

Sozialpartnerschaft und industrielle Beziehungen: Herausforderungen für das deutsche Modell

Prof. Dr. Claus Schnabel, FAU Erlangen-Nürnberg

Keynote auf der Fachtagung „Wissenschaft trifft Praxis“
in Nürnberg am 22./23.10.2019



Wie gesund ist das „deutsche Modell“?

1990er Jahre: Deutschland „kranker Mann Europas“

2008/09: Große Rezession kooperativ bewältigt

Heute: „deutsches Beschäftigungswunder“, „Modell Deutschland“

Aber jetzt Sorgen um **deutsches Modell** industrieller Beziehungen:

- ❖ Tarifverträge mit großem Geltungsbereich
- ❖ Arbeitnehmermitbestimmung (v.a. über Betriebsräte)
- ❖ Umfassende Arbeitgeber-/Arbeitnehmerorganisationen
- ❖ Sozialpartnerschaftliches Verhalten: Kooperation statt Konflikt

Diagnosen und Herausforderungen

Ausgewählte **Diagnosen** von wissenschaftlicher Seite:

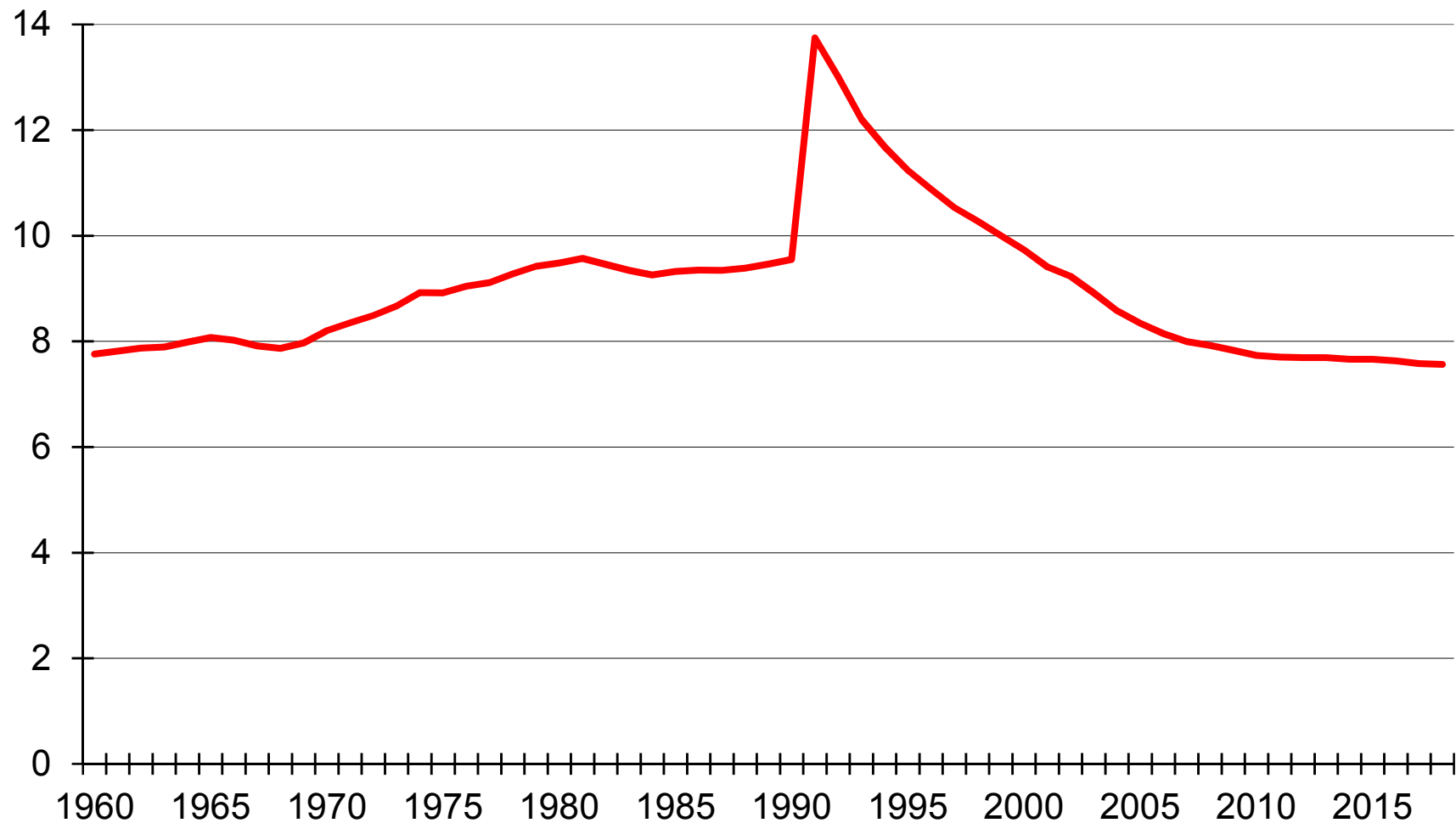
- ❖ „Erschöpfung“ der Institutionen, v.a. der industriellen Beziehungen (Streeck 2009)
- ❖ „Erosion“ des Systems ind. Bez. (Hassel 1999)
- ❖ „Niedergang“ des deutschen Modells (Addison et al. 2017).

