
Zukunft der Sozialpartnerschaft – Chancen und Herausforderungen

STEFFEN KAMPETER

Steffen Kampeter, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)

Zusammenfassung: Fachkräftemangel, demografischer Wandel und Strukturwandel – der Wirtschaftsstandort Deutschland steht aktuell vor großen strategischen Herausforderungen. Aber auch die Sozialpartnerschaft in Deutschland steht vor großen Herausforderungen. Bereits seit Ende der 90er-Jahre lässt sich eine rückläufige Geltung von Tarifverträgen beobachten, was unmittelbare Auswirkungen auf die Struktur und Organisation von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften hat. Gleichzeitig stellt eine sich verändernde Arbeitswelt die Sozialpartner vor neue Aufgaben. Um angesichts dieser Lage die strategische Wettbewerbsfähigkeit unseres Standortes zu steigern, gute und wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu gewährleisten und damit den zukünftigen Wohlstand unseres Landes zu sichern, ist es notwendig, gemeinsam zukunftsfähige und lösungsorientierte Antworten zu finden. Diese Verantwortung wird durch Art. 9 Abs. 3 unseres Grundgesetzes originär den Sozial- und Tarifpartnern zugewiesen. Daher sind gerade und in aller erster Linie die Sozialpartner aufgerufen, Tarifautonomie und Tarifbindung jenseits staatlichen Zwangs zu stärken. Tarifliche Öffnungsklauseln und eine modulare Tarifpolitik können in einer modernen Tarifautonomie hierfür ein wertvoller Beitrag sein.

Summary: Shortage of skilled labour, demographic change and structural transformation – Germany as a business location is currently facing major strategic challenges. But the social partnership in Germany is also facing major challenges. A decline in the validity of collective agreements has been observed since the end of the 1990s, which has a direct impact on the structure and organisation of employers' associations and trade unions. A changing world of work also presents the social partners with new challenges. It is necessary to find sustainable and solution-orientated answers together in order to increase the strategic competitiveness of the country, offer good and competitive jobs and thus secure the future prosperity of our country. This responsibility is originally assigned to the social partners and the collective bargaining partners by Article 9 (3) of the German Constitution. The social partners are therefore called upon first and foremost to strengthen collective bargaining autonomy and collective bargaining commitment beyond state coercion. Collective bargaining opening clauses and a modular collective bargaining policy can make a valuable contribution to modern collective bargaining autonomy.

→ JEL classification: J50, J51, J52

→ Keywords: Collective bargaining autonomy, social partnership, employers' organisation

Die Herausforderungen unserer Zeit

Der akute Fachkräftemangel führt bereits heute in zahlreichen Branchen dazu, dass Stellen unbesetzt bleiben und die Unternehmen über fortwährenden Personalmangel klagen. Der demografische Wandel und die Alterung unserer Gesellschaft werden diese Entwicklung in den nächsten Jahren weiter verstärken. Die damit einhergehenden Konsequenzen werden sowohl die Unternehmen als auch die sozialen Sicherungssysteme mit ganzer Härte zu spüren bekommen.

Neben diesem quantitativen Aspekt der Arbeitsmarktsituation sind auch qualitative Veränderungen von großer Bedeutung. In der heutigen sich schnell entwickelnden Arbeitswelt tragen Qualifikationen nicht mehr über das gesamte Arbeitsleben hinweg. Einflussfaktoren wie die Digitalisierung, die Automatisierung und die Dekarbonisierung transformieren die Arbeitswelt grundlegend. Sie führen nicht nur zu neuen Tätigkeitsprofilen, sondern stellen auch erhöhte Anforderungen an die fachliche Qualifikation der Erwerbstätigen. Diese Entwicklungen verdeutlichen die Notwendigkeit einer kontinuierlichen Weiterbildung und Qualifizierung, um den Anforderungen des sich wandelnden Arbeitsmarktes gerecht zu werden. Es ist unerlässlich, dass Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik darauf abzielen, die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte zu fördern und sicherzustellen, dass sie in der Lage sind, den neuen Herausforderungen in einer dynamischen und sich verändernden Arbeitswelt erfolgreich zu begegnen.

