
Wolfgang Schroeder

Tarifbilanz Ost

Dezentralisierung und Pluralisierung der Handlungsarenen



Dr. Wolfgang Schroeder, geb. 1960 in Mayen/Eifel, Studium der Politikwissenschaft und Katholischen Theologie in Marburg, Wien, Tübingen und Frankfurt/M., ist Referent in der Abteilung Tarifpolitik beim Vorstand der IG Metall in Frankfurt/M.

Das tarifpolitische Umfeld in den fünf neuen Ländern stellte die Tarifparteien in den neunziger Jahren vor Probleme, die sie so massiv in den Jahrzehnten der Bonner Republik nicht gekannt hatten. Maßgeblich dafür war, dass die „normalen“ ökonomischen Funktionsbedingungen der Tarifautonomie in Gestalt einer ökonomisch soliden Grundbasis mit relativ homogenen Branchen- und Betriebsstrukturen fehlten und statt dessen politische Setzungen dominierten. Der anfängliche Konsens der Tarifparteien, den Einigungsprozess durch eine angleichungsorientierte Tarifpolitik zu flankieren, zerbröselte bald und wurde durch ein konflikthafte Verhältnis ersetzt. Da die Tarifparteien mit der gleichzeitigen Förderung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der politisch-sozialen Stabilisierung angesichts der schwierigen Rahmenbedingungen überfordert waren, nahmen im Laufe der Zeit individuell abweichende Verhaltensweisen der betrieblichen Akteure zu. Dies wurden vielfach als Ende des deutschen Modells der Tarifautonomie bewertet, weil damit in Ostdeutschland ein neuer Voluntarismus zur herrschenden Praxis geworden sei, der auch in Westdeutschland Schule machen würde.

Am Beispiel der Metall- und Elektroindustrie, dem industriellen und tarifpolitischen Leitsektor der Bundesrepublik, läßt sich die Entwicklung der Tarifpolitik in Ostdeutschland in drei Phasen gliedern: zunächst die 1990/91 zu lokalisierende Startphase, die sich nicht an den tradierten tarifpolitischen Parametern orientierte, sondern an der politisch gesetzten Anpassungslogik. Es folgte zwischen 1992 und 1993 die erste Revisionsphase, in der um die Geltungskraft der politischen Startprogrammierung gerungen wurde, und schließlich die seit 1994 andauernde, konfliktreiche und widersprüchliche Konsolidierungsphase. Die Analyse der tarifpolitischen Entwicklung wird durch eine Untersuchung der Geltungskraft der Tarifverträge abgerundet. Dabei wird deutlich, dass im Segment der großen Betriebe eine

in der Tendenz vergleichbare Tarifbindung besteht wie in Westdeutschland; dagegen besteht eine deutlich niedrigere Bindung im Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen.

Bei der Bewertung der industriellen Beziehungen in Ostdeutschland stehen sich konträre Positionen gegenüber: Die Pessimisten befürchten, dass in Ostdeutschland eine längerfristig abweichende Entwicklung zu Westdeutschland eintrete, von der zugleich eine nachhaltige Schwächung des westdeutschen Modells ausgehen könne. Als archimedischen Punkt identifizierten Verfechter der Erosionsthese den spezifischen Modus der Transferprogrammierung. Beziehen sich manche dabei primär auf die tarifpolitische Startprogrammierung, so verweisen andere eher auf den Umgang mit den ostdeutschen Akteuren und die sich daraus entwickelnde Repräsentationslücke. Demgegenüber relativieren Optimisten die von der Startprogrammierung ausgehenden längerfristigen Belastungen und verweisen auf die Robustheit und Flexibilität des westdeutschen Modells. Ich interpretiere den 1990 eingeschlagenen Kurs der Angleichungspolitik als eine stabilitätsorientierte, komplexitätsreduzierende Strategie der Westakteure, die damit den sicherheitsorientierten Erwartungen in beiden Teilen Deutschlands entsprachen. Die nicht intendierten Folgen haben den handelnden Akteuren zwar erhebliche Zumutungen und Kosten aufgebürdet, die jedoch gemessen an der Bedeutung des Jahrhundertereignisses durchaus verkraftbar waren. Sie haben zu keinem grundlegenden Wandel des deutschen Modells geführt, sondern zu dessen Bestätigung in modifizierter Form.

Exogene Startpolitik: das entlastete politische System und die belastete Tarifautonomie

Dass sich die Regierung 1990 dafür entschied, die Tarifautonomie (1. Juli 1990) noch vor der staatlichen Einheit einzuführen, lässt sich im wesentlichen auf drei Motive zurückführen: Erstens war gerade den Befürwortern der Schocktherapie bewusst, dass damit vielfältige soziale, ökonomische und politische Schwierigkeiten verbunden sein würden. Um in dieser schwierigen Gemengelage bei einem radikalen Wechsel der Eigentumsverhältnisse Regierung und Betriebe zu entlasten, übertrug man den Tarifparteien ihre in Westdeutschland eingespielten Hoheitsrechte. Die Regierung nutzte also die Tarifautonomie, um die sozialen Folgen, die von der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion ausgingen, zu kanalisieren, weil man es den Tarifparteien zutraute, die „Isolierung des industriellen Konflikts von anderen gesellschaftlichen Konflikten, insbesondere von politischen Konflikten“¹, zumindest temporär zu bewerkstelligen. Zweitens waren Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände nicht bereit, ihren bestimmenden Einfluss aufzugeben. Sie sahen durch eine auch nur temporäre Aussetzung der Tarifautonomie ihre eigene zukünftige Regulierungskompetenz zugunsten einer betrieblichen Tarifpolitik gefährdet. Drittens mußte die Regierung davon ausgehen, dass angesichts des demokratischen Neuanfangs eine oktroyierte Normsetzung Misstrauen erweckte, und deshalb entweder eine erhebliche Konfliktfähigkeit gegenüber der Opposition und den Tarifverbänden notwendig gewesen wäre oder eine Kooperations- und Integrationsstrategie in der Art einer konzertierten Aktion, was jedoch aufgrund der Parteienkonkurrenz nicht im Interesse der Akteure lag. Die Regierung befand sich also gegenüber der Öffentlichkeit in einer widersprüchlichen Lage, wenn sie die Tarifautonomie

1 Hansjörg Weitbrecht, Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie. Eine soziologische Untersuchung am Beispiel der deutschen Metallindustrie, Berlin 1969, S. 17.

ausgesetzt hätte: Sie konnte ja nicht einerseits die schnelle, problemlose Einheit versprechen und andererseits einen Quasi-Notstand verhängen.

