

Editorial: Tarifautonomie und Flächentarifvertrag – Totgesagte leben länger

Lothar Funk und Hagen Lesch

Tarifautonomie ist eine in Deutschland in der Öffentlichkeit geachtete Institution mit Verfassungsrang. Gleichwohl befinden sich die Tarifautonomie ebenso wie der sie prägende Flächentarifvertrag seit vielen Jahren in der Defensive. Zwar hat es nach dem Zweiten Weltkrieg regelmäßig Debatten darüber gegeben, ob die Tarifautonomie die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt. Diese Debatten – etwa im Rahmen der Konzertierten Aktion oder anlässlich der Kontroverse über die Änderung des berühmten „Streikparagraphen“ (Art. 116 Arbeitsförderungsgesetz) – fanden aber immer nur vorübergehend statt. Seit Mitte der 1990er Jahre scheint sich aber eine Art „Dauerdebatte“ einzustellen. Das mag angesichts der Arbeitsmarkterfolge während der vergangenen Dekade erstaunen. Es überrascht aber wenig, wenn man den Richtungswechsel der Debatte bedenkt: Stand zunächst die beschäftigungspolitische Misere im Zentrum der Kritik an Flächentarifvertrag und Tarifautonomie, ist es seit einigen Jahren die Klage über eine verteilungspolitische Schieflage. Dabei spiegelt die immer skeptischer betrachtete, rückläufige Tarifbindung den abnehmenden Einfluss der Tarifparteien und einen wachsenden Einfluss von Außenseiterkonkurrenz wider. Dieser Prozess wird wiederum kritisiert, weil er eine ungleiche und damit „ungerechte“ Einkommensentwicklung und -verteilung begünstigen würde.

Damit hat sich auch der Adressat der Kritik verändert: Waren es zunächst vor allem die Tarifparteien, die kritisiert wurden, sind es heute die sogenannten Außenseiter. So stand in den 1990er Jahren vor allem der als „starr“ beschriebene Flächentarifvertrag im Zentrum der Kritik. Der damalige BDI-Präsident Michael Rogowski wollte „die ganzen Flächentarifverträge verbrennen“ und der FDP-Vorsitzende Guido Westerwelle bezeichnete die Gewerkschaftsführer als „die wahre Plage Deutschlands“. Inzwischen hat die politische Debatte zwar sachlichere Züge angenommen; beruhigt hat sie sich aber nicht. Heute steht sogar die Tarifautonomie insgesamt im Fokus der politischen Diskussion. Sichtbar wird dies z.B. an der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015. Mit diesem Akt staatlicher Lohnsetzung griff die Politik erstmals seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland über die negative Koalitionsfreiheit hinaus auch in die positive Koalitionsfreiheit ein. Danach hat sich die Debatte über die Tarifautonomie keineswegs beruhigt. Im Gegenteil: Nachdem die von vielen vermuteten Schäden eines gesetzlichen Mindestlohns weitgehend ausgeblieben sind,

wird mehr denn je darüber diskutiert, wie der Staat dazu beitragen kann, die Tarifbindung zu stärken und das Tarifsystem zu steuern.

Die Tarifbindung ist zwar nach wie vor leicht rückläufig. Dennoch ist der Flächentarifvertrag in vielen Branchen immer noch Dreh- und Angelpunkt der Lohnfindung. Das hat seinen Grund: Die Sozialpartnerschaft bewährte sich in der Wirtschafts- und Finanzkrise ebenso wie in der Corona-Krise. Trotz manch düsterer Prognose sind Flächentarifvertrag und Tarifautonomie kein Auslaufmodell, sondern zentrale Elemente unserer Sozialen Marktwirtschaft. Warum „Totgesagte“ manchmal länger leben, greifen die Beiträge des vorliegenden Themenhefts auf. Neben drei wissenschaftlichen Beiträgen wurden auch drei Praxisbeiträge von handelnden Akteuren berücksichtigt: einem Gewerkschaftsrepräsentanten, einem Arbeitgeberverbandsvertreter sowie einem Staatssekretär aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Lothar Funk knüpft einleitend an dem vielbeachteten Beitrag „Evolution von Lohnverhandlungssystemen – Macht oder ökonomisches Gesetz“ von Berthold/Fehn aus dem Jahr 1996 an. Beide Autoren sind im Gegensatz zur Expertenmehrheitsposition vor 25 Jahren pointiert und analytisch gestützt für eine rein dezentrale Lohnfindung eingetreten. Dies könnte infolge einseitiger Lohnsetzung durch die Arbeitgeber zur faktischen Aushebelung der Tarifautonomie führen. Funk diskutiert, warum es in der Praxis trotz der von Berthold/Fehn behaupteten ökonomischen Überlegenheit zur reinen Dezentralisierung der Lohnverhandlungen nicht gekommen ist. Während die Autoren damals vorhersagten, politische Macht könne einer ökonomisch forcierten Dezentralisierung nicht dauerhaft im Wege stehen, vertritt Funk die Position, dass diese These zu pauschal sei. Denn eine vollständige Dezentralisierung von Lohnverhandlungen sei gar nicht generell zwingend notwendig, um ökonomisch deutlich bessere Ergebnisse als damals zu erzielen. Hierfür komme es darauf an, die systemimmanent vorhandenen Spielräume erheblich besser als zuvor zu nutzen. Die Tarifparteien seien in den letzten Jahrzehnten sehr wohl in der Lage gewesen, ihre Tarifabschlüsse an die ökonomischen Herausforderungen beschäftigungsförderlich anzupassen. Die mangelnde Berücksichtigung einer solchen Alternative führe systematisch zu Fehlprognosen.

