

Strukturelle Veränderungen in der Tarifpolitik

Dokumentation eines Gesprächs der Otto Brenner Stiftung
(Frankfurt am Main, 18. Dezember 1998)



Berlin, Oktober 1999

Herausgeber:

Otto Brenner Stiftung
Michael Blank
Lyoner Straße 32
60528 Frankfurt am Main

Tel.: 069/6693-2950
Fax: 069/6693-2952

Strukturelle Veränderungen in der Tarifpolitik

Dokumentation eines Gesprächs
der Otto Brenner Stiftung
(Frankfurt am Main, 18. Dezember 1998)

Vorwort

Der diesjährige Gesprächskreis befaßte sich wieder mit dem Flächentarifvertrag. In den beiden einleitenden Referaten wurden empirische Veränderungen und Entwicklungstendenzen dargestellt. An dieses Panorama knüpfte die juristische Diskussion über Chancen und Perspektiven des Tarifvertragssystems, in dessen Zentrum immer noch der Flächentarifvertrag steht. Den Teilnehmern der anregenden und kontroversen Diskussion sei an dieser Stelle noch einmal sehr herzlich gedankt.

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT	3
REFERATE	5
Das deutsche Tarifvertragssystem zwischen Erosion und (Re-) Stabilisierung - Eine kritische Bestandsaufnahme der aktuellen tarifpolitischen Entwicklung - von Dr. Reinhard Bispinck	5
1. Relative Stabilität des Tarifsystems	5
2. Erosionstendenzen	8
3. Differenzierung und Dezentralisierung	11
4. Stabilisierung durch kontrollierte Dezentralisierung ?	17
5. Praktische Anwendung und Probleme der dezentralisierten Tarifpolitik	20
6. Die Mühen der Ebene: Sicherung und Ausbau der Tarifbindung	24
7. Neue Herausforderung: Europäisierung der Tarifpolitik	28
8. Ausblick	30
Literatur	31
Anhang	33
Flächentarifverträge im Wandel: Erosion oder Modifikation der kollektiven Regelung von Löhnen und Arbeitsbedingungen? von PD Dr. Claus Schnabel	36
1. Einleitung	36
2. Betriebliche und überbetriebliche Tarifpolitik	37
3. Stärken und Schwächen zentralisierter kollektiver Regelungen	40
4. Sicherung des Flächentarifsystems durch Reformen	42
5. Konsequenzen für die Sozialpartner und das Arbeitsrecht	47
6. Fazit	49
Literatur	50
DISKUSSIONSBEITRÄGE	55
VERZEICHNIS DER TEILNEHMER	100



Referate

Das deutsche Tarifvertragssystem zwischen Erosion und (Re-) Stabilisierung

- Eine kritische Bestandsaufnahme der aktuellen tarifpolitischen Entwicklung -

von Reinhard Bispinck

Die Diskussion um das deutsche Tarifsystem drehte sich in den vergangenen Jahren vor allem um die Zukunftsfähigkeit seines wichtigsten Elements, des Flächentarifvertrags. Überregulierung, mangelnde Flexibilität, zu hohe und zu wenig differenzierte Tarifstandards - so läßt sich die Kritik auf einen kurzen Nenner bringen (vgl. Bahn Müller/Bispinck 1995). Die beobachtbare Erosion des Tarifsystems sei die zwangsläufige Folge, sein Überleben sei nur denkbar bei einem radikalen Umbau der Tarifverträge hin zu einem "schlanken" Vertragswerk mit wenigen verbindlichen Vorgaben sowie eher lockeren Rahmenregelungen und Empfehlungen, die auf betrieblicher Ebene konkretisiert und angepaßt werden. Daneben gab es immer öfter auch fundamentalistische Stimmen, die mit Blick auf ausländische Erfahrungen am Nutzen des deutschen "Tarifkartells" überhaupt zweifelten und für einen generellen Abschied vom Flächentarif plädierten. Zwischenzeitlich hat sich nicht nur die tarifpolitische Diskussion, sondern auch die tarifpolitische Praxis erheblich weiterentwickelt (vgl. König, Stamm, Wendl 1998). Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Frage nach der (noch bestehenden) Bindungskraft des Tarifsystems, die Konsequenzen der zunehmenden Dezentralisierung und Verbetrieblichung der Tarifpolitik sowie die Ansätze einer (Re-)Stabilisierung der Tarifvertrags.

1. Relative Stabilität des Tarifsystems

Trotz der schleichenden Erosionstendenzen stehen wir in Deutschland aktuell *nicht* vor einem raschen Abschied vom (Flächen-)Tarifvertrag.

Die vorliegenden Daten zeigen für Westdeutschland und - in geringerem Umfang - auch für Ostdeutschland, dass nach wie vor die Mehrheit der Beschäftigten in Betrieben mit Tarifbindung durch branchenbezogene Verbandstarifverträge arbeitet. Das Betriebspanel des IAB, die einzig verfügbare repräsentative Informationsquelle, weist für 1997 aus, dass rund 69 bzw. 52 Prozent der West- bzw. Ostbetriebe ab 5 Beschäftigten sich in Tarifbindung befinden. Bezogen auf den privaten Sektor¹ sind es 49,0/25,7 % aller Betriebe bzw. 65,3/43,9 % der Beschäftigten², die einer Tarifbindung unterliegen (vgl. nachstehende Tabelle).

¹ Das heißt ohne Organisationen ohne Erwerbszweck, private Haushalte und öffentlichen Dienst.

Das heißt, die Bindungskraft von (Flächen-)Tarifverträgen ist immer noch hoch, wenngleich rückläufig. Zu berücksichtigen ist, dass auch heute noch die Prägekraft der Tarifverträge weit über die eigentlichen Verträge hinaus reicht, weil sie Orientierungsgröße und Referenzmaßstab auch für einen beträchtlichen Teil der nicht tarifgebundenen Arbeitgeber darstellen.

Flächentarifbindung nach Branchen¹

- Anteil der Betriebe und Beschäftigten, die einem Branchentarifvertrag unterliegen, in Prozent -

Branche	Westdeutschland				Ostdeutschland	
	1995		1997		1997	
	Betriebe	Beschäftigte	Betriebe	Beschäftigte	Betriebe	Beschäftigte
Landwirtschaft	43,5	62,1	42,6	57,3	18,7	22,6
Bergbau/Energie	78,2	78,4	52,4	71,4	52,2	84,6
Grundstoffverarb.	61,4	80,0	60,6	77,7	31,2	52,8
Investitionsgüter	58,5	81,7	58,2	77,4	34,9	43,2
Verbrauchsgüter	68,7	79,0	73,0	77,2	42,3	46,2
Baugewerbe	79,3	90,9	70,2	85,3	40,6	49,8
Handel	52,7	70,7	54,2	69,2	23,8	47,0
Verkehr/Nachrichten	51,7	50,4	36,5	44,6	25,1	42,5
Kredit/Versicherungen	68,6	92,5	61,0	83,8	44,5	88,1
Sonstige Dienste	37,0	46,5	33,6	42,2	14,4	31,2
Insgesamt	51,8	69,9	49,0	65,3	25,7	43,9

¹ Ohne Organisationen ohne Erwerbszweck, private Haushalte und öffentlichen Dienst

Quelle: IAB-Betriebspanel, 3. Welle 1995, 5. Welle 1997

Die Bedeutung der Firmen- bzw. Haustarifverträge nimmt zu, aber sie stellen aufs Ganze gesehen noch keinen dominanten Regulierungstyp dar.

Die Daten des BMA-Tarifregisters zeigen, dass in den vergangenen Jahren die Zahl der registrierten gültigen Firmentarifverträge in Westdeutschland von 8.754 im Jahre 1990 auf 14.268 im Jahre 1998 gestiegen ist, dies entspricht einem Anstieg des Anteils an allen gültigen Tarifverträgen von 26,2 Prozent auf 34,1 Prozent. In den neuen Ländern beträgt der Anteil der Firmentarifverträge derzeit 46 Prozent. Bezogen auf die Unternehmen mit Firmentarifverträgen ergibt sich folgendes Bild: Von 1990 bis 1998 ist die Zahl der Firmen mit solchen Abkommen von rund 2.550 auf 5.369 gestiegen. Dabei entfiel zunächst der größte Teil des Zuwachses auf die neuen Länder,

² Der Bindungsgrad liegt geringer, weil einerseits der Bereich des öffentlichen Dienstes nicht einbezogen ist andererseits die Kleinstbetriebe bis 5 Beschäftigte berücksichtigt sind. Vgl. zu den Daten ausführlich Bellmann, Kohaut, Schnabel 1998.

seit 1994 liegen die Zuwachsraten in den alten Bundesländern dagegen deutlich höher (vgl. Tabelle 2 im Anhang).

Zwar gilt auch heute noch, dass es sich bei einem großen Teil solcher Abkommen um Anerkennungstarifverträge handelt, dennoch gibt es Wirtschaftszweige, die zu einem erheblichen Teil oder ausschließlich durch Firmentarifverträge erfaßt werden (Mineralölwirtschaft, Luftfahrt, Energiewirtschaft, Telekommunikation). Die IG Metall registrierte für ihren Organisationsbereich Ende 1997 in 637 Unternehmen der Metallindustrie 471 Anerkennungs- und 551 Firmentarifverträge für rund 188.000 Beschäftigte (ohne VW). Auch hier gibt es einen zunehmenden Trend: 1990 lag die Zahl der Haustarifverträge insgesamt bei 749.

Eine begrenzte, wenngleich für einige Tarifbereiche und Regelungsinhalte wichtige Bedeutung kommt dem Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen zu. Anfang 1998 waren insgesamt lediglich 588 Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt. Dies entspricht etwa 1,2 % der Tarifverträge.

Allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge

Art des Tarifvertrages	Zahl der allgemeinverbindlichen Tarifverträge
Manteltarifverträge	81
Lohn- und Gehalts- bzw. Ausbildungsvergütungstarifverträge	89
Tarifverträge über einzelne Regelungsgegenstände (u.a. Arbeitszeit, Urlaub, Berufsbildung, Zusatzversorgung, Verfahrenstarifverträge)	167
Sonstige (u.a. Änderungstarifverträge, Protokollnotizen)	251
Insgesamt	588

Quelle: BMA-Tarifregister 1998 Stand: 1.1.1998

Die Anwendung konzentriert sich auf einige wenige Branchen. Mitte der 90er Jahre waren knapp 5,5 Millionen Beschäftigte von Allgemeinverbindlichkeitsregelungen betroffen, nur rund 1,2 Mio. erhielten die Tarifbindung erst durch die AVE. Im Vergütungsbereich lagen diese Zahlen bei 2,9 bzw. 0,7 Mio. (vgl. Kreimer-de Fries 1995)³.

Alles in allem haben wir es in der Bundesrepublik mit einem Tarifsysteem mittlerer Zentralisierung zu tun, das aufgrund seiner Branchenorientierung bezogen auf den jeweiligen fachlichen und räumlichen Geltungsbereich (Tarifbereich) eine einheitliche tarifliche Regelungsstruktur sicherstellt. Gleichwohl besteht im Rahmen dieses Systems, auf die Gesamtwirtschaft bezogen, ein hohes Maß an inter- und intrasektoraler Differenzierung (vgl. WSI 1998).

³ Bei diesen Zahlen sind die AVE von Tarifverträgen im Zusammenhang mit dem Entsendegesetz nicht enthalten.

2. Erosionstendenzen

Die schleichende Erosion des (Flächen-)Tarifvertrags hat unterschiedliche Ursachen und Erscheinungsformen, die nicht umstandslos zu *der* Krise des Flächentarifvertrags zusammengefaßt werden können.

So hat die mangelnde Bindungs- und Prägekraft der Tarifverträge in Ostdeutschland *eine* zentrale Ursache in der tiefgreifenden Transformationskrise. Der Konsens, in dem die beiden Tarifvertragsparteien zunächst die westdeutschen Tarifvertragsstrukturen maßstabsgetreu auf die ostdeutschen Verhältnisse übertrugen, zerbrach unter dem Druck der sich rasch verschärfenden Transformationskrise. Trotz durchaus differenzierter Tarifpolitik in den verschiedenen Wirtschaftszweigen ließ die Tariftreue nach und schwand die Akzeptanz des Tarifvertragssystems. Die Kündigung des Stufenplans in der ostdeutschen Metallindustrie 1993 durch die Arbeitgeber stellte sich als Dammbbruch heraus, dessen negative Folgen keineswegs auf die Streckung der vereinbarten Tarifanpassung in dieser Branche beschränkt blieb: Die arbeitgeberseitige Kündigung rückte stärker ins Bewußtsein der Akteure und der Öffentlichkeit und bürgerte sich auch in den alten Ländern zunehmend ein. Die Abweichung von tariflichen Standards aufgrund von Härteklauseln, wie sie bei Metall vereinbart wurden, breiteten sich – zunächst in den neuen Ländern – aus. Hinzu kam, daß der Verzicht auf jegliche Tarifbindung, sei es durch Verbandsaustritt oder durch Nichteintritt, um die Arbeits- und Einkommensbedingungen auch deutlich unter dem Tarifniveau halten zu können, hoffähig wurde. Ganz abgesehen davon, daß auch tarifwidriges Verhalten tarifgebundener Firmen keineswegs ein Bagatelldelikt einiger weniger schwarzer Schafe darstellte. Was in Westdeutschland zunächst ohne allzu große Breitenwirkung auf einzelne Bereiche begrenzt blieb, erreichte in Ostdeutschland andere Größenordnungen. Im übrigen betrachteten zahlreiche Westfirmen die neuen Länder offenkundig als Testgelände, auf dem man neue Strategien und Konzepte gefahrlos erproben konnte. Zweifelsohne hat die gesamte Entwicklung in Ostdeutschland maßgeblich dazu beigetragen, den gesetzesähnlichen Charakter des Tarifvertrages in der Wahrnehmung der beteiligten Akteure wie auch der interessierten Öffentlichkeit auszuhöhlen.

Das tarifwidrige Verhalten in westdeutschen Betrieben ist vorrangig das Ergebnis von verschärftem Wettbewerbsdruck einerseits und arbeitsmarktbedingt geschwächtem Durchsetzungsvermögen von betrieblichen und gewerkschaftlichen Interessenvertretungen andererseits. Zwar hat noch jede ökonomische Rezession mit einem gewissen Timelag auch den tarifpolitischen Handlungsspielraum verringert und die tariflichen Standards unter Druck gesetzt, doch die Auswirkungen des scharfen wirtschaftlichen Einbruchs 1992/93 gingen deutlich über das erwartbare Maß hinaus. Unaufhaltsam und für die tarifpolitische Entwicklung folgenreich war in den vergangenen Jahren der Siegeszug des neoliberalen Mainstream in der Standort- und Globalisierungsdebatte. Vor dem Hintergrund der chronischen und sich verschärfenden Massenarbeitslosigkeit gelang es, die vermeintlich schwindende internationale Wettbewerbsfähigkeit des "Standorts D" zum beherrschenden Thema zu machen und die einzelwirtschaftliche Kosten- und Rentabilitätsbetrachtung zum alleinigen Maßstab ökonomischer Vernunft zu erklären. Diese "Verbetriebswirtschaftlichung"

des Denkens ließ immer weniger Raum für eine gesamtwirtschaftliche Betrachtungsweise, die komplexere Wirkungszusammenhänge zuläßt, als es die Orthodoxie des neoklassischen Reduktionismus erlaubt. Damit sah sich jegliche Form der (tarif-)politischen Regulierung, die sich nicht in diese Logik einpaßt, mit dem Vorwurf konfrontiert, zu den Standortproblemen beizutragen statt sie zu lösen. Nach Auffassung der marktradikalen Kritiker des "Tarifkartells" ist letztlich die Auflösung jeglicher branchen- und verbandsbezogener Regulierung die einzig akzeptable Handlungsoption.

Ihren Erfolg verdankt diese ideologisch überhöhte Standort- und Globalisierungsdebatte zweifellos den realen betrieblichen Erfahrungen, die Belegschaften und Betriebsräte angesichts von härter werdender internationalen Konkurrenz machen mußten. Nachdem in vielen Bereichen die über lange Jahre gewährten übertariflichen Leistungen schrittweise abgebaut worden waren, erhöhte sich der Druck auf die Tarifstandards selbst. Bei betrieblichen Umstrukturierungen und Ausgliederungen haben die Unternehmen vielfach die Gelegenheit genutzt, die Tarifbindung ganz aufzugeben bzw. in "günstigere" Tarifverhältnisse zu wechseln. In der WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 1997/98 wurden die von Umstrukturierungen betroffenen Betriebsräte (immerhin rund 70 %) jeweils nach ihren Informationen über die Tarifsituation im Stammbetrieb und über die im outgesourcten Betrieb(steil) befragt (vgl. Tabelle).

Tarifbindung in ausgegliederten Betrieben- Angaben in % -

	Betriebsräte			Personalräte		
	gesamt	West	Ost	gesamt	West	Ost
Tarifbindung in ausgegliederten Betrieben						
bisherige Tarifbindung gilt weiter	23,8	25,1	16,1	40,4	45,5	26,3
bisherige Tarifbindung läuft aus	14,7	11,5	33,8	6,9	4,8	12,8
anderer Tarifvertrag	18,7	20,9	4,4	13,0	10,4	19,9
wie bisher keine Tarifbindung	3,0	2,6	4,3	2,0	0,3	6,6
keine Information	33,3	35,5	19,2	23,6	21,4	29,8

Fehlende Angaben zu 100 %: keine Angaben

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 1997/98

Für ein knappes Viertel (24 %) der näher bekannten ausgegliederten Betriebe gilt die bisherige *Tarifbindung* auch nach Wegfall der gesetzlichen Nachwirkungsfrist weiter; ein anderer Tarifvertrag gilt für 19 % und ganz ohne Tarifvertrag sind immerhin 17 %, wovon allerdings auch 3 % vorher keinen Tarifvertrag hatten. Ein Drittel der Betriebsräte hat keinerlei Informationen über Veränderungen der Interessenvertretungen in den ausgegliederten Bereichen. Im Bereich der *Personalräte* fällt der Anteil der ausgegliederten Betriebe/-teile mit weiter bestehender Tarifbindung deutlich höher aus (40 %). Hier, wie auch bei den Betriebsräten, weisen die Ostbetriebe deutliche geringere Anteilswerte aus.

In vielen Betrieben wurden Vereinbarungen zur Kostensenkung und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit getroffen, die oft über die Grenzen des tarifvertraglich Zulässigen hinaus. Verstöße gegen tarifliche Vorschriften, die es zweifellos auch zu früheren Zeiten gegeben hat, gerieten immer stärker zu "läßlichen Sünden", teilweise gingen die Unternehmen damit auch gezielt an die Öffentlichkeit, um entsprechend Stimmung gegen gewerkschaftliche Positionen zu machen.

Die WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 1997/ H 98 vermittelt einen Eindruck vom Ausmaß des tarifwidrigen Verhaltens in den Betrieben, in denen es eine betriebliche Interessenvertretung gibt.

Unterschreitung von Tarifstandards (Angaben der Betriebsräte in %)

Häufigkeit	West	Ost
• nein	82,5	67,3
• ja	15,6	29,8
• gelegentlich	13,2	22,8
• öfter	2,4	7,0
Regelungsbereiche		
• Arbeitszeiten	62,1	40,1
• Lohn und Gehalt	35,1	51,0
• Zulagen, Zuschläge	31,4	30,5
• Jahressonderzahlung	19,6	35,8

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 1997/98

Rund 30 % der befragten betrieblichen Interessenvertreter bestätigen, daß es im Betrieb zur Unterschreitung von Tarifstandards kommt. In knapp einem Viertel der Fälle kommt dies "gelegentlich" vor, bei 7 % dagegen öfter. Zwei Drittel der Betriebs- und Personalräte (67,3 %) gibt an, dass kein tarifwidriges Verhalten zu registrieren sei. Bezogen auf die inhaltlichen Regelungsbereiche sind vorrangig die Lohn- und Gehaltsbestimmungen betroffen (51 %), gefolgt von den Arbeitszeitregelungen (40,1 %), der Jahressonderzahlung (35,8) und den Zulagen und Zuschlägen (30,5 %).⁴

Die Verhältnisse in Ostdeutschland sind deutlich ungünstiger als in den alten Bundesländern. Auch qualitative empirische Untersuchungen zur ostdeutschen Tarifrealität bestätigen die starken Erosionstendenzen, sie zeigen jedoch, je nach Branchen und tarifvertraglichen Regelungsbereichen, ein differenziertes Bild (vgl. Artus/Sterkel 1998). So scheint z.B. in der ostdeutschen Chemieindustrie die Normsetzungskraft der Flächentarifvertrags nach wie vor stark ausgeprägt zu sein. Hier bilden die konzerngebundenen Unternehmen das tarifvertraglich weitgehend stabile Zentrum. Die auftretenden Tarifunterschreitungen bzw. die starken betriebsspezifischen Anpassungen erfolgen vornehmlich über Haustarifverträge bzw. betriebliche Vereinbarungen. In der Metallindustrie ergibt sich tendenziell folgendes Bild: Die kleineren,

⁴ Am Rande sei bemerkt, daß es neben tarifwidrigem Verhalten auch einen nennenswerten Teil von Betrieben gibt, die übertarifliche Arbeits- und Einkommensbedingungen realisieren. Vgl. die entsprechenden Angaben der Betriebsräte in Tabelle 3 im Anhang.

mittelständischen Betriebe versuchen stärker eine Tarifbindung ganz zu vermeiden und sind auch zu Maßnahmen des Tarifbruchs bereit. Bei den größeren Betrieben gibt es eine stärkere Orientierung zu vereinbarten partiellen Abweichungen vom Tarifvertrag, beispielsweise durch die Nutzung der Härtefallklauseln. Die ostdeutsche Bauindustrie ist zwischenzeitlich zum Paradebeispiel der "wilden" Dezentralisierung avanciert. Zwar können die Ableger westdeutscher Baukonzerne als weitgehend tarifkonform angesehen werden, die kleineren originär ostdeutschen Baubetriebe werden dagegen in hohem Maße tarifbrüchig. Inhaltlich ist festzuhalten: Die tariflichen *Grundentgelte* können in der Metall- und in der Chemieindustrie als weitgehend stabil betrachtet werden, während es im Baubereich starke Abweichungen vom Tarifvertrag gibt. Die tariflichen Abweichungen beziehen sich hauptsächlich auf die tariflichen Sonderzahlungen, das Urlaubsgeld, die Leistungszuschläge sowie die Überstundenzuschläge. Darüber hinaus ist eine starke Flexibilisierung bei Lage und Verteilung der Arbeitszeit jenseits der tariflich abgesteckten Grenzen zu beobachten.

Insgesamt muß für West- und Ostdeutschland konstatiert werden, daß auf Arbeitgeberseite der über Jahrzehnte fest verankerte Grundkonsens über die Bedeutung des Flächentarifvertrags als zentraler Säule des deutschen Modells der Arbeits- und Sozialbeziehungen in Auflösung begriffen ist. Wenn auch der Vormarsch der radikalen Kritiker des Tarifkartells in letzter Zeit ins Stocken geraten ist, und auf Arbeitgeberseite die Protagonisten einer „Reform„ des Flächentarifs mittels einer durchgreifenden Flexibilisierung den Ton angeben, so ist doch mittelfristig die Gefahr einer segmentierten Tariflandschaft mit wachsenden Grauzonen und weißen Flecken auf der tarifpolitischen Landkarte nicht von der Hand zu weisen. Verbands- und Tariffucht, Wechsel der Tarifbindung und tarifwidriges Verhalten sind dementsprechend Erscheinungsformen, die mit unterschiedlichen Verursachungszusammenhängen verknüpft sein können. Die Etablierung bzw. (Re-)Stabilisierung von Tarifbindung und tariflicher Regulierung muß auf diese unterschiedlichen Rahmenbedingungen Bezug nehmen, wenn sie erfolgreich sein will (vgl. Oppolzer, Zachert 1998).

3. Differenzierung und Dezentralisierung

Das Ausmaß der immanenten Flexibilität des Tarifvertragssystems ist - auch als Reaktion auf die schleichende Erosion des Flächentarifvertrags - durch die starke Differenzierung und Dezentralisierung von Tarifstandards in den vergangenen Jahren enorm ausgebaut worden.

Alle Regelungen, die gemeinhin mit dem Begriff der tariflichen Öffnungsklauseln zusammengefaßt werden, weisen *ein* gemeinsames Charakteristikum auf: Sie schaffen die Möglichkeit, von den *einheitlichen* und verbindlichen Standards des (Flächen-)Tarifvertrags *abzuweichen*. Das heißt, sie öffnen den Tarifvertrag für Anpassungen an je spezifische betriebliche Verhältnisse. Unter Anpassungen sollen hier zwei - sich partiell überschneidende - Variationsformen verstanden werden: Zum einen die Differenzierung, zum andern die Absenkung von Tarifstandards im Geltungsbereich eines Tarifvertrages. Differenzierung meint die Etablierung unterschiedlicher

Tarifstandards für bestimmte Beschäftigtengruppen,¹ Betriebe oder Teilbranchen. Absenkung meint die einheitliche Herabsetzung von tariflichen Regelungen und Leistungen für alle Beschäftigten und Betriebe. Die realen Erscheinungsformen diesbezüglicher Tarifvereinbarungen sind außerordentlich vielfältig (vgl. dazu den nachstehenden Überblick mit *ausgewählten* Beispielen).

Inhaltliche Regelungsbereiche

Eine Auswertung von Öffnungsklauseln in 128 Tarifbereichen mit rd. 12,9 Mio. Beschäftigten zeigt, daß die Bestimmungen zur Arbeitszeit dominieren, es gibt sie in mehr als der Hälfte (69) der erfaßten Tarifbereiche mit rund 8 Mio. Beschäftigten. Hier findet sich eine Reihe von Bestimmungen, die im Rahmen der Arbeitszeitflexibilisierung seit Mitte/Ende der achtziger Jahre vereinbart werden, z.B. zur Arbeitszeitverlängerung und zu Arbeitszeitkorridoren. Seit 1994 wurden verstärkt Möglichkeiten zur befristeten Absenkung der Arbeitszeit mit dem Ziel der Beschäftigungssicherung geschaffen.

Tarifliche Öffnungsklauseln nach Regelungsbereichen, Zahl der Tarifbereiche und der Beschäftigten

Regelungsbereich	Zahl der Tarifbereiche/Wirtschaftszweige	Zahl der Beschäftigten ¹
Allgemeine Klauseln	4	2.204.800
Lohn, Gehalt (zusammen) ²	56	5.376.160
- allgemein	7	234.600
- Erhöhung	15	654.800
- Absenkung	12	2.767.200
- neue Vergütungsgruppen	15	2.910.700
- Einstiegstarif	17	1.831.160
Weit. Vergüt.-bestandteile (zusammen) ²	45	5.087.740
- Sonderzahlung	35	4.257.740
- Urlaubsgeld	13	2.033.000
- Zulagen/Zuschläge	10	3.004.900
- sonstige Vergütungsbestandteile	1	1.437.800
Arbeitszeit (zusammen) ²	69	7.954.360
- Arbeitszeitkorridor	18	1.100.500
- Arbeitszeitverlängerung	14	4.077.200
- Verkürzung ohne Lohnausgleich	30	4.799.300
- Verkürzung mit Lohnausgleich	7	854.260
- Sonstige Arbeitszeitregelungen	10	4.201.900
Sonstige Bestimmungen	10	1.245.900
Insgesamt²	128	12.905.100

1) Die Angaben beziehen sich auf die Gesamtzahl der Beschäftigten in den jeweiligen Tarifbereichen, die Regelungen selbst betreffen z.T. jedoch nur einzelne Beschäftigtengruppen. 2) Gesamtzahlen und auch die

Zwischensummen jeweils bereinigt um mögliche Mehrfachnennung von Tarifbereichen.

Quelle: WSI-Tarifarchiv 1999

In rund 56 Bereichen mit rd. 5,4 Mio. Beschäftigten bestehen Öffnungsklauseln und Differenzierungsbestimmungen bei Lohn und Gehalt und in 45 Bereichen mit 5,1 Mio. Beschäftigten sind sonstige Vergütungsbestandteile Gegenstand entsprechender Regelungen. In einer Vielzahl dieser Regelungen geht es um das Aussetzen von vereinbarten Tarifierhöhungen wie z.B. bei den Stufenplänen zur Anpassung an das Westniveau in den neuen Ländern. In der Mehrzahl dieser Fälle sind diese Aussetzungsmöglichkeiten auf Betriebe bis zu einer bestimmten Beschäftigtenzahl beschränkt. Neueren Datums ist die Vereinbarung von tariflichen "Entgeltkorridoren", die in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Lage ein Abweichen von den Tarifgrundentgelten nach unten ermöglichen soll. Relativ verbreitet sind mittlerweile schließlich Regelungen zur Verschiebung bzw. Absenkung von zusätzlichen tariflichen Einkommensbestandteilen wie Jahressonderzahlung und Urlaubsgeld. Sie betreffen überwiegend westdeutsche Tarifbereiche.

Allgemeine Klauseln, die generell die Möglichkeit abweichender Regelungen einräumen, gibt es nur in wenigen Bereichen, darunter allerdings in zahlreichen regionalen Tarifbereichen der Metallindustrie.

Die folgende **Übersicht** zeigt eine Reihe von Beispielen für die unterschiedliche Ausgestaltung von Öffnungs- und Differenzierungsbestimmungen:

Tarifliche Öffnungsklauseln und Differenzierungsbestimmungen

– ausgewählte Beispiele –

Allgemeine Klauseln zur Tarifabweichung

Metallindustrie *Küste, Niedersachsen, Osnabrück, NRW, Südwürttemberg/Hohenzollern, Südbaden, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, Brandenburg*: Gemeinsame Erklärung der Tarifparteien, sich in besonders "gravierenden" Fällen darum zu bemühen, z.B. zur Abwendung einer Insolvenz, für einzelne Unternehmen Sonderregelungen zu finden, um damit einen Beitrag zum Erhalt der Unternehmen und der Arbeitsplätze zu leisten. **Nordwürttemberg, Nordbaden**: Gemeinsame Erklärung der Tarifvertragsparteien, sich in besonders "begründeten" Fällen darum zu bemühen, für einzelne Unternehmen zeitlich befristete Sonderregelungen zu finden, um damit einen Beitrag zum Erhalt der Unternehmen und der Arbeitsplätze zu leisten.

Arbeitszeit

Arbeitszeitverlängerung

Metallindustrie: Verlängerung der regelmäßigen Arbeitszeit für 13 bzw. 18 % der Beschäftigten auf bis zu 40 Stunden

Zigarettenindustrie West: Heraufsetzung der WAZ von 37 auf 37,5 Std.

Arbeitszeitkorridor

Chemische Industrie West: Arbeitszeitkorridor +/- 2 ½ Stunden bei einer WAZ von 37,5 Stunden

Kunststoffverarbeitung *Berlin Ost, Brandenburg*: Arbeitszeitkorridor zwischen 34 und 40 Std. (regelmäßige AZ: 38 Std.)

Textil- und Bekleidungsindustrie West: Verkürzung und Verlängerung der Jahresarbeitszeit um bis zu 6,75 % (130 Std.) gegen Beschäftigungssicherung

Schirminindustrie West: wie Textil-/Bekleidungsindustrie

Befristete Arbeitszeitreduzierung (ohne Lohnausgleich)

Banken: Absenkung der WAZ von 39 auf bis zu 31 Std.

Druckindustrie: Verkürzung der WAZ um bis zu 5 Std. auf 30/33 Std. (*West/Ost*)

Eisen- und Stahlindustrie West: Verringerung der WAZ (35 Std.) auf bis zu 30 Stunden

Groß- und Außenhandel *Hessen*: Kürzung der WAZ um bis zu 10 %; *Thüringen*: Verkürzung bis zu 10 %

Holzverarbeitende Industrie *Sachsen*: Verkürzung der WAZ von 38 auf 35 bzw. um jeweils 1 Std. auf bis zu 30 Std.; *Thüringen*: um bis zu 5 Std.

Kali- und Steinsalzbergbau: Verringerung der WAZ für einzelne Beschäftigte zur Vermeidung bzw. Verringerung ansonsten erforderlicher betriebsbedingter Kündigungen

Kaolinindustrie *Bayern*: Abweichungen von der WAZ von 38,5 auf bis zu 36 Std.

Metallindustrie West: Absenkung der WAZ von 35 auf bis zu 30/29 Std., *Ost*: von 38 auf 33 Std.

Öffentlicher Dienst Ost: Möglichkeit zur Absenkung der WAZ auf bis zu 32 Std. durch bezirkliche oder örtliche Tarifverträge.

Papierverarbeitung: Verkürzung der WAZ um bis zu 6 Std.

PreussenElektra-Gruppe: Verkürzung der regelmäßigen Wochenarbeitszeit zur Beschäftigungsförderung und -sicherung

Versicherungen: Absenkung der WAZ von 38 Std. um bis zu 8 Std.

Lohn/Gehalt

Absenken von tariflichen Grundvergütungen

Bauwirtschaft Ost: Absenken der Tarifvergütungen um bis zu 10 % zur Sicherung der Beschäftigung, zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sowie zur Stärkung des regionalen Baugewerbes

Chemische Industrie West: Absenken der tariflichen Grundentgelte um max. 10 % zur Sicherung der Beschäftigung und/oder zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

Aussetzen von Tarifierhöhungen (Härtefallklauseln)

Baumschulen Schleswig-Holstein, Hamburg: bei wesentlicher Änderung der wirtschaftlichen Verhältnisse Nachprüfung des Lohntarifvertrages

Metallindustrie Ost: In Härtefällen (Insolvenzgefahr, Sicherung von Arbeitsplätzen, Verbesserung von Sanierungschancen) Möglichkeit des befristeten Abweichens von Tarifbestimmungen zu Tarifvergütung (alle Tarifgebiete) sowie zu Urlaubsgeld, Jahressonderzahlung (ohne Thüringen) und zur Arbeitszeitverkürzung (ohne Berlin-Brandenburg, Thüringen, Sachsen)

Textil- und Bekleidungsindustrie West: Möglichkeit der Aussetzung der vereinbarten Tarifierhöhung aus der Tarifrunde 1997 für Unternehmen in schwieriger wirtschaftlicher Lage längstens für die Laufzeit des Tarifvertrages gegen Beschäftigungszusage; Ost: Möglichkeit für betriebliche Regelungen über das Inkrafttreten der Tarifierhöhung während der Laufzeit des Tarifvertrages für existenzgefährdete Betriebe

Unterschiedliche Tarifanpassung nach Betriebsgröße

Brauereien Hessen, Rheinland-Pfalz (o. Pfalz): Einmalzahlung für mittelständische Betriebe 160 DM statt 260 DM

Einzelhandel Ost: Unternehmen mit bis zu 5 bzw. 15 Beschäftigten können max. 8 (Meckl.-Vorp. 10 %) bzw. 6 % (Meckl.-Vorp. 8 %) geringere Entgelte zahlen.

Groß- und Außenhandel Sachsen: In Unternehmen mit bis zu 20 Beschäftigten Lohn- und Gehaltsabschläge von 5 % möglich

Herstellender und verbreitender Buchhandel Berlin-Ost: Verzögerte Weitergabe der Einkommensanpassungen laut Stufenplan in Betrieben mit bis zu 10 Beschäftigten um bis zu 12 Monate

Privates Verkehrsgewerbe Sachsen: Im wirtschaftlichen Notfall zur Existenzsicherung in Betrieben mit bis zu 10 Beschäftigten Anwendung der jeweils im vorigen Zeitraum gültigen Tarifsätze möglich

Einstiegstarife für bestimmte Beschäftigtengruppen

Berliner Lufthansa Airport Services GmbH: geringere Vergütung für Berufsanfänger und Beschäftigte nach Arbeitslosigkeit für ein Jahr

Bauhauptgewerbe West/Ost: Schaffung einer Zwischenlohngruppe (VII) zwischen Mindestlohn und Bauwerkergruppe. Arbeitslose Arbeitnehmer der Gruppen V und VI mit mindestens 9 Monaten Arbeitslosigkeit, können bei Wiedereinstellung (befristet) eine Gruppe niedriger eingruppiert werden.

Braunschweigische Braunkohlenbergwerke AG: Einstellungstarifsätze von 80 % für neu eingestellte Beschäftigte sowie ausgelernte und übernommene Auszubildende

Bremer Lagerhaus AG: Eingruppierung der Ausgebildeten nach Übernahme in die unterste Gehaltsgruppe bzw. (bei den gewerblichen Beschäftigten) in eine neue Gruppe (75 % der untersten Lohngruppe)

Bremer Straßenbahn AG u. delbus GmbH: Niedrigerer Einstiegstarif für neu eingestelltes Fahrpersonal u.a. gegen Ausschluß betriebsbedingter Kündigungen

Chemische Industrie: Einstellungstarife 90 % für Langzeitarbeitslose (nur West) und 95 % für Neueingestellte bzw. Berufsanfänger in bestimmten Entgeltgruppen

Hohlglaserzeugungsindustrie Rhein-Weser: Einstiegstarif von 90 % für Langzeitarbeitslose

Papierzeugende Industrie West: Einstellungstarife 90 % für Langzeitarbeitslose und 95 % für Neueingestellte

Systemgastronomie West: Für neu eingestellte Beschäftigte (nach 1.7.96) in den Tarifgruppen 1 und 2 einzelvertraglich eine befristete Absenkung (max. 18 Monate) bis zu 10 % möglich

Sonstige Vergütungsbestandteile

Urlaubsgeld und Sonderzahlung

Chemische Industrie: Ausnahmeregelungen zu Höhe und Zeitpunkt der Jahresleistung

Druckindustrie West: Verschiebung der Jahressonderzahlung möglich; bei Betrieben mit bis zu 35 Beschäftigten kann die Jahressonderzahlung einmal in 4 Jahren von 95 auf 60 % gekürzt werden bei Ausschluß betriebsbedingter Kündigung im Folgejahr

Feinkeramische Industrie West: Ausnahmelösungen bei tiefgreifenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten in Bezug auf Höhe und Auszahlungszeitpunkt der Jahressonderzahlung; Ost: bei erheblichen Liquiditätsproblemen und im Bemühen um Arbeitsplätze Aussetzung oder Ratenzahlung von Urlaubsgeld und Jahressonderzahlung möglich

Feuerfeste Industrie Niedersachsen, NRW, Rheinland-Pfalz: Ausnahmelösungen bei tiefgreifenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten bei Urlaubsgeld und Jahressonderzahlung zu Höhe (UG bis 50 %) und Auszahlungszeitpunkt

Holzverarbeitende Industrie Meckl.-Vorpommern: Herabsetzung der Jahressonderzahlung bei nachgewiesener wirtschaftlicher Notlage bei Ausschluß betriebsbedingter Kündigung

Kunststoffverarbeitende Industrie Baden-Württemberg: Ausnahmelösungen bei tiefgreifenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu Höhe und Auszahlungszeitpunkt der Jahressonderzahlung möglich; Bayern: wie BaWü; ebenso bei Urlaubsgeld (bis zu 50 %)

Papierzeugende Industrie West: Ausnahmelösungen bei tiefgreifenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten bei Urlaubsgeld und Jahressonderzahlung zu Höhe (UG bis 50 %) und Auszahlungszeitpunkt; Ost: Jahressonderzahlung wie West

Papierverarbeitende Industrie West: bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten kann ganz oder teilweise auf die Jahressonderzahlung verzichtet werden bei Ausschluß betriebsbedingter Kündigungen

Textil- und Bekleidungsindustrie West: abweichender

Auszahlungsmodus bei Jahressonderzahlung möglich
Quelle: WSI-Tarifarchiv 1999

Auslösende Kriterien

Die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, um die Tarifbestimmungen anwenden zu können, umfassen im wesentlichen drei verschiedene Felder. Zum Ersten geht es um die wirtschaftliche Situation: Die Aussetzung von vereinbarten Tariferhöhungen bzw. Stufenanpassungen wird in der Regel vom Vorhandensein einer wirtschaftlichen Krisensituation abhängig gemacht. Gelegentlich ist dies bereits in den Tarifbestimmungen in etwa qualifiziert ("Insolvenzgefahr", "Liquiditätsschwierigkeiten", "Verbesserung von Sanierungschancen"), manchmal ist auch von "besonders begründeten Fällen" die Rede. Zum Zweiten ist des öfteren die Unternehmensgröße das maßgebliche Kriterium, wobei diese in der Regel an der Zahl der Beschäftigten festgemacht wird. Diese Regelungen findet man vorwiegend in ostdeutschen Tarifbereichen. Während beim Vorhandensein wirtschaftlicher Probleme in aller Regel das Ausmaß der Abweichungen vom Tarifstandard noch auszuhandeln ist, werden hier die Differenzierungsmöglichkeiten meist bereits im Tarifvertrag genau festgelegt. Die relevante Beschäftigtenzahl schwankt zwischen 10 und 50. Zum Dritten werden die Differenzierungsmöglichkeiten an bestimmten Personen- bzw. Beschäftigtengruppen festgemacht. Betroffen sind vornehmlich Langzeitarbeitslose und Berufsanfänger nach Abschluß ihrer Ausbildung.

