

Dezentralisierung der Tarifpolitik – Re-Stabilisierung des Tarifsystems?

Will man die Entwicklung des Tarifsystems in den letzten zwanzig Jahren charakterisieren, sind drei Bewegungen zentral:

- (1) Die Erosion des Flächentarifsystems durch eine kontinuierlich abnehmende Tarifbindung, das Entstehen großer tariffreier Bereiche und damit die Einschränkung des Wirkungsbereichs von Tarifautonomie,
- (2) die Dezentralisierung des Verhandlungssystems, d.h. vollständige oder teilweise Verlagerung der Regulierung von Arbeitsbedingungen von der nationalen bzw. sektoralen auf die betriebliche Ebene bei gleichzeitiger Differenzierung der Tarifstandards entsprechend der einzelbetrieblichen Produktivität aber auch der Durchsetzungsstärke einzelner Beschäftigtengruppen, und schließlich
- (3) die Fragmentierung der Tariflandschaft durch Einschränkung des Geltungsbereichs bisher großflächig für alle Betriebe bzw. alle Beschäftigten einer Branche geltender Tarifverträge und Tarifnormen auf kleinere Segmente (z.B. Spartentarifverträge für bestimmte Branchen bzw. Beschäftigtengruppen).

Alle drei Bewegungen hängen eng miteinander zusammen bzw. überlagern sich. Die Dezentralisierung des Verhandlungssystems ist eine Reaktion auf die schwindende Tarifbindung und die Schwäche der Tarifverbände. Sie ist Ausdruck dieses Problems und beansprucht zugleich ein wesentlicher Teil der Therapie zu sein. Durch mehr Gestaltungsspielraum für die Betriebe und eine stärkere Orientierung der tariflichen Mindestnormen an der einzelbetrieblichen Produktivität soll die Exit-Option unattraktiver gemacht und das Interesse der Unternehmen an Flächentarifverträgen gesteigert werden. Im Ergebnis soll die Tarifbindung der Betriebe wenn nicht gesteigert, so doch erhalten werden. Dezentralisierung soll einen Beitrag zur Stabilisierung des Tarifsystems der Flächentarifverträge liefern. Die Fragmentierung bzw. Segmentierung des Tarifsystems durch Verkleinerung des Geltungsbereichs von Tarifverträgen, die in der Regel mit einer Differenzierung der Tarifstandards einhergeht, ist ein Zerfallsprodukt der Krise des Tarifsystems. Die Fragmentierung ist Ausdruck zunehmender Interessendifferenzierung bei abnehmender Integrationsleistung der Verbände und gleichzeitig der Versuch, der Exit-Option aus dem Tarifsystem durch Spezialisierung und Differenzierung der Tarifnormen zu begegnen.

Im Folgenden werden wir uns auf die Dezentralisierung bei gleichzeitiger Differenzierung der Tarifnormen konzentrieren. Diese Entwicklung ist nicht neu und auch kein spezifisch deutsches Phänomen. Dezentralisierungsbewegungen in den Verhandlungssystemen gibt es seit nunmehr einem Viertel Jahrhundert und dies in vielen Ländern. Ausmaß und Tempo der Verbetrieblung unterscheiden sich, vor allem jedoch unterscheiden sich die Folgen für die jeweiligen Systeme der Interessenvertretung und für die Rolle und Positionierung der Tarifverbände. In Deutschland sind die Folgen weitreichender als in Ländern mit monistischer Interessenvertretung, bei

¹ Erschienen in: Reinhard Bispinck/Thorsten Schulten (Hrsg.): Zukunft der Tarifautonomie. 60 Jahre Tarifvertragsgesetz: Bilanz und Ausblick, VSA-Verlag, Hamburg 2009, S. 81-113

der die betriebliche wie die überbetriebliche Interessenvertretung der Arbeitnehmer durch Gewerkschaften wahrgenommen wird. Hierzulande ist von der Verbetrieblichung das Herzstück des Systems der kollektiven Interessenvertretung betroffen: die Dualität von Tarifautonomie einerseits und Betriebsverfassung andererseits. Mit dieser rechtlichen Dualität geht nicht nur eine Zweistufigkeit des Systems der Interessenvertretung in Form einer betrieblichen und einer überbetrieblichen Ebene einher, wie sie auch in anderen europäischen Ländern üblich ist, sondern durch sie ist auch vorgegeben, welche Themen in welcher Art und Weise in der betrieblichen und welche in der sektoralen Arena ausgetragen werden, welche Akteure im Spiel sind und welche Kampfmittel eingesetzt werden dürfen. Die rechtlich-institutionelle Trennung von Tarifautonomie einerseits und Betriebsverfassung andererseits impliziert eine funktionale Differenzierung der Konfliktverarbeitung in zwei verschiedenen Arenen mit jeweils unterschiedlichen Akteuren, abgegrenzten Konfliktgegenständen und divergierenden Konfliktlösungsverfahren und sie weist auch den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden eine ganz spezielle Rolle zu (Müller-Jentsch 2007, S. 47). Ihr Aktionsfeld ist klassischerweise nicht der einzelne Betrieb, sondern die überbetriebliche, d.h. die sektorale oder nationale Arena.

Durch die Verbetrieblichung verändert sich nun das Zusammenspiel dieser rechtlich-institutionellen und historisch gewachsenen Struktur. Das duale System wandelt sich. Es kommt auf mehreren Ebenen zu Entgrenzungen zwischen Betriebsverfassung und Tarifautonomie. Zum ersten agieren auf betrieblicher wie auf sektoraler Ebene zunehmend dieselben Akteure, es erfolgt also beim Wechsel der Verhandlungsarenen teilweise kein Akteurswechsel mehr. Zum zweiten wird in beiden Arenen über dieselben Themen bzw. Konfliktgegenstände verhandelt. Ob drittens auch eine Entgrenzung der Konfliktlösungsverfahren stattfindet, d.h. Arbeitskampfmittel sowohl auf sektoraler als auch auf betrieblicher Ebene eingesetzt werden können, wird unterschiedlich gesehen (Wendeling-Schröder 2003a, 2003b). Vorherrschende Meinung und auch Praxis ist die Aufrechterhaltung der aus dem sektoralen Tarifvertrag resultierenden Friedenpflicht auch bei Verhandlungen um betrieblich abweichende Ergänzungstarifverträge. Unabhängig davon wandelt sich das duale System der Interessenvertretung klassischer Provenienz in ein Mehrebenensystem, in dem Betriebsräte über Themen verhandeln, die bisher den Tarifparteien vorbehalten waren (Entgelt, Arbeitszeit) während umgekehrt die Tarifparteien nicht nur auf sektoraler sondern zugleich auf betrieblicher Ebene am Verhandlungstisch sitzen und Abkommen zu Themen treffen, die bisher durch die Betriebsparteien verhandelt wurden (Sozialtarifverträge) bzw. auch über Themen verhandeln, die bislang in unternehmerische Disposition lagen (etwa Investitionen oder Standortentscheidungen). Das Tarifsystem wird zweistufig und parallel gibt es weiterhin eine betriebliche Verhandlungsarena, die nach den Regeln der Betriebsverfassung funktioniert.

Mit dem Übergang zu einem zweistufigen Tarifsystem ändert sich auch der Charakter der Tarifnormen. Flächentarifnormen garantieren nicht mehr für alle Beschäftigten einer Branche gleiche Mindeststandards bzw. für alle Betriebe gleiche Mindestarbeitskosten. Sie stellen nicht mehr sicher was sie laut Lehrbuch leisten sollen: für einen maximalen Ausschluss von Arbeitnehmerkonkurrenz zu sorgen. Flächentarifnormen werden zu Rahmenabkommen mit nachverhandelbaren Größen. Ihre Verbindlichkeit nimmt ab, sie haben keinen zwingenden Charakter mehr, sondern entwi-

ckeln sich zu Orientierungsgrößen, von denen in mehr oder weniger starkem Maße abgewichen werden kann.²

Im Prozess der Dezentralisierung bzw. Verbetrieblichung der Tarifpolitik bekommen alle Akteure neue Rollen und Aufgaben zugewiesen, nicht zuletzt die Gewerkschaften. Es entsteht ein bisher nicht gekannter Koordinations- und Kontrollbedarf durch zunehmende Spreizung der betrieblich geltenden Mindeststandards. Zugleich muss die Vermittlungsfunktion, welche bisher Betriebsräte wahrnahmen, indem sie die einzelbetrieblichen Interessen mit den überbetrieblichen, von den Gewerkschaften vertretenen, in Einklang brachten, nun von den Gewerkschaften selbst übernommen werden. Die Pufferung durch die Institution des Betriebsrats, die auch legitimatorische Entlastung für die Gewerkschaften hatte, in dem Abweichungen von gewerkschaftliche Prinzipien und Grundsätzen der mangelnden Prinzipien treue von Betriebsräten zugeschrieben werden konnte, entfällt.

Wo der Prozess der Verbetrieblichung nicht „wild“, sondern durch die Tarifparteien kontrolliert verläuft, favorisieren die Gewerkschaften unterschiedliche Formen bzw. institutionell-rechtliche Rahmungen. Die einen agieren im Rahmen der Betriebsverfassung, die anderen in dem der Tarifautonomie. Als legitimierte Verhandler sind damit unterschiedliche Akteure im Spiel, im einen Fall das betriebliche Management und der Betriebsrat, die ihr Verhandlungsergebnis durch die Tarifparteien allerdings autorisieren lassen müssen. Im anderen Fall sind es von vorne herein die Tarifparteien, was vor allem den Gewerkschaften bessere Chancen bieten könnte, sich als wichtiger und unmittelbar nützlicher Akteur für Beschäftigte in Szene zu setzen und damit ein Grundproblem der deutschen Gewerkschaften anzugehen, nämlich der überbetrieblichen bzw. sektoralen Ebene und nicht der betrieblichen zugerechnet zu werden. Die betriebliche Präsenz der Gewerkschaften steigt, sie werden sichtbarer, sie können bei beteiligungsorientiertem Vorgehen und für die Beschäftigten akzeptiertem und nachvollziehbarem Ergebnis ihren Nutzen bzw. den einer Gewerkschaftsmitgliedschaft sinnfälliger machen. Sie trägt jedoch auch mehr als bisher das Risiko der Dominanz einer betriebswirtschaftlichen Logik und eines Legitimationsverlustes im Gefolge eines zu weit gehenden Concession Bargaining.

Ob sich Organisationserfolge der Gewerkschaften, so sie sich in größerem Stil einstellen sollten, in eine Erhöhung der Tarifbindung und damit in eine Stabilisierung des Flächentarifvertrags umsetzen lassen, scheint mir allerdings fraglich. Die Höhe der Tarifbindung hängt sicherlich auch, aber nicht nur von der Organisationsmacht der Gewerkschaften ab. Eine Stabilisierung des Tarifsystems durch eine nachhaltige Stärkung der gewerkschaftlichen Organisationsmacht im Gefolge kontrollierter Dezentralisierung zu erwarten erscheint mir unrealistisch. Die Verbetrieblichung tarifpolitischer Themen konnte den Druck auf das System der Flächentarifverträge allenfalls etwas verringern, die Erosion aufhalten konnte es bisher nicht. Dauerhaft (re-)stabilisieren lässt sich das System der Flächentarifverträge in der Fläche aus eigener Kraft der Tarifparteien m.E. nicht mehr. Dazu bedarf es der staatlichen Unterstützung.

² Darauf haben auch Fitzenberger und Franz (2000, S. 204) hingewiesen, die deshalb künftig lieber von „Rahmentarifverträgen“ mit einer Option zur Nichtanwendung“ denn von Flächentarifverträgen sprechen wollen.

Diese Thesen will ich illustrieren. Dabei werde ich als erstes auf die Formen und das Ausmaß von Dezentralisierung eingehen, danach Grenzen und Gegenbewegungen benennen, in einem dritten Schritt die Metamorphose dualen Systems der Interessenvertretung beschreiben und Folgen für das Handeln der Gewerkschaften beschreiben, nachfolgend in einem vierten Schritt der Frage nachgehen, wie kontrolliert die „kontrollierte Dezentralisierung“ verläuft und welche Kontrollerfolge zu verzeichnen sind, um schließlich abschließend meine Befunde noch einmal zusammenzufassen.

1. Formen und Ausmaß von Dezentralisierung

Wie bereits erwähnt verstehe ich unter Dezentralisierung die teilweise oder vollständige Verlagerung der Regulierung der Arbeitsbedingungen von der sektoralen oder nationalen auf die betriebliche Ebene, weshalb die Entwicklung in der Literatur auch als „Verbetrieblichung“ gekennzeichnet wird (Nienhüser/Hoßfeld 2007).

