



Tarifautonomie in der Legitimitätskrise?

Eine Analyse historischer Debatten

Hagen Lesch / Helena Bach / Sandra Vogel

Köln, 08.12.2023

IW-Policy Paper 11/2023

Aktuelle politische Debattenbeiträge



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Facebook

[@IWKoeln](https://www.facebook.com/IWKoeln)

Instagram

[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/IW_Koeln)

Autoren

Hagen Lesch

Leiter des Themenclusters

Arbeitswelt und Tarifpolitik

lesch@iwkoeln.de

0221 – 4981-778

Helena Bach

Economist

bach@iwkoeln.de

0221 – 4981-665

Sandra Vogel

Senior Researcher

sandra.vogel@iwkoeln.de

0221 – 4981-746

Alle Studien finden Sie unter www.iwkoeln.de

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

Dezember 2023

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung *	4
1 Fragestellungen	5
2 Stand der Forschung	6
3 Staatliche Steuerung der Tarifautonomie: methodischer Analyserahmen	9
4 Analyse historischer Debatten	13
4.1 Rechtliche Steuerung	13
4.2 Tripartistische Steuerung	18
4.3 Politische Steuerung	23
4.4 Semantische Steuerung	26
5 Lehren für die aktuelle Debatte	27
Abstract	33
Literaturverzeichnis	34
Abbildungsverzeichnis	38
Tabellenverzeichnis	39

JEL-Klassifikation

J50, J53, J59, K12

Tarifautonomie, Tarifverhandlungen, Sozialpartner, kollektives Arbeitsrecht, Vertragstheorie

Zusammenfassung *

In Deutschland erkannten die Arbeitgeber die Gewerkschaften im November 1918 als berufene Vertreter der Arbeitnehmer an. Damit wurde die Tarifautonomie eingeführt. Seitdem lässt sich beobachten, dass der Staat den Tarifverhandlungsprozess aufmerksam beobachtet und gelegentlich steuert. Dieses Vorgehen wird mit Hilfe eines Principal-Agent-Modells theoretisch fundiert. Der Staat handelt dabei wie ein Prinzipal, während die Sozialpartner sich wie Agenten verhalten. Während der Staat die Regulierung der Löhne und Arbeitsbedingungen den Sozialpartnern überlässt, erwartet er im Gegenzug deren Loyalität. In diesem Sinne muss sich die Tarifautonomie durch eine gewisse Effizienz legitimieren. Einer Analyse historischer Debatten seit 1918 zeigt: Wenn die Sozialpartner nicht zu den wirtschafts- und sozialpolitischen Zielen des Staates beitragen, setzt der Staat verschiedene Steuerungsinstrumente ein, um ihre Loyalität wiederherzustellen und die Effizienz der Tarifautonomie zu sichern. Insgesamt lassen sich einige Lernprozesse und eine große Pfadabhängigkeit des institutionellen Rahmens beobachten. Aus den Lernprozessen ergibt sich, dass der Staat im Falle weiterer Steuerungsversuche die Verantwortung der Sozialpartner stärken und nicht schwächen sollte.

* Eine englische Fassung dieses Policy Papers wurde im Journal of Contextual Economics – Schmollers Jahrbuch veröffentlicht

1 Fragestellungen

Die Tarifautonomie ist in der Bundesrepublik Deutschland ein fester Bestandteil der Wirtschaftsordnung. Ihren heutigen, vielfach für selbstverständlich gehaltenen institutionellen Status gewann sie erst im Laufe eines langen politisch-historischen Prozesses (Höpfner, 2021, 45 ff.). Sozialwissenschaftlich betrachtet ist die Tarifautonomie ein institutionelles Arrangement zwischen Staat und Tarifvertragsparteien (Lesch, 2021, 713 ff.). Der Staat überlässt die Regelung von Löhnen und Arbeitsbedingungen den Tarifvertragsparteien, erwartet im Gegenzug aber deren Loyalität. Dabei ist zu beachten, dass die Tarifvertragsparteien in die „Zielsetzung der Gesamtgesellschaft“ stets eingebunden sind und sich daraus „bestimmte Aufgabenstellungen“ ableiten (Weitbrecht, 1969, 162). Während eine demokratisch gewählte Regierung das Gemeinwohl beachten muss, verfolgen die Tarifvertragsparteien in erster Linie Mitgliederinteressen. Daraus können Zielkonflikte entstehen, so dass die Tarifautonomie einer fortwährenden Überprüfung ihrer Legitimität durch den Staat ausgesetzt ist. Legitimität ist als Zweckmäßigkeit zu verstehen. Tarifautonomie muss sich durch den Glauben an die Zweckmäßigkeit ihrer Existenz legitimieren (Weitbrecht, 1969, 162).

Eine staatliche Steuerung der Tarifautonomie kann notwendig werden, wenn die Tarifvertragsparteien aus Sicht des Staates nicht zur Lösung sozial- und wirtschaftspolitischer Probleme beitragen. Ein aktuelles Beispiel ist die Debatte über die sinkende Tarifbindung. Aus staatlicher Perspektive untergräbt eine zu niedrige Tarifbindung die Funktionsfähigkeit der Institution Tarifautonomie, weil sie zu „prekären Löhnen“ und „weißen Flecken“ in der Tariflandschaft (nicht tarifvertragliche geregelte Branchen) führt. Ob das Verhalten der Tarifvertragsparteien als zweckmäßig empfunden wird, kann von den aktuellen Erwartungen der Politik, den ökonomischen Rahmenbedingungen oder der Regierungskoalition abhängen. So erwartete die Politik vor zwanzig Jahren von den Tarifvertragsparteien, einen Beitrag zum Abbau der damals hohen Arbeitslosigkeit zu leisten. Heute, wo ein hoher Beschäftigungsstand herrscht, geht es ihr vor allem darum, möglichst vielen Beschäftigten eine faire Entlohnung und gute Arbeitsbedingungen durch Tarifverträge zu sichern.

Diese Überlegungen werfen die Fragen auf, mit welchen Instrumenten der Staat die Tarifautonomie steuern kann, ob einmal getroffene Entscheidungen zu Pfadabhängigkeiten führen und ob sich über die Jahrzehnte Lernprozesse beobachten lassen. Um hierauf Antworten geben zu können, werden verschiedene historische Debatten analysiert, in denen die Frage der Zweckmäßigkeit der

Tarifautonomie aufgeworfen wurde. Die methodische Grundlage bildet ein heuristisches Vorgehen mit Hilfe eines „Challenge-Response-Ansatzes“, welches sich bei der Analyse historischer Prozesse bewährt hat (Fehmel, 2010; Müller-Jentsch, 2021; Lesch/Schneider/Vogel, 2021; Bach/Lesch/Vogel, 2022). Dazu wird zunächst der aktuelle Forschungsstand referiert (Kapitel 2). Darauf aufbauend wird in Kapitel 3 ein institutioneller Analyserahmen zur Identifizierung von historischen Debatten abgeleitet, die eine Herausforderung für das Tarifsystem darstellten und eine staatliche Steuerung der Tarifautonomie zur Folge hatten. Diese lassen sich zu vier Steuerungsarten verdichten (Kapitel 4). Kapitel 5 enthält Schlussfolgerungen, die auch Implikationen für die aktuelle Debatte über eine Stärkung der Tarifbindung umfassen.

2 Stand der Forschung

Nach Fehmel (2011, 273) ist Tarifautonomie „ein spezifisches, institutionalisiertes Arrangement der Regelungskompetenzverteilung zwischen Staat und Tarifverbänden“. Im Rahmen eines Tauschs überlässt der Staat die Regelung von Löhnen und sonstigen Arbeitsbedingungen den Tarifvertragsparteien, weil er dadurch seine politischen Legitimitätsrisiken externalisieren kann.¹ Im Gegenzug übernimmt er mögliche Folgekosten der Lohnpolitik durch staatliche Sozialpolitik, was wiederum den Tarifvertragsparteien ermöglicht, Mitgliederinteressen verfolgen zu können (Fehmel, 2010, 81). Da diesem Tauschgeschäft finanzielle Grenzen gesetzt sind, hat der Staat ein Interesse daran, die Folgekosten dieses Arrangements nicht zu hoch werden zu lassen. Er steuert die Tarifautonomie, um tarifautonomes Handeln „an sich wandelnde wirtschaftliche Bedingungen und Herausforderungen und daraus resultierende staatliche Erwartungen anzupassen“ (Fehmel, 2011, 284). Um diese These zu belegen, werden im Rahmen eines heuristischen Ansatzes verschiedene Fallbeispiele analysiert.² Dabei werden die staatlichen Steuerungsmaßnahmen nach indikativen (Appelle, Androhungen), kooperativen (Versuch der Verhaltensabstimmung) und imperativen (direkter, unmittelbarer Eingriff) Ansätzen strukturiert (Fehmel, 2010, 124). Eine besondere Rolle spielt die im Rahmen der

¹ Nach Fehmel (2011, 276) speist sich die politische Legitimität wesentlich aus der Neutralität und Gemeinwohlverpflichtung. Jede direkte staatliche Regulierung der Lohnpolitik wäre dem „hohen Risiko einer offensichtlichen Neutralitätsverletzung und eines sich daraus möglicherweise ergebenden Legitimitätsverlustes“ ausgesetzt. Daher tut der Staat gut daran, sich in die Tarifbeziehungen nicht einzumischen.

² Siehe dazu ausführlich Fehmel (2010, 122 ff.). Zu den ausgewählten Fallbeispielen gehören die Konzertierte Aktion, die Neufassung des § 116 Arbeitsförderungsgesetz, Lohnabstandsklauseln bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit und die Ermöglichung betrieblicher Bündnisse für Arbeit per Gesetz (gesetzlichen Öffnungsklauseln).

Ansätze gewählte „Semantik“ des Staates. Diese hinterfragt die Tarifautonomie nicht direkt. Stattdessen kommunizieren staatliche Akteure, dass die Tarifautonomie „situativ nicht hinreichend funktionsfähig“ ist (Fehmel, 2011, 284). Auch wenn die Tarifautonomie als solche nie zur Disposition stand, kann dieser Prozess dazu führen, dass die Tarifautonomie zur „staatlich gesteuerten Autonomie der Verbände“ mutiert (Fehmel, 2011, 290).

Lesch/Schneider/Vogel (2021) und Bach/Lesch/Vogel (2022) knüpfen an der Idee der „Steuerungsepisoden“ an und verknüpfen diese mit Überlegungen zur Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie, die auf Weitbrecht (1969, 33) zurückgehen. Zentrale These ist, dass das Handeln der Tarifvertragsparteien durch den Staat in einem gesamtgesellschaftlichen Kontext betrachtet und bewertet wird. Ausgangspunkt ist auch hier ein Tauschgeschäft, bei dem der Staat die Regelung der Arbeitsbedingungen den Tarifvertragsparteien überlässt und im Gegenzug angemessene Lösungen erwartet. Aus diesem institutionellen Arrangement folgt, dass sich die Tarifautonomie legitimieren muss, indem sie funktionsfähig ist. Wie bereits in Kapitel 1 erläutert, gehört zu diesen Anforderungen die Aufgabe, einen sozialen Ausgleich herzustellen und die Tarifpolitik in den Kontext der gesamtwirtschaftlichen Ziele der Regierung zu stellen. Werden diese Anforderungen aufgrund einer Dysfunktionalität im Binnenverhältnis der Tarifvertragsparteien oder im Verhältnis zwischen Tarifvertragsparteien und Staat verletzt, kommt es zu einer staatlichen Prüfung. Wird die Prüfung öffentlich debattiert, wird aus der Prüfung eine Herausforderung (Challenge), die eine staatliche Reaktion (Response) nach sich ziehen kann, mit der der Staat die diagnostizierte Dysfunktionalität beseitigen will. Von einer Legitimitätsdebatte wird demnach dann gesprochen, wenn eine Dysfunktionalität der Tarifautonomie zu einer Herausforderung wird, die aufgrund politischer oder gesellschaftlicher Aufmerksamkeit eine Antwort nach sich zieht (Lesch/Schneider/Vogel, 2021, 189).³