Zusätzlich zu den bereits genannten Herausforderungen manifestieren sich weitere strukturelle Belastungen im Unternehmensumfeld, die tiefgreifende Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft haben. Hierzu zählen insbesondere die anhaltend hohen Energiekosten, die derzeitige Inflation sowie die omnipräsenten bürokratischen Auflagen und Erfordernisse, die das operative Geschäft weiter verkomplizieren und die finanzielle Belastung der Unternehmen in die Höhe treiben. Vor diesem Hintergrund ist es wenig verwunderlich, dass Investitionen zunehmend in das flexiblere und anpassungsfähigere Ausland verlagert werden und Diskussionen über eine „De-Industrialisierung“ Deutschlands weiter an Fahrt gewinnen.¹

In der Rolle als Vertreter der Unternehmen bzw. der Arbeitnehmer sind auch die Sozialpartner unmittelbar von diesen äußeren Herausforderungen betroffen. Dies resultiert zum einen daraus, dass sowohl Arbeitgeberverbände als auch Gewerkschaften im Sinne der Interessenvertretung bestrebt sind, die Position ihrer Mitgliedsunternehmen bzw. Gewerkschaftsmitglieder zu verbessern und sie beim Navigieren durch Veränderungsprozesse fachlich zu unterstützen. Zum anderen haben die äußeren Einflüsse und Problemstellungen auch unmittelbare Auswirkungen auf die Struktur und Schlagkraft der Sozialpartner.

Eine grundsätzliche Eigenschaft von Arbeitgeberverbänden ist es, Unternehmen von unterschiedlicher Größe und Leistungsfähigkeit zusammenzubringen – von globalen Konzernen bis hin zu mittelständischen Familienunternehmen. Im Kontext multipler Krisensituationen und individueller Problemstellungen divergieren die Interessen der einzelnen Mitglieder und Akteure zunehmend. Diese wachsende Heterogenität hat nicht nur Auswirkungen auf die individuelle Erwartungshaltung an die Verbandsarbeit, sondern wirkt sich auch auf die Mitgliederzahlen aus.

1 Siehe beispielhaft dazu: Institut der Deutschen Wirtschaft (IW Köln), Deindustrialisierung: Eine Analyse auf Basis von Direktinvestitionen – Institut der deutschen Wirtschaft, IW-Kurzbericht 43/2023, 1 ff.

Anders als den Gewerkschaften², ist es den Arbeitgeberverbänden dabei mit der Einführung der Mitgliedschaft ohne Tarifbindung in den 2000er-Jahren bis heute gelungen, den eigenen Organisationsgrad weitgehend stabil zu halten.³ Viele der so in die Verbandsstrukturen eingebundenen Unternehmen orientieren sich an den von ihren Verbänden abgeschlossenen Branchentarifverträgen.

Die weiteren Ursachen für eine abnehmende Tarifbindung sind vielschichtig, aber eine nähere Betrachtung für die realitätsgetreue Bewertung und Einordnung maßgeblich. Neben einer steigenden internationalen Arbeitsteilung und einem hohen innovationsgetriebenen Anpassungsdruck, sind im Zuge der Transformation viele junge Unternehmen mit neuartigen Geschäftsmodellen entstanden, die sich aufgrund ihrer Agilität oder alternativen Unternehmensführung oftmals nicht in traditionellen Arbeitgeberverbänden einfinden. Die Zurückhaltung, sich diesen anzuschließen, wird verstärkt, wenn vorhandene Tarifverträge als zu kompliziert und nicht passend wahrgenommen werden.⁴

Vor allem über Jahrzehnte gewachsene Tarifstrukturen bringen ein hohes Maß an Komplexität mit sich. Zudem lässt sich in vielen Branchen und in den letzten Jahren ein Trend zu mehr Individualisierung beobachten. Der Wunsch nach spezifischen Betriebslösungen auf der einen Seite und individuellen Regelungswünschen der Arbeitnehmer auf der anderen Seite hat deutlich zugenommen.⁵ Von dieser Entwicklung sind auch die Gewerkschaften betroffen. Nur noch rund 15 Prozent der Beschäftigten gehören einer Gewerkschaft an.⁶