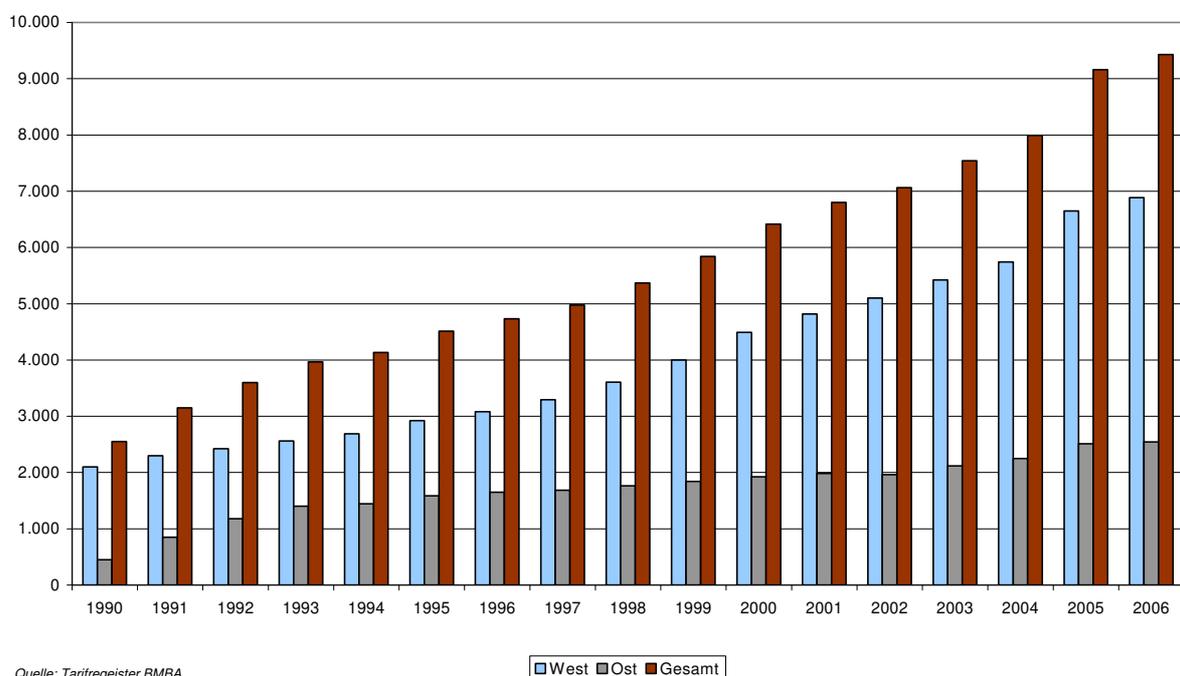
Unterschieden werden muss zwischen zwei Typen von Dezentralisierung. Typ 1 umfasst Regelungen zum Zwecke der Konkretisierung und betrieblichen Ausgestaltung von sektoral vereinbarten Tarifnormen. Das materielle Leistungsniveau der unterschiedlichen betrieblichen Regelungen ist in diesem Fall gleichwertig. Der Zweck der Dezentralisierung besteht darin, den Betrieben bei gleichem materiellem Tarifniveau Wahlmöglichkeiten zu lassen, um angemessene Lösungen für ihre jeweiligen Bedingungen zu finden. Beim zweiten Typus von Verbetrieblichung geht es darum, befristet oder unbefristet die materiellen Standards der geltenden Normen an die Produktivität des Einzelbetriebes anzubinden, d.h. das materielle Niveau zu verändern. Die einzelbetriebliche Abweichung kann im Prinzip eine sein, die sich über oder unter dem sektoralen Level bewegt, de facto handelt es sich fast durchweg um Unterschreitungen. Typ 2, also die Ausdifferenzierung und Unterschreitung sektoraler Tarifnormen ist derjenige, der im Zentrum der politischen und wissenschaftlichen Debatte steht und mit ihm werde ich mich auch nachfolgend vor allem beschäftigen.

Der Prozess der „Verbetrieblichung“ verläuft teils in „kontrollierter“, teils in „wilder“ Form. Unter „kontrollierter Dezentralisierung“ werden die Formen zusammengefasst, bei denen die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände noch die Hand im Spiel haben, in dem sie etwa in Form konditionierter Öffnungsklauseln bestimmte Regelungsfunktionen direkt den Betriebsparteien übertragen, auf die Einhaltung von Mindestnormen achten oder selbst betriebliche Abkommen in Form von Firmen- oder Anerkennungstarifverträgen mit verhandeln. Als „wild“ werden demgegenüber Dezentralisierungsprozesse bezeichnet, bei denen Unternehmen sich durch Verbandsaustritt der Tarifbindung entziehen, die Tarifparteien in den Verhandlungen und bei den Abkommen keine Rolle mehr spielen und/oder durch Vereinbarungen zwischen Management und Betriebsrat die tariflichen Standards missachtetet bzw. unterlaufen werden (Bispinck/Bahn Müller 1995, S. 146 f). Zu den ganz „wild“ Formen zählen schließlich solche, bei denen auch der Betriebsrat außen vor bleibt und der Arbeitgeber mit den Beschäftigten einzelvertragliche Regelungen trifft, bei denen Tarifnormen unterschritten werden.

Firmentarifverträge

Zu den Formen, bei denen die Bezeichnung „kontrollierte Dezentralisierung“ noch am ehesten zutrifft, gehören Firmentarifverträge, also Tarifabkommen, die Gewerkschaften mit einem einzelnen Unternehmen abschließen. Firmentarifverträge gab es schon immer und in einigen Branchen sind sie traditionell die dominante Regulationsform (Bispinck/Bahnmüller 2007). Eine verbetrieblichte Tarifpolitik ist somit nicht in allen Branchen ein neues Phänomen. Dennoch, der Trend zu Firmentarifverträgen ist eindeutig. Waren im Jahr 1990 im Tarifregister des Bundesministeriums für Arbeit noch ca. 2.500 Betriebe registriert, die einen Firmentarifvertrag abgeschlossen haben, sind es nunmehr knapp 10.000.

Abbildung 1: Anzahl der Unternehmen mit Firmentarifverträgen



Tarifliche Öffnungsklauseln

Die zweite Form „kontrollierter Dezentralisierung“ sind tarifliche Öffnungsklauseln, d.h. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften lassen es unter bestimmten Bedingungen zu, dass die Betriebsparteien mit oder ohne Zustimmungsvorbehalt der Tarifparteien konkretisierende oder abweichende Regelungen zu den in der Fläche geltenden Tarifstandards treffen. Öffnungsklauseln, bei denen es um die betriebliche Konkretisierung und Ausgestaltung sektoraler Tarifvorgaben geht und die somit unserem Typ 1 der Dezentralisierung entsprechen, gibt es schon seit langem³, solche die eine Unterschreitung sektoraler Tarifnormen zulassen sind erst seit den 90er Jahren verbreitet.

³ Viel zitiertes Beispiel für den ersten Typus von Öffnungsklausel mit wertgleichen Regelungen ist der Lohn- und Gehaltsrahmentarifvertrag II für Nordwürttemberg-Nordbaden aus dem Jahr 1973, der insgesamt ca. 30 verpflichtend abzuschließende Betriebsvereinbarungen vorsah (Sperling 2008, S. 128).

Die Durchsetzung tariflicher Öffnungsklauseln erfolgte in mehreren Etappen. Der Anfang wurde im Kontext der Auseinandersetzung um die 35-Stunden-Woche gemacht. Als Preis für die Arbeitszeitverkürzung verlangten die Arbeitgeber deren Flexibilisierung. Im zweiten Schritt wurden Löhne und Gehälter Gegenstand von Kürzungs- und Flexibilisierungsmaßnahmen. Den Anlass bot die Anpassungskrise in Ostdeutschland und die scharfe Wirtschaftskrise im Westen in der ersten Hälfte der 90er Jahre. Eine Weiterentwicklung ist die ertragsabhängige Entgeltgestaltung, die seit Ende der 90er Jahre auf dem Vormarsch ist. Teile des monatlichen oder jährlichen Entgeltes werden dabei an die Ertragslage des Unternehmens gekoppelt.⁴ Eine qualitativ neue Etappe wurde mit Öffnungsklauseln erreicht, die nicht, wie Anfang der 1990er Jahre noch üblich, der Bewältigung einer akuten Krise bzw. der Sanierung eines Unternehmens dienen, sondern der Verbesserung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit. Der Katalog an Anlässen für abweichende betriebliche Regelungen ist damit kaum mehr begrenzt. Für Abkommen dieses Typus steht das sogenannte „Pforzheimer Abkommen“ für die Metall- und Elektroindustrie aus dem Jahr 2004.⁵

Betriebliche Bündnisse für Arbeit

Im Zwischenbereich zwischen „wilder“ und „kontrollierter“ Dezentralisierung sind „betriebliche Bündnisse für Arbeit“ angesiedelt. Sie werden teils mit, teils ohne Hinzuziehung der Gewerkschaften zwischen Management und Betriebsrat abgeschlossen. Charakterisiert sind sie durch einen für „concession bargaining“ typischen Tausch von Konzessionen der Beschäftigten einerseits gegen eine (zeitlich begrenzte) Beschäftigungssicherheit und/oder Investitionszusagen der Arbeitgeber andererseits. Im Regelfall werden dabei auch Themen verhandelt, die normalerweise *nicht* der Mitbestimmung durch den Betriebsrat unterliegen, sondern dem Direktionsrecht des Managements oder der Regulierung durch die Tarifparteien: Einkommensverzicht, Verlängerung der Arbeitszeit, Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung getauscht gegen Investitionszusagen oder den Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen (Rehder 2003, S.12). Oft handelt es sich somit um einen Verstoß gegen die Tarifautonomie und die Betriebsverfassung, der aber selten geahndet wird, weil Gewerkschaften schwer gegen eine Koalition von Betriebsräten und betrieblichem Management vorgehen können.

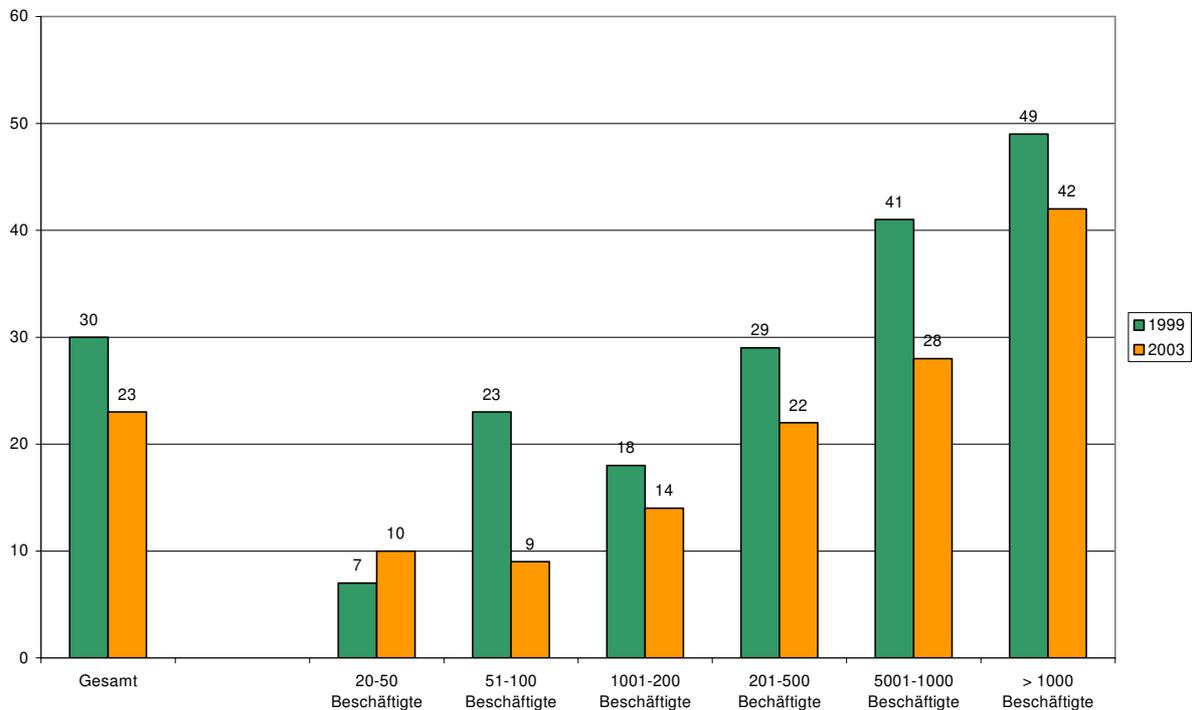
Betriebliche „Bündnisse für Arbeit“ gab es zu Beginn der 90er Jahre kaum, mittlerweile sind sie weit verbreitet. Laut der Betriebsrätebefragung des WSI gab es sie im Jahr 2003 in jedem vierten Betrieb. Je größer die Betriebe sind, um so eher gibt es sie. Es finden sich mittlerweile kaum mehr Großbetriebe, die in der Zeit zwischen 2000 und

⁴ In der chemischen Industrie wurden schon in den frühen 1990er Jahren Öffnungsklauseln in Form von Korridorlösungen vereinbart. Die Korridore bezogen sich zunächst auf die Arbeitszeit (1994), dann auf das Entgelt bzw. die Jahressonderleistungen (1995).

⁵ Fitzenberger und Franz (2000, S.204) haben in ihrem Plädoyer für „wirksame Öffnungsklauseln“ als die bessere Alternative zu einer vollständigen Verbetrieblung der Lohnfindung schon früh gefordert, die Anlässe für Abweichungen „auf keinen Fall“ auf bestehende wirtschaftliche Schwierigkeiten zu begrenzen, „weil es beispielsweise sinnvoll und notwendig sein kann, im Hinblick auf zu erwartende Probleme die Vorgaben des Flächentarifvertrags außer Kraft zu setzen.“ Überhaupt liest sich der Text der beiden Autoren im Nachgang als recht genauer Fahrplan, an dessen Ende das „Pforzheimer Abkommen“ steht.

2005 keine „betrieblichen Bündnisse“ abgeschlossen hatten. In der Phase des konjunkturellen Aufschwungs nahm ihre Bedeutung ab.

