

Tariflöhne und Mindestlöhne

Hans-Hermann Hartwich



Hans-Hermann
Hartwich

Fast unbemerkt von der breiteren Öffentlichkeit vollziehen sich in den letzten Jahren wichtige Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt. Sie reflektieren fundamentale Änderungen bei den individuellen Arbeitsverhältnissen, neue Interessenlagen bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern, und sie signalisieren Machtverluste der organisierten Arbeitnehmerschaft, also der Gewerkschaften. Sie signalisieren eine Rückkehr des Staates in die Festlegung der Löhne und Arbeitsbedingungen. Möglicherweise müssen wir unsere Vorstellungen von dem seit rund 100 Jahren wohl geordneten deutschen Arbeitsmarkt mit den Parteien des kollektiven Arbeitsvertrages, die autonom, d.h. staatsfrei, agieren, aufgeben. Hierzu gehören Tarifverbände der Arbeitgeber und der Gewerkschaften, die nach einem mehr oder weniger aufwendigen Kräfte-messen und Ritualen branchenweit geltende kollektive Arbeitsverträge („Flächentarifverträge“) mit ihren Tarifnormen und allgemeinen Bestimmungen einheitlich für bestimmte Arbeitnehmergruppen und für einen bestimmten Zeitraum abschließen. Dazu gehört der daneben agierende staatliche Gesetzgeber, der vorwiegend soziale Schutzrechte formuliert und vor allem auch eine funktionierende Arbeitsgerichtsbarkeit mit Beteiligung der Tarifparteien bereitstellt.

Die Wirtschaftskrise hat auch etwas mit den Veränderungen zu tun. Aber sie ist nicht ursächlich. Und es handelt sich auch nicht um einen plötzlichen Crash, der alle Aufmerksamkeit auf sich zieht. Aber es gibt heute Forschungsergebnisse und Statistiken, die spontane Aufmerksamkeit zu Recht auf sich ziehen.

So veröffentlichte das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit aus ihrem seit 1993 im Westen und 2006 im Osten durchgeführten IAB-Betriebspanel 2009 (IAB-Aktuell v. 20.3.2010) folgende Zahlen über die

Tarifbindung der Beschäftigten 2009
(in Prozent; Abweichung von 100 durch Rundung)

	West	Ost
Branchentarifvertrag	56%	38%
Firmentarifvertrag	9%	13%
Kein Tarifvertrag	36%	49%

Dieser Stand der Branchentarifbindung hatte sich nach IAB-Aktuell vom 6.4.2010 (IAB-Betriebspanel) permanent rückläufig entwickelt. 1996 hatte sie in Westdeutschland noch 70% betragen und im Osten 56%. In dem Zeitraum bis heute gab es sowohl wirtschaftliche Boomjahre als auch Krisenjahre. Dennoch zeichnen nur geringfügige Wellen-

bewegungen die Kurven für West und Ost bis 2009 aus. Die konjunkturelle Situation kann demnach nicht allein verantwortlich gemacht werden.

In den WSI-Mitteilungen 04/2010 des DGB-Instituts der Böckler-Stiftung werden die Linien noch etwas weiter gezogen: Auf betrieblicher Ebene weise die Mitbestimmung gegenwärtig eine stabile Reichweite auf: 45% der Beschäftigten in der Privatwirtschaft Westdeutschlands und 38% Ostdeutschlands würden von einem Betriebsrat vertreten. Aber auch hier sei ein auf lange Sicht abnehmender Deckungsgrad zu konstatieren.

Ist dies nun ein weiteres Signal für den „Abbau des Sozialstaats“? Oder handelt es sich um anpassungsbedürftige Veränderungen im Arbeitsleben, das zwar auch individuellen Bedürfnissen entgegenkommt, jedoch primär ökonomischen Rentabilitätswängen folgt?

Diese Entwicklungen gaben und geben jedenfalls Anlass zu unterschiedlichen Interpretationen, in denen sich nicht nur wirtschaftliche oder ideologische Interessenpositionen widerspiegeln.

