuschüssen der Einzelgewerkschaften abhängen. Tarifverhandlungen und Streiks werden grundsätzlich von den Branchengewerkschaften geführt, die damit das wichtigste Handlungsfeld der Gewerkschaften besetzen und das eigentliche Machtzentrum in der Gewerkschaftsbewegung verkörpern. Der DGB hat jedoch eine wichtige koordinierende Rolle bei der politischen Einflussnahme, vor allem im Bereich der arbeits- und sozialpolitischen Gesetzgebung und anderen zentralen politischen Handlungsfeldern, wie etwa in der Berufsausbildung.

Diese koordinierende und auch politikgestaltende Rolle war Anfang der 90er Jahre, als der DGB noch 16 Mitgliedsgewerkschaften hatte, erheblich stärker als heute. Aufgrund ihres Mitgliederschwunds haben die Gewerkschaften durch Fusionen ihre Ressourcen gebündelt, wodurch sich die Zahl der Mitgliedsgewerkschaften halbierte. Die beiden größten Gewerkschaften, die IG Metall und die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, haben jeweils mehr als zwei Millionen Mitglieder und vertreten rund 70% aller Mitglieder der DGB-Gewerkschaften (Tabelle 1). Sie sind weniger als die kleinen Gewerkschaften auf den DGB angewiesen und vertreten sich zunehmend auf politischer Ebene selbst, was den DGB schwächt.

Die deutschen Gewerkschaften organisierten auch zu ihren besten Zeiten kaum mehr als ein Drittel der Beschäftigten und repräsentierten damit nicht annähernd die gleiche Organisationsmacht wie etwa die skandinavischen Gewerkschaften. Ende der 70er erreichte die Gewerkschaftsdichte in der alten Bundesrepublik mit 35,5% (1978) ihren Höhepunkt und begann schon in den 80er Jahren zu sinken. Nach der Wiedervereinigung stieg die Gewerkschaftsdichte durch die Übernahme der bis zur Auflösung der alten Kombinate gut organisierten ostdeutschen Gewerkschaften kurzfristig auf 36% (1991) an, um dann kontinuierlich bis auf heute nur noch 17,7% (2013) zu sinken (Visser 2015). Vor allem gelang es den Gewerkschaften nicht, ihre Mitgliederverluste in den Hochburgen des verarbeitenden Gewerbes, deren Beschäftigtenanteil durch den Strukturwandel schrumpfte, durch die Organisation des wachsenden privaten Dienstleistungssektors und der dort zunehmend erwerbstätigen Frauen zu kompensieren. Die Gewerkschaftsdichte der Frauen nahm zwischen 1980 und 2008 mit einem Rückgang von 21,4

auf 12,9% fast ebenso stark ab, wie die der Männer (Rückgang im gleichen Zeitraum von 50,2 auf 24,7%). Anders als in Dänemark oder Schweden konnten die Mitgliederverluste bei den Männern nicht durch eine steigende Gewerkschaftsdichte bei den Frauen kompensiert werden.

Tabelle 1: Gewerkschaftsmitgliedschaft in Deutschland 2001, 2008 und 2015

| | 2001 | 2008 | 2015 | 2001-2008 | 2008-2015 |
|--|------------------|------------------|------------------|---------------|--------------|
| Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) | 7.899.000 | 6.265.000 | 6.096.000 | -20,7% | -2,7% |
| <i>Einzelgewerkschaften im DGB:</i> | | | | | |
| Industriegewerkschaft Metall (IG Metall) | 2.710.000 | 2.301.000 | 2.274.000 | -15,1% | -1,2% |
| Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) | 2.807.000 | 2.138.000 | 2.039.000 | -23,8% | -4,6% |
| Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE) | 862.000 | 701.000 | 651.000 | -18,7% | -7,1% |
| Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) | 510.000 | 336.000 | 273.000 | -34,1% | -18,8% |
| Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) | 268.000 | 252.000 | 281.000 | -6,0% | +11,5% |
| Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) | 251.000 | 206.000 | 204.000 | -17,9% | -1,0% |
| Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) | 306.000 | 219.000 | 197.000 | -28,4% | -10,0% |
| Gewerkschaft der Polizei (GdP) | 185.000 | 169.000 | 177.000 | -8,6% | +4,7% |
| Deutscher Beamtenbund (DBB) | 1.211.000 | 1.280.000 | 1.294.000 | +5,7% | +0,2% |
| Christlicher Gewerkschaftsbund (CGB) | nicht verfügbar | 275.000 | 280.000 | | +1,8% |
| nichtgebundene Gewerkschaften* | 220.000 | 255.000 | 270.000 | +15,9% | +5,9% |
| <i>darunter:</i> | | | | | |
| Marburger Bund (MB) | 70.000 | 106.000 | 119.000 | +51,4% | +11,3% |
| gesamt | 9.330.000 | 8.075.000 | 7.940.000 | -13,5% | -1,8% |
| <i>Gewerkschaftsdichte</i> | 23,7% | 19,1% | 17,7%** | | |

* Schätzung durch das WSI; ** 2013

Quelle: Dribbusch/Lehndorff/Schulten 2016 (Daten beruhen auf Anhaben der jeweiligen Organisationen; Visser ICTWSS Database Version 5.0)

In Großbetrieben des verarbeitenden Gewerbes und in Teilen des öffentlichen Dienstes erreichen die Gewerkschaften noch eine Gewerkschaftsdichte von teilweise bis zu 90% (etwa in der Stahlindustrie); in vielen Dienstleistungsbranchen und Klein- und Mittelbetrieben sind sie hingegen kaum präsent. Sie sind damit dort nicht hinreichend konfliktfähig, um die Unternehmen aus eigener Kraft zum Abschluss von Tarifverträgen zu zwingen. Das gilt inzwischen selbst für einige neue Branchen des verarbeitenden Gewerbes, wie der Produktion von Windrädern. Dort und in anderen Branchen versuchen die deutschen Gewerkschaften durch Organizing-Projekte eine kritische Masse von Mitgliedern aufzubauen, um dann in einem ersten Schritt Betriebsräte zu institutionalisieren und in weiteren Schritten die Tarifbindung durchzusetzen (Wetzel 2013). Durch solche Organizing-Projekte sowie die gezielte Vertretung bestimmter Gruppen, wie etwa der Kindergärtner/innen oder der Beschäftigten in der Personen- und Gepäckkontrolle an Flughäfen, konnten Organisationserfolge erzielt werden. Dabei waren kleine Gewerkschaften, die nur spezielle Berufsgruppen mit hoher Streikmacht vertreten, wie etwa die GDL, erheblich erfolgreicher als die Großgewerkschaften, die immer die Interessen sehr unterschiedlicher Beschäftigtengruppen austarieren müssen.

Ebenso wichtig wie die Organizing-Projekte waren Reformen der internen Gewerkschaftsarbeit. Die Mitgliederwerbung stand bis Mitte der 90er Jahre nicht im Vordergrund der täglichen Gewerkschaftsarbeit, sondern wurde den Betriebsräten überlassen. Die Gewerkschaften haben dies nicht als Problem wahrgenommen, solange die Unternehmen die gewerkschaftliche Schwäche nicht ausnutzten. Als jedoch Unternehmen zunehmend aus den Arbeitsgeberverbänden austraten, um sich der Tarifbindung zu entziehen oder sich in bestimmten Branchen weigerten, weiterhin Branchentarifverträge auszuhandeln, waren die Folgen dieses Verlustes primärer Macht unübersehbar. Der ehemalige Vorsitzende der IG Metall, Wetzel, schrieb in diesem Zusammenhang: „Das Bedrückende daran: Es machte uns klar, dass wir in Wahrheit nie die Kraft besessen hatten, die Tarifverträge auch im Streitfall durchzusetzen“ (Wetzel 2012: 156). Zudem führten die Mitgliederverluste zu deutlichen Einnahmeverlusten, so dass die Gewerkschaften Personal reduzieren mussten. Da gleichzeitig die Arbeitsbelastungen in ihrer Kernaufgabe der Tarifpolitik durch die Fragmentierung der Tariflandschaft um ein Vielfaches anstiegen, können heute wichtige Handlungsfelder, wie etwa die Berufs- oder Sozialpolitik, nicht mehr mit der gleichen Intensität wie in der Vergangenheit bearbeitet werden. Wegen dieses Verlustes an Organisationsmacht haben die Branchengewerkschaften die Mitgliederwerbung als Existenzfrage der Gewerkschaften in den Mittelpunkt gerückt. Die Tätigkeit von Gewerkschaftsfunktionären wird zunehmend an ihren Organisationserfolgen gemessen und Aufgaben werden nach ihrer Mitgliederwirkung priorisiert.

2.2 Die Arbeitgeberverbände

Die Gewerkschaften sind historisch die Geburtshelfer von Arbeitgeberverbänden, die sich vor allem als Gegenwehr zu den Gewerkschaften, zunächst vor allem als Antistreikverein, gebildet haben. Dass Gewerkschaften die primäre und Arbeitgeberverbände die sekundäre Organisation sind, zeigt sich selbst heute noch, auch wenn die Arbeitgeberverbände inzwischen mit vielen Beratungsleistungen in arbeitsrechtlichen und sozialpolitischen Fragen ein erheblich größeres Aufgabenspektrum aufweisen als in ihrer Gründungsphase. Dort, wo die Gewerkschaften stark sind, wie etwa in der deutschen Metallindustrie, findet sich auch der bei weitem mächtigste Arbeitgeberverband; Gesamtmetall, dort, wo sie schwächer geworden sind, wie etwa in der Fleischindustrie, spielen die Arbeitgeberverbände nur noch eine marginale Rolle.

Die für die industriellen Beziehungen zuständigen Arbeitgeberverbände der Privatwirtschaft sind in der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) organisiert. Mitglieder der BDA sind 52 Fachspitzenverbände, die einzelne Branchen repräsentieren, wovon 24 Verbände auf das verarbeitende Gewerbe entfallen. Hinzu kommen 14 Landesverbände, die Zusammenschlüsse der unterschiedlichen Branchenverbände auf Landesebene umfassen.

Tarifverhandlungen werden von den Fachverbänden auf nationaler oder regionaler Ebene geführt. Ähnlich wie der DGB schließt die BDA keine Tarife ab. Allerdings koordiniert sie die Tarifpolitik deutlich stärker als der DGB. In einem „Katalog der zu koordinierenden lohn- und tarifpolitischen Fragen“, der in Abständen überarbeitet wurde, schrieb die BDA verbindliche Grenzen für die Tarifpolitik fest, die ohne vorherige Konsultation und ohne Zustimmung der BDA von einzelnen Arbeitgeberverbänden nicht überschritten werden dürfen. In der Vergangenheit wurden gemeinsame Verteidigungslinien bei der Dauer des Urlaubs und der Wochenarbeitszeit aufgebaut. Gegenwärtig ist nicht öffentlich bekannt, ob es noch einen offiziellen Tabukatalog gibt oder ob er nicht durch einen inoffiziellen ersetzt worden ist. Die grundsätzliche Blockade aller Anträge auf Allgemeinverbindlichkeit von Lohntarifverträgen im zentralen Tarifausschuss spricht für diese These.

Während die Gewerkschaften als Massenorganisation relativ transparent sind, geben die Arbeitgeberverbände kaum Auskünfte über ihre Mitgliederentwicklung, geschweige denn über ihre Finanzen, was eine Einschätzung ihrer Organisationsmacht erschwert. Visser schätzt die Arbeitgeberdichte 2002 auf 63% und 2011 auf 58% (Visser 2015). Diese Zahlen deuten auch Erosionsprozesse der Arbeitgeberverbände an, die in Einzelstudien gut belegt sind. Die Schwächung der Gewerkschaften eröffnete vielen Unternehmen, erst in Ostdeutschland und dann zunehmend auch in Westdeutschland, die Arbeitgeberverbände zu verlassen und ohne Gefahr

von Arbeitskämpfen die Löhne auf Unternehmensebene neu auszuhandeln. Die Arbeitgeberdichte in der Metallindustrie durch Gesamtmetall, dem wichtigsten Arbeitgeberverband in Deutschland, ging in Westdeutschland von noch 77,4% im Jahre 1985 auf 56,5% im Jahre 2006, also um mehr als 20%, zurück. In Ostdeutschland sank er sogar von rund 65% im Jahr 1992 auf weniger als 20% im Jahr 2006 (Haipeter 2011). Unzufriedenheit, vor allem mit den Arbeitszeitregelungen, wurde als Hauptgrund für den Austritt angegeben. Ebenso wichtig für die Erosionsprozesse wie die Austritte waren die Nichteintritte vieler neugegründeter Betriebe (Schroeder/Ruppert 1996). Allerdings scheint dieser Mitgliederschwund seit 2005 gestoppt zu sein, was eine Befragung von Geschäftsführern von Arbeitgeberverbänden zeigte (Nicklich/Helfen 2013).

Ähnlich wie die Gewerkschaften sehen die Unternehmen ihre wichtigste Aufgabe heute in der Mitgliederbindung und -gewinnung, was sie durch eine Verbesserung ihrer Beratungsleistungen erreichen wollen (Nicklich/Helfen 2013). Um Mitglieder zu halten, boten Arbeitgeberverbände seit den 90er Jahren zunehmend Mitgliedschaften ohne Tarifbindung (OT) an. Die Mitglieder konnten damit weiterhin von den Beratungsleistungen des Arbeitgeberverbands profitieren, waren aber von der Willensbildung in der Tarifpolitik und den Leistungen der Streikkassen ausgeschlossen. Einerseits wollte man Mitglieder damit im Verband halten und andererseits Druck auf die Gewerkschaften ausüben, die in ihren Tarifverhandlungen zunehmend die Stabilität der Arbeitgeberverbände mit bedenken müssen.

In einigen Verbänden, wie bei Gesamtmetall, scheint dies den Mitgliederschwund gestoppt zu haben. So stieg bei Gesamtmetall die Zahl der Mitglieder von 5.861 Unternehmen im Jahre 2005 auf 6.565 im Jahre 2011, während gleichzeitig die Zahl der tarifgebundenen Mitgliedsunternehmen von 4.429 auf 3.652 sank (Behrens 2013: 477). Vor allem Klein- und Mittelbetriebe nutzten diese OT-Mitgliedschaft. Behrens schreibt dazu: „Nach Angaben von Gesamtmetall nahmen im Jahr 2010 42% aller Mitgliedsunternehmen der angeschlossenen Landes- und Regionalverbände eine OT-Mitgliedschaft in Anspruch, durch die Unternehmen wurden allerdings nur 17% aller Beschäftigten der Mitgliedsunternehmen erfasst.“ (2013: 479). Am Schicksal kleinerer Arbeitgeberverbände, die inzwischen keine Branchentarifverträge mehr abschließen können, ist aber die langfristig destabilisierende Wirkung der OT-Mitgliedschaften für die Arbeitgeberverbände erkennbar. Hinter verschlossenen Türen hört man deshalb inzwischen von einigen führenden Arbeitgebervertretern, dass die Zulassung der OT-Mitgliedschaften ein großer Fehler gewesen sei.

Ganz anders sieht die Situation im öffentlichen Dienst aus, in dem die Arbeitgeber fast zu 100% organisiert sind. Nicht tarifgebunden sind nur wenige private Unternehmen im öffentlichen

Besitz. Die Kommunen sind mit ihren Unternehmen Mitglieder in den kommunalen Arbeitgeberverbänden, die in der Vereinigung der Kommunalen Arbeitgeberverbände (KAV) zusammengeschlossen sind. Die 16 Länder haben eigene Abteilungen mit Experten für Tarifpolitik und sind weniger von der Unterstützung durch einen Arbeitgeberverband abhängig. Sie koordinieren ihre Tarifverhandlungen in der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TDL) mit einer eigenen Geschäftsstelle. Die Länder werden in der TDL durch ihre Finanzminister vertreten. Auf Bundesebene gibt es keine Arbeitgeberorganisation. Der Innen- und der Finanzminister koordinieren die Tarifverhandlungen für die Bundesregierung. Die Satzungen der KAV und der TDL verlangen von ihren Mitgliedern nicht nur, dass sie die vereinbarten Tarife umsetzen, sondern sie verlangen zusätzlich noch die Standards nicht zu überschreiten. Folglich gibt es, anders als in der privaten Wirtschaft, auch keine Lohndrift im öffentlichen Dienst (Bosch 2013).

2.3 Tarifpolitik

Nach den schlechten Erfahrungen in der Weimarer Republik, mit Zwangsschlichtungen durch den Staat, verzichtete die Bundesrepublik Deutschland auf direkte Interventionen in die Tarifpolitik. Das Recht auf Koalitionsfreiheit ist im Grundgesetz verankert. Die Freiheit der Sozialpartner, Tarifverträge ohne staatliche Interventionen abschließen zu können, basiert auf diesem Grundrecht. Damit war auch die Erwartung verbunden, dass der Staat nicht zur Sicherung von Mindestarbeitsbedingungen, etwa durch einen gesetzlichen Mindestlohn, in die Lohnfindung eingreifen müsste. 1952 wurde zwar ein Gesetz zur Festsetzung von Mindestbedingungen verabschiedet, das aber bis zu seiner Aufhebung durch die Mindestlohngesetzgebung 2014 niemals praktiziert wurde. Das deutsche Tarifsystem kann daher als ein autonomes Lohnsystem gekennzeichnet werden, in dem der Staat die Aushandlung von Löhnen an die Sozialpartner delegiert und dafür einen rechtlichen Rahmen bereitstellt.

Die gesetzlichen Regeln zur Tarifpolitik sind knapp gehalten. Ihr Hauptziel ist es, die Unabhängigkeit der Tarifverhandlungen zwischen den Sozialpartnern zu stärken. Die wichtigsten Punkte des Tarifvertragsgesetzes lassen sich so zusammenfassen:

- Nur Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände bzw. einzelne Arbeitgeber können einen Tarifvertrag abschließen.
- Die vereinbarten Tarifverträge sind für die gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten und die Mitgliedsunternehmen in den Arbeitgeberverbänden im Geltungsbereich der Tarifverträge verbindlich.
- Arbeitskampfmaßnahmen während der Laufzeit eines Tarifvertrags sind nicht gestattet und die Sozialpartner sind verpflichtet, ihre Mitglieder bei der Anwendung des Tarifvertrags zu unterstützen.