Abbildung 2: Verbreitung betrieblicher „Bündnisse für Arbeit“ 1999 und 2003



Quelle: WSI-Betriebsrätebefragung

„Betriebliche Bündnisse“ wurden von der Politik massiv gefördert und gegen die Gewerkschaften in Stellung gebracht. Der damalige Bundeskanzler Schröder forderte 2003 eine massive Ausweitung solche Bündnisse, andernfalls werde der Gesetzgeber aktiv werden. Die CDU/CSU startete eine Gesetzesinitiative zur Legalisierung der Praxis betrieblicher Bündnisse. Das „Pforzheimer Abkommen“ von 2004 für die Metallindustrie war eine Reaktion darauf.⁶

Hinzu kamen der Wildwuchs und die Intransparenz tarifabweichender Regelungen in den eigenen gewerkschaftlichen Reihen. Über die Verbreitung und den Inhalt der Härtefallregelungen in der Metallindustrie Ostdeutschlands ab dem Jahr 1993 ließ sich noch einigermaßen Übersicht gewinnen, über die Nutzung der unterschiedlichen Sanierungsregelungen, die ab Mitte der 1990er Jahre auch in Westdeutschland abgeschlossen wurden, jedoch kaum mehr. Dies sollte sich durch das „Pforzheimer Abkommen“ ändern. Man wollte Transparenz über die Tarifabweichungen auf betrieblicher Ebene und Kontrolle über den Prozess und dessen Ergebnisse. In der chemischen Industrie waren die Tarifparteien schon früher den Weg gegangen und hatten Korridorlösungen mit der Möglichkeit der Unterschreitung sektoraler Tarifnor-

⁶ Den Boden bereitet für den Vorschlag, Öffnungsklauseln durch den Gesetzgeber zwingend vorzuschreiben, haben ganz wesentlich Ökonomen. Sie sanktionierten auch die Nichteinhaltung von Tarifverträgen als putativen Rechtsnotstand, der dazu dient, drohende Gefahr für die Existenz eines Unternehmens abzuwenden. Verträge, auch Tarifverträge, so argumentieren etwa Fitzenberger und Franz (2000, S.201), deren Befolgung die wirtschaftliche Existenz des Unternehmens bedrohten, seien „wegen Wegfall der Geschäftsgrundlage rechtsunwirksam“, ja „sogar sittenwidrig.“

men vereinbart, 1994 bezogen auf die Arbeitszeit, 1998 bezogen auf das Entgelt und 2002 bezogen auf die Jahressondervergütungen.

Tarifliche Öffnungsklauseln gibt es mittlerweile in fast allen Branchen. Sie sind zum integralen Bestandteil des Tarifsystems geworden und sie werden auch häufig genutzt. Die Zahlenangaben schwanken allerdings. Dem IAB-Betriebspanel zufolge, bei dem die Personalverantwortlichen auf Arbeitgeberseite befragt werden, gibt es tarifliche Öffnungsklauseln in 13% der tarifgebundenen Betriebe in denen 29% der Beschäftigten tätig sind, 53% der Betriebe, in denen es eine tarifliche Öffnungsklausel gibt, nehmen diese auch in Anspruch (Kohaut/Schnabel 2006, S. 10). Die WSI-Betriebsrätebefragung, in die allerdings nur Betriebe mit Betriebsrat und mindestens 20 Beschäftigten einbezogen sind, kommt bei der Befragungswelle 2004/2005 auf eine noch höhere Nutzungsquote (75%). In den Befragungen früherer Jahre lag die Quote dagegen deutlich niedriger (1999/2000: 22%, 2002: 35%).

Tabelle 1: Nutzung von Öffnungsklauseln in tarifgebundenen Betrieben (Angaben in Prozent)

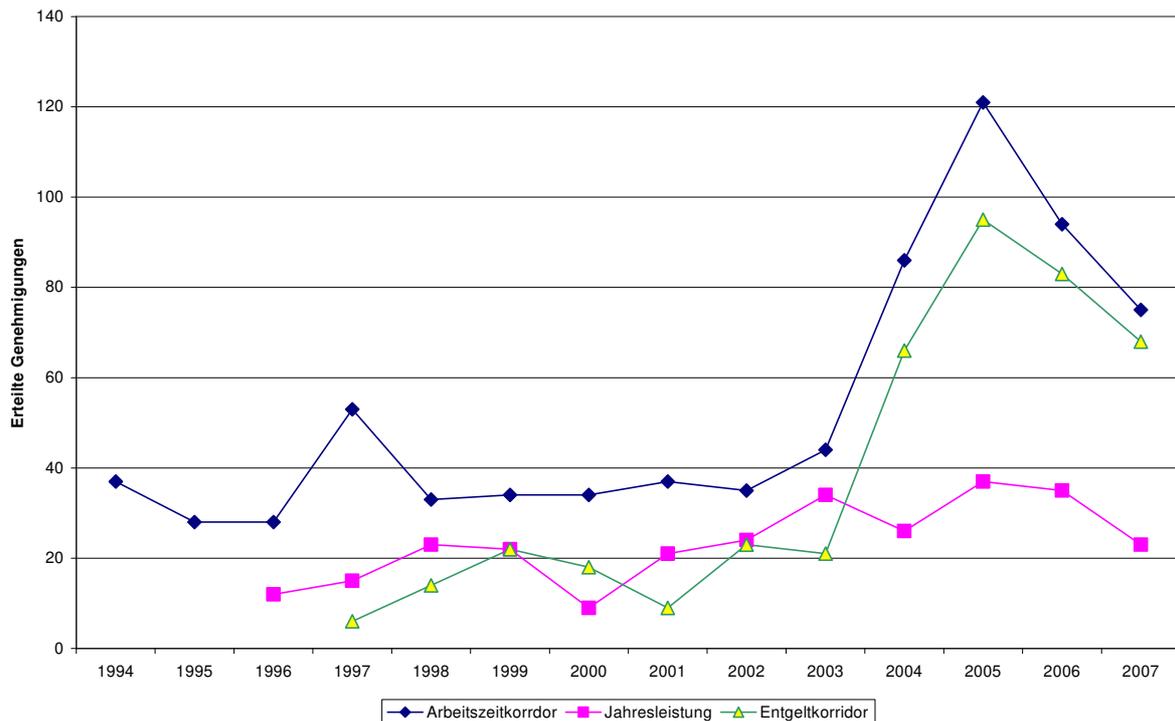
	WSI Betriebsrätebefragung			IAB-Betriebspanel		
	1999/2000	2002	2004/ 2005	2005		
	BRD			West	Ost	
Nutzung von Öffnungsklauseln	22	35	75	53	50	
Bereiche						
Variable Arbeitszeiten			51	Anpassung der Arbeitszeit	71	62
Arbeitszeitverlängerung			26			
befristete Arbeitszeitverkürzung			15			
Einstiegstarife			19	Absenkung der Entlohnung, Aussetzung von Tariferhöhungen/Sonderzahlungen	31	37
Kürzung/Aussetzung Jahressonderzahlungen			17			
Aussetzung von Tariferhöhungen			12			
Absenkung von tariflichen Grundvergütungen			8			
Kürzungen/Aussetzungen des Urlaubsgeldes			6	Sonstiges	19	28
Allgemeine Härtefallklauseln			5			
weitere Klauseln			3			

Quelle: WSI-Betriebsrätebefragung; Kohaut/Schnabel 2006

Für zwei Branchen, die Metallindustrie und die chemischen Industrie, liegen Daten der Tarifparteien vor (Haipeter 2009, Erhard 2007; Förster 2008). Ihnen zufolge hat sich die Zahl der Abkommen bzw. erteilten Abweichungsgenehmigungen unterschiedlich entwickelt. In der chemischen Industrie lag die Zahl der erteilten Abwei-

chungsgenehmigung anfänglich auf relativ konstant auf niedrigem Niveau (ca. 2-3% der tarifgebundenen Betriebe, 20 bis 40 Genehmigungen pro Jahr) um in den konjunkturellen Abschwungsjahren 2003 bis 2005 kurzfristig um das dreifache (Arbeitszeitkorridor) bzw. fünffache (Entgeltkorridor) empor zu schnellen. 2007 nutzten ca. 13% der Betriebe (250) der chemischen Industrie die verschiedenen Öffnungsklauseln (Erhard 2007, S. 129).

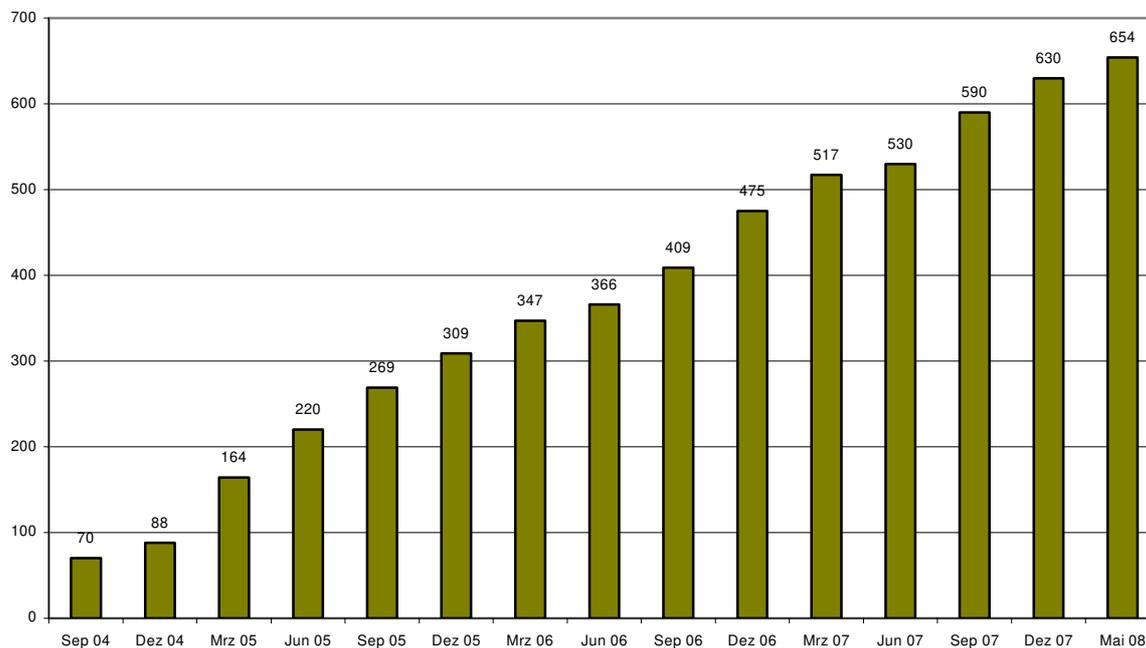
Abbildung 3: Erteilte Genehmigungen für abweichende betriebliche Regelungen in der chemischen Industrie 1994 bis 2007



Quelle: Förster 2008

In der Metallindustrie verzeichnet Gesamtmetall seit Abschluss des „Pforzheimer Abkommens“ einen steten Anstieg abweichende Tarifabkommen (Gesamtmetall 2008). Haipeter (2009) zufolge, der die Abkommen der Jahre 2004 bis 2006 detailliert ausgewertet hat, sind die Zuwachsraten rückläufig. Demzufolge entfielen von den 850 abweichenden Abkommen, die in diesem Zeitraum abgeschlossen wurden, 20% auf das Jahr 2004, 48% auf 2005 und 32% auf 2006. Der Anteil der tarifgebundenen Betriebe, die abweichende Regelungen vorgenommen haben, liegt Haipeters Darstellung nach bei ca. 10% und damit ähnlich hoch wie in der chemischen Industrie. Wie hoch der Anteil der davon betroffenen Arbeitnehmer ist, kann nur geschätzt werden. Da es kaum Großbetriebe gibt, die keine Abweichungsregelungen haben, dürfte er mindestens bei geschätzten 50% liegen.

Abbildung 4: Abweichende Regelungen in der Metall- und Elektroindustrie nach Zahl der Betriebe 2004 bis 2008



Quelle: Gesamtmetall Geschäftsbericht 2007/2008

2. Grenzen der Dezentralisierung und gegenläufige Bewegungen

Betriebliche Bündnisse, tarifliche Öffnungsklauseln bzw. betriebliche Ergänzungstarifverträge sind zu einem weit verbreiteten, fast schon „normalen“ Bestandteil des deutschen Tarifsystems geworden. Wird die Entwicklung so weiter gehen? Wird der Flächentarifvertrag weiter an Bedeutung verlieren und für die Beschäftigten seine Schutz-, Verteilungs- und Partizipationsfunktion, für die Unternehmen seine Kartell-, Ordnungs- und Friedenfunktion einbüßen? Gilt es also definitiv Abschied zu nehmen von einem Eckpfeiler des deutschen Tarifsystems? Die Zahl der Skeptiker wächst und ihre Skepsis ist durchaus begründet. Der Rückgang der Tarifbindung der Betriebe und der in tarifgebundenen Betrieben Beschäftigten ist nicht gestoppt, die Zahl abweichender Regelungen nimmt zu, die Präge- und Gestaltungskraft der Flächentarifverträge hat erheblich gelitten.

Es gibt allerdings auch Gegenbewegungen gegen die Verbetrieblichung, die mich zu der Einschätzung bringen, dass der Flächentarifvertrag einen erheblich anderen Charakter bekommt, nicht aber abgeschrieben werden muss. Vier Gegenbewegungen bzw. Grenzen möchte ich kurz ansprechen.

