

Rosdücher, Jörg

Book

Arbeitsplatzsicherheit durch Tarifvertrag: Strategien, Konzepte, Vereinbarungen

Schriftenreihe industrielle Beziehungen, No. 13

Provided in Cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

Suggested Citation: Rosdücher, Jörg (1997) : Arbeitsplatzsicherheit durch Tarifvertrag: Strategien, Konzepte, Vereinbarungen, Schriftenreihe industrielle Beziehungen, No. 13, ISBN 3-87988-258-4, Rainer Hampp Verlag, München und Mering

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/116852>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

**SCHRIFTENREIHE
INDUSTRIELLE
BEZIEHUNGEN**

herausgegeben von
Walther Müller-Jentsch

Jörg Rosdücher

Arbeitsplatzsicherheit durch Tarifvertrag

**Strategien
Konzepte
Vereinbarungen**

A 215519



Rainer Hampp Verlag

EIGENTUM
DES
INSTITUTS
FÜR
WELTWIRTSCHAFT
KIEL

BIBLIOTHEK

Arbeitsplatzsicherheit durch Tarifvertrag

SCHRIFTENREIHE INDUSTRIELLE BEZIEHUNGEN

Band 13

herausgegeben von Walther Müller-Jentsch

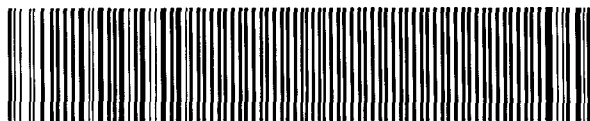
Jörg Rosdücher

Arbeitsplatzsicherheit durch Tarifvertrag

Strategien – Konzepte – Vereinbarungen

783997

A 215519



Rainer Hampp Verlag

München und Mering 1997

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Rosdächer, Jörg:

Arbeitsplatzsicherheit durch Tarifvertrag : Strategien – Konzepte –
Vereinbarungen / Jörg Rosdächer. – München ; Mering : Hampp,
1997

(Schriftenreihe Industrielle Beziehungen ; Bd. 13)

Zugl.: Konstanz, Univ., Diss., 1997

ISBN 3-87988-258-4

Schriftenreihe Industrielle Beziehungen: ISSN 0937-6445

Liebe Leserinnen und Leser!

*Wir wollen Ihnen ein gutes Buch liefern. Wenn Sie aus irgendwelchen
Gründen nicht zufrieden sind, wenden Sie sich bitte an uns.*

© 1997 Rainer Hampp Verlag München und Mering
Meringerzeller Str. 16 D – 86415 Mering

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

Vorwort des Herausgebers

Die *Schriftenreihe Industrielle Beziehungen* versammelt Texte über einen Gegenstand, dessen empirische Erforschung und theoretische Reflexion in den deutschen Sozial- und Wirtschaftswissenschaften bisher keinen hohen Stellenwert einnahmen. Gemeint sind die wirtschaftlichen Austauschverhältnisse und sozialen Konfliktbeziehungen zwischen Kapital und Arbeit im gesellschaftlichen Kontext, die - in Anlehnung an die englische Terminologie - als Industrielle Beziehungen bezeichnet werden (andere sprechen von Arbeitsbeziehungen, Sozialpartnerschaft, Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen oder dergleichen). Im Brennpunkt dieses Gegenstandsbereichs stehen die Auseinandersetzungen und Kompromisse der beteiligten Akteure über die faktische Gestaltung und normative Regelung von Arbeitsverhältnissen abhängig Beschäftigter sowie die aus diesen Prozessen hervorgehenden Normen, Verträge, Institutionen und Organisationen. Da das Forschungsgebiet zentrale gesellschaftliche Konflikte und widerstreitende Interessen einschließt, ist schon aus diesem Grunde eine geschlossene und allseits akzeptierte Theorie des Gegenstandsbereichs nicht zu erwarten. Ein anderer Grund ergibt sich aus der Interdisziplinarität des Zugangs. Theoretischer Pluralismus und Eklektizismus herrscht auch in jenen Ländern vor, die - wie die angelsächsischen - bereits auf eine lange und bemerkenswerte Forschungstradition zurückblicken können.

Freilich kann es nicht Aufgabe dieser Schriftenreihe sein, die Gründung einer (in Deutschland fehlenden) Disziplin nachzuholen. Aber unstreitig fordert der globale Strukturwandel eine intensivere Beschäftigung mit der Rolle der Industriellen Beziehungen in den gegenwärtigen, weltweiten Umbrüchen des Systems der gesellschaftlichen Produktion und Arbeit. Für verschiedene Wissenschaftszweige (z.B. Industrie- und Techniksoziologie, Betriebs- und Personalwirtschaftslehre, Arbeitsökonomik und Arbeitsrecht) haben die Industriellen Beziehungen erheblich an Bedeutung gewonnen. Forschergruppen an verschiedenen Hochschulen und Instituten arbeiten seit einigen Jahren intensiv über den Strukturwandel der Industriellen Beziehungen. Einige ihrer Untersuchungen sind in dieser Schriftenreihe bereits veröffentlicht worden.

Hervorgegangen ist die vorliegende Studie aus Forschungsprojekten, die der Autor in Kooperation mit der Hans-Böckler-Stiftung und dem Institut für Soziologie der Universität Erlangen durchgeführt hat. Ihren Schwerpunkt bilden aktuelle Entwicklungen, die dem deutschen Tarifvertragssystem neue Konturen verliehen. Untersucht werden an Fallbeispielen der jüngsten Tarifpolitik die institutionellen Innovationen und thematischen Erweiterungen bei der Lösung eines akuten Problems, der Sicherung von Arbeitsplätzen in einer Zeit dauerhaft hoher Arbeitslosigkeit. Evident ist, daß damit zugleich Veränderungen im Binnen- wie Außenverhältnis von Tarif- und Betriebsparteien thematisiert werden. Der Autor zeigt auf, daß ihre Verhandlungen zunehmend nach dem Modell gemeinsamer Problemlösung und weniger nach dem

traditionellen Muster des Verteilungskampfes geführt werden. Die Studie liest sich zugleich als ein gelungenes Beispiel für die Vernetzung von Tarifvertrags- und Betriebsvereinbarungspolitik.

Mit dem Vergleich zum US-amerikanischen *Concession Bargaining*, dem ein gesondertes Kapitel gewidmet wird, richtet der Autor die Aufmerksamkeit auf einen komparativ theoretischen Zusammenhang, der die Interaktionen und Verhandlungen zwischen den Akteuren von Kapital und Arbeit vornehmlich nach dem Tauschprinzip von gewerkschaftlichen Zugeständnissen und beschäftigungssichernden Gegenleistungen der Arbeitgeber zu interpretieren sucht.

Die gleichzeitig als Dissertation an der Konstanzer Universität eingereichte Arbeit ist ein instruktives und materialreich dokumentiertes Beispiel für die Innovationsfähigkeit des „deutschen Modells“ der kollektiven Regelungen. Sie bildet damit ein Gegengewicht gegen die seit etlichen Jahren in wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Publikationen vielfach diagnostizierte oder prognostizierte Krise des deutschen Konsensmodells.

Bochum, im August 1997

Walther Müller-Jentsch

Inhalt

Vorbemerkung	11
I Einleitung	13
II Beschäftigungspolitisch motivierte Tarifpolitik in den achtziger Jahren	23
1 Arbeitszeitverkürzungen mit vollem Lohnausgleich	23
1.1 Positionen der Tarifparteien	24
1.2 Theoretische Diskussion der Beschäftigungswirkungen	27
1.3 Empirische Evidenz der Beschäftigungswirkungen	32
2 Rationalisierungsschutz und Beschäftigungssicherung	32
III Beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen: Ein neuer beschäftigungspolitischer Ansatz	37
1 Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung	38
1.1 Geltungsbereiche und Regelungsinhalte	38
1.2 Wendepunkt in der tariflichen Arbeitszeitpolitik	44
2 Vereinbarung beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen	46
2.1 Kalküle der Arbeitgeber	46
2.2 Kalküle der Arbeitnehmer	56
2.3 Kontrakttheoretische Überlegungen	59
2.4 Zwischenergebnis	64
2.5 Beschäftigungswirkungen	66
IV Beschäftigungssicherung bei der Volkswagen AG	73
1 Ausgangslage	73
2 Tarifliche Regelungen	77
3 Betriebliche Umsetzung der tariflichen Regelungen	83
4 Wirkungen der tariflichen und betrieblichen Regelungen	88
4.1 Beschäftigungs-, Kosten- und Produktivitätseffekte	88
4.2 Arbeitszeit und Betriebszeit	91
4.3 Differenzierung der Arbeitszeiten und Einkommen	92
4.4 Flexibilisierung der Arbeitszeiten	93
5 Das VW-Modell: Temporäre Arbeitszeitverkürzung oder neuer Arbeitszeitstandard?	95

V	Beschäftigungssicherung im rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergbau	103
1	Ausgangslage	103
2	Tarifliche Regelungen	109
3	Betriebliche Umsetzung der tariflichen Regelungen	114
4	Wirkungen der tariflichen und betrieblichen Regelungen	123
4.1	Beschäftigungs-, Kosten- und Produktivitätseffekte	123
4.2	Arbeitszeit und Betriebszeit	128
4.3	Mehrarbeit	130
5	Das Bergbau-Modell: Flankierung der Personalanpassung	133
VI	Beschäftigungssicherung im öffentlichen Dienst der neuen Bundesländer	137
1	Ausgangslage	137
2	Verhandlungen und Vereinbarungen über Arbeitszeitverkürzungen	142
2.1	Verfahrensregel: Öffnungsklausel unter Tarifvorbehalt	142
2.2	Verhandlungsstrukturen: Beteiligte Akteure und ihre Interessen	144
3	Beschäftigungswirkungen der Arbeitszeitverkürzungen	147
4	Das Modell im öffentlichen Dienst: Problematische Lösung	149
VII	Beschäftigungssichernde Tarifpolitik: Konzepte, Strategien und Konsequenzen	155
1	Zur Begründung und Kritik kollektiver Regulierungen am Arbeitsmarkt	155
2	Reformkonzepte	159
2.1	Vorschläge der Deregulierungskommission	159
2.2	Vorschläge der Monopolkommission	162
2.3	Gutachten des Sachverständigenrats	163
2.4	Vorschläge aus der Rechtswissenschaft	164
2.5	Konzepte der Tarifparteien	166
2.5.1	Arbeitgeberstrategien	168
2.5.2	Gewerkschaftsstrategien	176
3	Diskussion der Reformkonzepte	183
3.1	Mehr Beschäftigung durch Lohnflexibilisierung?	184
3.2	Kritik der einzelnen Reformkonzepte	189
3.2.1	Verbandsflucht, Firmentarifverträge und Betriebsvereinbarungen	190
3.2.2	Öffnungsklauseln	199
3.2.3	Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips	213
3.2.4	Einschränkung der Allgemeinverbindlichkeit und der Nachwirkung	214
3.2.5	Bündnis-konzepte: „Bündnis für Arbeit“ und „Bündnis für Arbeit Ost“	215
4	Zusammenfassende Beurteilung	221

VIII Beschäftigungssichernde Tarifpolitik und concession bargaining:	
Deutsche und US-amerikanische Tarifpolitik im Vergleich	225
1 Besonderheiten des US-amerikanischen Kollektivvertragssystems	226
2 Concession bargaining in den USA	228
2.1 Lohnzugeständnisse	229
2.2 Zugeständnisse bei Arbeitsorganisation und Arbeitszeit	233
2.3 Gegenleistungen der Arbeitgeber	234
3 Zugeständnisse in Deutschland und concessions in den USA	237
3.1 Ähnliche tarifpolitische Instrumente	237
3.2 Unterschiedliche Reichweite und Intensität	238
3.3 Ursachen für die Differenzen zwischen den Tarifpolitiken	242
3.4 Folgen der jeweiligen tarifpolitischen Konzepte	247
IX Zusammenfassende Beurteilung und Schlußfolgerungen	251
1 Beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen	251
2 Dezentralisierung der Tarifpolitik	257
2.1 Verbandsflucht und Wechsel der Abschlußebene	259
2.2 Öffnungsklauseln	262
2.3 Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips	265
2.4 Einschränkung der Allgemeinverbindlichkeit und der Nachwirkung	266
2.5 Bündniskonzepte	266
3 Abschließende Bemerkungen	267
Abkürzungsverzeichnis	269
Literaturverzeichnis	271

Vorbemerkung

Die vorliegende Arbeit ist im Rahmen mehrerer Forschungsprojekte entstanden, die ich als Gastwissenschaftler im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung - z.T. in Kooperation mit meinen Kollegen vom Institut für Soziologie der Universität Erlangen-Nürnberg - durchgeführt habe. Sie ist von der Fakultät für Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz als Dissertation mit dem Tag der mündlichen Prüfung am 7.7.1997 angenommen worden.

Zum Gelingen der Arbeit haben zahlreiche Personen und Institutionen beigetragen. Danken möchte ich vor allem meinem langjährigen Lehrer Prof. Dr. Berndt Keller, der mich in freundschaftlicher Weise stets unterstützt und gefördert sowie die Arbeit als Referent fachlich hervorragend betreut hat. Herrn Prof. Dr. Werner Nienhäuser danke ich ebenfalls herzlich für seine freundliche Hilfe und Unterstützung als zweiter Referent und Gutachter.

Stark profitiert habe ich auch von der freundschaftlichen Zusammenarbeit mit dem Leiter des WSI, Herrn Dr. Hartmut Seifert, dem ich für zahlreiche Anregungen und konstruktive Kritik besonderen Dank schulde. Für die fruchtbare Kooperation bedanke ich mich auch bei den Mitarbeitern des WSI sowie bei meinen Erlanger Kollegen PD Dr. Rainer Trinczek und Markus Promberger, MA.

Mein Dank gilt zudem der Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung sowie der Ruhrkohle AG und der Volkswagen AG, die mir den Zugang zum Forschungsfeld ermöglicht und mich in finanzieller Hinsicht großzügig gefördert haben. So hat die Hans-Böckler-Stiftung auch die Drucklegung unterstützt.

Schließlich hätte die Arbeit nicht ohne die Unterstützung meiner Familie entstehen können. Besonders dankbar bin ich meiner Frau Ulrike, die nicht nur viel Verständnis für meine Arbeit aufgebracht, sondern auch einen großen Teil der Lasten getragen hat sowie meinem Vater, der das Manuskript mit großer Sorgfalt redigiert hat.

Düsseldorf, im August 1997

Jörg Rosdächer

I Einleitung

Die deutsche Tarifpolitik befindet sich seit Anfang der neunziger Jahre in einem tiefgreifenden Umbruchprozeß, der durch mehrere parallel verlaufende und sich wechselseitig beeinflussende Entwicklungen geprägt wird. So haben vor allem die ökonomischen Folgen der deutschen Wiedervereinigung, die schwere Rezession der westdeutschen Wirtschaft in den Jahren 1992/93, die dadurch dramatisch verschlechterte gesamtdeutsche Arbeitsmarktsituation, die weiter voranschreitende Europäisierung und Globalisierung der Wirtschaft sowie die anhaltenden Mitgliederverluste bei den Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften das tradierte Tarifvertragssystem erschüttert.

Anfang der neunziger Jahre stellte zunächst die Wiedervereinigung neue Anforderungen an die Tarifpolitik. Die Tarifverbände sahen sich nicht nur mit dem Problem konfrontiert, neue Mitglieder zu rekrutieren und neue Organisationsstrukturen in Ostdeutschland aufzubauen sowie diese in das westdeutsche Verbändesystem zu integrieren, sondern sie mußten zugleich auch das diskreditierte Entlohnungssystem der alten DDR durch Tarifverträge nach westdeutschem Vorbild ersetzen. Dieser Transformationsprozeß ist keineswegs abgeschlossen. Es ist gegenwärtig unklar, ob sich die Angleichung in den neuen Bundesländern an die westlichen Standards fortsetzen wird oder ob sich umgekehrt die tarifpolitischen Verhältnisse in Westdeutschland an die im Osten annähern werden. Die zunehmende Tarif- und Verbandsflucht sowie die Kündigung von Tarifverträgen durch die Arbeitgeberverbände, die zunächst vorrangig in Ostdeutschland zu beobachten waren, sind seit einiger Zeit jedenfalls auch in den alten Bundesländern zu konstatieren.

Für die tarifpolitische Entwicklung war ferner die westdeutsche Rezession 1992/93 bedeutsam; sie markierte einen tarifpolitischen Wendepunkt. Sowohl die Gewerkschaften als auch die Arbeitgeberverbände änderten ihren tarifpolitischen Kurs. Die Arbeitgeberverbände rückten von ihrer defensiv-reaktiven Strategie ab und begnügten sich nicht mehr mit der Zurückweisung gewerkschaftlicher Forderungen. Statt dessen gingen sie in die Offensive und vollzogen einen Rollenwechsel, indem sie den tarifvertraglichen status quo in Frage stellten und umfangreiche tarifpolitische Forderungskataloge mit dem Ziel der Kostensenkung formulierten. Die Arbeitgeberverbände verlangten u.a., die tariflichen Sonderzahlungen zu kürzen, die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall einzuschränken sowie die Arbeitszeiten zu verlängern und zu flexibilisieren.

Vor dem Hintergrund des massiven Stellenabbaus schwenkten die Gewerkschaften auf eine moderate Lohnpolitik ein und öffneten eine Reihe von Tarifverträgen für betriebliche Regelungen zur Beschäftigungssicherung. Vorreiter für diese Entwicklung war die Volkswagen AG, die mit der Einführung der „4-Tage-Woche“ die Arbeitszeit und die Einkommen radikal kürzte und Bewegung in die bis dahin verhärteten arbeitszeitpolitischen Fronten brachte. Mit der Vereinbarung von Tarifverträgen zur Beschäftigungssicherung in weiteren Tarifbereichen konnte sich ein neuer Typ beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen etablieren. Im Gegensatz zu den Arbeitszeitverkürzungen der achtziger Jahre wurden stärker dosierte, dafür aber optionale und befristete Ver-

kürzungen vereinbart. Zudem gaben die Gewerkschaften das Junktim des vollen Lohnausgleichs im Gegenzug für betriebliche Kündigungsbeschränkungen auf.

Das VW-Modell war gleichsam der Startschuß für eine neue beschäftigungssichernde Tarifpolitik. Die nachfolgenden Tarifabschlüsse basierten viel stärker als zuvor auf einem Tauschprinzip gewerkschaftlicher Zugeständnisse und beschäftigungspolitischer Gegenleistungen der Arbeitgeber. Die Tarifparteien machten neben dem Lohn und der Arbeitszeit auch die Beschäftigung zum expliziten Verhandlungsgegenstand. Die beschäftigungssichernde Tarifpolitik geriet damit in die Nähe des US-amerikanischen *concession bargaining* der achtziger Jahre.

Die deutschen Gewerkschaften machten - ähnlich wie die amerikanischen unions - Zugeständnisse beim Einkommen und der Arbeitszeit. Sie räumten nicht nur den Betriebsparteien das Recht ein, die tariflichen Arbeitszeiten und Einkommen vorübergehend zu reduzieren, um Entlassungen zu vermeiden, sondern billigten auch die Einführung von Arbeitszeitkorridoren und Arbeitszeitkonten. Ferner stimmten sie längeren Ausgleichszeiträumen bzw. Jahresarbeitszeiten zu, um den Betrieben mehr Spielraum bei der Dauer und Verteilung der Arbeitszeit zu eröffnen. Als Gegenleistung für die Zugeständnisse erreichten die Gewerkschaften häufig Beschäftigungsgarantien oder zumindest die Übernahme der ausgebildeten Nachwuchskräfte in (befristete) Arbeitsverhältnisse.

Die auch bei verbesserter Konjunktur seit 1993 anhaltende Beschäftigungskrise setzte die Tarifparteien weiter unter Druck. So erhielt die Deregulierungsdebatte mit wachsender Arbeitslosigkeit und sinkender Beschäftigung neue Nahrung. Die Regulierung des Arbeitsmarktes durch Kollektivverträge wurde mit der Diskussion über die Zukunft der Flächentarifverträge sowohl von politischer als auch wissenschaftlicher Seite zunehmend in Frage gestellt. Verschiedene Reformvorschläge (u.a. Einführung gesetzlicher Öffnungsklauseln, Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips, Einschränkung der Nachwirkung von Tarifverträgen) zielten auf eine Stärkung der Außenseiterkonkurrenz sowie auf eine Begünstigung von Firmentarifverträgen, Betriebsvereinbarungen und einzelvertraglichen Abmachungen. Auch die Arbeitgeberverbände plädierten für eine stärker dezentralisierte bzw. betriebsnähere Tarifpolitik.

Während die Tarifparteien jeweils eigene Konzepte - wie etwa das „Reformprojekt Flächentarif“ der Arbeitgeber oder das „Bündnis für Arbeit“ der Gewerkschaften - favorisierten, suchte ein Teil der Unternehmen mit den Betriebsräten nach betrieblichen Lösungen, um die Beschäftigungskrise zu meistern. Die Kollektivvertragsparteien verständigten sich daher in einer Reihe von Tarifbereichen auf verschiedene tarifliche Öffnungsklauseln (u.a. Härtefallregelungen, Einstiegetarife, Options- und Korridorlösungen), um der „stillen“ Tariffucht sowie den Austritten aus den Arbeitgeberverbänden Einhalt zu gebieten und den Betrieben im Rahmen der Flächentarifverträge beschäftigungssichernde Vereinbarungen zu ermöglichen.

Da die neuen tarifpolitischen Instrumente dezentralisierte Verfahrensregeln erforderten, hat sich der schon seit den achtziger Jahren erkennbare Trend zu einer stärker de-

zentralisierten Tarifpolitik deutlich verstärkt. Die tarifpolitische Suche nach neuen beschäftigungskonformen Lösungen geht allerdings vor dem Hintergrund der ungelösten Beschäftigungsprobleme, des anhaltenden Lohndrucks aus dem Ausland sowie der fortschreitenden Rationalisierungen weiter. Dabei scheint es, daß die seit Anfang der neunziger Jahre ausgehandelte beschäftigungssichernde Tarifpolitik auch zukünftig von Bedeutung sein wird. So will etwa die ÖTV 1998 Arbeitszeitverkürzungen ohne (vollen) Lohnausgleich im öffentlichen Dienst einführen, um bestehende Arbeitsplätze zu sichern sowie neue Stellen zu schaffen. Ferner strebt der Vorsitzende der IG Metall ab 1999 eine Arbeitszeitverkürzung nach dem Muster des VW-Modells in der Metallindustrie an, mit der eine generelle 32-Stunden-Woche für die Betriebe und eine individuelle 4-Tag-Woche für die Beschäftigten durchgesetzt werden soll.

Eine Bestandsaufnahme und Analyse der bisherigen beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen und der weiteren tariflichen Instrumente zur Beschäftigungssicherung sowie eine Prüfung der (noch) nicht realisierten Reformvorschläge und tarifpolitischen Konzepte dürfte daher auch - über das hier verfolgte wissenschaftliche Erkenntnisinteresse hinaus - von aktueller Bedeutung sein.

Forschungsprogramm

Der Trend zu einer dezentralisierten bzw. betriebsnäheren Tarifpolitik wird seit Anfang der neunziger Jahre durch die Vereinbarung beschäftigungssichernder Tarifverträge, die zunehmende Verbreitung tariflicher Öffnungsklauseln sowie die schleichende Erosion der Flächentarifverträge aufgrund von Verbandsaustritten und (stiller) Tarifrucht geprägt. Ob bzw. inwieweit diese Entwicklung zur Lösung der Arbeitsmarktp Probleme beitragen kann, ist die leitende Fragestellung dieser Arbeit. Zur Klärung der Frage dienen drei Untersuchungsschritte:

Den *Ausgangspunkt* bildet das VW-Modell, das Vorreiterfunktion für die Tarifvereinbarungen zur Beschäftigungssicherung übernommen hat. Zentrales Element dieser Tarifverträge ist der neue Typ beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen. Zunächst soll untersucht werden, worin sich die beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen von der beschäftigungspolitisch motivierten Tarifpolitik der achtziger Jahre unterscheiden und welche Gründe zum Abschluß der neuen Vereinbarungen beigetragen haben. Ferner ist zu fragen, unter welchen Bedingungen und Voraussetzungen die Betriebsparteien von den Möglichkeiten der Beschäftigungssicherungstarifverträge Gebrauch machen und inwieweit sich das VW-Modell übertragen läßt. In diesem Zusammenhang sind vor allem die Vor- und Nachteile beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzung im Vergleich zu alternativen Personalanpassungsmaßnahmen zu analysieren. Des weiteren soll die betriebliche Umsetzung der beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen betrachtet werden. Dabei interessieren neben den konkretisierenden betrieblichen Regelungen und den unterschiedlichen Arbeitszeitmodellen sowohl die Implementationsprobleme als auch die Kosten-, Produktivitäts- und Beschäftigungseffekte. Schließlich ist zu fragen, ob und inwieweit die befristeten Regelungen

zur Arbeitszeitverkürzung fortgeführt werden bzw. wie sich die betrieblichen Modelle zur Beschäftigungssicherung weiter entwickeln.

In einem *zweiten Schritt* soll die Untersuchungsperspektive erweitert werden. Schließlich haben die Tarifparteien neben den beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen in den letzten Jahren weitere neue tarifpolitische Instrumente erprobt; hierzu gehören insbesondere tarifliche Öffnungsklauseln, wie Härtefallregelungen, Einsteigertarife sowie Options- und Korridorlösungen. Ferner werden in der wissenschaftlichen wie auch (tarif-)politischen Debatte über eine stärker beschäftigungsorientierte Tarifpolitik weitere Reformvorschläge diskutiert, mit denen ebenfalls ein Teil der Regelungskompetenzen von der tariflichen auf die betriebliche Ebene delegiert werden soll. Diese Deregulierungsvorschläge betreffen u.a. die Einführung gesetzlicher Öffnungsklauseln sowie die Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips. Zudem soll mit einer Einschränkung der Tarifbindung bzw. der Nachwirkung von Tarifverträgen entweder der Wechsel zwischen unterschiedlichen Verbandstarifverträgen (Tarifarbitrage) erleichtert oder der Wechsel der Abschlußebene durch Firmentarifverträge, Betriebsvereinbarungen oder einzelvertragliche Abmachungen begünstigt werden. Letztere gewinnen wegen der zunehmenden Verbands- und Tariffucht ohnehin an Bedeutung. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung sieht sich das bestehende sektorale Kollektivvertragssystem einem immer größeren Legitimationsdruck ausgesetzt. Es gilt daher, zunächst die grundsätzliche Berechtigung kollektiver Regulierungen am Arbeitsmarkt und die verschiedenen Deregulierungsvorschläge zu diskutieren. Ferner sollen die unterschiedlichen Strategien und Konzepte der Tarifparteien für eine stärker beschäftigungskonforme Tarifpolitik sowie für eine Reform des Flächentarifvertragssystems aufgezeigt werden. Da die meisten Reformkonzepte Lohnrigiditäten für die Arbeitsmarktpl Probleme verantwortlich machen, ist zu prüfen, ob eine Senkung oder Flexibilisierung der Löhne und der Lohnstruktur zu mehr Beschäftigung führen können. Schließlich ist die Beschäftigungswirksamkeit der einzelnen Reformvorschläge sowie der bereits erprobten tarifpolitischen Instrumente auszuloten. Dabei sind neben den potentiellen Beschäftigungseffekten etwaige institutionelle Hemmnisse sowie mögliche nicht intendierte Wirkungen zu berücksichtigen.

In einem *dritten Schritt* soll die nationale Analyse durch den Vergleich mit den USA ergänzt werden, wo in den achtziger Jahren mit dem *concession bargaining* eine ähnliche tarifpolitische Entwicklung wie in Deutschland in den neunziger Jahren zu beobachten war. Die US-amerikanischen Gewerkschaften machten unter den Vorzeichen ökonomischer Krisensituationen den Arbeitgebern weitreichende Konzessionen, um Arbeitsplätze zu erhalten. Die im Vergleich zu Deutschland günstigere Arbeitsmarktentwicklung in den USA wird daher mit dem *concession bargaining* in Verbindung gebracht. Der Vergleich soll klären, inwieweit die beiden Konzepte übereinstimmen und welche Erkenntnisse aus den langjährigen US-amerikanischen Erfahrungen für die aktuelle deutsche tarifpolitische Debatte gewonnen werden können. Neben den Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen den jeweiligen Tarifpolitiken sowie deren

Ursachen interessieren insbesondere die Folgen des concession bargaining für die Beschäftigung und das Kollektivvertragssystem.

Methode

Die hier im Mittelpunkt stehenden Fragen zur Tarif- und Beschäftigungspolitik liegen im Schnittpunkt dreier Disziplinen. Zum einen fallen Fragen, die die Tarifautonomie sowie die Tarifvertragsbeziehungen betreffen, in den Zuständigkeitsbereich der Rechtswissenschaft bzw. des kollektiven Arbeitsrechts. Zum anderen ist die Arbeitsmarktökonomik involviert, wenn Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften durch Tarifverhandlungen die Löhne und Arbeitszeiten sowie sonstigen Arbeitsbedingungen präformieren und damit das Verhalten der Arbeitsanbieter und -nachfrager beeinflussen. Schließlich gehören die Tarifbeziehungen (collective bargaining) zur angelsächsischen Disziplin der Industrial and Labor Relations bzw. zum noch relativ jungen deutschen sozialwissenschaftlichen Forschungsgebiet der Industriellen Beziehungen oder der Arbeitsbeziehungen. In diesem Zusammenhang interessieren vor allem die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften sowie deren Interaktionen und die daraus resultierenden Normen, Tarifverträge und Institutionen (vgl. Müller-Jentsch 1986, 17f.).

Für die Untersuchung bietet sich daher eine interdisziplinäre Vorgehensweise an, die in institutionalistischer Tradition eine integrative Analyse der Arbeitsbeziehungen und der Arbeitsmärkte anstrebt (vgl. zu diesem Ansatz auch Keller 1997, 4). Dabei soll das reichhaltige Theorieangebot der verschiedenen Disziplinen genutzt werden, um die tarif- und beschäftigungspolitischen Konzepte zu prüfen, die empirischen Ergebnisse zu erklären und die Wirkungen bzw. Probleme der Tarifvereinbarungen aufzuzeigen sowie die zukünftigen Entwicklungen einzuschätzen.

Voraussetzung für eine interdisziplinäre Analyse, die sich des theoretischen Pluralismus der jeweiligen Disziplinen bedient, ist ein mit den unterschiedlichen Theorien kompatibles Grundkonzept. Dieses muß sowohl den ökonomischen als auch soziologischen Basisannahmen individuell ökonomischer Rationalität einerseits und sozialer Bedingtheit menschlichen Handelns andererseits Rechnung tragen.

Es wird daher ein auf dem methodologischen Individualismus basierendes handlungstheoretisches Akteurskonzept verwendet (vgl. Boudon 1980, 53f.), das ein intentional rationales Handlungskalkül individueller Nutzenmaximierung unterstellt (rational choice-Ansatz) und zugleich die Interaktionsbeziehungen der individuellen Akteure in ihrer institutionellen Einbindung und rechtlichen Ordnung berücksichtigt. Dieses strukturell-individualistische Grundmodell (vgl. Coleman 1991, 24) verknüpft die mehr oder minder stabilen Rahmenbedingungen menschlichen Handelns (Strukturaspekt) mit den Wünschen und Zielen der handelnden Individuen (individualistischer Aspekt) (vgl. Büschges et al. 1995, 99).

Wenn kollektive Phänomene, wie Tarifverträge oder das betriebliche bzw. gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsniveau, durch die Analyse des individuellen Verhaltens erklärt werden sollen, bedarf es ferner einer aggregierenden Transformation, um die „Mikro-Makro-Verbindung“ zwischen den individuellen Handlungen und den kollektiven Folgen herzustellen (vgl. Esser 1993, 96f.). Schließlich geht es nicht nur um die individuellen Verhaltensweisen, sondern auch um die Handlungen der kollektiven Akteure und die intendierten wie nicht intendierten ökonomischen und sozialen Folgen. Zur Lösung des Mikro-Makro-Problems kann für den hier untersuchten Gegenstandsbereich der Kollektivverhandlungen vor allem die „Logik des kollektiven Handelns“ (Olson 1968 sowie kritisch Schubert 1992) beitragen.

Die Verwendung des rational choice-Ansatzes (vgl. als Überblick Wiesenthal 1987a) ermöglicht zudem die Anwendung einer Reihe weiterer Theorien, die eine integrative Analyse der Arbeitsbeziehungen und der Arbeitsmärkte erleichtern. So kommt für die zu untersuchenden tarif- und beschäftigungspolitischen Fragen neben verschiedenen mikroökonomischen Arbeitsmarkttheorien - hier vor allem der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie, der Humankapitaltheorie, der Kontrakttheorie und der Effizienzlohntheorie (vgl. als Übersicht Sesselmeier/Blauermel 1990) - dem Transaktionskostenansatz (vgl. Williamson 1990) und dem insider-outsider-Ansatz (vgl. Lindbeck/Snower 1988) eine wichtige Bedeutung zu.

Mit der Entscheidung für ein handlungstheoretisches Akteurskonzept dürfen institutionalistische Erklärungsansätze nicht ausgeblendet werden. So sind etwa für die international komparative Analyse der Tarifpolitiken in Deutschland und den USA nicht nur die Interaktionen der strategisch handelnden Akteure von Bedeutung, sondern auch die völlig verschiedenen nationalen Systeme der industriellen Beziehungen. Diese determinieren zwar die Handlungen nicht, legen aber dennoch einen Handlungskorridor fest, der den Akteuren sowohl unterschiedliche Restriktionen auferlegen als auch unterschiedliche Handlungsoptionen eröffnen kann. Institutionalistische und akteursbezogene Ansätze schließen sich keineswegs aus, sondern sind durchaus kompatibel (vgl. Müller-Jentsch 1996a, 46ff.).

Aus dem Theorieangebot im Bereich der Arbeitsbeziehungen (zuletzt Müller-Jentsch 1996a) sind daher für den hier untersuchten Forschungsgegenstand noch zwei weitere Ansätze relevant. Dies sind zum einen organisationssoziologisch fundierte Theorien, die die Organisations-, Kompromiß- und Verpflichtungsfähigkeit der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände untersuchen (vgl. als Überblick Traxler 1993). Zum anderen spielen Verhandlungstheorien eine Rolle, die die inter- und intraorganisationalen Aushandlungsprozesse der Tarifverbände (vgl. Walton/McKersie 1965; Weitbrecht 1969) und der Betriebsparteien (vgl. Trinczek 1989) analysieren.

Die Arbeit strebt eine weitgehende Verschränkung von Theorie und Empirie an. Basis hierfür bilden sowohl eigene Erhebungen als auch sekundäranalytische Auswertungen. Letztere werden vor allem für die deutsche Tarifentwicklung in den achtziger Jahren und das US-amerikanische *concession bargaining* herangezogen (vgl. auch Rosdächer/

Stehle 1996). Die empirische Untersuchung der beschäftigungssichernden Tarifpolitik seit Anfang der neunziger Jahre basiert dagegen primär auf eigenen Auswertungen von Tarif- und Betriebsvereinbarungen sowie weiteren Dokumenten und Statistiken.¹

Zudem wurden in ausgewählten Tarifbereichen - bei der Volkswagen AG, im rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergbau sowie im ostdeutschen öffentlichen Dienst - qualitative Interviews mit Vertretern der Tarif- und Betriebsparteien durchgeführt. Ausschlaggebend bei der Auswahl dieser sektoralen Studien war zum einen die Vorreiterfunktion der Tarifverträge bei der Volkswagen AG und im Steinkohlenbergbau für die weitere tarifpolitische Entwicklung in anderen Sektoren. Zum anderen eigneten sich diese beiden Tarifbereiche besonders gut für die Untersuchung der betrieblichen Umsetzung der tariflichen Regelungen, weil diese die Einführung der beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen für sämtliche Betriebe des jeweiligen Tarifbereichs verbindlich vorschreiben.

Im Unterschied zu dem Haustarifvertrag bei der Volkswagen AG und dem Verbandstarifvertrag im rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergbau, der weitgehend die Funktion eines Firmentarifvertrages für die Ruhrkohle AG erfüllt, sind die Tarifvereinbarungen für den ostdeutschen öffentlichen Dienst dagegen von besonderer Bedeutung, weil sie im Rahmen der zentralisierten Flächentarifverträge Öffnungsklauseln für betriebliche und örtliche Tarifverträge enthalten. Das Erkenntnisinteresse richtet sich daher hier vor allem auf die Wirkungen dieser neuen Regulierungsform. Zudem können Parallelen und Differenzen zwischen der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Dienst aufgezeigt werden.

Für die Volkswagen AG und die Ruhrkohle AG konnte auf das umfangreiche empirische Material eines Forschungsprojektes zurückgegriffen werden, an dem der Autor beteiligt war.² So konnten u.a. 49 Experteninterviews³ mit Vertretern der tarifschließenden Parteien bzw. Verbände sowie mit Managern und Betriebsräten der beiden Unternehmen ausgewertet werden, davon 33 im Umfeld der Volkswagen AG und 16 im Umfeld der Ruhrkohle AG. Die Interviews wurden im Zeitraum zwischen 1994 und 1995 kurz nach der betrieblichen Einführung der beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen sowohl auf Unternehmensebene als auch auf betrieblicher Ebene

¹ Hierfür haben eine Vielzahl von Institutionen und Personen Auskünfte erteilt und Dokumente zur Verfügung gestellt. Zu nennen sind hier neben den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden vor allem das Tarifarchiv des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung.

² Vgl. im einzelnen Rosdächer/Seifert 1994a; 1994b; 1994c sowie Promberger et al. 1995; 1996a; 1996b; im Erscheinen.

³ Die Interviews wurden in Form einer offenen mündlichen Befragung unter Verwendung eines Leitfadens durchgeführt. Die i.d.R. zweistündigen Gespräche hatten den Charakter „problemzentrierter Interviews“.

durchgeführt. Dabei wurden möglichst kontrastierende Betriebe ausgewählt, um die Regelungen im Kontext unterschiedlicher Rahmenbedingungen untersuchen zu können.

Bei der Ruhrkohle AG wurde jeweils ein Bergwerk berücksichtigt, das Personal abbauen (Bergwerk Haus Aden/Monopol in Bergkamen) bzw. zusätzliches Personal aufnehmen mußte (Bergwerk Prosper-Haniel in Bottrop). Bei der Volkswagen AG standen die Unternehmenszentrale und das größte Werk in Wolfsburg sowie das relativ kleine Emdener Montage-Werk mit dem größten Personalüberhang und die Komponentenfertigung in Braunschweig im Mittelpunkt. Befragt wurden Funktionsträger aus den Bereichen Personal, Produktion, Controlling sowie Forschung und Entwicklung.

Im ostdeutschen öffentlichen Dienst konzentrierten sich acht Interviews auf Expertengespräche mit Vertretern der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, weil hier wegen der besonderen tariflichen Öffnungsklauseln sowie der kaum zu überschauenden Zahl der in Frage kommenden Dienststellen vorrangig die tariflichen und nicht die betrieblichen Regelungen untersucht werden sollten.

Aufbau der Untersuchung

In einem kurzen *Rückblick* auf die beschäftigungspolitisch motivierte Tarifpolitik der achtziger Jahre (II), stehen die in den achtziger Jahren häufig vereinbarten kollektiv verbindlichen Arbeitszeitverkürzungen mit vollem Lohnausgleich im Vordergrund, um die Unterschiede zu den beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen der neunziger Jahre aufzuzeigen. Neben den tarifpolitischen Positionen der Kollektivvertragsparteien interessieren insbesondere die Beschäftigungswirkungen. Zudem werden die beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen mit den älteren Rationalisierungsschutz-Tarifverträgen verglichen.

Im anschließenden Kapitel (III) stehen die *Beschäftigungssicherungstarifverträge der neunziger Jahre* im Mittelpunkt. Geltungsbereiche und Regelungsinhalte der Tarifvereinbarungen werden erläutert sowie die Merkmale der beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen beschrieben. Aus einer opportunitätskostentheoretischen Perspektive werden die Kalküle der Arbeitgeber und Arbeitnehmer bei der Vereinbarung beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen analysiert. Dabei werden die neuen Arbeitszeitverkürzungen als mögliche Alternative zu traditionellen Personalanpassungsmaßnahmen diskutiert. Kontrakttheoretische Überlegungen ergänzen die auf Kosten- und Nutzenkalkülen basierende Analyse. Abschließend geht es um die Beschäftigungswirkungen der neuen Arbeitszeitverkürzungen.

Es folgen drei *vertiefende sektorale empirische Studien* zur tariflichen Vereinbarung und betrieblichen Umsetzung beschäftigungssichernder Konzepte bei der Volkswagen AG (IV), im rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergbau (V) und im öffentlichen Dienst der neuen Bundesländer (VI). In diesen Untersuchungen werden zunächst die betriebs- bzw. tarifpolitischen Hintergründe erörtert sowie die z.T. komplizierten Regelungsinhalte erläutert, bevor es um die betriebliche Umsetzung der beschäftigungs-

chernden Arbeitszeitverkürzungen und um ihre Wirkungen geht. Im Anschluß daran wird jeweils die weitere Entwicklung der ursprünglich befristeten Tarifvereinbarung verfolgt sowie die beschäftigungspolitische Bedeutung der neuen Regelungen für den jeweiligen Tarifbereich untersucht.

Ausgehend von der ordnungspolitischen Begründung und Kritik des Kollektivvertragssystems werden in einem nächsten Schritt (VII) verschiedene *tarifpolitische Reformvorschläge* erläutert sowie die *Konzepte und Strategien der beiden Tarifparteien* für eine stärker beschäftigungsorientierte Tarifpolitik analysiert. Anschließend werden einzelne Vorschläge sowie bereits vereinbarte tarifpolitische Instrumente im Hinblick auf ihre Beschäftigungswirksamkeit und Umsetzungsfähigkeit diskutiert.

Im nachfolgenden Kapitel (VIII) wird die Perspektive noch einmal erweitert, indem die deutsche Tarifpolitik mit dem *US-amerikanischen concession bargaining* verglichen wird. Die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zur deutschen beschäftigungssichernden Tarifpolitik werden in einer komparativen Perspektive aufgezeigt. Schließlich wird den Ursachen und Folgen der jeweiligen Tarifpolitiken nachgegangen.

Abschließend (IX) werden die zentralen Ergebnisse der Arbeit zusammengefaßt sowie einige *Schlußfolgerungen* diskutiert.

II Beschäftigungspolitisch motivierte Tarifpolitik in den achtziger Jahren

Die Tarifpolitik verfügt über zwei Möglichkeiten, beschäftigungspolitische Ziele zu verfolgen. Zum einen können die Tarifparteien im Rahmen der klassischen Lohnpolitik eine moderate quantitative Tarifpolitik betreiben. Zum anderen können sie qualitative Aspekte, wie die Arbeitszeitpolitik oder den Kündigungsschutz stärker in den Vordergrund rücken. Auch wenn zwischen den quantitativen und qualitativen Elementen enge Wechselwirkungen bestehen, sollen hier vorrangig die qualitativen Aspekte der Tarifpolitik untersucht werden.¹

Die Tarifparteien vereinbarten seit Mitte der siebziger Jahre Abkommen zum Schutz vor Rationalisierungen, um Arbeitsplätze zu sichern oder soziale Härten infolge von Rationalisierungsmaßnahmen zu vermeiden bzw. zu mildern. In den achtziger Jahren setzten die Gewerkschaften zudem in fast allen Tarifbereichen kollektiv verbindliche Arbeitszeitverkürzungen (mit vollem Lohnausgleich) zum Erhalt bestehender und zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze durch. Diese beschäftigungspolitisch motivierte Tarifpolitik der achtziger Jahre wird in den neunziger Jahren zunehmend durch Tarifverträge abgelöst, die Öffnungsklauseln für optionale und temporäre beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen (ohne vollen Lohnausgleich) enthalten.

Im folgenden werden zunächst die in den achtziger Jahren vereinbarten Arbeitszeitverkürzungen untersucht (II.1), um die Unterschiede zu den beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen der neunziger Jahre aufzuzeigen. Dabei interessieren neben den tarifpolitischen Positionen der Tarifparteien die Beschäftigungswirkungen aus theoretischer und empirischer Sicht. Schließlich werden die neuen beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen mit den älteren Rationalisierungsschutz-Tarifverträgen verglichen (II.2).

1 Arbeitszeitverkürzungen mit vollem Lohnausgleich

Historisch betrachtet, haben gesetzliche und tarifvertragliche Regulierungen die Dauer der Arbeitszeit seit Beginn des Jahrhunderts sukzessive reduziert. Das Motiv für die Verkürzung der Arbeitszeit bestand zunächst in der Humanisierung der Arbeitsbedingungen, später traten zunehmend freizeitorientierte Motive hinzu. Mit der Einführung der 5-Tage-Woche bzw. der 40-Stunden-Woche in den sechziger Jahren geriet der Verkürzungsprozeß zunächst an einen vorläufigen Endpunkt.²

Arbeitszeitverkürzungen aus beschäftigungspolitischen Gründen spielten in der Vergangenheit nur phasenweise eine Rolle. Sie gewannen erstmals zur Zeit der Weltwirt-

¹ Vgl. zu den beschäftigungspolitischen Aspekten der quantitativen Tarifpolitik (Senkung bzw. Flexibilisierung des Lohnniveaus und der Lohnstruktur) VII.3.1.

² Vgl. zur Geschichte der Arbeitszeitverkürzung z.B. Schneider 1984; Deutschmann 1985; Schmiede/Schudlich 1985; Hinrichs 1988.

schaftskrise größere Bedeutung (vgl. Mettelsiefen 1978, 196ff.). Obgleich schon damals Berechnungen über potentielle Beschäftigungseffekte angestellt, verschiedene Umsetzungsstrategien diskutiert und sogar konkrete politische Maßnahmen zur Arbeitszeitverkürzung getroffen wurden,³ fand die Idee beschäftigungspolitisch motivierter Arbeitszeitverkürzungen mit der Machtübernahme der Nationalsozialisten keinen Anklang mehr.

In den Jahren des Wiederaufbaus und des Wirtschaftswunders standen unter dem Vorzeichen von Vollbeschäftigung und Arbeitskräftknappheit Arbeitszeitverkürzungen aus beschäftigungspolitischen Gründen weder auf der wirtschaftspolitischen Agenda noch in der gewerkschaftlichen Programmatik. Erst unter dem Einfluß der sich infolge der beiden Ölkrisen zunehmend verschlechternden Wirtschafts- und Beschäftigungslage wurden Arbeitszeitverkürzungen seit Mitte der siebziger Jahre wieder diskutiert. Die Gewerkschaften postulierten Arbeitszeitverkürzungen nicht mehr nur unter dem Aspekt zusätzlicher Freizeit, sondern explizit auch aus beschäftigungspolitischen Gründen (vgl. IG Metall 1977; DGB 1977). Ferner nahm sich auch die Wissenschaft wieder des Themas Arbeitszeitverkürzung und Beschäftigungssicherung an (vgl. etwa Reyher 1975).