- Die vereinbarten Tarifstandards können auf betrieblicher Ebene nicht unterschritten werden (Günstigkeitsprinzip). Allerdings können die Tarifpartner auch vereinbaren, Abweichungen nach unten zuzulassen.
- Der Staat kann einen Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklären, wenn der Tarifvertrag bereits 50% der Beschäftigten abdeckt und die Mehrheit des zentralen sechsköpfigen Tarifausschusses (jeweils drei Mitglieder der Dachverbände der Gewerkschaften und der Arbeitgeber) zustimmt. Seit 2015 kann die Allgemeinverbindlichkeit auch bei einem „öffentlichen Interesse“ erklärt werden.
- Wenn ein Unternehmen den Arbeitgeberverband verlässt, wirkt der Tarifvertrag nach, bis er durch einen neuen ersetzt wird. Die tarifliche Nachwirkung erstreckt sich jedoch nicht auf neu rekrutierte Beschäftigte.

Auf eine präzisere Definition, was eine Gewerkschaft ist, etwa über bestimmte Kriterien der Repräsentativität (wie eine Mindestmitgliedschaft, Mindestvertretung in unterschiedlichen Regionen, die Anerkennung bestimmter repräsentativer Gewerkschaften), hat der Gesetzgeber verzichtet. Die Rechtsprechung hat jedoch zum Ausschluss arbeitgeberfinanzierter Scheingewerkschaften die Unabhängigkeit vom Arbeitgeber durch das Verbot der Finanzierung durch Unternehmer sowie eine „Mächtigkeit“ der Gewerkschaften (Fähigkeit zum Konflikt oder Mindestzahl von Mitgliedern im jeweiligen Tarifgebiet) als Kriterien für eine Gewerkschaft definiert. Einige Schein-Tarifverträge der christlichen Gewerkschaften wurden wegen fehlender „Mächtigkeit“ durch Gerichtsurteile außer Kraft gesetzt.

Ebenfalls über Richterrecht wurde der Grundsatz der Tarifeinheit verankert, nach dem in einem Betrieb nur ein Tarifvertrag anzuwenden ist. Dieser Grundsatz veranlasste die konkurrierenden Gewerkschaften, in Tarifgemeinschaften gemeinsam zu verhandeln. 2010 gab das Bundesarbeitsgericht diesen Grundsatz auf und ließ konkurrierende Tarifverträge in einem Betrieb zu. Mehrere Berufsgewerkschaften (Lokführer, Ärzte, Flugbegleiter, Piloten etc.) verließen die Tarifgemeinschaften und streikten für bessere Arbeitsbedingungen ihrer Mitglieder. 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 Spartengewerkschaften verhindern wollten, beschlossen wurde. Danach sind bei kollidierenden Tarifverträgen in einem Betrieb nur die Rechtsnormen des Tarifvertrags derjenigen Gewerkschaft anwendbar, die zum Zeitpunkt des Abschlusses des zuletzt abgeschlossenen Tarifvertrags im Betrieb die meisten Mitglieder hatte.

Das deutsche Tarifrecht ist offen für Tarifvereinbarungen auf unterschiedlichen Ebenen. Es lässt Tarifverträge auf nationaler, Branchen-, regionaler, Unternehmens- oder betrieblicher Ebene zu. Aufgrund der Gewerkschaftsstruktur hat sich die Branchenebene als dominante Verhandlungsebene herausgebildet. Nationale Tarifvereinbarungen, die in anderen Ländern, wie etwa Frankreich, ein wichtiges Instrument des nationalen sozialen Dialogs und der Vorbereitung von Gesetzen sind, hat es in Deutschland nie gegeben. Der nationale soziale Dialog ist, abgesehen von den Versuchen der Koordination einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik, durch die sogenannte „Konzertierte Aktion“ (1967–1977) und dem sogenannten „Bündnis für Arbeit“ der Schröder Regierung (1998–2003) nicht institutionalisiert, sondern wird eher fallweise organisiert, wie etwa bei den informellen Vereinbarungen zwischen der Regierung und den Tarifpartnern in der Finanzkrise, um Entlassungen zu vermeiden (vgl. Abschnitt 4.2), oder den regelmäßigen nationalen Vereinbarungen zur Berufsausbildung Jugendlicher.

Mit abnehmender Stärke der Gewerkschaften nahmen die Vorstöße von konservativer Seite in der Politik zu, durch eine Abschaffung des Günstigkeitsprinzips und des Gewerkschaftsprivilegs bei der Aushandlung von Tarifverträgen eine Dezentralisierung der Tarifpolitik und eine Schwächung branchenweiter Arbeitsstandards zu erzwingen. Wenn man allerdings Betriebsräten das Recht eingeräumt hätte, hätte man ihnen auch das in der Verfassung verankerte Streikrecht zugestehen müssen. Ein Teil der Arbeitgeberverbände warnte daher vor einem solchen Schritt, da sie fürchteten, Lohnkonflikte in die Betriebe zu holen und die dort überwiegend kooperativen Arbeitsbeziehungen zu gefährden. Ausgerechnet die damalige rot-grüne Regierung drohte dennoch im Zuge der Hartz-Reformen 2003 den Gewerkschaften, auch das Günstigkeitsprinzip abzuschaffen und Betriebsräten eigene Verhandlungsrechte zu gewähren, wenn sie nicht freiwillig sogenannte Öffnungsklauseln in den Tarifverträgen vereinbaren würden. Im sogenannten „Pforzheimer Abkommen“ vom Februar 2004 wurde die Möglichkeit temporärer Tarifabweichungen in der Metallindustrie vereinbart, die jedoch von den Sozialpartnern und nicht den Betriebsräten ausgehandelt werden mussten (Abschnitt 3.2).

2.4 Mitbestimmung im Betrieb und im Unternehmen

Die Forderung nach einer institutionalisierten Mitbestimmung auf betrieblicher und Unternehmensebene war in den Nachkriegsjahren eines der zentralen Konfliktthemen. Damals waren die Gewerkschaften in der Lage, zu diesem Thema ihre Mitglieder zu mobilisieren. Die Konflikte endeten mit der Verabschiedung des Betriebsverfassungsgesetzes von 1952, das auch eine schwache Mitbestimmung auf Unternehmensebene (Drittelparität im Aufsichtsrat) vorsah. Die Mitbestimmung der Betriebsräte wurde in mehreren Gesetzesrevisionen verbessert.

1976 wurde in Unternehmen mit mehr als 2000 Beschäftigten die paritätische Mitbestimmung im Aufsichtsrat eingeführt, wobei auf Seiten der Beschäftigtenvertreter ein leitender Angestellter sitzt und der Vorsitz mit einem Doppelstimmrecht in der Hand der Unternehmensvertreter liegt.

Nach dem Betriebsverfassungsgesetz werden die Betriebsräte von allen Beschäftigten eines Betriebes gewählt. Sie bieten aber den Beschäftigten eine rechtlich gut geschützte und mit Ressourcen ausgestattete Interessensvertretung. Anders als die skandinavischen Betriebsvertretungen sind Betriebsräte kein Gewerkschaftsorgan, sind aber gleichwohl zur wichtigsten Quelle gewerkschaftlicher Macht in den Betrieben geworden. Die wichtigsten Vorschriften des Betriebsverfassungsgesetzes von 1952, das mehrfach verbessert wurde, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Betriebsräte können nur aus außerordentlichen Gründen (z.B. Diebstahl) gekündigt werden. Ein besonderer Kündigungsschutz gilt auch für die Mitglieder des Wahlvorstands bei der Gründung von Betriebsräten. In mittleren und kleinen Betrieben gilt seit 2001 ein vereinfachtes Wahlverfahren zum Schutz der Betriebsräte. Sie können auf einer Betriebsversammlung gewählt werden und zwischen dem ersten Vorschlag, einen Betriebsrat einzurichten und der Wahl, darf maximal eine Woche liegen.
- Betriebsräte müssen für die Ausübung ihrer Tätigkeit freigestellt werden. Ab 200 Beschäftigten (vor 2001 300 Beschäftigte) wird ein Betriebsratsmitglied ganz von seiner Arbeit freigestellt. Die Zahl der Freigestellten steigt mit der Zahl der Beschäftigten und liegt bei 10.000 Beschäftigten z.B. bei 12.
- Sie haben ein Anrecht auf die für ihre Arbeit notwendigen Ressourcen, was Büro, Ausstattung mit Sekretariaten und bei großen Betrieben auch Fachpersonal und Zugang zu professioneller Beratung einschließt. Weiterhin müssen die Unternehmen sie für Weiterbildung für ihre Aufgaben freistellen.
- Sie haben starke Mitbestimmungsrechte in sozialen und personellen Fragen. Überstunden können z.B. nur mit ihrer Zustimmung angeordnet werden. Bei Kündigungen und Einstellungen haben sie Widerspruchsrechte unter bestimmten Bedingungen, z.B. wenn eine Kündigung durch eine Versetzung oder Weiterbildung vermieden werden könnte.
- In wirtschaftlichen Fragen haben sie starke Informationsrechte über einen eigenen Wirtschaftsausschuss, der Einsicht in entsprechende Unterlagen des Unternehmens nehmen kann.
- Die Kontrolle der Einhaltung von Gesetzen und Tarifverträgen ist ausdrücklich im Betriebsverfassungsgesetz als zentrale Aufgabe festgeschrieben worden.
- Im Unterschied zu Gewerkschaften gilt für Betriebsräte das Prinzip der vertrauensvollen Zusammenarbeit. Sie dürfen nicht zum Streik aufrufen, können aber im Konfliktfall

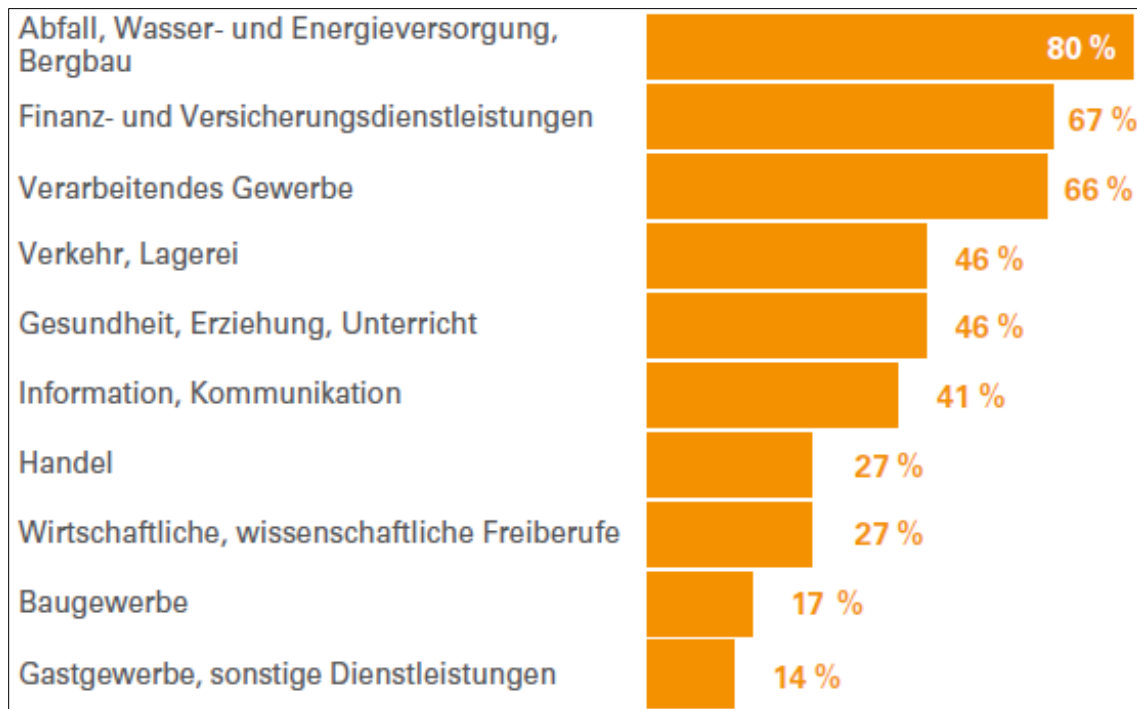
bei Mitbestimmungsfragen eine sogenannte Einigungsstelle anrufen, die verbindlich schlichtet.

- Betriebsräte können mit den Unternehmen Betriebsvereinbarungen zu Regelungen unterschiedlicher Arbeitsbedingungen, die von den Tarifpartnern nicht geregelt sind, abschließen. Es gilt hier das Günstigkeitsprinzip wie bei Tarifverträgen, d.h. einzelne Arbeitsverträge können die in Betriebsvereinbarungen geregelten Arbeitsbedingungen nicht verschlechtern.

Im öffentlichen Dienst gibt es Personalräte, die ähnlich strukturiert sind. Die Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte haben neben dem individuellen ein kollektives Arbeitsrecht entstehen lassen, von dem allerdings Beschäftigte nur profitieren, wenn ein Betriebsrat gewählt worden ist. In der Praxis sind Betriebsvereinbarungen in vielen Branchen zum zentralen Instrument der Normsetzung in wichtigen Themenbereichen, wie etwa der betrieblichen Arbeitszeitgestaltung, geworden.

Die Forschung hat in vielen Untersuchungen gut belegt, dass Tarifverträge und Gesetze in Betrieben mit Betriebsräten eher eingehalten werden als in Betrieben ohne Betriebsräte. Allerdings profitiert davon nur ein Teil der Beschäftigten. Im öffentlichen Dienst sind fast alle Beschäftigten durch Personalräte vertreten. In der Privatwirtschaft wurden 2014 in Westdeutschland aber nur 43% aller Beschäftigten durch Betriebsräte vertreten, in Ostdeutschland waren es 33%. Während in fast allen großen Betrieben Betriebsräte gewählt wurden, sinkt ihr Anteil mit abnehmender Betriebsgröße. In Betrieben mit 50–100 Beschäftigten sind nur in 38% der Betriebe Betriebsräte gewählt worden, in kleineren Betrieben ist der Anteil deutlich niedriger (Hans-Böckler-Stiftung 2016). Dies erklärt auch die markanten Branchenunterschiede. In den alten, eher großbetrieblich strukturierten Branchen wie dem Energiesektor, den Finanzdienstleistungen und dem verarbeitenden Gewerbe wird die Mehrheit der Beschäftigten durch Betriebsräte vertreten, während Betriebsräte in Branchen mit vielen kleinen und auch in neugegründeten Betrieben eher die Ausnahme sind (Schaubild 1). Vor allem in mittleren und kleineren Betrieben versuchen Unternehmen vielfach unter Einsatz vielfältiger Droh- und Druckmittel bis hin zu Kündigungen, die Gründung von Betriebsräten zu verhindern (Behrens/Dribbusch 2014), ähnlich wie beim trade-union-busting in den USA. Dies war 2001 der Grund für die Einführung des oben beschriebenen vereinfachten Wahlverfahrens in Klein- und Mittelbetrieben.

Schaubild 1: So viele Beschäftigte werden in Deutschland durch einen Betriebsrat vertreten in der Branche*



* Basis: Betriebe mit mindestens 5 Beschäftigten

Quelle: Hans-Böckler-Stiftung 2016: 5

2010 wurden in Deutschland rund 174.000 Betriebsräte bei einer betrieblichen Wahlbeteiligung von fast 80% gewählt. Rund 8400 dieser Betriebsräte sind voll und etwa 1000 teilweise von der Arbeit für ihre Aufgaben freigestellt und werden für diese Aufgaben auf Kosten der Unternehmen vorwiegend in gewerkschaftlichen Bildungszentren geschult. Mehr als zwei Drittel der Betriebsräte und der überwiegende Anteil der freigestellten Betriebsräte sind Mitglieder einer DGB-Gewerkschaft (Greifenstein u.a. 2011). Dies ist ein Mehrfaches aller hauptamtlichen Beschäftigten in den deutschen Gewerkschaften. Die Mitgliederwerbung der Gewerkschaften läuft trotz neuer Organisationsversuche heute immer noch weitgehend über die Betriebsräte. Nur noch in wenigen Betrieben gibt es neben den Betriebsräten eigenständige gewerkschaftliche Vertrauensleute (shop stewards).

Hinzu wurden 2014 Vertreter der Beschäftigten in 635 größeren Unternehmen mit einer paritätischen Mitbestimmung in den Aufsichtsrat gewählt (HBS 2014). Die Hälfte der Aufsichtsratsmandate entfällt in diesen Unternehmen auf die Vertreter der Beschäftigten. In der Montanindustrie (Stahlindustrie und Bergbau) gelten noch weitergehende Mitbestimmungsrechte. Der Arbeitsdirektor wird hier auf Vorschlag der Beschäftigtenvertreter aus dem Aufsichtsrat ernannt. In weiteren 1500 Unternehmen mit weniger als 2000 und mehr als 500 Beschäftigten gilt die drittelparitätische Mitbestimmung, d.h. ein Drittel der Aufsichtsratsmandate entfällt auf Vertreter der Beschäftigten.

Vor allem die Betriebsräte mit ihrer Ressourcenausstattung und Professionalisierung sind die zentrale gewerkschaftliche Machtbasis. Auch in einigen Branchen, wo die Mitgliederbasis schwach ist, gelingt es den Gewerkschaften über aktive Betriebsräte Einfluss auszuüben, wie etwa im Finanzsektor. Die Mitgliederrekrutierung der Gewerkschaften erfolgt weitgehend über die Betriebsräte, die zudem auch die wichtigste Kontrollinstanz bei der Einhaltung von Gesetzen und Tarifverträgen sind. Eine hohe Wirkung entfaltet die Arbeitnehmervertretung im Aufsichtsrat vor allem, wenn sie mit der Tätigkeit von Betriebsräten koordiniert wird.

