



Institut der deutschen  
Wirtschaft Köln

# Tarifautonomie – Tragende Säule oder bröckelnder Pfeiler der Sozialen Marktwirtschaft?

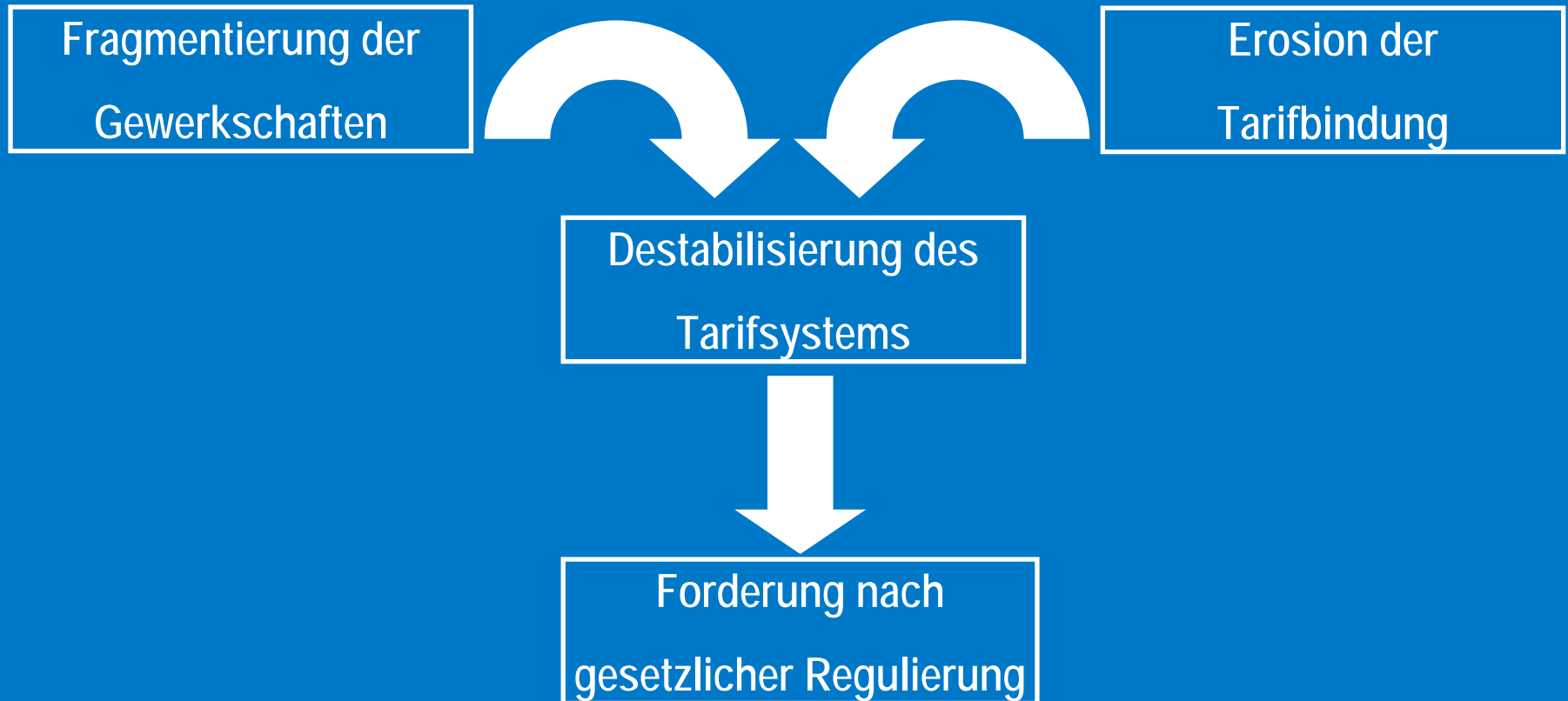
Dr. Hagen Lesch

Sankt Augustin, 30. November 2009

# Tarifautonomie: Wesen und historische Wurzeln

- Tarifautonomie (Art. 9 (3) GG)
  - Positive Koalitionsfreiheit
  - Negative Koalitionsfreiheit (Folge: Außenseiterkonkurrenz)
- Historische Wurzeln
  - Tarifvertragsordnung aus dem Jahr 1918 führt die Tarifautonomie ein
  - Staatliche Zwangsschlichtung in der Weimarer Republik (1923 eingeführt)
  - Große Bedeutung der Allgemeinverbindlichkeit
  - Staatliche Lohnstopps als Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise
- Flächentarifvertrag: Regelungsinstrument auf dem Rückzug

