
Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in Deutschland

Rezension von: Berndt Keller, Einführung in die Arbeitspolitik. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt aus sozialwissenschaftlicher Perspektive, 7., völlig überarbeitete Auflage, Oldenbourg Verlag, München 2008, 471 Seiten, € 39,80.

Das vorliegende Werk von Berndt Keller, Professor für Arbeitspolitik an der Universität Konstanz, ist ein überaus erfolgreiches Lehrbuch, was schon allein an der Tatsache abgelesen werden kann, dass innerhalb eines Zeitraums von weniger als zwei Jahrzehnten sieben Auflagen erschienen.

Das relativ neue sozialwissenschaftliche Fach „Arbeitspolitik“ umreißt der Autor in der Einleitung, Naschold und Dörr (1992) zitierend, folgendermaßen: „Arbeitspolitik fragt nach den Entwicklungsbedingungen, Gestaltungsprinzipien und Durchsetzungsformen der Regulierung von Arbeit unter Einbezug der unterschiedlichen Interessen der jeweiligen Akteurssysteme.“ (S. 1)

Ausgangspunkt der Überlegungen bildet die grundlegende These, dass die sozioökonomischen Verhältnisse weder durch technische Eigengesetzlichkeiten noch durch ökonomische Faktoren determiniert werden, sondern durch politische Prozesse auf unterschiedlichen Ebenen (Gesamtwirtschaft, Branche, Unternehmen, Betrieb) gestaltet werden können. Angestrebt wird also eine Endogenisierung von Politik auf Makro-, Meso- und Mikroebene.

Entsprechend diesen Ausgangsüberlegungen nähert sich Keller seinen Forschungsfragen mit einem multidisziplinären Ansatz, der v. a.

Theorien und Methoden aus folgenden Wissenschaften einbezieht: Arbeits-, Betriebs-, Industrie- und Wirtschaftssoziologie; Arbeitsmarkttheorie und -politik, Politische Ökonomie; Theorie der Arbeitsbeziehungen, Verbandsforschung; Sozial- und Wirtschaftsgeschichte; individuelles und kollektives Arbeitsrecht; betriebswirtschaftliche Personal- und Organisationslehre, Organisationstheorie. Der Landnahme eines „ökonomischen Imperialismus“ tritt der Autor explizit entgegen.

Schon aus dem Untertitel geht hervor, dass Keller – der institutionalistischen Tradition der *labor economics* folgend – sowohl die Perspektive der Arbeitsbeziehungen (kollektive Akteure, Institutionen) als auch jene des Arbeitsmarkts (Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik) berücksichtigt, um auf diese Weise zu einer realistischen und umfassenden Analyse zu gelangen.

Im Bereich der Arbeitsbeziehungs-forschung herrscht nach wie vor Theorienpluralismus. Wichtige Paradigmen sind der systemorientierte Ansatz von Dunlop (1958), die Theorie der Strategischen Wahl (*strategic choice*) von Kochan u. a. (1986), die Neue Institutionentheorie und – zuletzt immer bedeutender – der methodologische Individualismus.

Keller folgt dem struktur-individualistischen Ansatz, geht also von den Ressourcen, Interessen und der Handlungslogik der individuellen Akteure (Arbeitnehmer, Arbeitgeber etc.) aus. Dieser Ansatz zielt freilich nicht nur darauf ab, individuelles Handeln und individuelle Effekte zu analysieren, sondern gerade auch soziale Strukturen und Prozesse sowie kollektive Phänomene zu erklären.

Die Gliederung der vorliegenden Einführung in die Arbeitspolitik erfolgt

gemäß dem Akteurskonzept. In den Kapiteln 2 bis 4 werden demgemäß die kollektiven Akteure der deutschen Arbeitsbeziehungen (Arbeitgeber und ihre Verbände, d. h. Unternehmer- und Arbeitgeberverbände; Arbeitnehmer und ihre kollektiven Interessenvertretungen, d. h. Betriebsräte und Gewerkschaften; Staat bzw. staatliche Agenturen) vorgestellt und ihre Organisationsformen, Strategien und Handlungsoptionen erläutert.