Rund 800.000 Beschäftigte aus Großunternehmen werden durch juristische Tricks um die paritätische Mitbestimmung gebracht. Das gilt etwa für große Einzelbetriebe, wie Aldi oder LIDL, die von nicht mitbestimmungspflichtigen Stiftungen beherrscht werden. Andere im Wachstum befindliche Unternehmen wandeln sich in eine europäische Aktiengesellschaft um, in der die bestehende Mitbestimmung dann eingefroren wird, bevor sie die Schwelle von 500 oder 2000 Beschäftigten erreichen (Böckler-Impuls 2016: 2-3).

Die beiden für Verteilungsfragen wichtigsten Institutionen, Tarifverträge und Betriebsräte, decken in Betrieben der Privatwirtschaft mit mehr als 5 Beschäftigten in Westdeutschland noch zwei Drittel der Beschäftigten ab, in Ostdeutschland hingegen kaum mehr als die Hälfte. Seit 2000 hat sich dieser Anteil in beiden Landesteilen um rund 10% verringert (Ellguth/Kohaut 2015). Noch geringer ist der Anteil der Beschäftigten, die von beiden Institutionen profitieren (Schaubild 2).

Schaubild 2: Betriebsräte und Tarifverträge in der Privatwirtschaft 2014 in Betrieben mit mindestens 5 Beschäftigten



Quelle: Ellguth/Kohaut 2015 (Grafik Böckler Impuls 10/2015: 5)

3 Die Schwächung des inklusiven Lohnsystems seit 1995

Autonome Tarifsysteme sind sehr voraussetzungsvoll. Sie sind auf starke Sozialpartner angewiesen, die aus eigener Kraft wirkungsvoll verbindliche Standards setzen können. Mit der Erosion der Mitgliederbasis der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände sind diese Voraussetzungen immer weniger gegeben. Wenn aber Tarifverträge nicht mehr verbindliche Standards setzen können, werden Löhne wieder zum Wettbewerbsfaktor. Im Unterbietungswettbewerb geraten die Löhne unter Druck und die Tarifverträge erodieren. Im Folgenden sollen zunächst die Ursachen der abnehmenden Tarifbindung und ihre Auswirkungen auf die Einkommensverteilung untersucht werden (Abschnitt 3.1). Im Anschluss werden die unterschiedlichen Formen der Dezentralisierung der Tarifpolitik (Abschnitt 3.2) beschrieben, die von einer einseitigen Unterschreitung der Tarifstandards bis hin zu auf Augenhöhe ausgehandelten Kompromissen zur betrieblichen Arbeitszeitgestaltung reichen. Diese Unterscheidung ist zentral für die künftige Weiterentwicklung der Tarifpolitik, da nicht verhandelte Tarifunterschreitung eine Form der Aushöhlung von Tarifverträgen ist, während ausgehandelte betriebliche Konkretisierungen von Tarifverträgen oder auch von temporären Abweichungen eine notwendige Anpassung an eine komplexere Arbeitswelt und durch ihre komplementäre Rolle eine Stärkung der Tarifverträge sein können.

3.1 Abnahme der Tarifbindung

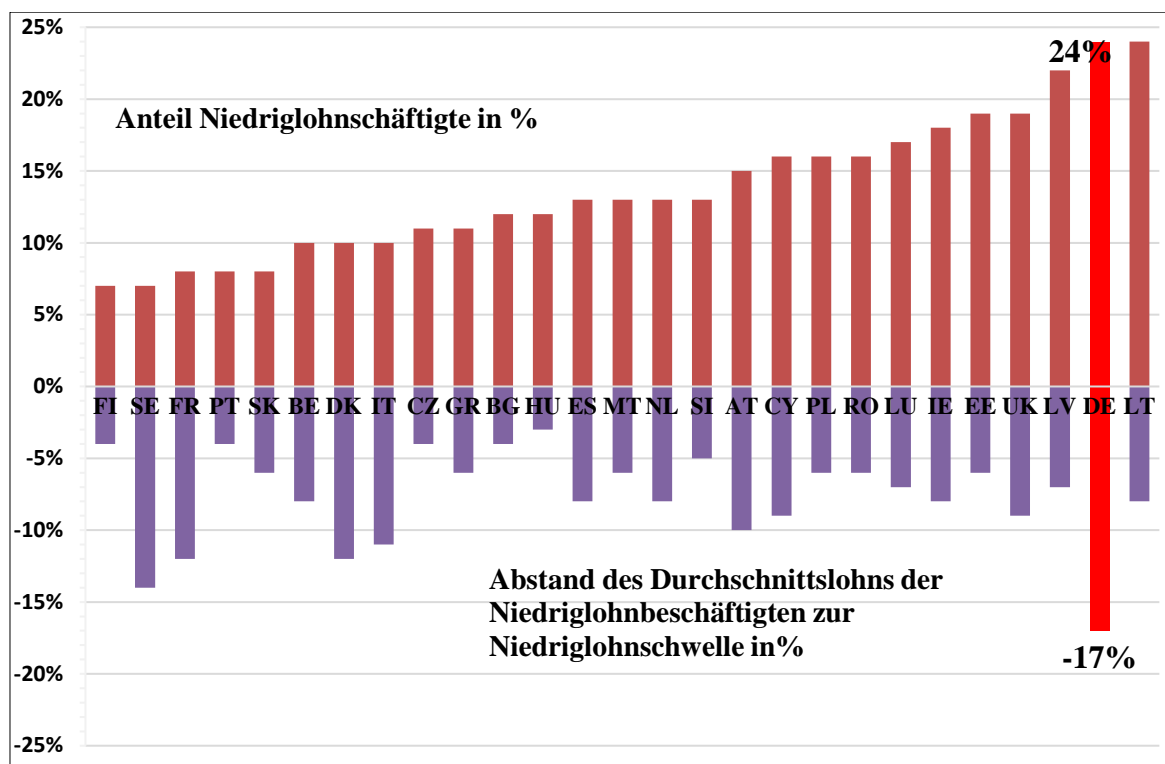
Bis Anfang der 1990er Jahre war Deutschland für seine geringe Einkommensdifferenzierung bekannt (OECD 1996). Die Tarifbindung lag bis zur deutschen Wiedervereinigung mit rund 85% (Visser 2015) um ein Mehrfaches über dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad, da die meisten Unternehmen einem Arbeitgeberverband angehörten. Selbst nicht-tarifgebundene Betriebe orientierten sich weitgehend an den Tariflöhnen. Vor allem aber wirkten die Tarifabschlüsse der Metallindustrie als Vorreitervereinbarung, denen die schwächer organisierten Branchen folgten. Damit wuchsen die Löhne in der Gesamtwirtschaft im Gleichschritt, was die für inklusive Lohnsysteme charakteristische Makrosolidarität über einzelne Betriebe und Branchen hinaus sicherte.

Die hohe unternehmerische Tariftreue hatte ihren Grund zum einen in der geringen Arbeitslosigkeit der alten Bundesrepublik, die die Verhandlungsmacht der Beschäftigten stärkte und einseitige betriebliche Lohnsetzung ohne den Schutz der Arbeitgeberverbände im Konfliktfall wenig attraktiv erscheinen ließ. Zum anderen konnten die Verbände und Kammern im alten

deutschen Korporatismus mit seinen langfristig denkenden und untereinander eng verflochtenen Unternehmen auch über moralischen Druck Regeln fairen Lohnwettbewerbs durchsetzen (Tullius/Wolff 2012).

Seit Mitte der 1990er Jahre begann die „Tariftreue“ der Unternehmen zu bröckeln. Die Tarifbindung sank in Westdeutschland auf 60% und in Ostdeutschland auf nur noch 47% der Beschäftigten (WSI Tarifarchiv 2015). Der deutliche Rückgang der Tarifbindung ließ den Anteil der Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland seit 1995 auf ein auch im internationalen Vergleich überdurchschnittliches Niveau anwachsen. Zudem konnten aufgrund des Fehlens eines gesetzlichen Mindestlohnes die Löhne besonders stark nach unten ausfransen, so dass 2010 ihr durchschnittlicher Abstand zur Niedriglohnschwelle in keinem europäischen Land höher als in Deutschland war (Schaubild 3).²

Schaubild 3: Anteil der Niedriglohnbeschäftigten und Abstand ihres Durchschnittslohns zur Niedriglohnschwelle (unter 60% des Medianlohns) in der EU 2010



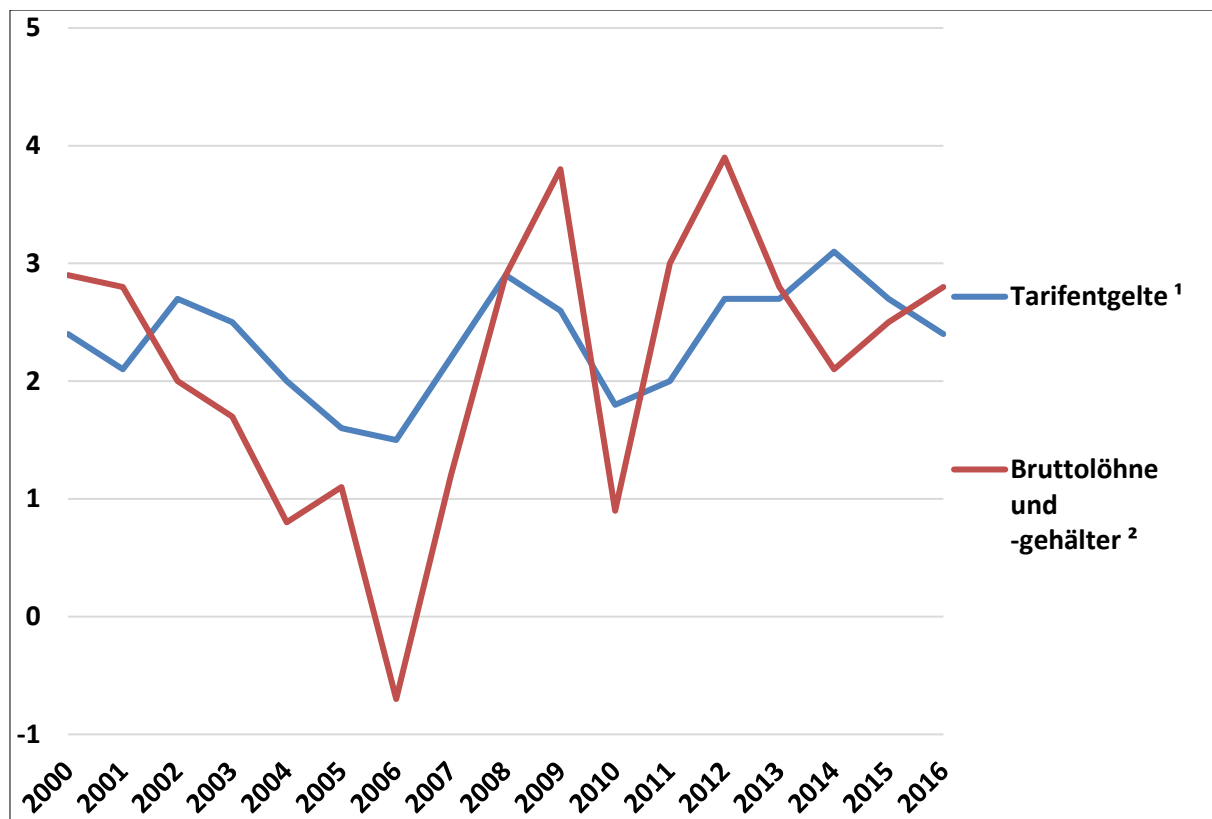
Quelle: Fernández-Macias/Vacas-Soriano 2013, eigene Darstellung

² Die Autoren setzten hier nicht die übliche Niedriglohnschwelle von zwei Dritteln des Medianlohnes an, da sie die Auswirkungen eines europäischen Mindestlohnes in Höhe von 60% des Medianlohnes berechnen wollten.

Neben weiterhin gut organisierten Bereichen sind große weiße Zonen im Arbeitsmarkt entstanden, in denen die Löhne nicht mehr kollektiv ausgehandelt, sondern einseitig von den Unternehmen festgesetzt wurden. Weiterhin wirkten die guten Tarifabschlüsse nicht mehr als Vorreiter für andere Branchen, so dass die Tarifabschlüsse sich zunehmend nach der Verhandlungsstärke der Gewerkschaften ausdifferenzierten. Diese Entwicklung lässt sich auch in den meisten Jahren seit 2000 negativen Lohndrift erkennen. Die tariflich vereinbarten Löhne stiegen meistens schneller als die tatsächlichen, da von ihnen nur ein abnehmender Anteil der Beschäftigten profitierte (Schaubild 4).

Die „Tarifprämie“ lag 2010 bei Kontrollen unterschiedlicher Personen- und Betriebsvariablen für Branchentarifverträge bei 5,6% und bei Firmenverträgen bei 8,2% pro Arbeitsstunde. Ohne Kontrollen betrugen sie durchschnittlich 22,2% und in Betrieben mit Firmentarifvertrag 29,3%. Kontrolliert wurden Merkmale wie Betriebsgröße, Branchenzugehörigkeit, Alter, Geschlecht, Arbeitszeit, Betriebszugehörigkeit oder Befristung. Die „Tarifprämie“ könnte jedoch höher als in der Regressionsanalyse ermittelt liegen, da erstens Betriebe mit weniger als 10 Beschäftigten in der deutschen Verdienststrukturerhebung nicht enthalten sind und zudem einige kontrollierte Merkmale „endogen“ sind. Das heißt die Unternehmen haben in den letzten Jahren aufgrund der unterschiedlichen Löhne systematisch Tätigkeiten in Niedriglohnbranchen oder Kleinbetriebe ausgelagert, sowie vermehrt Beschäftigte befristet oder nur Teilzeit beschäftigt. Die Tarifbindung in Betrieben mit 10-19 Beschäftigten lag 2010 beispielsweise nur bei 23,3% gegenüber 86,8% in Betrieben mit mehr als 500 Beschäftigten (Amlinger/Bispinck 2013: 5). Die „Tarifprämie“ kann allerdings auch verringert werden, zum einen durch die Nachwirkung von Tarifen in Unternehmen, die aus dem Arbeitgeberverband ausgetreten sind und zum anderen durch die Leitfunktion, die Tarifverträge weiterhin in den nicht tarifgebundenen Bereichen entfalten. So geben rund die Hälfte der nicht-tarifgebundenen Betriebe an, sich an den Tarifverträgen zu orientieren. Dies ist in der Tat mit höheren Löhnen als in nicht-tarifgebundenen Betrieben verbunden, allerdings liegen die Löhne unterhalb des tariflichen Niveaus, da die Orientierung an nicht-monetären Regelungen größer ist als an monetären (Addison u.a. 2014). Sicherlich muss man aber davon ausgehen, dass die Branchentarife in einer Wirtschaft, in der noch mehr als die Hälfte der Beschäftigten tariflich entlohnt werden, vor allem für verhandlungsstarke qualifizierte Beschäftigte eine wesentlich größere Leitfunktion entfalten, als in Ländern, in denen die Branchentarife in der Privatwirtschaft weitgehend verschwunden sind, wie in den USA oder UK.

Schaubild 4: Anstieg der tariflichen und der tatsächlichen Löhne pro Arbeitsstunde 2000–2016 (Veränderungen zum Vorjahr in %)



¹ Quelle: WSI-Tarifarchiv

² Destatis, VGR, Fachserie 18, Reihe 1.1, Wiesbaden 2017

Quelle: Bispinck 2017: Table 2.1; eigene Darstellung

Das starke Wachstum von Niedriglöhnen zeigt, dass Löhne wieder zum Wettbewerbsfaktor geworden sind, indem schlechte auf Dauer gute Standards verdrängen. Die wichtigsten Gründe für diese Entwicklung lassen sich so zusammenfassen:

- *Die hohe Arbeitslosigkeit seit 1991:* Mit dem Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft und dem Auslaufen des Wiedervereinigungsbooms stieg die Arbeitslosigkeit im vereinten Deutschland von 1,9 Millionen im Jahre 1990 bis 2003 um rund 3 Millionen auf 4,9 Millionen an. Die Zunahme der Massenarbeitslosigkeit schwächte die Verhandlungsposition der Arbeitssuchenden, die zunehmend geringe Löhne akzeptieren mussten.
- *Die ostdeutsche Produktivitätsschwäche:* Die rasche Übertragung der westdeutschen Arbeitsbedingungen auf Ostdeutschland scheiterte an der zu geringen Produktivität der zumeist erst nach der Wiedervereinigung neu gegründeten Betriebe. Dies provozierte massenhaften Tarifbruch und den Austritt aus Arbeitgeberverbänden (oder bei Neugründung den Nichteintritt).