All diese Aspekte haben die Sozialpartner seit Jahren im Blick. Deshalb gibt es in zahlreichen Branchen tarifliche Optionen für eine betriebsnahe Ausgestaltung und zukunftsweisende Vereinbarungen, wie beispielsweise Demografie-Tarifverträge, tarifliche Regelungen zur Weiterbildung, zur Digitalisierung oder Initiativen zum Umgang mit klimatischen Veränderungen. Nichtsdestotrotz sind heute nur noch etwa ein Viertel der Unternehmen direkt an einen Tarifvertrag gebunden. Wird die mitgliedschaftliche Tarifbindung allerdings um die Tarifgeltung, z. B. durch Bezugnahme Klauseln, erweitert, zeichnet sich ein anderes Bild ab. Danach ist mehr als jeder zweite Betrieb in Deutschland tarifgebunden oder tariforientiert.⁷

Diese Entwicklungen haben unmittelbare Auswirkungen auf die Rolle der Sozialpartner sowie auf die Wirksamkeit ihrer tariflichen Instrumente im Hinblick auf sozialen Ausgleich, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Um diesen Veränderungsprozessen zu begegnen und sowohl die inneren als auch die äußeren Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen, ist eine ge-

2 Vgl. nur IW Köln, Gewerkschaften: weniger Repräsentativität durch Strukturdefizite? IW-Kurzbericht 83/2022, 1.

3 Lesch, in: Gesamtmetall (Hrsg.), Tarifautonomie und Tarifgeltung, Berlin 2021, 42.

4 Vgl. auch Dulger, in: Kampeter (Hrsg.), Sozialpartnerschaft 4.0 – Tarifpolitik für die Arbeitswelt von morgen, Frankfurt a.M. 2019, 48; zu den Ursachen auf Arbeitgeberseite u. a. auch Höpfner, in: Gesamtmetall (Hrsg.), Tarifautonomie und Tarifgeltung, Berlin 2021, 398 ff.

5 So auch Kramer: Mehr Tarifbindung nur mit neuer Tarifpolitik!, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. November 2011.

6 Dribbusch/Birke: Gewerkschaften in Deutschland, Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, April 2019, 12, Deutscher Gewerkschaftsbund, Mitgliederzahlen 2022, <https://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen>.

7 Presseinformation des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vom 17. Mai 2022: „Tarifbindung in Deutschland bleibt stabil“, <https://iab.de/presseinfo/tarifbindung-in-deutschland-bleibt-stabil/>.

meinsame Herangehensweise und zielgerichtete Konsensbildung zwischen den Sozialpartnern von entscheidender Bedeutung.

Gemeinsame Krisenbewältigung als gute Tradition

Die Sozialpartnerschaft blickt auf eine lange Tradition der konstruktiven Zusammenarbeit zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften zurück, und hat sich nach dem zweiten Weltkrieg zweifelsohne zu einem Stützpfeiler der sozialen Marktwirtschaft entwickelt. Vor allem in Zeiten wirtschaftlicher Krisen und gesellschaftlicher Veränderungen ist sie ein Garant für Stabilität und Sicherheit. Diese Grundüberzeugung ist die Basis für eine erfolgreiche Tarifpolitik und das Fundament für den Umgang mit Krisen.

So ist beispielsweise die Tatsache, dass Deutschland die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise nach 2009 besser überstanden hat als viele seiner europäischen Nachbarn, auch der guten Zusammenarbeit der Sozialpartner zu verdanken, die schnell und zielführend tarifpolitische Vereinbarungen trafen, um den Unternehmen mit Hilfe von branchenspezifischen Öffnungsklauseln und damit verbundener Arbeitszeitflexibilisierung ausreichend Spielräume zu verschaffen. Diese Maßnahmen ermöglichten es Unternehmen in verschiedenen Branchen, auf Nachfragerückgänge zu reagieren, ohne auf Entlassungen zurückgreifen zu müssen. Dies trug langfristig zur Erhaltung der Beschäftigung bei und beschleunigte den späteren Erholungsprozess durch die Vermeidung von personellen Engpässen.⁸