Die Fallbeispiele werden heuristisch ausgewählt (Lesch/Schneider/Vogel, 2021, 188 ff.). Mit Hilfe von zwei Grundsatzdebatten und neun zeithistorischen Debatten werden unterschiedliche Typen von Herausforderungen und Antworten abgeleitet. Werden Herausforderungen extern ausgelöst, versucht der Staat, die Tarifvertragsparteien zuerst tripartistisch einzubinden (Lesch/Schneider/Vogel, 2021, 385 f.). Werden Herausforderungen intern ausgelöst, kommt es erst dann zum staatlichen Eingreifen, wenn sie zu externen Herausforderungen werden (zum Beispiel Gemeinwohl-

³ Nach dem Challenge-Response-Ansatz führt eine Störung erst dann zu einer Antwort, wenn „Störimpulse“ zum Gegenstand „öffentlicher Wahrnehmung“ werden und auf die „Agenda von Eliten“ gelangen (Best, 2007, 19).

beeinträchtigungen durch negative Drittwirkungen bei Arbeitskämpfen) oder als Teil eines externen Problems wahrgenommen werden (etwa bei Arbeitslosigkeit oder sozialer Ungerechtigkeit). In den beiden Grundsatzdebatten, bei denen es jeweils um die Einführung der Tarifautonomie nach den beiden Weltkriegen ging, stellte sich die Frage, auf welcher Ebene die Lohnfindung organisiert werden soll (individuelle, betriebliche, überbetriebliche oder staatliche Ebene). Diese Grundsatzdebatten zeigen, dass alternative institutionelle Arrangements denkbar gewesen wären, aus Sicht aller Akteure aber keine präferierten Lösungen darstellten (im Sinne eines für alle vorteilhaften Tauschgeschäfts).⁴

Die Analyse der zeithistorischen Debatten zeigt, dass tripartistische Arrangements, bei denen konkrete Tauschgeschäfte zur Lösung externer Probleme vereinbart werden sollten, ohne nachhaltigen Erfolg blieben (Lesch/Schneider/Vogel, 2021, 390 f.). Eine staatliche Lohnpolitik (durch staatliche Zwangsschlichtung, Notverordnungen oder einen gesetzlichen Mindestlohn) mag kurzfristig ein Ersatz für Problemlösungsdefizite auf Seiten der Tarifvertragsparteien darstellen, fördert aber langfristig nicht deren Bereitschaft, autonome Regelungen zu treffen. Eine staatliche Ausweitung der Tarifgeltung (über eine Allgemeinverbindlichkeit) verursachte weder einen größeren autonomen Gestaltungswillen noch eine Stärkung der Organisationsfähigkeit der Tarifvertragsparteien. Erfolgreicher waren Versuche, durch Anpassungen der Spielregeln die interne Funktionsfähigkeit zu verbessern, insbesondere im Hinblick auf die Vermeidung negativer externer Effekte infolge von Arbeitskämpfen.

Lesch (2021) beschreibt schließlich das institutionelle Arrangement zwischen Staat und Tarifvertragsparteien als eine Prinzipal-Agenten-Beziehung. Dabei fungiert der Staat als Prinzipal, der den Tarifvertragsparteien als Agenten die Autonomie einräumt, Löhne und sonstige Arbeitsbedingungen zu regeln. Im Falle eines loyalen Verhaltens führt diese Beziehung zu einer optimalen Vertretungsstruktur (Lesch, 2021, 717 f.). Endogene (nicht-loyales Verhalten) und exogene Einflüsse (strukturelle und konjunkturelle Krisen) können diese optimale Struktur stören. Um die Loyalität der Agenten einzufordern – sie sollen das Gemeinwohl berücksichtigen und auf exogene Störungen angemessen reagieren –, verfügt der Staat über ganz konkrete Steuerungsmöglichkeiten, die nach der

⁴ Eine Abschaffung der Tarifautonomie würde verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen und wäre auch institutionentheoretisch wegen enormer Sunk Costs keine realistische Option. Ein Nachjustieren der institutionellen Rahmenbedingungen kann nicht nur vom Staat, sondern auch von den Tarifvertragsparteien selbst angestoßen werden.

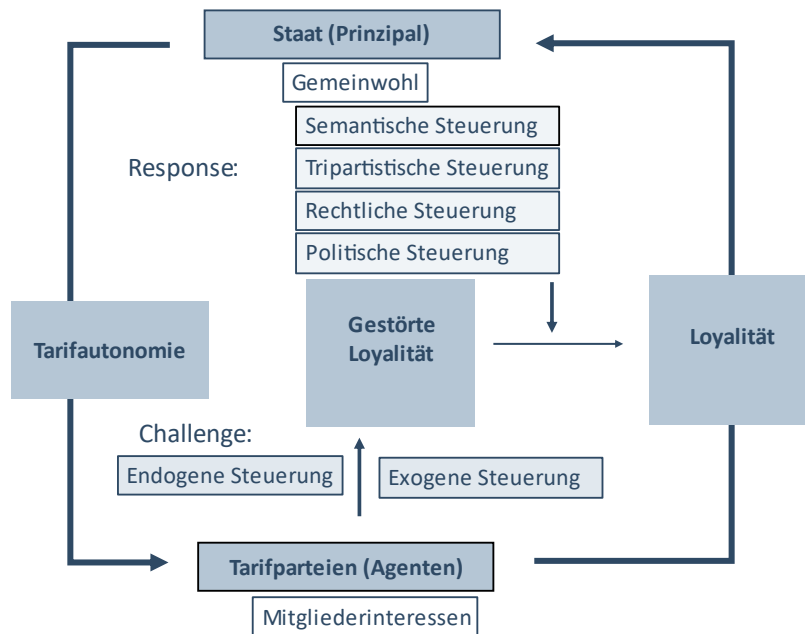
Stärke des Eingriffs (stark, mittel, gering) kategorisiert werden (Lesch, 2021, 715 f.). Ein wichtiges Ergebnis der Analyse besteht darin, dass nicht nur rechtliche und tripartistische Steuerungsmaßnahmen, sondern auch die Wirkungen politischer Strategiewechsel und der Einfluss von Außenseiterkonkurrenz berücksichtigt werden müssen.

3 Staatliche Steuerung der Tarifautonomie: methodischer Analyserahmen

Die in den zitierten Beiträgen vorgenommenen Strukturierungen und Ableitungen basieren zwar auf einer überschaubaren Anzahl von Fallbeispielen. Sie sind aber in sich stimmig und plausibel. Kritisch anzumerken ist, dass die Debatten kategorisiert werden, ohne dass auf die institutionenökonomische Unterscheidung von Spielregeln und Spielzügen eingegangen wird. Damit wird nicht weiter hinterfragt, ob es sich bei staatlichen Maßnahmen um eine ordnungs- oder um eine prozesspolitische Steuerung handelt. Zudem fehlt eine spezifische Einordnung von semantischen Steuerungsformen (Appellen, Drohungen). Schließlich bleibt die Analyse tripartistischer Steuerung unvollständig. Zwar wird herausgearbeitet, dass die verschiedenen tripartistischen Versuche am Ziel scheiterten, Tauschgeschäfte mit verbindlichen Absprachen zu erreichen. Nicht diskutiert wurde aber, dass sich eine tripartistische Steuerung alternativ auch rein informell organisieren lässt, wie es beispielsweise bei den „Kanzlerrunden“ im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 geschah (Lesch/Vogel/Hellmich, 2017, 14 ff.). Hier stellt sich die Frage, welchen Nutzen eine informelle Koordination als staatliches Steuerungsinstrument hat.

Im Folgenden werden diese Kritikpunkte aufgegriffen. Untersucht wird, wie der Staat die Tarifautonomie steuert, ob bestimmte Debatten miteinander vergleichbar sind und ob es dabei – auch im Hinblick auf die aktuelle politische Debatte zur Stärkung der Tarifbindung – Lernprozesse und Pfadabhängigkeiten gibt. Dabei wird insbesondere der Frage nachgegangen, welche Erfahrungen der Staat mit der ordnungs- und prozesspolitischen Steuerung gesammelt hat. Grundlage bildet ein Analyserahmen, der Tarifautonomie als Prinzipal-Agenten-Struktur interpretiert und mit dem Challenge-Response-Ansatz verknüpft. Störungen der optimalen Vertretungsstruktur werden als Herausforderung aufgefasst, die eine (auf Basis eines rationalen Entscheidungskalküls getroffene) Antwort nach sich zieht.

Abbildung 3-1: Staat und Tarifautonomie als Prinzipal-Agenten-Struktur



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Lesch (2021, 695)

In Abbildung 3-1 wird die Verknüpfung der Ansätze schematisch dargestellt. Im Rahmen der Prinzipal-Agenten-Beziehung überlässt der dem Gemeinwohl verpflichtete Staat die Regelungen der Arbeitsbedingungen den Tarifvertragsparteien (Tarifautonomie) und erwartet im Gegenzug deren Loyalität. Für die Tarifvertragsparteien ergibt sich daraus eine Restriktion: Sie müssen bei der Maximierung von Mitgliederinteressen beachten, dass Gemeinwohlbelange ausreichend berücksichtigt werden. Aus dieser Grundstruktur ergibt sich ein Gleichgewicht, das eine optimale Vertretungsstruktur beschreibt. Dieses Gleichgewicht kann nun durch exogene und endogene Ereignisse gestört werden (Lesch, 2021, 697 ff.). Exogene Störungen können konjunkturelle Abschwünge (Rezessionen) oder strukturell wirkende exogene Schocks sein (z. B. Ölpreiskrisen). Beide Typen exogener Ereignisse machen Anpassungen der Lohn- und Tarifpolitik notwendig. Da die Tarifvertragsparteien neben ihrer Loyalitätsverpflichtung gegenüber dem Staat auch Mitgliederinteressen verfolgen, können Anpassungen der Lohn- und Tarifpolitik ausbleiben, die aus Sicht der Regierung gesamtwirtschaftlich notwendig wären.

Die optimale Vertretungsstruktur kann auch aufgrund endogener Einflüsse gestört werden. Die Ursachen können vielfältig sein. Sie können aus intra- und interorganisationalen Veränderungen folgen (Lesch/Schneider/Vogel, 2021, 184 f.). Denkbar sind Veränderungen des Machtgleichgewichts

zwischen den Tarifvertragsparteien, Änderungen der Marktstruktur (z. B., wenn Spartengewerkschaften als neue Akteure auftreten), Änderungen der Kooperationsanreize oder eine fehlende Reformfähigkeit der beteiligten Akteure. Auch in diesem Fall kann die Gemeinwohlorientierung der Tarifpolitik verloren gehen, sodass sich die Regierung zum Steuern berufen fühlt. Die Herausforderung für die Regierung besteht darin, die Anreize oder Präferenzen so zu beeinflussen, dass die notwendigen Anpassungen ergriffen werden.

Um die Vertretungsstruktur zu optimieren, nutzt der Staat seine verschiedenen Steuerungsinstrumente als Antwort (siehe Abbildung 3-1).⁵ Die semantische Steuerung umfasst Appelle und Drohungen, die tripartistische Steuerung zielt auf Konsultationen, Absprachen und Vereinbarungen zwischen den Akteuren, die rechtliche Steuerung setzt an den institutionellen Rahmenbedingungen an und die politische Steuerung koordiniert die Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik und die daraus resultierenden Anreize für die Träger dieser politischen Instrumente (Zentralbank, Regierung, Tarifvertragsparteien).

Erfolgt dies nicht, kann der Staat ordnungs- oder prozesspolitisch steuern. Eine ordnungspolitische Steuerung setzt an den institutionellen Spielregeln an, um die Spielzüge der (rationalen) Akteure zu beeinflussen. Ordnungspolitik will „die Rahmenbedingungen des Wirtschaftens richtig [...] setzen und [...] erhalten“ (Hüther/Losch/Neubauer, 2012, 7). Prozesspolitisch wird eine Steuerung, sobald sie die Spielzüge direkt beeinflusst (Pies, 2002, 175). Prozesspolitik „besteht aus Eingriffen in die Entscheidungen der einzelnen Akteure und damit in den Marktprozess; sie verfolgt das Ziel, bestimmte Ergebnisse direkt herbeizuführen“ (Hüther/Losch/Neubauer, 2012, 7).