Regelungsebene

Von besonderer Bedeutung aus gewerkschaftlicher Sicht ist die Frage, auf welcher Ebene die abweichenden Regelungen letztlich festgelegt werden und welche Einflußmöglichkeiten den Tarifvertragsparteien dabei eingeräumt werden. Auch hier unterscheiden sich die Vereinbarungen maßgeblich voneinander: In manchen Abkommen werden die Möglichkeiten der betrieblichen Anpassung im Tarifvertrag selbst (abschließend) geregelt. Anwendungsbereich, betroffene Personengruppen, Betriebsteile usw. sowie Ausmaß der Differenzierungsmöglichkeit werden abschließend festgelegt. Lediglich die Frage, ob die Betriebe von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, bleibt diesen überlassen. Diese Variante findet sich vor allem in Tarifverträgen zur Lohnanpassung in ostdeutschen Tarifbereichen. Immer dann, wenn das Vorhandensein konkreter Kriterien im Betrieb als Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Tarifabweichungen gemacht werden, verbleiben den Parteien auf betrieblicher Ebene Entscheidungsspielräume. Die Einflußmöglichkeiten der betrieblichen Interessenvertretungen sind vor allem dann von Bedeutung, wenn die Öffnungsklauseln nur auf der Basis *freiwilliger* Betriebsvereinbarungen genutzt werden können, weil in diesem Fall die Zustimmung des Betriebsrats nicht durch die Einigungsstelle ersetzt werden kann. Von Bedeutung ist ferner, ob und in welcher Form die Differenzierungs- und Abweichungsmöglichkeiten selbst vorgegeben bzw. begrenzt werden.

Beteiligung der Tarifvertragsparteien

Unterschiedlich geregelt ist auch die Frage, ob und inwieweit die Tarifvertragsparteien in die Anwendung entsprechender Bestimmungen einzubeziehen sind. Am stärksten ist der Einbezug

dort, wo die Tarifparteien an der betrieblichen Umsetzung von Öffnungsklauseln selber mitarbeiten bzw. die Abweichungen selbst aushandeln. Dies gilt beispielsweise für die Härteklauseln in der ostdeutschen Metallindustrie. In anderen Fällen müssen die Tarifparteien zustimmen, so z.B. bei der Inanspruchnahme des Arbeitszeitkorridors in der chemischen Industrie, wenn dies für größere Betriebsteile oder ganze Betriebe gelten soll, bei der Absenkung der Jahressonderzahlung in der papierverarbeitenden Industrie usw. Zum Teil ist auch lediglich eine Information der Tarifparteien vorgesehen. Vielfach werden die Tarifparteien überhaupt nicht einbezogen, und die Betriebsparteien regeln alle Fragen autonom im Rahmen der tariflich vorgegebenen Bestimmungen. In der Praxis finden sich auch Mischformen dieser Varianten.

Gegenleistung der Arbeitgeber

In vielen Fällen werden die Arbeitgeber bei der Inanspruchnahme von tariflichen Öffnungs- und Differenzierungsklauseln verpflichtet, bestimmte Gegenleistungen zu erbringen. Dazu zählt vor allem der Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen. Dies gilt in allen Beschäftigungssicherungsstarifverträgen zur Absenkung der Arbeitszeit, aber auch im Zusammenhang mit verschiedenen Regelungen zur Aussetzung von Tariflohnerhöhungen (Textil, Bekleidung) bzw. zur Absenkung von Jahressonderzahlungen (Holzverarbeitung, Feinkeramik, Papierverarbeitung, Druck). Gelegentlich wurden auch Neueinstellungen bzw. die Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze, Verzicht auf Ausgründungen u.a. vereinbart. Oft bleiben die Unternehmen jedoch auch frei von solchen Verpflichtungen.

4. Stabilisierung durch kontrollierte Dezentralisierung ?

Wenn auch die Differenzierung und Dezentralisierung kollektivvertraglicher Regulierung von der Entstehung her (und in wesentlichen Teilen bis heute) ein den Gewerkschaften in zum Teil harten Konflikten abgerungenes Ergebnis und keinesfalls Bestandteil einer offensiven gewerkschaftlichen Tarifstrategie ist, läßt sich doch im Lauf der Zeit in der Beurteilung dieses Prozesses ein gewerkschaftlicher Auffassungswandel erkennen: In der *Arbeitszeitpolitik* wich beispielsweise die zunächst kompromißlose Ablehnung jeglicher Arbeitszeitflexi-Konzepte der Einsicht, daß eine deutliche Verkürzung der individuellen Arbeitszeiten ohne flexiblere betriebliche Arbeitszeitstrukturen nicht zu realisieren war. Die Gewerkschaften gingen in der Folge dazu über, den Flexi-Zumutungen der Arbeitgeber(verbände) eigene an den Beschäftigteninteressen orientierte Flexibilitätswünsche entgegenzusetzen. In der *Lohnpolitik*, wo die Gewerkschaften erst in den neuen, später auch in den alten Ländern verschiedene Härte- und Differenzierungsklauseln hinnehmen mußten, hat sich die zunächst durchweg negative Beurteilung ebenfalls zum Teil gewandelt. So erhoffen sich mittlerweile einige Gewerkschaften von bestimmten Lohndifferenzierungsregelungen durchaus positive beschäftigungssichernde Effekte.

Unter dem Druck der (schlechten) Verhältnisse hat sich die Bereitschaft der Gewerkschaften erhöht, das Flexibilitätspotential des tariflichen Regelwerkes zu vergrößern. Zudem ist das

Bewußtsein dafür gewachsen, daß viele Tarifregelungen auch den differenzierter gewordenen Interessenlagen der Beschäftigten nicht hinreichend Rechnung tragen. Dabei gibt es zwischen den betrieblichen Interessen und den Beschäftigtenwünschen durchaus Schnittmengen. Eine oberflächliche Betrachtung der aktuellen Debatte in den Gewerkschaften zeigt insofern einen breiten Konsens über die Notwendigkeit der Reform des Flächentarifvertrages mit dem Ziel einer flexibleren Anpassung an differenzierter gewordene betriebliche Erfordernisse und individuelle Bedürfnisse. Dieser Eindruck kann allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß in den Gewerkschaften keineswegs eine einheitliche Meinung in der Frage besteht, wie sie strategisch auf den Prozeß der Dezentralisierung und Differenzierung in der Tarifpolitik reagieren sollen.

Die intensiv geführte innergewerkschaftliche Debatte um die künftige Ausrichtung der Tarifpolitik hat eine ganze Reihe von offenen Fragen und Problemen zutage gefördert: Inwieweit handelt es sich bei der Differenzierung und Dezentralisierung des Tarifsystems um einen irreversiblen Prozeß, den die Gewerkschaften allenfalls mitgestalten, aber nicht aufhalten können? Gibt es realistische Haltelinien, für deren Einhaltung sich zu kämpfen lohnt? Kann ein Konzept im Sinne einer „kontrollierten Dezentralisierung“ möglicherweise den Flächentarifvertrag stabilisieren? Welche Zugeständnisse überschreiten die Grenze des Zumutbaren und gefährden die Substanz des Flächentarifvertrages? Wie sehen mögliche tarifpolitische Alternativen aus? Wie kann eine (begrenzte) Öffnung des Flächentarifvertrages mit einer *inhaltlichen* Reform überholter Regelungen verknüpft werden? Gibt es angesichts der nachlassenden Bindungskraft der Verbände überhaupt eine Bereitschaft auf Arbeitgeberseite neue verbindliche Regelungen in Kernbereichen der Arbeits- und Einkommensbedingungen zu vereinbaren?

Innerhalb der Gewerkschaften gehen die Auffassungen auseinander. So vertritt die IG Bergbau, Chemie, Energie explizit ein Konzept der kontrollierten Dezentralisierung und Öffnung des Flächentarifvertrages mit der erklärten Absicht, dadurch einen Beitrag zur Stabilisierung und Weiterentwicklung des Flächentarifvertrages zu leisten. Sie greift die inhaltliche Begründung der Tariffdifferenzierung (unterschiedliche ökonomische Situation der Unternehmen, Standortsicherung, Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit) positiv auf, verknüpft sie mit eigenen Zielen (z.B. der Beschäftigungssicherung), macht deren Umsetzung allerdings von der jeweiligen Branchensituation und den dort gegebenen tariflichen Regelungs- und Leistungsniveaus abhängig.⁵ Offenkundig wird eine solche Haltung der Gewerkschaft auch durch die Haltung des Bundesarbeitgeberverbandes Chemie erleichtert, der eine generelle Krise des Flächentarifvertrages verneint, und sich für schrittweise Veränderungen stark macht. Die wenigen vorliegenden Zahlen zur Inanspruchnahme der vereinbarten Öffnungs- und Differenzierungsklauseln lassen erkennen bzw. vermuten, daß bislang lediglich eine geringe Anzahl von Unternehmen davon Gebrauch macht.⁶ Es bleibt

⁵ So lehnt die IG BCE z.B. die umstandslose Übertragung des Einkommenskorridors der chemischen Industrie mit ihren hohen Tarifentgelten auf andere Tarifbranchen mit niedrigen Entgelten ab.

⁶ Nach Angaben der IG Chemie liegen zum Arbeitszeitkorridor rund 90 Betriebsvereinbarungen vor (davon sehen rund zwei Drittel eine Verkürzung der Arbeitszeit vor). Keine zehn Unternehmen haben von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Jahresleistung später oder in vermindertem Umfang zu zahlen. Hin-

abzuwarten, ob diese Strategie von dauerhaftem Erfolg ist, oder ob nicht – spätestens beim nächsten zyklischen Abschwung – die Tarifstandards erneut unter Druck geraten und weitere Forderungen nach Öffnungsklauseln und Flexi-Bestimmungen gestellt werden.

Anders die Erfahrungen und in der Folge auch die (tarif-)politischen Konsequenzen etwa bei der IG Medien. Tariffucht großer Druck- und Verlagshäuser, systematisches Unterschreiten gültiger Tarifbestimmungen, Forderungen nach Absenkung bestehender und (noch) nicht kündbarer Tarifstandards prägen das tarifpolitische Verhalten der Arbeitgeber im Organisationsbereich der IG Medien. Die zwangsweise erfolgten tarifpolitischen Zugeständnisse der Gewerkschaften (Öffnungsklauseln zunächst im Osten, später auch im Westen) führten keineswegs zu einer Beruhigung und Stabilisierung der Situation. Vielmehr läßt sich ein Wandel „von der verschämten Revision zum unverhohlenen Zugriff auf den harten Kern“ der Tarifbestimmungen beobachten. (Hensche 1998, S. 23). Hensche formuliert vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen pessimistisch: „Wenn die Aufkündigung des tarifpolitischen Konsenses mehr ist als eine Modeerscheinung und ein Tribut an neoliberalen Zeitgeist, ist jener Entwicklung durch Veränderung der Tariffinhalte grundsätzlich nicht beizukommen.“ Deshalb sei es notwendig, sich frühzeitig mit der womöglich unausweichlichen Alternative des Firmentarifvertrags auseinanderzusetzen. „Wer den Flächentarifvertrag und damit die Autorität des Tarifvertrages überhaupt wiederherstellen will, muß die Alternative von Haustarifverträgen glaubhaft entwickeln und umsetzen.“ (Ebenda S. 33)

Wieder anders das Beispiel der Metallindustrie: Strittig ist zwischen den Tarifparteien nicht nur die Frage, ob und inwieweit bestehende Tarifbestimmungen flexibler zu gestalten und auf betrieblicher Ebene besser anpaßbar sein müssen, offen sind auch eine Reihe von inhaltlichen Fragen, die nach übereinstimmender Auffassung dringend der tariflichen (Neu-)Regelung bedürfen, ohne daß es jedoch bislang zu einer Einigung gekommen wäre. Hinzu kommen schließlich tarifpolitische Reformziele der IG Metall, denen sich die Metallarbeitgeber prinzipiell verweigern.

Der Arbeitgeberverband Gesamtmetall faßte seine seit Jahren mit zunehmendem Druck erhobene Forderung nach einem grundsätzlichen Wandel in der Tarifpolitik im November 1997 in einer „Frankfurter Erklärung“ zusammen (Gesamtmetall 1997): (1) Einführung einer Betriebsklausel zur Beschäftigungssicherung, die abweichende betriebliche Regelungen zuläßt. Für die Firmen, die sich (noch) in den roten Zahlen befinden, sollen auf diese Weise „betriebswirtschaftliche wirksame und rechtlich abgesicherte Lösungen“ gefunden werden. Darüber hinaus müssen, so die Forderung von Gesamtmetall, die im Tarifvertrag getroffenen Regelungen so umgestaltet werden, daß sie wieder „für *alle* Unternehmen verkraftbar“ werden.⁷ (2) Ausbau flexibler Arbeitszeiten durch

sichtlich der niedrigen Einstellbezüge wird festgestellt, daß diese Regelung nicht dem Wildwuchs in den Betrieben Tür und Tor geöffnet habe (vgl. Gewerkschaftliche Umschau 7/1997, Öffnungsklauseln zur Flexibilisierung der Tarifverträge, S. 11). Der ab 1998 geltende Einkommenskorridor wurde nach inoffiziellen Angaben ebenfalls nur von wenigen Betrieben genutzt.

⁷ Für die ostdeutsche Metall- und Elektroindustrie muß nach Auffassung von Gesamtmetall tarifpolitisch eine „neue Basis“ gefunden werden, um das „verlorene Vertrauen in den Flächentarifvertrag wiederherzustellen und den Unternehmen wettbewerbsfähige Tarifbedingungen zu verschaffen“.

einen tariflichen Arbeitszeitkorridor von 30 bis 40 Stunden, dessen Nutzung auf betrieblicher Ebene entschieden wird. Innerhalb dieses Korridors sollen die Unternehmen im Einvernehmen mit Beschäftigten und Betriebsrat über die Dauer der Arbeitszeit entscheiden. (3) Einführung erfolgsabhängiger Entgeltbestandteile: Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld und vermögenswirksame Leistungen sollen auf betrieblicher Ebene erfolgsabhängig gestaltet werden können. Die Modalitäten sollen von den Betriebsparteien vereinbart werden. (4) Neue Wege der Konfliktvermeidung und Konfliktlösung sollen nicht mehr zeitgemäße Arbeitskämpfe überflüssig machen. Dazu sollen ausländische Modelle auf ihre Übertragbarkeit hin überprüft werden.

So einig sich die IG Metall in der Ablehnung dieser Vorschläge ist, weil sie darin einen Angriff auf zentrale Bestandteile des Flächentarifvertrags sieht, so kontrovers wird darüber diskutiert, wie die geeignete Antwort auf die unbestreitbaren Erosionstendenzen auch der Metalltarifverträge (IG Metall 1997a) aussehen soll. Auf der Tarifpolitischen Konferenz der IG Metall Ende November 1997 in Darmstadt traten die unterschiedlichen Ansätze deutlich zutage (vgl. IG Metall 1997b): Was den Umgang mit betrieblichen Krisen- und Problemfällen anbetrifft, plädieren Teile der IG Metall für die Aufnahme von ausformulierten „Härtefallklauseln“ in die Tarifverträge, um die Anforderungen und Verfahrensweisen präzise festzuschreiben. Dagegen argumentieren die Kritiker, die bisherige Praxis auf der Basis eher allgemeiner tariflicher Formulierungen bzw. mit bloßem Rückbezug auf die entsprechenden Regelungen des Tarifvertragsgesetzes⁸ sei ausreichend, weitere Detailregelungen weckten lediglich Begehrlichkeiten im Unternehmerlager.

Ein ausdrückliches Angebot von Gesamtmetall für eine „neue Partnerschaft“, im Frühjahr 1998 führte schließlich zu einem Spitzengespräch der beiden Organisationen. In einer gemeinsamen Erklärung bekannten sich die beiden Organisationen zur Tarifautonomie, die bereits begonnenen Verhandlungen zur Reform der Flächentarifverträge sollten auf regionaler Ebene fortgesetzt werden. IG Metall und Gesamtmetall führten ferner einen Workshop zur Analyse des „niederländischen Modells“, durch, um zu prüfen, welche Elemente daraus Vorbild für die Arbeitsbeziehungen in Deutschland sein könnten. Der Verlauf der Tarifrunde 1999 signalisiert bislang⁹, daß zumindest in den verteilungspolitischen Kernfragen keine grundsätzliche Annäherung der divergenten Standpunkte in Sicht ist.

5. Praktische Anwendung und Probleme der dezentralisierten Tarifpolitik

Die reale Bedeutung der Öffnungsklauseln und Härtefallregelungen in der betrieblichen Praxis schwankt zwischen symbolischer Politik und regelmäßiger Nutzung.

⁸ § 4 Abs. 3 Tarifvertragsgesetz lautet: „Abweichende Abmachungen sind nur zulässig, soweit sie durch den Tarifvertrag gestattet sind oder eine Änderung der Regelungen zugunsten des Arbeitnehmers enthalten“. Im § 4 Abs. 4 heißt es: „Ein Verzicht auf entstandene tarifliche Rechte ist nur in einem von den Tarifvertragsparteien gebilligten Vergleich zulässig.“

Keineswegs alle vereinbarten tariflichen Regelungen zur betrieblichen Anpassung von branchenbezogenen Standards entsprechen dringlichen Erfordernissen. So ist unter Tarifpraktikern bekannt, dass die Chemieunternehmen bislang den 1997 eingeführten Einkommenskorridor mit der Möglichkeit einer Absenkung der Tarifentgelte um 10 % faktisch kaum nutzen. Andererseits wird beispielsweise die Härtefallklausel in der ostdeutschen Metallindustrie in einigen Regionen bei der Mehrzahl der Betriebe praktisch angewendet.

Eine Untersuchung von Hickel und Kurtzke für die Jahre 1993 bis 1996 kam zu folgendem Ergebnis: Im Durchschnitt betrug die Laufzeit eines Härtefalls etwa ein Jahr. Alle Abkommen sahen eine Absenkung der Arbeitseinkommen gegenüber dem Flächentarifvertrag vor. Zumeist handelte es sich um zeitliche Verschiebungen der tariflich vorgesehenen Anpassungsschritte, gelegentlich wurden auch neue Lohn- und Gehaltstabellen vereinbart. Als Gegenleistung enthielten alle Vereinbarungen eine Beschäftigungssicherungsklausel, in vielen Fällen wurden betriebsbedingte Kündigungen nicht wirksam. In vielen Vereinbarungen sind nochmals Flexibilitätsklauseln enthalten, die bei veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erneute Verhandlungen vorsehen. Im Durchschnitt wurde die Einsparung durch die Härtefallregelungen von den Unternehmen auf etwa 10 % geschätzt. Diese Kostenentlastung kann nach der Beurteilung von Hickel/Kurtzke allenfalls dann einen Beitrag zur Sanierung der Unternehmen leisten, wenn sie "in eine Reihe wirkungsvoller Maßnahmen eingebettet wird, die auch die Produktionsstrukturen, den Vertrieb, die Produkte und die Finanzierung verbessern". (S. 107).

Härtefallregelungen in der Metallindustrie Ost 1993 - 1996

Art der Härtefallregelung	1993	1994	1995	1996 ¹	Summe
Gescheitert	27	10	20	0	57
Abgelehnt	19	3	4	0	26
Vereinbart	24	12	44	18	98

1 Teilerhebung

Quelle: Hickel/Kurtzke 1997

Die mit dem schrittweisen realen Umbau des (Flächen-)Tarifvertragssystems einhergehende Verbetrieblichung der Regulierung stößt in Teilbereichen bereits an die Grenzen der Leistungsfähigkeit des betrieblichen Arbeitsbeziehungssystems.

Je stärker die tariflichen Rahmenregelungen, für eine Konkretisierung und Umsetzung auf betrieblicher Ebene geöffnet werden, umso größer die Anforderungen an die betriebliche Interessenvertretung. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Beschäftigten in immerhin 40 bzw. 55 % der Betriebe in Ost- bzw. Westdeutschland zwar im Geltungsbereich von

⁹ Redaktionsschluß dieses Beitrags war Ende Januar 1999.

Tarifverträgen arbeiten, aber ohne eine betriebliche Interessenvertretung auskommen müssen.

Tarifbindung und Existenz eines Betriebs-/Personalrats nach Betriebsgröße

1997 - Anteil an allen Beschäftigten in % -

Anteil der Beschäftigten mit ... in %	Betriebsgrößenklassen nach Zahl der Beschäftigten					Betriebe insgesamt
	5-20	21-100	101-299	300-1000	ab 1001	
mit TV	46,0	70,0	83,0	93,1	99,0	62,4
ohne TV	54,0	30,0	17,0	6,9	1	37,6
mit TV und mit BR	5,1	28,4	66,2	85,1	98,0	12,3
mit TV aber ohne BR	40,9	41,6	16,8	8,0	1,0	40,1
ohne TV aber mit BR	0,6	4,4	7,1	2,7	1,0	1,6
ohne TV und ohne BR	53,4	25,6	10,0	4,2	0,0	46,0

Quelle: IAB-Betriebspanel 5. Welle West, 2. Welle Ost.

Dort, wo es Betriebsräte gibt, kommt es statt zur (gewünschten) Entlastungswirkung verbindlicher Tarifnormen, die der betrieblichen Einflußnahme a priori entzogen sind, zu einem Aufgabenzuwachs, der von den betrieblichen Interessenvertretungen zwiespältig beurteilt wird. Die WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 1997/98 hat ergeben, dass die Einschätzung dieser Entwicklung durch die Betriebsräte nicht einheitlich ausfällt. Lediglich eine Minderheit der betrieblichen Interessenvertretungen begreift die Öffnung der Tarifverträge als positive Gestaltungschance. Rund drei Viertel der Befragten stehen dieser Entwicklung zwiespältig bis ablehnend gegenüber: Knapp 40 % beurteilen dies "zwiespältig", und über ein Drittel (37 %) hält dies für "generell problematisch", weil dieser Trend zu einer (noch) stärkeren Belastung des Betriebsrats führt und eine wirkungsvolle Einflußnahme oft kaum noch möglich ist. Lediglich 12 % sind der Meinung, diese Entwicklung sei zu begrüßen, weil sie den unterschiedlichen betrieblichen Gegebenheiten besser Rechnung trägt und dem Betriebsrat größere Einfluß- und Gestaltungsmöglichkeiten gibt. In den größeren Betrieben sind die Befürworter etwas stärker vertreten. Der Rest (12 %) schließt sich keiner dieser Positionen an ("schwer zu entscheiden"). Vor allem in den Betrieben bis 100 Beschäftigte ist ein größerer Teil der Betriebsräte unschlüssig. Bei den *Personalräten* ist die Zustimmung mit 13 % ähnlich verhalten. 45 % halten die Entwicklung für zwiespältig, ein Viertel hält sie für problematisch. Der Rest kann sie nur schwer beurteilen.

Tarifbindung und Verbetrieblichung der Tarifpolitik - Angaben in % -

	Betriebsräte			Personalräte		
	gesamt	West	Ost	gesamt	West	Ost
Verbetrieblichung von Tarifverträgen						
generell problematisch	36,6	36,1	38,5	22,2	22,7	20,4
zwiespältig	39,6	40,6	35,9	42,6	44,1	36,8
zu begrüßen	11,7	12,0	9,3	11,9	12,9	8,7
schwer zu beurteilen	11,7	11,3	13,7	23,2	20,3	34,0

Fehlende Angaben zu 100 %: keine Angaben

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 1997/98

Im Ost/West-Vergleich zeigen sich die Betriebsräte aus den neuen Ländern etwas skeptischer. Nach Sektoren gegliedert ist der Anteil der Befürworter im Verbrauchsgütergewerbe am höchsten (17 %), die meisten zwiespältig Eingestellten finden sich im Bereich Kreditinstitute/Versicherungen (52/55 %), die meisten ablehnenden Stimmen gibt es in den Sektoren Grundstoffverarbeitung und Investitionsgütergewerbe (43 %). In den einzelnen Branchen gibt es eine stärker positive Haltung, in der Textilindustrie und in der Ernährungsindustrie, in anderen ist die Ablehnung überdurchschnittlich stark ausgeprägt, wie z.B. im Druck- und Verlagsgewerbe und in der Metallindustrie.

In einigen Tarifverträgen erreicht die Tariföffnung und Delegation der Konkretisierung von Rahmenregelungen an die Betriebsparteien ein Ausmaß, das durch rechtliche Möglichkeiten nicht mehr gedeckt wird. Insbesondere dann, wenn die Voraussetzungen für die Abweichung von Tarifstandards eher weit gefaßt, die Gestaltungsmöglichkeiten und mögliche Gegenleistungen der Arbeitgeber nur vage definiert sind, ist das "Ende der juristischen Fahnenstange" (Zachert) erreicht. Zweifelhaft ist - beispielsweise - die Einkommenskorridorregelung in der ostdeutschen Bauwirtschaft. Sie erlaubt eine Absenkung der Tarifentgelte um bis zu 10 Prozent zur Sicherung der Beschäftigung, zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe sowie zur Stärkung des regionalen Baugewerbes (!). Die Tarifparteien haben zwar eine einwöchige Einspruchsfrist, ein mögliches Veto der IG BAU kann aber durch ein Mehrheitsvotum der betrieblichen Interessenvertretung übergangen werden. Die Praxis zeigt, dass die betrieblichen Interessenvertretungen dem Arbeitgeberdruck vielfach auch dann nicht standhalten können, wenn offen gegen die tariflichen Voraussetzungen verstoßen wird. Die Frage stellt sich, ab welchem Punkt die Tarifparteien die ihnen übertragene Tarifautonomie aus der Hand geben (vgl. Kittner 1998).

Unabhängig von der Frage nach den Grenzen der Verbetrieblichung der Tarifpolitik bedarf es neuer und wirksamer Regelungen zur Wahrnehmung delegierter Gestaltungsrechte sowohl für

die betrieblichen Interessenvertretungen wie auch für die direkten Partizipationsmöglichkeiten von einzelnen oder Gruppen von Beschäftigten. Die Zahl der Regelungen wächst, die aufgrund der inhaltlichen Komplexität bzw. Unbestimmtheit im Rahmen eines Verbandstarifvertrages selbst bei bester Absicht nicht abschließend geregelt werden können. Dies betrifft sowohl Fragen der Entgelt- und Arbeitszeitgestaltung wie auch Aspekte etwa der Qualifizierung, der Arbeitsorganisation (Gruppenarbeit) u.a.m. Abschließende tariflich fixierte Kataloge von Wahlmöglichkeiten und präzise verfahrensbezogene Regelungen mit Kontroll- und Interventionsmöglichkeiten der Betroffenen (Veto-Rechte !) können die Wirksamkeit solcher Rahmenregelungen verbessern helfen.

6. Die Mühen der Ebene: Sicherung und Ausbau der Tarifbindung

Auch wenn bei der Tarifbindung insgesamt ein rückläufiger Trend zu beobachten ist, so gibt es doch auch gegenläufige Bewegungen. In vielen, teilweise bedeutsamen Einzelfällen haben sich die Gewerkschaften auch erfolgreich für die Sicherung und den Ausbau der Tarifbindung eingesetzt. In anderen Fällen sind die Auseinandersetzungen noch nicht zum Abschluß gekommen. Die folgenden Beispiele illustrieren die Spannweite der unterschiedlichen Vorgehensweisen und Ergebnisse.

Tischlerhandwerk Nordwestdeutschland

Ein Beispiel für die enormen Schwierigkeiten, die Tarifbindung überhaupt zu erhalten, bietet das nordwestdeutsche Tischlerhandwerk. Der Fachverband Holz und Kunststoff weigert sich, mit der Gewerkschaft Holz und Kunststoff (GHK) Tarifverträge abzuschließen, u.a. mit dem Hinweis darauf, daß die GHK im Jahr 2000 mit der IG Metall fusioniert. Zahlreiche Bemühungen, den Konflikt beizulegen, darunter auch ein Spitzengespräch auf Bundesebene mit dem Ziel einer Gesamtlösung, sind ergebnislos verlaufen. Stattdessen hat der Fachverband erstmals mit der "Christlichen Gewerkschaft Deutschlands" tarifliche Regelungen abgeschlossen; eine Organisation, die bislang in der Branche kaum Mitglieder hat und deren Gewerkschaftsstatus von den DGB-Gewerkschaften auch grundsätzlich bestritten wird. Der GHK ist es allerdings durch zahlreiche Arbeitskampfmaßnahmen gelungen, mit einer größeren Zahl von Unternehmen Firmentarifverträge abzuschließen.¹⁰

Citibank

Die Citibank Privatkunden AG wollte verschiedene Back-Office-Funktionen in eine nicht-tarifgebundene GmbH ausgliedern und in Duisburg konzentrieren. Betroffen von diesen Vorhaben

¹⁰ Vgl. die Dokumentation des Konflikts auf den Internet-Seiten der GHK unter der Adresse: <http://www.ghk.de/tischlerdoku.html>.

waren Betriebe in Mannheim, Köln, Gelsenkirchen, Bremen, Duisburg sowie die CitiFinanzberatung GmbH, Bochum. Die Gewerkschaft HBV forderte Arbeitsplatzgarantien sowie die tarifvertragliche Absicherung von Mindeststandards für die Beschäftigten. Es kam zweimal zu Warnstreikaktionen, gegen die das Unternehmen mit rechtlichen Mitteln vorging. Vor dem Landesarbeitsgericht schlossen die Parteien einen Vergleich, in dem sich das neue Unternehmen verpflichtet, ab 1.4.1999 in unmittelbare Verhandlungen mit HBV über einen Tarifvertrag einzutreten. Die HBV verzichtete im Gegenzug darauf, bis zum 1.4.1999 im Zusammenhang mit dem Haustarifvertrag zum Streik aufzurufen.¹¹

Ravensburger AG

Der Spielehersteller Ravensburger AG führte im Mai 1997 ein "Bündnis zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Standortsicherung" ein. Es sah u.a. eine - tarifvertragswidrige - unbezahlte zweistündige Verlängerung der Arbeitszeit von 36 auf 38 Stunden in der Woche vor. Knapp 90 % der Beschäftigten stimmte nach Einzelbefragung durch die Vorgesetzten dieser Regelung zu. Das Unternehmen verließ in der Folge den Arbeitgeberverband. Der IG Medien gelang es durch eine konsequente Betreuungsarbeit, im Frühjahr 1998 bei den Betriebsratswahlen 7 der 15 Betriebsratssitze zu erringen. Sie forderte das Unternehmen zu Tarifverhandlungen auf, doch kurz bevor die betriebliche Tarifkommission gewählt werden sollte, bot das Unternehmen schließlich im Mai 1998 einen Firmentarifvertrag an, in dem es den Flächentarifvertrag für die papierverarbeitende Industrie (wieder) anerkennt.

Studio Babelsberg

Die Studio Babelsberg GmbH war im Jahr 1995 aus dem Verband der Technischen Betriebe für Film und Fernsehen (VTFF) ausgetreten, weil es die im Verbandstarifvertrag bis 1998 vorgesehene stufenweise Tarifanpassung an das Westniveau vermeiden wollte. Der IG Medien und der DAG gelang es, das Unternehmen zum Wiedereintritt in den Arbeitgeberverband zu bewegen: sie schlossen einen Haustarifvertrag mit dem Unternehmen ab, der die volle Anpassung der Löhne und Gehälter an den Branchentarif bis Jahresbeginn 2002 streckt. Im Gegenzug verpflichtete sich Studio Babelsberg, bis Ende 2001 keine betriebsbedingten Kündigungen auszusprechen.

¹¹ Vgl. auch hierzu die detaillierte Darstellung auf den Internet-Seiten der hbv-Betriebsgruppe CitiFinanzberatung GmbH (<http://www.hirondelle.de/cif/index.htm>).

Deutsche Flughafengesellschaften

Aufgrund von EU-Recht sind die Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen, die bislang ausschließlich den Flughäfen vorbehalten war, für andere Anbieter geöffnet worden. Die Flugverkehrsgesellschaften können seit Anfang 1998 die Abfertigung selbst durchführen, seit Anfang 1999 ist auch die sog. Drittabfertigung möglich. Damit gerieten die Tarife für die Beschäftigten bei den Flughäfen erheblich unter Druck. Nach mehreren Verhandlungsrunden für die Beschäftigten bei den deutschen Flughafengesellschaften, die unter den BAT für den öffentlichen Dienst fallen, einigten sich die ÖTV und die Arbeitgeberseite auf einen Tarifvertrag zur Beschäftigungssicherung und zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit. Er sieht im Kern Öffnungsklauseln vor, die nur wirksam werden, wenn bezirkliche Zusatztarifverträge darüber abgeschlossen werden.¹²

Sinitec

Im Mai 1997 wurden die Pläne der Siemens-Nixdorf AG bekannt, den Service-Bereich auszugliedern, aus der bestehenden Verbandstarifbindung herauszulösen und dadurch u.a. die Arbeitszeit von 35 auf 40 Stunden auszudehnen. In langwierigen Verhandlungen - begleitet von Demonstrationen, bundesweiten Aktionstagen und Warnstreiks der betroffenen Beschäftigten - konnte die IG Metall im Juni 1998 mit den regionalen Arbeitgeberverbänden einen Ergänzungstarifvertrag abschließen, der für alle (ausgegründeten) Sinitec GmbHs die Tarifbindung aufrecht erhält. Er sieht u.a. abweichend vom Verbandstarifvertrag die 37-Stunden-Woche vor und schließt betriebsbedingte Kündigungen während der Laufzeit des Vertrages bis Oktober 2001 aus. Vor Auslaufen des Vertrags sollen Gespräche geführt werden, ob eine Anpassung der Arbeitszeit an die des Manteltarifvertrages für die Metallindustrie möglich ist.¹³

debis

Nach monatelangen Verhandlungen vereinbarte die IG Metall mit den zuständigen Arbeitgeberverbänden und der debis AG, einer Konzerntochter von (jetzt) Daimler Chrysler, einen Ergänzungstarifvertrag, der den persönlichen Geltungsbereich von 2.400 auf rund 5.000 Beschäftigte ausweitet.¹⁴ Der Tarifvertrag sichert den bisher tarifgebundenen sowie den regelmäßig schichtarbeitenden Beschäftigten die 35-Stunden-Woche, während die übrigen eine 40-Stunden-Woche haben¹⁵. Die Vergütung basiert auf einem Jahreszielgehalt, das u.a. von der Leistungsbeurteilung

¹² Vgl. im einzelnen ÖTV (Hrsg.), TS (Tarifsekretariat) berichtet Nr. 106, Stuttgart, 18.12.1998.

¹³ Vgl. zur tarifpolitischen Situation im Informations- und Kommunikationssektor generell Schild, Wagner 1999.

¹⁴ Von den 2.400 Beschäftigten hatten rd. 1.000 lediglich aufgrund entsprechender Klauseln im Arbeitsvertrag Anspruch auf die tariflichen Leistungen. Binnen 18 Monaten soll über eine Ausweitung des Geltungsbereichs verhandelt werden.

¹⁵ Diese wird ab dem 40. bis zum 54. Lebensjahr stufenweise auf 35 Stunden reduziert. Außerdem haben alle Beschäftigten mit einer 10jährigen Betriebszugehörigkeit Anspruch auf die 35-Stunden-Woche bei vollem (Ef-

und der Erreichung der Ergebnisplanung abhängt. Der Vertrag enthält darüber hinaus Regelungen u.a. zur Weiterbildung, zum Kündigungsschutz und zur Verdienstsicherung.

Notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung für die Wiedergewinnung der Tarifbindung ist in jedem Fall eine spürbare gewerkschaftliche Verankerung und Präsenz in den betroffenen Betrieben. In den neu entstehenden Branchen, wie etwa im Bereich der Telekommunikation, scheint es allerdings sehr schwer zu sein, eine Zusammenfassung der Firmentarifverträge zu Verbandstarifverträgen zu erreichen. Ausnahmen, wie im Bereich des privaten Rundfunks, bestätigen die Regel. Im Rahmen des schrittweisen Umbaus des Tarifsystems und insbesondere beim Versuch, die Tarifbindung zu erhalten, gewinnt das Instrument der "Ergänzungs- bzw. Zusatztarifverträge" zu Verbandstarifverträgen an Bedeutung. Es verbindet die Aufrechterhaltung der generellen Standards der branchenbezogenen Standards mit der Vereinbarung unternehmensspezifischer Regelungen. Dabei kommen den Verträgen im Einzelfall ganz unterschiedliche Funktionen zu. Der Vorteil dieses Typs Tarifvertrag besteht aus gewerkschaftlicher Sicht nicht nur darin, dass die Gewerkschaft überhaupt als Tarifvertragspartei mit im Spiel bleibt, sondern dass auch die Anbindung des Unternehmens an den Flächentarifvertrag erhalten bleibt oder sogar ausgebaut wird.

Trotz dieser Beispiele bleibt die Arbeitgeber-Argumentation, durch die Flexibilisierung branchenbezogener Tarifstandards seien substantielle betriebliche Probleme zu lösen, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu verbessern und damit auch die Akzeptanz des Flächentarifvertrags zu (re-)stabilisieren, in sich widersprüchlich. Zweifellos erlaubt die (befristete) Abweichung von tariflichen Standards über die damit verbundene Kostenreduktion eine Verbesserung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit. In aller Regel besteht aber der Wunsch, die Ausnahme zur Regel zu machen, zumindest aber, die zu erfüllenden Voraussetzungen möglichst niedrig anzusetzen und die Mitbestimmungsrechte insbesondere der Tarifparteien nicht allzu stark auszuformen. Je mehr diesen Anforderungen nachgegeben wird, um so eher entsteht eine schwer zu stoppende Flexibilisierungs- und Absenkungsspirale. Nachahmereffekte innerhalb- und außerhalb des (regionalen oder nationalen) Tarifbereichs nivellieren rasch den anfänglichen Vorteil. Eine höhere Akzeptanz des (ursprünglichen) Tarifvertrags ist damit kaum zu erreichen, es sei denn um den Preis seiner zunehmenden Entleerung. Im übrigen erfolgt die Flucht aus der Tarifbindung längst nicht immer aufgrund wirtschaftlicher Schwierigkeiten und Überforderung durch den Tarifvertrag, sondern aufgrund von politisch-strategischen Unternehmensentscheidungen.

Angesichts des Verfließens von Branchengrenzen und eindeutiger Abgrenzungskriterien droht auf der einen Seite die Gefahr zunehmender Tarifkonkurrenz zwischen den Arbeitnehmerorganisationen, umgekehrt wächst die Notwendigkeit zur Tarifkooperation. Beispiele dafür lassen sich vor allem im Bereich der produktionsbezogenen oder industrienahen Dienstleistungen finden. Von der Logistik bis zu Informationsdienstleistungen, vom Gebäudemanagement bis zu Call-Centern bilden sich immer neue Formen von Dienstleistungen heraus, die sich mit den traditionellen

Begrifflichkeiten und Organisationsstrukturen kaum dingfest machen lassen. Dies ist einer der vielfältigen Gründe, die derzeit zur Neuordnung der Gewerkschaftslandschaft führen. Doch auch die Gründung einer "Dienstleistungsgewerkschaft" wird neue Formen der Tarifkooperation nicht überflüssig machen.

7. Neue Herausforderung: Europäisierung der Tarifpolitik

Angesichts der Europäischen Währungsunion und der damit verbundenen Euro-Einführung wird der Druck auf die nationalen Tarifsyste in Richtung einer Dezentralisierung zunehmen. Eine Stabilisierung des deutschen Tarifsystems bedarf daher auch der Berücksichtigung der europäischen Perspektive.

