

# Tarifpolitik – Analyse des politischen Feldes

von Reinhard Bispinck<sup>1</sup>

1. Aktuelle Bedingungen und Herausforderungen der Verteilungspolitik .....	1
2. Akteure und ihre Hauptziele .....	3
2.1 Gewerkschaften: Ende der Bescheidenheit – Anspruch und Wirklichkeit.....	3
2.2. Arbeitgeber: Weniger Lohn – mehr Beschäftigung .....	5
2.3 Bundesbank und Europäische Zentralbank: Stabilitätskonforme und investitionsfreundliche Lohnzurückhaltung .....	6
2.4 Bundesregierung – Erfolgreiche Lohnpolitische Moderation durch das Bündnis für Arbeit: .....	7
2.5 Wissenschaft: Mainstream-Wahrheiten des Sachverständigenrates.....	8
3. Themenbereiche .....	9
3.1 Entwicklung der Lohn- und Gehaltseinkommen und der Lohnquote.....	9
3.2 Lohnspreizung und –differenzierung .....	14
3.3 Niedriglohn .....	18
3.4 Leistungs- und ertragsabhängiges Entgelt.....	21
4. Schlussbemerkung.....	23

## 1. Aktuelle Bedingungen und Herausforderungen der Verteilungspolitik

Im Vorfeld der Tarifrunde 2002 weicht die bislang auffällige Zurückhaltung einer lebhafter werdenden Kontroverse in der tarif- und verteilungspolitischen Diskussion: Nach den überaus bescheidenen Tarifabschlüssen der Jahre 2000 und 2001 steigt zwar die Erwartungshaltung der gewerkschaftlichen Basis im Hinblick auf die nächste Lohnrunde, vielfach ist sogar von zweistelligen Prozentforderungen die Rede. Auch die Gewerkschaftsspitzen lassen in regelmäßigen Abständen verlauten, dass für das kommende Jahr keinesfalls mit einer moderaten Lohnpolitik zu rechnen sei. Die Arbeitnehmer forderten ihren gerechten Anteil am wirtschaftlichen Fortschritt, insbesondere, da sich ihre Zurückhaltung in den vergangenen Jahren beschäftigungspolitisch nicht ausgezahlt habe. Konkrete Festlegungen über die mögliche Höhe und Struktur der gewerkschaftlichen Forderungen sind allerdings noch nicht erfolgt. Die Arbeitgeber haben ihrerseits frühzeitig eine (Informations-)Kampagne in Gang gesetzt, die den positiven Zusammenhang von moderaten Lohnabschlüssen und Beschäftigungszuwachs in den Mittelpunkt rückt. Sie wollen im Bündnis für Arbeit – anknüpfend an die aus ihrer Sicht positiven Erfahrungen in der Vergangenheit – über den verteilungspolitischen Rahmen der kommenden Tarifrunde sprechen. 70 % der Arbeitgeber, so ergab eine Ifo-Umfrage, seien eher bereit, einen Streik hinzunehmen als überhöhte Tarifabschlüsse. Umrahmt wird dieses Vorgeplänkel von der üblichen Begleitmusik der mehr oder minder fachkundigen Experten aus Wissenschaft, Verbänden und Politik, die in ihrer überwältigenden Mehrheit nicht müde werden, die „Tarifpartner“ (sprich: die Gewerkschaften) an ihre Verantwortung für die konjunkturelle Erholung und die Besserung der sich eintrübenden Lage am Arbeitsmarkt zu erinnern.

Das ökonomische Umfeld ist schwierig: Die konjunkturelle Lage ist labil, die Wachstumsdelle ist weitaus stärker und anhaltender als zunächst angenommen, die Belebung am

---

<sup>1</sup> Dr.rer.pol., wissenschaftlicher Referent und Leiter des Tarifarchivs im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut in der Hans-Böckler-Stiftung.

Arbeitsmarkt ist zum Stillstand gekommen. Positiv zu vermelden ist lediglich, dass der Preis-  
auftrieb erkennbar rückläufig ist. Zwar gehen alle Beobachter von einer konjunkturellen Be-  
lebung in Deutschland für das kommende Jahr aus, doch sind Zeitpunkt und Ausmaß stark  
umstritten. Insbesondere die Arbeitgeber könnten von diesem Szenario profitieren, denn  
nichts dämpft die gewerkschaftlichen Lohnforderungen und ihre Durchsetzbarkeit wirksamer  
als ein negatives ökonomisches Umfeld. In diesem Zusammenhang tragen die Meldungen  
über den geplanten massenhaften Abbau von Arbeitsplätzen bei zahlreichen Großunter-  
nehmen und über „Standortvereinbarungen“ zur Kostensenkung dazu bei, unbotmäßiges ver-  
teilungspolitisches „Anspruchsverhalten“ zu bändigen.

Wie sehr sich die vorherrschende neoklassisch-konservative Argumentation über den Kausal-  
zusammenhang von Lohnhöhe und Beschäftigung in den Köpfen festgesetzt hat, zeigte jüngst  
der Konflikt um das Projekt 5000 x 5000 bei Volkswagen. Nach dem (vorläufigen) Scheitern  
der Verhandlungen hatte die IG Metall allergrößte Mühe, in der Öffentlichkeit Verständnis für  
ihre Position zu erreichen, dass neue Arbeitsplätze bei VW nicht um den Preis der Unter-  
schreitung der vereinbarten tariflichen Mindeststandards für die gesamte Metallindustrie ent-  
stehen könnten. Dass bei der endgültigen Einigung dann zumindest die Bedingungen des VW-  
Haustarifvertrags gekippt wurden, sah kaum jemand als wirkliches Problem.

Das Beispiel des Projekts 5000 x 5000, bei dem die Produktion an einem ausländischen  
Standort als sehr konkrete Alternative im Raum stand, ist überdies ein aktuelles Beispiel für  
die längst erreichte europäische Dimension der Lohn- und Verteilungspolitik. Keine nationale  
Tarifrunde, in der nicht die grenzüberschreitenden Implikationen eines Tarifabschlusses in-  
tensiv diskutiert würden. Die Tarifverhandlungen in Deutschland, insbesondere in der deut-  
schen Metallindustrie findet seit Jahren die besondere Aufmerksamkeit der Europäischen  
Zentralbank, die seit der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) die Lohn-  
politik mit der Ankündigung von möglichen geld- und zinspolitischen Konsequenzen zu be-  
einflussen sucht.

Lässt man die Entwicklung der vergangenen Jahre in Deutschland Revue passieren, dann  
muss das Urteil lauten: Die Gewerkschaften stecken tief in der tarif- und verteilungspoliti-  
schen Defensive. Von einer offensiven Durchsetzung ihrer programmatischen Ziele kann kei-  
ne Rede sein; die statistischen Daten signalisieren, dass eine volle Teilhabe der abhängig Be-  
schäftigten am gestiegenen wirtschaftlichen Reichtum bei weitem nicht realisiert werden  
konnte. Die lohn- und verteilungspolitische Diskussion ist im Vergleich zu früheren Zeiten  
auf den Kopf gestellt: Die Vorherrschaft des neoliberalen Mainstreams hat der „keynesiani-  
schen Lohnpolitik“, die in ihrer gesamtwirtschaftlichen Verteilungsorientierung zentrale Vor-  
aussetzung für eine erfolgreiche staatliche Steuerung des Wirtschaftsprozesses darstellte,  
spätestens seit Anfang der achtziger Jahre ein Ende gesetzt<sup>2</sup>. Die Wettbewerbsfähigkeit im  
internationalen Shareholderkapitalismus erfordert nach herrschender Meinung ein erhöhtes  
Renditeniveau, das nur mit einem Absinken der Lohnquote realisiert werden kann. Die Lohn-  
differenzierung müsse vor allem im unteren Einkommensbereich weiter ausgebaut werden,  
um den vermeintlich beschäftigungsfeindlichen Folgen einer komprimierten, egalitären Ein-

---

<sup>2</sup> Schauer 1998

kommensstruktur zu begegnen. Außerdem sei eine stärkere Variabilisierung der Löhne und Gehälter in Abhängigkeit von persönlichen Leistungs- und betrieblichen Ertragsparametern vonnöten, um eine direktere Marktorientierung der Beschäftigten und des Betriebsgeschehens insgesamt zu realisieren. Schließlich soll die Schaffung eines eigenen Niedriglohnsektors nach der Vorstellung seiner Protagonisten einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der strukturellen Beschäftigungsprobleme insbesondere im Bereich gering qualifizierter Arbeit leisten.

Damit sind auch schon die wichtigsten Felder benannt, auf die sich die aktuelle verteilungspolitische Diskussion im Bereich der Tarifpolitik konzentriert. Im folgenden sollen zunächst die zentralen programmatischen Aussagen und praktischen Ansatzpunkte der beteiligten tarifpolitisch relevanten Akteure skizziert und anschließend die Themen im Einzelnen durchgegangen werden.

## **2. Akteure und ihre Hauptziele**

### **2.1 Gewerkschaften: Ende der Bescheidenheit – Anspruch und Wirklichkeit**

In der aktuellen verteilungspolitischen Diskussion ist die Defensive der Gewerkschaften mit Händen zu greifen. Sie wird vor allem deutlich am Umgang der Gewerkschaften mit der jüngsten tarifpolitischen Entwicklung. Die unbefriedigenden Ergebnisse werden zwar teilweise offen eingestanden und ursächlich mit den gegebenen politisch-ökonomischen Rahmenbedingungen verknüpft. In der öffentlichen Darstellung dominiert jedoch – auch mit Blick auf die kommende Tarifrunde – ein eher taktischer Umgang mit der einkommens- und verteilungspolitischen Entwicklung. Im Vorfeld der Tarifrunde 2002 wird die moderate Lohnpolitik der Jahre 2000/2001 als „Vorleistung“ deklariert, die die Arbeitgeber gewissermaßen zur Gegenleistung, nämlich zur Einstellung von Arbeitslosen, verpflichtet. Wenn sie dieser Verpflichtung nicht nachkämen, so heißt es mit drängelndem Unterton, könne es keine Fortsetzung der bisherigen Tarifpolitik geben. So werden die mageren Lohn- und Gehaltssteigerungen, die die Gewerkschaften angesichts der gegebenen Kräfteverhältnisse hinnehmen mussten, im Nachhinein als gewollter Beitrag zum Wohle von Volkswirtschaft und Arbeitsmarkt hingestellt. DGB-Vorsitzender Dieter Schulte formulierte es gar so: „Solidarisch heißt in diesem Zusammenhang, dass Tarifpolitik der Gewerkschaften in den letzten Jahren ... ja auch bedeutet, mögliche Handlungsspielräume im Augenblick *nicht* zu nutzen, damit mehr Menschen Beschäftigung zukommt. Das ist Solidarität.“<sup>3</sup> Eine Ursache für diese Argumentationsweise ist zweifellos auch die Einbindung der Gewerkschaften in das Bündnis für Arbeit, dessen Erklärung zur Lohnpolitik bei Beginn der Tarifrunde 2000 zur Verankerung einer problematischen Konzeption von „beschäftigungsorientierter Tarifpolitik“ beigetragen hat (vgl. Punkt 2.4).