Es ist sowohl der Parteienkonkurrenz als auch der Angst vor blockierenden multilateralen Tauschgeschäften zuzuschreiben, dass es nicht zu einer direkten Form der konzertierten Aktion kam, sondern zu einem symbolischen und informellen Korporatismus, der von der Bundesanstalt für Arbeit und der Treuhandanstalt geprägt wurde und die Tarifautonomie flankierte. Formell blieben die Tarifparteien unter sich, selbst wenn die Treuhandanstalt eine allgegenwärtige Präsenz besaß. Auch die Sozialplanpolitik der Treuhandanstalt wurde meist nicht tripartistisch, sondern unter Umgehung der Arbeitgeberverbände direkt zwischen den Gewerkschaften und der Treuhandanstalt ausgehandelt. Nicht zu vergessen sind die Kanzlerrunden, die jedoch eher symbolischen Charakter besaßen. Entscheidend für die Absage an eine konzertierte Aktion war der Wille, Handlungsspielräume zu informalisieren, um die relative Autonomie der Politik besser nutzen zu können und gleichzeitig Schuldzuweisungen gegenüber anderen Institutionen, etwa der Tarifautonomie, zu formulieren.

In der Startphase, die vom Sommer 1990 bis zum Abschluss des Stufentarifvertrages im Jahre 1991 reichte, dominierte eine politische Tarifpolitik, die den Systemwechsel sozial friedlich flankierte und damit die materielle Basis für die Akzeptanz eines transparenten Angleichungsprozesses legte. Die Startlogik der Tarifpolitik war auf Kontinuität, Stabilisierung und Sicherheit bedacht. Um eine Verbetrieblichung der Tarifpolitik zu verhindern und ein damit einhergehendes Machtvakuum abzuwehren, einigten sich die Tarifparteien auf eine schnelle Übertragung des Flächentarifvertrages. Die tarifpolitische Flankierung des Einigungsprozesses wurde durch die Treuhandanstalt und die aktive Arbeitsmarktpolitik geleistet. Verhindert werden sollten mit der schnellen Angleichung einerseits politische Turbulenzen, Abwanderung und langfristige Disparitäten zwischen Ost- und Westdeutschland, andererseits wollte man durch eine der Produktivitätsentwicklung vorausseilende Tarifpolitik die wirtschaftliche Dynamik forcieren.

Auch wenn die Tarifparteien auf die Angleichungslogik, als einer der Tarifpolitik vorgelagerten *raison d'être*, keinen direkten Einfluß ausüben konnten, so war damit noch nichts über die konkrete Geschwindigkeit und den Modus dieses Prozesses gesagt. Es kam also für sie darauf an, Instrumente und Verfahren zu bestimmen, um diesen Prozess zu steuern und zu kontrollieren.² Im Dickicht widerstreitender Ziele, ökonomischer und politischer Sachzwänge, Interessenlagen und Erwartungshaltungen entschieden sich die Tarifparteien der Metallindustrie im Gegensatz zu anderen Branchen wie der Chemieindustrie schließlich für einen mehrjährigen Tarifvertrag, mit dem binnen vier Jahren das westdeutsche Nominallohniveau erreicht werden sollte. Damit waren jene unterlegen, die sich in beiden Organisationen für jährliche Tarifrunden ausgesprochen hatten, um den ostdeutschen Akteuren eine langsame Heranführung an die neue Tarifpolitik zu ermöglichen. Maßgeblich für die

2 Dazu gehörten vor allem: Erstens das Tempo der Angleichung und die Vertragsdauer (mehrjähriger Stufenplan oder jährliche Anpassung); zweitens eine Revisionsklausel, um korrigierend zu wirken, wenn sich durch außerordentliche Veränderungen die prognostizierte wirtschaftliche Entwicklung nicht einstellen sollte und drittens eine Öffnungsklausel für Betriebe, die von der unterstellten ökonomischen Mindestnorm nach unten abweichen.

Beschleunigte Differenzierung der Niveaus und Pluralisierung der Handlungsarenen

Tarifpolitische Entwicklung in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie 1990-1999

