

WSI

Wirtschafts- und Sozial-
wissenschaftliches Institut

iaw

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen



Arbeitnehmerkammer
Bremen



Tarifverträge und Tarifflicht im Land Bremen

Eine Studie des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts
der Hans-Böckler-Stiftung (WSI) und des
Instituts Arbeit und Wirtschaft (iaw) der Universität Bremen
in Zusammenarbeit mit der Arbeitnehmerkammer

Thorsten Schulten, Andreas Friemer, Irene Dingeldey,
Malte Lübker

Tarifverträge und Tarifflicht im Land Bremen

Eine Studie des Wirtschafts- und Sozialwissen-
schaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung
(WSI) und des Instituts Arbeit und Wirtschaft (IAW)
der Universität Bremen in Zusammenarbeit mit der
Arbeitnehmerkammer Bremen

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Das Wichtigste in Kürze	6
1 Einleitung	8
2 Tarifbindung in Bremen: Stand und Entwicklungstendenzen	10
2.1 Unterschiedliche Datenquellen zur Messung der Tarifbindung	10
2.2 Tarifbindung in Bremen im innerdeutschen Vergleich.....	12
2.3 Strukturmerkmale der Tarifbindung in Bremen	18
2.4 Entwicklungsdynamik der Tarifbindung	22
2.5 Tarifbindung und Betriebsrat.....	24
2.6 Tarifbindung im europäischen Vergleich.....	26
3 Tarifbindung und Tarifaueinandersetzungen in ausgewählten Branchen im Land Bremen .	28
3.1 Gesundheits- und Sozialwesen.....	30
3.2 Metall- und Elektroindustrie.....	33
3.3 Verkehr und Lagerei.....	35
3.4 Einzelhandel.....	37
3.5 Gastgewerbe	39
4 Tarifbindung und Arbeitsbedingungen in Bremen	44
4.1 Tarifbindung und wöchentliche Arbeitszeit.....	45
4.2 Tarifbindung und Entgelte	48
4.3 Tarifbindung und Lohnungleichheit	50
5 Ansätze zur Stärkung der Tarifbindung	52
5.1 Stärkung der Tarifverbände	52
5.2 Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen	55
5.3 Tariftreue bei öffentlichen Aufträgen und staatlicher Wirtschaftsförderung	61
5.4 Der „Wert“ von Tarifverträgen und ihre Bedeutung für die zukünftige Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft.....	64
6 Literatur	66

Vorwort

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

Tarifverträge sorgen für faire und transparente Vergütungsstrukturen und stärken das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“. Deshalb ist die seit Jahren zu beobachtende sinkende Tarifbindung in Deutschland eine schlechte Nachricht für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer: Beschäftigte in nicht tarifgebundenen Unternehmen verdienen im Land Bremen durchschnittlich 23 Prozent weniger als Beschäftigte in Unternehmen mit Tarifvertrag. Bereinigt um Strukturmerkmale (wie Betriebsgröße und Branche) ergibt sich ein Lohnunterschied von immerhin noch 10,5 Prozent.

Während im Jahr 2000 noch 70 Prozent der Beschäftigten in Westdeutschland in einem Unternehmen gearbeitet haben, das einen Tarifvertrag anwendet, ist dieser Anteil mittlerweile auf 56 Prozent gesunken. Nicht einmal mehr jeder dritte Betrieb verfügt über einen Tarifvertrag. Mit der vorliegenden Studie haben wir nun die Situation im Land Bremen genauer beleuchtet. Ohne zu viel vorwegzunehmen, sei an dieser Stelle bereits erwähnt, dass auch diese Ergebnisse ernüchternd sind: Nur noch 17 Prozent der Bremer Unternehmen wenden einen Tarifvertrag an. Damit sind hier sogar deutlich weniger Betriebe tarifgebunden als im bundesdeutschen Durchschnitt. Dabei haben tarifvertragliche Regelungen für beide Seiten Vorteile: Sie reduzieren arbeitsrechtliche Streitigkeiten und schaffen verlässliche Rahmenbedingungen. Branchentarifverträge können außerdem verhindern, dass Unternehmen versuchen, sich über Lohndumping eine bessere Wettbewerbsposition zu verschaffen.

Dass eine hohe Tarifbindung nicht aus der Zeit gefallen und möglich ist, belegen Beispiele aus anderen europäischen Ländern. In Frankreich, Belgien und Österreich sind beispielsweise mehr als 90 Prozent der Beschäftigten in tarifgebundenen Unternehmen tätig. Deshalb sollten die Befunde dieser Studie keinesfalls dazu führen, den Kopf in den Sand zu stecken. Es ist Zeit zu handeln! Die Zielsetzung der rot-grün-roten Landesregierung, die Tarifbindung zu stärken, ist deshalb ein wichtiges Signal. Sie sollte hierfür die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen. Auf Landesebene kann über eine Anpassung des Tariftreuegesetzes die Vergabe öffentlicher Aufträge stärker an die Anwendung eines Tarifvertrags geknüpft werden. Die Einführung allgemein verbindlicher Tarifverträge muss zudem durch den Bundesgesetzgeber dringend erleichtert werden. Hier sollte eine entsprechende Bundesratsinitiative auf den Weg gebracht werden.

Diese Studie soll dazu beitragen, die Bedeutung von Tarifverträgen für die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten herauszustellen. Die Gesetzgeber auf Landes- und Bundesebene werden deshalb aufgefordert, die Tarifbindung zu stärken.

Wir wünschen eine anregende Lektüre!



Peter Kruse
Präsident der
Arbeitnehmerkammer Bremen



Ingo Schierenbeck
Hauptgeschäftsführer der
Arbeitnehmerkammer Bremen

Das Wichtigste in Kürze

Die vorliegende Studie untersucht Stand und Entwicklung der Tarifbindung in Bremen und ihre Auswirkung auf die Einkommens- und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten. Empirische Grundlagen sind zum einen Daten des IAB-Betriebspanels sowie ergänzend die Verdienststrukturanalyse des Statistischen Bundesamtes und eine vom Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas) im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen durchgeführte Beschäftigtenbefragung. Zum anderen stützen wir uns auf Expertengespräche mit Repräsentanten verschiedener DGB-Gewerkschaften in Bremen.

Tarifbindung insgesamt: Das Land Bremen nimmt mit einer Tarifbindung von 55 Prozent der Beschäftigten im gesamtdeutschen Vergleich eine mittlere Position ein (Stand: 2018). In den übrigen westdeutschen Bundesländern liegt die Tarifbindung im Durchschnitt bei 56 Prozent, in Ostdeutschland lediglich bei 45 Prozent. Allerdings sind in Bremen nur noch 17 Prozent aller Unternehmen an einen Tarifvertrag gebunden, gegenüber 30 Prozent in den übrigen westdeutschen und 20 Prozent in den neuen Bundesländern. Damit nimmt Bremen den vorletzten Platz bei der Tarifbindung der Betriebe ein.

Trend: Ähnlich wie in Deutschland insgesamt geht seit Anfang der 2000er-Jahre die Tarifbindung in Bremen kontinuierlich zurück. Waren im Jahr 2000 noch etwa 70 Prozent aller Beschäftigten in Westdeutschland (ohne Bremen) an einen Tarifvertrag gebunden, so fiel die Quote bis 2018 auf nur noch 56 Prozent. In Ostdeutschland ging die Tarifbindung im selben Zeitraum von 57 auf durchschnittlich 45 Prozent zurück, in Bremen von 66 auf 55 Prozent.

Branchen, Betriebsgröße, Region: Die Tarifbindung bei den Beschäftigten in Bremen weist branchenbezogen eine hohe Heterogenität auf, mit weit unterdurchschnittlichen 34 Prozent im Einzelhandel und im Gesundheits- und Sozialwesen sowie überdurchschnittlichen 66 Prozent im Baugewerbe und 89 Prozent in der öffentlichen Verwaltung. Je größer der Betrieb, desto höher im Schnitt die Tarifbindung.

Beschäftigte: Männer arbeiten mit einem Anteil von 58 Prozent häufiger in tarifgebundenen Unternehmen als Frauen, die nur zu 51 Prozent eine tarifgebundene Entlohnung erhalten. Deutliche Unterschiede der Tarifbindung ergeben sich auch entlang der Arbeitszeit: Vollzeitbeschäftigte arbeiten in Bremen zu 59 Prozent in tarifgebundenen Unternehmen, Teilzeitbeschäftigte nur zu 47 Prozent und geringfügig Beschäftigte lediglich zu 34 Prozent.

Europäischer Vergleich: Deutschland und auch das Bundesland Bremen weisen im internationalen Vergleich keine besonders hohe Tarifbindung auf. Viele westeuropäische Länder haben eine Tarifbindung von 70 bis über 90 Prozent, diese begründen sich vielfach durch Allgemeinverbindlicherklärungen von Tarifverträgen oder spezifische Organisationshilfen für Gewerkschaften oder Arbeitgebervertretungen. Dies verdeutlicht, dass die Tarifbindung durch politische Rahmenbedingungen beeinflusst wird.

Tarifbindung und Betriebsrat: Betriebsräte spielen bei der Durchsetzung oder Verteidigung einer Tarifbindung im Betrieb oft eine wichtige Rolle. Allerdings verfügen derzeit lediglich neun Prozent aller Betriebe in Bremen über einen Betriebsrat, wobei allerdings 51 Prozent aller Beschäftigten in einem Unternehmen mit Betriebsrat arbeiten. 41 Prozent der Beschäftigten im Land Bremen arbeiten in einem Unternehmen, in dem es sowohl einen Tarifvertrag als auch einen Betriebsrat gibt. In den übrigen

westdeutschen Bundesländern gilt dies für 37 Prozent und in Ostdeutschland für 31 Prozent der Beschäftigten. Gut jede/jeder dritte Bremer Arbeitnehmer beziehungsweise Arbeitnehmer arbeitet in einem Unternehmen, das weder einen Betriebsrat hat noch tarifgebunden ist. Damit liegt Bremen im Durchschnitt der westlichen Bundesländer, während die Quote nicht tarifgebundener Unternehmen ohne Arbeitnehmervertretung in den östlichen Bundesländern bei 45 Prozent liegt.

Firmen- oder Flächentarifvertrag und Tariforientierung: Im Bundesland Bremen waren im Jahr 2018 noch 40 Prozent aller Beschäftigten an einen *Branchentarifvertrag* gebunden, deutlich weniger als im Durchschnitt der anderen westdeutschen Bundesländer mit 49 Prozent, aber mehr als in Ostdeutschland mit nur 34 Prozent. *Firmentarifverträge* haben mit 15 Prozent eine vergleichsweise hohe Bedeutung in Bremen. Dies drückt sich im Vergleich mit den übrigen westdeutschen Bundesländern aus, wo lediglich acht Prozent der Beschäftigten von einem Firmentarifvertrag betroffen sind, während dieser Anteil in Ostdeutschland mit elf Prozent etwas oberhalb des westdeutschen Niveaus liegt.

Tarifbindung und Entgelt: Beschäftigte verdienen deutlich weniger, wenn ihr Arbeitgeber nicht an einen Tarifvertrag gebunden ist. 2018 verdiente in Bremen ein Vollzeitbeschäftigter in einem tarifgebundenen Unternehmen ein mittleres Monatsentgelt von 4.018 Euro im Vergleich zu 3.087 Euro in einem Unternehmen ohne Tarifbindung. Der unbereinigte Rückstand (ohne Berücksichtigung von Struktureffekten wie Branchenzugehörigkeit, Betriebsgröße oder Qualifikationsprofil) beim Entgelt von Vollzeitbeschäftigten beträgt damit gut 23 Prozent. Werden die Struktureffekte berücksichtigt, beträgt die Differenz 10,5 Prozent.

Tarifbindung und Arbeitszeit: Beschäftigte ohne Tarifbindung arbeiten länger als Beschäftigte mit Tarifbindung. Berücksichtigt man die Strukturunterschiede (siehe oben) zwischen tarifgebundenen und nicht tarifgebundenen Betrieben, so ergibt sich ein Unterschied von mehr als einer Stunde, die tarifgebundene Beschäftigte weniger pro Woche arbeiten müssen.

Stärkung des Tarifsystems: Es gibt im Wesentlichen vier Ansätze, die bei unterschiedlichen Akteuren ansetzen, um eine Stärkung der Tarifbindung zu befördern: Dazu zählen erstens verbindliche Tariftreuevorgaben bei öffentlichen Aufträgen. Hier sind durch die Novellierung der Entsenderichtlinie neue Spielräume entstanden, die für die Erweiterung der Verpflichtung zur Tariftreue auf alle Vergaben genutzt werden sollten und auch auf den Bereich der Wirtschaftsförderung ausgedehnt werden könnten. Zweitens könnte eine Vereinfachung der Verfahren zur Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen durch den Bundesgesetzgeber im Rahmen des Tarifvertragsgesetzes Wirkung zeigen, zum Beispiel durch eine Änderung der Zustimmungsregelungen. Drittens sind die Tarifverbände zu stärken. Während die Gewerkschaften neue Strategien zur Mitgliedergewinnung entwickeln, zum Beispiel über neue Strategien der Ansprache, ist es wichtig, dass die Arbeitgeberverbände die Legitimation von Tarifflicht über die OT-Mitgliedschaften beenden.

1 Einleitung

Schlecht bezahlt, aber als Heldinnen und Helden gefeiert – so kann man die Situation vieler Beschäftigter skizzieren, die in der aktuellen Covid-19-Krise in sogenannten systemrelevanten Berufen arbeiten und vergleichsweise gering beziehungsweise unterdurchschnittlich entlohnt werden. Einer der Gründe dafür ist, dass sie vielfach in Unternehmen beschäftigt sind, die nicht an einen Tarifvertrag gebunden sind, beispielsweise im Handel, in der Logistik sowie teilweise auch in der Pflege. Aber auch bei Kurzarbeit infolge der Krise sind Beschäftigte in tarifgebundenen Unternehmen besser abgesichert, da in vielen Tarifverträgen Aufstockungen des Kurzarbeitergeldes durch die Arbeitgeber verhandelt werden konnten, sodass sie oftmals annähernd das volle Gehalt erhalten.

Die Krise hat damit erneut gezeigt, wie wichtig die Tarifbindung zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist. Dies kontrastiert mit der Krise des deutschen Tarifsystems, die sich durch das Sinken der Tarifbindung auf mittlerweile bundesweit nur noch 54 Prozent aller Beschäftigten (56 Prozent in den westlichen Bundesländern) auszeichnet. DGB-Chef Reiner Hoffmann nimmt dies zum Anlass, einen diesbezüglichen Aufruf zu formulieren:¹

„Eine Schlussfolgerung aus der Pandemie wird sicher sein, dass wir die Arbeitgeber nicht nur auffordern, sondern mit Nachdruck an den Verhandlungstisch zwingen werden, um auch für die Heldinnen und Helden der Arbeit in Zukunft anständige Arbeitsbedingungen und gute Löhne zu vereinbaren.“

Im Land Bremen liegt die Tarifbindung mit 55 Prozent der Beschäftigten im Jahr 2018 im stabilen Mittelfeld. Gleichzeitig ist jedoch der Anteil tarifgebundener Betriebe in keinem anderen Bundesland so drastisch gesunken wie hier – nämlich zwischen 2000 und 2018 von 38 auf nur noch 17 Prozent. Alles in allem ist damit die Erosion der Tarifbindung, die in den 1990er-Jahren in Deutschland einsetzte, vor allem in den kleineren und mittleren Betrieben in Bremen schon weit fortgeschritten.

Die Bremer Landesregierung setzt sich daher in besonderem Maße für die Stärkung der Tarifdeckung ein: Der Bremer Senat hat angekündigt, im Laufe des Jahres 2020 einen Referentenentwurf für eine Novelle des Tariftreue- und Vergabegesetzes vorzulegen.² Auch die Anhebung des Bremer Landesmindestlohns auf 11,13 Euro ab 1. Juli 2020 geht weit über das Niveau des ab 1. Januar 2021 geltenden allgemeinen Mindestlohns von 9,50 Euro hinaus. Hiermit signalisiert die Landesregierung ebenfalls den Willen, die Löhne am unteren Rand der Lohnskala zu stärken. Darüber hinaus ist das Land Bremen auf Unterstützung durch den Bund angewiesen, um beispielsweise eine Änderung des Tarifvertragsgesetzes zu bewirken. Im Frühjahr 2019 beteiligte sich der Bremer Senat daher an einer Bundesratsinitiative, die darauf abzielt, die „Funktionsschwäche der Tarifautonomie“ zu beheben³ und insbesondere „die Rahmenbedingungen des Verfahrens zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen zu verbessern“⁴.

Tarifverträge gelten als Basisinstitution eines sozial verträglichen Kapitalismus, der sich an den Normen einer sozialen Marktwirtschaft orientiert. Sie bilden ein wesentliches Instrument zur demokratischen Gestaltung der Arbeitswelt, um eine angemessene Teilhabe der Beschäftigten an der wirtschaftlichen Entwicklung sicherzustellen. Als Einzelpersonen finden sich die meisten Beschäftigten gegenüber dem

¹ <https://www.br.de/nachrichten/wirtschaft/corona-podcast-dgb-will-arbeitgeber-zu-tarifbindung-zwingen,Rxemdni>; download am 28.07.2020.

² Vgl. Bremische Bürgerschaft, Landtag (2020a).

³ Vgl. Bundesrat (2019a).

⁴ Bundesrat (2019b), S. 2.

Unternehmen in einer unterlegenen Verhandlungsposition. Das Bundesverfassungsgericht spricht seit Langem von einem „strukturellen Machtungleichgewicht“ auf dem Arbeitsmarkt. Mit dem Abschluss von Tarifverträgen durch Gewerkschaften kann dieses Ungleichgewicht zumindest teilweise ausgeglichen werden. Im Ergebnis verdienen Beschäftigte in tarifgebundenen Betrieben für die gleiche Arbeit durchschnittlich deutlich mehr als Beschäftigte in Unternehmen ohne Tarifvertrag und haben darüber hinaus deutlich bessere Arbeitsbedingungen.

Tarifverträge bieten aber auch für die Unternehmen zahlreiche Vorteile: Zu nennen sind vor allem Planungs- und Kalkulationssicherheit sowie die Chance, während der Friedenspflicht kooperative Arbeitsbeziehungen zu pflegen, die nicht ständig durch Verteilungskonflikte belastet werden. Flächentarifverträge reflektieren die spezifische Wettbewerbssituation der Branche beziehungsweise des Betriebes und schaffen gleichzeitig einen Ordnungsrahmen, der Schmutzkonzurrenz durch Lohndumping verhindert und stattdessen den Wettbewerb um innovative und qualitativ hochwertige Produkte und Dienstleistungen in den Mittelpunkt rückt. Auf diese Weise stützen Tarifverträge ein hochwertiges Wirtschafts- und Wachstumsmodell, das nicht auf Billigproduktion, sondern auf einer hohen Produktivität und Innovationskraft beruht.

In der vorliegenden Studie werden Stand und Entwicklung der Tarifbindung in Bremen im Vergleich zur Gesamtentwicklung in Ost- und Westdeutschland untersucht und ihre Auswirkung auf die Einkommens- und Arbeitsbedingungen analysiert. Die empirische Grundlage bietet hierbei eine von den Autoren durchgeführte Auswertung des IAB- Betriebspanels, die durch Daten der Verdienststrukturanalyse des Statistischen Bundesamtes sowie punktuell der Arbeitnehmerbefragung der Arbeitnehmerkammer Bremen ergänzt wurden.

Darüber hinaus wurden zahlreiche Experteninterviews mit Repräsentanten verschiedener DGB-Gewerkschaften geführt, die dazu dienten, die Situation in einzelnen Branchen besser kennenzulernen und illustrative Unternehmensfallbeispiele zu identifizieren. Im Rahmen dieser Studie werden dabei sowohl Negativbeispiele dokumentiert, in denen Unternehmen aus der Tarifbindung aussteigen, als auch Positivbeispiele, in denen es den Gewerkschaften gelungen ist, Tarifflicht zu verhindern oder Unternehmen in die Tarifbindung zurückzuführen.

Der Blick auf das europäische Ausland zeigt, dass der Rückgang der Tarifbindung in Deutschland und Bremen keineswegs zwangsläufig oder gar alternativlos ist. Im Rahmen dieser Studie werden deshalb wichtige Ansätze zur Stärkung der Tarifbindung diskutiert. Hierzu gehört die Entwicklung gewerkschaftlicher Organisationsmacht genauso wie die Überwindung von Mitgliedschaften ohne Tarifbindung (OT) bei den Arbeitgeberverbänden und die breitere Nutzung von Allgemeinverbindlicherklärungen. Hinzu kommen verbindliche Tariftreuevorgaben bei öffentlichen Aufträgen und in der regionalen Wirtschaftsförderung, welche die Vergabe von Aufträgen und öffentlichen Geldern daran knüpft, dass Unternehmen die tarifvertraglichen Mindeststandards einhalten.

Die Studie versteht Tarifverträge als ein wichtiges Element des deutschen Produktions- und Sozialstaatsmodells. Indem darin neue Themen, wie zum Beispiel die Digitalisierung, aufgegriffen und die Gestaltung veränderter Arbeitsbeziehungen zwischen den Sozialpartnern verhandelt werden, tragen Tarifverträge nicht nur zur Zukunftssicherung bei, sondern auch zur Verringerung sozialer Ungleichheit und zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts.

2 Tarifbindung in Bremen: Stand und Entwicklungstendenzen

2.1 Unterschiedliche Datenquellen zur Messung der Tarifbindung

Obwohl nach dem Tarifvertragsgesetz jeder abgeschlossene Tarifvertrag beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) registriert werden muss, existieren vonseiten des BMAS und den entsprechenden Landesministerien kaum offizielle Daten über die Entwicklung der Tariflandschaft in Deutschland. In Bremen existiert mit dem Tarifregister bei der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa zwar eine zentrale tarifpolitische Auskunftsstelle, bei der Informationen über einzelne Tarifverträge eingeholt werden können.⁵ Darüber hinaus werden vonseiten des Tarifregisters jedoch keine eigenen Auswertungen zur Entwicklung und Verbreitung von Tarifverträgen erstellt. Weder für das Bundesland Bremen noch für Deutschland insgesamt bestehen demnach offizielle administrative Daten zur Reichweite von Tarifverträgen. Die in der öffentlichen Debatte verwendeten Daten zur Tarifbindung beruhen stattdessen ausschließlich auf repräsentativen Befragungen von Unternehmen. In der Regel werden hierbei im Wesentlichen zwei Datenquellen verwendet.

Am weitesten verbreitet sind die Daten des *IAB-Betriebspanels*, die auf einer seit Mitte der 1990er-Jahre jährlich vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit durchgeführten Befragung von knapp 16.000 Betrieben beruhen.⁶ Die befragten Betriebe sind repräsentativ für die Gesamtheit der Betriebe mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Eine spezielle Auswertung zur Entwicklung der Tarifbindung in Deutschland auf der Grundlage des IAB-Betriebspanels wird regelmäßig einmal pro Jahr in den WSI-Mitteilungen veröffentlicht.⁷

Nachdem das Bundesland Bremen eine Aufstockung der regionalen Unternehmensstichprobe beschlossen hat, werden seit dem Jahr 2000 im Rahmen des IAB-Betriebspanels jährlich etwas mehr als 800 Unternehmen in Bremen befragt. Im Auftrag der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa werden die regionalen IAB-Daten für Bremen in einem jährlichen Bericht des Instituts für sozialökonomische Strukturanalysen (SÖSTRA) ausgewertet. Die jährlichen Berichte des IAB-Betriebspanels Bremen enthalten dabei auch jeweils ein Kapitel zur „Tarifbindung und betrieblichen Interessenvertretung“ mit einigen Basisinformationen zur Verbreitung von Tarifverträgen und Betriebsräten in Bremen.⁸ Ebenfalls auf der Grundlage des IAB-Betriebspanels hat die Arbeitnehmerkammer Bremen im Rahmen ihres Berichtes zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2019 eine erste Auswertung zur Entwicklung der Tarifbindung in Bremen vorgelegt.⁹ Schließlich hat auch das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung auf der Grundlage der IAB-Daten einen Überblick über die regionale Entwicklung der Tarifbindung in allen deutschen Bundesländern¹⁰ sowie zwei umfangreichere Detailstudien über die Tariflandschaft in Bayern¹¹ und Sachsen¹² erstellt.¹³

⁵ Das Tarifregister der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa ist unter folgender Adresse erreichbar: https://www.wirtschaft.bremen.de/detail.php?gsid=bremen109_2016.c.9900.de.

⁶ Vgl. Ellguth et al. (2014).

⁷ Zuletzt: Ellguth/Kohaut (2019), (2020).

⁸ Zuletzt: Frei et al. (2019).

⁹ Vgl. Salot (2019a).

¹⁰ Vgl. Lübker/Schulten (2019).

¹¹ Vgl. Schulten et al. (2018).

¹² Vgl. Schulten et al. (2019).

¹³ Die Struktur der vorliegenden Studie orientiert sich an den beiden vorherigen Berichten. In einzelnen Abschnitten wurden aus den beiden früheren Studien zudem Textpassagen übernommen, die über ein einzelnes Bundesland hinaus gültige Zusammenhänge darlegen. Dies trifft insbesondere auf den Kasten „Tarifbindung und Strukturmerkmale – Ergebnisse einer multivariaten Analyse“ sowie Abschnitt 4 zu.

Neben dem IAB-Betriebspanel existiert als zweite wichtige Datenquelle die *Verdienststrukturerhebung* (VSE) des Statistischen Bundesamtes, die alle vier Jahre durchgeführt wird und bei der etwa 60.000 Betriebe befragt werden.¹⁴ Auf der Grundlage der VSE-Daten für das Jahr 2014 hat das Statistische Bundesamt eine umfassende Auswertung zur Tarifbindung in Deutschland vorgelegt.¹⁵ Auch für Bremen liegt eine regionale Auswertung der VSE-Daten vor, in der unter anderem die Entgeltabstände zwischen tarifgebundenen und nicht tarifgebundenen Arbeitgebern im Detail dokumentiert werden.¹⁶ Auf Anfrage hat das Statistische Landesamt Bremen außerdem eine kleine, bislang unveröffentlichte Sonderauswertung der VSE 2014 zur Tarifbindung in Bremen erstellt.¹⁷

Bei beiden Datenquellen handelt es sich um repräsentative Befragungen, die hinsichtlich der Branchen- und Größenstruktur der befragten Betriebe einen repräsentativen Querschnitt abbilden. Vor diesem Hintergrund konnte bislang nicht vollständig geklärt werden, warum beide Datensätze ein unterschiedliches Bild der Tarifbindung zeichnen. Während im Jahr 2014 nach dem IAB-Betriebspanel die Tarifbindung in Bremen noch bei 58 Prozent lag und auch im Jahr 2018 immer noch 55 Prozent betrug, fielen nach der Verdienststrukturerhebung 2014 mit nur 40 Prozent deutlich weniger Beschäftigte unter den Geltungsbereich eines Tarifvertrages (Abbildung 1). Ähnliche Unterschiede zeigen sich auch bei der Analyse gesamtdeutscher Daten, bei der die VSE-Daten stets deutlich niedrigere Werte aufzeigen.¹⁸

Schließlich liegt mit dem vom Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas) im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen durchgeführten Beschäftigtenbefragung 2019 eine eigene regionale Datenquelle vor, die auf einer für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Land Bremen repräsentativen Befragung von knapp 2.000 Beschäftigten beruht.¹⁹ Im Rahmen dieser Befragung haben im Frühjahr 2019 58 Prozent der Beschäftigten angegeben, in einem tarifgebundenen Unternehmen zu arbeiten (Abbildung 1). Die Werte zur Tarifbindung lagen damit leicht oberhalb der Werte, die durch das IAB-Betriebspanel 2018 ausgewiesen wurden.²⁰

¹⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt (2016a).

¹⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (2016b).

¹⁶ Vgl. Statistisches Landesamt Bremen (o.J.).

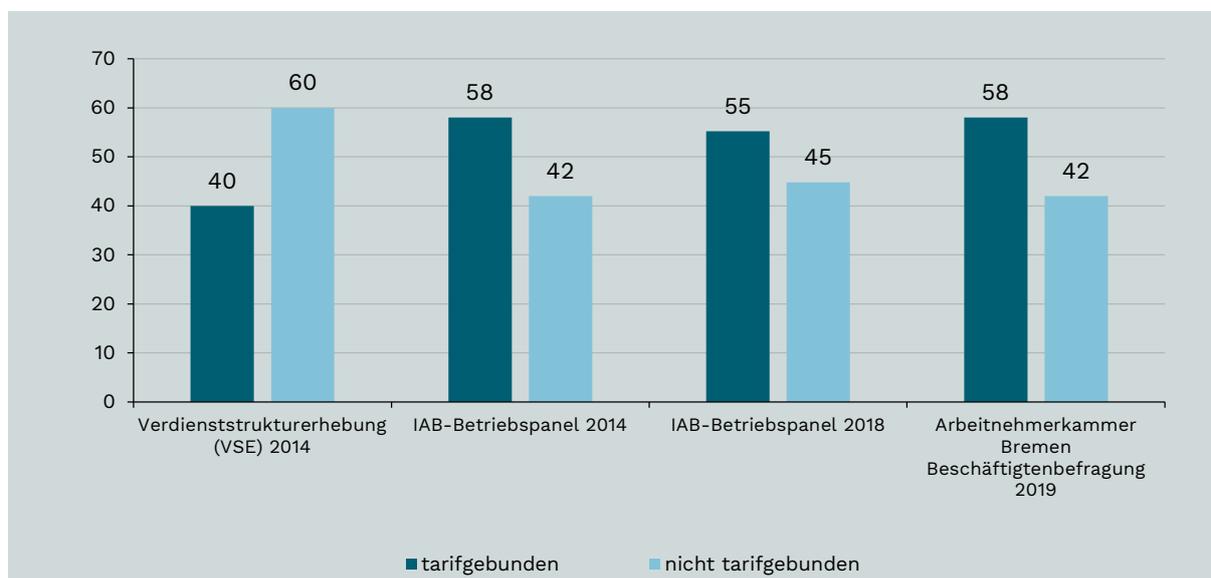
¹⁷ Wir danken Markus Habig vom Statistischen Landesamt Bremen für die Bereitstellung der Daten zur Tarifbindung in Bremen auf der Grundlage der VSE 2014. Die Daten der VSE 2018 lagen bei der Erstellung dieser Studie noch nicht vor.

¹⁸ Vgl. Schulten (2019).

¹⁹ Vgl. Schütz/Thiele (2019), S. 85 ff.

²⁰ Wir danken an dieser Stelle der Arbeitnehmerkammer Bremen, die uns für die vorliegende Studie die für unsere Fragestellung relevanten Daten der Beschäftigtenbefragung (infas 2019) zur Verfügung gestellt hat.

Abbildung 1: Tarifbindung in Bremen nach unterschiedlichen Datensätzen, in % aller Beschäftigten



Quellen: Verdienststrukturerhebung 2014; IAB-Betriebspanel Welle 2014 und 2018; infas (2019)

Aufgrund der besseren Verfügbarkeit längerer Datenreihen und umfassender Datensätze wird im Rahmen dieser Studie im Wesentlichen auf das IAB-Betriebspanel zurückgegriffen. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass der Stichprobenumfang umso geringer ausfällt, je differenzierter die Tarifbindung für bestimmte Branchen und/oder Regionen bestimmt wird. Geringere Fallzahlen erhöhen jedoch automatisch die statistische Fehleranfälligkeit. Deshalb sollten die hier dargestellten Daten weniger als exakte Werte, denn als grundlegende Tendenzen interpretiert werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Daten für einzelne Branchen analysiert werden.