Ein Blick in die gewerkschaftliche Programmatik zeigt, dass die Verteilungsproblematik dort in sehr unterschiedlicher Form verankert ist. Im Grundsatzprogramm des DGB von 1996 finden sich einige wenige Aussagen unter der Überschrift „Mehr soziale Gerechtigkeit verwirklichen“. Zunächst wird konstatiert, dass Einkommen und Vermögen ungerecht verteilt sind, doch zu den Ursachen und zur Entwicklungsrichtung wird nichts weiter ausgeführt. Weiter

---

<sup>3</sup> Schulte 2001 (Hervorhebung R.B.)

heißt es, Tarifpolitik „bleibt auch Verteilungspolitik“. Das Ziel sei es, „mit Hilfe von Steuern sowie tarif-, vermögens- und gesellschaftspolitischen Maßnahmen mehr Verteilungsgerechtigkeit durchzusetzen“<sup>4</sup>. Zur besseren Teilhabe am Produktivkapital wird die Schaffung gesetzlicher Voraussetzungen für entsprechende tarifpolitische Initiativen der Gewerkschaften angestrebt. Im Antrag zur Tarifpolitik vom DGB-Kongress 1998 heißt es schon konkreter, dass das letzte Jahrzehnt „von einer stetigen Umverteilung von unten nach oben“ geprägt war, was u.a. angesichts der „Kräfteverhältnisse“ nur begrenzt durch die tariflichen Einkommenserhöhungen aufgefangen werden konnte. Jetzt müssten die Gewerkschaften „gemeinsam unter dem Dach des DGB eine neue Initiative für mehr Verteilungsgerechtigkeit angehen“, die die Tarifauseinandersetzungen der nächsten Jahre fundieren helfen soll. Ausdrücklich wird festgehalten, dass sowohl Konzepte zur Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand als auch die Aufstockung niedriger Entgelte durch Transferzahlungen keine Alternative zu einer „spürbaren Anhebung“ der Einkommen darstellen. Die Schaffung eines tariflichen Niedriglohnssektors wird ausdrücklich abgelehnt. Schließlich wird mit Blick auf Europa auf die Gefahr hingewiesen, dass die Tendenzen zu einer moderaten, auf Unterbietung gerichteten Tarifpolitik in einzelnen Ländern zunehmen.

Grundsätzlicher und kritischer analysiert die IG Metall in ihrer EntschlieÙung zur Tarifpolitik auf dem Gewerkschaftstag von 1999 die tarifpolitische Ausgangslage<sup>5</sup>. Sie sieht die Gefahr, dass die Tarifpolitik „in die Rolle einer Moderations- und Befriedigungsinstanz zurückgedrängt wird, die für die Anpassung des schrumpfenden Anteils von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in gesicherten Arbeitsverhältnissen an die Konkurrenz und Profitinteressen der Unternehmen sorgt“. Dagegen setzt sie ihren eigenen Anspruch auf „die erforderliche Umverteilung“ zugunsten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und „ihre Beteiligung an den Produktivitätsfortschritten unter Ausgleich der Inflation“. Die Absenkung des Anteils der Arbeitnehmereinkommen am Sozialprodukt beurteilt sie als „Fehlentwicklung, die korrigiert werden muss“. Die sei auch der Maßstab, am dem die IG Metall gemessen werde. Gefordert ist nach Auffassung der IG Metall eine „aktive Tarifpolitik, die das Verteilungsvolumen von Inflationsrate und Produktivitätszuwachs ausschöpft und auf ein Mehr an Verteilungsgerechtigkeit durch Umverteilung zielt. Ferner kann sich die Gewerkschaft eine Beteiligung der Beschäftigten an den Gewinnen vorstellen, etwa dort, wo überdurchschnittliche Renditen erzielt werden. Dies könnte über zusätzliche tarifliche Entgeltbausteine erfolgen. Zu einem Kernpunkt solidarischer Entgeltpolitik zählt sie schließlich auch die Angleichung der Ost- an die Westeinkommen.

Die IG Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE) hat vor kurzem den Entwurf eines tarifpolitischen Programms vorgelegt, das auf dem Gewerkschaftstag im Oktober 2001 verabschiedet werden soll<sup>6</sup>. Es beschreibt zwar die langfristigen Ziele im Rahmen des „Leitbildes“ der Gewerkschaft, enthält sich jedoch weitgehend einer politisch-ökonomischen Analyse der verteilungspolitischen Lage. Auch ein explizites Verteilungsziel wird nicht formuliert. Es heißt lediglich ganz allgemein: „Die Weiterentwicklung der Einkommen hat in unserer Tarifpolitik

---

<sup>4</sup> DGB 1996

<sup>5</sup> IG Metall 1999

<sup>6</sup> IG BCE 2001

einen vorrangigen Stellenwert.“ Im übrigen werden einzelne Reformschritte wie Modernisierung der leistungsbezogenen Entgeltbestandteile, Einführung einheitlicher Entgelttarifverträge u.a. angesprochen. Weiter heißt es, dass die Beschäftigten „stärker am wirtschaftlichen Erfolg ihrer Unternehmen beteiligt werden“ müssen und auch ihre Beteiligung am Produktivvermögen künftig „eine stärkere Rolle“ spielen werde. Hier sei es Aufgabe der Tarifvertragsparteien, im Flächentarifvertrag Handlungsoptionen zu vereinbaren, die dem Betriebsrat „ein Initiativrecht einräumen“, in Verhandlungen einzutreten. Auf europäischer Ebene besteht die Aufgabe der Koordinierung der Tarifpolitik, „um die Schere zwischen Hoch- und Niedriglohnländern zu beseitigen“.

## **2.2. Arbeitgeber: Weniger Lohn – mehr Beschäftigung**

Die aktuelle lohn- und verteilungspolitische Position der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: Eine langfristig angelegte, moderate Lohnpolitik, die auf eine Senkung der Lohnstückkosten zielt, soll die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft dauerhaft verbessern, denn „im internationalen Vergleich sind die Arbeitskosten zu hoch“<sup>7</sup>. Dies ist aus Sicht der Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände (BDA) auch deswegen problematisch, weil die Globalisierung „zu höheren Renditeerwartungen an den internationalen Kapitalmärkten“ führt. „Die spezifisch deutschen Verteilungsrelationen werden daher immer weniger von den internationalen Investoren angenommen.“

Eine stärkere Ausdifferenzierung der Tarifabschlüsse nach Produktivitäts- und Konjunkturentwicklungen soll den branchenspezifischen Gegebenheiten Rechnung tragen und der Ausbau erfolgs- und leistungsabhängiger Entgeltkomponenten soll zu einer stärkeren individuellen Einkommensdifferenzierung beitragen. Konzepten des Investivlohns und der Vermögensbildung stehen die Arbeitgeber zwar grundsätzlich positiv gegenüber, sie betonen allerdings, dass entsprechende Leistungen keinesfalls zusätzlich zum Barlohn geleistet, sondern auf den insgesamt zur Verfügung stehenden Verteilungsspielraum angerechnet werden müssen. Zudem seien allenfalls freiwillige betriebliche Lösungen, nicht jedoch verbindliche tarifliche Ansprüche und überbetriebliche Fondsmodelle denkbar.

Diese verteilungspolitischen Konzepte haben in der Argumentation der Arbeitgeber keinen eigenständigen Stellenwert, ihre Realisierung bildet die Voraussetzung zur Erreichung des übergeordneten ökonomischen Ziels eines ausreichenden Wachstums, das Arbeitsplätze und Beschäftigung bringen soll. Die Steigerung des Rentabilitätsniveaus erscheint in diesem Zusammenhang lediglich als unvermeidliche Vorbedingung für eine positive Arbeitsmarktentwicklung. Typisch ist beispielsweise die Formulierung des Präsidenten von Gesamtmetall, Martin Kannegießer: „Die Senkung der Lohnstückkosten ist sicherlich eine entscheidende Voraussetzung für das Bestehen unserer Arbeitsplätze im Wettbewerb ...“<sup>8</sup>.

Nachdem in der praktischen Tarifpolitik die umverteilungspolitische Begründung gewerkschaftlicher Lohnforderungen in der jüngeren Vergangenheit kaum eine Rolle gespielt hat,

---

<sup>7</sup> BDA 2001

<sup>8</sup> Gesamtmetall 2001, 64

sehen die Arbeitgeber offensichtlich die Chance zur Etablierung eines neuen, aus ihrer Sicht akzeptablen ökonomischen Begründungsstandards. So nutzten sie die Diskussionen im „Bündnis für Arbeit“ im Vorfeld der Tarifrunde 2000 zu dem Versuch, den Inflationsausgleich als legitimen Forderungsbestandteil zu verabschieden und darüber hinaus, den Unternehmen einen Teil des Produktivitätsfortschritts zu reservieren (vgl. Punkt 2.4).

### **2.3 Bundesbank und Europäische Zentralbank: Stabilitätskonforme und investitionsfreundliche Lohnzurückhaltung**

In der lohn- und verteilungspolitischen Diskussion hat die Deutsche Bundesbank über Jahre und Jahrzehnte hinweg die Rolle des stabilitätspolitischen Wachhundes gespielt. Die Tarifpolitik, namentlich die Lohnpolitik der Gewerkschaften, sah sie vornehmlich als Quelle von virulenter Inflationsgefahr, der es mit einer strikten Geld- und Zinspolitik zu begegnen galt. Inzwischen hat die Europäische Zentralbank diese Funktion im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion übernommen.

Ihre Anforderungen an die Tarifpolitik lässt sich in drei Punkten zusammenfassen<sup>9</sup>:

1. Nominallohnerhöhungen müssen mit der Preisstabilität vereinbar sein. Preissteigerungen, die darüber hinaus gehen werden nicht „finanziert“. Das heißt auch, dass kurzfristige Veränderungen und externe „Schocks“ (z.B. durch Ölpreiserhöhungen oder Erhöhung der indirekten Steuern) und daraus resultierende *Verteilungswirkungen* hingenommen werden müssen. „Der Versuch der Abwälzung allein auf die Unternehmen würde entweder weitere Inflationssimpulse auslösen oder über sinkende Gewinne die Beschäftigungschancen vermindern“.
2. Der *Reallohn* soll sich grundsätzlich an der Produktivität in einer Vollbeschäftigungssituation ausrichten. Durch anhaltende Arbeitslosigkeit wird „der Spielraum für Reallohnerhöhungen dagegen eingeschränkt“. Das heißt, die Reallöhne müssen hinter dem Produktivitätswachstum zurückbleiben, wenn sich die Beschäftigung erhöhen soll. Auf diese Weise soll die Rentabilität kapazitätserweiternder und arbeitsplatzschaffender Investitionen „gestärkt und gewahrt bleiben“.
3. Die Lohnstruktur muss sich am Produktivitätsprofil ausrichten. Einheitliche Lohnerhöhungen in der Gesamtwirtschaft verbieten sich deshalb, weil sie den unterschiedlichen qualifikatorischen, branchenspezifischen und regionalen Gegebenheiten nicht gerecht werden. Im übrigen sollte die Lohnpolitik „längerfristig und ‚vorwärts schauend‘ angelegt“ sein, um eine verlässliche Basis für Unternehmensentscheidungen zu bieten.