	Phase I: 1990/1991 Startphase	Phase II: 1992/1993 Korrekturphase	Phase III: 1994-1999 Differenzierungs- und Pluralisierungsphase	Prognose: mittelfristiger Trend
Verhältnis der Steuerungsinstanzen in der Tarifpolitik	<ul style="list-style-type: none"> ● Primat der Politik: bremste die beginnende Differenzierung der Arbeitsbedingungen 	<ul style="list-style-type: none"> ● Verbände unter marktinduziertem Differenzierungsdruck 	<ul style="list-style-type: none"> ● Verfestigte Pluralisierung zwischen verbandlicher und marktlicher Regelungsmacht 	<ul style="list-style-type: none"> ● Marktdruck stärker ● Verbände schwach ● verfestigte Pluralisierung ● beschleunigte Differenzierung
Öffentliche Erwartungshaltung gegenüber der Tarifpolitik	tarifpolitische Flankierung des Systemwechsels	Anpassungskurs beibehalten, ihn aber so strecken, dass Aufbau Ost nicht behindert wird	<ul style="list-style-type: none"> ● Beschäftigungs-politik flankieren ● keine offensive Abkopplung vom Westniveau 	<ul style="list-style-type: none"> ● Präferenz für eine beschäftigungs-fördernde Tarifpolitik ● Gegen Abkopplung
Tarifpolitische Ziele der Arbeitgeberverbände	<ul style="list-style-type: none"> ● Unterstützung des politischen Prozesses ● Sozialer Friede ● Planungssicherheit ● Abwanderung verhindern 	<ul style="list-style-type: none"> ● Revision des Stufenplans ● Dezentralisierung ● Differenzierung ● Kostenentlastung ● Handlungsfähigkeit beweisen 	<ul style="list-style-type: none"> ● IG Metall in die Defensive drängen ● Vertretungsmono-pol in Frage stellen ● Pluralisierung und Differenzierung stabilisieren 	<ul style="list-style-type: none"> ● defensive Abkopplung ● Angleichung hinauszögern
Ansehen der Arbeitgeberverbände	hoch	abnehmend	niedrig	niedrig
Tarifpolitische Ziele der IG Metall:	<ul style="list-style-type: none"> ● Unterstützung des politischen Prozesses ● schnelle Angleichungspolitik ● Abwanderung verhindern 	<ul style="list-style-type: none"> ● zeitlich definierten Angleichungsprozeß erhalten ● Kontrollierte Dezentralisierung (Härtefallklausel) 	<ul style="list-style-type: none"> ● weitere Angleichung (35 Stunden-Woche) ● Abkopplung verhindern ● Altersteilzeit ● mehr Firmentarif-verträge 	<ul style="list-style-type: none"> ● Angleichung ● Pilotergebnisse West nach Ost übertragen ● Abkopplung verhindern ● Firmentarifpolitik fortführen
Ansehen der IG Metall	außerordentlich hoch	hoch; Kritik an den Rändern (Betriebsräte-bewegung)	Annäherung an das westdeutsche Niveau	Annäherung Westniveau
Zustand des Verhandlungssystems	<ul style="list-style-type: none"> ● unprofessionell: durch westdeutsche Flankierung gemildert 	<ul style="list-style-type: none"> ● Rollenunsicherheit ● Kompetenzkonflikte Ost/West 	<ul style="list-style-type: none"> ● Destabilisierung durch Verhandlungs-politik ● Angriffe auf das Repräsentations-monopol der IG Metall 	<ul style="list-style-type: none"> ● professionellere und berechenbarere Konfliktkooperation
Geltungskraft Flächentarifvertrag (FTV)	<ul style="list-style-type: none"> ● hoch ● kaum Differen-zierung 	<ul style="list-style-type: none"> ● abnehmend ● zunehmende Differenzierung 	FTV Leitgröße für größere Bandbreite der Tarifkonditionen	FTV orientiert Differenzierung

lange Laufzeit waren indes die Arbeitgeberverbände, die sich davon nicht nur Planungssicherheit, sondern auch einen großen Schritt hin zu einer neuen sozialen Friedensordnung zwischen den Verbänden erhofften. Die IG Metall votierte zunächst aus demokratiepolitischen Gründen dagegen, revidierte ihre Position jedoch mit Blick auf die eigene Unsicherheit hinsichtlich der noch nicht konsolidierten organisatorischen Basis.

Angesichts der unsicheren ökonomischen Entwicklungsperspektive entschieden sich die Tarifparteien mit dem Stufentarifvertrag zwar für das unter ökonomischen und verhandlungspolitischen Gesichtspunkten riskanteste aller Projekte. Gleichzeitig wirkte dieser Vertrag, wie dessen positive öffentliche Aufnahme zeigte, zunächst stabilisierend. Gerade weil klar war, dass Deindustrialisierung und massiver Beschäftigtenabbau danach erst beginnen würden (aus der Sicht des Frühjahrs 1991), zündeten die Tarifparteien mit diesem Abschluss ein Licht am Ende des Tunnels und definierten die Krise auf dem Arbeitsmarkt als Teil einer zeitlich begrenzten Übergangssituation. Damit gaben sie der prognostizierten Normalität (Weststandard) in einer Situation ungewisser Verhältnisse eine materiell greifbare Vertrauensbasis und transformierten so das Angleichungsversprechen von der Ebene der politischen Propaganda auf die der materiellen Naherwartung. Dass es den Tarifparteien möglich war, einen schnellen Konsens zu finden, ist neben der normativen Kraft des Faktischen vermutlich auch auf prognostische Fehleinschätzungen (über die ökonomische Substanz und Investitionsbereitschaft) sowie auf weitere Komplexitätsreduzierungen zurückzuführen.

Auch wenn diese Etappe der exogenen Transformation nicht frei von Elementen des konventionellen Tarifkonfliktes war³, so bestimmten diese doch nicht die Ergebnisse des von den Verbandsspitzen vorstrukturierten Prozesses. Als entscheidender Faktor wirkte die gewerkschaftliche Stärke, in der sich weniger konventionelle Organisations- und Kampfkraft widerspiegelte als vielmehr eine ihr öffentlich zugesprochene ordnungspolitische Potenz, die befürchteten Folgen des Umbruchs kanalisieren zu können. Diese Stärke wurde von den Kritikern der Anfangsphase späterhin als Ursache für die aus ihrer Sicht „falsche Startprogrammierung“ gewertet, die die Delegitimität der Tarifautonomie in Ostdeutschland begründete. Hinsichtlich der Legitimität der Tarifpolitik muß von einer gegenläufigen Mitgliederlogik bei der IG Metall und den metallindustriellen Arbeitgeberverbänden ausgegangen werden. Während die IG Metall mit dem Ergebnis der Startphase eng an die aktuellen Mitgliederinteressen und Erwartungen heranreichte, war der Interessensbezug auf der Seite der Arbeitgeberverbände prekär. Die Verbandsspitze unterstützte mit ihrer Initiative zur Implementierung eines Stufentarifvertrages unmittelbar den politischen Transformationsprozess, belastete aber gleichzeitig den Handlungsspielraum der Mehrzahl der kleinen und mittleren Betriebe. Aus dieser Konstellation heraus entwickelte sich die tarifpolitische Praxis der Startphase zum Sprungbrett dafür, dass aus der alternativlosen Institution Tarifautonomie in den folgenden Jahren eine der umstrittensten Institutionen der Republik wurde, mithin ein idealer Sündenbock, um die Verwerfungen des Transformationsprozesses zu erklären.