Wichtige **Herausforderungen**:

- ❖ Mitgliederstärke rückläufig bei Gewerkschaften und Arbeitgebern
- ❖ Tarifbindung und Abdeckung durch Betriebsräte nehmen ab
- ❖ Megatrends: Globalisierung/Protektionismus, technischer Wandel (v.a. Digitalisierung), Migration, demografischer Wandel

Gewerkschaftliche Mitgliederzahlen

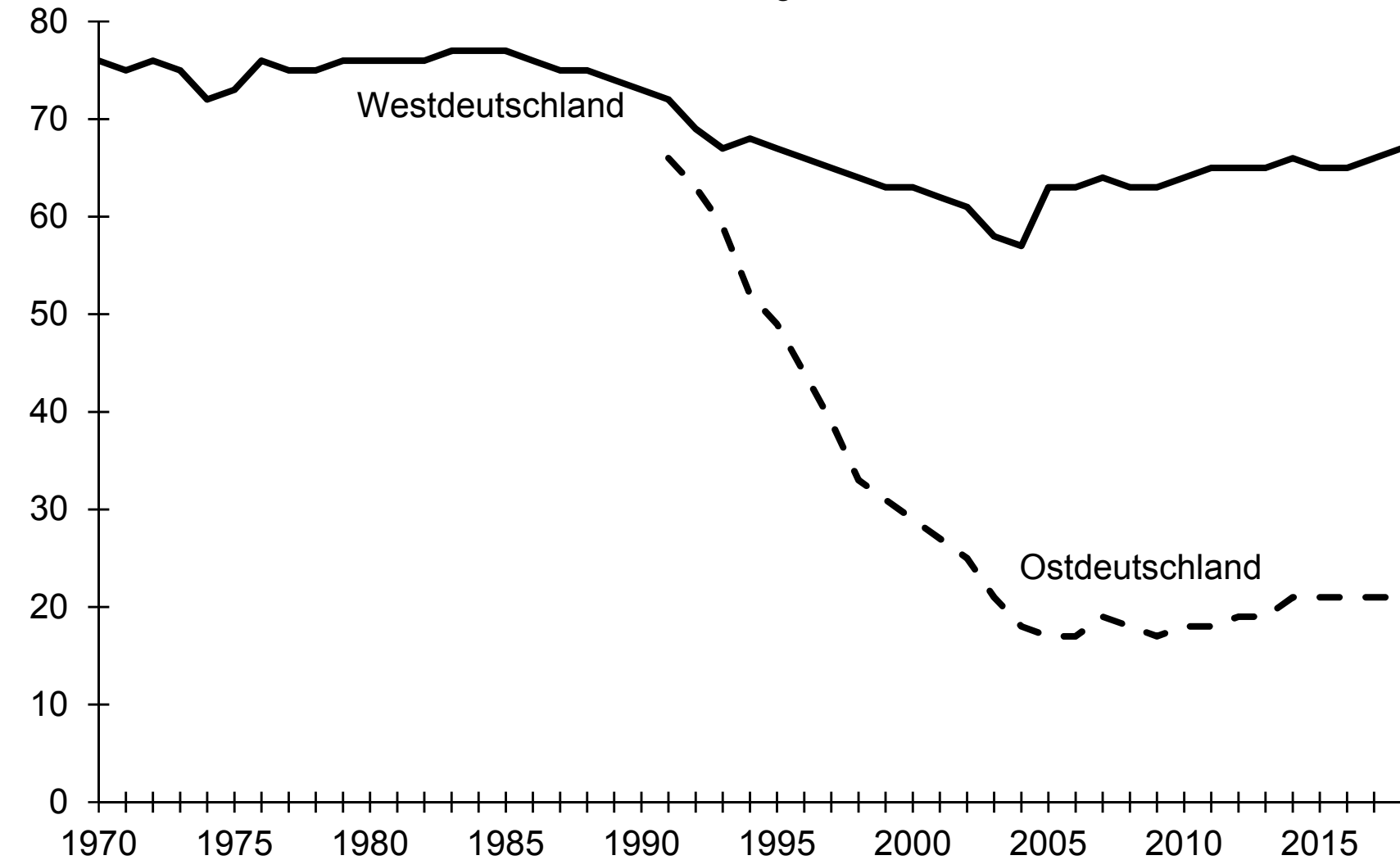
Mio. Summe der Mitglieder von DGB, DAG, DBB und CGB (bis 1990 Westdeutschland)