2.2 Tarifbindung in Bremen im innerdeutschen Vergleich

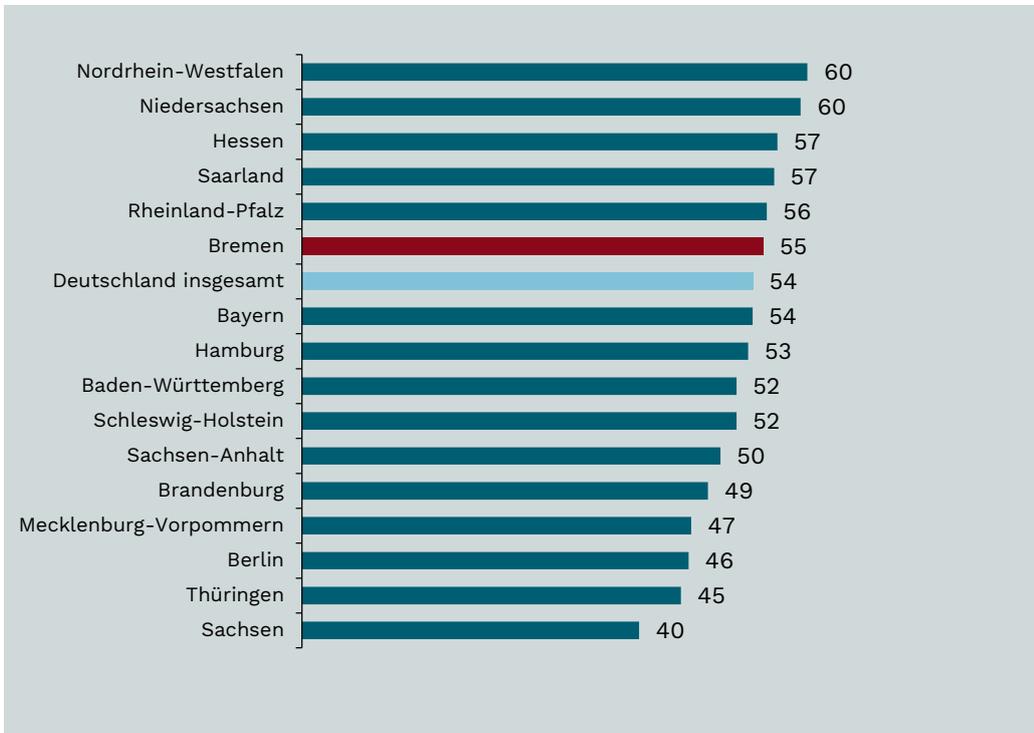
Tarifbindung der Beschäftigten

Im Vergleich der Bundesländer nimmt Bremen bei der Tarifbindung der Beschäftigten mit 55 Prozent im Jahr 2018 eine mittlere Position ein, die noch leicht oberhalb des gesamtdeutschen Durchschnitts von 54 Prozent liegt (Abbildung 2).²¹ Die höchste Tarifbindung in Deutschland besteht demnach mit jeweils 60 Prozent nach wie vor in Nordrhein-Westfalen und in Niedersachsen, gefolgt von jeweils 57 Prozent in Hessen und dem Saarland sowie 56 Prozent in Rheinland-Pfalz. In den übrigen westdeutschen Bundesländern liegt die Tarifbindung etwas unterhalb des Bremer Niveaus und variiert zwischen 54 Prozent in Bayern, 53 Prozent in Hamburg und jeweils 52 Prozent in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein. Eine deutlich niedrigere Tarifbindung findet sich hingegen mit Werten zwischen

²¹ Die Datengrundlage dieses Beitrags bildet, falls nicht anders ausgewiesen, das IAB-Betriebspanel, Wellen 1993-2018. Die Daten des IAB-Betriebspanels 2019 standen für diese Auswertung noch nicht zur Verfügung. Der Datenzugang erfolgte über einen Gastaufenthalt am Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (FDZ) und mittels kontrollierter Datenfernverarbeitung beim FDZ. DOI: 10.5164/IAB.IABBP9318.de.en.v1. Eine ausführliche Datendokumentation findet sich bei Fischer u.a. (2009) und Ellguth/Kohaut/Möller (2014). Für das Zusammenspielen der einzelnen Wellen des Betriebspanels wurde ein do-file von M. Umkehrer (2017) verwendet.

40 und 50 Prozent seit jeher in den ostdeutschen Bundesländern,²² wobei Sachsen mit nur 40 Prozent Tarifbindung das absolute Schlusslicht in Deutschland bildet²³.

Abbildung 2: Tarifbindung nach Bundesländern (2018), in % aller Beschäftigten



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des IAB-Betriebspanels

Seit Anfang der 2000er-Jahre geht die Tarifbindung in Bremen wie in Deutschland insgesamt kontinuierlich zurück (Abbildung 3).²⁴ Während im Jahr 2000 noch etwa 70 Prozent aller Beschäftigten in Westdeutschland (ohne Bremen) an einen Tarifvertrag gebunden waren, waren es 2018 nur noch 56 Prozent. In Ostdeutschland fiel die Tarifbindung im selben Zeitraum von 57 auf durchschnittlich 45 Prozent zurück. In Bremen weisen die Daten eine deutlich größere Schwankungsbreite auf, was jedoch vor allem auf statistische Effekte zurückzuführen sein dürfte, die mit der vergleichsweise kleinen Anzahl der befragten Unternehmen zusammenhängt. Insgesamt zeigt jedoch auch in Bremen die Tarifbindung über die vergangenen beiden Jahrzehnte einen eindeutig rückläufigen Trend.

²² Vgl. Ellguth/Kohaut (2020).

²³ Vgl. Schulden et al. (2019).

²⁴ Siehe auch Salot (2019a), S. 82 f.; Frei et al. (2019), S. 102 ff.

Abbildung 3: Tarifbindung in Bremen, Ost*- und Westdeutschland (2000-2018), in % aller Beschäftigten**



* inklusive Berlin, ** ohne Bremen

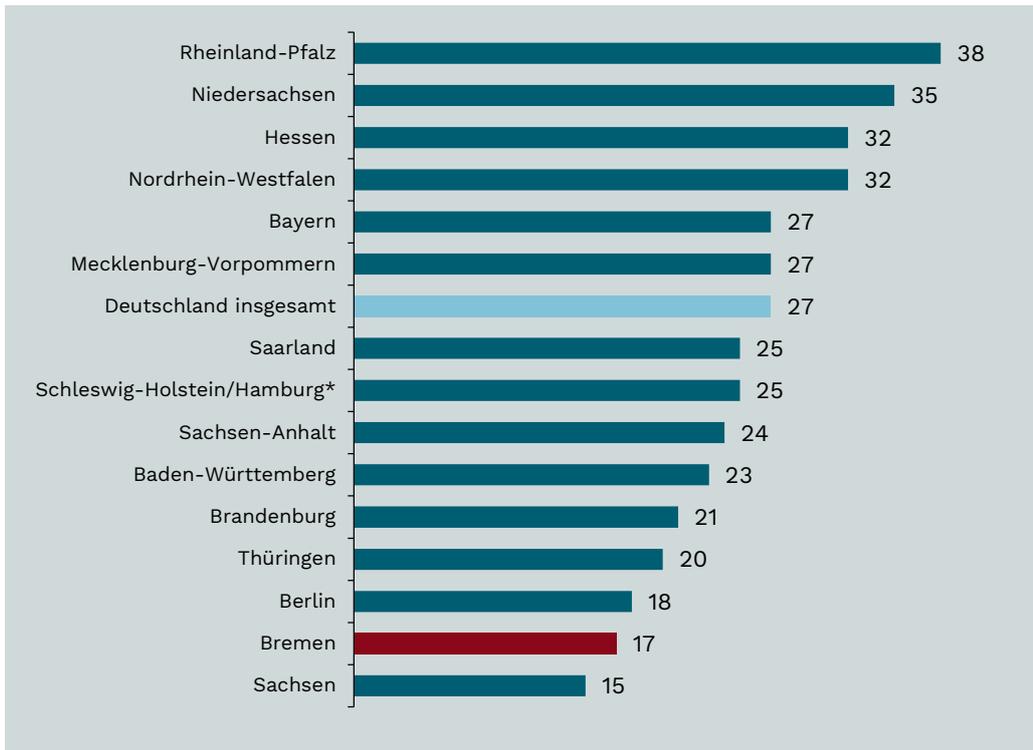
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des IAB-Betriebspanels

Tarifbindung der Betriebe

Die Erosion des Tarifvertragssystems wird in ihrer Tragweite noch deutlicher, wenn nicht die Tarifbindung der *Beschäftigten*, sondern die der Betriebe betrachtet wird (Abbildung 4): Im Jahr 2018 fiel in Deutschland gerade einmal noch etwas mehr als jeder vierte Betrieb (27 Prozent) unter den verbindlichen Geltungsbereich eines Tarifvertrages. Selbst in Rheinland-Pfalz als dem Bundesland mit der höchsten betrieblichen Tarifbindung, unterlag mit 38 Prozent nur eine Minderheit der Betriebe einem Tarifvertrag. Über 30 Prozent erreichte die Tarifbindung bei den Betrieben außerdem noch in Niedersachsen (35 Prozent), Hessen und Nordrhein-Westfalen (jeweils 32 Prozent). In den meisten Bundesländern schwankte die Tarifbindung hingegen zwischen 20 und 30 Prozent. Schließlich lag die Tarifbindung der Betriebe in drei Bundesländern sogar unter 20 Prozent. Neben Berlin (18 Prozent) und Schlusslicht Sachsen (15 Prozent) gehörte hierzu auch Bremen, das mit nur 17 Prozent tarifgebundenen Betrieben den zweitschlechtesten Wert in ganz Deutschland verzeichnete. Dass sich die Tarifbindung bei den Bremer Beschäftigten trotzdem nach wie vor eher im Durchschnitt bewegt, hängt vor allem damit zusammen, dass die Bremer Wirtschaft überdurchschnittlich stark durch Großunternehmen geprägt wird.²⁵ Bei der Tarifbindung von kleineren und mittleren Unternehmen hat Bremen hingegen noch größere Schwierigkeiten als die meisten anderen Bundesländer.

²⁵ Vgl. Barfuß et al. (2019).

Abbildung 4: Tarifbindung nach Bundesländern (2018), in % aller Betriebe

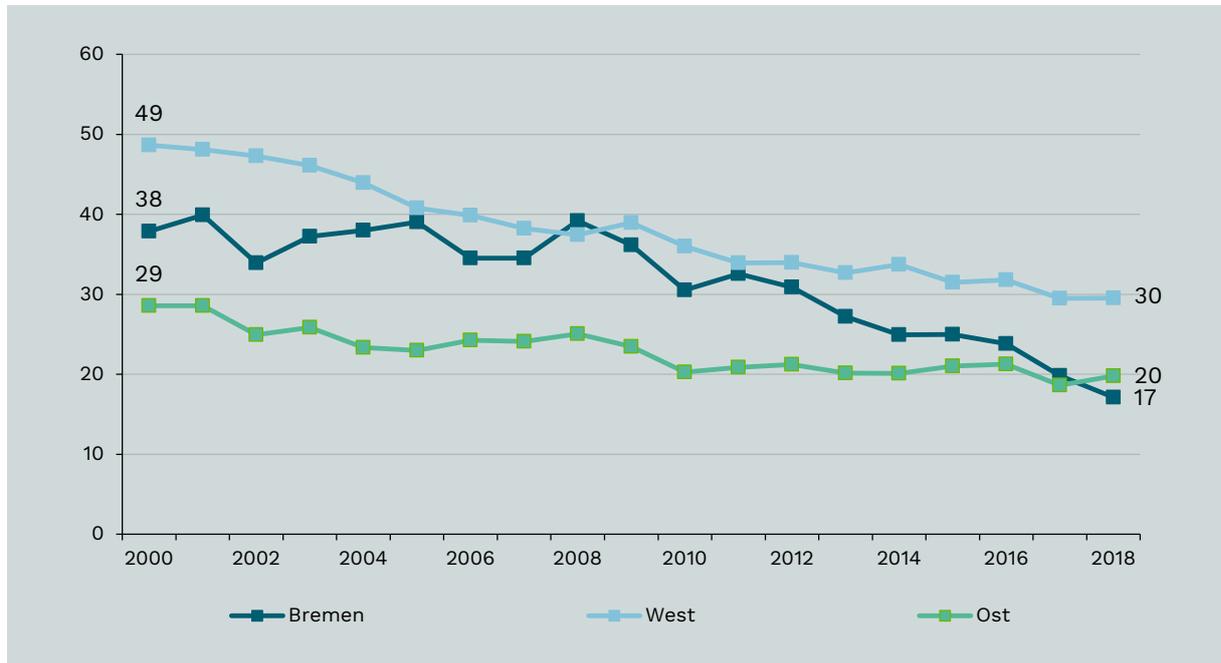


* Aufgrund geringer Fallzahlen in Hamburg werden die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein zusammengefasst.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des IAB-Betriebspanels

Die Tarifbindung der Betriebe ist vor allem in den 2010er-Jahren in Bremen deutlich schneller zurückgegangen, als in den anderen Bundesländern (Abbildung 5). Lag der Anteil der Bremer Betriebe mit Tarifvertrag am Ende der 2000er-Jahre mit Werten etwas unter 40 Prozent noch nahe am westdeutschen Durchschnitt, so weist er seither einen stark rückläufigen Trend auf und ist im Jahr 2018 sogar erstmals unter das durchschnittliche Niveau der ostdeutschen Bundesländer gerückt. Insgesamt hat sich dabei die Tarifbindung der Bremer Betriebe in den vergangenen zehn Jahren mehr als halbiert. Hierzu beigetragen hat nicht zuletzt ein anhaltender ökonomischer Strukturwandel, bei dem traditionelle und eher tarifgebundene Unternehmen durch neue Unternehmen ohne Tarifbindung ersetzt wurden (siehe S. 24).

Abbildung 5: Tarifbindung in Bremen, Ost*- und Westdeutschland (2000-2018), in % aller Betriebe**



* inklusive Berlin, ** ohne Bremen

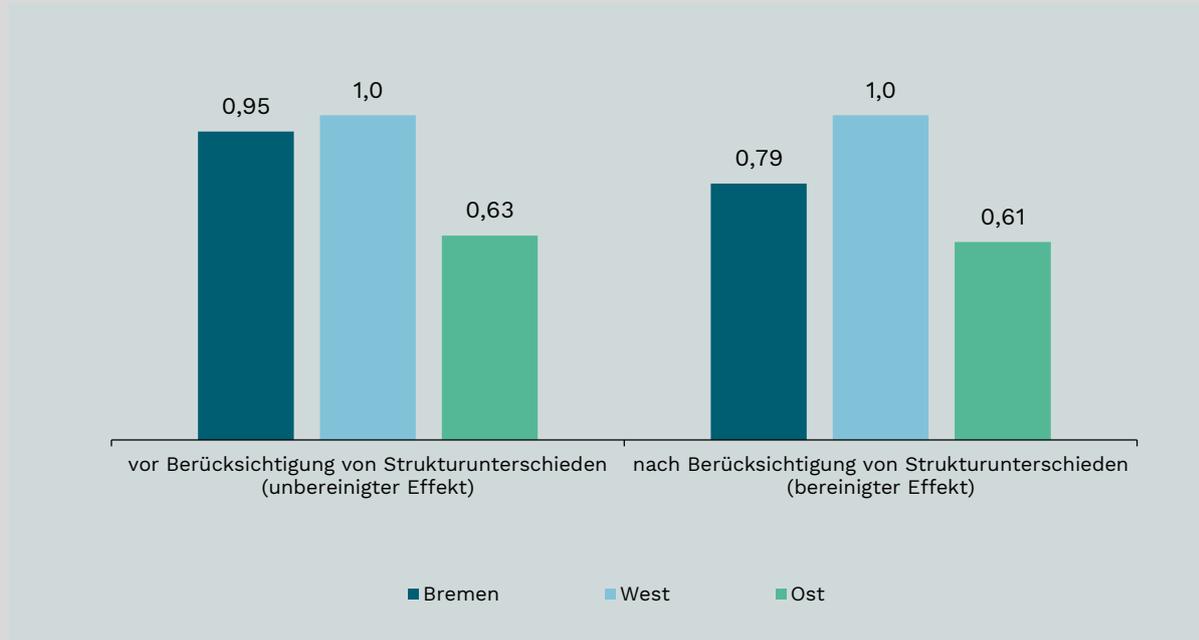
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des IAB-Betriebspanels

Tarifbindung und Strukturmerkmale – Ergebnisse einer multivariaten Analyse

Bei der vergleichenden Analyse der Tarifbindung zwischen den verschiedenen Bundesländern bleibt in der Regel unberücksichtigt, dass sich dahinter oft sehr verschiedene Wirtschaftsstrukturen verbinden. Wie im Rahmen dieser Studie am Beispiel Bremens erläutert wird, spielen vor allem die relative Bedeutung der verschiedenen Wirtschaftsbranchen und die Größenstrukturen der Unternehmen bei der Tarifbindung eine wichtige Rolle. Um bei der vergleichenden Analyse der Tarifbindung den Einfluss dieser Strukturmerkmale zu kontrollieren, wird im Folgenden auf eine multivariate Analyse zurückgegriffen.

Dazu werden die Wellen des IAB-Betriebspanels von 2016 bis 2018 verwendet, was zu einer höheren Fallzahl und somit zu aussagekräftigen Ergebnissen beiträgt. Im ersten Analyseschritt wird auf dieser Datenbasis das Chancenverhältnis (englisch: odds ratio) für eine Tarifbindung in Bremen und Ostdeutschland berechnet, wobei Westdeutschland als Referenzkategorie dient. Wie bereits aus den deskriptiven Statistiken ersichtlich wurde, liegt die Tarifbindung der Beschäftigten in Bremen leicht unterhalb des durchschnittlichen Niveaus der übrigen westdeutschen Bundesländer, während sie in Ostdeutschland deutlich niedriger ausfällt (Abbildung 3). Dementsprechend liegt bei einem unbereinigten Vergleich die Chance auf einen tarifgebundenen Arbeitsplatz in Bremen gegenüber den übrigen westdeutschen Bundesländern bei 95 Prozent. In Ostdeutschland liegt sie hingegen nur bei 63 Prozent (Abbildung 6).

Abbildung 6: Chancenverhältnis für die Tarifbindung der Beschäftigten in Bremen und Ostdeutschland* im Vergleich zu Westdeutschland (2016-2018)**



* inklusive Berlin, ** ohne Bremen

Anmerkung: Basiert auf einer logistischen Regression, abhängige Variable ist Tarifbindung. Ausgewiesen sind die jeweiligen Odds Ratios. Daten beziehen sich auf die Jahre 2016 bis 2018 (n = 45.920). Bei den bereinigten Effekten werden Strukturunterschiede hinsichtlich der folgenden Variablen berücksichtigt: Jahreseffekte; Betriebsgröße (Logarithmus der Anzahl der Vollzeitbeschäftigten); Wirtschaftszweig (19er Branchenklassifikation). Niveauunterschiede werden über Dummy-Variablen für Bremen und Ostdeutschland abgebildet, wobei die Referenzkategorie Westdeutschland ist. Signifikanzniveau: $p < 0,001$, jeweils basierend auf robusten Standardfehlern. Gewichtet mit dem Beschäftigtengewicht (Querschnittsgewicht).

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des IAB-Betriebspanels

Wird nun der Vergleich der Tarifbindung um die Effekte der unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen bereinigt, indem Kontrollvariablen für die Betriebsgröße und die Branchenstruktur in die logistische Regression eingefügt werden, zeigt sich für Bremen ein deutlich verändertes Bild (Abbildung 6). Bei einem um die wesentlichen Strukturmerkmale bereinigten Vergleich sinkt die Chance in Bremen auf einen tarifgebundenen Arbeitsplatz gegenüber den übrigen westdeutschen Bundesländern von 95 auf 79 Prozent. In der Tat weist Bremen mit einem vergleichsweise relativ großen industriellen Sektor, einem ausgeprägten öffentlichen Dienst und relativ vielen Großunternehmen eine Wirtschaftsstruktur aus, die eine höhere Tarifbindung eher begünstigt.²⁶ Der bereinigte Vergleich zeigt, dass angesichts der besonderen Bremer Wirtschaftsstruktur die Tarifbindung eigentlich deutlich höher ausfallen müsste. Während nach dem ersten (unbereinigten) Blick sich die Tarifbindung bei den Beschäftigten in Bremen nahe am westdeutschen Durchschnitt zu bewegen scheint, zeigt die um wirtschaftliche Struktureffekte bereinigte Analyse, dass die Tarifbindung in Bremen eher unterhalb des westdeutschen Durchschnitts liegt.

²⁶ Vgl. Barfuß et al. (2019); Frei et al. (2019).

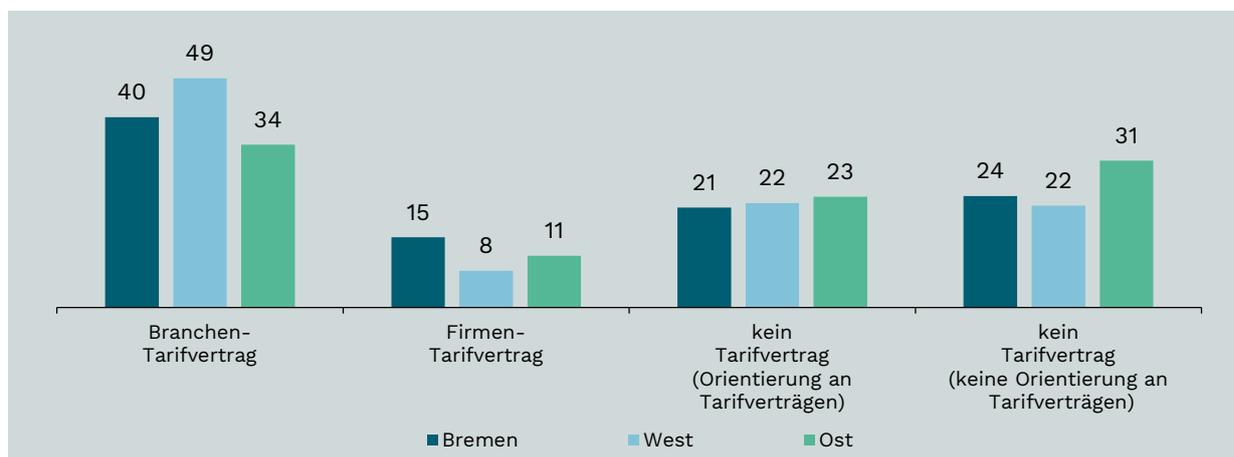
2.3 Strukturmerkmale der Tarifbindung in Bremen

Branchen- und Firmentarifverträge sowie Orientierung an Tarifverträgen durch nicht tarifgebundene Unternehmen

Eine Tarifbindung kann prinzipiell sowohl durch die Verbandsmitgliedschaft eines Unternehmens im Rahmen eines Branchentarifvertrages als auch durch den direkten Abschluss eines Firmentarifvertrages erzielt werden. Darüber hinaus gibt es auch viele Firmen, die zwar formal nicht tarifgebunden sind, sich aber an bestehenden Tarifverträgen orientieren. Eine Orientierung an Tarifverträgen kann in der Praxis sehr unterschiedliche Formen annehmen, von der nahezu hundertprozentigen Übernahme bestehender Tarifstandards bis hin zu einem sehr losen und sporadischen Bezug auf tarifvertragliche Regelungen. Empirisch ist dabei in verschiedenen Untersuchungen gezeigt worden, dass Unternehmen, die angeben, sich an bestehenden Tarifverträgen zu orientieren, nichtsdestotrotz im Durchschnitt deutlich schlechtere Konditionen anbieten, als im Tarifvertrag vereinbart wurden.²⁷ Zwar können Tarifverträge über ihre formalen Geltungsbereiche hinaus auch auf nicht tarifgebundene Unternehmen Wirkung entfalten.²⁸ Eine bloße Orientierung an Tarifverträgen ist jedoch kein Ersatz für eine verbindliche Tarifbindung. Tarifstandards werden im Gegenteil in der Regel nur von solchen Unternehmen eingehalten, die auch formal an einen Tarifvertrag gebunden sind.

Im Bundesland Bremen waren im Jahr 2018 noch 40 Prozent aller Beschäftigten an einen Branchentarifvertrag gebunden (Abbildung 7). Dies waren deutlich weniger Beschäftigte als im Durchschnitt der anderen westdeutschen Bundesländer, in denen noch 49 Prozent der Beschäftigten durch einen Branchentarifvertrag erfasst wurden. In Ostdeutschland arbeiteten hingegen nur 34 Prozent der Beschäftigten in Unternehmen mit einem Branchentarifvertrag.

Abbildung 7: Tarifbindung in Bremen, Ost*- und Westdeutschland (2018), in % aller Beschäftigten**



* inklusive Berlin, ** ohne Bremen

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des IAB-Betriebspanels

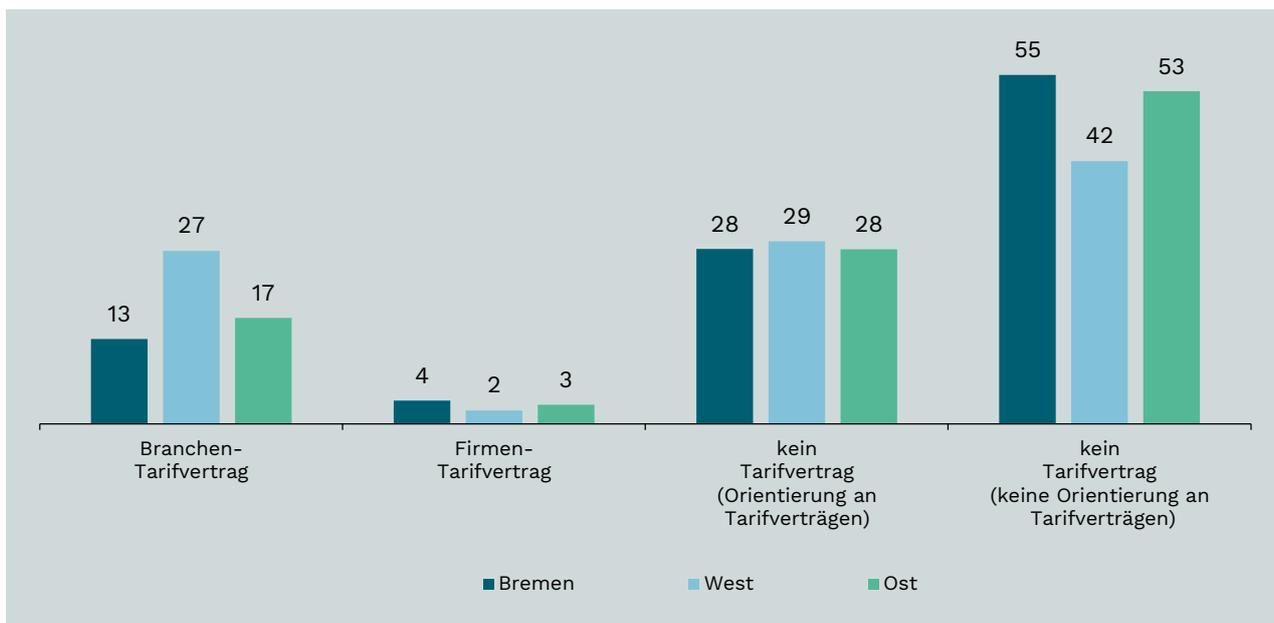
²⁷ Vgl. Addison et al. (2016); Berwing (2016); Schulten et al. (2018), (2019); Bossler (2019). Zu den Unterschieden beim Entgelt und bei den Arbeitszeiten zwischen tarifgebundenen Unternehmen und nicht tarifgebundenen Unternehmen mit und ohne Orientierung an Tarifverträgen in Bremen vergleiche Kapitel 4.

²⁸ Vgl. Frei et al. (2019), S. 106.

Auffallend ist, dass in Bremen Firmentarifverträge eine vergleichsweise hohe Bedeutung haben (Abbildung 7). So liegt der Anteil der Beschäftigten in Unternehmen, die an einen Firmentarifvertrag gebunden sind, in Bremen mit 15 Prozent fast doppelt so hoch wie in den übrigen westdeutschen Bundesländern, wo lediglich acht Prozent der Beschäftigten durch einen Firmentarifvertrag abgedeckt werden. Mit einem Anteil von elf Prozent liegt der Anteil der Beschäftigten mit Firmentarifverträgen in Ostdeutschland ebenfalls etwas oberhalb des westdeutschen Niveaus. Von den Beschäftigten in nicht tarifgebundenen Unternehmen arbeitet in Bremen etwas weniger als die Hälfte in Firmen, die angeben, sich an bestehenden Tarifverträgen zu orientieren. Damit fällt deren Anteil leicht geringer als in den übrigen westdeutschen Bundesländern, jedoch deutlich höher als in den ostdeutschen Bundesländern aus.

Besonders gering erscheint die Tarifbindung in Bremen, wenn anstelle der Beschäftigten lediglich die Betriebe betrachtet werden (Abbildung 8). Danach waren im Jahr 2018 noch 13 Prozent aller Betriebe in Bremen an einen Branchentarifvertrag gebunden. Hiermit dürfte Bremen einen der niedrigsten Werte in ganz Deutschland aufweisen. In den übrigen westdeutschen Bundesländern waren mit durchschnittlich 27 Prozent mehr als doppelt so viele Betriebe an einen Branchentarifvertrag gebunden. Auch in Ostdeutschland war der Anteil mit 17 Prozent noch höher als in Bremen.

Abbildung 8: Tarifbindung in Bremen, Ost*- und Westdeutschland (2018), in % aller Betriebe**



* inklusive Berlin, ** ohne Bremen

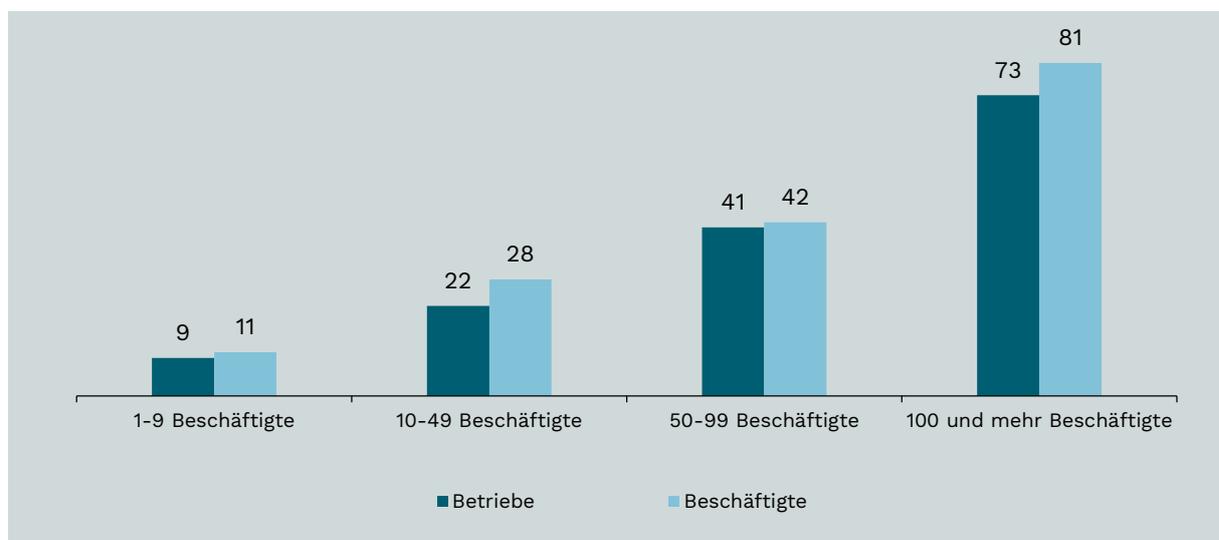
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des IAB-Betriebspanels

Während der Anteil der Betriebe mit Firmentarifverträgen mit vier Prozent in Bremen etwas stärker als in anderen Bundesländern ausgeprägt ist, nimmt der Anteil der nicht tarifgebundenen Betriebe in Bremen mit 83 Prozent deutschlandweit einen absoluten Spitzenplatz ein (Abbildung 8). Lediglich ein knappes Drittel der nicht tarifgebundenen Unternehmen in Bremen gibt dabei an, sich an bestehenden Tarifverträgen zu orientieren. Für eine Mehrheit von 55 Prozent aller Betriebe in Bremen spielen hingegen Tarifverträge selbst als loser Orientierungspunkt keine Rolle mehr.

Betriebsgrößen und Beschäftigtengruppen

Der große Unterschied zwischen der Tarifbindung der Beschäftigten und der Tarifbindung der Betriebe erklärt sich aus der Tatsache, dass große Unternehmen deutlich häufiger tarifgebunden sind als kleine Unternehmen. Dies gilt für Bremen gleichermaßen wie für Deutschland insgesamt.²⁹ In Bremen waren 2018 von den Kleinstunternehmen mit 1 bis 9 Beschäftigten lediglich neun Prozent der Betriebe und elf Prozent der Beschäftigten tarifgebunden. Bei größeren Unternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten waren es hingegen fast drei Viertel der Betriebe (73 Prozent) und mehr als vier Fünftel der Beschäftigten (81 Prozent) (Abbildung 9).

**Abbildung 9: Tarifbindung in Bremen nach Betriebsgröße (2018),
in % aller Betriebe und Beschäftigten**



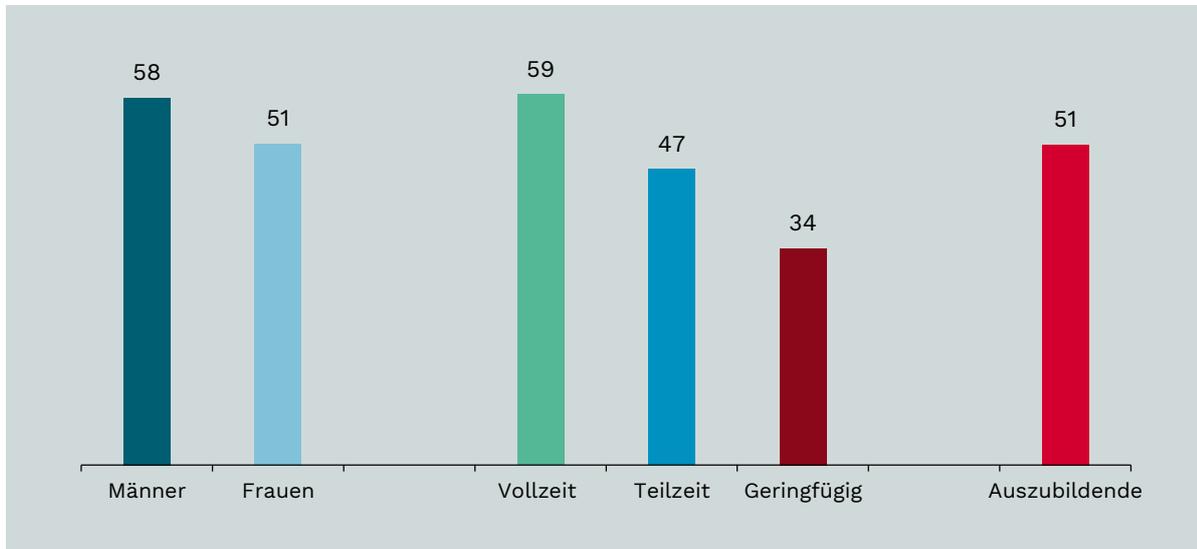
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des IAB-Betriebspanels

Im Hinblick auf die verschiedenen Beschäftigtengruppen zeigen sich bei der Tarifbindung in Bremen ebenfalls einige markante Unterschiede (Abbildung 10). Männer arbeiten mit einem Anteil von 58 Prozent häufiger in tarifgebundenen Unternehmen als Frauen, die nur zu 51 Prozent einer tarifgebundenen Tätigkeit nachgehen. Auch Auszubildende arbeiten nur knapp zur Hälfte in Betrieben mit Tarifbindung. Eine deutliche Abstufung bei der Tarifbindung existierte schließlich auch im Hinblick auf den Umfang der Beschäftigung. Während Vollzeitbeschäftigte in Bremen zu 59 Prozent in tarifgebundenen Unternehmen arbeiten, sind es bei den Teilzeitbeschäftigten nur 47 Prozent. Geringfügige Beschäftigung findet sich hingegen vorwiegend in nicht tarifgebundenen Unternehmen. Lediglich ein Drittel (34 Prozent) dieser Beschäftigungsgruppe arbeitet in einem Unternehmen mit Tarifvertrag. Letzteres ist jedoch kein spezifisch Bremer Phänomen, sondern gilt für ganz Deutschland.³⁰

²⁹ Vgl. Ellguth/Kohaut (2019), (2020).