Mit der jüngsten Entwicklung der Lohnpolitik zeigten sich Bundesbank und Europäische Zentralbank durchaus zufrieden. Noch im Sommer 2001 sah die EZB optimistisch in die Zukunft, denn aus ihrer Sicht bestand „Grund zu der Annahme, dass weiterhin Lohnzurückhaltung geübt wird“. <sup>10</sup> „Allerdings kann die Gefahr, dass sich der zurückliegende Anstieg der Teuerungsrate ... auf die Lohnsteigerungen auswirkt, nicht ausgeschlossen werden, und ist angesichts anstehender Tarifverhandlungen Vorsicht angebracht.“

---

<sup>9</sup> vgl. Bundesbank 2000, S. 39

<sup>10</sup> EZB 2001, S. 6

## 2.4 Bundesregierung – Erfolgreiche Lohnpolitische Moderation durch das Bündnis für Arbeit

Für die lohnpolitische Diskussion und Entwicklung hat das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit seit seiner Einrichtung durch die rot-grüne Bundesregierung im Herbst 1998 eine wichtige Rolle gespielt. Zwar ist das Themenspektrum des Bündnisses sehr viel weiter gespannt, doch der politische Kern der Auseinandersetzungen konzentrierte sich auf das Verhältnis von Lohnpolitik und Arbeitsmarkt<sup>11</sup>. Während die Arbeitgeber von Anfang eine grundsätzliche Übereinkunft über eine langfristig zurückhaltenden Lohnpolitik anstrebten, setzten sich die Gewerkschaften lange gegen eine solche lohnpolitische Festlegung im Bündnis gewehrt. Gleichwohl kam es zu verschiedenen Erklärungen der Bündnis-Parteien, namentlich von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zu diesem Thema. Zentrale Bedeutung hat die „Gemeinsame Erklärung von BDA und DGB“ vom Juni 1999 konstatiert, dass zum nachhaltigen Abbau der Arbeitslosigkeit „eine mittel und langfristig verlässliche Tarifpolitik erforderlich“ sei und dass „Produktivitätssteigerungen ... vorrangig der Beschäftigungsförderung dienen (sollen)“. Insbesondere letzteres wurde von Seiten der Arbeitgeber so interpretiert, dass „erste Orientierungen für die zukünftige Lohn- und Tarifpolitik ... damit im Bündnis vereinbart worden“ sein und ein „wichtiger Grundkonsens zur Tarifpolitik“ hergestellt wurde<sup>12</sup>. Die Metallarbeitgeberorganisation Gesamtmetall interpretiert die zitierte Passage der gemeinsamen BDA/DGB-Erklärung dahingehend, dass der „wesentliche Teil des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts ... zur Stärkung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit erforderlich (ist). Dieser Teil darf nicht für Lohnerhöhungen oder Arbeitszeitverkürzungen verbraucht werden“<sup>13</sup>. Dem widersprachen die Gewerkschaften nachdrücklich. Die Forderung nach einer beschäftigungsorientierten Tarifpolitik entpuppte sich als Formelkompromiss, hinter dem unterschiedliche und zum Teil regelrecht entgegengesetzte Konzeption von Arbeitgebern und Gewerkschaften stecken.

Dennoch wurde diese Erklärung im Januar 2000 noch einmal ausdrücklich aufgegriffen: „Die am Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit Beteiligten empfehlen – gestützt auf die gemeinsame Erklärung von BDA und DGB vom Juli 1999 – für die anstehende Tarifrunde 2000 eine beschäftigungsorientierte und längerfristige Tarifpolitik. Dabei wird der sich am Produktivitätszuwachs orientierende, zur Verfügung stehende Verteilungsspielraum vorrangig für beschäftigungswirksame Vereinbarungen genutzt. Die jeweils zuständigen Tarifparteien werden im Rahmen ihrer Verantwortung notwendige branchenbezogene Differenzierungen vereinbaren.“ Mit dieser Erklärung sahen sich die Arbeitgeber ein gutes Stück vorgekommen auf dem Weg zu einer neuen „Lohnformel“. So ergab sich aus Sicht von Gesamtmetall aus dieser Vereinbarung für die Bestimmung eines akzeptablen Forderungsvolumens: „kein additiver Inflationsausgleich und keine Umverteilungskomponente“<sup>14</sup>. Dem wurde zwar von gewerkschaftlicher Seite sofort widersprochen und die kurz darauf vorgelegten Tarifforderungen der IG Metall lagen auch deutlich über dem damit vorgegebenen Limit.

---

<sup>11</sup> vgl. Bispinck/Schulten 1999

<sup>12</sup> Hundt 1999a, S. 279

<sup>13</sup> Gesamtmetall 1999

<sup>14</sup> Gesamtmetall 2001, S. 14

Zweifellos war es den Arbeitgebern aber gelungen, den Begriff einer „beschäftigungsorientierten Tarifpolitik“ mit ihrem Konzept einer moderaten Lohnpolitik zu besetzen.

Nachdem die Tarifrunde zumindest hinsichtlich des lohnpolitischen Teils moderate Ergebnisse gebracht hatte, sahen sich die Arbeitgeber in ihrer Einschätzung bestätigt, dass das Bündnis einen wichtigen Beitrag zur Einbindung der Gewerkschaften geleistet habe. Das Bündnis für Arbeit habe eine „wichtige Leitfunktion erfüllt“, weil sich die Tarifabschlüsse in dem dort vorgegebenen Rahmen bewegen. „Ohne die Vereinbarungen im Bündnis vom Juli 1999 und Januar 2000 hätten wir heute mit Sicherheit eine andere tarifpolitische Bilanz“<sup>15</sup>. „Die Tarifrunde 2000 kann der Beginn einer neuen Qualität der Tarifpolitik sein.“ (BDA-Präsident Hundt) Im Vorfeld der Tarifrunde 2002 versuchten die Arbeitgeber an die aus ihrer Sicht erfolgreiche Fixierung von Vorgaben durch das Bündnis anzuknüpfen. „Für mich würde das ganze Bündnis aber in dem Moment seinen Sinn verlieren, in dem die Tarifpolitik nicht mehr auf der Tagesordnung steht.“, so Hundt.

## 2.5 Wissenschaft: Mainstream-Wahrheiten des Sachverständigenrates

Die tarifpolitische Verteilungsdiskussion wird hierzulande von einer fest institutionalisierten (wirtschafts-)wissenschaftlichen Beobachtung und Kommentierung flankiert. Dabei kommt dem Sachverständigenrat<sup>16</sup> sowie den sechs großen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten eine zentrale Bedeutung zu. SVR und Institute folgen in ihren lohnpolitischen Analysen im wesentlichen dem Argumentationsgang des angebotsorientierten Mainstream, wonach alle Umverteilungsziele zugunsten der Arbeitseinkommen im Bereich der primären Einkommensverteilung mit dem Ziel der Wachstumssteigerung konfliktieren, die Preisniveaustabilität gefährden und in der Folge auch negative beschäftigungspolitische Wirkungen zeitigen. Zum lohnpolitischen Handlungsrepertoire gehören demnach vor allem die zwei bekannten Hauptinstrumente: eine dauerhaft moderate Lohnpolitik, die trendmäßig *unter* der Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität liegt (allenfalls zu Zeiten der Vollbeschäftigung ist ein Ausschöpfen des Produktivitätsspielraums denkbar) sowie eine stärkere Lohndifferenzierung, die den unterstellten Produktivitätsdifferentialen entspricht. „Als Faustregel muss gelten: Die Tariflohnhebungen werden solange unterhalb der – bereinigten (!) – Fortschrittsrate der Arbeitsproduktivität gehalten, bis Vollbeschäftigung erreicht ist“<sup>17</sup>.

Angesichts der unzureichenden Befolgung dieser seit langem eingeforderten Vorgaben unterbreitet der SVR regelmäßig Vorschläge zu einer institutionellen Reform des Tarifsystems, die im wesentlichen auf eine starke Dezentralisierung im Sinne einer Verbetrieblichung der Lohnpolitik hinauslaufen. Die Aufbrechung des Verhandlungsmonopols der Gewerkschaften zugunsten der Einbeziehung der betrieblichen Interessenvertretungen oder der Belegschaften selbst sowie die Abkehr von einheitlichen Verbandstarifverträgen auf Branchenebene sollen eine marktnähere und flexiblere Ausgestaltung der Arbeits- und Einkommensbedingungen gewährleisten. Vor diesem ordnungspolitischen Hintergrund hat der SVR zwar eine skepti-

---

<sup>15</sup> Hundt 2000; vgl. auch BDA-Geschäftsbericht 2000

<sup>16</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)

<sup>17</sup> SVR-Gutachten 1999/2000, Ziff. 335

sche Grundhaltung gegenüber zentral-korporatistischen Veranstaltungen wie sie das Bündnis für Arbeit auf Bundesebene darstellt, begrüßt gleichwohl die beobachtbaren Ergebnisse.

Die Position des SVR ist intern nicht unwidersprochen geblieben. In einem ausführlichen Minderheitsvotum im Gutachten 1999/2000 hat das Ratsmitglied Jürgen Kromphardt die Auffassung vertreten, dass „die Lohnpolitik ... keinen Beitrag zur Erhöhung der Beschäftigung leisten“ kann. Denn wenn die Reallöhne hinter dem Anstieg der Produktivität zurückblieben, führte der dadurch bewirkte Nachfrageausfall auf den Gütermärkten zu einer Gefährdung der Beschäftigung. Reallohnanhebungen in Höhe des Beschäftigtenzuwachses könnten dagegen die bestehende Beschäftigung sichern – „mehr aber auch nicht“. Eine umverteilende Lohnpolitik, die das Ausmaß des Produktivitätsanstiegs übersteigt, findet ebenfalls nicht seine Zustimmung. Dies könne die Unternehmen zur Preisüberwälzung veranlassen und damit die Preisniveaustabilität gefährden<sup>18</sup>. Ähnlich argumentiert auch seit langem das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, das insofern regelmäßig aus dem Kreis der Institute ausscher<sup>19</sup>. „Ein Wettlauf der Nationen um reale Abwertung, also um die am weitesten gehende Kostensenkung, ist – nicht anders als ein Abwertungswettkampf bei flexiblen bzw. anpassungsfähigen Wechselkursen – bestenfalls ein Nullsummenspiel, bei dem am Ende nicht jeder gewinnen kann.“<sup>20</sup>. Flassbeck hat überdies darauf aufmerksam gemacht, dass die Befolgung des lohnpolitischen Konzepts zu einem dauerhaften Absinken der Arbeitseinkommensquote führe, was „ökonomische Unfug“ sei, „weil am Ende produziert würde, ohne dass es noch zahlungskräftige Konsumenten gäbe“<sup>21</sup>.

### 3. Themenbereiche

#### 3.1 Entwicklung der Lohn- und Gehaltseinkommen und der Lohnquote

Die Zielgröße der Lohnpolitik ist die *primäre*, das heißt am Markt entstehende und nicht durch staatliche und sonstige Leistungen modifizierte, Einkommensverteilung zwischen Arbeits- und Kapitaleinkommen. Der Einfluss der *Tarifpolitik* auf die Primäreinkommensverteilung hängt maßgeblich vom Grad der Tarifbindung der Unternehmen und der abhängig Beschäftigten ab. Angesichts einer Erfassung von rund drei Viertel der westdeutschen und deutlich über der Hälfte der ostdeutschen Beschäftigten durch Branchen- oder Haustarifverträge hat die tarifliche Lohnpolitik nach wie vor einen erheblichen Stellenwert und stellt das zentrale Politikfeld dar, auf dem über wesentliche Komponenten der primären Einkommensverteilung entschieden wird. Der *unmittelbare* Einfluss der kollektiven Akteure (Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften) konzentriert sich auf diesen Teilbereich der Lohnpolitik. Zu konstatieren ist allerdings ein merklicher Bedeutungszuwachs der über- und außertariflichen Lohnpolitik. *Innerhalb* der tarifgebundenen Unternehmen rückten Niveau und Ausgestaltung der übertariflichen Lohnbestandteile in den vergangenen Jahren stärker ins Zentrum der betrieblichen Lohnpolitik. Zugleich wuchs Anteil und Zahl der Betriebe und Beschäftigten

---

<sup>18</sup> Kromphardt 1999

<sup>19</sup> vgl. z.B. DIW 1998

<sup>20</sup> DIW 1998

<sup>21</sup> Flassbeck 2000, S. 88

*außerhalb* der regulären Tarifbindung; entweder aufgrund der gezielten Aufgabe der Tarifbindung oder infolge von Unternehmensneugründungen.