Zum ersten gibt es eine Reihe neuer Tarifabkommen, die nicht in das in der einschlägigen Literatur gezeichnete Bild passen, wonach die Arbeitgeberverbände die Orientierung an einer kollektiven, in Flächentarifverträgen geregelten Gestaltung der Arbeitsbedingungen bereits aufgegeben hätten oder aufgeben wollten (Haipeter/Schilling 2006). Es handelt sich um die Entgeltrahmenabkommen bzw. Tarifreformprojekte für die Metallindustrie, den öffentlichen Dienst, den Handel, die Banken, die teils abgeschlossen und umgesetzt, teils noch im Verhandlungsprozess sind. Sie

regeln die Ausgestaltung der Lohn- und Gehaltsstrukturen, wie Arbeit und Leistung bewertet werden, welche Kriterien dabei zugrunde gelegt werden, wie die horizontale und vertikale Differenzierung der Entgeltgruppen aussehen soll etc. Der Abschluss dieser Tarifverträge wurde bzw. wird von der Arbeitgeberseite mindestens ebenso nachdrücklich betrieben wie von den Gewerkschaften. Jedes dieser Abkommen hat eine starke ordnungspolitische Zielsetzung. Es sollen weitgehend *einheitliche* Bedingungen für *alle* Betriebe geschaffen bzw. die Tarifeinheit möglichst erhalten werden (öffentlicher Dienst). Interessanterweise waren es im Falle der Metallindustrie, wo wir den Verhandlungs- und Einführungsprozess genauer untersucht haben, die Arbeitgeberverbände, die die Ordnungsfunktion der Tarifverträge und ihre unmittelbar geltende Wirkung herausstellten während sich die Gewerkschaften für eine Ausweitung der betrieblichen Gestaltungsspielräume einsetzten. Die Interessen und die Rollenverteilung war komplett umgekehrt zu jener, die für den Dezentralisierungsprozess und seine Treiber sonst kennzeichnend ist. Nicht nur die Herabsetzung der Verbindlichkeit der Flächentarifverträge gehört somit zum Handlungsrepertoire der Arbeitgeberverbände, sondern auch die Stärkung bzw. die „Umnutzung“ der Tarifverträge von einem Instrument zur Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen zu einem, durch das vermehrt Arbeitgeberinteressen zur Geltung kommen (Bahnmüller/Schmidt 2007; 2009).

Eine Grenze für die komplette oder auch nur weitgehende Verbetrieblichung der Tarifpolitik sehe ich zweitens in dem Umstand, dass ihr nicht nur die Gewerkschaften und die Betriebsräte skeptisch gegenüberstehen, sondern auch ein Gutteil der Arbeitgeber. Sie sind keineswegs durchweg der Meinung, man könne auf Flächentarifverträge verzichten und die Arbeitsbedingungen auf betrieblicher Ebene regeln. Es gibt aus ihrer Sicht Vorteile wie die Verknüpfung des Niveaus der Tarifstandards mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Einzelbetriebs, es werden aber auch nicht wenige Risiken gesehen, etwa die der Zunahme von Konflikten, die höheren Transaktionskosten oder ein eventuell eintretendes lohnpolitisches Benchmarking durch die Gewerkschaften. Die Interessen der Unternehmen, die Arbeitgeberverbände integrieren müssen, sind alles andere als einheitlich. Um es in den Worten eines Verbandsvertreters zu sagen: „Die einen wollen die totale Freiheit, aber die Friedenssicherung als Kuppel drüber, die anderen wollen alles vermeiden, was zu viel eigene Regulierungsaktivität erfordert.“ In diesem Spagat bewegen sich die Arbeitgeberverbände und es scheint mir wenig wahrscheinlich, dass sie das daraus entstehende Dilemma auflösen, in dem sie auf Flächentarifverträge komplett verzichten. Es wäre m.E. jedenfalls zu einfach, den Arbeitgebern ein durchgehendes Interesse an der Schwächung der Flächentarifverträge zu unterstellen. Die Interessenlagen sind differenzierter und darin liegt eine nicht unwesentliche Grenze für eine wesentlich weitergehende Dezentralisierung.

Tabelle 2: Präferierte Ebene der Aushandlung von Arbeitsbedingungen und Bewertung der Folgen einer Abschaffung des Flächentarifvertrags durch Arbeitgeber (Angaben in Prozent)

Frage: Was ist aus Sicht Ihres Unternehmens vorteilhafter: Wenn sie die Löhne und Arbeitszeiten selbst aushandeln, oder wenn sie sich weitgehend am Flächentarifvertrag orientieren und dadurch nicht selbst Lohnverhandlungen führen müssen?

	Bis 99 Beschäftigte	100-299 Beschäftigte	300 u. m. Beschäftigte
Selbst aushandeln	71	60	49
Am Flächentarifvertrag orientieren	25	35	45
Unentschieden	4	5	6

Zustimmung zu dem Statement...

Abschaffung des Flächentarifvertrags würde zu verstärkten Konflikten führen	37	51	66
Man wird dann mit Konditionen, die in anderen Unternehmen ausgehandelt werden, unter Druck gesetzt	39	47	61
Es würde die Unternehmen zuviel Zeit und Mühe kosten mit den Mitarbeitern zu verhandeln	23	36	48

Quelle: Allensbach 2004 nach Hassel 2006

Einen dritten Grund sehe ich in den nicht intendierten Nebenfolgen der Verbetrieblung des Verhandlungssystems und der Differenzierung der Tarifnormen. Konkret ist damit gemeint, dass verhandlungsstarke Belegschaftsgruppen aus dem bisherigen Verhandlungsverbund ausscheren und eigene gewerkschaftliche Vertretungen entstanden sind (Keller 2008b; Schroeder/Greef 2008; Lesch 2008). Die spektakulären Tarifaueinandersetzungen der Lokführer, der Ärzte, der Piloten und des Flugbegleitpersonals haben (zumindest kurzfristig) den Wert der Friedenfunktion von Tarifverträgen, der Tarifeinheit und damit auch des Flächentarifvertrags in Erinnerung gerufen. Mehr und einheitliche Tarifverträge für alle Beschäftigten eines Betriebes und/oder eine Branche zu fordern ist seither auch bei jenen politischen Parteien wieder salonfähig, die der Verbetrieblung des Verhandlungssystems Vorschub geleistet haben.

Einen vierten Grund sehe ich schließlich in der nun ebenfalls wieder langsam wachsenden Erkenntnis hinsichtlich der Entlastungsfunktion des Flächentarifvertrags für das staatliche Handeln und seiner politischen Integrationsfunktion. Tarifautonomie entlastet bekanntermaßen den Staat. Sie ist kein bloßes Geschenk an die Tarifparteien, der Staat profitiert vielmehr von einer funktionierenden Tarifautonomie in mehrfacher Hinsicht. Sie entlastet ihn von der Konfliktregelung in einem zentralen gesellschaftlichen Konfliktfeld, dem zwischen Kapital und Arbeit. Die Tarifautonomie kanalisiert und isoliert diesen Konflikt und sie leitet ihn in kompromissfähige Bahnen. Der Konflikt kann ausgetragen werden ohne Legitimationsverlust des Staates. Er kann sich heraushalten und höchstens dann als „neutraler Schlichter“ in Tarifaueinandersetzungen eingreifen, wenn ein kritischer Schwellenwert überschritten ist (Müller-Jentsch 2008). Funktioniert Tarifautonomie nicht mehr, lösen sich die Konflikte nicht auf, sondern sie landen, wie an der Mindestlohndebatte exemplarisch zu beobachten

ist, beim Staat. Und der hat sichtlich Mühe des Problems Herr zu werden. Auch diese Erfahrungen tragen m.E. dazu bei, die Funktionen der Tarifautonomie für den Staat wieder in Erinnerung zu rufen.

3. Wandel des dualen Systems der Interessenvertretung und veränderte Rolle der Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände und der Betriebsräte

Die Dezentralisierung verändert das bisherige System der kollektiven Interessenvertretung mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden auf der einen Seite, Betriebsräten und Management auf der anderen, die jeweils in getrennten Arenen mit unterschiedlichen (Kampf-)Mitteln der jeweiligen Arena vorbehaltene Themen aushandeln tiefgreifend und nachhaltig. Es wird abgelöst von einer neuen Form der Zweistufigkeit und einer Neubestimmung der Dualität von Betriebsverfassung und Tarifautonomie. Es gibt Versuche der gegenseitigen Landnahme. Die Grenzen sind aufgeweicht und umkämpft. Die Tarifparteien agieren nicht mehr ausschließlich auf der sektoralen Ebene, sondern parallel auch auf der betrieblichen. Sie verhandeln über Themen wie Investitionen, Standortsicherung oder Sozialpläne bei Betriebsschließungen (Stichwort „Sozialtarifverträge“), die bisher den Betriebsparteien vorbehalten waren oder in der unternehmerischen Disposition standen, wie umgekehrt die Betriebsparteien teilweise unter Umgehung des Tarifvorbehalts sich der Themen bemächtigen, die „eigentlich“ abschließend in Tarifverträgen geregelt sind. In der betrieblichen und in der sektoralen Arena werden somit die gleichen Themen von denselben Akteuren verhandelt, ein Themen- bzw. Akteurswechsel findet beim Wechsel der Arena nicht mehr automatisch statt.

Erweiterte Handlungsoptionen auf betrieblicher Ebene ergeben sich damit jedoch nicht. Erfolgen die Abweichungsverhandlungen, wie im Fall der Metallindustrie, auf Grundlage der Tarifautonomie, bleiben die Tarifparteien an die aus dem sektoral weiter geltenden Flächentarifvertrag herrührende Friedenspflicht gebunden. Erfolgt sie, wie in der chemischen Industrie, durch Betriebsvereinbarung, gelten die Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes. Verhandlungsbegleitend Arbeitskampfmittel einzusetzen ist nach vorherrschender Rechtsauffassung in beiden Fällen nicht zulässig. Gleichwohl müssen auf betrieblicher Ebene die Grenzen zwischen Betriebsverfassung und Tarifautonomie neu gezogen werden, da es nun eben zwei Verhandlungsarenen gibt, die unterschiedlichen Regeln folgen und die sich thematisch ebenso überschneiden wie hinsichtlich der beteiligten Akteure.

Folgenreich ist die Verbetrieblichung somit für den Prozess der Willensbildung und Entscheidungsfindung, aber auch für die Organisationsstrukturen und den Ressourceneinsatz. Die dezentralen, örtlichen und regionalen Gliederungen bekommen mehr Aufgaben und mehr Verantwortung, die Organisationsstrukturen und der Ressourceneinsatz müssen entsprechend angepasst werden. Tarifverhandlungen zu führen wird zur Aufgabe (fast) jedes hauptamtlichen Gewerkschaftsfunktionärs und zudem zu einer, die fast ohne Unterbrechung anfällt. Den erhöhten betrieblichen Betreuungsaufwand bei sinkender Mitgliederzahl und abnehmender Finanzkraft zu bewältigen ist eine der großen und kaum zu bewältigenden Herausforderungen für die Gewerkschaften.

Mit dem Umbau der Verbandsstrukturen tun sich die Arbeitgeber trotz sinkender Mitgliederzahlen, die es auch bei ihnen gibt, leichter. Er ist teilweise auch schon weiter vorangeschritten. Sie bauen, vor allem in der Metallindustrie, eine Doppelstruktur auf, gründen Arbeitgeberverbände ohne Tarifbindung, verabschieden sich damit partiell von der Rolle eines Akteurs der Kollektivinteressen von Arbeitgebern vertritt. Sie entwickeln sich mehr zu Beratungseinrichtungen, die einer Dienstleistungslogik verpflichtet sind und nachfrageorientiert handeln. Dennoch, auch bei ihnen halten die Diskussionen über die richtigen verbandspolitischen Konsequenzen aus den Verbetrieblichungsprozessen an. Das letzte Wort ist nicht gesprochen und die Konzepte fallen auch von Branche zu Branche, teilweise auch von Region zu Region, unterschiedlich aus.

4. Gewerkschaftliche Kontrollstrategien und Kontrollerfolge im Prozess der Dezentralisierung

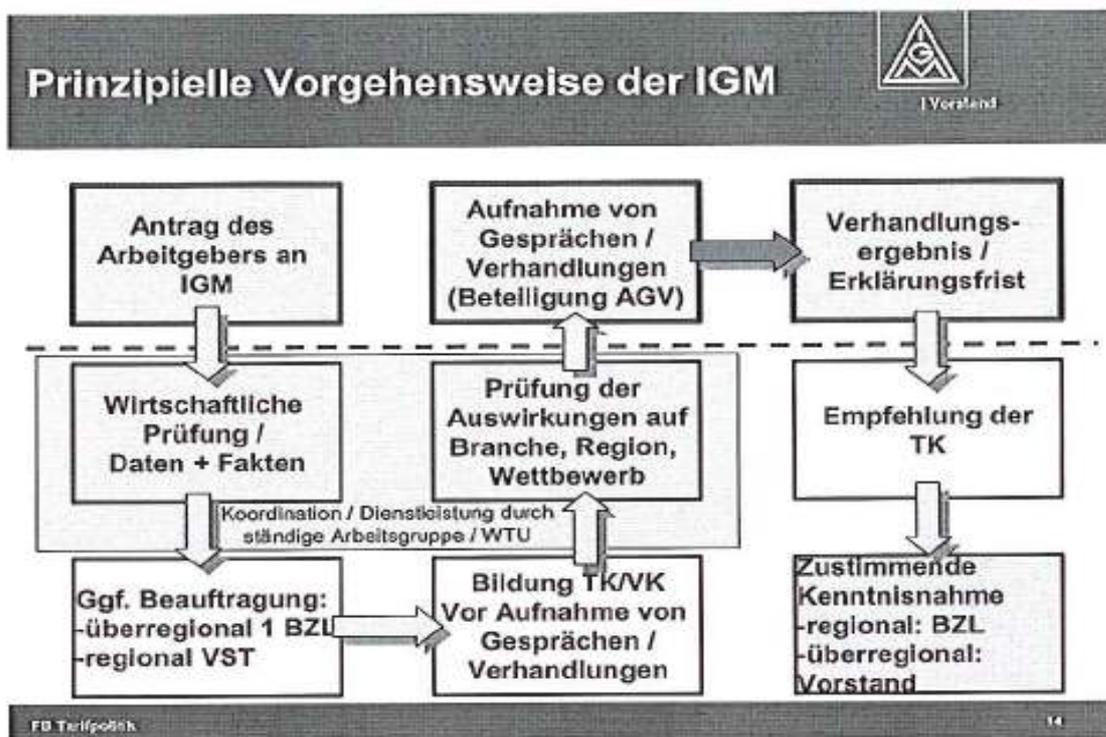
Die Gewerkschaften haben sich zum Prozess der Verbetrieblichung unterschiedlich positioniert und entsprechend unterschiedlich sind auch ihre Kontrollinteressen und Kontrollstrategien.

