



AUSGABE 83
Oktober 2010

ANALYSEN & ARGUMENTE

Gelingendes Miteinander: Die Sozialpartnerschaft als Investition in eine stabile Gesellschaft

WIE AUS EINEM OBJEKT DER KRITIK EIN ERFOLGSMODELL
WURDE

Michael Borchard | David Gregosz

Durch institutionelle Konfliktregelungsmechanismen konnten sich die Deutschen ein hohes Maß an innerem, an „sozialem“ Frieden erarbeiten. Europäische Vergleiche belegen: In kaum einem Land der Europäischen Union fielen in der Vergangenheit noch weniger Arbeitsstunden durch Streiks aus als in Deutschland. Dieser Erfolg in den zurückliegenden Dekaden ist dem überwiegend konstruktiven Dialog der Sozialpartner, also der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, zu verdanken. Ihr Zusammenwirken stellt einen unmittelbaren ökonomischen Nutzen für die deutsche Gesellschaft dar. Im Diskussionspapier werden die Besonderheiten des konsensorientierten Modells aufgezeigt. Ebenso werden Herausforderungen thematisiert, die durch die Akteure bewältigt werden müssen, um ein konstitutives Bauprinzip der Sozialen Marktwirtschaft fortzuentwickeln.

Ansprechpartner

Dr. Michael Borchard
Leiter der Hauptabteilung Politik und Beratung
Telefon: +49(0)30 2 69 96-35 50
E-Mail: michael.borchard@kas.de

Dipl.-Pol. David Gregosz, B. Sc. (VWL)
Koordinator Grundsatzfragen/Ordnungspolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
Telefon: +49(0)30 2 69 96-35 16
E-Mail: david.gregosz@kas.de

Postanschrift

Klingelhöferstr. 23, 10785 Berlin

www.kas.de
publikationen@kas.de

ISBN 978-3-941904-87-3



Konrad
Adenauer
Stiftung



INHALT

- 3** | I. EINFÜHRUNG: NUTZEN DER SOZIALPARTNERSCHAFT
- 3** | II. KURZER HISTORISCHER ABRISS
- 5** | III. RENAISSANCE EINES VIELGESCHOLTENEN MODELLS
- 6** | IV. VERÄNDERUNG STRUKTURELLER RAHMENBEDINGUNGEN
- 7** | V. DIE DISKUSSION UM STAATLICHE MINDESTLÖHNE UND
DER VORTEIL DER TARIFAUTONOMIE
- 8** | VI. WORIN LIEGT DIE BESONDERHEIT DER DEUTSCHEN
SOZIALPARTNERSCHAFT?
- 8** | VII. FAZIT



I. EINFÜHRUNG: NUTZEN DER SOZIALPARTNERSCHAFT

In Deutschland herrscht seit 65 Jahren Frieden. Was hat diese – zum Glück selbstverständlich gewordene – Feststellung mit dem Sozialstaat und der Sozialpartnerschaft in der Bundesrepublik zu tun? Sehr viel. Schließlich ist der Frieden, der in Deutschland seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs gesichert werden konnte, nicht nur ein „äußerer Frieden“, nicht nur die Aussöhnung mit den europäischen Nachbarländern. Durch institutionelle Konfliktregelungsmechanismen konnten sich die Deutschen auch ein hohes Maß an innerem, an „sozialem“ Frieden erarbeiten. Europäische Vergleiche belegen: In kaum einem Land der Europäischen Union fielen in der Vergangenheit noch weniger Arbeitsstunden durch Streiks aus als in Deutschland.

Dieser Erfolg in den zurückliegenden Dekaden ist dem überwiegend konstruktiven Dialog der Sozialpartner, also der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, zu verdanken und stellt einen unmittelbaren ökonomischen Nutzen für die deutsche Gesellschaft dar. Auch wenn gelegentlich darauf verwiesen wird, dass dieses Arrangement nach den Maßstäben anderer Industrienationen anachronistisch sei und negative Auswirkungen auf ausländische Direktinvestitionen habe, liegen die Vorteile der relevanten Stakeholder auf der Hand:

- Für Arbeitnehmer ist die Sozialpartnerschaft ein Gewinn, weil sie eine Schutz- (Arbeits- und Lebensbedingungen) und eine Verteilungsfunktion (Beteiligung an den Unternehmenserträgen) übernimmt. Außerdem wird das Engagement der Arbeitnehmer bei der Organisation der Arbeitsbeziehungen gesichert.
- Für Unternehmen ist die Sozialpartnerschaft ein Gewinn, weil sie Standards bei Löhnen und Arbeitszeiten setzt, durch ihre Ordnungsfunktion stabile Lohnstrukturen bzw. Arbeitsbedingungen garantiert und damit auch eine gewisse ökonomische Planungssicherheit bietet. Darüber hinaus stärkt die Sozialpartnerschaft die Kooperationsbereitschaft der Arbeitnehmer und nimmt eine Befriedigungsfunktion wahr.
- Für den Staat ist die Sozialpartnerschaft ein Gewinn, weil er – dem Subsidiaritätsprinzip folgend – die Verantwortung für die konfliktträchtigen Arbeitsbeziehungen überträgt und sich auf seine originäre Aufgabe als Hüter der Rechtsordnung konzentrieren kann. Zudem sind partnerschaftlich verhandelte Ergebnisse „näher am Markt und Menschen“ als staatlich verordnete Vorgaben und dementsprechend besser zu legitimieren.