Die Festlegung der nominalen Lohn- und Gehaltszuwächse ist der wichtigste Hebel zur unmittelbaren tarifpolitischen Beeinflussung der Einkommensverteilung, die Lohnstrukturpolitik entfaltet demgegenüber nur indirekte Wirkungen (vgl. Punkt 3.2). Die lohnpolitischen Forderungen wie auch die Lohnabschlüsse selbst unterliegen einem Bündel von politisch-ökonomischen Einflussfaktoren. Charakteristisch für die Begründung der gewerkschaftlichen Lohnforderungen ist ein makroökonomischer Begründungszusammenhang<sup>22</sup>. Sie beansprucht zunächst einen Ausgleich der gestiegenen Lebenshaltungskosten, um so den Realwert der Arbeitseinkommen und damit indirekt auch des gesamtwirtschaftlich bedeutsamsten Nachfrageaggregats, der privaten Konsumnachfrage, zu erhalten. Sie nimmt positiv Bezug auf die Entwicklung der Arbeitsproduktivität als Ausdruck der Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft. Der Lohnanspruch in Höhe der gestiegenen Arbeitsproduktivität soll gewährleisten, dass die Lohnquote, das heißt der Anteil der Arbeitseinkommen am gesamten Volkseinkommen zumindest stabil bleibt. Jedes Unterschreiten dieser Marge führt zwangsläufig zu einem Anstieg der Kapitaleinkommen. Hinzu tritt eine „Umverteilungskomponente“, die sich aus dem gewerkschaftlichen Anspruch auf die Herstellung einer insgesamt „gerechten“ Einkommensverteilung zwischen Arbeits- und Kapitaleinkommen ableitet. Die Bezugnahme auf gesamtwirtschaftliche Daten bringt zum Ausdruck, dass nicht der branchenbezogenen maximale Verteilungsspielraum als Ausgangsbasis genommen wird. Dies ermöglicht auch anderen geringer produktiven Branchen im Geleitzug zu fahren und erhält so die Chance, eine insgesamt gleichmäßigere Einkommensverteilung zu realisieren.<sup>23</sup>

Probleme können aus dieser Orientierung immer resultieren, wenn innerhalb der jeweiligen Branchen starke Produktivitäts- und Rentabilitätsdifferenzen auftreten. Entweder diese werden Gegenstand der betrieblichen übertariflichen Lohnpolitik (z.B. durch Bonuszahlungen) oder die Gewerkschaften finden einen tariflichen Weg (z.B. durch Öffnungsklauseln oder betriebliche Ergänzungstarifverträge). Diskussion darüber hat es z.B. nach der Tarifrunde 2000 in der Metallindustrie gegeben.

Im realen tarifpolitischen Prozess gehen in die Forderungsaufstellung vielfältige politisch-soziale Faktoren ein, die insbesondere auch die ökonomisch-politische Durchsetzungsfähigkeit beeinflussen. Dazu gehören etwa die allgemeine konjunkturelle Entwicklung, die Lage auf dem Arbeitsmarkt, die spezielle ökonomische Situation in der jeweiligen Branche, aber auch der Organisationsgrad der Beschäftigten und die Arbeitskämpfungsfähigkeit der Gewerkschaft. Sie schlagen sich naturgemäß auch auf die Ergebnisse der Lohnverhandlungen nieder. In den vergangenen Jahren formulierten die Gewerkschaften ihren umfassenden Verteilungsanspruch nur selten offensiv. So zum Beispiel 1999, als nach Jahren moderater Tarifabschlüsse die IG Metall mit der Forderung nach einem „Ende der Bescheidenheit“ (Klaus Zwickel) lohnpolitischen Nachholbedarf signalisierte. In der Begründung der gewerkschaftlichen Lohn-

---

<sup>22</sup> vgl. Welzmüller 2001

<sup>23</sup> Das schließt in der tarifpolitischen Praxis keineswegs aus, dass im Einzelfall auch mit Branchendaten argumentiert wird.

forderung war die Umverteilungskomponente erstmals seit langem wieder offizieller Forde-  
rungsbestandteil<sup>24</sup>.

Die in der folgenden Tabelle enthaltenen gesamtwirtschaftlichen Wirtschafts- und Verteilungsdaten dokumentieren den wechselvollen Verlauf der Lohnpolitik. Auf der Basis der (revidierten) Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zeigen sich folgende Trends: Der (kostenneutrale) Verteilungsspielraum, definiert als Summe aus Lebenshaltungskosten der privaten Haushalte sowie der Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen lag Anfang der 90er Jahre infolge des Vereinigungsbooms und der daraus resultierenden Inflationsrate deutlich höher als in den folgenden Jahren. Der Tarifpolitik gelang es 1992/93, die entsprechenden Margen zumindest in vollem Umfang auszuschöpfen.<sup>25</sup> Doch mit der scharfen Rezession 1993/94 wandelten sich die (Verteilungs-)Verhältnisse. Mit Ausnahme der Jahre 1995 und 1999 gelang es den Gewerkschaften nicht, die jahresdurchschnittlichen *Tarifsteigerungen* auf das Niveau des Verteilungsspielraums zu bringen. Wenn wir die Entwicklung der *effektiven* Einkommen betrachten, wird die verteilungspolitische Bilanz noch deutlich schlechter. Seit 1993 konnte mit nur einer Ausnahme im Jahr 1995 der kostenneutrale Spielraum nicht ausgeschöpft werden. Dahinter verbirgt sich eine kontinuierlich anhaltende negative Lohndrift, die größtenteils dadurch zustande gekommen ist, dass die Betriebe übertarifliche Einkommensbestandteile systematisch abgebaut haben. Die zahlreichen betrieblichen Standortvereinbarungen mit dem Ziel der Kostensenkung und Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen haben hier ihren Niederschlag gefunden. Daraus ergibt sich eine zunehmend moderate, in einzelnen Jahren sogar rückläufige Entwicklung der Lohnstückkosten. Schließlich spiegelt auch die (bereinigte<sup>26</sup>) Bruttolohnquote den verteilungspolitischen Trend zulasten der Arbeitseinkommen wieder.

Der DGB hat in einer jüngst vorgelegten Einkommensstudie auf die langfristig problematischen gesamtwirtschaftlichen Kreislaufwirkungen der Lohnzurückhaltung hingewiesen. Da die Löhne und Gehälter den Löwenanteil an den für die private Nachfrage entscheidenden Masseneinkommen bilden, hat es in den neunziger Jahren nur ein sehr geringes reales Wachstum der Masseneinkommen von 4,8 % gegeben. Die Wirkung des privaten Verbrauchs auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum ist deswegen mehr als bescheiden ausgefallen. Das reale BIP-Wachstum von 14,8 % von 1991-2000 ist im wesentlichen auf die Exportzunahme zurückzuführen. Die ohnehin traditionell starke Exportabhängigkeit der deutschen Wirtschaft hat im vergangenen Jahrzehnt noch einmal deutlich zugenommen<sup>27</sup>.

Die problematischen Wirkungen zeigen sich auch auf internationaler Ebene: In den neunziger Jahren konnten die Gewerkschaften, in vielen europäischen Ländern den Verteilungsspielraum nicht ausschöpfen. Die Lohnquoten in den Ländern der Europäischen Union sind im langfristigen Trend deutlich gesunken, und zwar von 75,3 % (1971-80) über 73,0 % (1981-

---

<sup>24</sup> IG Metall 1999

<sup>25</sup> Zu berücksichtigen bleibt allerdings, dass sich hier auch die extrem hohen Tarifsteigerungen in den ost-deutschen Tarifgebieten niederschlagen.

<sup>26</sup> Das heißt, der Anteil der abhängig Beschäftigten an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen wird konstant gehalten

<sup>27</sup> vgl. DGB 2001b

90) auf 69,7 % (1991-2000)<sup>28</sup>. Im Ergebnis hat sich die Verteilungsposition der Beschäftigten insgesamt, ohne dass dies zu den gewünschten gesamtwirtschaftlichen Effekten geführt hätte. Eine verteilungspolitisch angeleitete, transnational koordinierte Lohnpolitik muss deshalb aus gewerkschaftlicher Sicht an die Stelle einer national und branchenmäßig verengten wettbewerbsorientierten Lohnpolitik treten<sup>29</sup>. Die bisherigen Erfahrungen, wie sie z.B. in der europäischen Metallindustrie oder in der „Doorn-Gruppe“ der Gewerkschaftsbünde der Benelux-Staaten und Deutschlands gemacht wurden, stimmen allerdings nur begrenzt zuversichtlich<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Schulten/Stückler 2000, S. 11

<sup>29</sup> Schulten 2001

<sup>30</sup> vgl. Schulten/Bispinck 1999, Kreimer-de Fries 1999

Wirtschafts- und Verteilungsdaten 1992-2000 für Deutschland <sup>1</sup>

Jahr	Bruttoinlandsprodukt (real) <sup>2</sup>	Lebenshaltungskosten <sup>3</sup>	Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen <sup>2</sup>	Tarif-erhöhung <sup>4</sup>	Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer <sup>2</sup>	Nettolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer <sup>2</sup>	Lohnstückkosten <sup>2</sup>	Bereinigte Brutto-lohnquote <sup>5</sup>	Ausschöpfung des neutralen Verteilungsspielraums <sup>6</sup> (Sp.2+3)-(Sp.5)	Arbeitsvolumen in Mio. Arbeitsstunden <sup>7</sup>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
1992	2,2	5,0	3,8	11,0	10,4	8,6	6,4	73,8	+ 1,6	0,5
1993	-1,1	4,5	0,3	6,5	4,4	4,7	3,8	75,0	- 0,4	- 3,1
1994	2,3	2,7	2,5	2,9	2,0	0,2	0,5	74,3	- 3,2	- 1,0
1995	1,7	1,7	1,5	4,6	3,2	0,8	2,1	73,9	0,0	- 1,8
1996	0,8	1,4	1,1	2,4	1,5	- 0,1	0,2	73,7	- 1,0	- 1,9
1997	1,4	1,9	1,6	1,5	0,2	- 1,3	- 0,8	72,8	- 3,2	- 1,0
1998	2,1	1,0	1,1	1,8	1,0	1,1	- 0,0	72,2	- 1,1	1,1
1999	1,6	0,6	0,5	3,0	1,2	1,3	0,6	72,7	- 0,1	0,8
2000 <sup>8</sup>	3,1	1,9	1,5	2,4	1,5	1,9	- 0,3	72,9	- 1,9	- 0,0

1 Alle Angaben außer Lohnquote (Sp. 8) und Verteilungsspielraum (Sp. 9) Veränderungen in % zum Vorjahr.

2 Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.1 2000 Erste Ergebnisse der Inlandsproduktberechnung, Wiesbaden 2001.

3 Statistisches Bundesamt Fachserie 17, Reihe 7, "Preisindizes für die Lebenshaltung".

4 1992-1997: Deutsche Bundesbank, Tarif- und Effektivverdienste in der Gesamtwirtschaft, ab 1998: WSI-Tarifarchiv.

5 BMA, Statistisches Taschenbuch 2000, Tabelle 1.9, Berechnungen des WSI.

6 Differenz von (Sp. 2+3) und (Sp. 5).

7 Geleistete Arbeitsstunden der Arbeitnehmer; IAB-Arbeitsvolumensrechnung.

8 Vorläufig.

Quelle: WSI-Tarifarchiv, Stand: Februar 2001

### 3.2 Lohnspreizung und -differenzierung

Eine stärkere Lohndifferenzierung steht seit langem auf der Wunschliste der Arbeitgeberverbände und gehört auch zu den lohnpolitischen Standardforderungen etwa des Sachverständigenrates. Bei der Lohnfindung besteht die Aufgabe darin, „die unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Betrieben, den verschiedenen Branchen und in den unterschiedlichen Regionen, aber auch bei den Arbeitnehmern in ihrer Vielfalt zu berücksichtigen.“<sup>31</sup>. Vor allem gehe es darum, die Tarifstruktur so zu gestalten, dass sie die Unterschiede in den Qualifikationsprofilen der Arbeitnehmer und in den Anforderungsprofilen seitens der Unternehmen zum Ausgleich bringen.