In der zweiten Phase der tarifpolitischen Entwicklung (1992 und 1993) verknüpfen sich die Vereinigungskrise Ost und die Standortkrise West zu einer spannungsreichen Mischung. Die tarifpolitische Flankierung des Systemwechsels wurde seit 1992 als problematische Belastung für den Aufbau einer leistungsfähigen Ökonomie in Ostdeutschland gedeutet. So wuchs der teils markt-, und teils politikinduzierte Druck auf eine Differenzierung des Tarifvertrages

wie auf eine Reduzierung der Kosten. Im Zentrum dieser Etappe stand infolgedessen der Kampf um die Revision der Stufentarifverträge. Während die Arbeitgeber nunmehr eine grundlegende Korrektur der Startpolitik verlangten, agierte die IG Metall als Anwalt der inneren Einheit und der Glaubwürdigkeit des Westens. Da die von den Arbeitgebern angestrebte Korrektur zudem rechtlich umstritten war, kam es in Ostdeutschland zu einer stellvertretenden Auseinandersetzung mit gesamtdeutscher Relevanz, nämlich um die Legitimität des Tarifvertrages als solchem.

Das Ziel der Arbeitgeberverbände, den Stufentarifvertrag zu korrigieren, folgte sowohl dem eigenen ostdeutschen Mitgliederdruck als auch dem in Westdeutschland schon länger verfolgten Ziel einer grundlegenden Veränderung der Tarifverträge. Letzteres wurde in der ostdeutschen Mitgliedschaft nicht einhellig akzeptiert, so dass der von westlicher Seite organisierte Konflikt immer auch eine Überforderung der ostdeutschen Klientel zur Folge haben konnte. Ein besonderes Moment dieses Konfliktes bestand darin, dass der Staat durch die Treuhandanstalt direkt zugunsten einer Partei intervenierte und damit substantiell in die Tarifautonomie eingriff, ohne dafür ein Mandat zu besitzen. Dieser Konflikt war ein Test dafür, inwieweit die Verbände auf die Folgebereitschaft ihrer Mitglieder zählen konnten. Für beide Seiten spielte zwar die Auseinandersetzung mit der Öffentlichkeit eine herausragende Rolle; entscheidend war aber die Unsicherheit darüber, ob die eigenen Mitglieder den durch die Verbandsstrategen verfolgten Kurs mittragen würden. Die Arbeitgeber befürchteten, dass eine Fortschreibung des Stufentarifvertrages die Motivation zur Verbandsmitgliedschaft enorm abschwächen würde, weil die Betriebe ihre Handlungsfähigkeit durch die Geschwindigkeit des Angleichungsprozesses zu stark eingeschränkt sahen. Die IG Metall befürchtete, dass ein Abrücken vom Stufentarifvertrag zu einer Schwächung ihrer Stellung in der ostdeutschen Arbeitnehmerschaft beitragen könnte.

Kennzeichnend für den Verlauf des ersten ostdeutschen Großkonfliktes war, dass er den bisherigen Einigungsprozeß nicht infrage stellte. Vielmehr hofften die Verbandsfunktionäre auf beiden Seiten darauf, durch eine gewissermaßen nachholende Mitgliederpartizipation die eigene Organisation zu stärken. Die schwierige Gemengelage dieses polarisierten Konflikts drückte sich auch darin aus, dass alle Akteure des deutschen Konfliktmodells zum Zuge kamen und dabei zugleich ihre Grenzen evident wurden. Da die Auseinandersetzung in die gesamtdeutsche Konfliktodynamik über die Finanzierung der deutschen Einheit und die zukünftige Richtung des Modells Deutschland eingebunden war, handelt es sich um einen gesamtdeutschen Konflikt, der an seiner schwächsten Stelle ausgetragen wurde. Das wichtigste materielle Ergebnis des Tarifkonfliktes bestand darin, dass der Stufentarifvertrag als Instrument erhalten blieb, gleichwohl - den veränderten wirtschaftlichen Bedingungen und politischen Kräfteverhältnissen Rechnung tragend - zeitlich gestreckt wurde. Die entscheidende Neuerung bestand in einer konditionierten Öffnung im Flächentarifvertrag. Mit der sogenannten Härtefallklausel, die es Betrieben unter definierten Bedingungen gestattet, vom geltenden Tarifvertrag abzuweichen, vollzog sich in der noch jungen Tarifgeschichte der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie eine institutionelle Veränderung bei der Gestaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen, die es bislang in Westdeutschland in dieser ausformulierten Form nicht gegeben hatte.

In der dritten Phase kam es zur Pluralisierung der Verhandlungsarenen, und die Arbeitsbedingungen differenzierten sich weiter aus. Im Verhältnis zu den Normen des Flächentarifvertrages lassen sich die Betriebe in drei Gruppen einteilen: erstens jene, die sich an den Mindestnormen des Flächentarifvertrages orientieren oder sogar darüber hinausgehen. Zweitens solche Betriebe, die eine durch den Flächentarifvertrag legitimierte Härtefall- oder

Beschäftigungssicherungsregelung in Anspruch nehmen oder durch Firmentarifverträge eine direkte Regelung mit der Gewerkschaft vereinbaren. Neben diesen ordnungspolitisch konformen Regelungen, die allerdings im Niveau durchaus eine erhebliche Lohnspreizung aufweisen, befinden sich in der dritten Kategorie jene Betriebe, deren Arbeitsbedingungen primär nach betrieblichen Gesichtspunkten geregelt werden. Vermutlich verteilt sich die Zahl der Betriebe in einer Art Dreiteilparität auf diese drei Kategorien. Im Verhältnis zwischen tariflichem Mindestniveau und betrieblicher Realität besteht in der ostdeutschen Metallindustrie eine „negative Lohndrift“, eine solche gibt es auch im Ost-West-Vergleich, wo der Angleichungskurs seit 1996 blockiert ist. Auf einen Nenner gebracht: In Ostdeutschland existiert mittlerweile eine entwickelte Form der tariflichen und marktlichen Entgeltdifferenzierung. Wenngleich der Flächentarifvertrag weiterhin die wichtigste normative Referenzkategorie ist, prägt er nur noch für eine Minderheit der Beschäftigten das konkrete Entgeltniveau.