Eine tarifpolitische Vorreiterfunktion übernahm die Metallindustrie. Die IG Metall erhob erstmals 1978 in den Tarifverhandlungen für die Stahlindustrie die Forderung nach Einführung einer 35-Stunden-Woche (vgl. Wiesenthal 1987b, 161). Eine Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit unter die 40-Stunden-Marke gelang aber erst nach einem Arbeitskampf 1984. In den folgenden zehn Jahren wurde in der Metallindustrie die Wochenarbeitszeit in mehreren kleinen Schritten von 38,5 auf 35 Stunden zum 1.10.1995 herabgesetzt. Andere Tarifbereiche folgten mit unterschiedlich starker Zeitverzögerung diesem Beispiel. Ende 1996 betrug die tarifliche Wochenarbeitszeit in der westdeutschen Wirtschaft durchschnittlich 37,4 Stunden (WSI 1997, 105). Arbeitszeitverkürzungen aus beschäftigungspolitischen Gründen sind jedoch trotz ihrer tarifvertraglichen Verbreitung bis heute sowohl zwischen den Tarifparteien als auch in der (Wirtschafts-)Wissenschaft stark umstritten.⁴

1.1 Positionen der Tarifparteien

Nach wie vor werden in den Gewerkschaften unterschiedliche Positionen hinsichtlich Notwendigkeit und Ausgestaltung von Arbeitszeitverkürzungen vertreten. So waren

³ Im Rahmen des Beschäftigungsprogramms des damaligen Reichskanzlers von Schleicher wurden etwa Subventionen an die Bedingung einer 40-Stunden-Woche geknüpft (vgl. Franz 1994, 181).

⁴ Vgl. z.B. auch die Kontroverse um den „Lafontaine-Plan“ Ende der achtziger Jahre (Lafontaine 1988; 1989; Mückenberger 1988; Tofaute 1988; Kromphardt 1988; Sattler 1988, 8-26; Keller 1991, 242-247).

bereits vor den Tarifauseinandersetzungen um die Einführung von Arbeitszeitverkürzungen in den achtziger Jahren vor allem drei Punkte strittig.

Bis etwa 1980 wurde die Notwendigkeit weiterer Arbeitszeitverkürzungen grundsätzlich in Frage gestellt, weil die Beschäftigungskrise als ein konjunkturell bedingtes und deswegen vorübergehendes Problem angesehen wurde. Demzufolge konzentrierten sich gewerkschaftliche Forderungen zunächst auf eine staatlich initiierte Wachstumspolitik, die durch öffentliche Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsprogramme zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung beitragen sollte. In dieser Phase, die durch eine „optimistische Defensivposition“ (Wiesenthal 1987b, 148) der Gewerkschaften gekennzeichnet war, bestimmte das Prinzip der Besitzstandswahrung die gewerkschaftliche Tarifpolitik. Eine Reihe von Rationalisierungsschutzabkommen waren Ausdruck dieser tarifpolitischen Strategie (vgl. hierzu II.2); Arbeitszeitverkürzungen hatten in dieser Phase lediglich in der gewerkschaftlichen Programmatik ihren Platz.

Wegen der steigenden Arbeitslosigkeit gewannen beschäftigungswirksame Arbeitszeitverkürzungen in den achtziger Jahren bei den Gewerkschaften zwar an Priorität; es blieb aber strittig, ob Wochen- oder Lebensarbeitszeitverkürzungen angestrebt werden sollten. Diese Themenkonkurrenz besteht bis heute fort. Für die Verkürzung der Lebensarbeitszeit spricht aus gewerkschaftlicher Sicht die humanisierungspolitisch begründete Ausgliederung älterer Beschäftigter zugunsten der Eingliederung jüngerer Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt. Hierfür bieten gesetzliche Rahmenregelungen zum Vorruhestand oder neuerdings zur Altersteilzeit eine günstige Ausgangsposition, wenngleich sich die Bedingungen für eine Verkürzung der Lebensarbeitszeit in jüngster Zeit deutlich verschlechtert haben (vgl. III.2). Die Verkürzung der Lebensarbeitszeit hat im Unterschied zur Wochenarbeitszeitverkürzung jedoch den Nachteil, lediglich gruppenspezifisch zu wirken. Die positiven Effekte kommen vor allem den alten Beschäftigten und den jungen Berufseinsteigern zugute, wodurch eine dauerhafte Mobilisierung sämtlicher Gewerkschaftsmitglieder für dieses Ziel in Frage gestellt wird. Ferner ist zu berücksichtigen, daß die Beschäftigungswirkungen einer generellen und kräftigen Verkürzung der Wochenarbeitszeit (etwa von 40 auf 35 Stunden - wie damals gefordert) diejenigen einer partiellen Verkürzung der Arbeitszeit für ältere Beschäftigte übersteigen. Schließlich ist die Wochenarbeitszeitverkürzung beschäftigungspolitisch ergiebiger, weil im Falle des Vorruhestandes ausscheidende ältere Arbeitnehmer durch Neueinstellungen ersetzt werden müssen, um lediglich den alten Beschäftigungsstand wieder zu erreichen. Bei einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit reduziert sich dagegen die Zahl der Beschäftigten nicht, weshalb die induzierten Beschäftigungseffekte den Beschäftigungsstand erhöhen können.

Bis heute ist innerhalb der Gewerkschaften strittig, ob und inwieweit Arbeitszeitverkürzungen nur in den vom Arbeitsplatzabbau bedrohten Branchen forciert oder auch in prosperierenden Wirtschaftsbereichen Priorität haben sollen. Im ersten Fall hätten Arbeitszeitverkürzungen eine konservierende Funktion; sie würden sich auf die Sicherung vorhandener Arbeitsplätze beschränken. Im zweiten Fall würden die Arbeitszeitver-

kürzungen zum Bestandteil einer offensiven gewerkschaftlichen Strategie zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze.

Anders als in den Gewerkschaften waren Arbeitszeitverkürzungen bis in die jüngste Vergangenheit innerhalb der Arbeitgeberverbände weniger stark mit zwischen- und innerverbandlichen Konflikten verbunden. Die Arbeitgeber lehnten in den achtziger Jahren beschäftigungspolitisch motivierte Arbeitszeitverkürzungen einhellig ab. Eine beschäftigungskonforme Tarifpolitik bedeutete für die Arbeitgeber in erster Linie eine zurückhaltende Lohnpolitik, die sie bei kürzeren Arbeitszeiten wegen steigender Stundenlohnsätze gefährdet sahen. Die Arbeitgeberverbände legten bereits 1978 in ihrem sogenannten Tabukatalog die „Grenzen der Arbeitszeitverkürzung“ bei 40 Wochenstunden und sechs Wochen Jahresurlaub fest (Wiesenthal 1987b, 150).

Mit zunehmender Intensität der gewerkschaftlichen Forderungen nach Arbeitszeitverkürzungen gingen die Arbeitgeber allerdings von ihrer defensiven Strategie ab. Sie forderten für mehr Wachstum und damit mehr Beschäftigung flexiblere und längere Arbeitszeiten. Begründet wird die bis heute aufrecht erhaltene Forderung nach Arbeitszeitflexibilisierung mit den verschärften internationalen Wettbewerbsbedingungen, dem technologischen bzw. produktionstechnischen Wandel sowie dem erhöhten Kapitaleinsatz, woraus ein größerer ökonomischer Zwang zu flexibleren Maschinenlaufzeiten bzw. Betriebsnutzungszeiten resultiert. Ferner machen Auftragsschwankungen sowie 'just in time'-Produktionen einen flexibleren Personaleinsatz und damit variable Arbeitszeitsysteme erforderlich. Zudem führen die Arbeitgeber auch die individuell unterschiedlichen Arbeitszeitwünsche der Arbeitnehmer an, denen einheitlich kurze Arbeitszeiten nicht gerecht würden. Schließlich verlangen die Arbeitgeber eine Differenzierung der Arbeitszeiten zwischen gut qualifizierten und geringer qualifizierten Beschäftigtengruppen, die am Arbeitsmarkt unterschiedlich knapp sind.

Der sogenannte Leber-Kompromiß⁵ in der Metallindustrie versuchte Mitte der achtziger Jahre die divergierenden Interessen der Tarifparteien durch eine Kombination von Arbeitszeitverkürzung und Arbeitszeitflexibilisierung auszugleichen. Neben der von den Gewerkschaften geforderten Verkürzung der Arbeitszeit bestand die von den Arbeitgebern eingebrachte Flexibilisierungskomponente zunächst darin, daß für Betriebs- teile, für verschiedene Beschäftigtengruppen und auch für einzelne Arbeitnehmer unterschiedlich lange Arbeitszeiten zwischen 37 und 40 Stunden vereinbart werden durften, wenn im Betriebsdurchschnitt eine Arbeitszeitdauer von 38,5 Wochenstunden eingehalten wurde. In den nachfolgenden Tarifrunden wurde die Bandbreite mit der weiteren schrittweisen Reduzierung der wöchentlichen Arbeitszeit auf 37 und 39,5 Stunden bzw. 36,5 und 39 Stunden angepaßt. Außerdem durfte die individuelle regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit (IRWAZ) innerhalb eines Ausgleichszeitraumes von zwei Monaten verteilt und so variabilisiert werden. Der Ausgleichszeitraum wurde

⁵ Der Tarifabschluß wurde nach dem früheren Bundesminister Georg Leber als Vorsitzendem der Schlichtungskommission benannt.

später auf Drängen der Arbeitgeber zunächst auf sechs und zuletzt auf zwölf Monate ausgedehnt.⁶

Die Arbeitgeber setzten zudem 1990 eine neue Regelung zur Differenzierung der Arbeitszeit durch (sogenannte 13/18 Regelung). Demnach kann mit 13 bzw. 18 v.H. der Beschäftigten eines Betriebes (je nachdem, ob die AT-Angestellten eingerechnet werden) eine über die tarifvertragliche Arbeitszeit hinausgehende Arbeitsdauer von bis zu 40 Stunden einzelvertraglich vereinbart werden. Die Beschäftigten können darüber hinaus wählen, ob sie im Gegenzug für die verlängerte Arbeitszeit ein höheres Einkommen oder einen Freizeitausgleich innerhalb eines Zeitraumes von zwei Jahren anstreben.

Die Arbeitgeberverbände hatten Schwierigkeiten, die Vorteile dieser Flexibilisierungsmöglichkeiten, die in ähnlicher Form auch in anderen Tarifbereichen eingeführt wurden, ihren Mitgliedern zu vermitteln. Insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen sahen in den neu gewonnenen Flexibilisierungsregelungen kaum Chancen zur Kostensenkung, weil sich die personalwirtschaftliche Steuerung differenzierter und variablierter Arbeitszeiten aufwendig gestaltete. So mußte bei einer Differenzierung der Arbeitszeiten zwischen den Betriebsparteien ausgehandelt werden, welche Beschäftigten länger und welche kürzer arbeiten sollten, und zugleich sichergestellt werden, daß im Durchschnitt aller Vollzeit-Beschäftigten die tarifvertraglich festgelegte Arbeitszeit eingehalten wurde. Letztlich wurden sowohl die Möglichkeiten der Arbeitszeitdifferenzierung als auch der Variabilisierung von den Betrieben nur in relativ geringem Ausmaß genutzt.⁷

Dennoch besteht bei den Arbeitgebern das Interesse fort, zumindest Optionen für eine Verlängerung der Arbeitszeit - etwa in Form von Arbeitszeitkorridoren und Arbeitszeitkonten - in die Tarifverträge aufzunehmen. Dabei sollen nicht nur längere Betriebsnutzungszeiten ermöglicht und eine optimale Anpassung an Nachfrageschwankungen erreicht sowie die Nutzung knapper Qualifikationen verbessert, sondern auch etwaige Zuschläge für Mehrarbeit vermieden werden.

1.2 Theoretische Diskussion der Beschäftigungswirkungen

Die wissenschaftliche Debatte um Arbeitszeitverkürzungen ist keineswegs neu; sie hat eine über 150jährige Geschichte (vgl. Franz 1994, 180). Vor allem während der Weltwirtschaftskrise bzw. der großen Arbeitslosigkeit Ende der zwanziger und Anfang der dreißiger Jahre wurden Arbeitszeitverkürzungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

⁶ Im Rahmen der Beschäftigungssicherungstarifverträge (vgl. III.) kann der Ausgleichszeitraum sogar bis zu 24 Monate betragen.

⁷ Vgl. zu verschiedenen empirischen Studien über die Umsetzung der schrittweisen Arbeitszeitverkürzungen sowie der Flexibilisierungs- und Variabilisierungsoptionen Bosch et al. 1988, 231ff. u. 263ff.; Promberger 1993, 15ff.; Promberger/Trinczek 1993, 107f.

keit bereits kontrovers diskutiert. Die meisten der schon damals vorgetragenen Argumente tauchten auch in den siebziger und den achtziger Jahren wieder auf (vgl. für ältere Arbeiten die Literaturauswahl bei Kühlewind 1979).

In der theoretischen Diskussion wird danach differenziert, ob die Arbeitszeitverkürzungen mit vollem Lohnausgleich, mit teilweiseem Lohnausgleich oder ohne Lohnausgleich eingeführt werden. Bereits die Definition des Lohnausgleichs bereitet Schwierigkeiten (vgl. für unterschiedliche Definitionen Vorkötter 1982, 89-99), weil einerseits absolute oder relative Lohn- bzw. Arbeitszeitänderungen und andererseits nominale oder reale Lohnänderungen betrachtet werden können. Ferner fällt es schwer, den Lohnausgleich zu definieren, weil die Lohnzuwachsrate, die ohne Arbeitszeitverkürzungen zustande gekommen wären, nicht genau zu bestimmen sind.

Für die folgende Argumentation soll eine Definition des Sachverständigenrates verwendet werden, die sich nicht nur in der Literatur durchgesetzt hat, sondern auch die Arbeitszeitverkürzungs- und Lohnpolitik der achtziger Jahre empirisch zutreffend abbildet. Unter einer Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich sollen demnach Arbeitszeit- und Einkommensregelungen verstanden werden, „bei der zwar auf sonst mögliche Einkommenssteigerungen zugunsten von mehr Freizeit (teilweise) verzichtet wird, aber die nominalen, tariflich bestimmten Monatseinkommen nicht sinken“ (Sachverständigenrat 1983, 207).

Dies bedeutet, daß bei einer Verkürzung mit vollem Lohnausgleich die Arbeitsentgelte mindestens konstant bleiben, der Stundenlohnsatz jedoch steigt. Eine Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich liegt demnach vor, wenn die Nominaleinkommen proportional zur Arbeitszeitverkürzung abgesenkt werden, also auch die Stundenlohnsätze konstant bleiben. Ein teilweiseer Lohnausgleich mildert dagegen den Nominallohnverzicht ab, ohne ihn jedoch vollständig zu kompensieren.

Hier sollen zunächst Arbeitszeitverkürzungen mit vollem Lohnausgleich untersucht werden, weil diese die Tarifpolitik der achtziger Jahre bis weit in die neunziger Jahre hinein bestimmt haben und auch heute noch in einigen Tarifbereichen empirisch relevant sind. Die beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen ohne bzw. mit nur teilweiseem Lohnausgleich, wie sie die Tarifparteien seit Anfang der neunziger Jahre vereinbart haben, werden dagegen in Kapitel III behandelt.

Für die theoretische Analyse der (Beschäftigungs-)Wirkungen von Arbeitszeitverkürzungen bietet sich eine zweistufige Vorgehensweise an, die zunächst den zu erwartenden mikroökonomischen Anpassungsreaktionen der Arbeitsnachfrager und -anbieter nachgeht und sich dann den makroökonomischen Folgen der Arbeitszeitverkürzung zuwendet.

Mikroökonomische Wirkungen

Die Wirkungen von Arbeitszeitverkürzungen auf das Arbeitsangebot wurden in den achtziger Jahren nicht nur in der politischen Debatte, sondern auch von der wissen-

schaftlichen Literatur vergleichsweise selten thematisiert (Ausnahmen: Zinn 1971; Franz 1984; Riebel 1984; Ramb 1985), weil sich das Augenmerk viel mehr auf die intendierte Entstehung neuer Arbeitsplätze konzentrierte als auf die Verteilung der vorhandenen Arbeitsplätze bei möglicherweise veränderten Angebotsbedingungen. Die damit zusammenhängende Vernachlässigung der Einkommens- und Freizeitpräferenzen der Beschäftigten ist aus zwei weiteren Gründen verständlich. Diese waren mit dem vollen Lohnausgleich und dem relativ geringen Ausmaß der Arbeitszeitverkürzungen in den achtziger Jahren verbunden. Denn zum einen fiel die Einkommensänderung bei einer Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich gering aus, zum anderen veränderte sich das Verhältnis von Arbeitszeit und Freizeit mit einer schrittweisen Verkürzung der Arbeitszeit nur geringfügig bzw. sukzessive.

Zwar kann wegen prinzipiell gegenläufiger Substitutions- und Einkommenseffekte theoretisch nicht geklärt werden, ob Arbeitszeitverkürzungen mit Lohnausgleich zu einer Ausweitung oder zu einem Rückgang des Arbeitsangebots führen; die Substitutions- und Einkommenseffekte dürften aber wegen der nur geringfügigen Veränderungen der Einkommen und der Freizeit zumindest bei den aktuell Beschäftigten nur geringe Angebotsveränderungen auslösen. Stärkere Reaktionen der Beschäftigten sind gerade aufgrund der normierenden Wirkung der tarifvertraglichen Arbeitszeitregelungen nicht zu erwarten, da diese das tatsächliche Arbeitsvolumen rationieren und damit individuell nutzenmaximale Arbeitszeiten kaum ermöglichen.

Insgesamt gesehen, ist ein Rückgang des Arbeitsangebots aufgrund von Arbeitszeitverkürzungen eher unwahrscheinlich, weil selbst bei einer Überlagerung des Substitutionseffektes durch den Einkommenseffekt bei verkürzten Arbeitszeiten und gestiegenen (Stunden-)Löhnen „freiwillig Arbeitslose“ zu den verbesserten Bedingungen zusätzliche Arbeit anbieten dürften. Von schrittweisen Arbeitszeitverkürzungen mit vollem Lohnausgleich sind daher angebotsseitig positive beschäftigungswirksame Reaktionen kaum zu erwarten. Etwaige Beschäftigungseffekte der Arbeitszeitverkürzungen müssen somit bei einer relativ geringen Verkürzung mit vollem Lohnausgleich vorrangig von der Nachfrageseite ausgehen.

Im Mittelpunkt der theoretischen Diskussion der Beschäftigungswirkungen von Arbeitszeitverkürzungen stehen daher die Reaktionen der Arbeitsnachfrager.⁸ Die vorwiegend modelltheoretischen Überlegungen gehen von verschiedenen Annahmen aus, die der Vereinfachung der komplexen Zusammenhänge dienen und daher als nicht sehr realitätsnah angesehen werden können (vgl. auch Franz 1984, 643ff.; Arnold 1994, 25f.).

⁸ In den achtziger Jahren wurde eine ganze Reihe von z.T. konkurrierenden theoretischen Modellen zur Erklärung der Wirkungen von Arbeitszeitverkürzungen auf die Arbeitsnachfrage konzipiert vgl. Görres 1982; Linde 1983; Franz 1984; Görres 1984a; 1984b; Carlberg 1985; Hoel 1986; Hart 1987; Kraft 1988.

Die Einwände gegen die theoretischen Modelle richten sich u.a. gegen die häufig statische Betrachtung und die damit zusammenhängende Verengung der Sichtweise auf kurzfristige Wirkungen sowie gegen den teilweise unterstellten negativen Einfluß der Arbeitszeitverkürzung auf das Wertgrenzprodukt. Ferner werden Substitutionsmöglichkeiten zwischen Arbeit und Kapital in der Regel ausgeblendet. Außerdem unterstellen die meisten Modelle starre Arbeitszeiten, so daß Arbeitszeitflexibilisierungen und insbesondere die Veränderung der Betriebsnutzungszeiten außer acht gelassen werden. Schließlich werden nur die zeitabhängigen variablen Personalkosten (Stundenlohnsatz) betrachtet, ohne die Auswirkungen auf die kopfzahlabhängigen und fixen Personalkosten (z.B. Kosten der Einstellung, Einarbeitung und Lohnabrechnung) zu berücksichtigen.

Wegen dieser Mängel leidet die Erklärungskraft der theoretischen Modelle erheblich. Strittig ist letztlich nach wie vor, ob und inwieweit es den Arbeitgebern gelingen kann, den durch den Lohnausgleich verursachten Anstieg der Stundenlohnsätze durch Produktivitäts- bzw. Preissteigerungen oder eine Erhöhung des Kapitalnutzungsgrades zu kompensieren. Eindeutige Aussagen über die Veränderung der Arbeitsnachfrage sind wegen der Vielzahl möglicher Anpassungsreaktionen (z.B. Arbeitszeitflexibilisierung, Arbeitsintensivierung, Ausweitung der Überstunden, Substitution der Arbeit durch Kapital) kaum zu treffen. Es können lediglich die Bedingungen benannt werden, unter denen positive Beschäftigungseffekte wahrscheinlich sind:

So kommt eine neuere Studie (Hüpen 1994, 182), die die älteren Modelle weiterführt und insbesondere den Aspekt der „optimalen Betriebszeit“ in die theoretische Analyse der Arbeitszeitverkürzungen integriert, zu dem Ergebnis, daß bei einem „Wechsel von starren zu flexiblen Arbeitszeitmustern der zu erwartende Beschäftigungsimpuls am größten und vor allem auch mit größter Wahrscheinlichkeit positiv ist“. Ein positiver Beschäftigungseffekt von Arbeitszeitverkürzungen wird demnach umso wahrscheinlicher, je niedriger der Lohnausgleich und je unelastischer die Endnachfrage ist. Das Ausmaß der positiven Beschäftigungswirkungen ist von der Höhe der Produktionselastizitäten der Betriebszeit und der Stellenzahl sowie der Preiselastizitäten des Kapitalangebots und der Endnachfrage abhängig.

Makroökonomische Folgen

Da die wirtschaftswissenschaftliche Analyse schon für die mikroökonomischen Anpassungsreaktionen keine eindeutigen Ergebnisse liefert, mangelt es für die Untersuchung der makroökonomischen Folgen an einer gesicherten mikroökonomischen Fundierung. Die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Arbeitszeitverkürzungen lassen sich daher theoretisch nur vage skizzieren. Dabei sind zwei Fälle zu unterscheiden. Entweder bewirken die durch den vollen Lohnausgleich gestiegenen Arbeitskosten einen Rückgang der Arbeitskräftenachfrage oder es kommt unter den oben geschilderten Bedingungen zu positiven Beschäftigungswirkungen.

Im ersten Fall hätten die Arbeitszeitverkürzungen nicht nur ihr beschäftigungspolitisches Ziel verfehlt, sondern auch gesamtwirtschaftlich eindeutig negative Folgewirkungen. Das Arbeits- und Produktionsvolumen ginge zurück, Investitionen blieben aus, Wachstumschancen würden vergeben.

Im zweiten Fall sind dagegen die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Arbeitszeitverkürzung weniger eindeutig zu bestimmen, weil sich aus den positiven Beschäftigungswirkungen konfligierende Zielbeziehungen zu anderen wirtschaftspolitischen Zielgrößen ergeben können (vgl. die Übersicht bei Barth/Zika 1996, 200).

Zunächst dürfte sich der volle Lohnausgleich auf die Konsumnachfrage positiv auswirken, wenn dieser zu einem Anstieg der Reallöhne führt. Zudem ist ein expansiver Effekt für die Konsumnachfrage zu vermuten, wenn durch die positiven Beschäftigungswirkungen das verfügbare Einkommen der bisher Arbeitslosen steigt. Basieren die positiven Beschäftigungseffekte allerdings auf Preissteigerungen, sinkt selbst bei konstantem verfügbarem Einkommen die Kaufkraft, so daß die Konsumnachfrage trotz des vollen Lohnausgleichs zurückgehen kann (vgl. Vorkötter 1982, 141).

Unterstellt man wegen des vollen Lohnausgleichs eine Zunahme der Konsumnachfrage, ist mit steigenden Investitionen zu rechnen. Aufgrund der gestiegenen Lohnkosten dürften allerdings auch zusätzliche Rationalisierungsinvestitionen ausgelöst werden. Diese stehen den unterstellten positiven Beschäftigungswirkungen vor allem langfristig entgegen.

Ferner ist ein verstärkter Kapitalexport sowie ein verringerter Kapitalimport zu erwarten, weil die gestiegenen Arbeitskosten die Rentabilität des im Inland eingesetzten Kapitals senken. Umgekehrt können bei einer hohen Preiselastizität der Nachfrage auf den internationalen Absatzmärkten die Exporte von Gütern und Dienstleistungen zurückgehen, falls die Unternehmen die erhöhten Arbeitskosten über höhere Preise abwälzen müssen. Schließlich kann die Ausweitung der inländischen Konsumnachfrage auch eine Steigerung der Importe bewirken, so daß sich der Außenbeitrag verschlechtert. Aus diesen Gründen werden vor allem die langfristigen Wachstumschancen nach einer Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich z.T. sehr skeptisch beurteilt (vgl. etwa Neumann 1984, 27-31).

Die gesamtwirtschaftliche Einkommensverteilung ändert sich dagegen trotz der gestiegenen Stundenlohnsätze nicht, wenn die Arbeitsproduktivität oder die Preise entsprechend steigen. Arbeitszeitverkürzungen mit vollem Lohnausgleich sind daher so lange verteilungsneutral, wie sie sich im Rahmen der antizipierten Inflationsrate und des Produktivitätsfortschritts bewegen.

Positive Folgen ergeben sich schließlich für die öffentlichen Haushalte. Der volle Lohnausgleich hält die Einnahmen mindestens konstant; die Ausgaben sinken jedoch in dem Maße, wie die positiven Beschäftigungswirkungen die Arbeitslosigkeit verringern.

1.3 Empirische Evidenz der Beschäftigungswirkungen

Ebenso wie die theoretische Analyse ergeben auch die empirischen Befunde keinen gesicherten Aufschluß über die Beschäftigungswirkungen von Arbeitszeitverkürzungen. Ökonometrische Studien,⁹ Betriebsbefragungen sowie statistische Komponentenrechnungen¹⁰ kommen z.T. zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen.

Die überwiegende Mehrzahl der empirischen Studien stimmt jedoch darin überein, daß die Arbeitszeitverkürzungen zu positiven Beschäftigungseffekten führen bzw. geführt haben. Lediglich ein Teil der ökonometrischen Studien (vgl. König/Pohlmeier 1987; Neumann 1989;¹¹ Lehment 1991) errechnen keine oder sogar negative Beschäftigungswirkungen, da sie von der Annahme steigender Arbeitskosten (aufgrund des vollen Lohnausgleichs) ausgehen, die nicht durch Produktivitäts- oder Preissteigerungen kompensiert werden könnten.

Auch die empirischen Studien, die positive Beschäftigungswirkungen ermitteln, weisen „spezifische Schwachstellen“ (Seifert 1993, 17) auf. So wurde ein Teil der Komponentenrechnungen wie auch der „ex post-Befragungen“ von den beteiligten Tarifparteien selbst durchgeführt. Je nach Interessenlage wurden Betriebs- bzw. Personalaräte oder Personalleitungen befragt. Zudem vernachlässigen die Befragungen die langfristigen Wirkungen sowie die konjunkturellen Einflüsse. Die Komponentenrechnungen verwenden schließlich unterschiedliche statistische Quellen und teilweise nicht saisonbereinigte Daten.

Über das Ausmaß der Beschäftigungseffekte können daher keine zuverlässigen Aussagen getroffen werden. Untersuchungen des IAB (vgl. Reyher/Kohler 1986), des DIW (vgl. Stille/Zwiener 1987; Zwiener 1993) sowie des ifo-Instituts (vgl. Langmantel 1994) sprechen aber zumindest für eine positive Richtung des Beschäftigungseffektes.¹²

2 Rationalisierungsschutz und Beschäftigungssicherung

Neben den Arbeitszeitverkürzungen vereinbarten die Tarifparteien schon seit den siebziger Jahren Rationalisierungsschutz-Tarifverträge. Diese Vereinbarungen zielen

⁹ Vgl. z.B. die ökonometrischen Modellrechnungen bei Brosius 1987; König/Pohlmeier 1987; Kraft 1989; Neumann 1989; Lehment 1991; Heise 1993; Langmantel 1994; Barth/Zika 1996.

¹⁰ Vgl. zur Übersicht über verschiedene Befragungsergebnisse und Komponentenrechnungen Seifert 1989, 156-159 sowie Seifert 1993, 16-20 mit weiteren Nachweisen.

¹¹ Neumann (1989, 29) kommt mit seiner Regressionsrechnung allerdings zunächst zu positiven Beschäftigungswirkungen, so daß sein negatives Endergebnis zumindest „ökonometrisch nicht belegt ist“ (Kromphardt 1993, 121).

¹² Positive Beschäftigungseffekte werden im übrigen auch von einer Untersuchung der Arbeitgeber (vgl. Gesamtmetall 1987) anerkannt.

darauf ab, soziale Härten infolge von Rationalisierungsmaßnahmen zu vermeiden oder zumindest zu mildern. Im Mittelpunkt stehen dabei Regelungen, die sich auf Verdienst- und Arbeitsplatzsicherung für von Rationalisierungsmaßnahmen betroffene Arbeitnehmer konzentrieren. So erweitern bzw. konkretisieren die Tarifverträge häufig die gesetzlichen Vorschriften des BetrVG bei Betriebsänderungen, indem sowohl Verfahrens- als auch Inhaltsregeln für Interessenausgleich, Sozialplan und Nachteilsausgleich getroffen werden.

Die Vereinbarungen können für die Beschäftigten Ansprüche auf einen gleichwertigen Arbeitsplatz, Umschulungen, Ausgleichszahlungen bei Abgruppierungen sowie auf Abfindungen bei unvermeidbaren Entlassungen vorsehen. Ferner werden häufig auch den Betriebsräten Beteiligungsrechte für eine „rechtzeitige Personalplanung“ eingeräumt (vgl. Kurz-Scherf/WSI-Tarifarchiv 1988a, 519). Schließlich können Rationalisierungsschutz-Tarifverträge zusätzliche Kündigungsschutzrechte für die Arbeitnehmer normieren oder sogar Entlassungsverbote beinhalten.

Zwar existieren für alle Organisationsbereiche der DGB-Gewerkschaften derartige Tarifverträge oder gesonderte Tarifvertragsbestimmungen zum Rationalisierungsschutz; ihre beschäftigungspolitische Wirksamkeit ist aber aus verschiedenen Gründen eingeschränkt:

- (1) Die Vereinbarungen greifen in der Regel nur bei Rationalisierungsmaßnahmen, die in Zusammenhang mit der Einführung neuer Techniken stehen. Zudem gelten als Rationalisierungsmaßnahmen fast durchgängig nur solche, die Kündigungen, Versetzungen und/oder Abgruppierungen zur Folge haben (vgl. Kurz-Scherf 1985, 567).
- (2) Die meisten Rationalisierungsschutz-Tarifverträge beschränken sich auf eine finanzielle Kompensation der durch die Rationalisierungsmaßnahmen verursachten Nachteile, indem (befristete) Ausgleichszahlungen bei Abgruppierungen oder Abfindungen im Falle von Entlassungen gewährt werden.
- (3) Nur ein Teil der Tarifverträge stellt sicher, daß Beschäftigten, die im Zuge von Rationalisierungsmaßnahmen ihren Arbeitsplatz verlieren, ein anderer Arbeitsplatz im Unternehmen angeboten werden muß. Ansprüche auf eine Umschulung oder Fortbildung sind in den meisten Fällen an diese tarifvertragliche Voraussetzung geknüpft (vgl. WSI-Tarifarchiv 1987, VI).
- (4) Zwar enthalten einige Vereinbarungen auch Kündigungsbeschränkungen (z.B. verlängerte Kündigungsfristen). Von diesen profitieren häufig aber nur ältere Beschäftigte. Generelle Entlassungsverbote sind im Zusammenhang mit Rationalisierungsmaßnahmen eindeutig die Ausnahme.

Trotz dieser Einschränkungen erfüllen Rationalisierungsschutz-Tarifverträge eine gewisse beschäftigungspolitische Funktion: Drohenden Arbeitsplatzverlusten kann mit Versetzungen und Umschulungen begegnet, Entlassungen können durch Kündigungsbeschränkungen verhindert werden. Darüber hinaus können finanzielle Nachteile als

Folge der Rationalisierungsmaßnahmen vermieden werden. Rationalisierungsschutzabkommen verfolgen damit eine ähnliche Zielsetzung wie die in den neunziger Jahren vereinbarten beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen.

Rationalisierungsschutz versus beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen

In formaler Hinsicht werden Rationalisierungsschutz-Regelungen ebenso wie die neuen beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen sowohl in Sondertarifverträgen vereinbart als auch in Mantel- oder Rahmentarifverträge aufgenommen. Anders als die Mehrzahl der beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen entfalten die Rationalisierungsschutzabkommen für die Betriebe jedoch eine unmittelbare Wirkung. Temporäre Arbeitszeitverkürzungen stehen dagegen regelmäßig unter einem betrieblichen oder tariflichen Vorbehalt und haben somit lediglich einen optionalen Charakter. Der tatsächliche Anwendungsbereich kann jedoch auch bei den Rationalisierungsschutz-Tarifverträgen sehr stark variieren, weil zum einen die Rationalisierungsmaßnahmen in den Tarifverträgen unterschiedlich definiert sind und zum anderen die jeweiligen Definitionen Interpretationsspielräume eröffnen.

In materieller Hinsicht gehen die neuen beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen allerdings über die Rationalisierungsschutz-Tarifverträge hinaus. Sie richten sich nicht nur gegen die beschäftigungspolitisch relevanten Gefahren der (technischen) Rationalisierung, sondern tragen vorrangig zur Bewältigung konjunkturell oder strukturell verursachter Beschäftigungskrisen bei (vgl. im einzelnen III). Außerdem können mit den Arbeitszeitverkürzungen die negativen Beschäftigungswirkungen der durch betriebsorganisatorische Umgestaltungen erzielten Produktivitätsfortschritte kompensiert werden. Ferner wirken die beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen - soweit sie von den Betrieben angenommen werden - weniger selektiv als die Rationalisierungsschutzabkommen. Letztere zielen im Unterschied zu den Arbeitszeitverkürzungen nur auf die direkt von der (technischen) Rationalisierung Betroffenen ab. Zudem rücken die temporären Arbeitszeitverkürzungen die Beschäftigungssicherung stärker in den Mittelpunkt. Die Kündigungsbeschränkungen haben hier einen höheren Stellenwert. Demgegenüber konzentrieren sich die Vereinbarungen zum Rationalisierungsschutz stärker auf den Nachteilsausgleich. Dieser Aspekt spielt allerdings auch bei den Arbeitszeitverkürzungen in Form des Teillohnausgleichs eine bedeutende Rolle.

Der zentrale Unterschied zwischen den Vereinbarungen zum Rationalisierungsschutz und den beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen besteht schließlich darin, daß die Ausgleichszahlungen und Kündigungsbeschränkungen in den Rationalisierungsschutzabkommen nicht von Zugeständnissen der Beschäftigten abhängig sind. Sie stellen zusätzliche tarifliche Verpflichtungen der Arbeitgeber dar. Die beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen sind dagegen stets an einen Lohnverzicht gebunden. Die Beschäftigten müssen Arbeitszeit und Einkommen gegen befristete Beschäftigungssicherheit eintauschen.

Insofern stellen beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen nicht die schlichte Fortführung oder Ausweitung der bisher in Rationalisierungsschutzabkommen partikular betriebenen Arbeitsplatzsicherung dar. Sie sind vielmehr Teil einer qualitativ neuen Tarifpolitik, die nicht nur die Beschäftigungssicherung stärker akzentuiert, sondern den Arbeitnehmern größere Konzessionen abverlangt und damit letztlich auch den Besitzstand zur Disposition stellt. Dabei können bestehende Rationalisierungsschutz-Tarifverträge, die der Logik der Besitzstandssicherung folgen, neue Strategien der Beschäftigungssicherung durchaus behindern.¹³ Beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen können aber auch an bereits bestehende Rationalisierungsschutzabkommen anknüpfen.¹⁴

Schließlich ist noch auf einen Umstand hinzuweisen, der sich aus den formalen und inhaltlichen Differenzen zwischen Rationalisierungsschutz und beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen ergibt: Während die Rationalisierungsschutz-Tarifverträge bei relativ starker formaler Verbreitung wegen der inhaltlichen Einschränkungen nur begrenzte Beschäftigungswirkung entfalten, erweisen sich die inhaltlich weitergehenden Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung vor allem wegen ihres überwiegend optionalen Charakters als beschäftigungspolitisch wenig ergiebig (vgl. III.2.5).

¹³ So hat etwa die HBV zur Durchsetzung beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen das mehr als zwölf Jahre alte Rationalisierungsschutzabkommen gekündigt (vgl. Handelsblatt 29./30.9.95).

¹⁴ Die Volkswagen AG hatte bereits 1987 einem sehr weitgehenden Rationalisierungsschutz-Tarifvertrag zugestimmt, der u.a. vorsieht, daß „aufgrund der Einführung neuer und Änderung bestehender Techniken sowie der Änderung der Arbeitsorganisation keinem betroffenen Werkangehörigen gekündigt“ werden darf (Kurz-Scherf/WSI-Tarifarchiv 1988b, 149). In diesem Fall stellen beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen die Kontinuität der betrieblichen Beschäftigungspolitik sicher. Mit der Einführung der 4-Tage-Woche und der befristeten Beschäftigungsgarantie konnte die traditionell auf Beschäftigungssicherung ausgerichtete Personalpolitik auch in Krisenzeiten fortgeführt werden. Allerdings erfolgen auch hier erstmalig Eingriffe in den Besitzstand (vgl. im einzelnen IV).

III Beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen:

Ein neuer beschäftigungspolitischer Ansatz

In der Vergangenheit war die Tarifpolitik, soweit sie überhaupt beschäftigungspolitisch motiviert war, mit den Abkommen zum Rationalisierungsschutz sowie der Einführung genereller Arbeitszeitverkürzungen weniger auf die Lösung akuter Beschäftigungsprobleme als vielmehr auf die längerfristige Sicherung bzw. Verbesserung der Arbeitsbedingungen sowie der Beschäftigungssituation ausgerichtet. Selbst wenn Rationalisierungsschutz-Tarifverträge unter dem Einfluß aktueller Rationalisierungsmaßnahmen zustande kamen, zielten sie doch auf generelle und langfristige Regelungen bei Betriebsänderungen ab, die weit über den konkreten Einzelfall hinaus von Bedeutung waren.

Gleiches gilt für die Verkürzung der Arbeitszeit seit Mitte der achtziger Jahre. Die sukzessive Reduzierung der Wochenarbeitszeit war das Ergebnis einer strategisch orientierten Tarifpolitik der Gewerkschaften, und zwar insbesondere der IG Metall. Die schrittweise Einführung der 35-Stunden-Woche in der Metallindustrie ist der augenfälligste Beleg für die von aktuellen Beschäftigungsentwicklungen abgekoppelte Politik der Arbeitszeitverkürzungen. Schließlich erfolgten die jeweiligen Verkürzungsschritte (1985, 1988, 1989, 1993, 1995) in ganz unterschiedlichen Konjunktur- und Beschäftigungssituationen.

Auch verschiedene Tarifverträge über Vorruhestandsregelungen in anderen Tarifbereichen (vgl. z.B. Kurz-Scherf/WSI-Tarifarchiv 1984, 521 ff.) resultierten nicht immer aus einer angespannten Beschäftigungssituation. Diese richteten sich viel mehr an den mehrfach veränderten gesetzlichen Gestaltungsmöglichkeiten für den Vorruhestand aus als an den jeweiligen beschäftigungspolitischen Notwendigkeiten.

Auslöser für die neueren Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung waren dagegen akute Beschäftigungsprobleme. Die Ende 1992 einsetzende tiefe Rezession der westdeutschen Wirtschaft, die fast das ganze Jahr 1993 andauerte, bewirkte einen dramatischen Beschäftigungsrückgang. Die Zahl der Erwerbstätigen sank in Westdeutschland 1993 um fast 550.000; die registrierte Arbeitslosigkeit stieg im gleichen Zeitraum von durchschnittlich knapp 1,8 auf mehr als 2,2 Mio. Arbeitslose. Zugleich erhöhte sich die Zahl der Kurzarbeiter im alten Bundesgebiet um über 480.000 (vgl. Sachverständigenrat 1994, 94-100).

Vom Beschäftigungseinbruch waren besonders die Bereiche Maschinenbau, Elektrotechnik, Straßenfahrzeugbau, Chemie- und Stahlindustrie sowie der Steinkohlenbergbau betroffen. Für den starken Rückgang der Beschäftigung in diesen Wirtschaftszeigten war allerdings der Konjunktureenbruch nicht allein verantwortlich; es kamen - vor allem in den neuen Bundesländern - strukturell bedingte Probleme hinzu, die die konjunkturelle Absatzschwäche zu einer manifesten Beschäftigungskrise gerieten ließen.

Im folgenden werden nach einer Übersicht über die Geltungsbereiche und Regelungsinhalte der Beschäftigungssicherungstarifverträge die Merkmale der beschäftigungssi-

chernden Arbeitszeitverkürzungen beschrieben (III.1) sowie die Kalküle der Arbeitgeber und Arbeitnehmer bei der Vereinbarung beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen analysiert (III.2.). Dabei werden alternative Personalanpassungsmaßnahmen mit den neuen Arbeitszeitverkürzungen verglichen. Zudem ergänzen einige kontrakttheoretische Erwägungen die auf Kosten- und Nutzenkalkülen basierenden Überlegungen. Schließlich werden die Beschäftigungswirkungen der neuen Arbeitszeitverkürzungen untersucht.

1 Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung

1.1 Geltungsbereiche und Regelungsinhalte

In der akuten Beschäftigungskrise des Jahres 1993 hat die Volkswagen AG (VW AG) mit der Vereinbarung zur 4-Tage-Woche bzw. 28,8-Stunden-Woche eine Pilotfunktion für den Abschluß beschäftigungssichernder Tarifverträge übernommen. Nachdem sich die Tarifparteien bei der VW AG im November 1993 auf befristete Arbeitszeitverkürzungen und einen Lohnverzicht sowie auf eine Beschäftigungsgarantie geeinigt hatten, folgte schon im Dezember ein ähnlicher Tarifvertrag für den rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergbau, der für die zwei folgenden Jahre zusammen 30 zusätzliche Freischichten ohne Lohnausgleich zwecks Beschäftigungssicherung vorsah.

Im Laufe des Jahres 1994 kamen eine ganze Reihe weiterer Branchen mit Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung hinzu, die es den Betriebsparteien ermöglichten, beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen einzuführen. Bereits im Januar lag ein entsprechender Schlichtungsspruch für die westdeutsche Chemieindustrie und ein Ergebnis für die papiererzeugende Industrie vor. Anfang März wurde ein Verhandlungsergebnis für die Metallindustrie (West) und ein Tarifabschluß für den öffentlichen Dienst (Ost) erreicht sowie ein Ergebnis in der Kunststoff verarbeitenden Industrie in Bayern erzielt. Im April wurde ein Tarifvertrag zur Beschäftigungssicherung für die Eisen- und Stahlindustrie in NRW sowie für den Groß- und Außenhandel in Baden-Württemberg abgeschlossen. Im Mai folgten Abschlüsse für weitere Tarifbezirke im Groß- und Außenhandel sowie im Juli für die westdeutsche Papier, Pappe und Kunststoffe verarbeitende Industrie.

Damit waren bereits Mitte des Jahres 1994 für rund 6,5 Mio. Arbeitnehmer Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung in Kraft, wenn auch mit unterschiedlichen Verfahrensregelungen und differenzierten Vorschriften zum Ausmaß und zur Dauer der Arbeitszeitverkürzungen sowie bezüglich des Lohnausgleichs und der Beschäftigungsgarantien (vgl. Übersicht III.1). Ungeachtet der unterschiedlichen materiellen Ausgestaltungen heben sich die neuen Regelungen von den Arbeitszeitverkürzungen der achtziger Jahre vor allem in folgenden Aspekten ab:

- Das Ausmaß der beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen geht quantitativ weit über die deutlich kleineren Schritte der bisherigen Arbeitszeitverkürzungen hinaus. Während die einzelnen Stufen der seit den achtziger Jahren vereinbarten Verkürzungen sich im Rahmen von maximal eineinhalb Wochenstunden oder vier v.H. bewegten, sehen die neuen Regelungen Größenordnungen von mindestens sechs v.H. bis maximal 20 v.H. bzw. bis zu acht Stunden pro Woche vor.
- Die Gewerkschaften mußten daher auf den bis dahin stets durchgesetzten vollen Lohnausgleich verzichten. Dafür enthalten die Regelungen allerdings entweder explizit vereinbarte Kündigungsbeschränkungen bzw. Beschäftigungsgarantien oder zumindest die implizite Übereinkunft, Entlassungen zu vermeiden.
- Neu ist zudem, daß die Vereinbarungen i.d.R. nicht generell für sämtliche tarifgebundenen Betriebe bzw. Beschäftigte gelten, sondern den Betriebsparteien die Entscheidung über die Einführung der Verkürzung überlassen bleibt. Ferner sind die beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen i.d.R. zeitlich befristet.
- Teilweise sehen die Tarifverträge zusätzlich zu den Arbeitszeitverkürzungen Beschränkungen der Mehrarbeit, Übernahmeregelungen für Auszubildende oder auch abgesenkte Tarife für Berufseinsteiger vor (vgl. auch VII).

Die 1993 und 1994 befristet abgeschlossenen Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung wurden in den nachfolgenden Tarifrunden - z.T. in modifizierter Form - verlängert. Ferner übernahmen weitere Tarifbezirke in der Eisen- und Stahlindustrie (Bremen, Niedersachsen und Ostdeutschland) sowie im Groß- und Außenhandel (Hessen) die Regelungen über beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen. Außerdem vereinbarten die Tarifparteien in einer Reihe weiterer Branchen vergleichbare Regelungen (vgl. Bispinck/WSI-Tarifarchiv 1996b; Lorenz/Clasen 1996).

So gelten mittlerweile ähnliche Vereinbarungen in Westdeutschland auch in der Textil- und Bekleidungsindustrie sowie im Bank- und Versicherungsgewerbe. In Ostdeutschland kamen die Braunkohlen- und Gasindustrie sowie die Holzverarbeitende Industrie in Sachsen hinzu. Bundesweit sind entsprechende Regelungen für die Druckindustrie in Kraft.

