

Eine tarifpolitische Innovation im Flächentarifvertrag – die Prüf- und Beratungsstelle

Florian Schramm
Eckhart Seidel

Dieser Beitrag befasst sich mit einer tarifpolitischen Innovation: der Prüf- und Beratungsstelle des Berliner Gebäudereiniger-Handwerks (PBSt). Drei Ziele werden verfolgt: Erstens soll über die Existenz und Funktionsweise dieser innovativen Einrichtung informiert werden. Zweitens wird die „Wirkung“ der PBSt abgeschätzt, indem zwei Szenarien entwickelt werden, in denen die zukünftige Situation des Berliner Gebäudereiniger-Handwerks vergleichend dargestellt wird. Das eine Szenario geht vom bestehenden Tarifgeflecht inklusive PBSt aus, während das andere Szenario auf dieses Tarifsystem verzichtet. Schließlich werden einige Überlegungen zur Zukunft der betroffenen Branche und zur Verallgemeinerbarkeit des Modells vorgestellt.

1 Zu Fragestellung und Vorgehensweise

Das System von Flächentarifverträgen ist seit geraumer Zeit in der Bundesrepublik in der Defensive. Dies gilt insbesondere für den Osten Deutschlands, wo sich angesichts der wirtschaftlichen Schwierigkeiten in Folge der Transformation das westdeutsche System nur teilweise etablieren konnte (Bispinck 1998). Angesichts dieser Situation werden neue Wege geprüft, die eine Tarifpolitik unter Berücksichtigung der spezifischen Gegebenheiten ermöglichen, so dass die mit Flächentarifverträgen verbundenen Ziele erreicht werden können. Ein solcher Weg ist von der IG BAU und der Berliner Innung des Gebäudereiniger-Handwerks beschränkt worden: Mit der Prüf- und Beratungsstelle (PBSt) wurde im Jahr 2000 gemeinsam von der zuständigen Gewerkschaft (IG BAU) und dem Arbeitgeberverband (Berliner Innung für das Gebäudereiniger-Handwerk) eine Institution geschaffen, die den Erosionstendenzen beim Flächentarifvertrag entgegenwirken soll.

Um die Frage nach der Wirkung und der Übertragbarkeit auf andere Branchen zu beantworten, wird zunächst ein Überblick über das Berliner Gebäudereinigerhandwerk (2) und über das hier geltende Tarifsystem verschafft (3). Insbesondere wird auf die spezifische Interessenlage der an der PBSt beteiligten Tarifvertragsparteien, die letztlich für die Gründung der gemeinsamen Einrichtung ausschlaggebend waren und die ersten Erfahrungen mit die-

ser Einrichtung eingegangen (4). Die Folgen dieses spezifischen Tarifsystems, deren stabilisierender Faktor die PBSt ist, werden anhand zweier Szenarien dargestellt: Einem „Deregulierungsszenario“, dem die Annahme eines weitgehend zurückgedrängten Tarifsystems zugrunde liegt, und einem Modernisierungsszenario, bei dem wir die Fortgeltung und Weiterentwicklung der heute geltenden Tarifverträge unterstellen.

2 Das Berliner Gebäudereiniger-Handwerk im Überblick

Dieser Abschnitt dient dazu, in Kürze über die regionale Situation der Branche zu informieren, um so die spezielle Konstruktion des Tarifsystems mit der PBSt nachzuvollziehen.

Reinigungsleistungen werden durch die Betriebe mit ihren Beschäftigten im Auftrag der Nachfrager erstellt. Diese Produktion der Dienstleistung vollzieht sich in einem ökonomischen und politischen Umfeld (Abbildung 1). Dabei sind die genannten Akteure und Bedingungen wie folgt zu differenzieren;

Die knapp 400 Unternehmen stellen keinen einheitlichen Block dar. Sie unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Struktur und Interessenlage im Wesentlichen anhand folgender Merkmale. Bei näherer Betrachtung sind drei Betriebstypen zu identifizieren. Zum einen existieren Großbetriebe, die zu deutschlandweiten oder internationalen Unternehmensverbänden

gehören. Hier besteht die Tendenz, zur „nachholenden Industrialisierung“ der Arbeitsorganisation und zur Ausweitung des Leistungsangebotes. Zum anderen sind die sich evtl. schon seit Generationen in Familienbesitz befindlichen handwerklichen Traditionsunternehmen zu erwähnen. Beide, Großunternehmen und handwerkliche Traditionsbetriebe, bilden den wesentlichen Kern der Innungsmitglieder. Schließlich sind am Markt eine Vielzahl von Unternehmen tätig, die noch nicht auf eine lange Betriebstätigkeit zurückblicken können und deren Gründung auf meist sich selbständig machende Handwerksmeister zurückgeht.

Die knapp 40.000 Beschäftigten der Gebäudereinigerbetriebe in Berlin werden, anders als zum Teil in anderen Bundesländern, in Berlin meist *nicht* geringfügig beschäftigt. Der Grund hierfür besteht weniger in den in den vergangenen Jahren veränderten rechtlichen Bedingungen der

Prof. Dr. Florian Schramm, Professor für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre an der Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik (HWP), Fachgebiet Betriebswirtschaftslehre. Interessensgebiet. Empirische Markt- und Organisationsforschung. (www.werkstatt-opf.de)

e-mail: SchrammF@hwp-hamburg.de.