Auch während der COVID-19-Pandemie spielte die etablierte Sozialpartnerschaft und der konstruktive Dialog zwischen Verbänden und Gewerkschaften eine bedeutende Rolle, um Unternehmen und Arbeitnehmer durch die Entwicklung neuer Lösungsansätze zu unterstützen. Als Reaktion auf langanhaltende Lockdowns, Betriebsschließungen und erforderliche Hygienemaßnahmen haben die Sozialpartner vielfältige Ansätze in Bezug auf Tarifverhandlungen, Tarifabschlüsse und den betrieblichen Alltag erörtert und im Konsens gefunden. Dies führte zu zahlreichen tarifvertraglichen Vereinbarungen, die innerhalb kürzester Zeit dazu beitrugen, die Herausforderungen der Pandemie zu bewältigen und den Betriebsalltag trotz aller Einschränkungen zu erleichtern.⁹

Ähnlich erging es den Sozialpartnern angesichts der neuen Herausforderungen, die sich durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine ergaben. Angesichts rapide steigender Erzeuger- und Verbraucherpreise, Energieknappheit und langwieriger Lieferkettenprobleme war erneut eine austarierte Zusammenarbeit erforderlich, um die Entstehung einer Lohn-Preis-Spirale zu verhindern und die Inflation nicht weiter anzukurbeln. Nach Kriegsbeginn initiierte die Bundesregierung in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern im Rahmen der Konzentrierten Aktion unter anderem die Inflationsausgleichsprämie, die später von zahlreichen Branchen übernommen wurde.

⁸ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2010/11: „Chancen für einen stabilen Aufschwung“, 10. November 2010.

⁹ IW Köln, IW-Report 36/2020, Tarifpolitik unter dem Einfluss der Corona-Pandemie; BDA-TarifService, 2022.

Bislang haben Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften stets zeitnah auf bedeutsame Veränderungen im sozialpartnerschaftlichen Kontext reagiert und die erforderlichen Anpassungen im Einklang mit der Tarifautonomie vorgenommen. Dies wird auch in der Zukunft der Fall sein, ohne dass es dafür zusätzlicher staatlicher Unterstützung bedarf. Das schließt nicht aus, über neue Formate des Austausches in Dialogräumen mit oder ohne Einbeziehung des Staates nachzudenken.

Rolle der Sozialpartner und staatliche Eingriffe

Die Fortführung der Erfolgsgeschichte der Sozial- und Tarifpartnerschaft in Deutschland in der Zukunft hängt wesentlich von der Fähigkeit der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände ab, sowohl ihre bestehenden Mitglieder zu binden als auch neue Mitglieder zu gewinnen. In Anbetracht einer Welt mit vielfältigen Möglichkeiten wird diese Aufgabe zunehmend anspruchsvoller. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Sozialpartner den Unternehmen und Beschäftigten zeitgemäße und benutzerfreundliche Tarifverträge anbieten können, die die betrieblichen Abläufe erleichtern und die Wettbewerbsfähigkeit wahren. Der Tarifvertrag sollte daher einen Rahmen bieten, der Betriebe und Beschäftigte bei der Umsetzung nicht überfordert. Nur auf diese Weise wird es möglich sein, die Arbeitswelt auch zukünftig autonom durch Tarifverträge zu gestalten.

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) hat hierzu ein Optionsmodell entwickelt, das auf einem Diskussionsbeitrag des seinerzeitigen Arbeitgeberpräsidenten Ingo Kramer von 2018 beruht¹⁰ und im Wesentlichen auf zwei Säulen basiert. Erstens sollten Tarifverträge durch Öffnungsklauseln für Betriebsräte und Arbeitgeber flexibler und umfassender gestaltet werden können als bisher. Öffnungsklauseln bieten insbesondere für bereits tarifgebundene Betriebe die Möglichkeit, die Bindung an Tarifverträge weiter zu festigen. Zweitens sollten bisher nicht tarifgebundene Betriebe die Möglichkeit haben, Tarifverträge modular zu nutzen. Eine solche modulare Tarifbindung ermöglicht es vor allem, bestimmte abgrenzbare Regelungsbereiche anzuwenden, ohne unmittelbar das gesamte oft komplexe Tarifwerk übernehmen zu müssen.

Kommt es in diesen Punkten nicht zu substanziellen Fortschritten, muss über eine gesetzliche Präzisierung nachgedacht werden, die betriebliche Gestaltungsspielräume erweitert. Für uns als Arbeitgeber ist dabei klar: Die Abgrenzung von betrieblicher Mitwirkung und tariflicher Gestaltung steht nicht zur Disposition! An dieser Abgrenzung rütteln wir nicht! Zu erwägen ist, dem Betriebsrat das Recht zuzugestehen, bestehende tarifliche Regelungen zu übernehmen, ohne diese allerdings selbst zu verändern. Der Betriebsrat ist und bleibt keine Betriebsgewerkschaft.