Die IG Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE) hat die Verbetrieblichung zwar nicht begrüßt, sich ihr aber auch nicht in den Weg zu stellen versuchen, sondern ist früh dazu übergegangen sind, den Prozess in einer für die Branche typischen Weise kooperativ mit der Arbeitgeberseite zu gestalten. Abweichungen von Tarifverträgen wurden von den Betriebsparteien verhandelt und den Tarifparteien zur Ratifizierung vorgelegt. Verfahrensregeln wurde zunächst eine geringe Bedeutung zugemessen. Das änderte sich ab dem Jahr 2003, als die starke Zunahme der Zahl abweichender Regelungen die IG BCE dazu brachte, die Zügel anzuziehen und 2005 eine als „interne Verabredung“ bezeichnete Verfahrensrichtlinie zu verabschieden (Förster 2008; Haipeter 2009). Sie beinhaltet die umgehende Information der Gewerkschaft über das Abweichungsinteresse, die Beteiligung eines Gewerkschaftsvertreters bei den betrieblichen Verhandlungen, Unterrichtung der Gewerkschaftsmitglieder im Betrieb über die Verhandlungen bzw. den Verhandlungsstand und schließlich die Genehmigung des Falls durch die Tarifabteilung beim Vorstand.

Eine deutlich kritischere Haltung zur Verbetrieblichung der Tarifpolitik hatte die IG Metall, die sich lange gegen diese Entwicklung stemmte. Abweichende betriebliche Regelungen waren dennoch nicht zu verhindern, ihre Zahl wurde beständig größer. Über das Ausmaß der Abweichungen wurde jedoch Stillschweigen bewahrt. Es wurde nach dem Motto verfahren, dass nicht sein kann was nicht sein darf. Die Folge

war, dass das Ausmaß der Abweichungen nicht bekannt war und sich die Dezentralisierung unkoordiniert und auch weitgehend unkontrolliert durchsetze. Mit dem „Pforzheimer Abkommen“ von 2004 sollte damit Schluss sein. Es sollte Transparenz über das tatsächliche Ausmaß hergestellt und Regeln vereinbart werden, wie bei abweichenden Vereinbarungen zu verfahren ist. Die Skepsis gegenüber einer Verbetrieblichung der Tarifpolitik ist geblieben, mehrheitlich akzeptiert scheint aber nun jedoch, dass daran kein Weg vorbeiführt und versucht werden muss, die Herausforderung anzunehmen und aus der Not eine Tugend zu machen. Durch eine Neubestimmung des Verhältnisses von Tarif- und Betriebspolitik soll nun versucht werden, aus der Defensive herauszukommen (Huber et al. 2006; Wetzel 2007; Wetzel et al. O.J.). Betriebliche Konflikte um die Absenkung von Tarifstandards sollen in stärkerem Maße als *tarifpolitische* Auseinandersetzungen im Betrieb geführt werden, d.h. mit gewerkschaftlich legitimierten Vertretern, begleitet von betrieblichen Tarifkommissionen und jenseits der Betriebsverfassung. Für den Umgang mit Tarifabweichungen wurden unmittelbar nach Abschluss des „Pforzheimer Abkommens“ sog. „Koordinationsregeln“ vereinbart und mehrfach fortgeschrieben, die sich inhaltlich nicht all zu sehr von denen der IG BCE unterscheiden. Die IG Metall soll möglichst früh über das Abweichungsinteresse informiert werden, Anträge sind bei der Bezirksleitung zu stellen und von ihr wird auch entschieden, ob Verhandlungen aufgenommen werden. Die Bezirksleitung kann die Verwaltungsstellen zu Verhandlungen ermächtigen; verhandlungsbegleitend sollen betriebliche Tarifkommissionen eingerichtet werden; die Verhandlungsergebnisse sind an den Vorstand weiterzuleiten, der sie zu genehmigen und zu verantworten hat (vgl. Haipeter 2009).

Abbildung 5: Vorgehensweise bei Tarifabweichungen seitens der IG Metall (Stand 11/2004)



Die Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) hat sich am kritischsten gegen die Verbetrieblichung der Tarifpolitik positioniert und hält bis heute daran fest, dass tarifliche Öffnungsklauseln in Flächentarifverträgen, die eine Vereinbarung verschlechternder Tarifregelungen durch die jeweiligen Tarifparteien oder gar durch die Betriebsparteien zulässt, grundsätzlich abgelehnt werden (Wiedemuth 2007, S. 133). Aber auch Ver.di konnte sich dem Verbetrieblichungs- und Differenzierungsdruck nicht entziehen und hat bei weiterhin prinzipieller Ablehnung von Öffnungsklauseln Bedingungen formuliert, unter denen eine Zustimmung erfolgen kann. Wie bei den anderen Gewerkschaften auch wurden Verfahrensregeln verabschiedet, die Kontrolle und ein koordiniertes Vorgehen sichern sollen (Ver.di 2003). Die Vorgaben sind deutlich restriktiver als in den beiden anderen Gewerkschaften. Abweichungen sollen nur in „existenzbedrohenden wirtschaftlichen Notlagen“ und bei Einhaltung eines engmaschigen Netzes an Abstimmungs- und Genehmigungsprozeduren zulässig sein. Ob eine Notlage vorliegt, kann Ver.di durch ein unabhängiges Gutachten prüfen lassen; Entscheidungen über Abweichungen werden grundsätzlich nur von Tarifkommissionen getroffen, die Verhandlungen selbst werden von gewerkschaftlichen Kommissionen geführt. In Abhängigkeit von der Bedeutung des Falles hat zudem eine Rückkoppelung mit der zuständigen Branchentarifkommission oder den regionalen Tarifkommissionen zu erfolgen. Des Weiteren wurden fachübergreifende Kontrollinstrumente auf der Ebene der Fachbereiche und des Bundesvorstandes geschaffen. Über die Einhaltung der Grundsatzpositionen zu Not- und Härtefällen hat eine aus den Tarifsekretären der 13 ver.di-Fachbereiche und zwei Sekretären der Grundsatzabteilung bestehende Clearingsstelle zu beraten. Die Clearingsstelle gibt eine Empfehlung ab, über die der Bundesvorstand entscheidet. Dieser wiederum hat drei Entscheidungsoptionen: Zustimmung, Ablehnung oder Rückgabe an die Verhandlungspartner auf betrieblicher Ebene zur Überarbeitung bestimmter Positionen. Bis Jahresende 2006 wurde für rund 885 Tarifverträge die Zustimmung für Abweichungen gegeben (Wiedemuth 2007).

Die Grundsätze und Koordinationsregeln, die sich die Gewerkschaften gegeben haben, mögen unterschiedlich differenziert bzw. engmaschig sein, im Kern betreffen sie jedoch ganz ähnliche Punkte. Wirklich unterschiedlich ist allerdings eines: der rechtlich-institutionelle Rahmen, innerhalb dessen die Tarifabweichung stattfindet. Relevant ist diese Rahmung, weil sie die Handlungsoptionen determiniert, die den Verhandlungspartner in den Betrieben zur Verfügung stehen. In der chemischen Industrie werden Tarifabweichungen durch Betriebsvereinbarungen geregelt, denen die Tarifparteien ihre Zustimmung erteilen, die Aushandlung findet somit im Rahmen der *Betriebsverfassung* statt. Der Tarifvorbehalt des Tarifvertragsgesetzes wird durch die Tarifparteien selbst aufgehoben, in dem diese ihr Plazet zu Ergebnissen von Verhandlungen der Betriebsparteien geben, an deren Zustandekommen sie nicht zwingend beteiligt sein müssen. Die vertragsschließenden Parteien bleiben damit hinsichtlich der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel der Konfliktaustragung an die Restriktionen des Betriebsverfassungsgesetzes gebunden. Mittel des Arbeitskampfes zur Unterstützung der Verhandlungsposition der Arbeitnehmer sind weder möglich noch vorgesehen.

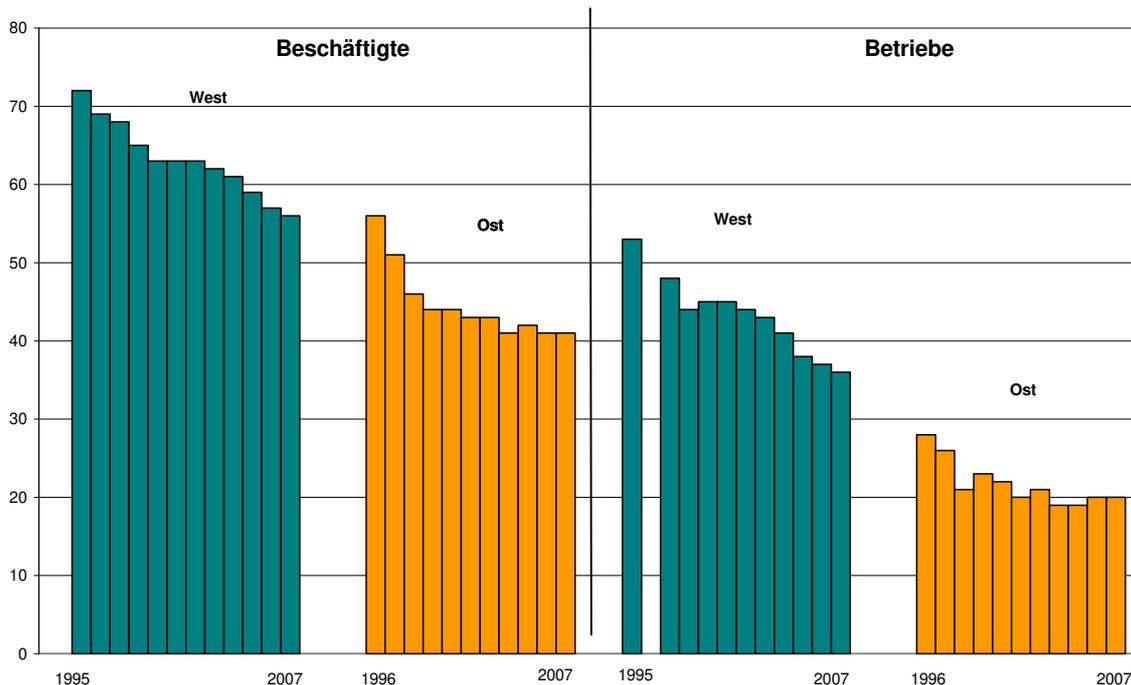
In der Metallindustrie und im Organisationsbereich von ver.di werden Tarifabweichungen durch betriebliche Ergänzungstarifverträge geregelt, d.h. der institutionell-

rechtliche Rahmen ist die *Tarifautonomie*. Die offiziellen Verhandlungspartner auf betrieblicher Ebene sind nicht das Management und der Betriebsrat, sondern Vertreter der Tarifparteien; die Entscheidung, ob Verhandlungen aufgenommen werden, haben – zumindest entsprechend der Statuten – sie zu treffen. Begleitend sind in der Metallindustrie betriebliche Tarifkommissionen einzurichten (die allerdings nicht verpflichtend vorgesehen sind und deren Rolle im Entscheidungsbildungsprozess unklar bleibt), bei ver.di sind die bereits bestehenden überbetrieblichen Tarifkommissionen auf Fach-, Regional- oder Bundesebene sowie eine Clearingsstelle einzubeziehen, die Letztentscheidung trifft der ver.di-Bundesvorstand. Ob die Gewerkschaften, da im Rahmen der Tarifautonomie handelnd, auch zum Mittel des Streiks greifen können, scheint eher fraglich. Es gibt Meinungen, die unter eingeschränkten Bedingungen ein Streikrecht bejahen (Wendeling-Schröder 2003a), vorherrschend ist jedoch die Position, wonach die Friedenspflicht in der zweiten Stufe der Verhandlungen erhalten bleibt. Insofern sind die Handlungsoptionen bei diesem Modell nicht größer als bei dem in der chemischen Industrie praktizierten. Es ist allerdings ordnungspolitisch „sauberer“, da die Tarifparteien in erkennbarer Weise bei Abweichungen Herr des Verfahrens bleiben.

Wie steht es um die Kontrollerfolge? Gibt es sie und wenn ja, auf welchen Feldern? Die Bilanz ist meines Erachtens durchwachsen.