Die Begründung für diese Forderung besteht zunächst schlicht in dem Hinweis auf die qualifikationsspezifisch unterschiedlichen Arbeitslosenquoten. Die überdurchschnittlich hohen Quoten von gering Qualifizierten werden als Beleg für die zu hohen Löhne interpretiert. Eine stärkere Lohnspreizung insbesondere im unteren Qualifikationssegment könne die Arbeitsmarktchancen der Betroffenen verbessern. „Wie groß die Spreizung nach unten konkret sein muss, müssen die Tarifvertragsparteien selbst herausfinden. Gebraucht wird eine angemessene Vielfalt in den Tarifverträgen.“<sup>32</sup> Darüber hinaus wird ganz generell auf die bessere Arbeitsmarktperformanz von Ländern mit höher Lohndifferenzierung verwiesen (USA, Großbritannien).

Zweifellos fällt die Lohnspreizung in Deutschland relativ gering aus. Betrachtet man das Verhältnis der Einkommensdezile zueinander, dann haben in Europa neben Großbritannien und Irland vor allem die iberischen Länder (Spanien und Portugal) eine stärkere Einkommensdifferenzierung sowohl in Bezug auf die gesamte Einkommensspanne als auch in Bezug auf den unteren und oberen Einkommensbereich. Andererseits haben die skandinavischen Länder mit ihrer traditionell stark ausgeprägten solidarischen Lohnpolitik die bei weitem egalitärste Einkommensstruktur. Analysen zeigen jedoch, dass es keine eindeutige Relation zwischen der Lohndifferenzierung und der Beschäftigungsentwicklung gibt. Die OECD konstatierte bereits 1996: „Es gibt nur wenige schlüssige Beweise, die zeigen, dass Länder mit einem geringen Anteil an Niedrigbezahlten dies auf Kosten höherer Arbeitslosenzahlen oder einem geringeren Beschäftigungsniveau für besonders gefährdete Gruppen wie Jugendliche oder Frauen erreicht haben.“<sup>33</sup>

Die EU-Kommission konstatierte kürzlich, dass ein solcher Erklärungsansatz „zwar populär“ sei, „sich aber empirisch nur schwer nachweisen“ ließe<sup>34</sup>.

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die deutsche Tarif- und Lohnstruktur ein hohes Maß an flexibler Binnendifferenzierung aufweist: Der nach wie vor dominierende branchenbezogene Verbandstarifvertrag („Flächentarifvertrag“) wird für rund 250 verschiedene „Tarifbranchen“ teils bundesweit, überwiegend aber auf regionaler Ebene abgeschlossen. Die Breite des fach-

---

<sup>31</sup> SVR 2000/2001, Ziff. 416

<sup>32</sup> SVR 2000/2001, Ziff. 421

<sup>33</sup> OECD 1996, S. 76

<sup>34</sup> EU-Kommission 2001, S. 25; vgl. auch OECD Employment Outlook 1996, S. 76

lichen Zuschnitts fällt dabei unterschiedlich aus. Detailanalysen zeigen eine inter- wie auch intrasektoral breit ausgefächerte Tarif- und Entgeltstruktur. So kommt eine Auswertung von Tarifbereichen aus 26 Wirtschaftszweigen und erfasst 6,7 Mio. Beschäftigte, davon 5,2 Mio. aus den alten und 1,5 Mio. aus den neuen Bundesländern zu folgenden Ergebnissen <sup>35</sup>:

- Die Grundvergütungen bewegen sich von 1.732 Mark (für eine/n einfache/n Büroangestellte/n in der Gehaltsgruppe 1 im privaten Transport- und Verkehrsgewerbe (Sachsen-Anhalt) bis zu 11.204 Mark (für eine/n Angestellte/n mit Hochschulabschluss und besonders hohen Führungsanforderungen bei der Deutschen Bahn AG).
- Die Zahl der Vergütungsgruppen bewegt sich in den einzelnen Tarifbereichen zwischen 3 und 17, unterhalb der mittleren Lohngruppe gibt es im Schnitt 4 weitere Vergütungsgruppen. In fast allen ausgewerteten Tarifbereichen gibt es eine zusätzliche Differenzierung innerhalb der Vergütungsgruppen nach Berufserfahrung.
- Die Vergütungen in der mittleren Gruppe (Einstiegstarif) reichen in den Tarifbereichen der alten Bundesländer von 2.313 Mark bis 4.917 Mark, in den neuen Ländern von 2.052 Mark bis 4.917 Mark. Der absolute Abstand zwischen der untersten und obersten Vergütungsgruppe variiert in den westdeutschen Tarifbereichen zwischen 375 Mark und 8.901 Mark.
- Innerhalb der Branchen gibt es z.T. deutliche regionale Unterschiede. Die kaufmännische Angestelltenvergütung in der Metallindustrie variiert in der Endstufe der mittleren Gehaltsgruppe zwischen 3.149 Mark und 4.479 Mark.
- Es gibt eine Reihe von Tarifbereichen mit ausgeprägten Niedrigeinkommen mit Stundenlöhnen zwischen 9 und 21 Mark; das entspricht monatlichen Grundvergütungen zwischen rund 1.500 und 3.200 Mark (vgl. Punkt 3.3) (\*\*\*) bitte Nummer einfügen\*\*\*).
- Auch die Ausbildungsvergütungen weisen branchenübergreifend und über alle Ausbildungsjahre eine hohe Spannweite auf. Sie betragen je nach Branche und Ausbildungsjahr zwischen 635 und 2.225 Mark. Sie betragen im 3. Ausbildungsjahr zwischen 31 und 57% der Einstiegsgruppe für Facharbeiter/innen und Fachangestellte.

### Tarifliche Lohn- und Gehaltsdifferenzierung in ausgewählten West-Tarifbereichen

T a r i f b e r e i c h	T a r i f l i c h e G r u n d v e r g ü t u n g						
	Vergütungsart (2)	Tarifgruppen insgesamt (3)	Tarifgruppen unterhalb d. mittl. Gr. (4)	unterste Gruppe <sup>A</sup> (DM) (5)	mittlere Gruppe <sup>E</sup> (DM) (6)	oberste Gruppe <sup>E</sup> (DM) (7)	Differenz Spalte (7) - (5) (DM) (8)
(1)							
Landwirtschaft Bayern	Lohn	8	5	1.985	3.120	3.489	1.504
Steinkohlenbergbau Ruhr	Lohn	13	6	2.519	3.162	4.628	2.109
Energiewirt. NRW (GWE)	Entgelt	15	5	3.051	4.771	8.239	5.188
Stahlindustrie NRW	Lohn	9	5	2.391	2.929	3.601	1.210
Chem. Industrie Nordrhein	Entgelt	13	5	3.263	4.431	7.832	4.569
Mineralöl RWE-DEA	Lohn	9	5	4.064	5.204	6.010	1.946

<sup>35</sup> Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2001

<b>Metall Nordw.-Nordb.</b>	Lohn	12	6	2.766	3.253	4.392	1.626
<b>Kfz-Gewerbe NRW</b>	Lohn	5	2	1.972	3.512	4.084	2.112
<b>Holzverarb. Ind. Westfalen</b>	Lohn	5	4	3.015	3.506	3.506	491
<b>Papierverarb. Ind. Westf.</b>	Lohn	8	5	2.541	3.388	4.066	1.525
<b>Druckindustrie</b>	Lohn	7	4	3.002	4.056	4.868	1.866
<b>Textilindustrie Bad.-Württ.</b>	Lohn <sup>1</sup>	9	4	2.627	3.006	3.686	1.059
<b>Bekleidungsindustrie Bayern</b>	Lohn <sup>2</sup>	8	5	2.167	3.058	3.702	1.535
<b>Süßwarenind. Bad.-Württ.</b>	Entgelt	12	5	2.520	3.749	6.444	3.924
<b>Bauhauptgewerbe<sup>3</sup></b>	Lohn	8	4	3.388	4.173	5.225	1.837
<b>Großhandel NRW</b>	Gehalt	6	3	2.362	3.567	6.435	4.073
<b>Einzelhandel NRW</b>	Gehalt	5	1	2.117	3.535	6.761	4.644
<b>Deutsche Bahn AG Konzern<sup>4</sup></b>	Entgelt	15	5	2.303	3.215	11.204	8.901
<b>Deutsche Post AG</b>	Lohn	17	6	2.926	3.732	4.650	1.724
<b>Deutsche Telekom AG</b>	Lohn	17	6	2.889	3.684	4.591	1.702
<b>Transportgewerbe NRW</b>	Lohn	4	2	2.691	2.988	3.094	403
<b>Banken</b>	Entgelt	9	3	3.064	4.344	6.766	3.702
<b>Versicherungen</b>	Entgelt	8	2	3.476	4.134	6.788	3.312
<b>Hotels u. Gaststätten Bayern</b>	Entgelt	11	3	2.204	2.971	4.529	2.325
<b>Gebäudereiniger NRW<sup>5</sup></b>	Lohn	3	1	2.503	2.753	2.878	375
<b>Öff. Dienst Gemeinden</b>	Gehalt	15	3	2.759	3.623	10.306	7.547

1) Mittlere Lohngruppe im Tätigkeitsbereich Weberei.

2) Ab 1.5.98 neuer Lohnrahmen-TV.

3) Ohne Berlin-West.

4) Hier die Unternehmen DB Station & Service AG, DB Reise & Touristik AG, DB Regio AG, DB Cargo AG, DB Netz AG.

5) Unterhalts- und Gebäudeinnenreinigung.

Mittlere Gruppe: unterste Gruppe für Beschäftigte mit abgeschlossener, i.d.R. dreijähriger Berufsausbildung

<sup>A</sup> = Anfangsstufe    <sup>E</sup> = Endstufe

Quelle: WSI-Tarifarchiv Stand: 31.12.2000

Über einen längeren Zeitraum betrachtet, ist es den Gewerkschaften gelungen, durch eine aktive Lohnstrukturpolitik für eine überproportionale Anhebung der Vergütungsgruppen im unteren Entgeltbereich zu sorgen, wie das Beispiel der Metallindustrie zeigt.

### Unterste Lohngruppe im Verhältnis zur 100%-Gruppe

- Metallindustrie Nordwürttemberg-Nordbaden -

1950	1960	1970	1990	2000
72,5%	75%	75%	81,4%	85%

Quelle: IG Metall (2000)

Dies spiegelt die sich verändernden Arbeits- und Produktionsstrukturen und die daraus resultierenden Qualifikationsanforderungen ebenso wieder wie das *lohnpolitische* Ziel der Gewerkschaften, die aus ihrer Sicht unzureichenden und teilweise diskriminierenden Tarifentgelte an das mittlere Entgeltniveau heranzuführen. Dies ist allerdings kein durchgängiger Trend. Denn tatsächlich im Verlauf der vergangenen zehn Jahre sind die Lohn- und Gehaltsstrukturen und Entgeltrelationen weitgehend stabil geblieben (vgl. Tabelle). Am stärksten fällt das Hotel- und Gaststättengewerbe ins Auge, dort hat sich das Verhältnis der untersten zur

mittleren Gruppe von 75 auf rund 80 % verbessert. In der Metallindustrie ist ein Anstieg von gut 81 auf 85 % zu beobachten. Im Einzelhandel immerhin von 73,5 auf 76,6%. In den übrigen Bereichen blieben die Veränderungen eher marginal oder sie sind ganz ausgeblieben.