# Problem: Destabilisierung des Tarfsystems



# Arbeitgeberseitige Destabilisierung

## ■ Austritte aus dem Tarifverband

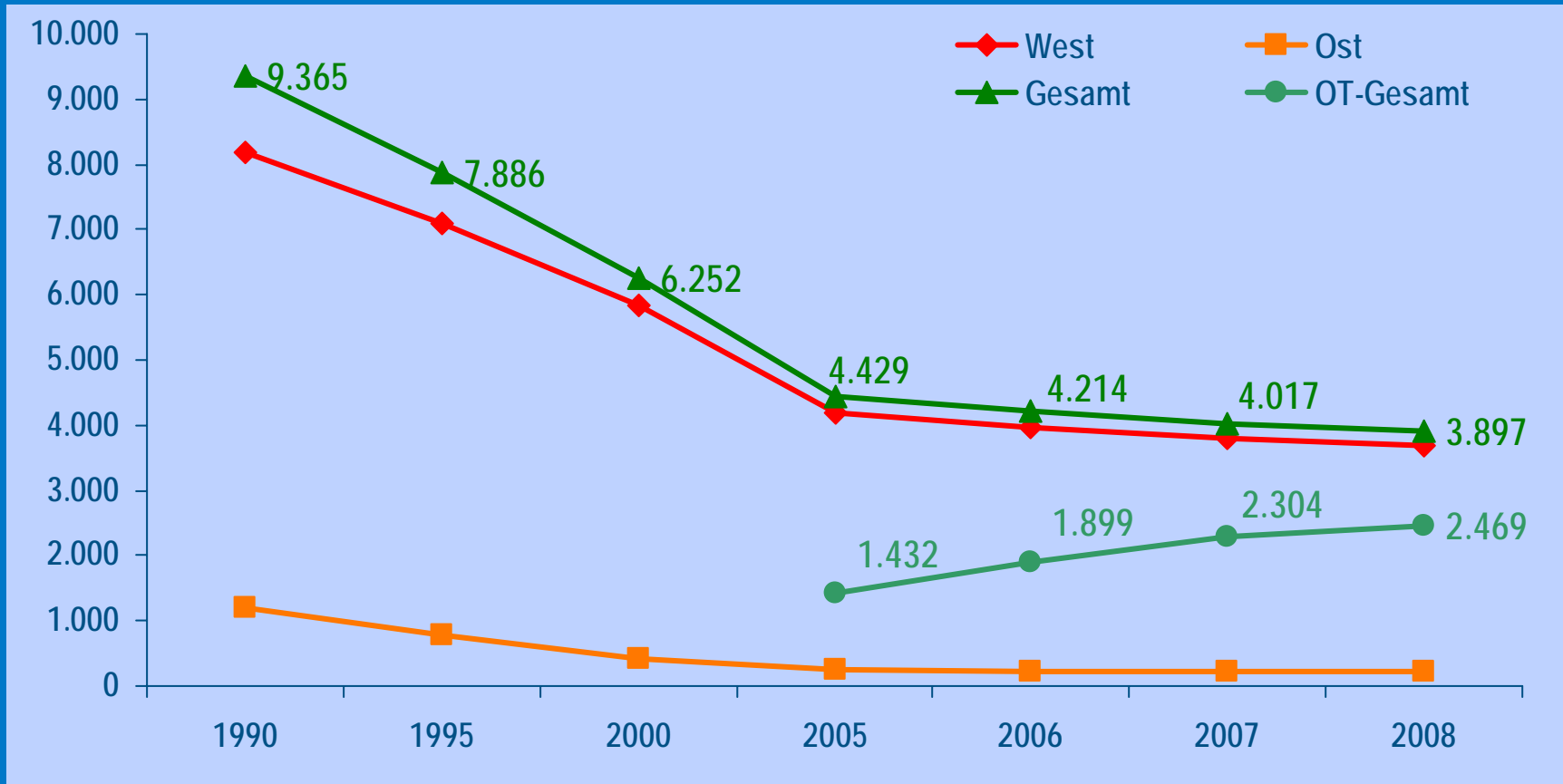
- Beispiel: Zahl der in Gesamtmetall organisierten tarifgebundenen Betriebe ging zwischen 1970 und 2008 in Westdeutschland von 9.594 auf 3.803 Betriebe zurück; beschleunigter Rückgang ab 1991
- Reaktion: Gründung von Verbänden ohne Tarifbindung (OT-Verbände); 2008 schon fast 2.500 Betriebe