Übersicht III.1: Regelungen über beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen (AZV)

Tarfbereich	AZV	Maximale AZV	Lohnausgleich
Metallindustrie (West)	von 36 auf bis zu 30 Std./Woche a) für alle Beschäftigten eines Betriebes b) nur für Betriebsteile bzw. Beschäftigtengruppen	16,6 vH	a) kein Lohnausgleich b) gestaffelter Teillohnausgleich (ca. 35 vH)
Volkswagen AG	von 36 auf 28,8 Std./Woche	20 vH	Teillohnausgleich (ca. 25 vH)
Steinkohlenbergbau (rhein.-westf.)	30 Zusatzfreischichten (bis zum 31.12.1995)	ca. 10 vH	kein Lohnausgleich
Eisen- und Stahlindustrie (NRW)	von 35 auf bis zu 32 Std./Woche	8,5 vH	kein Lohnausgleich
Öffentlicher Dienst (Ost)	von 40 auf bis zu 32 Std./Woche	20 vH	gestaffelter Teillohnausgleich (2 - 38 vH)
Chemische Industrie (West)	von 37,5 auf bis zu 35 Std./Woche (Verlängerung auf 40 Std./Woche mögl.)	6,6 vH	kein Lohnausgleich
Papier erzeugende Industrie (West)	von 38 auf bis zu 35 Std./Woche	8 vH	kein Lohnausgleich
Kunststoff verarbeitende Industrie (Bayern)	von 38 auf bis zu 35 Std./Woche (Verlängerung auf 40 Std./Woche mögl.)	8 vH	kein Lohnausgleich
Papier, Pappe u. Kunststoff verarbeitet. Industrie	von 37 auf bis zu 34 Std./Woche (für max. 3 Mon.)	8 vH	kein Lohnausgleich
Groß- u. Außenhandel (B.-W.,NRW, Schl.-Hol.,Rhein.-Pfl., Saarl.,Nieders.)	von 38,5 auf bis zu 32 Std./Woche (für max. 6 Mon.) (in einigeTarifbereichen nur 10 vH AZV, dafür dann länger als 6 Mon. möglich)	16,8 vH	kein Lohnausgleich

Quelle: Rosdächer/Seifert 1994a, 746f.

Übersicht III.1: Regelungen über beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen (AZV)

Tariffbereich	Beschäftigungs- garantie	Monatl. Ausgleichs- zahlungen durch Umschichtung tariff. Jahresleistung	Mehrarbeit
Metallindustrie (West)	a) für den Zeitraum der AZV keine betriebs- bedingte Kündigung b) keine verbindliche Beschäftigungs- garantie	möglich	a) zuschlag- pflichtig b) zuschlag- pflichtig, aber Verrechnung mit Teillohnausgleich
Volkswagen AG	für den Zeitraum der AZV keine betriebs- bedingte Kündigung	Umschichtung der Jahressonderzahl. und eines Teils des Urlaubsgeldes	zuschlagspflichtig erst bei mehr als 35 Std./Woche
Steinkohlenbergbau (rhein.-westf.)	für den Zeitraum der Azv keine betriebs- bedingte Kündigung	monatl. Festbetrag von 110 DM, entsprechen- de Kürzung der Jahressonderzahlung	zuschlagspflichtig (Sonderregel. zur Umwandlung u. Begrenzung von Mehrarbeit)
Eisen- und Stahlindustrie (NRW)	keine verbindliche Beschäftigungs- garantie	möglich	zuschlagspflichtig
öffentlicher Dienst (Ost)	für den Zeitraum der AZV keine betriebs- bedingte Kündigung	nicht vorgesehen	zuschlagspflichtig, aber Verrechnung mit Teillohnaus- gleich möglich
Chemische Industrie (West)	keine verbindliche Beschäftigungs- garantie	nicht vorgesehen	zuschlagspflichtig
Papier erzeugende Industrie (West)	keine verbindliche Beschäftigungs- garantie	nicht vorgesehen	zuschlagspflichtig (bei Freizeitaus- gleich innerhalb von 14 Tagen keine Zuschlagpflicht)
Kunststoff verar- beitende Industrie (Bayern)	keine verbindliche Beschäftigungs- garantie	nicht vorgesehen	zuschlagspflichtig
Papier, Pappe u. Kunststoff verarbeit. Industrie	für den Zeitraum der AZV keine betriebs- bedingte Kündigung	nicht vorgesehen	zuschlagspflichtig
Groß- u. Außen- handel (B.-W., NRW, Schl.-Hol., Rhein.-Pf., Saarl., Nieders.)	für den Zeitraum der AZV keine betriebs- bedingte Kündigung	nicht vorgesehen	zuschlagspflichtig

Quelle: Rosdächer/Seifert 1994a, 746f.

Übersicht III.1: Regelungen über beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen (AZV)

Tarfbereich	Übernahme der Azubis	soziale Komponente	Stellung bei Kündigung
Metallindustrie (West)	grundsätzlich befristet für 6 Monate	keine	a) für die letzten 6 Mon. vor Ausscheiden keine AZV b) im Einzelfall Vermeidung von Nachteilen bei Bezug von Arbeitslosengeld
Volkswagen AG	unbefristet, aber zunächst grundsätzlich nur in Teilzeitarbeit (Stafettenmodell)	Härtefallregelungen für einzelne Beschäftigte; höherer Zuschuß für untere Lohn- und Gehaltsgruppen beim Blockmodell	keine Sonderregelung
Steinkohlenbergbau (rhein.-westf.)	grundsätzlich unbefristet	monatl. 5 - 25 DM, jährl. 80 - 380 DM Aufstockungsbeträge für untere Lohn- und Gehaltsgruppen	keine Sonderregelung
Eisen- und Stahlindustrie (NRW)	grundsätzlich befristet für 6 Monate	Teillöhnausgleich für untere Lohn- und Gehaltsgruppen	für die letzten 6 Monate vor Ausscheiden keine AZV
Öffentlicher Dienst (Ost)	grundsätzlich befristet für 6 Monate	grundsätzlich möglich	Sonderregelungen möglich
Chemische Industrie (West)	falls unbefristet, nur mit abgesenktem Tarifentgelt (95 vH)	keine	keine Sonderregelung
Papier erzeugende Industrie (West)	keine Übernahmeverpflichtung	keine	keine Sonderregelung
Kunststoff verarbeitende Industrie (Bayern)	keine Übernahmeverpflichtung	keine	keine Sonderregelung
Papier, Pappe und Kunststoff verarbeitet. Industrie (West)	grundsätzlich befristet für 6 Monate	keine	keine Sonderregelung
Groß- und Außenhandel (B.-W.,NRW, Schl.-Hol.,Rheinl.-Pf.,Saarl.,Nieders.)	z.T. Übernahmeverpflichtungen befristet für 6 Monate	keine	für die letzten 6 Monate vor Ausscheiden keine AZV

Quelle: Rosdächer/Seifert 1994a, 746f.

Übersicht III.1: Regelungen über beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen (AZV)

Tarfbereich	Regelungs- ebene	Geltungs- bereich (potentiell)	Geltungs- zeitraum
Metallindustrie (West)	freiwillige Betriebs- vereinbarungen	3,7 Mio. Arb. u. Ang.	01.01.1994 bis 31.12.1995
Volkswagen AG	Firmentarifvertrag	100.000 Arb. u. Ang.	01.01.1994 bis 31.12.1995
Steinkohlenbergbau (rhein.-westf.)	Verbandstarif- vertrag	90.000 Arb. u. Ang.	01.01.1994 bis 31.12.1995
Eisen- und Stahl- industrie (NRW)	freiwillige Betriebs- vereinbarungen	120.000 Arb. u. Ang.	01.06.1994 bis 31.05.1996
Öffentlicher Dienst (Ost)	regionale und/oder örtliche Tarifver- träge	1,1 Mio. Arb. u. Ang. u. Azubis	01.07.1994 bis 31.12.1998
Chemische Industrie (West)	freiwillige Betriebs- vereinbarungen (für größere Be- triebsteile mit Zu- stimmung der Tarifparteien)	690.000 Arb. u. Ang. u. Azubis	01.01.1994 unbefristet
Papier erzeugende Industrie (West)	freiwillige Betriebs- vereinbarungen	60.000 Arb. u. Ang. u. Azubis	01.01.1994 bis 31.12.1996
Kunststoff verarbei- tende Industrie (Bayern)	freiwillige Betriebs- vereinbarungen (für größere Be- triebsteile mit Zu- stimmung der Tarifparteien)	60.000 Arb. u. Ang.	01.08.1994 unbefristet
Papier, Pappe und Kunststoff verarbeit. Industrie (West)	freiwillige Betriebs- vereinbarungen	110.000 Arb. u. Ang.	01.08.1994 bis 31.01.1996
Groß- und Außen- handel (B.-W.,NRW, Schl.-Hol.,Rheinl.-Pf., Saarl.,Nieders.)	freiwillige Betriebs- vereinbarungen	470.000 Arb. u. Ang.	01.05.1994 bis 31.03.1995

Quelle: Rosdächer/Seifert 1994a, 746f.

Abweichend von den ursprünglichen Tarifvereinbarungen (vgl. Übersicht III.1) wurden in der Papier, Pappe und Kunststoff verarbeitenden Industrie sowie in der Eisen- und Stahlindustrie die Schwankungsbreiten für die Arbeitszeitverkürzungen deutlich erweitert. In beiden Bereichen kann die Arbeitszeit nun auf bis zu 30 Wochenstunden abgesenkt werden. Einschränkungen hinsichtlich des Ausmaßes der Arbeitszeitverkürzungen haben sich dagegen in einigen Tarifbereichen (vor allem in der Metallindustrie) aufgrund der tariflichen Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf 35 Stunden ergeben. Ferner wurde die Anzahl der Freischichten im Steinkohlenbergbau sukzessive reduziert. Schließlich schränkten die Tarifparteien die Regelungen zum Lohnausgleich ein. Der obligatorische Teillohnausgleich im Öffentlichen Dienst (Ost) wurde aufgehoben, der gestaffelte Teillohnausgleich in der Metallindustrie (bei einer Arbeitszeitverkürzung nur für Teile des Betriebes) abgeschafft.¹

Insgesamt gesehen, haben die Tarifparteien den räumlichen Geltungsbereich der Optionen für beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen seit 1994 kräftig ausgedehnt. Da jedoch die Beschäftigung in den Tarifbereichen, in denen die Optionen ursprünglich eingeführt wurden, stark rückläufig war, hat sich der (potentielle) Geltungsbereich der Regelungen trotz Übernahme in weiteren Tarifbezirken und Branchen bis Ende 1996 nur geringfügig auf etwa sieben Millionen Beschäftigte erhöht. Gleichwohl kann wegen der Vereinbarungen in einer Reihe weiterer Tarifbereiche eine zunehmende tarifvertragliche Etablierung der beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen konstatiert werden. Allerdings konzentrieren sich die Regelungen immer noch stark auf die westdeutschen Tarifbezirke.

Neben den Arbeitszeitverkürzungen führten die Tarifparteien immer häufiger auch Optionen für eine Verlängerung der Arbeitszeit ein. So z.B. bei der VW AG oder in der Textil- und Bekleidungsindustrie sowie im Versicherungsgewerbe. Schließlich wurden im Rahmen der Beschäftigungssicherungstarifverträge in fast allen Tarifbereichen Regelungen zur Einschränkung von Mehrarbeit bzw. von Mehrarbeitszuschlägen vereinbart sowie die Ausgleichszeiträume für die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit ausgedehnt.

1.2 Wendepunkt in der tariflichen Arbeitszeitpolitik

Die rasche und weitgehend konfliktfreie Einigung zwischen den Tarifparteien über die - von dem bisherigen Muster der Arbeitszeitverkürzungen stark abweichenden - beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen ist erklärungsbedürftig, da sie einen Wendepunkt in der tariflichen Arbeitszeitpolitik darstellt. Während 1984 die IG Metall für die Verkürzung der Wochenarbeitszeit um 1,5 Stunden noch einen wochenlangen

¹ In der Metallindustrie wurde zudem vereinbart, daß eine tarifliche Schlichtungsstelle über die Einführung der beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen entscheiden soll, wenn ein entsprechender Antrag des Betriebsrates vom Unternehmen abgelehnt wird (vgl. hierzu auch VII.3.2.2).

Streik geführt hatte und die Arbeitgeber Arbeitszeitverkürzungen aus beschäftigungspolitischen Gründen grundsätzlich abgelehnt hatten, setzten die Arbeitgeber den neuen beschäftigungssichernden Tarifverträgen, die immerhin Arbeitszeitverkürzungen um bis zu acht Stunden vorsehen, kaum Widerstand entgegen. Teilweise initiierten die Arbeitgeber die Arbeitszeitverkürzungen sogar selbst.

In der Vergangenheit hatten eindeutig die Gewerkschaften die aktive Rolle in der Arbeitszeitpolitik gespielt. Ihre Forderungen nach Arbeitszeitverkürzungen, zunächst aus humanitären, später aus familiären sowie emanzipatorischen und zuletzt vor allem aus beschäftigungspolitischen Gründen, waren dabei stets mit dem Postulat des vollen Lohnausgleichs verbunden gewesen. Der volle Lohnausgleich sollte dafür sorgen, daß trotz der verringerten Arbeitszeit die Nominaleinkommen der Arbeitnehmer weiter stiegen. Die damit zwar grundsätzlich angestrebte Umverteilungspolitik lief in der Praxis jedoch auf eine gewerkschaftliche Strategie hinaus, die eine Aufteilung des Verteilungsspielraumes in Lohnerhöhungen und Arbeitszeitverkürzungen vornahm.

Die Arbeitgeber versuchten dagegen, die Forderungen nach Arbeitszeitverkürzungen stets abzuwehren. Als Gründe für die ablehnende Haltung wurden die zusätzlichen Kostenbelastungen angeführt, die sich aus dem vollen Lohnausgleich und aus einer Verkürzung der Betriebszeiten ergäben. Zudem argumentierten die Arbeitgeber, daß Wettbewerbsnachteile gegenüber ausländischen Konkurrenten entstünden, da im Ausland längere Arbeitszeiten gälten. Schließlich stünden auch technische sowie betriebsorganisatorische Hemmnisse kürzeren Arbeitszeiten im Wege.

Die alte Rollenverteilung, bei der die Gewerkschaften Arbeitszeitverkürzungen zur Schaffung neuer bzw. zur Sicherung vorhandener Arbeitsplätze forderten und die Arbeitgeber diese Forderungen abwehrten bzw. Arbeitszeitverkürzungen nur in kleinen Schritten zuließen, hatte sich bereits im Vorfeld der neuen Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung verändert. Die tarifpolitische Initiative war von den Gewerkschaften zunehmend auf die Arbeitgeber und ihre Verbände übergegangen.

Die Übernahme einer aktiveren Rolle in der Tarifpolitik und speziell in der Arbeitszeitpolitik durch die Arbeitgeber darf jedoch nicht dahingehend interpretiert werden, daß die Arbeitgeber(verbände) ihre Positionen in der Frage der Arbeitszeitverkürzung vollständig revidiert hätten oder gar auf die Linie der Gewerkschaften eingeschwenkt wären. Zwar haben die Arbeitgeber mit dem Abschluß der beschäftigungssichernden Tarifverträge die bis dahin häufig bestrittene positive beschäftigungspolitische Wirkung von Arbeitszeitverkürzungen (vgl. z.B. Husmann/Neifer-Dichmann 1993; Geer 1993) im Grundsatz anerkannt. Interessendivergenzen zwischen den Arbeitgebern und den Gewerkschaften bestehen aber auch im Rahmen der beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen fort. Nachdem die Gewerkschaften ihr Junktim, Arbeitszeitverkürzungen nur bei vollem Lohnausgleich zu akzeptieren, aufgegeben haben, weichen allerdings die bis dahin verhärteten arbeitszeitpolitischen Fronten zunehmend auf.

2 Vereinbarung beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen

2.1 Kalküle der Arbeitgeber

Die Arbeitgeber haben gegen generelle bzw. kollektiv vereinbarte Arbeitszeitverkürzungen mit Lohnausgleich stets Kostenargumente geltend gemacht. Wegen des Lohnausgleichs steigen die Stundenlohnsätze. Zudem müssen bei guter Kapazitätsauslastung Neueinstellungen getätigt werden, die zusätzliche Investitionen erfordern sowie höhere Personalfixkosten verursachen.

Die gleichen Argumente spielen auch bei der Einführung beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen eine zentrale Rolle. Im Unterschied zu der bisherigen Strategie, Arbeitszeitverkürzungen möglichst zu verhindern oder nur dann zu akzeptieren, wenn sie keine zusätzlichen Kosten verursachen - etwa bei Verrechnung mit sonst zu gewährenden Lohnerhöhungen - zielt das Interesse der Arbeitgeber an den beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen auf die Vermeidung von Kosten, die sich bei einer Unterauslastung der Kapazitäten aus der Unterbeschäftigung des Personals ergeben.

Bei starren tariflich oder individuell vereinbarten Arbeitszeiten resultiert für die Betriebe aus einem sinkenden Auslastungsgrad ein überschüssiges Arbeitszeitvolumen bzw. ein Personalüberhang. Kann der Personalbestand bzw. die vereinbarte Arbeitszeit nicht flexibel angepaßt werden, stellen die Lohnkosten für das überschüssige Arbeitszeitvolumen fixe Kosten dar. Je länger die Unterauslastung anhält und je geringer der Flexibilisierungsspielraum ist, desto stärker steigen die Kosten für die Unterbeschäftigung.

Die beschäftigungssichernden Tarifverträge ermöglichen den Betrieben, diese Kosten zu vermeiden oder zumindest zu verringern. So können mit temporären Arbeitszeitverkürzungen ohne Lohnausgleich bei einer entsprechenden Reduktion des Arbeitsvolumens Schwankungen in der Kapazitätsauslastung kostenneutral (bei konstanten Stundenlohnsätzen) aufgefangen werden. Selbst Verkürzungen mit einem Teillohnausgleich können für die Betriebe vorteilhaft sein, wenn alternative Anpassungsmaßnahmen entweder nicht vorhanden sind oder ihre Realisierung die Kosten für den Teillohnausgleich übersteigen würde.

Bei dieser opportunitätskostentheoretischen Betrachtung müssen die Betriebe bei der Entscheidung über die Anwendung beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen einerseits die Kosten für die Unterbeschäftigung und andererseits die Implementationskosten der Arbeitszeitverkürzung einschließlich eines etwaigen Teillohnausgleichs sowie die Aufwendungen für alternative Lösungen des Beschäftigungsproblems gegeneinander abwägen. In diesem Zusammenhang sind daher zunächst die möglichen Alternativen zu den beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen zu untersuchen.²

² Vgl. zu den Grundzügen der folgenden Argumentation auch Promberger et al. 1995.

Grundsätzlich können Unternehmen eine Anpassung ihres Arbeitsvolumens auf zwei Wegen erreichen. Sie können einerseits die Zahl der Beschäftigten reduzieren (numerische Anpassung) und andererseits die Arbeitszeit je Beschäftigten (temporale Anpassung) verringern. Für beide Alternativen stehen verschiedene Varianten zur Verfügung, die sich miteinander kombinieren lassen. Zur Strategie der numerischen Anpassung gehören die Nichtverlängerung von befristeten Arbeitsverträgen, die Beendigung von Leiharbeit, Frühverrentungen oder Aufhebungsverträge sowie betriebsbedingte Kündigungen. Bei der Alternative der zeitlichen Anpassung können zunächst Überstunden abgebaut und variable (Jahres-)Arbeitszeitmodelle ausgenutzt sowie individuelle Teilzeitarbeit gefördert werden. Außerdem besteht die Möglichkeit, Kurzarbeit einzuführen. Schließlich stellen die beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen eine neue Variante der temporalen Anpassung dar.

Welche der verschiedenen Anpassungsvarianten bei sinkendem Auslastungsgrad zum Einsatz kommt, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Neben den institutionellen und rechtlichen Bedingungen dürften betriebspezifische Besonderheiten eine wichtige Rolle spielen. Die jeweilige Anpassungsstrategie dürfte vor allem von der Größe des Betriebes, dem Ausmaß der Arbeitsanpassung, der erwarteten Dauer der Produktions- bzw. Absatzschwäche, der Höhe der Entlassungs- bzw. Wiedereinstellungskosten der Arbeitskräfte, dem Qualifikationsgrad und Durchschnittsalter der Beschäftigten und dem Qualifikationsbedarf sowie der Arbeitsorganisation des Betriebes abhängen (vgl. Promberger et al. 1995, 473f.). Da die Vielzahl der betriebspezifischen Einflußfaktoren hier nicht im einzelnen untersucht werden kann, sollen im folgenden einige allgemeine Überlegungen aus Sicht der Betriebe angestellt werden, unter welchen Bedingungen die beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen günstiger sind als die verschiedenen Formen der numerischen Anpassung.

Bei einem Nachfragerückgang werden die Unternehmen zunächst versuchen, das nicht fest vereinbarte bzw. vertraglich nur kurzfristig gebundene Arbeitszeitvolumen zu reduzieren. Der Abbau von Überstunden, die Beendigung von Leiharbeit sowie die Nichtverlängerung von befristeten Arbeitsverhältnissen dürften, soweit sie überhaupt zuvor eingesetzt wurden, der erste Anpassungsschritt an eine verschlechterte Beschäftigungssituation sein. Hierfür spricht auch, daß Überstunden oder Leiharbeit mit überdurchschnittlich hohen Lohnkosten verbunden sind. Droht darüber hinaus auch der verbliebenen Stammbeschäftigten eine Unterbeschäftigung unterhalb des (tarif-)vertraglichen Arbeitszeitniveaus, sind die übrigen Anpassungsvarianten gegeneinander abzuwägen. Dabei können in einer analytischen Perspektive erstens kurzfristige, saisonal bedingte Unterauslastungen, zweitens mittelfristige, konjunkturell verursachte Nachfrageschwankungen sowie drittens strukturelle Krisensituationen unterschieden werden.

Saisonale Beschäftigungsprobleme

Aus Sicht der Unternehmen stellen saisonale Schwankungen der Produktion das am wenigsten gravierende Beschäftigungsproblem dar. Die Unterauslastung ist nur vorübergehender sowie kurzfristiger Natur und kann sowohl bei der Produktions- als auch der Personalbedarfsplanung meist ex ante einkalkuliert werden. Wenn die Tätigkeiten nur geringe Qualifikationen sowie kurze Einarbeitungszeiten erfordern und zugleich ein allgemeiner Arbeitsangebotsüberschuß besteht, dürften sich die Betriebe bei saisonalen Schwankungen von den nicht mehr benötigten Arbeitskräften trennen, da eine spätere Wiedereinstellung von Saisonkräften i.d.R. unproblematisch ist.

Stößt diese Strategie, fluktuierende Randbelegschaften abzubauen sowie später wieder aufzubauen, wegen allgemeiner Arbeitskräfteknappheit oder qualifikatorischen Engpässen an Grenzen, bietet sich für die Stammbesellschaft dagegen die temporale Anpassung an. Mit variablen (Jahres-)Arbeitszeitmodellen können saisonale Schwankungen ausgeglichen werden ohne den Personalbestand verändern zu müssen.

Empirisch betrachtet, gewinnen die temporalen Anpassungsvarianten im Rahmen der Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung an Bedeutung. So wurde nicht nur die Zuschlagspflicht für Mehrarbeit in einigen Tarifbereichen eingeschränkt (z.B. bei der VW AG oder im rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergbau), sondern es wurden auch die Ausgleichszeiträume für die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit in mehreren Tarifbereichen (z.B. in der Metall- und Textilindustrie sowie im öffentlichen Dienst) verlängert. Außerdem werden in zunehmendem Maße sowohl auf der tariflichen als auch auf der betrieblichen Ebene Arbeitszeitkorridore vereinbart, innerhalb derer die Arbeitszeit flexibel nach oben und unten angepaßt werden kann (z.B. chemische Industrie, Opel AG). Zudem finden Arbeitszeitkontenmodelle, die relativ starke Schwankungen (z.B. bis zu 520 Stunden in der Landwirtschaft Nordrhein oder bis zu 65 Arbeitstagen in der Süßwarenindustrie) erlauben und auf einen zeitnahen Ausgleich verzichten, gegenwärtig eine stärkere Verbreitung (vgl. Bispinck/WSI-Tarifarchiv 1995a, 154f.; Blyton/Trinczek 1995; Seifert 1996; Bosch 1996).

Konjunkturelle Beschäftigungsprobleme

Konjunkturelle Schwächephasen stellen die Arbeitgeber vor größere Beschäftigungsprobleme als saisonale Schwankungen, weil konjunkturelle Entwicklungen schwieriger zu prognostizieren sind und die Dauer rezessiver Phasen nicht leicht abzuschätzen ist. Gleichwohl ist bei zyklischen Nachfrageschwankungen - ebenso wie bei saisonalen Schwankungen - eine spätere Rückkehr zur Vollausslastung der vorhandenen Produktionskapazitäten zu erwarten. Es stellt sich daher für die Unternehmen die Frage, ob sie für einen befristeten aber nicht genau vorhersehbaren Zeitraum der Unterauslastung das Personal oder die Arbeitszeit reduzieren sollen.

Noch während der letzten Konjunkturkrise haben die Unternehmen die Anpassung des Arbeitsvolumens an die rückläufige Nachfrage vorrangig durch eine Verringerung der

Beschäftigtenzahl bewältigt. Zwischen 1991 und 1993 schrumpfte im verarbeitenden Gewerbe das Arbeitsvolumen um 12 v.H. Die durchschnittliche Arbeitszeit je Beschäftigten ging um 2,9 v.H., die Zahl der Beschäftigten dagegen um 9,4 v.H. zurück (vgl. Promberger et al. 1995, 473). Die Variation der Arbeitszeit spielte also noch eine vergleichsweise untergeordnete Rolle bei der Bewältigung konjunktureller Beschäftigungsprobleme.

Seit Abschluß der Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung dürfte jedoch die temporale Anpassung auch in konjunkturellen Krisenzeiten an Bedeutung gewonnen haben. Schließlich haben die Tarifverträge das Anpassungsinstrumentarium um die beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen erweitert, die gegenüber den traditionellen Anpassungsmaßnahmen einige Vorteile aufweisen. Hinzu kommt, daß sich die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die numerische Anpassung über Aufhebungsverträge, Vorruhestandsregelungen und auch Kurzarbeit verschlechtert haben.

Vorruhestand im Vergleich zu beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen

In der Vergangenheit haben verschiedene gesetzliche Regelungen - wie die Erleichterung oder Verlängerung des Arbeitslosengeldbezugs für Ältere, die Einführung einer vorgezogenen Altersgrenze wegen Arbeitslosigkeit, die Verabschiedung des Vorruhestandsgesetzes, die Einführung des Vorruhestands- und Altersübergangsgeldes sowie die Regelungen nach § 105c AFG und § 273 SGB V - das vorzeitige Ausscheiden älterer Beschäftigter aus den Betrieben erleichtert. Die Unternehmen lösten daher in der Rezession Anfang der neunziger Jahre ihre Personalprobleme vor allem mit Aufhebungsverträgen für die älteren Beschäftigten. Abfindungen bzw. Ausgleichszahlungen der Unternehmen und Arbeitslosengeld sicherten die ehemals Beschäftigten bis zum Eintritt in die vorgezogene Altersrente mit 60 Jahren finanziell ab. Der westdeutsche Arbeitsmarkt wurde so 1994 um 139.000 Anbieter entlastet. In Ostdeutschland dominierten dagegen noch die Sonderregelungen des Vorruhestands- und Altersübergangsgeldes, das dort 1994 von 650.000 Personen in Anspruch genommen wurde (vgl. Autoren-gemeinschaft 1994, 289ff.).

Die bis dahin gängige Praxis, ältere Beschäftigte vorzeitig aus dem Erwerbsleben auszugliedern, hat für die Unternehmen verschiedene Vorteile. Frühverrentungen stellen ein gesellschaftlich und gesetzlich legitimes sowie subventioniertes Instrument dar, das deswegen weitgehend konfliktfrei eingesetzt werden kann. Die Betriebe können mit Vorruhestandsregelungen tarifliche Kündigungs- und Einkommenssicherungen umgehen sowie eine kostspielige Senioritätsentlohnung vermeiden. Außerdem bietet dieses Instrument den Unternehmen die Möglichkeit, sich von älteren leistungsgeminderten oder gesundheitlich beeinträchtigten bzw. behinderten Beschäftigten einvernehmlich zu trennen (vgl. Bäcker 1996, 24).

Die bei den Betrieben (und z.T. auch bei den Beschäftigten) beliebte Frühverrentung hat sich jedoch für die Unternehmen in der letzten Zeit deutlich verteuert, weil Vorruhestands- und Altersübergangsgeld ausgelaufen sind und die Regelungen nach § 105c

AFG seit Jahresbeginn 1995 restriktiver gefaßt sind. So gelten für Arbeitnehmer, die mit einer Abfindung vor Ablauf der ordentlichen Kündigungsfrist ihr Arbeitsverhältnis beenden, nicht nur eine verkürzte Bezugsdauer, sondern auch eine verlängerte Sperrfrist für das Arbeitslosengeld (§ 117 AFG). Darüber hinaus müssen unter Umständen weitere Zeiträume überbrückt werden, in denen der Anspruch auf Arbeitslosengeld ruht (§ 117a AFG).³

Die Arbeitgeber sind nunmehr gezwungen, die Abfindungszahlungen aufzustocken, wenn den Beschäftigten noch vergleichbar attraktive Vorruhestandsregelungen angeboten werden sollen, die von den älteren Arbeitnehmern akzeptiert werden. Eine solche Akzeptanz ist die *conditio sine qua non*, weil für ältere Beschäftigte in aller Regel nicht nur relativ lange Kündigungsfristen gelten, sondern Kündigungen im Rahmen von Kündigungs- bzw. Rationalisierungsschutzabkommen auch gänzlich ausgeschlossen sein können. Die Bereitschaft der Beschäftigten, Aufhebungsverträge einzugehen, dürfte in dem Maße abnehmen, wie die Differenz zwischen dem aktuellen Arbeitseinkommen und dem zu erwartenden zukünftigen Einkommen aus Abfindungen und Arbeitslosengeld wächst. Personalanpassungen über Vorruhestandsregelungen sind für die Arbeitgeber auch allein deshalb schwieriger geworden, weil die Zahl älterer Arbeitnehmer wegen der bisher relativ starken Inanspruchnahme dieses Instruments in vielen Betrieben stark geschrumpft ist.

Darüber hinaus wird es in Zukunft für die Unternehmen noch teurer und schwieriger werden, über Frühverrentungen Personal abzubauen. Wegen massiver Finanzprobleme bei den Rentenversicherungsträgern hat die Bundesregierung weitreichende Änderungen bei den gesetzlichen Regelungen beschlossen. Demnach werden bei einem vorzeitigen Rentenbezug Abschläge von 0,3 v.H. pro Monat vorgenommen sowie die Altersgrenze auf 65 Jahre angehoben. Lediglich eine subventionierte Altersteilzeitarbeit soll das vorzeitige Ausscheiden aus dem Erwerbsleben weiter ermöglichen. Zuschüsse sind aber an die Bedingung geknüpft, daß in entsprechendem Umfang Neueinstellungen durch die Unternehmen vorgenommen werden, so daß mit dieser Regelung ein Abbau des Personalbestandes nicht möglich ist.

Aus diesen Gründen dürfte das betriebliche Interesse an temporalen Anpassungen wachsen. So können temporäre Arbeitszeitverkürzungen für sämtliche Beschäftigte eines Unternehmens oder auch nur für Teile der Belegschaft konjunkturell bedingte Beschäftigungsprobleme lösen helfen, ohne die Betriebe zu den teurer gewordenen Frühverrentungen oder Vorruhestandsregelungen zu zwingen. Wegen der verschiedenen betrieblichen Vorteile, die sich aus einer vorzeitigen Ausgliederung älterer Beschäftigter ergeben, dürften die Betriebe allerdings eher zu einem parallelen Einsatz von Vorruhestandsregelungen und Arbeitszeitverkürzungen tendieren (vgl. IV; V; VI).

³ Die Neufassung des § 128 AFG, durch die der Arbeitgeber unter bestimmten Bedingungen verpflichtet ist, das Arbeitslosengeld für bis zu zwei Jahre zu erstatten, hat sich dagegen als „weitgehend wirkungslos erwiesen“ (Bäcker 1996, 25).

Kurzarbeit im Vergleich zu beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen

Das klassische temporale Anpassungsinstrument in konjunkturellen Krisenzeiten ist die konjunkturelle Kurzarbeit (§ 63,1 AFG). Die Bundesanstalt für Arbeit zahlt Kurzarbeitergeld, wenn der Arbeitsausfall vorübergehender Natur bzw. auf einer konjunkturzyklisch verursachten Nachfrage- und Produktionsschwankung beruht. An die Stelle der Lohnzahlungen durch die Arbeitgeber treten die Zahlungen der öffentlichen Hand, die damit einen Teil der Kosten für das überschüssige Arbeitsvolumen übernimmt. Einen Teil der Anpassungslast tragen die Beschäftigten selbst, da das gesetzliche Kurzarbeitergeld nur 60 v.H. (für kinderlose Kurzarbeiter) bzw. 67 v.H. des durch die Arbeitszeit verminderten Einkommens beträgt. Auch die Unternehmen beteiligen sich an den Kosten, da sie die Sozialversicherungsbeiträge für die ausgefallene Arbeitszeit entrichten müssen. Außerdem können die Arbeitgeber tarifvertraglich verpflichtet sein, das gesetzlich normierte Kurzarbeitergeld aufzustocken.

Ebenso wie die Frühverrentungen hat sich auch die Kurzarbeit für die Unternehmen verteuert. Seit Jahresbeginn 1995 müssen die Arbeitgeber nicht mehr nur die Hälfte, sondern die vollen Beiträge zur Renten-, Kranken-, und Pflegeversicherung für die ausgefallene Arbeitszeit aufbringen. Beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen können daher für die Arbeitgeber eine kostengünstigere Alternative zur konjunkturellen Kurzarbeit sein, wenn diese entweder gänzlich ohne Lohnausgleich vereinbart werden oder der Teillohnausgleich kleiner ausfällt als die Summe aus zu zahlenden Sozialversicherungsbeiträgen und etwaigen tariflichen Aufstockungsbeträgen für das gesetzliche Kurzarbeitergeld.

Zudem bieten beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen gegenüber der konjunkturellen Kurzarbeit zwei weitere Vorteile: Bei Kurzarbeit muß die Verringerung der Arbeitszeit mindestens 10 v.H. ausmachen, ein Drittel aller Beschäftigten des Betriebes betreffen sowie mindestens vier Wochen betragen. Demgegenüber lassen sich beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen stufenlos ohne formale Mindestgrenzen auch für Teile der Belegschaft vereinbaren. Außerdem ist die Dauer für den Bezug des Kurzarbeitergeldes derzeit i.d.R. auf sechs Monate beschränkt (§ 67 AFG) und kann nur in besonderen Fällen auf bis zu 24 Monate ausgedehnt werden, während befristete Arbeitszeitverkürzungen für beliebige Zeiträume vereinbart werden können (vgl. Promberger et al. 1995, 475).

Darüber hinaus können beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen Kurzarbeit ablösen, wenn die maximalen Bezugsfristen des Kurzarbeitergeldes ausgeschöpft sind. Pläne der Bundesregierung zur Reform des AFG sehen allerdings vor, daß Kurzarbeitergeld zukünftig nur noch dann gewährt werden soll, wenn die Betriebe ihre übrigen Möglichkeiten der temporalen Anpassung ausgeschöpft haben. Beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen müßten dann sogar grundsätzlich vorrangig vor Kurzarbeit eingeführt werden.

Kündigungen im Vergleich zu beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen

Zu den numerischen Anpassungsmaßnahmen gehören in konjunkturellen Krisenzeiten vor allem betriebsbedingte Kündigungen. Allerdings verursachen Kündigungen den Arbeitgebern beträchtliche Kosten, insbesondere wenn es sich bei den Entlassungen um mitbestimmungspflichtige Betriebsänderungen handelt, da dann Interessenausgleich und Sozialplanregelungen zu beachten sind. Dabei können Aufwendungen durch Abfindungszahlungen und Sozialauswahl entstehen. Abfindungshöhe und Sozialauswahl bestimmen sich vorrangig nach der Dauer der Betriebszugehörigkeit, dem Lebensalter, dem Einkommen, der Kinderzahl oder nach dem Grad der Behinderung der Beschäftigten, wobei die zwei erst genannten Kriterien das stärkste Gewicht besitzen. Zudem riskieren die Betriebe bei Entlassungen, aufgrund der Verpflichtung zur Sozialauswahl die Mitarbeiter zu verlieren, die für den zukünftigen Erfolg des Unternehmens von zentraler Bedeutung sein können.

Diese negativen Folgen etwaiger Entlassungen kumulieren insbesondere bei Großunternehmen, weil diese nicht nur der Mitbestimmungspflicht bei Betriebsänderungen unterliegen, sondern wegen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit relativ hohe Abfindungen zu zahlen haben. Dabei fallen die Entlassungskosten regelmäßig umso höher aus, je länger die Beschäftigten dem Betrieb angehören und je höher ihr Einkommen ist (vgl. Promberger et al. 1995, 476ff.).

Demgegenüber können temporäre Arbeitszeitverkürzungen für die Arbeitgeber eine kostengünstigere Alternative sein, weil weder Entlassungs- noch spätere Rekrutierungskosten anfallen. Außerdem können die Nachteile der Sozialplanpflicht vermieden werden. Die Arbeitgeber ersparen sich die Personalauswahl nach Sozialplankriterien und laufen nicht Gefahr, eine für die Produktivität ungünstige Selektion unter den Beschäftigten vornehmen zu müssen. Gleichzeitig entfallen langwierige innerbetriebliche Auseinandersetzungen über die Höhe und die Struktur von Sozialplänen. Ebenso werden Konflikte und Friktionen infolge von Kündigungen und Abfindungen vermieden. Die Personalkosten können zudem schneller gesenkt werden als bei Entlassungen, weil Kündigungsfristen nicht abgewartet werden müssen. Weiter können bei Einführung beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen eingespielte Arbeitsteams zusammenbleiben und die Teamproduktivität sichern (vgl. McKinsey&Company 1994, 9). Im Vergleich zu Entlassungen beugen die Betriebe mit Arbeitszeitverkürzungen einem möglichen Imageverlust bei Kunden und Lieferanten vor.

Die Vereinbarung von Kündigungsbeschränkungen kann auch als ein „integrative bargaining“ im Sinne von Walton/McKersie (1965) interpretiert werden. Schließlich können die Unternehmen damit rechnen, daß sich die Mitarbeiter unter den Bedingungen einer Beschäftigungsgarantie stärker an produktivitätssteigernden Maßnahmen beteiligen, als wenn die Mitarbeiter befürchten müssen, durch Rationalisierungen ihren eigenen oder den Arbeitsplatz ihrer Kollegen zu gefährden.

Strukturelle Beschäftigungsprobleme

Strukturell bedingte Krisensituationen werfen für die Unternehmen die größten Beschäftigungsprobleme auf. Es ist grundsätzlich schwierig, eine strukturell bedingte Krise ex ante als solche überhaupt zu erkennen, weil sich saisonale, konjunkturelle und strukturelle Einflüsse überlagern können. Selbst wenn eindeutig strukturelle Anpassungsprobleme für die Unterauslastung der Kapazitäten verantwortlich gemacht werden können, dürfte häufig ungewiß sein, welche Reichweite die Strukturprobleme haben und welchen Einfluß sie langfristig auf die Beschäftigung ausüben werden (vgl. Promberger et al. 1995, 476).

Im Falle einer branchenweiten Strukturkrise, die langfristig einen betrieblichen Schrumpfungsprozeß erzwingt oder sogar den Fortbestand des Unternehmens in Frage stellt, dürften numerische Anpassungen das Mittel der Wahl bleiben. Temporale Anpassungsmaßnahmen können in diesem Fall eine Verstetigung der Beschäftigung nicht sichern, sondern lediglich den Personalabbau aufschieben bzw. zeitlich strecken. Aufwendungen für Aufhebungsverträge oder Sozialplanmittel wegen betriebsbedingter Kündigungen wiegen dann vermutlich nicht so schwer wie die dauerhafte Personalkostenersparnis, die durch Entlassungen zu erreichen ist.

Im Gegensatz dazu können in Fällen betrieblicher Umstrukturierungen, die der Anpassung an strukturelle Veränderungen der Märkte dienen, temporale Anpassungsmaßnahmen einen Personalabbau durchaus verringern oder sogar vermeiden. So können mit dem Instrument der strukturellen Kurzarbeit (§ 63,4 AFG) Umstrukturierungsprozesse begleitet werden. Im Unterschied zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld wird das strukturelle auch dann gezahlt, wenn nicht nur ein vorübergehender Arbeitsausfall vorliegt, sondern die Unterauslastung auf einer schwerwiegenden strukturellen Verschlechterung der Lage des gesamten Wirtschaftszweiges beruht oder wenn die Arbeitsmarktp Probleme - wie in Ostdeutschland - durch einen Systemwechsel verursacht sind. Im Rahmen von struktureller Kurzarbeit werden die Kurzarbeiter in einer „betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit“ zusammengefaßt. Die ausgefallene Arbeitszeit kann für Weiterbildungsmaßnahmen genutzt werden, bis eine spätere Wiedereingliederung in den kurzarbeitenden Betrieb gelingt oder eine Vermittlung in den externen Arbeitsmarkt möglich ist (vgl. Lotzkat/Ochs 1995, 467).

Eine ähnliche Funktion können beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen bei strukturellen Absatz- und Produktionsproblemen übernehmen. Befristete Arbeitszeitverkürzungen bieten den Betrieben im Vergleich zu Entlassungen die Möglichkeit, Zeit zu gewinnen, um entweder spätere Personalanpassungen organisatorisch vorzubereiten oder um betriebliche Umstrukturierungen einzuleiten, die Produktion auf neue Verfahren und Produkte umzustellen und sich auf neuen Märkten zu etablieren. Der Zeitfaktor kann aber auch eine Rolle spielen, wenn es darum geht, neue Anspruchsvoraussetzungen für den zuvor ausgeschöpften Bezug von Kurzarbeitergeld zu erwerben, Vorruhestandsregelungen vorzubereiten und umzusetzen oder die natürliche Fluktuation

auszunutzen, um auf diese Weise die anstehenden Personalprobleme zumindest zu einem Teil zu bewältigen (vgl. Promberger et al. 1995, 476f.).

Im Rahmen von beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen kann ausgefallene Arbeitszeit ebenso wie bei der strukturellen Kurzarbeit für Qualifizierungen genutzt werden. Dies ist bedeutsam, weil i.d.R. neue Investitionen in das Humankapital erforderlich sind, wenn strukturkan bedrohte Betriebe die Produktion modernisieren oder neue Produkte entwickeln und anbieten wollen. Allerdings können die Arbeitgeber im Unterschied zur strukturellen Kurzarbeit bei beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen für Weiterbildungsmaßnahmen keine arbeitsmarktpolitischen Fördermittel in Anspruch nehmen.

Grenzen beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen

Die bisherigen Überlegungen zum alternativen Einsatz numerischer und temporaler Anpassungen an mögliche Schwankungen der Produktion und der Nachfrage haben vor allem die Vorteile der temporalen Anpassung, und zwar insbesondere der beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzung gegenüber Entlassungen und Frühverrentungen sowie der Kurzarbeit herausgestellt. Es muß aber noch einmal auf die unterschiedlichen situativen und betriebsspezifischen Einflußfaktoren verwiesen werden, die bei der Einführung befristeter Arbeitszeitverkürzungen oder auch der anderen temporalen Anpassungsvarianten von den Arbeitgebern ins Kalkül gezogen werden müssen. So sind trotz der z.T. verschlechterten Rahmenbedingungen für die numerischen Anpassungen und der (Kosten-)Vorteile der temporären Arbeitszeitverkürzungen Konstellationen denkbar, unter denen entweder die traditionellen Anpassungsinstrumente den Vorzug erhalten oder etwa eine variable (Jahres-)Arbeitszeit von den Arbeitgebern favorisiert wird. Der Einsatz beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen kann für die Unternehmen im Vergleich zu den anderen Anpassungsmaßnahmen mit verschiedenen Nachteilen verbunden sein.

Die Beschäftigungsgarantie, der Lohnausgleich sowie das Ausmaß und die Dauer der Arbeitszeitverkürzung dürften wichtige Variablen sein, die über die Attraktivität der befristeten Arbeitszeitverkürzungen entscheiden; sie hängen wechselseitig voneinander ab. Je stärker die Arbeitszeit verkürzt werden muß, um die Beschäftigung zu sichern, desto geringer ist der Spielraum für den Lohnausgleich, der für die Akzeptanz der Beschäftigten eine wichtige Rolle spielt. Lohnzugeständnisse der Beschäftigten sind wahrscheinlicher, wenn Kündigungen ausgeschlossen werden. Die Arbeitgeber dürften Arbeitsplatzgarantien aber nur dann zusichern, wenn die Arbeitszeit notfalls stark abgesenkt werden darf, was wiederum starke Lohneinbußen impliziert.

Das größte Handicap beim Einsatz beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen dürften aus Sicht der Arbeitgeber die Kündigungsbeschränkungen darstellen. Denn für krisenbedrohte Betriebe bleibt unsicher, ob sie selbst bei reduzierter Arbeitszeit ihr Beschäftigungsvolumen für die Laufzeit der Vereinbarungen auslasten und vollständig auf Entlassungen verzichten können. Zudem müssen Betriebe gerade in Krisenzeiten

Rationalisierungsreserven ausschöpfen und ihre Produktivität verbessern, so daß mit der Realisierung entsprechender Maßnahmen ein zusätzlicher Personalüberhang entstehen dürfte. Der vertragliche Verzicht auf Entlassungen kann deshalb für die Arbeitgeber ein erhebliches Beschäftigungsrisiko beinhalten. Hinzu kommt, daß im Vergleich zu Entlassungen für die Dauer der Arbeitszeitverkürzung höhere kopfzahlabhängige Personalfixkosten zu kalkulieren sind.⁴ Schließlich können Beschäftigungsgarantien die Realisierung etwaiger 'lean-production-Strategien' oder 'outsourcing-Konzepte' behindern, weil sie einem forcierten Personalabbau entgegenstehen.

Ferner müssen die Arbeitgeber bei der Vereinbarung befristeter Kündigungsbeschränkungen berücksichtigen, daß nach Ablauf der Arbeitszeitverkürzung Entlassungen oder Auflösungen der Arbeitsverhältnisse wegen der dann längeren Betriebszugehörigkeit und möglicherweise verlängerter Kündigungsfristen oder wegen eines dann erstmalig erworbenen Kündigungsschutzes teurer sein können als vor der Arbeitszeitverkürzung. Außerdem haben die Betriebe zu bedenken, daß selbst eine lediglich befristete Beschäftigungsgarantie von den Arbeitnehmern als Signal für eine nicht mehr existierende Arbeitsplatzbedrohung interpretiert und deshalb mobilitätshemmend wirken kann. Die natürliche Fluktuation fällt bei einer vereinbarten Beschäftigungsgarantie möglicherweise geringer aus, als es unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten wünschenswert wäre.

Weiter ist zu beachten, daß die Arbeitszeitverkürzungen im Gegensatz zu Entlassungen grundsätzlich eine Lösung im Wege von Verhandlungen voraussetzen. Betriebsbedingte Kündigungen sind zwar, soweit es sich um mitbestimmungspflichtige Betriebsänderungen handelt, gleichfalls der Beteiligung des Betriebsrates unterworfen, aber im Unterschied zu den Arbeitszeitverkürzungen vom Unternehmen erzwingbar. Das Zustandekommen von Arbeitszeitverkürzungen ist dagegen von der Existenz und dem Funktionieren kooperativer tariflicher und betrieblicher Verhandlungsstrukturen abhängig.