Ein Teil der Probleme des deutschen Tarifsystems sind Ergebnis der zunehmenden Intensivierung des Wettbewerbs vor dem Hintergrund der fortschreitenden Globalisierung der Ökonomie. Die Gewerkschaften sehen sich zunehmend veranlaßt, die bislang eher verbal propagierte Europäisierung ihrer Tarifpolitik real voranzutreiben, um auf diese Weise einer sich verschärfenden grenzüberschreitenden Tarifkonkurrenz zu begegnen. Angesichts der Einführung des Euro hat im vergangenen Jahr eine intensive Diskussion zwischen den europäischen Gewerkschaften darüber stattgefunden, wie eine europäische Perspektive der bislang strikt national ausgerichteten Tarifpolitik aussehen könnte (vgl. zum folgenden Bispinck/Schulten 1999). Da mit dem Euro die Pufferfunktion von Wechselkursanpassungen wegfällt, wird der Druck auf die je nationalen Arbeits- und Einkommensstandards zunehmen. Die naheliegende Schlußfolgerung lautete, daß ohne eine grenzüberschreitende Abstimmung der Tarifpolitik eine lohnpolitische Unterbietungskonkurrenz nicht zu verhindern sein wird. Bereits in den 80er Jahren war fast überall in Europa ein grundlegender tarifpolitischer Paradigmenwechsel konstatieren, der als Übergang von einer produktivitäts- zu einer wettbewerbsorientierten Tarifpolitik bezeichnet werden kann (vgl. Schulten 1998). Seither ist es den europäischen Gewerkschaften nur noch selten gelungen, den durch das Produktivitätswachstum vorgegebenen "kostenneutralen" Verteilungsspielraum auszuschöpfen. Im Ergebnis kam es zu einer massiven Umverteilung von Arbeitnehmer- zu Kapitaleinkommen und einem generellen Absenken der gesamtwirtschaftlichen Lohnquote. Die deutsche Tarifpolitik bildet dabei keine Ausnahme. Die langfristige Entwicklung der Lohnstückkosten in Deutschland liegt im Gegenteil weit unterhalb des Durchschnitts der anderen Industriestaaten.

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung sind deshalb diejenigen gewerkschaftlichen Initiativen, die in jüngster Zeit für eine enge europäische Koordinierung nationaler Tarifpolitik eintreten. Zu den prominenten Beispielen gehört hierbei vor allem die in der "Erklärung von Doorn" festgeschriebene Kooperation der belgischen, deutschen, luxemburgischen und niederländischen Gewerkschaften.¹⁶ Im September 1998 trafen sich führende Repräsentanten der Dachverbände und Branchengewerkschaften der genannten Länder im niederländischen Doorn, um gemeinsam

¹⁶ Vgl. Erklärung von Doorn: "Euro erzwingt lohnpolitische Kooperation", DGB Pressedienst Nr. 167 vom 9. September 1998.

über die zukünftigen Rahmenbedingungen der Tarifpolitik nach Einführung des EURO sowie die Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit zu beraten. Das Ergebnis dieses Treffens faßten die beteiligten Gewerkschaften in der "Erklärung von Doorn" zusammen, die erstmals konkrete Orientierungspunkte für eine transnational zu koordinierende Tarifpolitik beinhaltet. Demnach streben die beteiligten Gewerkschaften ein "tarifliches Abschlußvolumen" an, das (mindestens) der Summe aus Preisentwicklung und Steigerung der Arbeitsproduktivität entspricht. Dabei werden sowohl eine Stärkung der Massenkaukraft als auch Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung (z.B. durch Arbeitszeitverkürzungen) angestrebt. Mit dieser Formel soll eine klare, aber länderbezogen flexible Richtgröße für die lohnpolitische Orientierung gegeben werden, die das Ziel verfolgt, "eine von den Arbeitgebern gewollte Unterbietungskonkurrenz bei den tarifvertraglichen Einkommen zwischen den betroffenen Ländern zu verhindern". Diese lohnpolitische Abstimmung wird als ein Schritt auf dem Wege zu einer europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Tarifverhandlungen verstanden. Damit gibt es erstmals in dieser Form einen akzeptierten ökonomischen Referenzmaßstab, der als Basis einer systematischen Diskussion über die grenzüberschreitenden Wirkungen der nationalen Lohnpolitiken dienen kann. Wie ausbaufähig ein solcher erster Schritt sein kann, zeigt das Beispiel des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes (EMB).

Bereits seit den 70er Jahren betonte der EMB immer wieder die Notwendigkeit einer Koordinierung der nationalen Tarifpolitiken. 1993 faßte er seine Diskussionen und Aktivitäten erstmals in einer tarifpolitischen Grundsatzerklärung zusammen und beschloß 1995 konkrete Maßnahmen zur Umsetzung seines Koordinierungsansatzes (u.a. Aufbau eines Informationssystems über die tarifpolitischen Entwicklungen, regelmäßige Treffen der TarifexpertInnen, Beteiligung ausländischer GewerkschafterInnen an nationalen Tarifverhandlungen, zeitliche Synchronisierung nationaler Tarifverhandlungen, Entwicklung themenbezogener europaweiter Kampagnen). In seinen tarifpolitischen Leitlinien von 1996 wurden für die Bereiche Löhne und Arbeitszeit verbindlichere Regelungen beschlossen, die beispielsweise vorsehen, daß Mitgliedsorganisationen, die in drei aufeinanderfolgenden Jahren mit realen Einkommensverlusten konfrontiert sind, dem EMB Bericht erstatten müssen. In seiner Arbeitszeitcharta vom Juni 1998 formulierte er einen europäischen Mindeststand mit einer jährlichen Höchstarbeitszeit von 1750 Stunden. Schließlich verabschiedete der EMB auf seiner 3. Tarifpolitischen Konferenz im Dezember 1998 erstmals eine "europäische Koordinationsregel", nach der sich europaweit alle Metallgewerkschaften darauf verpflichten, den "Ausgleich der Inflationsrate und gleichgewichtige Beteiligung der am Produktivitätszuwachs" zu einer Leitlinie ihrer Tarifpolitik zu machen.¹⁷

Ein wichtiges Instrument zur Umsetzung dieser Koordinationsregel soll der flächendeckende Aufbau grenzüberschreitender Tarifpartnerschaften auf regionaler Ebene sein. Ein aktuelles Beispiel für eine solche grenzüberschreitende Tarifkooperation stellt die Zusammenarbeit der IGM in Nordrhein-Westfalen mit dem niederländischen und belgischen Metallgewerkschaften dar.¹⁸ Insgesamt kann für den Dreiländerbereich von einer deutlichen Intensivierung der Kommunika-

¹⁷ Europäischer Metallgewerkschaftsbund (EMB), "Tarifpolitik mit dem Euro", Entschließung der 3. Tarifpolitischen Konferenz des EMB am 9./10. Dezember 1998 in Frankfurt a.M.

¹⁸ Vgl. Harald Schartau, Von den nationalen Interessenvertretungen zur Euro-Gewerkschaft, in: Frankfurter Rundschau vom 8. Oktober 1998.

tions- und Kooperationsdichte zwischen den Metallgewerkschaften gesprochen werden. Dies entspricht der grundlegenden Philosophie des EMB-Koordinationsansatzes, der auf diese Weise den Grundstock gemeinsamer (tarif-)politischer Positionen verbreitern und deren praktischer Umsetzung mehr Verbindlichkeit geben will.

8. Ausblick

Zusammenfassend betrachtet stellt sich die Ausgangslage für die künftige Entwicklung des deutschen (Flächen-)Tarifsystems widersprüchlich dar. Unübersehbar ist die schleichende Erosion, deren Gefährdungspotenzial weniger in spektakulären Einzelfällen von Tarifbruch und Verbandsflucht zum Ausdruck kommt als vielmehr in der langfristigen Wirkung unterschiedlicher Entwicklungstendenzen, die in der Summe eine systemsprengende Kraft entfalten (können). Massenarbeitslosigkeit, die verschärfte internationale Konkurrenz, die Transformationskrise im Osten sowie der wirtschaftliche und soziale Strukturwandel bilden die prägenden Rahmenbedingungen für das tarifpolitische Handeln von Gewerkschaften und Arbeitgeber(verbände)n. Dabei gilt, daß es sich hierbei nicht um einen extern vorgegebenen invarianten Datenkranz handelt, sondern dieser selbst noch Gegenstand politischer Auseinandersetzung ist, wie auch die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen. Wenn auch die gewerkschaftliche Tarifpolitik überwiegend aus der Defensive heraus gemacht wurde, war sie dennoch nicht nur durch Mißerfolg gekennzeichnet. Dies zeigen die positiven Beispiele von Sicherung und Ausbau der Tarifbindung, das belegen aber auch der erfolgreiche tarifpolitische Widerstand gegen den gesetzlichen Abbau der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder auch die zahlreichen Tarifverträge zur Altersteilzeit. Es bleibt abzuwarten, ob sich vor dem Hintergrund der verbesserten ökonomischen Lage wie auch der veränderten politischen Situation angesichts der rot-grünen Bundesregierung nicht auch bessere Chancen für eine (Re)Stabilisierung des Tarifsystems allgemein und für tarifpolitische Fortschritte in konkreten Einzelfragen bieten.¹⁹ Wie umkämpft das gesamte Terrain ist, zeigen der Verlauf der aktuellen Lohnrunde 1999 ebenso wie die Diskussionen und Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit dem Bündnis für Arbeit.

Literatur

- Artus, I., Sterkel, G. (1998), Brüchige Tarifrealität - Ergebnisse einer empirischen Studie zur Tarifgestaltungspraxis in Betrieben der ostdeutschen Metall-, Bau- und Chemieindustrie, in: WSI-Mitteilungen 7/1998.
- Bahn Müller, R., Bispinck, R. (1995), Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell ? Das deutsche Tarifsystem zwischen kollektiver Regulierung, betrieblicher Flexibilisierung und individuellen Interessen, in: R. Bispinck (Hrsg.), Tarifpolitik der Zukunft. Was wird aus dem Flächentarifvertrag ?, Hamburg 1995.
- Bellmann, L., Kohaut, S., Schnabel, C. (1998), Flächentarifverträge im Zeichen von Abwanderung und Widerspruch: Geltungsbereich, Einflußfaktoren und Öffnungstendenzen, Beitrag zum IAB/ZEW-Workshop "Lohnstruktur, Qualifikation und Beschäftigungsdynamik" am 25.-27.11.1998 in Iphofen.

¹⁹ Anlaß zur Hoffnung bietet die neue Bundesregierung etwa durch die Rücknahme einiger Deregulierungsmaßnahmen ihrer Vorgängerin (Kündigungsschutz, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall) und durch konkrete Reformankündigungen (Betriebsverfassung, Verbandsklagerecht).

- Bispinck, R. (Hrsg.), Tarifpolitik der Zukunft. Was wird aus dem Flächentarifvertrag ?, Hamburg 1995.
- Bispinck, R., Schulten, Th. (1999) Gewerkschaften in Europa – zwischen Konkurrenz und Solidarität, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/1999.
- Bispinck, Reinhard (1997) Deregulierung, Differenzierung und Dezentralisierung des Flächentarifvertrags – Eine Bestandsaufnahme neuerer Entwicklungstendenzen der Tarifpolitik, in: WSI-Mitteilungen 8/1997
- Bispinck, Reinhard, WSI-Tarifarchiv, Tarifliche Öffnungsklauseln 1998 – Eine Analyse der Tarifbestimmungen aus über 100 Tarifbereichen –, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 37, Düsseldorf 1999.
- Hensche, D. (1998): Tarifpolitik in der Krise, in: König, O./Stamm, S./Wendl, M. (Hrsg.), Erosion oder Erneuerung ? Krise und Reform des Flächentarifvertrags, Hamburg 1998.
- Hickel, R., Kurtzke, W. (1997), Tarifliche Lohnpolitik unter Nutzung der Härtefallregelung - Ergebnisse einer Untersuchung zur Praxis in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie, in: WSI-Mitteilungen 2/1997.
- IG Metall (1997a): Den Flächentarifvertrag gestalten, Frankfurt/Main, März 1997.
- IG Metall (1997b), Tarifautonomie und Flächentarifvertrag, Frankfurt/Main, Oktober 1997.
- Kittner, M. (1998), Öffnung des Flächentarifvertrags, in: Monika Schlachter u.a. (Hrsg.), Tarifautonomie für ein neues Jahrhundert. Festschrift für Günther Schaub, München 1998.
- Kreimer-de Fries, J. (1995): Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen. Ein unzeitgemäßes Instrument ?, in: R. Bispinck (Hrsg.), Tarifpolitik der Zukunft. Was wird aus dem Flächentarifvertrag ?, Hamburg.
- König, O./Stamm, S./Wendl, M. (Hrsg.) (1998), Erosion oder Erneuerung ? Krise und Reform des Flächentarifvertrags, Hamburg 1998.
- Oppolzer, A., Zachert, Ulrich, Zur Zukunft des Tarifvertrages. Eine empirische Untersuchung, in: WSI-Mitteilungen 7/1998.
- Schild, A., Wagner, H. (1999), Auf dem Weg zur Tarifbindung im Informations- und Kommunikationssektor. Ein Beispiel der Tarifpolitik der IG Metall im Bereich industrieller Dienstleistungen, in: WSI-Mitteilungen 2/1999.
- Schulten, Th. (1998), Tarifpolitik unter den Bedingungen der Europäischen Währungsunion, in: WSI-Mitteilungen 7/98, S. 482-492.
- WSI-Projektgruppe (1998), Ausgewählte Ergebnisse der WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 1997/98, in: WSI-Mitteilungen 10/1998.
- Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (Hrsg.), WSI-Tarifhandbuch 1998, bearbeitet von R. Bispinck und WSI-Tarifarchiv, Frankfurt/Main 1998.

Anhang:

Tabelle 1: Gesamtzahl und Struktur der Tarifverträge in Deutschland (1998)

Tarifvertragsart	Registrierte Tarifverträge		
	Insgesamt	West	Ost
<i>Verbands- bzw. Flächentarifverträge</i>			
1. Ursprungs-Tarifverträge	10.234	8.626	1.608
davon:			
* Mantel-Tarifverträge	1.383	1.124	259
* TV- Mantel-Bestimmungen	6.131	5.295	836
* Einkommens-Tarifverträge	2.720	2.207	513
2. Änderungs-, Parallel- und Anschluß-Tarifverträge	21.487	18.934	2.553
3. Zusammen	31.721	27.560	4.161
<i>Firmen- bzw. Haustarifverträge</i>			
1. Ursprungs-Tarifverträge	14.341	11.368	2.973
davon:			
* Mantel-Tarifverträge			
* TV- Mantel-Bestimmungen			
* Einkommens-Tarifverträge	4.367	3.314	1.053
	6.082	5.076	1.006
	3.892	2.978	914
2. Änderungs-, Parallel- und Anschluß-Tarifverträge	3.478	2.900	578
3. Zusammen	17.819	14.268	3.551
Insgesamt	49.540	41.828	7.712

Quelle: BMA-Tarifregister. Stand: 31. 12. 1998

Tabelle 2: Anzahl der Unternehmen mit Firmen-Tarifverträgen 1990 - 1998

Stand am Jahresende	Anzahl West	Veränderung in %	Anzahl Ost	Veränderung in %	Insgesamt	Veränderung in %
1990	rd. 2100		rd. 450		rd. 2550	
1991	rd. 2300	+ 9,5	rd. 850	+ 88,9	rd. 3150	+ 23,5
1992	2422	+ 5,3	1178	+ 38,6	3600	+ 14,3
1993	2562	+ 5,8	1404	+ 19,2	3966	+ 10,2
1994	2689	+ 5,0	1445	+ 2,9	4134	+ 4,2
1995	2924	+ 8,7	1588	+ 9,9	4512	+ 9,1
1996	3081	+ 5,4	1652	+ 4,0	4733	+ 4,9
1997	3293	+ 6,9	1685	+ 2,0	4978	+ 5,2
1998	3606	+ 9,5	1765	+ 4,7	5369	+ 7,9

Quelle: BMA-Tarifregister 1998

Tabelle 3: Tarifbindung und Verbetrieblichung der Tarifpolitik- Angaben in % -

	Betriebsräte			Personalräte		
	gesamt	West	Ost	gesamt	West	Ost
Tarifbindung				<i>Beamtenbesoldung:</i>		
				89,6	93,7	74,0
insgesamt	85,3	88,6	70,5	76,4	74,8	81,8
durch Branchen-TV	74,0	78,2	54,6	75,4	73,9	80,9
durch Firmen-TV	11,3	10,4	15,9	0,9	0,9	0,9
keine Tarifbindung	12,0	8,7	27,3	0,4	0,4	0,0
davon mit Orientierung am Tarif						
ja	18,5	23,4	12,3			
nein	27,4	22,7	35,3			
k.A.	54,1	53,9	52,5			
Tarifbindung in ausgegliederten Betrieben						
bisherige Tarifbindung gilt weiter	23,8	25,1	16,1	40,4	45,5	26,3
bisherige Tarifbindung läuft aus	14,7	11,5	33,8	6,9	4,8	12,8
anderer Tarifvertrag	18,7	20,9	4,4	13,0	10,4	19,9
wie bisher keine Tarifbindung	3,0	2,6	4,3	2,0	0,3	6,6
keine Information	33,3	35,5	19,2	23,6	21,4	29,8
Übertarifliche Bezahlung						
ja	64,7	71,4	33,4	6,4	6,3	7,0
nein	32,4	26,3	61,6	89,8	90,5	87,2
Anrechnung von Tariferhöhungen						
generell keine Anrechnung	59,4	60,9	53,4			
ja, auf übertarifliche Leistungen	27,8	29,4	18,9			
darunter: voll	36,2	33,2	59,2			
darunter: teilweise	61,2	63,9	40,8			
ja, auf Urlaubs- und Weihnachtsgeld	7,2	5,8	12,6			
ja, auf sonstige betriebliche Leistungen	4,1	3,5	6,7			
Unterschreitung von Tarifstandards						
nein	80,4	82,5	67,3			
ja	17,5	15,6	29,8			
gelegentlich	14,5	13,2	22,8			
öfter	3,0	2,4	7,0			
Arbeitszeiten	56,8	62,1	40,1			
Lohn und Gehalt	39,3	35,1	51,0			
Zulagen, Zuschläge	31,0	31,4	30,5			
Jahressonderzahlung	23,7	19,6	35,8			
Verbetrieblichung von Tarifverträgen						
generell problematisch	36,6	36,1	38,5	22,2	22,7	20,4
zweispältig	39,6	40,6	35,9	42,6	44,1	36,8
zu begrüßen	11,7	12,0	9,3	11,9	12,9	8,7
schwer zu beurteilen	11,7	11,3	13,7	23,2	20,3	34,0

Fehlende Angaben zu 100 %: keine Angaben

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 1997/98

Flächentarifverträge im Wandel: Erosion oder Modifikation der kollektiven Regelung von Löhnen und Arbeitsbedingungen?

von PD Dr. Claus Schnabel

Institut der deutschen Wirtschaft Köln und Ruhr-Universität Bochum

Vortrag auf dem Sechsten Arbeitsrechtlichen Gespräch der Otto Brenner Stiftung am 18. Dezember 1998 in Frankfurt am Main

1. Einleitung

Die Tarifpolitik in Ost- wie Westdeutschland und insbesondere der seit Jahrzehnten überwiegend praktizierte Verbands- oder Flächentarifvertrag sind in den letzten Jahren zunehmend ins Gerede gekommen. Viele Unternehmen beklagen, daß Flächentarifverträge zu teuer und zu starr seien und oft zu geringen Spielraum für betriebliche Gestaltungsmöglichkeiten ließen. Die auf Branchenebene ausgehandelten Tariflöhne hätten ihre ursprüngliche Rolle als Mindestlöhne im ökonomischen Sinne verloren, der Spielraum für knappheitsgerechte übertarifliche Differenzierungen auf Betriebsebene sei geschrumpft.²⁰ Angesichts massiver Beschäftigungsprobleme fordern auch einige Wirtschaftswissenschaftler eine Ablösung oder Ergänzung der überbetrieblichen durch eine stärker betriebsspezifische Lohnfindung, durch die sie sich eine differenziertere Lohnstruktur, Produktivitätssteigerungen sowie eine bessere Ausnutzung von Beschäftigungsmöglichkeiten erhoffen (vgl. z.B. Berthold/Fehn 1996, Soltwedel 1997).

Neue Aktualität erhielt diese Diskussion durch die tarifpolitischen Probleme im ostdeutschen Transformationsprozeß, durch die letzte Rezession in Westdeutschland und ihre langanhaltenden Folgen auf dem Arbeitsmarkt sowie durch den zunehmenden globalen Wettbewerb, der eine hohe Anpassungsfähigkeit der Unternehmen an sich verändernde Bedingungen auf den Absatz- und Beschaffungsmärkten erforderlich macht. Immer mehr Unternehmen drohen damit, sich als Zwangsjacke empfundenen Flächentarifverträgen durch Austritt aus ihren Arbeitgeberverbänden zu entziehen. Andere haben dies bereits getan oder beschäftigungssichernde Notausstiege gewählt, indem sie in Absprache mit ihrer Belegschaft gegen bindende Tarifbestimmungen verstoßen. Ein solches Verhalten ist zwar rechtswidrig, wird aber zur Beschäftigungssicherung

²⁰ Während bei Lohnstückkosten über Westniveau das Problem überhöhter Löhne in Ostdeutschland offensichtlich ist, deuten auch empirische Analysen der Tariflohnentwicklung für Westdeutschland darauf hin, daß aus beschäftigungspolitischer Sicht die kollektive Lohnfindung bis Mitte der 90er Jahre den gegebenen Verteilungsspielraum zu großzügig ausgeschöpft und damit keinen Beitrag zum Abbau der hohen Arbeitslosigkeit geleistet hat (vgl. Neumann/Schmidt/Schulte 1990, Schnabel 1997a). Eine Auswertung des IAB-Betriebspanels zeigt zudem, daß Häufigkeit und Ausmaß der übertariflichen Entlohnung in Westdeutschland rückläufig sind und daß in Ostdeutschland sehr selten über Tarif entlohnt wird (vgl. Bellmann/Kohaut/Schnabel 1998a).

von den Arbeitgeberverbänden wie auch von den ebenfalls unter Mitgliederverlusten leidenden Gewerkschaften oft stillschweigend toleriert.²¹

Ausmaß, Hintergrund und Konsequenzen des Wandels im deutschen Flächentarifvertragssystem werden im folgenden einer ökonomischen Betrachtung unterzogen. Den Ausgangspunkt der Analyse bilden der derzeitige Geltungsbereich von Flächentarifverträgen und dessen Entwicklung, die in Kapitel 2 anhand repräsentativer Daten des IAB-Betriebspanels für den privaten Sektor West- und Ostdeutschlands dargestellt werden. Nach einer knappen Erörterung der ökonomischen Vor- und Nachteile einer betrieblichen oder überbetrieblichen Tarifpolitik (Kapitel 3) beschäftigt sich Kapitel 4 mit systemimmanenten Reformen zur Sicherung des Flächentarifvertragssystems. Kapitel 5 skizziert einige Konsequenzen des Wandels in der Lohnfindung für die Sozialpartner und das Arbeitsrecht, und ein kurzes Fazit (Kapitel 6) rundet den Beitrag ab.

2. Betriebliche und überbetriebliche Tarifpolitik

Die rechtlichen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik ermöglichen es prinzipiell, Vereinbarungen über Löhne und Arbeitsbedingungen entweder auf betrieblicher oder auf überbetrieblicher Ebene zu treffen. Typisch für das deutsche System der Lohnfindung ist der traditionelle überbetriebliche Flächentarifvertrag, der von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften branchenweit für ihre Mitglieder ausgehandelt wird. Die dort vereinbarten Löhne und Arbeitsbedingungen sind juristisch gesehen Mindestarbeitsbedingungen, die gemäß Günstigkeitsprinzip von tarifgebundenen Betrieben nur über-, nicht aber unterschritten werden dürfen. Ende 1997 waren laut Tarifregister beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1998) 30.779 derartige Verbands- oder Flächentarifverträge mit Vergütungsregelungen, Mantelbestimmungen etc. gültig.

Alternativ zum Flächentarifvertrag kann die Entlohnung auf betrieblicher Ebene entweder durch Tarifverträge mit einer Gewerkschaft oder durch individuelle Arbeitsverträge mit den einzelnen Mitarbeitern (nicht aber durch Vereinbarungen mit dem Betriebsrat) geregelt werden. Einzelarbeitsverträge dürften insbesondere dort für die Betriebe attraktiv sein, wo wegen nichtstandardisierter Arbeitsbedingungen oder überschaubarer Mitarbeiterzahlen der transaktionskostensenkende Vorteil kollektiver Verträge keine Rolle spielt, doch räumt das deutsche Arbeitsrecht traditionell kollektiven Regelungen durch Tarifvertrag einen gewissen Vorrang ein. Bekannte Beispiele für derartige Firmentarifverträge sind die Deutsche Lufthansa und die Volkswagen AG. Im Jahr 1997

²¹ In seltener Offenheit beschreibt dagegen der damalige zweite Vorsitzende der IG Metall, Riester (1994, 151), "die fatale Situation, daß Tarifverträge in juristischer Sicht quasi gebrochen werden, aber kaum jemand bereit ist, gegen diesen Tarifvertragsbruch anzugehen und beispielsweise zu klagen." Informationen über Abweichungen vom Tarifvertrag bieten die Befragungen von Oppolzer/Zachert (1998) Brenke/Eickelpasch/Blume (1998, 67) und der WSI-Projektgruppe (1998), Rückzüge aus Arbeitgeberverbänden bzw. Flächentarifverträgen analysieren Schroeder/Ruppert (1996), Gerlach/Lehmann/Meyer (1998) und Bellmann/Kohaut/Schnabel (1998b).

gab es laut Tarifregister beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1998) rund 5.000 Unternehmen in West- und Ostdeutschland, die eigenständig ihre Löhne und Arbeitsbedingungen regelten und dafür insgesamt 16.555 Tarifverträge verschiedenster Art abgeschlossen hatten. Noch im Jahr 1990 wurden Firmentarifverträge dagegen nur von rund 2.700 Unternehmen verwendet.

Die starke Zunahme von Firmentarifverträgen deutet zwar auf einen Dezentralisierungsprozeß der Arbeitsbeziehungen hin, doch gibt es kaum gesicherte Informationen darüber, für wieviele bzw. welche Betriebe und Beschäftigte in West- und Ostdeutschland überhaupt Flächentarifverträge gelten und ob tatsächlich ein systematischer Rückzug aus der Flächentarifbindung vorliegt. Diese Informationslücke der amtlichen Statistik läßt sich durch Rückgriff auf Daten schließen, die vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) jährlich im Rahmen seines Betriebspanels erhoben werden.²² Aktuelle Informationen zur Tarifgebundenheit finden sich in der neuesten Erhebung für das Jahr 1997. Sie beruhen auf den Aussagen der Geschäftsleitungen von fast 7.000 west- und ostdeutschen Betrieben des privaten Sektors und sind repräsentativ für rund 1,47 Millionen Betriebe in den alten und 354.000 Betriebe in den neuen Bundesländern mit insgesamt rund 22 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Vergleichbare Angaben liegen für Westdeutschland bereits ab 1995 und für Ostdeutschland ab 1996 vor.

Die Auswertungen des IAB-Betriebspanels deuten darauf hin, daß 1997 hochgerechnet 49 Prozent der westdeutschen, aber nur knapp 26 Prozent der ostdeutschen Betriebe des privaten Sektors durch Branchen- bzw. Flächentarifverträge gebunden waren (Tabelle 1). Haus- oder Firmentarifverträge galten für gut 9 Prozent der westdeutschen und gut 14 Prozent der ostdeutschen Betriebe. Die restlichen Betriebe gaben an, nicht tarifgebunden zu sein (vgl. Bellmann/Kohaut/Schnabel 1998b).²³ Hinter diesen Durchschnitten verbergen sich allerdings deutliche Unterschiede nach Wirtschaftszweigen: So waren in Westdeutschland jeweils über 70 Prozent der Betriebe im Verbrauchsgüter produzierenden Gewerbe und in der Bauwirtschaft, aber nur

²² Bei dem IAB-Betriebspanel handelt es sich um eine jährliche Wiederholungsbefragung derselben Betriebe aller Wirtschaftszweige und aller Größenklassen mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Diese Betriebsbefragung wird seit 1993 in den alten und seit 1996 in den neuen Bundesländern im Auftrag des IAB von Infratest Burke Sozialforschung durchgeführt. Die Betriebe werden aus der Betriebsdatei der Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit nach dem Prinzip der optimalen Schichtung als Zufallsstichprobe gezogen. Die Hochrechnung der deskriptiven Ergebnisse erfolgt ebenfalls auf Basis der Beschäftigtenstatistik (eine detaillierte Beschreibung gibt Bellmann 1997).

²³ Auf eine genauere Aufspaltung der betrieblichen Lohnfindung in den Tabellen wird verzichtet, weil besonders bei den Antworten kleinerer Betriebe nicht immer ganz klar ist, ob sie den Unterschied zwischen Haustarifen und an Flächentarife angelehnten Einzelverträgen korrekt erkennen. Auswertungen des Hannoveraner Firmenpanels durch Gerlach/Lehmann/Meyer (1998) zeigen, daß ein knappes Drittel aller Industriebetriebe ihrer Stichprobe nicht tarifgebunden sind, sich allerdings jeder zweite dieser Betriebe freiwillig an den Flächentarifen orientiert.

jeder dritte Betrieb aus dem weiten Feld der Sonstigen Dienstleistungen durch einen Flächentarifvertrag gebunden. In Ostdeutschland galt sogar nur für jeden siebten Sonstigen Dienstleister, aber immerhin für rund die Hälfte der Betriebe des Bergbau/Energie-Sektors sowie des Kredit- und Versicherungsgewerbes ein Flächentarifvertrag.

Ein ähnliches Bild, aber auch ein größerer Geltungsbereich ergibt sich, wenn man statt der Betriebe die Beschäftigten betrachtet, für die ein Branchentarifvertrag gilt (Tabelle 2). Hochgerechnet haben 1997 gut 65 Prozent der westdeutschen und fast 44 Prozent der ostdeutschen Beschäftigten des privaten Sektors in einem Betrieb gearbeitet, der einem Flächentarifvertrag unterliegt. In Westdeutschland war die Flächentarifbindung der Beschäftigten am stärksten ausgeprägt im Baugewerbe sowie bei Banken und Versicherungen, am schwächsten im Sektor Verkehr/Nachrichten und bei den Sonstigen Dienstleistungen. In Ostdeutschland unterlagen ebenfalls Beschäftigte bei Banken und Versicherungen sowie solche bei Bergbau- oder Energieunternehmen besonders häufig einem Flächentarifvertrag, während dieser für Beschäftigte in der Landwirtschaft und bei Sonstigen Dienstleistern eher Seltenheitswert hatte.

Die Tatsache, daß in West- wie Ostdeutschland die Flächentarifbindung der Beschäftigten deutlich höher ausfällt als die der Betriebe, deutet darauf hin, daß für größere Betriebe häufiger branchenweite Tarifverträge gelten. Dies bestätigt Tabelle 3, in der die Flächentarifbindung nach Betriebsgröße abgetragen ist. Der ermittelte Durchschnitt beim Tarifbindungsgrad wird danach besonders stark durch Kleinbetriebe mit maximal 4 Beschäftigten gesenkt, von denen im Westen nur jeder dritte und im Osten nicht einmal jeder fünfte einem Flächentarifvertrag unterliegt. Über die Betriebsgrößeklassen hinweg steigt der Anteil der tarifgebundenen Betriebe tendenziell mit der Größenklasse. Eingehendere statistische Analysen zeigen, daß nicht nur größere Betriebe, sondern auch Filialbetriebe bzw. Niederlassungen häufiger Flächentarifen unterliegen als vergleichbare andere Betriebe. Dagegen sind jüngere Betriebe sowie in Ostdeutschland auch Einzelunternehmen und Personengesellschaften seltener durch Flächentarifverträge gebunden als andere Betriebe mit ansonsten gleichen Merkmalen (vgl. Bellmann/Kohaut/Schnabel 1998b).

Sowohl Tabelle 1 als auch Tabelle 2 deuten darauf hin, daß die Flächentarifbindung in Westdeutschland von 1995 bis 1997 zurückgegangen ist (in Ostdeutschland wurden entsprechende Daten 1995 noch nicht erfaßt). Bezogen auf die Betriebe betrug der Rückgang im Durchschnitt knapp 3 Prozentpunkte, bezogen auf die dort Beschäftigten fast 5 Prozentpunkte.²⁴ Die größten Rückgänge verzeichneten bei beiden Betrachtungsweisen die Branchen Bergbau/Energie, Verkehr/Nachrichten, Kredit/Versicherungen sowie das Baugewerbe. Eine genauere Analyse der

²⁴ Eine derartige Tendenz zur dezentraleren Regelung von Löhnen und Arbeitsbedingungen läßt sich auch in internationalen Vergleichen identifizieren, doch dominiert in der Mehrzahl der Industrieländer und insbesondere in Kontinentaleuropa immer noch der Flächentarifvertrag; vgl. Traxler (1997) und OECD (1997, Kap. 3).

IAB-Daten deutet jedoch darauf hin, daß Rückzüge aus der Flächentarifbindung nicht selten schon im Folgejahr revidiert werden. So galt für rund die Hälfte der westdeutschen Betriebe, die zwischen 1995 und 1996 eine Flächentarifbindung aufgegeben hatten, im Jahr 1997 bereits wieder ein Branchentarifvertrag (vgl. Bellmann/Kohaut/Schnabel 1998b).²⁵

Auch wenn es für eine endgültige Bewertung noch zu früh sein mag, kann die rückläufige Tendenz der Flächentarifbindung in den alten und ihr geringes Ausmaß in den neuen Bundesländern als Indiz dafür gesehen werden, daß das Schlagwort von der Erosion des Flächentarifvertrags einen realen Hintergrund hat. Dies gilt besonders dann, wenn man berücksichtigt, daß die IAB-Daten nur Informationen über den geringeren Geltungsbereich von Tarifverträgen liefern. Bezieht man die abnehmende Tariftreue von Unternehmen, über die bislang keine systematischen Daten vorliegen,²⁶ in die Betrachtung ein, so scheint die Krise des deutschen Flächentarifsystems noch ausgeprägter zu sein.

3. Stärken und Schwächen zentralisierter kollektiver Regelungen

Die Tatsache, daß innerhalb des bestehenden Lohnfindungssystems manche Firmen eine betriebliche, andere jedoch eine überbetriebliche Tarifregelung bevorzugen, deutet darauf hin, daß beide Formen spezifische Vor- und Nachteile haben. Welche dies sind, wie schwer sie wiegen, und welche mikro- oder makroökonomischen Auswirkungen die Wahl einer bestimmten Tarifverhandlungsebene haben kann, wurde im letzten Jahrzehnt zunehmend Gegenstand ökonomischer, aber auch soziologischer und politologischer Forschung, die hier nicht im Detail nachgezeichnet werden kann.²⁷

Wichtige Erkenntnisse aus dieser groß angelegten und noch längst nicht abgeschlossenen Forschung über die optimale Tarifverhandlungsebene können stark vereinfacht folgendermaßen zusammengefaßt werden: Allgemein darf man davon ausgehen, daß (negative) externe Effekte von Tarifabschlüssen auf andere Arbeitnehmer, Arbeitgeber und sonstige Steuerzahler sich desto eher internalisieren lassen, je zentraler bzw. umfassender die Tarifverhandlungen durchgeführt

²⁵ Dieses auf den ersten Blick überraschende Ergebnis deckt sich mit den Erkenntnissen von Gerlach/Lehmann/Meyer (1998) aus dem Hannoveraner Firmenpanel und aus Gesprächen mit Firmenleitungen und Verbandsvertretern über kurzfristige Wiedereintritte in Arbeitgeberverbände.

²⁶ Vereinzelt verfügbare Informationen sprechen aber eine deutliche Sprache: So weichen z.B. nach Verbandsangaben rund die Hälfte der tarifgebundenen Maschinenbauunternehmen vom Tarifvertrag ab (vgl. FAZ vom 4.4.1997). Laut einer DIW-Umfrage vom Herbst 1996 zahlen unter allen ostdeutschen Industriebetrieben 41 Prozent und unter den Arbeitgeberbandsmitgliedern 32 Prozent Löhne unter Tarif (vgl. Brenke/Eickelpasch/Blume 1998, 67). Faktische Abweichungen vom Tarifvertrag betreffen oft Arbeitszeitfragen, aber auch Abstriche bei Mehrarbeitszuschlägen, Sonderzahlungen und der Entgelthöhe (vgl. die Umfragen von Oppolzer/Zachert 1998 und WSI-Projektgruppe 1998).

²⁷ Für Forschungsüberblicke und ausführlichere Erörterungen der Vor- und Nachteile verschiedener Verhandlungsebenen sei auf Calmfors (1993), Moene/Wallerstein/Hoel (1993), Berthold/Fehn (1996), OECD (1997), Traxler (1997) und Schnabel (1997a) verwiesen.

werden, weil zentral verhandelnde Parteien nicht umhin können, diese Effekte und deren Rückwirkungen bei ihrem Verhalten zu berücksichtigen. Durch die Bündelung von Verhandlungen, die Verlagerung von Arbeitskonflikten auf eine höhere Ebene und die Standardisierung von Arbeitsbedingungen, Qualifikationen etc. können zentral ausgehandelte Tarifverträge mit großem Geltungsbereich zudem Transaktionskosten senken. Allerdings geht mit jeder Zentralisierung zwangsläufig ein gewisser Verzicht auf dezentral vorhandene Informationen, Kenntnisse und Reaktionsmöglichkeiten einher. Je zentraler verhandelt wird, desto weniger können die wirtschaftliche Situation und die spezifischen Bedürfnisse einzelner Betriebe berücksichtigt werden und desto mehr Gestaltungsspielraum für betriebliche Lösungen sollten Flächentarifverträge deshalb idealerweise lassen.

Tarifverhandlungen auf der Ebene von Unternehmen oder Betrieben erlauben dagegen theoretisch eine genaue und flexible Orientierung an deren wirtschaftlicher Lage und Leistungsfähigkeit. Auf betriebspezifische Probleme und Anforderungen kann detailliert eingegangen werden. Da auch regionale und arbeitsmarktbedingte Faktoren berücksichtigt werden können, müßte sich eigentlich eine differenzierte Lohnstruktur und damit eine optimale Nutzung der Beschäftigungsmöglichkeiten ergeben. Zudem sind Produktivitätssteigerungen möglich, wenn die Arbeitnehmer entsprechende Human- und Sachkapitalinvestitionen unterstützen, weil sie von deren Ergebnissen bei betriebspezifischen Verhandlungen direkt profitieren können. Wenn die Beschäftigten jedoch ihre Forderungen nicht nur an der Situation ihres Betriebes, sondern auch an den Verdiensten in anderen Betrieben ausrichten, kann es zu einem gegenseitigen Aufschaukeln der Lohnforderungen kommen. Haben zudem überbetrieblich organisierte Gewerkschaften oder die Mitarbeiter (Insider) gegenüber einzelnen Unternehmen eine gewisse Lohnsetzungsmacht, so sind höhere Lohnabschlüsse - vermutlich auf Kosten arbeitsloser Outsider - nicht auszuschließen. Insgesamt kann es damit schwieriger werden als bei überbetrieblichen Verhandlungen, die gesamtwirtschaftliche Lohn- und Preisentwicklung im Griff zu behalten.

Die unterschiedlichen Vor- und Nachteile zentraler und dezentraler Tarifverhandlungen deuten darauf hin, daß es bei der Wahl der Verhandlungsebene einen "trade off" gibt und daß theoretisch optimale, allgemeingültige Lösungen nur schwer zu finden sein werden. Verschiedene internationale Untersuchungen für die OECD-Länder finden ebenfalls kaum eindeutige Anzeichen dafür, daß die Ebene der Tarifverhandlungen von signifikanter Bedeutung für die Lohn- und Arbeitsmarktentwicklung ist und daß eine bestimmte Verhandlungsebene die ökonomische Performance generell verbessern würde (vgl. z.B. Schmidt 1996, Schnabel 1997a und OECD 1997). Aufgrund des derzeitigen theoretischen wie empirischen Forschungsstandes kann deshalb aus ökonomischer Sicht keine klare Empfehlung abgegeben werden, auf welcher Ebene Löhne und Arbeitsbedingungen am effizientesten geregelt werden können und sollten. Obwohl Firmentarifverhandlungen

gen für Unternehmen mit spezifischen Problemen durchaus Sinn machen können, deutet wenig darauf hin, daß eine generelle Verlagerung der Tarifverhandlungen auf die Betriebsebene in der Bundesrepublik für alle Betriebe eindeutig von Vorteil sein dürfte.²⁸ Deshalb erscheint es angebracht, nicht gleich das ganze bisherige kollektive Verhandlungssystem über Bord zu werfen, sondern systemimmanente Reformen anzupacken, die die unterschiedlichen Vor- und Nachteile zentraler bzw. dezentraler Lösungen möglichst gut kombinieren.