Eckhart Seidel, Geschäftsführer der Prüf- und Beratungsstelle für das Gebäudereiniger-Handwerk Berlin GmbH. Jurist mit dem Interessensgebiet Arbeitsrecht.

e-mail: seidel@pbst-berlin.de.

geringfügigen Beschäftigung als vielmehr in Bestrebungen zu Beginn der 90er Jahre, öffentliche Aufträge an Firmen zu vergeben, die nicht mit geringfügig Beschäftigten arbeiten. Die meisten Reinigungskräfte sind an- oder ungelernete Frauen. Ein wesentlicher Teil stammt ursprünglich aus der Türkei oder aus den Staaten Ost- und Südosteuropas.

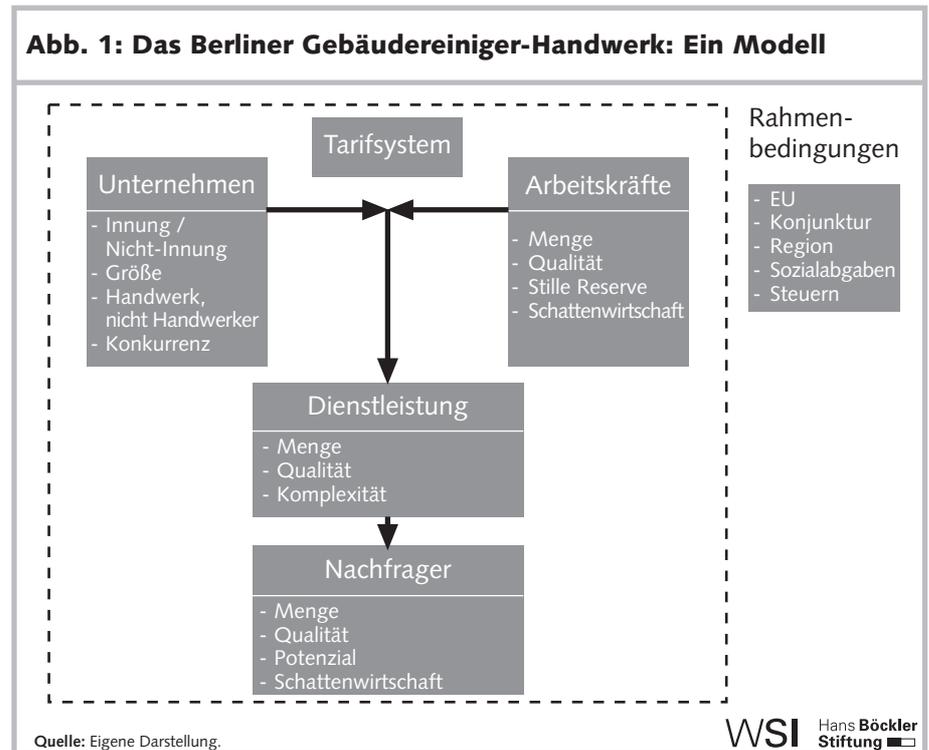
Die *Dienstleistung* Reinigung besteht neben der Reinigung von Flächen auch in der Glas- und Gebäudeaußenreinigung sowie der Baugrob- und Bauschlussreinigung. Neben dieser konventionellen Tätigkeit entwickeln einige Betriebe komplexere Angebote im Sinne eines umfassenden Facility Managements, wobei widersprüchliche Entwicklungen zu beobachten sind. Auf der einen Seite zeichnen sich Entwicklungen hin zu einem Facility Management ab, auf der anderen Seite bewährt sich das Beschränken auf die konventionelle Rolle der Gebäudereinigung.

Die gesamte *Nachfrage* ist in Berlin in den vergangenen Jahren vergleichsweise stabil, wobei in der Gebäudereinigung i. e. S. Umsatzeinbußen zu verzeichnen sind. Die Jahresumsätze blieben im Zeitraum von 1995 bis 2000 nach den Angaben der Berliner Handwerkskammer stabil, was angesichts der regionalen Wirtschaftsentwicklung schon eher als Erfolgsmeldung zu werten ist. Auch die Nachfrager unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Struktur, Marktmacht, Qualitätsanforderungen und Komplexitätsanforderungen. Ein wesentlicher Teil ist dem öffentlichen Sektor zuzuordnen, angesichts der Privatisierungen der letzten Jahre sind die Grenzen zwischen öffentlichem und privatem Sektor zunehmend fließend. Die Ausgliederung von Reinigungsleistungen ist in vielen Bereichen bereits abgeschlossen.

3

Das Tarifsystem und die Prüf- und Beratungsstelle

Das Tarifsystem hat einen wesentlichen Einfluss auf das Arbeitsverhältnis und ist in einer personalintensiven Dienstleistungsbranche eine zentrale Determinante der Preisgestaltung. Dieses System besteht aus folgenden Teilen: Erstens besteht ein Lohn-tarifvertrag für den Raum Berlin, der zum



gegenwärtigen Zeitpunkt einen Lohn von € 7,82 (Ecklohn B für die überwiegend von ungelerten Arbeitskräften ausgeübte Innen- und Unterhaltsreinigung) vorsieht. Darüber hinaus werden die Löhne für Glas- und Gebäudeaußenreinigung (Ecklohn A, € 10,96) sowie die Baugrob- und Bauschlussreinigung (Ecklohn C, € 8,32) geregelt (IG BAU o. J.). Zweitens besteht ein Rahmentarifvertrag für Berlin. In diesem sind u. a. die Arbeitszeiten, Entlohnungsgrundsätze, Urlaubszeiten sowie das 13. Monatsgehalt geregelt (Gebäudereiniger-Innung Berlin o. J.). Der Bundesmanteltarifvertrag regelt, dass der Lohn der Arbeitsstelle zu zahlen ist. Mithin gelten bei Aufträgen in Berlin die Berliner Lohn-tarife auch für Betriebe aus dem näheren und ferneren Umland. Lohn und Rahmentarifvertrag sind als allgemeinverbindlich erklärt.