Hinsichtlich der Grundfrage der Stabilisierung des Tarifsystems via Dezentralisierung ist zu konstatieren, dass die Tarifbindung der Betriebe seit Mitte der 90er Jahre, also in dem Zeitraum, in dem die meisten Öffnungs- bzw. Härtefallklauseln vereinbart wurden, kontinuierlich gesunken ist. Im Jahr 2007 kam im Westen noch in 36% der Betriebe ein Branchentarifvertrag zur Anwendung, im Osten in 20%. 1995 lag die Quote im Westen noch knapp 20 Prozentpunkte höher. Im Osten war der Rückgang weniger stark, was allerdings an dem ausgesprochen niedrigen Ausgangsniveau liegt.

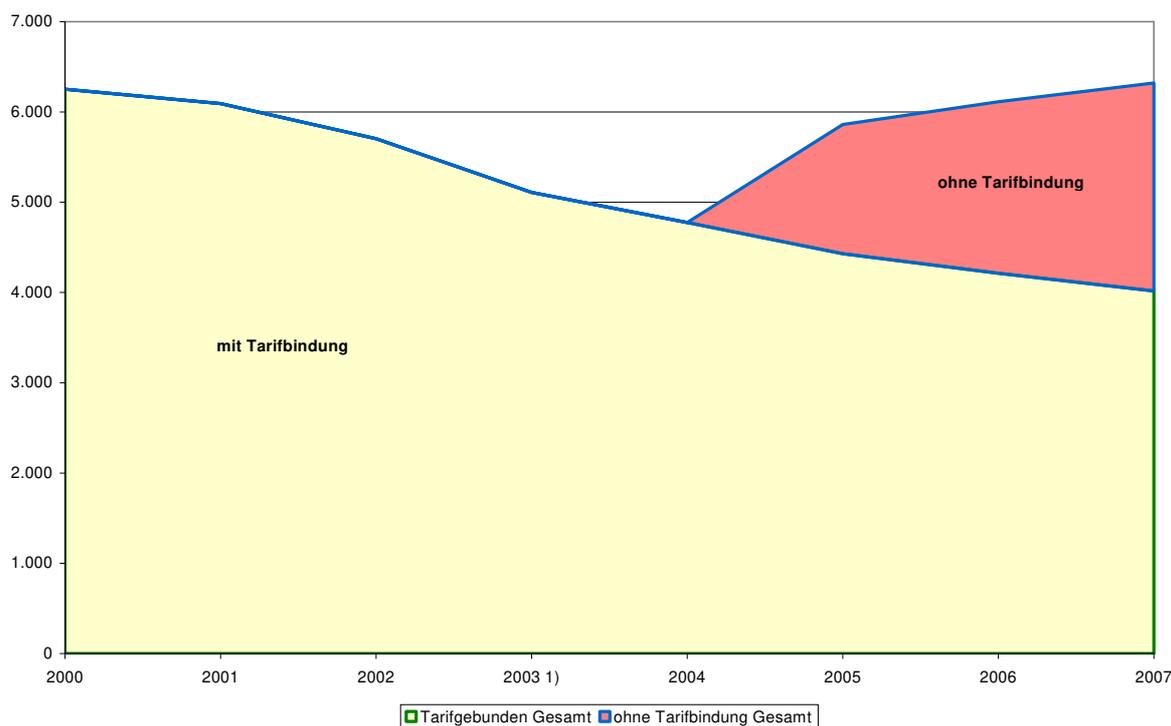
Abbildung 6: Entwicklung der Tarifbindung von Beschäftigten und Betrieben durch Flächentarifbindung 1995-2007



Die sinkende Organisationsquote der Arbeitgeber ist ein ganz wesentlicher und meist zu wenig beachteter Grund für die Krise des Tarifsystems. Die hohe Tarifbindung, die wir bis Ende der 1980er Jahre hatten, war vor allem dem bis dahin hohen Organisationsgrad der Arbeitgeber geschuldet. Dieser lag schon immer deutlich über jenem der Arbeitnehmer. Auch in ihren besten Zeiten erreichte der gewerkschaftliche Organisationsgrad nie mehr als 40%, jener der Arbeitgeber lag zwanzig bis dreißig Prozentpunkte darüber. Mittlerweile sind die Organisationsquoten der Beschäftigten wie der Unternehmen abgestürzt, wobei bemerkenswerterweise jener der Arbeitgeber immer noch annähernd doppelt so hoch ist wie jener der Arbeitnehmer. 36% der Betriebe sind an einen Flächentarifvertrag gebunden, d.h. ihre Arbeitgeber sind in einem Arbeitgeberverband organisiert, von den Beschäftigten sind weniger als 20% Mitglied in einer Gewerkschaft.

Eine nicht ganz unwichtige Ergänzung ist hier anzubringen. Die deutschen Gewerkschaften konnten im vergangenen Jahr den Mitgliederschwund stoppen und die Arbeitgeberverbände verzeichnen seit einigen Jahren sogar beträchtliche Mitgliederzuwächse, wobei die Organisationserfolge allerdings ausschließlich auf das Konto von Arbeitgeberverbänden ohne Tarifbindung gehen. Die Mitgliederzuwächse bei OT-Verbänden kompensieren die Verluste der Verbände mit Tarifbindung. Auch dies ist kein Zeichen dafür, dass Öffnungsklauseln und das „Pforzheimer Abkommen“ eine Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden klassischer Provenienz attraktiver gemacht hätte.

Abbildung 7: Mitgliederentwicklung Gesamtmetall 2000 bis 2007



Als Fortschritt, nicht jedoch als Kontrollerfolge kann man werten, dass ein deutlich höheres Maß an Transparenz hergestellt ist und zudem die „wilde“ Dezentralisierung ohne Beteiligung der Tarifparteien deutlich eingeschränkt werden konnte. Damit ist keine Gewähr für eine andere Qualität der Abkommen gegeben, jedoch die Voraussetzung geschaffen, Kontrolle überhaupt ausüben zu können.

Die Hoffnung der Gewerkschaften war es mit tariflichen Öffnungsklauseln oder Korridorregelungen die Zahl und die Reichweite abweichender Regelungen begrenzen zu können. Mir scheint fraglich, ob sich diese Hoffnung erfüllt hat. Um etwas über die Zahl der Abweichungsfälle sagen zu können, müssten Informationen über die Differenz zwischen beantragten und genehmigten bzw. eingeleiteten Abweichungsverfahren veröffentlicht sein, was nicht bzw. nur bruchstückhaft der Fall ist. Es gibt Beispiele verweigerter gewerkschaftlicher Zustimmung, häufig scheinen sie nicht zu sein. Zudem mussten die Gewerkschaften in den vergangenen 15 Jahren immer neuen tariflichen Öffnungsregelungen zustimmen, was ebenfalls nicht als Indiz für einen großen Kontrollerfolges gewertet werden kann.

Wenig erfolgreich ist die Kontrollstrategie der Gewerkschaften hinsichtlich der Felder, auf denen Konzessionen gemacht werden. In der chemischen Industrie wurden sie immerhin per Tarifvertrag auf drei begrenzt und zugleich Bandbreiten für die Abweichungen festgelegt, allerdings wurden auch hier in zeitlichen Schritten immer neue Felder geöffnet. In der Metallindustrie gibt es weder eine Begrenzung der Themen noch eine der Bandbreiten. Faktisch sind auch hier wie in der chemischen Industrie die Felder Arbeitszeit, Entgelt und Jahressonderzahlungen die wichtigsten, weitere Felder sind jedoch möglich und sie spielen auch in den Ergänzungstarifverträgen

eine Rolle. Relevante Felder wie etwa Arbeitszeitverlängerungen auszuschließen und hierüber keine Vereinbarungen abzuschließen, gelang nicht.

Erfolgreicher waren die Gewerkschaften bei der Vereinbarung von Gegenleistungen im Tausch für erbrachte Konzessionen. Ein Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen während der Laufzeit der Vereinbarungen ist mittlerweile die Regel, Standortsicherungszusagen gibt es ebenfalls häufig. Im Laufe der Zeit wurde der Katalog der Gegenleistungen ausgeweitet. Einbezogen sind jetzt auch oft Investitionszusagen, die Übernahme von Auszubildenden oder Mitbestimmungsrechte. Abkommen mit Gegenleistungen scheinen vor allem in der Metallindustrie verbreitet zu sein. 83% aller abweichenden Tarifabkommen enthalten entsprechende Regelungen.

Gute Erfolge gibt es auf einzelbetrieblicher Ebene hinsichtlich der Prozesskontrolle, d.h. der Einleitung, Durchführung und Beendigung des Verfahrens. Vor Einleitung eines offiziellen Verfahrens erfolgt in der Regel eine Prüfung der wirtschaftlichen Situation der Unternehmen. ver.di hat in seinen Verfahrensvorschriften zudem geregelt, dass übertarifliche Leistungen vor Aufnahme der Verhandlungen abgebaut sein müssen. In anderen Branchen ist dies keine verpflichtende Voraussetzung. Die Verhandlungen werden i.d.R. durch die Tarifparteien geführt oder zumindest begleitet und sie haben auch das letzte Wort. Fast durchweg sind die Abkommen befristet und meist ist auch ein Zeitplan zur Rückkehr auf die Flächentarifnorm vorgesehen. Mit wachsender Erfahrung ist auch die tarifhandwerkliche Qualität der Regelungen gestiegen (z.B. Definition des Kündigungsschutzes, Befristung/Nachwirkung, Rückzahlung etc.).

Dennoch gibt es auch hier Schwachstellen. Eine der größten scheint der Zeitpunkt zu sein, zu dem die Tarifparteien gerufen werden. Zwar werden die Betriebsparteien in allen Branchen angehalten, die Tarifparteien über Abweichungsinteressen frühzeitig zu informieren. Dennoch gibt es weiterhin Fälle, in denen die Betriebsparteien Lösungen bereits vorverhandelt haben, bevor sie die Tarifparteien einschalten, was deren Chancen mindert, noch substantielle Veränderungen vornehmen zu können. Eine weitere Schwachstelle ist die Information und Beteiligung der Beschäftigten bzw. der Mitglieder und die Etablierung betrieblicher Tarifkommissionen. Eine entsprechende Beteiligungspraxis scheint sich zwar langsam zu entwickeln, die Etablierung ausreichend demokratisch legitimierter betrieblicher Institutionen scheint jedoch weiterhin unbefriedigend. Schwach entwickelt ist bisher das Controlling der Vereinbarungen.

Wenig bekannt ist über die Effekte der überbetrieblichen Prozesskontrolle, durch die sichergestellt werden soll, dass einzelbetriebliche Konzessionen keinen Dominoeffekt auslösen. Die Gewerkschaften haben diesbezüglich, wie schon erwähnt, unterschiedlich engmaschige Sicherungsmechanismen eingebaut. ver.di sieht obligatorisch eine Einschaltung bestehender überbetrieblicher Tarifkommissionen, eine Information und Genehmigung durch eine zentrale Clearingstelle und eine Beschlussfassung durch den Vorstand vor, die IG Metall hat eine je nach Bedeutung des Falles geschichtete Zuständigkeit von Vorstand einerseits und Bezirksleitung andererseits, wobei beide Ebenen mit Beauftragungen arbeiten können. Gegenüber den überbetrieblichen Tarifkommissionen besteht eine Informationsverpflichtung. In der chemischen Industrie werden die Entscheidungen von der Tarifabteilung beim Vorstand getroffen. Nach Einschätzung des IG Metall-Vorstandes haben sich die Koordinati-

onsregeln, die mehrfach nachjustiert wurden, im Grundsatz bewährt, es gibt jedoch insbesondere bei der überbetrieblichen Koordination deutliche Schwächen (IG Metall 2004, 2005, 2008). Als unzureichend erweist sich die Abschätzung der Wettbewerbseffekte auf Branchenebene. Entsprechende Informationsgrundlagen stehen nicht oder nur unvollständig zur Verfügung. Als Reaktion darauf wurde in der IG Metall die Branchenarbeit ausgebaut und Branchenkoordinatoren eingesetzt, was das Problem jedoch nur bedingt mindern konnte. Auch die Koordination zwischen und innerhalb von Konzernen erweist sich als schwierig. Berichtet wird zudem von einer „politischen und operativen Überforderung der Kollegen/innen vor Ort mit ‚dauerhaften Tarifaueinandersetzung““ (Burkhard et al. 2006, S.38). Der Bedarf nach Entlastung durch Vereinfachung der Verfahren, Klärung und Begrenzung der Zuständigkeiten und Standardisierung des Vorgehens ist beträchtlich.

In summarischer Betrachtung kommen führende Vertreter der IG Metall zu der Einschätzung, dass sich zwar eine Verbesserung der Transparenz und der Koordination konstatieren lässt. Allerdings zeigten sich zugleich „sehr deutlich die Grenzen einer überbetrieblichen Regulierungsfähigkeit der IG Metall, insbesondere in Konzernen und in Branchenzusammenhängen. Der Versuch einer Stabilisierung des Flächentarifvertrages durch eine ‚kontrollierten Dezentralisierung‘ konnte nicht eingelöst werden, da wir bisher keine hinreichende Kontrolle üben können.“ (Burkhard et al. 2006, S. 38, ähnlich Wagner/Welzmüller 2006, S.27).