Die semantische Steuerung, die weder einen ordnungs- noch prozesspolitischen Eingriff darstellt, ist auf zweierlei Weise möglich: Zum einen werden Appelle an rational handelnde Akteure gerichtet, die in der Regel keine Verhaltensänderung herbeiführen (Pies, 2002, 175). Zum anderen werden Drohungen ausgesprochen, die zu Verhaltensänderungen führen können, wenn die Drohung glaubwürdig ist. Die Akteure müssen – anders als beim Appell – damit rechnen, sanktioniert zu werden, wenn sie ihr Verhalten nicht ändern. Die Drohung bezieht sich auf Änderungen der konstituierenden und regulierenden Prinzipien einer Institution. Damit ist sie ordnungspolitischer Natur. Die

⁵ Eine sehr weitgehende Antwort wäre, das System zu wechseln. Hohe Transaktionskosten sprechen gegen diese Strategie. Historisch vollzogen sich solche Systemwechsel nur im Kontext der politischen Systemwechsel von 1918, 1933/34 und 1949.

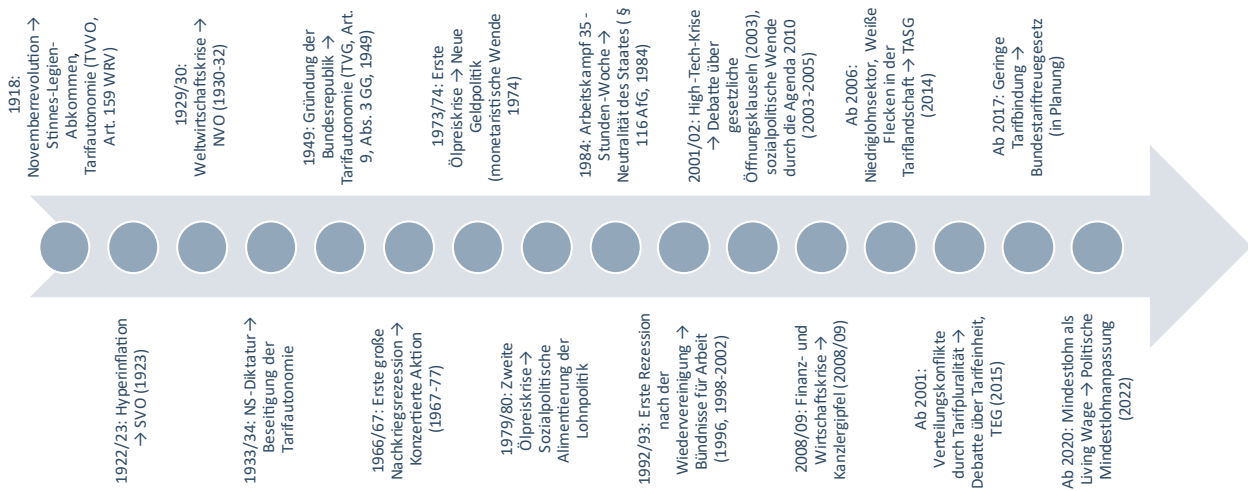
Umsetzung einer Drohung als rechtliche Steuerungsmaßnahme kann hingegen auch prozesspolitischer Natur sein.⁶ Die tripartistische Steuerung bietet die Chance, Tauschgeschäfte zu vereinbaren, bei denen Leistungen und Gegenleistungen aneinandergesetzt werden, um Potenziale wechselseitiger Besserstellung zu nutzen. Dabei können Spielregeln, aber auch Spielzüge Gegenstand von Tauschgeschäften sein (Pies, 2002, 179 ff.). Sie kann sich aber auch auf einen unverbindlichen Informationsaustausch beschränken, der die Präferenzen der Akteure transparenter macht, Informationsasymmetrien abbaut und Vertrauen schafft. Das kann ein anlassbezogenes Geben und Nehmen ermöglichen, ohne dass sich die Akteure über den Anlass hinaus binden. Auch rechtliche und politische Steuerungsmaßnahmen können Spielzüge beeinflussen oder Spielregeln ändern. Gesetze konstituieren eine Ordnung und stecken einen Rechtsrahmen ab. Sie können aber ebenso Handlungsoptionen einschränken und auf diese Weise in Marktprozesse eingreifen. Der gesetzliche Mindestlohn ist hierfür ein Beispiel. Die politische Steuerung basiert eher auf informellen Regelungsprinzipien. Über ein Assignment, das den wirtschaftspolitischen Instrumenten klare Ziele zuordnet, wird ein spezifisches ordnungspolitisches Beziehungsgeflecht (Policy Mix) generiert.⁷ Veränderungen der Zuordnung wirken auf den Preismechanismus, indem sie die Opportunitätskosten einer Politikstrategie verändern. Sie sind prozesspolitischer Natur (siehe Kapitel 4.3).⁸

Im nächsten Schritt ist zu klären, welche Steuerungsdebatten im Sinne des Challenge-Response-Ansatzes relevant sind. Abbildung 3-2 stellt verschiedene exogene und endogene Herausforderungen seit dem Jahr 1918 dar, denen auch eine Antwort folgte. Der Beginn wurde gewählt, weil in diesem Jahr die Tarifautonomie im Stinnes-Legien-Abkommen erstmals institutionalisiert wurde. Auslöser einer staatlichen Steuerung waren politische Systemwechsel (1918, 1933/34 und 1949), Wirtschaftskrisen (1923, 1929/30, 1966/67, 1973/74, 1979/80, 1992/93, 2001/02, 2008/09), negative Drittwirkungen durch Arbeitskämpfe (1984, 2001 bis 2015), Verteilungsprobleme (2006 bis 2014, seit 2020) oder eine sinkende Tarifbindung in Verbindung mit einer Organisationsschwäche der Tarifvertragsparteien (seit 2017).

⁶ Alternativ kann eine Belohnung in Aussicht gestellt werden. Sie müsste im Erfolgsfall eingelöst werden, während eine Drohung im Erfolgsfall nicht eingelöst werden muss (Scharpf, 2000, 253).

⁷ Nach der „traditionelle[n] Zuordnung von Instrument und Ziel (Assignment) [...] ist die Geldpolitik für die Preisstabilität, die Lohnpolitik für die Beschäftigung und die Fiskalpolitik für die Stabilisierung verantwortlich“ (Koll/Watt, 2018, 31).

⁸ Änderungen können sich ergeben, weil im traditionellen Assignment jedes Instrument der Makropolitik weder in Bezug auf sein eigenes Ziel autark noch in Bezug auf die Ziele der anderen Instrumente neutral ist (Koll/Watt, 2018, 31). Es bestehen Interdependenzen. Hinzu kommen Doppelrollen. So fällt der Lohnpolitik die Rolle zu, sowohl zu einem hohem Beschäftigungsstand als auch zur Preisstabilität beizutragen (Ott, 1968). Hier können sich die Prioritäten ändern.

Abbildung 3-2: Herausforderungen und Antworten von 1918 bis heute


Quelle: eigene Darstellung

Die Systemwechsel werden hier nicht weiter thematisiert, da sie an anderer Stelle bereits ausführlich dargestellt wurden (Lesch/Schneider/Vogel, 2021; Bach/Lesch/Vogel, 2022). Für den vorliegenden Kontext ist wichtig, dass mit der Wiedereinführung der Tarifaufonomie im Jahr 1949 am Weimarer Modell angeknüpft wurde. Dadurch etablierte sich eine Pfadabhängigkeit, die auch in späteren Steuerungsepisoden spürbar wird. Die verschiedenen Debatten über die Tarifaufonomie werden im Folgenden nach rechtlicher, tripartistischer, politischer und semantischer Steuerung gegliedert und diskutiert.

4 Analyse historischer Debatten

4.1 Rechtliche Steuerung

Bereits in der Weimarer Republik sah sich der Staat wenige Jahre nach dem Stinnes-Legien-Abkommen vom November 1918 und der kurz darauf erlassenen Tarifvertragsverordnung zu Anpassungen des Rechtsrahmens gezwungen. Schuld waren zum einen ungünstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen, die sich im Zuge der 1922 einsetzenden Hyperinflation weiter verschlechterten. Zum anderen beeinträchtigten Arbeitskämpfe die Etablierung und weitere Ausbreitung des Tarifwesens. Und schließlich litten die Gewerkschaften unter Mitgliederverlust und verminderten Beitragseinnahmen. Ihre Verhandlungsposition wurde durch die inflationsbedingte Entwertung von

Lohnsteigerung geschwächt. Gleichzeitig belastete der Streit um den Acht-Stunden-Tag das Verhältnis der beiden Tarifvertragsparteien (Hartwich, 1967, 23 ff.; Engelberger, 1995, 153 ff.; Steiger, 1998, 132 ff.).

Damit störten endogene und exogene Faktoren die optimale Vertretungsstruktur zwischen Staat und Tarifvertragsparteien und wurden zur Herausforderung, auf die der Staat eine Antwort finden musste. Da der Staat nicht mehr auf die Anpassungsfähigkeit und auf die Loyalität der Tarifvertragsparteien vertrauen konnte, wurde er selbst aktiv, um eine dem Gemeinwohl verpflichtete Lohn- und Tarifpolitik durchzusetzen. Im Rahmen der 1923 erlassenen Schlichtungsverordnung (SVO) ergänzte er die bis dahin autonome Schlichtung der Tarifvertragsparteien durch eine staatliche Zwangsschlichtung. Eigentlich wollte der Staat die Tarifbeziehungen befrieden und die Ausbreitung des Tarifwesens unterstützen. Tatsächlich wirkte sich die neue Schlichtungsverordnung in der Folgezeit negativ auf die autonome Verhandlungsbereitschaft der Tarifvertragsparteien aus. Anstatt sich stärker am Gemeinwohl zu orientieren, nutzten Gewerkschaften und Arbeitgeber die staatliche Schlichtung dazu, eigene Interessen gegen den Willen des Tarifpartners durchzusetzen. Dabei verließen sie sich immer häufiger auf die vermittelnde Position des Staats als Zwangsschlichter. Auf diese Weise stieß die SVO eine neue Herausforderung an. Denn als Ende der 1920er Jahre die Weltwirtschaftskrise begann und die damalige Regierung die Rezession durch eine Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit bekämpfen wollte, konnte sie nicht damit rechnen, dass die Tarifvertragsparteien die notwendige Anpassungsbereitschaft aufbrachten, dies lohnpolitisch zu flankieren. Als Antwort auf die mangelnde Anpassungsfähigkeit der Tarifvertragsparteien während der Rezession setzte die Reichsregierung die gewünschten parallelen Lohn- und Preissenkungen mit Hilfe der sogenannten Notverordnungen durch. Die Tarifautonomie wurde somit immer mehr durch eine staatliche Lohnpolitik abgelöst, die sogar direkte Lohnsenkungen oder auch geänderte Laufzeiten von Tarifverträgen vorschrieb (Hartwich, 1967, 160 ff.; Steiger, 1998, 149 ff.).

Auch in der Bundesrepublik griff der Staat zu rechtlichen Steuerungsinstrumenten, um die Gemeinwohlorientierung der Tarifvertragsparteien zu stärken. Zunächst schafften die Wirtschaftswunderjahre Rahmenbedingungen, unter denen sich „die Tarifvertragsparteien [...] darauf konzentrieren [konnten], den jährlichen Produktionszuwachs zu verteilen“ (Fels, 1988, 214). Bis Mitte der 1970er Jahre „hatte sich eine funktionierende Sozialpartnerschaft herausgebildet, die dann unter den

weltwirtschaftlichen Erschütterungen Mitte der siebziger Jahre zerbrach“ (ebd.). Mit der ersten schweren Nachkriegsrezession folgte 1967 ein erster tripartistischer Steuerungsversuch (siehe Kapitel 4.2) und mit der monetaristischen Wende der Deutschen Bundesbank 1974 ein erster politischer (siehe Kapitel 4.3). Zu rechtlichen Anpassungen kam es erst in den 1980er Jahren. In dieser Zeit veranlasste neben externen Problemen wie die im Zuge der beiden Ölpreisschocks 1973/74 und 1979/80 steigenden Arbeitslosenzahlen insbesondere eine Streikwelle zur Durchsetzung einer 35-Stundenwoche in der Druck- sowie in der Metall- und Elektro-Industrie den Staat zum Eingreifen (Lesch/Byrski, 2016, 68 f.). Die neue Streiktaktik der IG Metall – Schwerpunktstreiks statt Flächenstreiks – wurde dabei zur Herausforderung.