Der Streit um die Revision des Stufentarifvertrages führte nicht zu einer Konsolidierung des Verhältnisses zwischen den Tarifparteien. Im Gegenteil, seit 1994 nahm der Prozess der Differenzierung zu und die Pluralisierung der Verhandlungsarenen wurde zementiert. Die Auflösung der Treuhandanstalt, der Druck einzelner Unternehmen und eine schwach ausgeprägte Kooperationsfähigkeit auf der Verhandlungsebene trugen dazu bei, dass es bei fast allen westdeutschen Tarifergebnissen, die auf die fünf neuen Länder übertragen werden sollten, zu Unstimmigkeiten, Verzögerungen und Ungleichzeitigkeiten kam, so dass Legitimation und Effizienz des Tarifsystems auch auf dieser Ebene sukzessive belastet wurden. Eine besondere Zuspitzung ging von der Politik des sächsischen Arbeitgeberverbandes aus, der teilweise in Reaktion auf Unzufriedenheiten in der eigenen Mitgliedschaft und teilweise in Eigeninitiative das Verhandlungsmonopol der IG Metall auf Arbeitnehmerseite öffentlich in Frage stellte. Dabei setzten die Arbeitgeberfunktionäre darauf, dass relevante Betriebsräte sich mit ihnen für eine spezifisch ostdeutsche Tarifpolitik gegen die IG Metall aussprechen würden. Da sich die IG Metall ihren Vorstellungen von einer ostdeutschen Tarifpolitik verweigerte, schufen sie auch eigene Tarifverträge. Zu diesem Zweck gewannen sie die Christliche Gewerkschaft Metall zum Verhandlungspartner.

Auch vier Jahre nach dem Ende des Stufentarifvertrages (1. Juli 1996) ist die tarifpolitische Situation in den fünf neuen Ländern deutlich anders als in den meisten westdeutschen Tarifgebieten. Nachdem die tarifpolitische Entwicklung zunächst von der exogenen Startpolitik, die primär dem Prinzip der Einflusslogik folgte, geprägt war, gewannen die endogenen Kräfte, die das Prinzip der Mitgliederlogik in der ostdeutschen Verbandsarbeit aufwerteten, sukzessive an Bedeutung. Diese Entwicklung führte nicht nur zu einer Pluralisierung der Arenen und Niveaus, sie schränkte auch die Kompromissfähigkeit auf der Verhandlungsebene ein. In permanenten Querelen und Kleinkriegen signalisierten beide Seiten, dass sie sich von ihrem Gegenüber überfordert fühlten und deshalb um ihre innere Handlungsfähigkeit bangten. Über jene Ursachen hinaus, die vor allem mit dem Transitionsprozeß zusammenhängen, drückt sich darin auch ein zugunsten der Arbeitgeber verändertes Kräfteverhältnis aus: Trotz einer gewissen ökonomischen und arbeitsmarktpolitischen Konsolidierung in der Metall- und Elektroindustrie (seit etwa 1995/96) ist die Angst vor Arbeitslosigkeit sowie die Hoffnung, einen Arbeitsplatz zu finden, derart dominant, dass eine an materiellen Verteilungsfragen ausgerichtete Tarifpolitik auch viele Hürden in der eigenen Mitgliedschaft überwinden muß. Dies ist auch der Hintergrund dafür, dass der Angleichungsprozess an das Westniveau seit 1996 blockiert ist und die Übertragung westdeutscher Tarifergebnisse meist äußerst schwerfällig verlief.

Tarifrealität Ost: flexibel regulierte Leuchttürme und unregulierte Kleinbetriebe

Auf der Ebene des Flächentarifvertrages erfolgte bis zum 1. Juli 1996 eine fast vollständige Angleichung an das nominale westdeutsche Monatsgrundlohniveau. Seitdem ist dieser Angleichungsprozess blockiert: Die im Sommer 1996 noch offenen Positionen konnten mit Ausnahme eines Angleichungsplanes bei den vermögenswirksamen Leistungen bislang nicht geschlossen werden.⁴ Dies gilt insbesondere für die um drei Stunden längere Arbeitszeit (38 statt 35 Stunden). Infolgedessen liegt auch das nominale Lohnniveau in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie noch nicht bei 100 Prozent, sondern ungefähr bei 91 Prozent des vergleichbaren westdeutschen Niveaus. Vertieft wird die blockierte Angleichung dadurch, dass es einen geringeren Anteil der Akkordlöhner und einen höheren Anteil von Prämienlöhnern gibt.⁵ Seit einigen Jahren läßt sich beobachten, dass die effektive Lohndifferenz zu Westdeutschland wieder ansteigt, wozu vor allem die abnehmende Geltungskraft des Flächentarifvertrages beigetragen hat. Die „negative Lohndrift“⁶ innerhalb Ostdeutschlands wird im Bericht der Wirtschaftsforschungsinstitute zur Anpassung der ostdeutschen Wirtschaft so erklärt: „Eine wachsende Zahl von Unternehmen ging dazu über, Vergütungen ‘unter Tarif’ zu zahlen, sei es, weil sie keiner Tarifbindung unterlagen, sei es aber auch, weil sie sich über Tarifverträge mit Einverständnis der Betriebsräte und Mitarbeiter hinwegsetzten.“⁷ 1998 lagen die statistisch erhobenen Arbeitskosten in der ostdeutschen Metallindustrie bei etwa 66 Prozent des westdeutschen Niveaus, die Produktivität jedoch schon bei etwa 75 Prozent.⁸ Beim Vergleich der Bruttolohnverdienste liegt das ostdeutsche Lohnniveau für das produzierende Gewerbe bei den männlichen Arbeitern (1997) bei 76 Prozent des vergleichbaren Westlohniveaus.⁹ Bei der negativen Lohndrift innerhalb der ostdeutschen Metallindustrie ist zu berücksichtigen, dass die generelle Problematik von Durchschnittswerten in Ostdeutschland dadurch verschärft wird, dass dort eine noch größere Streubreite zwischen den Branchen und Betrieben besteht als in Westdeutschland.¹⁰

