



Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales

zum Antrag der Abgeordneten Pascal Meiser, Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE

Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Für gute Arbeitsbedingungen und höhere Löhne

Bundestagsdrucksache 20/6885

Helena Bach

Köln, 17.11.2023

IW-Report 57/2023

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte

**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)

Instagram

[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/iw_koeln)**Autor****Helena Bach**

Economist

bach@iwkoeln.de

0221 – 4981-665

**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:

November 2023

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Effekt einer Tarifbindung auf die Lohnhöhe wird häufig überschätzt	3
2 Tarifbindung ist nicht gleich Tarifbindung	4
3 Stärkung der Tarifbindung nur über Stärkung der Tarifpartner	4
4 Positive und negative Koalitionsfreiheit entscheidend	6
5 Gibt es einen optimalen Tarifbindungsgrad?	6

Zusammenfassung

Die Forderung nach einer Stärkung der Tarifbindung stützt sich auf die Annahme, dass tarifliche Arbeitsbedingungen besser und gerechter sind als individuell ausgehandelte. Dabei wird sich insbesondere auf die Lohnwirkung von Tarifverträgen konzentriert. Das Argument: Da in tarifgebundenen Unternehmen höhere Löhne gezahlt werden, sollten möglichst viele nach Tarif zahlen. Diese Schlussfolgerung ist jedoch aus mehreren Gründen kritikwürdig. Zudem kann eine wirkliche Stärkung der Tarifbindung nur über eine Stärkung der Tarifpartner gelingen.

1 Effekt einer Tarifbindung auf die Lohnhöhe wird häufig überschätzt

Zunächst bedarf es eines tieferen Blicks auf den Lohnabstand zwischen tarifgebundenen und ungebundenen Unternehmen. Der im Antrag der Fraktion DIE LINKE erwähnte Unterschied von 36 Prozent stellt eine unbereinigte Lohnlücke dar, die im Vergleich zu vielen anderen Datenquellen erstaunlich groß ausfällt. Wissenschaftliche Studien zum Thema liefern wesentlich differenziertere Ergebnisse: So kommen Lübker/Schulten (2023) auf Grundlage des IAB-Betriebspanels zu einem unbereinigten Lohnabstand zwischen tarifgebundenen und ungebundenen Betrieben von 21 Prozent. Nach Berücksichtigung von betriebspezifischen Faktoren wie der Betriebsgröße, dem Wirtschaftszweig, der Qualifikationsstruktur sowie der technologischen Ausstattung beläuft sich deren bereinigter Abstand auf 11 Prozent.

Werden neben betriebspezifischen Merkmalen auch Personenmerkmale (wie beispielsweise der Bildungsabschluss, die Betriebszugehörigkeit oder die Berufserfahrung der Beschäftigten) berücksichtigt, fällt der Lohnunterschied, der auf den Tarifbindungsstatus des Betriebs zurückgeführt werden kann, deutlich kleiner aus. So liegt der Lohnunterschied in entsprechenden Studien zwischen 1,9 und 6 Prozent (Kölling, 2022; Hirsch/Müller, 2020; Gürtzgen, 2016). Wird zusätzlich für eine mögliche Selbstselektion der Unternehmen in Tarifbindung kontrolliert – also berücksichtigt, dass sich eine ganz bestimmte Gruppe von Unternehmen, die (vermutlich) profitabler ist als die Gruppe der ungebundenen Unternehmen, freiwillig für eine Tarifbindung entscheidet, weil sie es sich leisten kann – verkleinert sich der Lohnabstand zwischen tarifgebundenen und ungebundenen Unternehmen weiter oder verschwindet sogar völlig (Gürtzgen, 2016). Ähnliches zeigt sich vor dem Hintergrund eines Arbeitskräftemangels. Werden nur Unternehmen verglichen, die Schwierigkeiten bei der Besetzung von Stellen haben, fällt der Lohnunterschied zwischen tarifgebundenen und ungebundenen Unternehmen kaum noch ins Gewicht (Kölling, 2022, 248). Ein Großteil des Lohnunterschieds lässt sich also mit unterschiedlichen Strukturmerkmalen von tarifgebundenen und ungebundenen Unternehmen begründen. So sind beispielsweise tarifgebundene Unternehmen im Durchschnitt größer als ungebundene und größere Unternehmen zahlen unabhängig von ihrem Tarifbindungsstatus durchschnittlich höhere Löhne. Der tatsächliche Einfluss des Tarifbindungsstatus auf die Lohnhöhe fällt somit deutlich kleiner aus als häufig angenommen (Fulda/Schröder 2023).