- *Strategieänderung der Unternehmen:* Die wachsenden tariffreien Zonen in Ostdeutschland zeigten den Unternehmen, dass man angesichts der Massenarbeitslosigkeit aus dem Tarifsystem aussteigen konnte, ohne Sanktionen der geschwächten Gewerkschaften befürchten zu müssen. Wie erwähnt ermutigten die Arbeitgeberverbände dieses Verhalten, indem sie eine Organisationsmitgliedschaft ohne Tarifbindung anboten. Gleichzeitig blockierten sie im Tarifausschuss zunehmend Anträge auf Allgemeinverbindlichkeit von Lohntarifverträgen, die den Tarifausstieg hätte eindämmen können. In einigen Branchen, wie etwa der Fleischindustrie oder dem KFZ-Gewerbe, weigerten sich die Unternehmen, die Flächentarife neu zu verhandeln.
- *Produktmarktderegulierung:* Vor allem durch Richtlinien der EU wurden vormals öffentliche Dienstleistungen für private Anbieter geöffnet. Neue Anbieter, die nicht an die Tarifverträge gebunden waren, konnten die alten öffentlichen Anbieter mit niedrigen Löhnen und Preisen unterbieten. Dadurch sank nicht nur die Tarifbindung, die zuvor bei Bahn, Post, Telekommunikation, öffentlichem Nahverkehr, Müllabfuhr und anderen Bereichen bei 100% gelegen hatte, sondern die Gewerkschaften mussten durch Konzessionsvereinbarungen auch noch Lohnsenkungen und Arbeitszeitverlängerungen zustimmen, um das Überleben der alten Anbieter zu sichern.
- *Fragmentierung von Unternehmen:* Die wachsenden Lohnunterschiede in der Wirtschaft veranlassten die Unternehmen und den Staat, viele Tätigkeiten auszulagern, um dadurch Lohnkosten einzusparen. Schlecht bezahlte Beschäftigte von Subunternehmen arbeiten an der Seite von gut bezahlten Stammkräften. Durch diese Fragmentierung der Unternehmen wird es für die Gewerkschaften erheblich schwieriger, die Solidarität zwischen den Beschäftigten zu organisieren. Um Auslagerungen von Tätigkeiten aus den Unternehmen ins In- und Ausland zu verhindern und die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen zu sichern, mussten die Gewerkschaften zunehmend Öffnungsklauseln mit Tarifunterschreitungen akzeptieren (Abschnitt 3.2).
- *Arbeitsmarktderegulierung:* Durch die Hartz-Gesetze von 2003 wurde durch die Absenkung der Arbeitslosengeldansprüche und verschärfte Zumutbarkeitsregelungen der Druck auf Arbeitslose erhöht, Niedriglohntätigkeiten anzunehmen. Gleichzeitig wurden die abgabenfreien Minijobs mit einem Monatsverdienst unter 450 € und Leiharbeit dereguliert und als Alternative zu gut bezahlten Tätigkeiten ausgebaut. Die Hartz-Gesetze sorgten aber dafür, dass zwischen 2004 und 2008 in einem der stärksten Aufschwünge der letzten Jahrzehnte die Zahl der Geringverdiener nochmals zunahm.
- *Frauenerwerbstätigkeit als eingebauter Deregulator:* Wie in anderen europäischen Ländern stieg auch in Deutschland die Frauenerwerbstätigkeit aufgrund veränderter Rollenvorstellungen stark an. Durch die in der Vergangenheit fehlende Kinderbetreuung, die in Deutschland übliche Halbtagschule, die Abgabefreiheit für Minijobs, die über

den Ehepartner abgeleitete Krankenversicherung und das Ehegattensplitting arbeiteten viele Frauen in Minijobs. Die meisten Unternehmen nutzen Minijobs als Exit-Option aus den Tarifverträgen und dem deutschen Sozialsystem (vgl. Abschnitt 5.2).

- *Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen:* Durch die Auslagerung einstmals öffentlicher Tätigkeiten in den privaten Sektor und einen starken Personalabbau, auch unter Inkaufnahme der Verringerung öffentlicher Dienstleistungen, sank die Zahl der Beschäftigung im öffentlichen Dienst von 6,74 Millionen Beschäftigten im Jahr 1991 um mehr als 2 Millionen auf 4,65 Millionen im Jahre 2014 (Destatis 2014). Damit gingen viele gut bezahlte Arbeitsplätze verloren, da bis heute alle öffentlichen Beschäftigten tarifgebunden oder Beamte mit vergleichsweise guten Entgelten sind (Bosch 2013).

3.2 Dezentralisierung der Tarifpolitik: Abweichungen und Differenzierungen

Mit den Arbeitszeitverkürzungen unter die 40 Stunden-Grenze 1983 wurde eine Dezentralisierung der Tarifpolitik eingeleitet. Als Gegenleistungen für die Arbeitszeitverkürzungen konnten die Unternehmen eine flexiblere Verteilung der Arbeitszeit über ein Jahr und mehr durchsetzen. Die Aushandlung der Arbeitszeiten wurde an die Betriebe delegiert, die Mitte der 80er Jahre allein im Bereich der Metallindustrie in über 3000 Betriebsvereinbarungen die Lage der Arbeitszeiten ausdifferenzierten (Bosch u.a. 1988). Die zweite Welle der Dezentralisierung begann in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung und wurde dann in Westdeutschland übernommen. Hier ging es nicht mehr um eine Differenzierung der Arbeitszeiten, sondern eine Absenkung der Löhne unter das Niveau der Flächentarife oder die Erhöhung der Arbeitszeit. Hinzu kamen Klauseln zur Möglichkeit der temporären Verkürzung der tariflichen Arbeitszeit zur Sicherung von Arbeitsplätzen. Vor allem in Westdeutschland wurden jedoch keine Verfahrensregelungen zur Nutzung der Öffnungsklauseln vereinbart. Anders als bei der Umsetzung der Arbeitszeitverkürzungen, die meist auf von beiden Seiten akzeptierten Kompromissen, die von den Gewerkschaften zudem gut koordiniert waren, basierte, dominierte hier eine „wilde Dezentralisierung“, die von den Gewerkschaften kaum koordiniert war und deren Bedingungen oft von den Unternehmen diktiert wurden.

Die dritte Welle der Dezentralisierung wurde 2003 eingeleitet, als – wie bereits erwähnt – die Schröder Regierung Öffnungsklauseln für die Unterschreitung von tariflichen Standards forderte und damit vor allem die exportorientierte Metallindustrie meinte. Im sogenannten „Pforzheimer Abkommen“ von 2004, benannt nach dem Verhandlungsort, zog die IG Metall Lehren aus den schlechten Erfahrungen der unkontrollierten Dezentralisierung in den 90er Jahren. Es wurde festgeschrieben, dass Tarifabweichungen die der Beschäftigungssicherung die-

nen, nur von Betrieben in Notlagen genutzt werden können und von den Verhandlungsparteien und nicht den Betriebsräten ausgehandelt werden sollten. Die Gewerkschaften erhielten zudem weitgehende Informationsrechte, die eine Überprüfung der Zahlen zur schwierigen wirtschaftlichen Notlage ermöglichen sollten.

Eine Auswertung von rund 800 Tarifvereinbarungen in der Metallindustrie und betriebliche Fallstudien zeigten, dass die IG Metall nicht nur Konzessionen in Bezug auf Löhne und Arbeitszeiten machte, sondern Gegenleistungen wie Kündigungsschutz für einige Jahre, Zusagen zum Erhalt des Standorts, zu Investitionen oder zur verstärkten Aus- und Weiterbildung erhielt. Gleichzeitig wurden die Betriebsräte und die Belegschaften in die Verhandlungen eingebunden und die Verhandlungsergebnisse wurden den Gewerkschaftsmitgliedern, zumindest zum Teil, zur Abstimmung vorgelegt. Die stärkere Koordinierung der Abweichungen, die Festlegung genauer Prozeduren und die Einbeziehung der Belegschaften hat insgesamt sogar die gewerkschaftliche Organisation in den Betrieben gestärkt (Haipeter/Lehndorff2009; Haipeter 2011).

**Tabelle 2: Verbreitung und Nutzung von Öffnungsklauseln nach Betriebsgröße 2011*
Anteil der Betriebe in Prozent (hochgerechnete Ergebnisse)**

| Irgendeine Öffnungsklausel | | |
|----------------------------|-----------------------------|--|
| vorhanden ¹ | davon: genutzt ² | Nutzung bezogen auf alle Betriebe ¹ |
| 25 | 73 | 19 |
| 42 | 72 | 30 |
| 54 | 76 | 41 |
| 62 | 73 | 45 |
| 28 | 73 | 20 |
| 47 | 75 | 35 |

**Basis: tarifgebundene Betriebe der Privatwirtschaft ab 5 Beschäftigte, ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck.*

¹ *Bezogen auf alle tarifgebundenen Betriebe der Privatwirtschaft ab 5 Beschäftigte.*

² *Bezogen auf die Betriebe mit Öffnungsklauseln in den Tarifverträgen.*

Quelle: Ellguth/Kohaut 2014: 442

Hinter dem Begriff „Öffnungsklausel“ und der damit verbundenen Dezentralisierung von Vereinbarungen verbergen sich also sehr unterschiedliche Tatbestände. Zum einen geht es um eine betriebliche Konkretisierung von allgemeinen tariflichen Standards, wie bei der Arbeitszeitflexibilisierung, während zum anderen tarifliche Standards bei der Entlohnung, der Arbeitszeit oder anderen Regelungen temporär unterschritten werden können. Inzwischen enthalten fast alle Tarifverträge Öffnungsklauseln für betriebliche Verhandlungen. Die Unternehmen sind häufig über diese Öffnungsklauseln nicht informiert oder informieren sich erst, wenn sie einen entsprechenden Bedarf haben. Mit diesem Vorbehalt muss man auch die Ergebnisse einer Unternehmensbefragung zu Öffnungsklauseln interpretieren. Tabelle 2 zeigt, dass 47% der befragten Betriebe meinten, dass es Öffnungsklauseln in ihren Tarifbereichen gebe, die zu 75% in der Praxis auch genutzt wurden. Öffnungsklauseln werden in größeren Betrieben eher genutzt als in kleinen. Das mag daran liegen, dass diese Betriebe besser über die Öffnungsklauseln informiert sind, sie weniger Möglichkeiten zu informellen Vereinbarungen haben und sie zudem über eine professionalisierte Personalpolitik systematischer die Spielräume ausloten und gestalten können. Die Befragung zeigt auch, dass die Öffnungsklauseln am ehesten für betriebliche Vereinbarungen zu Arbeitszeit und Entgeltfragen genutzt werden. Die multivariate Analyse der Daten zeigt, dass Betriebe mit ökonomischen Problemen eher die Öffnungsklauseln zu Entgeltfragen nutzen, um ihre Lohnkosten vorübergehend zu senken (Ellguth/Kohaut 2014). Die Klauseln zur Arbeitszeitflexibilisierung hingegen werden nicht aus einer ökonomischen Notlage heraus genutzt, sondern sind eher Teil vorausschauender Flexibilisierungsstrategien der Unternehmen. Berthold et al. (2003) unterscheiden daher zu Recht zwischen Krisen- und Innovationsbündnissen, die die beiden Seiten der Dezentralisierung in der Tarifpolitik relativ gut beschreiben. In den Krisenbündnissen geht es um eine schnelle Verringerung der Lohnkosten, während Innovationsbündnisse eher auf eine „flexible und schnelle Anpassung an sich permanent verändernde Marktbedingungen“ abzielen (Berthold et al. 2003: 8). Addison u.a. (2015) zeigen, dass betriebliche Beschäftigungsbündnisse, die zumeist auf Modernisierung ausgerichtet sind, positive Auswirkungen auf Löhne, Produktivität und Innovation haben. Neben dieser reinen Arbeitgeberperspektive in der Unterscheidung von Berthold (2003) ist hervorzuheben, dass dezentrale Vereinbarungen auch zur Sicherung von Beschäftigteninteressen notwendig sind (etwa bei der Arbeitszeitgestaltung) und bei starker betrieblicher Interessenvertretung auch gute Kompromisse zwischen den Flexibilitätsinteressen der Beschäftigten und denen der Unternehmen gefunden werden können.

Verändert hat sich damit die Architektur des Gesamtsystems. Das deutsche Tarifsystem hat heute mehrere Ebenen, in dem zwar noch der Vorrang der Branchenebene gilt, von deren Normen aber zunehmend in betrieblichen Verhandlungen abgewichen werden kann. Die Sozial-

partner legitimieren ihre Tarifabschlüsse vor allem gegenüber den Unternehmen immer häufiger mit Öffnungsklauseln, um die Mitgliedschaft in den Arbeitgeberverbänden zu stabilisieren. Die Abweichungen haben dabei z.T. auch symbolische Funktionen, wie etwa die Möglichkeit, eine vereinbarte Tarifierhöhung bei ökonomischen Schwierigkeiten später zu zahlen. Die Kontrolle und Koordination dieser Abweichungen ist jedoch zu einer permanenten Aufgabe der Gewerkschaften geworden, wenn sie den Vorrang der Branchenebene erhalten wollen.

4 Innovative Tarif- und Betriebsvereinbarungen

Das Themenspektrum der Tarifvereinbarungen hat sich in den letzten Jahren deutlich erweitert. Die Unterschiede zwischen Arbeitern und Angestellten haben sich durch die Reorganisation der Unternehmen verwischt, so dass in den großen Branchen des verarbeitenden Gewerbes (z.B. in der chemischen und der Metallindustrie) und im öffentlichen Dienst einheitliche Entgeltsysteme eingeführt wurden, nach denen alle Tarifbeschäftigte nach gleichen Kriterien eingestuft werden. Die wachsende zwischenbetriebliche Mobilität sowie die Alterung der Belegschaften haben zu einer kritischen Bewertung der früher üblichen Senioritätsentlohnung geführt. Im öffentlichen Dienst wurden z.B. 12 Senioritäts- durch 6 Erfahrungsstufen ersetzt. Solche großen Reformen, die mehrere Millionen Beschäftigte betreffen und Verlierer und Gewinner haben, konnten nur über einen längeren Zeitraum und mit einem Bestandsschutz für die Verlierer eingeführt werden und wären ohne starkes gegenseitiges Vertrauen undenkbar gewesen.

Hinzu kommen viele neue Anforderungen an die Betriebe, die sich aus technologischem Wandel, einem veränderten Arbeitsangebot und aus veränderten gesellschaftlichen Wertstrukturen erheben, wie etwa der Gleichstellung von Männern und Frauen, der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, der Vermeidung von Diskriminierung oder der Förderung lebenslangen Lernens. Zum Teil müssen die Unternehmen auf neue Gesetzgebung reagieren, die sie in einem vorgegebenen Zeitrahmen umsetzen müssen, wie etwa die Frauenquote in Aufsichtsräten oder die Vorschriften des Antidiskriminierungsgesetzes. Durch Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen werden gesetzliche Normen umgesetzt und vielfach neue Normen kreiert. Sie leisten durch den Ausgleich von sozialer Sicherheit und Flexibilität einen Beitrag ökonomischer und gesellschaftlicher Modernisierung, der allerdings wegen der abnehmenden Tarifbindung nicht alle Beschäftigten erfasst. Hier sollen zwei Beispiele gesellschaftlicher Modernisierung durch Tarifverträge beschrieben werden.

4.1 Weiterbildung und Tarifverträge

Da die Gewerkschaften die Unterstützung von Weiterbildung als zentrale Aufgabe der Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit ansehen versuchen sie seit langem dieses Feld auf betrieblicher und tariflicher Ebene zu regeln. Anders als bei Lohnforderungen sind die Gewerkschaftsmitglieder bei Forderungen zur Weiterbildung allerdings nur schwer mobilisierbar, sodass die Gewerkschaften sich schwer tun, zu diesem Thema auch für die Mitglieder griffige Forderungen zu entwickeln. Da es bei der Förderung der Weiterbildung, wie bei allen Netto-Investitionen, um eine „Vergrößerung des Kuchens“ geht, sehen Ok/Tergeist (2003) Chancen eines „integrative bargaining“ im Unterschied zu den eher konfliktreichen Lohnverhandlungen, die sie als „distributive bargaining“ bezeichnen. Da Verteilungskonflikte, etwa durch Anrechte auf bezahlte Weiterbildung, vermieden wurden, lassen sich diese Weiterbildungstarife als „soft law“ umschreiben (Bahnmüller/Hoppe (2012)).

Es gibt eine lange Tradition von Vereinbarungen zur Weiterbildung. In den 1960er und 1970er Jahren wurden Weiterbildungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Sozialplänen und Rationalisierungsschutzabkommen vereinbart. Weiterbildung blieb jedoch in allen diesen Vereinbarungen ein Anhängsel. Sie wurde anlassbezogen vereinbart und war somit nur temporär Verhandlungsthema.

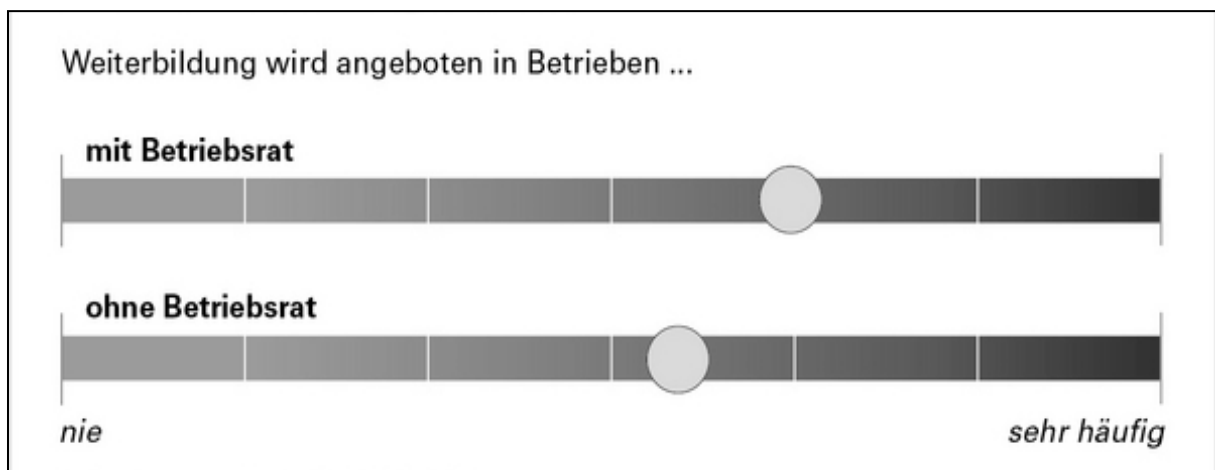
Erst seit Beginn der 2000er Jahre wurden originäre Weiterbildungstarifverträge abgeschlossen. Die Weiterbildungstarifverträge in der Metall- und Elektroindustrie (2001) und dem öffentlichen Dienst (2005) stärkten die Individualrechte der Beschäftigten auf ein von ihnen einforderbares jährliches Qualifizierungsgespräch. Damit war die Hoffnung auf einen Ausbau und der Systematisierung der betrieblichen Personalentwicklung verbunden. Nur in Baden-Württemberg wurde mit der Einrichtung einer gemeinsamen Agentur zur Förderung von Weiterbildung eine gemeinsame Supportstruktur der Sozialpartner vereinbart. Die umfangreiche empirische Begleitforschung zu diesen beiden Qualifizierungs-Tarifverträgen (Bahnmüller/Hoppe 2012) zeigte, dass die Tarifverträge vor allem als Trendverstärker in ohnehin weiterbildungsbereiten Unternehmen wirkten. Die Weiterbildungsaktivitäten im Betrieb korrelierten jedoch nicht mit dem Organisationsgrad der Gewerkschaften, sondern wurden von aktiven Betriebsräten und Personalleitern getragen, die bei diesem Thema auch in den gewerkschaftlichen Betriebsvertretungen nicht selbstverständlich waren. Die Tarifverträge hatten also auch eine Aktivierungsfunktion in die eigene Organisation hinein.