4. Sicherung des Flächentarifsystems durch Reformen

Ziel einer grundlegenden Reform des deutschen Lohnfindungssystems sollte es sein, die friedensstiftende und transaktionskostensenkende Funktion sowie die gesamtwirtschaftlichen Koordinierungsmöglichkeiten überbetrieblicher Tarifverhandlungen zu bewahren, gleichzeitig aber die Flexibilität, Betriebsnähe und Differenzierungsmöglichkeiten der Tarifpolitik zu erhöhen. Branchenweite Vereinbarungen sollten in erster Linie die wichtigsten Rahmenbedingungen festlegen, aber darauf verzichten, Löhne und Arbeitsbedingungen für jeden Betrieb bis ins letzte Detail zu regeln. Den Betrieben muß mehr Spielraum zur eigenen Gestaltung gelassen werden, ansonsten dürften noch mehr Unternehmen versuchen, sich als Zwangsjacke empfundenen, wenig differenzierten Flächentarifen zu entziehen. Wenn sie ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung gerecht werden wollen, kommen die Tarifvertragsparteien zudem nicht umhin, durch Lohndifferenzierung die Beschäftigungschancen von Problemgruppen des Arbeitsmarktes wie Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte zu erhöhen.

Um den festgestellten Rückgang der von Arbeitgeberverbänden wie Gewerkschaften bevorzugten Flächentarifbindung zu dämpfen und den Forderungen der Betriebe nach mehr Gestaltungsspielraum entgegenzukommen, haben die Tarifparteien in den letzten Jahren bereits behutsame Schritte zur systemimmanenten Reform ihrer Flächentarifverträge unternommen. Ein wichtiges Instrument zur Erreichung dieses Zieles sind tarifvertragliche Öffnungsklauseln, die in vielen Branchen eine immer größere Rolle spielen. Dem doppelten Bedürfnis der Betriebe nach eigenen Gestaltungsmöglichkeiten einerseits und nach überbetrieblichen Leitlinien andererseits könnte im bestehenden System aber auch dadurch Rechnung getragen werden, daß statt eines einzigen, wegen seiner Einheitlichkeit zwangsläufig nicht für alle Betriebe passenden Abschlusses im Flächentarifvertrag mehrere nebeneinander gültige Optionen zur Auswahl stehen, die von den Betriebsparteien einvernehmlich gewählt werden können. Während jedoch Öffnungsklauseln bereits angewendet werden, befinden sich derartige Wahlmöglichkeiten bzw. Tarifbausteine noch

²⁸ Zu ähnlichen Einschätzungen kommen auch die Untersuchungen und Surveys von Moene/Wallerstein/Hoel (1993), Revel (1994), Franz (1995) und Schmidt (1996) sowie die OECD (1997, Kap. 3); anderer Ansicht sind z.B. Berthold/Fehn (1996) und Soltwedel (1997).

in der Diskussionsphase und können hier nicht näher erörtert werden.²⁹

Die zunehmend an Bedeutung gewinnenden tariflichen Öffnungsklauseln finden ihre gesetzliche Grundlage in § 4 Abs. 3 des Tarifvertragsgesetzes, nach dem vom Tarifvertrag abweichende Abmachungen nur zulässig sind, "soweit sie durch den Tarifvertrag gestattet sind oder eine Änderung der Regelungen zugunsten des Arbeitnehmers enthalten". Mit der expliziten Vereinbarung von Öffnungsklauseln im Tarifvertrag verzichten die Tarifvertragsparteien auf die zwingende Wirkung ihrer tariflichen Mindestbedingungen und geben in einem von ihnen selbst gezogenen Rahmen Abweichungen von diesen Normen zu Lasten der betroffenen Arbeitsverhältnisse frei. Zwar sind auch Abweichungen durch andere (Regional-) Tarifverträge oder Einzelarbeitsverträge möglich, doch meist weisen Öffnungsklauseln den Betriebsparteien (also Unternehmensleitung und Betriebsrat) eine gewisse Regelungsbefugnis durch Betriebsvereinbarung zu. Damit werden die Betriebe in die Lage versetzt, besonderen Umständen Rechnung zu tragen, die vor Ort sachgerechter geregelt werden können.³⁰

Voraussetzungen und Geltungsbereich einer Öffnung sowie Inhalt, Umfang und Form einer abweichenden Abmachung werden allein von den Tarifvertragsparteien festgelegt. Diese können die Vereinbarung abweichender Regelungen an subjektive Kriterien (wie z.B. unvorhergesehene Entwicklungen) oder objektive Kriterien (wie Betriebsgröße oder Verlusthöhe) knüpfen. Die Tarifvertragsparteien dürfen auch abweichende Abmachungen der Betriebsparteien von ihrer expliziten Zustimmung abhängig machen oder sich das Recht vorbehalten, vom Flächentarifvertrag abweichende Regelungen selbst zu treffen (für juristische Details vgl. z.B. Koberski/Clasen/Menzel 1998, Rdnr. 93 ff. zu S. 4).

In der Praxis finden sich Öffnungsklauseln bisher meist in Manteltarifverträgen, wobei die Tarifvertragsparteien oftmals Kompetenzen bei der Regelung der Arbeitszeit wie Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit, Umsetzung der tariflichen Flexibilisierungsmöglichkeiten oder Leistung von Überstunden auf die Betriebsparteien übertragen. In den letzten Jahren wurden Öffnungsklauseln allerdings zunehmend auch für Tarifentgelte vereinbart. Dabei lassen sich im wesentlichen vier Kategorien von Tariföffnungsklauseln unterscheiden (vgl. Übersicht 1):³¹

²⁹ Für eine ausführlichere Erörterung verschiedener Reformvorschläge sei auf Schnabel (1997a, Kap. 7) verwiesen. Über Erwartungen und Wünsche der Tarif- und Betriebsparteien informiert die Befragung von Opolzer/Zachert (1998).

³⁰ Neben den Tarifvertragsparteien könnte grundsätzlich auch der Gesetzgeber Öffnungsklauseln einführen, wobei er dann die in § 4 Abs. 1, Abs. 3 Tarifvertragsgesetz und in § 77 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz festgelegte unmittelbare und zwingende Wirkung tariflicher Rechtsnormen sowie den Vorrang tarifvertraglicher Regelungen zugunsten von Betriebsvereinbarungen einschränken müsste, wie dies beispielsweise der Sachverständigenrat (1996, Tz. 325) gefordert hat.

³¹ Für detailliertere Informationen über Tariföffnungsklauseln sei auf Bispinck (1998), Koberski/ Clasen/Menzel (1998, Rdnr. 135a zu S. 1), Schnabel (1998), Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1998) sowie

- Härteklauseln wurden erstmals im Frühjahr 1993 in der Metall- und Elektro- sowie in der Stahlindustrie in Ostdeutschland vereinbart und finden sich in modifizierter Form inzwischen auch in anderen Branchen. Sie sehen vor, daß Arbeitgeber oder Betriebsrat in begründeten Härtefällen, d.h. zur Abwendung drohender Insolvenzgefahr, zur Sicherung von Arbeitsplätzen oder zur Verbesserung der Sanierungschancen, bei den Tarifvertragsparteien eine tarifliche Sonderregelung beantragen können. Über das Vorliegen eines Härtefalls entscheiden die Tarifvertragsparteien (oder eine von ihnen eingesetzte Schiedsstelle). Wird ein Härtefall konstatiert, müssen Gewerkschaft und Arbeitgeberverband eine Sonderregelung für den betroffenen Betrieb aushandeln. Diese Konstruktion hat jedoch einen Nachteil, der zum Teil auch in dem relativ häufigen Scheitern von Härtefallanträgen in der ostdeutschen Metallindustrie zum Ausdruck kommt: Falls sich die Tarifvertragsparteien nicht einigen können, bleibt es bei der Flächentarifregelung - selbst wenn Unternehmensleitung und Belegschaft im Betrieb keine Probleme hätten, sich auf eine abweichende Abmachung zu verständigen.
- Öffnungsklauseln mit Zustimmungsvorbehalt überlassen zwar die Aushandlung einer vom Tarifvertrag abweichenden Betriebsvereinbarung (oder einzelvertraglichen Vereinbarung) den Betriebsparteien, machen aber deren Gültigkeit abhängig von der Zustimmung der Tarifvertragsparteien. Der Zustimmungsvorbehalt sichert einen gewissen Einfluß der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände auf die tarifpolitische Entwicklung, kann aber auch die flexible Nutzung tarifvertraglicher Öffnungsmöglichkeiten durch die Betriebe behindern. Eine solche Öffnungsklausel gilt seit 1.1.1998 in der Chemischen Industrie Westdeutschlands. Dort können Unternehmensleitung und Betriebsrat durch befristete Betriebsvereinbarung mit Zustimmung der Tarifvertragsparteien von den regionalen Tarifentgelten bis zu 10 Prozent nach unten abweichen, wenn dies "zur Sicherung der Beschäftigung und/oder zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit am Standort Deutschland" dient. Im Gegenzug für mögliche Lohnabschläge in schlechten Zeiten wird allerdings von den Arbeitgebern erwartet, daß sie ihre Mitarbeiter (z.B. durch Einmalzahlungen) am Unternehmenserfolg beteiligen, wenn die wirtschaftliche Lage dies erlaubt. Eine ähnliche Öffnungsklausel mit Absenkungsmöglichkeiten beim Tarifentgelt um maximal 10 Prozent wurde 1997 auch im ostdeutschen Baugewerbe vereinbart, wobei dort ein Widerspruch der Tarifvertragsparteien vom Betriebsrat mit qualifizierter Mehrheit zurückgewiesen werden kann.
- *Öffnungsklauseln ohne Zustimmungsvorbehalt* erlauben es den Betriebsparteien, in

bestimmten Bereichen eigenständige Vereinbarungen zu treffen, ohne daß diese von den Tarifvertragsparteien noch abgeseget werden müssen. Hiermit eröffnen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände den Betrieben im Tarifvertrag am einfachsten Möglichkeiten für betriebsspezifische Regelungen. Eine solche weitgehende Öffnungsklausel gilt z.B. seit 1996 in der westdeutschen Textil- und Bekleidungsindustrie, wo vereinbarte Tariflohnerhöhungen von Unternehmen in schwieriger wirtschaftlicher Situation durch freiwillige Betriebsvereinbarung ganz oder teilweise ausgesetzt werden können, falls der Arbeitgeber für die Zeit der Aussetzung eine Beschäftigungszusage gibt. Umgekehrt werden Betriebe in günstiger wirtschaftlicher Lage aufgefordert, ihren Mitarbeitern im Rahmen der betrieblichen Vermögensbildung ein zusätzliches Arbeitsentgelt zu gewähren. Öffnungsklauseln ohne Zustimmungsvorbehalt, die Verschiebungen oder Kürzungen des Urlaubs- oder Weihnachtsgeldes bei Ausschluß betriebsbedingter Kündigungen betreffen, gelten auch für ostdeutsche Zeitungen und für die Druckindustrie in den alten und den neuen Bundesländern.

- Kleinbetriebsklauseln tragen speziell der schwierigen Situation kleiner Betriebe Rechnung und erlauben diesen, auf einzelvertraglicher Basis geringere Entgelte als im Flächentarifvertrag festgelegt zu bezahlen. Die Höhe des maximalen Tarifabschlags hängt meist von der Betriebsgröße ab. So können z.B. im Einzelhandel einiger neuer Bundesländer Unternehmen mit bis zu 5 bzw. 15 Beschäftigten um bis zu 8 bzw. 6 Prozent geringere Tarifentgelte zahlen. Ähnliche Kleinbetriebsklauseln, die alle keinen Zustimmungsvorbehalt der Tarifparteien vorsehen, gibt bzw. gab es in Teilen des ostdeutschen Groß- und Außenhandels sowie in der Druckindustrie.

Die Einführung von tarifvertraglichen Öffnungsklauseln stellt einen wichtigen Schritt zur Reform des Flächentarifvertrages dar und ist prinzipiell geeignet, die unterschiedliche Situation einzelner Betriebe stärker zu berücksichtigen, Beschäftigungsmöglichkeiten besser auszunutzen und die Tariffucht zu bremsen. Auch der Sachverständigenrat (1996, Tz. 325ff.) "befürwortet die Einführung wirksamer Öffnungsklauseln für Vereinbarungen auf betrieblicher Ebene, und zwar nicht nur bei betrieblichen Notsituationen. ... Der Sachverständigenrat rät nicht dazu, den bestehenden institutionellen Rahmen des Flächentarifvertrags völlig aufzugeben und ausschließlich auf eine betriebliche Lohnfindung zu setzen. Es kommt vielmehr darauf an, die Vorteile eines Flächentarifvertrags mit den Notwendigkeiten seiner Flexibilisierung in Einklang zu bringen."

Eine weitere Möglichkeit der Beschäftigungsförderung per Tarifpolitik besteht darin, durch Abschläge vom Tariflohn die Beschäftigungschancen von Problemgruppen des Arbeitsmarktes wie Arbeitslose und Berufsanfänger zu erhöhen (ausführlichere Diskussion bei Schnabel 1997a). Besonders wichtig erscheint dies für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen, die unter anderem

wegen eines geringeren, während der Arbeitslosigkeit weiter abnehmenden Leistungsvermögens schwer wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern sind. Nach jahrelangem Zögern wurden von den Tarifparteien in der Chemieindustrie im Januar 1994 erstmals Einsteigertarife vereinbart, mit denen bei Neueinstellungen im ersten Jahr die Verdienste in verschiedenem Maße abgesenkt werden können - bei Langzeitarbeitslosen z.B. bis auf 90 Prozent des regulären Tarifentgelts. Einige andere Tarifbereiche (wie die Papierindustrie und die Entsorgungswirtschaft) haben nachgezogen, doch scheint dieses Instrument bis jetzt noch kein flächendeckender Erfolg zu sein, was vielleicht auch an der im Vergleich zum reduzierten Leistungsvermögen relativ geringen Absenkung der Einsteigertarife liegt.³² Dennoch ist wichtig, daß mit Einsteigertarifen den zu Außenseitern gewordenen Arbeitslosen eine Möglichkeit eröffnet wird, sich wieder in Beschäftigung zu konkurrieren - wobei natürlich zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Wiedereingliederung von (Langzeit-) Arbeitslosen unverzichtbar bleiben.

Neben der befristeten Lohnabsenkung stellt sich die Frage, ob nicht durch eine bessere Ausnutzung oder gar Ausweitung der Tariflohndifferenzierung im unteren Bereich einfache Arbeitsplätze für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose (von denen fast die Hälfte ohne Berufsausbildung ist) erhalten bzw. geschaffen werden können. Nach Ansicht des Sachverständigenrates (1997, Tz. 374) "gibt es empirische Anhaltspunkte dafür, daß eine noch breitere Auffächerung der qualifikatorischen Lohnstruktur in Verbindung mit einer allgemein moderaten Lohnpolitik zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit insgesamt beitragen kann."³³ Vieles deutet darauf hin, daß die langjährige gewerkschaftliche Nivellierungsstrategie einer Abschaffung bzw. Anhebung unterer Lohngruppen gering qualifizierte Arbeit zu sehr verteuert und Arbeitsplätze gekostet hat. Dieser Prozeß wird zwar nicht einfach umkehrbar sein, doch kann die Wiedereinrichtung bzw. Wiederbesetzung von Niedriglohngruppen unter Umständen weitere Beschäftigungsverluste mindern und Arbeitsplätze in anderen Wirtschaftszweigen schaffen, insbesondere im Dienstleistungssektor. Derartige Maßnahmen müssen gegebenenfalls sozialpolitisch flankiert werden, z.B. durch Aufstockung niedriger Löhne um Sozialtransfers, doch sollte der erste Schritt in diese Richtung von den Tarifparteien ausgehen.

Allgemeiner ausgedrückt: Dort, wo die Mindestlohnrestriktion der Tariflöhne direkt greift, sind die

³² Einer Mitgliederbefragung des Bundesarbeitgeberverbandes Chemie zufolge wurden bis Herbst 1994 immerhin rund 3.200 Arbeitnehmer, darunter 1.000 Langzeitarbeitslose, zu reduzierten Bezügen eingestellt (vgl. Handelsblatt vom 15.11.1994); aktuellere Daten hierzu wurden von den Sozialpartnern bisher leider nicht bekanntgegeben.

³³ Dies implizieren z.B. die Ergebnisse der empirischen Analyse von Fitzenberger/Franz (1998). Im Gegensatz zur notwendigen Aufspreizung des qualifikatorischen Lohnfächers wurde dieser in vielen Branchen im unteren Bereich zunehmend verengt. In der Metall- und Elektroindustrie Nordrhein-Westfalens wurde beispielsweise die unterste Lohngruppe für einfache Arbeiten von 73 Prozent des Facharbeiter-Ecklohns im Jahr 1969 auf heute 85 Prozent angehoben, und der Beschäftigungsanteil der verteuerten Einfacharbeitsplätze ging deutlich zurück (vgl. Schnabel 1997a, 175).

Tarifvertragsparteien besonders in der Verantwortung, etwas für die betroffenen Betriebe und Problemgruppen des Arbeitsmarktes zu tun - sei es durch Öffnungsklauseln, durch Einsteigertarife oder durch Ausweitung statt Verengung der Lohndifferenzierung. Insbesondere die Einrichtung von Öffnungsklauseln und Einsteigertarifen sollte *conditio sine qua non* eines jeden Entgelttarifvertrags sein und nicht erst vom Gesetzgeber erzwungen werden müssen. Wenn die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände die ihnen von der Tarifautonomie eingeräumten großen Regelungsbefugnisse für eine Öffnung zugunsten dezentralerer und differenzierterer Lösungsmöglichkeiten nutzen, verbessern sie nicht nur die Chancen für mehr Beschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt, sondern auch ihre eigenen Überlebenschancen und die des Flächentarifvertragssystems insgesamt.

5. Konsequenzen für die Sozialpartner und das Arbeitsrecht

Die oben skizzierten Entwicklungen und Reformansätze haben Konsequenzen sowohl für die Sozialpartner als auch für das Arbeitsrecht. Zwar zögern die Tarifvertragsparteien vielfach noch, Lohnregelungskompetenzen von der Verbands- auf die Betriebsebene zu verlagern, zum einen weil sie aufgrund der bisher strikten Trennung der Regelungskompetenz von Tarif- und Betriebsparteien rechtliche Probleme sehen, zum anderen weil sie - insbesondere die Gewerkschaften gegenüber den Betriebsräten - einen Verlust von Macht und Einfluß ihrer Organisation befürchten. Dennoch dürfte für die Tarifparteien kein Weg daran vorbeigehen, den massiven Forderungen der Betriebe nach mehr Spielraum zur eigenen Gestaltung zu entsprechen. Arbeitgeberverbände wie Gewerkschaften, die beide unter Mitgliederverlusten leiden, müssen in Zukunft ihre Gestaltungsfunktion etwas zurücknehmen und ihre Servicefunktion gegenüber den Mitgliedern deutlich ausbauen (vgl. Schnabel 1997b).

Indem die Tarifparteien einen Teil ihrer bisherigen Regelungskompetenzen auf die betriebliche Ebene verlagern und dort einen größeren Gestaltungsspielraum schaffen, nimmt die Bedeutung der Betriebsparteien in der Tarifpolitik zu. Für Unternehmensleitung und Betriebsrat gilt allerdings weiterhin die Friedenspflicht - Streiks oder Aussperrungen zur Durchsetzung einer gewünschten betrieblichen Regelung sind bekanntlich nicht zulässig. Da vom Flächentarifvertrag abweichende Regelungen nur einvernehmlich vereinbart werden können, wird eine gute Zusammenarbeit von Unternehmensleitung und Betriebsrat oder Belegschaft in Zukunft noch wichtiger als bisher. Angesichts der geringen Verbreitung von Betriebsräten in kleineren Betrieben sollten tarifvertragliche Öffnungen zunehmend so angelegt sein, daß sie nicht nur Betriebsvereinbarungen, sondern auch abweichende Einzelarbeitsverträge mit der Belegschaft ermöglichen.

Obwohl durch betriebliche "Bündnisse für Arbeit" mit Arbeitskostensenkungen für Beschäftigungsgarantien schon viele Arbeitsplätze in Deutschland gesichert werden konnten, scheinen Arbeits-

rechtler mehrheitlich immer noch der Meinung zu sein, "daß die von der Einführung tarifunter-schreitender Betriebsvereinbarungen erhoffte Entlastung wirtschaftlich gefährdeter Betriebe den damit notwendig verbundenen Zerfall der Normqualität, der Kartellwirkung und der Friedensfunktio-n von Tarifverträgen arbeitsrechtssystematisch keineswegs rechtfertigt" (Kempen 1993, 125). Für viele sind Öffnungsklauseln "rechtspolitisch deswegen bedenklich, weil sie die wichtige Ordnungs- und Kartellfunktion des Tarifvertrags weitgehend außer Kraft setzen würden" (Lieb 1994, 342).³⁴

Ökonomische Vorschläge einer flexibleren, dezentraleren Regelung von Arbeitsmarktfragen stoßen nicht nur in diesem Fall auf ein Arbeitsrecht, das traditionell kollektive Regelungen bevor-zugt und deshalb dem Tarifvertrag Vorrang gegenüber der Betriebsvereinbarung und dem Einzelarbeitsvertrag einräumt.³⁵ Diese abstrakte Regelung ist dann besonders fragwürdig, wenn gar kein konkreter, bindender Tarifvertrag existiert: Selbst ein nicht tarifgebundenes Unternehmen ohne Gewerkschaftsmitglieder darf gemäß § 77 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz nicht mit seinem Betriebsrat Verträge abschließen, in denen Arbeitsentgelte oder sonstige Arbeitsbedin-gungen Gegenstand der Vereinbarung sind, die üblicherweise durch Tarifvertrag geregelt werden. Für den Sachverständigenrat (1996, Tz. 325) "behindert aus ökonomischer Sicht der § 77 Absatz 3 die notwendige Flexibilisierung des Lohnfindungsprozesses in untragbarer Weise", und er fordert, zumindest die Tarifüblichkeitssperre aus dem Gesetz zu streichen und den Tarifvorbehalt auf tatsächlich bestehende Tarifverträge und tarifgebundene Betriebe zu beschränken (so auch Soltwedel 1997, 44).

Angesichts der Tatsache, daß immer mehr deutsche Unternehmen unter Wettbewerbs- und Anpassungsdruck bewußt oder unbewußt gegen den umfassenden Vorrang tarifvertraglicher Regelungen verstoßen und daß beschäftigungssichernde Notausstiege bereits jetzt gängige Praxis zu sein scheinen, wäre die generelle Einrichtung entsprechender Öffnungsklauseln in gewisser Hinsicht ohnehin nur die Legalisierung eines marktbestimmten Handelns. Arbeitsrechtler sollten deshalb ihre vorwiegend rechtssystematisch begründete Skepsis gegenüber Öffnungs-klauseln überwinden und sich statt dessen eher Gedanken über eine Stärkung und bessere Ausgestaltung des Instruments der Betriebsvereinbarung machen.³⁶ Angesichts der betrieblichen

³⁴ Die vorwiegend ablehnende Sicht der Arbeitsrechtler kommt auch in der Diskussion "Betriebsverfassung und Tarifvertrag" gut zum Ausdruck, die in *Recht der Arbeit* 47 (1994, 140-183) abgedruckt ist.

³⁵ Daß auf verschiedenen Feldern arbeitsrechtliche Regelungen und ökonomische Effizienz zunehmend im Widerspruch stehen, kritisieren z.B. Dichmann (1992) und Görgens (1997, 394), der meint: "Günstigkeitsprinzip, Allgemeinverbindlichkeitserklärung und Flächentarifverträge sind zwar keine eigenständigen Auslöser von Arbeitslosigkeit, sie begründen aber Inflexibilitäten und tragen zur Beeinträchtigung einer möglichst vollbeschäftigungskonformen Anpassung an neue Bedingungen auf Güter- und Arbeitsmärkten bei."

³⁶ Unterstützung findet diese Ansicht unter Arbeitsrechtlern fast nur bei Reuter (1994) und bei Adomeit (1985, 36f.), der sogar meint: "Betriebsräte vertreten alle Arbeitnehmer ihrer Unternehmen, sind demokratisch besser

Beschäftigungspakte und der Einsteigertarife dringend erforderlich ist auch eine ökonomisch sinnvolle, flexiblere juristische Interpretation des Günstigkeitsprinzips, wobei der subjektiven Einschätzung der Betroffenen größere Bedeutung zukommen sollte.³⁷ Eine derartige Auflockerung würde die bisher vorwiegend kollektivistisch ausgerichteten gesetzlichen Rahmenbedingungen wieder stärker in Einklang mit den in der Praxis zu findenden Problemlösungen bringen und generell mehr legalen Raum für eher individualistisch orientierte ökonomische Lösungsvorschläge von Arbeitsmarktproblemen schaffen.

6. Fazit

Die vorangegangenen Betrachtungen aus ökonomischer Sicht haben deutlich werden lassen, daß das deutsche Lohnfindungssystem sich im Wandel befindet und sich auch weiter wandeln muß. Die repräsentativen Daten des IAB-Betriebspanels deuten darauf hin, daß im Jahr 1997 nur noch für jeden zweiten westdeutschen und sogar nur jeden vierten ostdeutschen Betrieb im privaten Sektor Flächentarifverträge galten. In deren Genuß kamen immerhin 65 Prozent der westdeutschen und 44 Prozent der ostdeutschen Beschäftigten, doch ist die Flächentarifbindung sowohl bei den Betrieben als auch bei den Beschäftigten tendenziell rückläufig. Berücksichtigt man darüber hinaus den immer häufigeren Einbau von Öffnungsklauseln in Flächentarifverträge und die vielfältigen, nicht in jedem Falle juristisch einwandfreien betrieblichen Beschäftigungspakte, so wird deutlich, daß sich in den letzten Jahren das Gewicht zunehmend von der überbetrieblichen zur betrieblichen Regelung von Löhnen und Arbeitsbedingungen verschoben hat.

Diese marktbestimmte Gewichtsverlagerung innerhalb des deutschen Lohnfindungssystems steht in einem gewissen Konflikt zu dem in unserem Arbeitsrecht festgelegten Vorrang tarifvertraglicher Kollektivvereinbarungen und weist auf zusätzlichen Forschungsbedarf über die optimale Ausgestaltung bestimmter Arbeitsmarktinstitutionen hin. Im Gegensatz zu Juristen, die von einer ziemlich klaren Rangfolge arbeitsrechtlicher Normen ausgehen, können Ökonomen beim heutigen Stand der Wissenschaft weder zentralen, kollektiven noch dezentralen, individuellen Regelungen eine in jedem Fall eindeutig bessere Problemlösungskapazität zusprechen. Allein die Einsicht,

legitimiert, müssen sich ... wieder zur Wahl stellen, haben den Vorteil größerer Sachnähe. ... Man kann sich leicht die (Gesamt-)Betriebsvereinbarung als das zukünftige Mittel für Lohnregelungen vorstellen, und zwar unabhängig davon, ob den Betriebsräten dies durch tarifliche Öffnungsklauseln vergönnt wird."; vgl. auch Adomeit (1996).

³⁷ Auch diese Ansicht wird nur von wenigen Arbeitsrechtlern wie z.B. Adomeit (1985, 1996) geteilt. Die herrschende Meinung ist wie Lieb (1994, 293) der Ansicht: "diese Art von Günstigkeitsbetrachtung und Günstigkeitsbeurteilung hat ... mit Günstigkeit im bisherigen Sinn nichts mehr zu tun. Sie setzt vielmehr ... das gesamte bisherige Tarifvertragssystem aufs Spiel." Für Ökonomen ist dies schwer verständlich: "Aus volkswirtschaftlicher Sicht muß der Grundsatz gelten, daß eine arbeitsplatzzerhaltende Betriebsvereinbarung auf alle Fälle günstiger zu beurteilen ist als ein arbeitsplatzvernichtender Tarifvertrag" (Eisold 1989, 258); vgl. auch Soltwedel (1997, 41).

daß zumindest in einigen Fällen dezentrale Lösungen und in vielen Fällen Kombinationen von zentralen und dezentralen Regelungsmechanismen Effizienzvorteile aufweisen dürften, sollte aber angesichts massiver Beschäftigungsprobleme für die Tarifparteien, den Gesetzgeber und die Rechtsprechung Grund genug sein, zumindest legale *Möglichkeiten* für flexiblere und differenziertere Lösungen zu schaffen.

Hilfreich für derartige Reformen wäre vielleicht auch eine bessere Kommunikation zwischen Rechts- und Wirtschaftswissenschaft oder sogar eine stärkere interdisziplinäre Forschung. Zwar gibt es sowohl bei Juristen als auch bei Ökonomen Versuche, die Argumentationen und Erkenntnisse des jeweils anderen Forschungsansatzes zu berücksichtigen und einen kritischen Dialog anzustoßen (vgl. z.B. Adomeit 1985, Dichmann 1992, Rütters 1996). Solange aber eine Kartellfunktion (des Tarifvertrages) von Juristen positiv und von Ökonomen negativ bewertet wird und solange Juristen auf die Ordnungsfunktion kollektiver Regelungen, Ökonomen aber auf die unsichtbare Hand des Marktes vertrauen, solange besteht wenig Grund zur Hoffnung auf eine Verständigung zwischen den Fakultäten. Die traurige Konsequenz dieses Stillstandes hat bereits Adomeit (1985, 15) deutlich beim Namen genannt: "Die Gesetze der Ökonomie sind stärker als unsere arbeitsrechtlichen Gesetze, und was sich nicht biegen kann, wird gebrochen ...".

Literatur

Adomeit, K. (1985): Das Arbeitsrecht und unsere wirtschaftliche Zukunft, München

Adomeit, K. (1996): Regelung von Arbeitsbedingungen und ökonomische Notwendigkeiten, München und Landsberg/Lech

Bellmann, L. (1997): Das Betriebspanel des IAB, in: Hujer, R./Rendtel, U./Wagner, G. (Hrsg.): Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Panel-Studien, Sonderhefte zum Allgemeinen Statistischen Archiv Heft 30, Göttingen, S. 169-182

Bellmann, L./Kohaut, S./Schnabel, C. (1998a): Ausmaß und Entwicklung der übertariflichen Entlohnung, in: IW-Trends 25, S. 5-14

Bellmann, L./Kohaut, S./Schnabel, C. (1998b): Flächentarifverträge im Zeichen von Abwanderung und Widerspruch: Geltungsbereich, Einflußfaktoren und Öffnungstendenzen, Vortrag auf dem IAB/ZEW-Workshop "Lohnstruktur, Qualifikation und Beschäftigungsdynamik" am 25.-27.11.1998 in Iphofen

Berthold, N./Fehn, R. (1996): Evolution von Lohnverhandlungssystemen - Macht oder ökonomisches Gesetz?, in: Zohlnhöfer, W. (Hrsg.), Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand, Berlin, S. 57-94

Brenke, K./Eickelpasch, A./Blume, L. (1998): Lage und Perspektiven der Unternehmen in Ostdeutschland, Berlin

Bispinck, R. (1998): Tarifliche Öffnungsklauseln: Unterschiedliche Erscheinungsformen in der Praxis, in: PERSONAL 50, S. 165-169

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (1998): Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im

Jahre 1997, Bonn

Calmfors, L. (1993): Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance: A Survey, in: OECD Economic Studies 21, S. 161-191

Dichmann, W. (1992): Kollektive Interessenvertretung, Recht und ökonomische Effizienz, Freiburg

Eisold, H. (1989): Tarifpolitik bei Arbeitslosigkeit in der Sozialen Marktwirtschaft, Frankfurt/Main

Fitzenberger, B./Franz, W. (1998): Flexibilität der qualifikatorischen Lohnstruktur und Lastverteilung der Arbeitslosigkeit: Eine ökonometrische Analyse für Westdeutschland, in: Gahlen, B./Hesse, H./Ramser, H. J. (Hrsg.), Verteilungsprobleme der Gegenwart, Tübingen, S. 47-79

Franz, W. (1995): Die Lohnfindung in Deutschland in einer internationalen Perspektive: Ist das deutsche System ein Auslaufmodell?, in: Beihefte der Konjunkturpolitik 43, S. 31-57

Gerlach, K./Lehmann, K./Meyer, W. (1998): Entwicklung der Tarifbindung im Verarbeitenden Gewerbe Niedersachsens, in: Gerlach, K./Hübler, O./Meyer, W. (Hrsg.): Ökonomische Analysen betrieblicher Strukturen und Entwicklungen, Frankfurt und New York, S. 30-54

Görgens, E. (1997): Arbeitsmarktinstitutionen und Beschäftigung in Deutschland, in: ORDO 48, S. 385-410

Hickel, R./Kurtzke, W. (1997): Tarifliche Lohnpolitik unter Nutzung der Härtefallregelung, Köln

Kempen, O. E. (1993): Struktur- und Funktionsunterschiede zwischen Tarifvertrag und Betriebsvereinbarung, in: Kissel, O. R. (Hrsg.), Das Arbeitsrecht der Gegenwart, Band 30, Berlin, S. 97-125

Koberski, W./Clasen, L./Menzel, H. (1998): Tarifvertragsgesetz: Kommentar (12. Ergänzung), Krefeld, Ts.

Lieb, M. (1994): Mehr Flexibilität im Tarifvertragsrecht? "Moderne" Tendenzen auf dem Prüfstand, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 11, S. 289-294 und 337-342

Moene, K. O./Wallerstein, M./Hoel, M. (1993): Bargaining structure and economic performance, in: Flanagan, R. J./Moene, K.O./Wallerstein, M. (Hrsg.), Trade Union Behaviour, Pay-Bargaining, And Economic Performance, Oxford, S. 63-154

Neumann, M. J. M./Schmidt, R./Schulte, E. (1990): Determinants of contract wages in Germany, in: European Economic Review 34, S. 1233-1245

OECD (1997): Employment Outlook, July 1997, Paris

Oppolzer, A./Zachert, U. (1998): Zur Zukunft des Tarifvertrages - Eine empirische Untersuchung, in: WSI Mitteilungen 51, S. 493-501

Reuter, D. (1994): Betriebsverfassung und Tarifvertrag, in: Recht der Arbeit 47, S. 152-168

Revel, S. W. (1994): Tarifverhandlungen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden

Riester, W. (1994): Tarifpolitik im Umbruch, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 45, S. 149-157

Rüthers, B. (1996): Beschäftigungskrise und Arbeitsrecht, Bad Homburg

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996): Reformen voranbringen (Jahresgutachten 1996/97), Stuttgart

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1997): Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion - Orientierungen für die Zukunft (Jahresgutachten 1997/98), Stuttgart

Schmidt, P.-G. (1996): Strukturmerkmale des Arbeitsmarktes und gesamtwirtschaftliche Stabilität, in:

-
- Zohlnhöfer, W. (Hrsg.), Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand, Berlin, S. 95-148
- Schnabel, C.* (1997a): Tariflohnpolitik und Effektivlohnfindung, Frankfurt/Main u.a.
- Schnabel, C.* (1997b): Arbeitsmarktinstitutionen im Wandel: Perspektiven der kollektiven Lösung arbeitsmarktpolitischer Probleme, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 23, S.107-128
- Schnabel, C.* (1998): Betriebliche Flexibilisierungsspielräume durch tarifvertragliche Öffnungsklauseln, in: PERSONAL 50, S. 160-164
- Schroeder, W./Ruppert, B.* (1996): Austritte aus Arbeitgeberverbänden: Motive - Ursachen - Ausmaß, in: WSI Mitteilungen 49, S. 316-328
- Soltwedel, R.* (1997): Dynamik der Märkte - Solidität des Sozialen, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 297/298, Institut für Weltwirtschaft Kiel, April 1997
- Sontowski, S.* (1998): Löhne in der Unternehmenskrise, Frankfurt/Main u.a.
- Traxler, F.* (1997): Der Flächentarifvertrag in der OECD. Entwicklungen, Bestandsbedingungen und Effekte, in: Industrielle Beziehungen 4, S. 101-124
- WSI-Projektgruppe (1998): Ausgewählte Ergebnisse der WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 1997/98, in: WSI Mitteilungen 51, S. 653-667

Tabelle 1: Flächentarifbindung der Betriebe nach Branchen¹

- Anteil der Betriebe, die einem Branchentarifvertrag unterliegen, in Prozent -

Branche	Westdeutschland		Ostdeutschland
	1995	1997	1997
Landwirtschaft	43,5	42,6	18,7
Bergbau/Energie	78,2	52,4	52,2
Grundstoffverarbeitung	61,4	60,6	31,2
Investitionsgüter	58,5	58,2	34,9
Verbrauchsgüter	68,7	73,0	42,3
Baugewerbe	79,3	70,2	40,6
Handel	52,7	54,2	23,8
Verkehr/Nachrichten	51,7	36,5	25,1
Kredit/Versicherungen	68,6	61,0	44,5
Sonstige Dienste	37,0	33,6	14,4
Insgesamt	51,8	49,0	25,7

¹ Ohne Organisationen ohne Erwerbszweck, private Haushalte und öffentlichen Dienst

Quelle: Bellmann/Kohaut/Schnabel (1998b) auf Basis des IAB-Betriebspanels, 3. Welle West 1995, 5. Welle West/2. Welle Ost 1997

Tabelle 2: Geltung von Flächentarifverträgen für Beschäftigte

- Anteil der Beschäftigten, für die ein Branchentarifvertrag gilt, in Prozent -

Branche	Westdeutschland		Ostdeutschland
	1995	1997	1997
Landwirtschaft	62,1	57,3	22,6
Bergbau/Energie	78,4	71,4	84,6
Grundstoffverarbeitung	80,0	77,7	52,8
Investitionsgüter	81,7	77,4	43,2
Verbrauchsgüter	79,0	77,2	46,2
Baugewerbe	90,9	85,3	49,8
Handel	70,7	69,2	47,0
Verkehr/Nachrichten	50,4	44,6	42,5
Kredit/Versicherungen	92,5	83,8	88,1
Sonstige Dienste	46,5	42,2	31,2
Insgesamt	69,9	65,3	43,9

¹ Ohne Organisationen ohne Erwerbszweck, private Haushalte und öffentlichen Dienst

Quelle: Bellmann/Kohaut/Schnabel (1998b) auf Basis des IAB-Betriebspanels, 3. Welle West 1995, 5. Welle West/2. Welle Ost 1997

Tabelle 3 : Flächentarifbindung nach Betriebsgröße 1997¹

- Anteil der Betriebe, die einem Branchentarifvertrag unterliegen, in Prozent -

Beschäftigte (am 30.6.1997)	Westdeutschland	Ostdeutschland
1 bis 4	35,7	18,9
5 bis 9	56,5	26,5
10 bis 19	57,5	32,5
20 bis 49	59,9	40,3
50 bis 99	70,3	56,2
100 bis 199	72,8	54,3
200 bis 499	73,8	64,8
500 bis 999	73,3	80,2
1.000 und mehr	75,8	77,7
Insgesamt	49,0	25,7

¹ Ohne Organisationen ohne Erwerbszweck, private Haushalte und öffentlichen Dienst

Quelle: Bellmann/Kohaut/Schnabel (1998b) auf Basis des IAB-Betriebspanels, 5. Welle West/2. Welle Ost 1997

Übersicht 1: Tarifvertragliche Öffnungsklauseln in Entgeltfragen

Art der Klausel	Rolle der Tarifvertragsparteien	Beispiele (Branchen)
Härteklausel	Zustimmung zu Antrag des Betriebs, dann Ausgestaltung der Sonderregelung	Metall-, Elektro- und Stahlindustrie Ostdeutschland; Papier, Pappe und Kunststoffe verarbeitende Industrie, West- und Ostdeutschland
Öffnungsklausel mit Zustimmungsvorbehalt	müssen einer vom Tarifvertrag abweichenden Betriebsvereinbarung zustimmen oder können widersprechen	Chemie- und Kautschukindustrie Westdeutschland; Papierindustrie und Reisebürogewerbe West- und Ostdeutschland; Baugewerbe Ostdeutschland
Öffnungsklausel ohne Zustimmungsvorbehalt	keine Zustimmung erforderlich, kein Widerspruch möglich	Textil- und Bekleidungsindustrie Westdeutschland; Zeitungen Ostdeutschland; Druckindustrie West- und Ostdeutschland
Kleinbetriebsklausel	keine Zustimmung erforderlich, kein Widerspruch möglich	Einzelhandel, Groß- und Außenhandel Ostdeutschland; Druckindustrie West- und Ostdeutschland

Quelle: Schnabel (1998)

Diskussionsbeiträge

Gottlieb Förster

Bei den empirischen Daten gibt es sicherlich relativ starke Branchendifferenzierungen. Nach den Daten des Bundesarbeitgeberverbandes der chemischen Industrie liegt die Tarifbindung in Ostdeutschland nach wie vor bei rund 70 Prozent. Von daher haben wir in der chemischen Industrie eine etwas andere Ausgangssituation im Vergleich zu anderen Branchen - auch in unserem eigenen Organisationsbereich, wenn ich hier zum Beispiel die keramische Industrie anschau. Da sieht die Welt etwas anders aus. Das hat natürlich mit den Strukturproblemen und auch mit den ökonomischen Problemen in dieser Branche zu tun.