In den folgenden Kapiteln werden die Politikfelder des dualen Systems der Arbeitsbeziehungen im Einzelnen behandelt, beginnend auf der Mikroebene: Mitbestimmung in den Betrieben (Betriebsverfassung; Kap. 5); Mitbestimmung in den Unternehmungen (Kap. 6); Tarifverträge, Schlichtung, Arbeitskampf, tarifvertragliche Lohn- und Arbeitszeitpolitik (Kap. 7 bis 9); gesetzliche Grundlagen. Aus Gründen des Umfangs beschränkt sich die Analyse der Arbeitsbeziehungen auf den privaten Sektor, wobei auf branchenspezifische Entwicklungen und Probleme nicht näher eingegangen werden kann. Die Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors bleibt also im vorliegenden Band ausgespart. Keller hat diesem Thema bereits eine ausführliche Studie gewidmet.¹

Im Rahmen des zweiten inhaltlichen Schwerpunkts Arbeitsmarkt wird zunächst im Kapitel 10 eine Reihe von Arbeitsmarkttheorien kurz vorgestellt: institutionalistische Ansätze, das neoklassische Basismodell und Weiterentwicklungen desselben, Segmentationstheorien, Innenseiter-Außenseiter-Theorien und die keynesianische Beschäftigungstheorie.

Das Kapitel 11 befasst sich mit Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, geht also der Frage nach, mit welchen Instrumenten Arbeitslosigkeit und Un-

terbeschäftigung bekämpft werden können.

Der politischen Ökonomie der Arbeitspolitik in der Europäischen Union ist das abschließende Kapitel 12 gewidmet. Thematisiert werden dort die Europäische Beschäftigungsstrategie, der branchenübergreifende Soziale Dialog, die branchenbezogenen Sozialdialoge und der Europäische Betriebsrat.

Jene LeserInnen, die an gravierenden Problembereichen des deutschen Systems der Arbeitsbeziehungen, nämlich dem stark sinkenden Organisationsgrad der Gewerkschaften, der fallenden Deckungsrate der Flächentarifverträge und der Aushöhlung verbindlicher tariflicher Mindeststandards durch Öffnungsklauseln, interessiert sind, finden in der vorliegenden Einführung wichtige Fakten und einige Erklärungsansätze (in den Kapiteln 3 und 9).

Im europäischen Vergleich erfolgte der Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrads spät, nämlich ab Mitte der Neunzigerjahre, aber besonders ausgeprägt. Mittlerweile beläuft sich der Organisationsgrad netto (d. h. ohne pensionierte Gewerkschaftsmitglieder) auf nur noch ca. 20%. In Westeuropa weisen nur Frankreich und die südeuropäischen Länder (E, P, I, GR) einen geringeren Organisationsgrad auf.

Als Ursachen des Mitgliederrückgangs nennt Keller zum einen den Mangel an professioneller Mitgliederwerbung und die Vernachlässigung von Maßnahmen zur Mitgliederbindung. Eine generelle Kampagne der Mitgliederwerbung leitete der DGB erst im Jänner 2006 ein.

Zum anderen gelang es den Gewerkschaften nicht, ihre Mitgliederstrukturen dem beschäftigungsstrukturellen

Wandel anzupassen (u. a. Tertiärisierung, Feminisierung, Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse). Erhebliche Organisationsdefizite bestehen somit unter Jugendlichen, Frauen und Angestellten.

Die folgenden Zahlen verdeutlichen die gewerkschaftlichen Probleme, in weiten Bereichen des Dienstleistungssektors Fuß zu fassen: Während der Anteil des tertiären Sektors an der unselbstständigen Beschäftigung zwischen 1980 und 2005 von 49,4% auf 66,4% stieg, erhöhte sich der Anteil des Dienstleistungssektors an den Gewerkschaftsmitgliedern nur vergleichsweise schwach, nämlich von 42,4% auf 48,1%.² Noch verstärkt wird die Problematik dadurch, dass die Gewerkschaften im – bekanntlich sehr heterogenen – tertiären Sektor keineswegs gleichmäßig repräsentiert sind: Während sie in öffentlichen oder quasi-öffentlichen Bereichen wie Bildungswesen, Polizei und Bahn gut organisiert sind, ist die Präsenz in anderen Branchen sehr gering.