## ■ Folgen:

- Rückgang der Flächentarifbindung (äußere Erosion der Tarifbindung)
- Einführung tariflicher Öffnungsklauseln zur Stabilisierung der Tarifbindung (innere Erosion)

# Arbeitgeberverbände: Mitgliederentwicklung

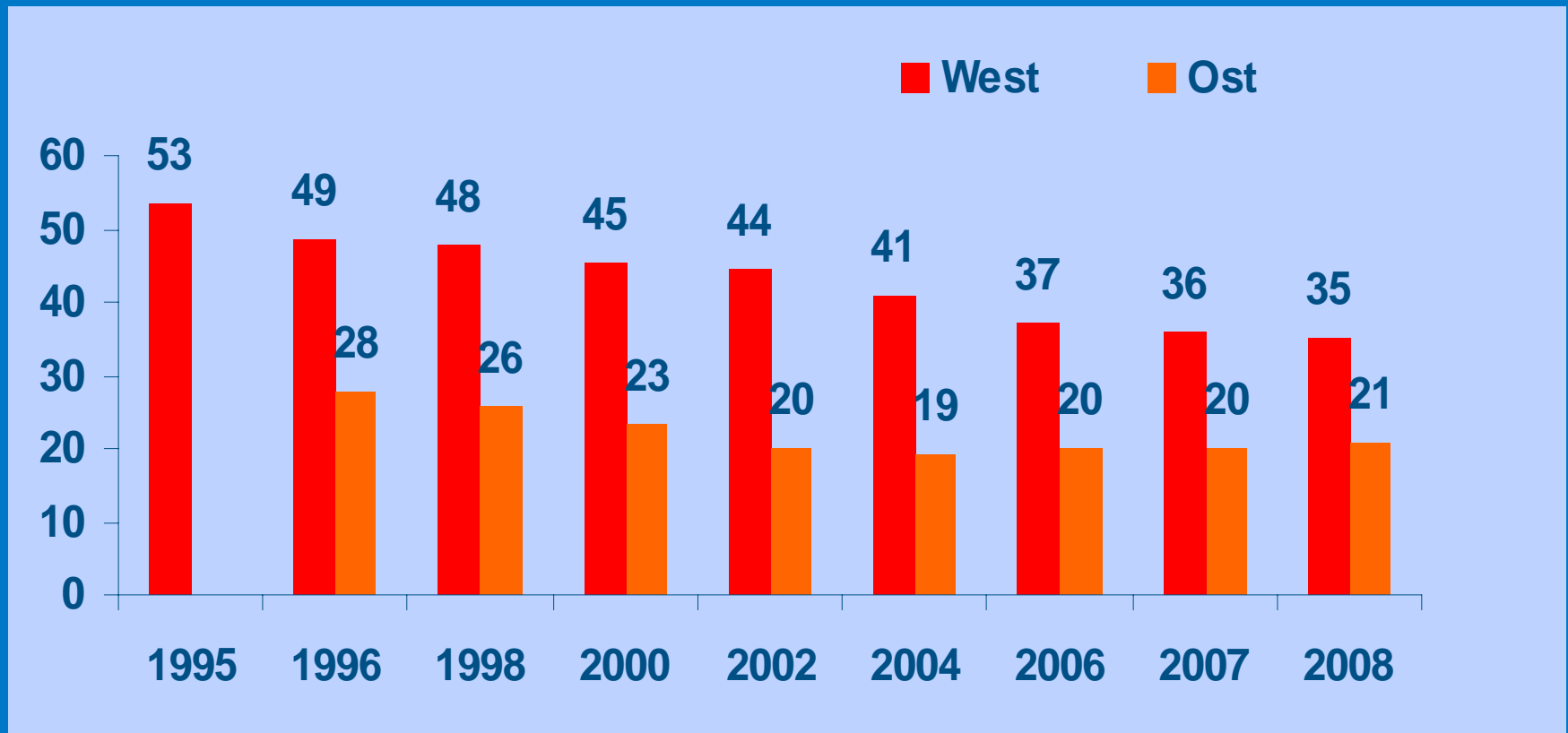
Tarifgebundene Mitgliedsfirmen in der M+E-Industrie 1990 bis 2008