³⁰ Vgl. Schneider/Vogel (2018).

**Abbildung 10: Tarifbindung in Bremen nach Beschäftigungsgruppen (2018),
in % aller Beschäftigten**



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des IAB-Betriebspanels

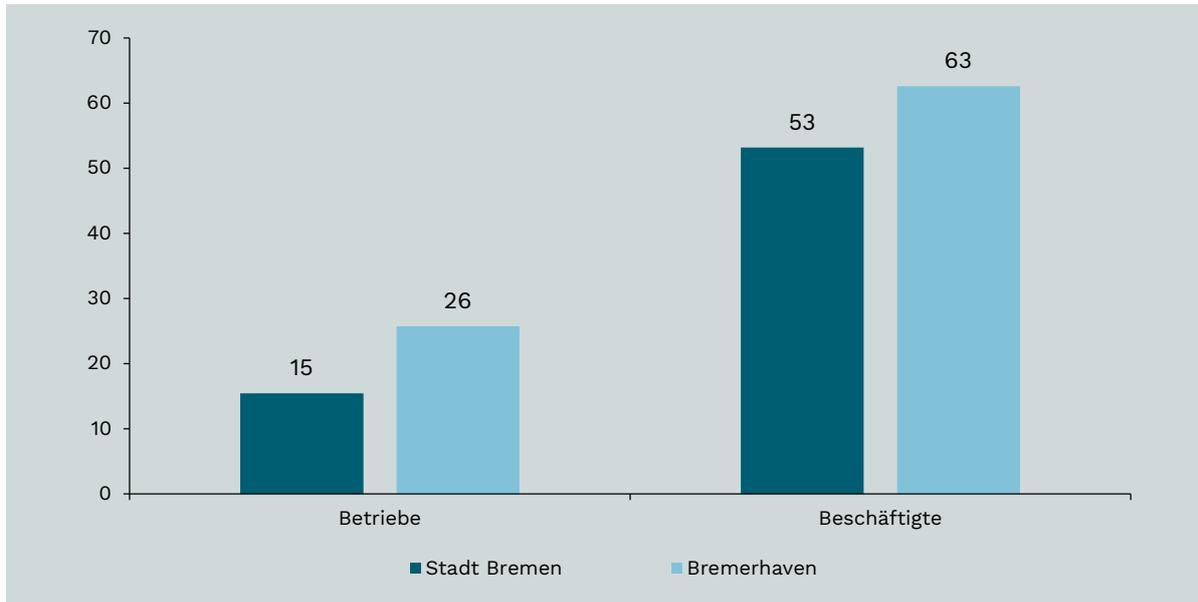
Tarifbindung in der Stadt Bremen und in Bremerhaven

Im Bundesland Bremen zeigen sich auch regionale Unterschiede bei der Tarifbindung zwischen der Stadt Bremen und Bremerhaven (Abbildung 11). Nach wie vor sind in Bremerhaven mit 26 Prozent deutlich mehr Betriebe tarifgebunden als in der Stadt Bremen, wo es lediglich 15 Prozent sind. Auch bei den Beschäftigten ist die Tarifbindung mit 63 Prozent in Bremerhaven noch deutlich höher als in der Stadt Bremen, wo lediglich 53 Prozent der Beschäftigten in tarifgebundenen Unternehmen arbeiten.³¹ Die höhere Tarifbindung in Bremerhaven ist in erster Linie das Resultat einer besonderen Wirtschaftsstruktur, die insbesondere durch eine nach wie vor weitgehend tarifgebundene Hafenwirtschaft geprägt wird.³²

³¹ Die Daten zur Tarifbindung für Bremerhaven müssen aufgrund der relativ geringen Fallzahlen mit einiger Vorsicht interpretiert werden. Sie weisen in den vergangenen Jahren auch eine relativ große Schwankungsbreite auf. Allerdings bewegen sie sich durchweg oberhalb des Niveaus der Stadt Bremen. Die regionalen Unterschiede bei der Tarifbindung werden auch durch die Beschäftigtenbefragung der Arbeitnehmerkammer Bremen bestätigt, wonach 63 Prozent der Beschäftigten in Bremerhaven und 57 Prozent in der Stadt Bremen angeben, in einem tarifgebundenen Unternehmen zu arbeiten (infas 2019).

³² Vgl. Salot (2020).

**Abbildung 11: Tarifbindung in der Stadt Bremen und in Bremerhaven (2018),
in % aller Betriebe und Beschäftigten**



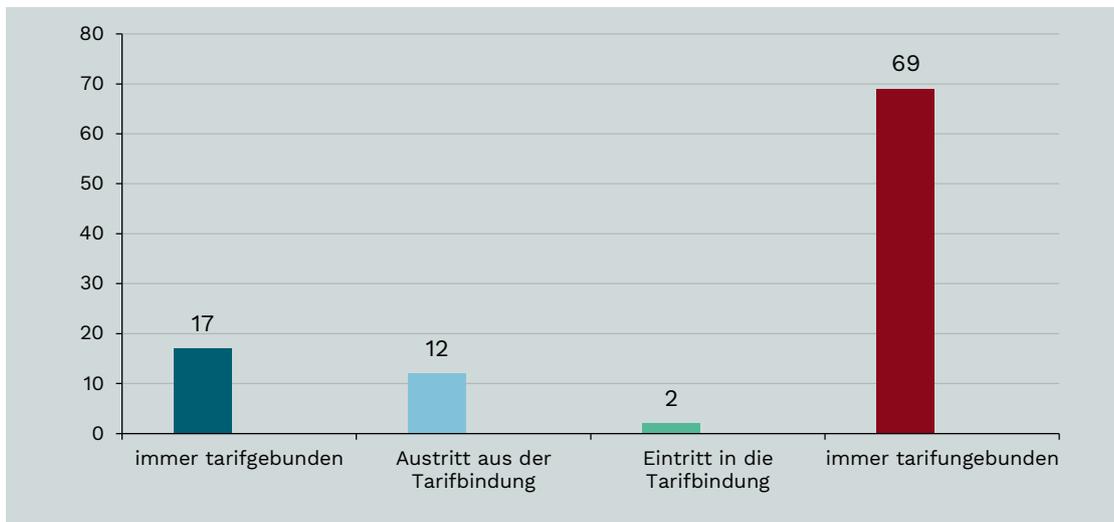
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des IAB-Betriebspanels

2.4 Entwicklungsdynamik der Tarifbindung

Um die Entwicklungsdynamik in Bremen besser zu ergründen, haben Frei et al.³³ in ihrem jährlichen Bericht über die Ergebnisse des IAB-Betriebspanels Bremen einmal ausgewertet, wie sich die Tarifbindung auf der Ebene einzelner Betriebe zwischen 2010 und 2018 verändert hat (Abbildung 12). Bei der großen Mehrheit von 86 Prozent der Betriebe haben sich dabei keine Veränderungen vollzogen. 17 Prozent der Betriebe waren bereits 2010 tarifgebunden und wendeten auch 2018 noch Tarifverträge an. Umgekehrt waren 69 Prozent der Unternehmen, die 2010 nicht tarifgebunden waren, auch 2018 immer noch ohne Tarifvertrag. Lediglich bei 14 Prozent der Betriebe ist eine Veränderung feststellbar. Hierbei sind zwölf Prozent der Betriebe im vergangenen Jahrzehnt aus der Tarifbindung ausgetreten, während lediglich zwei Prozent der Betriebe sich neu für die Anwendung eines Tarifvertrages entschieden haben.

³³ Vgl. Frei et al. (2019), S. 110.

Abbildung 12: Entwicklung der Tarifbindung auf der Ebene des einzelnen Betriebes zwischen 2010 und 2018*, in % aller Betriebe



*Nur Betriebe mit Beteiligung an beiden Befragungswellen.

Quelle: Frei et al. (2019), S. 110 auf der Grundlage der IAB-Betriebspanels 2010 und 2018

Offensichtlich kam es im vergangenen Jahrzehnt nur sehr selten vor, dass sich ein ehemals tarifloser Betrieb in Bremen für die Anwendung eines Tarifvertrages entschieden hat. Dass sich immerhin zwölf Prozent der Betriebe im Laufe des vergangenen Jahrzehnts aus der Tarifbindung verabschiedet haben, wurde nicht zuletzt von vielen Arbeitgeberverbänden selbst gefördert, indem sie immer öfter so genannte OT-Mitgliedschaften (OT = ohne Tarifbindung) angeboten haben.³⁴ Allerdings kann der Austritt aus der Tarifbindung allein die rückläufige Entwicklungsdynamik bei der Tarifbindung jedoch nicht vollständig erklären.³⁵ Ein weiterer wichtiger Erklärungsfaktor liegt im Strukturwandel und den Veränderungen der Unternehmenslandschaft, wonach tendenziell eher tarifgebundene, ältere Unternehmen aus dem Markt ausscheiden, während neu gegründete Unternehmen von vornherein gar nicht erst in die Tarifbindung gehen. Nach der Untersuchung von Frei et al.³⁶ waren im Jahr 2018 30 Prozent der Bremer Betriebe, die vor 1990 gegründet wurden, tarifgebunden. Bei den Betrieben, die zwischen 1990 und 2009 sowie seit 2010 gegründet wurden, lag die Tarifbindung hingegen nur bei jeweils elf Prozent (Abbildung 13). Hierbei gilt nicht nur für Bremen, sondern für Deutschland insgesamt, dass die Akzeptanz des Tarifvertragssystems gerade bei neu gegründeten Unternehmen bereits seit zwei Jahrzehnten nur sehr gering ausgeprägt ist.³⁷

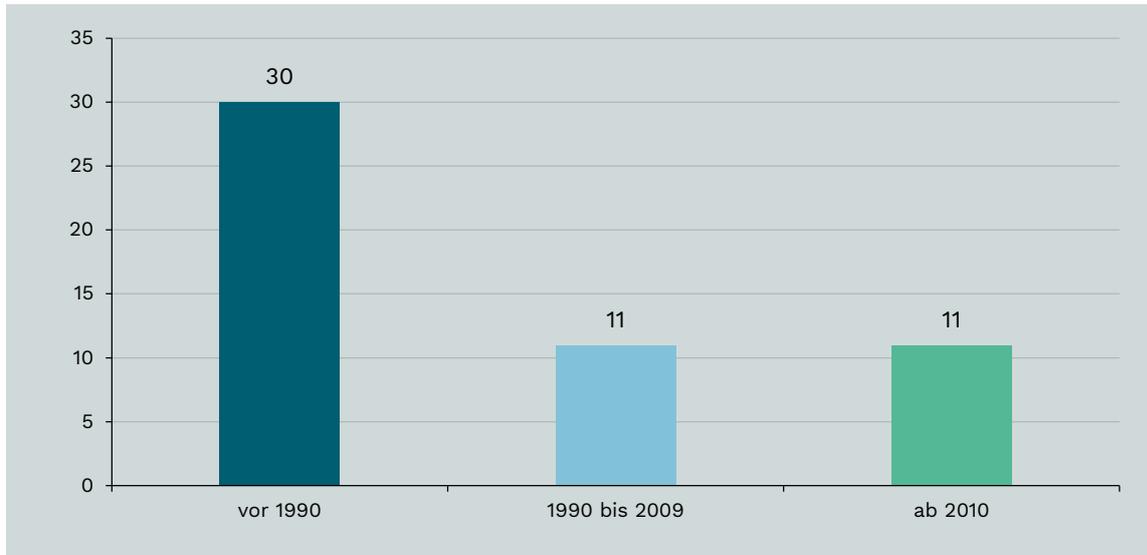
³⁴ Vgl. Behrens/Helfen (2016).

³⁵ Vgl. Bossler (2019).

³⁶ Vgl. Frei et al. (2019), S. 108 f.

³⁷ Vgl. Kohaut/Ellguth (2008); Bossler (2019).

Abbildung 13: Tarifbindung Bremer Betriebe 2018 nach dem Gründungsjahr, in % aller Betriebe



Quelle: Frei et al. (2019), S. 108 auf der Grundlage des IAB-Betriebspanels 2018

2.5 Tarifbindung und Betriebsrat

Tarifpolitik und Mitbestimmung bilden die beiden zentralen Arenen der Arbeitsbeziehungen in Deutschland, die eng miteinander verwoben sind. Nach dem Betriebsverfassungsgesetz haben Betriebsräte die Aufgabe, die Einhaltung von Tarifverträgen im Betrieb zu überwachen. Zugleich ist die große Mehrzahl der Betriebsräte gewerkschaftlich organisiert und – zum Beispiel als Mitglieder gewerkschaftlicher Tarifkommissionen – oft aktiv an der Gestaltung der Tarifpolitik beteiligt. Hinzu kommt eine zunehmende Dezentralisierung der Tarifpolitik durch tarifvertragliche Öffnungsklauseln, die die tarifpolitische Rolle von Betriebsräten immer weiter aufgewertet hat.³⁸ Schließlich spielen Betriebsräte auch bei Durchsetzung oder Verteidigung einer Tarifbindung im Betrieb oft eine wichtige Rolle.

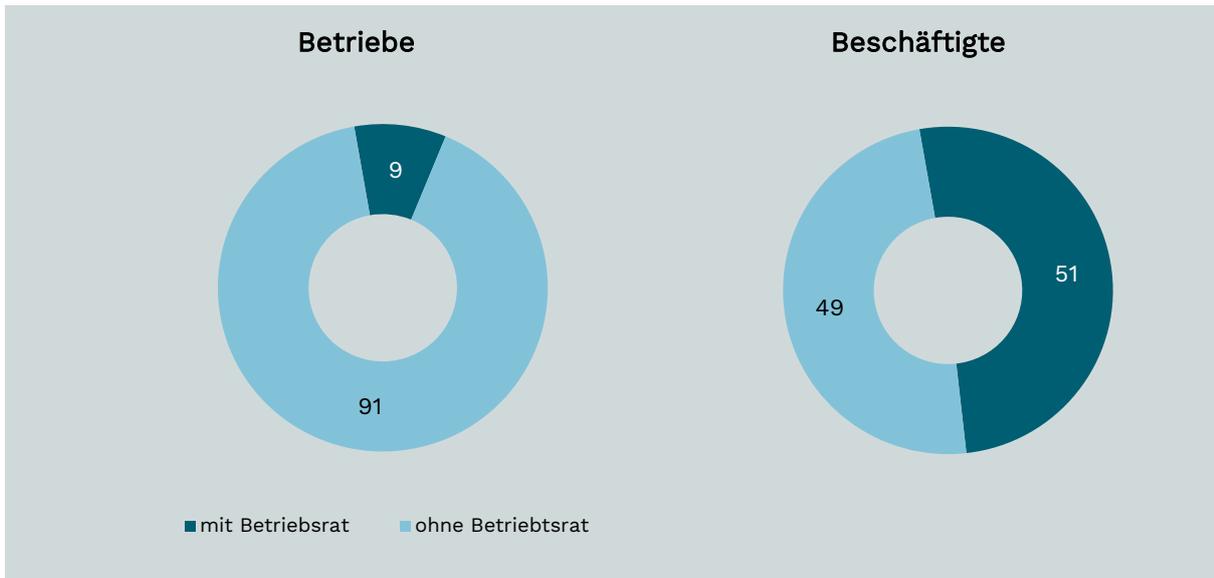
Derzeit verfügen lediglich neun Prozent aller Betriebe in Bremen über einen Betriebsrat (Abbildung 14). Stärker noch als bei der Tarifbindung spielt hierbei vor allem die Größe des Betriebes eine wesentliche Rolle: Vor allem in der großen Masse der kleineren Betriebe bis 50 Beschäftigte sind Betriebsräte kaum präsent. Je größer ein Betrieb ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass er einen Betriebsrat hat. Schon bei mittleren Unternehmen ab 80 Beschäftigten verfügen 80 Prozent über einen Betriebsrat.³⁹ Insgesamt wird noch etwa die Hälfte aller Beschäftigten (51 Prozent) in Bremen durch einen Betriebsrat repräsentiert (Abbildung 14). Der Anteil ist über die vergangenen Jahre hinweg relativ konstant geblieben. Anders als bei der Tarifbindung nimmt Bremen bei der Betriebsratsdichte deutschlandweit nach wie vor eher eine Spitzenposition ein. So arbeiteten 2018 in den westdeutschen Bundesländern lediglich noch 42 Prozent, in Ostdeutschland sogar nur noch 35 Prozent der Beschäftigten in einem Unternehmen mit einem Betriebsrat.⁴⁰

³⁸ Vgl. Schulten/Bispinck (2018).

³⁹ Vgl. Frei et al. (2019), S. 112.

⁴⁰ Vgl. Ellguth/Kohaut (2019), (2020).

Abbildung 14: Verbreitung von Betriebsräten in Bremen, in % aller Betriebe und Beschäftigten

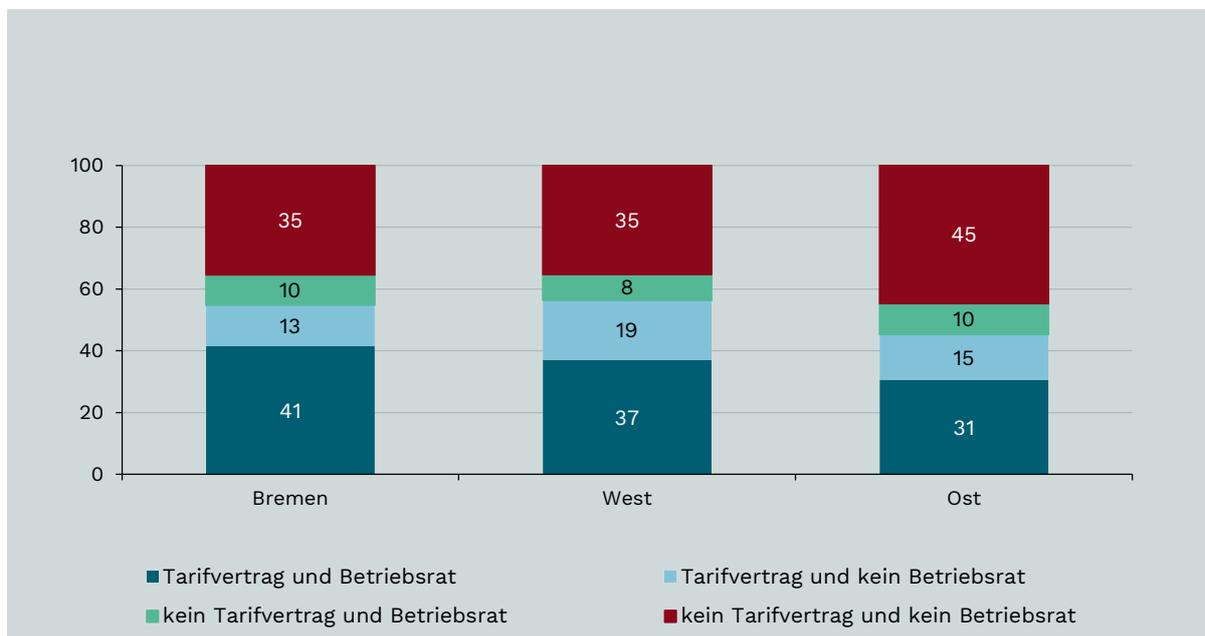


Quelle: Frei et al. (2019), S. 108 auf der Grundlage des IAB-Betriebspanels 2018

Insgesamt unterliegen in Bremen noch 41 Prozent aller Beschäftigten einer Tarifbindung und werden gleichzeitig durch einen Betriebsrat repräsentiert (Abbildung 15).⁴¹ Damit ist die „Kernzone“ der deutschen Arbeitsbeziehungen in Bremen immer noch etwas größer als in den übrigen westdeutschen Bundesländern, wo im Durchschnitt noch 37 Prozent der Beschäftigten sowohl durch einen Tarifvertrag als auch durch einen Betriebsrat abgedeckt werden. In Ostdeutschland umfasst die Kernzone hingegen nur noch weniger als ein Drittel (31 Prozent) aller Beschäftigten. Spiegelbildlich hierzu arbeiten in Bremen 35 Prozent der Beschäftigten in Unternehmen, die weder einen Betriebsrat haben, noch einem Tarifvertrag unterliegen (Abbildung 15). Ähnlich sieht es in den übrigen westdeutschen Bundesländern aus, während in Ostdeutschland sogar 45 Prozent aller Beschäftigten weder über einen Tarifvertrag noch über einen Betriebsrat verfügen.

⁴¹ Siehe auch Frei et al. (2019), S. 113.

Abbildung 15: Verbreitung von Betriebsräten und Tarifverträgen in Bremen, Ost*- und Westdeutschland (2018), in % aller Beschäftigten**



* inklusive Berlin, ** ohne Bremen

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des IAB-Betriebspanels

2.6 Tarifbindung im europäischen Vergleich

Dass der Rückgang der Tarifbindung in Deutschland insgesamt und in Bremen im Besonderen keineswegs eine zwangsläufige Entwicklung darstellen muss, zeigt der Blick ins europäische Ausland. Innerhalb Europas variiert die Tarifbindung der Beschäftigten von fast 100 Prozent in Österreich bis hin zu weniger als 20 Prozent in einigen osteuropäischen Ländern (Abbildung 16). Mit Werten von 55 Prozent in Bremen beziehungsweise 54 Prozent in Deutschland insgesamt liegt die Tarifbindung hierzulande lediglich im europäischen Mittelfeld. Vor allem die west- und nordeuropäischen Nachbarländer weisen zumeist eine deutlich höhere Tarifbindung auf.

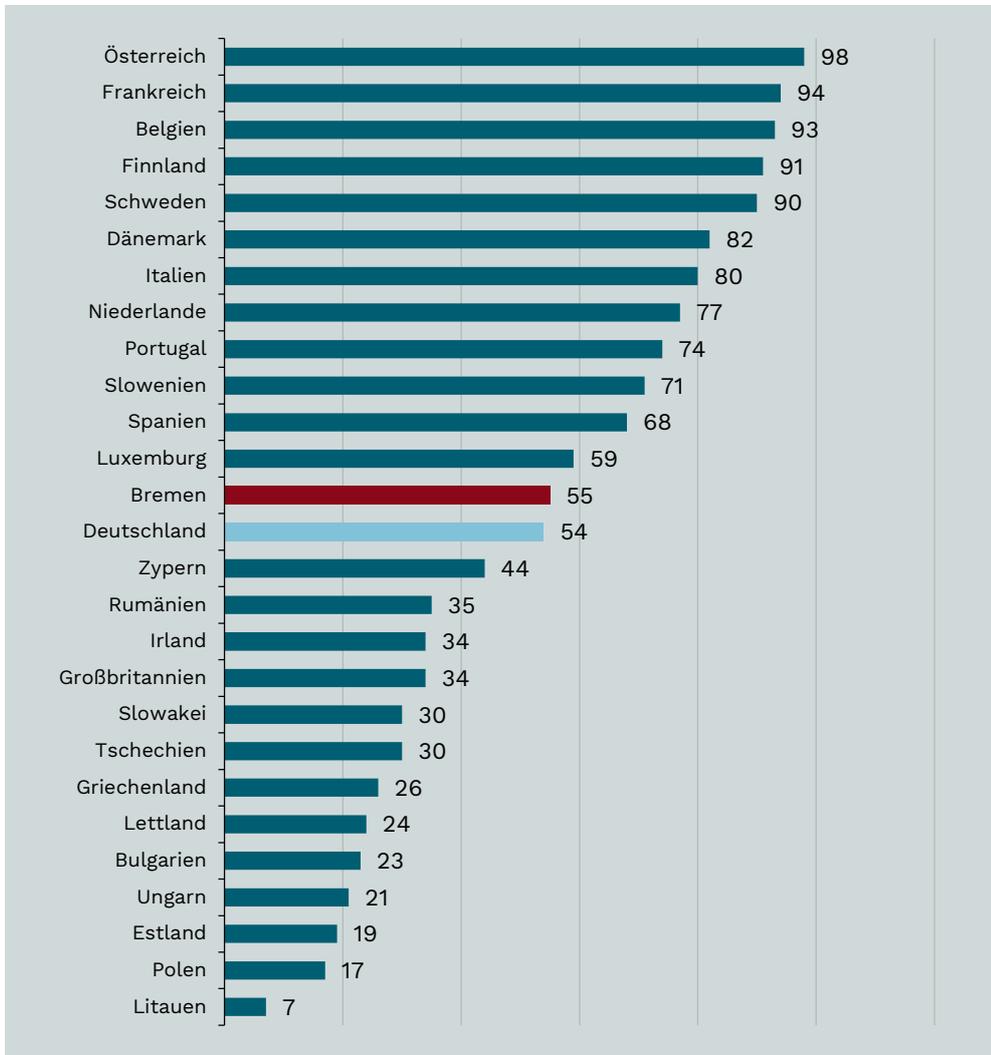
Die Verbreitung von Tarifverträgen wird jeweils von einer Vielzahl national spezifischer Faktoren beeinflusst. Auffällig ist, dass alle Länder mit einer besonders hohen Tarifbindung über starke politische Institutionen und Regeln verfügen, die das Tarifvertragssystem stabilisieren.⁴² Hierzu gehören Institutionen, die die Organisationsstärke der Tarifvertragsparteien stützen, wie zum Beispiel das sogenannte Gent-System in Skandinavien, in dem die Gewerkschaften die Arbeitslosenversicherung verwalten und dadurch für viele Beschäftigte einen starken Anreiz für eine Gewerkschaftsmitgliedschaft schaffen.⁴³ In Österreich, das von allen europäischen Ländern bislang über das umfangreichste und stabilste Tarifvertragssystem verfügt, gibt es ein umfassendes Kammersystem, das nicht nur – wie in Bremen – eine Arbeitnehmerkammer, sondern auch eine allgemeine Wirtschaftskammer umfasst, die auf Arbeitgeber-

⁴² Vgl. Schulten et al. (2016); Fornasier (2017).

⁴³ Vgl. Bandau (2018).

seite die Tarifverträge abschließt und durch die Pflichtmitgliedschaft der Unternehmen eine beinahe hundertprozentige Tarifbindung absichern kann.⁴⁴

Abbildung 16: Tarifbindung im europäischen Vergleich (2015-2018)*, in % aller Beschäftigten



* jeweils aktuellster verfügbarer Wert

Quelle: ICTWSS Database Version 6.1.

Darüber hinaus wird in vielen Ländern das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen deutlich häufiger als in Deutschland genutzt. So werden zum Beispiel in Ländern wie Belgien, Frankreich, den Niederlanden oder Finnland fast alle wichtigen Branchentarifverträge allgemein verbindlich erklärt und auf diese Weise eine hohe Tarifbindung abgesichert.⁴⁵

⁴⁴ Vgl. Zuckerstätter (2020).

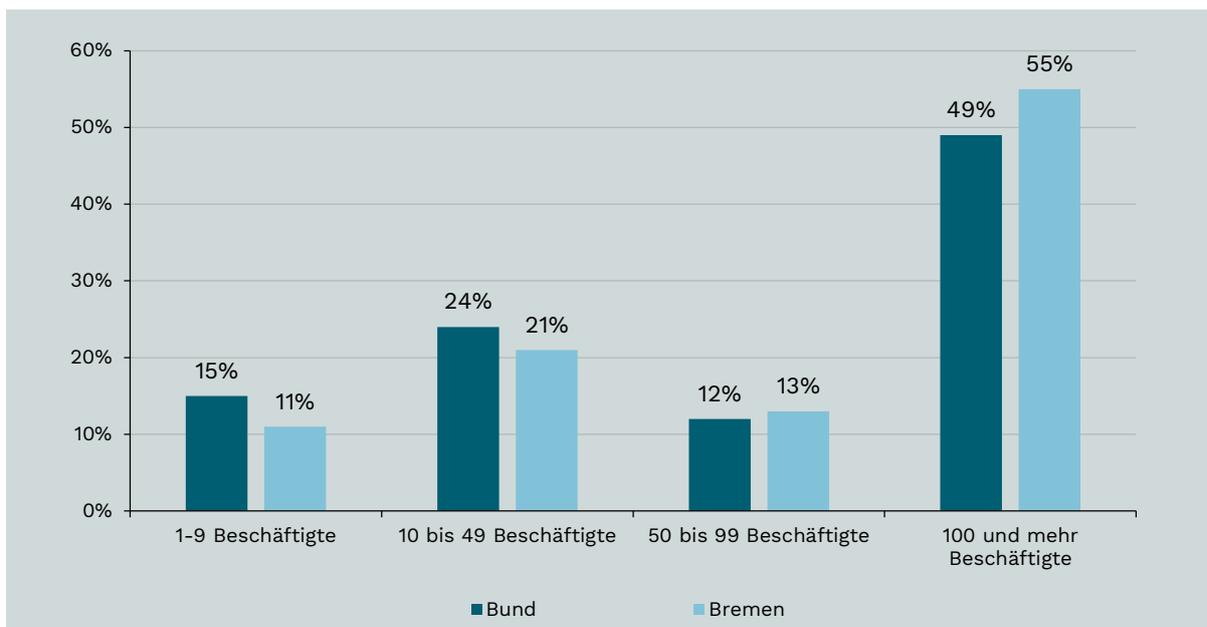
⁴⁵ Vgl. Schulten et al. (2016).

3 Tarifbindung und Tarifaueinanderetzungen in ausgewählten Branchen im Land Bremen

Die Wirtschaftsstruktur im Land Bremen

Die bremische Wirtschaft ist wesentlich durch mittlere und größere Betriebe geprägt. Nur ein Drittel der Beschäftigten arbeitet in Betrieben mit weniger als 50 Beschäftigten und 55 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind in Unternehmen tätig, die mehr als 100 Beschäftigte haben. 38 Prozent sind sogar in Unternehmen mit mehr als 250 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angestellt. Damit weist Bremen im Vergleich zum Bundesgebiet eine überdurchschnittliche Beschäftigungsquote in größeren Unternehmen auf. Dementsprechend geringer ist der Anteil kleiner Betriebe. Gerade einmal gut jede/jeder Zehnte arbeitet in Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten, während dies in Deutschland auf knapp jede Sechste/jeden Sechsten zutrifft.

Abbildung 17: Vergleich der Verteilung der Beschäftigten nach Betriebsgrößenklassen in Deutschland und im Land Bremen am Stichtag 30.06.2019, n= 33.407.262 (Bund), 334.267 (Land Bremen)

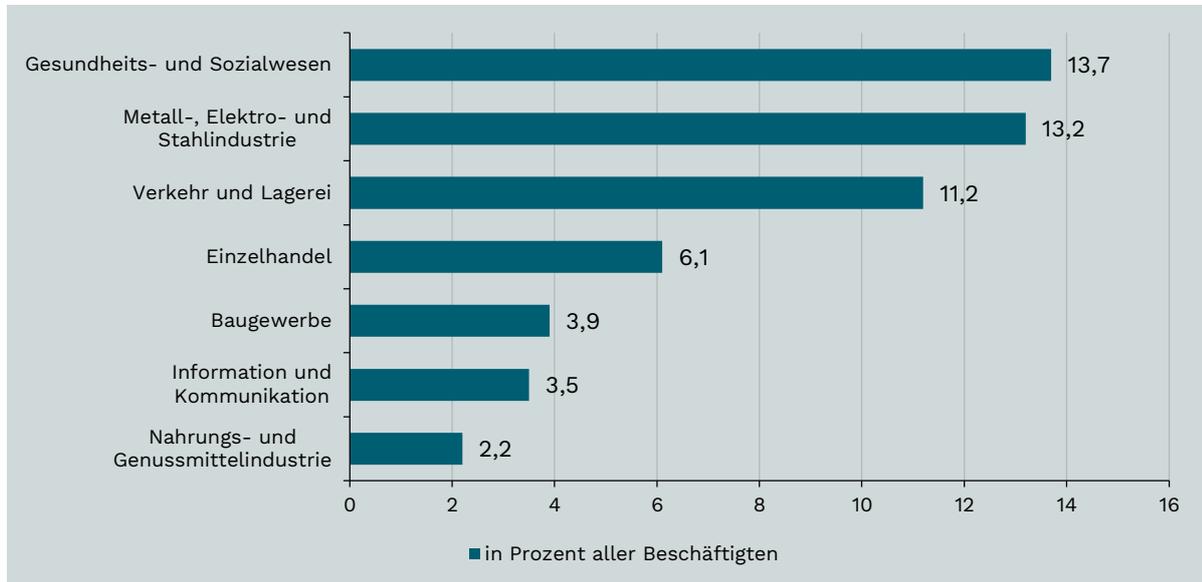


Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Betriebe und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Land Bremen; eigene Darstellung

Dass überdurchschnittlich viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in großbetrieblichen Strukturen arbeiten, hängt mit der Tradition des Landes als Industriestandort zusammen. Eine der Schlüsselbranchen ist die Metall-, Elektro- und Stahlindustrie. Hier sind gut 44.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte tätig. Insbesondere die Automobilproduktion spielt im Land Bremen eine große Rolle. So ist beispielsweise das Mercedes-Benz-Werk mit seiner Stammebelegschaft von 12.500 Mitarbeitern einer der größten Produktionsstandorte des Konzerns weltweit. Auch die Luft- und Raumfahrtindustrie ist ein wichtiges wirtschaftliches Standbein. Unter anderem sind hier führende Unternehmen der Branche, wie

Airbus oder OHB beheimatet. Hinzu kommen über 20 Forschungsinstitute, zum Beispiel das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR).