Die Süddeutsche Zeitung überschrieb ihren Beitrag (7.4.2010) zu dieser Thematik „Das Ende des Tarifvertrags“. Das von dieser Überschrift ausgehende Signal muss als weit überzogen angesehen werden. Die Autorin, Sybille Haas, muss wie andere Publizisten konzedieren, dass es nicht allein auf den Tarifvertrag ankommt. Über den Flächentarifvertrag hinaus orientieren sich weitere Unternehmen an den jeweiligen tarifvertraglichen Inhalten, ohne eingebunden zu sein. Der Anteil der auf diese Weise indirekt in tarifliche Normen einbezogenen Arbeitnehmer wird auf immerhin 20% geschätzt (Lt. IAB 19% westdeutsche und 24% ostdeutsche). Ähnlich müssen jene Beschäftigungsverhältnisse eingeordnet werden, deren Normen und Bedingungen durch Firmentarifverträge festgelegt werden (9% im Westen, 13% im Osten).

Zumindest als Rahmenfestlegungen haben Branchentarifverträge also heute noch eine wichtige Funktion.

Die skizzierte Entwicklung ist auch eine Folge basisorientierter Gewerkschaftspolitik, die in den letzten Jahren unter dem Begriff der „Verbetrieblichung“ propagiert wurde. Die Festlegung der Lohn- und Arbeitsbedingungen müsse „betriebsnah“ erfolgen, um sachgerecht und mitbestimmungsgerecht zu sein. Auch die „Öffnungsklauseln“ in Branchentarifverträgen folgten einem ähnlichen Bedürfnis. Sie stärkten die Rechte der Betriebsräte und sie eröffneten zugleich Verhandlungsspielräume für Ausgestaltungen, die der tatsächlichen Lage des Unternehmens gerecht wurden.

Bedeutet nun die größere Vielfalt bei Lohnfindung und Arbeitszeitgestaltung eine nicht intendierte Entmachtung der Gewerkschaften? Die gegenwärtig allmählich abflauende Wirtschaftskrise hat zu keiner aggressiven Lohnpolitik geführt. Im Gegenteil. Sowohl die IG Metall als auch die IG Bergbau, Chemie, Energie haben aus ihrer Sicht auffallend moderate Tarifabschlüsse angestrebt und hingenommen. Ihnen ging es offensichtlich primär um die Sicherung der Arbeitsplätze. So stieg sogar der Beliebtheitsgrad der Gewerkschaften bei der Bevölkerung wieder auf 38%, gegenüber 23% im Jahre 2003 (Institut für Demoskopie Allensbach, FAS v. 18.4.2010). Ein Signal für das gesellschaftspolitische Ansehen der Gewerkschaften. Aber zu Lasten des effektiven Einflusses?

Flexible Arbeitsverhältnisse – Gefahren für den Tariflohn

Zur Beantwortung dieser Fragen muss weiter ausgeholt werden. Die Arbeitswelt hat sich im letzten Jahrzehnt markant verändert. Unabhängig von Hochkonjunktur und Wirtschaftskrise ist die Individualisierung oder Flexibilisierung

der Arbeitsverhältnisse fortgeschritten. Dabei stiegen die Tariflöhne sowohl bei guter Konjunktur 2008 als auch im Krisenjahr 2009 (Europäischer Wirtschaftsbericht des WSI, April 2010) Aber sie sind eben nicht allein entscheidend. Denn „Flexibilisierung“ der Arbeitsverhältnisse bedeutet Zeitarbeit, Leiharbeit, befristete Arbeitsverhältnisse, Kurzarbeit. „Prekäre Arbeitsverhältnisse“ werden diese Formen auch genannt. Sie unterliegen im Prinzip keinem Tarifvertrag. Sie werden auch in tarifgebundenen Betrieben nicht nach dem Tarifvertrag entlohnt.