Quelle: Gesamtmetall

# Flächentarifbindung der Betriebe

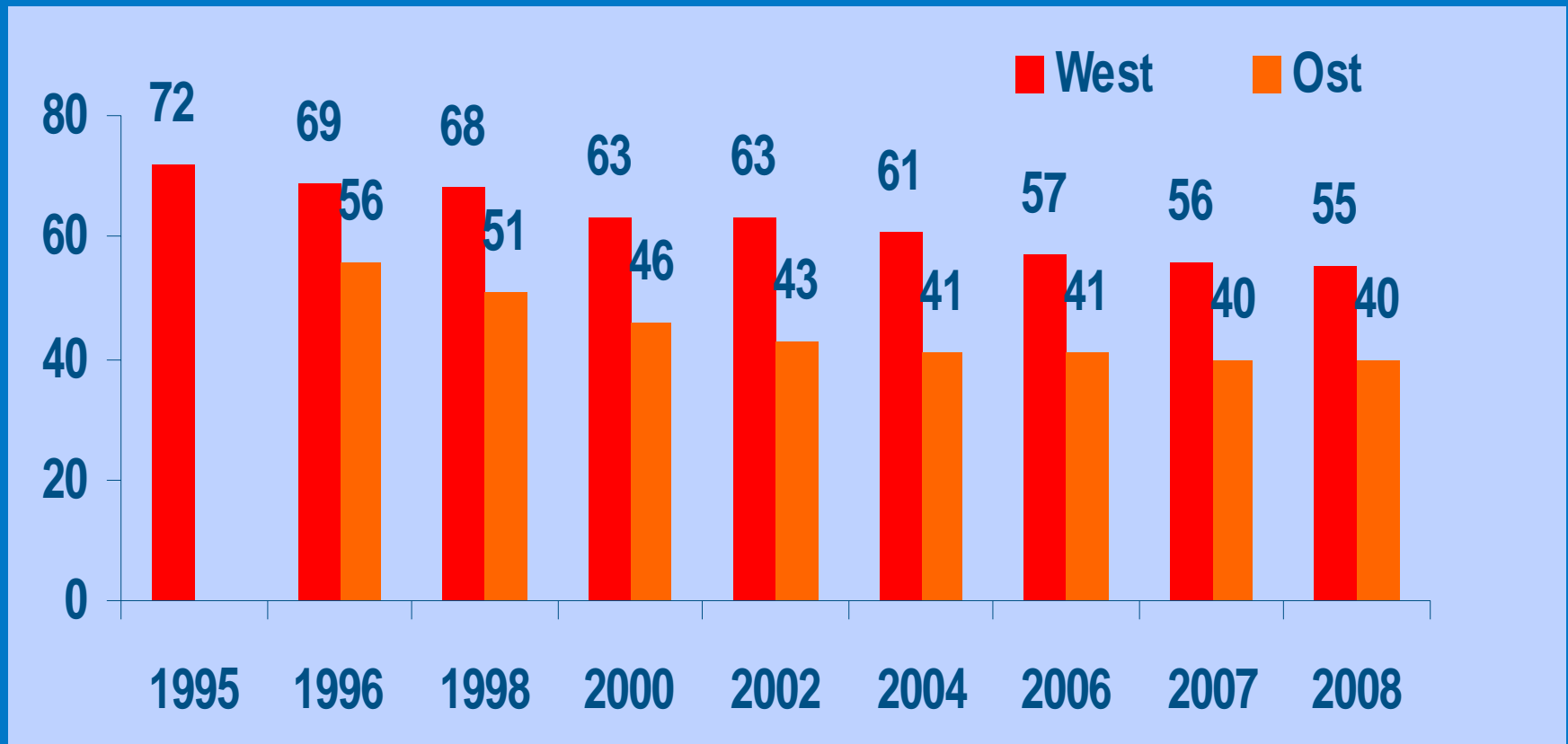
in Prozent



Quelle: IAB-Betriebspanel

# Flächentarifbindung der Beschäftigten

in Prozent



Quelle: IAB-Betriebspanel

# Arbeitgeberverbände: Strukturelle Änderungen

- Tariffreie Zonen im Handwerk und Teilen des privaten Dienstleistungssektors
- Beendete Tarifgemeinschaften, z.B.
  - Öffentlicher Dienst: Tarifgemeinschaft der Länder hat die Tarifgemeinschaft mit Bund und Kommunen verlassen und 2006 erstmals eigenständig mit Ver.di verhandelt
  - Banken: Arbeitgeberverband der Deutschen Volks- und Raiffeisenbanken (AVR) schließt 2007 eigenen Tarifvertrag mit der Berufsgewerkschaft Deutscher Bankangestellten-Verband (DBV) und dem christlichen DHV – Die Berufsgewerkschaft ab
  - Kfz-Gewerbe: Innungen lösen sich 2007 als Arbeitgeberverband auf, stattdessen werden Tarifgemeinschaften mit freiwilliger Mitgliedschaft gebildet
- Wilde Erosion durch Tarifbruch
- schwindende Tariffähigkeit aufgrund mangelnder Tarifwilligkeit?