Abbildung 18: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Land Bremen in ausgewählten Branchen, 30.06.2019, in %



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Das Gesundheits- und Sozialwesen ist mit seinen knapp 46.000 Beschäftigten die größte Branche im Land Bremen. Überdurchschnittlich vertreten ist hier auch der Bereich Verkehr und Lagerei. Hier sind 37.500 Arbeitsplätze verortet. Er wird vor allem durch die Hafenwirtschaft in Bremen und Bremerhaven geprägt. Das Land ist der zweitgrößte Hafenstandort Deutschlands. Zudem ist Bremerhaven auch der viertgrößte Umschlagplatz für Container in Europa.

Tarifbindung in den Branchen

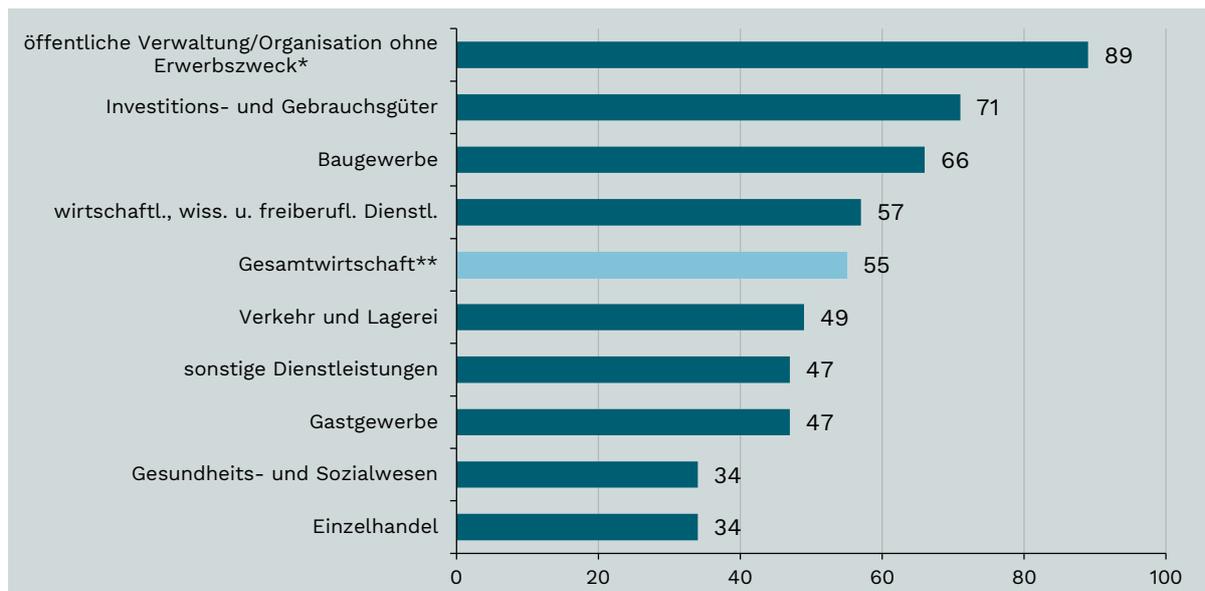
Eine nach Branchen differenzierte Betrachtung der Tarifbindung verdeutlicht, dass es hier zum Teil große Unterschiede gibt. Diese lassen sich einerseits auf die strukturellen Bedingungen der jeweiligen Branche, wie Betriebsgrößen, Beschäftigten- und Qualifikationsstruktur zurückführen. So ist die Tarifbindung in von vielen kleinen und mittelgroßen Betrieben geprägten Sektoren in der Regel geringer ausgeprägt als in solchen, die von Großbetrieben dominiert werden. Außerdem können auch branchenspezifische Traditionen und sogar unternehmensbezogene Historien bei den Kooperationsformen der Arbeitsbeziehungen eine nicht unerhebliche Rolle spielen.

Ein weiterer wichtiger Faktor für die Durchsetzung tarifvertraglicher Regelungen ist die Stärke der Gewerkschaften. Häufig führt ein höherer gewerkschaftlicher Organisationsgrad in der Branche auch zu einer höheren Tarifbindung. Dies kann sich positiv auf den Abschluss von Manteltarifverträgen sowie von betrieblichen Entgelt- und Rahmentarifverträgen auswirken. Das bedeutet aber im Umkehrschluss nicht, dass gewerkschaftlich eher schwach organisierte Branchen zwingend eine geringe Tarifbindung aufweisen müssen. Bei einer Einigung der jeweiligen Tarifvertragsparteien, zum Beispiel auf eine Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) der Branchentarifverträge, kann es durchaus zu einer umfassenden Tarifbindung kommen. Gleichmaßen sind jedoch auch verschiedene Negativbeispiele zu finden.

Einzelne Unternehmen haben die tarifrelevante Mitgliedschaft in den Arbeitgeberverbänden aufgegeben und/oder Verhandlungen mit den Gewerkschaften abgelehnt.⁴⁶

In Bremen variiert die Tarifbindung der Beschäftigten nach Branchen zwischen weit unterdurchschnittlichen 34 Prozent im Einzelhandel und im Gesundheits- und Sozialwesen sowie überdurchschnittlichen 66 Prozent im Baugewerbe und 89 Prozent in der öffentlichen Verwaltung.

Abbildung 19: Beschäftigte mit Tarifvertrag im Land Bremen in ausgewählten Branchen 2017/18, in % aller Beschäftigten



* nur 2017; ** nur 2018

Anmerkung: Um eine ausreichend große Fallzahl zu erreichen, wurden die Jahre 2017 und 2018 gemeinsam ausgewertet. Zur Gliederung der Wirtschaftszweige siehe Bechmann et al. (2017), S. 34. Weitere Branchen können aufgrund der geringen Fallzahlen nicht ausgewertet werden.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des IAB-Betriebspanels

Im Folgenden wird dargestellt, wie sich die Tarifbindung in ausgewählten Branchen im Land Bremen seit 2011 entwickelt hat. Den hierfür verwendeten statistischen Daten liegen eigene Berechnungen zugrunde, welche auf den Daten des IAB-Betriebspanels basieren.

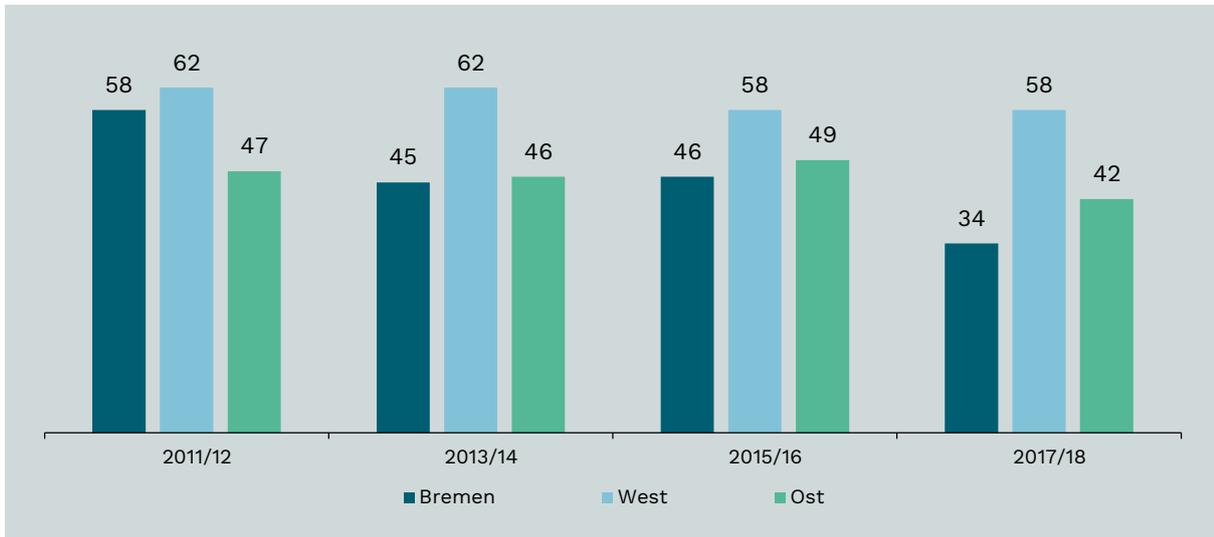
3.1 Gesundheits- und Sozialwesen

Im Gesundheits- und Sozialwesen sind im Land Bremen knapp 46.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und gut 6.800 Minijobberinnen und Minijobber tätig. Dieser Bereich ist damit größer als die Metall-, Elektro- und Stahlindustrie. Zum Gesundheits- und Sozialwesen zählen nicht nur Krankenhäuser und Arztpraxen, sondern auch Heime, die ambulante Pflege sowie die Tagesbetreuung von Kindern. Obwohl in diesem Bereich in den vergangenen Jahren ein deutlicher Beschäftigungszuwachs zu verzeichnen war, ist die Tarifbindung rückläufig. Dies gilt in geringerem Umfang für West- und Ostdeutschland, aber insbesondere für das Land Bremen. Während 2011/2012 noch 58 Prozent der

⁴⁶ Ausführliche Informationen zu Einflussfaktoren auf die Tarifbindung sind im Kapitel 5 zu finden.

Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben tätig waren, ist dieser Anteil bis zum Jahr 2017/2018 auf nur 34 Prozent gesunken. In Westdeutschland verlief der Rückgang wesentlich moderater und 2017/2018 fielen hier immerhin noch 58 Prozent der Beschäftigten unter einen Tarifvertrag.

Abbildung 20: Tarifbindung im Gesundheits- und Sozialwesen in Bremen, Ost*- und Westdeutschland (2011/12-2017/18), in % aller Beschäftigten**



* inklusive Berlin, ** ohne Bremen

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des IAB-Betriebspanels

In den verschiedenen Bereichen des Gesundheits- und Sozialwesens schwankt die Tarifbindung stark: So liegt sie gerade bei den Krankenhäusern, die in öffentlicher Trägerschaft sind, bei nahezu 100 Prozent. In der Altenpflege hingegen kann sie deutlich niedriger sein. Besonders der Bereich der Langzeitpflege kämpft mit einer geringen Tarifbindung. Im Land Bremen sind hier knapp 11.500 Personen beschäftigt. Davon arbeiten fast 4.700 Beschäftigte in ambulanten Pflegediensten und rund 6.800 in stationären Einrichtungen. Vier von fünf Beschäftigten sind weiblich (bis zu 84 Prozent). Der Teilzeitanteil liegt bei etwa 80 Prozent. Der Pflegebereich ist geprägt von einer Vielzahl an Trägern, die privat, freigemeinnützig oder kommunal aufgestellt sind. Auch unterscheiden sich die Betriebe stark in ihren Größen. Insgesamt gibt es in Bremen 117 ambulante Pflegedienste und 146 stationäre Einrichtungen.

Der Organisationsgrad unter den Beschäftigten ist niedrig und die Tarifbindung entsprechend gering. Die Arbeit ist geprägt von Stress und Arbeitsdruck und auch die Gehälter sind niedrig. Der Fachkräftemangel ist entsprechend hoch. Der Bereich der Langzeitpflege gilt zudem als unterfinanziert, eine grundlegende Reform der Pflegeversicherung wird daher diskutiert.

Tariferhöhungen müssen von den Kostenträgern zwar als wirtschaftlich anerkannt und refinanziert werden. Leistungserbringer berichten jedoch, dass Kostenträger im Gegenzug Budgets in anderen Bereichen beschneiden. Umgekehrt beklagen die Kostenträger mangelnde Transparenz bei der Darstellung der Personalkosten. Tariferhöhungen führten daher häufig zu steigenden Eigenanteilen für Pflegebedürftige und ihre Angehörigen und stellten einen Wettbewerbsnachteil dar.

Erhöhung der Tarifbindung in der Pflege durch den TV PflIB

Im Jahr 2017 gelang es ver.di mit der Tarifgemeinschaft Pflege Bremen (TG PflIB) trotz der schwierigen Rahmenbedingungen, die Tarifbindung zu erhöhen. Vorausgegangen war ein fortschrittlicher Tarifvertrag für Auszubildende, in dem sich die Tarifpartner 2015 auf relativ hohe Ausbildungsvergütungen geeinigt hatten. Dieser wurde von einer verbindlichen Umlagefinanzierung für alle Anbieter begleitet.

Die Tarifgemeinschaft Pflege Bremen besteht seit November 2014 und umfasst 16 Pflegeanbieter. Dazu zählen unter anderem Pflegedienste und -einrichtungen der Arbeiterwohlfahrt, des Caritasverbandes, des Deutschen Roten Kreuzes, der Diakonie, des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes sowie der Bremer Heimstiftung. Eines der Ziele der TG PflIB war, durch den Abschluss von Tarifverträgen die Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche im Land Bremen anzugleichen und damit einen für die Einrichtungen ruinösen Wettbewerb zulasten der Beschäftigten zu verhindern. Ein weiterer Treiber war die bevorstehende Einführung der generalistischen Pflegeausbildung, die Pflegekräfte für die Arbeit sowohl in der Alten- als auch in der Krankenpflege qualifiziert. Aufgrund der höheren Löhne in der Krankenpflege wurde befürchtet, dass sich der Fachkräftemangel in der Altenpflege vergrößert. Eine bessere Bezahlung in der Altenpflege wurde auch von der Arbeitgeberseite für notwendig gehalten.

Der Tarifvertrag Pflege in Bremen (TV PflIB) war bundesweit der erste trägerübergreifende Tarifvertrag. Er umfasst sowohl stationäre als auch ambulante Einrichtungen und betrifft laut ver.di etwa 3.200 Beschäftigte. Der Tarifvertrag enthält wesentliche Regelungen zu Entgelt, Eingruppierung, Urlaub, Zuschlägen und zur Jahressonderzahlung. Da sich die Entlohnung im Bereich der Bremer Langzeitpflege auf niedrigem Niveau befand, erhöhte der TV PflIB das Entgelt für die meisten Beschäftigten. Darüber hinaus legt er für Pflegehilfskräfte eine Vergütung oberhalb des Pflegemindestlohns fest. Für Beschäftigte mit zuvor besseren (tariflichen) Regelungen gilt eine Besitzstandswahrung. Die Tarifpartner streben laut einer gemeinsamen Sozialpartnerschaftserklärung an, das Niveau des TV PflIB schrittweise auf das Niveau des Tarifvertrages für die Länder (TV-L) anzuheben.

Der erste TV PflIB war vor allem ordnungspolitisch bedeutsam. Zuvor bestanden im Wesentlichen Haustarifverträge mit einzelnen Anbietern aus den Wohlfahrtsverbänden. Darüber hinaus streben die Tarifparteien die Allgemeinverbindlichkeitserklärung des TV PflIB für das Land Bremen an. Diese scheiterte jedoch bisher am Widerstand privater Pflegedienstleister im paritätisch besetzten Tarifausschuss des Landes Bremen. Insbesondere der Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste (bpa) empfiehlt seinen Mitgliedern anstelle von Tarifverträgen die Anwendung von Arbeitsvertragsrichtlinien. Die Mitglieder sind an diese Empfehlung jedoch nicht gebunden. Die Richtlinien werden zudem einseitig festgelegt und werden erst durch individualrechtliche Verträge verbindlich und einklagbar.

Einen bundesweit allgemein verbindlichen Tarifvertrag für die Langzeitpflege strebt ver.di nun mit der 2019 gegründeten Bundesvereinigung der Arbeitgeber in der Pflegebranche (BVAP) an. Erfolg hatten die Tarifpartner bereits mit ihrem Tarifabschluss zu einer steuerfreien Corona-Prämie. Die beabsichtigte Allgemeinverbindlichkeitserklärung entfaltete Druck und die Prämie wurde als gesetzlicher Anspruch in das „Zweite Bevölkerungsschutzgesetz“ aufgenommen. Die Festlegung von allgemein verbindlichen Lohnuntergrenzen und weiterer Mindestarbeitsbedingungen wird auch von der Arbeitsgruppe 5 der Konzierten Aktion Pflege befürwortet.

3.2 Metall- und Elektroindustrie

Die Metall- und Elektroindustrie (M + E) ist im Land Bremen, wie auch bundesweit, eine industrielle Kernbranche. Mit gut 41.000 Personen ist fast jede/jeder achte aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Land Bremen in dieser Branche tätig. Sie umfasst unter anderem die Sektoren Automobilindustrie, Luft- und Raumfahrt und Schiffbau. Dabei nimmt zum einen das Mercedes-Benz-Werk der Daimler AG mit seiner Stammebelegschaft von etwa 12.500 Mitarbeitern eine herausragende Bedeutung ein. Im Bereich Automotive sind insgesamt circa 2.300 Mitarbeiter bei den drei größten Fahrzeugzulieferern Lear Corporation, HELLA sowie Hofmeister & Meinke beschäftigt. Begünstigt durch die längste positive Konjunkturphase der Nachkriegszeit verlief die Beschäftigungsentwicklung in der Branche in den vergangenen Jahren (bis einschließlich 2019) stabil beziehungsweise sogar wachsend. Nach Einschätzungen der IG Metall war der Beschäftigungsaufbau in den Stammbetrieben allerdings eher im Bereich der höher Qualifizierten zu verzeichnen, während es gleichzeitig einen „Trend zur Fremdvergabe“ von Tätigkeiten gibt, die geringe bis mittlere Qualifikationen erfordern.⁴⁷ Konjunkturelle Lage und Fremdvergabe führten zu einem überproportionalen Beschäftigungsaufbau in zumeist nicht tarifgebundenen Betrieben. Im Mercedes-Benz-Werk war der Einsatz von Ferienjobbern ein Faktor für (temporären) Beschäftigungsaufbau.

Vor dem Hintergrund der Corona-Krise und der bereits zuvor abflauenden Konjunktur sowie diversen Herausforderungen der Transformation (Digitalisierung, ökologische Wende, E-Mobilität) sind genaue Prognosen zur Beschäftigungsentwicklung in der Branche nur schwer vorzunehmen. Voraussagen vor Eintreten der Corona-Krise deuteten auf grundlegend verschiedene Szenarien (Fortsetzung von Beschäftigungsgewinnen versus Eintreten erheblicher Arbeitsplatzverluste) hin. Beide Prognosen beinhalteten positive Perspektiven für die Ingenieursarbeit sowie eine rückläufige Bedeutung der „Einfacharbeit“ in Form einer Reduzierung von Arbeitsplatzkapazitäten für Niedrigqualifizierte. Unterschiedliche Sichtweisen bestehen bezüglich zukünftiger Entwicklungen im Bereich der Facharbeit. Vorhersagen weisen auf Rationalisierungen in der stark von Routine geprägten Facharbeit sowie auf die Aufwertung von qualifizierter Facharbeit hin.⁴⁸

Die Tarifpolitik in der Kernbranche ist gleichwohl weiterhin taktgebend für die jeweilige Tarifrunde und beeinflusst direkt und indirekt auch die Tarifpolitik in anderen Branchen. Die beiden tarifpolitischen Hauptakteure in der Metall- und Elektroindustrie sind die IG Metall und Nordmetall – Verband der Metall- und Elektroindustrie e.V. Nordmetall agiert als Dachverband für circa 220 Unternehmen der Metall- und Elektroindustrie in Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern sowie im nordwestlichen Niedersachsen.

Da im Rahmen der Auswertung des IAB-Betriebspanels keine gesonderten Daten zur Tarifbindung für die Metall- und Elektroindustrie vorliegen, wird hier auf Daten für die Herstellung von Investitions- und Gebrauchsgüter zurückgegriffen. Hier werden alle relevanten Bereiche der Metall- und Elektroindustrie erfasst. Anhand von Abbildung 21 wird deutlich, dass die Tarifbindung im Land Bremen in diesem Sektor mit 71 Prozent der Beschäftigten überdurchschnittlich hoch ist und deutlich über dem bundesdeutschen Durchschnitt von 60 Prozent liegt. Dies bestätigt die bereits im vorangegangenen Kapitel beschriebene hohe Tarifbindung in den im Land Bremen ansässigen industriellen Branchen. Allerdings verdeutlichen die Daten des IAB-Betriebspanels auch, dass die Tarifbindung hier deutlich stärker

⁴⁷ Vgl. IG Metall Bremen (2020), S. 16.

⁴⁸ Vgl. IMU-Institut Berlin (2017), S. 19 f.

zurückgegangen ist, als in Deutschland insgesamt. Diese Entwicklung kann mit der zunehmenden Ausgliederung von Tätigkeiten an nicht-tarifgebundene Unternehmen zusammenhängen.

Abbildung 21: Tarifbindung bei der Herstellung von Investitions- und Gebrauchsgütern in Bremen, Ost*- und Westdeutschland (2011/12-2017/18), in % aller Beschäftigten**



* inklusive Berlin, ** ohne Bremen

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des IAB-Betriebspanels

Lear Corporation: gute Tarifabschlüsse nach aktiver Mitgliederwerbung durch die Gewerkschaft

Die Lear Corporation ist ein weltweit tätiger Fahrzeugzulieferer mit Fertigungsschwerpunkt im Bereich von Innenausstattungssystemen für Pkws. Das US-amerikanische Unternehmen betreibt ein Werk im Gewerbegebiet Hansalinie, in dem Autositze für verschiedene Modelle des Fahrzeugherstellers Mercedes-Benz produziert werden. Im Unternehmen arbeiten aktuell circa 1.200 Beschäftigte. Aufgrund der guten Auftragslage der vergangenen Jahre hatte die Lear Corporation am Standort Bremen einen stetig steigenden Personalbedarf und nahm Neueinstellungen vor. Durch aktive Mitgliederwerbung gelang es der betrieblichen Interessenvertretung sowie der IG Metall als zuständige Gewerkschaft, den gewerkschaftlichen Organisationsgrad im Unternehmen sukzessive zu erhöhen. Auf dieser Grundlage konnte die Belegschaft mobilisiert und im Rahmen der Tarifrunde 2018 – unterstützt durch vorbereitende gewerkschaftsseitige Schulungen – ein 24-Stunden-Warnstreik durchgeführt werden. Dieser stärkte einerseits den Zusammenhalt innerhalb der Belegschaft und hatte zudem eine positive Wirkung auf die Streikbereitschaft von Beschäftigten anderer Bremer Betriebe (etwa bei Mercedes-Benz, Airbus oder Gestra).

Der Belegschaft gelang es, das im Tarifvertrag verankerte, sogenannte Tarifliche Zusatzgeld (T-ZUG) für alle Beschäftigten durchzusetzen. Im Rahmen einer Betriebsvereinbarung wurde festgelegt, dass das Tarifergebnis auf sämtliche Beschäftigte zu übertragen ist – auch auf diejenigen, die über den tariflichen Anspruch nicht verfügen. Darüber hinaus konnte ein betrieblicher Ergänzungstarifvertrag abgeschlossen werden, in dem neue Nachtarbeitszuschläge geregelt wurden.

Insgesamt ist das Fallbeispiel Lear Corporation als positives Exempel für die Stärkung der betrieblichen Mitbestimmung zu bewerten – und zwar in mehrfacher Hinsicht: Durch intensive Mitgliederakquise konnten der Organisationsgrad erhöht, die Belegschaft solidarisiert und erfolgreiche Streikmaßnahmen auf den Weg gebracht werden, die dann in ein Tarifergebnis sowie in eine betriebliche Vereinbarung mündeten, welche die Einbeziehung von Beschäftigten ohne tariflichen Anspruch beinhaltet.

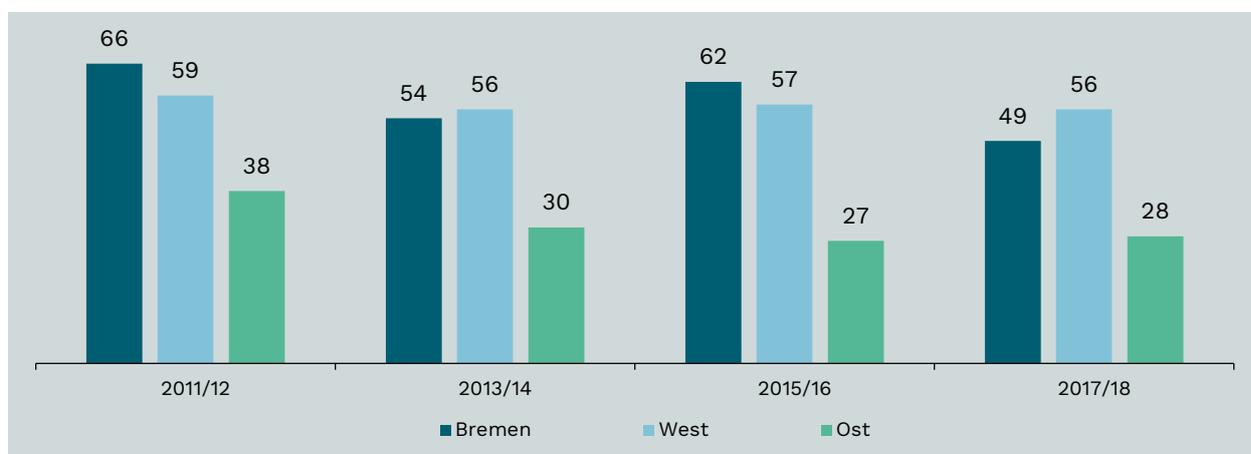
3.3 Verkehr und Lagerei

Der Bereich Verkehr und Lagerei umfasst unter anderem den Landverkehr, die Schifffahrt, die Luftfahrt, die Lagerwirtschaft sowie Post-, Kurier- und Expressdienste. Auch der gesamte Bereich des Hafenumschlags wird hier erfasst. Insgesamt arbeiten im Land Bremen knapp 38.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in diesem Sektor. 75 Prozent von ihnen sind Männer. Hinzu kommen weitere 4.400 Personen in geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnissen. Mit einem Anteil von über 11 Prozent an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist der Bereich ein wichtiges wirtschaftliches Standbein des Landes Bremen. Dies spiegelt Bremens Tradition als Hafenstandort wider. Sowohl im Automobil- als auch im Containergeschäft gehören die Häfen zu den wichtigsten Umschlagplätzen in Europa.

Die Globalisierung und die zunehmende internationale Arbeitsteilung haben dazu geführt, dass der Bereich Verkehr und Lagerei lange Zeit gewachsen ist. Vor allem in Bremerhaven sind rund um die Hafenwirtschaft viele Arbeitsplätze entstanden. Mittlerweile hat sich diese Entwicklung aber deutlich abgeschwächt, denn auch hier haben der Wettbewerbs- und Kostendruck zugenommen. Insgesamt ist der Bereich sehr heterogen und auch die Arbeitsbedingungen und Löhne unterscheiden sich zum Teil stark. Vor allem bei den Berufskraftfahrern und Berufskraftfahrerinnen, aber auch bei den Paketdienstleistern und den Lagerbeschäftigten treffen oft niedrige Löhne auf eine hohe Arbeitsbelastung, während im Containerumschlag beispielsweise noch gute Einkommen erzielt werden können – ein Resultat des traditionell hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrads im Hafen. Im Hafenumschlag selber ist die Tarifbindung ausgesprochen hoch. Nahezu alle Hafeneinzelbetriebe wenden die zwischen ver.di und dem Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe abgeschlossenen Tarifverträge an.

Trotzdem liegt die Tarifbindung im Wirtschaftsabschnitt Verkehr und Lagerei im Land Bremen mit 49 Prozent deutlich unter dem westdeutschen Wert von 56 Prozent. 2011/2012 waren immerhin noch zwei Drittel der Beschäftigten im Land Bremen in tarifgebundenen Unternehmen tätig. Damals war die Tarifbindung hier noch deutlich höher als in Westdeutschland.

Abbildung 22: Tarifbindung bei Verkehr und Lagerei in Bremen, Ost*- und Westdeutschland (2011/12-2017/18), in % aller Beschäftigten**



* inklusive Berlin, ** ohne Bremen

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des IAB-Betriebspanels

Nicht nur der Rückgang der Tarifbindung, auch die fortschreitende Digitalisierung trägt dazu bei, dass Beschäftigungsverhältnisse unter Druck geraten. Dies ist etwa im Containerumschlag der Fall. Am Beispiel des Tarifvertrags Zukunft von Eurogate wird aber deutlich, dass Tarifverträge dazu beitragen können, Digitalisierungsprozesse mitbestimmt zu gestalten.

Digitalisierungsprozesse mitbestimmt gestalten: das Beispiel Eurogate

Im Containergeschäft steht die Automatisierung des Umschlags nicht erst seit gestern im Raum. Im Gegenteil: In Rotterdam und in dem von der Hamburger Hafen und Logistik AG (HHLA) betriebenen Umschlagplatz Hamburg-Altenwerder sind automatisierte Terminals bereits seit längerer Zeit im Einsatz. Da der Wettbewerb im Containergeschäft zunimmt, erwägt auch Eurogate verstärkt Automatisierungstechnologien in seine Prozesse zu integrieren. Dies kann auch den Containerumschlag in Bremerhaven betreffen. In Wilhelmshaven wird zurzeit der Einsatz automatisch fahrender Straddle Carrier bereits getestet. Dass diese Form der Digitalisierung Folgen für die Beschäftigten auf den Containerterminals hat und langfristig auch Arbeitsplätze kosten wird, ist kein Geheimnis.

Damit die Automatisierungsprozesse im Unternehmen sozial und mitbestimmt umgesetzt werden, haben sich ver.di und Eurogate 1,5 Jahre an den Verhandlungstisch gesetzt. Das Ergebnis ist der seit Anfang 2019 gültige „Tarifvertrag Zukunft“. Der Vertrag könnte Vorbildcharakter für viele andere Betriebe haben, in denen Automatisierungsprozesse zu einer Veränderung der Beschäftigungsstruktur führen werden. Es wurden weitreichende Regelungen zugunsten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer getroffen und Maßnahmen ergriffen, um sie möglichst frühzeitig und umfangreich einzubeziehen.

Angesichts der schnellen Entwicklungen, die durch Digitalisierungsprozesse initiiert werden, hat der Tarifvertrag eine ausgesprochen lange Laufzeit von zehn Jahren. Bis zum Jahr 2025 werden betriebsbedingte Kündigungen aufgrund von Automatisierungsmaßnahmen hiermit ausgeschlossen. Vereinbart wurden außerdem Arbeitszeitmodelle, mit denen Schwankungen des Arbeitskräftebedarfs abgedeckt werden können. Eine große Rolle spielt auch das Thema Qualifizierung. Eurogate-Beschäftigte haben einen Anspruch darauf, ihre individuellen Weiterqualifizierungsfähigkeiten und Entwicklungsmöglich-

keiten ermitteln und sich entsprechend qualifizieren zu lassen. Außerdem soll geprüft werden, ob Van-Carrier-Fahrer oder andere Beschäftigte, deren Arbeitsfeld automatisiert wird, in anderen Konzernbereichen eingesetzt werden können. Da Van-Carrier-Fahrer in die höchste Lohngruppe fallen, ist die Wahrscheinlichkeit, dass dies mit Gehaltseinbußen verbunden ist, besonders hoch. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die bereit sind, sich für ihre neue Tätigkeit zu qualifizieren, wurde deshalb vereinbart, einen Nachteilsausgleich über fünf Jahre zu zahlen, sofern der neue Einsatzbereich in eine niedrigere Lohngruppe fällt. Dieser Nachteilsausgleich wird zwar nach und nach abgeschmolzen, die maximalen Einkommensverluste sind aber auf 15 Prozent begrenzt.

Besonders bemerkenswert an dem Tarifvertrag ist die Verabredung, eine ständige, paritätisch besetzte Automatisierungskommission einzusetzen, denn diese stellt eine Ausweitung der Mitbestimmung dar. Die Kommission besteht aus jeweils vier Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern. Die Arbeitgeber müssen das Gremium unaufgefordert über anstehende Investitionsvorhaben im Bereich der Automatisierung und entsprechende Personalplanungen informieren. Stehen Automatisierungsprozesse an, ist es Aufgabe der Arbeitgeber, ein nachhaltiges Personalkonzept zu erarbeiten, das im Rahmen der Automatisierungskommission beraten wird. Beschlüsse erfordern eine Mehrheit von 75 Prozent. Über dieses Instrument sind die Arbeitnehmervertreter also möglichst nah am Geschehen und über anstehende Entscheidungen auf dem Laufenden. Das Modell kann daher auch als Blaupause für andere Betriebe herangezogen werden, bei denen Automatisierungsprozesse anstehen.⁴⁹

3.4 Einzelhandel

Im Einzelhandel im Land Bremen arbeiten rund 21.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und 7.000 Minijobberinnen und Minijobber. 70 Prozent von ihnen sind Frauen. Mit gut sechs Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten stellt der Einzelhandel die viertgrößte Branche im Land Bremen dar.