Schließlich besteht der ebenfalls als allgemeinverbindlich erklärte Tarifvertrag zur Prüf- und Beratungsstelle im Gebäudereiniger-Handwerk (PBSt) (Gebäudereiniger-Innung Berlin/IG BAU 2000). Die PBSt ist als GmbH eine gemeinsame Einrichtung der Gebäudereiniger-Innung und der IG BAU. Gewerbliche Arbeitnehmer haben gegen sie einen Anspruch auf die vorenthaltenen Tarifleistungen. Zahlt sie aus, geht der Anspruch auf die PBSt über. Der PBSt ist zudem das Recht eingeräumt,

unter gewissen Umständen säumige Unternehmen mit Vertragsstrafen zu belegen. Dieses ohnehin weitgehende Recht gilt aufgrund der AVE auch für Betriebe, die nicht Mitglied der Innung sind. Zur Finanzierung der PBSt sind die Unternehmen – wiederum unabhängig von ihrer Innungsmitgliedschaft – verpflichtet, 0,15 % der Bruttolohnsumme an die PBSt zu zahlen, die Finanzierung dieses Betrags erfolgt durch die Arbeitnehmerseite im Tarifabschluss 2000/2001.

Diese drei allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge stehen in Beziehung zu einander. Die Existenz der PBSt ermöglicht den Erhalt des bisherigen Tarifsystems. Diese Konstellation ist labil; die PBSt wurde eben deshalb gegründet, um der Tendenz zur Verletzung von Tarifverträgen entgegenzutreten zu können. Diese Labilität besteht in dem Druck der Unternehmen, die sich schon heute nicht an die Tarife halten. Wenn sich dieser Druck etwa durch den Wegfall der PBSt verstärkt, werden sich auch die Innungsmitglieder anpassen müssen: Innungsaustritte und der Eintritt in eine Lohnsenkungsspirale sind für diesen Fall zu erwarten. Damit wäre auch die AVE des Lohn- und des Rahmentarifvertrags hinfällig.

4

Entstehung der PBSt und erste Erfahrungen

Die Einrichtung einer Stelle zur Ahndung von Verstößen gegen die allgemeinverbindlichen Tarifverträge wurde innerhalb und zwischen den Tarifvertragsparteien des Berliner Gebäudereiniger-Handwerks seit 1998 diskutiert. Anfang 1999 lag ein erster Entwurf eines Tarifvertrages vor. Dieser wurde dann noch mehrmals überarbeitet, ehe er im Februar 2000 unterschrieben und im Spätsommer des gleichen Jahres für allgemeinverbindlich erklärt wurde.

Der Grund für die Einrichtung dieser Stelle lag in der in der zweiten Hälfte der 90er Jahre verfliegenen Einheitseuphorie. Die einsetzende Stagnation der Berliner Wirtschaftsentwicklung ließ den Wettbewerb härter werden. Nicht wenige Betriebe versuchten sich durch Verstöße gegen die geltenden und traditionell allgemeinverbindlichen Tarifverträge Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Gleichzeitig hatten die tarifschießenden Verbände den völligen Kollaps der Berliner Bauwirtschaft als abschreckendes Beispiel vor Augen: Auch der Ausstieg der vornehmlich die mittelständischen Baubetriebe vertretenden Fachgemeinschaft Bau aus sämtlichen Lohntarifverträgen konnte den Niedergang der Berliner Bauwirtschaft nicht aufhalten. Im Gegenteil: Seit 1995 wurden ca. 70 % der Berliner Bauarbeitsplätze abgebaut. Viele namhafte Firmen gingen in die Insolvenz oder nehmen heute nur noch einen hinteren Rang in der auf dem Bau üblichen Subunternehmerkette ein.

Es wurde deutlich, dass der individuelle arbeitsrechtliche Rechtsschutz kein geeignetes Instrument sein würde, um der schwindenden Bindungskraft der Tarifverträge zu begegnen. Die PBSt war jedoch in beiden Tarifvertragsparteien keineswegs unumstritten. Innerhalb der Gebäudereiniger-Innung wurde das Argument ins Feld geführt, es handele sich um eine versteckte Finanzierung des gewerkschaftlichen Rechtsschutzes. Innerhalb der IG BAU wurde eben dieser Aspekt unter der Fragestellung diskutiert, ob es sinnvoll sei, sich selbst auf diesem Felde eine Konkurrenz zu schaffen. Letztlich den Ausschlag für die gemeinsame Einrichtung gab aber die Erkenntnis, dass die Tarifverträge sich nur dann stabilisieren ließen, wenn sie

auch eingehalten würden. Daran hatte auch die Mehrheit der Innungsbetriebe ein Interesse. Denn es setzte sich die Erkenntnis durch, dass eine sich verbessernde Dienstleistungsqualität nur zu erreichen sei, wenn man sich etwas von den Niedriglohnbereichen absetzen konnte. Auch erhoffte man sich eine Imageverbesserung für das Handwerk.