Die Regierung sah die staatliche Neutralität im Arbeitskampf gefährdet und antwortete mit der Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) (Antwort). Durch ihre Schwerpunktstreiks verursachten die Gewerkschaften eine hohe Anzahl von Ausfalltagen, ohne dass ihre Streikkasse übermäßig belastet wurde. Denn mittelbar vom Streik betroffene Beschäftigte außerhalb des umkämpften Tarifgebietes erhielten Lohnersatzleistungen der Bundesanstalt für Arbeit, selbst dann, wenn ähnliche Forderungen der Gewerkschaften auch für deren Arbeitsbedingungen erhoben wurden (Kissel, 2002, 474). Um diese indirekte Unterstützung von Streiks abzuschaffen und die Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit zu gewährleisten, änderte die Regierung § 116 des AFG. Damit entfielen Lohnersatzleistungen für betroffene Beschäftigte außerhalb des umkämpften Tarifgebietes, wenn für deren Arbeitsbedingungen ähnliche Forderungen erhoben wurden (§ 116 Abs. 3 AFG, Fassung 1986). Durch diese rechtliche Anpassung der Rahmenbedingungen zielte die Regierung offiziell darauf ab, ihre Neutralität bei Arbeitskämpfen zu bewahren. Faktisch wirkte sie der endogenen Störung eines fehlenden Machtgleichgewichts bei Arbeitskämpfen entgegen und behob gleichzeitig exogene Störungen des Gemeinwohls durch massive Streiktätigkeiten (Deutscher Bundestag, 1986, 5).

Negative externe Effekte durch Arbeitskämpfe spielten auch bei der Debatte um das Tarifeinheitsgesetz eine entscheidende Rolle. Nachdem sich im Jahr 2001 fünf Einzelgewerkschaften zur Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) zusammengeschlossen hatten, wurde das über Jahrzehnte etablierte Ordnungsprinzip „Ein Betrieb – ein Tarifvertrag“ (Monopolkommission, 2010, 941) immer mehr infrage gestellt. Einige Berufsgewerkschaften, die vorher in Tarifgemeinschaften verhandelt hatten, forderten eigenständige Tarifverträge. Um sich etablieren zu können, mussten sie die

Arbeitgeber nicht nur dazu bringen, sie anzuerkennen. Sie mussten sich auch legitimieren, indem sie bessere Arbeitsbedingungen durchsetzen als die bisher tarifführenden Gewerkschaften. Das Mittel dazu war der Arbeitskampf. Die Streiks der Spartengewerkschaften führten dazu, dass kritische Infrastruktur wie der Flug- oder Bahnverkehr lahmgelegt wurde. Denn insbesondere Beschäftigte mit hoher struktureller Macht wie Lokführer oder Piloten organisierten sich in solchen Berufsgewerkschaften, um möglichst hohe Abschlüsse für ihre Berufsgruppe zu erwirken (Dribbusch, 2010, 8 ff.).

Da das Bundesarbeitsgericht die Spartengewerkschaften gewähren und im Jahr 2010 sogar den Grundsatz der Tarifeinheit in seiner Rechtsprechung fallen ließ (BAG, 2010, 778), setzte eine politische Debatte über eine gesetzliche Verankerung der Tarifeinheit ein. Dabei wurden sowohl exogene als auch endogene Störungen der Loyalität der Tarifparteien als Herausforderung für das Gemeinwohl thematisiert. Die exogene Dimension bildeten die umfangreichen Streiktätigkeiten der Spartengewerkschaften, die weniger den Arbeitgeber als unbeteiligte Dritte trafen. Ursache dieser exogenen Störungen waren jedoch endogene, das heißt im Tarifsysteem implementierte Probleme. Erstens hatten die Spartengewerkschaften als Vertreter sogenannter Funktionseliten eine enorme Streikmacht, die die Balance des Machtgleichgewichts zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern ins Wanken brachte. Und zweitens waren die konkurrierenden Gewerkschaften nicht willens, ihre Rivalitäten autonom zu regeln und Tarifgemeinschaften zu bilden (Lesch et al., 2021, 332 ff.). Ungeachtet zahlreicher verfassungsrechtlicher Bedenken reagierte der Gesetzgeber auf diese Herausforderung im Jahr 2015 mit der Verabschiedung des Tarifeinheitgesetzes (Antwort). Darin wurde geregelt, dass in einem Betrieb grundsätzlich zwar mehrere Tarifverträge zur Anwendung kommen können. Sobald sich die Tarifverträge aber in ihrem Geltungsbereich überschneiden, kommt nur der Tarifvertrag der Mehrheitsgewerkschaft zur Anwendung. Mehrheitsgewerkschaft ist die Gewerkschaft, die im jeweiligen Betrieb die meisten Mitglieder hat (Deutscher Bundestag, 2015).

Bei diesen Anpassungen setzte der Staat am ordnungspolitischen Rahmen an. Unter die rechtlichen Steuerungsepisoden des Staats fallen aber auch Eingriffe, die direkt auf die Inhalte in Tarifverträgen abzielen und damit prozesspolitischer Natur sind. Beispiele hierfür sind die Verabschiedung des Tarifautonomiestärkungsgesetzes (TASG) 2014 und das Mindestloohnerhöhungsgesetz 2022.

Hintergrund des TASG ist eine verteilungspolitische Debatte, die mit der Agenda 2010 und der Organisationsfähigkeit der Tarifvertragsparteien zusammenhängt. Zwischen den 1990er Jahren und 2014 ging die Tarifbindung der Beschäftigten in Westdeutschland von 80 auf 60 Prozent und in Ostdeutschland von 73 auf 46 Prozent zurück (Lesch/Schneider/Vogel, 2021, 313). Gleichzeitig sank der Organisationsgrad der Gewerkschaften von 27 auf 17,5 Prozent (Biebeler/Lesch, 2015, 711). Im Zuge der zwischen 2003 und 2005 umgesetzten Agenda 2010 wurde zudem der Arbeitsmarkt dereguliert und mit der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und der Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende ein Paradigmenwechsel vollzogen (Goecke et al., 2013; Walwei, 2017). Die sinkende Organisationsfähigkeit der Tarifvertragsparteien ging somit mit einem wachsenden Niedriglohnsektor einher (Schäfer/Schmidt, 2017, 63). Diese Entwicklung wurde durch die Reformen im Rahmen der Agenda 2010 begünstigt und war durchaus gewollt, führte sie doch zu einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit (Sinn et al., 2009, 23 f.). Je größer jedoch der arbeitsmarktpolitische Erfolg ausfiel, desto stärker wurde die verteilungspolitische Kritik. Die Organisationsschwäche der Tarifvertragsparteien und die damit verbundene rückläufige Tarifbindung mit weißen Flecken in der Tariflandschaft stellten in Verbindung mit einem zunehmend als zu groß erachteten Niedriglohnsektor eine neue Herausforderung für die Regierung dar. Sie reagierte darauf mit der Verabschiedung des TASG, in dessen Kontext auch ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt wurde. Während dieser als Instrument gegen Niedrigverdienste gedacht war, ging es bei den anderen Maßnahmen des TASG vor allem um eine Ausweitung der Tarifgeltung. Durch eine erleichterte Erstreckung von Tarifverträgen per Allgemeinverbindlicherklärung und eine Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) auf alle Branchen sollte das TASG dafür sorgen, dass mehr Arbeitnehmer von tariflichen Mindestlöhnen profitieren (Deutscher Bundestag, 2014).

Mit dem Regierungswechsel im Herbst 2021 entschied sich die neue Bundesregierung dazu, beim gesetzlichen Mindestlohn nachzusteuern (Lesch/Schneider/Schröder, 2021). Die eigentlich für die Anpassung zuständige Mindestlohnkommission hatte den Mindestlohn nachlaufend an die Tariflohnentwicklung angepasst. Da diese Dynamik von der Regierungskoalition für nicht ausreichend befunden wurde, beschloss sie, das reguläre Anpassungsverfahren 2022 einmalig auszusetzen und den Mindestlohn per Gesetz auf 12 Euro je Stunde ab Oktober 2022 anzuheben. Damit wurde jedoch nicht nur der autonome Anpassungsprozess durch die Mindestlohnkommission suspendiert, sondern auch massiv in das Tarifgeschehen eingegriffen. Nach Schätzungen des Statistischen

Bundesamts waren Stand Juli 2022 insgesamt 125 Tarifverträge betroffen, in denen 311 Tariflohngruppen verdrängt worden wären (BDA, 2022, 127).

4.2 Tripartistische Steuerung

Im Untersuchungszeitraum hat der Staat wiederholt auf das Instrument der tripartistischen Steuerung zurückgegriffen, um seine wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele zu erreichen. In den 1960er Jahren sah sich Karl Schiller (SPD) mit den Auswirkungen der ersten schweren Rezession in der Bundesrepublik konfrontiert (Lesch/Schneider/Vogel, 2021, 262). Die 1966 gebildete Bundesregierung, bestehend aus CDU/CSU und SPD, musste zügig eine Antwort auf die Herausforderung einer wirtschaftlichen Rezession bei steigenden Arbeitslosenzahlen und zunehmender Inflation finden. Angesichts dieser Herausforderung nahm die neue Bundesregierung einen Richtungswechsel in der deutschen Konjunktur- und Wirtschaftspolitik vor. Ihr Ziel war es, die Konjunktur wiederzubeleben und den Staatshaushalt auszugleichen. Sie folgte dabei keynesianischen Konzepten (Schneider, 2000, 330), in denen der öffentliche Sektor während der Rezession verstärkt als Auftraggeber fungieren sollte (Beyfuss, 1967, 13 f.). Am 10. Mai 1967 wurde zudem das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft verabschiedet. Es führte eine konjunkturelle Wirtschaftslenkung durch den Staat und das sogenannte magische Viereck (Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, angemessenes Wirtschaftswachstum und außenwirtschaftliches Gleichgewicht) ein. Die Vertreter der für die Wirtschaftspolitik entscheidenden Institutionen (Geld-, Fiskal- und Tarifpolitik) wurden außerdem zur sogenannten Konzierten Aktion eingeladen (Lesch/Schneider/Vogel, 2021, 264 f.). Zusätzlich wurden 1967 zahlreiche Maßnahmen verabschiedet, die die Wirtschaft unterstützen sollten.⁹

Während die Konzierte Aktion offiziell nur dem Informationsaustausch und dem Abgleich der Interessenpositionen der unterschiedlichen Akteure dienen sollte (Schneider, 2000, 332), wollte Bundeswirtschaftsminister Karl Schiller die Gesprächsrunden auch dazu nutzen, um die Gewerkschaften auf einen Kurs der Lohnmäßigung zu verpflichten. Konkret sollten sich Tarifabschlüsse an der zu erwartenden Produktivitätsentwicklung orientieren und nicht die von der Bundesregierung

⁹ Vgl. Lesch/Schneider/Vogel (2021, 264); Beyfuss (1969, 13 f.)

beschlossenen Konjunkturmaßnahmen gefährden. Die Konzertierte Aktion kann somit als eine Antwort auf die erste schwerwiegende Rezession nach dem Zweiten Weltkrieg verstanden werden.