In der chemischen Industrie sind wir derzeit auch deshalb in einer besseren Situation, da es dort trotz der vielen Öffnungsklauseln und Korridorlösungen den meisten Betrieben wirtschaftlich gut geht. Wenn man mal den Nutzen dieser Öffnungsklauseln anschaut, und insoweit gebe ich Herrn Bispinck ja auch recht, dann gibt es sicherlich tarifvertragliche Regelungen, wo man wirklich sagen muß, die haben mehr symbolischen Charakter gehabt. Sie sollten auch zur Stabilisierung der Arbeitgeberverbände und damit des Flächentarifvertrages beitragen. Die Einsteigertarife, die wir zum Beispiel für Langzeitarbeitslose abgeschlossen haben, wurden nur in zwei Unternehmen genutzt, bei der Bayer AG und der BASF. Die Möglichkeit, daß bei unbefristeten Einstellungen auch bis zu 5 Prozent im ersten Jahr vom Tarifentgelt abgewichen werden kann, wird ebenfalls kaum genutzt, da die Unternehmen nach wie vor lieber befristet einstellen und damit auf die unbefristete Einstellung, die Voraussetzung für diese Absenkung wäre, nicht eingehen.

Der zweite Punkt, der in der Diskussion eine Rolle spielt, sind die innerbetrieblichen Entlohnungssysteme. Es hilft nämlich nicht, wenn ich nur den Tarifvertrag verändere, ich muß in diesem Zusammenhang auch die innerbetrieblichen Entlohnungssysteme mit berücksichtigen. Wir haben in der chemischen Industrie über die gesamte Branche in Westdeutschland nach wie vor einen übertariflichen Anteil von rund 20 Prozent. Dieser Anteil ist in den letzten zehn Jahren zwar deutlich zurückgegangen, aber mit 20 Prozent liegen wir wahrscheinlich in einem industriellen Vergleich immer noch relativ weit oben. Diese innerbetrieblichen Entlohnungssysteme sind sehr häufig stark auf den Tarifvertrag und auf die Tarifsystematik aufgebaut. Insoweit hilft es den Betrieben nicht, wenn die Diskussion nicht die innerbetrieblichen Entlohnungssysteme mit einbezieht. Ein Teil, der früher stärker eine Rolle spielte und der in der chemischen Industrie gerade im gewerblich-technischen Bereich immer mehr zurückgeht, sind klassische Leistungsentlohnungssysteme. Was an klassischen Akkord- oder Prämienlohnsystemen mal vorhanden war, ist aufgrund des Entgelttarifvertrages und seiner Struktur kaum noch vorhanden. In dieser Frage werden wir in eine neue Diskussion kommen, da auch unsere Chemie-Arbeitgeber die Forderung

nach einer stärkeren tarifvertraglichen Leistungsdifferenzierung stellen. Bei dem Entgeltkorridor, der die Möglichkeit einer Absenkung der Tarifentgelte um bis zu 10 Prozent, mit Zustimmung der Tarifvertragsparteien, nach unten vorsieht, haben wir das Problem, daß es kein geeignetes Instrument für eine Tariffdifferenzierung für bestimmte Sparten ist. Die Regelungen im Sinne des Entgeltkorridors können nur befristet angewandt werden. Auch muß man feststellen, daß die Unternehmen, die 1996 die Diskussion ausgelöst haben und die ja auch durch die Medien gegangen sind, wie zum Beispiel die Continental AG, diese tarifvertragliche Lösung bisher nicht genutzt haben. Auch die Continental AG hat nach wie vor einen relativ hohen übertariflichen Anteil. Und insoweit ist dies ein Punkt, auf den wir grundsätzlich hinweisen: Bevor wir einer tariflichen Öffnung zustimmen, die zu einer Absenkung der Tarifeinkommen führt, müssen erst die innerbetrieblichen Systeme angepaßt werden. Insoweit ist die faktische Wirkung dieser Öffnungsklausel intern für uns nach wie vor ein Punkt, mit dem wir auch im Verhältnis zu unseren Betriebsräten relativ gelassen umgehen können, weil er nicht die Brisanz hat, mit der er zum Teil außerhalb der chemischen Industrie diskutiert wird. Etwas anders sieht es im Bereich des Arbeitszeitkorridors aus, den wir ebenfalls in der chemischen Industrie vereinbart haben und der die Möglichkeit bietet, um zweieinhalb Stunden nach oben und nach unten von der tariflichen Arbeitszeit abzuweichen. Derzeit haben wir 48 Betriebsvereinbarungen, die in Kraft sind und die sich in etwa die Waage halten, was die Zahl der Absenkung bzw. der Ausdehnung nach oben betrifft. Wenn man die Beschäftigtenzahlen nimmt, liegt die Inanspruchnahme bei zwei Prozent, gemessen an der Gesamtbeschäftigtenzahl. Auch hier haben wir im Moment keine dramatische Entwicklung. Nimmt man die letzten Betriebsvereinbarungen, ist ein gewisser Trend zu einer Verlängerung der Arbeitszeiten feststellbar. 1995/1996 hatten wir aber viele Betriebsvereinbarungen, die vor dem Hintergrund einer damals schlechteren wirtschaftlichen Situation stärker auf eine Absenkung Richtung 35 Stunden hinzielten, um Entlassungen zu verhindern. Die derzeitige Entwicklung in 1998 hängt mit der besseren ökonomischen Situation zusammen. Und hier diskutieren natürlich viele Unternehmen, bevor es zu Neueinstellungen kommt, daß man die Arbeitszeit nach oben verlängern möchte. Das ist etwas, was wir ein Stück weit mit Sorge betrachten. Die Anwendung solcher Öffnungsklauseln würde ich sehr viel problematischer in unseren kleineren Branchen, wie zum Beispiel Leder, sehen. Da haben wir aber auch ganz andere Probleme, wenn man sich mal das Tarifniveau anschaut.

Bei Tarifeinkommen von 1.500 DM kann ich mir nicht vorstellen, daß man hier noch ernsthaft über Öffnungsklauseln nachdenken kann. Das ist eine Situation, die man in der Diskussion mit berücksichtigen muß. In der chemischen Industrie liegt zum Beispiel die unterste Tarifgruppe in Westdeutschland bereits bei über 3.000 DM im Monat. Aber auch in der chemischen Industrie werden sich aus meiner Sicht die Probleme verschärfen. In bestimmten Servicebereichen, die wir derzeit diskutieren, gerade bei unseren großen Chemiekonzernen, sind dies zum Beispiel auch die

Kantinen und Werksküchen. Derzeit fallen auch diese Bereiche noch unter den Chemie-Tarifvertrag und hier gibt es Diskussionen im Vergleich zu den Tarifverträgen im NGG-Bereich. Ich gehe davon aus, daß wir auch hier Lösungen benötigen. Hierbei helfen uns allerdings nicht die bisherigen Korridorlösungen, hier wird man längerfristige Lösungen benötigen.

Hermann Unterhinninghofen

Herr Schnabel, ich finde die Frontstellung zwischen Ökonomen und Arbeitsrechtlern, die Sie versucht haben aufzubauen, falsch. Es gibt verschiedene politische Schulen, sowohl bei den Ökonomen wie auch bei den Juristen. Ich kenne einige Ökonomen, die - im Gegensatz zu Ihnen - sehr wohl eine eindeutige Empfehlung für den Flächentarifvertrag abgeben. Ich bin Ihnen dankbar, daß Sie mit den Zahlen zur Tarifbindung, die auf Kleinst- und Kleinbetriebe runtergebrochen sind, eine Mär widerlegen helfen, wonach in der sächsischen Metall- und Elektroindustrie nur noch 8 Prozent der Betriebe an Tarifverträge gebunden sind oder sich daran halten.

Zu der Härteklausel in den ostdeutschen Metalltarifverträgen: Sie haben in Zweifel gezogen, daß das Öffnungsklauseln sind. Ich sehe das anders. Sie haben allerdings den besonderen und von uns sehr geschätzten Charakter, daß die Entscheidung über Abweichungen vom Tarifvertrag nicht systemwidrig auf die Betriebe delegiert wird, sondern weiter in der Hand derer bleibt, die auch den Flächentarifvertrag vereinbart haben. Daß also die Tarifvertragsparteien darüber entscheiden und nicht die Betriebsparteien. Davon wurde stark Gebrauch gemacht, in Mecklenburg-Vorpommern zum Beispiel von Dreiviertel der Metallbetriebe in unterschiedlichem Maße.

Zur betrieblichen Abweichung nach unten: Da sieht die Landschaft bei uns ein bißchen anders aus als zum Beispiel in der chemischen Industrie. Das hat verschiedene Ursachen, unter anderem ist der Umgang zwischen Arbeitgebern und Arbeitgeberverbänden einerseits und der Gewerkschaft andererseits konfliktbeladener. Das wird auch noch eine Zeit lang so bleiben, obwohl der Herr Stumpfe jetzt die „neue Partnerschaft“ zwar ausgerufen hat, aber in der aktuellen Tarifrunde nicht praktiziert. Wir haben einen Sonderfall in den Altersteilzeittarifverträgen, wo es eine eher unsinnige Öffnungsklausel gibt, die es Arbeitgebern und dem Betriebsrat erlaubt, bei „Gefährdung von Arbeitsplätzen“ von den tariflichen Bedingungen der Altersteilzeit abzuweichen. Deshalb wird diese Klausel wahrscheinlich nie wirksam werden. Man muß sich fragen, aus welchen Gründen die Arbeitgeber auf Aufnahme dieser Klausel bestanden haben.

Zur Firma Viessmann: Wir haben eine Vereinbarung mit dem Arbeitgeberverband und der Firma gemacht, um die Firma nächstes Jahr wieder in den Flächentarifvertrag, sprich 35 Stunden, zurückzuführen. Das Vorgehen der Firma zeigt die Schwierigkeiten, die Abweichungen auf Arbeitgeberseite produzieren können. Einer der Hauptkonkurrenten, die Firma B., hat einen bitterbösen Brief an den Arbeitgeberverband geschrieben und darüber geklagt, daß man so die

gleichen Wettbewerbsbedingungen zerstöre. Diesen Brief kann man gewissermaßen als ein flammendes Plädoyer für die Aufrechterhaltung des Flächentarifvertrages auffassen, der ja die gleichen Wettbewerbsbedingungen garantieren soll.

Zum Stichwort Ergänzungstarifvertrag, das Reinhard Bispinck kurz angesprochen hat: Ein Teil dieser Ergänzungstarifverträge ist dadurch zustande gekommen, daß Firmen damit gedroht haben, daß sie mit ausgegliederten Bereichen aus der Tarifbindung herausgehen oder in „billigere“ Tarifbereiche ausweichen wollten. Um zu verhindern, daß sie tariflich sozusagen ins Bodenlose fallen, sind dann Ergänzungstarifverträge gemacht worden, die zum Teil vom Flächentarifvertrag abweichen, zum Beispiel auch „seitlich“, in dem sie andere, aber gleichwertige Regelungen vorsehen. Es gibt noch eine andere Form von Ergänzungstarifverträgen. Insbesondere im Norden sind Verträge durchgesetzt worden gegen den Willen des Arbeitgeberverbandes, der auch mit einstweiligen Verfügungen gedroht hat, falls das streikweise durchgesetzt werden sollte. Wenn man einerseits Ergänzungstarifverträge billigt, die nach unten abweichen, muß man andererseits darüber diskutieren, wie die Tarifvertragsparteien vom Flächentarifvertrag nach oben abweichen können.

Claus Schnabel

Ich wollte nur ein Mißverständnis korrigieren, das sich anscheinend beim Vortrag ergeben hat. Sie sagen, ich hätte Ökonomen und Juristen in eine Frontstellung gebracht, die es gar nicht gibt. Abgesehen davon, daß ich hier ein bißchen provozieren sollte, habe ich natürlich in der schriftlichen Version sehr wohl auch auf andere juristische Meinungen hingewiesen, zum Beispiel auf Adomeit oder auf Reuter. Nur repräsentieren die, wie es aussieht, nicht die Mehrheit der Juristen. Und genauso sieht es auf der Seite der Ökonomen aus. Dort ist es wohl so, daß die Mehrheit dem Flächentarifvertrag relativ skeptisch gegenübersteht. Dagegen ist meine Meinung, die ich glaubte hier klarzumachen, daß ich sehr wohl für den Flächentarifvertrag und für ein System immanenter Reformen bin und glaube, daß man damit den Flächentarifvertrag retten kann, wenn man es richtig anpackt. Aber Sie wissen genauso wie ich, daß Leute, die Sie einer bestimmten politischen Richtung zuordnen, durchs Land ziehen und ganz klar sagen, wir brauchen Betriebstarifverträge. Das scheint eigentlich immer noch die Mehrheitsmeinung zu sein. Ich dagegen glaube und glaubte, das zu zeigen, daß die Sache nicht so simpel ist, wie manche Leute sie darstellen.

Volker Rieble

Ich habe zwei Ergänzungen zum empirischen Teil. Mir fehlt bei der Untersuchung die Tariffucht und die Erosion auf Verbandsebene. Es gibt gar nicht so wenige kleine Arbeitgeberverbände, die sich ganz auflösen. Das passiert, ich habe überhaupt keine Ahnung, wie oft das passiert und kann das empirisch überhaupt nicht unterfüttern. Aber ich habe persönlich Kenntnis von einigen Fällen

und man liest auch gelegentlich was, und das ist natürlich etwas bedrohlich, denn der Verband ist ja dann erst mal weg. Das heißt: Anders als bei der Flucht des einzelnen Arbeitgebers ist die Wiederbegründung von Tarifbeziehungen sehr viel schwieriger, wenn es keinen konkurrierenden Verband gibt, der das auffangen kann. Darüber muß man nachdenken. Und das zweite, das haben Sie eben auch schon erwähnt, es gibt auch die Tariffucht durch Verbandsverhalten, durch Flucht in die Tariflosigkeit. Es gibt gar nicht so selten Zustände, daß ein Tarifvertrag von anno dazumal immer noch nachwirkt und es passiert einfach nichts. Sie können sich nicht einigen. Die Gewerkschaft kann oder will keinen Streik organisieren. Und auch da fehlen mir im Prinzip die Daten. Formal würden Sie natürlich sagen, ja da ist irgendwo Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband vorhanden und es gibt noch eine Bindung an einen nachwirkenden Tarifvertrag. Aber das ist natürlich keine echte Tarifbindung, zumal das ja alles dispositiv ist und ich im Unternehmen, so jedenfalls bei Neueinstellungen, machen kann was ich will, ohne rechtlich daran gehindert zu sein.

Zweiter Punkt, natürlich gibt es ganz erfolgreiche Angebote der Tarifparteien an die Arbeitgeber, Betriebsräte und Arbeitnehmer. Aber es gibt eben auch Fälle, Sie haben es ja geschildert, wie diese Langzeitarbeitslosen-Einsteigertarife, die werden gar nicht wahrgenommen. Und da wird man fragen müssen, warum werden diese Angebote nicht wahrgenommen? Es gibt zwei Möglichkeiten: Entweder ist das Differenzierungs- und Öffnungsangebot so minimal, daß es sich von vornherein wirtschaftlich nicht lohnt. 5 oder 10 Prozent Abschlag für Langzeitarbeitslose, so könnte man ja denken, ist angesichts von deren geringer Produktivität einfach zu wenig Abschlag. Das wäre eine Erklärungsmöglichkeit. Oder denken Sie an die Arbeitszeitflexibilisierung gerade in den Metalltarifen. Da hören wir ja immer wieder die Klagen der Unternehmen, die Tarifverträge seien vollkommen unflexibel. Wenn man dann aber fragt, habt ihr das denn alles schon gemacht, was es da so Schönes gibt, dann wird das verneint. Da glaube ich noch nicht mal, daß es daran liegt, daß es zu wenig ist, das sind schon effektive Möglichkeiten. Da scheint es mir eher der Grund zu sein, daß die Information nicht da ist oder die Motivation fehlt. Das ist ja auch eine gewisse deutsche Krankheit, wenn einem etwas nicht gefällt, dann gibt es großes Jammern und Klagen. Das mündet dann immer wieder in den Ruf, daß irgendwelche anderen etwas tun müssen. Hauptsache man selber muß nichts bewegen. Und der schwarze Peter ist natürlich, wenn man solche Öffnungsklauseln macht, bei den Arbeitgebern gelandet. Dadurch werden die Klagen unglaubwürdiger, wenn die Arbeitgeber von diesen Angeboten keinen Gebrauch machen. Und da bräuchten wir natürlich auch etwas mehr empirische Kenntnis über die Motivationen, von Öffnungsklauseln keinen Gebrauch zu machen.

Der vierte und vorletzte Punkt sind die Daten über die Tarifbindung: Hier fand ich erstaunlich, daß die im Osten Deutschlands im Baugewerbe, nach Ihrer Tabelle bei 49,8% sind. Das sind 0,2

Prozent unter dem Allgemeinverbindlichkeits-Quorum. Und das wird die auf der rechtlichen Seite später interessante Frage aufwerfen, ob es richtig ist, auf die mangelnde Attraktivität der Tarifparteien mit einer Absenkung der Standards für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung zu reagieren. Da sind wir ja jetzt mit dem neuen Entsendegesetz schon dabei. Wenn das Quorum wegfällt und der Tarifausschuß wegfällt, dann sorgt der Staat durch Staatshilfe für Tarifbindung, die sonst keiner mehr will. Und eine letzte Bemerkung, Herr Schnabel, natürlich haben Sie recht, daß die Ökonomen und die Juristen in den letzten 20 Jahren im Arbeitsrecht vielleicht zu wenig miteinander gesprochen haben. Das hat verschiedene Gründe. Das hat etwas mit gewisser Theoriegläubigkeit von Ökonomen zu tun. Die sagen, was interessiert mich das Recht, wenn meine Theorie dies oder jenes sagt, dann ist das viel besser. Nehmen Sie nur die Monopolkommission, die damals gesagt hat, am allerbesten wäre es doch, wir würden die Koalitionsfreiheit ganz abschaffen. Sie steht ja leider in der Verfassung. Auf einer solchen Basis kann man nicht kommunizieren. Und natürlich gibt es auch eine gewisse Ignoranz. Jede Seite hat ihre eigene Sprache, ihre eigenen Termini. Ich arbeite jetzt viel mit Ökonomen, auch mit Herrn Franz vom ZEW, zusammen und muß mich da auch erst langsam reinfinden. Ich glaube aber schon, daß die Skepsis nicht so groß sein muß.

Ulrich Zachert

Ich möchte eine Anmerkung zum empirischen Hintergrund und dann doch den Versuch machen, den Bogen von der Praxis ein wenig zu den rechtlichen Fragestellungen zu ziehen, also ein bißchen „eine mittlere Linie.“ Wir haben in der Tat schon zweimal unter etwas anderen Akzentuierungen über das Thema gesprochen, wenn ich mich recht erinnere 1993 Kempfen und Reuter und 1995 wir beide, Rieble und ich, aber ich fand, diesen praxisorientierten und interdisziplinären Ansatz als Input außerordentlich anregend. Deshalb, weil aus meiner Sicht die juristische Debatte um die Reform des Flächentarifvertrages immer noch daran krankt, daß wir zu wenig empirische Kenntnisse über die tatsächliche Praxis und die Umsetzung von Öffnungen und Differenzierungen haben. Ich habe in beiden Referaten viel an Übereinstimmung festgestellt. Sehr plakativ formuliert lautet aus meiner Sicht die Botschaft: Entdramatisierung der Diskussion. Aus verschiedenen Gründen, die Reinhard Bispinck und Claus Schnabel dargelegt haben, gibt es seit mehreren Jahren einen Funktionswandel des Tarifvertrages. Ich zögere, von Funktionsverlust zu sprechen. Das muß die Zukunft noch erweisen, und dazu haben Sie ja auch eine Menge von Fakten dargelegt. Dieser Wandel zeigt sich insbesondere in der Tendenz einer Kompetenzverlagerung in der Rechtshierarchie von der höheren auf die darunterliegenden Ebenen, vor allen Dingen vom Tarifvertrag auf das betriebliche Niveau. Typisch sind die erwähnten Öffnungen für die verschiedensten Bereiche von der Arbeitszeitlege, Arbeitszeitdauer, Lohnkorridore bis hin zur Beschäftigungssicherung usw., das will ich alles hier nicht wiederholen. Ich kann dies und vieles andere,

was gesagt wurde, aus zwei empirischen Untersuchungen bestätigen, die ein Industriesoziologe, mein Kollege Alfred Oppolzer und ich, über mehrere Jahre angefertigt haben. Dort haben wir nach Erwartungen und Wünschen zur Zukunft des Tarifvertrages Verbände, Unternehmen und Betriebsräte befragt, einmal generell und sodann spezifisch im Handwerk - auch eine interessante Branche. Ich will mir jetzt verkneifen, zu sehr ins Detail zu gehen, was mir relativ leicht fällt, weil wir die Ergebnisse in Kurzform veröffentlicht haben (WSI Mitt. 1998, S. 493 ff.; GewMonH 1998, S. 595 ff.) und weil ein Buch darüber demnächst erscheinen wird. Jedenfalls besteht über das Ob von Öffnungen nach unseren Ergebnissen kaum noch Streit, wobei allerdings unterschiedliche Branchenstrukturen zu berücksichtigen sind. Nicht ohne Grund, das hat Michael Blank schon erwähnt, ist ein Verbandsvertreter von der IG BCE, Herr Förster, eingeladen worden. Die Kontroversen gehen stärker um das Wie von Öffnungen. Hier zeigt sich aus meiner Sicht auch in beiden Referaten ein Widerspruch oder zumindest in Nuancen ein Unterschied in der Bewertung. Wir stoßen hier auf das bekannte Problem - tarifpolitisch vermutlich noch schwerer zu lösen als juristisch -, wieviel an Kompetenzen dürfen die Tarifparteien abgeben, ohne die Substanz des Flächentarifvertrages zu beschädigen? Wo liegt der „Kernbereich“, mit dem wir an anderer Stelle juristisch soviel Schwierigkeiten haben oder man muß besser sagen: hatten, denn das ist vom Bundesverfassungsgericht ja jetzt anders entschieden (BVerfG 14.11.1995, BVerfGE 93, 352). Wo liegt das Wesen der Tarifautonomie? Wann kippt die Balance zwischen tariflicher Regelung einerseits und betrieblicher und individualrechtlicher Regelung andererseits? Das ist aus meiner Sicht abstrakt nur außerordentlich schwer zu bestimmen. Reinhard Bispinck hat auf Grenzen hingewiesen. Herr Schnabel, Sie schienen mir da relativ sorglos und unbekümmert. Aber das ist auch mehr die Hausaufgabe der Juristen, und da gibt es dann doch einige Sorgenfalten. Wenn ich einmal die Zeitschiene zurückdrehe und mir vorstelle, wir hätten im Jahr 1980 das Szenario an Öffnungen und Differenzierungen gesehen, das uns Bispinck in seinem schriftlichen Beitrag mit den WSI-Mitteilungen vom August des vergangenen Jahres vorgelegt hat und uns wird gesagt, das ist die Zukunft, dann wäre ich vermutlich nicht der einzige, der die Auffassung vertreten hätte, vieles verstößt gegen Art. 9, 3 GG oder ist zumindestens verfassungsrechtlich bedenklich. Ich bin heute vorsichtiger, aber ich meine, daß die Warntafeln, die das Bundesarbeitsgericht in der Entscheidung zum Leber-Kompromiß im Jahre 1987 aufgestellt hat, heute noch normativ aktuell sind; auch wenn, ich glaube Sie, Herr Hanau, irgendwo geschrieben haben, das käme Ihnen vor, wie aus einer anderen Welt, was ja, gemessen an der zwischenzeitlichen Praxis, durchaus richtig ist. Vor diesem Hintergrund werden aus meiner Sicht zum Beispiel die Öffnungen der ostdeutschen Bau-Tarifverträge, wo die Betriebsräte im Zweifel die Gewerkschaft überstimmen können, einer verfassungsrechtlichen Wertung am Maßstab von Art. 9, 3 GG nicht standhalten.

Letztes Beispiel: Einstiegstarife. Wir hörten in der Chemie spielen sie praktisch keine Rolle. Ob

das auch für andere Branchen gilt, vermag ich nicht zu sagen. Ich meine, daß Einstiegstarife, die nicht nachvollziehbar Arbeitsplätze schaffen, gegen Art. 3 GG verstoßen könnten, auch wenn man den Gleichheitsgrundsatz gegenüber den Tarifparteien nur als Willkür und nicht als Verhältnismäßigkeitskontrolle versteht. Das hat jedenfalls das Bundesarbeitsgericht beim Ausschluß von ABM-Kräften von der Vergütungsregelung des BAT im Jahre 1997 anerkannt (BAG 18.06.1997, NZA 1997, 1171). Ich will es dabei belassen. Es ist bis jetzt ja noch nicht zum Schwur gekommen. Und ich meine, das ist auch gut so. Vermutlich wird die Rechtsprechung nur in äußersten Grenzfällen die rechtliche, insbesondere die verfassungsrechtliche Notbremse ziehen. Aber aus meiner Sicht gilt es, diese Grenzmarkierungen zu beachten, und vielleicht gelingt es uns heute, sie vor dem Hintergrund der Faktenlage noch ein wenig genauer zu lokalisieren.

Manfred Weiss

Ich möchte eine kurze Vorbemerkung machen und dann zwei Fragen zur Empirie stellen. Schließlich möchte ich noch einen Satz sagen zu dem, was Sie gerade zum Normativen schon eingebracht haben.

Die Vorbemerkung bezieht sich auf die Diskussion, wie wir Juristen umgehen mit den Ökonomen. Ich bilde mir ein, jemand zu sein, der sich seit langem um diesen Dialog mit den Ökonomen bemüht. Nach allem, was ich dabei gelernt habe, ist es wohl so, daß, je seriöser die Ökonomen sind, desto weniger können sie Handlungsanweisungen an uns geben. Und insofern finde ich es ganz schön, daß Herr Schnabel zugegeben hat, daß wir Genaues nicht wissen. Ich glaube, damit haben wir durchaus einen ganz wichtigen Ausgangspunkt für unsere Debatte.

Ich wende mich gegen die naive Theoriegläubigkeit, die man bei Juristen allenthalben antrifft. Übrigens umgekehrt auch. Wenn man von Ökonomen hört, wie sie sich bei uns Juristen Gewißheiten vorstellen, ist es geradezu beängstigend.

Ich habe erst einmal zwei Fragen an die Empirie. Die erste hat zu tun mit dem, was Herr Bispinck den Großbetriebs-Bias genannt hat. Es ist ja tatsächlich so, daß wir viel wissen über das, was an Implementation passiert in Großbetrieben. Ich lasse jetzt mal diese ganz kleinen betriebsratslosen Betriebe, die gewissenmaßen auf der anderen Seite des Spektrums sind, außen vor. Was mich interessiert, sind die sogenannten Mittelbetriebe. Ich habe aus dem, was hier vorgetragen worden ist, wenig darüber erfahren, inwieweit die Art der Flexibilisierung, wie wir sie jetzt vorfinden, geholfen hat, die Akzeptanz für den Flächentarifvertrag gerade bei diesen Mittelbetrieben, wo sie ja wohl eine Zeit lang völlig verloren gegangen war, zu erhöhen. Ich würde mutmaßen, daß dem so ist. Aber ich weiß es nicht. Ich weiß auch nicht, wie es dort mit den Akteuren aussieht. Sind Betriebsräte dort in der Lage, solche Öffnungsklauseln, wie auch immer sie geartet sind, tatsächlich umzusetzen? Oder brauchen gerade sie in besonderer Weise Hilfestellung? Können sie über-

haupt noch agieren, wenn ihre Position nicht etwa dadurch verstärkt wird, daß in Tarifverträgen für sie Mitbestimmungsrechte vorgesehen werden? Dazu weiß ich so gut wie nichts.

Die zweite Frage hat auch mit der Flexibilisierung der Tarifverträge zu tun. Weiß man dann schon etwas darüber, was das für die faktische Erstreikbarkeit solcher Regelungen bedeutet? Ich stelle mir vor, daß in dem Maße, in dem man hier differenziert und flexibilisiert, die Durchschaubarkeit dessen, was eigentlich noch gefordert ist, für das einzelne Gewerkschaftsmitglied mehr und mehr zurückgeht. Im übrigen dürfte es nicht einfach sein, griffige Formeln zu entwickeln, die für Mobilisierung der Arbeitnehmer und für Streiks notwendig sind. Meine Frage zielt darauf, ob Sie dazu empirische Erkenntnisse haben? Kann man sagen, je mehr man differenziert, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, einen Streik überhaupt noch führen zu können?

Und nun zu dem, was Sie zur normativen Seite gesagt haben, wo wir uns mit der Frage befassen müssen, wie weit darf überhaupt flexibilisiert werden. Da müssen wir uns mit der Position Michael Kittners auseinandersetzen, der auf dem Standpunkt steht, daß überhaupt nichts flexibilisiert werden darf. Das ist zweifellos eine wichtige Diskussion. Das Problem besteht meines Erachtens darin, wie weit bei Öffnungsklauseln der von den Tarifvertragsparteien gezogene Rahmen gesteckt ist. Für die Beurteilung der Zulässigkeit muß es im übrigen darauf ankommen, welche Kontrollmöglichkeiten den Tarifvertragsparteien verbleiben, zum Beispiel Zustimmungsvorbehalte. Das Problem muß jedenfalls höchst differenziert angegangen werden.

Michael Blank

Eine Frage an Herrn Schnabel und zwei Bemerkungen zu den beiden Vorträgen. Ich will mit letzterem anfangen: Die empirischen Daten sind ja unterschiedlichen Interpretationen zugänglich. Was mir auffiel, ist der hohe Anteil der Kleinbetriebe bis zu 100 Beschäftigten, die keinen Betriebsrat haben und trotzdem der Tarifbindung unterliegen. Dabei handelt es sich überwiegend um Unternehmen, in denen der gewerkschaftliche Organisationsgrad nicht besonders hoch sein dürfte, das darf man unterstellen. Und daraus darf man wiederum die Schlußfolgerung ziehen, daß es einen relativ großen Anreiz für die Unternehmer gibt, sich der Tarifbindung mehr oder weniger freiwillig zu unterwerfen. Man kann also sagen, daß die Wertschätzung der Tarifbindung durch viele Unternehmer größer ist als durch viele Ökonomen.

Sie haben unter betriebswirtschaftlichem Aspekt einige Gründe dafür genannt, die das erklären können - geringere Transaktionskosten, Entlastung des betrieblichen Geschehens, der Lohnfindung usw. Und damit bin ich gleich bei meiner Frage an Sie, Herr Schnabel. Mir ist Ihre Position nicht ganz klar geworden. Sie sagen, man kann aus ökonomischer Sicht keine klare Präferenz aussprechen für betriebliche oder für generelle tarifvertragliche Regelungen. Auf der anderen Seite kritisieren Sie den Umstand, daß die Arbeitsrechtler an der Kartellfunktion des Tarifvertrages

festhalten. Nun haben wir arbeitsrechtlich nicht nur die faktische Kartellfunktion des Tarifvertrages, des Flächentarifvertrages, sondern wir haben es hier mit einem sehr offenen Gesetz zu tun, das unterschiedliche Lösungen zuläßt. Wir haben zwar auf der Arbeitnehmerseite nur eine Tarifvertragspartei, auf der Arbeitgeberseite aber zwei mögliche Tarifvertragsparteien, den Verband und den einzelnen Arbeitgeber. Der einzelne Arbeitgeber kann sich also überlegen, ob er eine tarifvertragliche betriebliche Lösung anstrebt, oder ob er sich dem Verband anschließt und sich dem Flächentarifvertrag unterwirft. Von daher ist die arbeitsrechtliche Situation viel differenzierter. Die Kartellfunktion bezieht sich mehr auf einen Umstand, der faktisch das Tarifgeschehen prägt, der aber normativ gar nicht so vorstrukturiert ist.

Dann noch eine Bemerkung zu den Ergänzungstarifverträgen, die Reinhard Bispinck angesprochen hat. Die Ergänzungstarifverträge sind aus meiner Sicht durchaus problematisch, auch wenn es vielleicht einige positive Aspekte gibt. Ich will das nur an einem Beispiel illustrieren, das bei uns gerade akut ist. Siemens gliedert den Bereich „Technische Dienstleistungen“ aus. Das betrifft 50- bis 60.000 Arbeitnehmer. Das Unternehmen will sich damit auch der Bindung an den Flächentarifvertrag, also dem Manteltarifvertrag der Metallindustrie, entziehen. Wir sind gezwungen, darüber zu verhandeln und werden sicherlich auch einen Preis dafür bezahlen müssen, die Tarifbindung zu erhalten. Dafür gibt es unterschiedliche Möglichkeiten, entweder einen eigenständigen Tarifvertrag für den Bereich technische Dienstleistungen, den wir nicht wollen, oder eine Modifikation der Anbindung an den bisherigen Tarifvertrag der Metallindustrie oder eine Anbindung an den Tarifvertrag Metall-Handwerk. In jedem Fall wird damit die bestehende Tarifbindung verändert und vom Regelungsniveau her sicherlich unterschritten werden. Ergänzungstarifverträge, das hört sich so harmlos an, aber es ist häufig der Versuch der Quadratur des Kreises, nämlich die Unternehmen im Tarifvertrag dadurch zu halten, daß man Konzessionen macht, die tarifpolitisch nicht gewollt sind.

Michael Kittner

Ich knüpfe an das Zwischenresümee von Ulrich Zachert zu den beiden Referaten an, wo er, wenn auch nicht lauttönend, aber doch das Wort „Entdramatisierung“ gebraucht hat. Daran anschließend möchte ich diskutieren und mir dabei den Vorwurf vorweg zuziehen, frei nach Kästner: „Wo bleibt bleibt das Positive, Herr Kittner?“ Ich glaube, die Momentaufnahme täuscht und es wäre verkehrt, sie noch dazu unter der Überschrift „Entdramatisierung“ zu diskutieren. Dazu nehme ich aus beiden Referaten fünf Punkte, die alle in die gleiche Richtung zeigen. Diese Richtung lautet: Es wird wesentlich schlechter werden. Ich fange an mit dem Arbeitsmarkt: Was auch immer unsere jetzige Regierung mit ihrem zukünftigen Schicksal verbunden hat, wir können nicht damit rechnen, daß wir eine Rückkehr zu einem Arbeitsmarkt haben, in dem jedenfalls die Zahl der

Normalarbeitsverhältnisse wieder wachsen wird. Das wird eher weniger werden. Zunehmen werden eher randständige Arbeitsverhältnisse, wie auch immer, jedenfalls tendenziell dem Tarifvertrag nicht zugewendete Arbeitsverhältnisse. Punkt 2, Betriebsstruktur: Wir haben damit zu rechnen, daß die Betriebe kleiner werden. Die vorhandenen Betriebe werden verkleinert und alles, was neu gemacht wird, soll kleiner sein, das ist ein Trend.

Dritter Punkt: Jüngere Betriebe haben tendenziell weniger Tarifbindung. Das korreliert mit dem Thema „kleine Betriebe.“ Wir müssen davon ausgehen, daß unsere Wirtschaft lebendig bleibt, und daß es also immer jüngere Betriebe gibt und daß die älteren weniger werden.

Vierter Punkt: Gesamtstruktur unserer Wirtschaft, hin zu Dienstleistung weg von der klassischen Produktion.

Und letzter Punkt: Abnahme von Mitgliedern der Verbände, und zwar sowohl bei den Arbeitgebern als auch bei den Gewerkschaften, wo wir geradezu dramatische Untertöne hören. Und wenn wir die Zahlen sehen, dann ist einfach die Frage: Wo ist des Haltens?

Ich habe jetzt also fünf Punkte, die allesamt dazu führen werden, daß sich das Thema Tarifbindung auf wesentlich niedrigerem quantitativen Niveau wiederfinden wird. Und dann sage ich: Es wird doch dramatisch. Was für Schlußfolgerungen ziehen wir daraus?

Im übrigen müssen wir uns fragen, wovon reden wir eigentlich, wenn wir über Tarifbindung und Tarifverträge sprechen. Eigentlich haben wir uns in der ganzen Diskussion in den letzten Jahren nur über zwei Punkte unterhalten, nämlich über Arbeitszeit und Entgelt, und letzteres vor allem unter dem Aspekt: Absenkung gegen Beschäftigungssicherung. In diesem Bereich ereignete sich die eigentliche Innovation in der Tarifpolitik, die wie auch immer gearteten Beschäftigungssicherungstarifverträge. Wenn ich mir die klassische Manteltarifvertragspraxis ansehe, dann habe ich den Eindruck, daß sie im Grunde tot ist. Da gibt es kein Leben mehr seit 20, 30 Jahren. Man muß sich die Forderungskataloge mal anschauen, mit denen sich zum Beispiel die IG Metall vor fünfzehn Jahren noch vorgestellt hat, wie Manteltarifvertragsinhalte neu geordnet werden sollen. Da ist nichts mehr passiert. Das ist kein Vorwurf. Ich stelle nur fest, daß wir in Bezug auf Arbeitsvertragsbestandteile reichlich veraltete Inhalte haben. Das heißt mit anderen Worten: Neben einem Abnehmen von formaler Tarifbindung haben wir zur Kenntnis zu nehmen, daß immer weniger in Tarifverträgen geregelt ist, was tatsächlich die Arbeitsbeziehungen ausmacht. Gleichzeitig haben wir ein ebenso großes Defizit an angemessener moderner arbeitsvertragsgesetzlicher Strukturierung. Wie wird es aber weitergehen? Gibt es Strategien, daß man den Tarifvertragsparteien wieder aufhilft, und zwar quantitativ und qualitativ? Welche Rolle spielt der Staat? Ein Stichwort geistert, für mich beunruhigend, zunehmend herum, das Thema Allgemeinverbindlichkeit, also etwas, was Gewerkschaften lange Jahre als große Ausnahme für absolut notleidende Bereiche reklamiert und von sich gewiesen haben, denn dann gäbe es keinen Grund mehr,

in die Gewerkschaft einzutreten. Vor dem Hintergrund meines Diskussionsbeitrages muß man fragen, was denn alles allgemeinverbindlich gemacht werden soll, wenn so wenig tarifvertraglich geregelt ist. Im übrigen, Allgemeinverbindlichkeit, bei der die Ausnahme oder die Öffnung sozusagen mehr ist, als die Regelung. Was soll die? Und da kommen wir natürlich zu der in der Tat verfassungsrechtlich relevanten Fragestellung, warum überhaupt Tarifvertragsparteien mit Normsetzungsbefugnis versehen wurden. Da muß man sich dann fragen, wozu eigentlich haben sie diese Legitimation überhaupt noch? Wenn ich die Rolle des Staates nachfrage, muß ich feststellen, daß wir uns in einem Bereich bewegen, in dem Vertragsbeziehungen nach sehr ungleichen Strukturen ablaufen, viel schlimmer als im Verbraucherschutzrecht, wenn ich mir dessen Verästelung inzwischen ansehe. Wir haben Bereiche, die juristisch sozusagen im Grunde nur noch über den § 315 BGB zu fassen sind.