Ein zentraler Vorteil von Tarifverträgen ist ihre Friedensfunktion – sie leisten einen wichtigen Beitrag zum Betriebsfrieden. Diese Funktion muss hervorgehoben und gestärkt werden. Ein verantwortungsvoller Umgang mit Arbeitskämpfen und vor allem eine gesetzliche Regelung des Arbeitskampfes sollte diese Aufgabe unterstützen.

10 Kramer, in: Kampeter (Hrsg.), Sozialpartnerschaft 4.0 – Tarifpolitik für die Arbeitswelt von morgen, Frankfurt a.M. 2019, 18f.; „Mehr Tarifbindung – das geht nur mit neuer zukunftsfähiger Tarifpolitik!“, Kramer: Mehr Tarifbindung nur mit neuer Tarifpolitik!, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. November 2011.

Im Gegensatz dazu sollte von Überlegungen abgesehen werden, die bloße Geltung von Tarifverträgen gesetzlich weiter auszudehnen und den Sozial- und Tarifpartnern damit die Verantwortung für eine breite Akzeptanz und Anwendung ihrer Tarifverträge zu nehmen. Die Bereitschaft, Mitglied einer Gewerkschaft oder in einem Arbeitgeberverband zu werden, wird nicht durch die Vereinfachung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen oder eine schärfere Bindung an Tarifverträge gesteigert. Die Tarifpolitik ist und bleibt Sache der Tarifvertragsparteien – und damit in erster Linie von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Hinzu kommt, der Arbeitsmarkt in Deutschland ist – unabhängig von aktuellen Herausforderungen und Entwicklungen – immer noch geprägt durch ein erfolgreiches Tarifvertragssystem. Heute sind immer noch mehr als 80.000 Tarifverträge in Kraft und finden Anwendung.¹¹

Der politische Eingriff in die Arbeit der Mindestlohnkommission durch die außerordentliche Anhebung im Jahr 2022 stellte eine erhebliche Herausforderung für das Prinzip der tarifautonomen Lohngestaltung dar und führte zu einer Politisierung der Mindestlohnpolitik. Zahlreiche bestehende tarifliche Lohngruppen wurden entwertet, die zuvor in gemeinsamen Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern ausgehandelt worden waren. Daher war es von großer Bedeutung, dass die Mindestlohnkommission nach diesem politischen Eingriff zur bewährten Systematik zurückkehrte und ihre Entscheidung gemäß den gesetzlich festgelegten Kriterien traf.

Darüber hinaus wird die Bereitschaft der Unternehmen, sich tariflich zu binden, nicht steigen, wenn der Gesetzgeber die Einhaltung von tariflichen Regelungen ohnehin zur Pflicht macht, wie es beim geplanten Bundestariftreuegesetz der Fall sein soll. Staatliche Eingriffe, die die Tarifbindung zu stärken vorgeben, führen lediglich zu einer zusätzlichen Bürokratie und steigenden Kosten. Schon das sogenannte Tarifautonomiestärkungsgesetz von 2014 führte zu keiner höheren Tarifbindung.

Die Stärkung der Tarifbindung muss vielmehr von den Sozialpartnern eigenverantwortlich vorangetrieben werden. Die Tarifvertragsparteien sind diejenigen, die gemeinsam an Verhandlungstischen zusammenkommen und anschließend ihre Vereinbarungen umsetzen müssen. Den Weg zu einer neuen und zukunftsfähigen Tarifikultur müssen sie gemeinsam und konsequent weiter beschreiten. Durch neue Formen des Dialogs und eine effektive Tarifpolitik in Form von modernen und flexiblen Tarifverträgen, die auch für junge und kleine Betriebe eine attraktive Option darstellen, kann das Prinzip der Tarifbindung nachhaltig gestärkt und der zunehmenden staatlichen Einflussnahme und der Schwächung der Tarifautonomie entgegengewirkt werden.

11 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Tarifregister-Statistik, Stand: 31. Dezember 2022.