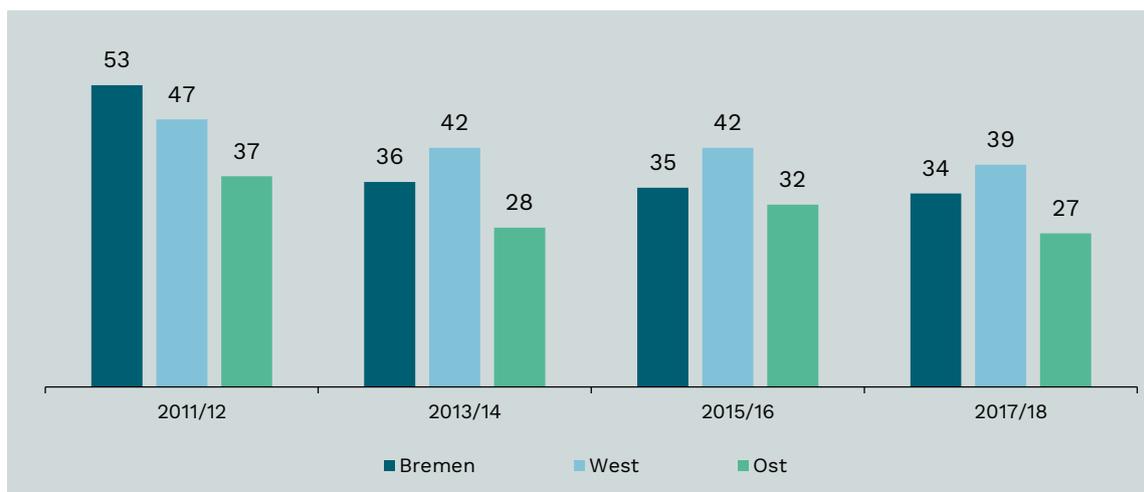
Durch die steigende Bedeutung des Onlinehandels, die zunehmende Digitalisierung, aber auch durch politische Entscheidungen, wie zum Beispiel die Liberalisierung des Ladenschlussgesetzes, hat sich der Konkurrenzdruck im Einzelhandel kontinuierlich erhöht. Hinzu kommt, dass gerade in dieser Branche der Wettbewerb häufig über den Preis ausgetragen wird. Deshalb versuchen viele Händler, sich über die Senkung der Personalkosten einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen, beispielsweise in dem systematisch möglichst flexibel Arbeitskräfte mit geringen Stundenkontingenten eingesetzt werden. Im Zuge dieser Strategie wurden Vollzeitstellen abgebaut und durch Teilzeitstellen ersetzt. Auch über den Ausstieg aus der Tarifbindung wird versucht, die Personalkosten zu senken. Die Bedeutung von Tarifverträgen hat im Einzelhandel in den vergangenen Jahren daher deutlich abgenommen. Dabei hat gerade diese Branche bis Ende der 1990er-Jahre traditionell über eine hohe Tarifbindung verfügt. Bis dahin gab es einen Konsens zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, dass abgeschlossene Tarifverträge für allgemein verbindlich erklärt wurden. Begründet wurde dies auch arbeitgeberseitig damit, dass so Lohndrückerei und Schmutzkonkurrenz verhindert werden kann. Die AVE sollte auch dazu beitragen, den „ruinösen Auswüchsen des Preis- und Verdrängungswettbewerbs“ entgegenzuwirken.⁵⁰ Im Jahr 2000 wurde dieser Konsens durch die Arbeitgeberverbände aufgehoben. Kurz danach sind sie dazu übergegangen, OT- (Ohne Tarif) Mitgliedschaften einzuführen. Daraufhin sind immer mehr Betriebe aus der Tarifbindung ausgestiegen.

⁴⁹ Vgl. hierzu auch Salot (2019b).

⁵⁰ Einzelhandelsverband Nordrhein-Westfalen e.V.: Aufnahme in das Tarifregister und Antrag auf Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen vom 24.07.1998.

Der Rückgang der Tarifbindung im Einzelhandel ist auch im Land Bremen zu beobachten. Während 2011 immerhin noch 53 Prozent der Betriebe einen Tarifvertrag anwendeten, ist dieser Anteil bis 2017/2018 auf nur noch 34 Prozent der Beschäftigten gesunken. Im Land Bremen hat sich die Tarifflicht dabei noch stärker bemerkbar gemacht als in Westdeutschland. Der Anteil der tarifgebundenen Beschäftigten im Einzelhandel liegt außerdem deutlich unter dem Durchschnittswert von 55 Prozent für die Bremer Gesamtwirtschaft.

Abbildung 23: Tarifbindung im Einzelhandel in Bremen, Ost*- und Westdeutschland (2011/12-2017/18), in % aller Beschäftigten**



* inklusive Berlin, ** ohne Bremen

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des IAB-Betriebspanels

Der Rückgang der Tarifbindung im Einzelhandel ist deshalb besonders problematisch, weil die Löhne hier ohnehin schon äußerst gering sind. So verdient eine Vollzeitbeschäftigte in tarifgebundenen Betrieben bis zu 2.500 Euro brutto. In nicht tarifgebundenen Unternehmen können die Löhne dagegen um bis zu 30 Prozent niedriger ausfallen. Durch den Verlust von Vollzeitstellen und die geringe Bezahlung steigt für die im Einzelhandel Beschäftigten – hier insbesondere für die Frauen – auch die Gefahr der Altersarmut. Die Tarifbindung der Unternehmen ist damit ein wichtiges Element, um gegen diese Entwicklung anzugehen.

Am Beispiel der Warenhauskette Real kann verdeutlicht werden, wie im Einzelhandel über einen Ausstieg aus der Tarifbindung versucht wird, die Personalkosten zu senken und so das Entstehen einer Zwei-Klassen-Gesellschaft im Betrieb provoziert wurde. In Gewerkschaftskreisen wurde dies von Anfang an als Strategie verstanden, die Attraktivität der SB-Warenhauskette für potenzielle Käufer zu steigern.

Tarifflicht im Einzelhandel am Beispiel der Einzelhandelskette Real

Die Real Group Holding GmbH (Real) betreibt eine bundesweit vertretene Einzelhandelskette mit zuletzt 276 SB-Warenhäusern und rund 34.000 Beschäftigten. Bis 2020 gehörte die Kette zur Metro-Gruppe. Im Juni 2020 wurde Real von dem russischen Finanzinvestor SCP übernommen, der ankündigte, einen Großteil der Märkte entweder zu verkaufen oder zu schließen. In Bremen existieren zurzeit noch drei Niederlassungen, die Filialen in den Einkaufszentren Roland-Center und Weserpark sind bereits geschlossen.

Dem Verkauf der Einzelhandelskette waren jahrelange Auseinandersetzungen zwischen Real und der Gewerkschaft ver.di vorausgegangen. Ausgelöst wurden diese durch den im Juni 2015 vollzogenen Ausstieg der Real-SB-Warenhaus GmbH aus dem Flächentarifvertrag: Dieser Schritt zog eine massive Streik- und Protestwelle nach sich, die wiederum dazu führte, dass zwischen der Unternehmensleitung und ver.di ein sogenannter „Zukunftstarifvertrag“ abgeschlossen wurde. In diesem wurden Beschäftigungsgarantien und die Rückkehr in den Flächentarif vereinbart. Im Gegenzug sollten die Beschäftigten befristet auf Gehaltserhöhungen verzichten und Kürzungen bei Urlaubs- und Weihnachtsgeld hinnehmen.⁵¹ Darüber hinaus verpflichteten sich beide Seiten, bis März 2018 eine neue Entgeltstruktur zu verhandeln.

Aufgrund unterschiedlicher Vorstellungen zur Ausgestaltung der Tarifstruktur konnte allerdings keine Einigung erzielt werden. Nach Angaben von ver.di sah der Arbeitgeber beispielsweise Lohnkürzungen von bis zu 40 Prozent vor. Daraufhin erklärte das Unternehmen das Scheitern der Verhandlungen und gliederte das operative Geschäft von Real in Form eines Betriebsübergangs gemäß § 613a BGB in die Metro Services GmbH aus. Parallel dazu hat Metro von seinem Sonderkündigungsrecht Gebrauch gemacht und den Zukunftstarifvertrag aufgehoben. Real fiel daraufhin unter die Tarifverträge, die bereits in der Metro Services GmbH wirksam waren und zuvor zwischen dem Arbeitgeberverband AHD (Unternehmensvereinigung für Arbeitsbedingungen im Handel und Dienstleistungsgewerbe e. V.) und der Gewerkschaft DHV (DHV – Die Berufsgewerkschaft) abgeschlossen wurden. Diese werden seitdem bei Neueinstellungen angewendet. Für die Beschäftigten sind die Konditionen dieses Tarifvertrags deutlich schlechter: Die Bruttolöhne sind rund 25 Prozent niedriger, gleichzeitig hat sich die Wochenarbeitszeit von 37,5 auf 40 Stunden erhöht.

Mit der Übernahme der Real-Märkte durch SCP droht nun zudem die Zerschlagung des Konzerns. Die Filialen sollen unter anderem an Kaufland und Edeka verkauft werden. Einige Märkte werden aber auch schließen. Um die Konsequenzen für die Entlassenen abzufedern und die Bedingungen für die weiterbeschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu verbessern, fordert ver.di einen Sozialtarifvertrag mit Regelungen zur Beschäftigungs- und Standortsicherung und die Anerkennung der regionalen Flächentarifverträge.⁵²

3.5 Gastgewerbe

Das Gastgewerbe umfasst die Bereiche „Beherbergung“ und „Gastronomie“. In den Bereich des Beherbergungsgewerbes fallen Hotels, Ferienhäuser, Gasthöfe und Pensionen, aber auch Jugendherbergen und Campingplätze. Zur Gastronomie gehören Restaurants, Gaststätten inklusive Cafés, Imbisse sowie Kneipen und der Catering-Bereich.

⁵¹ Vgl. Glaubitz (2018).

⁵² Vgl. ver.di (2020).

Bevor das Corona-Virus für massive Umsatzeinbußen beziehungsweise -ausfälle im Gastgewerbe gesorgt hat, konnte die Branche in den vergangenen zehn Jahren deutliche Beschäftigungsgewinne verzeichnen. So ist die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze um fast 50 Prozent gestiegen. Insgesamt waren im Land Bremen 2019 etwa 10.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Gastgewerbe tätig, hinzu kamen etwa 11.000 Minijobberinnen und Minijobber.

80 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Gastgewerbe sind in der Gastronomie tätig, 20 Prozent im Beherbergungsgewerbe. Insgesamt ist das Gastgewerbe eine kleinteilig strukturierte Branche. Das trifft besonders auf die Gastronomie zu: 80 Prozent der Restaurants und Gaststätten haben weniger als zehn Beschäftigte, 68 Prozent davon sogar weniger als fünf Beschäftigte.

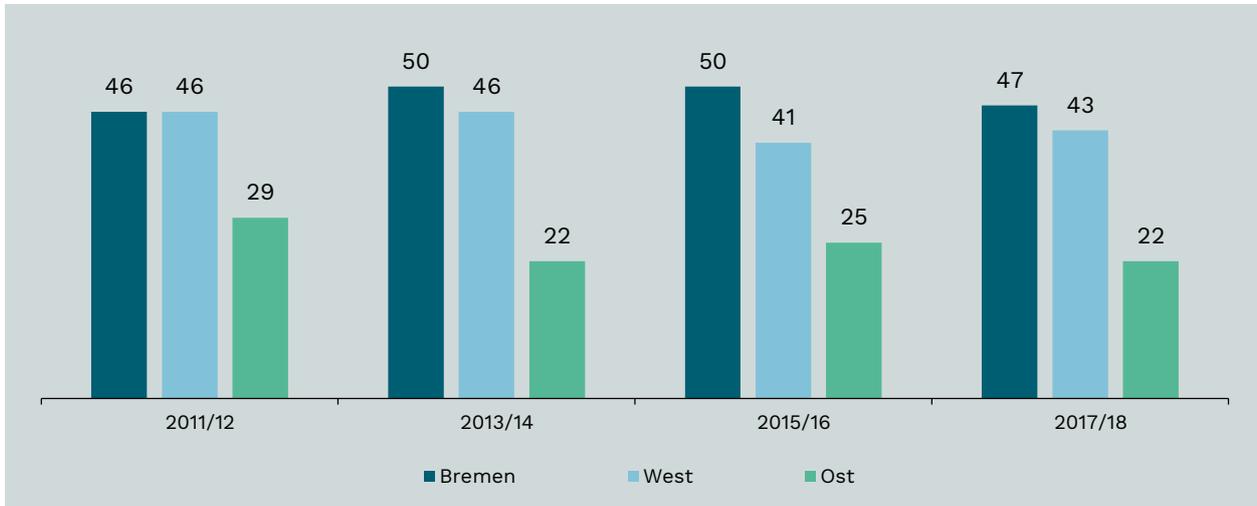
Die Arbeitsbedingungen im Gastgewerbe stehen häufig in der Kritik – unter anderem deshalb, weil hier im Branchenvergleich das mit Abstand niedrigste Durchschnittseinkommen gezahlt wird. Das geringe Lohnniveau führt dazu, dass viele Beschäftigte, die im Gastgewerbe tätig sind, nicht von ihrem Einkommen leben können. Dementsprechend hoch ist der Anteil der Menschen, die zusätzlich zu ihrem Einkommen Hartz IV beziehen. Im Juni 2018 lag er bei 11,6 Prozent.⁵³ Zum Vergleich: Über alle Branchen hinweg haben 3,5 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Land Bremen ergänzende Hartz-IV-Leistungen bezogen. Hinzu kommt, dass das Gastgewerbe die einzige Branche ist, in der mehr Minijobberinnen und Minijobber als sozialversicherungspflichtig Beschäftigte arbeiten. Hier überwiegen die prekären Arbeitsverhältnisse also deutlich.

In den gastronomischen Betrieben herrscht oftmals eine hohe Arbeitsverdichtung, die für viele Beschäftigte körperliche und psychische Belastungen nach sich ziehen. In der Folge befürchten viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus dem Gastgewerbe, dass sie ihre Tätigkeit aufgrund der hohen Belastungen nicht bis zum Rentenalter ausführen können.⁵⁴ Angesichts der niedrigen Löhne und des geringen Anteils an Vollzeitstellen ist die Gefahr von Altersarmut betroffen zu sein, vor diesem Hintergrund besonders hoch. Wegen der schwierigen Rahmenbedingungen, die in dieser Branche vorherrschen, ist es hier besonders wichtig, die Verbreitung von Tarifverträgen voranzutreiben. Diese ist zwar seit 2011/2012 nicht signifikant zurückgegangen, liegt aber den Zahlen des IAB-Panels zufolge im Land Bremen unter 50 Prozent. Dies ist allerdings im Vergleich zum westdeutschen Durchschnitt ein guter Wert, zudem ist er sogar fast doppelt so hoch wie in Ostdeutschland.

⁵³ Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2019).

⁵⁴ Vgl. hierzu auch Salot (2018).

Abbildung 24: Tarifbindung im Gastgewerbe in Bremen, Ost*- und Westdeutschland (2011/12-2017/18), in % aller Beschäftigten**



* inklusive Berlin, ** ohne Bremen

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des IAB-Betriebspanels

Vor Einsetzen der Corona-Krise sah sich das Bremer Gastgewerbe durch sein Wachstum mit einem zunehmenden Fachkräftebedarf konfrontiert. Auch von Arbeitgeberseite wurde die Notwendigkeit gesehen, über eine höhere Tarifbindung die Attraktivität der Branche zu steigern und bei allen Betrieben für die gleichen Rahmenbedingungen hinsichtlich der Personalkosten zu sorgen. Unter anderem die Kleinteiligkeit der Betriebsstruktur hat dies in der Vergangenheit aber erheblich erschwert. Mit der erstmalig 2018 und 2020 erneut erfolgten Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) des Entgelttarifvertrages für das Hotel- und Gaststättengewerbe ist im Land Bremen ein wichtiger Schritt gelungen, um die Tarifbindung zu stärken.

Ein Vorzeigebispiel für andere Branchen: die Allgemeinverbindlicherklärung des Entgelttarifvertrags im Hotel- und Gaststättengewerbe (AVE)

Im Jahr 2017 hat der DEHOGA-Landesverband Bremen gemeinsam mit der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) einen Antrag auf Allgemeinverbindlichkeit des Entgelttarifvertrags für das Hotel- und Gaststättengewerbe gestellt. Begründet wurde dies unter anderem mit dem geringen Lohnniveau, aber auch mit dem sich immer weiter zuspitzenden Fachkräftebedarf, der die Entwicklung der Branche ausbremste. Dass sich beide Tarifvertragsparteien darauf verständigen konnten, einen gemeinsamen Antrag auf die Allgemeinverbindlichkeitserklärung des Tarifvertrags zu stellen, wurde dadurch begünstigt, dass der Bremer DEHOGA-Landesverband bislang keine OT-Mitgliedschaften zugelassen hat. Der Arbeitgeber hatte deshalb selber – auch im Sinne seiner Mitglieder – ein Interesse daran, dass die Anwendung des Branchentarifvertrags für alle Betriebe im Gastgewerbe verbindlich wird. Der Verzicht auf OT-Mitgliedschaften ist in dieser Branche dabei keine Selbstverständlichkeit. Inzwischen hat etwa jeder zweite DEHOGA-Landesverband Mitgliedschaften ohne Tarifbindung eingeführt. Auch für das Land Bremen war zu befürchten, dass ein Scheitern des Antrags auf Allgemeinverbindlichkeit den Bremer Landesverband ebenfalls dazu veranlasst hätte, diesen Schritt zu gehen, um einen Mitgliederschwund zu verhindern. Dass dem Antrag zugestimmt wurde, kann als großer Erfolg verbucht werden – auch deshalb, weil dies möglich war, ohne die überwiegende Bedeutung des Tarifvertrags nachweisen

zu können. Dies war bis dahin bei den meisten Anträgen in anderen Branchen das ausschlaggebende Kriterium für die Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Tarifverträgen. Begründet wurde die Notwendigkeit der AVE damit, dass im Gastgewerbe eine wirtschaftliche Fehlentwicklung beobachtet werden kann und die Allgemeinverbindlichkeitserklärung des Entgelttarifvertrags zudem im öffentlichen Interesse ist. Indikatoren für die wirtschaftliche Fehlentwicklung waren dabei unter anderem die häufigen Verstöße gegen das Mindestlohngesetz sowie die Erosion der Tarifstrukturen, die verzeichnet werden konnten, weil die Mitgliederzahl des DEHOGA Bremen seit 2008 stark rückläufig ist. Das öffentliche Interesse an einer AVE begründete sich unter anderem durch den hohen Anteil erwerbstätiger Leistungsberechtigter nach dem SGB II. Mit der AVE erhoffte man sich eine Anhebung des Lohnniveaus und damit auch einen Rückgang der „Aufstockerinnen und Aufstocker“. Da die erste AVE nur eine relativ kurze Laufzeit von gut einem Jahr hatte, wurde sie im Herbst 2019 erneut beantragt und Anfang 2020 beschlossen. Seit dem 01. April 2020 gelten damit wieder die im Entgelttarifvertrag festgeschriebenen Löhne für alle Beschäftigten im bremischen Hotel- und Gaststättengewerbe.⁵⁵

Tatsächlich lässt sich nach der Allgemeinverbindlichkeitserklärung des Entgelttarifvertrags ein Anstieg der Einkommen im Gastgewerbe beobachten. Während das mittlere Einkommen eines Vollzeitbeschäftigten 2018 einschließlich der Sonderzahlungen noch bei 2.164 Euro lag, betrug es im darauf folgenden Jahr 2.339 Euro. Die AVE hat aktuell eine Laufzeit bis 31.3.2021.

Es ist zu hoffen, dass es – trotz der Schwierigkeiten, mit denen das Gastgewerbe infolge der Covid-19-Pandemie konfrontiert ist – auch nach 2021 gelingt, die Allgemeinverbindlichkeit des Entgelttarifvertrags fortzusetzen.

Exkurs: Tarifbindung im Konzern Bremen

Die Bremer Landesregierung hat die Stärkung der Tarifbindung als ein wichtiges politisches Ziel definiert. Im Koalitionsvertrag für die aktuelle Legislaturperiode wird ein Bekenntnis zur Tariftreue im Konzern Bremen formuliert: „Wir bekennen uns in Bremen zur – keineswegs in allen Staaten üblichen – vollen Tariftreue im öffentlich beherrschten Bereich.“⁵⁶

Aus einer Antwort des Senats auf eine Kleine Anfrage der SPD-Fraktion in der Bremischen Bürgerschaft bezüglich der „Tarifbindung im Konzern Bremen“ geht hervor, dass in der Kernverwaltung, den Ausgliederungen und den Beteiligungsgesellschaften knapp über 48.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt sind. In der Kernverwaltung und bei den Ausgliederungen liegt die Tarifbindung über 99 Prozent. In den Beteiligungsgesellschaften werden 95 Prozent der Beschäftigten nach Tarif bezahlt.

Bei den nicht tarifgebundenen Betrieben handelt es sich um die Ambulanz Bremen GmbH, die botanika GmbH, die Glocke Veranstaltungs-GmbH, die Grundstücksentwicklung Klinikum Bremen-Mitte GmbH & Co. KG, die Hanseatische Naturentwicklung GmbH, die M3B GmbH, die Rehasentrum Bremen GmbH und die Universum Management Gesellschaft mbH. Hinzu kommen die Bremer Aufbau-Bank GmbH und die Wirtschaftsförderung Bremen GmbH, die im Rahmen der Vergabe öffentlicher Fördermittel für eine Tarifbindung werben sollen.

⁵⁵ Ausgenommen sind Beschäftigte der Handelsgastronomie, falls diese in einem Betrieb beschäftigt sind, der den Entgelttarifvertrag des Einzelhandels anwendet sowie die Beschäftigten aus der Systemgastronomie, falls diese unter den Spezialentgelttarifvertrag des Landesverbands der Systemgastronomie fallen.

⁵⁶ SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke (2019), S. 61.

Die Darstellung zeigt, dass es auch im „Konzern Bremen“ trotz hoher Tarifbindung noch vereinzelt Nachbesserungsbedarf gibt. Der Bremer Senat hat bereits bekundet, sich zukünftig dafür einsetzen zu wollen, „dass für die bislang nicht tarifgebundenen Beteiligungsgesellschaften im Zuge einer Mitgliedschaft im Kommunalen Arbeitgeberverband Bremen e.V. eine Tarifbindung hergestellt werden kann“⁵⁷.

Fazit

Anhand der Branchenbeispiele wird deutlich, wie wichtig die gewerkschaftliche Durchsetzungsfähigkeit für das Abschließen guter Tarifverträge und eine hohe Tarifbindung ist. Sie zeigen aber auch, dass es die Strukturen bestimmter Branchen erheblich erschweren, einen hohen Organisationsgrad und eine entsprechende Durchsetzungsfähigkeit zu erlangen. Im Gastgewerbe wird es beispielsweise kaum gelingen, die Tarifbindung ohne steuernde Maßnahmen signifikant zu erhöhen. Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung des Tarifvertrags war vor diesem Hintergrund ein wichtiger Schritt. Da sich die Situation im Einzelhandel ähnlich darstellt, wäre es auch hier – ebenso wie in der Pflege – wichtig, zu allgemein verbindlichen Tarifverträgen zu kommen. Angesichts der fortschreitenden Digitalisierungsprozesse entwickelt sich zudem ein weiteres Handlungsfeld, das nach tarifvertraglichen Regelungen verlangt – insbesondere dann, wenn diese weitreichende Änderungen der Personal- und Qualifikationsstruktur zur Folge haben. Für solche Ansätze kann der Tarifvertrag Zukunft von Eurogate Vorbildcharakter haben.

⁵⁷ Bremische Bürgerschaft (2020b), S. 3.

4 Tarifbindung und Arbeitsbedingungen in Bremen⁵⁸

Der Rückgang der Tarifbindung, wie er in Deutschland insgesamt und in Bremen im Besonderen zu beobachten ist, bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten. Wie die Beispiele aus Bremen im vorangegangenen Kapitel gezeigt haben, geht es den Unternehmen bei der Tarifflicht in erster Linie darum, Arbeitskosten zu sparen, was in der Regel mit negativen Konsequenzen für die Beschäftigten einhergeht. Umgekehrt treten Gewerkschaften für die Einhaltung von Tarifverträgen ein, um bessere Arbeitsbedingungen durchzusetzen. Trotz der in der Alltagspraxis offensichtlichen Evidenz ist der Zusammenhang zwischen Tarifbindung und Arbeitsbedingungen in der Wissenschaft nicht unumstritten.⁵⁹ Einerseits gibt es für Deutschland und darüber hinaus gut dokumentierte Befunde, nach denen Tarifverträge tatsächlich zu merklich besseren Löhnen führen.⁶⁰ Andererseits wird teilweise bestritten, dass der Zusammenhang ursächlich ist. So wird argumentiert, dass die Kausalität in anderer Richtung wirkt und das höhere Lohnniveau in tarifgebundenen Betrieben auf eine Selbstselektion von Hochlohnbetrieben in die Tarifbindung zurückgeht.⁶¹ Nach dieser Lesart treten also vor allem solche Unternehmen freiwillig einem Arbeitgeberverband bei, die auch von sich aus Löhne auf dem Tarifniveau zahlen würden. Gegen dieses Argument spricht jedoch, dass tariflose Betriebe häufig keineswegs freiwillig, sondern erst nach langer Konfrontation mit Gewerkschaften in die Tarifbindung zurückkehren.

Die Analyse in den vorangegangenen Kapiteln hat jedoch auch aufgezeigt, dass die Tarifbindung stark von einigen Strukturmerkmalen wie zum Beispiel der Größe der Unternehmen und deren Branchenzugehörigkeit beeinflusst wird. So sind beispielsweise Großbetriebe deutlich häufiger an einen Tarifvertrag gebunden als Kleinbetriebe⁶² und zahlen gleichzeitig auch bessere Löhne⁶³. Ein rein deskriptiver Vergleich des Entgeltlevels in tarifgebundenen und nicht tarifgebundenen Betrieben kann deshalb dazu führen, dass der ursächliche Zusammenhang zwischen Tarifbindung und Arbeitsbedingungen überzeichnet wird.

Aus einem bloßen Zusammentreffen von zwei Merkmalen – in diesem Fall Tarifbindung und bessere Arbeitsbedingungen – lassen sich in der Tat noch keine Rückschlüsse auf deren Kausalität ziehen. Um hier einen genaueren Einblick zu gewinnen, existieren eine Reihe von statistischen Techniken, die den möglichen Einfluss von Drittvariablen kontrollieren können.⁶⁴ Im Folgenden wird dieses statistische Kontrollverfahren im Hinblick auf die Tarifbindung und ihrer möglichen Konsequenzen für die Arbeitsbedingungen in Bremen angewendet. Hierbei wird grundlegend zwischen „unbereinigten“ und „bereinigten“ Effekten der Tarifbindung unterschieden. Bei den „unbereinigten“ Effekten geht es zunächst um den bloßen deskriptiven Vergleich von tarifgebundenen und nicht tarifgebundenen Unternehmen und den dort existierenden Arbeitsbedingungen. Bei den „bereinigten“ Effekten werden dann im zweiten Schritt die unterschiedlichen Strukturmerkmale von tarifgebundenen und nicht gebundenen Unternehmen berücksichtigt, sodass diejenigen Effekte identifiziert werden können, die einzig auf die Tarifbindung und nicht auf andere Faktoren zurückgeführt werden können. Mit der gleichen Herangehensweise

⁵⁸ Dieser Abschnitt stützt sich in wesentlichen Teilen auf Schulten et al. (2019).

⁵⁹ Vgl. Freeman/Medoff (1981).

⁶⁰ Vgl. Budd/Na (2000); Addison et al. (2016); Lübker/Schulten (2019).

⁶¹ Vgl. Gürtzgen (2016).

⁶² Vgl. Ellguth/Kohaut (2019), (2020).

⁶³ Vgl. Lallemand et al. (2007).

⁶⁴ Vgl. Pearl (2009), S. 41 ff.; Morgan/Winship (2014), S. 105 ff.

wird dann auch der Frage nachgegangen, welche Arbeitsbedingungen in Unternehmen existieren, die zwar formal nicht tarifgebunden sind, sich nach eigenen Angaben aber an bestehenden Tarifverträgen orientieren.

4.1 Tarifbindung und wöchentliche Arbeitszeit

Die Festlegung der Dauer der Arbeitszeit ist ein wesentlicher Bestandteil von Tarifverträgen. Ohne Tarifvertrag begrenzt das Arbeitszeitgesetz die Arbeitszeit lediglich auf acht Stunden pro Werktag, was bei sechs Werktagen pro Woche auch heute noch zu einer theoretischen Obergrenze von 48 Stunden pro Woche führt. Demgegenüber sehen Tarifverträge deutlich niedrigere Arbeitszeiten vor: In Westdeutschland lag die durchschnittliche tarifliche Wochenarbeitszeit zuletzt bei 37,6 Stunden, in Ostdeutschland bei 38,7 Stunden.⁶⁵

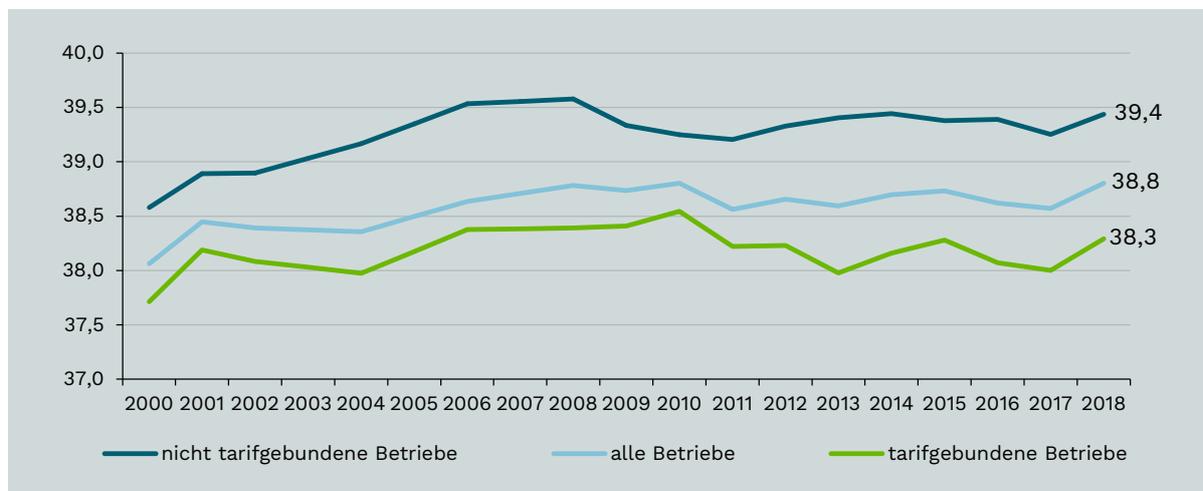
Nach den Daten des IAB-Betriebspanels schwankt die durchschnittlich vereinbarte Wochenarbeitszeit bei den tarifgebundenen Betrieben in Bremen in den vergangenen Jahrzehnten zwischen 37,7 und 38,5 Stunden (Abbildung 25). Sie zeigt dabei keinen eindeutigen Trend und bewegt sich innerhalb der möglichen statistischen Fehlermarge. Seit Anfang der 2000er-Jahre haben sich weder in Bremen noch in Westdeutschland insgesamt die tarifvertraglichen Arbeitszeiten großartig verändert. Lediglich in Ostdeutschland sind in jüngster Zeit wieder einige gewerkschaftliche Initiativen für eine tarifvertragliche Arbeitszeitverkürzung beobachtbar, bei denen es vor allem um eine Angleichung an das Westniveau geht.⁶⁶ Mit durchschnittlich 38,3 Stunden lag die tarifvertraglich vereinbarte Wochenarbeitszeit in Bremen im Jahr 2018 etwas oberhalb des Durchschnittsniveaus in Westdeutschland.

Der deskriptive Vergleich von Unternehmen mit und ohne Tarifbindung in Bremen zeigt hingegen, dass im Jahr 2018 Beschäftigte in nicht tarifgebundenen Unternehmen mit 39,4 Stunden im Durchschnitt etwas mehr als eine Stunde länger arbeiten mussten als ihre Kolleginnen und Kollegen in tarifgebundenen Betrieben (Abbildung 25). Der Abstand zwischen beiden Gruppen scheint dabei über die vergangenen beiden Jahrzehnte hinweg relativ konstant geblieben zu sein.

⁶⁵ Vgl. Schulten/WSI-Tarifarchiv (2020), S. 11 f.

⁶⁶ Vgl. Schulten/WSI-Tarifarchiv (2020), S. 14 f.

Abbildung 25: Betriebliche Arbeitszeiten in Bremen nach Tarifbindung (2000-2018), Stunden pro Woche



Anmerkung: Angaben für 2000, 2003, 2005 und 2007 sind interpoliert (d. h. fehlende Jahre werden durch den Mittelwert des Vor- und Folgejahres dargestellt). Gewichtet mit dem Beschäftigtengewicht.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des IAB-Betriebspanels

Wie oben dargelegt, kann die rein deskriptive Betrachtungsweise jedoch in bestimmten Konstellationen in die Irre führen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn es wesentliche Betriebsmerkmale gibt, die sowohl die Wahrscheinlichkeit der Tarifbindung als auch die wöchentliche Arbeitszeit beziehungsweise das Lohnniveau beeinflussen.⁶⁷ Das IAB-Betriebspanel beinhaltet eine Reihe von Drittvariablen, die sich zur Kontrolle dieser unerwünschten Störeffekte heranziehen lassen. In diesem Kapitel werden hierzu die beiden klassischen Determinanten der Tarifbindung verwendet, namentlich Betriebsgröße und Branchenzugehörigkeit.⁶⁸ Außerdem werden zwei Variablen aufgenommen, die das Produktivitätsniveau eines Betriebes wesentlich beeinflussen: die Qualifikationsstruktur der Beschäftigten und der Stand der technischen Anlagen.