Die aktuelle Studienlage zum Thema Tarifbindung und Lohnhöhe wirft also die Frage auf, ob eine Ausweitung der Reichweite von Tarifverträgen überhaupt ein effektives Instrument ist, um höhere Löhne durchzusetzen. Wenn Lohnunterschiede hauptsächlich auf strukturellen Faktoren wie der Betriebsgröße oder dem Humankapital von Beschäftigten beruhen, stellt eine Ausweitung der Tarifbindung nicht den richtigen Ansatzpunkt dar. Zudem deuten die Befunde an, dass im Wettbewerb um das zukünftig immer knapper werdende

Angebot an Arbeitskräften sich bestehende Lohnunterschiede auch ohne staatliches Eingreifen verkleinern dürften.

2 Tarifbindung ist nicht gleich Tarifbindung

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass eine klare Unterscheidung zwischen tarifgebundenen und ungebundenen Unternehmen in der Praxis kaum möglich ist. Formal mag eine derartige Trennung zwar einfach erscheinen, bei einem Blick in die Entlohnungspraxis der Unternehmen verschwimmen die Grenzen jedoch deutlich (Bach et al., 2022). So gibt es in vielen tarifgebundenen Unternehmen sogenannte Öffnungsklauseln, die ein Abweichen vom Tariflohn auch nach unten ermöglichen. Gleichzeitig orientieren sich viele ungebundene Unternehmen (teilweise auch sehr eng) an Tariflöhnen (Ellguth/Kohaut, 2021) oder zahlen sogar mehr, um Fachkräfte zu bekommen. Hinsichtlich dieser Wirklichkeit ist die normative Festsetzung, dass nur tarifliche Arbeitsbedingungen gerecht und gut sind, nicht zutreffend.

3 Stärkung der Tarifbindung nur über Stärkung der Tarifpartner

Auch im Hinblick auf das Ziel einer „Stärkung der Tarifbindung“ sind die vorgeschlagenen Maßnahmen wenig zielführend. Es sollte klar definiert werden, ob es um eine größere Reichweite von Tarifverträgen geht oder um eine Stärkung der Tarifvertragsparteien. Dazu ist zwischen Tarifgeltung und Tarifbindung zu unterscheiden. Nach dem Tarifvertragsgesetz (TVG) entsteht Tarifbindung nur dann, wenn sowohl die Arbeitgeber- als auch die Arbeitnehmerseite Mitglied der tarifschließenden Vereinigung ist (Lesch/Schröder, 2023). Es kommt also auf den jeweiligen Organisationsgrad von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften an. Schätzungen zeigen, dass diese „originäre“ Tarifbindung bei 12,4 Prozent liegt (Bach, 2022). Weil tarifgebundene Betriebe oftmals alle Beschäftigten tariflich vergüten – unabhängig davon, ob sie Gewerkschaftsmitglied sind oder nicht –, ergibt sich eine Tarifbindung von fast 50 Prozent. Dabei ist allerdings unklar, inwieweit Tarifbindung auf Freiwilligkeit beruht oder durch eine Allgemeinverbindlicherklärung oder durch Tariftreuerregelungen erzeugt wurde. Diese Unterscheidung macht deutlich, dass eine bloße Ausweitung der Reichweite von Tarifverträgen noch lange nicht die originäre Tarifbindung oder die Tarifautonomie stärkt. Im Zweifel bewirkt sie sogar das Gegenteil, da beispielsweise Anreize für einen Gewerkschaftsbeitritt weiter schwinden, wenn ohnehin alle Beschäftigten Tariflöhne erhalten.