Arbeitgeber-Organisationsgrad Gesamtmetall

Anteil an den Beschäftigten in der M+E-Industrie

Prozent



Forschungsstand zu industriellen Beziehungen

Wandel der Einschätzung des dt. Modells industrieller Beziehungen:

- ❖ Bis Ende 1980er Jahre: umfassende Geltung von Tarifverträgen und BR-Mitbestimmung angenommen (Westdeutschland)
- ❖ Ab Mitte 1990er Jahre: Ausdifferenzierung beobachtet
- ❖ Hassel (1999): Tarifverträge und Mitbestimmung zunehmend konzentriert auf große Industriebetriebe, selten in Dienstleistungen
- ❖ Thelen (2009): System formal stabil, aber Segmentierung
- ❖ Streeck (2016): schrumpfender Kern und wachsende Peripherie
- ❖ Schroeder (2016): Segmentierung in drei Welten der ind. Bez. (traditionelles Modell mit TV und BR nur in 1. Welt = Industrie, Exportbetriebe, Kern des öffentlichen Sektors, große Betriebe)

Entwicklung der Eckpfeiler der ind. Bez., gesamt

% der Betriebe	Tarifvertrag		Betriebsrat/ Personalrat		Tarifvertrag & Betriebsrat		Weder TV noch BR	
	1996	2015	1996	2015	1996	2015	1996	2015
Deutschland	65,4	36,8	16,6	11,9	15,5	9,4	33,5	60,7
West-Dtld.	67,5	38,9	17,0	12,2	15,9	9,6	31,4	58,8
Ost-Dtld.	54,5	28,1	14,6	10,6	13,2	8,4	44,1	69,6
Primärer Sektor	74,0	53,7	16,7	19,2	16,1	18,4	25,3	45,5
Produzierendes Gewerbe	74,5	49,9	12,9	9,2	12,1	6,1	24,7	47,0
Priv. Dienstleistungen	59,0	31,1	15,8	11,0	14,5	8,5	39,7	66,5
Öffentlicher Dienst	97,1	95,5	80,3	72,8	78,6	71,1	1,2	2,8