In diesem Zusammenhang müssen wir die zunehmende Zahl von Betrieben ohne Betriebsrat sehen. Da schaue ich Sie an, Herr Schnabel: Ich kann nicht zunehmend auf Betriebsräte delegieren, wenn sie empirisch nur mit abnehmender Tendenz verfügbar sind. Damit landen wir, wie gesagt, bei der Gerichtskontrolle über § 315 BGB. Das ist in jeder Hinsicht eine unerfreuliche Angelegenheit. In dieser Situation hätten wir darüber zu diskutieren, ob es nicht gewerbepolizeiliche Instrumente geben müßte, um für die Durchsetzung und die Einhaltung von individuellen Rechten zu sorgen. Heide Pfarr hat uns ja eben dankenswerterweise eine Anregung präsentiert, Stichwort: Classaction.

Reinhard Bispinck

Ich möchte an die Eingangsbemerkung von Michael Kittner anknüpfen. Ich fühle mich falsch verstanden, wenn als Zwischenfazit gezogen wird: Entdramatisierung. Mir geht es um den Ausgangspunkt der Diskussion. Die derzeitige Lage ist so, daß wir noch (!) die Prägekraft von Verbandstarifverträgen haben. Es kann sehr wohl sein, daß sich das in fünf Jahren in die Richtung entwickelt, die Du gerade aufgezeigt hast, weil ja die Wirkungsfaktoren alle genau in diese Richtung zeigen. Es ist vorstellbar, daß wir eine segmentierte Tariflandschaft bekommen mit nach wie vor tarifpolitisch hoch regulierten Bereichen, in den klassischen organisationspolitisch starken Bereichen der Industriegewerkschaften, daß dort aber die Ausfransungstendenzen und die grauen Ränder größer werden und wir gleichzeitig eine Vergrößerung der ohnehin schon vorhandenen weißen Flecken der tariffreien Zonen speziell im Dienstleistungssektor haben werden. Das wird das tarifpolitische Geschäft überhaupt nicht weniger intensiv machen. Ich kann mir vorstellen, daß mindestens dieselbe Zahl der Tarifpraktiker rund um die Uhr Tarifpolitik macht. Nur die Wirkung dessen, was sie da vereinbaren, nimmt ab. Eine solche segmentierte Tariflandschaft ist sehr wohl realistisch. Dennoch müssen wir diese problematischen Entwicklungen, zum Teil sind es ja auch Restabilisierungsentwicklungen, in den Zusammenhang einordnen, aber nicht in dem

Sinne von Entdramatisierung, denn im Grunde genommen liegt das Schlimmste noch nicht hinter uns.

Zweite Bemerkung in diesem Zusammenhang: Man muß sich auch davor hüten, in eine ökonomistische Verengung der ganzen Diskussion einzutreten. Wenn man sich die reale Tarifbindungs- und die Tariffuchtpraxis ansieht, dann wird man feststellen, daß es zahlreiche Beispiele gibt, die überhaupt keine ökonomischen Gründe für das Verlassen von Tarifbindungen erkennen lassen, sondern wo es sich um politisch-strategische Unternehmensentscheidungen oder möglicherweise sogar Verbandsentscheidungen handelt, die vor dem Hintergrund einer politisch-ökonomischen Gesamtsituation getroffen werden. Wenn zum Beispiel Gruner & Jahr 1989 sozusagen fünf Minuten vor Tarifabschluß den Verband verließ, dann hatte das mit Sicherheit nicht den Hintergrund, daß sie die ökonomischen Konsequenzen des Tarifabschlusses nicht hätten tragen können. Oder wenn beispielsweise Burda oder andere Druck- und Verlagshäuser den Verband verlassen bzw. tarifliche Arbeitszeiten entgeltlos um zwei oder drei Stunden verlängern, dann hat das mitnichten mit der ökonomischen Situation zu tun, sondern es handelt sich einfach um das Ausnutzen eines in einer bestimmten Situation gegebenen Kräfteverhältnisses, wo man auch den Globalisierungs- und Standortdiskurs benutzt, der es einfacher macht, in einer bestimmten Situation sich tarifvertraglicher Bindung zu entziehen. So gesehen sind also auch ökonomische „Gesetzmäßigkeiten“, so sie denn welche sind, immer vor dem Hintergrund der politischen Gesamtsituation zu betrachten. Ich würde mich schlicht und einfach weigern, alles das, was an Tariferosion zu beobachten ist, als Ausdruck von Marktgesetzmäßigkeiten zu sehen, die wir jetzt bitteschön tarifpolitisch zu regulieren hätten, weil ansonsten Norm und Wirklichkeit so weit auseinanderdriften, daß man das Normsystem sowieso ad acta legen kann. Es ist umkämpftes Terrain, und zwar nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch. Das darf man, glaube ich, bei der ganzen Entwicklung nicht übersehen.

Das führt mich zum dritten Punkt: Man sollte sich, Herr Schnabel, meines Erachtens auch ein bißchen genauer Gedanken darüber machen, ob es diesen automatisch unterstellten Wirkungszusammenhang von stärkerer Flexibilisierung und ökonomisch und verbandspolitisch positiven Wirkungen wirklich so gibt. Ich bezweifle das erst einmal. Zunächst einmal wissen wir verhältnismäßig wenig über die realen betriebswirtschaftlichen Auswirkungen, die Flexibilisierungsklauseln, die ich jetzt mal ganz pauschal zusammenfasse, wirklich produzieren. Man kann ja nicht so vorgehen, daß man alles, was sich im Unternehmenssektor vollzieht, in irgendeiner Weise monokausal auf die tarifvertragliche Praxis zurückführt. Da gibt es zahlreiche Vermittlungsglieder und -ketten. Es ändern sich auch die Rahmenbedingungen, so daß also selbst der Zusammenhang von stärkerer Flexibilisierung und womöglich gestoppter Tarif- und Verbandsflucht für mich nicht unbedingt ein Erfolgsausweis für die Flexibilisierung der Tarifverträge ist, sondern es kann

stattdessen auch mit vielen anderen Faktoren zusammenhängen. Fazit: Ich sehe nicht den automatischen Zusammenhang von flexibilisierten Tarifverträgen und der Möglichkeit der Stabilisierung oder Restabilisierung des Tarifvertragssystems.

Der vierte Punkt, der nach meinem Dafürhalten in diesen Zusammenhang gehört, ist folgender: Ich halte es für falsch, daß es eine Benotung der abweichenden Regelungen gibt nach dem Motto, je tarifvertragsferner und dezentraler um so besser, und je zentraler und tarifvertragsgesteuerter um so schlechter. Falsch auch deswegen, weil ja auch die Arbeitgeberseite durchaus bereit ist, an der verbandsgesteuerten Anpassung von tarifvertraglichen Standards an je unternehmensspezifische Situationen mitzuarbeiten. Zwei Beispiele: Das erste bezieht sich auf den öffentlichen und privaten Personennahverkehr. Wir wissen, daß es durch die starke Tarifarbitrage zwischen dem öffentlichen Sektor und dem privaten Nahverkehrssektor von bis zu 30 Prozent, beides Vertragswerke von der ÖTV abgeschlossen, einen sehr starken Druck auf die Tarife im öffentlichen Personennahverkehr gibt und gegeben hat. Deswegen hat sich die ÖTV dazu bereit erklärt, einen Rahmentarifvertrag mit den Arbeitgebern abzuschließen, der besagt, ihr könnt auf der Basis von bezirklich abgeschlossenen Verträgen in Verbindung mit Anwendungsvereinbarungen auf der Ebene einzelner Unternehmen tarifliche Abweichungen vornehmen. Sie betreffen die Eingruppierung, die Arbeitszeit, Zuschläge und einige andere Dinge mehr. Es handelt sich um ein gestuftes Verfahren, das in der Praxis offenkundig funktioniert. Im Gegenzug wird zum Beispiel die weitere Fremdvergabe von Nahverkehrsdienstleistungen begrenzt. Es gibt ein vergleichbares Vertragswerk, das die ÖTV für den Bereich der deutschen Verkehrsflughäfen abgeschlossen hat.

Fünfter und letzter Punkt, den ich ansprechen möchte: die Allgemeinverbindlichkeitserklärung. Zunächst einmal eine Beruhigung in Ihre Richtung, Herr Rieble, zum Baugewerbe mit der Tarifbindung von 49,2 Prozent. Wenn wir hier das Bauhauptgewerbe ausgewiesen hätten, und das ist der eigentliche Tarifbereich, ohne das ganze Baunebengewerbe, dann lägen wir bei der Tarifbindung mit Sicherheit höher. Aber das betrifft nur den statistischen Aspekt.

Das Ordnungspolitische dahinter ist viel schwerwiegender. In der Tat ist es ja so, daß es nach meiner Einschätzung bei der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände eine Entscheidung für eine systematische Schwächung dieses Instrumentes der Allgemeinverbindlichkeitserklärung gibt und das im Widerspruch zu vielen einzelnen Verbandsmitgliedern, dazu gehören die Bauwirtschaft und andere Bereiche. Bei den allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen handelt es sich ja um einen relativ begrenzten Bereich, es geht um 580 Verträge, die überhaupt allgemeinverbindlich erklärt sind. Wenn man es auf die Ursprungsverträge der Verbandstarifverträge bezieht, liegen wir ungefähr etwa bei fünf Prozent der Verträge. Wir hatten, wenn wir uns auf das Entgelt konzentrieren, Mitte der neunziger Jahre rund 2,9 Millionen Beschäftigte, die überhaupt Löhne und Gehälter allgemeinverbindlich erklärt hatten. Und weniger

als eine Million, nach unserer Berechnung etwa 0,7 Millionen, hatten diese Bindung überhaupt erst über die Allgemeinverbindlichkeitserklärung erlangt. Wir reden also über einen relativ begrenzten Bereich.

Gottlieb Förster

Bei den empirischen Daten sind die Tarifvertragsparteien ja mitunter mit schuld, daß es keine besseren Informationen gibt. Reinhard Bispinck und ich streiten mitunter auch darüber, daß wir bestimmte Erkenntnisse, was die Wirkung bestimmter tarifvertraglicher Regelungen anbetrifft, nicht publizieren. Es gibt in der chemischen Industrie fast nichts, was nicht bekannt ist, weil wir, wie auch unser Arbeitgeberverband, viele Dinge genau erfassen und auch jährlich auswerten und natürlich auch genau sagen können, wieviel Leute in welche Entgeltgruppe eingruppiert sind. Nur das sind Dinge, die wir nach wie vor nicht herausgegeben. Ob sich das irgendwann einmal ändert, will ich derzeit nicht beantworten.

Zu den Langzeitarbeitslosen muß man sagen, daß es nicht nur ein materielles Problem ist. Die Zuschüsse der Bundesanstalt für Arbeit für Eingliederungshilfen sind ein Vielfaches dessen, was an Absenkungsmöglichkeiten in den Tarifverträgen formuliert ist. Und trotzdem werden diese Hilfen nicht angenommen. Also gibt es insoweit andere Probleme, warum sich die Unternehmen vor der Eingliederung von Langzeitarbeitslosen scheuen. Daß es sich um keine materiellen Fragen handelt, zeigen auch die beiden Pilotprojekte bei der Bayer AG und der BASF, wo dieses Thema von den Vorständen ganz positiv mitgepusht wurde. Es gibt aber auch andere Probleme, mit denen wir uns ehrlicher auseinandersetzen müssen. Wir haben mittlerweile Unternehmen, wo wir als Gewerkschaften relativ schwach vertreten sind, zum Beispiel den Telekommunikationsbereich, wo es einen Streit der Gewerkschaften gibt, wer für diesen Bereich zuständig ist. Wir haben mittlerweile mit drei Telekommunikationsunternehmen Tarifverträge. Hier gibt es ein paar Punkte, wo ich auch der Auffassung bin, daß sich die Gewerkschaften relativ schnell vernünftig verständigen müssen, wie diese neuen Zukunftsbranchen gewerkschaftlich betreut werden.

Eine andere Frage, die Michael Kittner auch angeschnitten hat: Ich glaube schon, daß wir in den letzten Jahren Tarifverträge gemacht haben, die zum Teil nicht beachtet worden sind. Das hat bei den Kündigungsfristen angefangen, die wir für Arbeiter und Angestellte gleich geregelt haben, bevor es die neue gesetzliche Regelung gab. Das hat bei uns auch etwas stärker damit zu tun, daß wir die Arbeitsbedingungen von Arbeitern und Angestellten zusammengefaßt haben. Hier hatten wir alle Differenzierungen zwischen Arbeitern und Angestellten tarifvertraglich aufgehoben und auch inhaltliche Veränderungen zugunsten der Arbeiter mit herbeigeführt. Bei den anderen Fragen wird es sicherlich noch spannend aufgrund der Diskussion, die wir jetzt im Gesetzgebungsbereich insbesondere in den Bündnisgesprächen haben. Am Sonntag geht es mit der Aufteilung und Zusammenstellung der notwendigen Expertenarbeitsgruppen los. Was da unter

Umständen herauskommt, wird dann sehr wahrscheinlich auch tarifrelevant. Ebenfalls glaube ich, daß wir in unseren Tarifverträgen viele Regelungsmaterien haben, die entrümpelt werden müssen, weil sie nicht mehr praxisgerecht sind oder weil sie kaum noch eine Bedeutung haben.

Wir werden aber auch neue Themen bekommen, wo ich glaube, daß damit die Tarifvertragsparteien ein Stück aufgewertet werden. Wenn ich zum Beispiel unsere tarifliche Altersversorgung ansehe und den dazu ergänzenden Konsortialvertrag, den wir mit acht Lebensversicherern abgeschlossen haben, wo ja auch viele Juristen am Anfang gezweifelt hatten, ob wir als Gewerkschaften überhaupt einen solchen Konsortialvertrag abschließen können. Bei diesem Tarifvertrag ist die kartellrechtliche Frage geprüft worden, weil die Arbeitgeber Befürchtungen hatten, ob wir festlegen können, welche Versicherer wir ins Konsortium einbeziehen und wie die Anteilsverteilung der einzelnen Konsortien aussieht. Ich kann mir vorstellen, daß dieser Tarifvertrag in unserem Organisationsbereich auch von kleineren Verbänden übernommen wird und damit solche Tarifverträge eine stärkere Verbreitung erhalten.

Der zweite Punkt: Wir werden auch durch die europäische Dimension weiter Veränderungen bekommen. Aufgrund der Umsetzung einer europäischen Richtlinie müssen ja die Bodendienste auf den Flughäfen alle fünf Jahre ausgeschrieben werden. Wir sind für das Betanken der Flugzeuge, also unsere großen Mineralölkonzerne zuständig. Hier bekommen wir extreme Probleme. Wir hatten in München zum ersten Mal die Situation, daß ein bisheriger Anbieter aufgrund einer solchen europaweiten Ausschreibung ausgeschieden ist. Was passiert eigentlich mit den Beschäftigten? Hier hilft auch kein Tarifvertrag mehr. Die Leute sind nach wie vor zum Teil Beschäftigte des Unternehmens, haben aber keine Arbeit und sitzen im Moment zum Teil schon anderthalb Jahre zuhause. Also insoweit bekommen wir auf einmal auch andere Fragen, wo wir zum Teil auch keine Antworten haben, wie wir mit diesen Problemen, die sich aufgrund europäischen Rechts ergeben, umgehen.

Diese Fragen beschäftigen derzeit auch die Gerichte. Nicht nur aus der arbeitsrechtlichen Sicht, sondern die Unternehmen klagen mittlerweile auch gegeneinander. Hier wird sich also einiges verändern, und insoweit, glaube ich, wird die europäische Dimension in den nächsten Jahren sehr viel stärker die Tarifverhandlungen auch in Deutschland berühren. Die Forderung vieler Ökonomen, alles auf der betrieblichen Ebene zu regeln, wird in der betrieblichen Praxis von den Unternehmensökonomen anders gesehen. Gerade in der Großchemie gibt es eine viel stärkere Diskussion, bestimmte Regelungsmaterien, die klassisch bisher in Betriebsvereinbarungen enthalten waren, in den Tarifvertrag zu verlagern. Ein Beispiel ist die schon genannte betriebliche Altersversorgung. Es wäre vor zwei Jahren schlichtweg unmöglich gewesen, diese Frage auf der Tarifebene zu diskutieren. Dies sind allerdings Punkte, die kommen auch aus dem Arbeitgeberlager. Insoweit gibt es auch hier Veränderungen.

Otto Ernst Kempen

Wir haben uns über Öffnungsklauseln unterhalten und in den graphisch aufbereiteten tarifvertraglichen Öffnungsklauseln von Herrn Schnabel scheint mir der Fall, den Michael Blank angesprochen hat, nicht dabei zu sein. Ich meine Tarifverträge, die Öffnungsklauseln im Sinne des § 4 TVG enthalten, also nicht zugunsten von Betriebsvereinbarungen, sondern zugunsten von Firmentarifverträgen. Das ist eine Sache, die inzwischen relativ häufig vorkommt und die die Schwierigkeiten vermeidet, die man normalerweise bei betrieblichen Öffnungsklauseln zugunsten von Betriebsräten hat, nämlich daß deren Legitimation nicht ergänzt werden muß durch Genehmigungsvorbehalte zugunsten der Tarifvertragsparteien. Das umgeht man, indem man von vorneherein sagt, wir öffnen nur zugunsten von abweichenden Tarifverträgen. Das am weitesten reichende Beispiel ist § 15c Bundesangestelltentarifvertrag Ost. Man kann sich vorstellen, daß diese Öffnungsklausel vor allem zum Zweck der Verschlechterung von Tarifbedingungen gedacht ist. Aber theoretisch kann er auch Verbesserungen zulassen. Das Problem, welches wir dort nicht haben, ist das Problem der Legitimation und der Kombination unterschiedlich legitimierter Entscheidungsinstanzen, das ja immer bei der Kombination von Tarifverträgen mit Betriebsvereinbarungen auftritt. Dort wird das Bundesarbeitsgericht nämlich noch Schwierigkeiten machen wegen der Möglichkeit eines Verstoßes gegen die negative Koalitionsfreiheit.

Bei tariflichen Öffnungsklauseln zugunsten von Tarifverträgen stellt sich eine andere Frage. Der Witz der Öffnungsklauseln zugunsten der Betriebsvereinbarungen ist ja der, daß die Betriebsvereinbarung den unvergleichlichen Charme hat, betrieblich für alle zu gelten. Öffnungsklauseln zugunsten von Tarifverträgen gelten nicht für alle, sondern nur für die Tarifgebundenen; außer im Falle von Betriebsnormen. Damit stellt sich die Frage, die bei uns so wenig diskutiert wird, nämlich nach der Legitimation von Betriebsnormen. Sind es Betriebsnormen nach § 3 Abs. 2 TVG und wie kann ich die jeweils legitimieren? Öffnungsklauseln zugunsten tariflicher Ergänzung funktionieren eben oft nur dann, wenn die Tarifergänzungen alle Arbeitnehmer im Betrieb erreichen.

Die häufigsten Fälle sind Regelungen der Arbeitszeit. Ich denke, daß hier noch ein offenes Problem liegt. Wir sind in Deutschland ja außerordentlich sensibel mit der negativen Koalitionsfreiheit. Diese Sensibilität ist in anderen europäischen Ländern und international nicht so groß. Dies liegt schlicht und einfach daran, daß wir die Betriebsverfassung haben. Wenn wir die Betriebsverfassung nicht hätten, die einen erheblichen Teil dessen regelt, was in anderen Ländern durch, ich sage es in unserer Terminologie, Betriebsnormen oder anders konstruierte allgemeinverbindliche Normen abgedeckt werden muß, hätten wir diese Diskussion auch nicht. Die Betriebsverfassung hat die Betriebsnormen weitgehend verdrängt. Infolge dessen wird im Augenblick auch die Kombination von Tarifverträgen mit Betriebsvereinbarungen in Öffnungsklauseln gewählt. Ich meine aber, künftig wird es anders sein, weil die Tarifvertragsparteien weniger Schwierigkeiten haben, wenn sie die Betriebsparteien nicht kontrollieren müssen oder wenn kein Be-

triebsrat vorhanden ist. Wenn das richtig ist, dann wage ich die Vorhersage, daß die Koalitionen künftig mehr Serviceleistungen bieten müssen, weil ihre zentrale Gestaltungskompetenz abnimmt. Die Gestaltungskompetenz wird sich verlagern auf die regionalen und lokalen Untergliederungen. Wir werden Gehaltstarifverträge und Rahmentarifverträge bekommen, die vor Ort ergänzt werden. Dort müssen die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände schlicht und einfach mehr Experten einsetzen, die das verhandeln. Das ist einer der Gründe, warum Gewerkschaften sich zusammenschließen, damit hier wirklich mehr Service geleistet werden kann.

Nächster und vorletzter Punkt: Die Neugründung von Arbeitgeberverbänden ist hier noch nicht erwähnt worden. Wir haben ja nicht nur die Tatsache erlebt, daß Arbeitgeberverbände sich auflösen, sondern es gibt Neugründungen von Arbeitgeberverbänden und zwar insbesondere im Dienstleistungsbereich. Wie sie sich da entwickeln werden, wie sie sich positionieren, ob da wieder so große Verbände auftreten werden oder nur kleine, ist noch offen. Ich schätze hier, daß sich insoweit die kleineren Bereiche organisieren werden und nicht Großbereiche.

Mein letzter Punkt sind die Bodenverkehrsdienste in Flughäfen. Das scheint ein Spezialproblem zu sein, ist aber keines, weil dahinter die Frage der internationalen Konkurrenz im Bereich der Arbeitsbedingungen steckt. Hier hat der Gesetzgeber der letzten Legislaturperiode ganz überraschend und von kaum jemanden erwartet, noch eine Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen verabschiedet. Dies müßte eigentlich auch bei uns am Horizont des Tarifrechts auftauchen, denn es geht dort um die tarifliche Umsetzung der europäischen Vergaberichtlinie in den verschiedenen Bereichen. Da stellt sich die Frage, ob auch die sogenannte Tariftreue als Vergabekriterium eingesetzt werden kann. Das ist ja sehr strittig. In einem Streit haben die Länder Berlin und Brandenburg bereits gesagt, man werde das künftig gesetzlich ermöglichen. Auf Landesebene soll das Tarifeinhaltungskriterium mit in die Vergabekriterien aufgenommen werden. Dann stellt sich die Frage der Bodenverkehrsdienste nicht mehr in alter Schärfe. Die Frage ist, ob das wiederum vereinbar ist mit dem europäischen Vergaberecht. Aber darüber wird man sich dann später noch unterhalten können. § 613a BGB könnte man in diesen Fällen ebenfalls zum Vergabekriterium machen, damit derjenige, der einen Auftrag bekommt, verpflichtet wird, die dort bislang beschäftigten Arbeitnehmer nach § 613a BGB zu übernehmen, aber das ist eine Frage der Vertragsgestaltung, nicht des Vergaberechts.

Peter Hanau

Es wird in der Tat immer schwieriger, sich kurz zu fassen, weil es schon so viele spannende Gesichtspunkte gibt. Aber ich versuche es mal. Noch einmal zu Anfang zum Ausmaß der Tarifbindung. Hier werden uns Zahlen geboten aus dem Panel. Ich vermisse folgende Überlegung: Der Ausgangspunkt muß doch die Tarifbindung der Arbeitgeber sein. Die der Arbeitnehmer ist ganz unerheblich, denn die organisierten Arbeitgeber zahlen ja alle nach Tarif. Also, das ist eine Frage

an die beiden Herren Referenten, kann man einmal diese Panelzahlen abgleichen mit folgenden Überlegungen: Ich gehe davon aus, daß alle organisierten Arbeitgeber grundsätzlich nach Tarif zahlen. Und dann ist eine interessante Frage, deckt sich das mit dem Panel? Wenn der Panel weniger ergibt als der Organisationsgrad, dann stimmt eine Zahl von beiden nicht. Dabei gibt es eine Ausstrahlungswirkung, und die beruht einfach darauf, daß man gute Leute nur kriegt, wenn man Tarif bezahlt. Vielleicht es so, daß eine starke Tarifbindung, wenn sie zusammenbricht, ganz runtergeht, weil diese Ausstrahlungswirkung nicht mehr da ist. Aber solange der Tarif verbreitet ist, kriegt man eben gute Leute nur nach Tarif, und da muß man das eben bezahlen. Es wäre einmal interessant, diese Amplitude zu finden.

Nun die Öffnungsklausel. Ich kann ihren Sinn nicht verstehen. Die Tarifparteien können doch auch ohne jede Klausel jederzeit Ergänzungstarifverträge schließen. Sie können mehr oder weniger formlos zustimmen. Also das ist im Grunde ein Appell oder eine Verfahrensnorm, aber ändert eigentlich überhaupt nichts an der vorgegebenen rechtlichen Struktur.

Nun kommt die nächste Frage an die Praktiker, vor allem an die Gewerkschaftspraktiker: Was ist eigentlich Ihr Konzept bei der Vereinbarung, hier vor allem bei der Nutzung von Öffnungsklauseln? Sagen Sie, immer wenn es nötig ist, damit die Firma nicht zusammenbricht oder auswandert, stimmen wir zu? Ich habe immer die Tarifautonomie verteidigt und wenn ich sagen kann, die Politik der Gewerkschaften ist, sie stimmen immer zu, wenn das nötig ist, können wir die Fahne der Tarifautonomie ganz hoch flattern lassen. Ich vermisse ein bißchen die Philosophie des Ganzen. Ich habe auch einmal die Frage aufgeworfen, ob hier nicht die Mitgliedschaft in der Gewerkschaft einschließt, daß sich diese für den Erhalt der Arbeitsplätze ihrer Mitglieder einsetzen muß.

Dann kam noch ein Problem bei den Öffnungsklauseln, Herr Förster hat es erwähnt. In der Chemie kommt erst diese Absenkungsklausel beim Entgelt, und dann kommt der Paragraph, der sagt, wenn es besser geht, soll es auch mal nach oben gehen. Es kam hier schon mehrfach der Gedanke, die Öffnungsklauseln werden eigentlich nur als Absenkungsinstrument im Entgeltbereich benutzt. Wäre es nicht hoch an der Zeit, gestützt auf Kennzahlen eine Formel zu entwickeln, eine Standardtarifformel, die nach unten und nach oben eine gewisse Entgeltflexibilität enthält? Was man gemacht hat in der Chemie, ist ein schöner Anfang, aber inhaltlich etwas hilflos.

Nun kurz zum Normativen, Ulrich Zachert hat es schon gesagt, da gibt es zum Leber/Rüthers-Kompromiß den Grundkonflikt der beiden Meinungen. Man kann es vielleicht so sagen, gegenüber den Öffnungsklauseln gibt es ein Übermaß- und ein Untermaßargument. Von Zachert ist das Untermaßargument gebracht worden, hier hätten wir zu wenig tarifliche Regelung, die Tarifparteien dürften sich nicht unbeschränkt ihrer Befugnis enthalten. Das halte ich für falsch aus dem einfachen Grund, daß die Tarifparteien nicht verpflichtet sind, überhaupt einen Tarifvertrag zu

schließen. Das Fehlen eines Tarifvertrages ist kein verfassungswidriger Zustand. Also kann das Mehr, nämlich ein etwas flexibler offener Tarifvertrag, der sich dann wieder reduziert, erst recht nicht verfassungswidrig sein. § 77 Abs. 3 BetrVG redet leider nur von Ergänzung des Tarifvertrages, aber da hat man sich darüber hinweggesetzt. Das andere ist nun das entgegengesetzte Argument mit dem Übermaß, daß man sagt, die Gewerkschaften gehen mit den Öffnungsklauseln zu weit. Sie steuern jetzt die Betriebsverfassung und nehmen Einfluß auf alle Arbeitnehmer. Da ist juristisch meines Erachtens mehr Substanz drin als in dem Untermaßargument. Aber auch das, glaube ich, kann man widerlegen. Da braucht man den Gedanken, daß die Betriebsverfassung nicht so hochstilisiert werden darf. Da muß eben doch das Mandat der Tarifparteien anerkannt werden.

Schließlich etwas, was in den zweiten Teil unseres heutigen Tages gehört: Wir haben ja im Betriebsverfassungsgesetz schon eine Ausnahme von § 77 Abs. 3, nämlich beim § 112. Dahinter steckt der Gedanke, Betriebsänderungen seien so etwas Betriebsspezifisches, da müsse man der betrieblichen Regelung mehr Freiheit geben. Kann man das ein bißchen ausweiten, um gerade für betriebliche Krisensituationen etwas Spielraum zu lassen?

Zum Schluß will ich die heißeste aller Fragen ansprechen, das ist das Verhältnis Tarifvertrag/Arbeitsvertrag. Ich habe schon früher gesagt, daß wir eine paradoxe Situation haben. Wir haben eine enge materiell-rechtliche Handhabung des Günstigkeitsprinzips. Materiell-rechtlich ist der Einzelne bevormundet, er darf nicht sagen, was günstiger ist, er hat kein Wahlrecht. Prozessual ist das anders, nur der Arbeitnehmer, nicht die Gewerkschaft hat das Klagerecht. Die weit getriebene materiell-rechtliche Entmündigung wird kompensiert dadurch, daß der Arbeitnehmer prozessual der alleinige Herr der Situation ist. Ich glaube, daß wir dazu kommen müssen und werden, daß beides modifiziert wird. Seit der Aufgabe der Kernbereichslehre zu Art. 9 Abs. 3 GG durch das Bundesverfassungsgericht stellt sich die Frage, ob man nicht nur für krasse Fälle einer bewußten und gewollten und nicht durch die Lage des Betriebes gerechtfertigten Mißachtung des Tarifvertrages ein Klagerecht der tarifschließenden Gewerkschaft begründen kann. Das ist juristisch aus Art. 9 Abs. 3 GG zu begründen. Nur geht es darum, das vernünftig zu begrenzen auf wichtige Fälle, auf krasse Fälle, und ich möchte unbedingt auch die Überlegung anstellen, daß, wenn es der Firma schlecht geht, dies zu berücksichtigen ist. Das, meine ich, sind bei uns noch ungelöste Konflikte.

Thomas Dieterich

Es wird immer mehr Stoff, zu dem man sich äußern sollte. Das will ich vermeiden. Herr Hanau meint, es sei leicht, eine Unterlassungsklage der Gewerkschaften zu begründen. Nun, das werden wir sehen. Ich fürchte nur, es wird sehr viel schwerer werden, seinen Wünschen gerecht zu werden, ein solches Klagerecht mit allen möglichen Vorsichts- und Abfederungsbremsen zu

versehen. Also, da gibt es im Prozeßrecht wohl nur wenig Spielraum zwischen alles und nichts. Nun muß ich aber auch dem Vorwurf übertriebener „rechtssystematischer Skepsis“ der Juristen ein paar Worte sagen. Herr Schnabel meint ja, das sollten wir langsam überwinden. Herr Rieble hat mit Recht darauf hingewiesen, daß es dabei um Verfassungsrecht geht, das nicht zur Disposition steht. Das einzig Beruhigende für Herrn Schnabel zeigt sich allerdings darin, daß an diesem Tisch das einschlägige Verfassungsrecht von den anwesenden Juristen offenbar völlig unterschiedlich beurteilt wird. Das erste, was ich dazu festhalten möchte, in Übereinstimmung mit Herrn Hanau, aber im Gegensatz zu Herrn Zachert: Artikel 9 enthält keine Regelungspflicht. Infolge dessen können die Tarifpartner sagen: „Wir regeln das nicht.“ Kritisch wird die Sache nur, wenn Sie Gestaltungsfreiheiten einräumen, die ohne Tarifvertrag nicht bestünden. Denn dann regeln Sie in Wirklichkeit doch etwas. So war es in dem Tarifvertrag Ost, nach dem Kurzarbeit Null angeordnet werden konnte, die nach Vertragsrecht natürlich nicht möglich gewesen wäre. Dort ist also durch die „Nichtregelung“ eine Freiheit zu Lasten der Arbeitnehmer und zugunsten der Arbeitgeber entstanden, und das ist rechtsstaatlich problematisch, nicht wegen Art. 9 Abs. 3 GG. Dem Arbeitgeber wurde Pleinpouvoir eingeräumt. Und das geht aus ganz anderen Gründen nicht. Wer nämlich eine Regelungskompetenz ausübt, muß rechtsstaatliche Mindeststandards erfüllen, und die sind in dem zitierten Tarifvertrag nicht erfüllt worden.

Allerdings, was bisher gar nicht besprochen wurde, Art. 9 Abs. 3 begründet auch eine Schutzpflicht. Wenn also wirklich die Erosionsprozesse, die wir hier diskutieren, so dramatisch sind, wie Michael Kittner beschrieben hat, wenn also tatsächlich die *Communis opinio* entstehen sollte, daß das von der Verfassung gewünschte Regelungsinstrument versagt aus Gründen, die sozusagen im vorverfassungsrechtlichen, im gesellschaftlichen Umfeld liegen, dann müßten die Fehlerquellen eingegrenzt werden. Es könnte sich daraus eine Verpflichtung ergeben, die aus Art. 9 Abs. 3 abzuleiten wäre, den gestörten Funktionsmechanismus in irgendeiner Form zu „retten.“ Ich muß allerdings zugeben, daß mir in der heutigen Diskussion die Ursachen noch zu wenig konkret geworden sind. Ich wüßte nicht, wo denn eigentlich der Gesetzgeber ansetzen könnte und wo ihm vorgeworfen werden müßte, zu Lasten der Koalitionsfreiheit sträflich untätig geblieben zu sein.

Herr Hanau sieht das eigentliche Verfassungsproblem an einer anderen Stelle, die er „das Übermaßproblem“ nennt, Herr Kempen fand das charmant, weil man die Außenseiter einbeziehen könne. Das geschieht erstens durch tarifvertragliche Verweisung auf eine Betriebsvereinbarung, die ja für alle Betriebsangehörigen gilt und nicht nur für die organisierten. Zweitens geschieht es bei Betriebsnormen, wo es auf die Tarifbindung der Arbeitnehmer ja nicht ankommt. Und drittens gilt das für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung, die hier auch eine Rolle gespielt hat. Alle diese Ansätze sollen die Schwächen des Tarifmechanismus dadurch kompensieren, daß man Instrumente ins Spiel bringt, die nicht an die Tarifgebundenheit der betroffenen Normadressaten

anknüpfen. Ich habe aber ganz gewaltige Zweifel, ob dieser Weg sehr weit führt. Ich glaube nämlich nicht, daß es in einer rechtsstaatlich organisierten Verfassung so einfach ist, eine auf Verbandslegitimation aufgebaute Regelungsautonomie einfach mit den Instrumenten zu erweitern, die auf einer ganz anderen Legitimationsgrundlage aufbauen. Am ehesten könnte ich mir hier als Hilfslösung die Allgemeinverbindlichkeitserklärung vorstellen, die ja tatsächlich erheblich an Bedeutung gewinnen könnte. Allerdings könnte sie dann ganz nahe an das Erscheinungsbild einer Verordnung herankommen; dadurch ergäbe sich dann die Schwierigkeit, daß auch für Verordnungen nach Art. 80 Vorgaben gelten. Das Bundesverfassungsgericht hat die Allgemeinverbindlichkeitserklärung, so wie sie bisher üblich war, nur als „noch verfassungsmäßig“ bezeichnet. Schon wegen der absolut defizitären Publizität; der Adressat weiß ja gar nicht, was für ihn gilt.

Eine Problemlösung mit Hilfe von Betriebsnormen ist ganz schwierig. Völlig wirklichkeitsfremd ist sie, soweit es keinen Betriebsrat gibt. Auch eine Betriebsnorm ist eben nur durchsetzbar mit einem Betriebsrat. Denn das Defizit an der Legitimationsgrundlage müßte durch die eigene Legitimation des Betriebsrats ergänzt werden. Dieser müßte dann allerdings, damit das funktioniert, auch selbst entscheiden können, ob er die Betriebsnorm durchsetzen will oder nicht. Wenn der Betriebsrat gezwungen werden müßte, tarifkonform zu handeln, so würde im Ergebnis doch eine über die Tarifbindungsgrenze hinausreichende Wirkung eintreten. Das wird aber nicht gehen. Das Äußerste, was man auf diesem Wege erreichen könnte, wäre, daß der Ball den Betriebspartnern zugespielt wird und vom Betriebsrat aufgenommen werden muß. Die sorgenvollen Minen in der Runde beruhen aber gerade darauf, daß Betriebsräte zu schwach sind, um das zu realisieren. Und das entspricht ja auch der Beobachtung der Rechtsprechung, wonach eine Betriebsvereinbarung keineswegs die gleiche Richtigkeitsgewähr bietet wie ein Tarifvertrag.

Die negative Koalitionsfreiheit halte ich in diesem Zusammenhang für unproblematisch. Ich meine, daß es bei der Erstreckung von Tarifnormen auf Außenseiter nicht um das Problem der negativen Koalitionsfreiheit geht. Mit Recht sagt das Bundesverfassungsgericht, einer Kollektivnorm unterworfen zu sein, der man nicht unterworfen sein wolle, sei kein Verstoß gegen die negative Koalitionsfreiheit.

Harald Schliemann

Ich habe sehr viele Eindrücke aufgenommen, die mich vor die Frage stellen, auf die ich nicht antworten möchte und auf die ich auch nicht antworten kann, das bedarf längeren Nachdenkens. Wenn ich das richtig verstanden habe, dann ist dieses Thema „strukturelle Veränderungen der Tarifpolitik“ unter drei wesentlichen Eindrücken zu betrachten.

Das eine ist sozusagen der Arbeitsmarkt, der wird ein bißchen fern- oder sonstwie von außen gesteuert. Das zweite, daraus resultierend oder begleitend, ist aber reine rasante Veränderung

der Großorganisation von Arbeit. Stichworte: Wie lange hält denn noch das Industrieverbandsprinzip? Wann wird es fragwürdig? Wann kommen wir zu Binnenkonkurrenzen innerhalb des Industrieverbandsprinzips? Wie geht es dann weiter? Was ist dann noch von der Rechtsprechung zu halten, die von der Maxime der Tarifeinheit lebt? Ist das dann noch eine durchzuhaltende Maxime? Wie ist das mit Fragen der Tarifpluralität? Fragen und Antworten, die, wenn man es runterbricht, ja alle auf bestimmten vorrechtlichen Grundverständnissen beruhen. Und wenn sich diese vorrechtlichen Grundverständnisse ändern, ändern müssen, weil sie ja eher deskriptorisch als voluntativ sind, dann steht eine ganze Menge auf dem Spiel. Das ist die eine Bemerkung.

Die andere: Wie ist das dann zum Beispiel mit Fragen der Betriebsnorm, Betriebsverfassungsnorm, Bindungswirkung, Außenseiterfrage, Nachwirkung? Wenn alles Organisatorische diffundiert, dann haben wir Tarifverträge, die sind einfach nur in gekündigtem Zustand, da ist dann kein Tarifpartner mehr da, der Verband ist weg. Was ist denn dann eigentlich? Wir hätten neulich beinahe Gelegenheit gehabt, dazu mal etwas zu sagen. Aber es gab schon in der Vorbereitung eine Reihe interessanter Überlegungen.

Wie ist drittens aber der Durchbruch hin zur Dienstleistungsgewerkschaft zu bewältigen? Wie will man damit umgehen? Wenn sich auf der Arbeitgeberseite Dienstleistungsverbände bilden, die entweder regional relativ klein sind oder von ihrer gewollten fachlichen Zuständigkeit klein bleiben wollen, wie sieht das dann aus, wenn sich auf der Arbeitnehmerseite eine große Dienstleistungsgewerkschaft bildet? Führt das dann nicht zu neuen Fragen der Tarifbindung? Muß man dann neu fragen, woran ein Arbeitnehmer in einer so großen Dienstleistungsgewerkschaft dann alles gebunden ist? Schleppt er das ganze Spektrum sozusagen immer mit und will man das auch immer mittragen, was er mitschleppt, weil man auf einmal eine sehr große Bindungsbreite hat, eine viel größere als bisher wahrscheinlich. Denn das Spektrum, was alles Dienstleistung heißt, ist ungeheuer groß.