Auch wenn die institutionalisierte Preisfindung auf dem Arbeitsmarkt für einen „klassischen“ Markt ungewöhnlich erscheinen mag, weil hier kollektive Vertragsvereinbarungen (aus ökonomischer Perspektive letztlich eine Kartellierung von Arbeitsangebot und -nachfrage) in einer Region und Branche zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern nicht zwischen einzelnen Arbeitnehmern und Arbeitgebern getroffen werden (Flächentarifverträge über Löhne und Arbeitsbedingungen), hat diese Sonderordnung einen festen Platz im marktwirtschaftlichen Gefüge der Bundesrepublik eingenommen. Innerhalb der drei Regelungsmöglichkeiten der Arbeitsbeziehungen Markt, Staat oder kollektive Verhandlungslösung hat sich die deutsche Rechtsordnung bewusst für die dritte Option entschieden.

II. KURZER HISTORISCHER ABRISS

Historische Erfahrungen und Missstände (insbesondere Ungleichgewichte zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern) begründen diese Besonderheit: Es war nicht zuletzt der „Kampf zwischen den Klassen“, die offene „soziale Frage“ und der fehlende gesellschaftliche Zusammenhalt, der die Weimarer Republik spätestens seit der Weltwirtschaftskrise ab 1929 destabilisierte und ideologischen „Rattenfängern“ Zulauf bescherte. Die Katastrophe des Nationalsozialismus und des Zweiten Weltkriegs wurzelt mithin also auch in der sozialen Schieflage der ersten deutschen Demokratie. Diese Erfahrungen waren den Gründerpersönlichkeiten im zerstörten Nachkriegsdeutschland präsent, als es zu einem Prozess der Neuordnung der Arbeitsbeziehungen kam. Künftig sollte die Lohnfindung in diesem System nicht mehr in teilweise gewaltsamen politischen Auseinandersetzungen und staatlichen Zwangsschlichtungen bzw. Notverordnungen (Lohnstopps als Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise) münden, sondern partnerschaftlich, fair und effizient zu einem Erfolg geführt werden. Dieses Ziel war den Müttern und Vätern des Grundgesetzes so wichtig, dass es als Grundrecht Verfassungsrang erhielt.

Dadurch sollten die Anfänge eines guten Miteinanders von Gewerkschaften und Arbeitgebern, die es seit 1918/19 stellenweise auch in der Weimarer Republik gegeben hatte (mit der Tarifvertragsordnung des Jahres 1918 wurde die Tarifautonomie eingeführt, lediglich in Zeiten des Nationalsozialismus war dieser Grundsatz aufgehoben), deutlich ausgebaut und gefestigt werden. Der Staat sollte dabei eine klare Rolle als Rahmensetzer, als Garant des Rechts und des Interessenausgleichs spielen, während Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter die Arbeitsbeziehungen gestalten sollten. Die stetige ökonomische Bewährungsprobe dieses Grundarrangements liegt auf der Hand: Nur wenn die Sozialpartner Löhne vereinbaren, die in weitgehender Überein-



stimmung mit der Produktivität liegen, kann die Wirtschaft ohne Verwerfungen funktionieren. Diese „Grundregel“ ist in den zurückliegenden Jahrzehnten mal mehr, mal weniger eingehalten worden. Schon in den 1950er und 1960er Jahren wurde sie als Bedingung für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft immer wieder hervorgehoben.

Als Ludwig Erhard (aufbauend auf dem Gedankengut Walter Euckens, Wilhelm Röpkes, Franz Böhms, Alfred Müller-Armacks etc.) das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft zur Grundlage des „Wirtschaftswunders“ in Westdeutschland machte, war eine seiner nachdrücklichsten Mahnungen, dass die Akteure in der Marktwirtschaft „Maß halten“ müssten. Sowohl Gewerkschaften als auch Wirtschaftsverbände sah Erhard, ein bekennender Gegner von Wirtschaftskartellen und wirtschaftsdemokratischen Vorstellungen, außerordentlich kritisch. Der Wirtschaftsminister und spätere Bundeskanzler befürchtete, dass die Einzelakteure bei der Berücksichtigung ihrer Mitglieder das Gemeinwohl aus den Augen verlieren könnten. Daher war ihm an einer Partnerschaft zwischen den beiden Lagern gelegen, die Machtkonzentrationen vermeidet und gleichsam den Wettbewerb nicht einschränkt.