Quelle: IAB-Betriebspanel, eigene Auswertungen; nur Betriebe mit mindestens 5 Beschäftigten, hochgerechnete Werte

Erkenntnisse für die Gesamtwirtschaft

- ❖ Tarifbindungsgrad der **Betriebe** hat sich seit 1996 fast halbiert.
- ❖ Abdeckung durch Betriebsräte ist ebenfalls rückläufig.
- ❖ Nur noch 9 % der Betriebe mit 5 oder mehr Beschäftigten haben heute sowohl eine Tarifbindung als einen Betriebsrat.
- ❖ 61 % der Betriebe haben weder Tarifbindung noch Betriebsrat.
- ❖ Beide Abdeckungsraten fallen in Ostdeutschland niedriger aus.
- ❖ Abdeckungsraten rückläufig in Industrie, privatem Dienstleistungssektor und im primären Sektor, aber weitgehend stabil im öffentlichen Sektor (→ Teil der „ersten Welt“ von Schroeder 2016).
- ❖ Etwas freundlicheres Bild bei Betrachtung der **Beschäftigten**: Abdeckungsraten höher, aber Rückgang im Zeitverlauf ähnlich.
- ❖ 33 % der Beschäftigten haben weder Tarifvertrag noch Betriebsrat!

Entwicklung der Eckpfeiler der ind. Bez., gesamt

% der Beschäftigten	Tarifvertrag		Betriebsrat/ Personalrat		Tarifvertrag & Betriebsrat		Weder TV noch BR	
	1996	2015	1996	2015	1996	2015	1996	2015
Deutschland	81,3	59,3	57,2	47,3	54,4	39,6	15,9	32,9
West-Dtld.	82,2	60,9	58,0	48,3	55,3	40,3	15,0	31,2
Ost-Dtld.	76,7	52,0	53,3	43,0	50,2	36,0	20,2	41,0
Primärer Sektor	87,4	74,2	61,8	59,3	60,7	56,4	11,4	22,9
Produzierendes Gewerbe	86,2	64,0	57,5	54,4	55,4	44,0	11,7	25,6
Priv. Dienstleistungen	75,0	52,6	50,1	38,8	46,7	31,2	21,6	39,8
Öffentlicher Dienst	97,3	98,4	96,0	94,7	93,6	93,8	0,3	0,7

Quelle: IAB-Betriebspanel, eigene Auswertungen; nur Betriebe mit mindestens 5 Beschäftigten, hochgerechnete Werte

Entwicklungen im privaten Sektor, West-Dtld.

% der Beschäftigten	Tarifvertrag		Betriebsrat		Weder TV noch BR	
	1996	2015	1996	2015	1996	2015
Prod. Gewerbe	80,5	57,6	54,2	44,5	16,7	33,8
5-19 Beschäftigte	77,5	53,6	5,6	1,8	22,5	46,0
20-99 Beschäftigte	84,1	49,0	36,9	25,9	13,8	40,4
100-499 Beschäftigte	94,4	63,0	89,5	76,4	2,3	16,3
≥ 500 Beschäftigte	98,7	92,4	99,3	96,5	0,4	2,2
Dienstleistungen	74,8	53,8	49,7	39,4	21,7	38,2
5-19 Beschäftigte	57,2	30,2	11,1	7,5	42,1	68,0
20-99 Beschäftigte	71,7	47,8	36,8	26,6	24,4	45,8
100-499 Beschäftigte	87,8	65,6	73,1	63,1	8,5	16,5
≥ 500 Beschäftigte	87,9	87,6	91,9	82,9	5,6	5,6

Quelle: IAB-Betriebspanel, eigene Auswertungen; nur Betriebe mit mindestens 5 Beschäftigten, hochgerechnete Werte