Auf betrieblicher Ebene lässt sich eine ähnliche Generationenfolge von anlassbezogenen zu originären Betriebsvereinbarungen feststellen. Eine Analyse von 146 Betriebsvereinbarungen zur Weiterbildung zeigt, dass vorrangig prozessuale Aspekte geregelt wurden, wie Beteiligung an

der Bildungsbedarfsplanung, Mitarbeitergespräche, gleiche Zugangschancen für Beschäftigte, die Förderung besonderer Beschäftigtengruppen oder die Einrichtung paritätischer Bildungskommissionen mit Rechten bei der Planung und Umsetzung von Weiterbildungsmaßnahmen und der Schlichtung von Konflikten (Busse/Seifert 2009). Eine starke Beteiligung der Betriebsräte wurde nur in 33% der Vereinbarungen festgeschrieben. Bei der Finanzierung wurde häufig eine Unterscheidung vorgenommen zwischen betriebsnotwendigen Maßnahmen, deren Kosten beim Unternehmen lagen, und persönlich initiiertem Weiterbildung, deren Kosten die Beschäftigten übernehmen musste. Einige Betriebe haben sich durch die Vereinbarung konkreter Bildungsbudgets oder bezahlter Freistellungstage auch finanziell verpflichtet (ebenda, S. 68ff.). Vielfach wurden Rückzahlungsklauseln beim vorzeitigen Verlassen des Betriebes vereinbart, um die Investitionsrisiken des Unternehmens zu verringern (ebenda, S. 77ff.).

Cantner u.a. (2014) konnten in einer Befragung von 350 privaten Industrie- und Dienstleistungsbetrieben mit mehr als 50 Mitarbeitern einen Zusammenhang zwischen der Existenz von Betriebsräten und der Weiterbildungsaktivität feststellen, was dafür spricht, dass die tariflichen und betrieblichen Vereinbarungen auch genutzt wurden, aber die Unterstützung eines Betriebsrats voraussetzten. Betriebe mit Betriebsrat investieren signifikant mehr in Weiterbildung und sind innovativer als Firmen ohne Betriebsrat (Schaubild 5).

Schaubild 5: Weiterbildung in Betrieben mit und ohne Betriebsrat



Quelle: Cantner u.a. 2014

In der Tarifrunde 2014 versuchte die IG Metall ihre Weiterbildungstarife um harte Regelungen anzureichern, was ihr wegen der geringen Mobilisierungsfähigkeit des Themas nur teilweise gelang. Immerhin haben Beschäftigte jetzt Anspruch auf eine Bildungsvereinbarung mit einem maximalen Zeithorizont von 7 Jahren, der sogar ein Studium erlaubt. In dieser Zeit können sie Teilzeit arbeiten, sich phasenweise mit einem Rückkehrrecht beurlauben lassen und auf einem Bildungskonto Lohnbestandteile für die Freistellungsphasen ansparen. Die IGM hat eine Quote

von 4% der Beschäftigten für vom Arbeitgeber subventionierter Altersteilzeitmodelle vereinbart, die bei Nichtausschöpfung auch für die Unterstützung von Beschäftigten in Weiterbildung genutzt werden kann.

Im Zusammenhang mit vielen anderen Vereinbarungen zu flexiblen Arbeitszeiten im Erwerbsverlauf oder zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie markiert dies den Einstieg der Tarifpartner in eine lebensphasenorientierte Tarif- und Personalpolitik, deren Wirkungen sich allerdings erst langfristig entfalten können.

4.2 Die Bewältigung der Finanzkrise 2009

Die deutsche Industrie war von der Finanzkrise besonders betroffen, da sie vorrangig dauerhafte Konsumgüter (zum Beispiel Autos) und Investitionsgüter produziert, deren Anschaffung man in konjunkturell schwierigen Situationen verschieben kann. Das Bruttosozialprodukt ging 2009 mit einer Abnahme von 4,9% stärker zurück als etwa in den USA oder in Großbritannien. Gleichzeitig blieben jedoch Beschäftigung und Arbeitslosigkeit stabil, da die Unternehmen Stunden und nicht Beschäftigte entließen.

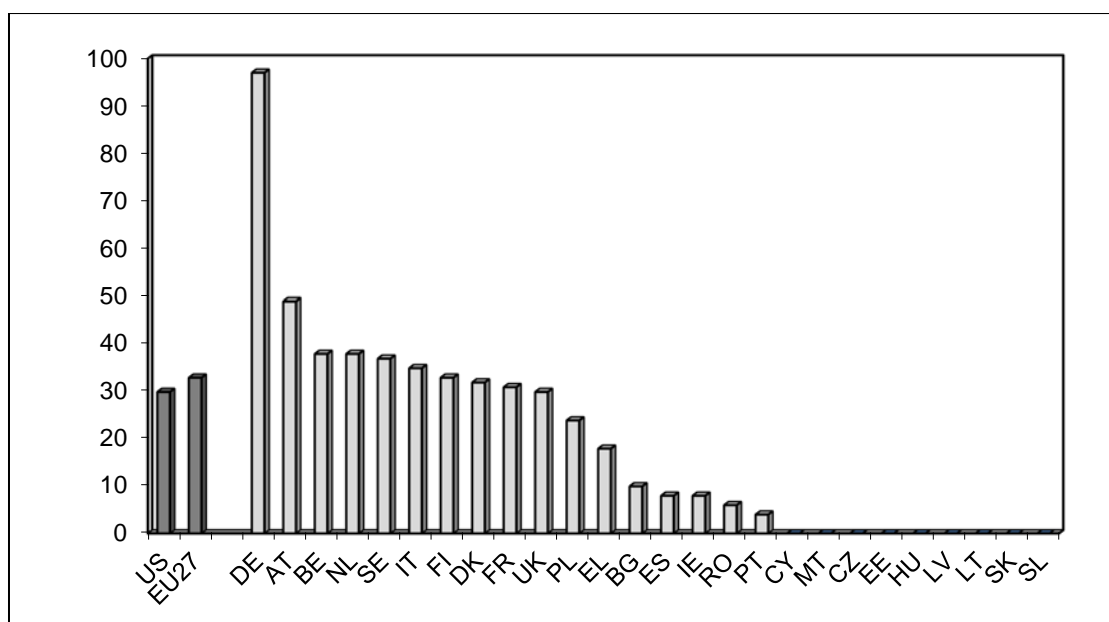
In einer Art informellem *Bündnis für Arbeit* im Kanzleramt einigten sich Gewerkschaften, Arbeitgeber und die Politik, auf Entlassungen zu verzichten. Möglich wurde dieses *Beschäftigungswunder* durch ein Paket von Arbeitszeitmaßnahmen, das vom Abbau von Arbeitszeitguthaben auf betrieblichen Konten, der Verringerung von Überstunden, der vorübergehenden Verkürzung der tariflichen oder betrieblich vereinbarten Wochenarbeitszeit bis hin zur Kurzarbeit reichte. Es zahlte sich aus, dass die Tarifpartner in den letzten 20 Jahren in teilweise sehr kontroversen Debatten sozialverträgliche Modelle der Arbeitszeitflexibilisierung entwickelt hatten und zudem auf Vorrat für Krisenzeiten die Möglichkeit einer temporären Verringerung der tariflichen Arbeitszeit in einem bestimmten Korridor vereinbart hatten. In der chemischen Industrie war ein Arbeitszeitkorridor zwischen 40 und 35 Stunden bei einer tariflichen Arbeitszeit von 37,5 Stunden vereinbart wurden, in der Metallindustrie konnte man vorübergehend von 35 auf 30 Stunden heruntergehen. Zusätzlich wurde Kurzarbeit zeitweise zum wichtigsten staatlichen Instrument der Industriepolitik zur Sicherung der industriellen Kapazitäten einschließlich ihres Fachkräftestamms ohne Verletzung der Beihilferegelungen der EU.

In früheren Krisen (zum Beispiel Ende der Dotcom-Blase 2000 oder der Krise 2003/04) wurde von der Möglichkeit der Kurzarbeit bei weitem nicht so intensiv Gebrauch gemacht wie in der Finanzkrise. Der wichtigste Grund für die Verhaltensänderung der Unternehmen im Jahre 2009 waren die negativen Erfahrungen mit den starken Personaleinschnitten in den beiden

Krisen zuvor. Die Unternehmen waren damals Opfer ihrer eigenen Standortdiskussion geworden. Sie glaubten nicht mehr an die Zukunft des Industriestandorts Deutschland und meinten, sich deutlich verkleinern zu müssen. Im lang anhaltenden Aufschwung 2004 bis 2008 fehlten ihnen dann die Fachkräfte. Hinzu kamen im verarbeitenden Gewerbe immer noch starke Gewerkschaften und Betriebsräte, die Alternativen zu Entlassungen aushandeln wollten und nicht mehr, wie in früheren Jahren, Frühpensionierungen nutzen konnten.

Auch andere Länder wie Frankreich, Österreich, Belgien und die Niederlande haben die Kurzarbeitsregelungen ausgebaut. Sie wurden jedoch bei weitem nicht so intensiv genutzt wie in Deutschland (Schaubild 6). Dass zum Beispiel französische Unternehmen die ähnlich großzügigen Kurzarbeitsregelungen in ihrem Land weniger nutzten als die deutschen, liegt vermutlich am hierarchischen französischen Produktionsmodell. Die französischen Führungskräfte (cadres) halten die zumeist angelernten Produktionsarbeiter für weitgehend austauschbar, sodass man sich in Krisen ohne nachhaltige negative Folgen von ihnen trennen kann. Zudem drängten die Gewerkschaften und die Politik nicht in gleichem Maße auf den Erhalt von Arbeitsplätzen, sondern setzten auf Frühpensionierungen, die in Deutschland nach mehreren Rentenreformen für die Unternehmen zu kostspielig geworden waren.

Schaubild 6: Anteil des Rückgangs der Arbeitsstunden am Rückgang des gesamten Arbeitsvolumens 2008/09 in der EU



Quelle: Eurostat 2010

Der zweite Teil des Beschäftigungswunders – die Vermeidung von hoher Jugendarbeitslosigkeit – ist in der Öffentlichkeit und auch in der Literatur völlig untergegangen. In den meisten europäischen Ländern reagierten die Unternehmen auf die Krise mit einem Einstellungsstopp. Betroffen waren davon die *outsider* des Arbeitsmarktes, vor allem die Jugendlichen, deren Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich anstieg, so dass die hohe Jugendarbeitslosigkeit zu einem zentralen Problem in vielen europäischen Ländern wurde. In Deutschland wurden 2009 hingegen selbst im Krisenjahr noch 566.000 neue Auszubildende eingestellt. Das waren zwar rund 50.000 weniger als im Vorjahr (Bosch 2011: 261ff.). Durch viele Ausbildungsbündnisse zwischen den Sozialpartnern auf nationaler, regionaler und betrieblicher Ebene konnte aber ein völliger Einbruch der betrieblichen Ausbildung in der Krise vermieden werden. Es erwies sich als zentraler Vorteil des dualen Systems der beruflichen Ausbildung, dass Auszubildende als *insider* betrachtet werden und die Einstellung von Auszubildenden für Gewerkschaften und Betriebsräte fast die gleiche Priorität hat wie der Schutz der Beschäftigten. Temporäre Arbeitszeitverkürzungen, wie in der Finanzkrise, bieten die Möglichkeit, diese beiden Zielsetzungen auch in schwierigen Zeiten miteinander zu verbinden. Auch die Übernahme ausgebildeter Kräfte wurde in vielen Betrieben durch eine Erhöhung der Kurzarbeiterquote ermöglicht.

Die erfolgreiche Bewältigung der Finanzkrise hat sich tief ins Gedächtnis der Sozialpartner und der Politik als ein geglückter Fall gemeinsamen Krisenmanagements durch die Mobilisierung und Koordinierung aller Verhandlungsebenen (national, Branche, Region, Betrieb) eingegraben und wird möglicherweise das Rollenmodell in künftigen Krisen sein. Auf jeden Fall hat sich die sozialpartnerschaftliche Orientierung der Funktionäre der Arbeitgeberverbände gegenüber 2005/06 deutlich erhöht. Eine Wiederholungsbefragung von Geschäftsführern der Arbeitgeberverbände zeigte, dass dieser Wandel besonders ausgeprägt in den von der Finanzkrise besonders betroffenen Wirtschaftszweigen, der chemischen und der Metallindustrie, ist. Dieser Wandel erklärt sich sicherlich, neben der guten wirtschaftlichen Lage 2012, auch durch die hohe Flexibilität, die Tarifverträge inzwischen zulassen und die gemeinsame Krisenbewältigung.

Schaubild 7: Sozialpartnerschaftsorientierung von Arbeitgeberverbänden nach Gewerkschaftsdomäne (Angaben in Prozent und absoluten Zahlen)

| Gewerkschaftsdomäne | 2005/06 | | | 2012 | | |
|---|------------------------------|--------------------|-----|---------------------------|--------------------|-----|
| | Ablehnung* in % | Zustimmung in % | n | Ablehnung in % | Zustimmung in % | n |
| <i>zu Statement Die deutsche Sozialpartnerschaft ist ein Vorteil im internationalen Wettbewerb:</i> | | | | | | |
| IG Metall | 78,4 | 21,6 | 37 | 25,0 | 75,0 | 24 |
| ver.di | 82,9 | 17,1 | 41 | 41,2 | 58,8 | 34 |
| IG BCE | 47,4 | 52,6 | 19 | 18,2 | 81,8 | 11 |
| IG BAU | 72,1 | 27,9 | 43 | 47,8 | 52,2 | 23 |
| Sonstige | 86,7 | 13,3 | 30 | 22,7 | 77,3 | 22 |
| Total | 75,9 | 24,1 | 170 | 33,3 | 66,7 | 114 |
| | Pearson $\chi^2(4)$ 11,925** | | | Pearson $\chi^2(4)$ 6,111 | | |

* einschließlich Unentschiedene bzw. teils/teils

Quelle: Helfen, M. 2013: 484

5 Veränderungen der industriellen Beziehungen – Drei Beispiele

Die wohl wichtigste Innovation im deutschen Lohnsystem war die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, so dass es nahe lag, diese als Fallstudie auszuwählen (Abschnitt 5.1). In der zweiten Fallstudie wird ein kontrastierender Fall untersucht, nämlich die Minijobs, die sich durch ihren Sonderstatus zu der in der betrieblichen Praxis am wenigsten regulierten Form atypischer Arbeit entwickelt haben (Abschnitt 5.2). In der dritten Fallstudie wird schließlich das erfolgreiche Nachunternehmermanagement bei ThyssenKruppSteel Europe dargestellt (Abschnitt 5.3).

5.1 Die Einführung eines Mindestlohns

Im Januar 2015 hat Deutschland erstmals in seiner Geschichte nach über zehnjähriger kontroverser Diskussion einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von 8,50 € eingeführt. Der neue „Mindestlohn“ ist kein „Wunschkind“, sondern wurde aus der Not geboren. Die rasche Zunahme geringer Löhne und ihre starke Streuung nach unten wurde fast ein Jahrzehnt kaum zur Kenntnis genommen, da alle Akteure – einschließlich der Gewerkschaften – die offensichtliche Schlussfolgerung scheuten, dass das traditionelle deutsche Lohnmodell nicht mehr zukunftsfest und somit reformbedürftig war. Erst als die Politik mit den Hartz-Gesetzen im Jahre 2003 den damals ohnehin im internationalen Vergleich schon überdimensionierten deutschen Niedriglohnsektor noch weiter ausbaute und klar wurde, dass die Gewerkschaften in vielen Branchen nicht mehr in der Lage waren, aus eigener Kraft wirkungsvolle Lohnuntergrenzen zu setzen, verließen die Debatten über einen Mindestlohn die Expertenzirkel und wurden

zum nationalen Thema. Die Versuche zwischen 2005 und 2013, einen gesetzlichen Mindestlohn durch tariflich vereinbarte Branchenmindestlöhne überflüssig werden zu lassen, scheiterten, weil in den größten Niedriglohnbranchen die Arbeitgeberverbände nicht mehr handlungsfähig oder Willens waren, mit den Gewerkschaften Branchenmindestlöhne auszuhandeln.

Eine gemeinsame Kampagne aller Gewerkschaften zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns wurde von mehreren Beobachtern des deutschen Arbeitsmarktes wegen der Dualisierung des Arbeitsmarktes und unüberbrückbaren Differenzen zwischen In- und Outsider nicht für möglich gehalten. Palier/Thelen diagnostizierten sogar die Herausbildung eines „new (less egalitarian but possible quite robust) equilibrium“ (2010: 139). Als Beleg führen sie die Konflikte der deutschen Gewerkschaften in der Frage des Mindestlohns an, als sie schrieben: „The stronger unions are joined in their opposition to a statutory minimum wage by the main employers federations“ (2010: 125). Dass der Wandel zum Stillstand gekommen und das aktuelle Niveau der Dualisierung sozusagen „eingefroren“ würde, wird mit stabilen neuen Machtkonstellationen begründet. Die gut gesicherten Stammebelegschaften seien von der Deregulierung der Arbeitsmärkte nicht betroffen. Sie würden sich heute auf die Verteidigung ihrer Interessen beschränken und seien nicht mehr länger in der Lage „to serve the leadership functions they once did providing collective goods for all“ (ebenda: 120). Hassel schließt sich dieser Analyse sogar noch 2014 an, als alle deutschen Gewerkschaften längst die Forderung nach einem Mindestlohn unterstützen, als sie schrieb: „The capacity of service unions [...] to protect and raise wages by campaigning for a national minimum wage [...] is severely limited by the opposition of manufacturing unions“ (Hassel 2014: 72).