In den 1990er Jahren gab es neue tripartistische Steuerungsversuche. Ein erster, von den Gewerkschaften angestoßener Anlauf, scheiterte frühzeitig (Lesch/Schneider/Vogel 2021, 294 f.). In einem zweiten, von der Bundesregierung initiierten Anlauf, sollten die Tarifvertragsparteien durch ihre Tarifpolitik zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen. Gerhard Schröder (SPD), der 1998 ins Amt des Bundeskanzlers gewählt worden war, rief Spitzenvertreter von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zu einem Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit zusammen, um gemeinsam den Reformstau in der deutschen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik aufzulösen (Fickinger, 2005, 114 f.). Anders als bei der Konzertierten Aktion ging es nicht darum, die Negativspirale aus konjunkturellem Abschwung, Inflation und einer daraus resultierenden Arbeitslosigkeit zu durchbrechen (Heilemann, 2019, 550 f.). Das neue Bündnis für Arbeit stellte die Antwort der damaligen Bundesregierung auf die strukturellen Herausforderungen am Arbeitsmarkt sowie auf die Schieflage der öffentlichen Haushalte und in den gesetzlichen Sozialversicherungen dar. Die Zahl der Arbeitslosen war 1997 auf mittlerweile knapp 4,4 Millionen gestiegen, was im selben Jahr einer Arbeitslosenquote von 12,7 Prozent entsprach (Lesch/Schneider/Vogel, 2021, 287). Der Staat war jedoch nicht länger in der Lage, eine Tarifpolitik abzufedern, die zu viele Menschen vom Arbeitsmarkt ausschloss – sei es durch die Gewährung von Arbeitslosengeld oder durch gesetzliche Anreize zur Frühverrentung (Streeck, 2001, 82 ff.). Schröder wollte daher die Tarifvertragsparteien in tripartistischen Gesprächsrunden zu einem beschäftigungsfördernden tarifpolitischen Kurs bewegen, der einen parallel angestoßenen Reformkurs der Bundesregierung flankieren sollte (Fickinger, 2005, 113).

Beide Anläufe scheiterten an dem Versuch, die Gewerkschaften längerfristig auf einen verbindlichen Kurs der tarifpolitischen Lohnmäßigung zu verpflichten. Verfolgten die Gewerkschaften in den Jahren 1967 und 1968 bei ihren Abschlüssen – trotz interner Richtungsstreits – noch einen gemäßigten Kurs, konnten sie diesen aufgrund der raschen Konjunkturerholung gegenüber der Mitgliederschaft nicht lange rechtfertigen (Schneider, 2000, 350). Vor dem Hintergrund steigender Unternehmensgewinne und einer verbesserten Konjunkturlage kam es bereits 1969 zu einer ersten Welle „wilder

Streiks“, der eine zweite Welle zu Beginn der 1970er Jahre folgte.¹⁰ Der von Regierungs- und Arbeitgebervertretern in der Konzertierten Aktion befürwortete Kurs der lohnpolitischen Mäßigung führte für die Gewerkschaften „zu einem Vertrauensverlust in Teilen der Mitglieder- und Arbeiterschaft“ (Schneider, 2000, 350), den sie nicht hinnehmen konnten. Nachdem die Differenzen zwischen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertretern unüberbrückbar geworden waren, zog sich der DGB Mitte der 1970er Jahre aus der Konzertierten Aktion zurück.¹¹

Zu einem ähnlichen Ergebnis führten die tripartistischen Koordinationsversuche Schröders während des Zweiten Bündnisses für Arbeit. Zwischen 1999 und 2002 trafen sich Vertreter der Bundesregierung, der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in insgesamt acht Spitzengesprächen. Mit Blick auf die tarifpolitischen Fragestellungen einigten sich die Tarifvertragsparteien in der ersten Hälfte des Jahres 1999 darauf, mit ihrer Tarifpolitik zum Abbau der Arbeitslosigkeit beizutragen, indem „Produktivitätssteigerungen [...] vorrangig der Beschäftigungsförderung dienen“ sollten (Bispinck/Schulten, 1999, 871). An der Frage, wie genau Produktivitätsfortschritte eingesetzt werden sollten, scheiterte das Zweite Bündnis für Arbeit jedoch. Während die Arbeitgeberseite Produktivitätssteigerungen zur Senkung der Arbeitskosten nutzen wollte und erneut eine Politik der Lohnzurückhaltung anstrebte, befürwortete die IG Metall hingegen, Produktivitätszuwächse für eine Umverteilung der Arbeit einzusetzen (Streeck, 2001, 96 f.). Im Jahr 2000 konnten die Bündnispartner noch einen Kompromiss zur bevorstehenden Lohnrunde erzielen. Für die Lohnrunde 2002 gelang dies jedoch nicht mehr. Wie schon in den 1960er Jahren wollte die IG Metall ihre Lohnpolitik nicht auf Dauer zum Gegenstand von Tauschgeschäften machen, von deren Ergebnissen ihre Mitglieder nicht profitierten (Lesch/Schneider/Vogel, 2021, 300 f.). Die mangelnde Konsensfähigkeit im Zweiten Bündnis für Arbeit wurde zu einer neuen Herausforderung. Anfang März 2003 erklärte Gerhard Schröder das Zweite Bündnis für Arbeit offiziell für gescheitert. Als weitere Antwort kann Schröders Ankündigung eingeordnet werden, dass die Bundesregierung nun im Alleingang Reformen durchführen werde (Fickinger, 2005, 337). Die Grundzüge seiner Reformagenda offenbarte Schröder dann am 14. März 2003 in einer Rede vor dem Bundestag (Deutscher Bundestag, 2003; siehe Kapitel 4.4).

¹⁰ Wilde Streiks bezeichnen das Phänomen, dass Beschäftigte spontan und ohne gewerkschaftliche Unterstützung in den Ausstand treten. Ende der 1960er Jahre konnten wild streikende Beschäftigten auf diese Weise in kurzer Zeit Lohnerhöhungen in den verschiedensten Industrien durchsetzen – obwohl gewerkschaftlich verhandelte Tarifverträge noch nicht ausgelaufen waren (Schneider, 2000, 350 ff.).

¹¹ Einige Arbeitgeberverbände hatten gegen das 1976 verabschiedete Mitbestimmungsgesetz geklagt, auf dessen Einführung die Gewerkschaften lange gedungen hatten (Schneider, 2000, 349).

Ganz anderer Natur waren die Herausforderungen, die 2008 auf die Bundesregierung zukamen. In der zweiten Jahreshälfte 2008 zeichnete sich ab, dass der Zusammenbruch des US-amerikanischen Finanz- und Immobilienmarkts auch deutsche Finanzinstitutionen in größerem Umfang betraf (Lesch/Vogel/Hellmich, 2017, 2 ff.). Angesichts des systemischen Risikos, das von einem Zusammenbruch des Bankensektors ausging, verabschiedeten Bundestag und Bundesrat im Oktober 2008 verschiedene Gesetze, die den deutschen Finanzmarkt stabilisieren sollten.¹² Dennoch schwappte die Finanzmarktkrise auf die deutsche Realwirtschaft über. Betroffen waren vor allem exportstarke Industriezweige (Lesch/Vogel/Hellmich, 2017, 3). Als Antwort auf die um sich greifende Rezession verabschiedete die Bundesregierung im November 2008 und im Januar 2009 zwei Rettungspakete und suchte das Gespräch mit Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertretern in verschiedenen Formaten (Zagelmeyer, 2010, 5 f.). Besonders stachen dabei die beiden Konjunkturgipfel heraus, zu denen Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) am 14. Dezember 2008 sowie am 22. April 2009 einlud.

Anders als bei der Konzertierte Aktion oder beim Zweiten Bündnis für Arbeit lösten die Konjunkturgipfel keine größere Debatte um den lohnpolitischen Kurs der Tarifvertragsparteien aus. Ursächlich hierfür war sicherlich, dass auch große Gewerkschaften wie die IG Metall nach der Insolvenz der US-amerikanischen Bank Lehmann Brothers erkannten, dass der Wirtschaftsstandort Deutschland in weit stärkerem Ausmaß von der globalen Krise betroffen sein würde als bis dahin angenommen. War die IG Metall im September 2008 noch mit einer Lohnforderung von 8 Prozent bei einer Laufzeit von 12 Monaten in die Tarifrunde gestartet, stimmte sie Mitte November beim Pilotabschluss in Baden-Württemberg einer deutlich niedrigeren Lohnerhöhung zu – 4,2 Prozent zahlbar in zwei Stufen innerhalb von 16 Monaten plus Einmalzahlungen (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2009, 31 f.).

Während sich die Tarifvertragsparteien in der Metall- und Elektroindustrie selbständig auf angemessene Lohnabschlüsse verständigen konnten, nutzte die Bundesregierung dennoch die Krisengipfel, um deren Einschätzungen zur wirtschaftlichen Entwicklung sowie möglicher Schritte aus der Krise einzuholen. Gewerkschafts- und Arbeitgebervertreter teilten die Auffassung, dass es sich bei der Krise um eine konjunkturelle Schwäche und nicht um strukturelle Verwerfungen handelte. Die

¹² Dazu zählen das Finanzmarktstabilisierungsgesetz, das Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz und Finanzmarktstabilisierungsbeschleunigungsgesetz. Vgl. Lesch/Vogel/Hellmich (2017, 4 f.).

schädlichen Auswirkungen am Arbeitsmarkt könnten daher durch eine großzügige Nutzung des Instruments Kurzarbeit abgefedert werden (Lesch/Vogel/Hellmich, 2017, 16, 18). Die Bundesregierung griff diese Einschätzungen auf und verlängerte die maximale Bezugsdauer des konjunkturellen Kurzarbeitergelds zunächst von 12 auf 18 Monate (ab dem 1. Januar 2009). Mit dem zweiten Rettungspaket wurde die Bezugsdauer auf das gesetzliche Maximum von 24 Monaten verlängert. Außerdem wurden die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber für ihre kurzarbeitenden Beschäftigten von 100 auf 50 Prozent gesenkt.¹³

Mit den verbesserten Kurzarbeitsregeln schuf die Bundesregierung somit einen Anreiz für Unternehmen, ihre Arbeitskräfte nicht zu entlassen. Ähnlich wie Ende der 1960er Jahre war es das Ziel der Regierung, stark steigende Arbeitslosenzahlen zu vermeiden. Dafür war sie auch bereit, hohe Transferzahlungen in Form des Kurzarbeitergelds zu leisten. Da vor allem die Exportindustrien in Deutschland von der Rezession betroffen waren und der Abschwung als vorübergehendes Phänomen betrachtet wurde, erreichte die Bundesregierung ihr Ziel. Viele Unternehmen versuchten ihre gut ausgebildeten Fachkräfte für den kommenden Aufschwung zu halten. Anstatt Kündigungen auszusprechen, wurden zunächst Überstunden sowie Stunden auf Arbeitszeitkonten reduziert, Minusstunden aufgebaut und Kurzarbeit angemeldet (Bellmann/Gerner/Upward, 2012, 30). Die Tarifvertragsparteien in der größten Industrie, der Metall- und Elektroindustrie, unterstützten diesen Kurs des „labour hording“. In der Tarifrunde 2010 verzichtete die IG Metall nicht nur auf eine konkrete Lohnforderung, sie unterzeichnete auch einen Tarifvertrag, der die Kosten der Kurzarbeit weiter senkte und den tarifgebundenen Unternehmen zusätzliche Spielräume eröffnete. Der bis Ende Juni 2012 gültige Tarifvertrag sah vor, dass Unternehmen, die die gesetzliche Höchstdauer von 24 Monaten Kurzarbeit ausgeschöpft hatten, die Wochenarbeitszeit ihrer Beschäftigten auf 26 Stunden pro Woche bei Gewährung eines Teillohnausgleichs reduzieren konnten (Bispinck/WSI-Tarifarchiv, 2011, 18). Während der Staat mit der Verlängerung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergelds 2008 und 2009 eine Antwort auf die drohende Massenarbeitslosigkeit geliefert hatte, flankierten die Tarifvertragsparteien den beschäftigungspolitischen Kurs der Bundesregierung in diesen Jahren durch ihre Tarifabschlüsse. Letztlich schuf ein unverbindlicher Informationsaustausch Vertrauen, der in

¹³ Arbeitgeber, die ihre Beschäftigten während der Kurzarbeit weiterqualifizierten, konnten sogar bis zu 100 Prozent ihrer Sozialversicherungsbeiträge erstattet bekommen.

einer spezifischen Situation zu einer Art informellem Tausch führte. Insofern hat sich eine tripartistische Steuerung bewährt, die anlassbezogen ist und sich auf situatives Handeln beschränkt.