Erkenntnisse für den privaten Sektor

- ❖ In **Westdeutschland** ist immer noch die Mehrheit der Beschäftigten tarifgebunden, aber klare Unterschiede nach Betriebsgröße.
- ❖ Geringe Unterschiede zwischen Industrie und Dienstleistungen.
- ❖ Abdeckung durch Betriebsräte v.a. in größeren Betrieben.
- ❖ Großteil der Beschäftigten in Betrieben mit weniger als 100 Mitarbeitern haben weder Tarifvertrag noch Betriebsrat.
- ❖ In **Ostdeutschland** Abdeckungsraten etwas niedriger, aber ansonsten ähnliches Bild.
- ❖ Zunehmend „weiße Flecken“: 80/68 % der ost-/westdeutschen Beschäftigten in Kleinbetrieben des Dienstleistungssektors haben weder Tarifverträge noch Betriebsräte; Situation in Industrie nicht viel besser (→ Teil der „dritten Welt“ von Schroeder 2016).

Entwicklungen im privaten Sektor, Ost-Dtld.

% der Beschäftigten	Tarifvertrag		Betriebsrat		Weder TV noch BR	
	1996	2015	1996	2015	1996	2015
Prod. Gewerbe	69,2	46,2	37,3	39,7	26,2	39,7
5-19 Beschäftigte	52,7	42,6	1,8	0,9	47,3	57,0
20-99 Beschäftigte	67,4	33,6	26,8	24,8	27,0	56,0
100-499 Beschäftigte	82,7	51,8	77,4	66,2	7,7	22,1
≥ 500 Beschäftigte	95,4	74,9	94,1	97,6	2,2	2,4
Dienstleistungen	75,7	47,0	51,9	36,0	21,3	47,2
5-19 Beschäftigte	47,4	18,1	9,3	6,3	52,1	80,2
20-99 Beschäftigte	75,2	43,0	39,6	26,1	20,1	51,4
100-499 Beschäftigte	87,2	67,6	72,1	60,4	8,3	21,2
≥ 500 Beschäftigte	94,2	85,6	90,9	87,5	3,9	11,2

Quelle: IAB-Betriebspanel, eigene Auswertungen; nur Betriebe mit mindestens 5 Beschäftigten, hochgerechnete Werte

Informelle Abdeckung: Ersatzlösungen?

- ❖ Arbeitgeber machen zunehmend Gebrauch von anderen, informellen bzw. nicht gesetzlich verankerten Formen:
 - ❖ Orientierung statt formelle Bindung an (Branchen-)Tarifverträgen
 - ❖ Mitarbeiterrepräsentation durch Belegschaftssprecher, Runde Tische etc. statt durch Betriebsräte (meist vom Management initiiert, geringe Rechte).

- ❖ Hintergründe:
 - ❖ vermeidet „Zwangsjacken“ TV und BR → mehr Flexibilität, Kostensenkung
 - ❖ senkt Transaktionskosten (vgl. mit völligem Verzicht auf Institutionen).

- ❖ Diese Entwicklung reduziert die „weißen Flecken“ in der Tarif- und Mitbestimmungslandschaft nur wenig:
 - ❖ Ca. 30 % der Betriebe im privaten Sektor haben weder Tarifbindung oder -orientierung noch Betriebsrat oder andere Form der Mitarbeitervertretung.
 - ❖ Anderes Bild in Großbetrieben: „weiße Flecken“ selten, traditionelles Modell mit Tarifvertrag und Betriebsrat weiterhin üblich => verschiedene Welten!