Vielfach wird die These vertreten, dass eine bessere Ausstattung eines Betriebes mit Human- und Sachkapital die Produktivität erhöht und sich in höheren Löhnen niederschlägt. Diese Sichtweise ist jedoch nicht unstrittig. Es lässt sich ebenso gut argumentieren, dass das höhere Lohnniveau von Tarifverträgen den Anreiz für Betriebe verstärkt, in bessere Ausrüstung zu investieren und es ihnen ermöglicht, qualifizierte Mitarbeiter zu halten und zu motivieren.⁶⁹ Die Aufnahme der beiden potenziellen Mediator-Variablen „Qualifikationsstruktur“ und „technischer Stand“ birgt daher die Gefahr, dass ursächliche Effekte der Tarifbindung von ihnen absorbiert werden und die statistische Bereinigung damit über das Ziel hinausgeht. Die Bereinigung kann damit nur einen Anhaltspunkt für die kausalen Effekte der Tarifbindung auf Arbeitszeit und Entgelt bieten.

⁶⁷ Vgl. Pearl (2009).

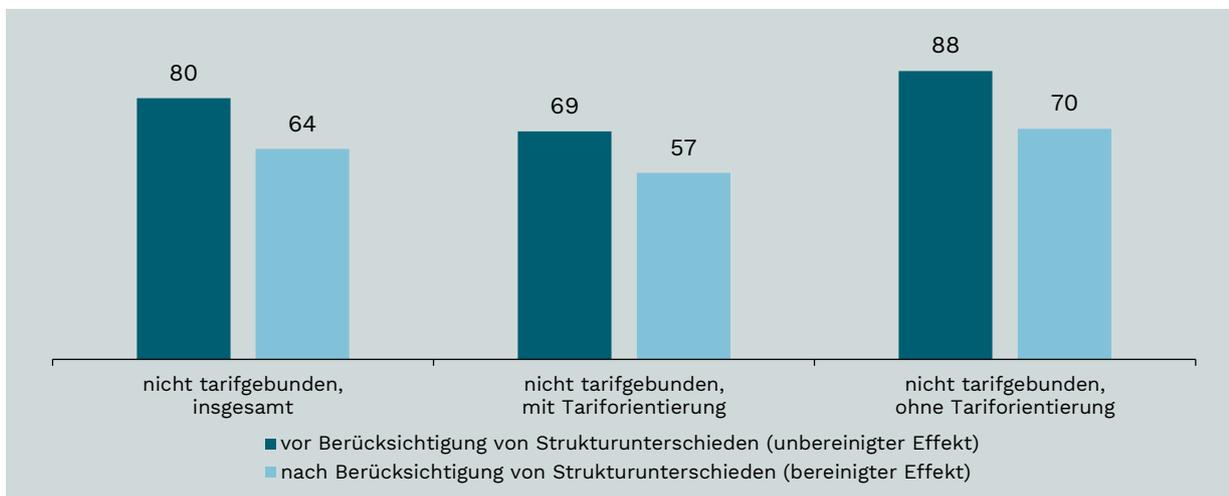
⁶⁸ Vgl. Kohaut/Schnabel (2003). Um nicht lineare Effekte der Betriebsgröße auf die Wahrscheinlichkeit der Tarifbindung und die abhängige Variable zu modellieren, werden sowohl der Logarithmus der Beschäftigtenanzahl verwendet als auch die 10er-Größenklassen (die auf sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten beruhen). Die Branchenzugehörigkeit wird über die 19er-Branchenklassifikation des IAB abgebildet.

⁶⁹ Vgl. Stiglitz (1976); Cappelli/Chauvin (1991).

Auch in der multivariaten Analyse ergibt sich hinsichtlich der wöchentlichen Arbeitszeit in Bremen ein deutlicher Unterschied zwischen tarifgebundenen und nicht tarifgebundenen Betrieben (Abbildung 26). Um für die Analyse eine möglichst große Fallzahl zu erreichen, wurden hierzu die letzten drei Wellen des IAB-Betriebspanels (2016–18) gemeinsam ausgewertet (wobei Betriebe, für die einzelne Kontrollvariablen fehlen, von der Analyse ausgeschlossen wurden). Ohne Berücksichtigung der Struktureffekte arbeiten Beschäftigte in Unternehmen ohne Tarifvertrag im Durchschnitt pro Woche 88 Minuten länger als Beschäftigte in Unternehmen mit Tarifvertrag (unbereinigter Effekt). Nach Berücksichtigung der Strukturmerkmale wie Unternehmensgröße, Branchenzugehörigkeit, Qualifikationsprofile und Stand der technischen Ausrüstung sind es immer noch 64 Minuten (bereinigter Effekt). Dies bedeutet, dass allein die Tarifbindung dazu beiträgt, dass Beschäftigte in Bremen mehr als eine Stunde weniger pro Woche arbeiten müssen.

Darüber hinaus zeigen die Daten auch, dass in Unternehmen, die nicht tarifgebunden sind, aber selber erklären, sich an Tarifverträgen zu orientieren, ebenfalls eine deutlich längere Arbeitszeit vorherrscht als in Unternehmen mit Tarifbindung (Abbildung 26). Dabei fallen die Arbeitszeiten etwas kürzer aus als in Unternehmen ohne Tarifbindung und ohne Orientierung an Tarifverträgen. Allerdings bleibt auch hier ein Unterschied von 69 Minuten (unbereinigter Effekt) beziehungsweise 57 Minuten (bereinigter Effekt) pro Woche, die Beschäftigte in nicht tarifgebundenen Unternehmen mit Tariforientierung länger arbeiten. Eine unverbindliche Tariforientierung des Arbeitgebers ist demnach in keiner Weise ein Ersatz für eine formale Tarifbindung und führt aus Sicht der Beschäftigten zu deutlich längeren Arbeitszeiten.

Abbildung 26: Betriebliche Arbeitszeiten in nicht tarifgebundenen Betrieben gegenüber tarifgebundenen Betrieben in Bremen (2016–2018), Unterschied in Minuten pro Woche



Anmerkungen: Daten beziehen sich auf die Jahre 2016–2018 (n = 1.770). Unbereinigte Effekte berücksichtigen nur Jahreseffekte (modelliert als Dummy-Variablen für die einzelnen Jahre), bereinigte Effekte zusätzlich die folgenden betrieblichen Strukturmerkmale: Betriebsgröße (Logarithmus der Anzahl der Vollzeitbeschäftigten und 10er-Größenklassen); Wirtschaftszweig (19er-Branchenklassifikation); Qualifikationsstruktur der Beschäftigten (Anteil der gering, mittel und hoch qualifizierten Vollzeitbeschäftigten); Stand der technischen Anlagen (Dummy-kodiert). Betriebe, für die einzelne Kontrollvariablen nicht verfügbar sind, werden von der Analyse ausgeschlossen. Signifikanzniveaus basieren auf robusten Standardfehlern. Gewichtet mit dem Beschäftigtengewicht (Querschnittsgewicht).

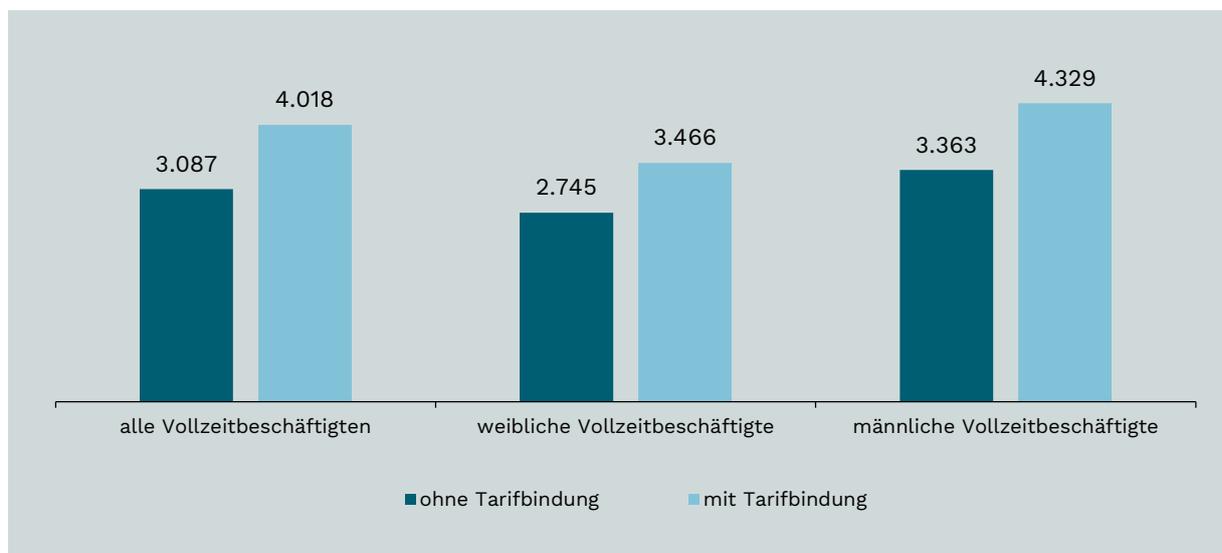
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des IAB-Betriebspanels

4.2 Tarifbindung und Entgelte

Ein deutlicher Abstand zwischen tarifgebundenen und nicht tarifgebundenen Betrieben zeigt sich vor allem auch beim Entgelt. Im Jahr 2018 verdiente in Bremen ein Vollzeitbeschäftigter in einem tarifgebundenen Unternehmen ein mittleres Monatsentgelt von 4.018 Euro. In einem Unternehmen ohne Tarifbindung waren es hingegen nur 3.087 Euro und damit 931 Euro oder gut 23 Prozent weniger (Abbildung 27). Bei Männern liegt die Entgeltlücke zwischen Unternehmen mit und ohne Tarifvertrag leicht oberhalb des Durchschnitts bei 966 Euro, während sie bei Frauen mit 721 Euro etwas geringer ausfällt.

Neben dem Tarif-Gap existiert darüber hinaus auch ein signifikanter Gender Pay Gap, der in Unternehmen mit Tarifvertrag mit 863 Euro pro Monat sogar noch stärker ausgeprägt ist als in nicht tarifgebundenen Unternehmen mit 619 Euro. Dies dürfte in Bremen vor allem daran liegen, dass in Bremen einige männerdominierte Branchen wie zum Beispiel die Automobilindustrie, die Luft- und Raumfahrt oder die Hafenvirtschaft von Großunternehmen dominiert werden, die eine hohe Tarifbindung ausweisen und überdurchschnittlich hohe Löhne zahlen. Frauen arbeiten hingegen auch in tarifgebundenen Unternehmen eher in Branchen mit geringerer Tarifbindung und niedrigeren Löhnen. Zugleich ist ihr Anteil in Unternehmen ohne Tarifbindung deutlich höher als der ihrer männlichen Kollegen (vgl. Kapitel 2.3), sodass insgesamt eine höhere Tarifbindung auch zu einer Verringerung des Gender Pay Gaps beitragen dürfte.⁷⁰

Abbildung 27: Mittlere Monatsentgelte von Vollzeitbeschäftigten in Betrieben mit und ohne Tarifbindung in Bremen (2018), in Euro



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des IAB-Betriebspanels

Die bislang dargestellten Daten zur Entgeltlücke zwischen Unternehmen mit und ohne Tarifvertrag beziehen sich allesamt auf einen rein deskriptiven Vergleich, der noch nicht um die bestehenden Strukturunterschiede bereinigt wurde. Ähnlich wie bei den Arbeitszeiten lässt sich auch beim Entgelt im Rahmen der multivariaten Analyse ein bereinigter Effekt berechnen, der die bestehenden Strukturunterschiede von Unternehmen mit und ohne Tarifbindung berücksichtigt. Hierzu werden im Folgenden

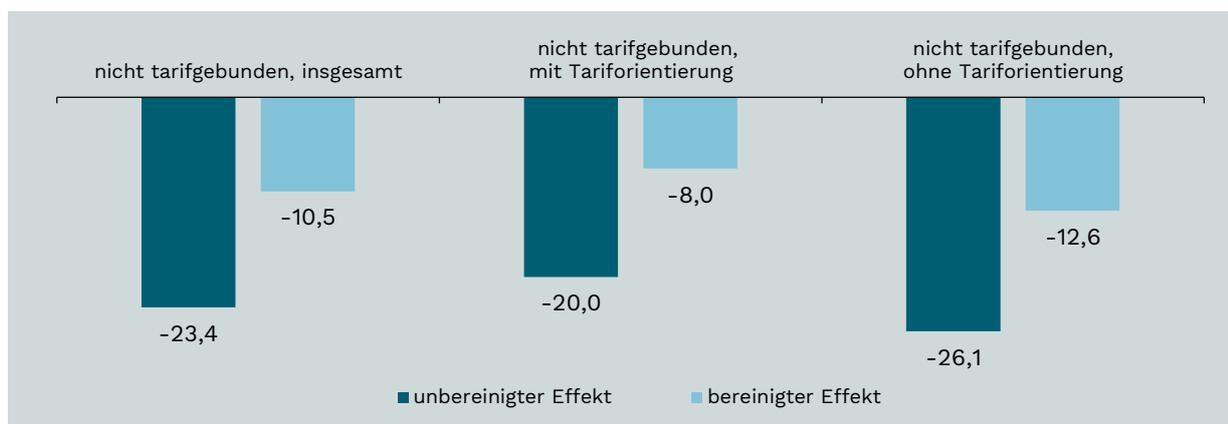
⁷⁰ Vgl. Grimm et al. (2016).

erneut die Wellen des IAB-Betriebspanels von 2016 bis 2018 gemeinsam ausgewertet, um so eine höhere Fallzahl und damit möglichst aussagekräftige Ergebnisse zu erzielen.

Über die drei Jahre betrachtet verdienen Beschäftigte in nicht tarifgebundenen Betrieben knapp ein Viertel (23,4 Prozent) weniger als ihre Kolleginnen und Kollegen in tarifgebundenen Betrieben (Abbildung 28). Wie bereits ausgeführt, gehen diese Unterschiede unter anderem darauf zurück, dass größere Betriebe mit ihrem insgesamt höheren Entgeltniveau unter den tarifgebundenen Betrieben überrepräsentiert sind. Aber auch nach der statistischen Bereinigung verbleibt ein mit 10,5 Prozent deutlicher Entgeltabstand zuungunsten der Beschäftigten in nicht tarifgebundenen Betrieben. Demnach verdient ein Beschäftigter in einem nicht tarifgebundenen Betrieb im Mittel mehr als zehn Prozent weniger als ein Beschäftigter in einem weitgehend gleichartigen Betrieb, der tarifgebunden ist.

Im Vergleich zu den anderen westdeutschen Bundesländern bewegt sich das Tarif-Gap in Bremen eher am oberen Niveau. Lediglich in den ostdeutschen Bundesländern sind die Lohnunterschiede zwischen Betrieben mit und ohne Tarifbindung noch ausgeprägter.⁷¹ Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht weiter verwunderlich, dass nach den Ergebnissen der Bremer Beschäftigtenbefragung 2019 die Beschäftigten in tarifgebundenen Unternehmen eine deutlich höhere Zufriedenheit mit ihrem Entgelt zeigen als in Unternehmen ohne Tarifvertrag.⁷²

Abbildung 28: Entgeltrückstand von nicht tarifgebundenen Betrieben gegenüber tarifgebundenen Betrieben in Bremen (2016–2018), in %



Anmerkungen: Daten beziehen sich auf die Jahre 2016–2018 (n = 1.798). Klassische Lohnregression; abhängige Variable ist der natürliche Logarithmus des imputierten mittleren Tagesentgeltes (siehe Abb. 4.3). Unbereinigte Effekte berücksichtigen nur Jahreseffekte (modelliert als Dummy-Variablen für die einzelnen Jahre), bereinigte Effekte zusätzlich die folgenden betrieblichen Strukturmerkmale: Betriebsgröße (Logarithmus der Anzahl der Vollzeitbeschäftigten und 10er-Größenklassen); Wirtschaftszweig (19er-Branchenklassifikation); Qualifikationsstruktur der Beschäftigten (Anteil der gering, mittel und hoch qualifizierten Vollzeitbeschäftigten) der technischen Anlagen (Dummy-kodiert). Gewichtet mit dem Beschäftigtengewicht (Querschnittsgewicht). Regressionskoeffizienten wurden nach der Formel $(e^{\beta} - 1) \times 100 = \text{prozentualer Effekt rücktransformiert}$. Alle Koeffizienten sind mindestens auf dem 0,01-Niveau signifikant (robuste Standardfehler).

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des IAB-Betriebspanels

⁷¹ Vgl. Lübker/Schulten (2019).

⁷² Vgl. Schütz/Thiele (2019), S. 48.

Berücksichtigt man für die nicht tarifgebundenen Betriebe zusätzlich, ob diese angeben, sich an einem Tarifvertrag zu orientieren, zeigt sich erneut, dass die unverbindliche Tariforientierung kein Ersatz für eine formale Tarifbindung ist (Abbildung 28). Zwar fällt die Entgeltlücke bei nicht tarifgebundenen Betrieben mit Tariforientierung etwas geringer aus als bei Betrieben ohne Tariforientierung. Es bleibt aber auch in diesem Fall bei einem signifikanten Tarif-Gap von etwa acht Prozent. Ohne die Bereinigung um bestehende Strukturunterschiede liegt diese Lücke sogar bei 20 Prozent. Dieses Ergebnis ähnelt neueren Befunden, nach denen die Entgelte in Betrieben mit bloßer Tariforientierung deutlich hinter denen mit einem Tarifvertrag zurückfallen.⁷³ Auch in anderen Bundesländern zeigt sich ein sehr ähnliches Bild. In Bayern⁷⁴ und Sachsen⁷⁵ ist es de facto sogar egal, ob ein nicht tarifgebundener Betrieb behauptet, sich an Tarifverträgen zu orientieren. Die Entgeltlücke gegenüber tarifgebundenen Betrieben ist in beiden Bundesländern genauso groß, wie bei Betrieben ohne Orientierung an Tarifverträgen.

4.3 Tarifbindung und Lohnungleichheit

Ein umfassendes Tarifvertragssystem führt nicht allein zu höheren Löhnen, sondern sorgt auch dafür, dass die Lohnunterschiede zwischen den Beschäftigtengruppen nicht zu groß werden. Im internationalen Vergleich lässt sich ein enger Zusammenhang zwischen der Höhe der Tarifbindung und der Lohnspreizung eines Landes aufzeigen.⁷⁶ So ist in Deutschland die sinkende Tarifbindung als eine der wichtigsten Ursachen für die wachsende Lohnungleichheit identifiziert worden.⁷⁷ Zwar existieren durchaus auch noch andere Faktoren, die die wachsende Lohnungleichheit in Deutschland begünstigt haben.⁷⁸ Der seit den 1990er-Jahren stark angestiegene Niedriglohnsektor in Deutschland kann jedoch wesentlich auf die rückläufige Tarifbindung zurückgeführt werden. So ist die Tarifbindung in den unteren Lohngruppen heute besonders niedrig.⁷⁹

Auch in Bremen lässt sich ein enger Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Tarifbindung feststellen (Abbildung 29). Nach den Ergebnissen der Beschäftigtenbefragung „Koordinaten der Arbeit im Land Bremen“⁸⁰ ist die Tarifbindung bei Beschäftigten mit einem monatlichen Nettoeinkommen bis 1.000 Euro mit nur 44 Prozent am niedrigsten. Auch bei den Beschäftigten mit einem Nettoeinkommen zwischen 1.000 und 1.500 Euro arbeitet mit 48 Prozent nur eine Minderheit in Unternehmen mit Tarifvertrag. Erst ab einem Nettoeinkommen von 1.500 Euro steigt die Tarifbindung weiter an und ist dann zwischen 3.000 und 5.000 Euro mit etwa 70 Prozent am höchsten. Schließlich ist die Tarifbindung in den oberen Einkommensgruppen ab 5.000 Euro netto wieder leicht rückläufig. Sie bleibt jedoch auch hier mit um etwa 60 Prozent deutlich höher als in den untersten Lohngruppen.

⁷³ Vgl. Addison et al. (2016); Berwing (2016); Bossler (2019).

⁷⁴ Vgl. Schulten et al. (2018), S. 60.

⁷⁵ Vgl. Schulten et al. (2019), S. 62.

⁷⁶ Vgl. OECD (2019b).

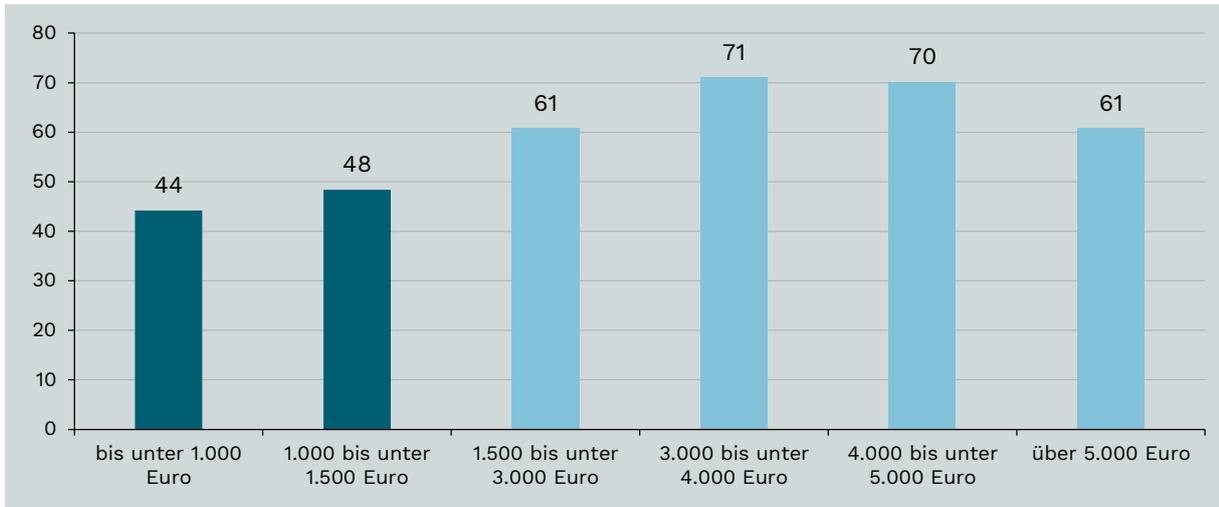
⁷⁷ Vgl. Felbermayr et al. (2015).

⁷⁸ Vgl. Fitzenberger/Seidlitz (2020).

⁷⁹ Vgl. Schulten/Pusch (2019); Schulten/Müller (2020).

⁸⁰ Vgl. infas (2019).

**Abbildung 29: Tarifbindung nach monatlichen Nettoeinkommen in Bremen (2019),
in % aller Beschäftigten der jeweiligen Einkommensgruppe**



Quelle: Beschäftigtenbefragung im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen (infas 2019)

Die rückläufige Tarifbindung in Bremen hat – wie in Deutschland insgesamt – zu der paradoxen Situation geführt, dass diejenigen Beschäftigtengruppen in den Niedriglohnssektoren, die eigentlich den Schutz eines Tarifvertrages am nötigsten hätten, heute am wenigsten vom Tarifvertragssystem profitieren. Zwar sind mit dem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn auf Bundesebene und dem Landesmindestlohn in Bremen wichtige Regelungsinstrumente geschaffen worden, um die Beschäftigten im Niedriglohnssektor zu schützen. Einen Ersatz für eine umfangreiche tarifvertragliche Regulierung können diese Instrumente jedoch nicht bieten.

Tarifverträge enthalten in der Regel weit mehr als nur die Festlegung einer untersten Lohngrenze. Sie regulieren die Dauer und Lage der Arbeitszeiten, verbessern gesetzliche Mindeststandards wie zum Beispiel beim Urlaub und schaffen ein Anrecht auf zusätzliche Sonderzahlungen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld. Gerade unter den aktuellen Bedingungen der Corona-Krise zeigt sich die hohe Bedeutung von Tarifverträgen vor allem dann, wenn es darum geht, Einkommensverluste im Zuge von Kurzarbeit durch tarifvertragliche Aufstockungen zum Kurzarbeitergeld zu kompensieren. Erneut sind es wiederum die Beschäftigten im Niedriglohnssektor, die am stärksten eine tarifvertragliche Aufstockung nötig haben, aufgrund der niedrigen Tarifbindung jedoch am wenigsten davon profitieren.⁸¹

⁸¹ Vgl. Schulten/Müller (2020).

5 Ansätze zur Stärkung der Tarifbindung

Die Tarifbindung befindet sich in Bremen wie in Deutschland in einem anhaltenden Erosionsprozess, sodass immer mehr Beschäftigten tarifvertraglich abgesicherte Arbeitsbedingungen vorenthalten werden. Folgen dieser Entwicklung sind niedrigere Löhne, längere Arbeitszeiten, prekäre Beschäftigungsverhältnisse und zunehmende soziale Ungleichheit. Dabei zeigt der Blick zu den europäischen Nachbarländern, dass die Erosion der Tarifbindung keineswegs ein zwangsläufiger oder gar alternativloser Prozess ist. Auch in Deutschland ist es möglich, den Trend umzukehren und die Tarifbindung wieder zu stärken. Hierzu gibt es verschiedene Ansätze, von denen im Folgenden vier der wichtigsten diskutiert werden: die Stärkung der Tarifverbände, die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, Tarifreuevorgaben bei öffentlichen Aufträgen und staatlicher Wirtschaftsförderung sowie ein öffentlicher Diskurs, der den gesellschaftlichen Wert von Tarifverträgen für Ökonomie und Gesellschaft wieder ins Zentrum rückt.

5.1 Stärkung der Tarifverbände

Eine wichtige Voraussetzung für eine hohe Tarifbindung sind starke und durchsetzungsfähige Tarifverbände. In den vergangenen Jahrzehnten sind Einfluss und Bindekraft sowohl bei Gewerkschaften als auch bei den Arbeitgeberverbänden (mit Tarifbindung) deutlich zurückgegangen. Die Erosion der Tarifbindung ist damit auch ein Ergebnis der schwächer gewordenen Tarifverbände.

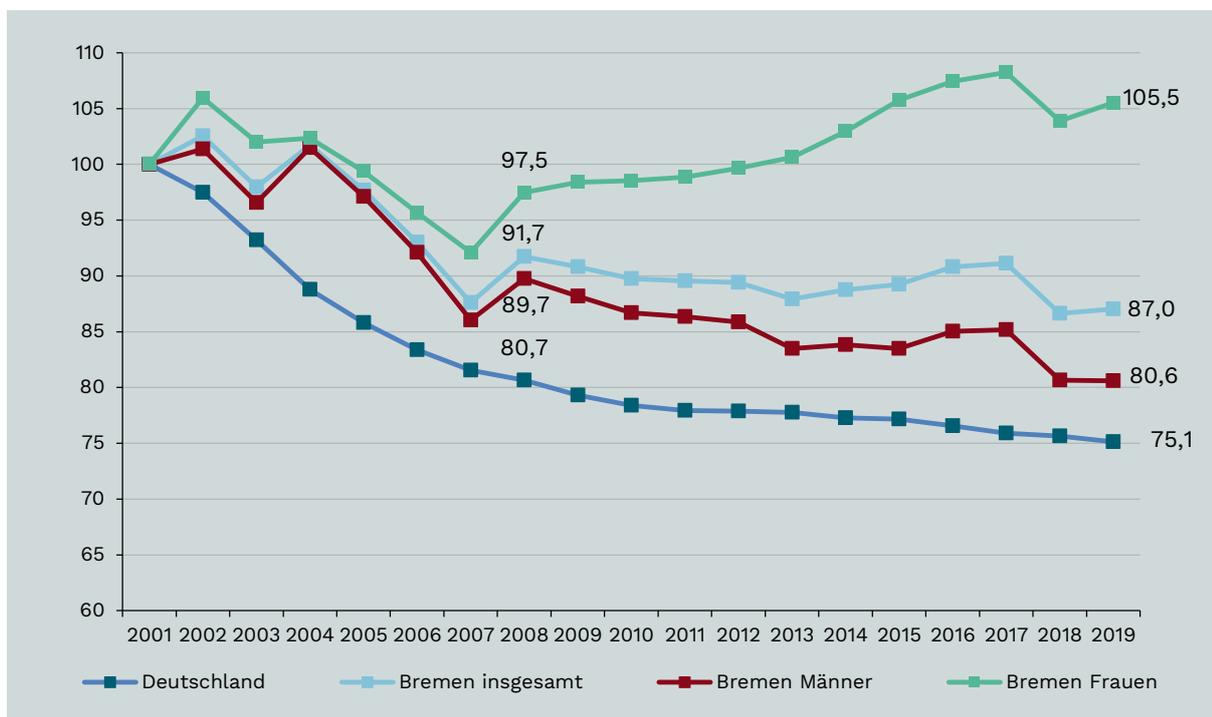
Gewerkschaften

Aufseiten der Gewerkschaften kam es vor allem in den 1990er- und 2000er-Jahren zu einem starken Mitgliederrückgang. Erst in den 2010er-Jahren hat sich die Mitgliederentwicklung wieder deutlich stabilisiert und einige Gewerkschaften konnten sogar wieder Mitgliederzuwächse verzeichnen.⁸² In Bremen ist die Anzahl der Gewerkschaftsmitglieder seit Anfang der 2000er-Jahre um knapp ein Sechstel (13 Prozent) zurückgegangen, während sie im selben Zeitraum in Deutschland insgesamt um ein Viertel abgenommen hat (Abbildung 30). Der gewerkschaftliche Mitgliederverlust war damit in Bremen deutlich weniger stark ausgeprägt als in anderen Bundesländern. Die wesentlichen Mitgliederverluste fanden in den 2000er-Jahren statt, während in den 2010er-Jahren sich der Mitgliederrückgang deutlich abflachte. Gleichzeitig kam es auch zu einer Verschiebung der gewerkschaftlichen Mitgliederstruktur: Nachdem in den 2000er-Jahren die Mitgliederentwicklung in Bremen sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen einen deutlich negativen Trend aufwies, konnten im vergangenen Jahrzehnt die Gewerkschaften vor allem bei den Frauen wieder deutliche Mitgliederzuwächse verzeichnen, während sich der negative Trend bei den Männern weiter fortsetzte. Damit einhergehend auch eine sektorale Verschiebung der Mitgliedschaft hin zu den Dienstleistungsberufen. Dies korrespondiert mit dem auch im Land Bremen zu beobachtenden Strukturwandel: Alleine seit 2013 sind gut 1.000 Arbeitsplätze in der Industrie, aber fast 32.000 Stellen in den Dienstleistungsbranchen entstanden. Dennoch bilden im Land Bremen neben dem Hafen nach wie vor einige industrielle Großbetriebe wie Daimler und Airbus die stärksten gewerkschaftlichen Organisationsbastionen. Mehr als ein Drittel aller Bremer Gewerkschaftsmitglieder sind nach wie vor bei der IG Metall organisiert.⁸³

⁸² Vgl. Dribbusch/Birke (2019).

⁸³ Vgl. IG Metall Bremen (2020), S. 126.

Abbildung 30: Entwicklung der Mitglieder in DGB-Gewerkschaften im Land Bremen und in Deutschland (2001-2019), 2001 = 100



*jeweils zum 31.12. eines Jahres

Quelle: DGB-Bezirk Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt; DGB-Bundesvorstand; eigene Berechnungen

Ende 2019 waren in Bremen knapp 94.000 Personen Mitglied in einer DGB-Gewerkschaft, davon etwa 31 Prozent Frauen. Insgesamt ist damit mehr als ein Viertel aller Beschäftigten in Bremen Gewerkschaftsmitglied. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad liegt damit deutlich über dem Bundesdurchschnitt, demzufolge noch etwa 15 Prozent aller Beschäftigten in Deutschland Mitglied einer Gewerkschaft sind.⁸⁴ Der Rückgang der gewerkschaftlichen Mitgliederzahlen hat vielfältige Gründe und hängt vor allem mit der wirtschaftlichen Entwicklung und dem sektoralen Strukturwandel zusammen, aber auch mit einer generell abnehmenden Bereitschaft, sich politischen oder sozialen Großorganisationen anzuschließen.⁸⁵ Punktuell kann allerdings auch die Tarifpolitik genutzt werden, um selektive Anreize für Mitgliedschaft zu erhöhen, indem beispielsweise zusätzliche tariflich geregelte Urlaubstage ausschließlich Gewerkschaftsmitgliedern zugestanden werden. Entsprechende Regelungen werden zwar nur selektiv angewendet, verstärken aber die wechselseitige Bedingung von gewerkschaftlicher Organisationsstärke und Tarifbindung positiv.

Die Durchsetzung und Anwendung von Tarifverträgen ist in der Regel an ein Mindestmaß an gewerkschaftlicher Repräsentanz gebunden. Die Stärkung gewerkschaftlicher Organisationsmacht ist deshalb eine wesentliche Voraussetzung für eine stärkere Tarifbindung. Hierbei haben die Gewerkschaften in den vergangenen Jahren viele neue Erfahrungen gesammelt, wie mit einer stärker beteiligungsorientier-

⁸⁴ Vgl. Dribbusch/Birke (2019), S. 12.

⁸⁵ Vgl. Dribbusch/Birke (2019).

ten Tarifpolitik und einer systematischen Erschließung neuer Betriebe neue Mitglieder gewonnen und das „Organisieren am Konflikt“⁸⁶ intensiviert werden kann.