Wie viele Christdemokraten sah auch Konrad Adenauer die Gewerkschaftsbewegung und die Forderung nach gesetzlichen Mitbestimmungsregelungen anfangs kritisch. Adenauer entwickelte im Laufe seiner Kanzlerschaft aber ein Gefühl dafür, wie wichtig es ist, die Arbeitnehmervertreter einzubinden. Dies war nicht zuletzt – trotz gelegentlicher Auseinandersetzungen in der Sache – dem guten persönlichen Verhältnis zum damaligen Vorsitzenden des Deutschen Gewerkschaftsbundes Hanns Böckler geschuldet. Ihre politische Beziehung zeichnete sich bereits seit den 1920er Jahren durch einen respektvollen Umgang aus. Adenauer war zu dieser Zeit Kölner Oberbürgermeister, Böckler Mitglied in der Kölner Stadtverordnetenversammlung (von 1924 bis 1926 für die SPD) und der dortige Bevollmächtigte des Deutschen Metallarbeiterverbandes.

Der kurze Rückblick zeigt: Die Sozialpartnerschaft ist als charakteristischer Modus der Ordnung der Arbeitsbeziehungen ein wesentlicher Bestandteil der Sozialen Marktwirtschaft geworden. Auch wenn die Macht- und Deutungsverhältnisse dieses Systems von Zeit zu Zeit variierten, trug die Sozialpartnerschaft ganz entscheidend dazu bei, das „Prinzip der Freiheit auf dem Markte mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden.“ Eine Losung, die Alfred Müller-Armack nutzte, um das Ziel einer Sozialen Marktwirtschaft zu umreißen.

In gewisser Weise wurde die sich entwickelnde Sozialpartnerschaft – in Verbindung mit weiteren sozialstaatlichen Arrangements – sogar zu einer Art „Identitätsanker“ für das daniederliegende Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg. Die rasche wirtschaftliche Entwicklung in den 1950er Jahren und die damit verbundene Entstehung von Verteilungsspielräumen trugen zur „Zähmung“ der Arbeitsbeziehungen bei und ermöglichten gleichzeitig die kollektive Absicherung großer Lebensrisiken. Der Ausbau des Sozialversicherungswesens (soziale Absicherung gegen Krankheit, Invalidität, Alter und Arbeitslosigkeit) wurde durch die politische Einflussnahme der Gewerkschaften wesentlich mit vorangetrieben und verdeutlichte ihren – von Beginn an formulierten – Gestaltungsanspruch über Lohnfindungsprozesse hinaus. Während viele Menschen nach der Befreiung von der Nazi-Diktatur eine kritische Einstellung zu den missbrauchten Werten „Nationalstolz“ und „Patriotismus“ einnahmen, entwickelte sich eine tiefe gesellschaftliche Identifikation mit den Akteuren und Zielen des sich formierenden Sozialstaats. Für viele Menschen drückte sich das „Soziale“ der neuen Marktwirtschaft gerade in den unmittelbaren Erfahrungen mit seinen Instrumenten aus und schuf eine tiefe Bindung zu ihnen.

Jene Bindung mag erklären, warum liebgewonnene sozialstaatliche Elemente und Mechanismen heute unter (veränderten Rahmenbedingungen) so schwer zu reformieren sind. Indes stellen Experten kaum in Abrede, dass weitere institutionelle Veränderungen auf diesem Politikfeld – allein im Hinblick auf die Schrumpfung und Alterung der Gesellschaft – notwendig sind, um das deutsche Sozialsystem leistungsfähig und bezahlbar zu halten. Der Reformdruck richtet sich auf Politik ebenso wie auf die Akteure der industriellen (und übrigen) Beziehungen, also auf Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Auch an ihnen sind die vielschichtigen Auswirkungen der Globalisierung nicht spurlos vorbeigezogen. Die Wandlungsprozesse der Wirtschaftsstruktur und damit der Arbeitswelt zwangen und zwingen die Tarifparteien zur Anpassung.

Wie schwer dies fiel, verdeutlichen die Debatten der 1990er Jahre. Vom „Tarifkartell“ war damals abschätzig die Rede. Der Strukturwandel in den Betrieben werde durch diese „unheilige Allianz“ nur verhindert. Man las, beiden Partnern ginge es letztlich nur darum, die Stammebelegschaften in der Industrie künstlich vor dem rauen Wind des globalen Wettbewerbs zu schützen. Noch im Dezember 2003 titelte die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (08.12.2003, Nr. 285, Seite 9) in einem Kommentar mit der Überschrift „Vetospieler“ und übte scharfe Kritik: „*Wer im Angesicht von vier Millionen Arbeitslosen behauptet, die Tarifautonomie habe sich bewährt, der lügt, redet zynisch oder kaschiert andere*



Interessen. Das Versagen der Verbände liegt auf der Hand. Lange genug haben die Tarifparteien Verträge zu Lasten Dritter gemacht. Wie sollte es auch anders sein bei einem „bilateralen Monopol aus zwei Kartellen“, wie der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsminister jüngst festgestellt hat. Den Schaden der Kartellpolitik tragen die Arbeitslosen, denen der Marktzugang verwehrt wird, weil der fremdbestimmte Preis ihrer Arbeit zu hoch ist.“