In der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie lässt sich eine beständig abnehmende Geltungskraft des Flächentarifvertrages konstatieren. Das wichtigste Messinstrument dafür ist der Beschäftigtenorganisationsgrad der Arbeitgeberverbände, der in der ostdeutschen Metallindustrie nach Angaben der Arbeitgeberverbände zwischen 1992 und 1998 von 61,7 Prozent auf 32 Prozent gesunken ist. Will man jedoch die Zahl der Beschäftigten erhe-

4 Ein Angleichungsplan bei den vermögenswirksamen Leistungen wurde in der Tarifrunde des Jahres 2000 erreicht; sie werden im Jahre 2005 auf westdeutschem Niveau sein.

5 Nach der von Gesamtmetall vorgelegten Statistik ist der Zeitlohnanteil in den alten (50,9 %) und neuen (49,0 %) Bundesländern 1998 in etwa gleich; deutliche Unterschiede gibt es bei den Akkordlöhnen (West: 28,2 % und Ost: 10,7 %) sowie bei den Prämienlöhnen (West 20,9 % und Ost: 40,3 %). Eine Erhebung der IG Metall-Bezirksleitung Hannover für Sachsen-Anhalt (1995) zeigt, dass es signifikante regionale Unterschiede gibt. Dort waren damals 63 % im Zeitlohn, 6 % Akkordlöhner und 31 % Prämienlöhner (IG Metall Bezirksleitung Hannover, Eingruppierungs- und Verdienstatistik für die Metall- und Elektroindustrie Sachsen-Anhalt 1995, Hannover 1996, S. 11).

6 DIW/IWH/IWK (Hrsg.), Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. 19. Bericht (Kieler Diskussionsbeiträge 346/347) Kiel 1999, S. 62.

7 DIW/IWH/IWK (Hrsg.), Anpassungsfortschritte, S. 62.

8 Vgl. IG Metall, Metallkonjunktur Ost 1999/1, Berlin 1999.

9 Kieler Diskussionsbeiträge, gesamtwirtschaftliche, unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, 19. Bericht, Kiel 1999, S. 61.

10 Während die Arbeitskosten Ost/West je Stunde 1996 im sonstigen Fahrzeugbau (Werften, Bahntechnik etc.) bei 69,5 % lagen, lag der Wert für die Automobilindustrie bei etwa 53 % (Vgl. IG Metall, Metallkonjunktur Ost 1999/1, Berlin 1999).

ben, für die das Niveau des Flächentarifvertrags gilt, so reicht es nicht aus, nur auf die Verbandsmitgliedschaft der Betriebe zu schauen, denn durch die steigende Zahl der Anerkennungs- und Haustarifverträge konnte in den letzten Jahren seitens der IG Metall in einer Reihe von verbandsungebundenen Betrieben eine Tarifbindung hergestellt werden.¹¹ Nach einer Analyse des VSME¹², die sich auf die Angaben des sächsischen Tarifregisters bezieht, wurden zwischen 1992 und 1999 insgesamt 42 Firmentarifverträge¹³ mit der IG Metall abgeschlossen. Dabei sind die meisten Verträge mit solchen Firmen abgeschlossen worden, die zuvor Mitglied im Arbeitgeberverband waren (21 = 55,2 Prozent). Unterschieden nach ihrer Branchenzugehörigkeit kamen 42 Prozent der Betriebe aus dem Maschinenbau. Neben den Firmentarifverträgen ist aber auch zu berücksichtigen, dass einige Betriebe, beispielsweise die meisten ostdeutschen Bosch-Standorte, ohne eigene vertragliche Bindung das Entgeltniveau des Flächentarifvertrages zahlten.

. Bevor auf die Ursachen der „negativen Lohndrift“ eingegangen wird, ein Blick auf die unterschiedliche Tarifbindung in West- und Ostdeutschland, wie sie durch das IAB-Betriebspanel für die Investitions- und Verbrauchsgüterindustrie für 1998 gemessen wurde:

Tabelle 2: Vergleich West-/Ostdeutschland der Tarifbindung Investitions- und Verbrauchsgüterindustrie 1998 (Anteil der Beschäftigten in Prozent)

	Branchentarifvertrag		Firmentarifvertrag		kein Tarifvertrag	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost
Investitionsgüter	74,0	40,0	5,9	10,8	20,2	49,2
Verbrauchsgüter	75,9	38,2	7,2	15,3	16,9	46,5

Quelle: IAB-Betriebspanel, 6. Welle West/3. Welle Ost 1998.

Der Ost-West-Vergleich zeigt erstens, dass die Zahl der Beschäftigten, die in den fünf neuen Ländern unter den Flächentarifvertrag fielen, 1998 fast nur halb so hoch war wie im Westen der Republik. Zweitens geht aus dieser Tabelle hervor, dass im Osten 1998 die Arbeitsbedingungen von mehr Beschäftigten durch einen Firmentarifvertrag geregelt wurden als im Westen. In der Debatte über die Ursachen der „negativen Lohndrift“ werden neben der Hypothek der Startprogrammierung drei zentrale Erklärungsstränge herangezogen.

Verschiebung der politischen Kräfteverhältnisse: Durch die mittlerweile erreichte relative Konsolidierung der ostdeutschen Metallindustrie und durch die Möglichkeit, für ökonomisch prekäre Betriebe eine Härtefallklausel einzusetzen, ist die betriebliche Anwendung der Tarifverträge weniger zu einer Frage des Könnens als vielmehr des Wollens geworden, zumindest, wenn man dies im Vergleich zu Westdeutschland betrachtet. Der maßgebliche Anreiz zur Unterschreitung tariflicher Mindestnormen dürfte im politischen Gesamtklima zu suchen sein. Denn in der Debatte über Legitimität und Effizienz der Tarifautonomie in Ostdeutschland dominierte in den neunziger Jahren weiterhin deren offizielle Infragestellung. Dabei haben einige

11 Während für die ostdeutsche Metallindustrie keine veröffentlichten Zahlen vorliegen, können wir auf die Gesamtzahl der Firmentarifverträge rekurren, die im Bundesarbeitsministerium gemeldet werden. Dabei ist ein rasanter Anstieg dieser Vertragsform zwischen 1990 und 1998 zu verzeichnen; von 450 (1990) auf 1765 (1998) Verträge (vgl. Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft 1999/9, S. 2).