Tarifverträge gelten für das sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnis, das auf dem Normalarbeitstag und einer Normalarbeitszeit aufbaut. Die Standardisierung ist die Grundlage des Tarifvertragssystems seit fast 100 Jahren. Der Branchentarifvertrag (Flächentarifvertrag) entstand in den Großbetrieben der Industrialisierung. Die Gewerkschaften verlangten nach Mitbestimmung. Sie wollten mit dem Tarifvertrag die rechtlich anerkannte und geschützte Festlegung der Löhne und Arbeitsbedingungen für einen bestimmten Zeitraum. Die Masse der Fabrikbeschäftigten verlangte auch auf Arbeitgeberseite nach Standardisierung der Arbeitsbedingungen. Die Fabrikherren fügten die Systematisierung nach Facharbeitern, Angelernten und Ungelernten hinzu. Der Tarifvertrag bedeutete nach dem arbeitsrechtlichen Durchbruch von 1918 die Anerkennung der organisierten Arbeitnehmerschaft als Gewerkschaft und als Betriebsrat. Lohnkämpfe waren keine individuellen Auseinandersetzungen in der Asymmetrie Arbeiter gegen Fabrikherren mehr, sondern Auseinandersetzungen zwischen Organisationen der Arbeiterschaft und dem Kapital (als Unternehmen oder Verband).

Nach 1945 waren die Gewerkschaften mit ihrer Tarifpolitik nach jahrelanger Zurückhaltung im Wiederaufbau ungeheuer erfolgreich. Aber die Grundlagen haben sich bis heute wesentlich

geändert. Auf der Arbeitgeberseite mehrte sich die Zahl der Firmen, die mit den „Flächentarifverträgen“ ihrer Verbandsmanager unzufrieden waren. Anfangs traten sie aus dem Verband aus, weil der Verbandszweck der Abschluss von Tarifverträgen war. Längst ist es aber auch in diesen Verbänden zulässig, ohne Tarifbindung im Arbeitgeberverband zu verbleiben. Die Zahl der tarifungebundenen Mitgliedsfirmen in Arbeitgebervereinigungen wächst. Die Gründe für die Austritte bzw. den Verzicht auf Tarifbindung sind nur zu einem Teil wirtschaftlicher Natur, weil z.B. die großen Mitgliedsfirmen höhere Lohnabschlüsse besser als mittelständische Mitgliedsfirmen verkraften können. Es ist auch eine wachsende generelle Tarifunwilligkeit auf Arbeitgeberseite. Für sie haben sich die wirtschaftlichen Bedingungen in der global vernetzten Wirtschaft mit härtesten Konkurrenzen grundlegend geändert. Sie beschäftigen nicht mehr Massen von gelernten und ungelernten Arbeitnehmern. Sie benötigen und beschäftigen Spezialkräfte, die entsprechend entlohnt werden und nicht in das Schema tariflicher Bezahlung passen bzw. ohne nennenswerte Zulagen nicht zu halten sind.

Auf der Arbeitnehmerseite entschlossen sich vor allem in Boomzeiten immer mehr Arbeitnehmer und Familien freiwillig für die Teilzeitarbeit. Arbeitszeitkonten erleichtern überdies die individuelle Ansammlung von Stunden bezahlter Arbeit zu späterer Verwendung. Die Wirtschaftskrise fügte dem in Deutschland die unfreiwillige Teilzeitarbeit in Form der Kurzarbeit hinzu.

Zeitarbeit in Firmen, die ihre Arbeitnehmer verleihen, bilden den Übergang von geregelten Arbeitsverhältnissen auf Zeit hin zu „Jobs“, Minijobs, Ein Euro-Jobs, befristeten Arbeitsverhältnissen. Ihnen liegt fast schon in der Regel eine Langzeitarbeitslosigkeit oder die Not eines arbeitslos gewordenen Facharbeiters zugrunde, der mit den Regelsätzen von Hartz IV nicht leben

kann. Da hilft es wenig, wenn das Forschungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit IAB feststellt, dass jeder zweite „Ein-Euro-Jobber“ von seinem Einsatzbetrieb als geeignet eingeschätzt wird, auch eine reguläre Beschäftigung ausüben zu können (IAB Kurzbericht 5/2010).