4.3 Politische Steuerung

Zu den politischen Steuerungsepisoden gehören die monetaristische Wende (Scharpf, 1987, 168 ff.) der Deutschen Bundesbank nach den starken Inflationsimpulsen 1973/74 und die veränderte sozialpolitische Alimentierung der Tarifpolitik im Rahmen der Agenda 2010. Die Bundesbank ist als Träger des Instruments der Geldpolitik kein staatlicher, sondern ein autonomer Akteur. Sie erhält ihre Autonomie aber vom Staat und ihr Handeln wurde nach dem Zweiten Weltkrieg entscheidend durch staatliche Entscheidungen zur Wechselkurspolitik bestimmt. Erst mit dem Übergang zum Floating nach dem Zusammenbruch des Bretton Woods Systems im Jahr 1973¹⁴ gewann die Bundesbank „die Kontrolle über die Geldversorgung und damit ihre geldpolitische Autonomie“ (Scharrer, 1998, 320).¹⁵ Im Zuge dieser Autonomie entschloss sie sich zu einer monetaristischen Wende, die erhebliche Auswirkungen auf die Lohn- und Tarifpolitik hatte.¹⁶ Neben dem geänderten Wechselkursregime stand die Bundesbank 1973/74 vor einer Vielzahl an Herausforderungen: Um die Jahreswende 1973/74 kam es zu einer drastischen Verteuerung des Erdöls, wodurch die von der Bundesbank angestrebte Rückführung der Inflationsrate in Frage gestellt wurde. Gleichzeitig wurden in den Tarifverhandlungen Lohnforderungen gestellt, die die Arbeitnehmer „von jeder Anpassung freihalten sollten“ (SVR, 1974, 122). Die Arbeitgeber brachten diesen Forderungen keinen großen Widerstand entgegen, weil sie darauf vertrauten, die Kosten auf ihre Preise überwälzen zu können. Beide Seiten gingen davon aus, dass die Geldpolitik nachgeben würde. Die Tarifvertragsparteien lebten „in der Illusion, daß [sic] die Bundesbank einer weiteren Beschleunigung der Inflation nach der Ölpreiserhöhung tatenlos zusehen müsse“ (Scharrer, 1998, 321). Warnungen der Bundesbank wurden in den Wind geschlagen, die Tarifverdienste stiegen 1974 im Jahresdurchschnitt um 13 Prozent, nachdem die Verbraucherpreise 1973 um 7,1 und 1974 um 6,9 Prozent zulegten.

Da die Bundesbank nicht gewillt war, einen weiteren Anstieg der Inflation hinzunehmen, war eine Stabilisierungskrise vorprogrammiert. Es kam zu einer Lohn-Preis-Spirale, die erst durch eine

¹⁴ Vgl. zum Bretton-Woods-System: Deutsche Bundesbank (2016, 34 ff.)

¹⁵ Ähnlich Scharpf (1997, 169).

¹⁶ Dabei unterstützte Bundeskanzler Helmut Schmidt den Paradigmenwechsel der Bundesbank öffentlich (Scharpf, 1987, 170). Insofern lässt sich die monetaristische Wende in der Geldpolitik als (regierungs-)politische Steuerung interpretieren.

„Schocktherapie der Bundesbank gebrochen werden konnte“ (Scharrer, 1998, 321). Als Antwort auf die um sich greifende Inflation 1973/74 und um solchen Krisen künftig vorzubeugen, beschloss die Bundesbank, ein quantitatives Geldmengenziel öffentlich bekannt zu geben (Neumann, 1998, 326; Scharrer, 1998, 321; Spahn, 2017, 431). Damit wurde den relevanten Akteuren signalisiert, dass sie die Verantwortung für wirtschaftliche Fehlentwicklungen tragen würden, sobald sie den gesetzten monetären Rahmen durchbrechen. Die Tarifpolitik hatte fortan zu beachten, dass das „Beschäftigungsproblem mit Hilfe einer expansiven Geldpolitik nicht zu lösen ist“ (SVR, 1974, 120).¹⁷ Durch die Ankündigung eines Geldmengenziels entzog die Bundesbank ihre eigenen Entscheidungen der Koordination und bürdete die für eine erfolgreiche Koordinierung erforderlichen Anpassungsleistungen der Regierung und vor allem den Gewerkschaften auf (Scharpf, 1987, 175 f.). Die Tarifpartner wurden schließlich durch eine Stabilisierungszession diszipliniert (Scharrer, 1998, 322).

Die geänderte Rollenverteilung ging zwar nicht vom Staat, sondern von der Zentralbank aus. Sie war aber eine unmittelbare Folge des veränderten Wechselkursregimes. Indem die Geldpolitik nicht länger durch Wechselkursziele oder der Verpflichtung zu Devisenmarktinterventionen in ihrem Stabilitätsziel behindert werden konnte, vollzog sich auch eine Veränderung des lohnpolitischen Ordnungsrahmens. Diese Veränderung blieb bis heute bestehen, aber nach der Wiedervereinigung folgte eine ähnliche Stabilisierungskrise. Auch hier basierte die politische Steuerung vordergründig auf einem Konflikt zwischen Geld- und Lohnpolitik. Tatsächlich wirkte aber – wie schon in den 1970er Jahren – der Staat im Hintergrund mit. Denn es war eine Entscheidung der Regierung, die Ost-Löhne im Zuge der deutsch-deutschen Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion im Verhältnis von 1:1 (D-Mark und Ost-Mark) umzustellen. Durch diese „Wechselkursvorgabe“ schuf die damalige Bundesregierung den Nährboden für die Strategie der Gewerkschaften, die Ostlöhne ohne Berücksichtigung der Produktivitätsunterschiede möglichst rasch an das Westniveau anzugleichen (Herausforderung). Die Bundesbank sah sich gezwungen, die Lohn-Preis-Spirale durch eine restriktivere Geldpolitik zu stoppen (Antwort).

Letztlich gelang es der Bundesbank, ihre Verpflichtung auf das Preisstabilitätsziel glaubwürdig zu institutionalisieren. Die Option, lohnpolitisch induzierte Arbeitslosigkeit durch eine lockere

¹⁷ Die geänderte Rollenverteilung signalisierte den Tarifvertragsparteien, dass die Geldpolitik keine Beschäftigungsprobleme löst, die von den Tarifvertragsparteien verursacht werden (SVR, 1974, 134 f.).

Geldpolitik aufzufangen, entfiel (Lesch, 2021, 723). Allerdings stand mit der staatlichen Sozialpolitik ein weiterer Politikbereich zur Verfügung, den die Tarifvertragsparteien ohne eine klare Rollenzuweisung von wirtschaftspolitischer Verantwortung für ihre Zwecke instrumentalisieren konnten (Streeck, 2001, 83). Die Folgen einer beschäftigungswidrigen Tarifpolitik wurden durch eine Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit, aber auch durch die staatliche Unterstützung von Maßnahmen der Frühverrentung abgemildert. Vor allem über die gesetzliche Förderung von tarifvertraglich geregelten Altersteilzeitmodellen und großzügigen Unterstützungsleistungen an Arbeitslose waren die Tarifvertragsparteien „weitgehend von Beschäftigungsrücksichten entlastet“ (Streeck, 2001, 88).

Der Versuch, die Arbeitsmarktprobleme über Strategien der Umverteilung von Arbeit (über kürzere Wochen- und Lebensarbeitszeiten) zu lösen, führte zu der Herausforderung, dass Deutschland Ende der 1990er Jahre eine der höchsten Inaktivitätsraten unter den OECD-Ländern hatte (Streeck, 2001, 91). Zudem stieß dieser Versuch auf finanzielle Restriktionen. Die Arbeitsmarktkrise wurde zu einer „Hauptursache für die [...] Finanzkrise des Sozialstaats“ (Heinze/Schmidt/Strünck, 1999, 31). Die Lohnnebenkosten stiegen an, das belastete die internationale Wettbewerbsfähigkeit und gefährdete den Erhalt rentabler, gut bezahlter Industriearbeitsplätze. Die 1998 ins Amt gekommene rot-grüne Bundesregierung wählte verschiedenen Ansätze (Antworten), um die verkrusteten Arbeitsmarktstrukturen zu lockern: Zunächst versuchte sie, die Beschäftigungsprobleme mit Hilfe eines Bündnisses für Arbeit zu lösen (siehe Kapitel 4.2). Nachdem der Versuch einer Einbindung der Tarifvertragsparteien in eine gesamtwirtschaftliche Strategie scheiterte, drohte Bundeskanzler Gerhard Schröder in seiner Regierungserklärung vom März 2003 nicht nur mit gesetzlichen Öffnungsklauseln (siehe Kapitel 4.4). Er kündigte auch einen radikalen sozialpolitischen Kurswechsel im Zuge der Agenda 2010 an. Dieser Paradigmenwechsel führte nicht nur zu Veränderungen des rechtlichen Rahmens, sondern auch im institutionellen Arrangement selbst. Tarifautonomie war nicht länger ein Arrangement, bei dem der Staat die Folgekosten des lohnpolitischen Verhaltens der Tarifvertragsparteien übernimmt.

In beiden politischen Steuerungsepisoden bestand zumindest bei den handelnden politischen Eliten (Notenbank und Regierung) ein Bewusstsein dafür, dass eine mangelnde Gemeinwohlorientierung als Herausforderung vorlag, die eine staatliche Steuerung als Antwort notwendig machte. Durch

eine klarere Zuordnung von wirtschaftspolitischen Zielen und Instrumenten wurden die Spielregeln verändert. Indem die Geldpolitik keine Beschäftigungsziele mehr verfolgte und der Staat die sozialpolitische Abfederung von Arbeitslosigkeit einschränkte, wurde die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vor allem an die Tarifvertragsparteien adressiert. Da opportunistisches Verhalten nun unmittelbar sanktioniert wurde – der Staat fungierte nicht länger als „banker of last resort“ (Streeck, 2001, 98) –, waren sie zur Anpassung ihrer Spielzüge gezwungen.

4.4 Semantische Steuerung

Im Zuge von Tarifverhandlungen hat es in der Vergangenheit regelmäßig von politischer Seite Appelle an die Tarifvertragsparteien gegeben, die mit ebenso großer Regelmäßigkeit wieder zurückgewiesen wurden. Solche Appelle blieben ohne Wirkung auf die Tarifverhandlungen und lösten auch keine ernsthafte Debatte über die Tarifautonomie aus. Da sie keine staatliche Antwort im hier definierten Sinne darstellen, werden sie auch nicht weiter analysiert.¹⁸ Anders verhält es sich mit der im Jahr 2003 ausgesprochenen politischen Drohung, gesetzliche Öffnungsklauseln einzuführen und damit das institutionelle Gefüge der Lohnfindung zu verändern.

Hintergrund war der gescheiterte Versuch der rot-grünen Bundesregierung, die hohe und strukturell verfestigte Arbeitslosigkeit mit Hilfe eines Bündnisses für Arbeit zu bekämpfen (siehe Kapitel 4.3). Das Phänomen der Hysterese auf dem Arbeitsmarkt bestand schon seit den frühen 1980er Jahren, ohne dass die Tarifvertragsparteien einen wirkungsvollen Beitrag zu deren Abbau geleistet hatten. Vor allem die Gewerkschaften setzten auf eine Umverteilung von Arbeit im Zuge einer kollektiven Arbeitszeitverkürzung. Gleichzeitig verstrickten sie sich nach der Wiedervereinigung in dem Ziel, möglichst rasch eine Ost-West-Lohnangleichung durchzusetzen. Dieses endogene Problem wurde durch eine Organisationsschwäche auf Gewerkschafts- und Arbeitgeberseite verschärft, die eine sinkende Tarifbindung nach sich zog. Gleichzeitig mehrten sich Fälle „wilder“ Dezentralisierung, also Fälle von Betrieben, die zwar nicht aus Verbänden austraten, über betriebliche Bündnisse jedoch

¹⁸ Ein prominentes Beispiel ist die Tarifrunde des öffentlichen Dienstes Anfang 1974. Den Appell von Bundeskanzler Willy Brandt, ein zweistelliger Abschluss müsse diesmal ausgeschlossen sein, wertete Heinz Kluncker, Verhandlungsführer auf Seiten der Gewerkschaften, als Provokation, die sich als Angriff auf die Tarifautonomie interpretieren ließ. Nach einem längeren Arbeitskampf kam es schließlich zu einem Abschluss um mehr als 12 Prozent (Scharpf, 1987, 166). Ein aktuelles Beispiel, das die Unverbindlichkeit von Appellen zeigt, ist ein Interview von Bundesarbeitsminister Hubertus Heil im Mai 2022, indem der Minister betont, Arbeitnehmer hätten „ein Recht auf angemessene Lohnsteigerungen“, dabei aber auch einräumt, dass er sich als Bundesarbeitsminister aber „nicht in die Tarifverhandlungen einmischen“ werde (Heil, 2022).

teilweise ohne Rechtsgrundlage von den Bestimmungen des Flächentarifvertrags abwichen. Da die Tarifparteien nicht willens oder nicht fähig schienen, diese Herausforderungen zu lösen, drohte Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem deutschen Bundestag mit gesetzlichen Öffnungsklauseln. Wenn die Tarifvertragsparteien nicht selbst über die Etablierung betrieblicher Bündnisse für Arbeit das Tarifvertragssystem flexibilisierten und somit der hohen Arbeitslosigkeit sowie der Tariffucht entgegenwirkten, würde der Staat in diese Lücke springen (Deutscher Bundestag, 2003, 2487).