Daher dürften kleinere, nicht unter die Sozialplanpflicht fallende Betriebe mit leicht zu ersetzendem Personal in Entlassungen auch weiterhin ein geeignetes Anpassungsinstrument sehen, zumal Entlassungs- und Rekrutierungskosten hier relativ gering ausfallen. Beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen haben dagegen zunächst einen gewissen Preis, der nicht nur aus einem möglichen Teillohnausgleich, sondern vor allem aus der notwendigen Reorganisation des betrieblichen Arbeitszeitregimes bei Einführung stärker dosierter Arbeitszeitverkürzungen resultiert.

Bei saisonal oder konjunkturell verursachten Unterauslastungen bieten aus Sicht der Betriebe variable (Jahres-)Arbeitszeitmodelle eine kostengünstige Alternative zu den beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen, weil diese - anders als die Arbeits-

⁴ Hierzu zählen neben dem mit wachsender Beschäftigtenzahl steigenden Personalverwaltungsaufwand auch Kosten für die Weiterbildung sowie für verschiedene soziale Leistungen wie Kantinen, Fahrstkostenzuschüsse, Arbeitskleidung etc. (vgl. Rübel 1997, 39).

zeitverkürzungen - gänzlich ohne Lohnausgleich auskommen. Da variable Arbeitszeitmodelle zudem ohne Lohnsenkungen funktionieren, dürften diese auch leichter gegenüber den Beschäftigten durchzusetzen sein. Außerdem erleichtern variable Arbeitszeitmodelle nicht nur betriebs- und abteilungsspezifische, sondern auch individuelle Arbeitszeitregelungen. Demgegenüber können bei obligatorisch für sämtliche Beschäftigte eines Unternehmens oder Betriebes geltenden linearen Arbeitszeitverkürzungen erhebliche organisatorische Aufwendungen anfallen, die aus unterschiedlich ausgelasteten Kapazitäten zwischen den einzelnen Betrieben bzw. Betriebsteilen resultieren können.

Schließlich weisen beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen auch im Vergleich zur konjunkturellen Kurzarbeit einen Nachteil auf. Sie erfordern zunächst eine „freiwillige“ Einigung zwischen Betriebsleitung und Betriebsrat über Dosierung, Lohnausgleich und Beschäftigungssicherung. Kurzarbeit kann dagegen im Rahmen der Vorschriften des AFG und des BetrVG vom Arbeitgeber allein beantragt und notfalls im Wege des Einigungsstellenverfahrens auch erzwungen werden.

2.2 Kalküle der Arbeitnehmer

Die Interessen der Arbeitnehmer an beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen sind schwieriger zu analysieren als die Arbeitgeberinteressen. Für die Arbeitgeber wurde das Kostenkalkül als ausschlaggebend für die Einführung beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen angenommen. Zwar dürfte bei den Unternehmen das Interesse an einer Senkung der Arbeitskosten, z.B. wegen unterschiedlicher Arbeitsintensitäten, nicht gleichmäßig stark ausgeprägt sein; für die Arbeitgeber kann aber dennoch zumindest ein gleichgerichtetes Interesse an einer Reduzierung oder wenigstens an einer Konstanz der Arbeitskosten unterstellt werden, auch wenn betriebspezifische Einflußfaktoren berücksichtigt werden. Außerdem dürften Arbeitgeber in bezug auf alternative Kombinationen zwischen der Anzahl der Arbeitskräfte (numerische Anpassung) und der Dauer der Arbeitszeit (temporale Anpassung) indifferent sein, solange die Alternativen kostenneutral sind.

Für die Arbeitnehmer müssen dagegen noch stärker heterogene Interessenlagen ins Kalkül gezogen werden, die sich aus den unterschiedlichen individuellen Arbeitszeit- und Einkommenspräferenzen ergeben. Beschäftigte können einerseits bestrebt sein, ihr Einkommen zu maximieren und andererseits die Dauer oder die Lage und Verteilung ihrer Freizeit zu optimieren. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß die Arbeit für die einzelnen Beschäftigten einen ganz unterschiedlichen Stellenwert haben kann. So muß die Erwerbsarbeit von den Arbeitnehmern nicht ausschließlich in neoklassischer Sichtweise als Arbeitsleid empfunden werden, sondern kann neben der Einkommenserzielung auch andere soziale Funktionen erfüllen. Ferner dürfte bei der Beurteilung beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen die subjektiv empfundene Arbeitsplatzbedrohung für die Beschäftigten eine wichtige Rolle spielen. Die Akzeptanz

temporärer Arbeitszeit- und Einkommenseinbußen wird auch von den alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer abhängen.⁵

Es fällt daher schwer, allgemeine Kriterien zu bestimmen, unter denen Arbeitnehmer beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen anderen Alternativen vorziehen würden. Dennoch sollen einige theoretische Überlegungen über die Interessen der Arbeitnehmer am Abschluß beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen angestellt werden.

Zunächst ist festzuhalten, daß Lohneinbußen im Rahmen von Arbeitszeitverkürzungen für die Beschäftigten neu sind. Die Gewerkschaften hatten bislang beschäftigungspolitisch motivierte Arbeitszeitverkürzungen stets mit vollem Lohnausgleich durchgesetzt (vgl. II.1). Da die neuen beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen häufig mit Beschäftigungsgarantien verbunden werden bzw. dazu dienen, Entlassungen zu vermeiden, haben diese eine zusätzliche einkommenspolitische Dimension. Schließlich können die Beschäftigten mit den Arbeitszeitverkürzungen und dem Lohnverzicht drohende Einkommensverluste aufgrund von Arbeitslosigkeit verhindern. Temporäre Arbeitszeitverkürzungen ohne Lohnausgleich erfüllen damit für die Beschäftigten nicht nur die Funktion der Arbeitsplatz-, sondern auch die der Einkommenssicherung, wenn auch vorübergehend auf einem niedrigeren Niveau als in der Ausgangssituation. Aus diesem Grund dürfte die Dauer bzw. die Befristung der Arbeitszeitverkürzungen für die Arbeitnehmer eine wichtige Rolle spielen. Aus intertemporaler Sicht halten sich bei eng befristeten Arbeitszeitverkürzungen die Lohn- bzw. Gehaltseinbußen ebenso wie die Auswirkungen auf zukünftige Rentenzahlungen in engen Grenzen. Im Falle von Entlassungen wären die (Lebens-)Einkommenswirkungen dagegen für die Beschäftigten kaum zu kalkulieren.

Die Arbeitsplatz- und Einkommenssicherung dürfte für die Arbeitnehmer, deren Arbeitsplatz akut bedroht ist, einen hohen Stellenwert haben. Dies gilt umso mehr, je geringer die Chancen auf dem externen Arbeitsmarkt sind, eine alternative Beschäftigung zu finden, und je stärker die Bindungen an den Betrieb oder das Unternehmen sind, etwa weil Senioritätsrechte erworben wurden oder ausgeprägte betriebsspezifische Qualifikationen bestehen. Schließlich vermeiden die Arbeitnehmer bei Einführung beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen Such- und Mobilitätskosten ebenso wie die Gefahr langandauernder Arbeitslosigkeit und den damit verbundenen Prozeß, berufliche und soziale Qualifikationen einzubüßen.

Beschäftigte mit ausgeprägten Freizeitpräferenzen profitieren von diesem neuen beschäftigungspolitischen Modell. Soweit individuelle Teilzeitwünsche von den Betrieben bisher nicht berücksichtigt wurden, können mit den beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen die Arbeitszeitwünsche dieser Beschäftigten besser erfüllt werden. Die übrigen Beschäftigten drüften dagegen nur dann einen Vorteil in beschäfti-

⁵ Vgl. auch die empirischen Ergebnisse zu den Akzeptanzaspekten der beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen bei Promberger et al. 1996b u. im Erscheinen.

gungssichernden Arbeitszeitverkürzungen sehen, wenn sie sich konkret von Entlassungen bedroht fühlen. Zwar muß, objektiv betrachtet, nur eine Minderheit den Arbeitsplatzverlust befürchten.⁶ Letztlich kommt es aber darauf an, wie jeder einzelne Beschäftigte die Sicherheit seines Arbeitsplatzes einschätzt bzw. sein persönliches Entlassungsrisiko kalkuliert. So müssen Beschäftigte, die einen guten Kündigungsschutz genießen - etwa langjährig beschäftigte, ältere Arbeitnehmer - Entlassungen kaum befürchten. Sie können ihren Arbeitsplatz auch ohne Arbeitszeitverkürzung als gesichert ansehen. Eine befristete Beschäftigungsgarantie stiftet für diese Gruppen keinen zusätzlichen Nutzen. Für sie dürfte sich lediglich der Freizeitgewinn vorteilhaft auswirken, dem jedoch der Einkommensverlust negativ gegenübersteht.

Außerdem ist zu berücksichtigen, daß selbst für die Beschäftigten, die sich von Entlassungen bedroht fühlen, der Nutzen einer befristeten Beschäftigungsgarantie im Verlauf der Zeit abnimmt. Der Wert der Beschäftigungsgarantie hängt für die Beschäftigten von der konkreten Ausgestaltung der Kündigungsbeschränkungen ab. Verzichtet das Unternehmen nicht auf das Recht, während der Dauer der Beschäftigungsgarantie Kündigungen auszusprechen, sondern sichert lediglich zu, daß Kündigungen in diesem Zeitraum nicht wirksam werden, dann kann der Nutzen der Beschäftigungsgarantie für die Beschäftigten bei gesetzlichen oder tariflichen Kündigungsfristen, die an die Dauer der Beschäftigungsgarantie heranreichen oder diese sogar übersteigen, auch auf Null sinken. Denn der Zeitraum der Beschäftigungsgarantie wirkt dann im Falle einer Kündigung nicht fristverlängernd. Nur wenn Kündigungen auch während der Dauer der Beschäftigungsgarantie nicht ausgesprochen werden dürfen, hat die Beschäftigungsgarantie für die Arbeitnehmer einen zusätzlichen Nutzen, weil sich die Betriebe dann erst nach der Dauer der Beschäftigungsgarantie und der dann möglicherweise sogar verlängerten Kündigungsfristen von den Beschäftigten trennen können. Die von Entlassungen bedrohten Arbeitnehmer haben weiter zu bedenken, daß ihnen im Falle einer Kündigung, die im Anschluß an die Beschäftigungsgarantie wirksam wird, wegen des Lohnverzichts ein geringeres Arbeitslosengeld zusteht, als sie es bei einer Entlassung vor Einführung der Arbeitszeitverkürzung erhalten hätten. Dieses Risiko besteht vor allem bei strukturellen Beschäftigungskrisen, wenn eine dauerhafte Weiterbeschäftigung im Anschluß an die temporäre Arbeitszeitverkürzung nicht zu erwarten ist.

Arbeitnehmern mit niedrigen Einkommen droht bei kräftigen Arbeitszeitverkürzungen und Lohnseinbußen die Gefahr, mit ihrem Einkommen unter die Sozialhilfeschwelle zu fallen. Diese Beschäftigten dürften die Arbeitszeitverkürzung kaum akzeptieren, denn sie stünden sich selbst im Falle der Arbeitslosigkeit zumindest finanziell nicht schlechter als in einem Arbeitsverhältnis mit verkürzter Arbeitszeit und gekürztem Lohn. Kurzarbeit ist zudem für die Beschäftigten finanziell grundsätzlich günstiger als beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen (vgl. auch Rosdächer/Seifert 1995,

⁶ So können Betriebe, in denen die Mehrheit der Arbeitsplätze zur Disposition steht, selbst durch drastische Arbeitszeitverkürzungen Entlassungen nicht verhindern und daher auch keine beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen einführen.

23). Lediglich wenn der Teillohnausgleich das gesetzliche Kurzarbeitergeld und etwaige tarifliche Aufstockungsbeträge überstiege, wären die Arbeitszeitverkürzungen unter Einkommensgesichtspunkten für die Beschäftigten attraktiver als Kurzarbeit.

Bestimmte Beschäftigtengruppen dürften andere Alternativen vorziehen. So sind Frühverrentungen für ältere Beschäftigte zwar mit dauerhaften Einkommenseinbußen verbunden, aber dafür wegen des höheren Freizeitgewinns möglicherweise attraktiver als eine nur zeitweilige Reduzierung der Arbeitszeit und des Einkommens. Bei strukturell bedingten und langfristigen Beschäftigungsproblemen können mobile Arbeitnehmer mit guten Chancen auf dem externen Arbeitsmarkt Auflösungsverträge mit Abfindungszahlungen vorziehen und so von der Beschäftigungskrise sogar indirekt finanziell profitieren, wenn sie eine neue Anstellung finden. In konjunkturellen Krisenzeiten, die nach vorübergehenden Beschäftigungsproblemen wieder eine Rückkehr zur Vollzeitbeschäftigung erwarten lassen, dürfte das Interesse an beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen bei den Arbeitnehmern dagegen größer sein.

2.3 Kontrakttheoretische Überlegungen

Die bisherigen auf Kosten- und Nutzenkalkülen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer basierenden Plausibilitätsüberlegungen können noch stärker theoretisch untermauert werden, indem kontrakttheoretisch fundierte Argumente einbezogen werden. Zwar will die Kontrakttheorie in erster Linie Lohnrigiditäten erklären, die zu Mengenanpassungen und damit zu (keynesianischer) Arbeitslosigkeit führen (vgl. Buttler/Gerlach 1982, 689). Der Erklärungsansatz bzw. verschiedene Bausteine der Theorie können aber auch auf die Vereinbarungen von Beschäftigungsgarantien angewendet werden (vgl. auch Akerlof/Miyazaki 1980, Diekmann 1982). So kann die Kontrakttheorie Aufschluß geben, warum es für Arbeitgeber rational sein kann, in wirtschaftlichen Krisenzeiten Arbeitskräfte nicht zu entlassen, sondern sie statt dessen unter den Bedingungen eines Lohn- bzw. Arbeitszeitverzichtes weiter zu beschäftigen.

Implizite Kontrakte

Die Kontrakttheorie⁷ unterstellt den Arbeitnehmern eine Risikoaversion, die generell aus ihrer Lohnabhängigkeit und überdies aus der nur eingeschränkten Verwertbarkeit ihres betriebspezifischen Humankapitals abgeleitet wird. Aufgrund der Risikoaversion sind die Arbeitnehmer bereit, eine Entlohnung unterhalb des durchschnittlichen (konjunkturbereinigten) Grenzproduktivitätslohns hinzunehmen, wenn sie sich dadurch gegen die Unsicherheiten der Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung im Konjunkturverlauf absichern können. Der Lohnverzicht stellt quasi eine Versicherungs-

⁷ Die Theorie geht auf die Arbeiten von Azariades (1975), Baily (1974) und Gordon (1974) zurück, weswegen sie häufig auch als „ABG-Modell“ bezeichnet wird (vgl. mit weiteren Nachweisen zur Kontrakttheorie Franz 1994, 293 sowie Sesselmeier/Blauermel 1990, 93 ff.).

prämie in einem impliziten Kontrakt dar, in dem sich der Arbeitgeber verpflichtet, auf Mengenanpassungen bzw. Entlassungen zu verzichten (vgl. z.B. Heise 1996a, 75f.). Da zwar niedrigere, aber zugleich fixe Löhne vereinbart werden, können bei zunehmender Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation Entlassungen nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Arbeitnehmer und Arbeitgeber grenzen das Beschäftigungsrisiko nicht vollständig aus, sondern teilen es sich lediglich („risk sharing“) (Scheuer 1987, 93).

Mit diesem impliziten Kontrakt erhalten einerseits die risikoscheuen Arbeitnehmer eine erhöhte Beschäftigungssicherheit, andererseits profitieren die risikoneutralen Arbeitgeber, weil sie auf diese Weise die Lohnsumme senken können, ohne die Ausbringungskapazität einschränken zu müssen („Wage-Bill-Argument“) (Holler 1986, 63f.). Dabei werden die Arbeitgeber allerdings versuchen, den durchschnittlichen Beschäftigungsstand unter den optimalen Durchschnittsbestand zu drücken, um in wirtschaftlich prekären Zeiten Verluste durch das Horten der Arbeitnehmer zu vermeiden (vgl. Rothschild 1994, 49).

Dadurch entgehen den Arbeitgebern bei guter Konjunktur zwar Gewinne, wenn sie zusätzliche rentable Arbeitskräfte nicht einstellen. Die entgangenen Gewinne in der Hochkonjunktur sowie etwaige Verluste aus der Hortung der Arbeitskräfte in der Rezession werden aber durch den niedrigeren Durchschnittslohn kompensiert. Zudem können die Arbeitgeber durch variablere Arbeitszeiten, etwa in Form von Arbeitszeitkorridoren oder Arbeitszeitkonten, die drohenden Profiteinbußen auch gänzlich verhindern. Außerdem können die Arbeitgeber in wirtschaftlich prosperierenden Phasen auch (befristet) neue Arbeitskräfte einstellen, für die die Beschäftigungsgarantien nicht gelten.

Die Theorie der impliziten Kontrakte ist für die hier diskutierten expliziten Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung relevant, weil diese sowohl einen Lohnverzicht als auch eine Beschäftigungszusage beinhalten. Die Frage, inwieweit der Lohn dem Grenzprodukt entsprechen muß, kann hier vernachlässigt werden, weil es nicht um die Herstellung von Vollbeschäftigung, sondern nur um die Sicherung bestehender Arbeitsplätze geht. Es kommt lediglich darauf an, daß die Löhne im Verhältnis zum Ausgangsniveau sinken. Die Variation der Arbeitszeit durch temporäre Arbeitszeitverkürzungen spielt nur insofern eine Rolle, als der Lohnabschlag über das Ausmaß einer etwaigen Arbeitszeitverkürzung hinausgehen muß, damit die Stundenlohnsätze abgesenkt und die Arbeitgeber einen zusätzlichen Gewinn erzielen können.

Diese Bedingungen erfüllen zwar die Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung i.d.R. nicht vollständig, weil der Lohn häufig nur proportional zur Arbeitszeitverkürzung abgesenkt oder sogar ein Teillohnausgleich gewährt wird. Die Arbeitgeber profitieren aber bei einer opportunitätskostentheoretischen Betrachtung dennoch von den Vereinbarungen, da im Falle von sonst unvermeidbaren Entlassungen den Betrieben zusätzliche Transaktionskosten entstünden (z.B. Sozialplankosten, Lohnkosten während der Kündigungsschutzfristen, Such- und Einstellkosten bei verbesserter wirtschaftlicher

Situation). Diese Kosten müssen daher theoretisch der Lohnsumme im Ausgangsniveau zugeschlagen werden. Die Arbeitgeber erzielen unter diesen Bedingungen einen zusätzlichen Profit bzw. kassieren eine Versicherungsprämie für die Beschäftigungssicherung, wenn die sonst fälligen Transaktionskosten den etwaigen Lohnausgleich sowie die Kosten für die Reorganisation des betrieblichen Arbeitszeitregimes übersteigen.⁸

Ein Schwachpunkt dieser erweiterten kontrakttheoretischen Betrachtungsweise liegt in der unterstellten Risikoaversion der Arbeitnehmer (vgl. ähnlich auch Priewe 1984, 73f.). Schließlich würden die Arbeitnehmer mit der Vereinbarung abgesenkter Löhne und Kündigungsbeschränkungen eindeutig eine Strategie der Beschäftigungs- und Einkommenssicherung verfolgen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob den Arbeitnehmern generell oder auch nur mehrheitlich eine entsprechende Nutzenüberlegung unterstellt werden kann. Für den Nutzen, den die Beschäftigten einer Beschäftigungssicherung beimessen, dürfte erstens der Grad der Arbeitsplatzbedrohung und zweitens die Wertschätzung des Arbeitsplatzes ausschlaggebend sein.

(1) In wirtschaftlichen Krisenzeiten müssen sich die Arbeitnehmer keineswegs gleichmäßig von einem Arbeitsplatzverlust bedroht fühlen. Teile der Belegschaften können aufgrund von Senioritätsrechten einen höheren Kündigungsschutz genießen oder aufgrund ihres betriebsspezifischen Humankapitals für den Arbeitgeber kaum verzichtbar sein.⁹ Der Grad der subjektiven Arbeitsplatzbedrohung dürfte mit der Intensität der Beschäftigungskrise korrelieren, weswegen zumindest keine konstante Risikoscheu unterstellt werden darf. Objektiv betrachtet, muß sich die Mehrheit der Beschäftigten erst dann risikoavers verhalten, wenn auch die Mehrzahl der Arbeitsplätze in Gefahr ist.

(2) Offen ist ferner, welchen Stellenwert der Arbeitsplatz in der Präferenzskala der Arbeitnehmer einnimmt. Möglicherweise sinkt das Interesse an dem bestehenden Arbeitsplatz bei einer kontraktlohnbedingten Einkommensminderung, wenn die Freizeitpräferenz überwiegt oder wenn bei einer geringen Lohnabhängigkeit aufgrund alternativer Einkommensquellen kein ausreichender Anreiz mehr zur Aufrechterhaltung des Arbeitsverhältnisses besteht. Entscheidender dürfte allerdings der Einfluß alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten sein. Wenn noch alternative Beschäftigungsmöglichkeiten bei anderen Arbeitgebern bestehen und diese aufgrund des Lohnverzichts - trotz

⁸ Mögliche Produktivitätseffekte einer Arbeitszeitverkürzung, von denen die Arbeitgeber profitieren (vgl. II.1.2), werden bei dieser kontrakttheoretischen Betrachtung ausgeblendet. Sie erhöhen jedoch die Attraktivität der Vereinbarungen zusätzlich bzw. eröffnen Spielräume für einen (Teil-) Lohnausgleich.

⁹ Insofern muß die Humankapitalausstattung nicht unbedingt, wie von der Kontrakttheorie unterstellt, zu einer Risikoaversion der Arbeitnehmer führen. Beschäftigten mit ausgeprägtem betriebs-spezifischen Humankapital drohen zwar bei einem Arbeitgeberwechsel Verluste. Zugleich bietet das betriebs-spezifische Humankapital jedoch zumindest im Vergleich zu den Arbeitnehmern ohne ein solches Humankapital auch einen relativ stärkeren Kündigungsschutz.

möglicher Suchkosten oder Preisgabe von Senioritätsrechten beim alten Arbeitgeber - attraktiv sind, ist ein risikoaverses Verhalten der Arbeitnehmer kaum zu erwarten. Neben der Mobilitätsbereitschaft bzw. -fähigkeit der Arbeitnehmer dürfte auch hier das Ausmaß der Krise eine wichtige Rolle spielen, denn die Intensität der Beschäftigungskrise beeinflusst die (Wieder-)Beschäftigungschancen und damit indirekt auch die Wertschätzung des bestehenden Arbeitsplatzes.

Implizite Kontrakte dürften daher nur in schweren konjunkturellen und/oder strukturellen Beschäftigungskrisen von den Arbeitnehmern eingegangen und vor allem auch eingehalten werden. Die Beschäftigten können versuchen, in rezessiven Phasen unter Kontraktbedingungen beim alten Arbeitgeber zu „überwintern“ (Holler 1986, 68) und im Aufschwung bei einem neuen Arbeitgeber aktuelle Marktlohnsätze über dem Kontraktlohnsatz zu verdienen. Umgekehrt bergen implizite Kontrakte aber auch das Risiko, von den Arbeitgebern gebrochen zu werden. So ist nicht ausgeschlossen, daß Arbeitgeber trotz Lohnabschlag in der Rezession Entlassungen vornehmen.

Da die Kontrakte nur so lange für beide Seiten vorteilhaft sind, wie sich auch beide Seiten daran halten (Gefangen-Dilemma), muß ein etwaiger Vertragsbruch sanktionierbar sein. Dies ist aber bei impliziten Kontrakten schon wegen der Informationsprobleme nur schwer zu organisieren. Zum einen können die Informationen über die wirtschaftliche Lage asymmetrisch verteilt sein. Zum anderen können Vertragsverletzungen kaum aufgedeckt und noch weniger sanktioniert werden, wenn die Bedingungen des Kontraktes nur implizit getroffen werden und damit letztlich vage bleiben.

Explizite Kontrakte

Mit expliziten Vereinbarungen - wie den beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen - wird dagegen eine höhere Bindungswirkung erreicht. Die Dauer der Vereinbarungen kann in den Tarifverträgen bzw. den betrieblichen Regelungen auf einen für beide Seiten überschaubaren Zeitraum befristet werden. So kann der Zeitraum etwa im Interesse der Arbeitnehmer auf die voraussichtliche Dauer der Rezession begrenzt werden. Da die expliziten Beschäftigungsgarantien betriebsbedingte Kündigungen ausschließen, können die Arbeitgeber nicht unbemerkt vertragsbrüchig werden.

Die Arbeitgeber sichern sich mit expliziten Vereinbarungen zwar ihrerseits für den Zeitraum der Vereinbarung verbindlich niedrigere Löhne. Sie müssen aber ebenso wie bei impliziten Kontrakten bei verbesserter wirtschaftlicher Lage bereit sein, den Kontraktlohn zu erhöhen, wenn sie nicht Gefahr laufen wollen, Beschäftigte an die Konkurrenz zu verlieren. Explizite Vereinbarungen sind daher nur dann für die Arbeitgeber vorteilhaft, wenn sie in Aufschwungphasen hineinreichen und die Beschäftigten ohnehin längerfristig an das Unternehmen gebunden sind, sei es rechtlich durch lange Kündigungsfristen oder faktisch durch ausgeprägte betriebspezifische Qualifikationen.

Allerdings ist zu berücksichtigen, daß explizite Vereinbarungen über Löhne und Beschäftigungssicherung implizite Kontrakte in anderen Bereichen erleichtern können. So

dürfte die durch eine explizite Vereinbarung hergestellte Beschäftigungsstabilität eine wichtige Voraussetzung dafür sein, daß Arbeitnehmer produktivitätssteigernde Rationalisierungsmaßnahmen initiieren oder auch nur akzeptieren. Arbeitgeber werden daher explizite Kontrakte unter Umständen auch dann eingehen, wenn sie nicht unmittelbar aus dieser Vereinbarung einen Profit erzielen. Die eingeräumte Beschäftigungssicherheit kann in solchen Fällen auch effizienzlohntheoretisch als „gift exchange“ (vgl. Sesselmeier/Blauermel 1990, 99ff.) interpretiert werden. Die Arbeitgeber erhalten für ihre (freiwilligen) Kündigungsbeschränkungen (gift of employment) größere Leistungsgeschenke (gift of effort) als dies ohne Beschäftigungsgarantie zu erwarten gewesen wäre. Mit diesem Ansatz kann zudem die Vereinbarung eines Kontraktlohnes für alle Beschäftigten (unabhängig von Alter, Qualifikation, Lohnniveau und Produktivität), wie sie in einigen Tarifverträgen zu finden ist, erklärt werden. Würden explizite Kontraktlöhne selektiv abgeschlossen, könnte dies von den Beschäftigten als unfair empfunden werden, was zu Produktivitätseinbußen führen kann („fair wage-effort hypothesis“) (vgl. Akerlof/Yellen 1990).

Die Theorie impliziter Kontrakte kann wegen der nur vagen Vereinbarungen empirisch nur eingeschränkt getestet werden. Für den US-amerikanischen Arbeitsmarkt dürfte sie jedoch im nonunion-Sektor eine gewisse Erklärungskraft haben. In Deutschland scheint die Theorie primär im Bereich der AT-Angestellten ihre empirische Relevanz zu haben (vgl. Franz 1994, 295). Bei den AT-Angestellten werden die Arbeitsverträge üblicherweise wenig spezifiziert. Während die Grundvergütungen fix sind, können die Arbeitszeit und die gewinnabhängige Entlohnung variieren, um Beschäftigungsstabilität herzustellen. Zudem ist für diesen Kreis der Beschäftigten ein hohes Maß an (betriebsspezifischem) Humankapital bzw. eine starke Spezialisierung zu unterstellen.

Explizite Kontrakte wurden dagegen in den achtziger Jahren im amerikanischen union-Sektor angewendet (vgl. VIII.2), und haben auch im Rahmen der aktuellen deutschen Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung eine gewisse empirische Bedeutung erlangt. Obwohl explizite Kontrakte, die sowohl die Lohnhöhe als auch die Beschäftigung festlegen, „effizienter“¹⁰ sind als Verträge, die nur die Lohnhöhe spezifizieren, sind sie dennoch eindeutig die Ausnahme geblieben. Dies hat vier Gründe.

Zunächst muß berücksichtigt werden, daß Beschäftigungsbindungen grundsätzlich nur von den beiden Arbeitsvertragsparteien selbst eingegangen werden können. Weder Arbeitgeberverbände noch Gewerkschaften können ihre Mitglieder zwingen, explizite Beschäftigungskontrakte einzugehen bzw. bestehende fortzuführen (vgl. im einzelnen VII.3.2.5).¹¹ In Kollektivvertragssystemen sind solche expliziten Kontrakte nur mit

¹⁰ Die Regelungen werden daher auch als „effiziente Arbeitsverträge“ bezeichnet (Franz 1994, 278).

¹¹ Winker (1996, 376) diskutiert zwar die Möglichkeit, effiziente Verträge auf der verbandlichen Ebene abzuschließen, kommt aber zu dem Ergebnis, daß „der Arbeitgeberverband über die Verteilung der Beschäftigung auf die Betriebe entscheiden und diese Entscheidung auch durchsetzen“ müßte. Es „darf wohl bezweifelt werden, daß eine derartige planwirtschaftliche Lösung zu einer effizienten Allokation führt.“

ausdrücklicher Zustimmung der individuellen Akteure möglich.¹² Explizite Beschäftigungsverpflichtungen sind deshalb weniger im kollektiven als vielmehr im individuellen Arbeitsrecht gebräuchlich. Dort werden sie, etwa zur Sicherung von Humankapitalinvestitionen, auch durchaus zweiseitig ausgestaltet. Das heißt, sowohl die Arbeitgeber als auch die Arbeitnehmer gehen explizit langfristige Beschäftigungskontrakte ein.

Zweitens ist in Rechnung zu stellen, daß die schon beschäftigten Arbeitnehmer an einem höheren Beschäftigungsniveau bzw. an Neueinstellungen weniger Interesse haben können als an höheren Löhnen (insider-outsider-Argument). Explizite Kontrakte werden sich aus diesem Grund vor allem auf die Sicherung vorhandener, nicht aber auf die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze konzentrieren.

Das Prinzip des „risk-sharing“ spricht *drittens* gegen den Abschluß expliziter Vereinbarungen. Auf der einen Seite werden selbst risikoneutrale Arbeitgeber bei unsicheren Beschäftigungsperspektiven Mengenanpassungen nicht vollständig ausschließen wollen. Auf der anderen Seite werden die Arbeitnehmer die Kontrakte nur in schlechten Beschäftigungssituationen eingehen.

Die Zurückhaltung beim Abschluß expliziter Beschäftigungssicherungsverträge kann *viertens* auch effizienzlohntheoretisch begründet werden. Zwar gilt das Argument, daß explizite Vereinbarungen über die Höhe der Beschäftigung unter motivationalen Gesichtspunkten effizient sein können, weil sie sich produktivitätsfördernd auswirken. Sie können aber ebenso gut den entgegengesetzten Effekt haben. Wenn eine langfristige oder sogar dauerhafte Arbeitsplatz- und Einkommensgarantie verbindlich zugesichert wird und diese „effizienten Arbeitsverträge“ zu einem hohen Beschäftigungsniveau führen, ist auch eine Verschlechterung der Arbeitsleistungen der Arbeitnehmer („shirking“) denkbar (vgl. Franz 1994, 280), weil die Beschäftigten dann Sanktionen der Arbeitgeber kaum mehr fürchten müssen.

2.4 Zwischenergebnis

Beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen bieten Betrieben eine Alternative zu den traditionellen Personalanpassungsmaßnahmen und erweitern somit das temporale Anpassungsinstrumentarium. Sie können nicht nur ein funktionales Äquivalent für die Kurzarbeit sein, sondern auch Entlassungen oder Frühverrentungen substituieren.

Befristete Arbeitszeitverkürzungen weisen sowohl im Vergleich zu den numerischen als auch zu den übrigen temporalen Anpassungsvarianten Vorteile und Nachteile auf. Sie hängen zum einen davon ab, ob es sich um eine saisonal, konjunkturell oder

¹² Die tariflichen Öffnungsklauseln in den Tarifverträgen zur Beschäftigungssicherung tragen diesem Umstand Rechnung. Allerdings handelt hier der Betriebsrat für die Arbeitnehmer. Dies ist so lange unproblematisch, wie die Beschäftigten nicht zur Betriebstreue verpflichtet, sondern nur aus dem Kündigungsschutz berechtigt werden.

strukturell bedingte Beschäftigungskrise handelt. Zum anderen ergeben sie sich aus betriebspezifischen Einflußfaktoren sowie den individuellen Arbeitszeit- und Einkommenspräferenzen der Beschäftigten.

Entscheidend ist auch, ob die Abwägung der Alternativen aus Arbeitgeber- oder aus Arbeitnehmersicht erfolgt. In derselben Situation können Arbeitgeber Vorteile in temporären Arbeitszeitverkürzungen sehen, während Arbeitnehmer im Vergleich zu anderen Alternativen diese als nachteilig empfinden können. Interessendivergenzen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern erscheinen somit bei der Entscheidung über die Einführung beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen nahezu unvermeidbar.

Allgemeine Bedingungen, unter denen beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen für beide Seiten eine im Vergleich zu alternativen Anpassungen optimale bzw. „effiziente“ Lösung bieten, können wegen der vielfältigen Einflußfaktoren kaum angegeben werden. Allerdings dürfte die Wahrscheinlichkeit, daß temporäre Arbeitszeitverkürzungen vereinbart werden, bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen steigen. Zu diesen Voraussetzungen gehören:

- eine sowohl für die Beschäftigten als auch das Unternehmen bedrohliche konjunkturell und/oder strukturell bedingte Krisensituation, die den Problemdruck und damit die Bereitschaft aller Akteure zu einschneidenden Maßnahmen erhöht;
- die weitgehende Ausschöpfung alternativer Anpassungsmaßnahmen, so daß temporäre Arbeitszeitverkürzungen quasi die ultima-ratio-Strategie sind, um Entlassungen zu vermeiden;
- relativ hohe bzw. überdurchschnittliche Löhne und Gehälter, die einen Lohnverzicht bei den Beschäftigten nicht von vornherein als unakzeptabel erscheinen lassen bzw. verhindern, daß der fehlende volle Lohnausgleich die Beschäftigten in die Nähe der Sozialhilfeschwelle drückt;
- eine starke Bindung zwischen Unternehmen und Beschäftigten, die durch Humankapitalinvestitionen, Senioritätsrechte, regionale Besonderheiten des Arbeitsmarktes oder durch die Unternehmenskultur bedingt sein kann und weswegen numerische Anpassungen von beiden Vertragsparteien als suboptimal eingestuft werden;
- eine Betriebsgröße, bei der Kündigungen den Mitbestimmungsrechten unterliegen sowie (Massen-)Entlassungen einen Sozialplan erfordern;
- eingespielte und auf Kooperation sowie Konsens angelegte industrielle Beziehungen, die Verhandlungen über die Ausgestaltung der beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen ermöglichen und dafür sorgen, daß die Maßnahmen ohne erhöhte Konfliktkosten vereinbart und anschließend zügig umgesetzt werden können (vgl. ähnlich Promberger et al. 1995, 481).

Weil der Nutzen beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen von situativen und betriebsspezifischen Faktoren sowie individuellen Präferenzen abhängt, kann die Entscheidung über ihre Einführung sinnvoller Weise nur auf dezentraler Ebene getroffen werden. Explizite Kontrakte dürften daher in Flächentarifverträgen lediglich in Form von Öffnungsklauseln vereinbart werden.¹³ Außerdem sprechen sowohl die auf Nutzen- und Kostenkalkülen basierenden Plausibilitätsüberlegungen als auch die kontrakttheoretischen Erkenntnisse sprechen dafür, dieses Instrument nur in prekären Beschäftigungssituationen anzuwenden. Eine Befristung der Vereinbarungen für die Dauer der Beschäftigungskrise liegt vor allem im Interesse der Arbeitnehmer. Für die Arbeitgeber sind explizite Kontrakte dagegen umso vorteilhafter, je weiter sie in Aufschwungsphasen hineinreichen.

Schließlich treffen die meisten Beschäftigungssicherungstarifverträge nicht nur neue Regelungen für Arbeitszeitverkürzungen, sondern auch für andere temporale Anpassungsmaßnahmen. So sehen die Tarifverträge häufig die Förderung der individuellen Teilzeitarbeit ebenso wie die Beschränkung von Mehrarbeit und die Verlängerung der Ausgleichszeiträume für die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit vor. Die Betriebe haben mit diesem Set neuer Arbeitszeitregelungen die Möglichkeit, betriebsspezifische Arbeitszeitanpassungen vorzunehmen. Dabei müssen beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen nicht die wichtigste Rolle spielen. Grundsätzlich können auch Kombinationen der anderen temporären Anpassungsmaßnahmen Beschäftigung sichern bzw. Entlassungen vermeiden. In den Fällen, in denen die o.g. Voraussetzungen nicht hinreichend erfüllt sind, dürften zudem die numerischen Anpassungsmaßnahmen auch weiterhin ihre dominierende Bedeutung behalten.

2.5 Beschäftigungswirkungen

Theoretische Überlegungen

Auf der Angebotsseite sind bei beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen andere Reaktionen zu erwarten als bei den schrittweisen Verkürzungen mit Lohnausgleich, weil die Einkommens- und Freizeitpräferenzen der Beschäftigten bei einer kräftigen Reduktion der Arbeitszeit und der Einkommen stärker tangiert werden. Das Verhältnis von Arbeits- und Freizeit ändert sich schlagartig zugunsten der Freizeit, während die Einkommen sinken. Unter ceteris paribus Bedingungen ist bei dieser Konstellation theoretisch mit einer Ausweitung des Arbeitsangebots zu rechnen. Da

¹³ Dementsprechend haben die Tarifparteien (mit Ausnahme des VW-Haustarifvertrages und des Tarifvertrages für den rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergbau, die wegen ihres engen Geltungsbereiches bereits einen dezentralen Charakter haben) betriebliche bzw. tarifliche Öffnungsklauseln in die beschäftigungssichernden Tarifverträge aufgenommen, die den Betriebs- bzw. Tarifparteien erlauben, im Einzelfall über die Einführung der temporären Arbeitszeitverkürzungen zu entscheiden.

dies im Rahmen der bestehenden Arbeitsverhältnisse wegen der tariflichen Regelungen - von Mehrarbeit abgesehen - ausgeschlossen ist, dürften die von den stärker dosierten Arbeitszeitverkürzungen und Einkommenseinbußen betroffenen Beschäftigten einen Teil ihrer Arbeitskraft zusätzlich auf dem externen Arbeitsmarkt anbieten. Ferner ist denkbar, daß bisher Teilzeitbeschäftigte in die nun zeitlich stark verkürzten Vollzeitverhältnisse wechseln wollen. Eine Ausweitung des Arbeitsangebots ist nur dann nicht zu erwarten, wenn entweder die Verkürzung den Zeit- und Geldpräferenzen entspricht - was freilich voraussetzt, daß diese zuvor etwa wegen fehlender Teilzeitarbeitsplätze nicht berücksichtigt werden konnten - oder wenn keine Aussicht besteht, auf dem externen Arbeitsmarkt eine adäquate Zusatzbeschäftigung zu finden.

Auf der Nachfrageseite ergeben sich bei beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen grundsätzlich gleichgerichtete Wirkungen wie bei den bisherigen Arbeitszeitverkürzungen. Aus theoretischer Sicht sind positive Beschäftigungseffekte bei einer Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich bzw. mit nur teilweise Lohnausgleich jedoch wahrscheinlicher als bei Verkürzungen mit vollem Lohnausgleich. Dies liegt daran, daß die Stundenlohnsätze bei einer Verkürzung ohne Lohnausgleich zunächst konstant bleiben sowie bei einem teilweisen Lohnausgleich zumindest weniger stark steigen als bei einem vollen Lohnausgleich.

Allerdings können auch Arbeitszeitverkürzungen ohne oder mit nur teilweise Lohnausgleich zusätzliche Kosten für die Arbeitgeber verursachen, die aus der Reorganisation der betrieblichen Arbeitszeiten sowie etwaiger Einstellungskosten und in der Folge höherer Personalfixkosten resultieren. Diese Kosten dürften bei stark dosierten Arbeitszeitverkürzungen prinzipiell höher ausfallen als bei kleineren Verkürzungsschritten. Schließlich tangieren drastische Arbeitszeitverkürzungen die Arbeitsorganisation stärker und erzeugen auch einen größeren zusätzlichen Personalbedarf.

Demgegenüber können in Unternehmen, in denen vor der Verkürzung ein Personalüberhang bestanden hat, mit der Arbeitszeitverkürzung Kosten für Entlassungen eingespart und Humankapitalverluste vermieden werden. Stärker dosierte Arbeitszeitverkürzungen zwingen die Unternehmen zwar zu einer kostenträchtigen Änderung ihrer Arbeitszeitorganisation, zugleich bieten sie den Betrieben aber auch die Chance, die Arbeits- und Betriebszeiten zu optimieren. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß die Beschäftigungseffekte prinzipiell umso größer sind, je stärker die Arbeitszeit verkürzt wird.

Hinsichtlich der nachfrageseitigen Beschäftigungswirkungen ist jedoch entscheidend, daß die hier diskutierten Arbeitszeitverkürzungen explizit der Beschäftigungssicherung in krisenbedrohten Betrieben und nicht der Einrichtung zusätzlicher Arbeitsplätze dienen. Positive Beschäftigungswirkungen resultieren daher fast ausschließlich aus vermiedenen Entlassungen. Zusätzliche Neueinstellungen im Rahmen von beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen sind allenfalls in Teilbereichen bei Engpässen denkbar. Diese können entstehen, wenn die Arbeitszeit für sämtliche Betriebsteile und Beschäftigte kräftig reduziert wird.

Mit dem Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen werden zwar Beschäftigungsverluste begrenzt, jedoch nicht unbedingt verhindert. Ein Personalabbau bleibt im Rahmen der Fluktuation möglich und bei einer befristeten Arbeitszeitverkürzung auch wahrscheinlich, wenn das Beschäftigungsproblem nicht nur von vorübergehender Natur ist.

Hinzu kommt noch der optionale Charakter der beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen. Im Gegensatz zu den generellen und bislang kaum reversiblen Arbeitszeitverkürzungen der achtziger Jahre, dürften die Beschäftigungswirkungen optionaler Arbeitszeitverkürzungen, die nur von Betrieben mit Personalproblemen in Anspruch genommen werden, trotz der stärkeren Dosierung gesamtwirtschaftlich wenig ins Gewicht fallen.

Aus mikroökonomischer Sicht dürfen daher die positiven arbeitsmarktpolitischen Wirkungen der beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen sowohl wegen der zu erwartenden Ausweitung des Arbeitsangebots als auch wegen der nur eingeschränkten nachfrageseitigen Beschäftigungseffekte nicht überschätzt werden.

Aus makroökonomischer Sicht sind die positiven fiskalischen Effekte zu berücksichtigen, die sich ergeben, wenn anstelle von (Massen-)Entlassungen beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen realisiert werden und damit sonst drohende Arbeitslosigkeit (vorübergehend) vermieden wird. Dabei verteilen sich die Ausgaben- und Einnahmenseffekte sehr unterschiedlich auf die verschiedenen Sozialversicherungsträger und Gebietskörperschaften. So sinken zwar bei der Einführung von Arbeitszeitverkürzungen ohne (vollen) Lohnausgleich im Vergleich zu sonst vorgenommenen Entlassungen auf der Einnahmenseite die Beiträge zur gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung sowie die Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer.¹⁴ Auf der Ausgabenseite stehen dem jedoch deutlich geringere Ausgaben der Arbeitslosenversicherung gegenüber. Der Saldo ist für den gesamten Staatshaushalt jedenfalls positiv.¹⁵

Insgesamt gesehen, dürfen allerdings die fiskalischen wie auch die übrigen makroökonomischen Effekte einer lediglich befristeten und optionalen Arbeitszeitverkürzung wegen ihrer selektiven und begrenzten Wirkung nicht überschätzt werden. Aus makroökonomischer Perspektive stellt sich daher vielmehr die Frage, welche gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von einer stärker dosierten und unbefristeten sowie generellen Arbeitszeitverkürzung ohne (vollen) Lohnausgleich ausgehen würden.

Auch hier bestehen im Prinzip wieder die gleichen Unsicherheiten bezüglich der makroökonomischen Wirkungen wie bei den Arbeitszeitverkürzungen mit Lohnausgleich. Verkürzungen mit und ohne Lohnausgleich unterscheiden sich grundsätzlich nur darin, daß sich bei der Variante mit Lohnausgleich sowohl die konfligierenden als auch die

¹⁴ Sieht man von der besonderen Wirkung der Beitragsbemessungsgrenzen ab, gehen die Sozialversicherungsbeiträge proportional mit dem Arbeitsentgelt zurück, während die Steuereinnahmen aufgrund des Progressionseffektes sogar überproportional sinken.

¹⁵ Vgl. zu verschiedenen Berechnungen Meinhardt/Stille/Zwiener 1993; Bach/Spitznagel 1994.

kongruenten Wirkungen hinsichtlich der angestrebten Ziele (z.B. Preisstabilität, Wachstum usw.) verstärken (vgl. Barth/Zika 1996, 200). Zwei Aspekte sind jedoch von besonderer Bedeutung.

Einerseits ist bei einer generellen und kräftig dosierten Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich zumindest kurzfristig mit größeren Beschäftigungseffekten zu rechnen als bei einer Verkürzung mit Lohnausgleich oder optionalen Arbeitszeitverkürzungen ohne Lohnausgleich. Andererseits ist in längerfristiger Sicht die Veränderung der Konsumnachfrage von besonderer Relevanz. Wird die Arbeitszeitverkürzung nicht voll beschäftigungswirksam (z.B. aufgrund induzierter Produktivitätseffekte), sinken die verfügbaren Arbeitseinkommen, so daß ein Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Konsumnachfrage droht. Die Veränderung der Konsumnachfrage hängt letztlich von der Dosierung der Arbeitszeitverkürzung bzw. des Lohnverzichts, dem Ausmaß der Beschäftigungseffekte und der Höhe der bisherigen Transfereinkommen neu eingestellter Arbeitsloser sowie der Veränderung der Konsumneigung der Beschäftigten ab.

Kräftige und dauerhafte Arbeitszeit- und Einkommenskürzungen dürften jedenfalls langfristig nicht ohne Auswirkungen auf das Konsum- und Sparverhalten der Arbeitnehmer bleiben (vgl. auch Bogai 1994, 460). Während es den Beschäftigten bei temporären Arbeitszeitverkürzungen noch vergleichsweise leicht fallen dürfte, die Einkommenseinbußen zu kompensieren, ohne ihr Ausgabenverhalten gravierend zu ändern, sind bei langfristig niedrigeren Arbeitszeit- und Einkommensbedingungen die Anpassungsreaktionen kaum zu kalkulieren. Neben der schon oben angesprochenen Ausweitung des Arbeitsangebots (auch auf dem Schwarzarbeitsmarkt) sowie vermehrter Eigenarbeit und damit zusammenhängend einem Nachfragerückgang nach Dienstleistungen ist ebenso ein Absinken der Sparquote oder eine Einschränkung der Konsumausgaben denkbar. Ferner hätten generelle und dauerhafte (Netto-)Einbußen bei den Arbeitseinkommen negative Folgen für die Renteneinkommen. Zudem muß bei generellen Verkürzungen ohne Lohnausgleich bedacht werden, daß in Niedriglohnbereichen bzw. in den unteren Lohngruppen je nach Dosierung der Arbeitszeitverkürzung und des Lohnverzichts die Gefahr besteht, daß die Arbeitseinkommen unter den Sozialhilfesatz fallen.