### Lohn- und Gehaltsstruktur 1990-2000 in westdeutschen Tarifbereichen

- Zahl der Gruppen und Verhältnis der untersten zur mittleren Gruppe (Endstufe) in % -

Tarifbereich		1990			2000		
		Gruppen <sup>1</sup>		uG/mG	Gruppen <sup>1</sup>		uG/mG
		insgesamt	unterhalb der mG	in %	insgesamt	unterhalb der mG	in %
<b>Bankgewerbe</b>	E	9	3	<b>82,6</b>	9	3	<b>83,2</b>
<b>Bauhauptgewerbe</b>	L	8	4	<b>81,1</b>	8	4	<b>81,1</b>
<b>Chemische Industrie Nordrh.</b>	E	13	5	<b>73,6</b>	13	5	<b>73,6</b>
<b>Druckindustrie</b>	L	7	4	<b>80,0</b>	7	4	<b>80,0</b>
<b>Einzelhandel NRW</b>	G	5	1	<b>73,5</b>	5	1	<b>76,6</b>
<b>Energiewirtschaft NRW</b>	E	15	5	<b>74,9</b>	15	5	<b>74,9</b>
<b>Gebäudereinigerhandw. NRW</b>	L	3	1	<b>90,9</b>	3	1	<b>90,9</b>
<b>Hotel und Gaststätten Bayern</b>	E	11	3	<b>75,0</b>	11	3	<b>80,4</b>
<b>Metallindustrie Nordw.-Nordb.</b>	L	12	6	<b>81,4</b>	12	6	<b>85,0</b>
<b>Öffentlicher Dienst</b>	G	17	6	<b>87,6</b>	17	6	<b>87,6</b>
<b>Steinkohlenbergbau Ruhr</b>	L	13	6	<b>79,7</b>	13	6	<b>79,7</b>
<b>Süßwarenindustrie Bad.-Württ.</b>	E	12	5	<b>66,8</b>	12	5	<b>67,2</b>
<b>Textilindustrie Bad.-Württ.</b>	L	7	4	<b>86,7</b>	9	4	<b>87,4</b>
<b>Versicherungsgewerbe</b>	E	8	2	<b>84,0</b>	8	2	<b>84,1</b>

L = Lohn; G = Gehalt; E = Entgelt uG = untere Gruppe; mG = mittlere Gruppe

<sup>1</sup> Zahl der Vergütungsgruppen insgesamt bzw. unterhalb der mittleren Gruppe

Quelle: WSI-Tarifarchiv Stand: 31.12.2000

Wenig Veränderungen hat es überdies bei der *intersektoralen* tariflichen Entgeltdifferenzierung gegeben. Die „Hitliste“ kennt seit Jahrzehnten dieselben „Hochlohnbranchen“ vornehmlich im Bereich der klassischen (von männlicher Facharbeit geprägten) Industriezweige (z.B. Chemie, Druck, Metall), am Ende stehen nach wie vor die (vielfach frauendominierten) Dienstleistungsbereiche (z.B. Einzelhandel, Hotel- und Gaststätten, Gebäudereinigung). Die Anhebung des Einkommensniveaus ganzer (Niedrig-)Lohnbranchen, die auf überdurchschnittliche Erfolge der Gewerkschaften in den jährlichen Lohnrunden angewiesen ist, ist so gut wie nicht gelungen. Dafür ist sicherlich nicht zuletzt das Konstruktionsprinzip des (regionalisierten) Branchentarifvertrags verantwortlich. Angesichts des starken Drängens der Arbeitgeber auf eine stärkere Lohnspreizung, die sich auch durch konkrete Forderungen in den Tarifverhandlungen geltend gemacht haben, kann allerdings das starke Beharrungsvermögen der tariflichen Lohn- und Gehaltsstrukturen in manchen Branchen auch als eine Art (Defensiv-)Erfolg interpretiert werden.

### 3.3 Niedriglohn

Über die Forderung nach einer stärkeren Differenzierung im unteren Einkommensbereich hinaus hat sich in den vergangenen Jahren eine intensive Debatte über die Einführung eines eigenständigen Niedriglohnsektors entwickelt. Sie wurde insbesondere auch im Rahmen der Benchmarking-Gruppe des Bündnis für Arbeit geführt<sup>36</sup>. Der Grundgedanke geht dahin, dass durch Niedriglöhne ein Markt für gering qualifizierte Tätigkeiten, insbesondere im Dienstleistungssektor, geschaffen werden soll, für die es aufgrund zu hoher Lohnkosten zur Zeit keine Nachfrage gibt. Dazu wurden zahlreiche unterschiedliche Modelle vorgelegt, die einerseits eine wirksame Absenkung der Arbeitskosten, andererseits eine Verarmung der betroffenen (potentiell) Beschäftigten verhindern sollten. Die Senkung der Lohnkosten soll dabei einen doppelten Wirkungszusammenhang erfüllen:

- Über die Senkung der Lohn(neben)kosten soll die *Arbeitsnachfrage* gesteigert werden: Sei es, weil dadurch eine Realaufwertung der Nachfrage (z.B. nach Dienstleistungen) stattfindet, sei es, weil dadurch eine produktivitätsgerechte Entlohnung realisiert wird, die einen vermehrten Einsatz des Faktors Arbeit erlaubt.
- Zugleich soll das *Arbeitsangebot* beeinflusst werden, weil durch die Senkung der Arbeits- bzw. Transfereinkommen die betroffenen Beschäftigten unter verstärkten Angebotszwang gesetzt werden.

Aus Sicht der Kritiker wirft der gesamte Problemkomplex „Niedriglöhne/Geringqualifizierte“ und die darauf bezogenen Vorschläge eine Reihe grundsätzlicher Fragen<sup>37</sup>. Fragwürdig ist bereits die grundlegende Diagnose, die hohe Arbeitslosigkeit von gering Qualifizierten sei vorrangig eine Folge ihrer zu hohen Entlohnung. Abgesehen davon, dass eine methodisch überzeugende Messung der (Grenz-)Produktivität von gering qualifizierter Arbeit vor allem im Dienstleistungsbereich kaum möglich ist und es sich hier eher um eine Zirkelargumentation handelt<sup>38</sup>, spricht vieles dafür, dass auf dem Arbeitsmarkt infolge der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit auch qualifizierter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein enormer Verdrängungsdruck zulasten der Geringqualifizierten herrscht.

Deshalb muss auch bezweifelt werden, ob und inwieweit die verschiedenen Modelle tatsächlich zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigung beitragen, oder ob sie nicht im günstigsten Fall zu einer Umschichtung im (unveränderten) Bestand von Beschäftigten und Arbeitslosen führen. Dies wäre umso problematischer je allgemeiner und umfassender Modelle der Lohnkostensubventionierung angelegt werden, weil dann in wachsendem Umfang Mitnahme- und Verdrängungseffekte zu erwarten sind. In diesem Zusammenhang ergeben sich auch Fragen an die Finanzierbarkeit der einzelnen Modelle<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> vgl. Benchmarking-Gruppe 1999

<sup>37</sup> vgl. Bäcker 1999

<sup>38</sup> Die hohe Arbeitslosigkeit wird schlicht als Beleg für nicht marktgerechte Entlohnung genommen und solange die Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich hoch ist, ist auch das Lohnniveau (noch) zu hoch

<sup>39</sup> vgl. Buslei/Steiner 2000

Ebenso fragwürdig wie die Annahme steigender Arbeitsnachfrage durch sinkende Arbeitskosten ist die Hypothese von der Arbeitslosigkeit als Folge fehlender Arbeitsanreize wegen zu üppiger sozialer Absicherung. Zum einen weisen alle empirischen Untersuchungen aus, dass etwa das Lohnabstandsgebot zur Sozialhilfe eingehalten wird<sup>40</sup>, zum andern bestehen Zumutbarkeitsregeln im Bereich der Arbeitslosenunterstützung (SGB III) und im Bundessozialhilfegesetz (BSHG), die im Laufe der vergangenen Jahre schrittweise verschärft wurden, ohne dass der erwünschte Beschäftigungserfolg eingetreten wäre. Die aktuelle Debatte um die „Zusammenlegung“ von Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe zeigt nur zu deutlich, in welche Richtung die sozialpolitischen Konsequenzen einer Verstärkung von Arbeitsanreizen für die Arbeitslosen gehen<sup>41</sup>.

Angesichts der kritischen Diskussion kam im Rahmen des Bündnis für Arbeit lediglich ein Minimalkonsens zustande, der im Kern auf einen befristeten zielgruppenorientierten Modellversuch in verschiedenen Arbeitsmarktregionen hinauslief. Die bisherigen Ergebnisse sind eher enttäuschend ausgefallen.

Die gewerkschaftliche Diskussion um die verschiedenen Modellvorschläge wurde neben den arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Aspekte vor allem von den tarifpolitischen Implikationen bestimmt<sup>42</sup>. Denn jedes Konzept, das auf die beschäftigungsstiftenden Wirkungen von niedrigen bzw. niedrigeren Löhnen setzt, stellt letztlich auch bestehende tarifliche Einkommensstandards in Frage. Dabei ist es unerheblich, ob die vermutete Beschäftigungswirkung über die Senkung der direkten Lohnkosten oder der Lohnnebenkosten erreicht werden soll. In den unterschiedlichen Vorschlägen werden demzufolge auch die tariflichen Einkommensstandards zum Teil offen, zum Teil indirekt infrage gestellt. Ganz unverhohlen geschah dies im *Kombilohnmodell* der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA). *„Zur Schaffung eines Niedriglohnbereichs besteht arbeitsmarktpolitisch keine Alternative. Denn von Arbeitslosigkeit betroffen sind vor allem Geringqualifizierte. ... Ein Niedriglohnbereich braucht keine Lohnsubventionen, sondern echte Niedriglöhne.“*<sup>43</sup>

Niedriglöhne müssen nicht erfunden oder eingeführt werden. Sie sind seit langem und mit großem Beharrungsvermögen Bestandteil der tariflichen Realität in vielen Tarifbereichen. Sie können auch als real existierender Test auf die Wirksamkeit von Niedriglohnstrategien betrachtet werden<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> vgl. zuletzt DGB 2001a

<sup>41</sup> Adamy/Steffen 1999

<sup>42</sup> vgl. Blechschmidt u.a. 1999

<sup>43</sup> Hundt 1999b

<sup>44</sup> vgl. Bispinck 1996

## Tätigkeiten mit niedriger tariflicher Grundvergütung

Tätigkeiten	Tarifbereich	Vergütungsgruppe	Grundvergütung in DM	Stundenvergütung in DM
<b>Hilfsarbeiter</b> für leichte Arbeiten	Landwirtschaft Rheinland-Nassau	L 1	1.493	8,58
<b>Haushaltshilfe</b> (1. Tätigkeitsj.)	Privathaushalte NRW	E I	1.691	10,13
<b>Bote, Page</b>	Hotels u. Gaststätten Saarland	E 1	1.862	10,76
<b>VerkäuferIn</b> (ungelernt, 1. Jahr)	Bäckerhandwerk Saarland	k. A.	1.872	10,82
<b>FischverpackerIn</b>	Fisch- u. Geflügelwirt. Cuxhaven	L 1	2.289	13,87
<b>FloristIn</b> (3. Jahr)	Florist-Fachbetriebe Niedersachsen	A 2	2.373	14,04
<b>FilmvorführerIn</b> (bis 3 Berufsj.)	Filmtheater West (höchste Ortskl.)	k. A.	2.444	14,11
<b>VerkäuferIn</b> (2. Berufsjahr)	Einzelhandel Niedersachsen (OK II)	G II	2.488	15,26
<b>FriseurIn</b> ("Erste Kraft")	Friseurhandwerk Pfalz	VI	2.500	15,61
<b>GebäudeinnenreinigerIn</b>	Gebäudereinigerhandwerk NRW	Ecklohn B	2.503	14,82
<b>Gelernter Konditor</b> (1. Jahr)	Konditorenhandwerk Hamburg	k. A.	2.571	15,40
<b>Sachbearbeitung Ein- u. Verkauf</b> (bis 23. Lj.)	Schuhindustrie Niedersachsen, Bremen, NRW	G K3	2.623	15,53
<b>AutomobilverkäuferIn</b> (in d. Einarbeitung)	Kfz-Gewerbe Schleswig-Holstein	G III	2.657	17,04
<b>Industriekaufmann/-frau</b> (1. Tj.)	Papierverarb. Ind. Rhl.-Pfalz u. Saar	G 3	2.704	17,79
<b>Nähen an Nähmaschinen oder Handnäharbeiten</b>	Bekleidungsindustrie Bayern o. Unterfranken	L IV	2.726	17,04
<b>Stahlfacharbeiter</b> (o. Berufserfahr.)	Eisen- und Stahlindustrie NRW	L 6	2.929	19,27
<b>Industriekaufmann/-frau</b> (1. Bj.)	Metallindustrie NRW	G III	3.170	20,82
<b>Schlossergeselle</b> (ab 22.Lj.)	Schlosser- und Schmiedehandwerk Schleswig-Holstein	L 5	3.280	20,50