# Gewerkschaftsseitige Destabilisierung

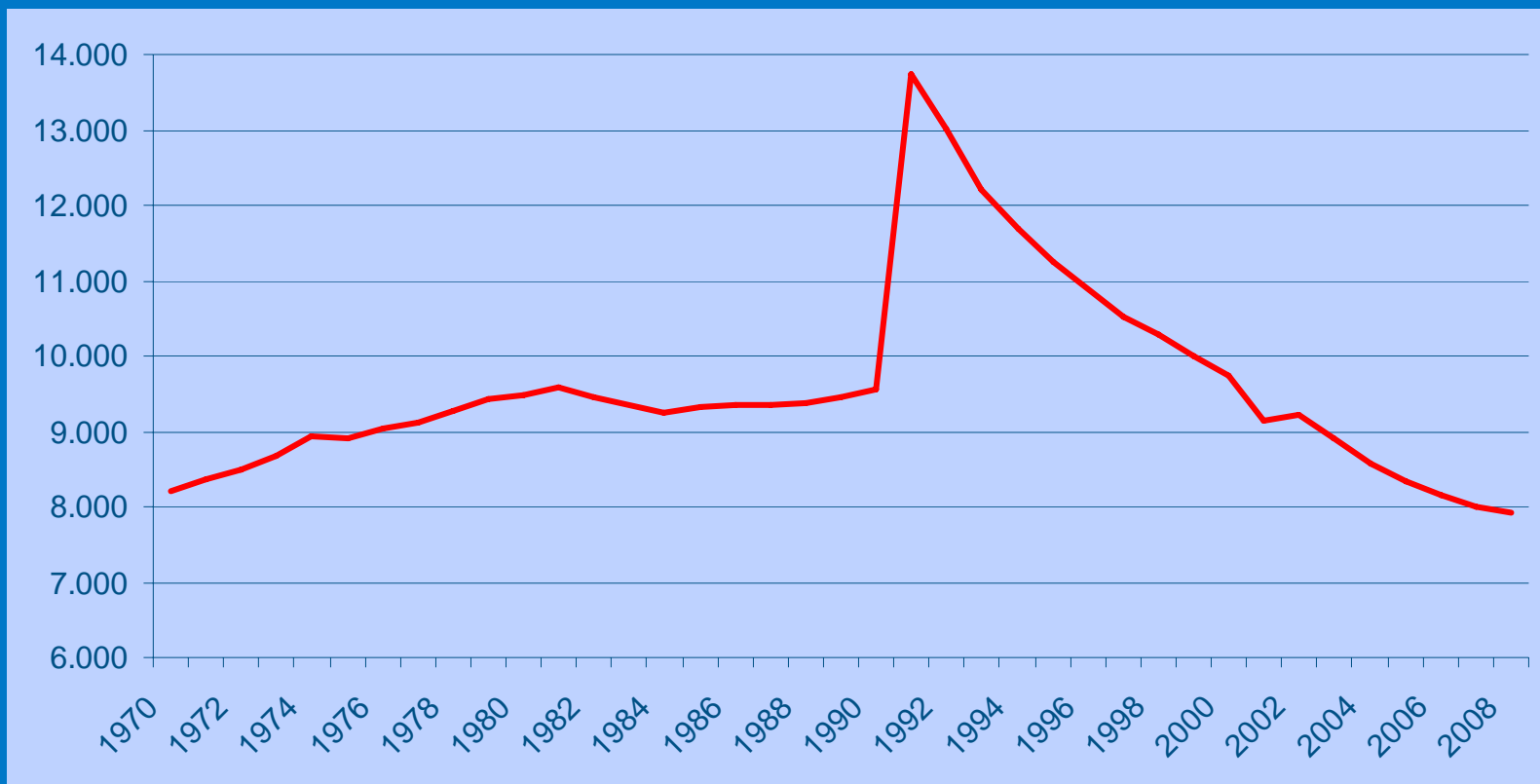
## ■ Mitgliederrückgang

- Zahl der Mitglieder: seit 1991 stark rückläufig
- Organisationsgrad: seit 1991 nahezu halbiert; zuletzt noch 18 Prozent
- Folge: beschränkte Durchsetzungsfähigkeit, um Arbeitgeber zur Tarifbindung zu zwingen