5. Dezentralisierung als organisationspolitische Chance für die Gewerkschaften

Die Dezentralisierung des Tarifsystems war keine von den Gewerkschaften gewollte Entwicklung. Sie haben diese zunächst zu verhindern, dann zu begrenzen und in ihren negativen Folgen einzuschränken versucht. Dezentralisierung wurde mehr oder weniger zähneknirschend als unvermeidlich hingenommen, organisationspolitische Chancen wurden lange nicht gesehen. Das hat sich in den letzten Jahren zu verändern begonnen. Unter dem Stichwort „Neubestimmung des Verhältnisses von Tarif- und Betriebspolitik“ läuft in der IG Metall ausgehend vom Bezirk Nordrhein-Westfalen eine Debatte, mit der versucht werden soll, aus der Defensive herauszukommen (Wetzel 2007, Wetzel et al. O.J.; Huber et al. 2006). Betriebliche Konflikte um die Absenkung von Tarifstandards sollen danach in stärkerem Maße als *tarifpolitische* Auseinandersetzungen im Betrieb geführt werden, d.h. mit gewerkschaftlich legitimierte Vertretern, begleitet von betrieblichen Tarifkommissionen und jenseits der Betriebsverfassung. Das Konzept, auf diese Weise beim Rückwärtsgehen Stärke zu gewinnen, ist nicht unumstritten u.a. auch deshalb, weil eine mitgliederorientierte Tarifpolitik nach Meinung einiger Protagonisten des Konzeptes auch Bonusregelungen für Gewerkschaftsmitglieder umfassen soll.

Erste Erfahrungen sprechen für das Konzept. Oft erfahren die Beschäftigten erstmals in betrieblichen Konflikten die Sinnhaftigkeit und den Nutzen einer Gewerkschaft. Positive Mitgliederentwicklungen auch in Betrieben, in denen vom Tarifvertrag abgewichen wurde, zeigen zudem, dass die Beschäftigten die Rolle der IG Metall als ‚Verhinderer des Schlimmsten‘ durchaus akzeptieren und honorieren. Erste Auswertungen zeigten, dass in Betrieben mit Abweichungen die Zahl der Neuaufnahmen von Gewerkschaftsmitgliedern „im Durchschnitt um 50% gegenüber dem Vorjahr ge-

steigert werden konnte – allerdings mit erheblichen Bandbreiten und nicht in jedem Einzelfall“ (Burkhard et al. 2006, S.43). Erforderlich ist hierfür allerdings, betriebliche Konflikte offensiv wie „kleine Tarifrunden“ anzulegen, d.h. mit eigenen Forderungen, eigenständigen Begleitstrukturen (z.B. Vertrauensleute, Tarifkommissionen, Mitgliederversammlungen), ein hohes Maß an Öffentlichkeit und Transparenz, aktive Einbeziehung der Mitglieder und glaubwürdige Bilanzierung des Ergebnisses. Organisationserfolge sind also auch bei Tarifabweichungen nach unten möglich. Gewerkschaften können Terrain gewinnen, wenn es ihnen gelingt, mit eigenen Forderungen und Aktionen aktiv Auseinandersetzungen zu führen und nicht nur passiv in der Opferrolle zu verharren. Aber auch solche offensiv geführten Auseinandersetzungen münden in der Regel in Kompromissen, sprich Abweichungen, und unterminieren damit die Flächentarifnormen. Die Janusköpfigkeit der Verbetrieblung bleibt somit auch dann, wenn neue Mitglieder gewonnen werden können (Wiedemuth 2007, S. 139f).

Haipeter zieht gleichwohl eine positive Bilanz der Effekte tarifabweichender Regelungen in der Metallindustrie und der chemischen Industrie. Zwar befänden sich die Gewerkschaften durch die Verbetrieblung in einer strukturellen Defensivsituation und die einzelbetrieblichen Tarifnormen konkurrierten mit den sektoralen. Dennoch ließe sich festhalten, „dass Tarifabweichungen auch zu einer Stabilisierung oder sogar Stärkung der Tarifpartei Gewerkschaft und, in Folge, der Flächentarifverträge beitragen können“ (Haipeter 2009). Dem ersten Teil dieses Satz würde ich zustimmen, dem zweiten nicht. Es gibt, wie erwähnt, Beispiele und Belege dafür, dass sich bei offensivem Vorgehen und intensiver Beteiligung der Belegschaften Organisationserfolge für Gewerkschaften erzielen lassen. Skeptisch bin ich hinsichtlich der Annahme, eine Stärkung der Gewerkschaft würde sich unmittelbar in einer Stabilisierung bzw. Stärkung des Flächentarifvertrags niederschlagen. Haipeter ist mit dieser Meinung nicht allein. In der einschlägigen Organisations- und verbandssoziologischen Literatur wird auch von anderen Autoren ein enger Zusammenhang zwischen der Organisationsmacht der Gewerkschaften und der Höhe der Tarifbindung der Unternehmen hergestellt (Crouch 1993; Silver 2003; Wright 2000). Keller (2008a) fasst die Debatte zum Organisationsbedarf der Arbeitgeber kurz und knapp so zusammen: „Die Bereitschaft der Arbeitgeber zur verbandlichen Organisation hängt von der Stärke der Gewerkschaften ab“ (Keller 2008a S. 34). Ist das wirklich so? Lassen sich so die deutlich höheren Organisationsgrade der Arbeitgeber gegenüber den Beschäftigten oder die großen Differenzen zwischen Branchen erklären? Ist der Organisationsgrad der Arbeitgeber im Kredit- und Versicherungswesen deshalb doppelt so hoch wie in der Metallindustrie, weil die Gewerkschaften dort so stark sind? Die gewerkschaftliche Mächtigkeit ist sicher ein Faktor zur Erklärung des Organisationsgrades der Arbeitgeber und mithin die Tarifbindung der Betriebe. Es gibt jedoch noch andere, was sich nicht zuletzt im internationalen Vergleich zeigt. Gewerkschaftsstärke gemessen an Mitgliederzahlen und Organisationsquoten korreliert nur schwach mit der Höhe der Tarifbindung. Davon auszugehen, den Gewerkschaften könnte in absehbarer Zeit und dazu noch im Gefolge einer weiteren Verbetrieblung der Tarifpolitik so viel an Durchsetzungsmacht zuwachsen, dass sie in der Lage wären, aus eigener Kraft eine Trendwende herbeizuführen und die Arbeitgeber in großer Zahl erneut oder erstmals in die Tarifbindung bringen, erscheint mir unrealistisch. Wiedererstarken kann der Flächentarifvertrag meines Erachtens nur dann, wenn der Staat

den Tarifparteien unter die Arme greift, in dem er Tarifverträge, die sie geschlossen haben wieder in größerer Zahl für allgemeinverbindlich erklärt und auf diese Weise verhindert, dass die Tarifparteien dort, wo sie schon stark geschwächt sind, weiter marginalisiert und Tarifverträge der Bedeutungslosigkeit überlassen werden.

6. Zusammenfassung: Die deutschen Gewerkschaften zwischen Erleiden und Gestalten der Verbetrieblichung

Die Befunde und Einschätzungen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- (1) Die Dezentralisierung des Verhandlungssystem und die Differenzierung der Tarifnormen sind Reaktionen auf die nachlassende Tarifbindung der Betriebe mit denen versucht werden sollte, durch Erweiterung der betrieblichen Spielräume und Anbindung der Tarifnormen an die Wirtschaftlichkeit des Einzelbetriebs die Attraktivität von Flächentarifverträgen zu steigern und der Exit-Option der Betriebe eine Alternative entgegen zu stellen.
- (2) Die Öffnung des Flächentarifvertrags für abweichende betriebliche Regelungen ist weit fortgeschritten. Tarifliche Öffnungsklauseln gibt es mittlerweile in fast allen Branchen, von ihnen wird reichlich Gebrauch gemacht und sie betreffen einen Großteil der Beschäftigten. Die Verbetrieblichung der Tarifpolitik ist keine periphere und auch keine vorübergehende Erscheinung. Abweichende betriebliche Vereinbarungen sind zu einem festen Bestandteil des Tarifsystems geworden. Sie korrigieren Flächentarifverträge, verdrängen bzw. ersetzen sie aber nicht. Was sich allerdings verändert, ist der Charakter der Tarifnormen. Sie bleiben zentraler Bezugspunkt, ihre Verbindlichkeit nimmt jedoch ab, sie werden zu nachverhandelbaren Größen.
- (3) Dezentralisierung ist die dominante Entwicklung innerhalb des Tarifsystems, es gibt jedoch Grenzen und Gegenbewegungen. Nicht in das Bild kontinuierlich fortschreitender Verbetrieblichung passen etwa die neuen Entgeltrahmenabkommen bzw. Tarifreformprojekte, bei denen die Rollenverteilungen zwischen Verfechtern und Verteidigern der Ordnungsfunktion von Flächentarifverträgen teilweise komplett vertauscht sind, indem die Arbeitgeber die Flagge der Ordnungsfunktion der Tarifverträge hochhalten und die Gewerkschaften sich für die Ausweitung der betrieblichen Gestaltungsspielräume stark machen. Eine Grenze der Verbetrieblichung besteht zudem in der heterogenen Interessenlage der Arbeitgeber, die dieser Entwicklung keineswegs durchweg positiv gegenüberstehen. Gefürchtet werden der hohe Aufwand und die mit der Aushandlung betrieblicher Abkommen einhergehenden Konflikte. Ein vollständiger Verzicht auf Flächentarifverträge scheint der Mehrheit der Arbeitgeber deshalb nicht der richtige Weg. Zudem wird auf staatlicher Seite zunehmend registriert, welche nicht intendierten Folgen eine zu weit getriebene Verbetrieblichung und Schwächung des Tarifsystems hat. Die Entlastungsfunktion der Tarifautonomie für staatliches Handeln nimmt ab. Der Staat ist und wird vermehrt gefordert.
- (4) Die Verbetrieblichung des Verhandlungssystem verändert das System der Interessenvertretung nachhaltig, weil dadurch die Dualität zwischen Tarifautonomie einerseits und Betriebsverfassung andererseits betroffen ist. Die institutionell-rechtliche Zweiteilung, der zugleich eine Zweistufigkeit in eine betriebliche (Betriebsverfassung) und eine sektorale (Tarifautonomie) entsprach, wandelt sich in

in ein zweistufig Tarifsystem bei Fortbestand der Zweiteilung von Betriebsverfassung und Tarifautonomie. Die funktionale Differenzierung der Konfliktverarbeitung zwischen betrieblicher und überbetrieblicher Arena mit jeweils unterschiedlichen Akteuren, abgegrenzten Konfliktgegenständen und divergierenden Konfliktlösungsverfahren verändert sich. Die Grenzen zwischen der tariflichen und betrieblichen Arena der Konfliktaustragung lösen sich auf. Auf betrieblicher und auf sektoraler Ebene verhandeln zunehmend dieselben Akteure über dieselben Konfliktgegenstände, wobei sie bei betrieblichen Abweichungsverhandlungen allerdings nicht auf Mittel des Arbeitskampfes zurückgreifen können. Tarifparteien wie Betriebsparteien verhandeln zudem in Abweichungsfällen nicht selten über Themen, die weder der betrieblichen Mitbestimmung unterliegen noch bisher Gegenstand von Tarifverhandlungen waren, sondern in unternehmerischer Disposition standen: Investitionen und Standortentscheidungen.

- (5) Im Prozess der Dezentralisierung bzw. Verbetrieblichung der Tarifpolitik verändern sich Rolle, Aufgaben und Identität der Gewerkschaften. Basierte ihr Selbstverständnis bisher darauf, Sachwalter der Kollektivinteressen *aller* Arbeitnehmer zu sein und nicht, wie Betriebsräten strukturell und rechtlich vorgegeben, von Belegschaften einzelner Betriebe, müssen sie nun ohne Pufferung durch die Institution Betriebsrat das einzelbetriebliche Interesse mit dem gesamtgesellschaftlichen in Einklang bringen. Damit entfällt die Basis für die bisher übliche Arbeitsteilung zwischen Gewerkschaft und Betriebsrat, die ihr Selbstverständnis in starkem Maße prägt und die auch in legitimatorischer Hinsicht hoch funktional war, konnten doch Abweichungen von gewerkschaftlichen Prinzipien und Grundsätzen der mangelnden Prinzipientreue von Betriebsräten zugeschrieben werden. Die Anpassung, ggf. auch die Abweichung von gewerkschaftlichen Prinzipien erfolgte in einer anderen Arena und durch andere Akteure. Diese Möglichkeit entfällt. Der Konflikt zwischen betrieblichem Einzelinteresse und Kollektivinteresse ist jetzt innerhalb der Gewerkschaften und nicht mehr zwischen Gewerkschaften und Betriebsräten auszutragen.
- (6) Die Gewerkschaften haben versucht, die Dezentralisierung in kontrollierte Bahnen zu lenken, was ihnen allerdings nur teilweise gelungen ist. „Wilde“ Formen der Dezentralisierung ohne Kenntnis und Beteiligung der Tarifparteien sind seltener geworden, aufhalten ließ sich die Dezentralisierung nicht. Es sind keine Zahlen darüber bekannt, wie viele Abweichungsbegehren von Betrieben nicht entsprochen wurde und wie viele Beschäftigte davon betroffen gewesen wären. Kontrollserfolge zeigen sich am ehesten in den konditionierten Voraussetzungen für die Aufnahme von Abweichungsverhandlungen (betriebswirtschaftliche Prüfung, Abbau übertariflicher Leistungen vor tariflichen etc.), den Gegenleistungen für erbrachte, der Befristung der Abweichungen sowie der geordneten Rückkehr zu den Flächentarifvertragsnormen. Die Gewerkschaften konnten insofern durch ihre Grundsätze, die bei einer Abweichung eingehalten werden sollten und die Verfahrensregeln Ordnung und in mancher Hinsicht auch Kontrolle über den Verlauf, das Ausmaß und die überbetrieblichen Auswirkungen gewinnen. Verhindern konnten sie solche Abkommen aber auch dann nicht, wenn negative Auswirkungen nicht nur für die unmittelbar betroffene Belegschaft verbunden waren, sondern auch problematische Fernwirkungen.