Zur Regel geworden ist auch die befristete Beschäftigung. Die Zahlen des IAB (25.3.2010) sind bestürzend. Fast jeder zweite Arbeitnehmer werde in Deutschland zunächst befristet eingestellt. Die Zahl der befristeten Neueinstellungen sei von 32% im Jahr 2001 auf 47% im Jahr 2009 gestiegen. Betroffen sind überwiegend Berufseinsteiger und jüngere Beschäftigte. Als Hauptgrund für die Befristung auf Arbeitgeberseite nennt das IAB den Wunsch der Betriebe nach mehr Flexibilität und längeren Erprobungszeiten. Unter diesen Umständen verwundert es, wenn nach IAB-Angaben rund jeder zweite zunächst befristet Eingestellte später von seinem Betrieb unbefristet übernommen wird.

Gesetzliche Regulierungen – Gefahren für die Tarifautonomie

Die eingangs erwähnten Veränderungen der Arbeitswelt bedeuten, dass eine derartige Entwicklung zur Spaltung der Beschäftigten geführt hat und weiter führt. An den Polen stehen auf der einen Seite jene gut ausgebildeten und fest angestellten Experten, die individualisierte Arbeitsverträge bevorzugen und gut verdienen. Auf der anderen Seite steigen die wirtschaftlichen Unsicherheiten, vorübergehende Beschäftigung wird nicht nach Tarifverträgen bezahlt, „Dumping“ im Lohngefüge ist an der Tagesordnung. Zur Existenzsicherung sind die Betroffenen auf den Staat angewiesen; sie werden gleichsam von der organisierten Arbeitnehmer-

schaft an den Staat abgegeben. Den Gewerkschaften ist unter diesen Bedingungen faktisch ein großer Teil der Beschäftigten entglitten.

Ein besonders gravierendes Problem für die Gewerkschaften als Tarifparteien bilden die Leiharbeitsfirmen mit ihren Beschäftigten. Wenn Unternehmen Leiharbeiter von entsprechenden Firmen einstellen, halten sie sich nicht an den Tarifvertrag und umgehen den Kündigungsschutz. Kündigungsfristen und Abfindungen entfallen. Während der Krise war in Deutschland der Boom der Leiharbeitsfirmen zurückgegangen. Es ist aber aus den USA bekannt, dass nach jeder Krise die Zahl der Leiharbeit höher steigt. Die IG-Metall berichtet, dass derzeit im zaghaften Wirtschaftsaufschwung die überwiegende Zahl der Stellenangebote von Leiharbeitsfirmen stammen. Es nehme auch in den Betrieben selbst die Umwandlung von Stammbeschäftigten oder – noch stärker – befristet Beschäftigten in Leiharbeit zu. Diese große Gewerkschaft, die IG-Metall, ruft nach dem Gesetzgeber. Er müsse die Arbeitnehmerüberlassung einschränken und gleiche Bezahlung bei gleicher Arbeit garantieren. „Leiharbeit war nicht dazu gedacht, Betrieben billige Arbeitskräfte zu liefern. Sie darf für Unternehmen nur noch dann rentabel sein, wenn es wirklich darum geht, Auftragsspitzen abzudecken“, so der 2. Vorsitzende der IGM, Detlef Wetzel (Metallzeitung Mai 2010, S. 20). Dem gegenüber meinte der Südwestmetall-Vorsitzende Rainer Dulger, die Zeitarbeit sei einer der wichtigsten Flexibilisierungsinstrumente unserer Industrie, insbesondere, wenn die Entwicklung nicht absehbar sei (SZ v. 3.5.2010). „Festanstellung ist derzeit zu riskant. Die Zeitarbeit ist die Brücke zu einem stabilen Aufschwung.“ Die IGM hielt dem entgegen, diese Form der Leiharbeit riskiere die Zukunftsfähigkeit der Branche. Hier werde auf Billig-Jobs, schlechte Arbeitsbedingungen und die Spaltung der Belegschaften gesetzt. Die Firmen nutzen die Zeitarbeit nicht nur

zum Abfangen von Auftragsspitzen. „Heute ist sie zum Instrument der Personalplanung geworden.“ (Sibylle Haas in SZ v. 3.5.2010).