Festzuhalten bleibt, daß aus theoretischer Perspektive die beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen positive arbeitsmarktpolitische Wirkungen haben - wenn auch gesamtwirtschaftlich in nur begrenztem Umfang. Die Beschäftigungseffekte stärker dosierter und genereller sowie dauerhafter Arbeitszeitverkürzungen ohne (vollen) Lohnausgleich erscheinen dagegen zumindest langfristig eher ungewiß.

Empirische Evidenz

Empirische Studien, die Aufschluß über die Beschäftigungswirkungen der beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen oder gar genereller kräftig dosierter Verkürzungen ohne (vollen) Lohnausgleich geben, liegen bislang kaum vor. Dies hängt zum einen damit zusammen, daß beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzung erst seit

relativ kurzer Zeit sowie i.d.R. auch nur für eine befristete Phase in bestimmten Branchen und Unternehmen zur Anwendung kommen. Empirische Untersuchungen beschränken sich in diesem Feld daher bislang entweder auf Fallstudien (vgl. IV u. V) oder auf Schätzungen bzw. Hochrechnungen im Zusammenhang mit stichprobenartigen Befragungen. Zum anderen haben sich ökonometrische Modellrechnungen in der Vergangenheit fast ausschließlich auf Arbeitszeitverkürzungen mit Lohnausgleich konzentriert, weil generelle Arbeitszeitverkürzungen ohne Lohnausgleich bislang keine empirische Relevanz hatten.

Eine Ausnahme machen aktuelle Simulationsstudien (vgl. Klauder et al. 1996; Barth/Zika 1996;), die zu dem Ergebnis kommen, daß die Einführung genereller Arbeitszeitverkürzungen ohne Lohnausgleich positive Beschäftigungswirkungen zur Folge haben. Zugleich wäre aber bei Verkürzungen ohne Lohnausgleich mit „höheren Lohnstückkosten, höheren Preisen, niedrigerem verfügbarem Realeinkommen und mit Wachstums- und materiellen Wohlstandsverlusten zu rechnen“ (Barth/Zika 1996, 190). Zudem schränken die Autoren ihre Aussagen insofern ein, als bei stärker dosierten Arbeitszeitverkürzungen andere Reaktionen möglich wären, „die die aus der Vergangenheit abgeleiteten Zusammenhänge außer Kraft setzen und demnach im Modell nicht berücksichtigt sind“ (ebd., 179). Die Wirkungen kräftiger und genereller Arbeitszeitverkürzungen ohne Lohnausgleich bleiben daher empirisch ungeklärt.

Auch die bislang vorliegenden Befragungen von Unternehmen und Betriebsräten zu den arbeitsmarktpolitischen Wirkungen der beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen liefern kaum verlässliche Daten. Die Umfragen und Berechnungen leiden unter erheblichen methodischen Mängeln (vgl. Rosdächer/Seifert 1994a, 750). So sind die Erhebungen nicht nur unvollständig, sondern auch das Ausmaß der jeweiligen Arbeitszeitverkürzungen wird z.T. nur grob geschätzt. Es ist nicht gesichert, inwieweit die Stichproben repräsentativ sind und den Anteil der Betriebe mit prekärer Beschäftigungssituation zutreffend abbilden.

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist vor allem der Erhebungszeitpunkt bzw. -zeitraum zu berücksichtigen; denn die Inanspruchnahme der tariflichen Öffnungsklauseln für die befristeten Arbeitszeitverkürzungen dürfte stark von der jeweiligen konjunkturellen Lage sowie vom Einsatz und der Wirksamkeit alternativer Personalanpassungsmaßnahmen abhängen. Außerdem ist zwischen den rein rechnerisch möglichen Beschäftigungseffekten und den tatsächlich verhinderten Entlassungen sowie den möglicherweise durch die Arbeitszeitverkürzung gesicherten Arbeitsplätzen zu unterscheiden.

Die im folgenden referierten Befragungsergebnisse bzw. Berechnungen können angesichts der methodischen Mängel, der lückenhaften und asynchronen Erhebungen, der verschieden langen Laufzeiten der Vereinbarungen und der unterschiedlichen Dosierung der Verkürzungen sowie der uneinheitlichen Operationalisierung der Beschäftigungseffekte lediglich vage Anhaltspunkte über die Inanspruchnahme und Beschäftigungswirksamkeit der neuen Arbeitszeitverkürzungen geben:

Für die westdeutsche Metall- und Elektroindustrie ermittelte im Juli 1994 eine Umfrage des ifo-Instituts im Auftrag von Gesamtmetall bei 1.259 befragten Unternehmen 110 Betriebe (entspricht neun v.H.), die von den tarifvertraglichen Optionen für die beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen Gebrauch machten. Die Arbeitszeit war demnach für insgesamt 16 v.H. der Beschäftigten in den Umfrage-Betrieben verringert. Einer Hochrechnung von Gesamtmetall zufolge wären somit Mitte 1994 für rund 500.000 Beschäftigte der westdeutschen Metall- und Elektroindustrie entsprechende Vereinbarungen abgeschlossen und bei einer geschätzten durchschnittlichen Arbeitszeitverkürzung von 10 v.H. „rein rechnerisch bis zu 50.000 Entlassungen vermieden“ worden (vgl. iwd 1994, Nr. 36, 6).

Die IG Metall zählte dagegen in einer verbandsinternen Erhebung bis Ende September 1994 in ihren acht westdeutschen Bezirken (einschließlich Berlin-Brandenburg) rund 30.000 Beschäftigte, für die auf betrieblicher Ebene beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen vereinbart worden waren. Die Anzahl der vermiedenen Entlassungen bezifferte die IG Metall zu diesem Zeitpunkt mit gut 7.000; ferner seien weitere rund 17.500 Arbeitsplätze mit den Arbeitszeitverkürzungen gesichert worden.

Eine im Auftrag der IG Metall und der Hans-Böckler-Stiftung im Herbst 1996 durchgeführte Befragung von Betriebsräten in der metallverarbeitenden Industrie ergab, daß beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen im Zeitraum zwischen 1994 und 1996 nach vorläufiger Auswertung „in etwa einem von zehn der bislang erfaßten 1.000 Betriebe ... praktiziert“ worden sind (Promberger 1997, 3).

Nach Angaben der IG Metall galten beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen im April 1997 für insgesamt etwa 28.000 Arbeitnehmer bzw. für weniger als ein v.H. der rund 3,5 Mio. Beschäftigten in der Metall- und-Elektroindustrie (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 18.4.1997).

Für die Chemieindustrie ermittelte der Bundesarbeitgeberverband Chemie bis Ende September 1994 bei 862 Mitgliedsunternehmen mit 503.000 Beschäftigten, die etwa 80 v.H. der Arbeitnehmer im westdeutschen Organisationsbereich des Verbandes repräsentieren, rund 3.500 Beschäftigte, für die die Arbeitszeit verkürzt wurde (vgl. Bundesarbeitgeberverband Chemie 1994).

Die IG-Chemie-Papier-Keramik zählte im selben Zeitraum 497 Betriebe mit knapp 420.000 Beschäftigten, die beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen eingeführt und dadurch knapp 3.400 Arbeitsplätze gesichert hätten.

Nach Angaben der HBV wurde bei den Banken von den Öffnungsklauseln für beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen bis zum April 1997 überhaupt kein Gebrauch gemacht. Im Bereich der Versicherungen kam bislang lediglich eine Vereinbarung zustande.

Im öffentlichen Dienst der neuen Bundesländer hatten bis Mitte August 1995 rund 90 kommunale Arbeitgeber für etwa 12.000 Beschäftigte Tarifvereinbarungen über beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen abgeschlossen (vgl. Rosdächer 1995,

592). Wegen der unterschiedlichen Laufzeiten und Dosierungen der Arbeitszeitverkürzungen können die Beschäftigungseffekte nur grob geschätzt werden. Bei rund 12.000 betroffenen Arbeitnehmern und einer durchschnittlich zugrunde gelegten Verkürzung von 10 v.H. dürften bis zu diesem Zeitpunkt kaum mehr als 1.200 Entlassungen vermieden worden sein. Im Frühjahr 1997 galten beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen nach Angaben der GEW für 17.000 Beschäftigte.

Präzisere Informationen als die Befragungen der Tarifparteien liefern Fallstudien über die Umsetzung der Arbeitszeitverkürzungen in einzelnen Unternehmen bzw. Betrieben, weil dort sowohl das Ausmaß und die Dauer der Arbeitszeitverkürzungen als auch die Zahl der betroffenen Beschäftigten genau ermittelt werden können. Trotzdem sind auch hier die tatsächlichen Beschäftigungswirkungen schwierig zu quantifizieren. Zum einen können sich die rein rechnerischen Beschäftigungseffekte aufgrund von induzierten Produktivitätseffekten oder einer Ausweitung der Mehrarbeit verringern. Zum anderen hängt das tatsächliche Beschäftigungsvolumen nicht nur vom Ausmaß der Arbeitszeitverkürzung und etwaigen induzierten Effekten ab. Hier spielen weitere Faktoren - z.B. der Anstieg oder der Rückgang des Produktionsvolumens, des Krankenstandes oder des Auslastungsgrades - eine wichtige Rolle. Solche Faktoren bleiben jedoch während der Dauer der Arbeitszeitverkürzung weder konstant noch sind die Veränderungen stets exakt zu messen.

Aus diesen Gründen können die Beschäftigungswirkungen auch im Rahmen von Fallstudien nicht genau bestimmt werden. Allerdings lassen sich die Größenordnungen im Vergleich zu den Befragungen auf der sektoralen Ebene recht gut abschätzen. So kann der Beschäftigungseffekt bei der Volkswagen AG auf rund 20.000 und im rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergbau auf etwa 5.000 vermiedene Entlassungen beziffert werden (vgl. im einzelnen IV.4.1 und V.4.1).

Trotz der vorliegenden empirischen Befunde ist die Datenlage insgesamt unbefriedigend. Einerseits dürfte ein Teil der betrieblichen Vereinbarungen mittlerweile ausgelaufen sein. Andererseits können weitere Betriebe die Öffnungsklauseln in Anspruch genommen haben. Validere Ergebnisse können nur mit einer Panel-Befragung der Unternehmen und/oder Betriebsräte erzielt werden. Dabei müßte jeweils die betriebliche Beschäftigungssituation, das Ausmaß und die Dauer der Arbeitszeitverkürzung, die Anzahl der betroffenen Arbeitnehmer sowie die Zahl der vermiedenen Entlassungen erfragt werden.

IV Beschäftigungssicherung bei der Volkswagen AG

Die Volkswagen AG (VW AG) geriet 1993 in eine schwere ökonomische Krisensituation. Zum einen wurde das Unternehmen vom Konjktureinbruch auf dem Automobilmarkt stark getroffen; die Nachfrage ging um 20 v.H. zurück. Zum anderen sah sich die VW AG zunehmend mit den strukturellen Problemen in der Automobilindustrie konfrontiert. Der weltweite Aufbau von Überkapazitäten im PKW-Bereich, die forcierten Globalisierungs- und 'Lean-Strategien' sowie die Reorganisation der Zulieferbeziehungen erhöhten den Konkurrenzdruck in der Branche. Hinzu kamen VW-spezifische Rentabilitäts-, Produktivitäts- und Kostenprobleme, wie ein vergleichsweise zu hoher 'break even' oder eine zu geringe Umsatzrendite sowie eine große Teile- und Modellvielfalt bei zugleich starker wirtschaftlicher Abhängigkeit von einem Grundmodell (Golf) als Hauptumsatzträger.

Diese wirtschaftlichen Probleme schlugen zwar nicht ungemildert, aber dennoch hart auf die Beschäftigungssituation durch. Weder mit den bei der VW AG bewährten Vorruhestandsregelungen noch mit der Einführung konjunktureller Kurzarbeit hätten die akuten Personalüberhänge vollständig aufgefangen werden können. Es drohten daher Massenentlassungen in einer Größenordnung von bis zu 30.000 Beschäftigten. Ein Personalkostenäquivalent von zwei Milliarden Mark mußte binnen zweier Jahre eingespart werden.

In dieser prekären Beschäftigungssituation haben die Tarifparteien einen neuen beschäftigungspolitischen Weg eingeschlagen. Um betriebsbedingte Kündigungen zu vermeiden, wurde - zunächst befristet für zwei Jahre - die tarifliche Arbeitszeit von 36 auf 28,8 Stunden reduziert, die Löhne und Gehälter gekürzt sowie eine Beschäftigungsgarantie für die Arbeitnehmer vereinbart.

Im folgenden soll dieser innovative Tarifaabschluß zur Beschäftigungssicherung näher untersucht werden. Dabei sind zunächst die betriebs- bzw. tarifpolitischen Hintergründe zu erörtern (IV.1) sowie die z.T. komplizierten Regelungsinhalte zu erläutern (IV.2). Sodann geht es um die betriebliche Umsetzung bzw. Handhabung der Arbeitszeitverkürzung (IV.3) sowie um ihre betrieblichen Wirkungen (IV.4). Abschließend wird die weitere Entwicklung der ursprünglich befristeten Tarifvereinbarung verfolgt sowie die beschäftigungspolitische Bedeutung der neuen Regelungen untersucht (IV.6).¹

1 Ausgangslage

Die VW AG, ursprünglich von den Nationalsozialisten gegründet und 1960 in eine Aktiengesellschaft umgewandelt, entwickelte sich in den letzten 30 Jahren zu einem

¹ Vgl. im folgenden auch Rosdächer/Seifert 1994b; Promberger et al. 1995, 478ff.; 1996a, 31ff. sowie Promberger et al. im Erscheinen.

multinationalen Konzern und ist gegenwärtig der größte europäische und der fünfgrößte Automobilhersteller der Welt. Das Unternehmen stand - historisch bedingt - stets unter einem starken Einfluß der öffentlichen Hand. Zwar gab die Bundesregierung 1988 ihre Beteiligung an dem Unternehmen endgültig auf, das Land Niedersachsen besitzt aber bis heute 20 v.H. der Aktien. Zudem sichert das Volkswagen-Gesetz dem Land regelmäßig die absolute Mehrheit in der Hauptversammlung der Aktiengesellschaft und einen entsprechenden Einfluß im Aufsichtsrat. Hinzu kommt, daß das Automobilunternehmen Niedersachsens größter Arbeitgeber ist, was nicht nur die starke beschäftigungspolitische sondern auch die große regional- und strukturpolitische Bedeutung der VW AG für das Land unterstreicht (vgl. z.B. Lompe et al. 1996, 89ff.). Die Beschäftigungskrise bei der VW AG war daher stärker als in anderen Unternehmen (z.B. bei den Konkurrenten Opel oder Mercedes) nicht nur ein betriebswirtschaftliches Problem, sondern auch ein Politikum.

Als im Laufe des Jahres 1993 deutlich wurde, daß der Konjunktureinbruch sowie die oben angeführten strukturellen Probleme der Branche und des Unternehmens einschneidende Maßnahmen zur Kostensenkung und Produktivitätssteigerung erforderten, ging es den beteiligten Akteuren vor allem darum, die negativen Folgen für die Arbeitnehmer, die betroffenen Regionen und das Land abzumildern. Massenentlassungen in der Größenordnung von 30.000 Beschäftigten hätten nicht nur für rund 30 v.H. der Belegschaft Arbeitslosigkeit bedeutet, sondern auch die ohnehin schon bestehenden Strukturprobleme an den Standorten der VW AG verschärft. Denn der (prognostizierte) Personalüberhang verteilte sich keineswegs gleichmäßig auf die sechs inländischen Werke des Unternehmens (vgl. Tabelle IV.1). Die Entlassungen hätten in erster Linie in den strukturschwachen Gebieten Emden, Wolfsburg und Salzgitter erfolgen müssen.

Tabelle IV.1: Prognostizierter Personalbedarf bei der VW AG

	1993	1995	Differenz in v.H.
Wolfsburg	36.400	21.300	41
Hannover	14.000	11.900	15
Braunschweig	5.700	4.500	20
Kassel	14.200	10.700	25
Emden	9.400	5.000	48
Salzgitter	7.800	5.200	34
Übrige	15.700	13.300	15
Insgesamt	103.200	71.900	30

Quelle: Hartz 1994, 19.

Hinzu kommt, daß auch das Unternehmen im Falle von Massenentlassungen mit zusätzlichen Problemen konfrontiert gewesen wäre. Zum einen hätten die notwendigen Sozialplanaufwendungen die ohnehin angespannte Liquidität weiter belastet, zum anderen drohten langwierige Auseinandersetzungen um die Vereinbarung eines Sozial-

planes sowie Konflikte bei der Sozialauswahl. Die Einigung auf eine massive Arbeitszeitverkürzung zugunsten der Arbeitsplatzsicherung wurde auch durch die besonderen industriellen Beziehungen bei der VW AG begünstigt.² Die spezifische Eigentümerstruktur des Unternehmens bzw. der traditionell starke politische Einfluß des Bundes und des Landes haben dazu geführt, daß sich bei der VW AG montanähnliche Mitbestimmungsstrukturen etablieren konnten, die den Arbeitnehmervertretern nicht nur im Aufsichtsrat,³ sondern auch im Vorstand⁴ ein hohes Maß an unternehmerischer Mitbestimmung sichern.

Auch der Einfluß der betrieblichen Interessenvertretung geht weit über den gesetzlich garantierten Rahmen hinaus. Die „closed-shop“-ähnlich organisierte Belegschaft⁵ wird durch einen professionellen Betriebsrat mit „Co-Management-Intentionen“ vertreten (Promberger et al. 1996a, 34). Die einflußreiche betriebliche Interessenvertretung konnte in der Vergangenheit sowohl relativ hohe Löhne als auch gute Arbeitsbedingungen sowie umfangreiche betriebliche Sozialleistungen durchsetzen,⁵ die eine Lohnkürzung im Zusammenhang mit der Arbeitszeitverkürzung erleichterten.

Der beschäftigungssichernde Tarifabschluß wurde auch dadurch begünstigt, daß das Unternehmen mit der IG Metall traditionell Haustarifverträge abschließt. Eine Mitgliedschaft des Unternehmens im Arbeitgeberverband bzw. eine Tarifbindung an die Flächentarifverträge hätte die zum damaligen Zeitpunkt von der offiziellen Arbeitszeitpolitik der Arbeitgeberverbände abweichende Tarifpolitik kaum erlaubt.⁶

² Vgl. zu den Arbeitsbeziehungen bei der VW AG Doleschal/Dombois 1982; Brumlop/Jürgens 1983; Streeck 1984; Koch 1987; Dombois 1996; Jürgens 1996.

³ Das Volkswagen-Gesetz sieht z.B. ein Vetorecht der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat vor, wenn Beschlüsse über die Errichtung oder Schließung von Produktionsstätten getroffen werden.

⁴ Der neu in das Unternehmen eingetretene Arbeitsdirektor Peter Hartz spielte bei der Einführung der 4-Tage-Woche sowie der weiteren Konzeption der beschäftigungssichernden Unternehmenspolitik eine zentrale Rolle (vgl. auch Hartz 1994; 1996).

⁵ Dieser Umstand dürfte allerdings auch eine Ursache für die relativ hohe Kostenbelastung des Unternehmens gewesen sein.

⁶ Die Vereinbarung blieb auch in der Folgezeit auf die sechs westdeutschen VW-Werke begrenzt. Die beschäftigungssichernde Strategie wurde somit keineswegs konzernweit verfolgt. Lediglich bei der deutschen Tochter Audi AG wurden 1994 und 1995 vorübergehend die tariflichen Optionen in den Beschäftigungssicherungstarifverträgen der Metallindustrie in Anspruch genommen. Anders als bei der VW AG wurden die beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen bei der Audi AG 1995 wegen der verbesserten Beschäftigungslage allerdings wieder vollständig rückgängig gemacht (vgl. Diebel 1995, 38ff.).

Alternative Maßnahmen zur Personalanpassung

Die VW AG stand vor dem Abschluß des Beschäftigungssicherungstarifvertrages vor einem doppelten Problem: Erstens mußte das Beschäftigungsvolumen binnen zweier Jahre um ca. 30 v.H. reduziert werden, zweitens mußte die Zahl der Beschäftigten zwischen den Standorten neu verteilt werden. Zur Bewältigung dieser Problemlage wurde neben etwaigen Massenentlassungen und der Arbeitszeitverkürzung mit Lohnverzicht auch die Ausweitung der Kurzarbeit sowie die Intensivierung traditioneller Instrumente des sozialverträglichen Personalabbaus diskutiert.

Da die VW AG schon seit 1986 rund 20.000 Arbeitsplätze abgebaut hatte, stieß eine weitere Reduktion der Belegschaft über die Ausnutzung der natürlichen Fluktuation oder über Aufhebungsverträge an Grenzen. Zudem waren für den seit Mitte der achtziger Jahre eingeleiteten Schrumpfungsprozeß auch Frühverrentungen schon ausgiebig genutzt worden, so daß für einen weiteren Personalabbau über Vorruhestandsregelungen kaum noch Spielraum bestand. Der Anteil der über 56jährigen Arbeitnehmer war einerseits mit 2.400 Personen bei über 100.000 Beschäftigten quantitativ zu gering (vgl. Hartz 1994, 82), um die notwendigen Personalanpassungen vornehmen zu können. Andererseits drohte die gesetzlich vorgeschriebene vollständige Übernahme der Beiträge zur Renten- und Krankenversicherung durch den Arbeitgeber, den Vorruhestand ab 1995 deutlich zu verteuern. Die angestrebten Kostenentlastungseffekte wären mit diesem Instrument nicht zu realisieren gewesen.

Auch die Alternative der konjunkturell bedingten Kurzarbeit war von der VW AG bereits im Jahre 1993 genutzt worden. Kurzarbeit hätte zwar noch eine gewisse Zeit weiter angewendet bzw. sogar ausgeweitet werden können; aber am Ende des Jahres 1994 wäre dieses Instrument weitgehend ausgeschöpft gewesen. Diese Alternative hätte daher nicht ausgereicht, den Personalüberhang bis zum Ende des Jahres 1995 aufzufangen. Darüber hinaus wäre die Kurzarbeit nicht nur für das Unternehmen mit einer Kostenbelastung von rund 500 Millionen Mark zu Buche geschlagen, sondern hätte auch für die Bundesanstalt für Arbeit eine um 400 Millionen Mark höhere Belastung bedeutet als die Alternative der Arbeitszeitverkürzung.⁷

Damit blieb personalpolitisch zunächst nur die Alternative der Entlassungen, gegen die aber vor allem folgende Gründe sprachen: Zum einen wären aus Sicht des Managements Massenentlassungen mit der traditionell auf Beschäftigungsstabilität ausgerichteten Personalpolitik und Unternehmenskultur nicht vereinbar gewesen,⁸ zum anderen wären erhebliche finanzielle Lasten auf das Unternehmen zugekommen. Denn im Falle betriebsbedingter Kündigungen wären kurzfristig Sozialplankosten in Milliardenhöhe

⁷ Vgl. zu einer Modellrechnung für diese Alternativen Bach/Spitznagel 1994, 13ff.

⁸ „Volkswagen hat ... in seiner Unternehmensgeschichte noch nie auf das Instrument der betriebsbedingten Kündigung zurückgegriffen“ (Hartz 1994, 60). Vgl. allerdings zu größeren Personalfreisetzungen in den siebziger Jahren Dombois 1976.

angefallen. Die Personaleinsparungen hätten somit erst in späteren Jahren zu einer Reduktion der Lohnkosten geführt. Zudem hätten Massentlassungen, bei denen eine Sozialauswahl vorgenommen werden muß, bewirkt, daß vor allem Arbeitnehmer mit relativ schlechten Arbeitsmarktchancen, hohen Unterhaltsverpflichtungen und fortgeschrittenem Lebensalter hätten weiter beschäftigt werden müssen. Diese Selektion hätte bei der VW AG die Belegschaftsstruktur ungünstig beeinflußt, wenn überwiegend die jungen und leistungsfähigen Mitarbeiter hätten entlassen werden müssen. In diesem Zusammenhang ist etwa zu berücksichtigen, daß aufgrund der durchschnittlich größeren Unterhaltsverpflichtung ausländischer Mitarbeiter für diese im Regelfall ein stärkerer Kündigungsschutz besteht als für deutsche Mitarbeiter, von denen bei der VW AG fast 40 v.H. Alleinstehende sind. Dies hätte im Falle von Kündigungen erhebliche soziale Konflikte mit sich bringen können.

Das Unternehmen hat aus diesen Gründen die Alternative der Arbeitszeitverkürzung ohne Entgeltausgleich favorisiert, die schon relativ kurzfristig hohe Kosteneinspar-effekte versprach sowie auch die Möglichkeit bot, das Humankapital sowie die eingespielten Arbeitsteams zu erhalten. Zusätzlich wurde nicht nur vom Management, sondern auch von den Arbeitnehmervertretern auf den positiven Nebeneffekt verwiesen, daß die Bundesanstalt für Arbeit bei dieser Lösung Ausgaben für sonst arbeitslos gewordene Beschäftigte spart.

Die Arbeitszeitverkürzung wurde von der IG Metall und dem Betriebsrat trotz der damit verbundenen Einkommenskürzungen mangels alternativer sozialverträglicher Lösungen schnell akzeptiert. Über strittige Punkte der Vereinbarung zur 28,8-Stunden-Woche, die sich vor allem auf die Frage des Lohnausgleichs konzentrierten, konnte innerhalb von nur fünf Verhandlungsrunden bzw. 14 Tagen Einigkeit erzielt werden.⁹ Für die rasche Einigung auf die drastische Arbeitszeit- und Einkommenskürzung war die - auch von den Arbeitnehmervertretern nicht angezweifelte - akute Beschäftigungskrise verantwortlich. Hinzu kam, daß die Einkommenseinbußen zeitlich befristet wurden, so daß die Zugeständnisse zunächst nur einen temporären Charakter hatten.

2 Tarifliche Regelungen

Das ursprüngliche Konzept zur Beschäftigungssicherung bei der VW AG wies mit der 28,8-Stunden-Woche, dem Stafetten-Modell, dem Blockzeit-Modell und dem unternehmensinternen Personalausgleich vier Komponenten auf (vgl. Promberger 1996a et al. 41ff.). Während die Arbeitszeitverkürzung auf 28,8 Wochenstunden im „Tarifvertrag zur Sicherung der Standorte und der Beschäftigung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei der Volkswagen AG“ Ende 1993 geregelt wurde,¹⁰ blieben die übli-

⁹ Vgl. zu den Tarifverhandlungen aus gewerkschaftlicher Perspektive Peters et al. 1994 sowie die verschiedenen Beiträge in Peters 1994.

¹⁰ Der Tarifvertrag ist abgedruckt in Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 1994, Heft 3, 111f.

gen Bausteine des Konzepts zunächst relativ vage. Zwar wurde die Notwendigkeit von Um- und Versetzungen im Rahmen eines unternehmensinternen Personalausgleichs in der Vereinbarung betont, genauere Regelungen - z.B. zur Frage der Versetzungen zwischen den Standorten - wurden aber nicht vereinbart. Zum Stafetten- und Blockzeit-Modell wurde lediglich in der Präambel eine Absichtserklärung formuliert: „Die Parteien sind ferner darüber einig, daß zur Beschäftigungssicherung weitere Maßnahmen erforderlich sind. Dies können z.B. arbeitsfreie Blockzeiten zur Qualifizierung und ein sogenanntes Stafetten-Modell sein. Einzelheiten zu den Modellen werden, soweit tarifvertragliche Regelungen nicht tangiert sind, zwischen den Betriebsparteien vereinbart.“ In der Zwischenzeit wurden allerdings Vereinbarungen mit präzisierenden Regelungen auch zu diesen Komponenten getroffen.

28,8-Stunden-Woche

Den Kern der Tarifvereinbarung bildet die 20prozentige Arbeitszeitverkürzung von 36 Stunden auf 28,8 Stunden pro Woche zum 1.1.1994. „Die wöchentliche Arbeitszeit ist grundsätzlich auf 4 Arbeitstage in der Regel von Montag bis Freitag zu verteilen. Eine Verteilung auf 5 Arbeitstage kann vereinbart werden, wenn dies betrieblich erforderlich ist; dies bedarf der Genehmigung der Tarifvertragsparteien“ (§ 2.3). Die 28,8 Stunden-Woche gilt zudem als Berechnungsgrundlage für eine im Jahresdurchschnitt zu erbringende Arbeitszeit. Eine tatsächliche Implementierung der im Zusammenhang mit der VW AG immer wieder genannten 4-Tage-Woche war daher mit dieser Vereinbarung zumindest nicht zwingend vorgeschrieben.

Im Gegenzug für die Arbeitszeitverkürzung wurden die Löhne und Gehälter tarift technisch zunächst ebenfalls um 20 v.H. gekürzt. Die rechnerischen Einkommenseinbußen bei den monatlichen Einkommen wurden dann jedoch durch verschiedene Umwandlungen von jährlichen Zahlungen sowie zusätzlichen Aufstockungsbeträgen (Teillohnausgleich) kompensiert. Dafür sprachen mehrere Gründe (vgl. Promberger et al. im Erscheinen): *Erstens* sind zahlreiche Sozialleistungen (z.B. Arbeitslosengeld) an das Monatseinkommen gekoppelt, so daß nur durch die Sicherung der bisherigen Monatseinkommen eine entsprechende soziale Absicherung der Beschäftigten gewährleistet werden konnte. *Zweitens* schien eine solche Regelung auch sozialverträglicher zu sein, da zahlreiche regelmäßige finanzielle Verpflichtungen (z.B. Miete, Zinszahlungen, Unterhalt) monatlich anfallen. *Drittens* dürfte ein konstantes Monatseinkommen auch einen positiven Effekt auf die Akzeptanz der neuen Bestimmungen durch die Beschäftigten ausüben (vgl. hierzu auch Promberger et al. 1996b, 212ff.).

Das komplizierte Entgeltpaket sah folgende Maßnahmen vor, um das zunächst um 20 v.H. reduzierte monatliche Bruttoeinkommen stufenweise wieder auf das ursprüngliche Niveau aufzustocken:

- Umwandlung der Jahressonderzahlung in Höhe von 96 v.H. des monatlichen Entgeltes und eines Teils des Urlaubsgeldes in monatliche Zahlungen;

- Vorziehen der für den 1.10.1995 vereinbarten 35-Stunden-Woche mit einem Lohnausgleich von 2,8 v.H. auf den 1.1.1994;
- Wegfall und Verrechnung einer bislang VW-spezifischen Erholungsfreizeit (der sogenannte Nordhoff-Urlaub für Schichtarbeiter);
- Verschiebung der bereits zum 1.11.1993 vereinbarten Tarifierhöhung von 3,5 v.H. auf den 1.1.1994, und Verrechnung dieser Tarifierhöhung mit der Lohnminderung; dadurch wurde die Tarifierhöhung im nachhinein in eine Arbeitszeitverkürzung umgewandelt;
- Tarifierhöhung um ein v.H. im Vorgriff auf eine zum 1.8.1994 neu auszuhandelnde Lohn- und Gehaltserhöhung;
- Gewährung eines weiteren Aufstockungsbetrages in Höhe von rund zwei v.H. zur Sicherung des früheren Bruttoeinkommens.

Insgesamt bedeutete der Tarifabschluß für die VW-Beschäftigten eine Minderung der Jahres-Bruttoeinkommen von rund 16 v.H.; aufgrund der progressiven Staffelung der Lohn- bzw. Einkommensteuer fällt der (individuelle) Netto-Einkommensverlust allerdings geringer aus.

Eine ähnliche Lösung wurde für die außertariflichen (AT-)Angestellten gefunden. So wurden analog zu den Regelungen des Tarifvertrages die Grundvergütungen auf Jahresbasis zum 1.1.1994 gekürzt, durch Teilverrechnung mit dem Jahresbonus blieben die monatlichen Gehaltszahlungen jedoch unverändert. Die relative Einkommensminderung läßt sich für diese Beschäftigtengruppe nicht genau bestimmen. Dies hängt damit zusammen, daß sich das Jahreseinkommen von außertariflichen Angestellten aus zwei Komponenten - dem Grundeinkommen und der erfolgsabhängigen Jahresvergütung - zusammensetzt.

Die AT-Angestellten bilden nicht nur hinsichtlich der Einkommensregelungen eine Ausnahme, sondern auch die Arbeitszeiten sind für diesen Kreis abweichend vom Tarifvertrag geregelt: AT-Angestellte sind 'zeitsouverän', d.h., „die Führungskräfte und außertariflichen Angestellten disponieren ihre Arbeitszeit eigenverantwortlich und entsprechend ihrer Aufgaben- und Zielvereinbarung in Abstimmung mit dem Vorgesetzten. Dabei wird auf eine Festlegung einer wöchentlichen regelmäßigen Arbeitszeit im Dienstvertrag verzichtet, da ausschließlich die Qualität der Aufgabenerfüllung ausschlaggebend ist“ (Hartz 1994, 89).

Stafetten-Modell

Das Stafetten-Modell sah ursprünglich zwei Komponenten vor. Zum einen sollten die ausgebildeten Arbeitnehmer schrittweise in ein Vollzeitarbeitsverhältnis übernommen werden, zum anderen sollten ältere Arbeitnehmer nach und nach auf einen Teil ihrer Arbeitszeit verzichten und in den Ruhestand gleiten (vgl. Hartz 1994, 81ff.).

In einem ersten Schritt wurde im Mai 1994 eine Tarifvereinbarung zur „Stafette für Auszubildende“ abgeschlossen. Das vereinbarte Modell regelte die Stafette für die Ausgebildeten, wie ursprünglich vorgesehen. Die Nachwuchskräfte sollten in drei Stufen von einem Teilzeit- in ein Vollzeitarbeitsverhältnis gleiten:

- In den ersten zwei Jahren nach der Übernahme sollte der Beschäftigte einen Teilzeit-Vertrag mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von 20 Stunden erhalten.
- Vom 25. bis einschließlich 42. Monat sollte die wöchentliche Arbeitszeit dann auf 24 Stunden angehoben werden.
- Schließlich sollte der Beschäftigte dreieinhalb Jahre nach Abschluß der Ausbildung in ein Vollzeitarbeitsverhältnis übernommen werden.

Die Vereinbarung sollte jedoch in den einzelnen Werken flexibel gehandhabt werden; bei „einernehmlich festgestelltem Personalbedarf sind durch die Betriebsparteien ... einvernehmliche Regelungen möglich“ (§ 1.4).¹¹

Die Stafette für ältere Beschäftigte kam zunächst nicht zustande, da es bei der VW AG eine Altersregelung gab, deren Zukunft im Frühjahr 1994 ungewiß war. Der Betriebsrat wollte zunächst Klarheit über die Fortführung der bestehenden Altersregelung herstellen, bevor er sich auf konkrete Vereinbarungen über ein Stafetten-Modell für die älteren Beschäftigten einließ. Im Rahmen des sogenannten „Generationenvertrages“ vom November 1994 wurden daher zunächst die Modalitäten einer neuen Altersregelung festgelegt. Diese sahen zwar gegenüber den früheren Regelungen für die Beschäftigten gewisse Verschlechterungen vor, stellten für die älteren Arbeitnehmer insgesamt nach wie vor ein 'attraktives Angebot' für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Unternehmen dar.

Im Rahmen des Generationenvertrages wurde zudem vereinbart, daß Beschäftigte, die „in absehbarer Zeit die Möglichkeit haben, altersbedingt aus dem Unternehmen auszuscheiden, bis maximal zwei Jahre in einen gesonderten Betriebsteil versetzt werden“ können, für den strukturell bedingte Kurzarbeit nach § 63,4 AFG beantragt wird (Promberger et al. 1996, 46). Die Arbeitszeit kann somit für diesen Personenkreis bis auf Null Stunden abgesenkt werden.

Obwohl die Altersregelung damit auf eine neue Basis gestellt worden war, wurden zunächst keine konkreten Verhandlungen zur Ausgestaltung des Stafetten-Modells für Ältere aufgenommen. Dies dürfte nicht zuletzt auch auf die rechtlichen Schwierigkeiten bei der kollektiven Vereinbarung von Teilzeitarbeit zurückzuführen sein.

¹¹ So wurde in einer „Protokollnotiz zur Anwendung der Tarifvereinbarung 'Stafette für Auszubildende' vom 24.5.1994“ das Modell aufgrund der Programm- und der besonderen Beschäftigungssituation in den Werken Wolfsburg, Hannover, Braunschweig, Kassel und Salzgitter für die Ausgebildeten des Jahres 1994 - zunächst bis Ende des Jahres - ausgesetzt. Ab 1995 wurden alle Ausgebildeten (außer im Werk Kassel) aufgefordert, Stellen in Hannover anzutreten, die wiederum aus der Stafette ausgenommen waren (vgl. Promberger et al. 1996a, 45).

Während die Auszubildenden nach ihrer Ausbildung ein neues Arbeitsverhältnis mit dem Arbeitgeber begründen, das rechtlich neu gestaltbar ist, darf für ältere Arbeitnehmer eine Verkürzung ihrer tarifvertraglich verankerten Arbeitszeit betrieblich nicht erzwungen werden. Die Stafette für Ältere muß daher prinzipiell eine freiwillige Regelung sein. Eine solche freiwillige Regelung kam erst mit der Verlängerung der 28,8-Stunden-Woche Ende 1995 zustande (vgl. IV.6).

Blockzeit-Modell

Das Blockzeit-Modell sah ursprünglich vor, einen Zeitraum von etwa drei Monaten im Jahr für Qualifizierungsmaßnahmen zu nutzen. Das Modell war insbesondere für die Zielgruppe der unter 30jährigen und Alleinstehenden konzipiert. Für die Gruppe der „jungen Singles“ wurde unterstellt, daß die mit der Blockzeit verbundene zusätzliche Arbeitszeit- und Einkommenskürzung zumutbar sei, weil für diese Gruppe die finanziellen Verpflichtungen in der Regel geringer seien und aufgrund fehlender familiärer Verpflichtungen eine größere Mobilität und Flexibilität erwartet werden dürfte als von anderen Belegschaftsgruppen (Hartz 1994, 80). Auf Wunsch sollten jedoch auch ältere Arbeitnehmer sowie Führungskräfte die Möglichkeit erhalten, eine arbeitsfreie Blockzeit zu realisieren. Zur Finanzierung der bis zu dreimonatigen Qualifizierungszeiten sollte die Bundesanstalt für Arbeit Unterhaltsgeld gewähren, das vom Unternehmen zusätzlich aufgestockt werden sollte.

Das Blockzeit-Modell scheiterte in erster Linie am Finanzierungsmodus, weil die Voraussetzungen zur Zahlung von Unterhaltsgeld durch die Bundesanstalt für Arbeit nach dem AFG (§§ 43 und 44) nicht erfüllt waren. So waren die VW-Beschäftigten aufgrund der tarifvertraglichen Beschäftigungsgarantie nicht von Arbeitslosigkeit bedroht. Zudem war eine Subventionierung betrieblicher Weiterbildungsmaßnahmen grundsätzlich nicht erlaubt.

Die Tarifparteien haben daher das Blockzeit-Modell im Mai 1994 an die Bestimmungen des AFG angepaßt und auf die von der Bundesanstalt für Arbeit geförderte strukturell bedingte Kurzarbeit zugeschnitten. Demnach kann für die Beschäftigten im Rahmen dieses Modells für maximal drei Monate pro Kalenderjahr strukturelle Kurzarbeit beantragt werden. Das Unternehmen stockt die Zahlungen der Bundesanstalt für Arbeit auf durchschnittlich 85 v.H. des monatlichen Netto-Einkommens auf.¹² Die Kurzarbeit darf von den Beschäftigten nur für Qualifizierungsmaßnahmen genutzt werden, die über die betrieblich notwendige Weiterbildung hinausgehen und Qualifikationen vermitteln, die auf dem externen Arbeitsmarkt verwertbar sind.

¹² Dabei wurde eine gestaffelte Aufstockung je nach Lohn- bzw. Gehaltsgruppe vereinbart, die den niedrigeren Gruppen bis zu 95 v.H., den höheren bis zu 80 v.H. ihres letzten Netto-Einkommens sichert (vgl. auch Promberger et al. 1996, 48).

Ein von der Finanzierung weitgehend unabhängiges Problem bei der Realisierung des Blockzeit-Modells betraf die Entscheidung über die Dauer und die Lage der Blockzeit sowie die Auswahl der Teilnehmer. Da hier die personellen Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates berührt waren, kam eine allein an den betrieblichen Belangen orientierte Entscheidung über den Einsatz des Blockzeit-Modells nicht in Frage. Schließlich drohte die Gefahr einer Ausgrenzung bestimmter Belegschaftsteile von Qualifizierungsmaßnahmen ebenso wie die Anordnung unerwünschter Blockzeiten (vgl. im einzelnen Rosdächer/Seifert 1994b, 11f.). Die Tarifparteien waren sich daher darüber einig, daß von der Blockzeit-Regelung nur bei Bedarf, d.h. bei spürbarem und akutem Personalüberhang Gebrauch gemacht werden sollte: „... in welchem Umfang Kurzarbeit und damit arbeitsfreie Blockzeit notwendig sein wird, hängt von der Entwicklung ab. ... ob und wie diese tariflichen Modelle genutzt werden, wird von der konjunkturellen und strukturellen Situation abhängen“ (IG Metall 1994).

Zwischen- und innerbetrieblicher Personalausgleich

Aus dem unterschiedlich starken Personalüberhang an den einzelnen Standorten (vgl. Tabelle IV.1) und auch innerhalb einzelner Werke sowie der linearen Verkürzung der Arbeitszeit in sämtlichen Betrieben und Betriebsteilen resultierte die Notwendigkeit, einen sowohl zwischen- als auch innerbetrieblichen Personalausgleich zu organisieren.¹³ Zwar verpflichtete schon die Tarifvereinbarung vom Dezember 1993 die Beschäftigten zu etwaigen Versetzungen (§ 4.1), diese blieben aber an eng definierte Zumutbarkeitskriterien gebunden und wurden letztlich nur nach dem Prinzip der Freiwilligkeit durchgeführt.

Erst im „Generationenvertrag“ vom November 1994 wurden detailliertere und restriktivere Regelungen für die zwischenbetriebliche Mobilität vereinbart¹⁴ sowie weitere Maßnahmen für einen Beschäftigungsausgleich formuliert. Demnach sollte die „Verlagerung von Fertigungen“ ebenso in Betracht kommen wie die „Bereinigung von unwirtschaftlichen Fertigungen“ oder die „Veränderungen von Produktionsprogrammen zur Anpassung von Lagerbeständen“ (Promberger et al. 1996a, 50f.). Die Strategie richtete sich also nicht nur darauf, die Beschäftigten an die Standorte zu versetzen,

¹³ In einigen Produktions- und Montagebereichen (z.B. im Werk Emden) konnte das Unternehmen mit der linearen Reduzierung der Arbeitszeit unmittelbar auf die gesunkene Nachfrage reagieren. In anderen Bereichen (z.B. Marketing oder Forschung und Entwicklung) verursachte oder verschärfte die Arbeitszeitverkürzung dagegen Personalengpässe.

¹⁴ Die Zumutbarkeitskriterien wurden auf drei reduziert: Dauer der Betriebszugehörigkeit, Lebensalter und Unterhaltsverpflichtungen. Zudem wurden Mobilitätshilfen des Unternehmens (kostenlose Unterbringung am neuen Standort, Umzugskosten, Trennungsschadigungen, Familienheimfahrten) auf die Beschäftigten beschränkt, die entweder in die Werke Emden und Kassel oder aus diesen in andere Standorte wechselten.

an denen noch ausreichend Arbeit vorhanden war, sondern auch umgekehrt Produktionen an Standorte zu verlagern, wo Beschäftigungsmangel herrschte.

3 Betriebliche Umsetzung der tariflichen Regelungen

Zunächst ist darauf zu verweisen, daß der Firmentarifvertrag den Betriebsparteien einerseits einen engen zeitlichen Rahmen für die Konkretisierung der tariflichen Regelungen vorgab. Die Betriebe hatten nur gut einen Monat Zeit, um zwischen der Bekanntgabe des Verhandlungsergebnisses und dem Wirksamwerden der Tarifverträge die alten betrieblichen Arbeitszeitsysteme an die neuen Bedingungen anzupassen. Andererseits ließ die Tarifvereinbarung den Werksleitungen und Betriebsräten einen relativ weiten Spielraum bei der inhaltlichen Ausgestaltung der neuen Arbeitszeitmodelle. Somit standen die betrieblichen Verhandlungen nicht nur unter einem gewissen Zeitdruck, sondern waren zugleich mit einer recht umfangreichen Materie befaßt. Die 28,8-Stunden-Woche wurde daher in den einzelnen Werken zunächst provisorisch umgesetzt, indem die 35-Stunden-Woche vorgezogen und freie Tage gewährt wurden, an denen die Produktion z. T. ruhte.

In den betrieblichen Verhandlungen zur Umsetzung der Arbeitszeitverkürzung verfolgte das Management vor allem eine kontinuierliche Auslastung der Anlagen an fünf Werktagen in der Woche sowie die Einführung neuer bzw. zusätzlicher Schichten, insbesondere für bestimmte Engpaßbereiche. Damit wurde zum einen die Ausweitung oder zumindest die Sicherung der alten Betriebsnutzungszeiten angestrebt, zum anderen sollten Zuschläge durch die Veränderung der Schichtsysteme eingespart werden. Die Betriebsräte setzten dagegen primär auf die Einführung einer 4-Tage-Woche, um für die Beschäftigten attraktive Freizeitregelungen durchzusetzen, Wegezeiten einzusparen sowie Fahrgemeinschaften und Arbeitsteams nicht zu trennen. Den ausgehandelten Umsetzungsmodellen liegt daher i. d. R. ein Kompromiß zugrunde.

Die Betriebsparteien verständigten sich in den einzelnen Werken auf bereichs- und abteilungsspezifische Arbeitszeitmodelle, die sowohl den betrieblichen Interessen an optimalen Betriebsnutzungszeiten und variabler Arbeitszeitgestaltung als auch den Arbeits- und Freizeitpräferenzen der Beschäftigten Rechnung trugen. Dies konnte aufgrund der verschiedenen betrieblichen Anforderungen sowie der differenzierten Arbeitszeit- bzw. Freizeitwünsche der Beschäftigten am ehesten durch eine Vielzahl neuer Arbeitszeitmodelle gewährleistet werden. So wurden allein im Wolfsburger Werk rund 140 verschiedene Arbeitszeitmodelle konzipiert und eingeführt (vgl. Kandel 1994, 6).