- (7) Verbetrieblichung bringt nicht nur Risiken, sondern bietet auch Chancen der besseren betrieblichen Verankerung und gewerkschaftlichen Erneuerung. Gewerkschaften können im Gefolge verbetrieblichter Verhandlungen an Organisationsmacht gewinnen, sofern sie in den Betrieben schon über ein gewisses Fundament verfügen, um handlungsfähig zu sein und eine offensive Beteiligungspolitik betrieben wird. Dabei unterscheiden sich die gewerkschaftlichen Handlungsbedingungen nicht zwischen Betrieben bzw. Branchen, in denen die Tarifabweichungen im Rahmen der Betriebsverfassung oder der Tarifautonomie ausgehandelt werden. Zwar sind die Akteurskonstellationen im Aushandlungsprozess andere, da Betriebsvereinbarungen definitionsgemäß durch die Betriebsparteien ausgehandelt werden, Ergänzungstarifverträge durch die Tarifparteien. Auf Mittel des Arbeitskampfes kann jedoch in beiden Fällen nicht zurückgegriffen werden.
- (8) Bei günstigem Verlauf und offensiver Politik können die Gewerkschaften Organisationserfolge und damit Machtgewinne erzielen, diese setzen sich jedoch nicht zwingend in eine höhere Tarifbindung der Betriebe und damit ein Wiedererstarken des Flächentarifvertrags um. Historisch gesehen sind Arbeitgeberverbände zwar als Schutzvereinigung gegen um Tarifverträge kämpfende Gewerkschaften entstanden, die Durchsetzungs- bzw. Erzwingungsstärke der Gewerkschaften ist jedoch nicht der einzige Faktor, durch den die Höhe der Tarifbindung der Betriebe bestimmt wird. Es gibt Branchen (und Länder) mit niedrigem gewerkschaftlichen Organisationsgrad bei hoher Tarifbindung der Betriebe und Branchen mit kampfstarken Gewerkschaften und fallender betrieblicher Tarifbindung. Zudem ist in absehbarer Zukunft nicht zu erwarten, dass die deutschen Gewerkschaften eine Mächtigkeit zurückgewinnen könnten, durch die sie in der Lage wären, die Arbeitgeber breitflächig in eine Tarifbindung zu zwingen. Das wird in Einzelfällen gelingen, nicht jedoch in der Fläche und zumal nicht dort, wo die Gewerkschaften keine betriebliche Handlungsbasis haben. Wirkungsmächtig sind Flächentarifverträge nur dort, wo sowohl die Gewerkschaften als auch die Arbeitgeberverbände noch in der Lage sind Tarifverträge abzuschließen, die wirklich prägend für die Arbeitsbedingungen der Mehrzahl der Betriebe und der Beschäftigten der jeweiligen Branche sind. Diese Voraussetzung ist vielfach nicht mehr gegeben. Eine Stabilisierung des Flächentarifvertrags wird es deshalb ohne staatliche Unterstützung nicht mehr geben können. Die Unterstützung kann auf vielen Wegen geschehen, nicht zuletzt kann und sollte sie in einer stärkeren Anwendung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen bei einer Reform des Verfahrens bestehen. Nur so lässt sich derzeit der Funktionsverlust der Tarifautonomie kompensieren und sicherstellen, dass die Tarifparteien in den betreffenden Branchen keinen weiteren Bedeutungsverlust erleiden. Die Konstellation ist paradox: Der Staat ist gefordert die Tarifautonomie, die von der Staatsferne und der Autonomie der Tarifakteure lebt, durch Generalisierung der von den Tarifparteien geschlossenen Verträge zu unterstützen. Das ist zwar keine wünschenswerte Entwicklung, jedoch eine notwendige

Literatur:

- Bahn Müller, Reinhard/Schmidt, Werner (2009): Riskante Modernisierung des Tarifsystems. Die Reform der Entgeltrahmenabkommen in der Metall- und Elektroindustrie Baden-Württembergs. Berlin (im Erscheinen).
- Bahn Müller, Reinhard/Schmidt, Werner (2007): Auf halbem Weg – Erste Befunde zur ERA-Umsetzung in Baden-Württemberg. In: WSI-Mitteilungen, 60 Jg., Heft 7, S. 358-364.
- Bahn Müller, Reinhard/Bispinck, Reinhard (1995): Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell? Das deutsche Tarifsystem zwischen kollektiver Regulierung, betrieblicher Flexibilisierung und individuellen Interessen. In: Bispinck, Reinhard (Hg.), Tarifpolitik im Umbruch. Die Zukunft des Flächentarifvertrags, Hamburg, S. 137-172.
- Bispinck, Reinhard/Schulten, Thorsten (2009): Re-Stabilisierung des deutschen Flächentarifsystems. In: WSI-Mitteilungen, 62. Jg., Heft 4, S. 201-209.
- Bispinck, Reinhard/Bahn Müller, Reinhard (2007): Abschied vom Flächentarifvertrag? Der Umbruch in der deutschen Tariflandschaft und seine Konsequenzen für eine betriebliche Tarifpolitik. In: Bispinck, Reinhard (Hrsg.) Wohin treibt das Tarifsysteem? Hamburg, S. 9-28.
- Burkhard, Oliver/Iwer, Frank/Wagner, Hilde (2006): Thesen zur Tarifpolitik. Zukunftsfragen solidarischer Tarifpolitik. In: Huber, Berthold/Burkhard, Oliver/ Wagner, Hilde (Hrsg.) Perspektiven der Tarifpolitik. Im Spannungsverhältnis von Fläche und Betrieb, Hamburg, S. 33-50.
- Crouch, Colin (1993): Industrial Relations and European State Traditions, Oxford
- Erhard, Karin (2007): Tarifliche Öffnungsklauseln als stabilisierende Instrumente des Flächentarifvertrages. Erfahrungen aus der chemischen Industrie. In: Bispinck, Reinhard (Hrsg.) Wohin treibt das Tarifsysteem? Hamburg, S. 9-28.
- Fitzenberg, Bernd/Franz, Wolfgang (2000): Der Flächentarifvertrag. Eine kritische Würdigung aus ökonomischer Sicht. In: Franz, Wolfgang/Hesse, Helmut/ Ramser, Hans Jürgern/ Stadler, Manfred (Hrsg.): Ökonomische Analyse von Verträgen. Wirtschaftswissenschaftliches Seminar Ottobeuren, Bd. 29, Tübingen 2000, S. 191-232.
- Förster, Gottlieb (2008): Stabilisierung des Flächentarifvertrags durch Flexibilisierung. In: Bispinck, Reinhard (Hrsg.): Verteilungskämpfe und Modernisierung. Aktuelle Entwicklungen in der Tarifpolitik, Hamburg, S. 151-158.
- Gesamtmetall (2008): Geschäftsbericht 2007/2008, Berlin.
- Haipeter, Thomas (2009): Tarifabweichung: Regulierung, Koordinierung und Praxis in der Metallindustrie und der chemischen Industrie. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 62, Heft 4, S. 185-192.
- Haipeter, T./Schilling, G. (2006): Von der Einfluss- zur Mitgliedschaftslogik. Die Arbeitgeberverbände und das System der industriellen Beziehungen in der Metallindustrie, in: Industrielle Beziehungen, 13. Jg., Heft 1, S. 21–42.
- Hassel, Anke (2006): Tarifpolitische Aushandlungsprozesse im Wandel. Präsentation. Workshop „Innovative Tarifpolitik – Modellinitiative im Einzelhandel“ der Bertelsmann-Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung am 13.11.2006, Akademie der Künste, Berlin.
- Huber, Berthold/Burkhard, Oliver/Wagner, Hilde (2006): Perspektiven der Tarifpolitik. Im Spannungsfeld von Fläche und Betrieb, Hamburg.
- IG Metall (2004): Koordination betrieblicher Tarifverhandlungen. Zentrale Geschäftsführerkonferenz der IG Metall 10.11.2004 Köln.
- IG Metall (2005): Vorlage für die Sitzung des Vorstandes der IG Metall am 14. Juni 2005 betreffs Aktualisierung der Verfahrensgrundsätze bei abweichenden Tarifverträgen, Frankfurt.
- IG Metall (2008): Vorlage für die Sitzung des geschäftsführenden Vorstandes am 21. April 2008 betreffs Vorgehensweise zur Weiterentwicklung der Verfahrensgrundsätze zur Behandlung von Firmen-, Anerkennungs- und abweichenden Tarifverträgen, Frankfurt.

- Keller, Bernd (2008a): Einführung in die Arbeitspolitik. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive, 7. Auflage, München.
- Keller, Bernd (2008b): Berufsverbände, Tarifautonomie und das System der Interessenvertretung. In: Leviathan. Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft, 36. Jg., S. 364-390
- Kohaut, Susanne/Schnabel, Claus (2006): Tarifliche Öffnungsklauseln: Verbreitung, Inanspruchnahme und Bedeutung. Diskussionspapier Nr. 41, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.
- Lesch, Hagen (2008): Spartengewerkschaften – Entstehungsmotive und ökonomische Wirkung. In: Industrielle Beziehungen, 15. Jg., Heft 4, S. 303-328.
- Müller-Jentsch, Walther (2007) : Strukturwandel der industriellen Beziehungen. ‚Industrial Citizenship‘ zwischen Markt und Regulierung. Hagener Studentexte zur Soziologie, Wiesbaden.
- Müller-Jentsch, Walther (2008): Arbeit und Bürgerstatus. Studien zur sozialen und industriellen Demokratie, Wiesbaden.
- Nienhüser, W./ Hoßfeld, H. (2007): Regulierungsform und Verbetrieblichungsneigung von Managern und Betriebsräten. Ergebnisse einer empirischen Erhebung. In: Industrielle Beziehungen, Heft 4, S. 289-315
- Rehder, Britta (2003): Die Flexibilität der Fläche. In: Die Mitbestimmung, Heft 6, S. 10-15.
- Rehder, Britta (2006): Legitimitätsdefizite des Co-Managements. Betriebliche Bündnisse als Konfliktfeld zwischen Arbeitnehmern und betrieblicher Interessenvertretung. In: Zeitschrift für Soziologie, 35. Jg., Heft 3, S.227-242.
- Schmidt, Rudi (2007): Was leistet und wohin steuert das deutsche Tarifsysteem? Der Flächentarifvertrag unter Differenzierungsdruck. In: Bispinck, Reinhard (Hrsg.) Wohin treibt das Tarifsysteem? Hamburg, S. 29-43.
- Schroeder, Wolfgang/Greef, Samuel (2008): Industrie- und Spartengewerkschaften im Konflikt. Organisatorische Voraussetzungen und realisierte Gelegenheitsstrukturen. In: Industrielle Beziehungen, 15. Jg., Heft 4, S. 329-355.
- Sperling, Hans-Joachim (2008): Vom Lohnrahmentarifvertrag II zu Auto 5000. Stationen einer tarifpolitischen Rahmung innovativer Arbeitspolitik. In: Wagner, Hilde (Hrsg.): Arbeit und Leistung – gestern & heute. Ein gewerkschaftliches Politikfeld, Hamburg, S. 125-140.
- Silver, B. (2003): Forces of Labour, Cambridge.
- ver.di (2003): Grundsätze für Notfall- und Härtefallvereinbarungen. Beschlossen durch den Gewerkschaftsrat in seiner Sitzung am 15. und 16. Juli 2003 in Berlin, Berlin.
- Wagner, Hilde/Welzmüller, Rudolf (2006): Der Flächentarifvertrag – im Spannungsverhältnis zunehmender Dezentralisierung und Differenzierung. In: Huber, Berthold/Burkhard, Oliver/Wagner, Hilde (Hrsg.) Perspektiven der Tarifpolitik. Im Spannungsverhältnis von Fläche und Betrieb, Hamburg, S. 13-32.
- Wendeling-Schröder, Ulrike/Schubert, Jens M. (2003a): Die Zulässigkeit von zweitstufigen Tarifsysteemen. Gutachten im Auftrag der IG Metall Baden-Württemberg, Hannover.
- Wendeling-Schröder, Ulrike/Schubert, Jens M. (2003b): Rechtsprobleme zweitstufiger Tarifvertragssysteme. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA), S. 772-777.
- Wetzel, Detlef (2007): Stabilisierung des Flächentarifvertrags durch betriebsorientierte Tarifpolitik. In: Bispinck, Reinhard (Hrsg.) Wohin treibt das Tarifsysteem? Hamburg, S. 117-127.
- Wetzel, Detlef/Weigand, Jörg/Niemann-Findeisen, Sören/Lankau, Torsten: Organizing: Die mitgliederorientierte Offensivstrategie für die IG Metall, o.J., Frankfurt.
- Wiedemuth, Jörg (2007) Erhalt des Flächentarifvertrags oder Verbetrieblichung der Tarifpolitik? In: Bispinck, Reinhard (Hrsg.) Wohin treibt das Tarifsysteem? Hamburg, S. 130-40.
- Wright, E.O. (2000): Working Class Power, Capitalist Interest, and Class Compromise. In: American Journal of Sociology 1005 (4), S. 957-1002.