Hassel (2007) führt in ihrer Studie über die „Erosion der deutschen Gewerkschaften“ weitere Ursachen des Niedergangs an. Insbesondere weist sie am Beispiel der IG Metall auf einen möglichen Zusammenhang zwischen der starken institutionellen und organisatorischen Verankerung der Gewerkschaften in bestimmten industriellen Kernbereichen und der schwachen Präsenz außerhalb derselben hin:

Unter den Kernbelegschaften industrieller Großunternehmen (v. a. männliche Facharbeiter) ist der Organisationsgrad sehr hoch und hat in den letzten Jahren auch kaum abgenommen. Eben diesen Großunternehmen kommt in den Tarifverhandlungen entscheidende Bedeutung zu. Somit schien es, als seien die Mitgliederzah-

len insgesamt eher zweitrangig. Die Gewerkschaft unternahm daher wenig Anstrengungen, Mitglieder in den Randbelegschaften der Großunternehmen, in KMU, in ausgelagerten Betrieben und in den rasch expandierenden industrienahen Dienstleistungen, wo die Rekrutierungskosten jeweils vergleichsweise hoch sind, zu werben. Die Mitgliedschaft der IG Metall ist heute stark überaltert. In den nächsten Jahren, wenn jene Arbeitskräfte, die als Lehrlinge Ende der 1970er-Jahre der Gewerkschaft beitraten, in den Ruhestand gehen werden, droht also auch in den industriellen Kernbereichen ein Absinken des (Netto-)Organisationsgrads.

Keller nennt die schwerwiegenden Konsequenzen eines anhaltenden Trends fallender Organisationsgrade: Budgetäre Restriktionen bedeuten, dass die Bereitstellung der finanziellen und personellen Ressourcen, die für die verbandsinterne Erstellung der Dienstleistungen erforderlich sind, gefährdet ist. Mitgliederschwund beeinträchtigt weiters die Handlungsfähigkeit nach außen, weil die Verhandlungs- und Durchsetzungsmacht gegenüber den Arbeitgebern abnimmt und die politische Legitimation der Gewerkschaften in der Öffentlichkeit geschwächt wird.

Die sog. Öffnungsklauseln erlauben den ergänzenden Abschluss von Betriebsvereinbarungen oder abweichenden Regelungen durch Arbeitsvertrag und schränken insofern den geltenden Tarifvorrang ein. Sie verändern damit die Funktionsweise des Tarifvertragsystems wesentlich, ohne dass Änderungen des formalrechtlichen Rahmens vorgenommen wurden.

Die Flexibilisierung und Differenzierung des tariflichen Regelungsbestands in Bezug auf die Löhne vollzog sich ab Mitte der Neunzigerjahre in

zwei Etappen.³ In Westdeutschland wurden sog. Härtefallklauseln erstmals in der schweren Rezession, die dem Wiedervereinigungsboom folgte, vereinbart, und in Ostdeutschland war die hartnäckige Anpassungskrise Auslöser derartiger Regelungen. Keller bietet in der Abbildung 9.1 (S. 238) einen Überblick der verschiedenen Varianten, deren Folgen auf die vertikalen Steuerungskapazitäten des Tarifsystems ganz unterschiedlich sind: Bei Härtefallklauseln und Öffnungsklauseln mit Zustimmungsvorbehalt bleiben die Verbände die zentralen Akteure, da ihre Zustimmung Voraussetzung der Anwendung im Einzelfall ist. Hingegen ist bei Öffnungsklauseln ohne Zustimmungsvorbehalt und bei Kleinbetriebsklauseln diese explizite Genehmigung nicht erforderlich, sodass eine weiter gehende Verbetrieblichung der Lohnsetzung erfolgt. Eigentlich kann in den letztgenannten Fällen nicht mehr von „kontrollierter Dezentralisierung“ der Tariflohnpolitik gesprochen werden. (Charakteristika betrieblicher bzw. überbetrieblicher Regelungen fasst Keller in der Abbildung 9.4 auf S. 248 zusammen.)

Die Härtefallregelungen wandelten sich im Laufe der Zeit zu Bestimmungen zur Verbesserung der (preislichen) Wettbewerbsfähigkeit. Die zahllosen „betrieblichen Bündnisse für Arbeit“, denen Keller ein eigenes Unterkapitel (9.3) widmet, enthielten regelmäßig – neben vielen anderen Bestandteilen – direkte oder indirekte Lohnzugeständnisse.