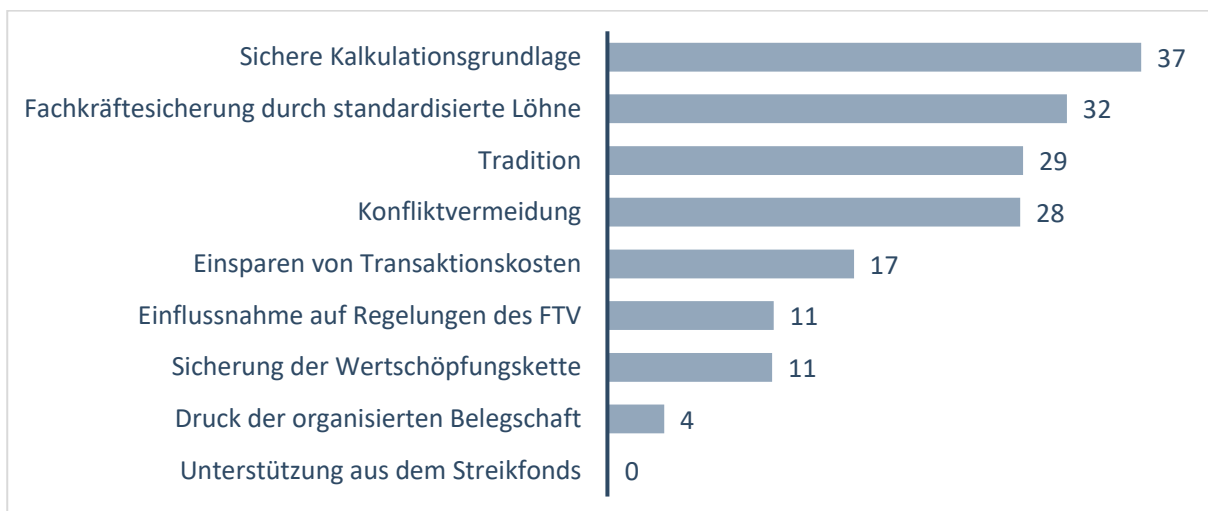
Soll tatsächlich die Tarifbindung gestärkt werden, sind die Ursachen und nicht die Symptome der sinkenden Tarifbindung zu bekämpfen. Damit rücken die Tarifparteien selbst in den Fokus, weil allein deren Mitgliederschwund für die sinkenden Tarifbindungszahlen verantwortlich ist. Statt Unternehmen Tariffucht und eine unfaire Bezahlung vorzuwerfen, sollte genauer geschaut werden, warum Tarifverträge an Attraktivität verlieren und warum immer weniger Beschäftigte sich in Gewerkschaften organisieren. Was spricht überhaupt noch für eine Flächentarifbindung oder Gewerkschaftsmitgliedschaft?

Erste Studien liefern bereits Ergebnisse auf diesem Gebiet: So hat eine Befragung von über 750 Unternehmen, unter denen sich insgesamt 201 tarifgebundene befanden, ergeben, dass beispielsweise eine sichere Kalkulationsgrundlage sowie die Fachkräftesicherung durch standardisierte Löhne für eine Tarifbindung sprechen (Fulda/Lesch, 2023). Auch die Konfliktvermeidung auf betrieblicher Ebene wird immerhin von 28 Prozent der tarifgebundenen Unternehmen als Tarifbindungsmotiv genannt. Die Sicherung der Wertschöpfungskette mithilfe der Friedenspflicht verliert hingegen vor dem Hintergrund internationalisierter Lieferketten an

Bedeutung. Ebenso ist der Druck durch die organisierte Belegschaft nur noch für wenige Unternehmen ein zentraler Grund für ihre Tarifbindungsentscheidung, was aufgrund des geringen gewerkschaftlichen Organisationsgrads ebenfalls wenig überraschend erscheint. Die geringe Bedeutung des Motivs, durch eine Tarifbindung auf die Regelungen des Flächentarifvertrags Einfluss nehmen zu können, legt nahe, dass auch bei einer ausgedehnteren Nutzung der Allgemeinverbindlicherklärung wohl kaum ein Unternehmen in einen Arbeitgeberverband eintreten würde, nur um die Regelungen mitgestalten zu können.