III. RENAISSANCE EINES VIELGESCHOLTENEN MODELLS

Obwohl sich die Sozialpartnerschaft in Deutschland in den letzten Jahrzehnten also immer wieder auch der Kritik erwehren musste, sie sei entweder zu verflochten, zu korporatistisch, zu schwerfällig oder gar unflexibel und ihre Organisationsformen – beispielsweise in Form der Einheitsgewerkschaften und des Industrieverbandes – seien überholt, hat sie spätestens in den Krisenjahren 2009 und 2010 bewiesen, dass sie nach wie vor funktions- und leistungsfähig ist – freilich in Kombination mit anderen systemimmanenten Faktoren.

Beachtlich ist in diesem Zusammenhang beispielsweise der im Juli 2008 in Kraft getretene und bis Ende 2011 geltende „Tarifvertrag zur Beschäftigungssicherung und zum Beschäftigungsaufbau“ in der Metall- und Elektroindustrie. Mit seiner Hilfe kann beinahe jede tarifvertragliche Norm in Krisenzeiten außer Kraft gesetzt werden – vorausgesetzt die Tarifparteien sind sich darüber einig. In zahlreichen Branchen sind inzwischen Arbeitszeit- oder Entgelt-Öffnungsklauseln vereinbart worden. Diese Klauseln ermöglichen in schwierigen Situationen, dass man von Flächen- und Verbandstarifen nach unten abweichen kann und die Auswirkungen konjunktureller Schwankungen auf den Arbeitsmarkt erträglich bleiben. Eine moderate und differenzierte Tarifpolitik ist also längst gängige Praxis. Die jüngere Vergangenheit ist dafür ein gutes Beispiel.

Auf dem Höhepunkt der Finanzmarktkrise dominierte, das belegen Umfragen, auch in Deutschland die Angst vor potentiellen Arbeitsplatzverlusten. Gleichwohl hat sich die Krise nicht so gravierend auf den deutschen Arbeitsmarkt ausgewirkt wie in anderen Ländern. Woran liegt es, dass die Arbeitslosenquote in manchen europäischen Ländern auf bis zu 20 Prozent empor schnellte, in unserem Nachbarland Frankreich auf ca. 10 Prozent verharrt und in Deutschland im Schnitt bei ca. 8 Prozent liegt, Tendenz fallend? Neben den Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre ist es nicht zuletzt die moderate Lohnpolitik der Gewerkschaften, die seit geraumer Zeit die internationalen Wettbewerbschancen steigert und Beschäftigungssicherung in den Vordergrund stellt.

Die Folge der Lohnmäßigung ist, dass die Lohnstückkosten in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre nahezu stabil blieben, während sie in anderen europäischen Ländern deutlich nach oben schossen. Dass die IG Metall bei den diesjährigen Tarifverhandlungen in Nordrhein-Westfalen erstmals in ihrer Geschichte ohne jede Lohnforderung in eine „Tarifrunde“ gegangen ist und dann einen Tarifvertrag akzeptiert hat, der bis 2012 läuft und lediglich eine Einmalzahlung für 2010 vorsieht (erst ab April 2011 wird es ein Lohnplus von 2,7 Prozent geben, das auf Ebene der Betriebe noch um zwei Monate verschoben werden kann), ist ein mehr als bemerkenswertes Zeichen.

Einen ganz besonderen Akzent für die Sozialpartnerschaft und einen Beweis für ihre Lebendigkeit in Deutschland hat auch die Chemiebranche geliefert: Im August 2008 haben die IG BCE und der Bundesarbeitgeberverband Chemie einen „Ethik-Kodex“ unterzeichnet, der „Leitlinien für verantwortliches Handeln in der Sozialen Marktwirtschaft“ vorgeben soll. Mit diesem wegweisenden Schritt, der vom Wittenberg-Zentrum für Globale Ethik moderiert und betreut worden ist, soll gemeinsam dem Vertrauensverlust begegnet werden, der das Wirtschaftsleben insgesamt betrifft. Man wolle „unter den Bedingungen des globalen Wettbewerbs die Voraussetzungen für gute Arbeit bewahren, um gemeinsam von ihren Vorteilen zu profitieren und nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg zu sichern.“ Dabei wird auch der anderen Säule der Sozialpartnerschaft, der Mitbestimmung, in diesem Fall der betrieblichen Mitbestimmung, eine wichtige Rolle eingeräumt. Im Zuge der Mitbestimmung sollen die wesentlichen Grundlagen dieser Übereinkunft in den Betrieben vor Ort zur Geltung gebracht werden.

Die Beispiele belegen exemplarisch das verantwortliche Handeln der Tarifparteien. Vielleicht hat es – so paradox das klingen mag – erst dieser Finanz- und Wirtschaftskrise bedurft, um deutlich werden zu lassen, dass die Tarifparteien schon seit einer ganzen Weile flexiblere Modelle vereinbart haben, die adäquate Reaktionen auf konjunkturelle Umschwünge ermöglichen.