Ohne Zweifel existieren Spannungen zwischen den Interessen der Insider und Outsider auf dem Arbeitsmarkt. Das unterstellte neue Gleichgewicht hat es jedoch nie gegeben. Weder die Unternehmen noch die Gewerkschaften haben die Dualisierung akzeptiert, die eher einen Schwebezustand mit schwebenden Verteilungs- und Machtkonflikten kennzeichnet. Die Unternehmen versuchten ihre gewonnene Macht auszudehnen und greifen auch die Stammebelegschaften an. Deren gute Arbeitsbedingungen werden in den neoliberalen Insider-Outsider-Modellen als ungerechtfertigte Privilegien angesehen, die Barrieren für Outsider und Hindernisse für Vollbeschäftigung seien. Viele Stammarbeitsplätze wurden in weniger regulierte Arbeitsmarktsegmente ausgelagert und die Gewerkschaften wurden durch die Drohung der Auslagerung zu Konzessionsvereinbarungen mit kumulativen Folgen für andere Betriebe gezwungen. Auf der anderen Seite ermöglichen diese negativen Erfahrungen vieler Stammebelegschaften Akteuren in den starken Industriegewerkschaften, an ihre immer noch lebendigen Traditionen solidarischer Politik anzuknüpfen und die Forderung der Dienstleistungsgewerkschaften nach einem gesetzlichen Mindestlohn zu unterstützen. Ihre Stärke war dann eine unverzichtbare

Machtressource bei der Durchsetzung des Mindestlohns. Eine weitere wichtige Machtressource war Wissenschaft. Die neuere Mindestlohnforschung in den USA und Großbritannien, aber auch in Deutschland hat gezeigt, dass Mindestlöhne keine negativen Auswirkungen auf Beschäftigung haben. Damit wurde das politikbestimmende Narrativ neoliberaler Politik erschüttert, das wir nur die Wahl zwischen mehr Ungleichheit oder mehr Arbeitslosigkeit haben. Mit Hilfe der neueren Forschung konnte eine Koalition zwischen Gewerkschaften und SPD-Politikern ein neues Narrativ entwickeln, das den Mindestlohn zusammen mit anderen Re-regulierungen als ein zentrales Projekt im Kampf gegen prekäre Beschäftigung und soziale Ungleichheit positionierte. Damit konnte eine Brücke zwischen den Forderungen von ver.di und NGG für einen Mindestlohn und den Forderungen der Industriegewerkschaften für gleiche Bezahlung von Leih- und Werkvertragsnehmern geschlossen werden.

Die Unternehmerverbände hatten gegen die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns ein Jahrzehnt lang erbittert bekämpft. Der neue Mindestlohn sollte keinen Systembruch mit der deutschen Tarifautonomie kennzeichnen, sondern so pfadabhängig – wie möglich – gestaltet werden. Zumindest darin waren sich Politik, Gewerkschaften und Unternehmerverbände – bei allen sonstigen Meinungsverschiedenheiten – einig. Als 2014 klar wurde, dass die Arbeitgeber die Koalitionsregierung nicht von diesem Vorhaben abbringen konnte, suchten die Arbeitgeber im letzten Moment den Schulterchluss mit den Gewerkschaften, um den Mindestlohn mitzugestalten.

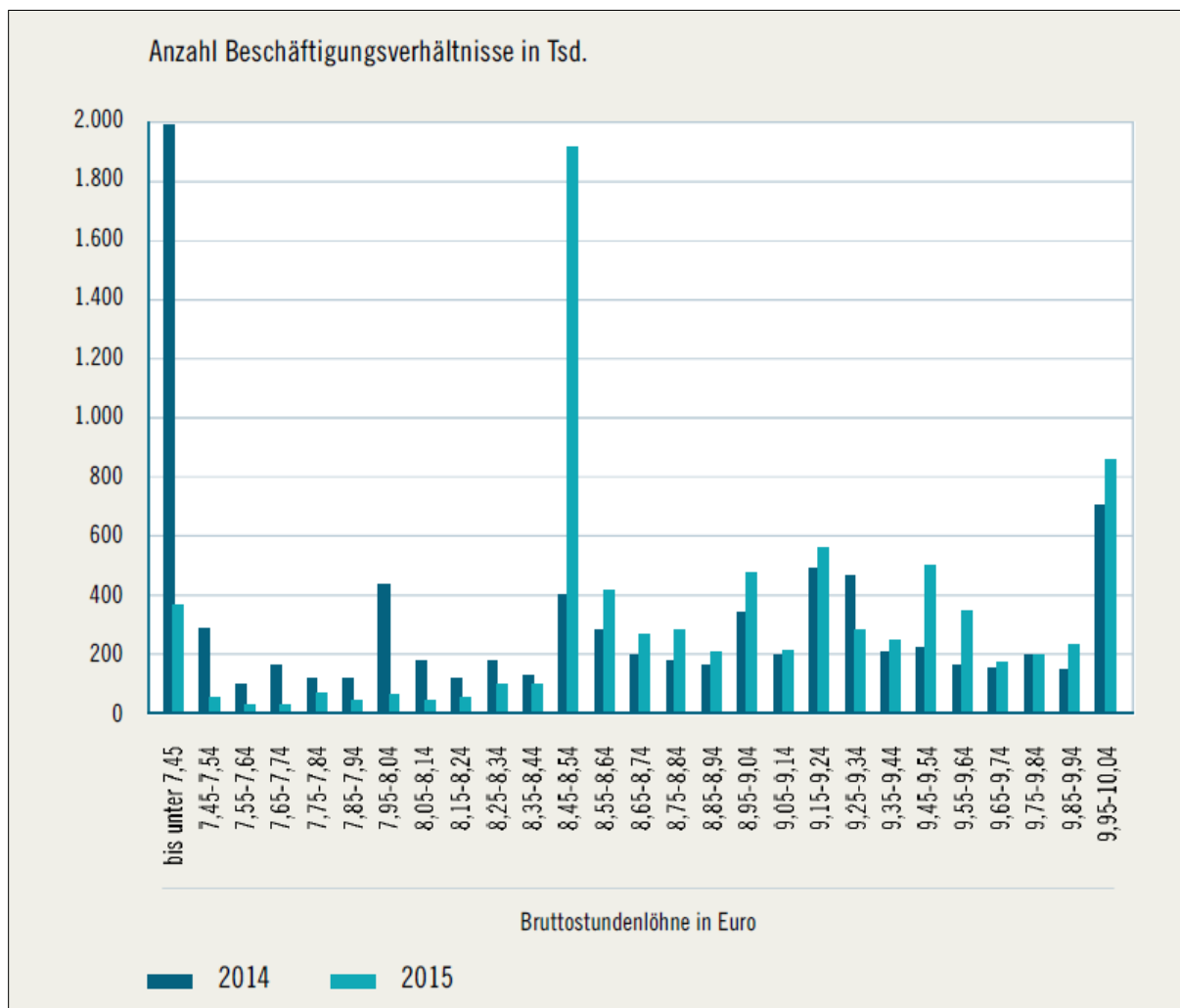
Die Philosophie hinter den Branchenmindestlöhnen, die Rolle der Tarifpartner zu stärken und Tarifverhandlungen zu revitalisieren, steht auch hinter dem neuen Mindestlohngesetz. Auf Druck der Gewerkschaften wurde das Mindestlohngesetz Teil eines Gesetzespakets mit dem Titel „Tarifautonomiestärkungsgesetz“, das neben der Einführung des Mindestlohnes auch darauf abzielt, die Tarifbindung wieder zu erhöhen und Allgemeinverbindlicherklärungen zu erleichtern. Das „Mindestlohngesetz“ sieht die Einrichtung einer Mindestlohnkommission vor, die ursprünglich nach britischem Vorbild gestaltet werden sollte. Die beiden Industriegewerkschaften, IG Metall und IG BCE, wollten jedoch den Einfluss der Politik auf den Mindestlohn möglichst gering halten und konnten sich durchsetzen. Im Unterschied zu ihrem britischen Vorbild werden die jeweils drei Vertreter der Sozialpartner von ihren Organisationen benannt und nicht als Einzelpersonen von der Regierung ausgewählt. Die beiden wissenschaftlichen Mitglieder werden zwar von den Sozialpartnern vorgeschlagen, haben aber, anders als in der UK, kein Stimmrecht. Die Regierung beruft auf Vorschlag der Sozialpartner einen unabhängigen Vorsitzenden. Die Kommission schlägt der Regierung die Erhöhung des Mindestlohnes vor, die diese dann per Rechtsverordnung in Kraft setzen, aber nicht verändern kann. Abweichungen vom Mindestlohn sind nur durch einen allgemeinverbindlichen Tarifvertrag möglich.

Durch eine gemeinsame Initiative von Arbeitgebern und Gewerkschaften kam es im letzten Moment noch zu zwei wichtigen Gesetzesänderungen. Im Regierungsentwurf war ursprünglich ein Einfrieren des Mindestlohnes bis Ende 2017 vorgesehen. Um 2018, nach drei Jahren Stillstand, eine zu starke, möglicherweise schockartige Erhöhung des Mindestlohnes zu verhindern, wurde als erstes ein zweijähriger Rhythmus für die Erhöhung des Mindestlohns gesetzlich festgelegt. Als zweites wurden die durchschnittlichen Erhöhungen der Tariflöhne als Orientierungsgröße für die Anhebung des Mindestlohnes gesetzlich verankert. Die Sozialpartner wollten deutlich machen, dass die Tarifpolitik der Taktgeber für Erhöhungen des Mindestlohnes ist. Zudem wollten die Sozialpartner durch diese Formel unter Umständen zermürbende Kontroversen und Kampfabstimmungen, in denen der Vorsitzende letztlich den Ausschlag gibt, vermeiden. Die Kommission soll zudem den Mindestlohn fortlaufend evaluieren und alle zwei Jahre der Regierung einen Bericht vorlegen. Zu ihrer Unterstützung wurde eine Geschäftsstelle eingerichtet.

Die Mindestlohnkommission hat die nachlaufende Orientierung an den durchschnittlichen Tarifierhöhungen durch ihre einstimmig verabschiedete Geschäftsordnung noch gestärkt. Sie beschloss, dass von dieser Formel nur mit zwei Drittel der Stimmen abgewichen werden kann. Der Mindestlohn wurde damit quasi indexiert. Die erste Erhöhung des Mindestlohns zum 1.1. 2017 auf 8,84 € wurde im Juni 2016 einstimmig beschlossen. Wie zu erwarten, beschränkten sich die Konflikte auf die Festlegung des Tarifindex. Die erst im Juli 2016 fällig werdenden Tarifierhöhungen in der Metallindustrie wurden zur Enttäuschung der Gewerkschaften nicht mehr eingerechnet.

Der erste Bericht der Mindestlohnkommission zeigte, dass der neue Mindestlohn zu deutlichen Lohnerhöhungen im unteren Bereich geführt hat (Schaubild 8). Es gab zum Teil zweistellige Lohnerhöhungen bei gering qualifizierten Beschäftigten, Beschäftigten in typischen Niedriglohnbranchen, wie dem Gastgewerbe, und in Ostdeutschland, ohne dass es dadurch zu dem von vielen Wirtschaftsinstituten prognostizierte Beschäftigungsrückgängen gekommen ist. Der Bericht zeigt weiterhin, dass im April noch 1,36 Millionen Beschäftigte weniger als 8,50 € pro Stunde verdienen, die Hälfte davon in geringfügiger Beschäftigung (Mini-jobs) und ein weiteres Viertel in sozialversicherungspflichtiger Teilzeitarbeit (Mindestlohnkommission 2016). Diese hohe Zahl lässt sich nicht mit gesetzlichen (Beschäftigte unter 18 Jahre, Zeitungszusteller) oder tariflichen Ausnahmen (z.B. wegen abweichender Tarifverträge in der Fleischindustrie und einigen anderen Branchen) erklären, sondern verweisen auf Kontrollprobleme, insbesondere bei den Minijobs.

Schaubild 8: Verteilung der Beschäftigungsverhältnisse nach Stundenlohn im April 2014 und 2015



Anmerkungen: Nur Beschäftigungsverhältnisse von Beschäftigten ab 18 Jahre, ohne Auszubildende, Praktikantinnen und Praktikanten, Personen in Einrichtungen der Jugendhilfe oder in Werkstätten für Behinderte und in „Ein-Euro-Jobs“

Quelle: Mindestlohnkommission 2016: 51

5.2 Mini-Jobs als Exit-Option für Unternehmer

Minijobs sind Tätigkeiten bis zu einem Monatsverdienst von 450 €. Sie sind eine Sonderform der abhängigen Erwerbstätigkeit durch ihre pauschale Befreiung von Sozialversicherungsbeiträgen und Einkommenssteuer für die Beschäftigten. Der Arbeitgeber muss allerdings eine Pauschalabgabe von rund 30 Prozent abführen. Da für Minijobs ansonsten die gleichen arbeitsrechtlichen Regelungen wie für alle anderen abhängigen Beschäftigten gelten (z.B. Kündigungsschutz, bezahlter Urlaub, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall etc.), sind sie bei korrekter Behandlung sogar etwas teurer pro Arbeitsstunde als sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, deren Arbeitgeberabgaben bei rund 20 Prozent liegen.

Gerechtfertigt wurde dieser Sonderstatus ursprünglich mit der nur geringen Erwerbsorientierung verheirateter Frauen, für die im traditionellen deutschen Familienmodell allenfalls ein Hinzuverdienst vorgesehen war. Um zu niedrige Löhne zu verhindern, galt eine maximale Stundengrenze von 15 Stunden pro Woche. Als 2003 Minijobs zusätzlich noch als Nebenjobs zugelassen wurden und die Stundengrenze abgeschafft wurde, standen arbeitsmarktpolitische Argumente im Vordergrund. Durch die Deregulierung atypischer Beschäftigung sollte ein Sprungbrett in reguläre Beschäftigung geschaffen werden.

Seit Mitte 2003 hat die Zahl der Minijobs um gut 1,7 Millionen auf 7,3 Millionen (Mitte 2015) zugenommen, was einem Anstieg um 30,3 Prozent entspricht. Dieser Zuwachs geht vor allem auf eine stark gestiegene Zahl von geringfügiger Beschäftigung als Nebenjob zurück (um knapp 1,6 Million bzw. 159,4 Prozent). Minijobs sind besonders verbreitet im Dienstleistungssektor. Im Handel arbeiteten im Dezember 2015 mit etwas mehr als 1,2 Millionen Personen die meisten geringfügig entlohnten Beschäftigten. An zweiter Stelle folgten die sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen, die u.a. die Leiharbeit, Wach- und Sicherheitsdienste und die Gebäudereinigung umfassen. Es folgten das Gastgewerbe mit 819.000 und das Gesundheits- und Sozialwesen mit rund 703.000 Minijobber/innen. Über 60 Prozent der Minijobber sind Frauen, Rentner/innen sowie Schüler/innen und Studierende sind die nächst größere Gruppe.

Hanau (2006) bezeichnet die Minijobs als Rätsel. „In tatsächlicher Hinsicht ist rätselhaft, was die Arbeitgeber zur Beschäftigung von Arbeitnehmern veranlassen könnte, die mit deutlich erhöhten Lohnnebenkosten verbunden ist.“ (Hanau 2006: 809). Dieses Rätsel lässt sich nur auflösen, wenn man die tatsächlichen Arbeitsbedingungen der Minijobber betrachtet. Die umfangreiche Forschung konnte gut belegen, dass Minijobber in der Praxis ungleich behandelt werden. Ihr Stundenlohn liegt oft unter dem vergleichbarer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter und sie werden in der Regel nur bei Anwesenheit bezahlt, erhalten also nicht den ihnen zustehenden bezahlten Urlaub oder bezahlte Feier- oder Krankheitstage. Die aktuellsten Daten liefert eine Umfrage des IAB im Jahr 2015 bei Beschäftigten und Betrieben. Danach lag der durchschnittliche Stundenlohn von Minijobber/innen bei nur 9,30 € gegenüber 16,70 € bei sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten, 18,30 € bei befristet Vollzeitbeschäftigten und 21,00 € bei unbefristete Vollzeitbeschäftigten. Weiterhin verdienten mehr als die Hälfte der Minijobber/innen weniger als 8,50 € (Fischer u.a. 2015: 56f) und haben mit 68,6 Prozent (2012) den höchsten Anteil von Niedriglöhnern unter allen Beschäftigungsformen (Kalina/Weinkopf 2014).

In der Beschäftigtenbefragung des IAB wurden erhebliche Gesetzesverstöße festgestellt. Nach Angaben der Beschäftigten:

- haben nur 49,6% der befragten Minijobber/innen bezahlten Urlaub erhalten. Unklar blieb, ob sie den vollen Urlaubsanspruch realisieren konnten (ebenda: 100).
- wurde nur rund 50% der geringfügig Beschäftigten der reguläre Lohn bei Krankheit weiter gezahlt (ebenda: 129).
- erhielten an Feiertagen nur rund 45% der geringfügig Beschäftigten ihren Lohn (ebenda: 131).

Bei den sozialversicherungspflichtig Voll- und Teilzeitbeschäftigten lagen die vergleichbaren Werte beim bezahlten Urlaub demgegenüber bei gut 97%, bei Krankheit bei über 95% und bei der Bezahlung von Feiertagen bei über 87%. In der Befragung der Betriebe wurden vor allem rechtswidrige Antworten gegeben, warum Minijobbern die Löhne bei Krankheit oder Feiertagen nicht weiter gezahlt wurden (Tabelle 3).