Formelle und informelle Abdeckung (priv. Sektor)

2004 (% der Betriebe)	Tarifvertrag	Orientierung	Weder TV noch Orientierung
Betriebsrat	8,7	1,4	0,8
Andere Formen der Mitarbeitervertretung	5,7	2,9	1,9
Weder BR noch andere Formen	32,8	21,3	24,6
2015 (% der Betriebe)	Tarifvertrag	Orientierung	Weder TV noch Orientierung
Betriebsrat	8,0	1,5	1,1
Andere Formen der Mitarbeitervertretung	5,2	3,9	2,6
Weder BR noch andere Formen	22,0	26,3	29,5

Quelle: IAB-Betriebspanel, eigene Auswertungen; nur Betriebe mit mindestens 5 Beschäftigten, hochgerechnete Werte

Abdeckung nach Betriebsgröße (priv. Sektor 2015)

Betriebe mit < 500 Beschäftigten	Tarifvertrag	Orientierung	Weder TV noch Orientierung
Betriebsrat	7,7	1,5	1,1
Andere Formen der Mitarbeitervertretung	5,2	3,9	2,6
Weder BR noch andere Formen	22,1	26,4	29,6
Betriebe mit ≥ 500 Beschäftigten	Tarifvertrag	Orientierung	Weder TV noch Orientierung
Betriebsrat	78,2	4,9	4,5
Andere Formen der Mitarbeitervertretung	4,2	0,7	1,5
Weder BR noch andere Formen	2,3	1,8	1,9

Quelle: IAB-Betriebspanel, eigene Auswertungen; nur Betriebe mit mindestens 5 Beschäftigten, hochgerechnete Werte

Erkenntnisse aktueller empirischer Analysen

- ❖ Wo existiert das traditionelle dt. Modell (mit TV und BR) noch?
 - ❖ Deutlich häufiger vorhanden in größeren und älteren Betrieben.
 - ❖ Seltener in eigentümergeführten Betrieben, in Einzelbetrieben, in Betrieben in ausländischem Eigentum und in exportierenden Betrieben.

=> Das traditionelle Modell zieht sich zunehmend in beschränkte Bereiche zurück => „progressive Einkapselung“ (Streeck & Hassel 2013).
- ❖ Wo sind „weiße Flecken“ (keine formellen/informellen Institutionen)?
 - ❖ Häufiger vorhanden in kleineren und jüngeren Betrieben, in eigentümergeführten und Einzelbetrieben, in ausländischen und exportierenden Betrieben und in Ostdeutschland.

=> Weiße Flecken haben teilweise ein Ausmaß erreicht, das für Anhänger des deutschen Modells besorgniserregend sein muss.
- ❖ Insgesamt große und zunehmende Heterogenität der Institutionen industr. Beziehungen => das deutsche Modell gibt es nicht mehr!

Erklärungsversuche der Erosion des dt. Modells

- ❖ Strukturwandel zu Dienstleistungen/Kleinbetrieben (Hassel 1999)
 - ❖ Aber: Abdeckung fällt auch innerhalb von Sektoren und Betriebskategorien.
- ❖ Schließung/Gründung (nicht) abgedeckter Betriebe, Outsourcing
 - ❖ Aber: Addison et al. (2017) zeigen, dass dieser Umbruch wenig erklärt.
- ❖ Abnehmende Mitgliederstärke und regulatorische Kraft von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, Dezentralisierung
 - ❖ Henne-Ei-Problem, wahrscheinlich wechselseitige Beeinflussung.
- ❖ Vor-/Nachteile von Regulierungsebenen ändern sich mit der Zeit
 - ❖ Transaktionskostensenkung durch zentrale Regulierung weniger wichtig.
 - ❖ Globalisierung und technischer Wandel verlangen flexibleres Handeln, Firmen verlassen das trad. System rigider Regulierung durch BR und TV.
- ❖ Deutsches Modell ist erschöpft/ausgereizt, seine Zeit ist vorüber
 - ❖ Streeck (2009): Institutionen brechen zusammen, weil sie nicht mehr in die veränderten Rahmenbedingungen passen (Effizienz sinkt, Kosten steigen).

Herausforderungen für Tarifpolitik & Mitbestimmung

❖ Strukturwandel:

- ❖ Entwicklung weg vom überschaubaren Industriesektor, hin zum Dienstleistungs- und Wissenssektor => Fragmentierung der Arbeitsbeziehungen.