Diese Drohung musste aber nicht umgesetzt werden, weil sie wirkte. In der Metall- und Elektro-Industrie schlossen Arbeitgeber und Gewerkschaft 2004 das „Pforzheimer Abkommen“, das einzelbetriebliche Abweichungen vom Flächentarifvertrag vereinfachte und legalisierte. Damit hatten die Tarifvertragsparteien im größten industriellen Sektor Deutschlands auf die Kanzlerdrohung reagiert und ihre Handlungsfähigkeit bewiesen. Da es im Zuge der zwischen 2003 und 2005 im Wesentlichen umgesetzten Hartz-Reformen in Kombination mit einer beschäftigungsorientierten Lohnpolitik auch zu einer Erholung am Arbeitsmarkt kam, verpufften die Forderungen nach einer Erhöhung der Flexibilität des Tarifvertragssystem durch den Staat (Lesch/Schneider/Vogel, 2021, 311 f.).

Die schon im Rahmen des Bündnisses für Arbeit zugrundeliegende Herausforderung, politisch etwas gegen die Arbeitslosigkeit zu tun, führte demnach zu einer zweiten Antwort der Bundesregierung. Nachdem die tripartistische Strategie gescheitert war, führte sie eine Kombination aus semantischer und politischer Steuerung ein, die beschäftigungspolitisch zum Erfolg führte, gleichzeitig aber auch eine neue, verteilungspolitische Debatte anstieß.

5 Lehren für die aktuelle Debatte

Tabelle 5-1 fasst die verschiedenen Steuerungsepisoden noch einmal zusammen und strukturiert diese nach der Art des Eingriffs. Bundeskanzler Schröders Drohung, gesetzliche Öffnungsklauseln einzuführen, hat sich – anders als die hier nicht weiter analysierten Appelle – als eine wirksame Form der semantischen Steuerung erwiesen. Wäre sie umgesetzt worden, hätte sie zu einer rechtlichen Steuerung geführt, die die Spielregeln des Lohnfindungsprozesses verändert hätte. Ein solcher prozesspolitischer Eingriff war aber nicht mehr notwendig, da die Tarifvertragsparteien ihre

Spielzüge angepasst haben. Mit dieser Verhaltensänderung wirkte diese Drohung wie ein ordnungspolitischer Eingriff.

Während die Kanzlerrunden im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise eher einen informellen Charakter hatten, ging es bei der Konzertierten Aktion und den beiden Bündnissen für Arbeit der 1990er Jahre um den Versuch, verbindliche Absprachen im Rahmen politischer Tauschgeschäfte zu treffen. In keinem der drei Bündnisse konnten dauerhaft verbindliche Lohnleitlinien vereinbart werden. Es kam im Rahmen der Konzertierten Aktion und im Rahmen des zweiten Bündnisses in der Tarifrunde 2000 aber zumindest temporär zu einer freiwilligen Lohnzurückhaltung seitens der Gewerkschaften. Zusammen mit den Erfahrungen aus den Kanzlerrunden lässt sich daraus folgern, dass tripartistische Formate erfolgreich sein können, wenn sie anlassbezogen stattfinden, auf Freiwilligkeit beruhen, Vertrauen schaffen und aus temporären Maßnahmen der Akteure keine Erwartungen für künftiges Handeln abgeleitet werden. In einem solchen Rahmen passten die Tarifvertragsparteien ihre Spielzüge an, ohne dass sie durch veränderte Spielregeln in ihren Handlungsalternativen beschränkt wurden.

Tabelle 5-1: Staatliche Steuerung nach Steuerungstypen und Art des Eingriffs

Steuerungstyp Art des Eingriffs	Semantisch	Tripartistisch	Politisch	Rechtlich
Ordnungspolitisch	Androhung einer gesetzlichen Öffnungsklausel (2003)	Konzertierte Aktion (1967-1977); Bündnis für Arbeit (1998-2003); Konjunkturgipfel (2008/09)		§ 116 AfG (1984); TEG (2015)
Prozesspolitisch			Monetaristische Wende (1974); Agenda 2010 (2003-2005)	SVO (1923); NVO (1930-32); TASG (2014); MiLoG (2014); MiLoEG (2022)

Quelle: eigene Zusammenstellung

Die politische Steuerung hingegen änderte die Spielregeln und wirkte damit prozesspolitisch. Durch die monetaristische Wende und die Agenda 2010 wurden die Tarifvertragsparteien dazu gezwungen, mehr beschäftigungspolitische Verantwortung zu übernehmen. Ein wichtiger Lernprozess dabei war, dass ein lohnpolitisches Assignment (im Sinne einer Verpflichtung der Lohnpolitik auf das Ziel Beschäftigungsstabilität) nicht nur geld-, sondern auch fiskalpolitisch flankiert werden muss.

Bei der rechtlichen Steuerung gab es neben ordnungspolitischen Eingriffen, die am Rechtsrahmen für Arbeitskämpfe ansetzten (§ 116 AfG und TEG), auch prozesspolitische Eingriffe (SVO, Notverordnungen, Mindestlohngesetzgebung). Bei diesen fällt auf, dass sie im Kontext einer wenig funktionsfähigen Tarifpartnerschaft vorgenommen wurden. Die Eingriffe in der Weimarer Republik trugen dazu bei, dass die Tarifbeziehungen weiter erodierten. Eine staatliche Lohnpolitik etablierte sich nicht komplementär zu den Tarifverhandlungen, sondern substitutiv. Die jüngsten Eingriffe durch die Mindestlohngesetzgebung lassen einen solchen Schluss zwar noch nicht abschließend zu.¹⁹ Die politische Vorgabe eines Mindestlohns von 12 Euro zeigt aber, dass der gesetzliche Mindestlohn nicht rein komplementär gedacht ist. Die Verbindung zwischen der Mindestlohn- und der Tariflohndynamik ist ja gerade Stein des Anstoßes der Bundesregierung. Es geht bei der gesetzlichen Lohnvorgabe nicht allein darum, weiße Flecken in der Tariflandschaft zu regulieren, sondern um einkommenspolitische Ziele der Regierung. Diese Zielsetzung kann dazu führen, dass in Tarifbereichen, die durch den Mindestlohn betroffen sind, Tarifverhandlungen nicht mehr geführt oder durch die staatliche Lohnpolitik präjudiziert werden. Mit Tarifautonomie im Sinne des Grundgesetzes hätte dies nicht mehr viel gemein, „die Räume für [...] Eigenverantwortung und Sozialpartnerschaft werden auf diese Weise immer enger“ (Creutzburg, 2022). Eine Stärkung der Tarifbindung oder der Organisationsfähigkeit der Tarifvertragsparteien ist auch nicht zu erwarten.

Auch die mit dem TASG angestrebte Ausweitung der Tarifbindung durch eine erleichterte Anwendung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen und die Ausweitung des AEntG auf alle Branchen stellt einen prozesspolitischen Steuerungseingriff dar. Einem nicht-tarifgebundenen Unternehmen wird im Rahmen der Erstreckung von Tarifverträgen die Anwendung eines Arbeitsvertrags untersagt, der tarifliche Standards unterschreitet. Damit werden nicht nur die Spielregeln geändert,

¹⁹ Eine Evaluation des Tarifgeschehens vor und nach Einführung des Mindestlohns führte zu dem Ergebnis, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 die autonome Verständigungsbereitschaft nicht vermindert hat (Bispinck et al., 2020). Die politisch beschlossene Erhöhung auf 12 Euro greift jedoch stärker in das Tarifgeschehen ein.

sondern auch bestimmte Spielzüge unterbunden (eine untertarifliche Bezahlung). Die Bundesregierung will so die Tarifbindung stärken, ohne dabei auf die eigentliche Ursache – die Organisationschwäche der Tarifvertragsparteien – einzugehen (Lesch/Schneider/Vogel, 2021, 392).

Die 2021 neu ins Amt gekommene Koalition aus SPD, Grünen und FDP strebt eine Stärkung der Tarifbindung an. Dazu soll „die öffentliche Auftragsvergabe des Bundes an die Einhaltung eines repräsentativen Tarifvertrages der jeweiligen Branche gebunden“ werden (SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, 2021, 71). Diese Regelung läuft auf dasselbe Problem hinaus wie die im TASG getroffenen Maßnahmen. Sie erhöht die Tarifgeltung, aber nicht die Organisationsfähigkeit der Tarifvertragsparteien. Selbst wenn das geplante Bundestariftreuegesetz dazu führt, dass zuvor tariflose Unternehmen Tarifverträge anwenden, um an öffentliche Aufträge zu kommen: Ein zusätzlicher Anreiz für Unternehmen, gleichzeitig auch einem Arbeitgeberverband beizutreten, wird dadurch nicht geschaffen. Das Unternehmen kann ja nach wie vor bei Aufträgen aus der Privatwirtschaft eigene Regelungen anwenden, die vom Branchentarifvertrag abweichen. Bei den Arbeitnehmern dürfte sich der Anreiz, einer Gewerkschaft beizutreten, eher vermindern. Den Tariflohn erhält der Unorganisierte ohnehin – wie schon im Fall einer Allgemeinverbindlicherklärung. Warum sollte er dafür noch einen Gewerkschaftsbeitrag zahlen?

Damit doktert die neue Bundesregierung weiter an den Symptomen der Organisationsschwäche der Tarifvertragsparteien herum, ohne gezielte Maßnahmen zu deren Stärkung zu ergreifen. Solche Maßnahmen könnten vor allem darin bestehen, dass Trittbrettfahrer, die nach Tarifvertrag bezahlt werden, aber kein Gewerkschaftsmitglied sind, einen Solidarbeitrag zahlen. Dieser Ansatz strebt an, negative Anreize zu beseitigen, indem Trittbrettfahren nicht mehr belohnt wird. Auf Seiten der Unternehmen sollte die Politik mehr „Experimentierräume“ schaffen. Aber nicht durch tarifdispositives Gesetzesrecht, sondern dadurch, dass sich Unternehmen einer Tarifbindung probeweise unterziehen können. Tritt ein Unternehmen nach geltendem Recht in einen Arbeitgeberverband ein, kann es zwar wieder austreten. Es bleibt im Rahmen von Nachbindung und Nachwirkung aber an die Tarifverträge gebunden. Damit sinkt der Anreiz, einem Verband beizutreten.

Die im Zuge der politisch verordneten Mindestlohnanpassung auf 12 Euro je Stunde geführte Debatte über die Ausrichtung eines Mindestlohns als „Living Wage“ (Lesch/Schneider/Schröder, 2021)

lässt schon heute erahnen, dass dies nicht die letzte Episode einer staatlichen Lohnpolitik bleiben wird. Denn mit dem angedeuteten, aber nicht der Mindestlohnkommission explizit vorgegebenen Paradigmenwechsel wurde ein Prozess angelegt, in dem der Staat steuernd eingreifen muss, sobald sich der Mindestlohn vom Niveau eines Living Wage entfernt. Derzeit entspricht ein Mindestlohn von 12 Euro in etwa einem Living Wage. Hält die Mindestlohnkommission an ihrem bisherigen Anpassungsverfahren einer nachlaufenden Anpassung des Mindestlohns an die allgemeine Tariflohndynamik fest und steigen die Effektivlöhne in den nächsten Jahren stärker als die Tariflöhne, fällt der Mindestlohn hinter den Living Wage zurück. Der Staat wird also wieder außerplanmäßig eingreifen müssen. Hinzu kommt, dass die Bundesregierung mit der nun vorgenommenen sozialpolitischen Ausrichtung eines Mindestlohns nicht nur in die Lohnstruktur und damit in die Systematik der Lohngestaltung eingreift. Sie stellt auch die Logik des Systems in Frage. Die Tarifvertragsparteien müssen durch die neue sozialpolitische Anforderung an den gesetzlichen Mindestlohn darüber entscheiden, ob der Tariflohn vor allem ein sozialpolitisches Instrument ist oder ob er Arbeitsleistung honorieren soll.