Am Ende könnte es gar die Krise sein, die die Tarifautonomie und die Mitbestimmung vor weiterer Kritik in Schutz nimmt und möglicherweise „rettet“. Der Direktor des Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit (IZA), Hilmar Schneider, stellte unlängst fest, dass sich am deutschen Arbeitsmarkt eine „eigentümliche und weltweit einmalige Mischung aus Flexibilität und Sicherheit herausgebildet“ habe. Schneider bestätigte, dass es die in den letzten Jahren vor allem dank der Tarifpartner und der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in den Betrieben entstandenen betrieblichen und flexiblen Arbeitszeitmodelle waren, die in Deutschland die Krise abge-



federt haben. *„Der Arbeitsmarkt ist in vielen Bereichen flexibler als in anderen Staaten. Bei der Arbeitszeit geht mittlerweile fast alles.“* Individuelle Arbeitszeitkonten führen bereits 40 bis 50 Prozent aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Der Volkswirt Rolf Kroker vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln hält es für wahrscheinlich, dass sich durch das Verhalten der Tarifpartner vor und spätestens in der Finanz- und Wirtschaftskrise möglicherweise dauerhaft etwas verändert hat und eine Renaissance der Sozialpartnerschaft nicht unwahrscheinlich ist: *„Ich glaube, dass es als Ergebnis der Krise einen Reputationsgewinn für das Tarifgebilde geben kann, so wie wir es haben. [...] Und ich könnte mir vorstellen, dass damit am Ende auch die Tarifbindung wieder zunimmt. Die Tatsache, dass sich die Mitgliederrückgänge bei den Gewerkschaften in den letzten Jahren zunehmend abgeschwächt haben, könnte für diese These sprechen.“*

Einen positiven Effekt auf die Beschäftigungssicherung in der Zukunft und damit auf den Erfolg der Sozialpartnerschaft, hat zudem die Tatsache, dass die Debatte über den Fachkräftemangel inzwischen keine rein akademische Diskussion mehr ist, sondern für die Betriebe allmählich zur spürbaren Realität wird. Viele Unternehmen schrecken genau deshalb vor einem konsequenten Personalabbau bei schlechter Auftragslage zurück. Unternehmer schützen in zunehmendem Maße ihr menschliches „Kapital“, weil sie darum wissen, wie wertvoll Erfahrung, eingespielte Arbeitsabläufe und Kompetenzen sowie Qualifikationen ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für den Unternehmenserfolg sind. Kaum ein Unternehmen kann es sich – im wahrsten Sinne des Wortes – noch leisten, Personal, das dann im nächsten Aufschwung mit hohen Such- und Einarbeitungskosten neu rekrutiert werden müsste, zu entlassen. Dieser Umstand hat die Tarifparteien, aber auch Arbeitnehmer und Arbeitgeber in den Betrieben neu zusammengeschweißt und das gemeinsame Interesse, Beschäftigte in den Betrieben zu halten, nachhaltig gestärkt.

IV. VERÄNDERUNG STRUKTURELLER RAHMENBEDINGUNGEN

Alle Erfolge der Sozialpartnerschaft, die in der gegenwärtigen Krise augenscheinlich werden, dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass es massive Veränderungen gibt, die diese Errungenschaften gefährden. Sie machen es notwendig, sich mit der Zukunft der Sozialpartnerschaft auseinanderzusetzen. Im Folgenden sollen die strukturellen Veränderungen kursorisch skizziert werden:

- Die Öffnung der Tarifverträge für betriebliche Lösungen, die in einer globalisierten Wirtschaft notwendige Voraussetzung für Beschäftigungssicherung und Wettbewerbsfähigkeit ist, hat nicht nur Vorteile. Durch die verschiedenen Arbeitszeit- und Entgelt-Differenzierungen und Flexibilisierungen sind die Regelungsinhalte immer stärker auf die Ebene der Betriebe „gewandert“. Dieser Prozess, der aus politischer Perspektive teilweise begrüßt wird, hat eine *schwer überschaubare Tariflandschaft* entstehen lassen, in der sich eine Vielzahl von Akteuren bewegt, und vormalig überbetrieblich gelöste Konflikte zurück auf die Betriebsebene geführt.
- Die Konkurrenz zwischen den Einheitsgewerkschaften im DGB, dem Christlichen Gewerkschaftsbund und den Sparten- und Einzelgewerkschaften, die ausschließlich für ihre Mitglieder eintreten (wie die Pilotenvereinigung Cockpit, der Marburger Bund für die Klinikärzte oder die Gewerkschaft der Lokführer GDL), ist deutlich gestiegen. Sie schwächt die Verhandlungsmacht, führt zu aggressiveren Lohnverhandlungen und stellt die innergewerkschaftliche Solidarität in Frage. Insbesondere für Arbeitnehmer in „Schlüsselbereichen“ ist nicht mehr einsichtig, warum sie sich überhaupt noch in den „Einheitsgewerkschaften“ engagieren sollen, wenn andere Organisationen ihre speziellen Berufsinteressen (aus subjektiver Perspektive) besser vertreten.
- Noch problematischer ist der massive *Rückgang der Tarifbindung*: Es muss Auswirkungen auf die Zukunft der Sozialpartnerschaft in Deutschland haben, wenn die Anzahl der Beschäftigten in Deutschland, die von Tarifverträgen erfasst wird, von drei Viertel auf knapp zwei Drittel gesunken ist. Besonders gravierend ist die Situation in den ostdeutschen Bundesländern. Hier verfügt nur noch jeder zweite Arbeitnehmer über ein tarifgebundenes Beschäftigungsverhältnis. Weniger als ein Viertel der Betriebe in Ostdeutschland weisen eine Tarifbindung auf und im Westen des Landes sind es auch nur rund 40 Prozent. Differenziert man nach Branchen tun sich vor allem im Dienstleistungsbereich tariffreie Räume auf.
- Insgesamt haben die Gewerkschaften nach wie vor mit einem deutlichen *Rückgang der Mitgliederzahlen* zu kämpfen, auch wenn sich dieser Trend abzuschwächen scheint. Im Jahr 2007 waren 17 Prozent der Arbeitnehmer in einer Gewerkschaft organisiert. Das waren nur noch halb so viele wie in den 1980er Jahren. Freilich hatte dieser langjährige Rückgang der Mitgliedszahlen neben demographischen Gründen und der allgemeinen Vertrauenserosion der Menschen gegenüber Großorganisationen wie Parteien und Gewerkschaften auch etwas mit dem Verhalten der Gewerkschaften selbst zu tun.



- Dem zurückgehenden Organisationsgrad auf der Gewerkschaftsseite stehen auf Seiten vieler Arbeitgeberverbände *Mitgliedschaften ohne Tarifbindungen*, sogenannte OT-Mitgliedschaften, entgegen. Durch diese Mitgliedschaften können die Unternehmen die Dienstleistungen des Verbandes nutzen, ohne an Tarifverträge gebunden sein zu müssen. Das sichert den Arbeitgeberverbänden eine gewisse finanzielle Stabilität, wirkt der *rückläufigen Tarifbindung* aber nicht entgegen. Sie wird durch Unternehmensaustritte aus Arbeitgeberverbänden zusätzlich ausgehöhlt.

Die Folgen liegen auf der Hand: Dort wo bei Unternehmen keine Bereitschaft zur Anwendung von Tarifverträgen besteht und auch keine durchsetzungsstarken Gewerkschaften agieren, werden letztlich auch keine Tarifverträge mehr geschlossen. Wo die Tarifautonomie nicht mehr funktioniert, wird aber der Ruf nach staatlichen Eingriffen laut. Die seit einigen Jahren geführte Mindestlohndiskussion ist dafür ein Beispiel.

Der kurze Überblick zeigt, dass sich das deutsche Tarifsysteem im Umbruch befindet und der klassische Flächentarifvertrag von zwei Seiten unter Druck geraten ist. Zum einen wird das Tarifsysteem durch die sinkende Tarifbindung destabilisiert, zum anderen durch den wachsenden Gewerkschaftswettbewerb und der daraus folgenden Zersplitterung des Tarifsystems. Beides führt dazu, dass nach dem Gesetzgeber gerufen wird. Während die Gewerkschaften gesetzliche Lohnuntergrenzen fordern, verlangen die Arbeitgeber ein klares Bekenntnis des Gesetzgebers zur Tarifeinheit. Diese Forderungen verdeutlichen die Erwartungen der Sozialpartner an den Gesetzgeber, der den Ordnungsrahmen so an die veränderten Rahmenbedingungen anpassen muss, dass die Tarifautonomie nicht gefährdet wird.

V. DIE DISKUSSION UM STAATLICHE MINDESTLÖHNE UND DER VORTEIL DER TARIFAUTONOMIE

Weil die Tarifautonomie ein hohes Gut ist, tun sich viele Christdemokraten vergleichsweise schwer mit der Diskussion, die in Deutschland in den letzten Jahren über gesetzliche Mindestlöhne geführt worden ist. Solche Preisvorgaben sind ein direkter staatlicher Eingriff in die Tarifautonomie mit gravierenden Folgen für den Prozess der Lohnfindung. Weder Gewerkschaften noch Arbeitgeberverbände, die einen besseren Überblick über die Lage in den verschiedenen Branchen haben, können ein Interesse daran haben dem Staat die Funktion einer „Ersatztarifpartei“ zu übertragen und ihre ureigene Funktion auch im unteren Einkommenssegment aufzugeben. Zumal die Tarifautonomie auch

eine „Schutzwirkung“ gegenüber den Versuchungen populistischer Politik bietet: Dagegen könnte eine staatliche Festlegung von Lohnuntergrenzen in Wahlkampfzeiten zu einem „Überbietungswettbewerb“ der Parteien führen.