## ■ Fragmentierung

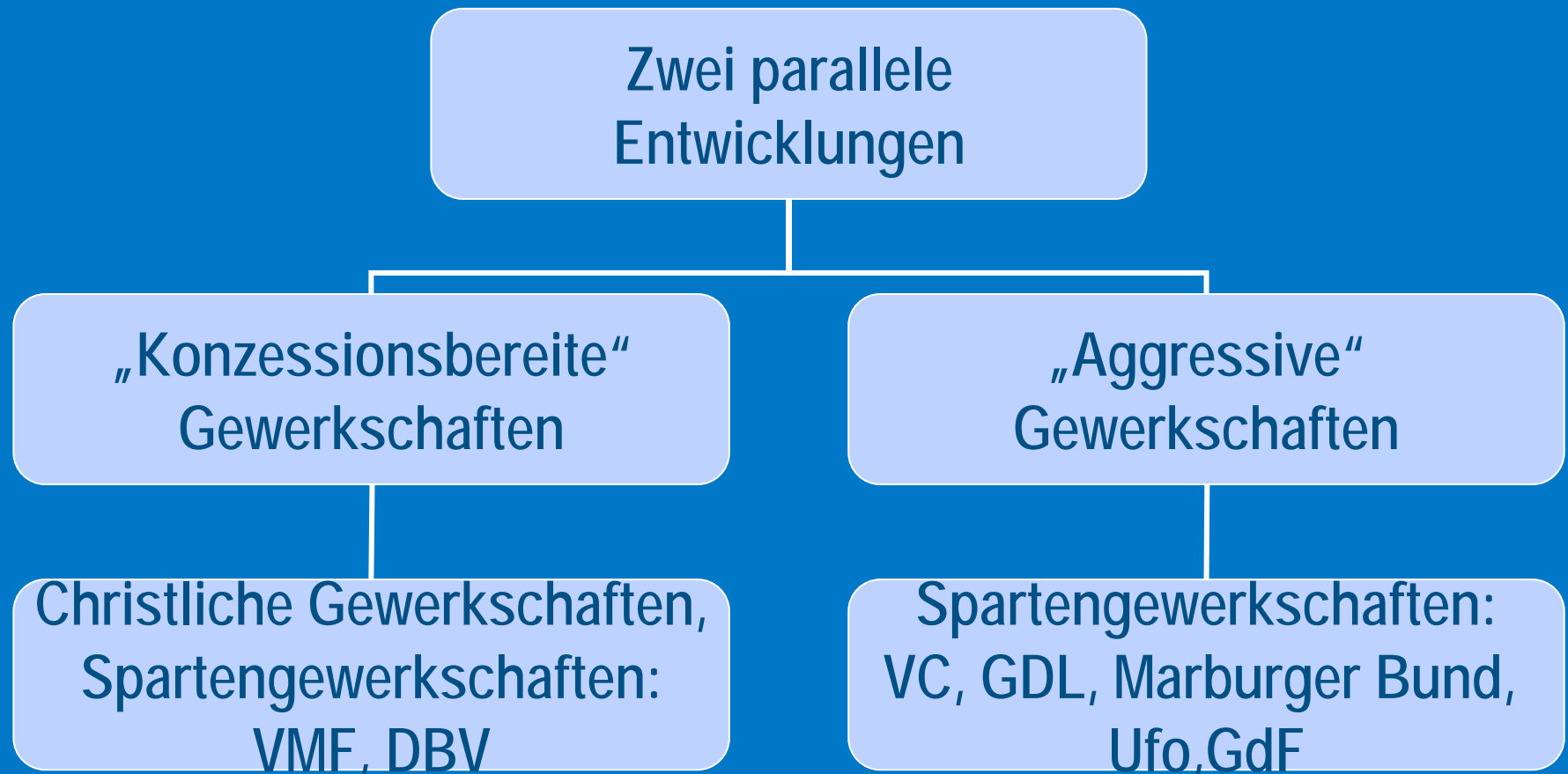
- Lohndruck
- Spartentarifverträge

# Gewerkschaften: Mitgliederentwicklung 1970 bis 2008



Quelle: Gewerkschaften

# Fragmentierung der Gewerkschaften



# Folgen der Fragmentarisierung von Gewerkschaften

- Risiken durch wachsende Gewerkschaftskonkurrenz
  - Aufschaukeln von Lohnforderungen:
    - Berufsgewerkschaften untereinander, aber auch zwischen Berufs- und Branchengewerkschaften
  - Mehr Tarifverhandlungen mit Spartentarifverträgen
    - Beispiel: Lufthansa muss mit Cockpit, Ufo und Ver.di verhandeln
  - Mehr Arbeitskämpfe

# Folge von Erosion und Fragmentierung

- Forderung nach Einschränkung der Tarifautonomie durch den Gesetzgeber
  - *Arbeitgeberseitige Destabilisierung* → *Gewerkschaften rufen nach dem Staat:*
    - Ausweitung des AEntG, Novellierung des MindArbBedG, allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn
  - *Gewerkschaftsseitige Fragmentierung* → *Arbeitgeber rufen nach dem Staat:*
    - Gesetzliche Garantie des Prinzips der Tarifeinheit (vereinfacht: ein Betrieb = ein Tarifvertrag)
    - Gesetzliche Verpflichtung zur Bildung von Tarifgemeinschaften
    - Beschränkung der Koalitionsfreiheit von Spartengewerkschaften durch die Rechtsprechung (Verhältnismäßigkeit von Streiks) und/oder Gesetzgeber