Nach wie vor ist die Durchsetzungsfähigkeit in einigen regionalen Branchen mit gewerkschaftsfernen Unternehmen beziehungsweise Betrieben ohne Betriebsrat besonders anspruchsvoll. Dies gilt beispielsweise für Unternehmen in der Teilbranche „IT-Dienstleistungen“. Hier gibt es weitestgehend keine tarifgebundenen Betriebe. IT-ler und IT-lerinnen verhandeln im Normalfall ihre Arbeitsbedingungen selbst – die Nachfrage nach einer kollektiven Interessensvertretung steigt erst im Krisenfall (Betriebsübernahme, Insolvenzdrohung oder Ähnliches). Mit explizitem Bezug zu dieser Haltung der Beschäftigten versucht ver.di seit einiger Zeit mit der Strategie einer „bedingungsbezogenen Tarifpolitik“ zu reagieren. Diese orientiert sich an den subjektiv empfundenen Problemfeldern der Beschäftigten. In sogenannten „Erschließungsprojekten“ sollen zusammen mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Problematiken identifiziert werden, die nicht klassisch „vorgabengebunden“ sind. Zielsetzung dieses Ansatzes ist die Beteiligung der Beschäftigten an der Erstellung von Thematiken für einen perspektivisch zu verhandelnden Haustarifvertrag. Damit könnten laut Gewerkschaften auch Tarifkomponenten berücksichtigt werden, die sich nicht nur originär auf Gehälter und Entgelte beziehen, sondern „neuen“ Ansprüchen von Beschäftigten zum Beispiel an Work-Life-Balance oder an die Vereinbarkeit von Familie und Beruf genügen. Darauf aufbauende Tarifverhandlungen könnten für die Beschäftigten zu einer Steigerung der Arbeitsqualität und gefühlter Arbeitszufriedenheit führen und für die Unternehmen die Arbeitgeberattraktivität erhöhen. Ein in Zeiten des Fachkräftemangels – insbesondere in hoch qualifizierten Berufen – nicht unwesentlicher Aspekt.

Arbeitgeberverbände

Neben starken Gewerkschaften braucht ein funktionierendes Tarifvertragssystem auch handlungsfähige und repräsentative Arbeitgeberverbände. Auch wenn kaum offizielle Zahlen zur Mitgliederentwicklung vorliegen, kann davon ausgegangen werden, dass auch viele Arbeitgeberverbände mit einem sinkenden Organisationsgrad zu kämpfen haben, der zum Teil aus Verbandsaustritten, mehr jedoch noch aus Nicht-Eintritten neu gegründeter Unternehmen resultiert.⁸⁷

Als Reaktion auf drohende Mitgliederverluste sind viele Arbeitgeberverbände dazu übergegangen, sogenannte „OT-Mitgliedschaften“ einzuführen.⁸⁸ Damit ist die Mitgliedschaft in einem Arbeitgeberverband nicht länger automatisch mit der Bindung an den Verbandstarifvertrag verbunden. Unternehmen mit OT-Mitgliedschaft haben stattdessen entweder einen Haustarifvertrag oder sind gar nicht tarifgebunden. Tarifgebundene Unternehmen haben zudem jederzeit die Möglichkeit, per Blitzwechsel in eine OT-Mitgliedschaft überzutreten. Die Arbeitgeberverbände haben damit ein Instrumentarium geschaffen, das die Flucht aus den Flächentarifverträgen offiziell legitimiert und die Erosion der Tarifbindung befördert.

Genauere Zahlen zur Verbreitung von OT-Mitgliedschaften werden von den Arbeitgeberverbänden in der Regel nicht veröffentlicht. Eine Ausnahme bildet der Arbeitgeberverband Gesamtmetall für die Metall- und Elektroindustrie, demzufolge mittlerweile in Deutschland mehr als die Hälfte aller Mitgliedsunter-

⁸⁶ Dribbusch (2013).

⁸⁷ Vgl. Schroeder/Weßels (2017).

⁸⁸ Vgl. Behrens/Helfen (2016).

nehmen nur noch über eine OT-Mitgliedschaft organisiert ist.⁸⁹ Auch in anderen Branchen finden Umfragen zufolge OT-Mitgliedschaften eine breite Anwendung.⁹⁰

Bei den insgesamt 22 Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden, die Mitglied im Dachverband „Die Unternehmensverbände im Lande Bremen“ (UVHB) sind, aber nicht alle als Tarifpartner agieren, zeigt sich ein gemischtes Bild. Auf Anfrage bestätigten im Juli 2020 drei Verbände, dass sie eine OT-Mitgliedschaft eingeführt haben: Dazu gehört der Bankenverband Bremen e.V. Im Einzelhandel wirbt der Arbeitgeberverband Handelsverband Nordwest e.V. (HNW) sogar auf seiner Homepage damit, dass „eine Mitgliedschaft ... nicht zur Bindung an einen Tarifvertrag (führt)“.⁹¹ Unternehmen können lediglich „wenn Sie dies wünschen, (...) zusätzlich (sic!) Mitglied in unserem Tarifträgerverband (ohne zusätzlichen Mitgliedsbeitrag) werden.“ Damit wird die OT-Mitgliedschaft zum Normalfall ernannt. In der Metall- und Elektroindustrie gibt es auch in Bremen zwei parallele Verbände, von denen der Allgemeine Verband der Wirtschaft Norddeutschlands – (AGV NORD) OT-Mitgliedschaften anbietet, während Nordmetall nur tarifgebundene Unternehmen organisiert. Beide Verbände agieren aber de facto unter einem Dach und werden in Personalunion von derselben Geschäftsführung geleitet.⁹²

Allerdings gibt es auch nach wie vor Arbeitgeberverbände, die sich bewusst gegen das Instrument der OT-Mitgliedschaft entschieden haben. Hierzu gehören in Bremen zum Beispiel der Bauindustrieverband Niedersachsen Bremen, der Kommunale Arbeitgeberverband Bremen und Zeitarbeitsunternehmen e.V. Der Deutsche Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA) und der Bundesverband der Sicherheitswirtschaft (BDSW) befürworten sogar die Allgemeinverbindlicherklärung ihrer Branchentarifverträge.

Als nicht im UVHB organisierte Arbeitgeberverbände hat der Verband der Ernährungswirtschaft Niedersachsen/Bremen/Sachsen-Anhalt e.V. (VdEW) eine OT-Mitgliedschaft, während der Verband Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau Niedersachsen-Bremen (VGL) dies nicht anbietet.

Die unterschiedlichen Haltungen machen deutlich, dass das Instrument der OT-Mitgliedschaften auch zwischen und innerhalb der Arbeitgeberverbände durchaus umstritten ist. In einigen Branchen wie zum Beispiel dem Einzelhandel hat die Einführung der OT-Mitgliedschaften in den Arbeitgeberverbänden zu einer deutlichen Abwärtsspirale geführt, nach der die Tarifbindung immer weiter zurückgegangen ist, sodass mittlerweile nur noch eine Minderheit der Beschäftigten in dieser Branche durch Tarifverträge geschützt wird. Für eine erneute Stärkung der Tarifbindung haben sich die OT-Mitgliedschaften damit als eines der wesentlichen Hindernisse erwiesen.

5.2 Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen

Um die Tarifbindung nachhaltig zu stärken, sind neben handlungsfähigen Tarifverbänden zusätzlich auch unterstützende Regeln und Institutionen nötig, die das Tarifvertragssystem politisch stabilisieren können. Ein wichtiges Instrument hierbei ist die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen. Bei der AVE geht es darum, bestimmte tarifvertragliche Mindeststandards für alle Unternehmen einer Branche verbindlich zu machen. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass nicht tarifgebundene Unternehmen allein durch niedrigere Löhne und schlechtere Arbeitsbedingungen Wettbewerbsvorteile erlangen und über „Schmutzkonkurrenz“ die durch Tarifverträge definierte Wettbewerbsordnung einer Branche infrage stellen. Dies ist übrigens eine Haltung, die auch offensiv von verschiedenen

⁸⁹ Vgl. Schulten (2019).

⁹⁰ Vgl. Behrens/Helfen (2016).

⁹¹ <https://www.handelsverband-nordwest.de/mitglied-werden/>.

⁹² <https://meinarbeitgeberverband.de/>.

Arbeitgeberverbänden in tariflich gebundenen Niedriglohnbranchen wie der Gebäudereinigung bundesweit vertreten wird.⁹³

In vielen europäischen Nachbarländern, wie zum Beispiel Österreich, Frankreich oder den Niederlanden, finden das Instrument der AVE oder andere ähnliche Verfahren zur Ausdehnung der Tarifbindung breite Anwendung und tragen entscheidend dazu bei, dass nach wie vor die überwiegende Mehrheit der Beschäftigten unter den Geltungsbereich eines Tarifvertrages fällt.⁹⁴ In Deutschland wird die AVE hingegen nur von relativ wenigen Branchen genutzt. So waren Ende 2017 gerade einmal 1,5 Prozent aller gültigen Branchentarifverträge allgemein verbindlich.⁹⁵ Neben einigen auf nationaler Ebene ausgesprochenen AVEs werden viele Tarifverträge auch auf regionaler Ebene durch die zuständigen Landesarbeitsministerien allgemein verbindlich erklärt.

Im Juli 2020 gelten in Bremen allgemein verbindliche Tarifverträge aus insgesamt 24 Tarifbranchen (Tabelle, S. 56 f.). Hierbei handelt es sich in der Mehrheit um Tarifverträge, die entweder bundesweit gültig sind oder eine mehrere Bundesländer umfassende Regelung haben. Mit dem Friseurhandwerk, dem Hotel- und Gaststättengewerbe und den Sicherheitsdienstleistungen existieren lediglich drei Tarifbranchen, in denen ausschließlich für Bremen geltende Tarifverträge durch die Bremer Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa allgemein verbindlich erklärt wurden. Zugleich sind dies auch die einzigen Tarifbranchen, in denen die AVE für Entgelttarifverträge mit kompletten Lohntabellen gilt beziehungsweise für das Friseurhandwerk beantragt ist. Allgemeinverbindliche Tarifverträge zum Grundentgelt finden sich darüber hinaus lediglich in bundesweit geltenden Mindestlohntarifverträgen, die ein bis maximal zwei Branchenmindestlöhne für die jeweilige Tarifbranche festlegen, so zum Beispiel in der Bauwirtschaft. Darüber hinaus geht es in der Mehrzahl der allgemein verbindlichen Tarifverträge nicht um Entgeltfragen, sondern um Manteltarifvertragsbestimmungen und zusätzliche Leistungen wie zum Beispiel Altersvorsorge oder vermögenswirksame Leistungen. In einigen Fällen wie zum Beispiel beim Baugewerbe unterliegen auch gemeinsame Sozialkassen einer AVE. Insgesamt ist die Nutzung der AVE jedoch in Bremen – wie in Deutschland insgesamt – sehr begrenzt.

⁹³ Vgl. Kathmann/Dingeldey (2017).

⁹⁴ Vgl. Schulten et al. (2016). Zur Tarifbindung im europäischen Vergleich siehe Kapitel 2.6.

⁹⁵ Vgl. Schulten (2018).

Tabelle 1: Allgemein verbindliche Tarifverträge mit Gültigkeit in Bremen*

Branche	Tarifvertrag	AVE ab ...
AVE von Bremer Tarifverträgen		
Friseurhandwerk	Entgelt	<i>Beantragt 15.05.2020</i>
	Mantel-TV	24.08.2006
	Weihnachtszuwendungen	24.08.2006
Hotel- und Gaststätten- gewerbe	Entgelt	01.04.2020
	Mantel-TV	24.12.1997
Sicherheitsdienstleistungen	Entgelt	01.01.2019
AVE von Tarifverträgen in mehreren Bundesländern mit Gültigkeit in Bremen		
Bäckerhandwerk	Altersvorsorge	01.06.2005
Baugewerbe	Schlechtwettergeld	15.12.1995
	Vermögenswirksame Leistungen	01.06.2001
Bekleidungsindustrie	Rationalisierungsschutz	01.01.1989
	Manteltarifvertrag	01.05.1984
Betonsteingewerbe	Überbetriebliche Zusatzversorgung	01.01.2020
Brot- und Backwarenindust- rie	Zusatzversorgungskasse	01.07.2009
Garten- und Landschaftsbau	Berufsbildung	01.04.1991
Graveure, Galvaniseure, Me- tallschleifer	Vermögenswirksame Leistungen	23.03.1989
Land- und Forstwirtschaft	Zusatzversorgung	01.01.2001
Maler- und Lackierhandwerk	Vermögenswirksame Leistungen	01.01.1992
Schirmindustrie	Vermögenswirksame Leistungen	01.01.1974
Zeitschriftenverlage	Volontariat	13.04.1991
AVE von bundesweit gültigen Tarifverträgen		
Aus- und Weiterbildung	Mindestlohn	01.04.2019
Bäckerhandwerk	Ausbildungsvergütungen	01.09.2018
	Förderungswerk	01.02.2003
Baugewerbe	Mindestlohn	01.01.2019
	Berufsbildung	01.01.2019
	Sozialkassen	01.01.2019
	Altersvorsorge	01.01.2019
Dachdeckerhandwerk	Mindestlohn	01.03.2018
	Rahmen-TV	01.01.2015
	13. Monatseinkommen	05.06.2016
	Alters- und Invalidenbeihilfe	01.01.2020
	Altersvorsorge	01.01.2015
	Sozialkasse	01.05.2020
	Beschäftigungssicherung	01.06.2020
	Berufsbildung	01.01.2019
	Zusatzversorgung	01.10.1991
	Vermögenswirksame Leistungen	01.08.2001

Elektrohandwerk	Mindestlohn	01.01.2020
Garten- und Landschaftsbau	Bundesrahmentarifvertrag	01.04.2007
Gebäudereinigerhandwerk	Mindestlohn	01.03.2018
	Rahmen-TV	01.01.2020
Gerüstbauerhandwerk	Mindestlohn	27.06.2018
	Rahmen-TV	01.09.2015
	Sozialkassen	01.01.2016
	Berufsbildung	01.11.2015
	Beschäftigungssicherung	01.12.2016
	Zusatzversorgung	01.01.2017
	Vermögenswirksame Leistungen	20.11.2002
Leiharbeit	Mindestlohn	01.04.2020
Maler- und Lackierhandwerk	Mindestlohn	01.05.2017
	Rahmen-TV	01.01.2012
	Altersvorsorge	01.01.2020
Pflegebranche	Mindestlohn	01.07.2020
Schornsteinfegerhandwerk	Mindestlohn	01.10.2018
	Berufliche Ausbildung	01.10.2018
Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerk	Mindestlohn	01.05.2019
	Rahmen-TV	01.01.2010
	Berufsbildung	01.09.2015
	Zusatzversorgung	01.01.2018
	Vermögenswirksame Leistungen	01.04.2007
Zeitungsverlage	Altersvorsorge	01.01.1999

*ohne Verfahrens-Tarifverträge

Quelle: Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (2020a); Bundesanzeiger (diverse Ausgaben); eigene Zusammenstellung; Stand: Juli 2020

Die Bremer Landesregierung spricht sich bereits seit Längerem für eine stärkere Nutzung des Instruments der AVE zur Stabilisierung des Tarifvertragssystems aus. 2014 stimmte sie dem von der Bundesregierung eingebrachten sogenannten „Tarifautonomiestärkungsgesetz“ zu, das die Voraussetzungen für eine Nutzung der AVE erleichtern sollte. Bei der Reform des AVE-Verfahrens wurde insbesondere das zuvor bestehende 50-Prozent-Quorum abgeschafft, wonach nur solche Tarifverträge allgemein verbindlich erklärt werden durften, die bereits mindestens 50 Prozent der Beschäftigten einer Branche abdecken. Mit der Neufassung von § 5 des Tarifvertragsgesetzes (TVG) ist nun stattdessen für die Möglichkeit einer AVE allein entscheidend, dass diese im „öffentlichen Interesse“ ist. Von einem öffentlichen Interesse wird dabei in der Regel dann ausgegangen, wenn

- ▶ „der Tarifvertrag in seinem Geltungsbereich für die Gestaltung der Arbeitsbedingungen überwiegende Bedeutung erlangt hat oder
- ▶ die Absicherung der Wirksamkeit der tarifvertraglichen Normsetzung gegen die Folgen wirtschaftlicher Fehlentwicklung eine Allgemeinverbindlicherklärung verlangt.“ (TVG, § 5, Abs. 1).

Entgegen ihrer ausdrücklichen Zielsetzung hat die Reform des AVE-Verfahrens bislang jedoch nicht dazu geführt, dass es mehr allgemein verbindliche Tarifverträge in Deutschland gibt.⁹⁶ Es sind vor allem zwei Faktoren, die bislang einer stärkeren Nutzung der AVE im Wege stehen: Zum einen hat sich die neue AVE-Gesetzeslage teilweise als wenig praktikabel erwiesen. Dies gilt insbesondere für den relativ unbestimmten Begriff der „überwiegenden Bedeutung“, dessen Nachweis in der Praxis oft doch wieder unter Rückgriff auf das eigentlich abgeschaffte 50-Prozent-Quorum erfolgt.⁹⁷ Dabei ist der Nachweis einer bestimmten Tarifbindung aufgrund unzulänglicher Datenbasis in der Regel äußerst schwierig oder sogar unmöglich. Deshalb erscheint es sinnvoll, das AVE-Verfahren zukünftig dahingehend zu reformieren, dass vollständig von einem quantitativen Repräsentativitätskriterium abgesehen und stattdessen eine Präzisierung inhaltlicher Argumente für ein „öffentliches Interesse“ vorgenommen wird.⁹⁸

Der zweite Faktor, der eine stärkere Nutzung der AVE in Deutschland bislang behindert, ist die äußerst restriktive Haltung der Arbeitgeberverbände, darunter insbesondere der Dachverbände. Für die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) ist die AVE lediglich als „Ausnahmeanstrument“⁹⁹ akzeptabel, dessen stärkere Verbreitung strikt abgelehnt wird. Entsprechend restriktiv ist die Haltung der Arbeitgeberdachverbände in den Tarifausschüssen, die sich paritätisch aus Repräsentanten von Arbeitgebern und Gewerkschaften zusammensetzen. Da eine AVE stets eine Mehrheit im Tarifausschuss benötigt, nutzen die Arbeitgeber ihre faktische Veto-Position mitunter sogar gegen gemeinsame AVE-Anträge der Tarifvertragsparteien, die von ihren eigenen Mitgliedsverbänden unterstützt werden.¹⁰⁰ In Bremen scheiterte zum Beispiel Ende 2015 ein Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrages für die Auszubildenden in der Altenpflege an der Veto-Position der Arbeitgebervertreter im Bremer Tarifausschuss. In der Regel wird die AVE für Tarifverträge jedoch gar nicht erst beantragt, wenn im Vorfeld bereits klar ist, dass die Arbeitgeberseite im Tarifausschuss diese nicht unterstützen wird. Für eine Stärkung der AVE wäre es deshalb von zentraler Bedeutung, die Veto-Position der Arbeitgeber (und damit potenziell auch der Gewerkschaften) im Tarifausschuss aufzuheben und die Ablehnung eines Antrags der betroffenen Tarifparteien auf eine AVE nur noch durch einen Mehrheitsbeschluss zu ermöglichen.¹⁰¹

Ein weiterer Grund für die restriktive Haltung vieler Arbeitgeberverbände ist schließlich die große Verbreitung von OT-Mitgliedschaften, mit denen eine Organisationslogik etabliert wurde, die dem Prinzip der AVE diametral zuwiderläuft. Mit den OT-Mitgliedschaften haben die Arbeitgeberverbände die Tarifflicht legitimiert und die Erosion des Tarifvertragssystems gefördert. Für eine Stärkung der Tarifbindung ist jedoch nicht nur eine größere Verbreitung der AVE, sondern auch eine aktivere Unterstützung der Arbeitgeberverbände notwendig, die sich in diesem Sinne klar für eine tarifgebundene Mitgliedschaft aussprechen sollten.

Der Bremer Senat hat sich in den vergangenen Jahren wie kaum eine andere Landesregierung in Deutschland für das Instrument der AVE engagiert. Bereits in dem Bremer Koalitionsvertrag für die Regierungsperiode 2015 bis 2019 wurde unmissverständlich das Ziel einer „Ausweitung der Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen“ formuliert.¹⁰² Hierzu sollten namentlich im Einzelhandel und im Hotel- und Gaststättengewerbe zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Stärkung

⁹⁶ Vgl. Schulden (2018); Deutscher Bundestag (2019).

⁹⁷ Vgl. Körzell/Nassibi (2017).

⁹⁸ Vgl. Preis/Peramato (2017).

⁹⁹ BDA (o.J.).

¹⁰⁰ Vgl. Schulden (2018); Deutscher Bundestag (2019).

¹⁰¹ Vgl. Körzell/Nassibi (2017).

¹⁰² Vgl. SPD, Bündnis 90/Die Grünen (2015), S. 19.

der Tarifbindung sogenannte Branchendialoge zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden initiiert werden.

Auf Einladung des Bremer Senates wurde in den Jahren 2016 bis 2018 in beiden Branchen eine Reihe von Branchentreffen abgehalten. Im Hotel und Gaststättengewerbe konnte der Branchendialog dazu beitragen, dass mit Unterstützung beider Tarifvertragsparteien im Jahr 2018 eine AVE des Entgelttarifvertrages beschlossen wurde, die erstmals in Deutschland für diese Branche auch die komplette Lohnabelle umfasste.¹⁰³ Im Einzelhandel war der Branchendialog jedoch deutlich weniger erfolgreich, da sich die Bremer Arbeitgebervertreter entsprechend der grundsätzlichen Linie des Handelsverbands Deutschland prinzipiell gegen eine AVE der Tarifverträge aussprachen.¹⁰⁴

Auch wenn mit den Branchendialogen keineswegs eine Erfolgsgarantie für bessere Arbeitsbedingungen verbunden ist, so können sie doch gerade in Branchen mit nur schwach entwickelter Tarifpartnerschaft ein wichtiges Forum bilden, um zu besser geregelten Arbeitsbeziehungen zu kommen. In dem jüngsten Koalitionsvertrag der rot-grün-roten Landesregierung wird deshalb für eine Fortführung der Branchendialoge plädiert.¹⁰⁵ Hierbei sollten die Branchendialoge gezielt auf einige ausgewählte Sektoren ausgedehnt werden, in denen die Tarifbindung besonders niedrig ist. Darüber hinaus ist zu überlegen, wie in Kooperation mit der Handels- und Handwerkskammer insbesondere jungen Unternehmen, die eine besondere Distanz zu den traditionellen Institutionen der deutschen Arbeitsbeziehungen zu haben scheinen, die Chancen und Vorteile von Tarifverträgen und betrieblicher Mitbestimmung nähergebracht werden können.

Im Hinblick auf eine stärkere Nutzung der AVE von Tarifverträgen ist Bremen jedoch auch auf eine Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene angewiesen. Deshalb war der Bremer Senat im Frühjahr 2019 maßgeblich an einer Bundesratsinitiative beteiligt, die darauf abzielt, die „Funktionsschwäche der Tarifautonomie“ zu beheben.¹⁰⁶ In der im Juni 2019 verabschiedeten Endfassung wird gefordert, „in einem ersten Schritt – unter Einbeziehung der Tarifregister des Bundes und der Länder und der Expertise der jeweiligen Vorsitzenden der Tarifausschüsse aus den obersten Arbeitsbehörden – eine Strategie zur Stärkung der tariflichen Ordnung zu erarbeiten, die den Prinzipien der verfassungsrechtlich geschützten Tarifautonomie gerecht wird.“ In einem zweiten Schritt soll es dann darum gehen, „diese unter Einbeziehung der Sozialpartner zu bewerten und dem Gesetzgeber Vorschläge zur Veränderung der Rahmenbedingungen vorzulegen.“ Hierbei soll auch sondiert werden, „die Rahmenbedingungen des Verfahrens zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen zu verbessern“¹⁰⁷. Mit der von Bremen initiierten Bundesratsinitiative ist der Weg für eine breite Debatte zur Zukunft des Tarifvertragssystems in Deutschland eröffnet worden, der insbesondere im Hinblick auf die AVE zu weiteren gesetzlichen Reformen führen könnte. Aktuell bereitet Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa erneut eine Bundesratsinitiative vor und entwickelt eine Neufassung des Tarifvertragsgesetzes.

¹⁰³ Vgl. Lakeband (2018b); Sell (2018).

¹⁰⁴ Zum Branchendialog Einzelhandel: Vgl. Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (2018).

¹⁰⁵ Vgl. SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke (2019), S. 62.

¹⁰⁶ Vgl. Bundesrat (2019a).

¹⁰⁷ Bundesrat (2019b), S. 2.

5.3 Tariftreue bei öffentlichen Aufträgen und staatlicher Wirtschaftsförderung

Die Regierung kann jenseits der genannten Regulierungsoptionen auch Anreize für geregelte Tarifvertragsbeziehungen setzen, indem öffentliche Aufträge und Fördergelder an Arbeits- und Entlohnungsbedingungen gebunden werden, die über Tarifverträge zu regeln sind. Entsprechend sind Tariftreuevorgaben bei öffentlichen Aufträgen und darüber hinaus in der gesamten öffentlichen Wirtschaftsförderung ein weiterer wichtiger Ansatz zur Stabilisierung des Tarifvertragssystems.

Öffentliche Auftragsvergabe

Deutschlandweit werden jährlich mehr als 500 Milliarden Euro für öffentliche Aufträge ausgegeben, was etwa 15 Prozent des Bruttoinlandsproduktes entspricht.¹⁰⁸ Der Staat verfügt damit insgesamt über eine große Marktmacht und ein enormes Steuerungspotenzial, das er für die von ihm verfolgten wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele einsetzen kann. Hierzu gehören zum Beispiel die Unterstützung regionaler und lokaler Wirtschaftskreisläufe, die Förderung kleinerer und mittelständischer Unternehmen, die Stärkung einer ökologisch-nachhaltigen Wirtschaftsweise und vieles andere.

Ein wichtiges Kriterium für die Vergabe öffentlicher Aufträge sollte dabei auch die Einhaltung von tarifvertraglich vereinbarten Arbeits- und insbesondere Entlohnungsbedingungen sein. Ohne eine solche Tariftreuevorgabe besteht die Gefahr, dass insbesondere bei arbeitsintensiven Dienstleistungen der Wettbewerb um öffentliche Aufträge auf Kosten der Beschäftigten ausgetragen wird. Der Staat muss insgesamt darauf achten, dass er durch seine Vergabepolitik an den oft günstigsten Anbieter nicht selbst noch zur Förderung von Tarifflicht beiträgt. Tariftreueeregeln sorgen deshalb für faire Wettbewerbsbedingungen, fördern einen qualitätsorientierten Wettbewerb und verhindern eine mögliche Benachteiligung von tarifgebundenen Unternehmen.

Seit den 2000er-Jahren wurde in vielen Bundesländern das Ziel verfolgt, öffentliche Aufträge nur noch an solche Unternehmen zu vergeben, die die Tarifstandards der ortsüblichen Tarifverträge einhalten.¹⁰⁹ Auch Bremen hatte bereits 2002 sein erstes Landesvergabegesetz verabschiedet, demzufolge öffentliche Aufträge im Baugewerbe und im öffentlichen Nahverkehr nur noch an tariftreue Unternehmen vergeben werden durften. 2007 legten dann die damaligen Regierungsfractionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen in der Bremer Bürgerschaft einen Antrag für eine Änderung des Vergabegesetzes vor, in dem erstmals die Tariftreueregelung neben den Bauaufträgen prinzipiell auch auf alle Dienstleistungsaufträge ausgedehnt werden sollte.¹¹⁰

Nach einem umstrittenen Urteil des Europäischen Gerichtshofes im Frühjahr 2008 (dem sogenannten Ruffert-Urteil: C-346/06), das die Tariftreuevorgaben in Teilen als Verstoß gegen die Entsenderichtlinie und die europäische Dienstleistungsfreiheit für europarechtswidrig erklärt hat, wurde die damals in Bremen geplante umfassende Tariftreueregelung jedoch nicht verabschiedet. Bremen ging im Gegenteil wie alle anderen Bundesländer dazu über, seine Tariftreuevorgaben stark einzuschränken und im Wesentlichen nur noch auf die Tarifverträge zu beschränken, die sowieso allgemein verbindlich erklärt waren. Außerdem wurde unter Ausnutzung einer europarechtlichen Sonderstellung des Verkehrssektors beim öffentlichen Nahverkehr nach wie vor eine klassische Tariftreueerklärung verlangt, die sich auf einen repräsentativen, aber nicht notwendig allgemein verbindlichen Tarifvertrag bezog. Seit 2016 war

¹⁰⁸ Vgl. OECD (2019a).

¹⁰⁹ Vgl. Sack et al. (2016).

¹¹⁰ Vgl. Schulten/Pawicki (2008).

Bremen das einzige Bundesland in Deutschland, das neben dem öffentlichen Nahverkehr auch bei den Bauaufträgen wieder eine umfassende Tariftreue verlangte, die sich auf die ortsüblichen repräsentativen Tarifverträge bezieht. Um möglichen europarechtlichen Komplikationen zu entgehen, gilt diese Regelung bis heute jedoch nur für Aufträge ohne Bedeutung für den europäischen Binnenmarkt.

Im Laufe des vergangenen Jahrzehnts haben sich jedoch die europarechtlichen Rahmenbedingungen deutlich verändert, sodass wieder neue Spielräume für umfassende Tariftreuevorgaben entstanden sind.¹¹¹ Hierzu gehören sowohl eine veränderte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes als auch die Verabschiedung einiger neuer europäischer Richtlinien, wie zum Beispiel die europäischen Vergaberichtlinien von 2014 und die revidierte europäische Entsenderichtlinie von 2018. Insbesondere Letztere stellt klar, dass nunmehr auch Länder, in welchen ein System der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen besteht, zusätzlich auch Tarifverträge mit „allgemeiner Wirksamkeit“ zum Gegenstand gesetzlicher Vorgaben machen können. Durch die Verpflichtung, im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe einen repräsentativen Tarifvertrag einzuhalten, wird dabei die allgemeine Wirksamkeit des Tarifvertrages im Vergabeverfahren selbst hergestellt.¹¹²

Vor dem Hintergrund der europarechtlichen Veränderungen hat in vielen Bundesländern erneut die Debatte über eine Revision der Landesvergabegesetze in Richtung auf eine deutliche Ausdehnung der Tariftreuregelungen begonnen.¹¹³ Als erstes Bundesland hat Thüringen im Sommer 2019 sein Vergabegesetz revidiert und fordert nun generell, bei allen öffentlichen Aufträgen von den Unternehmen, „ihren Arbeitnehmern bei der Ausführung der Leistung mindestens das in Thüringen für die jeweilige Branche in einem einschlägigen und repräsentativen mit einer tariffähigen Gewerkschaft vereinbarten Tarifvertrag vorgesehene Entgelt nach den tarifvertraglich festgelegten Modalitäten zu zahlen“ (Thüringer Vergabegesetz, § 10). Im Frühjahr 2020 hat auch das Land Berlin nachgezogen und fordert nun von allen Unternehmen, „ihren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bei der Ausführung des Auftrags (...) mindestens die Entlohnung (einschließlich der Überstundensätze) nach den Regelungen des Tarifvertrags zu gewähren, der im Land Berlin auf das entsprechende Gewerbe anwendbar ist“ (Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz, § 9). Auch andere Bundesländer wie zum Beispiel Brandenburg oder das Saarland haben bereits ihre Absicht verkündet, die Tariftreuevorgaben im Vergabegesetz auszuweiten. Schließlich hat auch die Bremer Regierungskoalition in ihrem aktuellen Koalitionsvertrag erklärt, „die Tariftreuepflicht im Bremischen Tariftreue- und Vergabegesetz ... auf Liefer- und Dienstleistungen“ zu erweitern.¹¹⁴ In der Zwischenzeit hat der Bremer Senat angekündigt, im Laufe des Jahres 2020 einen Referentenentwurf für eine Novelle des Tariftreue- und Vergabegesetzes vorzulegen.¹¹⁵ Dies lässt zukünftig auf eine erneute Unterstützung der Tarifbindung durch entsprechende Regelungen hoffen.

Wirtschaftsförderung und Zuwendungen

Während Tariftreuevorschriften bei öffentlichen Aufträgen in Bremen einen etablierten Ansatz zur Förderung von Tarifverträgen darstellen, der nun entsprechend den neuen rechtlichen Möglichkeiten erweitert werden soll, spielt dies bei anderen Formen öffentlicher Wirtschaftsförderung bislang kaum eine Rolle. Dies gilt zum einen für den gesamten Bereich öffentlicher Zuwendungen, für die Bremen zum Beispiel im Jahr 2017 430 Millionen Euro ausgegeben hat, um im Rahmen der institutionellen

¹¹¹ Vgl. Krause (2019); Zimmer (2019); DGB (2020a).

¹¹² Vgl. Klein/Schneider (2019).

¹¹³ Vgl. Schulten (2020).

¹¹⁴ Vgl. SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke (2019), S. 61.

¹¹⁵ Vgl. Bremische Bürgerschaft, Landtag (2020a).

Förderung oder der Projektförderung etwa im Bereich von Kinder- und Altentagesstätten oder Kulturinstitutionen eine angemessene öffentliche Daseinsvorsorge zu gewährleisten.¹¹⁶ Anders als bei dem im Landesmindestlohngesetz festgelegten Bremer Mindestlohn, der zwingend bei allen Zuwendungen eingehalten werden muss, spielt die Einhaltung von Tarifverträgen als Kriterium für die Auswahl von Zuwendungsempfängern bis heute keine Rolle.