Abbildung 3-1: Motive für eine Flächentarifbindung

Gewichtete Anteile in Prozent



Befragung von 787 Unternehmen, darunter 201 tarifgebundene, im Frühjahr 2022

Quelle: Fulda/Lesch (2023)

Bevor die Politik Maßnahmen ergreift, sollte die Motivlage der bereits tarifgebundenen Unternehmen näher untersucht werden, um die Attraktivität einer Tarifbindung zu erhöhen. Im Hinblick auf kleine Unternehmen und Start-ups, die derzeit nur selten tarifgebunden sind, muss eine Motivforschung überhaupt erst angestoßen werden, um herauszufinden, was diese Gruppen von einer Tarifbindung abhält und wie man diese eventuell für eine solche gewinnen kann. Hier wäre beispielsweise zu untersuchen, welche Entgeltsysteme benötigt werden, um flexibel auf Ertragsschwankungen reagieren zu können. Hinsichtlich der Gewinnung kleiner und neu gegründeter Unternehmen dürften zudem Mindestaustrittsfristen und die Nachwirkung von Tarifverträgen abschreckend wirken. Hier müssten die Tarifvertragsparteien das System flexibler gestalten: Mitgliedschaften auf Probe sowie flexible Anwendungsmöglichkeiten einzelner tarifvertraglicher Module könnten für diese bislang schwer zu erreichenden Unternehmen attraktiv sein. Genauso wäre zu untersuchen, warum sich viele abhängig Beschäftigte keiner Gewerkschaft anschließen.

Auch das geforderte Verbot von OT-Strukturen (OT=Ohne Tarifbindung) dürfte vor dem Hintergrund der schwierigen Mitgliedersituation in vielen Arbeitgeberverbänden ein falsches Signal senden. Durch die Einführung von OT-Mitgliedschaften konnten beispielsweise die Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektro-Industrie ihre Mitgliederbasis stabilisieren und insbesondere auch kleine und mittlere Unternehmen für sich gewinnen oder in ihren Reihen halten. Unternehmen in OT-Strukturen sind immer noch verbandsnäher als Unternehmen ohne jeglichen Kontakt zu Arbeitgeberverbänden. Zudem wenden OT-Unternehmen häufiger

Haustarifverträge an oder orientieren sich am Flächentarifvertrag (Weishaupt et al., 2020). Statt die Reichweite von Tarifverträgen durch Zwang auszuweiten, sollten höhere Organisationsgrade von Beschäftigten und Unternehmen angestrebt werden, um eine höhere Tarifbindung durch eine Stärkung der Mitgliederbasis der Tarifvertragsparteien zu erreichen. Denn für den Fortbestand eines auf Freiwilligkeit und Autonomie basierenden Systems ist es von zentraler Bedeutung, Beschäftigte und Unternehmen mit attraktiven Angeboten von einer Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft oder in einem Arbeitgeberverband zu überzeugen.

4 Positive und negative Koalitionsfreiheit entscheidend

Wenn Tariflöhne auf möglichst viele ausgeweitet werden, stellen sich schließlich auch Fragen der Legitimität und der Effizienz. Durch Tariftreueregelungen, eine Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung oder eine Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes würden immer mehr Unternehmen zur Zahlung von Tariflöhnen gezwungen werden, die wiederum eine immer kleiner werdende Gruppe von Unternehmen mit den Gewerkschaften verhandelt. Das Ergebnis: Eine kleine Gruppe (vor allem großer) Unternehmen handelt mit den ebenfalls unter Mitgliederschwund leidenden Gewerkschaften Arbeitsbedingungen für alle aus. Aufgrund fehlender Außenseiterkonkurrenz erhalten Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften somit eine sehr große Kartellmacht, die auch hinsichtlich der sinkenden Mitgliederzahlen ihrer Vereinigungen problematisch erscheint. Während beim freien Zusammenspiel der positiven und negativen Koalitionsfreiheit die Konkurrenz zwischen tarifgebundenen und ungebundenen Unternehmen für die Angemessenheit von Tarifabschlüssen sorgt, entfällt dieses Korrektiv, wenn alle nach Tarif zahlen müssen (Haucap et al., 2001; Lesch et al., 2017). Somit dürften beide Gruppen kaum Druck verspüren, für alle verträgliche Löhne auszuhandeln oder externe Effekte wie Arbeitslosigkeit zu internalisieren. Vielmehr würden sie auch weiterhin gemäß ihrem Auftrag für ihre Mitglieder optimale Ergebnisse verhandeln und Folgekosten (beispielsweise bei steigender Arbeitslosigkeit) müssten durch die sozialen Sicherungssysteme gestemmt werden. Es sei in diesem Zusammenhang an die in den 1990er und frühen 2000er Jahren geführte Debatte über die Starrheit des Flächentarifs erinnert. Erst durch Außenseiterkonkurrenz und die Drohung von Ex-Bundeskanzler Gerhard Schröder, gesetzliche Öffnungsklauseln einzuführen, flexibilisierte sich das System. Letztlich war auch kein gesetzlicher Zwang nötig, weil sich die Tarifvertragsparteien untereinander einigten. Dies sollte auch in der derzeitigen Debatte über eine Stärkung der Tarifbindung beachtet werden. Die Tarifvertragsparteien haben ihre eigenen Möglichkeiten längst nicht ausgeschöpft.