# Folgen staatlicher Eingriffe für die Tarifautonomie

- Gesetzliche Mindestlöhne / allgemein verbindliche Löhne
  - Staatliche Stabilisierung der Tarifbindung: wo die Tarifparteien die Tarifautonomie nicht mehr ausfüllen können, springt der Staat ein
  - Außenseiterkonkurrenz wird zurückgedrängt (Beschränkung der negativen Koalitionsfreiheit)
  - Gefahr einer Beschränkung der positiven Koalitionsfreiheit (Zeitarbeit)
  - Spaltung des Tarifsystems (in tarifliche geregelte Sektoren – wie der Industrie – und gesetzlich regulierte Sektoren im Dienstleistungssektor oder Handwerk)
  - Mindern gesetzliche Mindestlöhne den Anreiz, sich in Arbeitgeberverbänden mit Tarifbindung oder in Gewerkschaften zu organisieren, wird die Tarifautonomie weiter zurückgedrängt

# Folgen staatlicher Eingriffe für die Tarifautonomie

## ■ Beschränkung der Gewerkschaftsmacht

- gesetzlich über Tarifgemeinschaften oder Klarstellung des Prinzips der Tarifeinheit
- Eingriff in die positive Koalitionsfreiheit der Arbeitnehmer: Art. 9 (3) GG garantiert „für jedermann und für alle Berufe das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden“
- Streikrecht:
  - gesetzlich: obligatorische Schlichtungsverfahren
  - Rechtsprechung: Verhältnismäßigkeit von Arbeitskämpfen prüfen
- Gerichtliche Inhaltskontrolle von Tarifforderungen; läuft auf Tarifizensur hinaus

# Zukunft der Tarifautonomie

- Bilanz der letzten 15 Jahre: drei Bruchstellen der Säule
  - schleppende Öffnung der Flächentarifverträge für abweichende betriebliche Vereinbarungen – Gesetzgeber droht mit gesetzlichen Öffnungsklauseln
  - Erosion der Tarifbindung begünstigt Anstieg des Niedriglohnsektors – Gewerkschaften fordern den Gesetzgeber auf, gesetzliche Mindestlöhne einzuführen
  - Wettbewerb durch tarifpolitisch eigenständige Spartengewerkschaften stellt den Grundsatz der Tarifeinheit in Frage – Arbeitgeber denken öffentlich über eine Verschärfung des Streikrechts nach und fordern den Gesetzgeber auf, den Grundsatz der Tarifeinheit im Tarifvertragsgesetz zu verankern

# Zukunft der Tarifautonomie

- **Günstigkeitsprinzip: Regelung auch ohne Gesetzgeber ...**
  - Die glaubwürdige Drohung einer staatlichen Einflussnahme bewirkte, dass sich insbesondere die Gewerkschaften bewegt und die Tarifverträge inzwischen so weit flexibilisiert haben, dass von Arbeitgeberseite derzeit kein gesetzlicher Handlungsbedarf gesehen wird. Damit haben die Tarifparteien eine Bruchstelle selbst beseitigt
- **Tarifeinheit: gesetzliche Regelung (noch) nicht notwendig ...**
  - Gewerkschaftswettbewerb ist bislang auf wenige Sektoren beschränkt
  - Verhaltensänderungen durch Androhung von gesetzlichen Tarifgemeinschaften?
  - Branchengewerkschaften reagieren schon jetzt auf die Abspaltungen; höhere Lohnforderungen und Differenzierung (siehe Kita-Tarifabschluss)

# Zukunft der Tarifautonomie

- **Mindestlohn: ohne Stabilisierung der Tarifbindung wird Gesetzgeber handeln müssen ...**
  - Tarifliche Differenzierungsklauseln, die Bonusregelungen für gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer vorsehen
  - jüngste BAG-Rechtsprechung hat solche Differenzierungsklauseln grundsätzlich für zulässig erklärt (einfache Differenzierungsklausel)
  - bessere organisatorische Basis der Gewerkschaften würde es möglich machen, Druck auf nicht-tarifgebundene Betriebe auszuüben
  - gezielte Werbung der Tarifverbände unter den Mitgliedern der OT-Verbände
  - kommen die Tarifparteien ihrem Freiheitsrecht nicht nach, ist der Staat zum Eingriff gefordert (grundrechtlicher Schutz- und Regelungsauftrag des Staates)