Ich kann natürlich das Ganze über Geltungsbereiche von Tarifverträgen lösen, zu lösen trachten. Aber da frage ich nach der Binnenlegitimation, wer stimmt denn über solche Tarifverträge nachher noch ab? Immer die jeweilige Tarifkommission? Da werden Sie jeweils zu neuen Binnenstrukturen kommen. Ich sage nicht, daß das nicht lösbar ist, nur als Jurist muß ich Ihnen da ein paar kleine Fragen stellen. Damit soll es für heute sein Bewenden haben.

Claus Schnabel

Ich möchte nun auf ein paar Punkte, auf die ich direkt angesprochen worden bin, eingehen. Sie, Herr Blank, haben nach meiner Position gefragt, die dadurch, daß ich versucht habe, differenziert zu sein, nicht so ganz klar geworden ist. Der Punkt ist der aus sozialwissenschaftlicher Sicht, daß wir es uns nicht so einfach machen können, wie wir es uns in der Vergangenheit zum Teil ge-

macht haben. Die ersten waren vielleicht die Soziologen, die gesagt haben, zentrale korporatistische Verabredungen sind immer besser. Dann gab es die Ökonomen mit liberalen, pluralistischen Ansichten, die sagten, dezentrale Dinge sind immer besser. Dann gab es eine sehr einflußreiche Hypothese von Calmfors und Driffill, die sagte, die beiden Extreme sind sehr gut, aber alles, was dazwischen ist, ist ziemlich schlecht für ein Land. In den letzten fünf Jahren hat man relativ viel Zeit in die Erforschung dieser Fragen investiert. Das Ergebnis ist ziemlich eindeutig, keine der drei Hypothesen stimmt. Es gilt also nicht, daß ein Land immer dann besser fährt, was Arbeitsmarktprobleme angeht, wenn man alles zentral regelt oder dann, wenn man alles dezentral regelt. Und der Nachteil der Mitte stimmt auch nicht. Was schliesse ich daraus als Ökonom? Ich muß vorsichtig sein. Es gibt manche Dinge, die ich zentral relativ günstig, relativ effizient regeln kann. Es gibt andere Dinge, die ich eher dezentral regeln sollte. Und es gibt viele Fälle, in denen eine Kombination von zentralen und dezentralen Regelungsmechanismen am effizientesten ist.

Herr Kittner hat vorhin gesagt, die Arbeitsbedingungen sind genuin Aufgabe der Tarifverträge. Das ist einem Juristen vielleicht klar, einem Ökonomen nicht. Der könnte sehr wohl sagen, das ist eine Frage der Betriebsparteien. Sie haben ja auf diesen Wandel in der Arbeitswelt hingewiesen und gesagt, wir gehen gar nicht mit dem Wandel. Sondern man hat versucht, die Tatsache, daß die Betriebe immer differenzierter wurden, dadurch einzufangen, daß man sehr detaillierte Flächentarifverträge abgeschlossen hat. Bis die Betriebe irgendwann geschrien und gesagt haben, seid ihr eigentlich noch zu retten, ihr schreibt uns alles mögliche bis ins Detail vor, so nicht. Davon ist man dann in den meisten Branchen ein bißchen abgegangen und hat gesagt, wir lassen wieder ein bißchen mehr Leine. Und das halte ich auch gerade für sinnvoll angesichts der Tatsache, daß heute die Arbeitsbedingungen in den Betrieben und die Herausforderungen der Betriebe wesentlich differenzierter sind als bei einer fordistischen Produktionsweise, wie wir sie in den sechziger und siebziger Jahren hatten. Ich bin nicht sicher, ob man bei der heutigen, oft postfordistisch genannten Produktion alles durch zentrale Regelungen allein gut einfangen kann. Dann stellt sich natürlich die Frage, wo regelt man das bzw. muß man denn immer sagen, daß ein Tarifvertrag den absoluten Vorrang hat. Nehmen wir als Beispiel einen Dienstleistungsbereich, eine der wachsenden Branchen, die Software-Entwicklung oder so etwas. Ich stelle mir einmal vor, es gibt dort einen Betrieb in einer Teilbranche, für die gar kein Flächentarifvertrag existiert. Der Betrieb ist nicht tarifgebunden, es ist kein einziges Gewerkschaftsmitglied in diesem Betrieb. Und was wollen Sie jetzt vorschreiben, muß man jetzt einen Tarifvertrag machen oder kann man einen Einzelarbeitsvertrag machen? Eine Betriebsvereinbarung darf der Betrieb nicht abschließen. Das ist einer der Fälle, wo zum Beispiel die Ökonomen stark diese Tarifüblichkeitssperre des § 77,3 BetrVG kritisieren. Es gibt Kollegen, die die ganz abschaffen wollen, dazu gehöre ich nicht, aber in diesem Teil habe ich damit meine Probleme.

Generell ist dann natürlich die Frage, wenn wir versuchen, etwas auf die Betriebsebene zu verlagern oder zu delegieren, dann können wir natürlich zum Teil Probleme haben, wenn es keinen Betriebsrat gibt. Können wir, müssen wir nicht. Es gibt ja auch schließlich Öffnungsklauseln, die den Belegschaften ein gewisses Recht einräumen. Die Kleinbetriebsklauseln zum Beispiel, die ich angeführt habe, die bedürfen nicht einer Betriebsvereinbarung mit dem Betriebsrat, sondern da wird den Betrieben freigestellt, in bestimmten Fällen auch durch Einzelarbeitsverträge abzuweichen.

Sicher ist, das ist auch angesprochen worden, ich glaube von Herrn Weiss, daß die Betriebsräte Hilfestellung bei der Umsetzung der Öffnungsklauseln brauchen. Übrigens nicht nur die Betriebsräte, das gilt genau so für die Unternehmen. Die Funktion der Verbände wird sich deshalb verändern müssen. Eine weitere, bereits angesprochene Frage ist dann natürlich die der praktischen Erstreikbarkeit von differenzierten Regelungen. Die trifft genau so nicht nur die Gewerkschaften, sondern auch die Arbeitgeberverbände, die auch hier neu gefordert sind.

Und noch eine Frage, die Herr Zachert aufgeworfen hat, wir können nicht sagen, wie viele Kompetenzen sich wohl abschließend verlagern. Wir müssen das zum Teil ausprobieren und schauen, wo es vernünftige Lösungen gibt im Sinne eines Experimentierfeldes, das hier auch schon zu Anfang angesprochen worden ist. Wir sind mittendrin im Experimentieren und vielleicht ist es noch zu früh, ein Fazit zu ziehen. Aber ich maße mir zum Beispiel als Ökonom nicht an zu sagen, all das muß hier geregelt werden und all das dort, weil dies von Branche zu Branche zum Beispiel ganz unterschiedlich sein kann aufgrund ganz anderer Organisationsstrukturen der Betriebe und der Produktion.

Vielleicht noch zwei kleine Punkte. Herr Bispinck hat Zweifel angebracht, ob denn diese Flexibilisierung für die Verbände und die Betriebe überhaupt vorteilhaft ist und ob man zum Beispiel die Tariffucht überhaupt stoppen kann. Bei den Verbänden würde ich sagen, daß der Weg, den man momentan geht, schon ein geeignetes Mittel ist. Ich weiß nicht genau, wie es bei Chemie war, aber diese Drohung von Conti, den Verband zu verlassen, wenn man nichts tut, war meines Erachtens kein Papiertiger. Selbst wenn, wie Sie vorhin sagten, diese Öffnungsklausel von Conti selbst oder von anderen gar nicht oder noch nicht genutzt wird, haben die Verbände jetzt sehr wohl Möglichkeiten, darauf zu verweisen, daß sie bestimmten Spielraum geschaffen haben. Die Betriebe, denen man diese Möglichkeit der Öffnungsklauseln nicht gegeben hat, haben zum Teil eine wilde, unkontrollierte Öffnung gemacht. Wir kennen alle solche Beispiele. Wenn in einem Land, wo man sich viel auf die Einhaltung von Recht und Gesetz einbildet, wenn in einem solchen Land mehr und mehr betriebliche Bündnisse für Arbeit geschlossen werden, die außerhalb des legal Zulässigen stehen, dann kann man sich schon Gedanken machen, ob man darauf nicht tarifpolitisch eingehen muß.

Noch eine letzte Anmerkung zu Herrn Hanau, der völlig zu Recht gesagt hat, wir reden hier meistens von der Flexibilität nach unten und nie von der nach oben. Kann man das nicht etwas eleganter in den Griff kriegen? Als Ökonom muß ich sagen, es gibt relativ gute empirische Evidenz dafür, daß zum Beispiel eine gewinnabhängige Entlohnung viele Probleme erst gar nicht entstehen läßt. Das heißt, eine Entlohnung, bei der ein Teil des Gehaltes in schlechten Zeiten abgeschmolzen wird, in guten Zeiten aber automatisch oben draufkommt. Die wirkt insofern als automatischer Stabilisator und funktioniert auch in einigen Ländern, nur in Deutschland ist das bei Arbeitgebern wie bei Gewerkschaften leider ausgesprochen unpopulär.

Klaus Bepler

Ganz kleine Münze, aber angeregt durch die Frage von Herrn Hanau nach dem Konzept bei der Zustimmung zu Ergänzungstarifverträgen ein paar Fragen. Nur Fragen. Meinungen traue ich mich nicht, weil ich das erste Mal hier bin.

Erstens: Ich meine, daß die sozialpolitische und die taktische Zielrichtung der Gewerkschaften nicht so recht deutlich wird und insbesondere auch die Phantasie ein bißchen zu beschränkt ist in diesem Punkt. Ich meine nämlich, daß man, wenn es um Absenkung des Lohnniveaus auf Zeit geht, insbesondere also um die Einsparung von Kosten bei Betrieben, die unter Druck stehen, nicht nur über zeitliche Absenkungen, sondern zunächst einmal über Stundungen mit Insolvenzversicherungen reden sollte. Das hätte nämlich beispielsweise die charmante Konsequenz, daß man faktisch zu einer Anhebung nach Ablauf einer möglicherweise erfolgreichen Sanierungsphase käme. Und was die Insolvenzversicherung angeht, hat uns ja gerade der Gesetzgeber mit diesem etwas erstaunlichen Gesetz über die Absicherung der Arbeitszeitkonten einen Weg gezeigt. Das ist gar nicht so schwierig. Und möglicherweise wird man eine Bank, die Sanierungsanstöße geben will, auch dazu bekommen, eine selbstschuldnerische Bürgschaft für etwa offenstehende Stundungskonten zu übernehmen. Das ist der eine Punkt.

Und der zweite Punkt, den ich sozusagen Herrn Förster aus dem Mund nehme, ist natürlich, warum steht eigentlich in Tarifverträgen nicht drin, daß man anstelle einer Absenkung zunächst mal den Versuch macht, über eine Gehaltsumwandlung die betriebliche Altersversorgung zu stärken? Warum kann man also nicht sagen, statt, zehn Prozent des Tariflohns könnt ihr auf Zeit absenken, ihr könnt zehn Prozent des Tariflohns auf eine Direktzusage umwandeln mit der Konsequenz, daß das Kapital auf Zeit im Betrieb bleibt, aber dem Arbeitnehmer in Zukunft möglicherweise zugute kommt.

Eine dritte und letzte Frage, ich habe versprochen, bis 12.30 Uhr schaffe ich es, Herr Unterhinninghofen hat vorhin die Ergänzungstarifverträge angesprochen, wenn ich ihn recht verstanden habe, in Norddeutschland, ich behaupte einfach mal, er hat Niedersachsen gemeint, da soll es

jedenfalls sehr viele geben. Einer der Geschäftsführer der Metallarbeitgeber hat mir gesagt, als wir uns darüber unterhalten haben - ich benutze das Beispiel immer um zu sagen, wie flexibel die Gewerkschaften sind -, das kleine Problem ist nur, wir, die Arbeitgeberverbände, werden zu diesen Einzelfirmentarifverträgen zur Absenkung nicht zugelassen. Sobald wir uns melden, lassen die alle Kugelschreiber fallen, oder womit immer man das verhandelt. Das ist also meine Frage: Ist es nicht eigentlich im wohlverstandenen Eigeninteresse der Gewerkschaften, zu solchen Absenkungstarifverträgen auf Firmenebene gerade die Verbände zuzuziehen und auf diese Weise ihre Attraktivität für die Mitglieder zu steigern. Ich habe das Gefühl, daß die Verbände eher schwächer werden durch die Technik, wie sie praktiziert wird. Und ich glaube, daß Gewerkschaften eigentlich ein Interesse haben, jedenfalls solange sie den Flächentarifvertrag wollen, daß die Verbände, in Grenzen selbstverständlich, eine gewisse Stärke haben.

Armin Höland

Ich fühle mich durch Erkundigungen zur empirischen Wirklichkeit der Umsetzung von Flächentarifverträgen ermutigt, in Form von Forschungsnotizen erste Eindrücke aus einem laufenden Forschungsprojekt zu reflektieren. Und zwar aus einem Forschungsprojekt zum Thema Flächentarifvertrag und Günstigkeitsprinzip, dessen Ziel es ist, die Anwendung von Tarifverträgen in Betrieben der Metallindustrie und in Betrieben der chemischen und der Kunststoffindustrie rechtlich und tatsächlich näher zu bestimmen. Das ist ein laufendes Forschungsprojekt. Wir haben als empirische Grundlage 22 Fallstudien in der Metallindustrie und gerade eben zwei Betriebsfallstudien in der chemischen Industrie. Wir gehen in die Betriebe hinein, vereinbaren Gesprächstermine mit Geschäftsleitungen und Betriebsräten und ordnen dem nach Möglichkeit auch noch Interviews mit den örtlich zuständigen Gewerkschaften zu, so daß wir ein Mosaik von Wahrnehmungen zusammenstellen können zu unserem Thema. Dabei fällt wieder einmal auf, daß betriebliche Praxis nicht in rechtlichen Kategorien denkt. Zum Beispiel ist der Begriff der Öffnungsklausel, mit dem wir hier wie selbstverständlich hantieren, kein betrieblich geläufiger Begriff. Betriebsparteien praktizieren Öffnung in verschiedensten Formen, teils geregelt, teils ungeregelt. Aber sie klassifizieren das nicht als Öffnungsklausel. Ich muß ihnen auch einräumen, wenn wir uns dann zum Teil gemeinsam den Tarifvertrag vornehmen und den Text durchlesen, daß es zum Teil nicht einfach ist festzustellen, was eine Öffnungsklausel ist, weil nicht über jeder Gestattung, die in irgendeinem Satz in einer längeren Textpassage steht, drübersteht „Öffnungsklausel“, so daß die Betriebsparteien überhaupt keine Wahrnehmung davon haben, daß sie mit dieser oder jener neuen Betriebsvereinbarung eine Öffnungsklausel umsetzen. Geöffnete Praxis oder öffnende Praxis auf Betriebsebene folgt nicht juristischer Subsumtionslogik, sondern betrieblichen Problemlagen. Wir beobachten sie im Bereich Arbeitszeit, Leistungsentlohnung, Sonderzuwendun-

gen, andere Vergütungsregelungen. Von solchen Problemlagen ausgehend werden Vereinbarungen getroffen, übrigens in sehr unterschiedlichen Formen. Praxis denkt nicht rechtlich kategorial. Wir finden zum Beispiel so etwas wie „mündliche Betriebsvereinbarungen“. Natürlich wissen wir, daß es in § 77 Abs. 2 BetrVG eine Definition von Betriebsvereinbarungen gibt, die mit dieser Wahrnehmung nicht übereinstimmt. Aber gleichwohl gibt es das. Und es gibt vieles andere in der Praxis, was immer Freude macht, es zu entdecken.

Im Hinblick auf den Vorgang der Öffnung, der also von konkreten betrieblichen Problemlagen und Anpassungsnotwendigkeiten her ausgeht, ist interessant, den ganzen Prozeß der Entstehung von betrieblicher Rechtsetzung zu sehen. Zu dem Akteursfeld betrieblicher Rechtsetzung gehören auch die Gewerkschaften. Jedenfalls in den Betrieben, in denen wir sind, haben wir ein durchweg abgestimmtes Akteursverhalten zwischen den Betriebsparteien auf der einen Seite und den Gewerkschaften auf der anderen Seite beobachtet. Unsere Wahrnehmung ist, daß Betriebsräte vor allem bei innovativen Betriebsvereinbarungen sich rückversichern bei den Gewerkschaften. Sie nennen das nicht so, sie achten auf ihre Unabhängigkeit, sie betonen das auch. Das Ergebnis der Rückversicherung ist auch keineswegs zwingend eine Übernahme gewerkschaftlicher Mahnungen oder Empfehlungen. In fast allen 22 Metallbetriebs-Studien, die wir bisher durchgeführt haben, haben wir diesen Vorgang feststellen können. Die Betriebsparteien entwerfen etwas, was möglicherweise eine Betriebsvereinbarung ist, was aber noch gar nicht so heißt und wovon auch noch nicht feststeht, ob es eine Betriebsvereinbarung werden wird. Sie entwerfen ein auf den Betrieb abgestimmtes Problemlösungskonzept, vereinbaren das als nach ihrer Wahrnehmung rechtlich verbindlich und gehen dann zur Gewerkschaft. Das machen immer die Betriebsräte. Die Betriebsräte gehen zur Gewerkschaft und legen den Entwurf vor. Das führt zu einer interessanten Kommunikationslage, die man berücksichtigen muß. Die Beteiligung der Gewerkschaften an der Schaffung von betrieblichem Recht ist eine wesentlich aktivere und informiertere, als man sich das so vorstellt. Die Gewerkschaften prüfen die ihnen vorgelegten Betriebsvereinbarungen und entscheiden sich dann. Wenn es problematische Betriebsvereinbarungen sind, dann werden sie nicht auf unterer Ebene, das heißt im Metallbereich von der Verwaltungsstelle, gebilligt, sondern dann werden sie möglicherweise der Bezirksleitung vorgelegt. Dadurch werden sie innerhalb der gewerkschaftlichen Organisation nach oben befördert. Wir haben ein Beispiel, enthalten ist es in einem von vielen Protokollen, die wir mittlerweile haben, ein großer metallverarbeitender Betrieb in Nordbayern. In diesem Betrieb gab es, wie häufig, das Bedürfnis, aufgrund sich häufig ändernder Auftragslagen ein Arbeitszeitkonto einzurichten. Und zwar ein Langzeitarbeitszeitkonto mit einem ungewöhnlich langen Ausgleichszeitraum von drei Jahren. Das ist mit dem bayrischen Metalltarifvertrag für Arbeiter so nicht mehr zur Deckung zu bringen. Der Betriebsrat hat, wie üblich, die Gewerkschaft mit dieser Betriebsvereinbarung befaßt. Der Gewerkschaftssekretär vor Ort war sich nicht sicher, ob die entworfene Betriebsvereinbarung tarifvertragskonform sei und hat

das nach oben weitergereicht. Die IG Metall-Bezirksleitung hat dem schließlich zugestimmt. Das heißt, wir beobachten auch innerhalb der Gewerkschaft Wahrnehmungs-, Interpretations- und Definitionsprozesse, was Normausfüllung und was zum Teil auch die Entstehung betrieblicher Normen betrifft, die Teil eines kreislaufförmigen Prozesses der Anwendung von Flächentarifverträgen in den Betrieben ist. Es ist also keineswegs so, daß Tarifverträge in einer vollziehenden Weise umgesetzt werden, sondern die Betriebe beteiligen die Gewerkschaften, gelegentlich einmal auch den Arbeitgeberverband. So befassen sich übrigens auch noch andere gelegentlich mit Betriebsvereinbarungen und es gibt eine Reihe von Beispielen für erprobte Praxismodelle in den Betrieben, die dann über Betriebsratsvorsitzende oder andere Mitglieder des Betriebsrats, die zugleich Mitglieder von Tarifkommission sind, zurückgeschleust werden in die gewerkschaftliche Willens- und Entscheidungsbildung zur Weiterentwicklung von Tarifverträgen. Auch hier ist die Vorstellung eines Initiativmonopols der Tarifvertragsparteien, was die inhaltliche Ausgestaltung von Tarifverträgen betrifft, und einer eher anwendungsorientierten Situation auf Betriebsebene keine vollständige. Auch hier haben wir Kreislaufbewegungen zurück zu den Tarifvertragsparteien, insbesondere zu den Gewerkschaften. Der Hinweis von Herrn Dieterich zur Billigkeitskontrolle zeigt, daß die Notwendigkeit der Billigkeitskontrolle, die man bei Betriebsvereinbarungen abstrakt überzeugend mit typischerweise erhöhten Paritätsproblemen und stärkeren Zweifeln an der inhaltlichen Richtigkeit begründet, daß diese dadurch abgemildert wird, daß wir tatsächlich eben keine rein betrieblichen „Produkte“ haben bei den Betriebsvereinbarungen, sondern häufig vorgeschaltete Befassung der Gewerkschaften.

Die Stärke der Beziehungen zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften ist allem Anschein nach von der Betriebsgröße abhängig. Wir haben häufig gute Kontakte zwischen großbetrieblichen Belegschaftsvertretungen und der örtlichen Gewerkschaft, teils aber mit Bezirksleitung oder gar Vorstandsverwaltung. Das gibt es typischerweise in den Großbetrieben. Schon aus Gründen von Zeit und Personal verteilt sich die Problemlösungsfähigkeit der Gewerkschaftsvertreter nicht gleichmäßig, sondern stärker auf größere Betriebe.

Wir haben ein gutes Sample durch alle Größenklassen hindurch. Wir haben Klein-, Mittel- und Großbetriebe, aber unser Sample leidet darunter, das will ich gerne einräumen, daß wir keine „bösen Buben“ haben. Insoweit haben wir eine eingeschränkte Wahrnehmung, als wirklich problematische, einseitige oder kommunikationslose Verhältnisse in unseren Fallstudien nicht vorkommen. Wir erfahren davon nur mittelbar durch Gespräche mit den Bevollmächtigten der IG Metall vor Ort. Die haben eine weitere Wahrnehmung, nicht nur über die Betriebsräte, die sich intensiv mit Rechtssetzung befassen. Aber diese Gruppe, deren Umfang abzuschätzen ich aus unserer Forschungsperspektive heraus nicht in der Lage bin, diese Gruppe der „bösen Buben“ haben wir nicht.

Eine letzte Bemerkung zum Günstigkeitsprinzip. Unser Thema lautet Flächentarifvertrag und Günstigkeitsprinzip. Auch hier beobachten wir, daß das Günstigkeitsprinzip kein Praxisbegriff ist. Der Begriff Günstigkeitsprinzip bedarf der Erläuterung, auch häufig gegenüber Personalleitern. Wenn man ihn erläutert, ist klar, worum es geht. Aber die rechtliche Kategorie als solche ist nicht allgemein bekannt. Was wir festgestellt haben, kann ich unter zwei Gesichtspunkten resümieren. Das Günstigkeitsprinzip in seiner Grundform, § 4 Absatz 3, 2. Alternative, TVG, hat keine nennenswerte Bedeutung. Es gibt kaum Belege für eine ausdrückliche Anwendung des Günstigkeitsprinzips. Es spielt aber tatsächlich eine Rolle als betriebswirtschaftliche oder gar volkswirtschaftliche Begründungskulisse für Maßnahmen des Arbeitgebers. Dann nur als implizite Bezugnahme auf die Möglichkeit der Verschlechterung oder gar Gefährdung betrieblicher Wettbewerbsfähigkeit, falls es an der Anpassungsbereitschaft der Arbeitnehmer fehle. Die Verschlechterung wird damit zur günstigeren Alternative zum noch Schlechteren. Was wir hingegen tatsächlich häufiger finden, das sind stolze Berichte der Betriebsparteien über die Anwendung des Günstigkeitsprinzips in Form von verbessernden Betriebsvereinbarungen. Wenn wir ihnen sagen, daß nach der Tarifvorbehaltsrechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes zu § 77 Abs. 3 BetrVG auch eine begünstigende Betriebsvereinbarung eine Verletzung des Funktionsschutzes der Tarifautonomie ist, dann stößt das auf allgemeine Verwunderung.

Thomas Dieterich

Zum Stichwort „Einbeziehung der Gewerkschaft bei Öffnungsklauseln“ ein Wehmutstropfen: Wir hatten mehrere Fälle zu entscheiden, bei denen sich Gewerkschaften eine Schlichtung vorbehalten hatten; das hatte nie geklappt. In einem Falle ging es um Erschwerniszulagen, die Anfragen der Betriebspartner blieben aber einfach unbeantwortet. Schließlich mußten wir den Betriebspartnern eine Einigungsstelle konzedieren, damit es überhaupt zu einer Lösung kommen konnte. In einem anderen Fall ging es um Überstunden; die Gewerkschaft gab aber dem beschwerdeführenden Betriebsrat immer die Antwort, nun sei es ja schon zu spät. In der Tat wurden die Überstunden immer am Freitag angeordnet für eine Schicht am Wochenende und am Montag war dann gar nichts mehr dagegen zu machen. Also Rückkopplungsmodelle wirken in der Praxis oft nur als Kosmetik.

Manfred Weiss

Ich möchte noch einmal die Frage nach den unterschiedlichen Betriebsgrößen aufgreifen. Ich kann mir nicht vorstellen, daß bei kleineren und mittleren Betrieben dieser Rekurs zur Gewerkschaft so einfach ist wie bei Großbetrieben. Ich möchte deshalb noch einmal nachfragen, ob diese Kommunikationsdimension, von der Sie gesprochen haben, nicht doch etwas für Großbetriebe

Typisches ist, das es sonst nicht gibt?

Michael Blank

Das war ein sehr aufschlußreicher Exkurs zur Empirie und eine Illustration zur Frage von Herrn Hanau, ob es eine gewerkschaftliche Strategie zu den Öffnungsklauseln gibt. Zusammenfassend muß man wohl sagen, es gibt sie nicht, sondern es gibt eine Praxis, die teils aus geduldeten Abweichungen vom Tarifvertrag besteht, die aber nach Möglichkeit nicht öffentlich gemacht werden, und es gibt den Versuch, diese Praxis durch tarifliche Öffnungsklauseln oder Firmentarifverträge zu legitimieren. Wir hatten eine größere interne Diskussion, welcher Weg der bessere ist. Das Ergebnis blieb unentschieden. Das Beispiel Mecklenburg-Vorpommern zeigt, unter sehr spezifischen Bedingungen allerdings, daß sehr schnell die Ausnahme zur Regel werden kann. Wir haben dort in zwei von drei Fällen Abweichungen vom Flächentarifvertrag. Der Flächentarifvertrag ist damit die Ausnahme geworden.

Ich habe mich auf die Rednerliste gesetzt, weil ich zu dem Kittner'schen Schwanengesang auf das Ende der Tarifpolitik etwas sagen wollte. Die These war ja, daß der gewerkschaftliche Organisationsgrad weiter zurückgeht, die Tarifbindung weiter abnimmt und damit auch die Prägekraft der Tarifverträge. Dahinter steht die Frage nach der Legitimation der Tarifvertragsparteien bzw. ein anderes Verhältnis zwischen tarifautonomer und gesetzlicher Regelung. In dem Maße, in dem tarifliche Regelungen zurückgehen, nimmt der Umfang imparitätischer Arbeitsvertragsregelungen zu, und damit tun sich völlig neue Probleme auf. Trotzdem kann man die vorgelegten Fakten und Entwicklungstendenzen auch anders interpretieren und zwar gerade vor dem Hintergrund des Modells, das das Tarifvertragsgesetz vorgibt. Im Tarifvertragsgesetz steht ja nicht, daß die Tarifvertragsparteien für alle Arbeitnehmer oder für die Mehrzahl der Arbeitnehmer Regelungen treffen müssen, sondern sie treffen Regelungen für die tarifgebundenen Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Wie sich das unter quantitativen Gesichtspunkten verhält, steht auf einem ganz anderen Blatt. Was hier vorgetragen wurde, deutet meines Erachtens eher darauf hin, daß auf der einen Seite zwar die Bedeutung der Tarifbindung zurückgeht, daß aber auf der anderen Seite das System dort, wo es noch greift, sich als stabiler erweist, als man vor einigen Jahren noch vermutet hat. Die Indizien dafür sind vorgetragen. Es gibt die Rückkehr von Arbeitgebern in den Verband, es gibt die kleinen Betriebe, die sich aus freien Stücken der Tarifbindung unterwerfen etc. Richtig ist sicherlich, daß das System sich insgesamt verändert. Das kann bedeuten, daß ein intaktes Tarifvertragssystem nur noch einen kleineren Teil der Arbeitsvertragsbeziehungen abdeckt. Wenn Firmentarifverträge zunehmen, stellt sich die Frage, ob man Abhilfe mit Mitteln der Allgemeinverbindlichkeit oder der Betriebsnormen suchen kann und suchen soll. Zwangsläufig ist das zumindest nicht. Die Allgemeinverbindlichkeit ist nach dem Tarifvertragsgesetz die Ausnahme, die bestimmte legitimatorische Voraussetzungen hat. Die Tarifparteien haben

eine mitgliedschaftliche Legitimation für die Normsetzung. Eine über den Status quo hinausgehende Allgemeinverbindlichkeit ist nicht unproblematisch. In den Gewerkschaften ist das Thema sehr umstritten. In der IG Metall überwiegt eher eine ablehnende Haltung zur Allgemeinverbindlichkeit. Auf der anderen Seite wird aber Wert darauf gelegt, daß auch nicht tarifgebundene Arbeitnehmer in den Betrieben gleichbehandelt werden. Wir werben nicht für eine Ungleichbehandlung zwischen Tarifgebundenen und Nichttarifgebundenen. Da gibt es, wie gesagt, keine klare Haltung. Die IG Medien fordert dagegen eine Ausweitung der Allgemeinverbindlichkeit, um der zunehmenden Tariffucht zu begegnen.

Gottlieb Förster

Zu dem, was Herr Höland gesagt hat. Er hat sich vorhin auch draußen in der Pause beschwert, daß wir, was seine Studie betrifft, etwas zögerlich mit dem Thema umgegangen sind, oder sprich: Daß wir die Türen zu Chemie-Betrieben nicht geöffnet haben, was von ihm gewünscht war. Von daher ist die Studie nach wie vor stärker auf Metall-Betriebe abgestellt. Der andere Punkt, die Frage der Öffnungsklausel: Die Tarifvertragsparteien der chemischen Industrie vermeiden diesen Begriff in der Zwischenzeit. Ob es dadurch besser wird, ist jedoch eine andere Frage. Öffnungsklauseln sind nichts Neues. Nur bis zu Beginn der neunziger Jahre hat man sie kaum wahrgenommen. Wir hatten solche Regelungen durchaus schon Mitte der achtziger Jahre, als wir zum Beispiel für die Bayer AG für den gesamten Schichtbereich die 35,5-Stunden-Woche zugelassen haben in Form einer Öffnungsklausel. Damals hatten wir im Tarifvertrag noch die 39-Stunden-Woche. Insoweit gibt es in der chemischen Industrie traditionell schon immer, mit Zustimmung der Tarifvertragsparteien, bestimmte Abweichungen. Früher grundsätzlich im Sinne der Beschäftigten positiv. Der neue Charakter dieser Öffnungsklauseln seit den neunziger Jahren ist jetzt der Punkt, daß auch verschlechternd von tarifvertraglichen Regelungen abgewichen werden kann, wie zum Beispiel beim Entgeltkorridor, wenn man eben zehn Prozent unter den Tarifsätzen bleiben kann. Dabei muß auch einbezogen werden der § 11, der eine Erwartungsklausel beinhaltet, daß, wenn es Unternehmen besser geht, die Beschäftigten an dieser besseren wirtschaftlichen Situation ebenfalls partizipieren, der in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen wird, obwohl genau dieser Punkt im Moment sehr viel stärker ausgefüllt wird im Vergleich zu der Möglichkeit der Absenkung. Das hängt natürlich mit der wirtschaftlichen Situation der chemischen Industrie derzeit zusammen. Aber dieser Paragraph hat auch dazu geführt, daß die Betriebsräte diesen ertragsabhängigen Teil stärker instrumentalisiert haben. Wir hatten früher nur bei unseren ganz großen Betrieben solche Regelungen, daß im Rahmen des 13. Monatseinkommens immer noch, je nach wirtschaftlicher Situation, etwas dazugekommen ist. Das ist auch ein Grund, warum wir die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall im Rahmen des 13. Monatseinkommens kompensiert haben, weil es uns hier am wenigsten weh getan hat, da in der Regel die Betriebe alle mehr als 100 Prozent beim 13.

Monatseinkommen zahlen. Und ob der tarifliche Anspruch dann mit 95 oder 100 definiert ist, spielt in der betrieblichen Praxis kaum eine Rolle. Unsere großen Unternehmen liegen alle deutlich darüber. Wir kommen hier auch zum Teil auf 230 Prozent, und von daher hat es uns nicht so sehr geschmerzt, daß wir diese Einschränkung beim Weihnachtsgeld haben. Für die Beschäftigten ist nicht alleine der Tarifvertrag relevant, sondern das, was sie tatsächlich an Jahresleistung erhalten. Die Frage der Ausgestaltung des § 11 wird uns in Zukunft stärker beschäftigen, weil es eine Zunahme der Diskussion bezüglich der gewinnabhängigen Bezahlung gibt. Zur Zeit fehlt uns noch die passende Antwort, wie wir über die unterschiedlichen Sparten, also Branchenstrukturen, und auch über die Betriebsgrößen eine vernünftige tarifvertragliche Ausgestaltung hinbekommen. In den größeren Betrieben haben wir entsprechende Vereinbarungen, die unter unserer Beteiligung zustande gekommen sind, nach denen die Beschäftigten in Abhängigkeit von bestimmten betriebswirtschaftlichen Formeln am Unternehmensgewinn beteiligt werden. In mittleren Betrieben gibt es sehr häufig Einmalzahlungen, zum Beispiel 500 DM, die an keinen Formeln festgemacht sind. Die Frage des Entgeltkorridors ist aus unserer Sicht im Vergleich zu dem Ansinnen der Arbeitgeber, für einzelne Sparten im Flächentarifvertrag der chemischen Industrie unterschiedliche Entgeltsätze festzulegen, der bessere Weg gewesen. Heute läßt sich feststellen, daß die Firmen, die dieses Thema am stärksten mit propagiert haben, diesen Entgeltkorridor aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung nicht in Anspruch genommen haben. Natürlich müssen wir damit rechnen, daß sich bei einer verschlechternden Konjunktur verstärkt Unternehmen auf die Möglichkeiten der tarifvertraglichen Absenkung entsprechend dem § 10 berufen werden. Richtig ist allerdings, daß die bisherigen Öffnungsklauseln in der chemischen Industrie nur als Notfallklauseln zu betrachten sind, die von den Tarifvertragsparteien auch nur befristet genehmigt werden. Ich bin jedoch der Auffassung, daß wir auch in der chemischen Industrie in den nächsten Jahren gezwungen sein werden, über eine neue Struktur unserer Entgelttarifverträge nachzudenken. Ob wir dann unter Umständen zu Bandbreitenmodellen kommen, die unabhängig von der wirtschaftlichen Situation gelten, lasse ich einmal dahingesellt. Hier sind wir im Moment in einer internen Diskussion. Hinter diesem Bandbreitenmodell verstecken sich Überlegungen, die wir heute bereits klassischerweise im außertariflichen Bereich haben und die in den Betrieben durch Betriebsvereinbarungen gestaltet sind. Natürlich haben wir bei unserem Tarifvertrag über vermögenswirksame Leistungen und betriebliche Altersversorgung, den wir gerade unter Dach und Fach gebracht haben, gemerkt, daß es hier Auswirkungen im steuerlichen Bereich und insbesondere auch im Sozialversicherungsbereich gibt. Insoweit haben wir der Bundesregierung eine Zusage gegeben, daß wir derzeit nicht über den Betrag von 936 DM im Jahr hinausgehen, weil natürlich alle Sozialversicherungsträger, als dieser Vertrag bekannt wurde, sofort darauf hingewiesen haben, daß durch solche Tarifverträge letztendlich Sozialversicherungsbeiträge verloren gehen. Dies ist das eine Problem. Das andere Problem, das wir derzeit bei diesem Thema haben, sind die

Überlegungen des Gesetzgebers, im Rahmen der Einkommensteuerreform auch über eine Veränderung des § 40b EstG nachzudenken. Wir haben von der Bundesregierung allerdings die Zusage, daß es bei der Möglichkeit der arbeitsrechtlichen Abwälzung der Pauschalsteuer auf den Arbeitnehmer bleiben wird. Aus unserer Sicht bietet es sich auch an, daß im Rahmen der Bündnis-für-Arbeit-Gespräche neben dem grundsätzlichen Thema der versicherungsmathematischen Abschläge bei der gesetzlichen Altersrente auch die Frage der betrieblichen Altersversorgung mit überdacht werden sollte. Aus meiner Sicht wäre es ohnehin sinnvoll, daß alle Durchführungswege der betrieblichen Altersversorgung steuerrechtlich gleich behandelt werden. Aufgrund der demographischen Entwicklung in Deutschland dürfte jedoch klar sein, daß wir auf Dauer Probleme in der gesetzlichen Altersrente bekommen werden. Von daher wird nach meiner Auffassung die Tarifpolitik einen stärkeren Beitrag für ergänzende Regelungen mit berücksichtigen müssen.

Hermann Unterhinninghofen

Zunächst zu Herrn Hanau: Es gibt durchaus Innovatives, zum Beispiel die Beschäftigungssicherungstarifverträge. Wenn es vorübergehende Schwierigkeiten gibt, kann man versuchen, durch Absenkung der Arbeitszeit bei gleichzeitiger Absenkung des Entgelts über die Runden zu kommen. Angesichts der aktuellen Konjunktur wird zur Zeit weniger davon Gebrauch gemacht.

Zu den Härteklauseln, die Herr Bepler angesprochen hatte: Ein sehr wichtiges Kriterium ist die Sanierungsfähigkeit des Betriebes. Um sie zu prüfen, müssen die Betriebe ihre Zahlen offenlegen. Wenn wir zu der Meinung kommen, daß Sanierungsaussichten fehlen, geben wir keine Zustimmung. Wir orientieren uns zunächst an Regelungen, bei denen die Ansprüche erhalten werden, also zum Beispiel Stundungen; erst danach reden wir über einen befristeten Verzicht. Die Insolvenzversicherung ist ein heikles Thema. Sie ist in dem sogenannten Flexi-Gesetz ganz unzulänglich geregelt. Es gibt keine automatische Sicherung, sondern nur eine Verpflichtung des Arbeitgebers; die setzt erst bei einem Betrag oberhalb von 13.000 DM (West) bzw. 11.000 DM (Ost) ein. Es ist meines Erachtens inakzeptabel, wenn zwei bis drei Monatseinkommen auf die Kappe des Arbeitnehmers gehen. Bei der Altersteilzeit haben wir für bestimmte Ansprüche eine Sicherungspflicht vereinbart. Allerdings sagen Mittel- und Kleinbetriebe, daß die Bedingungen der Banken und Versicherungen für sie zu teuer seien. So, wie die Dinge jetzt stehen, muß die Insolvenzversicherung gesetzlich geklärt werden.

Zu den allgemeinen Arbeitsbedingungen: In einigen Bereichen, wie dem für die betriebliche Wirklichkeit sehr wichtigen Verhältnis von Lohn und Leistung, sind die Tarifverträge mindestens vierzig Jahre alt. Wir haben vor etwa zehn Jahren einen Anlauf gemacht, die „Tarifreform 2000“. Das ist aus verschiedenen Gründen versandet, auch am Widerstand der Arbeitgeber. Auf diesem Feld hat sich betrieblich viel getan. Wir beobachten eine schleichende Tariferosion dadurch, daß wir bestimmte Materien nicht tariflich neu regeln können. In vielen Betrieben haben sich betriebli-

che Regelungen durchgesetzt. Man fragt, was sollen wir da noch tariflich regeln. Das scheint mir ein Bedeutungsverlust von Tarifverträgen zu sein.