Auch bei der Bremer Wirtschaftsförderung, durch die allein im Jahr 2019 über die landeseigene Bremer Aufbaubank knapp 14 Millionen Euro an Zuschüssen und mehr als 100 Millionen Euro an Förderkrediten und Darlehen vergeben wurden,¹¹⁷ werden Tariftreuevorgaben bei der Vergabe bislang nicht berücksichtigt. Zwar sieht sich die zuständige Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) den Prinzipien „guter Arbeit“ verpflichtet, zu der auch die Einhaltung von Tarifverträgen gezählt werden kann. Bei der Entscheidung über die Vergabe von Fördergeldern ist die Tarifbindung des Unternehmens bis heute jedoch kein Kriterium. Hierzu passt, dass die Wirtschaftsförderung Bremen GmbH bis heute eine der wenigen öffentlichen Gesellschaften des Landes Bremens ist, die selber keiner Tarifbindung unterliegt und sich lediglich an bestehenden Tarifverträgen orientiert.¹¹⁸

In anderen Bundesländern wird bereits seit längerem die staatliche Wirtschafts- und Regionalförderung auch zur Stärkung der Tarifbindung eingesetzt.¹¹⁹ So hat zum Beispiel Niedersachsen die Richtlinie ausgegeben, dass Förderanträge von Unternehmen mit Tarifvertrag in besonderer Weise berücksichtigt werden.¹²⁰ In Sachsen sehen die Richtlinien zur Wirtschaftsförderung seit dem Jahr 2016 einen sogenannten „Tarifbonus“ vor, wonach Unternehmen, in denen ein „Tarifvertrag besteht oder tarifgleiche Vergütung gezahlt wird“, den vollen Beihilfefördersatz erhalten. Allerdings ist der „Tarifbonus“ derzeit nur eine Fördermöglichkeit unter vielen, sodass die Lenkungswirkung dieser Regelung im Hinblick auf eine Stärkung der Tarifbindung bislang eher begrenzt ist.¹²¹ Das Land Mecklenburg-Vorpommern ist deshalb noch einen deutlichen Schritt weiter gegangen und räumt in seinen Wirtschaftsförderungsrichtlinien tarifgebundenen Unternehmen generell einen höheren Fördersatz ein. Es schließt außerdem größere Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten komplett von jeglicher Förderung aus, wenn diese Löhne und Gehälter unterhalb des Tarifniveaus zahlen.¹²²

Auch in Bremen hat der Senat zu Beginn des Jahres 2020 bekräftigt, dass er „grundsätzlich der Auffassung (ist), dass auch bei der Vergabe von Mitteln der Wirtschaftsförderung die Bedeutung von Tarifverträgen für die bundesdeutsche Wirtschafts- und Sozialordnung berücksichtigt bleiben sollte.“ Allerdings spricht er sich hierbei für eine „differenzierte Betrachtungsweise (aus), die auf die sehr vielfältigen Instrumente der Wirtschaftsförderung einerseits sowie die unterschiedlichen Branchen und Unternehmensformen andererseits Rücksicht nimmt.“ Und er betont, „dass Unternehmen, die eine gerechte Entlohnung und gute Arbeit bieten, ohne tarifgebunden zu sein, nicht generell von einer Förderung ausgeschlossen werden sollten. Gleiches gilt für Unternehmen, die sich in Gründung befinden“¹²³. Die Frage, wie in der Praxis die Wirtschaftsförderung in Bremen unter diesen Umständen stärker für die Förderung von Tarifbindung genutzt werden soll, ist bislang jedoch nicht beantwortet worden.

¹¹⁶ Vgl. Die Senatorin für Finanzen (2018).

¹¹⁷ Vgl. Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (2020b).

¹¹⁸ Vgl. Bremische Bürgerschaft, Landtag (2020b).

¹¹⁹ Vgl. Grundmann et al. (2013).

¹²⁰ Vgl. https://www.mw.niedersachsen.de/startseite/themen/wirtschaft/wirtschafts_und_infrastrukturfoerderung/wirtschaftsfoerderung-15168.html.

¹²¹ Vgl. Schulten et al. (2019).

¹²² Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit von Mecklenburg-Vorpommern (2018).

¹²³ Bremische Bürgerschaft, Landtag (2020b).

Um zu einer möglichst umfassenden Stärkung des Tarifvertragssystems beizutragen, sollte die staatliche Wirtschaftsförderung dem Grundsatz folgen, dass öffentliches Geld in der Regel nur für Unternehmen ausgegeben werden darf, die bestehende Tarifstandards einhalten. Gerade unter den Bedingungen der Corona-Krise, in der im bislang unbekanntem Ausmaß öffentliche Gelder zur Stützung der Wirtschaft zur Verfügung gestellt werden, sollten diese auch zur Förderung einer zukunftsorientierten und sozial gerechten Wirtschaftsordnung genutzt werden. In diesem Sinne plädiert der DGB bundesweit für eine „Konditionierung der Staatshilfen“, zu der neben einer umfassenden Beschäftigungsgarantie auch die Anwendung von Tarifverträgen gehört.¹²⁴ Auch in Bremen tritt der DGB dafür ein, dass die Investitionsmittel aus dem vom Senat zur Bekämpfung der Corona-Folgen eingerichtete „Bremen-Fonds“ nur an tariftreue Unternehmen vergeben werden.¹²⁵

5.4 Der „Wert“ von Tarifverträgen und ihre Bedeutung für die zukünftige Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft

Tarifbindung verbessert nicht nur die individuelle Arbeitssituation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen, sondern geht in der Regel auch mit Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt einher. Da tarifvertraglich Beschäftigte in der Regel ein höheres Einkommen als Nichttarifbeschäftigte haben (vgl. Kapitel 4), wirkt sich dies unmittelbar auf die Beiträge zur Arbeitslosen-, Renten-, Pflege- und Krankenversicherung und auf die Höhe der Steuerabgaben aus. Laut Berechnungen des DGB belaufen sich die Mindereinnahmen im Vergleich zu einer flächendeckenden Tarifbindung im Land Bremen im Bereich der Sozialversicherungen auf jährlich 201 Millionen Euro und bei der Einkommenssteuer auf 126 Millionen Euro. Außerdem erleiden die Beschäftigten einen Kaufkraftverlust von circa 280 Millionen Euro.¹²⁶

Grundsätzlich ergibt sich die Forderung an die Politik, den gesellschaftlichen Wert von Tarifverträgen als Basisinstitution der sozialen Marktwirtschaft deutlich zu machen, dessen Funktion darin besteht, soziale Ungleichheit zu begrenzen und eine angemessene Beteiligung der Beschäftigten an der wirtschaftlichen Entwicklung sicherzustellen. Dass es einen engen Zusammenhang zwischen der Stärke des Tarifvertragssystems und dem Ausmaß sozialer Ungleichheit gibt, ist heute international weitgehend unbestritten.¹²⁷ Für Deutschland wurde die sinkende Tarifbindung sogar als die wichtigste Ursache für die zunehmende Lohnungleichheit identifiziert.¹²⁸

Herausforderungen der Zukunft

Die Entwicklung der Tarifbindung entscheidet letztlich auch über den zukünftigen Entwicklungsweg, den das Wirtschaftsmodell Bremen gehen wird, insbesondere im Zusammenhang mit der Transformation von Arbeit(sprozessen) durch die Digitalisierung. So bilanziert auch die Vorsitzende des DGB Bremen-Elbe-Weser, Annette Düring, dass der „Arbeitsmarkt in Bremen und Bremerhaven (...) vor großen Herausforderungen“ steht, (...) weil die „digitale Transformation der Arbeit (...) zudem die Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten zu gefährden droht.“¹²⁹

Die Digitalisierung der Arbeitsprozesse in so gut wie allen Branchen für so gut wie alle Tätigkeiten, geht prinzipiell mit einer Erweiterung der Ansprüche an die Verantwortung der Beschäftigten einher. Das

¹²⁴ Vgl. DGB (2020b).

¹²⁵ Vgl. DGB-Region Bremen-Elbe-Weser (2020).

¹²⁶ Vgl. DGB-Region Bremen-Elbe-Weser (2019).

¹²⁷ Vgl. Bosch (2015).

¹²⁸ Vgl. Felbermayr et al. (2015).

¹²⁹ Vgl. DGB/SPD (2020).

betrifft außerhalb der eigentlichen und gegebenenfalls tariflich geregelten Tätigkeit auch die Verantwortlichkeit für vor- und nachgelagerte Prozesse in der gesamten Wertschöpfungskette. Um diesen Anforderungen gerecht werden zu können, bedarf es bei den Beschäftigten adäquater Qualifikationen und Kompetenzen, die sie sich aneignen müssen. Dafür sind organisationale beziehungsweise institutionelle Rahmenbedingungen erforderlich, die, sollen sie inner- und überbetrieblich verlässlich sein, in kollektive beziehungsweise tarifvertragliche Regelungen eingebunden werden müssen. Vorbild hierfür könnte der „Tarifvertrag Zukunft“ sein, der wie beschrieben zwischen Eurogate und ver.di abgeschlossen wurde. Dieser Vertrag nimmt Bezug auf die Herausforderungen der Digitalisierung von Arbeit und berücksichtigt insbesondere auch die noch nicht einschätzbaren beziehungsweise erkennbaren Anforderungen an die individuellen Arbeitsbedingungen, indem er qualifikatorische Puffer einräumt – und das mit einer langfristigen Laufzeit von zehn Jahren. Zukünftig werden nicht nur Entgelt- und Arbeitszeitbeziehungsweise Kompensationsfragen behandelte Themen im Tarifvertrag sein, sondern unter dem Aspekt der lebenslangen beziehungsweise nachhaltigen Beschäftigungsfähigkeit auch die Regelung der Ansprüche auf Qualifizierung und Weiterbildung. Hier ist mit dem „Tarifvertrag Zukunft“ eine erste Blaupause erstellt worden. Damit bestätigt sich, was der Geschäftsführer der Arbeitnehmerkammer Bremen, Ingo Schierenbeck 2019 anmerkte: „Der soziale Zusammenhalt kann nicht ohne neue Regelungen in der Tarifpolitik gestärkt werden.“¹³⁰

¹³⁰ Schierenbeck (2019).

6 Literatur

- Addison, J./Teixeira, P./Evers, K./Bellmann, L. (2016): Is the Erosion Thesis Overblown? Alignment from Without in Germany. In: *Industrial Relations* Vol. 55 (3), S. 415-443.
- Bandau, F. (2018): Nordische Gewerkschaften unter Druck. Der Angriff rechter Parteien auf das Gentralsystem in Schweden und Dänemark. In: *WSI-Mitteilungen* Vol. 71 (2), S. 96-104.
- Barfuß, K.M./Kruse, M./Wedemeier, J. (2019): Bremen –Einige Thesen zur sozial-ökonomischen Entwicklung, Hamburgisches WeltWirtschafts Institut (HWWI), HWWI Policy Paper Nr. 117.
- BDA (o.J.) Ausnahmeinstrument Allgemeinverbindlicherklärung, BDA kompakt, Berlin, https://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/DE_Allgemeinverbindlicherkla.
- Bechmann et al. (2017): Methoden- und Feldbericht zum IAB-Betriebspanel, Welle 25 (2017), FDZ-Methodenreport 08/2017.
- Behrens, M./Helfen, M. (2016): Sachzwang oder Programm? Tarifpolitische Orientierungen und OT-Mitgliedschaft bei deutschen Arbeitgeberverbänden, *WSI-Mitteilungen* Vol. 69 (6), S. 452-459.
- Berwing, S. (2016): Tarifierorientierung in Deutschland – zwischen Tariflandschaft und Tarifödnis, Schriften der Forschungsstelle für Betriebswirtschaft und Sozialpraxis (FBS).
- Bosch, G. (2015): Shrinking collective bargaining coverage, increasing income inequality: A comparison of five EU countries. In: *International Labour Review* Vol. 154 (1), S. 57-66.
- Bossler, M. (2019): The rise in orientation at collective bargaining without a formal contract. In: *Industrial Relations* 58 (1), 17-45.
- Bremische Bürgerschaft, Landtag (2020a): Drucksache 20/230 vom 14.01.2020. Mitteilung des Senats. Nach der Neufassung der EU-Entsenderichtlinie: Anforderungen an die Tariftreue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge.
- Bremische Bürgerschaft, Landtag (2020b): Drucksache 20/539 vom 07.07.2020. Mitteilung des Senats. Tarifbindung im Konzern Bremen.
- Budd, J. W./Na, I.-G. (2000): The union membership wage premium for employees covered by collective bargaining agreements. In: *Journal of Labor Economics* Vol. 18 (4), S. 783-807.
- Bundesrat (2019a): Entschließung des Bundesrates „Funktionsschwäche der Tarifautonomie: Problem benennen, Strategie entwickeln, Gestaltungswillen bezeugen“, Antrag der Länder Bremen, Brandenburg, Thüringen, Drucksache 212/19 vom 09.05.2019.
- Bundesrat (2019b): Entschließung des Bundesrates „Sozialpartnerschaft, Tarifautonomie und Tarifbindung stärken – Verantwortungsvolle Unternehmen schützen und fairen Wettbewerb sichern, Drucksache 212/19 (Beschluss) vom 07.06.2019.
- Cappelli, P./Chauvin, K. (1991): An interplant test of the efficiency wage hypothesis. In: *The Quarterly Journal of Economics* Vol. 106 (3), S. 769-787.

- Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (2018): Bericht zum Branchendialog Einzelhandel im Land Bremen, Vorlage Nr. 19/554-L vom 03.08.2018,
https://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/media.php/13/19_554_L-Vorlage%20Branchendialog%20Einzelhandel_GESAMT_BV.pdf.
- Deutscher Bundestag (2019): Drucksache 19/8626. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Pascal Meiser, Fabio des Masi, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Entwicklung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen in Deutschland.
- Deutscher Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA Bremen e.V. (2020): Allgemeinverbindlicherklärung des Entgelttarifvertrages. URL: https://www.dehoga-bremen.de/wp-content/uploads/2020/03/Allgemeinverbindlicherklaerung_des_Entgelttarifvertrages_01-03-2020.pdf.
- DGB (2020a): Eckpunktepapier: Bundesregelung zur Tariftreue in der öffentlichen Auftragsvergabe, 26.05.2020, <https://www.dgb.de/themen/+ + co + + dab7ff24-c295-11ea-b901-52540088cada>.
- DGB (2020b): Corona-Pandemie: Konditionierung von Staatshilfen, Positionspapier vom 15.06.2020, <https://www.dgb.de/themen/+ + co + + 6e33ea3c-b09a-11ea-9f8c-52540088cada>.
- DGB-Region Bremen-Elbe-Weser (2019): Teure Tarifflicht. Bremen entgehen 327 Millionen Euro pro Jahr, Pressemitteilung vom 2. Oktober 2019, <https://bremen.dgb.de/presse/+ + co + + c37cb338-e503-11e9-b80f-52540088cada>.
- DGB-Region Bremen-Elbe-Weser (2020): Bremen-Fonds: Beschäftigungssicherung durch Strukturinvestitionen! #schaglicht Nr. 7/2020 vom 23.07.2020.
- DGB/SPD (2020): Information für die Presse vom 24. Januar 2020. Treffen des SPD-Gewerkschaftsrats: Bremen steht vor arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen. Einigkeit: Tarifbindung ist gut für die Beschäftigten und gut für die öffentlichen Kassen.
- Die Senatorin für Finanzen (2018): Rechenschaftsbericht über die in 2017 verausgabten Zuwendungen, Bremen, https://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/media.php/13/20190124_Rechenschaftsbericht_Zuwendungen_2017.pdf.
- Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (2020a): Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge für das Land Bremen (Stand 15.01.2020), <https://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/media.php/13/2020-01-15%2C%20TR%2C%20AVE-LISTE%20Bremen.pdf>.
- Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (2020b): Jahrestätigkeitsberichte 2019 der Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB), M3B GmbH und der Bremer Aufbau Bank GmbH, Vorlage Nr. 20/072-L/S für die Sitzungen der Deputationen für Wirtschaft und Arbeit am 04.03.2020, https://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/media.php/13/20_072_LS-Vorlage%2BJahrest%25E4tigkeitsberichte%2BWFB%2BBAB%2BM3B%2B2019_BV.pdf.
- Dribbusch, H. (2013): Organisieren am Konflikt. Zum Verhältnis von Streik und Mitgliederentwicklung. In: Kocsis, A./Sterkel, G./Wiedemuth, J. (Hrsg.) Organisieren am Konflikt, Hamburg, S. 202-234.

- Dribbusch, H./Birke, P. (2019): Gewerkschaften in Deutschland. Herausforderungen in Zeiten des Umbruchs. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/15308.pdf>.
- Ellguth, P./Kohaut, S. (2019): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2018. In: WSI-Mitteilungen Vol 72 (4), S. 290-297.
- Ellguth, P./Kohaut, S. (2020): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2019. In: WSI-Mitteilungen Vol 73 (4), S. 278-285.
- Ellguth, P./Kohaut, S./Möller, I. (2014): The IAB Establishment Panel – methodological essentials and data quality. In: Journal for Labour Market Research Vol. 47 (1-2), S. 27-41.
- EUROGATE GmbH & Co. KGaA, KG; ver.di-Bundesvorstand (2018): Eurogate und ver.di verabschieden Tarifvertrag Zukunft. Gemeinsame Pressemitteilung von ver.di und EUROGATE. Bremen.
- Felbermayr, G./Baumgarten, D./Lehwald S. (2015): Wachsende Lohnungleichheit in Deutschland. Welche Rolle spielt der internationale Handel? Bertelsmann-Stiftung.
- Fischer, G./Janik, F./Müller, D./Schmucker, A. (2009): The IAB Establishment Panel – things users should know. In: Schmollers Jahrbuch. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Vol. 129 (1), S. 133-148.
- Fitzenberger, B./Seidlitz, A. (2020): Die Lohnungleichheit von Vollzeitbeschäftigten in Deutschland: Rückblick und Überblick. In: AstA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv, <https://doi.org/10.1007/s11943-020-00273-w>.
- Fornasier, M. (2017): Wege zur Stärkung der Tarifbindung – ein rechts-vergleichender Streifzug zur Untersuchung funktionaler Äquivalente der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen. In: Soziales Recht Nr. 6, S. 239-254.
- Freeman, R. B./Medoff, J. L. (1981): The impact of the percentage organized on union and nonunion wages. In: Review of Economics and Statistics 63 (4), S. 561-572.
- Frei, M./Kriwoluzky, S./Putzing, M. (2019): IAB-Betriebspanel Bremen. Ergebnisse der Befragung 2018, hrsg. von der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa <https://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/media.php/13/Pn18%20Bre%20-%20Bericht%20%28inkl.%20F%F6.-hinweis%20u%20Logos%29.pdf>.
- Glaubitz, J. (2018): Unternehmensanalyse: Konzern- und Unternehmensdaten Real. Ver.di. juli 2018. URL: <https://handel-nrw.verdi.de/+ + file + + 5b4db474e58deb3610a351a8/download/Real%20Glaubitz.pdf>.
- Grimm, V./Lang, J./Stephan, G. (2016): Tarifverträge und die Lohnlücke zwischen Männern und Frauen: Empirische Evidenz aus Zerlegungsanalysen. In: Industrielle Beziehungen Vol. 23 (3), S. 309-333.
- Grundmann, M./Voß, S./Gerlach, F. (2013): Wirtschaftsförderung und Gute Arbeit. Neue Herausforderungen und Handlungsansätze. Otto-Brenner-Stiftung (OBS), OBS-Arbeitspapier Nr. 8, Frankfurt a.M.

- Gürtzgen, N. (2016): Estimating the Wage Premium of Collective Wage Contracts: Evidence from Longitudinal Linked Employer–Employee Data. In: *Industrial Relations* 55 (2), S. 294-322.
- IG Metall Bremen (2020): Geschäftsbericht 2016 – 2019, Bremen, https://www.cms.igmetall-kueste.de/files/D_a423351123.pdf.
- IMU-Institut Berlin (2017) (Hrsg.): Arbeit und Beschäftigung in der modernen Produktion (Industrie 4.0. Automatisierung, Digitalisierung und Vernetzung in der Metall- und Elektroindustrie in Berlin, Brandenburg und Sachsen. https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/stiftung/01_Die_Stiftung/04_Stiftung_Neue_Laender/02_Publikationen/SNL_IMU_Bericht_Vorprojekt_Arbeit_4.0_mit_Anlagen.pdf.
- infas (Institut für angewandte Sozialwissenschaft) (2019): Koordinaten der Arbeit im Land Bremen – Befragung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern“, im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen, Bonn, August 2019.
- Kathmann, T./Dingeldey, I. (2017): Dienstleistungsarbeit und Interessensvertretung im Wandel: Eine Untersuchung von Handlungsstrategien, Arbeitsbedingungen und Tarifpolitik bei Gebäudereinigern, Sozialarbeitern und Sozialpädagogen: Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen.
- Klein, T./Schneider, A. (2019): Die Umsetzung der Entsenderichtlinie. In: *Soziales Recht* Vol. 9 (1), S. 21-36.
- Körzell, S./Nassibi, G. (2017): Zukunftsfragen der Tarifpolitik - am Beispiel der Allgemeinverbindlicherklärung aus Sicht des DGB. In: Schulden, T./Dribbusch, H./Bäcker, G./Klenner, C. (Hrsg.), *Tarifpolitik als Gesellschaftspolitik*, Hamburg, S. 234-243.
- Kohaut, S./Ellguth, P. (2008): Neu gegründete Betriebe sind seltener tarifgebunden, IAB-Kurzbericht Nr. 16, Nürnberg.
- Kohaut, S./Schnabel, C. (2003): Tarifverträge - nein danke!? Ausmaß und Einflussfaktoren der Tarifbindung west- und ostdeutscher Betriebe. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 223 (3), S. 312-331.
- Krause, R. (2019): Weiterentwicklung des Tariftreuerechts, *Schriften zum Bürgerlichen Recht (BR)*, Band 501, Berlin.
- Lakeband, S. (2018): Neuer Tarifvertrag in Bremens Hotel- und Gaststättengewerbe. In: *Weser-Kurier* vom 15.05.2018.
- Lallemand, T./Plasman, R./Rycx, F. (2007): The establishment-size wage premium: evidence from European countriesI. In: *Empirica* 34 (5), S. 427-451.
- Lübker, M./Schulden T. (2019): Tarifbindung in den Bundesländern. Entwicklungslinien und Auswirkungen auf die Beschäftigten, *WSI-Tarifarchiv, Elemente qualitativer Tarifpolitik* Nr. 86, Düsseldorf, https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync_id=8531.
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit von Mecklenburg-Vorpommern (2018): Richtlinie zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, *Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern* Nr.14, S. 230-235.

- Morgan, S./Winship, C. (2014): Counterfactuals and causal inference. Cambridge.
- OECD (2019a): Öffentliche Vergabe in Deutschland. Strategische Ansatzpunkte zum Wohl der Menschen und für wirtschaftliches Wachstum, OECD Publishing, 11. Oktober 2019.
- OECD (2019b): Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work, OECD Publishing, 18.11.2019.
- Pearl, J. (2009): Causality: models, reasoning, and inference. Cambridge.
- Preis, U./ Peramato, A.P. (2017): Das neue Recht der Allgemeinverbindlicherklärung im Tarifautonomiestärkungsgesetz, Hugo Sinzheimer Institut (HSI) Schriftenreihe Nr. 20, Frankfurt a.M.
- Sack, D./ Schulten, T./Sarter, E.K./Böhlke, N. (2016): Öffentliche Auftragsvergabe in Deutschland. Sozial und nachhaltig?
- Salot, M. (2016): Der Einzelhandel im Land Bremen: Immer weniger Vollzeit bei mäßigen Verdiensten. In: Arbeitnehmerkammer Bremen, KammerKompakt Nr. 3 2016.
- Salot, M. (2018): Das Gastgewerbe in Bremen – eine dynamische Branche mit schwierigen Arbeitsbedingungen. In: Strukturwandel in Bremen, Band II, Branchenanalysen zur Automobilindustrie, dem Gastgewerbe, der Luft- und Raumfahrtindustrie und den Finanzdienstleistungen. Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), Mai 2018.
- Salot, M. (2019a): Tarifbindung als Schlüssel für gute Arbeit. In: Arbeitnehmerkammer Bremen, Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2019, S. 80-87.
- Salot, M. (2019b): Exkurs: Tarifvertrag Zukunft – bei Eurogate soll die Automatisierung sozial und mitbestimmt gestaltet werden. In: Arbeitnehmerkammer Bremen, Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2019, S. 88-89.
- Salot, M. (2020): Strukturwandel verlangsamt sich — Wirtschaft und Beschäftigung in Bremerhaven. In: Arbeitnehmerkammer Bremen, Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2020, S. 24-31.
- Schierenbeck, I. (2019): Tarifflicht spaltet die Gesellschaft. In: Weser-Kurier vom 8. Oktober 2019, https://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-stadt_artikel,-tarifflicht-spaltet-die-gesellschaft-_arid,1866145.html.
- Schneider, H./Vogel, S. (2018): Tarifbindung der Beschäftigten in Deutschland. Eine Auswertung des Sozioökonomischen Panels, IW-Report Nr. 15.
- Schroeder, W./Weßels, B. (2017) (Hrsg.): Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland.
- Schütz, I./ Thiele, N. (2019): Koordinaten der Arbeit im Land Bremen, Befragung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern – 2019 im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen, https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Jaehrliche_Publikationen/Besch%C3%A4ftigtenbefragung_2019.pdf.
- Schulten, T. (2018): The role of extension in German collective bargaining, in: Hayter, S./Visser, J. (Hrsg.), Collective Agreements: Extending Labour Protection, ILO: Genf, S. 65-92.

- Schulden, T. (2019): German collective bargaining – from erosion to revitalisation? In: Behrens, M./Dribbusch, H. (Hrsg.), *Industrial Relations in German. Dynamics and Perspectives*, WSI-Mitteilungen Special English Edition, Baden-Baden, S. 11-30.
- Schulden, T. (2020): Tariftreue und Mindestlöhne in den Landesvergabegesetzen, Vortrag bei dem Online-Seminar des Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) und der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) am 16. Juni 2020, <https://www.dgb.de/themen/+ +co + +8237bc36-c204-11ea-9de3-52540088cada>.
- Schulden, T./Bispinck, R. (2018): Varieties of decentralisation in German collective bargaining. In: Leonardi, S./Perdersini, R. (Hrsg.), *Multi-employer bargaining under pressure: decentralisation trends in five European countries*, Brüssel: ETUI, S. 105-149.
- Schulden, T./Eldring, L./Naumann, R. (2016): Der Stellenwert der Allgemeinverbindlicherklärung für die Stärke und Stabilität der Tarifvertragssysteme in Europa. In: Müller, T./Schulden, T./van Gyes, G. (Hrsg.), *Lohnpolitik unter europäischer Economic Governance. Alternative Strategien für inklusives Wachstum*, Hamburg, S. 275–308.
- Schulden, T./Lübker, M./Bispinck, R. (2018): Tarifverträge und Tarifflicht in Bayern, WSI Study Nr.13, Düsseldorf, https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync_id = 8125.
- Schulden, T./Lübker, M./Bispinck, R. (2019): Tarifverträge und Tarifflicht in Sachsen, WSI Study Nr.19, Düsseldorf, https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync_id = 8398.
- Schulden, T./Müller, T. (2020): Kurzarbeitergeld in der Corona-Krise. Aktuelle Regelungen in Deutschland und Europa, WSI-Policy Brief Nr. 38, Düsseldorf, https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync_id = 8877.
- Schulden, T./Pawicki, M. (2008): Tariftreuregelungen in Deutschland – Ein aktueller Überblick. In: WSI-Mitteilungen Vol. 61 (4), S.184-190.
- Schulden, T./Pusch, T. (2019): Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen und Perspektiven. In: *Wirtschaftsdienst* Vol. 99 (5), S. 335-339.
- Schulden, T./WSI-Tarifarchiv (2020): Tarifpolitischer Jahresbericht 2019: Anhaltende Lohndynamik und neue tarifliche Wahlmodelle, Düsseldorf, https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync_id = 8842.
- Sell, S. (2018): Bremen als Vorreiter. Bei der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen. Und das in einer Branche, die es wirklich nötig hat, *Aktuelle Sozialpolitik Blog*, 14. Mai 2018, <https://aktuelle-sozialpolitik.de/2018/05/14/bremen-als-vorreiter-allgemeinverbindlichkeit/>.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen (2015): Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 19. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2015 – 2019, <https://medien.bremen.de/sixcms/media.php/41/koalitionsvereinbarung-2015.pdf>.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke (2019): Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2019-2023, https://spd-land-bremen.de/Binaries/Binary_6302/Koalitionsvereinbarung-RGR-2019-2023-mitU-final.pdf.

- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2019): Sonderauswertung, Bestand erwerbstätiger erwerbsfähiger Leistungsberechtigter (ELB) im Gastgewerbe; hier: Beherbergung und Gastronomie, Hannover, Februar 2019.
- Statistisches Bundesamt (2016a): Verdienststrukturerhebung 2014, Ergebnisse für die neuen Länder. Fachserie 16 Heft 3.
- Statistisches Bundesamt (2016b): Tarifbindung in Deutschland 2014, Reihe Verdienste und Arbeitskosten.
- Statistisches Landesamt Bremen (o.J.): Verdienststrukturerhebung 2014, Datensatz für Bremen, https://www.statistik.bremen.de/sixcms/media.php/13/VSE2014_Bremen.xlsx.
- Stiglitz, J. E. (1976): The efficiency wage hypothesis, surplus labour, and the distribution of income in LDCs. In: Oxford Economic Papers 28 (2), S. 185-207.
- Umkehrer, M. (2017): Zusammenführen der Wellen des IAB-Betriebspanels. Ein Do-File für die grundlegende Aufbereitung eines Paneldatensatzes in Stata. FDZ-Methodenreport 12/2017. Nürnberg.
- ver.di (2020): real,- Sieben Märkten droht das Aus: ver.di kritisiert Filialschließungen, März 2020 <https://handel.verdi.de/unternehmen/p-r/real/+ +co + +843c7496-5327-11ea-a73e-001a4a160100>.
- Zimmer, R. (2019): Berücksichtigung sozialer Standards im Vergaberecht: Auswirkungen der Revision der Entsenderichtlinie. In: Arbeit und Recht (AuR) Nr. 4, S. 152-157.
- Zuckerstätter, S. (2020): Kammern als Kollektivvertragspartner im österreichischen Arbeitsleben. In: Recht der Arbeit (RdA) Nr. 1, S. 45-52.

IMPRESSUM

Thorsten Schulten, Andreas Friemer,
Irene Dingeldey, Malte Lübker

Tarifverträge und Tarifflicht im Land Bremen

Eine Studie des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung (WSI) und des Instituts Arbeit und Wirtschaft (iaw) der Universität Bremen in Zusammenarbeit mit der Arbeitnehmerkammer



WSI

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut

Das WSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung



iaw

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

WSI der Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
www.wsi.de

iaw Institut Arbeit und Wirtschaft

Wiener Straße 9
28359 Bremen
www.iaw.uni-bremen.de

Verfasser/-innen

Prof. Dr. Thorsten Schulten,
Leiter des Tarifarchivs des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung
Andreas Friemer,
wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts Arbeit und Wirtschaft
PD Dr. Irene Dingeldey,
Direktorin des Instituts Arbeit und Wirtschaft
Dr. Malte Lübker,
Leiter des Referats „Tarif- und Einkommensanalysen“ beim Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung

Herausgeberin

Arbeitnehmerkammer Bremen
Bürgerstraße 1
28195 Bremen
Telefon 0421.3 63 01-0
Telefax 0421.3 63 01-89
info@arbeitnehmerkammer.de
www.arbeitnehmerkammer.de

Redaktion

Peer Rosenthal, Dr. Marion Salot
Arbeitnehmerkammer Bremen

Lektorat

Martina Kedenburg
Arbeitnehmerkammer

Umschlaggestaltung

GfG/Gruppe für Gestaltung, Bremen

Druck

Wilhelm Brüggemann GmbH, Bremen

Stand: Juli 2020



Tarifverträge und Tarifflicht im Land Bremen

Tarifverträge sorgen für faire und transparente Vergütungsstrukturen und stärken das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“. Deshalb ist die seit Jahren zu beobachtende sinkende Tarifbindung in Deutschland eine schlechte Nachricht für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Während in Westdeutschland im Jahr 2000 noch 70 Prozent der Beschäftigten in einem Unternehmen gearbeitet haben, das einen Tarifvertrag anwendet, ist dieser Anteil mittlerweile auf 56 Prozent gesunken. In Bremen liegt er mit 55 Prozent sogar noch darunter. Dabei haben tarifvertragliche Regelungen für beide Seiten Vorteile: Sie reduzieren arbeitsrechtliche Streitigkeiten und schaffen verlässliche Rahmenbedingungen.

Mit der vorliegenden Studie möchten wir Daten und Fakten zum aktuellen Stand der Tarifbindung im Land Bremen bereitstellen. Wir werfen außerdem einen Blick auf die Situation in den wichtigen Branchen und beleuchten betriebliche Beispiele. Ziel ist es, eine Diskussion darüber auszulösen, wie wichtig eine hohe Tarifbindung für den sozialen Zusammenhalt ist. Die Landes- und Bundespolitik ist deshalb gefordert, alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel zu nutzen, damit die Tarifbindung mit all ihren Vorteilen für Beschäftigte und Betriebe in Zukunft wieder an Bedeutung gewinnt.



Arbeitnehmerkammer
Bremen

Bürgerstraße 1
28195 Bremen
Telefon 0421.3 63 01-0
Telefax 0421.3 63 01-89
info@arbeitnehmerkammer.de
www.arbeitnehmerkammer.de