Tabelle 3: Gründe, warum es für Minijobber keine Lohnfortzahlung bei Krankheit bzw. keine Lohnfortzahlung an Feiertagen gibt, deskriptive Ergebnisse (Betriebe)

| | Anteil „Trifft zu“ in % (95%-KI) | |
|--|----------------------------------|----------------------|
| Gründe, warum es für Minijobber keine Lohnfortzahlung gibt | Bei Krankheit | An Feiertagen |
| Betrieb kann es sich finanziell nicht leisten | 17,2 (9,5-29,1) | 13,2 (6,8-24,1) |
| Geringfügig Beschäftigte sind im Betrieb nur aushilfsweise beschäftigt | 73,7 (60,5-83,7) | 67,5 (55,1-77,9) |
| Geringfügig Beschäftigte sind im Betrieb weniger als 4 Wochen beschäftigt | 16,8 (9,0-29,3) | ¹⁾ |
| Sie arbeiten an Feiertagen nicht | ¹⁾ | 64,2 (51,8-74,9) |
| Sie arbeiten nur in geringem Stundenumfang | 76,3 (63,3-85,7) | 74,3 (63,2-83,0) |
| Geringfügig Beschäftigte haben grundsätzlich keinen Anspruch auf Lohnfortzahlung | 41,3 (28,9-55,0) | 30,4 (20,1-43,0) |
| Aus einem anderen Grund | 11,0 (5,8-19,8) | 9,6 (4,8-18,2) |

Anmerkung: Hochgerechnete Angaben, KI = Konfidenzintervall

¹⁾ Dieser Grund für die Nichtgewährung wurde den Befragten für das jeweilige Recht nicht als Antwortmöglichkeit angeboten

Quelle: Fischer u.a. 2015: 152

Durch die Ungleichbehandlung sind Minijobs in der Praxis für Unternehmen erheblich billiger als sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten. Dies hat dazu geführt, dass in einigen Branchen, wie dem Einzelhandel oder dem Gastgewerbe sozialversicherungspflichtige Teilzeittätigkeiten in Minijobs umgewandelt wurden. Für die Beschäftigten sind Minijobs dennoch oft attraktiv, da die geringeren Löhne z.T. durch die geringeren Abgaben kompensiert werden. Bei einem Nebenjobs ist die Abgabenbelastung niedriger als bei Überstunden, verheiratete Minijobber profitieren von der abgeleiteten Krankenversicherung des Partners und können pro Jahr zudem noch bis zu 5.400 € pro Jahr (12 x 450 €) abgabenfrei hinzuverdienen, ohne die Steuervorteile des Ehegattensplittings zu gefährden. Schüler und Studenten sind schließlich über die Familienversicherung und die studentische Krankenversicherung geschützt. Sowohl für Beschäftigte als auch für Unternehmen setzten Minijobs starke finanzielle Anreize, an geringfügiger Beschäftigung festzuhalten, da die Grenzkosten eines Übergangs zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zum Teil sehr hoch sind. Daher verwundert es nicht, dass die Übergänge vor allem für verheiratete Frauen in reguläre Beschäftigung gering sind. Bei Schülern und Studenten hingegen sind die Übergänge aus den für sie nur befristeten Minijobs naturgemäß sehr hoch.

Die Forschung zeigt, dass vor allem ausschließliche und dauerhafte geringfügige Beschäftigung hohe Risiken für langfristige Narbeneffekte birgt – und das aus mehreren Gründen: Erstens arbeiten geringfügig Beschäftigte oft in einfachen Tätigkeiten, die nicht ihrer formalen Qualifikation entsprechen, und sind von betrieblichen Weiterbildungsangeboten weitgehend ausgeschlossen, was Übergänge in besser bezahlte Tätigkeiten und berufliche Karrieren systematisch behindert. Zweitens sind sie nicht eigenständig sozial abgesichert und erwerben nur minimale eigene Rentenansprüche. Da lange nicht alle Minijobber/innen über einen Partner/in abgesichert sind und Partnerschaften nicht zwingend stabil sind, müssen sie überdurchschnittlich häufig Leistungen der Grundsicherung (Sozialhilfe) in Anspruch nehmen und ihre Armutsquote ist in den letzten Jahren besonders stark gestiegen. Befragungen von Beschäftigten zu ihren Arbeitszeitwünschen belegen, dass viele geringfügig Beschäftigte eine deutlich längere Wochenarbeitszeit präferieren würden (im Durchschnitt um 6,5 Stunden pro Woche) (IAB 2012). Die künstliche Einkommensbarriere der Minijobs behindert aber ein stufenloses Hineinwachsen in längere Arbeitszeiten und damit auch in stabilere und ertragreichere Erwerbsmuster.

Eine bunte Allianz von Akteuren, die vom Sachverständigenrat für Wirtschaft über den Frauenrat bis hin zur Sachverständigenkommission zur Erstellung des Ersten Gleichstellungsberichtes der Bundesregierung (2011) reicht, kann aus diesen Gründen keine Rechtfertigung der Subvention dieser Beschäftigungsform erkennen. „Ziel muss es (...) sein, alle Erwerbsverhältnisse sozialversicherungspflichtig zu machen.“ formuliert z.B. die Sachverständigenkommission zur Erstellung des Ersten Gleichstellungsberichtes der Bundesregierung (2011: 135). Die Reformvorschläge reichen von Vorschlägen zur völligen Abschaffung bis hin zur Zulassung von Minijobs nur bis zu einer Bagatellgrenze von 100 oder 200 €. Durch den Mindestlohn wurde de

facto wieder eine Stundengrenze eingeführt, die bei rund 12 Stunden pro Woche liegt. Allerdings sind die Umsetzungsprobleme des Mindestlohns besonders bei den Minijobs erheblich (vgl. Abschnitt 5.1).

Technische Vorschläge alleine werden sicherlich wegen der großen politischen Widerstände sowohl von Seiten der Beschäftigten als auch der Betriebe umgesetzt. In den politischen Parteien wird das Thema unter dem Stichwort „Maximaler Ärger – Minimaler Ertrag“ gemieden. Deshalb wurde ein Bestandsschutz für bestehende Minijobs vorgeschlagen, um die Zahl der Verlierer klein zu halten, und langsam in den meist betroffenen Branchen in besser abgesicherte Erwerbsformen hineinzuwachsen (Bosch/Weinkopf: 2016).

5.3 Nachunternehmermanagement in einem großen Stahlunternehmen

Einer der wichtigsten Gründe für die Zunahme schlecht bezahlter Beschäftigter in Deutschland ist die Auslagerung von Tätigkeiten aus tarifgebundenen Betrieben mit starker Interessenvertretung in Subunternehmen mit deutlich schlechteren Arbeitsbedingungen. Da in Deutschland nur wenige Lohntarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt worden sind, ist das deutsche Lohnsystem besonders anfällig für einen solchen Unterbietungswettbewerb.

Mit der Kampagne „Arbeit – sicher und fair“ konzentriert sich die IG Metall auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Werkvertragsnehmern. „Kampagne“ bedeutet, dass Ressourcen für dieses Thema bereitgestellt werden, die in den Jahren zuvor durch einen Personalabbau für neue Themenschwerpunkte und Aktionen in der Zentrale freigeworden sind. Diese Kampagne ist bundesweit organisiert und die Bezirke setzen unterschiedliche Schwerpunkte. Die Zentrale stellt Informationsmaterial und Handlungsanleitungen bereit. Beispiel für diese Kampagne ist z.B. die sehr erfolgreiche Organisation von Werkvertragsnehmern im Automobilcluster Leipzig (IG Metall ohne Jahr).

Ein anderes Beispiel ist die gewerkschaftlich sehr gut organisierte Stahlindustrie. Es ist die einzige Branche, in der es den Gewerkschaften gelang, in einem Tarifvertrag (von 2010) die gleiche Bezahlung für gleiche Arbeit für alle Leiharbeiter durchzusetzen. 2014 wurden Standards zu den Arbeitsbedingungen von Werkvertragsnehmern ausgehandelt. Im wesentlichen wurden die Einhaltung von Tarifverträgen und bestehender Gesetze, etwa zu Mindestlöhnen, zur Arbeitssicherheit oder zur Arbeitszeit vereinbart. Darüber hinaus wurden den Betriebsräten mehr Mitspracherechte eingeräumt. Werkvertragsbeschäftigte haben ein Beschwerderecht bei den Betriebsräten der Stahlunternehmen, die den Auftrag vergeben haben. Zudem ist vor der Vergabe zu prüfen und mit dem Betriebsrat zu beraten, ob die Arbeit technisch und ökonomisch auch von eigenen Beschäftigten ausgeführt werden kann.

Die Bereitschaft der Arbeitgeber, diesem Tarifvertrag zustimmen, ist sicherlich auch dadurch erhöht worden, dass der Gesetzgeber schon bei den Branchenmindestlöhnen, die vor allem seit 2009 in der Reinigung, im Sicherheitsgewerbe oder verschiedenen Bauhandwerken vereinbart worden waren, eine Generalunternehmerhaftung für die Auftraggeber bei Nichteinhaltung der Mindestlöhne gesetzlich verankert hat. Zudem war absehbar, dass sich diese Haftung auch auf den im parlamentarischen Beratungsprozess stehenden gesetzlichen Mindestlohn erstrecken dürfte.

Ein solcher Tarifvertrag kann nur mit Leben gefüllt werden, wenn er auf Unternehmensebene systematisch in die betrieblichen Abläufe und Entscheidungsprozesse der unterschiedlichen Abteilungen, die mit Nachunternehmern zu tun haben, umgesetzt wird, die Einhaltung von Standards durch die Nachunternehmen auch kontrolliert und die Nichteinhaltung mit Sanktionen belegt werden (Jaehrling/Wagner/Weinkopf: 2016).

Dies wurde am Beispiel der ThyssenKrupp Stelle AG Europe (TKSE) untersucht, die rund 20 000 Beschäftigte hat, die meisten davon in sieben Standorten in Nordrhein-Westfalen.³ Das Unternehmen vergibt durchschnittlich monatlich Aufträge für 300 000 bis 400 000 Arbeitsstunden und hat zwischen 1500 und 5000 Werkvertragsnehmer auf dem Firmengelände. Die Zahl schwankt, weil bei Großreparaturen die Zahl naturgemäß stark ansteigt. Die Kontrolle der Arbeitsbedingungen von Werkvertragsbeschäftigten begann nicht mit dem Abschluss des Tarifvertrags, da schon seit 2001 regelmäßig mit dem Betriebsrat über den Einsatz von Fremdunternehmen verhandelt worden war.

Verantwortlich für dieses Thema im Unternehmen ist der Arbeitsdirektor, der nach dem Montanmitbestimmungsgesetz, das nur für die Stahlindustrie und den Bergbau gilt, auf Vorschlag der Beschäftigtenvertreter im Aufsichtsrat gewählt wird. Dem Arbeitsdirektor gelang es durch den Hinweis auf die außerordentlich hohe Unfallquote bei den Fremdunternehmen (siehe Tabelle 4), die neuen Haftungsrisiken und auch dem möglichen Reputationsschaden für das Unternehmen bei skandalöser Behandlung von Werkvertragsnehmern auf dem Firmengelände von TKSE die Unterstützung des gesamten Aufsichtsrats und Vorstands des Unternehmens für eine Neuausrichtung des Nachunternehmermanagements zu gewinnen. Die gemeinsame Verpflichtung des gesamten Vorstands war auch Voraussetzung für die Implementation von fairen Arbeitsstandards in die Ressorts anderer Vorstandsmitglieder, vor allem in die des Einkaufs.

2014 wurde im Ressort des Arbeitsdirektors eine neue Organisationseinheit „Nachunternehmermanagement“ (OE-NUM) mit vier Beschäftigten gebildet, die in Zusammenarbeit mit der

³ Für die Fallstudie wurden der Arbeitsdirektor, Betriebsräte sowie die Mitarbeiter der Organisationseinheit „Nachunternehmermanagement“, die 2014 gegründet wurde, befragt.

Arbeitssicherheit sowie dem Werkschutz für die Umsetzung sozialer Standards bei Nachunternehmen verantwortlich ist. Die Nachunternehmen wurden fortan als „Partnerfirmen“ bezeichnet, mit denen man gemeinsam die Standards erörtern und umsetzen will. Die wichtigsten Bestandteile des neuen Nachunternehmermanagements lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Erstellung eines Verhaltenskodex‘ für Partnerfirmen: In diesem Kodex ist die Einhaltung der Sicherheitsvorschriften und der einschlägigen Gesetze und Tarifverträge festgeschrieben. Weiterhin hat TKSE jederzeit das Recht zu Vor-Ort-Kontrollen. Der Verhaltenskodex ist inzwischen zum verpflichtenden Vertrags-Bestandteil bei der Auftragsvergabe geworden.
2. Verankerung von Sozialstandards im Einkauf: Die unterschiedlichen Einkaufsabteilungen werden bei der Angebotseinholung und Vergabe beraten. Zum Teil werden Dumping-Angebote, die offensichtlich nicht unter Einhalten von Gesetzen realisierbar sind, im Vorfeld abgewiesen.
3. Schulungen: Rund 1000 Führungskräfte sind bislang zum Thema geschult worden. Schulungsinhalte sind der Verhaltenskodex und seine konkrete Umsetzung im betrieblichen Alltag, aber auch vertragskonformes Verhalten der Führungskräfte. So dürfen sie Leiharbeitern keine Anweisungen geben, da diese sich ansonsten als Beschäftigte von KTSE einklagen können. Die Schulungen dienen auch dem betrieblichen Informationsaustausch über mögliche Missstände.
4. Information und Beratung der Partnerfirmen: Jährlich wird ein sogenannter Partnertag durchgeführt, an dem ca. 300 Personen teilnehmen. Die Arbeitssicherheit, die OE-NUM und der Werkschutz erklären die Compliance-Regeln und beraten die Nachunternehmen.
5. Beschwerderecht für Werkvertragsnehmer: Die Werkvertragsnehmer werden über eine Plakataktion „Fair-Play“ über ihre Rechte informiert und können sich über eine Hotline beschweren. In der Praxis haben bislang vor allem Mitarbeiter von TKSE auf beobachtete Missstände hingewiesen.
6. Vor-Ort-Kontrollen: Dabei wird Beschwerden nachgegangen und die Nachunternehmen müssen sich evtl. rechtfertigen. Daneben gibt es auch nichtanlassbezogene weitere Kontrollen durch die Arbeitssicherheit, die OE-NUM oder den Werkschutz.
7. Sanktionen: Bei Verstößen gibt es Eskalationsverfahren. Die gelbe Karte der Arbeitssicherheit ist eine Ermahnung, das gerügte Verhalten abzustellen. Die rote Karte führt zur Beendigung des Vertragsverhältnisses. Die Einkaufsabteilung hat ähnliche Stufen.

In der Praxis ist seit 2014 ein Kulturwandel eingeleitet worden. Das Nachunternehmermanagement ist nicht mehr nur Angelegenheit der Personalabteilung, sondern der Compliance-Politik des gesamten Unternehmens. Die anfänglichen Widerstände der Verkaufsabteilungen, die es gewohnt waren, die billigsten Angebote ohne Prüfung der Sozialstandards zu nehmen, sind

durch eine enge betriebliche Kooperation mit der OE-NUM abgelöst worden. Überwiegend werden Misstände nach einer Beratung abgestellt. Vier Unternehmen haben die rote Karte erhalten sowie auch einzelne Beschäftigte von Nachunternehmen, wegen individueller Delikte, wie zu schnelles Fahren auf dem Werksgelände. Bei Gesetzesverstößen, etwa bei gesetzlichem Mindestlohn, wird mit externen Kontrollbehörden, wie dem Zoll, der die Einhaltung des Mindestlohns kontrolliert, zusammengearbeitet.

Wichtig sind parallele Ansätze der IG-Metall, Werkvertragsnehmer zu organisieren und Tarifverträge in den Subunternehmen abzuschließen, wozu am Standort Duisburg aus Kampagnemitteln der IG Metall ein Schwerpunktsekretär eingestellt wurde. Eines der Subunternehmen behinderte systematisch die Wahl eines Betriebsrats und wurde wegen Verletzung des Betriebsverfassungsgesetzes bei TKSE zum Rapport bestellt. Im Ergebnis konnte ein Betriebsrat gewählt werden.

Die Unfallzahlen der Nachunternehmen sind deutlich gesenkt worden. Als sie kürzlich durch mehrere Abstürze wieder kurzzeitig angestiegen sind, beschloss der Vorstand, die Eskalation bei Verletzung der Arbeitssicherheit zu verschärfen. Nachunternehmen, die die Absturzsicherungen nicht anlegen, erhalten jetzt sofort die rote Karte. Inzwischen ist deutlich geworden, dass die Organisationseinheit „OE-NUM“ unterbesetzt ist, da sie angesichts ihrer zahlreichen Aufgaben kaum zu Vor-Ort-Kontrollen kommt. Sie soll in absehbarer Zeit personell aufgestockt werden.

Tabelle 4: Unfallhäufigkeit* bei ThyssenKruppSteel Europe (TKSE) und seinen Nachunternehmen

| | 2012/3 | 2013/14 | 2014/15 | 2015/16 |
|-----------------|--------|---------|---------|---------|
| TKSE | 7,1 | 5,4 | 6,0 | 5,8 |
| Nachunternehmen | 20,3 | 13,6 | 9,4 | 8,8 |

*1-n Ausfalltage je Million geleisteter Stunden

Quelle: TKSE 2016

Die Fallstudie zeigt neben positiven Ergebnissen auch Grenzen dieses Ansatzes. Erstens hat die Auslagerung von Tätigkeiten heute solche Dimensionen erreicht, dass mit einem solchen Nachunternehmermanagement nur ein Teil der Verstöße eingedämmt werden kann. Zweitens finden sich in vielen Branchen in Deutschland – und das gilt insbesondere für die ausgelagerten Tätigkeiten - nur noch wenige tarifgebundene Unternehmen, so dass in der Praxis nur die Einhaltung der Mindestlöhne, nicht aber die von Tarifverträgen kontrolliert wurde. Das könnte sich nur durch allgemeinverbindliche Tarifverträge ändern.

Da große Unternehmen mit ihrer kostengetriebenen Auslagerung guter Arbeitsplätze einer der wichtigsten Verursacher schlechter Arbeit sind, ist allerdings eine Veränderung des Unternehmensverhaltens großer Auftraggeber ein zentraler Hebel der Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Vor allem können die Beschäftigten und Gewerkschaften ihre noch bestehende starke Position in den Großbetrieben nutzen, den schwächeren Beschäftigten in den Subunternehmen „Macht zu leihen“ und deren Arbeitsbedingungen zu verbessern. Es ist nicht zuletzt auch in ihrem Interesse, da die Auslagerung guter Jobs gebremst wird. Der Staat kann an verbindlichen Compliance-Regelungen in diesem Bereich nur interessiert sein, da er mit seinen nachlaufenden Kontrollen, etwa beim Mindestlohn, alleine nicht in der Lage ist, die Einhaltung der Arbeitsgesetze zu kontrollieren. Durch Haftungsrisiken für Auftraggeber kann er dabei die Bereitschaft der Unternehmen, sich zu einer neuen sozialen Verantwortung in der Wertschöpfungskette zu bekennen, fördern. Die Umsetzung funktioniert aber nur, wenn es zu einem Kulturwandel in den Unternehmen kommt, mit dem alle Abteilungen gemeinsam die Verantwortung für ein soziales Nachunternehmermanagement übernehmen. Ansonsten gerät das Nachunternehmermanagement permanent in Konflikt mit den Unternehmensvorgaben, die Kosten zu senken.