Die verschiedenen Umsetzungsmodelle unterscheiden sich jedoch häufig nur geringfügig hinsichtlich Lage und Verteilung bzw. Dauer der Arbeitszeit. Die Vielzahl der Modelle läßt sich deshalb auf einige Grundtypen reduzieren, die sich in entsprechenden Betriebsvereinbarungen wiederfinden (vgl. auch Rosdächer/Seifert 1994b, 14ff.; Promberger et al. 1996, 55ff.):

(1) Die häufigste Umsetzungsform der Arbeitszeitverkürzung ist die 4-Tage-Woche. Etwa 60 v.H. der Beschäftigten arbeiten in einem 4-Tage-Rhythmus, in dem der Freitag oder der Montag und in einigen Fällen auch andere Wochentage arbeitsfrei bleiben. Die Produktion kann i.d.R. an fünf Werktagen aufrechterhalten werden, weil die Beschäftigten entweder in unterschiedlichen Gruppen arbeiten, die jeweils an verschiedenen, aber festen Wochentagen frei haben, oder rollierende Systeme angewendet werden, bei denen die Beschäftigten jeweils im Wochenwechsel an einem anderen Wochentag frei haben. Die 4-Tage-Woche findet sowohl in Schichtsystemen als auch in gleitender Arbeitszeit Anwendung. Dabei kann die regelmäßige tägliche Arbeitszeit länger dauern als das rechnerische Viertel (7h 12 min) der 28,8-Stunden-Woche. In diesen Fällen werden Zeitguthaben angesammelt, über die in Form von zusätzlichen freien Tagen - im Rahmen von Freischichtenplänen oder nach Absprache mit dem Vorgesetzten - verfügt werden kann. Die 4-Tage-Woche ließ sich hauptsächlich in den indirekten Bereichen (d.h. in den nicht direkt mit der Produktion beschäftigten Bereichen) realisieren. In den Werken Emden und Salzgitter wurde die 4-Tage-Woche jedoch auch in den direkten Bereichen eingeführt; dort hatten die Beschäftigten zumindest zeitweilig kollektiv am Freitag frei.

(2) Wird die wöchentliche Arbeitszeit dagegen auf fünf Werktage verteilt, was rund 30 v.H. der Beschäftigten - vor allem in den direkten Bereichen in verschiedenen Schichtsystemen - betrifft, beträgt die tägliche Arbeitszeit mindestens 5,76 Stunden. Die täglichen wie auch die wöchentlichen Schichtzeiten streuen in der Praxis allerdings erheblich, weil die bisherigen täglichen Arbeitszeiten stellenweise beibehalten oder sogar ausgedehnt wurden. Sofern die täglichen Arbeitszeiten länger als 5,76 Stunden dauern, werden auch hier zusätzlich freie Tage gewährt, wie z.B. im Vierschichtbetrieb mit sechsstündigen Schichtzeiten. Dabei werden die zusätzlichen freien Tage häufig zusammengefaßt, so daß eine ganze Woche arbeitsfrei bleibt. Die 5-Tage-Woche wird auch bei gleitender Arbeitszeit praktiziert. Zudem existiert eine 5-Tage-Variante mit einem verkürzten Freitag (sogenannte Viereinhalb-Tage-Woche).

(3) Neben der 4- und 5-Tage-Woche werden vereinzelt noch andere Umsetzungsformen für die Arbeitszeitverkürzung angewendet. So kommen verschiedene Mischformen aus 4- und 5-Tage-Woche zum Einsatz, bei denen z.B. der Freitag bei einer täglichen Arbeitszeit von sechs Stunden drei Wochen lang frei bleibt und in der vierten Woche knapp fünf Stunden am Freitag gearbeitet wird. Im Wechselschichtbetrieb kann in der einen Woche die Frühschicht an fünf Tagen besetzt sein, in der anderen Woche dagegen die Spätschicht an nur vier Tagen. Schließlich gelten für einige wenige Beschäftigte auch Arbeitszeitmodelle mit einer 6- oder 7-Tage-Woche, so etwa im vollkontinuierlichen Schichtbetrieb oder beim Werkschutz und der Werkfeuerwehr. Die tägliche Schichtzeit ist dort häufig länger als der entsprechende Bruchteil der tariflichen Wochenarbeitszeit; die Differenz wird auch hier durch Freizeitblöcke bzw. einzelne freie Tage ausgeglichen.

(4) Die Einführung neuer Schichtsysteme hat z.T. zu Schichtentkoppelungen bzw. zu flexiblen Schichtwechseln geführt. Dies bedeutet, daß sich nicht nur die Dauer der

Schichten, sondern auch deren Anfangs- und Endzeiten geändert haben. Ferner wurden auch Schichten neu eingeführt. Hierbei handelte es sich im wesentlichen um zusätzliche vierte oder fünfte Schichten, die dort notwendig wurden, wo die täglichen Schichtzeiten verkürzt wurden.¹⁵ Zudem ermöglichen die neuen Arbeitszeitvereinbarungen unter bestimmten Voraussetzungen auch zusätzliche Nachtschichten.

(5) Für bestimmte Personengruppen oder Funktionen können über die beschriebenen Modelle hinaus weitere Sonderregelungen vereinbart werden, die u.a. zeitlich begrenzte projektbezogene Arbeitszeitmodelle vorsehen können. Auch ein Wechsel zwischen den verschiedenen Arbeitszeitsystemen ist grundsätzlich möglich.

(6) Sämtliche Betriebsvereinbarungen enthalten Optionen, um bei entsprechender Auftragslage oder bei unvorhergesehenem Produktionsausfall kurzfristig die Arbeitszeit durch eine Ausdehnung der Schichtzeiten oder durch zusätzliche Nachtschichten verlängern zu können. Mehrarbeitszuschläge fallen erst an, wenn das geleistete Arbeitsvolumen 35 Stunden in der Woche übersteigt.

Die Betriebsvereinbarungen beinhalten ein sehr differenziertes und flexibles Instrumentarium zur Umsetzung der tarifvertraglich vorgegeben Arbeitszeitverkürzung, das von den Betriebsleitungen nicht nur zur Sicherung der Beschäftigung, sondern auch zur Optimierung der Prozesse genutzt wird. Sowohl für die einzelnen Werke als auch für die unterschiedlichen Bereiche bzw. Abteilungen wurden differenzierte Lösungen gefunden,¹⁶ die das Spektrum der Arbeitszeitmodelle vergrößert und ihre Flexibilität erweitert haben. Insgesamt wurde das bestehende Arbeitszeitsystem grundlegend umorganisiert. Während der Laufzeit der Tarifvereinbarung zur 28,8-Stunden-Woche sind die Grundmodelle zur Umsetzung der Arbeitszeitverkürzung sowie ihre quantitative Verbreitung relativ konstant geblieben. Jedoch haben die temporären Abweichungen von der tariflichen Arbeitszeit, insbesondere in Form von Mehrarbeit und Sonder-schichten, zugenommen. Zudem wurde die kollektive 4-Tage-Woche im Werk Emden mit Beginn der Produktion des neuen Passats aufgehoben und eine 5-Tage-Woche eingeführt. Die getroffenen Regelungen erwiesen sich somit nicht nur in ihrer Handhabung als flexibel, sondern waren bei Bedarf auch reversibel.

Stafetten- und Blockzeit-Modelle

Vom ursprünglichen Stafetten-Modell wurde zunächst nur die Stafette für Ausgebildete realisiert. Dementsprechend wurden im Frühjahr 1994 zunächst betriebliche und später auch tarifliche Regelungen in den meisten VW-Werken in Kraft gesetzt. Allerdings verständigten sich der Vorstand und der Gesamtbetriebsrat zugleich darauf, die

¹⁵ In Teilbereichen der Forschung und Entwicklung wurden Schichtarbeit sowie versetzte Arbeitszeiten auch für Angestellte eingeführt.

¹⁶ Vgl. zur Umsetzung der Arbeitszeitverkürzung in den einzelnen Werken Promberger et al. 1996a, 57-68.

Stafette für die Werke Wolfsburg, Salzgitter, Braunschweig, Hannover und Kassel ab dem 1.6.1994 befristet auszusetzen und die Ausgebildeten in ein Vollzeit-Arbeitsverhältnis zu übernehmen; diese Praxis wurde bis Ende 1994 beibehalten, weil die Beschäftigungslage zusätzliche Arbeitszeitverkürzungen zunächst nicht erforderte. Die Stafette für Ausgebildete fand also in dieser Phase hauptsächlich im Werk Emden Anwendung, wo der größte Personalüberhang bestand. Aber auch dort war der betroffene Personenkreis wegen vorangegangener Versetzungen an andere Standorte schon beträchtlich geschrumpft.

Seit Anfang 1995 ist die Stafette für Ausgebildete - mit Ausnahme des Werkes Hannover - in allen Standorten wieder in Kraft. Nach Schätzungen des Managements haben seit 1995 etwa die Hälfte (ca. 1.400) aller ausgeleiteten Auszubildenden für kürzere oder längere Zeit auf Basis des Stafetten-Modells gearbeitet.¹⁷ Dies entsprach einem maximalen Beschäftigungsäquivalent von rund 430 Vollzeitarbeitsplätzen (vgl. Promberger et al. 1996a, 69).

Während das Stafetten-Modell also zumindest phasenweise zum Einsatz kam und damit eine zusätzliche beschäftigungspolitische Wirkung erzielte, konnte das ursprünglich konzipierte Blockzeit-Modell nicht realisiert werden (vgl. zu den Gründen IV.2). Auch die Ersatzregelungen über die Einführung struktureller Kurzarbeit wurden von den Betrieben bislang nicht genutzt.

Zwischen- und innerbetrieblicher Personalausgleich

Aufgrund der einheitlich für sämtliche Unternehmensbereiche verkürzten Arbeitszeit und der schon zuvor bestehenden unterschiedlichen Personalüberhänge in den einzelnen Werken und Bereichen wurden inner- und zwischenbetriebliche Versetzungen notwendig. Dabei erwiesen sich die innerbetrieblichen Versetzungen als weitgehend unproblematisch, da es hierfür bereits ein eingespieltes Procedere gab.

So wurden z.B. im Werk Wolfsburg umfangreiche Personalausgleichsmaßnahmen durchgeführt; rund 1.000 Beschäftigte wechselten dort ihren Arbeitsplatz. Die Versetzungen konzentrierten sich allerdings primär auf die direkten Bereiche. In den indirekten Angestellten-Bereichen wurden dagegen Personalengpässe häufig nicht ausgeglichen, um den Rationalisierungsdruck zu erhöhen. Schwierigkeiten tauchten vor allem in der Forschung und Entwicklung auf, weil dort schon vor der Arbeitszeitverkürzung die Personaldecke recht dünn war, eine Verringerung der Aufgaben nicht zur Disposition stand und entsprechende Qualifikationen innerbetrieblich kaum zu rekrutieren waren. Da Neueinstellungen in der prekären wirtschaftlichen Lage des Unternehmens nicht in Frage kamen und auch von den Beschäftigten angesichts des Arbeitszeit- und Einkommensverzichts kaum akzeptiert worden wären, konnte in diesem Bereich die

¹⁷ Ausgenommen waren vor allem diejenigen Ausgebildeten, die nach Hannover versetzt und dort in Vollzeit übernommen wurden.

Arbeitszeitverkürzung z.T. nur formal eingeführt werden. Faktisch wurden häufig Mehrarbeit sowie Gleitzeitguthaben ausgeweitet.

Das größere Problem des unternehmensinternen Personalausgleichs bestand in der Organisierung der zwischenbetrieblichen Versetzungen. Schließlich existierte zwischen den VW-Werken mit den höchsten bzw. niedrigsten Personalüberhängen ein erheblicher Ausgleichsbedarf. So errechneten sich für das Werk Emden nach Umsetzung der 20prozentigen Arbeitszeitverkürzung immerhin noch rund 2.600 überzählige Beschäftigte, während sich im Werk Hannover ein rechnerischer Personalbedarf von etwa 700 Beschäftigten ergab, der sich wegen der guten Nachfrage nach den dort gefertigten Nutzfahrzeugen im Laufe des Jahres 1994 noch erhöhte.

Es ging daher primär um einen Personaltransfer von Emden nach Hannover, der aufgrund der weiten Entfernung zwischen den Werken und der zunächst nur „freiwilligen“ Rekrutierung der Beschäftigten für Versetzungen nicht leicht zu bewerkstelligen war. So wurden im ersten Quartal 1994 nur gut 100 Beschäftigte, vorwiegend aus Braunschweig und Salzgitter nach Hannover versetzt. Erst mit der Vereinbarung des „Generationenvertrages“ konnten nennswerte Umsetzungen erfolgen; rund 600 Beschäftigte aus Emden wurden im Dezember 1994 nach Hannover versetzt. Darüber hinaus wurden die Ausgebildeten (mit Ausnahme des Werkes Kassel) verstärkt in die Versetzungen einbezogen. Nach Abschluß der Ausbildung wurde vielen Betroffenen - befristet bis zum 31.12.1995 - ein Arbeitseinsatz im Werk Hannover mit 28,8 Stunden pro Woche angeboten, allerdings mit der Aussicht, bei entsprechendem Bedarf anschließend wieder in die Werke zurückkehren zu können, in denen sie ausgebildet wurden. Knapp 600 Beschäftigte aus Emden, Wolfsburg, Braunschweig und Salzgitter wechselten auf diese Weise nach Hannover. Seit Anfang 1996 finden jedoch - trotz der nach wie vor angespannten Personalsituation im Werk Hannover - wieder umfangreiche Rückversetzungen nach Emden statt, die mit der dortigen Produktion des neuen VW-Passats in Zusammenhang stehen (Promberger et al. 1996a, 72).

Insgesamt gesehen, haben sich die zwischenbetrieblichen Versetzungen in einem recht engen Rahmen bewegt. Umfangreichere Versetzungen scheiterten an der mangelnden Mobilitätsbereitschaft der Beschäftigten, die das Unternehmen trotz zwischenzeitlich verschärfter Regelungen nicht erzwingen wollte. Von den im „Generationenvertrag“ genannten Maßnahmen zur Verlagerung der Produktion zwischen den Werken zum Ausgleich der Personalungleichgewichte wurde ebenfalls nur in geringem Umfang Gebrauch gemacht. So wurde lediglich vorübergehend ein kleiner Teil der Fertigung von Hannover nach Emden verlagert. Eine Verlagerung der Produktionsprogramme zum Zwecke des Personalausgleichs ist offenbar nicht nur technisch, sondern auch betriebspolitisch noch weniger umsetzungs- bzw. durchsetzungsfähig als eine Versetzung der Beschäftigten.

4 Wirkungen der tariflichen und betrieblichen Regelungen

4.1 Beschäftigungs-, Kosten- und Produktivitätseffekte

Die Tarifvereinbarung zur 28,8-Stunden-Woche verfolgte im wesentlichen zwei Ziele: Die Vermeidung von Kündigungen und die Reduzierung der (Personal-)Kosten. Beide Ziele wurden erreicht; während der Laufzeit der Tarifverträge wurde niemand betriebsbedingt entlassen, das Unternehmen konnte zudem Lohnkosten einsparen. Hinsichtlich der beschäftigungssichernden Wirkung der Regelungen sind allerdings einige Einschränkungen zu machen. Während mit dem ursprünglichen Konzept zur Beschäftigungssicherung ein prognostizierter Personalüberhang von rund 30.000 Beschäftigten aufgefangen werden sollte, konnten mit der Realisierung der 28,8-Stunden-Woche bzw. der 20prozentigen Verkürzung der Arbeitszeit rein rechnerisch etwa 20.000 Arbeitsplätze gesichert werden. Das nur zeit- und teilweise eingesetzte Stafetten-Modell erbrachte einen zusätzliche Beschäftigungseffekt in der Größenordnung von rund 400 Arbeitsplätzen. Berücksichtigt man ferner, daß sich die rechnerischen Beschäftigungseffekte bei der Umsetzung der Arbeitszeitverkürzung sowohl durch betriebsorganisatorische Maßnahmen (z.B. Ausweitung der Mehrarbeit) als auch durch induzierte Produktivitätseffekte (Arbeitsintensivierungen) weiter verringert haben (s.u.), klafft eine beträchtliche Lücke zwischen dem ursprünglich anvisierten Beschäftigungsziel und der tatsächlich erreichten Beschäftigungssicherung.

Dies legt zwei Interpretationen nahe: Entweder war der Personalüberhang ursprünglich zu hoch eingeschätzt worden, oder das Beschäftigungsproblem wurde mit der Einführung der 28,8-Stunden-Woche noch nicht vollständig gelöst. Es scheinen (paradoxerweise) beide Interpretationen zuzutreffen. Für die erste spricht die im Laufe des Jahres 1994 verbesserte Automobilkonjunktur sowie die Ausweitung der Mehrarbeit in den Jahren 1994 und 1995 (vgl. Tabelle IV.2).¹⁸

Tabelle IV.2: Mehrarbeit bei der VW AG

Jahr	Stunden pro Jahr (Mio. gerundet)	Jahr	Stunden pro Jahr (Mio. gerundet)
1985	3,1	1991	7,6
1986	5,7	1992	7,5
1987	3,3	1993	3,1
1988	3,3	1994	6,7
1989	7,3	1995	13,8
1990	6,5		

Quelle: Promberger et al. 1996a, 74.

¹⁸ Die Daten zur Veränderung der Mehrarbeit geben allerdings keinen Aufschluß darüber, inwieweit die Mehrarbeit durch Geld oder durch Freizeit ausgeglichen wurde, so daß die Zunahme des Mehrarbeitsvolumens nur bedingt aussagekräftig für das insgesamt benötigte Arbeitsvolumen ist.

Für die zweite Interpretation sprechen nicht nur die schon realisierten und noch geplanten Produktivitätssteigerungen (vgl. Tabelle IV.3) sowie die Prognosen für die zukünftige Beschäftigungsentwicklung (vgl. IV.6), sondern auch die parallel zur Arbeitszeitverkürzung erfolgten Maßnahmen zur Verringerung des Personalbestandes.

Tabelle IV.3: Produktion und Beschäftigung bei der VW AG

Jahr	Produktion		Beschäftigung	
	Automobile	Veränderung zum Vorjahr in v.H.	Beschäftigte	Veränderung zum Vorjahr in v.H.
1992	1.675.605		122.749	
1993	1.240.124	-25,2	111.901	-8,8
1994	1.246.392	0,5	104.928	-6,2
1995	1.317.656	5,7	100.401	-4,3

Quelle: Promberger et al. 1996a, 77.

So erfolgte die Beschäftigungssicherung schließlich nur in einem relativ engen Sinne: Es wurden keine betriebsbedingten Kündigungen ausgesprochen. Die Zahl der Arbeitsplätze konnte dagegen nicht gesichert werden (vgl. auch Düe 1996, 437f.). Vielmehr reduzierte die VW AG durch die Anwendung von Vorruhestandsregelungen (vgl. Tabelle IV.4), durch die Ausnutzung der natürlichen Fluktuation und auch durch die Vereinbarung von Aufhebungsverträgen den Personalbestand um rund 5.000 Beschäftigte. Dabei schieden die weiblichen und älteren Beschäftigten sowie die Arbeiter überdurchschnittlich häufig aus dem Unternehmen aus (vgl. im einzelnen Promberger et al. 1996a, 76f.).

Tabelle IV.4: Altersbedingte Personalabgänge bei der VW AG

Jahr	Beschäftigte	Jahr	Beschäftigte
1985	2.135	1991	3.301
1986	2.164	1992	8.029
1987	2.404	1993	3.600
1988	2.759	1994	2.234
1989	3.057	1995	4.056
1990	2.193		

Quelle: Promberger et al. 1996a, 75.

Auch hinsichtlich der Lohnkostenersparnis, die das Unternehmen durch die Einkommens Kürzungen erzielte, sind einige Einschränkungen zu machen. Zwar konnte die VW AG mit der Kürzung der Löhne und Gehälter die Lohn- und Gehaltssumme um jährlich etwa 1,6 Milliarden DM senken. Da für die Arbeitszeitverkürzung jedoch ein Teillohnausgleich gewährt wurde, stiegen die Stundenlohnsätze. Zudem resultierten aus dem Verzicht auf Entlassungen höhere kopfzahlabhängige Personalfixkosten (z.B. Remanenzkosten für Personalverwaltung, Kantine, Qualifizierungen), weil im Ver-

gleich zu der Alternative der Entlassungen ein höherer Beschäftigungsstand aufrechterhalten werden mußte.¹⁹

Diesen Aufwendungen stehen allerdings Einsparungen an anderer Stelle gegenüber. So wären im Falle von Entlassungen in der Größenordnung von 20.000 bis 30.000 Beschäftigten Sozialplankosten in Milliardenhöhe angefallen. Ferner gelang es der VW AG, zusätzlich zu den tariflich vereinbarten Einschränkungen bei den Mehrarbeitszuschlägen durch die betriebliche Reorganisation der Schichtsysteme Zulagen für Nacht- und Schichtarbeit einzusparen. Außerdem profitierte das Unternehmen von einem Rückgang des Krankenstandes²⁰ sowie dem Einkommensverzicht der Führungskräfte, die ihre Arbeitszeit nicht verkürzten.

Zudem sind die durch die Arbeitszeitverkürzung induzierten Produktivitätssteigerungen in Rechnung zu stellen. Diese sind zwar empirisch kaum zu messen, weil sich die Produktionsbedingungen nicht nur bezüglich der Arbeitszeit, sondern auch bezüglich anderer Faktoren laufend verändern. Zu diesen gehören etwa die Arbeitsorganisation, die im Rahmen des seit einigen Jahren verfolgten kontinuierlichen Verbesserungsprozesses (KVP) ständig angepaßt wurde, oder auch der Technik- und Kapitaleinsatz, der stark variieren kann. Es finden sich aber gleichwohl Hinweise darauf, daß die Arbeitszeitverkürzung zumindest in bestimmten Bereichen zu einer gewissen Arbeitsintensivierung geführt hat.

So verringerten sich in vielen indirekten Bereichen (z.B. der Personalverwaltung oder der Forschung und Entwicklung) trotz der konjunkturellen Unterauslastung die Aufgaben kaum oder nahmen sogar noch zu. Die Arbeitszeit wurde dennoch um 20 v.H. gekürzt. Da sich die Personalausgleichsmaßnahmen in engen Grenzen hielten und auch die Mehrarbeit nur in Teilbereichen ausgeweitet wurde, sind Arbeitsverdichtungen im Angestelltenbereich aufgrund der Arbeitszeitverkürzung daher durchaus plausibel. In den indirekten Bereichen können ferner die kürzeren Schichtzeiten zur Produktivitätssteigerung beigetragen haben, weil sich die Durchschnittsproduktivität bei einer Verkürzung langer Arbeitszeiten - insbesondere bei monotoner und ermüdender Schichtarbeit - in aller Regel erhöht (vgl. Semmer et al. 1995; McKinsey&Company 1994, 11). Schließlich dürfte die mit der Arbeitszeitverkürzung und dem Lohnverzicht gekoppelte Beschäftigungsgarantie die KVP-Maßnahmen in den indirekten Bereichen begünstigt und damit Einsparungen erleichtert haben, da eine aktive Beteiligung der

¹⁹ So geht die VW AG trotz des 16prozentigen Bruttoeinkommensverzichts der Beschäftigten nur von einer 13prozentigen Reduktion des Personalkostenanteils je Fahrzeug aus (vgl. Hartz 1994, 63).

²⁰ Offen bleibt hier allerdings, inwieweit die Reduktion des Krankenstandes auf etwaige positive Nebeneffekte der Arbeitszeitverkürzung zurückgeführt werden kann oder welche Rolle andere Faktoren, wie z.B. die verschlechterte Wirtschaftslage oder betriebliche Bemühungen zur Senkung der Fehlzeiten eine Rolle gespielt haben.

Mitarbeiter an Rationalisierungen wahrscheinlicher wird, wenn diese den Verlust ihres Arbeitsplatzes nicht mehr fürchten müssen.

4.2 Arbeitszeit und Betriebszeit

Bei der Implementation der Arbeitszeitverkürzung standen die betrieblichen Akteure vor dem Problem, die einheitlich für sämtliche Beschäftigten vereinbarte Verkürzung der Arbeitszeit an die unterschiedlichen Zeitbedarfe in den einzelnen Betrieben und Abteilungen anzupassen. Dies schien am ehesten mit der Einführung einer großen Zahl unterschiedlicher Arbeitszeitmodelle zu gelingen. Dabei tauchten jedoch eine Reihe von Problemen auf.

So hatte die Einführung einer kollektiven 4-Tage-Woche (wie z.B. im Werk Emden oder Salzgitter) zwar den Vorteil, daß die Arbeitsorganisation kaum verändert werden mußte, Arbeitsteams und Fahrgemeinschaften zusammenbleiben konnten und die innerbetriebliche Kooperation nicht beeinträchtigt wurde, weil die Werke - von einigen Abteilungen abgesehen - am Freitag geschlossen blieben. Zugleich war damit aber der Nachteil verbunden, daß sich die Betriebsnutzungszeit entsprechend verringerte, was angesichts der relativ hohen Kapitalintensität im Automobilbau schwer wiegt und daher nur bei entsprechend schlechter Auftragslage in Teilbereichen vertretbar erscheint.²¹

In den Engpaßbereichen (z.B. in der Lackiererei oder der Forschung und Entwicklung in Wolfsburg) sowie in den Werken, die Komponenten fertigen bzw. eine Servicefunktion für den gesamten Konzern wahrnehmen (z.B. die Werke Braunschweig und Kassel) mußte dagegen die Betriebsnutzungszeit eher noch ausgedehnt werden. Aus diesem Grund wurden dort die täglichen Arbeitszeiten verkürzt oder rollierende Schichtsysteme sowie zusätzliche Schichten eingeführt. Dabei mußte ein Teil der Beschäftigten nicht nur auf Schichtzuschläge verzichten, sondern auch ungünstigere Schichtzeiten in Kauf nehmen.²² Ein anderer Teil der Beschäftigten konnte aufgrund der verkürzten Schichtdauer dagegen von der Veränderung der Anfangs- und Endzeiten der Schichten profitieren, etwa durch den späteren Beginn der Frühschicht (erst um 7.00 Uhr statt 5.30 Uhr) und den früheren Beginn der Spätschicht (20.30 Uhr statt 22.30) im Werk Wolfsburg.

Reibungspunkte ergaben sich vor allem bei der Kooperation innerhalb der Werke zwischen verschiedenen Bereichen mit unterschiedlichen Arbeitszeitmodellen, z.B. wenn in der Fertigung ein - meist mehrschichtiges - Fünftagemodell angewendet wurde und in den Angestelltenbereichen eine 4-Tage-Woche galt, weil wichtige Ansprechpartner

²¹ So wurde z.B. im Werk Emden zum Zeitpunkt der Einführung der 4-Tage-Woche fast ausschließlich das alte VW-Passat-Modell montiert, das deutlich schwächer nachgefragt wurde.

²² So mußte z.B. im Werk Wolfsburg vorübergehend eine vierte Schicht zum Zwecke der Wartung und Instandhaltung den Dienst nachts um 1.10 Uhr beginnen.

dann nicht an jedem Produktionstag erreichbar waren (vgl. Promberger et al. 1996a, 78f.). Bei der Anwendung von Umsetzungsformen mit rollierenden oder frei wählbaren freien Tagen, die in den indirekten Bereichen dominierten, traten Probleme aber auch innerhalb der einzelnen Bereiche und Abteilungen auf. So erhöhte sich vor allem der Koordinationsaufwand der Führungskräfte.

Wegen der z.T. mangelnden Kompatibilität der Arbeitszeitmodelle wurden in einigen Bereichen die Arbeitszeiten in Form von Mehrarbeit ausgeweitet oder einheitliche 4-Tage-Modelle eingeführt, um die internen Kooperationsbeziehungen zu verbessern. Bei der kollektiven 4-Tage-Woche fungierte der fünfte Wochentag (i.d.R. der Freitag) dann als Kapazitätsreserve, die nur bei Bedarf in Anspruch genommen wurde. Mittlerweile wird wegen der verbesserten Nachfrage und den verminderten Zuschlägen für Samstagsarbeit auch häufiger an sechs Wochentagen produziert.

Festzuhalten bleibt, daß die einmal eingeführten Arbeitszeitmodelle nicht statisch fortgeführt werden, sondern bei entsprechendem Anpassungsdruck, sei es aufgrund betriebsintern verschlechterter Kooperationsbeziehungen, sei es aufgrund gestiegener Nachfrage, an die veränderten Bedingungen angepaßt werden.²³ Wegen der sich wandelnden Produktionsbedingungen (z.B. Modellwechsel, Verlagerung von Personal und Fertigungsprogrammen, Veränderung des Personalbestandes) sowie der saisonalen oder auch konjunkturellen Schwankungen in der Auslastung scheinen einheitliche Arbeitszeitregelungen weder für die sechs Werke noch für die einzelnen Bereiche funktional zu sein.

4.3 Differenzierung der Arbeitszeiten und Einkommen

Die einheitlich für sämtliche Beschäftigte vereinbarte Arbeitszeitverkürzung konfigurierte mit dem unterschiedlich starken Personalbedarf bzw. Personalüberhang in den einzelnen Werken und Abteilungen. Die verschiedenen Arbeitszeitmodelle, der temporäre Einsatz von Mehrarbeit, die verstärkte Nutzung von Gleitzeit sowie die inner- und zwischenbetrieblichen Versetzungen konnten die unterschiedlichen Personalbedarfe nicht vollständig ausgleichen. Als sich im Laufe des Jahres 1994 die Automobilkonjunktur verbesserte, wurde deutlich, daß zumindest in einigen Werken und Abteilungen eine Verlängerung der Arbeitszeit über die 28,8-Stunden-Woche hinaus erforderlich war. Es bildeten sich daher unterschiedlich lange Arbeitszeiten heraus. Einerseits war eine „vertikale, d.h. entlang von Qualifikation und Hierarchie“ verlaufende Differenzierung der Arbeitszeiten und andererseits eine „horizontale Differenzierung nach Arbeitsgruppen, Bereichen und Werken“ zu beobachten (Promberger et al. 1996a, 84).

So haben die Führungskräfte bzw. die AT-Angestellten, die nicht an die tariflichen Vorgaben gebunden sind, ihre ohnehin schon längeren Arbeitszeiten nicht nur nicht

²³ Vgl. auch die neuen tariflichen Regelungen zur Flexibilisierung und Verlängerung der Arbeitszeiten (IV.6).

verkürzt, sondern sogar noch verlängert. Der Zwang zur Verlängerung der Arbeitszeit resultierte zum einen aus der wirtschaftlichen Krisensituation, in der von den Führungskräften besondere Anstrengungen erwartet wurden. Zum anderen stand die Arbeitszeitverlängerung dieser Personengruppe auch im Zusammenhang mit der Verkürzung der Arbeitszeiten für die tarifgebundenen Beschäftigten. Die Einführung der 28,8-Stunde-Woche verursachte für die Vorgesetzten sowohl einen zusätzlichen Koordinierungsaufwand als auch einen höheren Arbeitsaufwand für Tätigkeiten, die die tarifgebundenen Mitarbeiter aufgrund der Arbeitszeitverkürzung aus Zeitmangel nicht mehr verrichten konnten.²⁴

Eine faktische Verlängerung der tariflichen Arbeitszeit erfolgte ferner in den gut ausgelasteten Werken sowie in einzelnen Engpaßbereichen. So arbeiteten die Beschäftigten im Werk Hannover 1994 und 1995 im Durchschnitt etwa 32 Stunden statt der tariflich vorgeschriebenen 28,8 Stunden pro Woche.²⁵ In einigen indirekten Bereichen (z.B. in der Forschung und Entwicklung in Wolfsburg) wurde die Arbeitszeit im Rahmen sogenannter Projektarbeiten, die durch eine paritätisch besetzte Arbeitszeitkommission genehmigt werden müssen, ausgedehnt. Dabei ist darauf zu verweisen, daß diese „werksinterne horizontale Differenzierung der Arbeitszeiten ... häufig eine ausgeprägte vertikale Komponente“ hatte (Promberger et al. 1996a, 86). Denn von den Arbeitszeitverlängerungen waren vor allem die gut qualifizierten Beschäftigten (z.B. Ingenieure) betroffen.

Da die hier beschriebenen Verlängerungen der Arbeitszeiten wegen des weiterhin bestehenden Personalbedarfes auch in der Folgezeit nicht in Freizeit ausgeglichen werden konnten, resultierten für die Beschäftigten aus der Differenzierung der Arbeitszeiten auch differenzierte Einkommen. Daher veränderte sich trotz der zunächst einheitlichen Einkommenskürzung für sämtliche Beschäftigte die relative Einkommensverteilung sowohl innerhalb als auch zwischen den Werken.²⁶

4.4 Flexibilisierung der Arbeitszeiten

Ogbleich die Zielsetzung der Arbeitszeitverkürzung primär in der Beschäftigungssicherung lag, eröffnete die Tarifvereinbarung auch neue Möglichkeiten für eine stärkere Flexibilisierung der Arbeitszeiten (vgl. auch Rosdächer/Seifert 1994b, 18). Dabei ist an erster Stelle auf die Regelung zur Mehrarbeit zu verweisen. Da Mehrarbeitszuschläge erst ab der 35. Wochenstunde fällig werden, verfügt das Unternehmen über

²⁴ Dies gilt insbesondere für die indirekten Bereiche, in denen eine kollektive 4-Tage-Woche eingeführt wurde, weil dort die tarifgebundenen Mitarbeiter am Freitag nicht mehr verfügbar waren.

²⁵ In den anderen VW-Werken betrugen die durchschnittlichen effektiven Arbeitszeiten 1995 rund 30 Stunden pro Woche.

²⁶ So verdiente z.B. ein VW-Beschäftigter in Hannover, der 32 Stunden pro Woche arbeitete, gut 10 v.H. mehr als sein Wolfsburger Kollege in der 28,8-Stunden-Woche.

eine kostenneutrale Kapazitätsreserve. Die Arbeitszeit kann in auftragsstarken Phasen variabel nach oben angepaßt werden. In schwächeren Nachfragezeiten kann die Mehrarbeit durch Freizeit wieder ausgeglichen werden.²⁷

Darüber hinaus hat das Unternehmen auch durch die Einführung der Arbeitszeitverkürzung zusätzliches Flexibilisierungspotential gewonnen. So erzielten die Betriebe mit der Einführung kürzerer Schichtzeiten in den Produktionsbereichen nicht nur einen größeren, sondern auch feiner abgestuften Spielraum für die kapazitätsorientierte Anpassung der Betriebszeiten. Auf einen Zweischichtbetrieb kann nun bei Bedarf eine dritte und vierte Schicht aufgesetzt werden, während zuvor nur eine Aufstockung in Drittel-Schritten möglich war. Zudem konnten verkürzte sowie verdünnte Dauernachtschichten stärker etabliert werden, die gleichfalls eine feinere Steuerung erlauben. Ferner wurde im Angestelltenbereich die Arbeitszeit bei Bedarf durch versetzte Arbeitszeiten oder auch durch die Einführung von Schichtarbeit flexibilisiert. Hinzu kommt noch die Erweiterung der Gleitzeitregelungen; Gleitzeitguthaben können bis zu 1.000 Minuten angesammelt werden (bisher 480 Minuten) sowie zwei freie Tage (bisher ein Tag) pro Monat aus dem Guthaben entnommen werden (vgl. Promberger et al. 1996a, 89).

Während sich für das Unternehmen die Bedingungen, die Arbeitszeit an die betrieblichen Belange anzupassen, verbesserten, boten sich für die Beschäftigten zumindest in formaler Hinsicht kaum zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten, die Arbeitszeit mit ihren persönlichen Bedürfnissen besser in Einklang zu bringen. Zwar resultierte für die Beschäftigten aus der 20prozentigen Arbeitszeitverkürzung natürlich ein erheblicher Freizeitgewinn; die Einflußmöglichkeiten der Beschäftigten auf die Lage und Verteilung der verkürzten Arbeitszeit wurden aber grundsätzlich nicht ausgeweitet. Die Arbeitszeitsouveränität der Beschäftigten hat sich daher - abgesehen von der Erweiterung der Gleitzeitregelungen sowie frei wählbarer Freischichten im Zusammenhang mit zuvor geleisteter Mehrarbeit - prinzipiell nicht erhöht (vgl. auch Gesterkamp 1995, 1087).

Festzuhalten ist, daß die tariflichen und betrieblichen Regelungen zur 4-Tage-Woche bei der VW AG ihre beschäftigungspolitische Funktion erfüllt haben. Betriebsbedingte Kündigungen wurden vermieden. Zugleich konnte das Unternehmen Kosten sparen, die Arbeitszeiten flexibilisieren und die Produktivität steigern.

Die ursprünglich als flankierende Maßnahmen konzipierten Stafetten- und Blockmodelle erwiesen sich dagegen entweder als nicht realisierbar, oder sie wurden im Zeitverlauf personalpolitisch obsolet. Mit den traditionellen Anpassungsmaßnahmen (Vorruhestand, Aufhebungsverträge, natürliche Fluktuation) wurde der Personalbestand verringert.

²⁷ Von der tariflichen Regelung eines obligatorischen Freizeitausgleichs für Mehrarbeit sind die Betriebsparteien in der Praxis teilweise abgewichen.

Trotz der sehr differenzierten betrieblichen Umsetzung der 4-Tage-Woche in den einzelnen Werken und Bereichen resultieren aus der linearen Verkürzung der Arbeitszeit verschiedene Probleme: Diese betreffen zum einen den notwendig gewordenen zwischenbetrieblichen Personalausgleich, der auch mit dem „Generationenvertrag“ nicht in hinreichendem Maße sichergestellt werden konnte. Zum anderen ist auf die horizontale wie auch vertikale Differenzierung der Arbeitszeiten zwischen den Werken und den verschiedenen Beschäftigtengruppen zu verweisen, die das ursprüngliche Konzept der 28,8-Stunden-Woche für sämtliche Beschäftigte in Frage stellt. Schließlich sind Koordinationsprobleme vor allem der Führungskräfte zwischen und innerhalb von Abteilungen zu konstatieren, die bei der Kooperation zwischen Beschäftigten in unterschiedlichen 4- und 5-Tage-Modellen auftreten.

5 Das VW-Modell:

Temporäre Arbeitszeitverkürzung oder neuer Arbeitszeitstandard?

Fortführung der 4-Tage-Woche oder Rückkehr zur 35-Stunden-Woche?

Die Tarif- bzw. Betriebsparteien waren dem akuten Personalproblem zunächst mit der Einführung der 28,8-Stunden-Woche sowie dem Stafetten-Modell für Auszubildende und später mit der Vereinbarung über die Blockzeit (strukturelle Kurzarbeit) sowie den geänderten Vorruhestandsregelungen und den zwischenbetrieblichen Personalausgleichsmaßnahmen („Generationenvertrag“) begegnet. In Anbetracht der Höhe des rechnerischen Personalüberhangs von rund 30 v.H. war es jedoch zum Zeitpunkt des Abschlusses der zunächst auf zwei Jahre befristeten Vereinbarung unwahrscheinlich, daß sich die Beschäftigungslage so stark verbessern würde, daß auch nach Fristablauf betriebsbedingte Kündigungen ohne Arbeitszeitverkürzungen verhindert werden könnten (vgl. im folgenden auch Promberger et al. 1996a, 92-99).

Zwar gab es einerseits Anzeichen für eine Entspannung der Beschäftigungslage. So verbesserte sich etwa schon im Laufe des Jahres 1994 mit der Belebung der Automobilkonjunktur die Auftragslage; und auch die Zahl der Beschäftigten konnte im Wege der natürlichen Fluktuation und der Frühverrentungen sowie durch Aufhebungsverträge während der Laufzeit der Vereinbarungen um rund 5.000 verringert werden. Zudem lag die durchschnittliche effektive Arbeitszeit pro Woche 1994 in den VW-Werken zwischen 29,2 und 32,6 Stunden und damit oberhalb der tariflich vereinbarten 28,8-Stunden-Woche.

Aber andererseits sorgten die Produktivitätssteigerungen dafür, daß sich der Personalbedarf weiter verringerte. Das Personalproblem war also noch nicht dauerhaft gelöst.

Die Tarifparteien waren sich schon frühzeitig darüber einig, daß die Arbeitszeitverkürzung zumindest so lange fortgesetzt werden sollte, wie ein Beschäftigungsüberhang bestand. Die ursprüngliche Alternative, betriebsbedingte Kündigungen

auszusprechen, wäre zwar rechtlich nach Fristablauf der Tarifverträge wieder möglich gewesen, wurde aber weder von Unternehmens- noch Gewerkschaftsseite in Erwägung gezogen. Beide Seiten hatten das „VW-Modell“ mit der Arbeitszeitverkürzung als die „Lösung“ des Beschäftigungsproblems sowohl gegenüber den Beschäftigten als auch der Öffentlichkeit präsentiert und den Lohnverzicht mit der Beschäftigungsgarantie legitimiert (vgl. Hartz 1994; Peters 1994). Entlassungen im Anschluß an den Beschäftigungssicherungstarifvertrag wären nicht nur bei den Beschäftigten auf Unverständnis gestoßen, sondern hätten das VW-Modell quasi im nachhinein noch scheitern lassen.

Demgegenüber war mit der Befristung des Tarifvertrages zumindest die Hoffnung auf eine Besserung der Beschäftigungs- und Ertragslage des Unternehmens verbunden gewesen. Während sich die Beschäftigungslage wegen nur langsam steigender Nachfrage bei gleichzeitig starker Produktivitätssteigerung kaum besserte, gelang hingegen die Rückkehr in die Gewinnzone.²⁸ Die Tarifparteien verständigten sich angesichts dieser Konstellation darauf, den am 30.07.1995 endenden Tarifvertrag über die Einkommen zusammen mit dem am 31.12.1995 auslaufenden Tarifvertrag zur Beschäftigungssicherung im August und September 1995 „im Paket“ zu verhandeln, um damit mehr Verhandlungsspielraum zu gewinnen.

Tarifkonflikt und neuer Tarifvertrag

Beide Seiten waren mit eigenen Forderungen an die Öffentlichkeit gegangen. Die IG Metall erwartete im Vorfeld der Verhandlungen zusätzlich zur unbefristeten Verlängerung der Beschäftigungsgarantie und der damit verbundenen Arbeitszeitverkürzung eine Erhöhung der Einkommen im Rahmen der Lohnentwicklung in den übrigen Tarifbezirken der Metallindustrie. Sie forderte daher sechs v.H. mehr Lohn und Gehalt.

Dagegen verlangte das Unternehmen, auch an Samstagen ohne Zuschläge und ohne Mitbestimmung des Betriebsrates produzieren und bei Bedarf die Wochenarbeitszeit auf bis zu 48 Wochenstunden verlängern zu dürfen, um so die „atmende Fabrik“ realisieren zu können. Dabei ging es neben dem Einbezug des Samstags als „normalen“ Arbeitstag vor allem darum, eine Jahresarbeitszeit durchzusetzen, die „flexible Volkswagenwochen“ erlauben sollte.

Neben diesen erweiterten Flexibilisierungsmöglichkeiten forderte die VW AG schließlich eine Verlängerung der tariflichen Arbeitszeit auf 32 Wochenstunden. Für die Arbeiter sollten Erholzeiten bzw. bezahlte Pausen entfallen, die Angestellten sollten unbezahlte Mehrarbeit leisten. Im Gegenzug bot die VW AG zunächst eine auf zwei Jah-

²⁸ Für den positiven Jahresabschluß des Jahres 1994 gibt es sicher eine ganze Reihe von Gründen. Ohne die Einführung der Arbeitszeitverkürzung wäre wegen des dann notwendig gewordenen Sozialplanes sowie der zunächst nicht so stark verkürzten Lohnsumme allerdings kaum ein positives Ergebnis möglich gewesen.

re befristete Fortsetzung der Beschäftigungssicherung an. Erst im Laufe der Verhandlungen machte die VW AG ein Angebot für eine dreiprozentige Einkommenserhöhung (vgl. IG Metall o.J., 39).

Das Unternehmen argumentierte, daß der Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen Kosten verursache. Die Remanenzkosten aus der Fortführung rechnerisch „überflüssiger“ Arbeitsverhältnisse müßten daher in das Tarifpaket eingerechnet werden (IG Metall o.J., 19). Die VW AG zielte damit auf die kopfzahlabhängigen Personalfixkosten ab, die bei der Arbeitszeitverkürzung im Vergleich zu Entlassungen stärker zu Buche schlagen. Zudem machte das Unternehmen geltend, daß auch der zusätzliche „VW-Beitrag“ von 2,07 v.H., der im Tarifvertrag von 1993 als Teillohnausgleich letztlich die Konstanz der Monatslöhne sicherstellte, in die neue Tarifrunde einzubeziehen sei, weil dieser bei einer Rückkehr zur 35-Stunden-Woche entfallen würde.

Die Verhandlungen erwiesen sich wegen der weit auseinanderliegenden Forderungen als außerordentlich schwierig und wurden mehrmals von Protestdemonstrationen und Warnstreiks begleitet. Der schließlich nach sechs Verhandlungsrunden am 12. September 1995 erzielte Kompromiß beinhaltet eine ganze Reihe von Elementen, die in der öffentlich geführten Tarifauseinandersetzung nur z.T. eine Rolle spielten. Das „Verhandlungsergebnis“²⁹ beinhaltete zum großen Teil nur Rahmenregelungen, die noch in weiteren Tarifverträgen bzw. Betriebsvereinbarungen zu konkretisieren sind.

Mit dem Verhandlungsergebnis vom September 1995 gilt der alte Tarifvertrag zur 28,8-Stunden-Woche zunächst mit seinen wichtigsten Bestandteilen weiter:³⁰

Die 28,8-Stunden-Woche wird als „Basisarbeitszeit“ fortgesetzt. Betriebsbedingte Kündigungen sind weiterhin ausgeschlossen. Die Ausgebildeten werden nach wie vor grundsätzlich in ein Arbeitsverhältnis übernommen. Die Tarifvereinbarungen zur Staffette für Ausgebildete sowie zur Blockzeit bleiben mit einigen Änderungen in Kraft. Mehrarbeit ist wie bisher grundsätzlich erst bei Überschreitung von 35 Stunden in der Woche zuschlagpflichtig.

Neu sind dagegen die Regelungen zur Flexibilisierung und Verlängerung der Arbeitszeit:

- Für die Angestellten und Zeitlöhner wird die Arbeitszeit um eine „1,2stündige Soll-Leistung pro Woche“ unbezahlt verlängert. Für die Leistungslöhner entfallen vorbe-

²⁹ Das „Verhandlungsergebnis zwischen den Verhandlungskommissionen der Volkswagen AG und der Industriegewerkschaft Metall - Bezirksleitung Hannover“ sowie weitere Vereinbarungen zur Fortentwicklung des „VW-Modells“ sind dokumentiert in IG Metall o.J., 30ff. sowie in Hartz 1996, 194ff.

³⁰ Während der alte Tarifvertrag von vornherein auf zwei Jahre befristet war, kann die neue Vereinbarung frühestens zum 31.12.1997 gekündigt werden. Die Tarifparteien haben sich jedoch zwischenzeitlich darauf verständigt, die Regelungen zur Beschäftigungssicherung bis Ende 1999 fortzuführen.

haltlich einer anderen einvernehmlichen Regelung in ähnlichem Umfang bezahlte Pausen- bzw. Erholzeiten. Das Ausmaß der Kürzung hängt hier letztlich von der Dauer der tatsächlichen Arbeitszeit ab. Je stärker die effektive Arbeitszeit steigt, desto größer ist der Verlust bezahlter Pausen- bzw. Erholzeiten.