❖ Globalisierung, technischer und organisatorischer Wandel:

- ❖ Größere Spezialisierung und Anpassungsfähigkeit der Firmen nötig => differenzierte und flexible Tarif- und Personalpolitik erforderlich.
- ❖ Digitalisierung kann nur gemeinsam erfolgreich bewältigt werden.
- ❖ Protektionismus gefährdet das exportgetriebene deutsche System.

❖ Zunehmende **Unterschiede** zwischen Betrieben einer Branche:

- ❖ Dezentrale Reaktionsmöglichkeiten wichtiger als zentrale Regelungen.

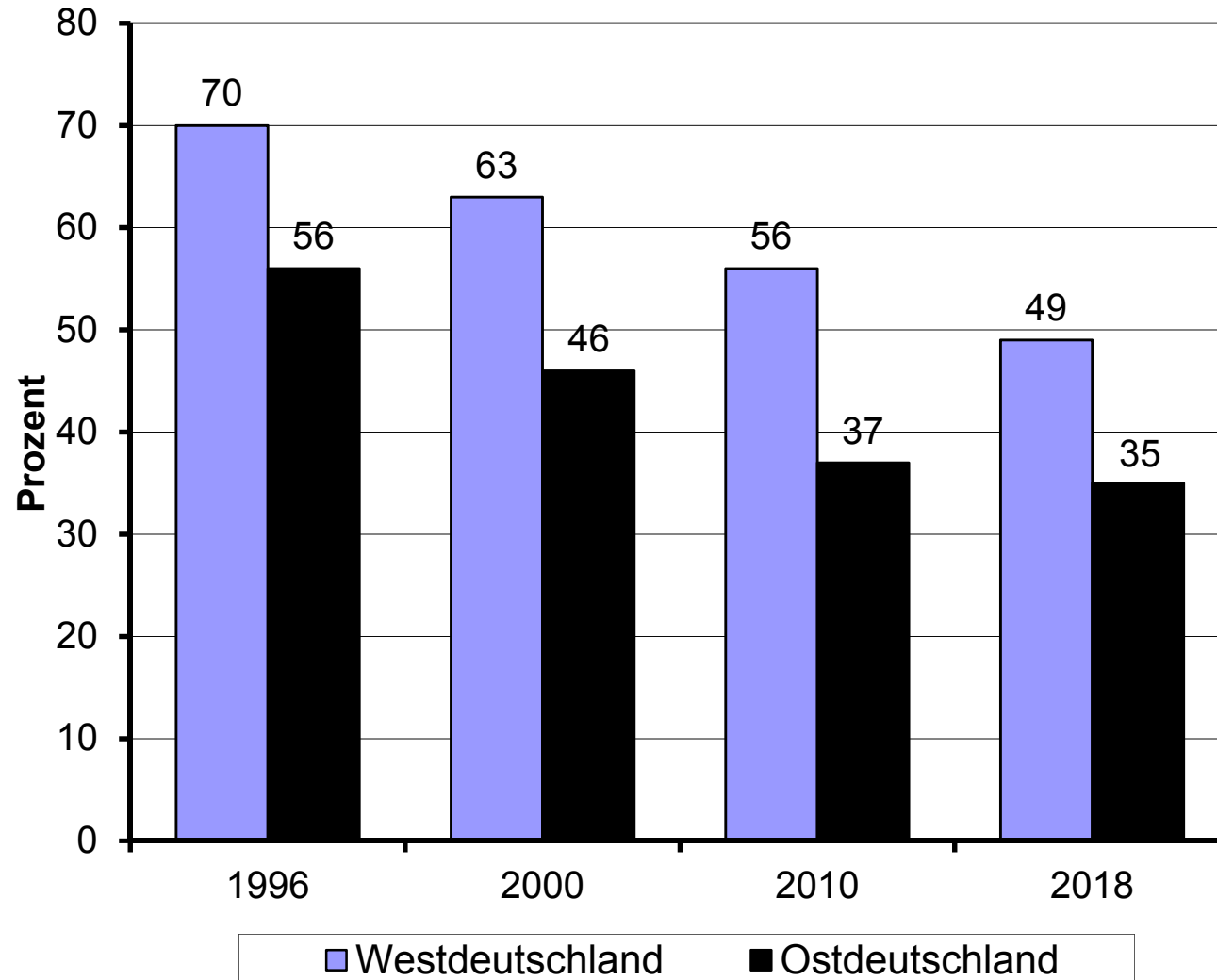
❖ Häufige (z.T. überzogene) **Kritik an Branchentarifabschlüssen:**