Quelle: WSI-Tarifarchiv Stand: 31.12.2000

Das heißt, es gibt sehr wohl einen beachtlichen Bereich von niedrigen Tarifvergütungen mit Stundenlöhnen von 8 bis etwa 20 Mark bzw. Monatsentgelten von 1.500-3.300 Mark. Es zeigt sich, dass die Erscheinungsformen sehr vielfältig sind. Gerade im Dienstleistungsbereich sind die Niedrigeinkommen weit verbreitet. Das spiegelt verschiedene Faktoren wieder, wie etwa die ökonomische Situation der Branche, die Knappheitsrelationen am Arbeitsmarkt, aber auch das Durchsetzungspotential von Beschäftigten und Gewerkschaften. Die Niedriglohnbereiche lassen sich folgendermaßen systematisieren:

- Typ1: Niedriglohnbranche mit extrem niedrigen Vergütungen (teilweise zusätzlich starke Lohndifferenzierung im unteren Einkommensbereich): z.B. Landwirtschaft, Friseurhandwerk
- Typ 2: Niedriglohnbranche mit unterdurchschnittlichen Einkommen in (nahezu) allen Vergütungsgruppen.: z.B. Hotel- und Gaststättengewerbe, privates Transport- und Verkehrsgewerbe
- Typ 3: Gemischte Einkommensstruktur mit Niedrigeinkommen in wichtigen Teilbereichen: z.B. Einzelhandel (Verkaufspersonal), Papierverarbeitende Industrie (Lohn)

- Typ 4: Niedrigeinkommen in sehr eng begrenzten Teilbereichen, z.B. niedrige (Einstiegs-)Vergütung in der untersten Gehaltsgruppe: Bauhauptgewerbe

In keinem Bereich ist festzustellen, dass die Niedriglohnstrukturen, die ja in den einzelnen Tarifbereichen über lange Zeit stabil sind, eine dauerhaft beschäftigungssichernde oder -fördernde Wirkung gehabt haben. Gerade der Dienstleistungsbereich (z.B. der Einzelhandel) zeigt prototypisch, dass selbst subventionierte Billigarbeit eher zu verschärfter personalwirtschaftlicher Rationalisierung verleitet, die zulasten von regulären Voll- oder auch Teilzeitarbeitsplätzen geht<sup>45</sup>.

### 3.4 Leistungs- und ertragsabhängiges Entgelt

Die Arbeitgeber drängen seit einigen Jahren verstärkt auf die verstärkte Variabilisierung von tariflichen Entgeltkomponenten. Dabei soll neben der leistungsbezogenen insbesondere die ertragsabhängige Ausgestaltung einzelner Vergütungsbestandteile als Instrument eingesetzt werden. Ob Gruppenprämie oder individueller Erfolgsbonus, ob gain-sharing oder traditionelle Leistungszulage, ob Leistungsanreize durch Zielvereinbarung oder ertragsabhängige Mitarbeiterbeteiligung – alte und neue Formen leistungs- und erfolgsorientierte Entgeltgestaltung sind Gegenstand verstärkter Diskussionen und Aktivitäten. Die Ursachen für diese Entwicklung sind vielfältig: Zweifellos gehören die tiefgreifenden Umbrüche der Produktions-, Organisations- und Arbeitsformen quer durch alle Wirtschaftszweige zu den treibenden Faktoren, aber auch unabhängig davon greifen neue Ansätze der Personal- und Vergütungspolitik Platz, die sich von traditionellen Auffassungen lösen. Auch wenn die Formen und Verfahren von neuen Entgeltkonzepten und -praktiken auf den ersten Blick kaum auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen sind, liegen ihnen doch gemeinsame strategische Zielsetzungen zugrunde:

- Der Leistungsbezug der Vergütung soll insgesamt erheblich verstärkt werden. Zwar gibt es traditionell in vielen Wirtschaftszweigen und Tätigkeitsbereichen leistungsbezogene Entgeltkomponenten, aber ihr Anteil soll deutlich vergrößert werden.
- Das individuelle Arbeitseinkommen soll zudem stärker auch an die wirtschaftliche Lage („performance“) des Betriebs/Unternehmens gekoppelt werden. Dies gilt nach oben wie nach unten.
- Die bisherigen, am persönlichen Arbeitseinsatz und Leistungsprofil der Beschäftigten anknüpfenden Anreiz- und Vergütungskonzepte sollen um betriebswirtschaftliche und marktbezogene Kennziffern und Leistungsdaten der Betriebe ergänzt werden.

Im Ergebnis soll die Vergütung sehr viel variabler werden, der garantierte Sockel eines festen Einkommens geht in der Folge zurück. Die Datenlage zur Verbreitung leistungs- und erfolgsbezogener Entgeltgestaltung ist sehr lückenhaft.<sup>46</sup> Die Betriebs- und Personalrätebefragung

<sup>45</sup> vgl. Wiethold 1999

<sup>46</sup> Die amtliche Statistik informiert nur sehr schematisch über die Anwendung von Zeitlohn, Leistungslohn und Mischlohn, im übrigen gibt es vereinzelt branchenbezogene Untersuchungen; zuletzt sehr instruktiv über die Metallindustrie, Textil- und Bekleidungsindustrie sowie das Bankgewerbe die Untersuchung von Bahnmüller (Bahnmüller 2000).

des WSI 1999/2000 ergab folgende Daten zur Verbreitung von leistungs- und erfolgsbezogener Vergütung (vgl. nachstehende Tabelle).

### Leistungs- und erfolgs-/ertragsabhängige Einkommensbestandteile

- Angaben der Betriebsräte in % -

<b>Leistungsabhängige Bestandteile</b>			
	<b>Gesamt</b>	<b>West</b>	<b>Ost</b>
nein	46	47	44
ja, im gewerblichen Bereich	30	30	31
- Akkordentlohnung	28	31	12
- Prämientlohnung	60	62	51
- sonstiges	24	22	33
ja, im Angestelltenbereich	35	35	40
- Zielvereinbarungen	49	50	47
- sonstige Leistungsbeurteilungen	56	57	52
ja, bei leitenden Angestellten	30	30	31
<b>Schriftliche Vereinbarung</b>			
- nein	25	26	20
- ja	72	71	78
- tariflich	40	39	47
- Betriebsvereinbarung	74	77	60
- sonstiges	18	19	18
<b>Erfolgs- bzw. ertragsabhängige Bestandteile</b>			
	<b>Gesamt</b>	<b>West</b>	<b>Ost</b>
nein	57	52	63
ja, darunter:	44	46	35
- als Jahressonderzahlung	81	82	67
- als laufende (monatliche) Bezüge	33	33	35
- Sonstiges	12	12	13
<b>Schriftliche Vereinbarung</b>			
- nein	32	33	23
- ja	65	65	66
- tariflich	13	11	27
- Betriebsvereinbarung	71	73	57
- sonstiges	26	27	26

Quelle: WSI-Betriebsrätebefragung 1999/2000

Traditionell bestehen in zahlreichen Tarifbereichen vor allem im gewerblichen Bereich, aber zum großen Teil auch bei den Angestellten Regelungen zur leistungsbezogenen Vergütung. Viele Regelungen sind bereits Jahrzehnte alt und es besteht ein erheblicher Überarbeitungsbedarf. Anders als bei den leistungsbezogenen Entlohnung bestand und besteht gegenüber der Tarifierung von erfolgs- bzw. ertragsorientierten Vergütungssystemen bzw. -elementen auf gewerkschaftlicher Seite Skepsis bzw. Ablehnung. Sie beruht im wesentlichen darauf, dass die Einkommen der ArbeitnehmerInnen nicht (noch stärker) von der wirtschaftlichen Lage des Betriebs abhängig werden sollen. Da die Beschäftigten ohnehin bereits das Beschäftigungsrisiko tragen, sollten sie nicht auch noch das Betriebsrisiko in Form eines zusätzlichen Einkommensrisikos übernehmen müssen. In der Programmatik der Gewerkschaften zeigt sich deshalb auch, wie oben dargelegt, ein noch vorsichtiger Umgang mit ertrags- bzw. erfolgsbe-

zogener Vergütung. Es ist jedoch nicht zu übersehen, dass tarifliche Regelungsdruck zunimmt je stärker sich solche Vergütungskomponenten auf betrieblicher Ebene durchsetzen. In einzelnen Tarifbereichen bestehen auch bereits Regelungen<sup>47</sup>.

Das jüngste prominente Beispiel ist die Vereinbarung zum Projekt 5000 x 5000 bei Volkswagen. In Abhängigkeit von der Geschäftsentwicklung (positiver Jahresabschluss in der Gewinn- und Verlustrechnung) erhalten die Beschäftigten neben einem persönlichen *Leistungsbonus* eine *Ergebnisbeteiligung*. Letztere wird aber *zusätzlich* zu einem garantierten Jahresmindesteinkommen gezahlt. Auf diese Weise blieb die gewerkschaftliche Grundposition gewahrt, dass ertragsabhängige Einkommensbestandteile immer nur „on top“ gezahlt werden sollen. Forderungen nach der erfolgsabhängigen Variabilisierung der jährlichen Sonderzahlung („Weihnachtsgeld“), wie sie die Metallarbeitgeber regelmäßig seit der Tarifrunde 1999 fordern. Auch die übrigen tariflichen Regelungen beschränken sich auf Haus- und Firmentarifverträge. In der Regel stehen dabei jährliche Sonderleistungen im Vordergrund, deren Höhe von bestimmten Erfolgskriterien abhängig gemacht werden. Die unscharfe Begrifflichkeit (Erfolg, Ergebnis usw.) macht deutlich, dass keineswegs einheitliche Größen oder Kennziffern zugrundegelegt werden. Es finden sich sowohl rein betriebswirtschaftliche Rechengrößen als auch solche, die zumindest mittelbar auch der individuellen Beeinflussung zugänglich sind. Es gibt regelgebundene Zahlungen und einmalig ausgehandelte Leistungen.

Die strategische Frage, die sich mit den neuen Formen der erfolgs- und ertragsbezogenen Entgeltgestaltung verbindet, ist die nach der Marktanbindung der Entgelte. Sie führt nicht nur zu einer stärkeren Variabilisierung und damit auch Unsicherheit der Arbeitseinkommen, sondern auch zu einer Veränderung des Leistungsbegriffs selbst. Leistung ist nicht mehr das, was die Beschäftigten an Einsatz und Anstrengung einbringen, auch nicht mehr das materielle Arbeits- und Produktionsergebnis. „Leistung ist, was der Markt als solche anerkennt.“<sup>48</sup>. Damit geht diese Form der Entgeltvariabilisierung auch deutlich über den rein verteilungspolitischen Aspekt hinaus.