Mit der PBSt sollte eine Einrichtung geschaffen werden, die jenseits des individuellen arbeitsrechtlichen Rechtsschutzes effektiv gegen Tarifdumping vorgehen kann. Sie wurde daher mit dem Recht ausgestattet, von Betrieben, denen Tarifverstöße nachgewiesen werden können, Unterlassungserklärungen und bei deren Vorliegen Vertragsstrafen zu verlangen. Der Anspruch der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, tarifwidrig vorenthaltene Leistungen für einen Zeitraum von 3 Monaten von der PBSt ausgeglichen zu bekommen, dient in erster Linie dazu, einen Anreiz zu schaffen, die PBSt mit den zu der Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Informationen zu versehen.

Nach etwa einem Jahr haben etwas mehr als ein Prozent der im Berliner Gebäudereiniger-Handwerk beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit der PBSt Kontakt aufgenommen. In ca. 70 Fällen hat die PBSt Leistungen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgezahlt. In den allermeisten Fällen jedoch haben die Arbeitgeber die individuellen tariflichen Verstöße in Ordnung gebracht, bevor es zu einer Auszahlung kam. 7 % der etwa 400 Betriebe haben eine Unterlassungserklärung abgegeben. Etwa ein Viertel davon musste eingeklagt werden. Nach Aussage wichtiger öffentlicher Auftraggeber hat der Marktpreis für Reinigungsdienstleistungen in diesem Jahr das erste Mal seit Jahren wieder etwas angezogen.

Im Sommer 2002 erweiterte die PBSt ihr Tätigkeitsfeld. Nach dem Berliner Vergabegesetz ist die Vergabe öffentlicher Reinigungsaufträge an die Zusicherung der Tariftreue zu binden. Verstöße gegen Tariftreueerklärungen sind mit einem Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge für einen Zeitraum von zwei Jahren zu ahnden. Eine Kontrolle dieser Zusicherung hat jedoch faktisch nie stattgefunden. Die Vergabestellen verfügen weder über das dafür erforderliche Know-how, noch über die personellen Ressourcen. Hier macht die PBSt das Angebot, Tariftreueerklärungen objektbezogen sowohl für Auftraggeber

wie -nehmer unentgeltlich zu überprüfen (Prüf- und Beratungsstelle für das Gebäudereiniger-Handwerk Berlin o. J.). Das Angebot soll im Laufe der Zeit zu einem umfassenden Beratungsangebot für die seriöse Auftragsvergabe ausgebaut werden. Da bisher noch keine Objektprüfung abgeschlossen wurde, ist es noch zu früh, von ersten Erfahrungen auf diesem Tätigkeitsfeld zu berichten.

Auch zwei Jahre nach ihrer Gründung ist die PBSt immer noch umstritten. Viele Nicht-Innungsbetriebe sehen in der PBSt ein Instrument der Innung zur Beseitigung unliebsamer Konkurrenz. Die PBSt versucht dieser Kritik zu begegnen, indem sie ihre Tätigkeit möglichst transparent gestaltet und z.B. eine enge Zusammenarbeit mit dem Berliner Datenschutzbeauftragten sucht. Rechtlich wird die PBSt mit dem Argument angegriffen, der Tarifvertrag über das Prüf- und Beratungsstellenverfahren verstoße gegen die negative Koalitionsfreiheit und gegen das Standesrecht der Rechtsanwälte (Rechtsberatungsgesetz). Insgesamt ist aber die Zahlungsmoral der Gebäudereinigerbetriebe bei der Entrichtung der Beiträge zur PBSt unerwartet gut.

5

Die Wirkung des Tarifsystems

Sollte die Bindungswirkung der Tarife weiter schwinden, liegt hierin die größte Gefährdung für das Tarifsystem. Die Organisationskraft der Tarifvertragsparteien, insbesondere der Gebäudereiniger-Innung, würde sinken und damit wäre künftig die Allgemeinverbindlichkeit nicht mehr zu erreichen.

Aufgrund dieser zu erwartenden Eigendynamik sind im Wesentlichen zwei Szenarien zu unterscheiden: Erstens ein Szenario mit den drei Tarifverträgen inklusive Allgemeinverbindlichkeit. Dies ist die gegenwärtige Situation und wird im Folgenden als „Modernisierungsszenario“ bezeichnet. Als „Deregulierungsszenario“ möchten wir die Varianten verstanden wissen, in denen alle drei Verträge nicht existieren bzw. keine tatsächliche Bedeutung haben.

5.1 SZENARIO 1: DEREGULIERUNG

Wie würde sich die Branche in den nächsten Jahren entwickeln, wenn die Tarifver-

träge – Rahmenvertrag, Lohnarbeitsvertrag und Tarifvertrag zur PBSt – nicht allgemeinverbindlich fortentwickelt werden?