- Die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit von 28,8 Stunden darf im Rahmen der „flexiblen Volkswagenwoche“ innerhalb eines Kalenderjahres ungleichmäßig verteilt werden. Durch Betriebsvereinbarung kann ein individuelles Arbeitszeitkonto eingeführt werden, um die Einhaltung der regelmäßigen Arbeitszeit im Kalenderjahr zu gewährleisten.
- Die Arbeitszeit kann maximal acht Stunden pro Tag betragen und bis zu 10 Stunden über die regelmäßige Wochenarbeitszeit von Montag bis Freitag verteilt werden, also letztlich bis zu 38,8 Stunden betragen.³¹ Dabei ist grundsätzlich eine Ankündigungsfrist von zwei Monaten einzuhalten.
- Mehrarbeit ergibt sich nur, wenn die nach diesen Verteilungsgrenzen festgelegte tägliche und wöchentliche Arbeitszeit überschritten wird. Beträgt die festgelegte wöchentliche Arbeitszeit zwischen 28,8 und 35 Stunden, werden Mehrarbeitszuschläge ausschließlich für die Stunden gezahlt, die über die 35. Stunde hinausgehen. Ist dagegen eine Wochenarbeitszeit zwischen 35 und 38,8 festgelegt, wird erst die jeweils darüber hinausgehende Stunde zuschlagpflichtig.
- Mehrarbeit ist zudem grundsätzlich durch Freizeit innerhalb eines Jahres auszugleichen. Hierfür ist ein individuelles Guthabenkonto einzurichten. Über das Konto kann mit einem „Beschäftigungsscheck“ verfügt werden (vgl. zu diesem Verfahren Hartz 1996, 126ff.).
- Die Zuschläge für Mehrarbeit (früher 40 v.H.) und Samstagsarbeit (früher 50 v.H.) werden vereinheitlicht und auf 30 v.H. abgesenkt.
- Durch Betriebsvereinbarung ist eine neue Gleitzeitregelung einzuführen, die eine flexiblere Zeitdisposition ohne Zeiterfassung beinhaltet.³²

Darüber hinaus legt das Verhandlungsergebnis Grundsätze für die bisher noch ausstehende Stafette für Ältere fest:

Ältere Beschäftigte sollen nach Absprache mit dem Unternehmen die Möglichkeit erhalten, in den Ruhestand zu gleiten (Altersteilzeit). Wie beim Vorruhestand und bei der Kurzarbeit wird das Unternehmen eine Zuschußzahlung gewähren, die im Durchschnitt 85 v.H. des letzten Netto-Monatsentgelts sichert. Zudem darf etwaige Mehrarbeit, die auf dem Mehrarbeitskonto angesammelt werden kann, für den gleitenden

³¹ Darüber hinaus bleibt Samstagsarbeit weiterhin möglich.

³² Auf der Grundlage der 4-Tage-Woche beträgt die tägliche Mindestarbeitszeit vier Stunden und die Höchstarbeitszeit 9,5 Stunden. Der tägliche Zeitrahmen soll 13 Stunden umfassen.

Ausstieg aus dem Arbeitsleben genutzt werden, um die Einkommenseinbußen während der Altersteilzeit weiter verringern zu können. Auch hier sind Einzelheiten noch zu regeln.³³

Ferner werden die unternehmensseitig gezahlten vermögenswirksamen Leistungen (52,- DM) für eine betriebliche Zusatzversorgung (Beteiligungsrente) verwendet. Außerdem wurde die Zusammenlegung der bisherigen Monatsentgelt- und Gehaltstabelle zu einer einheitlichen Entgelttafel vereinbart und eine Kommission mit der Erarbeitung eines neuen Entgeltsystems beauftragt.

Schließlich werden die Monatsentgelte und Gehälter ab 1.1.1996 für 19 Monate um 4 v.H. angehoben, ein Pauschalbetrag von 1.000,- DM für die Monate August bis Dezember 1995 gezahlt und das Urlaubsgeld um 836,- DM aufgestockt sowie die Weihnachtsgratifikation für die Jahre 1995 und 1996 um maximal 105,- DM auf bis zu 2.000,- DM erhöht. Die Ausbildungsvergütungen werden ab dem 2. Ausbildungsjahr ebenfalls um 4 v.H. angehoben; das Urlaubsgeld für die Auszubildenden erhöht sich um 237,- DM. Die Entgelte sind erstmals zum 31.7.1996 kündbar.

Ebenso wie der Tarifvertrag zur 4-Tage-Woche traf auch die neue Vereinbarung in der Öffentlichkeit sowohl auf Zuspruch als auch auf Kritik.³⁴ Bei einer genaueren Betrachtung des Verhandlungsergebnisses muß vor allem die vorgebrachte Kritik an der „Nachgiebigkeit“ des Unternehmens überraschen.

Denn der linearen Lohnerhöhung von vier v.H.³⁵ stehen die unbezahlte Verlängerung der Arbeitszeit bzw. der Wegfall bezahlter Pausen von 1,2 Stunden gegenüber, die gemessen an der 28,8-Stunden-Woche gut vier v.H. ausmachen.³⁶ Während das VW-Modell 1993 wegen der drastischen Arbeitszeitverkürzung mit Teillohnausgleich Furore machte, blieb die partielle Rücknahme der Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich praktisch unbeachtet. Faktisch wurde eine 30-Stunden-Woche vereinbart.

³³ Vgl. zu entsprechenden Konzeptionen, die u.a. die Einführung eines „Zeitwertpapiers“ vorsehen Pollei 1996.

³⁴ Einerseits wurde das Verhandlungsergebnis begrüßt. Lob kam nicht nur von den schon früheren Befürwortern des Modells, sondern auch vom Verband der Automobilindustrie, der dem Abschluß einen Modellcharakter für die Autobranche zuschrieb, oder von Wirtschaftsminister Günter Rexrodt, der das Ergebnis „angemessen“ nannte (Handelsblatt 13.9.1995). Andererseits richtete sich Kritik, so z.B. von der BDA, gegen den zu geringen Flexibilisierungsspielraum und die zu hohe Kostenbelastung aufgrund der weiterhin zuschlag- und mitbestimmungspflichtigen Samstagsarbeit sowie der Lohnerhöhungen (vgl. z.B. Frankfurter Allgemeine Zeitung 13.9.1995 u. Beyer 1995).

³⁵ Wegen der 19monatigen Laufzeit beträgt die Lohnerhöhung bezogen auf ein Jahr lediglich gut 2,5 v.H.

³⁶ Wie oben erwähnt, kann der Wegfall der Pausen- bzw. Erholzeiten bei einer längeren Arbeitszeit auch mehr als vier v.H. betragen.

Darüber hinaus enthalten die Regelungen zur Flexibilisierung der Arbeitszeit weitere Optionen für eine Verlängerung der Arbeitszeit bis hin zu einer 38,8-Stunden-Woche. Die Verlängerungsmöglichkeiten gehen damit nicht nur erheblich über den neuen tariflichen Arbeitszeitstandard von 35 Stunden pro Woche in der Metallindustrie hinaus, sondern liegen auch deutlich über der bisherigen effektiven VW-Arbeitszeit.³⁷

Dabei ist entscheidend, daß ein Überschreiten der 28,8-Stunden-Woche keineswegs gleichbedeutend ist mit Mehrarbeit. Vielmehr steht dem Unternehmen ein zuschlagfreier Arbeitszeitkorridor von 10 Wochenstunden bzw. fast 35 v.H. zur Verfügung, der mit einer Ankündigungsfrist von zwei Monaten flexibel ausgeschöpft werden kann. Lediglich der Samstag darf nicht, wie von der VW AG gewünscht, zuschlagfrei für die Produktion genutzt werden.

Immerhin erreichte die VW AG aber eine Reduzierung der Zuschläge für die Samstagsarbeit von 50 v.H. auf 30 v.H. Zudem kann die Arbeitszeit sowohl zwischen als auch innerhalb der Werke differenziert werden. Für einzelne Betriebsteile dürfen je nach Bedarf unterschiedlich lange Arbeitszeiten eingesetzt werden.

Ferner profitiert die VW AG - abgesehen von den Remanenzkosten - auch weiterhin von dem Verzicht auf Entlassungen. Abfindungszahlungen werden eingespart, Konflikte um einen Sozialplan vermieden sowie das Humankapital erhalten. Außerdem dürfte die Beschäftigungsgarantie eine wichtige Voraussetzung für die weitere Mitarbeit der Beschäftigten an produktivitätssteigernden und damit arbeitsplatzsparenden Verbesserungsprozessen sein. Schließlich ist der Imageverlust zu berücksichtigen, den das Unternehmen erlitten hätte, wenn es doch noch zu Entlassungen gekommen wäre.

Die Arbeitnehmer können dagegen die Beschäftigungsgarantie auf der Habenseite verbuchen, die frühestens zum 31.12.1997 aufgekündigt werden darf. Zudem bleibt ihnen der vom Unternehmen zur Disposition gestellte Teillohnausgleich von 2,07 v.H. erhalten. Hinzu kommen die Einmalzahlungen und die Aufstockung des Urlaubs- und Weihnachtsgeldes.

Angesichts der schon im Vorfeld erzielten grundsätzlichen Übereinstimmung der Tarifparteien, wegen der weiterhin schlechten Beschäftigungslage die Arbeitszeitverkürzung fortzusetzen, müssen die Optionen zur Verlängerung der Arbeitszeit widersprüchlich erscheinen. Geht es hier doch nicht nur um die flexible Verteilung einer zuvor festgelegten Jahresarbeitszeit, sondern auch um die Öffnung der tariflichen Arbeitszeit nach oben.

Die Tarifparteien nahmen sogar eine Klausel in die Vereinbarung auf, befristete Einstellungen zu prüfen, wenn die Arbeitszeit in einem Werk pro Mitarbeiter durchschnittlich 35 Wochenstunden innerhalb eines Jahr übersteigen sollte. Dies ist ein Fall,

³⁷ Im Durchschnitt des Jahres 1996 lag die wöchentliche Arbeitszeit „in Wolfsburg bei 30,8 Stunden, in Salzgitter bei 34,1, in Kassel bei 31,5, in Hannover bei 35,6, in Emden bei 33 und in Braunschweig bei 35,1“ (Handelsblatt 3.4.1997).

der sich nicht so recht in die Logik des Verhandlungsergebnisses einfügen will, weil nicht nur die Analysen und Prognosen einen Personalüberhang konstatieren, sondern dieser auch allen anderen Vereinbarungen zugrunde liegt.³⁸ Andernfalls hätte die Beschäftigungsgarantie für die Arbeitnehmer auch keinen besonderen Wert gehabt.

Die Optionen für eine Verlängerung der Arbeitszeit und für die befristete Einstellung zusätzlicher Mitarbeiter können letztlich nur vor dem Hintergrund zunehmend unsicherer Erwartungen bezüglich der Absatz-, Produktivitäts- und Beschäftigungsentwicklungen verstanden werden. Sie gehören zum Set potentieller Anpassungsmaßnahmen, mit dem schnell und unbürokratisch auf schwer prognostizierbare oder gar beeinflussbare Ereignisse reagiert werden soll.

So wurde zwischenzeitlich wegen der verbesserten Absatzlage die Gründung einer konzerninternen „Zeitarbeitsfirma“ erwogen, mit der Kapazitätsschwankungen aufgefangen und die zwischenbetriebliche Mobilität organisiert werden sollte (vgl. Handelsblatt 9.4.1997). Da dieses Vorhaben am Widerstand der Betriebsräte und der Gewerkschaft scheiterte, wird gegenwärtig über befristete Neueinstellungen verhandelt. Die VW AG will Neueinstellungen allerdings nicht mehr zu den Bedingungen des bestehenden Haustarifvertrages vornehmen. Zudem plant das Unternehmen, produktionsferne Bereiche wie die Wirtschaftsbetriebe, den Werks- und Brandschutz sowie die Logistik auszulagern. Diese Bereiche sollen aus dem Geltungsbereich des Haustarifvertrages herausgelöst werden, um die Arbeitskosten zu senken (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 18./19.4.1997).

Angesichts dieser Pläne wird deutlich, daß es dem Unternehmen weniger um den Aufbau einer zusätzlichen Flexibilitätsreserve geht, als vielmehr um eine Schrumpfung der Stammbeschaft zugunsten einer größeren Randbelegschaft. Die 28,8-Stunden-Woche wie auch die Beschäftigungsgarantie würde nur noch für einen immer kleiner werdenden Teil der Belegschaft gelten, während neueingestellte (Ersatz-)Arbeitskräfte zu schlechteren Einkommens-, Beschäftigungs- und Arbeitszeitbedingungen eingesetzt würden.

Abschließend bleibt festzuhalten, daß das VW-Modell auch derzeit nur eine eingeschränkte beschäftigungspolitische Funktion erfüllt. Es geht nicht um den Erhalt von einstmals gut 100.000 Arbeitsplätzen. Die verschiedenen Regelungen dienen vielmehr dem sozialverträglichen Abbau der Beschäftigung bei gleichzeitiger Flexibilisierung der Arbeitszeit. In diesem Prozeß, dient die Arbeitszeitverkürzung nur als ein Instrument zur zeitlichen Streckung des Personalabbaus und zur Vermeidung von Kündigungen. Insofern bleibt abzuwarten, ob die erneut vereinbarte 28,8-Stunden-Woche auch tatsächlich zu einem dauerhaften tariflichen Arbeitszeitstandard bei der VW AG wird.

³⁸ So wollte die VW AG die Belegschaft auch im Jahre 1997 um etwa 2.800 Beschäftigte abbauen.

V Beschäftigungssicherung im rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergbau

Der deutsche Steinkohlenbergbau schrumpft seit mehr als drei Jahrzehnten. Im Zeitraum von 1957 bis 1993 fielen die Fördermengen von gut 149 Mio. Tonnen verwertbarer Förderung (t v.F.) auf nur noch etwas mehr als ein Drittel. Die Zahl der Schachtanlagen schmolz von 153 auf 19 und die Zahl der Beschäftigten sank von 607.300 auf 106.300 (vgl. Gesamtverband des deutschen Steinkohlenbergbaus 1994, 53). Dieser vorwiegend strukturell bedingte Schrumpfungsprozeß, der auch in der Vergangenheit von konjunkturellen Einflüssen überlagert war, spitzte sich seit Herbst 1992 im Sog der Stahlkrise und der schweren Rezession dramatisch zu.

Die herkömmlichen Instrumente zur Personalreduzierung reichten nicht mehr aus, um wie bisher Entlassungen in den Arbeitsmarkt zu verhindern. Die Tarifparteien des rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergbaus verständigten sich deshalb im März und Dezember 1993 auf temporäre Arbeitszeitverkürzungen sowie auf Begrenzungen der Mehrarbeit, mit denen das sinkende Arbeitsvolumen auf die vorhandenen Beschäftigten aufgeteilt bzw. der Personalabbau zeitlich gestreckt werden sollte.

Da der Geltungsbereich dieser beschäftigungssichernden Tarifverträge im wesentlichen identisch ist mit dem Unternehmensbereich der RAG, wird die betriebliche Umsetzung der tariflichen Regelungen am Beispiel der RAG untersucht. Zunächst werden die besonderen Personalprobleme der RAG, die traditionellen Instrumente der Personalanpassung im Bergbau (V.1) sowie die Tarifvereinbarungen erläutert (V.2). Die betrieblichen Regelungen werden dann anhand zweier in den Anpassungsbedingungen kontrastierender Bergwerke der RAG untersucht (V.3). Dabei werden die Auswirkungen der tariflichen und betrieblichen Regelungen (V.4) sowohl für die beiden Untersuchungsbetriebe als auch für das gesamte Unternehmen aufgezeigt. Abschließend wird die beschäftigungspolitische Funktion der Tarifvereinbarungen für den Bergbau herausgestellt (V.5) (vgl. im folgenden auch Promberger et al. 1996a, 101-149).

1 Ausgangslage

Mit der Gründung der Ruhrkohle AG (RAG) im Jahre 1969 reagierten Unternehmen, Gewerkschaft und Staat in einer konzertierten Aktion auf die Herausforderungen der krisenhaften Entwicklung im rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergbau. Mit der Bildung der „Einheitsgesellschaft“ (Kienitz 1987, 28) wurde die Kohleförderung auf die wirtschaftlichsten Anlagen konzentriert, überbetriebliche Rationalisierungspotentiale ausgeschöpft und eine an den Anpassungserfordernissen ausgerichtete sozialverträgliche Beschäftigungspolitik verfolgt. Ferner sollte mit der zunehmenden Diversifizierung innerhalb des Ruhrkohle Konzerns (RAG-Konzern) der Strukturwandel vorangetrieben werden.

Während 1969 noch rund 98 v.H. des Gesamtumsatzes aus den Bergbauaktivitäten des Unternehmens stammten, sank dieser Anteil innerhalb des RAG-Konzerns im Laufe der letzten 25 Jahre auf ca. 53 v.H. Die RAG ist mit rund 72 v.H. des gesamten deut-

schen Steinkohlenaufkommens jedoch nach wie vor der größte deutsche Steinkohlenanbieter.

Das Unternehmen war praktisch seit seiner Gründung (mit kurzen Unterbrechungen während der Ölkrisen) einem ständigen Umstrukturierungs- und Anpassungsprozeß ausgesetzt.¹ Ursprünglich betrieb das Unternehmen 52 Bergwerke; derzeit sind es nur noch dreizehn. Trotz des starken Schrumpfungsprozesses - die Mitarbeiterzahl sank seit Bestehen des Unternehmens von ursprünglich 186.100 auf 70.352 Beschäftigte Ende 1994 - ist die RAG bis heute das größte montanmitbestimmte Unternehmen in der Bundesrepublik.

Von der schweren Rezession im Jahre 1993 war die RAG besonders stark betroffen. Vor allem die Krise der westdeutschen Stahlindustrie sorgte für einen Einbruch beim Absatz von Kokssteinkohle und Koks. Der Umsatz ging 1993 um 11 v.H. zurück. Die Jahresförderung sank um vier auf 41,9 Mio. t v.F. Die im Bergbaukonzept von 1991 ursprünglich für einen Zeitraum bis Mitte 1997 geplante Verminderung der Förderkapazitäten wurde somit bereits Ende 1993 erreicht. Dennoch stiegen die Lagerbestände von 17,1 auf 18,8 Mio. Tonnen.

Aufgrund der starken Fördereinschränkung mußte das Unternehmen die ohnehin geplanten Personalanpassungen forcieren. Die Belegschaft wurde sozialverträglich um rund 5.800 Mitarbeiter reduziert, was für die RAG die stärkste Personalverringerung im Laufe eines Jahres seit ihrer Gründung bedeutete. Hinzu kam ein weiterer faktischer Belegschaftsabbau von 3.060 Mitarbeitern, die zwar Ende 1993 noch formal Beschäftigte der RAG waren, tatsächlich aber nicht mehr eingesetzt wurden, weil sie an struktureller Kurzarbeit oder an Anschlußqualifizierungen für den externen Arbeitsmarkt teilnahmen.

Alternative Maßnahmen zur Personalanpassung

Im Steinkohlenbergbau wird der vor allem strukturell bedingte Personalabbau schon seit Jahren mit Hilfe besonderer Personalanpassungsmaßnahmen sozial flankiert. Diese Maßnahmen basieren zum einen auf Hilfen der öffentlichen Hand und zum anderen auf Leistungen der Betriebe, die im Rahmen von Sozialplänen erbracht werden. So gewähren diverse Beihilfen Unterstützung bei der Aufnahme einer neuen Beschäftigung oder mildern im Falle von „Anpassungsentlassungen“ den Einkommensverlust der betroffenen Bergleute.

Die Beschäftigten können durch eine Kombination unterschiedlicher Anpassungshilfen und arbeitsmarktpolitischer Instrumente i.d.R. weit vor Erreichen der Altersgrenze aus dem Unternehmen ausscheiden. Dabei hat sich für Mitarbeiter, die die notwendigen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungszeiten nachweisen können sowie die

¹ Vgl. im folgenden auch Geschäftsbericht 1993 der RAG, Belegschaftsbericht 1993 der RAG, Bergbau-Information 29 (1994), Nr. 47 sowie Handelsblatt 14.7.1994.

sonstigen Anspruchsvoraussetzungen erfüllen, in der Praxis folgendes Muster herausgebildet:

Ältere Arbeitnehmer werden zunächst für maximal zwei Jahre in strukturelle Kurzarbeit überführt und danach in die „Anpassung“ entlassen. Sie beziehen dann Anpassungsbeihilfen der EU² sowie Anpassungsgeld des Bundes³ für eine Dauer von längstens fünf Jahren. Die unter Tage Beschäftigten können zudem Knappschaftsausgleichsleistungen für einen Zeitraum von höchstens weiteren fünf Jahren in Anspruch nehmen, bis die Zahlungen aus der Altersrente einsetzen.

Die Leistungen der öffentlichen Hand bzw. der Bundesknappschaft werden unter bestimmten Voraussetzungen durch weitere Beihilfen des Unternehmens ergänzt. So gewährt die RAG betriebliche Zuschüsse, Abfindungen, verbilligte Hausbrand-Kohlen u.a.m. (vgl. z.B. Sozialplan Verbundmaßnahme Haus Aden/Monopol).

Diese Regelungen, die eine bergbauspezifische Variante der Vorruhestandsregelungen darstellen, werden von der RAG seit Jahren systematisch angewendet. Durch den Einsatz dieser Instrumente hat das Unternehmen die Möglichkeit, das Beschäftigungsvolumen flexibel anzupassen. So kann die RAG bei Bedarf das Austrittsalter der unter Tage Beschäftigten auf 49 Jahre und der über Tage Beschäftigten auf 53 Jahre absenken. Dies hat u.a. dazu geführt, daß die RAG mit einem Durchschnittsalter von 35,1 Jahren (33,4 Jahre für die unter Tage Beschäftigten) eine der jüngsten Belegschaften unter den deutschen Großunternehmen aufweist.

Die RAG hat auch im Krisenjahr 1993 von diesen Anpassungsmaßnahmen Gebrauch gemacht (vgl. Belegschaftsbericht 1993 sowie Tabelle V.1). Zudem hat die RAG 1993 erstmals ihre ausgebildeten Nachwuchskräfte nicht dauerhaft in ein Beschäftigungsverhältnis übernommen, davon waren 150 Auszubildende betroffen. Darüber hinaus hat das Unternehmen den Beschäftigungsüberhang auch durch konjunkturelle und strukturelle Kurzarbeit aufgefangen. Die RAG führte 1993 bei Bedarf konjunkturell bedingte Kurzarbeit ein und beschäftigte 2.560 Bergleute in struktureller Kurzarbeit.

Dieser Prozeß der Personalanpassung wurde betriebsorganisatorisch durch die Zusammenlegung von Bergwerken (Verbundmaßnahmen) begleitet. Im Rahmen der Verbundmaßnahmen wurden die Lagerstätten und Grubenbetriebe von acht Bergwerken zu vier Verbundbergwerken zusammengelegt und mit verringerter optimierter Förderung weiterbetrieben.

² Anpassungsbeihilfen nach den Richtlinien des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung über die Gewährung von Beihilfen für die Arbeitnehmer des Steinkohlenbergbaus, die von Maßnahmen im Sinne des Artikels 56 § 2 des Montanunionvertrages betroffen sind.

³ Anpassungsgeld nach den Richtlinien über die Gewährung von Anpassungsgeld an die Arbeitnehmer des Steinkohlenbergbaus.

Tabelle V.1: Personalzu- und abgänge bei der RAG

	Ruhrkohle Bergbau AG		Veränderung	
	1993	1994	absolut	in v.H.
externe Zugänge	574	634	60	10
Verlegungen	6.683	5.143	-1.540	-23
Anpassungsentlassungen	4.551	3.601	-950	-21
strukt. Kurzarbeit (§63,4 AFG) (Stand jeweils 31.12.)	2.560	2.250	-310	-12
Umschulungen/ Qualifizierungen	1.395	1.079	-316	-23
natürliche Altersabgänge	238	266	28	12
eigenmotivierte Abgänge	623	279	-344	-55
werksseitige Kündigungen	318	319	1	
Saldo übrige Zu-/Abgänge	1.043	1.606	563	54

Quelle: Ruhrkohle AG, eigene Berechnungen.

Trotz der dramatisch verschlechterten Konjunkturlage und der weiterhin bestehenden Strukturprobleme konnten so bei der RAG auch im Krisenjahr 1993 betriebsbedingte Kündigungen verhindert werden. Neben diesen betrieblichen bzw. gesetzlichen Anpassungsmaßnahmen haben auch Arbeitszeitverkürzungen bereits vor Abschluß der Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung eine bedeutende Rolle bei der Vermeidung von Entlassungen gespielt. Arbeitszeitverkürzungen waren in den letzten drei Jahrzehnten im Steinkohlenbergbau durch zwei parallele Entwicklungen geprägt:

Zum einen wurde die Lebensarbeitszeit Anfang der sechziger Jahre mit den Knappschafftsausgleichsleistungen und Anfang der siebziger Jahre mit den Anpassungs-geldregelungen für die unter Tage Beschäftigten i.d.R. bis zum 50. Lebensjahr und für

die über Tage Beschäftigten bis zum 55. Lebensjahr herabgesetzt. Zum anderen wurde die Jahresarbeitszeit durch die Ausweitung bezahlter Freischichten bzw. durch die Vereinbarung zusätzlicher Ruhetage (Heiligabend, Silvester) und Urlaubstage im Laufe der Jahre sukzessive verkürzt. So standen den Bergbaubeschäftigten unter Tage Anfang 1993 33 Urlaubstage sowie maximal 16 „persönliche Freischichten“ pro Kalenderjahr zu.⁴ Ferner wurde die Wochenarbeitszeit von 40 Stunden zwar nicht generell abgesenkt, aber für die Beschäftigten, die an sogenannten „warmen Betriebspunkten“ arbeiten, an denen die Temperatur bestimmte Grenzwerte übersteigt, wurde die tägliche Schichtzeit auf sieben Stunden begrenzt.⁵ So galt für etwa 50 v.H. der unter Tage Beschäftigten eine regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit von 35 Stunden.

Infolge der krisenhaften Entwicklung zu Beginn des Jahres 1993 griffen die Tarifparteien erneut auf das Instrument der Arbeitszeitverkürzung zurück. Bereits im März 1993 einigten sie sich auf eine vorübergehende Arbeitszeitverkürzung zur Vermeidung betriebsbedingter Kündigungen. Statt einer Lohnerhöhung von drei v.H. wurden zunächst sechs zusätzliche Freischichten für den Zeitraum bis zum 31.8.1994 vereinbart. Außerdem schlossen die Tarifparteien einen Tarifvertrag zur Umwandlung von Mehrarbeit sowie von Sonn- und Feiertagsarbeit in Freizeit ab, mit dem diese Arbeiten zum einen reduziert und zum anderen durch einen stärkeren Freizeitausgleich umverteilt werden sollten, um den notwendigen Belegschaftsabbau zeitlich zu strecken. Mit diesen Maßnahmen sollten 3.700 Arbeitsplätze gesichert werden, davon allein 2.400 bei der RAG.

Im Laufe des Jahres 1993 wurde jedoch deutlich, daß diese Maßnahmen nicht ausreichen würden, um betriebsbedingte Kündigungen auch für die Folgezeit zu verhindern. Weitere 10.000 Arbeitsplätze waren für 1994 und 1995 im Steinkohlenbergbau bedroht. Die Tarifparteien verständigten sich daher im Dezember 1993 auf eine weitere Arbeitszeitverkürzung, die sich in dreifacher Hinsicht von den bisherigen Arbeitszeitverkürzungen im Bergbau unterscheidet:

Erstens wurde mit 30 zusätzlichen Freischichten in 1994 und 1995 das quantitative Ausmaß der bis dato erfolgten Arbeitszeitverkürzungen deutlich überschritten. *Zweitens* erfolgte kein Lohnausgleich; stattdessen wurde auf den bereits vereinbarten Lohnzuwachs verzichtet und die Löhne und Gehälter um sechs v.H. abgesenkt. *Drittens* verständigte man sich darauf, keine betriebsbedingten Kündigungen für die Dauer der Tarifvereinbarung auszusprechen sowie die Auszubildenden nach bestandener Abschlußprüfung in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis zu übernehmen.

⁴ Während in anderen Tarifbereichen vorwiegend die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit reduziert wurde, sind im Bergbau bei einer grundsätzlichen Beibehaltung der 40-Stunden-Woche zusätzliche „persönliche Freischichten“ vereinbart worden.

⁵ Vgl. Manteltarifvertrag für die Arbeitnehmer des rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergbaus vom 14.11.1989 § 9 sowie Bergverordnung zum Schutz der Gesundheit gegen Klimaeinwirkungen (Klima-Bergverordnung - KlimaBergV) vom 9.6.1983.

Besonderheiten der Arbeitsbeziehungen und der Tarifpolitik

Die Arbeitsbeziehungen bei der RAG weisen einige Besonderheiten auf, die für das Verständnis der Tarifpolitik sowie der betrieblichen Beschäftigungspolitik von Bedeutung sind. Maßgebend für das System der Arbeitsbeziehungen bei der RAG ist die gesetzlich verankerte Montanmitbestimmung, durch die die 'high trust and low conflict'-Beziehungen vorgeprägt sind. Die Arbeitnehmer bzw. ihre betrieblichen und sektoralen Interessenvertreter partizipieren nicht nur über die weitreichenden Montanmitbestimmungsrechte an den Unternehmensentscheidungen, sondern üben einen entsprechenden Einfluß auch auf der betrieblichen Ebene aus. In den Gründungsvereinbarungen der RAG wurden für die einzelnen Bergwerke Betriebsdirektoren für Personal- und Sozialfragen (PS-Direktoren) institutionalisiert, die auf Vorschlag des Arbeitsdirektors nach Abstimmung mit der Gewerkschaft bestellt werden. Die PS-Direktoren haben auf der betrieblichen Ebene eine ähnliche Funktion wie die Arbeitsdirektoren auf der Unternehmensebene; sie sind für die gesamte Personal- und Sozialverwaltung zuständig. „Die Aufgaben eines Betriebsdirektors für Personal- und Sozialfragen haben in der Praxis erhebliches Gewicht“ (Ziegler 1987, 188).

Ein weiteres Kennzeichen der Arbeitsbeziehungen bei der RAG ist die faktische Alleinvertretung der Arbeitnehmerinteressen durch die Industriegewerkschaft Bergbau und Energie (IGBE). Der Organisationsgrad reicht nicht nur bei den Arbeitern nahe an 100 v.H., sondern ist auch bei den Tarif-Angestellten wie bei den AT-Angestellten überdurchschnittlich hoch. Die knapp 500 Betriebsratsmandate bei der RAG fallen mit wenigen Ausnahmen stets an Mitglieder der IGBE.

Auch die tarifliche Ebene weist einige Besonderheiten auf. Die RAG gehört dem Unternehmensverband Ruhrbergbau (UVR) an, der mit der IGBE traditionell Flächentarifverträge für den rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergbau abschließt. Der Geltungsbereich dieser Tarifverträge ist jedoch im wesentlichen auf die RAG begrenzt, weil das Unternehmen im Ruhrbergbau faktisch ein Monopol besitzt. Die Tarifverträge für den rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergbau haben damit einen ähnlichen Charakter wie Firmen- bzw. Haustarifverträge. Die Tarifpolitik des UVR wird eindeutig von der RAG bestimmt, weswegen sich auch auf der tariflichen Ebene eine kooperative Politik etabliert hat, die Konflikte zwischen den Tarifparteien möglichst vermeidet oder zumindest intern reguliert.

Ferner muß der starke Einfluß der öffentlichen Hand auf das Unternehmen berücksichtigt werden. Als Subventionsempfänger ist die RAG existentiell abhängig von der jeweiligen Energie- und Kohlepolitik der Bundes- und Landesregierung sowie der EU. Die Subventionsgeber haben erhebliche Interventionsmöglichkeiten in bezug auf die Unternehmenspolitik. Zudem darf die regional- und strukturpolitische Bedeutung der RAG an den jeweiligen Standorten, aber auch für das Ruhrgebiet insgesamt nicht unterschätzt werden. Beschäftigungswirksame Entscheidungen der RAG treffen daher auf ein großes öffentliches Interesse. Bei der Analyse tarifpolitischer Entscheidungen im Bergbau sind stets diese Besonderheiten der Arbeitsbeziehungen zu beachten.

Im Jahre 1993 kam die akute Konjunkturkrise hinzu, die Diskussionen über die weitere Stilllegung von Bergwerken entfachte. Stilllegungspläne betrafen vor allem das östliche Ruhrgebiet und dort insbesondere das hier untersuchte Bergwerk Haus Aden/Monopol (vgl. im einzelnen V.3).

Vor dem Hintergrund dieser Probleme ergriff die IGBE im Herbst 1993 die Initiative und schlug eine weitere Arbeitszeitverkürzung vor. Angesichts der drohenden Entlassungen einigten sich die Tarifparteien ebenso wie bereits im März 1993 relativ zügig auf zusätzliche Freischichten, um den Belegschaftsabbau zeitlich zu strecken. Den eigentlichen Konfliktgegenstand in den Verhandlungen bildete die Frage des Lohnausgleichs. Die Arbeitgeberseite bestand auf einer kostenneutralen Verkürzung ohne Lohnausgleich. Die Verhandlungen konzentrierten sich daher wie schon in der Vergangenheit darauf, das Lohnäquivalent für die Freischichten zu bestimmen.

2 Tarifliche Regelungen

Dem Tarifaßschluß zur Beschäftigungssicherung vom Dezember 1993 waren bereits Tarifverträge zur Arbeitszeitverkürzung und zur Umwandlung von Mehrarbeit sowie von Sonn- und Feiertagsarbeit im März 1993 vorausgegangen. Diese wurden mit den Regelungen vom Dezember 1993 fortgeschrieben bzw. weiterentwickelt. Die Tarifverträge vom März 1993 waren daher mit einigen Änderungen weiterhin gültig; der Tarifaßschluß vom März 1993 sah zunächst folgende Regelungen vor:

- Die Beschäftigten erhielten ab dem 1.3.1993 befristet auf 18 Monate sechs zusätzliche Freischichten,
- nach Ablauf der 18 Monate (zum 1.9.1994) erfolgte eine Umwandlung dieser Freischichten in eine dreiprozentige Lohn- und Gehaltserhöhung,
- ferner wurden Vorschriften zur Reduzierung und Umverteilung von Mehrarbeit sowie Sonn- und Feiertagsarbeit (befristet bis zum 31.8.1994) vereinbart⁶.

Mit den zuletzt genannten Regelungen wurden die alten Bestimmungen zur Einschränkung von Mehrarbeit verschärft. Durften Mehrarbeit sowie Sonn- und Feiertagsarbeit bis dahin grundsätzlich 24 Stunden (bzw. drei Schichten oder drei Tage) im Monat nicht überschreiten, so soll die Mehrarbeit nun auf zwei Tage (ein Werktag und ein Sonntag) je Beschäftigten und Monat begrenzt werden. Jede weitere Mehrarbeit soll durch Freizeit ausgeglichen werden, allerdings grundsätzlich bei Vergütung der Mehrarbeits- bzw. der Sonn- und Feiertagszuschläge.

⁶ Vgl. Tarifvertrag zur Bewältigung von Anpassungsproblemen durch vorübergehende Verkürzung der Arbeitszeit im rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergbau vom 25.3.1993 sowie Tarifvertrag zur Umwandlung von Mehrarbeit sowie von Sonn- und Feiertagsarbeit im rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergbau vom 25.3.1993.

Für „immer wiederkehrende Überarbeit an Ruhetagen“ (Samstagsarbeit) sieht der Tarifvertrag eine „Verlegung der Ruhetage“ vor. Der Samstag wird unter Beibehaltung der 5-Tage-Woche vorübergehend zum Arbeitstag erklärt; anstelle des Samstags kann in derselben Woche an einem Werktag Freizeitausgleich gewährt werden. Mehrarbeit an Samstagen und die entsprechenden Zuschläge werden damit wie Mehrarbeit an einem Werktag behandelt und unterliegen der o.g. Begrenzung. Die Einschränkung und Umverteilung des Mehrarbeitsvolumens sollen neben der tariflichen auch die effektive Arbeitszeit begrenzen und somit zusätzliche Beschäftigungseffekte auslösen.

Die vereinbarten sechs Freischichten stellen „zusätzliche Freischichten“ dar, weil der Manteltarifvertrag bereits „persönliche Freischichten“ sowie „Freischichten wegen Nacharbeit“ vorschreibt. Eine persönliche Freischicht erhielten die Arbeitnehmer für das Jahr 1993 für jeweils 11,4 „verfahrene Schichten“, insgesamt jedoch höchstens 16 Freischichten für das Kalenderjahr. Hinzu kommen maximal vier weitere Freischichten pro Jahr wegen Nacharbeit. Diese werden Arbeitnehmern gewährt, die mindestens 16 Schichten in der Zeit von 18.00 bis einschließlich 4.00 Uhr verfahren haben.

Im Dezember 1993 verständigten sich die Tarifpartner wegen der weiter verschlechterten Beschäftigungssituation für die Jahre 1994 und 1995 auf folgende tarifvertragliche Änderungen bzw. Erweiterungen:⁷

- Statt der zum 1.9.1994 geplanten Erhöhung der Löhne und Gehälter wurden für den Zeitraum bis zum 31.12.1995 acht Freischichten gewährt, die erst danach in eine dreiprozentige Lohn- und Gehaltserhöhung umgewandelt wurden,
- zudem wurden insgesamt weitere 22 Freischichten vereinbart,
- die durch eine Kürzung der Löhne und Gehälter um sechs v.H. für den gleichen Zeitraum finanziert wurden,
- ferner wurde ein Teil der Jahresleistungen, die aus einem Weihnachtsgeld und einer Erholungsbeihilfe bestehen, in monatliche Festbeträge von 110 DM umgewandelt sowie der verbleibende Rest auf eine Erholungsbeihilfe von 300 DM und ein Weihnachtsgeld von 2.200 DM aufgeteilt,
- zusätzlich wurde eine „soziale Komponente“ für die unteren Lohn- und Gehaltsgruppen eingeführt, mit der diese Einkommen zwischen 5 bis 25 DM monatlich und weiteren 80 bis 380 DM jährlich aufgestockt wurden, was durch einen Abzug von 16 DM bei allen Beschäftigten von der ursprünglichen Weihnachtsvergütung finanziert wurde,
- schließlich wurde der Tarifvertrag zur Umwandlung von Mehrarbeit sowie von Sonn- und Feiertagsarbeit bis zum 31.12.1996 verlängert.

⁷ Vgl. Tarifvertrag zur Bewältigung des Anpassungsprozesses in den Jahren 1994 und 1995 im rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergbau vom 20.12.1993.

Die Gewährung der insgesamt 30 zusätzlichen Freischichten für die Jahre 1994 und 1995 wurden zusammen mit den persönlichen Freischichten, die der Manteltarifvertrag vorschreibt, an neue Anspruchsvoraussetzungen gebunden. Demnach erwarben die Beschäftigten in diesen beiden Jahren nach jeweils 5,4 verfahrenen Schichten (Zählschichten) den Anspruch auf eine bezahlte Freischicht.

Sowohl im Tarifvertrag vom März als auch in dem vom Dezember 1993 sind die Auszubildenden von der Arbeitszeitverkürzung ausgenommen worden; für sie hatte das Erreichen des Ausbildungszieles Vorrang. Allerdings wurden die Grundvergütungen der Auszubildenden mit dem Tarifabschluß im Dezember 1993 um 65 DM gekürzt, was in etwa einem Einkommensverzicht von sechs v.H. entsprach. Zugleich sicherten die Arbeitgeber außerhalb des Tarifvertrages zu, die Auszubildenden in unbefristete Arbeitsverhältnisse zu übernehmen.

Eine allgemeine und verbindliche Beschäftigungsgarantie, die betriebsbedingte Kündigungen für den gesamten rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergbau de jure ausschließt, wurde nicht in den Tarifvertrag aufgenommen. Allerdings räumte die RAG in einem 'gentleman's agreement' ein, auf betriebsbedingte Kündigungen während der Laufzeit des Tarifvertrages zu verzichten.

Als sich im Zuge der Umsetzung der tarifvertraglichen, gesetzlichen und betrieblichen Personalanpassungsmaßnahmen sowie der sich verbessernden Stahlkonjunktur die Beschäftigungslage im Laufe des Jahres 1994 entspannte, verständigten sich die Tarifparteien am 14.7.1994 über folgende Abweichungen von den Tarifverträgen vom März und Dezember 1993:

- Für 1995 wurde das im Dezember 1993 vereinbarte Freischichtenvolumen um drei Freischichten reduziert, wodurch sich die Anspruchsvoraussetzung für eine Freischicht von 5,4 auf 6,1 Zählschichten erhöhte,
- zugleich erfolgte eine Rücknahme der Einkommensenkungen von sechs auf nunmehr 4,36 v.H.,
- schließlich sollten am 31.12.1995 sämtliche Freischichten aus der Tarifrunde vom Dezember 1993 wegfallen und die Löhne und Gehälter auf der Basis vom 1.3.1993 um drei v.H. sowie um weitere zwei v.H. zum 1.1.1996 angehoben werden.

Der Tarifvertrag blieb jedoch bis zum 31.12.1995 befristet. Zudem vereinbarten die Tarifparteien, die getroffenen Regelungen bei Bedarf noch während der Laufzeit ändern zu können - z.B. für eine neuerliche Vereinbarung oder auch Rücknahme von zusätzlichen Freischichten.⁸

Mit diesen komplizierten und mehrfach geänderten Bestimmungen haben die Tarifparteien sehr komplexe Regelungen über Einkommen und Arbeitszeit getroffen. Die Quintessenz der Tarifverträge kann folgendermaßen zusammengefaßt werden:

⁸ So wurden später weitere vier Freischichten zurückgenommen (vgl. V.5).

Bei sich verschlechternder Beschäftigungslage wurden zunächst bereits vereinbarte Lohnerhöhungen in Arbeitszeitverkürzungen umgewandelt und später zusätzliche Arbeitszeitverkürzungen im Tausch gegen bestehende Einkommensansprüche eingeführt. Mit zunehmender Besserung der Beschäftigungssituation wurden die Arbeitszeitverkürzungen und die Einkommenseinbußen dann sukzessive wieder rückgängig gemacht. Da sich die Tarifparteien grundsätzlich beide Optionen - sowohl eine weitere Verkürzung als auch eine Verlängerung der Arbeitszeit auf das alte Niveau - während der Laufzeit der Tarifverträge offen ließen, konnten sie flexibel auf sich verändernde Produktions- und Personalbedarfe reagieren.

Lohnausgleich und Lohnverzicht

Die tariflichen Regelungen vom März und Dezember 1993 sowie vom Juli 1994 beinhalten für die verschiedenen Freischichtenvolumina einen jeweils unterschiedlich großen Lohnausgleich bzw. Lohnverzicht.

Der Tarifvertrag vom März 1993 gewährte ursprünglich für eine Laufzeit von 18 Monaten eine Arbeitszeitverkürzung von sechs Freischichten; die Löhne und Gehälter sollten erst zum 1.9.1994, also nach Ablauf der Arbeitszeitverkürzung, um drei v.H. angehoben werden. Die Arbeitnehmer haben daher für die Arbeitszeitverkürzung zwar auf einen sonst möglichen Lohnzuwachs verzichtet, jedoch keine Nominallohnminderung hinnehmen müssen. Insofern können diese sechs Freischichten als eine Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich bezeichnet werden (vgl. zur Definition des Lohnausgleichs II.1.2).

Unterstellt man jedoch, daß anstatt der Arbeitszeitverkürzung eine Lohnerhöhung oberhalb des gewährten Freischichtenäquivalents möglich gewesen wäre, hätten die Arbeitnehmer auf einen Teil ihres Einkommenszuwachses verzichtet und somit nur einen Teillohnausgleich für die zusätzlichen Freischichten erhalten. Da aber über die Höhe des Lohnäquivalents für eine Freischicht zwischen den Tarifparteien unterschiedliche Auffassungen bestehen⁹ und die fiktive Einkommenserhöhung, die an die Stelle der Arbeitszeitverkürzung getreten wäre, nicht bestimmbar ist, bleibt eine solche Betrachtung spekulativ.

Allerdings haben die Tarifparteien mit ihrer Vereinbarung, die sechs Freischichten am Ende der Laufzeit in eine dreiprozentige Lohn- und Gehaltserhöhung umzuwandeln, quasi einen Lohnausgleich festgesetzt, der wegen der 18monatigen Laufzeit bezogen

⁹ Die IGBE rechnet mit einem Lohnwert für eine Freischicht von weniger als 0,5 v.H. des Monatslohnes, während der UVR mit einem Wert oberhalb von 0,5 v.H. kalkuliert. Der Dissens über den Lohnwert geht im wesentlichen auf die unterschiedliche Berechnungsmethode bei der Ermittlung der Referenzgröße für die Arbeitszeitverkürzung, nämlich die jährliche Arbeitszeit zurück. Strittig ist insbesondere, ob die rechnerisch möglichen Arbeitstage oder die tatsächlichen Arbeitstage pro Jahr zur Anrechnung kommen. Die Tarifparteien einigten sich schließlich auf eine 'Faustregel', bei der für jede Freischicht 0,5 v.H. des Monatslohnes zur Anrechnung kommen.

auf ein Jahr zwei v.H. beträgt. Inwieweit mit diesem Wert der Spielraum für eine Einkommenserhöhung ohne Arbeitszeitverkürzung voll ausgeschöpft wurde und damit letztlich ein voller Lohnausgleich gewährt wurde, kann aus den genannten Gründen jedoch auch bei dieser Betrachtungsweise nicht entschieden werden.

Für die Berechnung des Lohnausgleichs bzw. des Lohnverzichts im Tarifvertrag vom Dezember 1993 muß das komplizierte Gesamtpaket mit einer Laufzeit von 24 Monaten aufgeschnürt und auf eine jährliche Basis umgerechnet werden. Dies ist nicht nur aus Gründen der Vergleichbarkeit mit anderen Tarifvereinbarungen notwendig, sondern auch für die isolierte Betrachtung der Wirkungen dieses Tarifvertrages erforderlich, weil wegen der im Juli 1994 geänderten Bestimmungen für die Jahre 1994 und 1995 jeweils unterschiedliche Lohn- und Freischichtenregelungen angewendet wurden.

Das Tarifpaket vom Dezember 1993 sah zunächst für zwei Jahre 22 Freischichten und eine monatliche Lohnsenkung von sechs v.H. für beide Jahre vor. Hinzu kamen weitere acht Freischichten sowie ein Verzicht auf die schon vereinbarte Lohnerhöhung zum 1.9.1994 für 18 Monate. Diese Regelungen waren für die ersten 12 Monate unverändert gültig, so daß sich bei einer Umrechnung für das Jahr 1994 15 Freischichten bei einem Lohnverzicht von insgesamt acht v.H. ergeben.