12 VSME, Firmentarifverträge der IG Metall in der sächsischen Metall- und Elektroindustrie. Eine Analyse, Dresden 1999.

13 Wegen Insolvenz wurden vier Betriebe nicht in die Analyse einbezogen, so dass für die folgenden prozentualen Berechnungen von 38 Firmen ausgegangen wird.

namhafte Persönlichkeiten die Chance genutzt, um diesen Erosionsprozess zu forcieren - zu nennen sind insbesondere der BDI-Vorsitzende Hans-Olaf Henkel und der Jenoptik-Chef Lothar Späth. Insgesamt kann man davon ausgehen, dass dadurch der Respekt vor der Norm und dem Rechtsinstitut des Flächentarifvertrags enorm aufgeweicht wurde, wozu auch die außerordentliche Kündigung des Stufentarifvertrages ihren Beitrag leistete. So erodierte die Akzeptanz der normsetzenden Kraft der Tarifparteien nicht im Diskurs der besseren Argumente, sondern vor dem Hintergrund einer Verschiebung der politischen Kräfteverhältnisse. Darin liegt wiederum eine Ursache dafür, dass es den Tarifparteien bisher nicht gelang, einen für beide Seiten akzeptablen Kurs der kontrollierten Dezentralisierung zu fundieren.

Kleinbetriebliche Struktur: Infolge der Privatisierungs- und Zerlegungspolitik kam es in der ostdeutschen Metallindustrie zu einer „Verkleinbetrieblichung“. Zwar ist der kollektive Organisationsbedarf kleiner Betriebe grundsätzlich sogar höher als jener der größeren Betriebe; gleichwohl gibt es hinsichtlich der materiellen Normierungspolitik der Tarifparteien einen stark ausgeprägten Selbstbehauptungswillen der Betriebs- gegenüber der Tarifautonomie. Schon für das Jahr 1994 kam das IWH im Anschluss an eine Umfrage über Tariftreue zu folgendem Ergebnis: „Während 97 Prozent der Unternehmen mit über 500 Beschäftigten Tariflöhne und -gehälter zahlten, betrug dieser Anteil bei Unternehmen unterhalb dieser Belegschaftsstärke nur noch 68 Prozent. Dabei wichen gravierende zwei Drittel der Kleinbetriebe mit bis zu 49 Beschäftigten von den geltenden Tarifregelungen ab.“¹⁴ Dieser Trend hat sich bis heute fortgesetzt. Bedenkt man, dass im durchschnittlichen ostdeutschen Metallbetrieb 1998 etwa 87 Beschäftigte und im durchschnittlichen Westbetrieb etwa 175 Beschäftigte tätig waren, so wird deutlich, dass es um ganz unterschiedliche Industrielandschaften geht. Da die kleinen Betriebe einen größeren Beschäftigtenanteil auf sich vereinen als in der westdeutschen Metallindustrie, liegt darin nicht nur ein Schlüssel zur Erklärung der unterschiedlich ausgeprägten Tariftreue in Ost- und Westdeutschland, sondern auch für die Verbetrieblichung der industriellen Beziehungen in Ostdeutschland. In Kleinbetrieben ist die gewerkschaftliche Präsenz häufig gering, nicht selten fehlt sogar ein Betriebsrat, so dass dort der Anreiz zu einer vertragsorientierten Lohnpolitik auf Arbeitgeberseite nur schwach ausgeprägt ist. Auf Seiten der Arbeitgeberverbände wird der hohe Anteil der klein- und mittelständischen Betriebe dazu herangezogen, um Tarifforderungen zu begründen, die sich vor allem an deren Situation orientieren.

Die tarifpolitische Schieflage zwischen Ost- und Westdeutschland wird stark relativiert, wenn man nicht die kleinbetriebliche Struktur zum Maßstab macht, sondern die Entwicklung in den großen ostdeutschen Betrieben, die am ehesten mit den typischen westdeutschen Verbandsbetrieben vergleichbar sind und in denen insgesamt etwa 20 Prozent aller in der ostdeutschen Metallindustrie Beschäftigten arbeiten. In den 53 großen ostdeutschen Metallbetrieben mit mehr als 500 Beschäftigten arbeiteten 1998 etwa 20 Prozent aller Beschäftigten der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie und fast 50 Prozent aller Beschäftigten aus den Mitgliedsbetrieben der ostdeutschen Metall-Arbeitgeberverbände.¹⁵ Über 90 Prozent dieser Betriebe sind Zweigwerke westdeutscher oder ausländischer Unternehmen. Die Häufigkeit der Tarifbindung in den größeren Betrieben unterschied sich kaum von der westdeutschen Praxis in diesem Betriebssegment. Denn etwa 90 Prozent der Beschäftigten, die 1998 in den großen ostdeutschen Betrieben arbeiteten, konnten sich auf kollektiv-

14 Wilfried Ettl/Andre Heikenroth, Strukturwandel, Verbandsabstinenz, Tariffucht: Zur Lage ostdeutscher Unternehmen und Arbeitgeberverbände (Arbeitspapiere AG TRAP), Berlin 1995, S. 24.

15 Ergebnis einer von mir 1997 und 1998 durchgeführten Vollerfassung aller großen ostdeutschen Metallbetriebe mit mehr als 500 Beschäftigten.

vertraglich geregelte Arbeitsbedingungen berufen. Dabei ist hervorzuheben, dass es gegenüber dem Jahr 1997 sogar einen deutlichen Anstieg bei den Beschäftigten gab, die das geltende Niveau des Flächentarifvertrags in Anspruch nehmen konnten. Traf dies 1997 nur auf 36 Prozent der Beschäftigten zu, so stieg ihr Anteil 1998 auf 58 Prozent.