Walter Müller-Jentsch spannt im zweiten wissenschaftlichen Beitrag den Bogen noch etwas weiter, indem er in seinem Beitrag nicht nur auf die Interaktionen der Tarifpartner schaut,

sondern fallweise auch auf staatliche Akteure und die Betriebsräte. Er beschreibt verschiedene Anpassungsreaktionen während der letzten 70 Jahre vor dem Hintergrund von „Challenge and Response“. Dazu identifiziert er Herausforderungen und zeigt, welche Antworten die verschiedenen Akteure darauf gegeben haben. Er beobachtet neben Pfadabhängigkeiten auch wichtige Lernprozesse. Diese hätten dazu geführt, dass das deutsche System der industriellen Beziehungen trotz vielfältiger Herausforderungen und unbestreitbarer Erosionstendenzen zumindest im Kern stabil geblieben sei.

Hagen Lesch richtet den Blick im dritten wissenschaftlichen Beitrag auf das Verhältnis zwischen Staat und Tarifparteien. Tarifautonomie wird als ein Tauschgeschäft interpretiert, bei dem der Staat den Tarifparteien Autonomie verleiht und im Gegenzug von den Tarifparteien eine problemlösungsorientierte Tarifpolitik erwartet. Anhand eines einfachen Prinzipal-Agent-Modells wird beschrieben, mit welchen Steuerungsmöglichkeiten die Regierung als oberstes Organ des Staates das Verhalten der Tarifparteien lenken kann, um die von ihr erwünschten Ergebnisse zu erreichen. Beginnend mit dem Stinnes-Legien-Abkommen von 1918 zeigt ein historischer Rückblick, dass die Regierungen ihre Steuerungselemente aus einem rationalen Kalkül ableiteten, auch wenn sich bestimmte Strategien im Nachhinein als wenig effizient erwiesen haben.

In zwei der drei Praxisbeiträgen werden aus Sicht der Tarifparteien die Voraussetzungen beschrieben, damit Tarifautonomie und Flächentarifvertrag auch in Zukunft autonom gestaltet werden können. Nico Fickinger (Nordmetall) fordert den Staat auf, sich aus der Tarifpolitik herauszuhalten. Die Politik beschränke sich inzwischen nicht mehr nur darauf, Regelverstöße zu ahnden. Sie agiere vielmehr als ein Schiedsrichter, der – anders als es die Spielregeln vorsehen – so lange weiterspielen lasse, bis ein von ihr gewünschtes Ergebnis erreicht sei. Um sich aus der politischen Umklammerung zu befreien, müssten sich die Tarifparteien zu einem neuerlichen unauflösbaren Schulterschluss bekennen. Anstatt sich in einer „Konfliktpartnerschaft“ einzunisten, müsse das Verbindende im Gegensätzlichen gesucht werden. Angeregt wird ein gemeinsamer Thinktank, der Rollen neu zu definieren hilft und sich mit Zukunftsfragen beschäftigt. Daniel Friedrich (IG Metall Küste) fordert eine moderne Tarifpolitik, die aber nicht zu einem Abbauprogramm von tariflichen Standards verkommen dürfe, sondern eine angemessene Antwort auf die Bedürfnisse der Beschäftigten und Betriebe geben müsse. Auch bei einer betriebsnahen Tarifpolitik müssten die Tarifpartner das Heft des Handelns behalten. Betriebsräte könnten über das „wie“, aber nicht über das „was“ entscheiden.

Komplexität könne aus den Tarifverträgen genommen werden, wenn sie Ordnungsrahmen blieben. Um die Tarifbindung zu stabilisieren, müssten die Organisationsanreize erhöht werden. Dazu gehöre auch, so Friedrich, dass die Mitglieder auf beiden Seiten bessergestellt werden. Aus Sicht von Björn Böhning, Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, trägt eine funktionierende Sozialpartnerschaft zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts bei. Trotz ihrer großen Bedeutung nimmt der Einfluss der Tarifparteien auf die Gestaltung der Arbeitsbedingungen ab, was große Sorge bereite. Der Ruf nach staatlicher Regulierung sei die konsequente Folge der Tarifierosion, aber nicht richtig. Um den Einfluss der Tarifparteien zu stärken, seien zuallererst die Tarifparteien gefragt. Sie müssten ihre organisatorische Basis stärken. Der Staat könne dies flankieren. Dazu wurde im März 2021 ein gemeinsam vom Bundesarbeits- und Bundesfinanzminister vorgestelltes Eckpunktepapier vorgelegt. Es sieht etwa ein Bundestariftreuegesetz vor, das die Vergabe öffentlicher Aufträge an die Einhaltung tarifvertraglicher Entlohnungsbedingungen koppelt. Ferner sollten aus dieser Sicht tarifgebundene Betriebe von gesetzlichen Nachweispflichten befreit werden, Gewerkschaften ein digitales Zugangsrecht zum Betrieb erhalten und ein Sozialpartner-Gütesiegel eingeführt werden.

Ein besonderer Dank gilt allen Autoren sowie den Gutachterinnen und Gutachtern, die die wissenschaftlichen Analysen kritisch und konstruktiv begleitet haben. Ein weiterer Dank gebührt Heike Hamacher vom Institut der deutschen Wirtschaft für ihre Redaktionsassistenz.