Zum Stichwort Verbetrieblichung: Vor einiger Zeit, noch zu Zeiten der Kohl-Regierung, hat einer unserer Funktionäre einmal gesagt: Wenn die Leute heutzutage von Reformen hören, dann machen sie ihren Geldbeutel zu, weil sie immer bedeuten, daß sie etwas abgeben müssen. So ist das auch, wenn unsere Mitglieder heute von Deregulierung oder Verbetrieblichung hören, soweit es um Tarifverträge geht. Ein konkretes Beispiel ist die laufende Tariffbewegung. Die Arbeitgeberverbände haben angeboten, was sie schon lange diskutieren: Es gibt einen bestimmten Betrag für alle Betriebe, den man betrieblich verändern oder ganz streichen kann. Das führt genau in das Zentrum von dem, was wir heute diskutieren. Ich denke nicht, daß wir das in dieser Form akzeptieren können. Auch aus der Sicht unserer Mitglieder gibt es keine Legitimation für eine Selbstentmachtung der Tarifparteien und Verlagerung von Kompetenzen auf die Betriebe. Sie sehen doch tagtäglich in vielen Betrieben, daß den Unternehmen die Gewinne „praktisch aus den Ohren fließen“. Da kann man keinem klar machen, daß betrieblich differenziert werden müßte. Sie sind nicht bereit, einen Teil des Lohnes oder der Sonderzahlung ertragsabhängig zu machen, sondern bestehen darauf, daß die Lohnerhöhung für alle gleich ausfällt und verbindlich ist.

Michael Kittner

Ich will nur noch etwas sagen zu dem populären, besser: populistischen Dreisatz: Wenn die Tarifvertragsparteien gar nichts regeln dürfen, dürfen sie erst recht regeln. Ich glaube, das ist falsch.

Der Gesetzgeber, um diese Analogie zu ziehen, kann selbstverständlich nichts regeln, kein Gesetz machen. Aber er kann nicht alles einfach der Exekutive überlassen, Stichwort: „Parlamentsvorbehalt“ und Art. 80 GG. Das ist unstrittig. Auch die Tarifvertragsparteien sind keine voraussetzungslos tätig werdenden Parteien.

Das Bundesverfassungsgericht sagt, die Tarifautonomie verfolgt den im öffentlichen Interesse liegenden Zweck, in dem von der staatlichen Rechtsetzung freigelassenen Raum das Arbeitsleben durch Tarifverträge im einzelnen sinnvoll zu ordnen.

Dazu bekommen die Tarifvertragsparteien als Grundrechtsträger vom Staat ein Instrument an die Hand, das Tarifvertragswesen mit Tarifverträgen zu ordnen, die unmittelbar und zwingend wirken sollen. Wenn sie es von sich weisen, von diesem Instrument Gebrauch zu machen, dann besteht die große Frage, ob das nicht an die Substanz des Instrumentariums geht. Mit anderen Worten: Darf man den Tarifvertragsparteien zubilligen, daß sie sagen, das regeln wir nicht, und zwar typischerweise aus Schwäche? Das war ja der Leber-Kompromiß auch. Er war der sinnfälligste

Aspekt dessen, daß man selber etwas nicht regeln konnte und es also einen anderen machen ließ. Dürfen also die Tarifvertragsparteien den Tarifvertrag, den sie zu einem bestimmten Zweck erhalten haben, in einer Weise nutzen, daß sie diesen Zweck selber nicht verwirklichen? Dann sind wir bei dem, was Dieterich mit einem anderen Akzent gefragt hat: Dürfen die Tarifvertragsparteien die Betriebsparteien an ihre Stelle treten lassen? Ich diskutiere das unter dem Stichwort „Zweckverfehlung der Tarifautonomie.“

Zum gleichen Thema kommen wir auch auf einem anderen Wege mit dem von Hanau eingeworfenen Stichwort „Günstigkeit“. Dabei haben wir gerade nicht den Einzelnen, der sagt, ich will, weil das für mich günstiger ist, vom Tarifvertrag abweichen, sondern wir wissen, daß wir im Arbeitsleben keinen frei ausgehandelten Individualvertrag haben. Vielmehr haben wir, wie seit der grundlegenden Arbeit von Preis feststeht, praktisch nur vorformulierte Verträge. Sich darauf einzulassen kann man nicht als autonome Betätigung eines Günstigkeitswillens bezeichnen. Und jetzt kommt das Problem von einer ganz anderen Seite wieder auf uns zu. Wenn wir schon lauter vorformulierte Verträge haben, dann fragt man doch nach einer Kontrolle á la AGBG. Dort haben wir die berühmte Bereichsausnahme und zwar mit der schönen Begründung, daß sie vertretbar sei wegen des dichten Geflechts von Kollektivregelungen, die den Arbeitnehmer hinreichend schützen. Das war die Regierungsbegründung zum Gesetz. Jetzt muß ich doch fragen: Stimmt das denn? Hat es damals gestimmt, stimmt es heute, stimmt es in der Tendenz? Hieraus leite ich meine Grundannahme ab, daß der Gesetzgeber doch etwas tun muß. Und da meine ich, tun sich auch die Tarifvertragsparteien gar keinen Gefallen zu sagen, das ist etwas, was wir bisher lieber selbst machen. Nebenbei gesagt: Die Forderung nach gesetzlicher Rückänderung der Entgeltfortzahlung war ja ein bemerkenswerter Sündenfall. Da hätten die Tarifvertragsparteien sagen können, es war ein Beweis unserer Attraktivität, daß wir das für unsere Leute korrigiert haben. Hanau hat das ja mal vertreten. Also dieselben Tarifvertragsparteien können jetzt nicht kommen und sagen, wir wollen den Gesetzgeber aus der Regelung der Arbeitsbedingungen raushalten, weil wir ja alles gut machen.

Volker Rieble

Ganz kurz zu Herrn Schnabel, Sie haben vorhin mal gesagt, die Juristen hätten immer das Vorverständnis, es müsse etwas durch Tarifvertrag geregelt werden. Das ist nicht so. Es gibt keine Norm, die sagt, Arbeitsbedingungen sollen auch nur durch Tarifvertrag geregelt werden. Sie sind selbstverständlich frei darin als Arbeitgeber, ohne Betriebsrat und ohne Gewerkschaft nur mit Arbeitsverträgen das zu machen, bis eine Gewerkschaft kommt und von ihm einen Haustarifvertrag verlangt. Der Staat schreitet nicht ein, wenn das geschieht, zum Beispiel bei der SAP, bei

der es keinen Betriebsrat und auch keinen Tarifvertrag gibt. Die Rechtsordnung läßt dem Arbeitgeber die individuelle Freiheit, zwischen Tarifvertrag und Arbeitsvertrag als Gestaltungsmittel zu wählen. Dieser Freiheit auf Arbeitgeberseite entspricht die Freiheit der Arbeitnehmer, sich zu kollektivieren in einer Gewerkschaft und dann einen Kollektivvertrag zu suchen. Gäbe es diese Wahlfreiheit nicht, dann müßte der Staat ja eingreifen, um tariflose Zustände zu verhindern. Der Staat müßte wie bei der Unfallversicherung Tarifikataster schaffen, müßte sagen, etwa bei den Reisebüros, aha, da gibt es noch keine Tarifverträge. Dann muß eine Gewerkschaft, etwa die HBV, zur tariflichen Regelung aufgefordert werden. Das Reichsaufsichtstarifamt sagt dann, wenn ihr nicht bis zum Soundsovielten einen Tarifvertrag habt, dann gibt es ein Ordnungsgeld. Das ist doch eine perverse und freiheitsfeindliche Vorstellung. Es entscheiden die autonomen Akteure auf beiden Seiten selbst, ob sie die Arbeitsbedingungen durch Arbeitsvertrag oder durch Tarifvertrag regeln. Die Betriebsvereinbarung lasse ich jetzt mal außen vor, das ist nämlich ein Sonderfall. So, das ist der erste Punkt. Daß die Rechtsordnung den Tarifvertrag privilegiert, hat den Grund darin, daß wir ihn als sachlich angemessene Regelung akzeptieren, aber nicht, daß wir unbedingt wollen, daß jedes Arbeitsverhältnis durch Tarifvertrag geregelt wird.

Das zweite ist die Frage: Wie soll Tarifpolitik künftig eigentlich aussehen? Mit ihr ist die grundlegende Systemfrage verbunden: Was ist Tarifautonomie überhaupt? Und da gibt es, das sieht man hier, keine Rückbesinnung; es fehlt die grundlegende Diskussion. Man wurstelt dann immer so an Teilproblemen herum, wie jetzt der 7. Senat mit seiner Grundrechtsbindung, die die Tarifautonomie als kollektive Privatautonomie nur mittelbar erfaßt. Das ist eine schöne Sache, hätte aber vom Großen Senat gesagt werden sollen. Das ist immerhin eine Abkehr doch von einer seit 1955 festen Rechtsprechung. Und das führt dann gleich zu unserem Problem. Die Delegationstheorie sagt, an und für sich ist es ja Aufgabe des Staates, das alles zu regeln: Preise, Arbeitszeiten, Löhne. Und wenn der Staat das dann nicht regelt, sondern dies den Tarifvertragsparteien überläßt, sei das eine Delegation von Staatsgewalt. Das ist natürlich totaler Quatsch. Es ist in einer Marktwirtschaft nicht Aufgabe des Staates, Preise festzusetzen. Die Delegation erfolgt ganz anders, nämlich von unten. Die Arbeitsvertragsparteien delegieren ihre individuelle Vertragsautonomie nach oben auf die Tarifparteien. Und diese Freiheit zur autonomen Gestaltung von Arbeitsbedingungen unterliegt keiner Zweckbindung. Herr Kittner unterwirft die Koalitionsfreiheit einer Zweckbindung: Sie sei den Gewerkschaften nur zu dem Zweck überlassen, daß sie von ihr im Interesse der Arbeitnehmer „vernünftigen“ Gebrauch machen. Dann gehe ich in Zukunft hin und sage, dem Künstler ist die Kunstfreiheit nur überantwortet, damit er von ihr sinnvoll Gebrauch macht. Was sinnvoll ist, bestimme ich. Damit mache ich jede Freiheit tot. Dann können Sie die Tarifautonomie in Wahrheit vergessen. Im nächsten Schritt können Sie mit demselben Argument auch die Tarifizensur begründen. Insbesondere könnte die Arbeitslosigkeit den Tarifvertragsparteien angelastet und ein weitreichender Staatseingriff in Tarifverträge gerechtfertigt werden. Umge-

kehrt, wenn die Delegation von unten nach oben erfolgt, vom Arbeitsvertrag auf den Kollektivvertrag, dann bleibt, soweit die Kollektivvertragsparteien von ihrer Befugnis keinen Gebrauch machen, die vielleicht schlechtere Befugnis der Arbeitsvertragsparteien zur Regelung erhalten. Das ist unproblematisch. Da muß ich mich jetzt noch gar nicht mit den Betriebsvereinbarungen beschäftigen. Dementsprechend ist der Tarifvertrag auch essentialia negotii verpflichtet. Es gibt keine Verpflichtung, auch nur den Lohn zu regeln.

Wenn ein Tarifvertrag etwas gar nicht regelt, sich einfach nur zurücknimmt und statt dessen greift eine im Betriebsverfassungsgesetz schon vorhandene, vom Staat nämlich vorgegebene Regelung, dann ist das keine Delegation. Das ist einfach nicht begründbar. Denn der Betriebsrat hat sein Verhandlungsmandat nicht von den Tarifparteien, sondern er hat es vom Staat und von denen, die ihn gewählt haben, den Arbeitnehmern. Wenn jetzt der Betriebsrat etwas kraft eines Mitbestimmungsrechts oder kraft seiner Möglichkeit zur freiwilligen Betriebsvereinbarung mit dem Arbeitgeber regelt, so geschieht dies aus eigenem Recht. Die Tarifparteien verschaffen dem Betriebsrat keine Macht, sondern sie nehmen sich einfach in der Konkurrenzkongruenz zurück. Und jetzt kann ich einen Schritt weitergehen: § 77 BetrVG mit seiner Befugnis zur tariflichen Öffnungsklausel erlaubt den Tarifparteien sogar noch zusätzlich, den Tarifvorbehalt auszuschalten. Die Tarifparteien dürfen also auf ihren Konkurrenzschutz verzichten und den Betriebspartnern so ermöglichen, Löhne und Arbeitszeiten zu regeln. Darin liegt auch keine Delegation, denn der Tarifvertrag sagt nicht, wir übertragen euch Tarifmacht, sondern wir verzichten auf den besonderen Schutz vor Konkurrenz durch Betriebsvereinbarung, der zu unseren Gunsten eingeräumt und dementsprechend auch dispositiv ist. Dadurch lebt die vom Bundesarbeitsgericht mittlerweile hinlänglich bekannte umfassende Regelungskompetenz des Betriebsrates auf. Es ist aber seine und nicht die der Tarifparteien. Also keine Delegation. Und es ist auch kein Problem des Art. 80 GG oder dynamischer Verweisung und Tarifverantwortung, sondern eine originäre Regelungskompetenz der Betriebspartner, die man dann allerdings noch ins rechte Verhältnis zur Arbeitsvertragsfreiheit setzen muß. Ich glaube, über diese Grundfragen muß man sich einig werden und zwar gerade mit Blick auf die Tarifpolitik für die nächsten fünf Jahre. Ich finde zum Beispiel das Ende des Normalarbeitsverhältnisses mitnichten bedrohlich; die Tarifparteien werden schon eine Antwort finden. Die Frage ist nur, welche? Gehen sie den Weg zur Attraktivität und sagen sie, wir wollen gemeinsam die Arbeitgeber und Arbeitnehmer überzeugen, daß wir als Sozialpartner das effektiv und attraktiv regeln können? Es gibt aber auch den anderen Weg, daß man, wie jedes angeschlagene Unternehmen, sich nicht auf seine wirtschaftliche Kraft besinnt, sondern nach dem Staat, sprich nach Subventionen ruft. Und da habe ich vorhin bei Ihrer Schutzpflichtausführung Bauchschmerzen bekommen. Wir haben ja schon den Ruf nach dem Staat, wir haben das Arbeitnehmerentsendegesetz als Protektionismus. Herr Kempen hat mal in einer Festschrift gemeint, der Staat sei kraft Schutzpflicht zugunsten der Gewerkschaften verpflichtet, Arbeitser-

laubnisse für Ausländer zu reduzieren, damit die hier kein Dumping machen. So kommt jetzt die Tariftreueerklärung bei der Vergabe durch die öffentliche Hand. Das sind alles Maßnahmen, die dazu führen, daß die Tarifparteien von der Notwendigkeit, durch Attraktion zu überzeugen, entbunden werden und der Staat ihnen sozusagen die Schäfchen ins Gatter treibt. Die Frage ist, ist das richtig? Politisch ist es meines Erachtens ohnehin falsch, aber ist es rechtlich richtig? Da komme ich mit einem grundsätzlichen Einwand. Meines Erachtens kann es eine Schutzpflicht zugunsten von Kollektiven schlichtweg nicht geben. Zu schützen sind Individuen, zu schützen ist der einzelne Arbeitnehmer vor der Willkür und Übermacht seines Arbeitgebers und zu schützen ist das sonst bedrohte Individuum.

Die Koalitionsfreiheit ist nachgerade eine Absage an die Staatshilfe. Die große Idee der Koalitionsfreiheit ist ja eine liberale Idee, Subsidiaritätsprinzip, Selbsthilfe durch Kollektivierung. Arbeitnehmer helfen sich selbst, indem sie sich zusammenschließen und machen damit die Staatshilfe gerade überflüssig. Das ist der Leitgedanke, den wir zum Beispiel auch im Gesetz über Mindestarbeitsbedingungen fixiert haben. Bis jetzt ist nämlich das Gesetz noch nie angewandt worden, deshalb haben wir in Deutschland keinen Mindestlohn. Dieses Grundprinzip wird auf die Probe gestellt, wenn die Tarifparteien versagen, weil sie unattraktiv werden. Wenn die Organisationsquote auf zwanzig Prozent sinkt und der Flächentarifvertrag einbricht. Was macht der Staat jetzt? Jetzt sagt Herr Dieterich, dann kommt der Staat und schützt die Gewerkschaften, hilft ihnen, indem er ihnen die Schäfchen zutreibt oder die Tarifvertragsordnung attraktiver macht.

Wir sind uns insofern einig, ich bin sehr froh über die Klarstellung, daß die Gewerkschaft für sich genommen nicht schützenswert ist. Der schönste Zustand ist, wenn es gar keine Gewerkschaften gibt, weil niemand es für erforderlich hält, beschützt zu werden. Wenn es allen Arbeitnehmern so gut ginge, daß sie keine Gewerkschaften brauchten, das wäre das Optimum aus der Sicht der individuellen Freiheit. Das werden wir natürlich nicht haben. Jetzt frage ich, wie schütze ich die Arbeitnehmer? Der Staat kann auf zwei Weisen schützen: Einmal kann er direkt den einzelnen Arbeitnehmer schützen, etwa, bei entsprechendem Tarifversagen, durch einen allgemeinen Mindestlohn. Indem er das Individuum schützt, macht er damit aber auch, Herr Schliemann würde jetzt sagen: ein Stück weit, die Koalitionen überflüssig. Denn, wenn ich diesen Mindestschutz vom Staat habe, dann brauche ich für diejenigen Lohngruppen, die in diesem Bereich liegen, keinen Tarifvertrag mehr. Staatsschutz macht autonomen Selbstschutz überflüssig, weil er mit ihm konkurriert. Der andere Weg wäre eben, die Kollektive zu schützen, also die Gewerkschaften im Interesse der Individuen. Dann kriegen wir ein ganz großes Problem, weil das Subsidiaritätsprinzip in der Koalitionsfreiheit angelegt ist. Selbsthilfe vor Staatshilfe, das haben wir bislang sogar in einem Koalitionserfordernis festgeschrieben, nämlich in der Unabhängigkeit vom Staat. Und da stehe ich dann irgendwann vor dem Problem, daß Gewerkschaften womöglich nur noch

deshalb überlebensfähig wären, weil Herr Dieterich meint, man müsse ihnen im Interesse der Mitglieder zu Hilfe eilen. Dann sind sie vom Staat abhängig und können nicht mehr losgelöst von ihm existieren. Das ist dann das Ende der Koalitionsfreiheit und nicht der Anfang der Verwirklichung einer Schutzpflicht. Das ist das Problem, das ich damit habe, ich habe aber auch keine endgültige Antwort.

Ulrich Zachert

Ich habe es jetzt außerordentlich schwer, weil ich dachte, ich könnte es sehr kurz machen, nachdem ich Michael Kittner gehört habe. Und jetzt, nachdem Herr Rieble sprach, müßte ich eigentlich sehr viel dazu sagen. Ich will mal sehen, ob ich die Kurve hinbekomme. Das Problem, das hier sehr kontrovers diskutiert wurde, sind die rechtlichen Grenzen von Tariföffnungen, dieses „Untermaßverbot“ bei der Verlagerung von Tarifmacht auf die betriebliche Ebene. Und es ist völlig richtig, Herr Hanau und Herr Rieble, es gibt bei uns keine Regelungspflicht der Tarifparteien. Anders als in Frankreich gibt es noch nicht einmal eine Verhandlungspflicht. Nur, und da bin ich völlig der Meinung von Michael Kittner, wenn die Tarifparteien etwas regeln, müssen sie Mindestgrundsätze beachten. Das ist meines Erachtens gegenüber dem Nichtregeln kein Mehr, das ihnen völlige Freiheit läßt, sondern das ist ein Aliud. In meinem Eingangsstatement bin ich vielleicht ein bißchen zu schnell auf die Schiene des Art. 9 Abs. 3 GG gesprungen. Das ist verkürzt oder sogar unrichtig. Die Mindestanforderungen, die sich aus meiner Sicht bei Tariföffnungen ergeben, folgen vor allem aus rechtsstaatlichen Grundsätzen. Ich würde das auch nicht aus irgendwelchen Theorien ableiten, Delegationstheorie oder privatautonom legitimierte Tarifrecht. Die Tarifautonomie hat für mich Vorrang. Und das ergibt sich ganz schlicht aus Art. 9 Abs. 3 GG. Dort ist sie verankert, bei der Betriebsautonomie wissen wir immer noch nicht, ob sie grundrechtlich gewährleistet ist.

Wenn die Tarifautonomie vom Rang her übergeordnet ist, dann kommen wir genau auf das Problem, welche Grundsätze dürfen die Tarifparteien nicht aus der Hand geben. Und das sind meines Erachtens - hier fühle ich mich eigentlich mit Ihnen auf einer Linie, Herr Dieterich -, rechtsstaatliche Grundsätze. Und da könnte man behutsam an eine analoge Anwendung der Grundsätze der Delegation von Gesetzgebungsmacht an den Verordnungsgeber nach Art. 80 Abs. 1 GG denken.

Nun noch zu einer Bemerkung von Herrn Hanau: Der Unterschied zwischen delegierender Bestimmungsklausel und Öffnungsklausel ist in der Praxis außerordentlich schwer zu treffen. Da gibt es ganze Monographien drüber. Das Bundesarbeitsgericht hat sich in der Entscheidung von 1987 hier auch sehr schwer getan und hat dann letztendlich gesagt, es ist eine Öffnungsklausel für die originäre Macht der Betriebsräte. Letztlich geht es in beiden Fällen um ein Stück Verlust von Kompetenz, also Regelungsmacht, die die Tarifparteien abgeben. Deswegen meine ich, daß

in beiden Fällen der Gedanke anzuwenden ist, je konkreter Inhalt, Ausmaß und Grenzen der Tariföffnung geregelt sind, um so weniger besteht die Gefahr rechtsstaatlicher Einwände. Soviel dazu.

Zum Günstigkeitsprinzip, Herr Hanau: Der Cour de Cassation hat in Frankreich eine interessante Entscheidung getroffen, aber wir müssen genau hinschauen. Das scheint mir eher ein Problem der Tarifkonkurrenz zu sein und nicht das klassische Verhältnis Tarifvertrag/Arbeitsvertrag zu betreffen. Hier hat der 2. Senat des Bundesarbeitsgerichts, das ist gar nicht so richtig bekannt geworden, erfrischend klar gesagt, zu vergleichen sei die tarifliche Regelung mit der abweichenden vertraglichen Abmachung. Er hat ganz auf den Wortlaut des § 4 Absatz 3 abgestellt und den Vergleich mit weitergreifenden Lebensumständen ausgeschlossen (BAG 18.12.1997, AuR 1998, S. 212 mit Anm. Zachert). Falls der 4. Senat davon abweichen wollte, was ich mir schlechterdings nicht vorstellen kann, müßte er sich mit dieser Auffassung auseinandersetzen.

Letzter Punkt, der mehrfach angesprochen worden ist, und das ist jetzt wieder etwas Nichtjuristisches. Es wurde gesagt, die Situation der Verbände wird sich ändern müssen, die Servicefunktion wird neben der Gestaltungsfunktion an Bedeutung gewinnen. Das ergibt sich auch aus unseren empirischen Untersuchungen mit Oppolzer sehr deutlich. Ich habe allerdings den Eindruck, es ist längst noch nicht ins Bewußtsein eingegangen, was das für Konsequenzen zur Folge haben wird. Auf gewerkschaftlicher Seite: Betriebsnahe Bildungsarbeit, stärkere Stellung der Vertrauensleute usw. Es ist fast eine List der Geschichte, daß die Debatte um die betriebsnahe Tarifpolitik in veränderter Form wieder diskutiert werden muß.

Manfred Weiss

Ich will versuchen, es ganz kurz zu machen. Erst eine ganz kurze Bemerkung zu dem Streit zwischen Herrn Kittner und anderen. Ich würde unterstreichen wollen, was Sie gerade zur Rechtsstaatsbindung gesagt haben und sehe das auch so wie Sie. Im übrigen meine ich, und das sage ich jetzt stichwortartig und salopp, daß natürlich die Tarifvertragsparteien von Rechts wegen nicht verpflichtet sind, eine erfolgreiche Tarifpolitik zu betreiben. Sie wissen, daß ein Kollege aus Berlin neulich die abstruse These vertreten hat, daß eine nicht erfolgreiche Tarifpolitik verfassungswidrig sei. Das ist natürlich Unsinn, sie kann auch erfolglos und dennoch verfassungsgemäß sein. Wenn sie erfolglos ist und ihre Funktionsziele nicht erreicht, ist es natürlich dem Gesetzgeber unbenommen, Funktionsdefizite auszugleichen. Auch da sehe ich kein Problem, Herr Rieble. Ich kann das im Moment nicht weiter begründen, würde aber gerne zu Ihrem Theoriegebäude noch einen Satz sagen wollen. Herr Rieble, Sie gehen aus von einer Form von Arbeitsmarkt, die so tut, als sei Arbeitsmarkt irgendein Markt. Das wäre natürlich zu hinterfragen. Und da könnten uns die Ökonomen ein bißchen helfen und deutlich machen, daß der Preis für Arbeitskraft natürlich nicht eine Funktion dieses sogenannten Marktes ist, sondern etwas ganz

anderes. Dann aber kommen wir zu ganz anderen Ergebnissen.

Ich möchte kurz zu einem anderen Punkt etwas sagen. Herr Bispinck hat in seinem Statement heute morgen deutlich gemacht, daß bei Tarifverträgen, die Vieles auf Betriebspartner delegieren, im Kleinbetrieb keine Akteure existieren. Da ist kein Betriebsrat und deswegen fällt alles ins Leere. Das Problem ist nun, daß das ja noch nicht die ganze Wahrheit ist. Die ganze Wahrheit ist schlimmer: Wir haben dort nicht nur keinen Betriebsrat, sondern darüber hinaus einen Organisationsgrad, der gegen Null tendiert. Das gilt für beide Seiten, sowohl für die Arbeitnehmer- als auch für die Arbeitgeberseite. Das heißt, wir haben hier einen schlicht tariflosen Bereich. Und wenn das Szenario, das Herr Kittner in seinen fünf Punkten vorgeführt hat, nicht ganz falsch ist, dann werden wir diese Art von Betrieben künftig in noch sehr viel größerer Zahl haben. In diesem Zusammenhang möchte ich jetzt die Frage stellen, die an etwas anknüpft, was Herr Dieterich gesagt hat. Ich frage mich, ob man das einfach so hinnehmen oder ob man das Instrument der Allgemeinverbindlichkeitserklärung nutzen soll, um auch für diesen Bereich Tarifbindung zu gewähren. Oder dürfen wir wegen der von Herrn Dieterich geäußerten legitimatorischen Bedenken nicht die Allgemeinverbindlichkeitserklärung einsetzen, sondern müssen den Staat Mindestlöhne und sonstige Bedingungen festlegen lassen? Ich weiß es nicht, was hier der bessere Weg ist. Ich tendiere zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung, weil die Regelung dann bei denen verbleibt, die diese Bedingungen normalerweise regeln. Ich sehe aber durchaus die Legitimationsprobleme. Daß hier jedoch etwas getan werden muß, scheint mir ziemlich sicher zu sein. Darauf zu hoffen, daß die Kleinbetriebe von Tarifverträgen irgendwann ohnehin erfaßt werden, erscheint mir illusionär.

Claus Schnabel

Vor allem an diesem Nachmittag war zu sehen, daß schon etwas dran ist an dem, was ich heute morgen gesagt habe, nämlich daß man sich über die optimale Ausgestaltung von Arbeitsmarktinstitutionen vielleicht auch interdisziplinär einfach mehr Gedanken machen müßte. Ich glaube, da haben beide Seiten, Ökonomen wie Juristen, gewisse Defizite. Die räume ich für mich selber gerne ein, muß aber feststellen, daß auch von juristischer Seite ein paar Dinge nur gesetzt werden, die nimmt man einfach mal so an. Ich glaube, beide Seiten müssen an ein paar Stellen schon hinterfragen, ob man wirklich von dem ausgehen kann, was man als gottgegeben annimmt.

Ähnliche Probleme und Divergenzen zeigen sich bei der Frage, wie es mit dem deutschen Tarifwesen weitergeht. Soll man wirklich zu Allgemeinverbindlichkeitserklärungen greifen, wenn es nicht mehr so läuft, wie man es eigentlich will? Da haben wir Ökonomen extreme Bauchschmerzen. Allgemeinverbindlichkeitserklärungen werden von vielen Ökonomen als staatliches Zwangsinstrument angesehen und als Mittel zur Ausschaltung von Wettbewerb am Arbeitsmarkt, also als ordnungspolitischer Sündenfall. Sie können wirklich nur dann in Frage kommen, wenn

es gar nicht anders geht. So gesehen ist die Zurückhaltung, die wir in den letzten Jahren bei den Allgemeinverbindlichkeitserklärungen beobachten konnten, wohl auch sinnvoll.

Selbstverständlich sollte ich die Möglichkeit eines individuellen Wettbewerbs auch beim Lohn haben. Bei allem Vorrang kollektiver Regelungen, muß ich doch auch dem Individuum gewisse Möglichkeiten geben, zum Beispiel daß es sich auch in den Markt hineinkonkurrieren kann. Das wird dann vereitelt, wenn Sie alles allgemeinverbindlich machen und dann vielleicht auch noch auf einem zu hohen Niveau. Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung in der Bauwirtschaft ist natürlich Protektionismus pur, darüber müssen wir uns im klaren sein. Wenn wir ein solches Vorgehen statt auf Menschen, die sich bewegen, übertragen auf Güter, die sich bewegen, dann müßten wir in Europa die Grenzzäune wieder hoch ziehen.

Eine andere Frage ist, ob die Verlagerung von Kompetenzen in die Betriebe hinein ein Problem ist oder nicht? Viele sagen, das ist ein Problem, wir haben zu selten einen Betriebsrat, und das ist schlecht. Da fragen sich natürlich Ökonomen schon stark, warum haben manche Betriebe Betriebsräte und warum andere nicht? Dafür mag es gute Gründe geben: Eine empirische Forschung, an der sich selber beteiligt bin, deutet zum Beispiel darauf hin, daß Betriebsräte ökonomische Vorteile haben, wenn sie in größeren Betrieben auftreten, weil sie in derartigen höchst unübersichtlichen Betrieben dazu beitragen können, daß der ganze Ablauf des Betriebes wesentlich besser läuft. Ein kleiner Betrieb dagegen, sagen wir mal ein Betrieb von zehn Beschäftigten, der braucht aus ökonomischer Sicht in vielen Fällen einfach keinen Betriebsrat, der kann alles sehr direkt, also praktisch auf der persönlichen Ebene regeln. Auch wenn Sie andere juristische Vorstellungen haben, sollte man vor weiteren Regulierungen gedanklich einen Schritt zurückgehen und zuerst fragen, brauchen wir, um bestimmte Ziele zu erreichen, überhaupt einen Betriebsrat oder nicht? Ist es wirklich so schlimm, daß wir bei den Kleinbetrieben keine Betriebsräte haben? Wir dürfen doch immerhin nicht vergessen, daß zwar nur in jedem vierten bis fünften Betrieb in Deutschland ein Betriebsrat besteht. Aber in diesen Betrieben arbeiten immerhin zwei Drittel bis drei Viertel aller Beschäftigten. Rufe nach einer zwangsweisen Ausweitung der betrieblichen Mitbestimmung halte ich für überzogen und tarifpolitisch für nicht zielführend.

Reinhard Bispinck

Herr Schnabel, es gibt sehr wohl auch für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung eine ökonomische Begründung und auch das Tarifkartell und seine Kartellwirkung lassen sich ökonomisch begründen. Die Regelungsform, mit der ich diese Kartellwirkung erziele, ist eigentlich, ökonomisch gesehen, völlig unerheblich. Ob ich durch einen Tarifvertrag mit einer Flächendeckung von 90 oder 95 Prozent eine Wirkung erziele, oder ob ich das über die Allgemeinverbindlichkeitserklärung mache, spielt letztendlich keine Rolle. Wir sollten zur Kenntnis nehmen, daß unterschiedliche Sozialstaatsmodelle auch eine unterschiedliche ökonomische performance haben. In diesem

Zusammenhang kann sich das europäische Sozialmodell auch unter ökonomischen Gesichtspunkten sehr wohl sehen lassen.

Ich will jetzt nicht ins Detail einsteigen, sondern nur einen kleinen Hinweis geben auf den Einzelhandel. Der Einzelhandel ist die größere Branche in Deutschland, wo Löhne und Gehälter allgemeinverbindlich erklärt sind. Das hat auch seinen guten Grund, denke ich. Wenn man sich anschaut, wie in Deutschland der monopolisierte Einzelhandel die Preise in einem brutalen Konkurrenzkampf runterkonkurriert, daß es keinem Vergleich standhält zu Frankreich, zu den Niederlanden oder zu Großbritannien, dann ist vollkommen klar, wie es mit den Arbeits- und Sozialstandards im bislang noch gut regulierten Einzelhandel aussähe, wenn wir keine Allgemeinverbindlichkeitserklärung hätten.

Das führt mich auch zu einer zweiten Bemerkung, die sich auf Herrn Rieble bezieht. Natürlich, und da hat Herr Weiss vollkommen recht, kann die Regulierung von Arbeits- und Sozialstandards nicht nur mit Kategorien der neoklassischen Preistheorie und Preisbildung abgehandelt werden. Der Arbeitsmarkt ist kein Markt wie jeder andere, und zwar nicht nur aus moralischen, sondern auch aus ökonomischen Gründen. Wir haben beispielsweise andere Preisbildungsfunktionen und auch viele andere Faktoren, die die Gleichsetzung von Arbeitsmärkten und anderen Märkten nicht zuläßt. Zum Subsidiaritätsprinzip ist zu sagen, daß sich der Staat derzeit keineswegs so lange zurückhält, wie die Tarifvertragsparteien am Werke sind. Wir haben einige Regelungsgebiete, wo gesetzliche und tarifvertragliche Regelungen sich überschneiden, so zum Beispiel bei der Arbeitszeit, beim Kündigungsschutz, bei der Lohnfortzahlung, bei der Altersteilzeit usw. In vielen Bereichen muß man historisch sehr weit zurückgehen, um überhaupt die Frage entscheiden zu können, was war Henne oder Ei. Vielfach zeigt sich, daß dieses Mischungsverhältnis von staatlicher und tarifvertraglicher Regulierung selbst ein historisch wandelbares ist.

Dritter Punkt, die Klauseln, die gewissermaßen Hilfestellung geben sollen, um die Tarifleistungen stärker an der betrieblichen ökonomischen Leistungsfähigkeit oder am Ertrag zu orientieren. Ich halte es für völlig ausgeschlossen, daß diese Regelungen trennscharf, präzise und zeitaktuell Möglichkeiten bieten, das abschließend zu regeln. Wenn man in die Verträge hineinschaut, wird das direkt deutlich. So steht zum Beispiel im neuen Debis-Tarifvertrag, daß der ergebnisabhängige Teil des Jahreszieleinkommens variiert in Abhängigkeit von der Abweichung vom geplanten, im Aufsichtsrat genehmigten und im Wirtschaftsausschuß dargelegten Unternehmensergebnis. Selbst wenn sich die Tarifvertragsparteien generell auf eine solche Regelung verständigen könnten, bleibt die Frage, in wieviel Unternehmen man das so realisieren kann. Vielleicht bei Debis, aber nicht in der Mehrzahl der Klein- und Mittelbetriebe.

Zwei letzte Bemerkungen: Die erste bezieht sich auf die Behauptung, daß die Verhältnisse aufgrund postfordistischer Strukturen sehr viel differenzierter werden. Ich halte das teilweise

schlicht für eine Illusion und für Mythenbildung. Wenn wir über Flexibilisierung diskutieren, dann ist das aus Sicht der Unternehmen, vor allen Dingen im Kernbereich der Arbeitszeit, der Wunsch nach Deregulierung. Wir könnten ganz einfache Regelungen im Tarifvertrag haben und alle Arbeitgeber wären zufrieden, wenn nämlich drinstünde, die Jahresarbeitszeit beträgt 1.800 Stunden, zuschlagspflichtige Mehrarbeit ist die, die am Ende des Abrechnungszeitraums ein Stundenvolumen von einhundert Stunden überschreitet. Diese einhundert Stunden müssen spätestens im Dreimonatszeitraum abgeglichen werden, wenn nicht, müssen sie zuschlagspflichtig ausbezahlt werden. Wenn wir das hätten, ganz simpler Tarifvertrag, wären die Arbeitgeber zweifellos begeistert, nur die Beschäftigten nicht. Das hat aber mit Flexibilisierungsanforderungen aufgrund von postfordistischen Produktionsstrukturen sehr wenig zu tun. Letztlich geht es um die kostenwirksame Tarifstandardabsenkung. Damit will ich nicht bestreiten, daß es aus anderen Gründen einen höheren Flexibilitätsbedarf geben kann. Der resultiert aber nicht zwangsläufig aus dem Wechsel des Produktionsmodells.

Letzter Punkt: Die Frage nach der „Gewerkschaftsphilosophie“ in Bezug auf die Öffnungsklauseln. Sie ist meines Erachtens nicht durchweg strategisch bestimmt, vor allem auch von den realen Durchsetzungsmöglichkeiten geprägt. Man sollte angesichts der unterschiedlichen Akzentuierungen, die einzelne Gewerkschaften bei ihrer Strategie einer differenzierten Tarifpolitik verfolgen, berücksichtigen, daß es hier ein Wechselverhältnis gibt. Die IG Chemie zum Beispiel weiß natürlich, daß sie „externe Effekte“ mit ihren Tarifvertragsabschlüssen erzeugt, um es einmal ökonomisch zu formulieren. Das heißt, andere Gewerkschaften kommen an den Ergebnissen, die dort vereinbart werden, nicht vorbei. Andererseits profitiert auch die IG Chemie davon, daß es in diesen Punkten Gewerkschaften gibt, die Öffnungsklauseln sehr viel restriktiver gegenüberstehen. Im übrigen sollte man nicht vergessen, was die mittelbar Betroffenen davon denken. Wir haben in der WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung auch die Betriebsräte danach gefragt, wie sie denn die stärkeren Möglichkeiten von flexibler Gestaltung durch Öffnungsklauseln etc. in den Tarifverträgen einschätzen, und sind zu dem Ergebnis gekommen, daß eine zwiespältige Einstellung vorherrscht. Knapp 12 Prozent der Betriebsräte haben gesagt, wir begrüßen diese Verbetrieblichung, weil wir größere Gestaltungsmöglichkeiten haben und die auch hoffen durchsetzen zu können. Etwa knapp 40 Prozent haben sich zwiespältig geäußert, sehen Vorteile, aber auch Nachteile. Und 36 Prozent halten die Entwicklung eindeutig für negativ und konnten keine positiven Effekte erkennen. Das variiert nach Betriebsgröße, nach Osten und Westen, nach Branchenzugehörigkeit. Offenkundig hat ein großer Teil der Betriebsräte die Sorge, daß die Entlastungswirkung verbindlicher flächentarifvertraglicher Regelungen so weit zurückgeht, daß sie betrieblich damit nicht zurechtkommen.

Verzeichnis der Teilnehmer

Klaus Bepfer, Richter am Bundesarbeitsgericht, Kassel (Seite 80)

Dr. Reinhard Bispinck, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, Düsseldorf,
(Seiten 66, 97)

Dr. Michael Blank, IG Metall, Frankfurt am Main (Seiten 64, 85)

Prof. Dr. Thomas Dieterich, Präsident des Bundesarbeitsgerichts, Kassel (Seiten 74, 84)

Gottlieb Förster, IG Bergbau-Chemie-Energie, Hannover (Seiten 55, 69, 86)

Prof. Dr. Dres. h.c. Peter Hanau, Universität Köln (Seite 72)

Dr. Armin Höland, Zentrum für Europäische Rechtspolitik, Bremen (Seite 81)

Prof. Dr. Otto Ernst Kempen, Akademie der Arbeit, Frankfurt am Main (Seite 71)

Prof. Dr. Michael Kittner, Gesamthochschule Kassel (Seiten 65, 89)

Dr. Jürgen Kühling, Richter am Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe

Prof. Dr. Heide M. Pfarr, Universität Hamburg, Geschäftsführerin der Hans-Böckler-Stiftung,
Düsseldorf

Prof. Dr. Volker Rieble, Universität Mannheim (Seiten 58, 90)

Harald Schliemann, Richter am Bundesarbeitsgericht, Karlsruhe (Seite 76)

Dr. Claus Schnabel, Institut der deutschen Wirtschaft e.V., Köln (Seiten 58, 77, 96)

Dr. Michael Sunnus, IG Metall, Frankfurt am Main

Hermann Unterhinninghofen, IG Metall, Frankfurt am Main (Seiten 57, 88)

Prof. Dr. Manfred Weiss, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main
(Seiten 62, 84, 95)

Prof. Dr. Ulrich Zachert, Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg (Seiten 60, 94)