Seit 1972 gibt es das zugrunde liegende Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG). Die „Überlassung“ eines Arbeitnehmers für saison-, bzw. nachfragebedingte Produktionsspitzen war auf drei Monate beschränkt. 1985 durften es sechs Monate sein, 1984 neun Monate. 1997 wurden daraus 12 Monate, 2002 dann 24 Monate. 2003 wurden Personalserviceagenturen durch die Agenturen für Arbeit neben den Zeitarbeitsfirmen eingerichtet und die Befristung ganz abgeschafft. Nach Angaben der IGM gab es 2008 über 25.000 Zeitarbeitsfirmen mit etwa 760.000 Leiharbeitnehmern. Dies seien 2,2% aller Erwerbstätigen. 3% aller Betriebe liehen sich Beschäftigte aus. Es gibt Probezeiten und befristete Arbeitsverträge, was die Abhängigkeit der Betroffenen noch vergrößert (IGM Metallzeitung April 2010, S.20).

Es drängt sich cum grano salis die Frage auf, ob die Gewerkschaften noch ausreichenden Schutz gewährleisten können, soweit es um die Masse arbeitsloser oder weniger qualifizierter Arbeitnehmer geht. Vermutlich werden wir eine Rückkehr des Staates in die Gestaltung der Arbeitsverhältnisse vor uns haben. Ohne gesetzliche Regulierungen, die Schutzrechte garantieren, und ohne „Mindestlöhne“ wird es vermutlich in Zukunft nicht mehr gehen.

Mindestlöhne

In diesem Zusammenhang ist es für den Historiker bemerkenswert, dass eigentlich zum ersten Mal seit seiner Etablierung in der Weimarer Republik das Arbeitsministerium in Deutschland nicht von einem gewerkschaftsnahen Politiker, sondern von einer weitgehend ungebundenen „Macherin“ geführt wird. Der gegenwärtigen Ministerin scheint

es eher möglich zu sein, auch in einer Partei wie der CDU Regelungen durchzusetzen, die von der SPD in der letzten Regierungskoalition ohne Erfolg angestrebt wurden. Im Kern steht die Festsetzung von Mindestlöhnen.

Den Weg zu Mindestlöhnen können das „Arbeitnehmer-Entsendegesetz“ (letzte Fassung von 2009) und das „Mindestarbeitsbedingungsgesetz“ von 1952, das 2009 erheblich modernisiert wurde, ebnen. Die Ablehnung bundesweiter Mindestlöhne ist so stark, dass die SPD als Regierungspartei die Modernisierung des Gesetzes von 1952 durchsetzen konnte, aber die notwendigen Weiterführungen stockten durch den Regierungswechsel im Herbst 2009. Nach diesem Gesetz soll eine hochkarätige Kommission („Hauptausschuss“) Vorschläge für die Mindestlöhne in Wirtschaftszweigen vorlegen, in denen keine Tarifverträge existieren oder eine nur geringfügige Tarifbindung besteht. Die tarifgebundenen Arbeitgeber müssen bundesweit weniger als 50% der unter den Geltungsbereich aller Tarifverträge fallenden Arbeitnehmer beschäftigen. Das Arbeitsministerium kann die Vorschläge des Hauptausschusses in Form einer Rechtsverordnung verbindlich machen. Bundesweite Mindestlöhne dieser Art sind aber bislang nicht verfügt worden.

Der Weg über das Entsendegesetz ist einfacher aber auch weniger wirkungsvoll. Anlass für dieses Gesetz war die EU-Erweiterung und die Furcht vor dem „Einfall“ billiger Arbeitskräfte aus den östlichen EU-Ländern. Die Ausgestaltung des Gesetzes folgt dabei dem schon in der Weimarer Republik praktizierten Verfahren der „Allgemeinverbindlicherklärung“ von Tarifverträgen der Tarifparteien. Zweck ist, auch jene Unternehmen und Beschäftigten in die tariflichen Lohn- und Arbeitsbedingungen einzubeziehen, die nicht organisiert sind. Der Tariflohn der Tarifparteien wird dadurch mit staatlicher Hilfe zum verbindlichen „Mindestlohn“.