Das im laufenden Jahrzehnt zu beobachtende Vordringen ertragsabhängiger Entgeltgestaltung bildet die zweite Etappe der Flexibilisierung und Dezentralisierung der lohnbezogenen Tarifpolitik. Auch wenn derartige Regelungen nur geringe Teile des tariflichen

Arbeitsentgelts betreffen, so ist damit doch eine Abkehr von dem gewerkschaftlichen Grundsatz verbunden, dass die ArbeitnehmerInnen neben dem Arbeitsplatzrisiko nicht auch noch zusätzlich das Einkommensrisiko tragen sollen. (Vorher beschränkten sich gewinnabhängige Bonuszahlungen auf übertarifliche Entgeltbestandteile.)

Die Triebkräfte der Dezentralisierung der Tarifpolitik sind zweifellos vielfältig. Sie reichen von der Übergangskrise in Ostdeutschland über die langfristige Verschärfung der internationalen Konkurrenz und der Liberalisierung vormals geschützter Märkte bis zur hohen Arbeitslosigkeit, der zunehmenden Orientierung der Großkonzerne an den Aktionärsinteressen und der Dominanz wirtschaftsliberaler Kräfte in den Unternehmerverbänden und der Wirtschaftspolitik.

Die abnehmende Prägekraft der Branchentarifverträge in Deutschland resultiert freilich nicht nur aus der – kontrollierten oder unkontrollierten – Dezentralisierung („innere Erosion“), sondern auch aus rückläufiger Tarifbindung („äußere Erosion“). Die Zahl der „weißen Flecken“ auf der Tariflandkarte hat zugenommen, und ihre Fläche ist gewachsen. Eine steigende Zahl von KMU unterliegt zwar der Tarifbindung, ist aber mit keinem Betriebsrat ausgestattet, wodurch die Anwendung und die Kontrolle der tarifvertraglichen Bestimmungen nicht mehr gewährleistet sind. Hinzu kommt noch das immer häufiger auftretende Phänomen der tariflosen Zustände, welche ebenfalls die normierende Wirkung der Flächentarifverträge reduzieren. In Westdeutschland sank die Flächentarifbindung von 72% 1995 auf 57% 2006, in Ostdeutschland von 56% 1996 auf 41% 2006 (Abb. 9.2 auf S. 241).

Die tatsächliche Deckungsrate der

Flächentarifverträge liegt freilich noch etwas höher als die oben genannte formale Deckungsrate. Es stellt in den nicht tarifgebundenen Unternehmen eine weitverbreitete Praxis dar, sich bei Einzelarbeitsverträgen informell an bestimmten Regelungen des jeweiligen Flächentarifvertrags zu orientieren.⁴ Diese Form der Bindewirkung ist freilich beschränkt, da die Tariforientierung jederzeit einseitig aufgegeben werden kann.

Die wichtigste Ursache der abnehmenden Deckungsrate der Tarifverträge in Deutschland ist zweifellos der stark fallende Organisationsgrad der Gewerkschaften, in zweiter Linie auch die sinkende Bedeutung des Instruments der Allgemeinverbindlichkeitserklärung (siehe dazu die Abbildung 4.2 auf S. 72).

In einer Situation, wie sie sich in Deutschland bietet, steigt die Gefahr einer Abwärtsspirale: Gerade für jene potenziellen Gewerkschaftsmitglieder, die nicht für die Trittbrettfahrer-Versuchung anfällig sind, sinkt mit abnehmender Verhandlungsmacht der Gewerkschaften und mit (infolge der Öffnungsklauseln etc.) reduziertem Einfluss der Tarifverträge auf die effektive Lohnentwicklung der Anreiz, einer Gewerkschaft beizutreten bzw. weiterhin Mitgliedsbeitrag zu zahlen. Für Unternehmer hingegen verstärkt sich mit fallendem tarifvertraglichem Deckungsgrad der Anreiz, sich der Tarifbindung zu entziehen.

Infolge von abnehmender Tarifbindung und der Aushöhlung verbindlicher tariflicher Mindeststandards durch Öffnungsklauseln ist die solidarische Tarifpolitik bedroht. Je stärker einzelwirtschaftliches Denken Einzug in die tarifliche Regulierung hält, desto weniger können die Branchentarifverträge ihre aus Gewerkschaftssicht

zentrale Funktion erfüllen, den bei Unterbeschäftigung tendenziell lohndrückenden Wettbewerb zwischen den ArbeitnehmerInnen zu begrenzen.