5.1.1 TARIFSYSTEM

Das Tarifsystem würde eine zentrale Funktion – die Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse – nicht mehr erfüllen. Die Aufgabe, Arbeit, Löhne, Beschäftigungs- sowie ggf. Arbeitsbedingungen auszuhandeln, bleibt jedoch bestehen. Sie muss nun in den Betrieben durch Individualarbeitsverträge, Betriebsvereinbarungen oder Haustarifverträge gelöst werden. Ein Vorteil kann in der erhöhten Flexibilität und dem Eingehen auf die betriebsspezifischen Bedürfnisse bestehen. In jedem Fall wird dies vermehrte personalpolitische Arbeit bedeuten, Aufwand und Aufmerksamkeit in der betrieblichen Personalarbeit werden stark ansteigen, während der Aufwand für die Beteiligung an Innung und Tarifsystem sinkt.

Die Löhne würden neu verhandelt werden. Je nach Machtverteilung würde der Lohn sinken. Bei manchen Arbeitskräften oder Betrieben würde der Lohn stabil bleiben, weil sie besondere Qualität zu liefern wissen. Der durchschnittliche Lohn würde aber sinken, auch würde sich das Lohnniveau nach Arbeitsleistung und Marktsegment stärker spreizen.

Die Innung würde durch diese Entwicklung entscheidend – ggf. bis zu ihrer Funktionsuntüchtigkeit – geschwächt werden. Die Situation für die zuständige IG BAU wäre ebenfalls äußerst ungünstig, da ihr gleichermaßen ihre Mitglieder wie auch ihr Verhandlungspartner abhanden kommen würde.

5.1.2 UNTERNEHMEN

Hier sind keine massiven Veränderungen zu erwarten. Ein Senken der Löhne dürfte für Unternehmen außerhalb Berlins den Zutritt einerseits erschweren. Andererseits würde aufgrund der fehlenden Regulierung durch Brandenburger Betriebe der Lohnkostenvorteil ausgespielt werden können. Der Konkurrenzdruck der bereits am Markt bestehenden Unternehmen wird zunehmen. Die Hoffnung, dass bei verringerten Lohnkosten sich die Preise halten lassen, ist angesichts der harten Konkurrenz schlichtweg illusorisch.

5.1.3 ARBEITSKRÄFTE

Gemeinhin ist davon auszugehen, dass mit einem Sinken der Löhne das Arbeitsangebot sinken wird. Dies ist schlicht eine Frage der Empirie: Bei Analysen von Löhnen tarifgebundener und nicht tarifgebundener Unternehmen zeigt sich, dass in der Regel die nichttariflichen Löhne im Schnitt 5 % bis 20 % niedriger als die vergleichbaren Tarife liegen. 5 % Abschlag werden beispielsweise für Deutschland genannt, Werte um die 20 % finden sich eher in den USA (Ehrenberg/Smith 2000, S. 507 ff.). Das Arbeitsangebot könnte aufgrund sinkender Löhne paradoxerweise auch steigen: Falls mit dem bisherigen Einkommen gerade die Existenz gesichert werden kann und keine alternativen Einkommensquellen existieren, sind Beschäftigte gezwungen, bei weniger Lohn mehr Arbeitsstunden anzubieten, sei es beim gleichen Arbeitgeber oder als Zweitverdienst.

Auf eine Verschlechterung der Bedingungen werden die bereits Beschäftigten reagieren, wobei ihnen im Sinne von *Hirschman* (1970) mit „Exit“, „Voice“ und „Loyalty“ drei Wege zur Verfügung stehen. Falls Verschlechterungen wahrgenommen werden, werden die Beschäftigten bei einer fehlenden oder schwachen Interessenvertretung im Betrieb andere Varianten suchen: Fluktuation (exit), um die Situation zu bessern oder aber – gefährlicher – eine verminderte Loyalität im Betrieb, die auch bei Reinigungskräften eine erhebliche Rolle spielt. Hinzuweisen ist auf die „Nachwirkung“ von Tarifverträgen, die wegen der AVE für alle Unternehmen gilt. Da nachwirkende Tarifverträge nur die Arbeitsverhältnisse erfassen, die zum Zeitpunkt des Auslaufens des nachwirkenden Tarifvertrages schon bestanden, betrifft dies gerade die Unternehmen, die personalpolitisch mehr auf lange Betriebszugehörigkeit und damit auf die Kompetenzen ihrer Mitarbeiter sowie auf die Qualität ihrer Dienstleistung setzten.

5.1.4 DIENSTLEISTUNG

Falls es zu den erwarteten Lohnsenkungen kommt, sind auch Qualitätseinbußen bei der Dienstleistung zu erwarten. Erstens würde es zu einem geringeren Einsatz qualifizierter Fachkräfte kommen. Zweitens würden sich aufgrund der geringeren Betriebsbindung der Beschäftigten Fluktuation, Fehlzeiten und Leistungszurückhal-

tung ungünstig entwickeln. Drittens käme es zur Abwanderung der leistungsstarken Arbeitskräfte aus der Branche.