Das Entsendegesetz legt genau fest, in welcher Branche oder für welche Berufe eine derartige staatliche Festlegung möglich ist. In Deutschland sind es insbesondere die Bauwirtschaft, die Abfallwirtschaft, Altenpflege, Sicherheitsdienste, Maler, Gebäudereinigung. Mittlerweile sind über eine Million Beschäftigte davon betroffen. Offensichtlich missbraucht wurde diese Form der Mindestlohnfestlegung durch den Staat, als sich die Deutsche Post zunächst mit den Gewerkschaften auf einen für letztere günstigen Tariflohn verständigte und dann beide Tarifparteien den Antrag auf die Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit stellten. Ziel dieses Vorgehens war es offensichtlich, die im Aufbau befindlichen Konkurrenzunternehmen der Post zur Zahlung eben dieser Löhne zu zwingen und sie damit vom Wettbewerb fernzuhalten.

Obwohl der Koalitionsvertrag der Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP eine Ablehnung einheitlicher staatlich fixierter Lohngrenzen einschließt, setzt die Arbeitsministerin die Politik der Verbindlicherklärung von Tarifverträgen auf Antrag der Tarifparteien fort und fixiert damit zumindest branchenweit Lohnuntergrenzen. Zugleich werden aber unentwegt die schwer beweisbaren Argumente gegen Lohnuntergrenzen in der einen oder anderen Form vorgetragen: Arbeitsplätze würden vernichtet bzw. ihre Schaffung verhindert, die in der Regel zu hohen „Mindest“-löhne blockierten Beschäftigungsangebote, die sowohl rentabel als auch bezahlbar seien.

Die weitere Entwicklung ist offen. So erweitert das bürgerlich geführte Arbeitsministerium stetig den Kreis der Branchen und Berufe mit Mindestlöhnen. Auf der anderen Seite wirft die allgemeine Freizügigkeit für Arbeitnehmer in der Europäischen Union im Jahre 2011 ihre Schatten voraus. „Unter Arbeitgebern scheint nicht nur der tarifliche, sondern sogar ein (mäßig hoher) einheitlicher gesetzlicher Mindest-

lohn langsam hoffähig zu werden“ (Kerstin Schwenn in SZ v. 24.4.2010). Es gibt gute praktische Gründe.

So finden die gewerkschaftlichen Forderungen nach staatlicher Intervention sukzessive Zustimmung. Die Empörung über Lohndumping und sittenwidrig niedrige Löhne hält an. Da der Staat zur Existenzsicherung durch Aufstockung der Einkommen verpflichtet ist, stellt sich auch immer wieder das Problem des Lohnabstands zwischen regulären Erwerbseinkommen und Transfereinkommen nach dem Sozialrecht. Pläne, den Empfängern von Hartz IV einen höheren Zuverdienst zu erlauben, müssen sich der Frage stellen, wie viel es denn sein darf. Das sind Schritte in Richtung auf die ungewollte Mindestlohndefinition.

Es sieht so aus, als sei diese Entwicklung, die auf die Einführung genereller Mindestlöhne hinausläuft, nicht mehr aufzuhalten. In der EU kennen 18 der 25 Mitgliedsstaaten Mindestlöhne. Über deren Bedeutung kann aber erst ihre Höhe im Rahmen des jeweiligen allgemeinen Lohngefüges etwas aussagen. Die Tarifparteien werden in jedem Fall einen erheblichen Einfluss auf Lohnhöhen haben, die vom Staat für verbindlich erklärt werden, sei es nach dem Entsendegesetz, sei es nach dem Mindestarbeitsbedingungsgesetz. Hier besitzen sie immer ein erhebliches Mitsprachepotential. Allerdings kann man dies nicht mehr „Tarifautonomie“ nennen. So könnte es sein, dass nach einem Jahrhundert der kollektivrechtlichen Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse aus guten Gründen, vor allem aus Gründen der Gerechtigkeit, der Staat wieder auf dem Arbeitsmarkt in den Vordergrund tritt, aus dem er sich 1918 zurückgezogen hatte.