5 Gibt es einen optimalen Tarifbindungsgrad?

Das geforderte Eingreifen des Staates würde die negative Koalitionsfreiheit mit dem Argument begrenzen, dass deren Gewicht aufgrund der rückläufigen Tarifbindungszahlen zu groß geworden ist. Somit stellt sich die Frage nach dem optimalen Verhältnis zwischen negativer und positiver Koalitionsfreiheit und damit nach dem optimalen Grad der Tarifbindung. Die Wissenschaft hat keine eindeutige Antwort darauf. Es gibt weder einen optimalen Tarifbindungsgrad noch ein Referenz-Lohnfindungssystem. Fest steht jedoch, dass die originale Tarifbindungsrate in Deutschland historisch gesehen nie bei 80 Prozent (wie in der europäischen Mindestlohnrichtlinie gefordert) oder höher lag und die Reichweite von Tarifverträgen im Zuge der Globalisierung seit den 1980er Jahren gesunken ist. Würde die Reichweite mit Hilfe staatlicher Maßnahmen auf den rein willkürlich gesetzten Zielwert von 80 Prozent erstreckt, hätte dies nicht nur Auswirkungen auf die Löhne, sondern auch auf die Preise und die Beschäftigung. So zeigen Simulationen für die Metall- und Elektro-Industrie, dass bei einer Tarifbindung von 80 oder 100 Prozent viele Unternehmen aus dem Markt gedrängt

werden würden und somit auch Arbeitsplatzverluste drohen würden (Fritsch/Kolev, 2019). Hier besteht ein erheblicher empirischer Forschungsbedarf hinsichtlich zu erwartender Anpassungsreaktionen.

Ist der optimale Grad der Tarifbindung unbekannt, erscheinen Staatseingriffe willkürlich. Die Diskussion über den gesetzlichen Mindestlohn zeigt, wie problematisch Staatseingriffe in die Tarifautonomie sind. Beschlüsse der Mindestlohnkommission werden öffentlich kritisiert, weil sie nicht den Vorstellungen bestimmter Parteien oder Politiker entsprechen. Die Ausgestaltung der Tarifautonomie wird so immer mehr zum Politikum. Welche Konsequenzen durchaus gut gemeinte Staatseingriffe haben, lässt sich anhand der vor 100 Jahren im Oktober 1923 erlassenen Schlichtungsverordnung zeigen. Die Einführung der Zwangsschlichtung sollte den Tarifvertragsparteien den Abschluss von Tarifverträgen erleichtern. Stattdessen führte sie aber zu einer Politisierung der Lohnsetzung, einem abnehmenden autonomen Gestaltungswillen der Tarifvertragsparteien und einer Radikalisierung der Arbeiterschaft (Bach/Lesch/Vogel, 2022).

Der Staat hat die Regelung von Löhnen und Arbeitsbedingungen nach dem Zweiten Weltkrieg aus guten Gründen den Tarifvertragsparteien überlassen. Sie stehen daher auch in der Verantwortung, selbst für eine ausreichende Verankerung ihrer Tarifverträge zu sorgen. Das ist Teil der Tarifautonomie. Der Staat sollte die Tarifvertragsparteien nicht aus dieser Verantwortung entlassen. Zudem haben die vergangenen Jahre gezeigt, dass politische Eingriffe mit dem Ziel einer Stärkung der Tarifbindung meist wirkungslos bleiben. So konnte auch das umfangreiche Tarifautonomiestärkungsgesetz von 2014 keinen Mitgliederzuwachs bei Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbänden bewirken. Daher ist zu bezweifeln, dass die oben angeführten Vorhaben entsprechende Effekte hätten. Denn so können die vorgeschlagenen Maßnahmen höchstens eine staatliche Ausweitung der Tarifgeltung bewirken, die jedoch mit den beschriebenen Problemen einhergeht und dem Grundgedanken einer Tarifautonomie wenig dienlich ist.