5.1.5 NACHFRAGE

Sinkende Preise lassen erwarten, dass die Nachfrage steigt. Wie ist es um die Preiselastizität der Nachfrage bestellt? Werden die bisherigen Auftraggeber höhere Frequenzen bestellen? Werden sie mehr Fläche reinigen lassen? Beide Fragen sind tendenziell zu verneinen. Die Reinigungsfrequenz dürfte kaum zunehmen. Die Gebäudereinigung stellt für die Auftraggeber einen unter der Nebenbedingung einer hinreichenden Qualität zu minimierenden Kostenblock dar. Auch die Möglichkeit, durch sinkende durchschnittliche Arbeitskosten weitere Marktsegmente zu erschließen, ist zurückhaltend zu beurteilen. Dem „Arbeitskräfteexport“ der Berliner Gebäudereinigerbetriebe sind natürliche Grenzen gesetzt, die die entstandenen Lohnvorteile sehr schnell kompensieren würden.

Es besteht allerdings ein sehr großer Markt, von dem weder gesetzestreue Unternehmen noch der Staat profitieren: In das Marktsegment der Reinigung von Privathaushalten ist jedoch in Berlin kaum vorzudringen. Auf die Lohnkosten reduziert muss ein Unternehmer neben dem Tariflohn die Arbeitgeberanteile der Sozialversicherungen berücksichtigen. Zudem gilt es, den Urlaubsanspruch anzurechnen und durchschnittliche Fehlzeiten zu kalkulieren. Das Ergebnis liegt – ohne Kosten im Overhead – bei ca. 12 €, während eine Arbeitsstunde in der Haushaltsreinigung ohne Probleme in Berlin für 7 € zu haben sein dürfte. Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, bezahlter Urlaub, etwaige Sozialleistungen und die Sozialabgaben zur Renten- Arbeitslosen-, Pflege- und Krankenversicherung entfallen. Aber auch der beachtliche Verwaltungsaufwand, der mit vielen kleinen Objekten verbunden ist, macht die Arbeitsleistung in diesem Marktsegment eher teurer.

5.2 SZENARIO 2: MODERNISIERUNG

Falls das Tarifvertragssystem mit seinen drei allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen erhalten bleibt, ist von folgenden Entwicklungen bei den verschiedenen Komponenten des obigen Modells des Berliner Gebäudereiniger-Handwerks auszugehen.

Voraussetzung hierbei sind vergleichsweise stabile Rahmenbedingungen hinsichtlich der konjunkturellen und regionalen Wirtschaftsentwicklung.

5.2.1 TARIFSYSTEM

Die Tarifverträge würden ihre zentrale Funktion – die Konfliktregulierung so wie die Regelung von Beschäftigungsbedingungen – erfüllen. Sie entlasten somit die Personalarbeit im Unternehmen. Das Lohnniveau wäre vergleichsweise hoch und einheitlich. Es fallen zudem Kosten für Innung und Prüf- und Beratungsstelle und Zeitaufwand für die Beteiligung bei der Innung an. Im Gegenzug vertritt die Innung in der Stadt Interessen, während die PBSt für einen kontrollierten Wettbewerb und für Tariftreue öffentlicher Aufträge sorgt.

5.2.2 DIE UNTERNEHMEN

Die gewachsenen Strukturen werden sich in dem seit zehn Jahren bekannten Ausmaß entwickeln. Insgesamt bietet der vergleichsweise stabile Markt den vorhandenen Unternehmen existenzsichernde Marktchancen. Möglich sind weiterhin Übernahmen auch großer Unternehmen, so dass auf Dauer der regionale und mittelständische Charakter dieser Branche zugunsten national oder international tätiger Unternehmen verloren geht. Nicht unerheblich ist die Imagewirkung. Traditionell wird in der Öffentlichkeit die Bedeutung dieser Branche unterschätzt: Gebäudereinigung gilt als niedrig entlohnt, was angesichts der Lage in Berlin nicht voll zutrifft, und wenig qualifiziert. Daher werden die Dienstleistungen der Pflege und des vorbeugenden Schutzes von Gebäuden wenig abgerufen.

5.2.3 ARBEITSKRÄFTE

Die Anzahl und Struktur der Beschäftigten wird unverändert bleiben. In Berlin steht ein erhebliches Arbeitskräftereservoir zur Verfügung, welches potenziell genutzt werden kann. Etwaige Beschaffungsprobleme werden langfristig im Rahmen der EU-Osterweiterung entschärft werden, da dann die ohnehin in der Stadt lebenden Menschen aus Ländern Ostmitteleuropas in der offiziellen Wirtschaft tätig sein können. Qualifikation und Leistungsbereitschaft dürften unverändert bleiben.

5.2.4 DIENSTLEISTUNG

Das Berliner Gebäudereiniger-Handwerk mit seiner Berufsausbildung würde erhalten bleiben, was im Falle der Deregulierung bezweifelt werden darf. Zumindest die größeren Unternehmen wären in der Lage, sich hinsichtlich der Entwicklung zum Facility Management strategisch zu positionieren. Teile des Gebäudereiniger-Handwerks werden sich zu komplexeren Dienstleistern entwickeln, indem sie sich als Problemlöser im Facility Management vermarkten werden. Der bisherige Qualitätsstandard kann bewahrt werden, was angesichts des im Wesentlichen unkontrollierten Zugangs des Personals zu den Räumen der Auftraggeber ein wichtiger Aspekt ist.

5.2.5 NACHFRAGE

Die Nachfrage der bisherigen Auftraggeber würde qualitativ weitgehend unverändert bleiben. Die Wirtschaftsentwicklung wird für die nächsten Jahre bestenfalls moderat bleiben, drastische Entwicklungen sind weder in positiver noch in negativer Hinsicht im Raum Berlin zu erwarten. So werden kaum neue betriebliche Auftraggeber gewonnen werden. Mit der Entwicklung der Branchendienstleistung wäre aber ein neues Qualitätsbewusstsein der Kunden denkbar.