Tabelle 3: Form der Tarifbindung in den großen ostdeutschen Metallbetrieben (> 500 Beschäftigte)

Form der Tarifbindung	1997				1998			
	N		B		N		B	
	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%
Tarifbindung	47	89	47.136	89	46	87	48.726	92
FTV	18	34	19.327	36	28	53	30.837	58
Anerkennungs-TV	4	8	3.022	6	5	9	3.930	7
Härtefallregelung	14	26	13.864	26	10	19	10.015	19
Beschäftigungssicherungs-TV	11	21	10.923	21	3	6	3.944	7
keine Tarifbindung	6	11	5.926	11	7	13	6.986	13

Quelle: Eigene Untersuchung 1997 und 1998.

© Wolfgang Schroeder

N = Betriebe; B = Beschäftigte.

Das geltende Niveau des Flächentarifvertrages wurde 1997 nur von einer Minderheit von 18 großen Betrieben umgesetzt, was insgesamt 36 Prozent der Beschäftigten im Segment der großen Betriebe betraf. Dagegen mussten sich 47 Prozent der Beschäftigten mit einer niedrigeren Härtefall- oder Beschäftigungssicherungsregelung abfinden. Trotz dieser Abweichungen war das Niveau des Flächentarifvertrages doch in weitaus mehr Betrieben verankert. Denn nicht nur bei einem Teil der Betriebe mit Haustarifvertrag, sondern auch bei solchen, die keine rechtliche Anbindung an den Flächentarifvertrag besaßen, orientierte man sich an dem Niveau des Flächentarifvertrages. Beispielsweise waren unter den sechs Betrieben, die 1997 über keine Tarifbindung verfügten, drei Bosch-Betriebe, die nahezu alle Positionen des Flächentarifvertrages in ihrem Betrieb umsetzten.

Auch wenn die Anwendung des Flächentarifvertrages in den größeren Betrieben unterschiedlich ausfällt, manche sogar einen offensiven Kampf gegen ihn initiierten, zeigt sich auch, dass die ökonomische Konsolidierung und die Einbindung der westlichen Zweigwerke in ostdeutsche Kontexte dazu führt, dass der positive Bezug auf dieses Regelungsinstrument an Bedeutung gewinnt. Im Vergleich zu den kleineren Betrieben, die mehrheitlich „fluchtorientiert“ sind und sich jenseits der Normen des Flächentarifvertrages bewegen, können die größeren Betriebe als „flexibilitätsorientiert“ bezeichnet werden. Sie tun dies meist entweder im legalen Kontext des Flächentarifvertrages oder im Grenz- und Ausnahmefall mit informeller Duldung der Tarifvertragsparteien.

Zusammenfassend kann die tarifpolitische Problemkonstellation in Ostdeutschland auf drei Hauptlinien konzentriert werden:

- Erstens wird die abnehmende Geltungskraft des Flächentarifvertrages von einer Verbetrieblichung und Pluralisierung der Arbeitsbedingungen begleitet. Bezogen auf die Gesamtbranche resultiert daraus eine „negative Lohndrift“.

- Zweitens ist der Tarifprozess durch eine steckengebliebene Angleichung geprägt, der eine „blockierende“ Situation auf der Verhandlungsebene entspricht, die seitens der Arbeitgeberverbände durch eine offensive Infragestellung des Repräsentationsmonopols der IG Metall verschärft wurde. Ursächlich für diese Entwicklung waren die Startprogrammierung und die dann folgende Verschiebung politischer Kräfteverhältnisse.
- Drittens erklärt sich diese Situation nicht nur durch ökonomische und politische Einflüsse, sondern auch durch die im Zuge von Privatisierung und Outsourcing entstandene kleinbetriebliche Struktur. Zwar fehlen größere Betriebe in den fünf neuen Ländern nicht gänzlich, aber von ihnen ging bislang noch keine hinreichende Sogwirkung aus, um die Tarifautonomie in Ostdeutschland zu stabilisieren.

Ostdeutschland ist nicht zum Mezzogiorno geworden, wie verschiedentlich befürchtet. Die ostdeutsche Metallindustrie hat sich mittlerweile als abhängige ostdeutsche Regionalökonomie mit durchaus dynamischem Charakter konsolidiert. Zwischen Ost- und Westdeutschland besteht weiterhin eine stabile negative Lohndrift, die primär auf die von den kleinen Betrieben praktizierte Tarif- und Verbandsflucht zurückzuführen ist. Während die Arbeitgeber auf einer spezifisch ostdeutschen Vertragspolitik insistieren, fordert die IG Metall die Übernahme westdeutscher Pilotabschlüsse und die Beseitigung der noch vorhandenen Unterschiede zu Westdeutschland. Auf dem Feld der Abkopplungspolitik schwankten die Arbeitgeberverbände in den vergangenen Jahren zwischen einer offensiven und einer defensiven Gangart. Insofern kann die Arbeitgeberstrategie als doppelt paradox beschrieben werden: Erstens vollzog sich mit der Pluralisierung der Verhandlungsarenen und der Verbetrieblichung der Arbeitsbedingungen eine Entwicklung, die 1990 nicht intendiert war, zweitens suchten sie die Erosion der Tarifautonomie in Ostdeutschland als gesamtdeutsches Drohpotential einzubringen, um die Gewerkschaften auch in Westdeutschland unter Druck zu setzen, wohlwissend, dass deren immer wieder angedrohte Aufhebung auch nicht im eigenen Interesse liegt. Nicht nur angesichts eines absehbaren Facharbeitermangels wären die Arbeitgeberverbände gut beraten, sich wieder auf eine engere und konstruktivere Kooperation mit den Gewerkschaften einzulassen. Wenn die Aufgabe der Tarifparteien darin besteht, diesen Prozess sozial zu fundieren, dann geht dies nur mit einer weiteren Angleichung an das westdeutsche Niveau.