Die Analyse historischer Debatten zeigt, dass eine staatliche Steuerung der Tarifautonomie kein neues Phänomen ist, sondern schon unmittelbar nach dem Stinnes-Legien-Abkommen einsetzte. Über die Jahrzehnte musste der Staat immer wieder Antworten auf exogene wie endogene Herausforderungen finden, um eine aus seiner Sicht optimale Vertretungsstruktur durch die Tarifvertragsparteien zu erreichen. Dabei ist eine große Pfadabhängigkeit zu beobachten: Sie zeigt sich zum einen darin, dass die Tarifautonomie im Jahr 1949 trotz ihres ersten gescheiterten Anlaufs erneut eingeführt wurde. Zum anderen zeigt sie sich darin, dass die staatliche Steuerung seit 1949 nicht mehr auf einen grundsätzlichen Systemwechsel abzielte. Dies ist zweifellos ein Lernprozess aus den Weimarer Erfahrungen. Dort wurde die Tarifautonomie durch die staatliche Zwangsschlichtung und die Notverordnungspolitik so ausgehöhlt, dass der autonome Einigungswille verloren ging. Die derzeitigen politischen Bestrebungen, die Tarifbindung zu erhöhen, lassen sich als ein Beleg dafür werten, dass die Politik die Tarifautonomie als institutionelles Arrangement durchaus stärken will. Die zunehmend beobachtbaren prozesspolitischen Eingriffe lassen aber auch befürchten, dass es zu einem Revival staatlicher Lohnpolitik kommt, deren potenzielle Folgen für die Tarifautonomie derzeit kaum reflektiert werden.

Es ist zu hoffen, dass die Politik bei ihrer Steuerung der Tarifautonomie aus den Folgen der Prozesssteuerung während der Weimarer Republik oder der letzten Jahrzehnte lernt. Die historischen Erfahrungen zeigen, dass es schwierig ist, durch eine staatliche Lohnpolitik oder durch tripartistische Ansätze eine Gemeinwohlorientierung der Tarifvertragsparteien zu erreichen. Erfolgreicher war ein differenziertes Vorgehen, bei dem bestimmte Steuerungstypen miteinander kombiniert wurden. Als besonders effektiv hat sich eine „Kombination aus Drohung, wachsender Außenseiterkonkurrenz und weniger staatlicher Alimentierung tarifautonomen Fehlverhaltens“ erwiesen (Lesch, 2021, 726). Staatliche Steuerung der Tarifautonomie sollte daher stets die Verantwortung die Tarifvertragsparteien stärken. Die im Sommer 2022 einberufene Konzertierte Aktion gegen den Preisdruck wird zeigen, ob die Bundesregierung dies berücksichtigt.

Abstract

In Germany, the employers recognised the trade unions as the appointed representatives of the employees in November 1918. This introduced collective bargaining autonomy. Since then, it has been observed that the state monitors and sometimes steers the collective bargaining process. This behaviour can be explained by using a Principal Agent Model as an analytical framework. The state acts like a principal, while the social partners behave like agents. While the state leaves the regulation of wages and working conditions to the social partners, it expects their loyalty in return. In this sense, collective bargaining autonomy must legitimise itself by being useful. An analysis of historical debates since 1918 shows: If the social partners do not contribute to the economic and social policy objectives of the state, the state uses various steering instruments to restore their loyalty and ensure the usefulness of collective bargaining autonomy. Overall, some learning processes and a high degree of path dependency of the institutional framework can be observed. The learning processes show the state should strengthen and not weaken social partners' responsibility in the event of future steering of collective bargaining autonomy.

Literaturverzeichnis

BAG – Bundesarbeitsgericht, 2010, Beschluss vom 23.6.2010, 10 AS 2/10, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, 27. Jg., Heft 13, S. 728

BDA – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, 2022, Verletzung der Tarifautonomie verhindern, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales vom 16.5.2022, in: Deutscher Bundestag – Ausschuss für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen, Ausschussdrucksache 20(11)91 vom 13.5.2022, S. 124–139

Bellmann, Lutz / Gerner, Hans-Dieter / Upward, Richard, 2012, The response of German establishments to the 2008-2009 economic crisis, in: OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Nr. 137, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k8x7gwmb3jc-en.pdf?expires=1653991525&id=id&accname=guest&checksum=35B6010A0F394A4C717F41C7F4B8A17A> [31.5.2022]

Biebeler, Hendrik / Lesch, Hagen, 2015, Organisationsdefizite der deutschen Gewerkschaften, in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg., Heft 10, S. 710–715

Bispinck, Reinhard / Schulten, Thorsten, 1999, Tarifpolitik und Bündnis für Arbeit, in: WSI-Mitteilungen, 52. Jg., Nr. 12, S. 870–884

Bispinck, Reinhard / WSI-Tarifarchiv, 2009, Tarifpolitischer Jahresbericht 2008: Tarifpolitik in der Finanzkrise, Düsseldorf, https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-004325/p_ta_jb_2008.pdf [31.5.2022]

Bispinck, Reinhard / WSI-Tarifarchiv, 2011, Tarifpolitischer Jahresbericht 2010: Beschäftigungssicherung und gedämpfte Lohnentwicklung, Düsseldorf, https://www.wsi.de/fpdf/HBS-004909/p_ta_jb_2010.pdf [31.5.2022]

Creutzburg, Dietrich, 2022, Lohnpolitik ohne Prinzipien, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1.6.2022, S. 1

Deutsche Bundesbank, 2016, Die Deutsche Bundesbank. Notenbank für Deutschland, Frankfurt

Deutscher Bundestag, 1986, Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitskämpfen, BT-Drucksache 10/4989 vom 31.1.1986

Deutscher Bundestag, 2003, Stenografischer Bericht. 32. Sitzung vom 14. März 2003, Plenarprotokoll 15/32, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btp/15/15032.pdf> [31.5.2022]

Deutscher Bundestag, 2014, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz) der Bundesregierung, BT-Drucksache 18/1558 vom 28.5.2014

Deutscher Bundestag, 2015, Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Tarifeinheit (Tarifeinheitsgesetz), BT-Drucksache 18/4062 vom 20.2.2015

Dribbusch, Heiner, 2010, Tarifkonkurrenz als gewerkschaftspolitische Herausforderung: Ein Beitrag zur Debatte um die Tarifeinheit, in: WSI-Diskussionspapier, Nr. 172

Fehmel, Thilo, 2010, Konflikte um den Konfliktrahmen – Die Steuerung der Tarifautonomie, Wiesbaden

Fickinger, Nico, 2005, Der verschenkte Konsens. Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit 1998–2002, Wiesbaden

Goecke, Henry / Pimpertz, Jochen / Schäfer, Holger / Schröder, Christoph, 2013, Zehn Jahre Agenda 2010. Eine empirische Bestandsaufnahme ihrer Wirkungen, IW-Policy Paper, Nr. 7/2013, Köln https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2013/110085/Agenda_2010_policy_paper.pdf [20.5.2022]

Heil, Hubertus, 2022, „Mit Klimageld sozialen Ausgleich schaffen“, Interview in der Berliner Morgenpost vom 28.5.2022, <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Interviews/2022/2022-05-28-berliner-morgenpost.html> [31.5.2022]

Heilemann, Ulrich, 2019, Rezession in der Bundesrepublik Deutschland von 1966 bis 2012, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg., Nr. 8, S. 546–551

Heinze, Rolf G. / Schmid, Josef / Strünck, Christoph, 1999, Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren, Opladen

Kissel, Otto R., 2002, Arbeitskampfrecht. Ein Leitfaden, München

Lesch, Hagen, 2021, Staat und Tarifautonomie: Eine institutionentheoretische Analyse, in: Sozialer Fortschritt, 70. Jg., Nr. 12, S. 709–728

Lesch, Hagen / Byrski, Dennis, 2016, Flächentarifvertrag und Tarifpartnerschaft in Deutschland, Ein historischer Rückblick, IW-Analyse, Nr. 107, Köln

Lesch, Hagen / Schneider, Helena / Schröder, Christoph, 2021, Anpassungsverfahren beim gesetzlichen Mindestlohn: Argumente gegen eine politische Lohnfindung, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 47. Jg., Nr. 2-4, S. 193–217

Lesch, Hagen / Schneider, Helena / Vogel, Sandra, 2021, Die Legitimität der Tarifautonomie, in: Gesamtmetall (Hrsg.), Tarifautonomie und Tarifgeltung. Zur Legitimation und Legitimität der Tarifautonomie im Wandel der Zeit, Berlin, S. 179–392

Lesch, Hagen / Vogel, Sandra / Hellmich, Paula, 2017, The State and social partners working together: Germany's response to the global financial and economic crisis, in: ILO (Hrsg.): Working Paper, Genf, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_566338.pdf [25.5.2022]

Monopolkommission, 2010, Mehr Wettbewerb, wenig Ausnahmen, XVIII. Hauptgutachten, BT-Drucksache 17/2600 vom 22.7.2010

Müller-Jentsch, Walther, 2021, Nach sieben Jahrzehnten: Konfliktpartnerschaft auf dem Prüfstand, in: Sozialer Fortschritt, 70. Jg., Nr. 12, S. 698–707

Neumann, Manfred J. M., 1998, 50 Jahre D-Mark. Das Vermächtnis der D-Mark für den Euro, in: Wirtschaftsdienst, 78. Jg., Nr. 6, S. 322–326

Ott, Alfred E., 1968, Leitlinien für die branchenmäßige Lohnfindung. Ein Beitrag zur Lohnpolitik, Schriftenreihe der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie zur Wirtschafts- und Industriepolitik, Heft 10, Düsseldorf

Scharpf, Fritz W., 1987, Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt a.M.

Schäfer, Holger / Schmidt, Jörg, 2017, Einmal unten – immer unten? Empirische Befunde zur Lohn- und Einkommensmobilität in Deutschland, in: IW-Trends, 44. Jg., Nr. 1, S. 59–75

Scharrer, Hans-Eckart, 1998, 50 Jahre D-Mark. Vom Besatzungskind zum europäischen Stabilitätsanker, in: Wirtschaftsdienst, 78. Jg. Nr. 6, S. 319–322

Sinn, Hans-Werner / Geis, Wido / Holzner, Christian, 2009, Die Agenda 2010 und die Armutsgefährdung, in: ifo Schnelldienst, 62. Jg., Nr. 17, S. 23–27

SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, 2021, Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021–2025, https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-11/Koalitionsvertrag%202021-2025_0.pdf [25.5.2022]

Schneider, Michael, 2000, Eine kleine Geschichte der Gewerkschaften. Ihre Entwicklung in Deutschland von den Anfängen bis heute, Ulm

Streeck, Wolfgang, 2001, Tarifautonomie und Politik – Von der konzertierten Aktion zum Bündnis für Arbeit, in: Gesamtmetall (Hrsg.): Die deutschen Arbeitsbeziehungen am Anfang des 21. Jahrhunderts. Eine Bestandsaufnahme, Köln, S. 76–102

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1974, Vollbeschäftigung für Morgen, Jahresgutachten 1974/75, Stuttgart

Walwei, Ulrich, 2017, Agenda 2010 und Arbeitsmarkt: Eine Bilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 67. Jg., Nr. 26, S. 25–33

Zagelmeyer, Stefan, 2010, Company-level bargaining in times of crisis: The case of Germany, in: ILO Working Papers, Nr. 9, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_158353.pdf [31.5.2022]

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3-1: Staat und Tarifautonomie als Prinzipal-Agenten-Struktur	10
Abbildung 3-2: Herausforderungen und Antworten von 1918 bis heute	13

Tabellenverzeichnis

Tabelle 5-1: Staatliche Steuerung nach Steuerungstypen und Art des Eingriffs 28