6

Diskussion und Ausblick

Wie eingangs formuliert soll nicht nur über die PBSt als tarifpolitische Innovation informiert werden, sondern auch ihre „Wirkung“ abgeschätzt werden. Aufgrund der von uns behaupteten Eigendynamik der Deregulierung bei tarifpolitischen Zwischenformen kann der PBSt eine außerordentliche Wirkung zugesprochen werden: Sie ist die Stellschraube, mit deren Hilfe das Tarifsysteem bestehen bleibt oder mit deren Wegfall das Tarifsysteem zumindest hinsichtlich seiner faktischen Wirkung weitgehend aufgelöst wird. Die in den Szenarien dargestellten Unterschiede sind für Beschäftigte, Betriebe und deren Verbände sehr beachtlich. Selbstverständlich ist die Zurechnung der Unterschiede zwischen den Szenarien zu der Existenz der PBSt eine massive Vereinfachung; wechselseitige Kausalitäten bestimmen das Geschehen. In

diesem Sinne ist die PBSt sowohl Voraussetzung als auch Ergebnis einer tarifpolitischen Konstellation. Gleichzeitig wird deutlich: Ein Vordringen in den unerschlossenen Bereich der Schattenwirtschaft in der Haushaltsreinigung, verbunden mit der Hoffnung, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in nennenswertem Umfang zu schaffen, ist mit keinem der beiden aufgezeigten Szenarien möglich.

In der Diskussion möchten wir die Voraussetzungen für die Erschließung der Haushaltsreinigung mit (sozialversicherungspflichtigen) regulären Beschäftigungsverhältnissen, die Modernisierungsnotwendigkeiten im bestehenden Tarifsysteem und die Frage der Verallgemeinerbarkeit des Modells ansprechen.

6.1 ZUM POTENZIAL DER HAUSHALTSREINIGUNG

Mit Hilfe der repräsentativen Stichprobe des Sozioökonomischen Panels lässt sich ermitteln, dass von den 38 Millionen Privathaushalten in Deutschland 1,3 Millionen Haushalte gelegentlich und 2,3 Millionen Haushalte regelmäßig Putz- und Haushaltshilfen beanspruchen (Brück/Haisken-De New/Zimmermann 2002, S. 365). In Berlin dürften dies ca. 150.000 bis 200.000 Haushalte sein, die legal oder illegal diese Dienstleistungen beanspruchen.

Die Entwicklung des Arbeitsangebots wird durch sich ändernde Rahmenbedingungen beeinflusst: Die Höhe der Löhne, der Zunahme des Arbeitsangebotes z.B. durch die EU-Osterweiterung, die Lebenshaltungskosten inklusive der Steuern- und Abgabenlast sowie der Arbeitsmarktpolitik. Unter den aufgezeigten Bedingungen setzt die „Landnahme“ regulärer Beschäftigung in der Haushaltsreinigung eine radikale Wende in der Steuer- und Abgabenpolitik bei den unteren Einkommen voraus. Eine weitere Bedingung dürfte darüber hinaus in der gezielten Subventionierung solcher Beschäftigungsverhältnisse liegen. Als Instrument können hier z.B. die viel diskutierten Haushaltschecks, die zum Einkauf von Haushaltsdienstleistungen unterhalb der Marktpreise berechtigen, eingesetzt werden.

6.2 MODERNISIERUNGSBEDARF IM TARIFSYSTEM DER BERLINER GEBÄUDEREINIGUNG

Neben der hohen Bedeutung der Arbeitsbeziehungen hängt die Zukunft der Bran-

che in Berlin davon ab, inwiefern es ihr gelingt, Nachfrage für neue Dienstleistungen zu mobilisieren. Dies mögen gleichermaßen Dienstleistungen im Sinne eines komplexen Facility Management wie auch einer erhöhte Kundenorientierung im Kontext der konventionellen Gebäudereinigerinnenreinigung sein. Gleichzeitig sollte die Branche die derzeitige Diskussion um die Förderung von Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen verfolgen und aktiv mitgestalten. Im Falle eines entsprechenden Programms wäre das Gebäudereiniger-Handwerk aufgrund seiner Professionalität die geforderte Branche.

Die Existenz von Tarifverträgen einerseits und die AVE andererseits ist aufgrund ihrer ordnenden Funktion wohl wichtiger als die konkrete Lohnhöhe. Der Erhalt nur eines Teils des Systems oder der Verlust der AVE kann leicht zu erheblichen unerwünschten Verwerfungen führen, so dass das verbleibende System ebenfalls zur Disposition steht. Ein möglichst hoher Organisationsgrad der Innung ist hierfür eine notwendige Basis. Welche tarifpolitischen Aufgaben sind anzugehen, falls das bisherige Tarifsystem im Wesentlichen bestehen bleibt?