#### 4. Schlussbemerkung

Die verteilungspolitische Ausgangssituation kurz vor Beginn der heißen Phase der Tarifrunde 2002 ist widersprüchlich: Einerseits bieten die eher verhaltenen ökonomischen Rahmenbedingungen den Gewerkschaften keine allzu günstigen Voraussetzungen für eine Lohnrunde, die zumindest den kostenneutralen Verteilungsspielraum voll ausschöpft, andererseits zeigen der konjunkturelle Abschwung und seine Bremsspuren auf dem Arbeitsmarkt, wie dünn der neoliberalen Argumentationsboden ist, auf dem sich die Arbeitgeber und der gesamte ökonomische Mainstream bewegen: Während sie noch vor wenigen Monaten jeden zusätzlichen Arbeitsplatz auf das Konto der moderaten Lohnpolitik buchten, wird mit jedem Tag der konjunkturellen Talfahrt deutlicher, dass es die gesamtwirtschaftlichen (Nachfrage-)Bedingungen sind, die maßgeblich über die Beschäftigungsentwicklung entscheiden. Da nimmt es nicht wunder, wenn – wie schon so oft in vergangenen Krisenzyklen – der starre Arbeitsmarkt, die

---

<sup>47</sup> vgl. Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2000

<sup>48</sup> Bahnmüller 2001, 430

zu hohen Lohnersatzleistungen und die geringen Arbeitsanreize – als Ursache für die unbefriedigende Arbeitsmarktlage erhalten müssen<sup>49</sup>. Lohnmoderation, Sozialleistungsabbau und Deregulierung – auf diese drei Kernelemente lässt sich das neoliberal fundierte Politikkonzept reduzieren. Vielleicht bieten aber gerade die Widersprüche der aktuellen Situation die Chance für eine Revitalisierung gewerkschaftlicher Verteilungspolitik. Voraussetzung dafür wäre, dass die begründete Unzufriedenheit der Beschäftigten mit den Ergebnissen der lohnpolitischen Entwicklung der letzten Jahre aufgegriffen, die empirisch mehr als fragwürdige „Beweisführung“ der marktfixierten Umverteilungs-Argumentation von Arbeitgebern und Mainstream-Ökonomie systematisch aufgezeigt und zugleich ein verteilungspolitisch offensives Konzept für die Tarifrunde 2002 präsentiert würde. Damit lassen sich selbstverständlich keineswegs alle offenen verteilungspolitischen Fragen und Probleme klären, die in diesem Beitrag angesprochen wurden. Doch wenn es im Grundkonflikt um die allgemeine Lohnentwicklung gelingt, das Thema „Rückkehr zur Verteilungsgerechtigkeit“ auf die Tagesordnung zu setzen, verbessern sich zweifellos auch die Erfolgsvoraussetzungen etwa in der Lohnstruktur- und Leistungs politik. Umgekehrt dürfte eine Fortsetzung der lohnpolitischen Bescheidenheit Lösungen der übrigen verteilungspolitischen Fragen nachhaltig erschweren.

---

<sup>49</sup> vgl. zur „Faulheits-Debatte“ WZB 2001

## Literatur:

- Adamy, W./Steffen, J. (1999), Arbeitslosenhilfe überflüssig?, in: Soziale Sicherheit 9-10/1999.
- Bahnmüller, R. (2001), Stabilität und Wandel in der Leistungsentlohnung, in: WSI-Mitteilungen 7/2001.
- Bäcker, G. (1999), Beschäftigungsperspektiven für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose: Wege und Irrwege, in: P. Blechschmidt u.a. (Hrsg.), Perspektiven für mehr Beschäftigung, Hamburg 1999.
- Bäcker, G. (2000), Vorsicht Falle! Niedriglöhne durch Kombi-Einkommen: Statt mehr Beschäftigung steigende Armut, in: Schäfer, C. (Hrsg.), Niedriglohnpolitik, Hamburg 2000.
- BDA (2001), „Volkswirtschaft und Finanzen“, zu finden unter <http://www.bda-online.de/> (Themenbereiche).
- BDA/DGB (1999), Gemeinsame Erklärung von BDA und DGB zum Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit Bonn, 06. Juli 1999 ([http://www.dgb.de/themen/buen\\_06-07-99.htm](http://www.dgb.de/themen/buen_06-07-99.htm))
- Benchmarking-Gruppe (1999), Bericht der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking über Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer, o.O.
- Bispinck, R. (1996), Von Friseurinnen, Floristinnen und Fischverarbeiterinnen, Eine Analyse tariflicher Niedrigeinkommen in Westdeutschland, in: G. Pohl, C. Schäfer (Hrsg.), Niedrigeinkommen – Die unbekannte Realität: Armut trotz Arbeit, Hamburg 1996.
- Bispinck, R./Schulten, Th., Tarifpolitik und Bündnis für Arbeit, in WSI-Mitteilungen 12/1999.
- Bispinck, R./WSI-Tarifarchiv (2000) Tarifentgelt nach Leistung und Erfolg - Regelungen in ausgewählten Tarifbereichen, in: WSI in der Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), WSI-Tarifhandbuch 2000, Frankfurt/Main.
- Bispinck, R./WSI-Tarifarchiv (2001), Tarifliche Lohn- und Gehaltsstrukturen 2000. Eine Analyse von Struktur, Differenzierung und Niveau der Tarifeinkommen in ausgewählten Tarifbereichen, Elemente qualitativer Tarifpolitik, Düsseldorf.
- Blechschmidt, P./Gudowius, U./Heidorn, G./Hensche, D./Wiethold, F. (Hrsg.) (1999), Perspektiven für mehr Beschäftigung, Hamburg 1999
- Bundesbank (2000), Gesamtwirtschaftliche Anforderungen an eine beschäftigungsfördernde Tarifpolitik, in: Monatsbericht Februar 2000, S. 39.
- Buslei, H./Steiner, V. (2000), Beschäftigungseffekte und fiskalische Kosten von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 33 (1).
- DGB (1996), Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes. ([http://www.dgb.de/wir/grundsatzprogramm/g\\_s\\_programm.htm](http://www.dgb.de/wir/grundsatzprogramm/g_s_programm.htm))
- DGB (1998), Antrag zur Tarifpolitik, 16. ordentlicher DGB-Bundeskongress in Düsseldorf ([http://www.boeckler.de/wsi/tarchiv/iwl/16dgbk\\_azt.htm](http://www.boeckler.de/wsi/tarchiv/iwl/16dgbk_azt.htm))
- DGB (2001a), Lohnt sich Arbeit – für Sozialhilfemepfänger?, ISA – Informationen für Sozialhilfeempfänger 4/2001, Düsseldorf.
- DGB (2001b), Zur Einkommensentwicklung in Deutschland: Arbeitnehmerkaufkraft seit 1991 stetig gesunken, Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik 6/2001, Düsseldorf, September 2001.

- DIW (1998), Eine andere Meinung, in: Gemeinschaftsprognose der Wirtschaftsforschungsinstitute, Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1998, in: DIW-Wochenbericht 20/1998.
- EZB (2001), Monatsbericht August, Frankfurt/Main.
- EU-Kommission (2001), Generaldirektion Beschäftigung und Soziales, Unterschiede beim Beschäftigungswachstum im Dienstleistungssektor, Brüssel 2001.
- Flassbeck, H. (2000), Lohnzurückhaltung für mehr Beschäftigung? Über eine zentrale Inkonsistenz im jüngsten SVR-Gutachten, in: Wirtschaftsdienst 2000/II.
- Gesamtmetall (1999): Positionspapier des Vorstandes von Gesamtmetall zum Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit, Berlin 19. August 1999 (<http://www.gesamtmetall.de/html/presse/gips/gips090.htm>).
- Gesamtmetall (2001), Geschäftsbericht 1999-2001, Köln.
- Hundt, D. (1999a): Statement zur gemeinsamen Erklärung von BDA und DGB, 7. Juli 1999 in Bonn, dokumentiert in: Arlt, H.-J./Nehls, S. (Hrsg.): Bündnis für Arbeit. Konstruktion, Kritik, Karriere, Opladen/Wiesbaden 1999.
- Hundt, D. (1999b), Niedriglohnbereich durch Gesamtkonzeption erschließen, Pressestatement, Bonn Presseclub, 17.5.1999.
- IG BCE (2001), Tarifpolitisches Programm der IG BCE – Antrag zum 2. o. Gewerkschaftstag ([http://www.igbce.de/downloads/tarifpolitik/tarifpolitischerLeitantrag\\_stand010725.pdf](http://www.igbce.de/downloads/tarifpolitik/tarifpolitischerLeitantrag_stand010725.pdf))
- IG Metall (1999), Entschließung 3 Tarifpolitik des 19. ordentlichen Gewerkschaftstages der IG Metall, Hamburg.
- IG Metall (Hrsg.), Tarifrunde 1999 - Sozialökonomische Rahmenbedingungen, Frankfurt/Main, September 1998, S. 15.
- Kreimer-de Fries, J. (1999), Tarifkooperation der Gewerkschaftsbünde BeNeLux-Deutschland: Die "Erklärung von Doorn", in: Schulten, Th./Bispinck, R. (Hrsg.), Tarifpolitik unter dem Euro. Perspektiven einer europäischen Koordinierung: das Beispiel Metallindustrie, Hamburg.
- Kromphardt J. (1999), Minderheitsvotum zur Lohnpolitik, in: SVR-Gutachten 1999/2000 Ziff. 366 ff. (<http://www.boeckler.de/wsi/tarchiv/iwl/minderheitsvotum.htm>)
- OECD (1996), Employment Outlook 1996.
- Schauer, H. (1998), Anfragen zur Verteilungspolitik, in: Heinrich, M./Messner, D. (Hrsg.) Globalisierung und Perspektiven linker Politik, Festschrift für Elmar Altvater, Münster.
- Schauer, H. (2000), Tarifpolitik im Shareholderkapitalismus, in: Forum Gewerkschaften, Verteilungskonflikte im Shareholder-Kapitalismus, Supplement der Zeitschrift Sozialismus 6/2000
- Schulte, D. (2001), Interview mit Joachim Gauck in der ARD am 16.5.2001 (<http://www.wdr.de/tv/gauck/index20010516.html#zitate>)
- Schulten, Th./Bispinck, R. (Hrsg.), Tarifpolitik unter dem Euro. Perspektiven einer europäischen Koordinierung: das Beispiel Metallindustrie, Hamburg.
- Schulten, Th./Stückler, A. (2000), Lohnpolitik in Europa. Eine Studie im Auftrag des European Industrial Relations Observatory (Eiro), in: WSI-Informationen zur Tarifpolitik, Düsseldorf, Oktober 2000.
- Schulten, Th. (2001), Solidarische Lohnpolitik in Europa. Ansätze und Perspektiven einer Europäisierung gewerkschaftlicher Lohnpolitik, WSI-Diskussionspapier 92, Düsseldorf März 2001.

- SVR (1999/2000), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wirtschaftspolitik unter Reformdruck, Jahresgutachten 1999/2000.
- SVR (2000/2001), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Chancen auf einen höheren Wachstumspfad, Jahresgutachten 2000/2001.
- ver.di (Hrsg.), W. Kühn/R. Münster/M. Schlecht/J. Wiedemuth, Lohnzurückhaltung und Nullrunden: Eine wachstums- und sozialpolitische Sackgasse!, Düsseldorf April 2001.
- Welzmüller, R. ( 2001), Lohnpolitik, hrsg. von IG Metall Abt. Wirtschaft – Technologie – Umwelt, Frankfurt/Main Juni 2001.
- Wiethold, F. (1999), Hoffnungsträger Dienstleistungssektor. Über Niedriglöhne zu mehr Beschäftigung?, in: WSI-Mitteilungen 1/1998.
- WZB (2001), Oschmiansky, F., Kull, S., Schmid, G., Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen einer Debatte, WZB discussion paper FS I 01 – 206 (<http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2001/i01-206.pdf>)