- ❖ Diese seien zu teuer, zu undifferenziert, zu unflexibel und überreguliert.

=> Reaktion vieler Betriebe: **Abwendung** vom Branchentarifvertrag

Abwendung vom Flächentarifvertrag

Anteil der von Branchentarifverträgen erfassten Beschäftigten (lt. IAB-Betriebspanel)



Typische **Reaktionen** der Firmen auf Probleme mit Branchentarifverträgen:

- Nichteintritt in oder Austritt aus Arbeitgeberverbänden
- Verzicht auf Tarifbindung (OT)
- Firmen- statt Branchentarifverträge
- Verstöße gegen tarifvertragliche Regelungen (z.T. in Absprache mit der Belegschaft)

Herausforderungen für die Sozialpartner

❖ Gewerkschaften:

- ❖ Erosion der Mitgliederstärke und politischer Bedeutungsverlust.
- => Arbeitnehmer anlocken (z.B. Differenzierungsklauseln), stärker auf Mitglieder eingehen, neue Themen in Tarifpolitik aufgreifen (z.B. Demographie).

❖ Arbeitgeberverbände:

- ❖ Probleme, Mitgliedsfirmen zu gewinnen/zu halten; interne Differenzen.
- => Weitere attraktive Angebote neben OT, differenzierte Tariflösungen nötig.

❖ Beide:

- ❖ Dezentralere Lohnfindung, fragmentierte Arbeitsbeziehungen: dadurch höherer Aufwand/Kosten, Bedeutungsverlust gegenüber Betriebsparteien.
- ❖ Abnahme ihrer regulatorischen Kraft, Rolle als Sozialpartner gefährdet.
- ❖ Lösungen gefragt für demografischen Wandel, Fachkräftemangel etc.
- => Stabilisierung beider Organisationen und des Gesamtsystems erforderlich!
- => Moderne, attraktive Tarifpolitik erforderlich; Mix aus Kooperation & Konflikt!

Schlussfolgerungen

- ❖ Das deutsche Modell der Arbeitsbeziehungen gleicht mehr und mehr einem Schweizer Käse – von außen solide, aber innen viele Löcher.
- ❖ Traditionelles Modell zeigt starke Erosionstendenzen:
 - ❖ Tarifvertrag & Betriebsrat & Sozialpartnerschaft nur noch in größeren und älteren Industriebetrieben, in Westdeutschland und im öffentlichen Sektor.
 - ❖ Neue informelle Institutionen wie Tariforientierung und andere Formen der Mitarbeitervertretung dämpfen Erosion nur wenig; weiße Flecken wachsen.
- ❖ Herausforderungen für Sozialpartner und Arbeitsbeziehungen:
 - ❖ Massive Mitgliederprobleme, politischer und wirtschaftl. Bedeutungsverlust
 - ❖ Abwendung vom Branchentarifvertrag, Dezentralisierung der Lohnfindung
=> Stärker auf Arbeitnehmer und Firmen eingehen; differenzierte Tarifpolitik!
- ❖ Beide Sozialpartner und Modell der Sozialpartnerschaft gefährdet:
 - ❖ Offene Frage: sollte der Staat mehr tun, um das System zu stabilisieren?