6 Schlussfolgerungen

Die Entwicklung des deutschen Lohnsystems seit 1990 ist ein guter Beleg für die schon in anderen Ländern gewonnene Erkenntnis, dass durch die Erosion eines inklusiven Lohnsystems die Einkommensungleichheit rasch ansteigt. Das deutsche autonome Lohnsystem war für eine solche Entwicklung besonders anfällig, da die hohe Tarifbindung sich nur zum Teil aus gewerkschaftlicher Primärmacht, also einer hohen Gewerkschaftsdichte, ergab. In vielen Branchen und Betrieben beruhte sie fast nur auf der hohen Arbeitgeberdichte, ohne dass die Gewerkschaften dort die Kraft gehabt haben, die Tarifbindung zu erzwingen.

In dem veränderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umfeld nach der Wiedervereinigung begann die Mitgliedschaft in den Arbeitgeberverbänden zu bröckeln, was von der Politik aktiv durch die Deregulierung von Produkt- und Arbeitsmärkten gefördert wurde. Auch der politische Druck auf die wichtigsten Institutionen des Lohnsystems, das Tarifsysteem und die Mitbestimmung in Betrieben und Unternehmen, nahm zu. Die Gewerkschaften mussten Öffnungsklauseln in Tarifverträgen akzeptieren, stärkten in ihren mitgliederstarken Branchen dann in betrieblichen Verhandlungen durch Einbeziehung der Belegschaften ihren Einfluss.

Durch die Entstehung großer weißer Zonen ohne Tarifverträge und/oder Betriebsräte nahm die Einkommensungleichheit rasch zu. Der Anteil von Niedriglöhnen wuchs auf ein Spitzenniveau in der EU, wobei die Löhne nach unten mehr als in jedem anderen EU-Land ausfransten, da der Fall nach unten nicht durch einen Mindestlohn gebremst wurde.

Gleichwohl spielte der soziale Dialog weiterhin eine zentrale und in jüngster Zeit wieder eine zunehmende Rolle in Deutschland. In vielen Branchen und Betrieben blieben die Gewerkschaften stark und konnten zu zentralen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Themen innovative Tarifverträge aushandeln, die zudem auch eine Leitfunktion für einen Teil der nicht organisierten Betriebe und Branchen haben. Zu zentralen Fragen konnten gute Kompromisse zwischen den Interessen der Unternehmen und Beschäftigten getroffen werden. Zu nennen sind hier betriebliche Arbeitszeitmodelle, die den Unternehmen mehr Flexibilität und gleichzeitig den Beschäftigten im Erwerbsverlauf und zur besseren Vereinbarkeit zwischen Beruf und Familie mehr Wahlfreiheit geben, oder Vereinbarungen zur Förderung der individuellen Weiterbildung und Beschäftigungsfähigkeit. Auch auf betrieblicher Ebene konnten wegweisende Vereinbarungen abgeschlossen werden, was die Fallstudie zum Nachunternehmermanagement bei ThyssenKruppSteel Europe zeigt. Einen Marktstein in der Revitalisierung des sozialen Dialogs bildet die gemeinsame Bewältigung der Finanzkrise durch innovative Arbeitszeitmodelle und die Einstellung von mehr als 540 000 Auszubildenden mitten in der Krise zur Vermeidung einer ansteigenden Jugendarbeitslosigkeit. Diese Krisenbewältigung durch Dialog auf allen Verhandlungsebenen (national, Branche, regional, Unternehmen, Betrieb) hat sich im Gedächtnis der Sozialpartner eingepägt, die alle ein bisschen stolz auf diesen Erfolg sind. Er hat auf jeden Fall die sozialpartnerschaftliche Orientierung der Arbeitgeberverbände gestärkt und ist vielleicht die Blaupause für die nächste Krise.

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes war lange sehr umstritten, auch in Teilen der Gewerkschaften, die keine Eingriffe des Staates in die Lohnsetzung, also ihr Terrain, wollten. Der neue Mindestlohn wurde dann nach einer gemeinsamen Kampagne aller Gewerkschaften und einiger politischer Parteien vom Staat gegen den Willen der Unternehmer durchgesetzt. Als er nicht mehr verhindert werden konnte, beteiligten sich die Arbeitgeberverbände jedoch gemeinsam mit den Gewerkschaften an der Gestaltung des Mindestlohns. Sie setzten gemeinsam durch, dass die Sozialpartner und nicht der Staat oder eine unabhängige Kommission über die Erhöhungen des Mindestlohns entscheiden, die sich zudem an den durchschnittlichen Tarifierhöhungen orientieren sollen. Der Mindestlohn ist damit stärker als in fast allen europäischen Ländern – mit Ausnahme Belgiens und vor 2012 Griechenlands – in die Hand der Sozialpartner gelegt worden.

Die Stärkung des sozialen Dialogs in den letzten Jahren sollte aber nicht den Blick darauf verstellen, dass die Löhne durch die abnehmende Tarifbindung zunehmend zum Wettbewerbsfaktor geworden sind, in dem schlechte gute und noch schlechtere schlechte Löhne verdrängen. Das Wachstum der Minijobs, der in der Praxis am wenigsten regulierten prekären Beschäftigungsform, ist ein gutes Beispiel für die große Energie, mit der Unternehmen ständig Lücken im Lohnsystem zur „institutional avoidance“ (Jaehrling/Mehaut 2013) suchen. Der neue Mindestlohn setzt in diesem Lohnwettbewerb nur eine Untergrenze und kann die Unterspülung besserer Tarifverträge alleine nicht unterbinden. Das kann nur durch eine Eindämmung bestimmter Formen prekärer Arbeit, wie die der Minijobs, und eine Stärkung der Tarifbindung verhindert werden.

7 Literaturverzeichnis

- Addison, J. / Teixeira, P. / Evers, K. / Bellmann, L.,** 2014: Indicative and updated estimates of the collective bargaining premium in Germany. In: *Industrial Relations* 53 (1): 125-156
<http://dro.dur.ac.uk/12504/>
- Addison, J. T. / Teixeira, P. / Evers, K. / Bellmann, L.,** 2015: Pacts for employment and competitiveness as a role model? * Their effects on firm performance. IZA discussion paper 9323. Bonn
<http://ftp.iza.org/dp9323.pdf>
- Amlinger, A. / Bispinck, R.,** 2013: Tarifbindung in Deutschland Ergebnisse der Verdienststrukturerhebung (VSE), WSI Arbeitspapier 1
- Bahn Müller, R. / Hoppe, M.,** 2012: Von den Mühen der Ebenen: Wirkungen tarifvertraglicher Weiterbildungsregelungen im öffentlichen Dienst und in der Metall- und Elektroindustrie im Vergleich. In: *Industrielle Beziehungen*, 19 (1): 7-30
- Behrens, M.,** 2013: Arbeitgeberverbände – auf dem Weg in den Dualismus? WSI Mitteilungen 66 (7): 473-481
- Behrens, M. / Dribbusch, H.,** 2014: Arbeitgebermaßnahmen gegen Betriebsräte: Angriffe auf die betriebliche Mitbestimmung. WSI-Mitteilungen 67 (2): 140-148
- Berthold, N. / Brischke, M. / Stettes, O.,** 2003: Betriebliche Bündnisse für Arbeit – Gratwanderung zwischen Tarifbruch und Tariftreue, *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik*. Universität Würzburg, Working Paper (64)
- Bispinck, R.,** 2017: WSI-Tarifarchiv 2017. Statistisches Taschenbuch. Tarifpolitik. Düsseldorf
- Böckler-Impuls,** 2016: Wie Firmen die Mitbestimmung aushebeln. In: *Böckler-Impuls* 6/2016
- Bosch, G.,** 2011: The German labour market after the financial crisis: miracle or just a good policy mix? In: Vaughan-Whitehead, Daniel (ed.): *Work inequalities in the crisis? Evidence from Europe*. Cheltenham [u.a.]: Elgar, pp. 243-277
- Bosch, G.,** 2013: Public sector adjustments in Germany: From cooperative to competitive federalism. In: Vaughan-Whitehead, Daniel (ed.): *Public sector shock: The impact of policy retrenchment in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar: 214-258
- Bosch, G.,** 2015: The German welfare state: From an inclusive to an exclusive Bismarckian model. In: Vaughan-Whitehead, Daniel (ed.): *The European Social Model in Crisis: Is Europe losing its soul?* Cheltenham [u.a.]: Elgar: 175-229
- Bosch, G. / Engelhardt, N. / Hermann, K. / Kurz-Scherf, I. / Seifert, H.,** 1988: Arbeitszeitverkürzung im Betrieb. Die Umsetzung der 38,5-Stunden Woche in der Metall-, Druck- und Holzindustrie sowie im Einzelhandel. Köln
- Bosch G. / Weinkopf C.,** 2017: Gleichstellung marginaler Beschäftigung – Vorschlag zur Reform der Minijobs. Expertise für die Sachverständigenkommission Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Berlin: Inst. f. Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V. http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2017/2017_Bosch-Weinkopf_Minijobs.pdf
- Bosch, G. / Mayhew, K. / Gautié, J.,** 2010: Industrial relations, legal regulations, and wage setting. In: Gautié, J., Schmitt, J. (eds.), *Low-Wage Work in the Wealthy World*. New York, Russell Sage: 147-182
- Busse, G. / Seifert H.,** 2009: Tarifliche und betriebliche Regelungen zur beruflichen Weiterbildung. Eine explorative Studie – Gutachten für das Bundesministerium für Bildung und Forschung. Düsseldorf

- Cantner U. / Gerstlberger W. / Ipsita R.**, 2014: Works Councils, Training Activities and Innovation: A Study of German Firms. Jena Economic Research Papers 6
- Carlin, W. / Soskice, D.**, 2009: "German economic performance: disentangling the role of supply-side reforms, macroeconomic policy and coordinated economy institutions". Socio-Economic Review, 7 (1): 67-99
- Crouch, C. / Farrell, H.**, 2002: "Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism". EUI Working Paper SPS No. 2002/4
- Destatis**, 2014: Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes. Fachserie 14 Reihe 6
- Dribbusch, H. / Lehndorff, S. / Schulten T.**, 2016: No calm in the eye of the storm: German Trade Unions in times of European crises. Ms.
- Ellguth, P. / Kohaut S.**, 2014: Öffnungsklauseln – Instrument zur Krisenbewältigung oder Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit? WSI-Mitteilungen 67 (6): 439-449 https://www.boeckler.de/wsi-mit_2014_06_ellguth.pdf
- Ellguth, P. / Kohaut, S., 2015: Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung – Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2014. In: WSI-Mitteilungen 68 (4): 290-297 https://www.boeckler.de/wsi-mit_2015_04_ellguth.pdf
- Fernández-Macías, E. / Vacas-Soriano, C.**, 2013: A coordinated EU minimum wage policy? Dublin: Eurofound
- Fischer, G. / Gundert, S. / Kawalec, S. / Sowa, F. / Stegmaier, J. / Tesching, K. / Theuer, S.**, 2015: Situation atypisch Beschäftigter und Arbeitszeitwünsche von Teilzeitbeschäftigten – Quantitative und qualitative Erhebung sowie begleitende Forschung IAB, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Nürnberg
- Geiger, T.**, 1949: Die Klassengesellschaft in Schmelztiegel. Hagen/Cologne
- Greifenstein, R. / Kißler, L. / Lange, H.**, 2011: Trendreport Betriebsratswahlen 2010. Hans-Böckler-Stiftung Arbeitspapier 231. Düsseldorf
- Hans-Böckler-Stiftung**, 2016: Zahlen und Fakten Betriebsräte in Deutschland, Düsseldorf (<http://www.boeckler.de/5306.htm> Zugriff (accessed) 10.8.2016)
- Haipeter, T.**, 2011: Unbound' employers' associations and derogations: erosion and renewal of collective bargaining in the German metalworking industry. In: Industrial Relations Journal 42 (2): 174-194
- Haipeter, T. / Lehndorff, S.**, 2009: Collective bargaining on employment. Geneva: International Labour Office, Industrial and Employment Relations Department. Dialogue Working Paper No. 3
- Hanau, P.**, 2006: Das Rätsel Minijob. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht. Zweiwochenschrift für die betriebliche Praxis 15: 809-811
- 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
- Helfen, M.**, 2013: Sozialpartnerschaft bei Arbeitgeberverbänden: „Schnee von gestern“ oder vor der Renaissance? In: WSI-Mitteilungen 66 (7): 482-490 https://www.boeckler.de/wsi-mit_2013_07_helfen.pdf
- IAB**, 2012: Arbeitszeitwünsche (<http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/arbeitszeitwuensche.pdf> Zugriff 18.8.2016)

- IG Metall** (ohne Jahr), Zur Lage der Beschäftigten bei industriellen Dienstleistern Wege zu einem gemeinsamen tariflichen Ordnungsrahmen. Sozialreport Automobilcluster Leipzig http://www.fokus-werkvertraege.de/w/files/igm031/studien/sozialreport_automobilcluster_leipzig.pdf (accessed December 2, 2016)
- IG Metall**, 2014: Werkvertragsarbeit fair gestalten. Gute Praxis in der Stahlindustrie. https://www.fokus-werkvertraege.de/w/files/igm031/studien/broschuere_stahlindustrie.pdf (accessed December 2, 2016)
- Jaehrling, K. / Wagner, I. / Weinkopf, C.**, 2016: Reducing precarious work in Europe through social dialogue: the case of Germany. Produced for the EC project 'Reducing precarious work in Europe through social dialogue'. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Project VP/2014/004 (Industrial Relations & Social Dialogue) with the support of Thorsten Kalina and Gerhard Bosch. Brussels: European Commission, Employment, Social Affairs and Inclusion DG <http://www.research.mbs.ac.uk/ewerc/Portals/0/Documents/Germany-final-report.pdf>
- Jaehrling, K. / Méhaut, P.**, 2013: Varieties of institutional avoidance: employers' strategies in low-waged service sector occupations in France and Germany. *Socio-Economic Review* 11 (4): 687-710
- Lèvesque, C. / Murray, G.**, 2010: Understanding union power: resources and capabilities for renewing union capacity. *European Review of Labour and Research* 16 (3): 333-350
- Kalina, T. / Weinkopf, C.**, 2014: Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € verändern könnte. In: IAQ-Report 2014-02, Institut Arbeit und Qualifikation, Duisburg <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2014/report2014-02.php>
- 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
- Mindestlohnkommission**, 2016: Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Berlin (<http://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Bericht2016.html?nn=7081728> Zugriff 16.8. 2016)
- Nicklich, M. / Helfen, M.**, 2013: Wirtschaftsverbände in Deutschland: Mitgliedergewinnung und -bindung als zentrale Herausforderung, Kurzstudie des Lehrstuhls für Unternehmenskooperation im Management-Department der Freien Universität Berlin (http://www.wiwiss.fuberlin.de/fachbereich/bwl/management/sydow/media/pdf/Wirtschaftsverbaende-2013_Nicklich_Helfen.pdf Zugriff am 18.8. 2016)
- OECD**, 1996: Employment Outlook. Paris
- Ok, W. / Tergeist, P.**, 2003: Improving worker's skills: analytical evidence and the role of the social partners. In: OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 10, Paris
- Palier, B. / Thelen, K.**, 2010. "Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany". *Politics & Society*, 38(1): 119–148
- Sachverständigenkommission zur Erstellung des Ersten Gleichstellungsberichtes der Bundesregierung**, 2011: Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Gutachten der Sachverständigenkommission an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für den Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Essen/München
- Salverda, W. / Mayhew, K.**, 2009: Capitalist economies and wage inequality. In: *Oxford Review of Economic Policy* 25 (1): 126-154
- Schroeder, W. / Ruppert B.**, 1996: Austritte aus Arbeitgeberverbänden. Eine Gefahr für das deutsche Modell? Marburg

- Sniekers, F.**, 2011: The changing impact of labour market institutions on earnings inequality, A study of the effects of trade unions and the minimum wage in advanced industrial countries since the 1980s. Tinbergen Institute Amsterdam
- Tullius, K. / Wolf, H.**,2012: Legitimationsprobleme im System industrieller Beziehungen: Krise oder Revitalisierung des sozialpartnerschaftlichen Geistes? Industrielle Beziehungen 19 (4): 367-410
- Visser, J.**, 2015: Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts (ICTWSS). An international database. Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS). Amsterdam
- Wetzel, D.**, 2012: Mehr Gerechtigkeit wagen. Der Weg eines Gewerkschafters. Hamburg
- Wetzel, D.**, 2013: Organizing. Die Veränderung der gewerkschaftlichen Praxis durch das Prinzip Beteiligung, Hamburg
- WSI Tarifarchiv**, 2015: Statistik Tarifbindung. Düsseldorf http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_2257.htm (Zugriff 16.8.2016)

Der Autor:



Prof. Dr. Gerhard Bosch

Research Fellow am IAQ

Kontakt: gerhard.bosch@uni-due.de

IAQ-Forschung 2017-06

Redaktionsschluss: 20.09.2017

Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen
47048 Duisburg

Redaktion:

Claudia Braczko

claudia.braczko@uni-due.de

IAQ im Internet

<http://www.iaq.uni-due.de>

IAQ-Forschung

<http://www.iaq.uni-due.de/iaq-forschung/>

Über das Erscheinen der IAQ-Veröffentlichungen informieren wir über eine Mailingliste: <http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/newsletter.php>

IAQ-Forschung (ISSN 2366-0627) erscheint seit 2015 in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische Publikation. Der Bezug ist kostenlos.