Als Anreize sind ergebnisorientierte Erfolgskomponenten oder Leistungskomponenten ein sinnvolles Instrument. Durch die Überarbeitung des Katalogs der Lohngruppen kann einerseits eine leistungsgerechtere Vergütung erreicht, andererseits aber auch die Vergütung an die Anforderungen spezieller Marktsegmente angepasst werden. Die Auflösung des Widerspruchs zwischen dem „Einfrieren“ bestehender Regelungen, um den Erhalt der Verträge zu sichern und der Einführung qualitativer Neuerungen, stellt eine schwie-

rige und langfristige Herausforderung an die für die Arbeitsbeziehungen im Berliner Gebäudereiniger-Handwerk verantwortlichen Akteure dar.

Tarifverträge sind ein geeignetes, wenn auch heute noch nicht ausreichend genutztes Instrument, um das betriebswirtschaftliche Interesse an einer möglichst hohen Flexibilität des Arbeitseinsatzes und das Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an einem gleichbleibenden und vor allem der Höhe nach vorhersehbareren Einkommen unter einen Hut zu bringen. Stundenkonten, Jahresarbeitszeitregelungen, wie sie andere Branchen seit längerem kennen, sind im Gebäudereiniger-Handwerk bisher unbekannt. Solche Regelungen wären sinnvoll mit einem Angebot der tariflichen Zusatzrente zu verbinden. So könnte auch die Betriebsbindung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgebaut und letztlich etwas für die immer noch in weiten Teilen fehlende Unternehmenskultur im Gebäudereiniger-Handwerk getan werden.

Auch gilt es, durch eine Ausweitung der Berufsgruppendefinitionen eine umfassende tarifliche Regelung zur Verfügung zu stellen. Diese Regelungen in Randbereichen des Gebäudereiniger-Handwerks bedürfen eines übergreifenden Zusammenwirkens der Tarifvertragsparteien mit denen aus anderen Branchen.

6.3 VERALLGEMEINERBARKEIT

Den Verfassern ist keine der PBSt ähnelnde tarifpolitische Institution bekannt. Gemeinhin übernehmen die betroffenen Beschäftigten, ihre betriebliche Interessenvertretung oder die einschlägige Gewerkschaft diese Aufgabe, wobei dies aufgrund der

Machtverhältnisse und des Organisationsgrads in manchen Branchen auf enge Grenzen stößt.

Welche Bedingungen sind für den Erfolg einer derartigen Einrichtung notwendig? Zentral ist erstens die Allgemeinverbindlichkeit des dazugehörigen Tarifvertragssystems, wobei AVE keine gängige Praxis sind. AVE sind nach dem Tarifvertragsgesetz an bestimmte Voraussetzungen gekoppelt. Sie sind insbesondere beim Bau, beim Bewachungsgewerbe, beim Groß- und Einzelhandel, beim Handwerk sowie in der Textilindustrie anzutreffendes Branchenphänomen (Wonneberger 1992, S. 40f.). Im Gebäudereiniger-Handwerk ist sie seit vielen Jahren branchenüblich. AVE gelten vorrangig in sehr lohnintensiven Branchen, da hier ein besonderer Bedarf zur Entschärfung und Beherrschung des Wettbewerbsdrucks besteht (Wonneberger 1992, S. 40f.). Dieser Aspekt dürfte – zweitens – auch für die Übertragbarkeit der Idee der PBSt gelten, da diese letztlich ein Instrument darstellt, die Wirksamkeit von AVE sicherzustellen. Drittens sind tarifpolitische Akteure auf der Seite des Arbeitgeberverbandes wie der Gewerkschaft notwendig, die zu gemeinsamen Innovationen bereit sind. Schließlich gehören ein Vergabegesetz, das die Vergabe von Gebäudedienstleistungen – wie in Berlin – an die Einhaltung der örtlichen Tarifverträge bindet sowie eine Verwaltung, die die gesetzlichen Vorgaben auch umsetzt, zu den wesentlichen Erfolgsfaktoren einer PBSt. Letztlich ist somit ein weitgehender gesellschaftlicher Konsens darüber notwendig, die Arbeitsverhältnisse tatsächlich wirksam regulieren zu wollen.

LITERATUR

Bispinck, R. (1998): Der schleichende Umbau des Tarifsystems, in: Keller, B./Seifert, H. (Hrsg.), *Deregulierung am Arbeitsmarkt*, Hamburg, S. 185–214

Brück, T./Haisken-De New, J./Zimmermann, K. F. (2002): Förderung von Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen schafft Arbeitsplätze für Geringqualifizierte. Wochenbericht 23 des DIW Berlin, S. 363–369

Ehrenberg, R. G./Smith, R. S. (2000): *Modern Labor Economics*, Reading etc.

Gebäudereiniger-Innung Berlin (o. J.): Rahmentarifvertrag für gewerbliche Arbeitnehmer, Eigendruck

Gebäudereiniger-Innung Berlin/IG BAU (2000): Tarifvertrag vom 15. Februar 2000 über das Prüf- und Beratungsstellenverfahren im Berliner Gebäudereiniger-Handwerk

Hirschman, A. O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard

IG BAU (o. J.) Hrsg.: *Lohntarifvertrag für das Gebäudereiniger-Handwerk Berlin*, Eigendruck

Prüf- und Beratungsstelle für das Gebäudereiniger-Handwerk Berlin (o. J.): *Saubere Leistung, sauberer Lohn*, Eigendruck

Wonneberger, W. (1992): *Die Funktionen der Allgemeinverbindlichkeitsklärung von Tarifverträgen*, Heidelberg