Doch auch aus makroökonomischer Perspektive sind die innere und äußere Erosion des Flächentarifvertrags und die damit einhergehende Tendenz zu einer wettbewerbsorientierten Lohnpolitik in zweierlei Hinsicht bedenklich. Schon seit Mitte der 1990er-Jahre wird die sozialpartnerschaftliche Lohnpolitik ihrer stabilisierungspolitischen Funktion nicht mehr gerecht, die Tariflöhne mittelfristig im Einklang mit der Teuerungsrate und der Wachstumsrate der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität steigen zu lassen. In keinem anderen EU-Land wurde der verteilungsneutrale Spielraum für die Tariflohnentwicklung so unvollständig ausgeschöpft wie in Deutschland,⁵ was u. U. – etwa in der schweren Rezession, die Ende letzten Jahres begonnen hat – auch deflationäre Tendenzen begünstigt. Aus europäischer Sicht ist das eine Politik (des größten EU-Landes!) zulasten der Nachbarn, welche darüber hinaus alle Bemühungen in Bezug auf eine EU-weite Koordinierung der Lohnpolitik untergräbt.

Angesichts der Arbeitsmarktsituation und der Durchsetzungsschwäche der an Mitgliederschwund leidenden Gewerkschaften muss man freilich zu der Einschätzung gelangen, dass zu dem tarifpolitischen Konzept der kontrollierten Dezentralisierung keine realistische Alternative besteht. Die logische Ergänzung im deutschen Kontext ist die gewerkschaftliche Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn,⁶ um den Konsequenzen der beobachteten Erosion an den Rändern des Tarifsystems entgegenzuwirken und die Entstehung einer Unterschicht aus arbeitenden Armen zu verhindern.

Auch die siebte Auflage von Bernd Kellers Einführung ist ein sehr empfehlenswertes Lehrbuch. Die Erklärungskraft des methodologischen Individualismus hat allerdings Grenzen. Beispielsweise muss eine umfassende Theorie der Gewerkschaftsmitgliedschaft neben dem Kosten-Nutzen-Kalkül auch Faktoren wie Weltanschauung und soziale Gewohnheiten in bestimmten Milieus berücksichtigen. Weiters hat die experimentelle Sozialwissenschaft längst hinlänglich belegt, dass Menschen sich nicht nur durch Eigennutz leiten lassen, sondern auch durch Altruismus und Reziprozität. Solidarität ist also kein leeres Schlagwort, sondern alltägliches Verhaltensmuster. Diese Einwände ändern freilich nichts an dem obigen Resümee über das vorliegende Buch. Michael Mesch

Anmerkungen

- ¹ Keller (1993).
- ² Hassel (2007) 184.
- ³ Vgl. Bispinck (2004).
- ⁴ 40% der nicht tarifgebundenen Betriebe geben an, sich am Tarifvertrag zu orientieren, was jedoch keineswegs eine vollständige Umsetzung bedeutet. Vgl. Bispinck, Schulten (2008) 151.
- ⁵ Siehe Schulten (2008).

- ⁶ Vgl. Bispinck, Schulten (2008); Schulten (2009).

Literatur

- Bispinck, Reinhard, Kontrollierte Dezentralisierung der Tarifpolitik – Eine schwierige Balance, in: WSI Mitteilungen 5 (2004) 237-245.
- Bispinck, Reinhard; Schulten, Thorsten, Aktuelle Mindestlohn-debatte: Branchenlösungen oder gesetzlicher Mindestlohn?, in: WSI Mitteilungen 3 (2008) 151-158.
- Dunlop, J.T., Industrial Relations Systems (Boston 1958).
- Hassel, Anke, The Curse of Institutional Security: The Erosion of German Trade Unionism, in: Industrielle Beziehungen 14/2 (2007) 176-191.
- Keller, Berndt, Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors (Baden-Baden 1993).
- Kochan, T.; Katz, H.C.; McKersie, R., The transformation of American industrial relations (New York 1986).
- Naschold, F.; Dörr, G., Arbeitspolitik, in: Schmidt, M.G. (Hrsg.), Lexikon der Politik. Band 3: Die westlichen Länder (München 1992) 38-45.
- Schulten, Thorsten, Europäischer Tarifbericht des WSI 2007/2008, in: WSI Mitteilungen 9 (2008) 471-478.
- Schulten, Thorsten, WSI-Mindestlohnbericht 2009, in: WSI Mitteilungen 3 (2009) 150-157.