Es muss also in erster Linie um die Stärkung der Tarifautonomie gehen, insbesondere dort, wo die Tarifbindung sehr gering ist. Konkret geht es um die Entwicklung von Anreizmechanismen, die die Tarifparteien dazu bewegen, tarifliche Regelungen auch ohne den Gesetzgeber durchzusetzen. Gerade Gewerkschaften sollten ihre Kraft auf die Entwicklung solcher Mechanismen verwenden, denn eine staatliche Regulierung ganzer Lohngruppen wieder zurückzudrängen, könnte sich schwierig gestalten. Unabhängig davon sind die Folgen einer Lohnregulierung auch für den Staat nicht abzusehen. Der Gesetzgeber sollte Wege finden, um die Erosion des Flächentarifvertrages zu beenden und seinen Geltungsbereich nicht noch weiter auf das „Spielfeld“ des Arbeitsmarktes ausdehnen (Stichworte Arbeitnehmerentsendegesetz, Mindestarbeitsbedingengesetz). Erfahrungsgemäß kommen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen kaum ohne Nebenwirkungen aus. Insofern kann die gesetzliche Festlegung von Lohnuntergrenzen für bestimmte Berufsgruppen wenn überhaupt nur eine „Second-Best-Lösung“ sein, um kurzfristig soziale Verwerfungen am Arbeitsmarkt zu glätten. Letztlich setzt man mit diesem Vorgehen aber nicht an den Ursachen des Problems an.

Der gelegentlich zu hörende Verweis, andere Staaten, die den Mindestlohn eingeführt haben, praktizieren dies erfolgreich, übersieht oder unterschlägt, dass Deutschland über ein historisch gewachsenes und noch weitgehend funktionierendes Sozial- und Tarifsysteem verfügt. Freilich müssen die existierenden Schwachstellen in diesen Systemen beseitigt werden, allerdings ohne die Systeme gänzlich aufzugeben. Auch die Rechnung, dass der flächendeckende Mindestlohn Geringqualifizierten ein Auskommen sichert, geht nicht auf. Wenn der Mindestlohn nicht der Produktivität entspricht, dann droht der Arbeitsplatz wegzufallen. Sollte das Arbeitsinkommen nicht ausreichen, um das sogenannte „soziokulturelle Existenzminimum“ zu sichern, dann ist der wesentlich sinnvollere Eingriff des Staates, dieses Einkommen aufzubessern (auch auf die Gefahr hin, dass hier Unternehmensmissbräuche zu bekämpfen sind) und die betriebliche Weiterbildung zu fördern. Andernfalls sind die Arbeitsplätze der zumeist gering qualifizierten Menschen gefährdet, die in einer immer komplexeren Arbeitswelt ohnehin Schwierigkeiten haben werden, diesen Arbeitsplatz zu behalten.



VI. WORIN LIEGT DIE BESONDERHEIT DER DEUTSCHEN SOZIALPARTNERSCHAFT?

Die Sozialpartnerschaft in Deutschland basiert im Wesentlichen auf einer Doppelstruktur kollektiver Verhandlungssysteme: Während in überbetrieblichen Tarifverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden die „Verkaufsbedingungen“ der Arbeitskraft festgelegt werden, sind die „Anwendungsbedingungen“ derselben Gegenstand von Aushandlungsprozessen zwischen Unternehmensleitung und Betriebsräten im Rahmen des betrieblichen Mitbestimmungsregimes.

Insbesondere die Tarifautonomie, die noch 1949 im Tarifvertragsgesetz näher geregelt wurde, steht im Schutz einer verfassungsrechtlichen Bestandsgarantie. Gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist sie durch Artikel 9 Abs. 3 GG (Koalitionsfreiheit) geschützt. Dadurch sind Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände institutionell im politischen System verankert, wobei das grundgesetzlich geschützte Koalitionsrecht auch in seiner negativen Form gilt. Jeder kann einer Gewerkschaft oder einem Arbeitgeberverband beitreten, aber niemand darf dazu gezwungen werden.

Bezogen auf den Arbeitsmarkt können die Tarifpartner als Interessengruppen betrachtet werden, die in eigener Verantwortung, d. h. ohne staatliche Einmischung, die Löhne sowie sonstige Arbeitsbedingungen in Kollektivvereinbarungen regeln. Insofern ist festzuhalten, dass die Bundesregierung keine Kontrolle über die Lohnpolitik und die betriebliche Sozialpolitik hat, während die Sozialpartner gleichzeitig unumgehbare makroökonomische Daten setzen. Schließlich beeinflussen sie durch ihre Lohnpolitik die Nominallöhne und damit die unternehmerischen Arbeitskosten sowie indirekt das Preisniveau.