Literaturverzeichnis

- Bach, Helena, 2022, Tarifsystem in Deutschland: Fehlende Beteiligung trotz großer Wertschätzung, IW-Kurzbericht, Nr. 6, Köln
- Bach, Helena / Lesch, Hagen / Vogel, Sandra, 2022, Die Legitimität der Tarifautonomie in Deutschland. Wirtschaftspolitische Lehren aus historischen Debatten von 1918 bis heute, IW-Analyse, Nr. 148, Köln
- Bach, Helena / Lesch, Hagen / Schröder, Christoph / Vogel, Sandra, 2022, Tarifbindung ist nicht gleich Tarifbindung. Ergebnisse eines Vergleichs unterschiedlicher Tarifbindungsformen in der Metall- und Elektro-Industrie, in: List Forum, 48. Jg., Nr. 1-2, S. 13–33
- Ellguth, Peter / Kohaut, Susanne, 2021, Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2020, in: WSI-Mitteilungen, 74. Jg., Nr. 4, S. 306–314
- Fritsch, Manuel / Kolev, Galina, 2019, Ökonomische Auswirkungen einer einheitlichen Tarifbindung in der M+E-Industrie, <https://www.iwkoeln.de/studien/manuel-fritsch-galina-kolev-oekonomische-auswirkungen-einer-einheitlichen-tarifbindung.html> [1.11.2023]
- Fulda, Carolin Denise / Lesch, Hagen, 2023, Motive für Tarifbindung. Tariflöhne als Mittel zur Fachkräftesicherung?, IW-Report, Nr. 29, Berlin / Köln
- Fulda, Carolin Denise / Schröder, Christoph, 2023, Tarifbindung und Verteilung. Erkenntnisse aus der Fachliteratur. Studie im Auftrag von Gesamtmetall | Gesamtverband der Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektro-Industrie e.V., IW-Report, Nr. 32, Berlin / Köln
- Gürtzgen, Nicole, 2016, Estimating the Wage Premium of Collective Wage Contracts: Evidence from Longitudinal Linked Employer-Employee Data, in: Industrial Relations: A Journal of Economy and Society, 55. Jg., Nr. 2, S. 294–322
- Haucap, Justus / Pauly, Uwe / Wey, Christian, 2001, Collective wage setting when wages are generally binding: An antitrust perspective, in: International Review of Law and Economic, 21. Jg., Nr. 3, S. 287–308
- Hirsch, Boris / Müller, Steffen, 2020, Firm Wage Premia, Industrial Relations, and Rent Sharing in Germany, in: ILR Review, 73. Jg., Nr. 5, S. 1.119–1.146
- Kölling, Arnd, 2022, Shortage of Skilled Labor, Unions and the Wage Premium: A Regression Analysis with Establishment Panel Data for Germany, in: Journal of Labor Research, 43. Jg., Nr. 2, S. 239–259
- Lesch, Hagen / Vogel, Sandra / Busshoff, Hannah / Giza, Adam, 2017, Stärkung der Tarifbindung. Ordnungspolitische Überlegungen, empirischen Erkenntnisse und offene Fragen, IW-Analyse, Nr. 120, Köln
- Lübker, Malte / Schulten, Thorsten, 2023, Tarifbindung in den Bundesländern. Entwicklungslinien und Auswirkungen auf die Beschäftigten, Analysen zur Tarifpolitik, Nr. 96, Düsseldorf
- Weishaupt, Timo J. / Schneider, Helena / Vogel, Sandra / Weckwerth, Jan, 2021, OT-Verbände & OT-Mitgliedschaften in der Metall- und Elektrobranche: Stabilisierung des Tarifsystems auf tönernen Füßen?, in: Industrielle Beziehungen, 28. Jg., Nr. 1, S. 3–30