Naturgemäß haben Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände unterschiedliche Interessen (sowohl was die Lohn- als auch die betriebliche Sozialpolitik betrifft) und es ist ihre Aufgabe, die Vorstellungen der eigenen Mitglieder möglichst wirkungsvoll zu vertreten. Der autonome Lohnfindungsprozess beinhaltet deshalb auch das Recht der Tarifparteien, Arbeitskämpfmaßnahmen – Streiks oder Aussperrungen – als „Ultima Ratio“ zu ergreifen, wenn es zunächst zu keiner Einigung kommt. Auch wenn gelegentlich von einer „Konfliktpartnerschaft“ die Rede ist, bleibt eine einvernehmliche Lösung aber das primäre Ziel, um das gemeinsame Interesse nicht aus den Augen zu verlieren. Die Wettbewerbsfähigkeit und der Erfolg der Unternehmen, sind die notwendigen Voraussetzungen für dauerhaft gute Arbeitsplätze, Wohlstand und neue Chancen.

Im Übrigen kann die Tarifautonomie als ganz praktischer Ausdruck eines christlichen Menschenbildes interpretiert werden, das den Mensch in den Mittelpunkt stellt. Sie entspricht der Privatautonomie und der damit verbundenen Vertragsfreiheit. Sie spiegelt die Eigenverantwortung als Grundsatz unserer Wirtschaftsordnung wider. Damit wird einem konstitutiven Prinzip der freiheitlich-demokratischen Ordnung in der Bundesrepublik Rechnung getragen: dem Subsidiaritätsprinzip. Der Staat erkennt an, dass es als übergeordnete Instanz nicht seine Aufgabe ist, konkrete Lohn- und Arbeitsbedingungen festzusetzen. Auch die Mitbestimmung findet ihre theoretische und philosophische Grundlage in der Christlichen Soziallehre. Es ist der Mensch, der mit seiner unantastbaren Würde im Mittelpunkt allen sozialen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Handelns steht und niemals nur als Mittel zum Zweck gesehen werden darf. Demokratische Teilhabe ist deshalb auch in dem Feld nötig, das in besonderem Maße über Aufstieg, über Wohlstand, aber auch über Selbstachtung und Lebensperspektiven entscheidet: dem Wirtschaftsleben. Im besten Falle kann die betriebliche Mitbestimmung, wenn sie von beiden Seiten ernsthaft betrieben wird, Vertrauen und Loyalität erzeugen. Sie fördert dann auch das Engagement für den Betrieb und beugt „inneren Kündigungen“ vor. All dies erfordert einen Betriebsrat, der die wirtschaftlichen Handlungszwänge nicht ignoriert und eine Führungskultur, die die Augen nicht vor den berechtigten Interessen der Mitarbeiter verschließt. Dass Betriebe mit einer ausgeprägten Mitbestimmungskultur nicht selten eine deutlich höhere Produktivität aufweisen, hat erst kürzlich eine empirische Studie des Jenaer Wirtschaftswissenschaftlers Simon Renaud bewiesen.

VII. FAZIT

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat zu einem massiven Glaubwürdigkeitsverlust einiger wirtschaftlicher Akteure (Banken, Investoren, Kapitalgesellschaften etc.) geführt. Sie liefert eine Menge an Argumenten, jetzt intensiv die Debatte um die zukünftige Entwicklung der Sozialen Marktwirtschaft und der dazugehörigen Sozialpartnerschaft zu führen. Das vertrauensvolle Miteinander der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände auf dem Höhepunkt der realwirtschaftlichen Verwerfungen hat in diesem Zusammenhang ein wichtiges Signal gesetzt. Das umsichtige Agieren der Tarifpartner könnte aus einem „problembeladenen Vehikel“ ein europaweit beachtetes Zukunftsmodell machen. Zwar lässt sich schwer sagen, ob Deutschlands marktwirtschaftliche Ordnung die Grundlage für die stabile Sozialpartnerschaft ist oder ob die gelingende Sozialpartnerschaft die Grundlage der bundesrepublikanischen Wirtschaftsordnung ist.



Sicher ist, dass sich die Soziale Marktwirtschaft und eine stabile Sozialpartnerschaft gegenseitig bedingen und fördern. Diese symbiotische Beziehung wirkte in Krisenzeiten mildernd auf die Arbeitslosigkeit und macht Investitionen für Unternehmen langfristig sicher und attraktiv. Sie fördert damit den Erfolg der deutschen Volkswirtschaft und bildet die Grundlage für eine hohe Lebenszufriedenheit der Bürger. Wie nachhaltig dieser Erfolg ist, wird sich in den kommenden Jahren noch erweisen müssen. Angesichts der bisher bewiesenen Flexibilität in Organisationsstruktur, Programmatik und tarifpolitischer Praxis beider Sozialpartner, ist allerdings nicht davon auszugehen, dass sie der Übergang in ein postindustrielles Zeitalter überflüssig macht. Für die politische Elite – und damit auch für die christlich-demokratische Bewegung in Deutschland – ist es eine Zukunftsverpflichtung diese Errungenschaft zu erhalten und weiter zu fördern. Der Einsatz für die Sozialpartnerschaft ist eine Investition in eine stabile Gesellschaft.