Wenn nun die Höhe des Lohnausgleichs für die Arbeitszeitverkürzung (im Jahre 1994) berechnet werden soll, ist entscheidend, welchen Anteil die 15 zusätzlichen Freischichten am Gesamtarbeitsvolumen eines Jahres haben. Legt man eine Brutto-Arbeitszeit von durchschnittlich 250 Arbeitstagen zugrunde, entsprechen die 15 zusätzlichen Freischichten einer Arbeitszeitverkürzung von sechs v.H. Bei einem Lohnverzicht von acht v.H. bedeutet dies, daß die Arbeitszeitverkürzung für das Jahr 1994 nicht nur ohne Lohnausgleich eingeführt wurde, sondern sogar mit einer überproportionalen Einkommenseinbuße (zusätzlich zwei v.H.) von den Arbeitnehmern erkaufte wurde.

Legt man dagegen die jährliche Netto-Arbeitszeit unter Berücksichtigung von Urlaub, persönlichen Freischichten etc. zugrunde, entspricht der Lohnverzicht in etwa dem Volumen der Arbeitszeitverkürzung. Eine solche Netto-Arbeitszeitbetrachtung, wie sie z.B. der UVR zur Berechnung des Lohnausgleichs heranzieht, ist jedoch für vergleichende Untersuchungen (etwa im Vergleich mit den Verkürzungen bei der VW AG), unangemessen, weil bei der Berechnung wöchentlicher Arbeitszeitverkürzungen die Bruttoarbeitszeit ohne Urlaub und sonstiger bezahlter Freizeit zugrunde gelegt wird.

Im folgenden ist daher für 1994 von einer sechsprozentigen Arbeitszeitverkürzung und einem überproportionalen Lohnverzicht von acht v.H. auszugehen. Zudem bleibt festzuhalten, daß selbst bei einer Netto-Berechnung die Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich erfolgte.¹⁰

¹⁰ Lediglich die unteren Einkommensgruppen erhielten im Rahmen einer „sozialen Komponente“ einen Teillohnausgleich.

Für das Jahr 1995 läßt sich der Lohnausgleich dagegen kaum exakt bestimmen, weil die Lohnerhöhungen in Form von Festbeträgen und Einmalzahlungen je nach Einkommenshöhe einen individuell unterschiedlich großen Lohnausgleich bewirkt haben. Auf jeden Fall sank jedoch in 1995 der Lohnverzicht der Arbeitnehmer, weil sich mit der Umwandlung von drei Freischichten in Geld die tarifliche monatliche Lohnkürzung von sechs auf 4,36 v.H. ermäßigte.

Nach obiger Brutto-Berechnungsmethode ergibt sich daher in 1995 für die verbleibenden 12 zusätzlichen Freischichten eine jährliche Arbeitszeitverkürzung von 4,8 v.H. bei einem Lohnverzicht von 6,36 v.H. Dieser Lohnverzicht verringerte sich jedoch noch einmal aufgrund der Anhebung des Weihnachtsgeldes um 66 DM und der Einmalzahlung von 760 DM im November 1995, so daß die Arbeitszeitverkürzung 1995 im Durchschnitt bei proportionalem Lohnverzicht, also ohne Lohnausgleich erfolgte.

Aus methodischen und praktischen Erwägungen konzentriert sich die Untersuchung im folgenden auf die Vereinbarungen vom März und Dezember 1993, die für das gesamte Jahr 1994 unverändert gültig waren.

3 Betriebliche Umsetzung der tariflichen Regelungen

Der Tarifvertrag vom Dezember 1993 räumte den Betrieben einen relativ breiten Spielraum bei der Umsetzung der Freischichtenregelungen ein. Die Werksleitungen sollten nach den betrieblichen Belangen im Einvernehmen mit dem Betriebsrat die zeitliche Lage und Verteilung der zusätzlichen Freischichten möglichst für ein Kalenderjahr im vorhinein festlegen.

Nach Sinn und Zweck der Tarifvereinbarung sollte sich die zeitliche Lage der zusätzlichen Freischichten „ausschließlich nach der Personalsituation des Unternehmens, des Betriebes, der Verwaltungen, einzelner Betriebsbereiche oder Personengruppen bestimmen“ (IGBE Rundschreiben Nr. 7/1993, 17). Die Freischichten sollten innerhalb der Laufzeit des Tarifvertrages, also bis zum 31.12.1995 gewährt werden; wenn die Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung der Freischichten noch nicht erfüllt waren, durften zur Erreichung dieses Zieles die Freischichten auch im Vorgriff genommen werden.

Grundsätzlich sollte wegen des großen Freischichtenvolumens eine Bündelung von Freischichten analog zum Urlaubsplan erfolgen. Eine Übertragung von Freischichten war maximal bis zum 31.3.1996 möglich. Nur in Ausnahmefällen durften aus dringenden betrieblichen Gründen Freischichten auch in Geld abgegolten werden. Für Beschäftigte in Verwaltungen, die nicht unmittelbar einem Produktionsbereich angegliedert sind, konnten die Betriebsparteien anstelle der zusätzlichen Freischichten auch andere Formen der Arbeitszeitverkürzung vereinbaren, wenn die betrieblichen Belange dies erforderten.

Bei der Freizeitplanung haben die Betriebe neben dem Urlaub und den zusätzlichen Freischichten auch die persönlichen Freischichten sowie die Freischichten wegen

Nacharbeit zu berücksichtigen. Für diese gilt, daß die zeitliche Lage unter Berücksichtigung der „betrieblichen Belange“ und der „Wünsche“ der Beschäftigten zu vereinbaren ist (§ 26,2 Manteltarifvertrag). Diese Freischichten müssen grundsätzlich bis zum 31. März in Ausnahmefällen bis zum 30. September des neuen Jahres gewährt und genommen werden; andernfalls verfällt der Anspruch.

Die betriebliche Umsetzung der Arbeitszeitverkürzung stand zunächst unter einem gewissen Zeitdruck, denn die im Dezember 1993 tarifvertraglich vereinbarte Freischichtenregelung mußte bereits ab Januar 1994 angewendet werden. Wegen der herabgesetzten Anspruchsvoraussetzungen für eine Freischicht (von 11,4 auf nur noch 5,4 verfahrenre Schichten) hatten die Beschäftigten schon sehr rasch nach Beginn des Jahres 1994 neue Freischichtenansprüche erworben. Außerdem waren noch Freischichtenansprüche aus dem Tarifvertrag vom März 1993 sowie Überhänge an persönlichen Freischichten aus dem Vorjahr zu gewähren.

Die Betriebsparteien mußten daher schnell handeln, wenn sie einerseits den Ansprüchen der Beschäftigten Rechnung tragen wollten und andererseits keine zu großen Freischichtenansprüche entstehen lassen wollten, für die später nur mit erheblichen organisatorischen Schwierigkeiten Freizeit hätte gewährt werden können. Eine weiteres Problem ergab sich aus der Tatsache, daß zum Zeitpunkt des Tarifaabschlusses die Urlaubs- und Freischichtenplanung für das Jahr 1994 bereits abgeschlossen war, so daß die Freischichtengewährung z.T. eine Revision dieser Pläne erforderlich machte.

Andererseits lagen neben diesen Restriktionen auch günstige Voraussetzungen für die betriebliche Umsetzung vor. So verfügten die Betriebsparteien aufgrund der manteltarifvertraglich vereinbarten persönlichen Freischichten schon seit langem über Erfahrungen bei der Planung und Gewährung von Freischichten. Ferner waren die betriebsorganisatorischen Voraussetzungen für eine zügige Umsetzung insofern gegeben, als bereits eine Arbeitszeiterfassung existierte, die sowohl ein betriebliches als auch ein individuelles Arbeitszeitmanagement in Form von Arbeitszeitkonten erlaubte. Zudem hatten die Betriebsparteien erst im März 1993 zusätzliche Freischichten in ihre Urlaubs- und Freizeitplanung aufnehmen müssen, so daß sie auch auf diese Erfahrungen zurückgreifen konnten. Schließlich war der Umgang mit zusätzlichen Freischichten auch für die Beschäftigten nicht neu.

Betriebsvereinbarungen und ihre Umsetzung

Für die Untersuchung der betrieblichen Umsetzung der tarifvertraglichen Arbeitszeitverkürzung und ihrer Wirkungen wurden von den dreizehn Bergwerken der RAG zwei ausgewählt. Das entscheidende Kriterium bei der Auswahl der Untersuchungsbetriebe war der unterschiedliche Personalbedarf in den Bergwerken. Wie bereits erwähnt, wurden im Zuge der Reduzierung der Förderkapazitäten Verbundmaßnahmen (Zusammenlegungen von Bergwerken) durchgeführt. Aus der eingeschränkten Förderung resultierte in den von den Verbundmaßnahmen betroffenen Bergwerken i.d.R. ein Perso-

nalüberhang. Dieser wurde durch „Verlegungen“ (Versetzen) des überzähligen Personals in andere Bergwerke abgebaut.

Dadurch entstanden - personaltechnisch gesehen - zwei Kategorien von Bergwerken: Zum einen die „abgebenden Bergwerke“, die aufgrund der Verbundmaßnahmen bzw. der Reduzierung der Förderkapazitäten ihr Personal reduzieren, und zum anderen die „aufnehmenden Bergwerke“, die die verlegten Bergleute in ihre bestehenden Belegschaften integrieren mußten. Im folgenden wird mit dem Bergwerk Haus Aden/Monopol ein „abgebendes Bergwerk“ und mit dem Bergwerk Prosper-Haniel ein „aufnehmendes Bergwerk“ untersucht.

Das *Bergwerk Haus Aden/Monopol* ist ein Verbundbergwerk, das aus den bis 1993 noch selbständigen Bergwerken Haus Aden und Monopol entstanden ist. Das Bergwerk befindet sich im östlichen Ruhrgebiet in Bergkamen. Die Jahresförderung belief sich 1993 auf fast 4,9 Mio. t v.F., was einer durchschnittlichen Tagesförderung von knapp 20.500 t v.F. entspricht. Das Bergwerk hatte Ende 1993 6.730 Mitarbeiter, die Leistung je Mann und Schicht unter Tage betrug 5.500 kg.

Das *Bergwerk Prosper-Haniel* liegt in Bottrop. Dort wurden 1993 durchschnittlich knapp 15.000 t v.F. täglich gefördert, über 3,5 Mio. t v.F. im gesamten Jahr. Die Leistung je Mann und Schicht unter Tage betrug rund 6.100 kg. Das Bergwerk hatte Ende 1993 4.447 Mitarbeiter.

Beide Untersuchungsbetriebe haben Ende Januar bzw. Anfang Februar 1994 Betriebsvereinbarungen zur Umsetzung des Tarifvertrages vom Dezember 1993 abgeschlossen. Sie regeln die Lage und Verteilung der Freischichten nach unterschiedlichem Muster:

Für das *Bergwerk Haus Aden/Monopol* hatten sich die Betriebsparteien zunächst für das Jahr 1994 darauf verständigt, daß für den Untertage- und Übertagebetrieb der jeweilige Reviersteiger die Planung der Freischichten übernimmt. Dabei hatten die Reviersteiger „dafür Sorge zu tragen, daß durch Gewährung von Tarifyurlaub, Zusatz- u. persönlichen Freischichten eine Soll-Fehlzeitenquote von 25 v.H. zuzüglich des Anteils der frei zu gewährenden Freischichten eingehalten wird“ (Betriebsvereinbarung vom 1.2.1994). Demnach mußte mindestens ein Viertel der Belegschaft ständig abwesend sein. Nach einer Übergangsfrist (bis zum 1.5.1994) sollten die Reviersteiger Pläne aushängen, aus denen die zeitliche Lage der Urlaubs- und Freischichtengewährung hervorgeht. Bei den Planungen mußten die Reviersteiger den Tarifyurlaub (bei unveränderten Urlaubsplänen), die persönlichen Freischichten und die Zusatzfreischichten berücksichtigen sowie eine wöchentliche Bündelung von Freischichten anstreben. Dabei konnten maximal 10 Freischichten im Vorgriff, d.h. auch wenn die Anspruchsvoraussetzungen noch nicht erfüllt waren, gewährt werden. Außerdem sollte die zeitliche Lage von fünf persönlichen Freischichten bei Berücksichtigung der betrieblichen Besonderheiten zwischen dem Mitarbeiter und dem zuständigen Reviersteiger „frei vereinbar“ bleiben. Für den Verwaltungsbereich konnten die Abteilungsleiter die zeitliche Lage der persönlichen und der Zusatzfreischichten festlegen.

Im Bergwerk Prosper-Haniel sah die Betriebsvereinbarung zur Umsetzung des Tarifvertrages vor, daß zusätzlich zu dem bereits bestehenden Urlaubs- und Freizeitplan „für jeden Mitarbeiter zwei weitere Blocks à 10 Freischichten eingerichtet“ werden (Betriebsvereinbarung vom 27.1.1994). Die Terminierung der beiden zusätzlichen Freizeitblöcke erfolgte in Abhängigkeit vom Urlaubsplan, so daß eine gleichmäßige Verteilung der Freizeit auf das ganze Jahr gewährleistet wurde. Die Abwesenheitsquote für Tarifurlaub und Freischichten sollte 25 v.H. der Revierbelegschaft nicht überschreiten.

Damit haben sich die Betriebsparteien im Bergwerk Haus Aden/Monopol schon rein formal für eine stärker dezentrale Lösung als im Bergwerk Prosper-Haniel entschieden. Die Vorgesetzten verfügen über die Planungs- und im wesentlichen auch über die Entscheidungskompetenz bezüglich der Lage und Verteilung der zusätzlichen Freischichten. Die Reviersteiger haben auch de facto zumindest im Untertagebereich selbst nach Ablauf der Übergangsfrist zum 1.5.1994 auf eine verbindliche Jahresplanung verzichtet und die Freischichten fallweise nach Absprache mit den Mitarbeitern gewährt. Abweichungen von den Betriebsvereinbarungen wurden im gegenseitigen Einvernehmen von beiden Betriebsparteien geduldet.

Im Bergwerk Prosper-Haniel sahen die Regelungen dagegen eine stärker zentralisierte Planung und Zuweisung der zusätzlichen Freischichten in einem analogen Verfahren zum Urlaubsplan durch die Personalabteilung und den Betriebsrat vor. Allerdings wurden auch im Bergwerk Prosper-Haniel zusätzlich zu den in der Betriebsvereinbarung festgelegten beiden Freizeitblöcken Freischichten nach Absprache zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern gewährt. Die Anzahl dieser „frei zu vereinbarenden“ Freischichten hing von den erworbenen persönlichen Freischichtenansprüchen, also von der Zahl der tatsächlich verfahrenen Schichten ab.

Diese unterschiedlichen Verfahrensweisen bei der Gewährung der Freischichten haben verschiedene *Vor- und Nachteile*: Bei einer betrieblich angestrebten kontinuierlichen Förderung sowie gleichmäßigen Verteilung der Freischichten über das Jahr muß mit beiden Verfahren gewährleistet sein, daß rund ein Viertel der Belegschaft ständig wegen Freischichten und Urlaub abwesend ist. Diese konstante „Sollfehlquote“ kann a priori durch zentral vorgegebene Urlaubs- und Freischichtenpläne am ehesten sichergestellt werden.

Allerdings treten in der Praxis Probleme auf, wenn die Pläne z.B. wegen Krankheit, unvorhergesehenem Arbeitsanfall oder wegen kurzfristiger Verlegungen nicht eingehalten werden können. Dann muß dezentral nachgesteuert werden, was jedoch auch bei einer zentralen Planung ohnehin für einen Teil der Freischichten notwendig ist, weil die Zahl der Freischichten, die von den tatsächlich verfahrenen Schichten bestimmt wird, im voraus nicht exakt geplant werden kann. Bei einer zentralen Planung eines großen Teils der Freischichten bleiben insgesamt aber nur geringe Planungs- und Flexibilitätsspielräume für eine dezentrale Nachsteuerung bestehen.

Andererseits reduziert sich bei einer zentralen Planung der Koordinierungs- und vor allem der Kontrollaufwand. So ist bei einer rein dezentralen Planung wie im Bergwerk Haus Aden/Monopol eine ständige Überwachung der „Sollfehlquoten“ notwendig, wenn der Betrieb insgesamt nicht Gefahr laufen will, durch die autonomen Planungen der jeweiligen Vorgesetzten nicht tolerierbare Volumina an Freischichtenansprüchen der Beschäftigten aufzubauen. Zudem entsteht bei diesem dezentralen Verfahren ein nicht unerheblicher Planungs- und Kontrollaufwand für jeden einzelnen Vorgesetzten. Der Hauptvorteil der dezentralen Planung liegt dagegen für den Betrieb in den flexiblen Reaktionsmöglichkeiten auf nicht vorhersehbare geologische Störungen, Arbeitsbedarfe oder Krankmeldungen.

Auch für die Beschäftigten haben beide Lösungen sowohl Vor- als auch Nachteile. Wenn die Lage der Freischichten zwischen dem Vorgesetzten und dem Mitarbeiter vereinbart wird, besteht für die Beschäftigten die Chance, daß ihre Arbeitszeitwünsche auch kurzfristig berücksichtigt werden und die Arbeitszeit ihrem wechselnden Zeitbedarf flexibel angepaßt wird. Diesen Chancen stehen jedoch die Risiken gegenüber, die sich insbesondere aus den betrieblichen Anforderungen an einen flexiblen Arbeitseinsatz ergeben. So entstehen bei diesem dezentralen Verfahren latente Konflikte sowohl zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern als auch zwischen den Beschäftigten, die aus den Divergenzen zwischen betrieblichen Zeitanforderungen und den individuellen Zeitwünschen resultieren.

Das zentrale Planungsverfahren löst diese latenten Konflikte dagegen weitgehend auf. Der nur einmal jährlich und für alle verbindlich aufgestellte Plan kann als eine 'höhere Instanz' angesehen werden, die einzelne Beschäftigte nicht willkürlich benachteiligt. Dafür müssen die Beschäftigten bei einer weitgehend zentralen Planung allerdings fast vollständig auf individuelle Mitbestimmungsmöglichkeiten verzichten.

In der Praxis haben sich beide Varianten als funktionsfähig erwiesen. Dies liegt vor allem daran, daß in beiden Bergwerken weder die zentralisierte noch die dezentralisierte Variante in ihrer reinen Form angewendet wird,¹¹ so daß sich die jeweiligen Nachteile aber auch die Vorteile in der betrieblichen Praxis abschwächen. Die Betriebe haben insgesamt eine inkrementalistische Umsetzungsstrategie verfolgt, bei der sowohl das Verfahren als auch die Form der schon bestehenden Freischichtengewährung i.d.R. beibehalten und wegen der stark erweiterten Ansprüche lediglich quantitativ ausgedehnt wurde.

Eine innovative Umsetzung der Arbeitszeitverkürzung in Form einer regelmäßigen 4-Tage-Woche stand nicht zur Debatte. Sie wäre zwar rechnerisch möglich gewesen, hätte aber den Einbezug eines Teils des tariflichen Urlaubsanspruches notwendig gemacht. Zudem hätte eine 4-Tage-Woche wegen der technischen Produktionsbedingungen nicht zu einer Einschränkung der Betriebsnutzungsdauer führen dürfen, weil der

¹¹ Auch im Bergwerk Haus Aden/Monopol wird über die Urlaubspläne ein Teil der Freizeitansprüche zentral verplant.

Untertageabbau einen möglichst kontinuierlichen Betrieb erfordert. Die Beschäftigten hätten daher für eine regelmäßige 4-Tage-Woche eine flexible Verteilung der Freischichten auf die einzelnen Wochentage und das Wochenende sowie zusätzlich einen Verzicht auf Urlaubstage hinnehmen müssen. Beide Betriebsparteien hatten an einer solchen Lösung zumindest für den Untertagebereich kein Interesse, so daß in den Betriebsvereinbarungen ohne nennenswerte Konflikte ähnliche Regelungen wie bisher für die Verteilung der Freischichten festgeschrieben wurden.

Letzteres kann auch darauf zurückgeführt werden, daß die Beteiligten die Betriebsvereinbarungen i.d.R. als formale Mindestnormen begreifen, von denen nach dem Günstigkeitsprinzip abgewichen wird. Dies gilt insbesondere für die Beschäftigten, die nicht direkt in der Produktion arbeiten. Für diese Gruppen wurden diverse und teilweise auch innovative Regelungen getroffen, die nicht in den Betriebsvereinbarungen fixiert worden sind.

Da die betriebliche Umsetzung der tariflichen Arbeitszeitverkürzung sowohl in den 13 Bergwerken als auch z.T. in einzelnen Abteilungen der Bergwerke auf eine je spezifische Weise erfolgte, läßt sich kein einheitliches Muster bei der betrieblichen Umsetzung erkennen. Die unterschiedlichen betrieblichen Regelungen weisen bei der Gewährung der Freischichten lediglich zwei gemeinsame Elemente auf:

Ein Teil der zusätzlichen Freischichten wurde gebündelt und damit in längeren zusammenhängenden Freizeitblöcken gewährt. Bei dieser Form der Freizeitgewährung wurden den Beschäftigten jährlich verbindliche Urlaubs- und Freischichtenpläne durch die Personalabteilung zentral vorgegeben. Die zeitliche Lage des anderen Teils der zusätzlichen Freischichten wurde in einem dezentralen Verfahren zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern vereinbart. Beide Elemente sind in den Betriebsvereinbarungen in unterschiedlichem Ausmaß kombiniert worden, so daß praktisch alle Varianten, die auf einem Kontinuum von stark zentralisierten bis hin zu stark dezentralisierten Lösungen denkbar sind, auch in den Betrieben angewendet wurden.

Zwischen- und innerbetrieblicher Personalausgleich

Unabhängig von der Arbeitszeitverkürzung bestanden vor allem aufgrund der Verbundmaßnahmen personelle Ungleichgewichte zwischen den Bergwerken, die einen Personalausgleich in Form von Verlegungen erforderten. Das Volumen dieser Verlegungen hat sich wegen der zusätzlichen Freischichten in den abgebenden Bergwerken verringert, während in den aufnehmenden Bergwerken durch die Arbeitszeitverkürzung schlagartig ein größerer Personalbedarf entstanden ist. Allerdings sind auch in den abgebenden Bergwerken zum Teil Personalengpässe aufgetreten, weil die Sollbelegschaften der einzelnen Reviere bzw. Abteilungen trotz der Arbeitszeitverkürzung grundsätzlich nicht aufgestockt wurden.

Tabelle V.2: Personalbestand bei der RAG in den Bergwerken (jeweils zum Jahresende)

	Bergwerk Haus Aden/Monopol			Bergwerk Prosper - Haniel		
	1993	1994	Veränderungen absolut in v.H.	1993	1994	Veränderungen absolut in v. H.
Arbeiter unter Tage	4.500	2.600	-1.900 -42	2.987	2.985	-2
Arbeiter über Tage	1.190	606	-584 -51	851	879	28
Angestellte unter Tage	535	330	-205 -38	310	319	9
Angestellte über Tage	505	406	-99 -20	299	341	42
insgesamt	6.730	3.942	2.788 -59	4.447	4.524	77
davon: Nachwuchskräfte	302	153	-149 -49	259	212	-47
Ausländische Arbeitnehmer	1.218	742	-476 -39	802	757	-45

Quelle: Ruhrkohle AG, eigene Berechnungen.

Die Verlegungen und die Arbeitszeitverkürzung hatten zusammen genommen für den Personalbestand der beiden Untersuchungsbetriebe entgegengesetzte Wirkungen. Während im Bergwerk Haus Aden/Monopol der Personalbestand vor allem aufgrund der Verbundmaßnahme binnen eines Jahres um knapp 60 v.H. sank, konnte das Bergwerk Prosper-Haniel die Belegschaft aufgrund der Arbeitszeitverkürzung um insgesamt zwei v.H. aufstocken (vgl. Tabelle V.2). Im gesamten Unternehmen ging der Personalbestand jedoch trotz Arbeitszeitverkürzung um sieben v.H. zurück (vgl. Tabelle V.3).

Tabelle V.3: Personalbestand bei der RAG (jeweils zum Jahresende)

	Ruhrkohle Bergbau AG		Veränderung	
	1993	1994	absolut	in v.H.
Arbeiter unter Tage	39.820	36.234	-3.586	-9
Arbeiter über Tage	17.454	17.102	-352	-2
Angestellte	14.910	14.282	-628	-4
Nachwuchskräfte	3.605	2.734	-871	-24
insgesamt	75.789	70.352	-5.437	-7

Quelle: Ruhrkohle AG, eigene Berechnungen.

Der rasante Personalarückgang im Bergwerk Haus Aden/Monopol ging primär auf die mit der Verbundmaßnahme notwendig gewordenen Verlegungen von über 2.000 Beschäftigten zurück. Der Personalabbau wurde jedoch noch zu gut einem Fünftel durch zusätzliche Anpassungsmaßnahmen erreicht (vgl. Tabelle V.4).

Auch im Bergwerk Prosper-Haniel schieden trotz des erhöhten Personalbedarfes im Wege der Anpassungsmaßnahmen 1994 gut sieben v.H. der Belegschaft aus, so daß ein ähnlich großes Volumen verlegter Mitarbeiter wie im Vorjahr (gut 10 v.H.) aufgenommen werden konnte.

Ohne die Arbeitszeitverkürzung wäre im Bergwerk Haus Aden/Monopol ein noch größerer Schrumpfungsprozeß notwendig geworden, zugleich aber die Aufnahmefähigkeit des Bergwerks Prosper-Haniel geschwächt worden.

Tabelle V.4: Personalmzu- und abgänge bei der RAG in den Bergwerken

	Bergwerk Haus Aden/Monopol			Bergwerk Prosper - Haniel		
	1993	1994	Veränderungen absolut in v.H.	1993	1994	absolut in v.H.
externe Zugänge	218	151	-67	204	185	-19
Verlegungen	-451	-2.030	1579	452	465	13
Anpassungsentlassungen	365	173	-192	326	201	-125
strukt. Kurzarbeit (§63,4 AFG) (Stand jeweils 31.12.)	167	191	24	44	68	24
Umschulungen und Qualifizierungen	275	205	-70	9	38	29
Handwerkerinitiative	0	8	8	0	5	5
						322

Quelle: Ruhrkohle AG, eigene Berechnungen.

Da sich mit der raschen Einführung der Arbeitszeitverkürzung in den aufnehmenden Bergwerken ein zusätzlicher Personalbedarf gebildet hatte und wegen der drastischen Förderreduzierung in den abgebenden Bergwerken ein deutlicher Personalüberhang entstanden war, mußten die Verlegungen zum Teil kurzfristig erfolgen. Bei der Auswahl der zu verlegenden Beschäftigten waren einerseits aus Sicht des Unternehmens verschiedene Kriterien zu beachten und andererseits die Interessen der betroffenen Mitarbeiter zu berücksichtigen:

Im beiderseitigen Interesse sollte sichergestellt werden, daß die Beschäftigten weiterhin wohnortnah eingesetzt werden, um lange Anfahrtswege zu vermeiden. Ferner wollte das Unternehmen möglichst komplette Mannschaften verlegen, um die Teamproduktivität zu sichern und zu verhindern, daß die aufnehmenden Bergwerke nur die leistungsfähigsten Mitarbeiter auswählen. Die zu verlegenden Beschäftigten sollten daher in etwa die Belegschaftsstruktur des abgebenden Bergwerkes widerspiegeln.

Darüber hinaus war sowohl im Interesse der Beschäftigten als auch des Unternehmens darauf zu achten, daß Mitarbeiter nur in Bergwerke verlegt wurden, die Aussicht auf einen dauerhaften Arbeitsplatz boten, um mehrfachen Verlegungen der Beschäftigten vorzubeugen. Dies erforderte vor allem eine den Qualifikationen der zu verlegenden Mitarbeiter adäquate Beschäftigung in den aufnehmenden Bergwerken. Zudem sollten aus sozialen Gründen ältere Arbeitnehmer nicht mehr in die Verlegungen mit einbezogen werden.

Da die Interessen der Beschäftigten wie auch der abgebenden und aufnehmenden Bergwerke zumindest teilweise gegensätzlich waren, die Akteure unter Zeitdruck standen und die Verlegungen dezentral zwischen den beteiligten Bergwerken organisiert wurden, konnten die übergeordneten Unternehmensinteressen wie auch die Interessen einzelner Arbeitnehmer bei den Verlegungen nicht immer berücksichtigt werden. Problematische Folgen ergaben sich aus den Verlegungen vor allem dann, wenn die aufnehmenden Bergwerke vorwiegend junge und gut qualifizierte Beschäftigte mit entsprechend hohen Lohn- und Gehaltsgruppen übernahmen. Zum einen verschlechterte sich in diesen Fällen die Belegschaftsstruktur und damit auch die Produktivität in den abgebenden Bergwerken. Zum anderen entstand in den aufnehmenden Bergwerken ein Beförderungsstau.

4 Wirkungen der tariflichen und betrieblichen Regelungen

4.1 Beschäftigungs-, Kosten- und Produktivitätseffekte

Die empirische Bestimmung der Beschäftigungseffekte von Arbeitszeitverkürzungen ist schwierig (vgl. auch II.1.3). Rechnerische Werte liefern nur grobe Anhaltspunkte; diese Werte können sich theoretisch sowohl durch betriebsorganisatorische Maßnahmen (Rationalisierungen, Substitution der Arbeit durch Kapital, Ausweitung der Mehrarbeit) als auch durch infolge veränderter Arbeitszeit induzierte Produktivitätseffekte

(Arbeitsintensivierungen) verringern. Da entsprechende Effekte auch bei der RAG aufgetreten sind (s.u.), ist zunächst von einem kleineren als dem rechnerischen Wert auszugehen.

Die Veränderung des betrieblichen Beschäftigungsvolumens hängt nicht nur von dem Ausmaß der Arbeitszeitverkürzung und den induzierten Effekten, sondern noch von weiteren Faktoren, wie z.B. dem Anstieg oder Rückgang des Produktionsvolumens, des Auslastungsgrades, des Krankenstandes usw. ab. Weil diese Faktoren innerhalb der hier betrachteten Zeitspanne der Arbeitszeitverkürzung weder konstant geblieben noch immer exakt meßbar waren, kann der durch die Arbeitszeitverkürzung induzierte Beschäftigungseffekt nicht genau bestimmt werden. Zudem haben sich in den einzelnen Bergwerken sehr unterschiedliche Beschäftigungswirkungen ergeben, weil je nach geplanter Fördermenge bzw. realisierter Verbundmaßnahme unterschiedliche Personalbedarfe entstanden sind. Der Beschäftigungseffekt darf daher nicht isoliert auf der betrieblichen Ebene untersucht werden, sondern muß für das gesamte Unternehmen geschätzt werden.

Dies wird zusätzlich dadurch erschwert, daß abgesehen von der Übernahme 980 ehemaliger Auszubildender in ein (unbefristetes) Arbeitsverhältnis die Beschäftigungseffekte nicht zu Neueinstellungen geführt haben, sondern sich in Form verhinderter Entlassungen niedergeschlagen haben, so daß auch die Zahl etwaiger Einstellungen als Anhaltspunkt für den Beschäftigungseffekt entfällt. Unter Berücksichtigung dieser Berechnungs- und Meßprobleme kann der Beschäftigungseffekt der Arbeitszeitverkürzung für die gesamte RAG im Jahre 1994 nur grob auf etwa 5.000 gesicherte Arbeitsplätze geschätzt werden.¹²

Neben dem Beschäftigungseffekt ergibt sich aus der Arbeitszeitverkürzung zudem ein positiver Kosteneffekt. Schließlich waren die zusätzlichen Freischichten mit einer Absenkung der Tariflöhne und -gehälter um sechs v.H. verbunden.¹³ Wegen der verhinderter Entlassungen fallen jedoch die kopfzahlabhängigen Personalfixkosten stärker ins Gewicht. Denn das Unternehmen hätte im Falle von Massenentlassungen z.B. die Mitarbeiterzahl in der Personalabteilung verringern können, Untertagezulagen und Bergmannsprämien, die je verfahrenre Schicht gewährt werden, einsparen können oder auch Raumkosten reduzieren und beim „Hausbrand“¹⁴ Kosten senken können.

¹² Für die Berechnung des Beschäftigungseffektes ist ebenso wie für die Berechnung des Lohnausgleichs entscheidend, welchen Anteil die Arbeitszeitverkürzung am Gesamtarbeitsvolumen hat. Das Unternehmen gibt den Beschäftigungseffekt aufgrund einer Netto-Arbeitszeitberechnung mit rund 5.000 gesicherten Arbeitsplätzen an. Bei einer Brutto-Arbeitszeitbetrachtung fällt der Beschäftigungseffekt allerdings kleiner aus (vgl. auch V.3).

¹³ Zugleich hat sich auch die Leistungsentlohnung reduziert, weil diese i.d.R. als Prozentsatz der tariflichen Grundvergütung definiert ist.

¹⁴ „Hausbrand“ wird entweder in Form von Kohlelieferungen oder in Form von Geldzahlungen gewährt.

Insgesamt ergibt sich für 1994 gegenüber 1993 wegen des Lohnverzichts dennoch eine Reduktion des Personalaufwandes. Bei einem Vergleich der durchschnittlichen Jahresverdienste für die Arbeiter (vgl. Tabelle V.5) wird allerdings deutlich, daß die RAG ihren Personalaufwand nicht proportional zum Lohnverzicht senken konnte.

*Tabelle V.5: Jahresverdienst bei der RAG
(in DM ohne Bergmannsprämie)*

	Ruhrkohle Bergbau AG		Veränderungen	
	1993	1994	absolut	in v.H.
Arbeiter unter Tage	51.400	50.550	-850	-1,75
Arbeiter über Tage	42.500	40.300	-2.200	-5,17

Quelle: Ruhrkohle AG, eigene Berechnungen.

Dies hat vor allem zwei Gründe: *Erstens* mußte das Unternehmen die Aufwendungen für die Mehrarbeit aufstocken, weil sich die Mehrarbeitsquoten im Vergleich zu 1993 erhöht hatten (vgl. V.4.3). *Zweitens* mußten 1994 mehr Schichten vergütet werden als 1993, was darauf zurückzuführen ist, daß 1993 für durchschnittlich fünf Schichten konjunkturell bedingte Kurzarbeit beantragt worden war, während in 1994 keine konjunkturell bedingte Kurzarbeit angefallen war. Die RAG hat damit in diesem Umfang lediglich einen Wechsel von der konjunkturellen Kurzarbeit hin zur Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich vollzogen, so daß die Personalkosten gegenüber 1993 nicht um das gesamte Volumen der Arbeitszeitverkürzung bzw. des Lohnverzichts sinken konnten.

Die Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich hat für die RAG gegenüber der konjunkturellen Kurzarbeit mehrere Vorteile. Zwar wird bei beiden Alternativen für die verkürzte Arbeitszeit kein Lohn gezahlt, aber im Falle der Kurzarbeit muß das Unternehmen - anders als bei der Arbeitszeitverkürzung - die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung auch für die ausgefallene Arbeitszeit entrichten. Zudem gewährt die RAG im Gegensatz zur Arbeitszeitverkürzung bei Kurzarbeit einen Teillohnausgleich in Form von Aufstockungsbeträgen auf das gesetzliche Kurzarbeitergeld. Ferner ist zu berücksichtigen, daß auch während der Arbeitszeitverkürzung die Förderung grundsätzlich aufrecht erhalten werden kann, dagegen bei Kurzarbeit die Produktion bei hoher Fixkostenbelastung ausfallen muß.¹⁵ Schließlich ist die Arbeitszeitverkürzung nicht an gesetzliche Anspruchsvoraussetzungen wie die Kurzarbeit gebunden. Vor al-

¹⁵ Die Genehmigung konjunktureller Kurzarbeit ist im Bergbau an die Bedingung gebunden, daß die Produktion an einem Kurzarbeitstag komplett ausfällt.

lem in der zweiten Jahreshälfte 1994 wäre dem Unternehmen aufgrund der verbesserten Stahlkonjunktur kaum konjunkturell bedingte Kurzarbeit genehmigt worden.

Für die Beschäftigten bedeutete die Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich nominale Einkommenseinbußen. Die komplizierten Tarifbestimmungen sahen allerdings diverse monatliche und jährliche Aufstockungsbeträge vor, die den Einkommensverzicht abmildern sollten. Um die monatlichen Einkommenseinbußen für die Beschäftigten erträglich zu gestalten, wurde das Monatseinkommen für alle Arbeiter und Angestellten um einen Festbetrag von 110 DM aufgestockt.¹⁶

Aber auch dieser Aufstockungsbetrag konnte nicht verhindern, daß die Monatseinkommen absolut sanken. Lediglich bei den unteren Einkommensgruppen sorgte eine zusätzliche „soziale Komponente“, bestehend aus weiteren monatlichen sowie jährlichen Aufstockungsbeträgen, für eine fast vollständige Kompensation des monatlichen Einkommensverlustes sowie für eine Minderung der Jahreseinbuße auf unter sechs v.H. So verzichteten die Lohngruppen 02 bis 06 statt auf jährlich sechs v.H. monatlich nur auf 0,1 bis 1,7 v.H. und jährlich auf 3,9 bis 5,7 v.H. Lohn. Die unteren Einkommensgruppen erhielten auf diese Weise anders als die übrigen Beschäftigten einen gestaffelten Lohnausgleich.¹⁷ Für die große Mehrheit der tarifgebundenen Arbeitnehmer, die in den Lohngruppen 07-14 eingruppiert sind und daher keine „soziale Komponente“ erhielten, betrug die monatliche Lohneinbuße zwischen zwei und 3,4 v.H., während der tarifliche Jahreseinkommensverlust für 1994 sechs v.H. (auf der Basis der Löhne und Gehälter vom 1.3.1992) ausmachte.

Die durchschnittlichen effektiven Jahresverdienste verringerten sich dagegen wie bereits oben beschrieben (vgl. Tabelle V.5) gegenüber 1993 nicht in gleichem Umfang. Allerdings muß bei den Einkommenswirkungen für die Beschäftigten berücksichtigt werden, daß die Mitarbeiter 1993 zusätzlich zu ihrem Verdienst Kurzarbeitergeld erhalten hatten, auf das sie 1994 verzichten mußten, weil statt Kurzarbeit Freischichten ohne Lohnausgleich gewährt wurden. Der komplette Einkommensverlust, bestehend aus Lohneinbuße und Wegfall des Kurzarbeitergeldes, ist daher für die Beschäftigten insgesamt höher als ihn die Tabelle V.5 ausweist.

Hinter diesem durchschnittlichen Einkommensverlust, der schon zwischen den Beschäftigtengruppen stark variiert, können sich für die einzelnen Beschäftigten auch innerhalb der verschiedenen Beschäftigtengruppen ganz unterschiedliche Einkommenswirkungen verbergen. Die individuellen Einkommenswirkungen hängen u.a. davon ab, inwieweit sich wegen der Arbeitszeitverkürzung die Mehrarbeitsverdienste und aufgrund der Verlegungen die Eingruppierungen, die Schichtzulagen oder die Leistungslohnsätze verändert haben.

¹⁶ In entsprechendem Umfang hat sich allerdings die jährliche Sonderzahlung verringert.

¹⁷ Die Aufstockungsbeträge im Rahmen der „sozialen Komponente“ wurden allerdings nicht vom Unternehmen erbracht, sondern mußten aus einem weiteren Lohnverzicht aller Beschäftigten finanziert werden.

Die Arbeitszeitverkürzung galt zwar für alle Arbeiter und Tarifangestellten gleichermaßen; aufgrund der Veränderung bei der Mehrarbeit kann die effektive Arbeitszeit bzw. die Arbeitszeitverkürzung für die einzelnen Beschäftigten jedoch sehr unterschiedlich ausfallen. Es ist durchaus denkbar, daß ein Teil der Beschäftigten das gesamte Volumen der Arbeitszeitverkürzung durch Mehrarbeit (über-)kompensieren konnte. Für einen anderen Teil der Beschäftigten kann sich die effektive Arbeitszeit dagegen um mehr als die 15 zusätzlichen Freischichten verringert haben, wenn für diese auch die Mehrarbeit rückläufig war. Unterschiedliche Einkommenswirkungen sind auch zwischen den über und unter Tage Beschäftigten zu vermuten (vgl. Tabelle V.5).

Weitere individuell unterschiedliche Einkommensveränderungen ergeben sich zudem bei einer Nettobetrachtung. Denn je nach Bruttoverdienst und Steuerklasse treten unterschiedliche Nettoeffekte auf. Grundsätzlich gilt, daß wegen des progressiven Steuertarifs für die Beschäftigten mit einem höheren Bruttoverdienst eine relativ niedrigere Nettobelastung entsteht.

Die durch Arbeitszeitverkürzungen induzierten Produktivitätseffekte können im allgemeinen nur vage bestimmt werden, weil sich die Produktionsbedingungen in dem jeweiligen Untersuchungszeitraum i.d.R. nicht nur bezüglich der Arbeitszeit, sondern auch bezüglich anderer Faktoren, wie z.B. der Betriebsorganisation oder dem Kapital- bzw. dem Technikeinsatz verändern. Im Bergbau kommt hinzu, daß die Förderbedingungen vor allem aufgrund geologischer Gegebenheiten stark schwanken. Zudem wird die Förderung, selbst bei sonst relativ konstanten Bedingungen, regelmäßig dadurch erschwert, daß der Abbau auf immer tieferen Sohlen erfolgen muß. Andererseits sind aber unter Umständen gerade im Rahmen von Verbundmaßnahmen bzw. Teilstilllegungen auch besondere Produktivitätsgewinne möglich, wenn wegen des Verzichts auf einen zukünftigen Abbau die Ausbeutung ohne Vorsorgemaßnahmen vorgenommen werden kann (sogenannte „Abrahmeffekte“).

*Tabelle V.6: Produktivität bei der RAG
(Schichtleistung in kg pro Mann)*

	1993	1994	Veränderung (in v.H.)
Haus Aden/Monopol	5.502	4.850	-11,9
Prosper-Haniel	6.086	6.026	-1
Ruhrkohle AG	5.179	5.247	1,3

Quelle: Ruhrkohle AG, eigene Berechnungen.

Inwieweit Produktivitätsgewinne oder auch -verluste auf das Konto der Arbeitszeitverkürzung gehen, ist daher für die RAG empirisch nicht zu klären. So läßt auch der Vergleich der jeweiligen Produktivitätskennziffern keinen Rückschluß auf die durch die Arbeitszeit induzierten Produktivitätseffekte zu (vgl. Tabelle V.6).

Der insgesamt mit 1,3 v.H. moderate Produktivitätsanstieg bei der RAG liegt im langjährigen Mittel (vgl. Bergbau-Information 29 (1995), Nr. 1). Größere Produktivitätssteigerungen aufgrund der Arbeitszeitverkürzungen können daher aus den Daten kaum abgeleitet werden, obgleich diese aus den o.g. Gründen grundsätzlich möglich sein können.

4.2 Arbeitszeit und Betriebszeit

Die Arbeitszeitverkürzung war für die Bergleute 1994 - ohne Berücksichtigung der individuellen Mehrarbeit - mit einem beachtlichen Freizeitgewinn von zusätzlich 15 arbeitsfreien Tagen verbunden. Diese 15 zusätzlichen Freischichten wurden durchweg in Form von „freien Tagen“ gewährt, weil eine stundenweise Verkürzung der täglichen oder wöchentlichen Arbeitszeit vor allem unter Tage wirtschaftlich nicht sinnvoll zu realisieren war.

Dies liegt zum einen daran, daß schon allein die Wegezeiten zum Arbeitsplatz vor Ort unter Tage einen nicht unerheblichen Anteil der Arbeitszeit in Anspruch nehmen. Die Wegezeiten betragen häufig mehr als eine Stunde. Zum anderen ist die Schichtzeit für unter Tage Beschäftigte an „warmen Betriebspunkten“ ohnehin bereits auf sieben Stunden begrenzt und die tatsächliche Beschäftigungszeit darf dort je nach Temperatur höchstens sechs, stellenweise sogar nur fünf Stunden betragen. Eine weitere Absenkung der täglichen Schichtzeit hätte somit das Verhältnis von Wegezeit zur effektiven Arbeitszeit vor Ort nur weiter verschlechtert.

Für die Verteilung der „freien Tage“ über das gesamte Jahr hat sich kein einheitliches Verteilungsmuster herausgebildet. Wie bereits ausgeführt, wurden im Bergwerk Prosper-Haniel die Freischichten überwiegend im Rahmen eines zentralisierten Verfahrens über die Urlaubs- und Freizeitpläne verteilt, während im Bergwerk Haus Aden/Monopol die Lage der Freischichten i.d.R. in einem dezentralen Verfahren zwischen den Vorgesetzten und den Mitarbeitern ausgehandelt wurde. Beide Verfahren haben im Ergebnis dazu geführt, daß die Freischichten zu einem Teil zu längeren Freizeitblöcken von mehreren Tagen, in Kombination mit Urlaub auch zu mehreren Wochen, zusammengefaßt und zum anderen Teil auch in Form von einzelnen „freien Tagen“ gewährt wurden.

Auch bei der Lage der Freizeit ergibt sich kein einheitliches Bild. Durch die zentrale Urlaubsplanung wurde jedoch in jedem Fall sichergestellt, daß die Beschäftigten über das Jahr verteilt mehrmals mehrere Wochen zusammenhängend frei hatten. Für die Beschäftigten mit schulpflichtigen Kindern fielen die Urlaubswochen mindestens einmal in die Schulferienzeit. Die Lage der zusätzlichen Freischichten sowie der persönlichen

Freischichten blieb dagegen, soweit sie nicht wie im Bergwerk Prosper-Haniel in den Urlaubs- und Freizeitplan integriert wurde, frei vereinbar. Diese Freischichten konnten daher grundsätzlich auf jeden Wochentag fallen.

Die Beschäftigten haben überwiegend den Freitag sowie bestimmte „Brückentage“ zwischen Feiertagen und Wochenenden als Freischichtentage bevorzugt. Dies ist aus betrieblicher Sicht problematisch, weil die Abwesenheitsquote wegen Urlaub, Freischichten, Krankheit und Sonderurlaub auch an diesen Tagen den kritischen Wert von rund einem Drittel der Belegschaft nicht überschreiten sollte, zugleich aber an den anderen Wochentagen eine Sollfehlquote von 25 v.H. anzustreben war. Welche Probleme sich daraus für die Vorgesetzten ergeben, wird deutlich, wenn man das gesamte Freizeitvolumen der unter Tage Beschäftigten betrachtet. Zusätzlich zum Tarifrurlaub von 33 Tagen, der zum größten Teil durch die Urlaubspläne verplant ist, mußten die Vorgesetzten bei der Disposition ihrer Mitarbeiter die 15 Freischichten aus der Arbeitszeitverkürzung sowie durchschnittlich 16 weitere persönliche Freischichten berücksichtigen. Hinzu kamen gegebenenfalls noch einmal vier Freischichten wegen Nacharbeit und fünf Tage Sonderurlaub wegen Schwerbehinderung, die die Vorgesetzten einzuplanen hatten.¹⁸

Die Disposition erschwerte sich weiter, wenn geplante Freischichten wegen Krankheit oder unvorhergesehenem Arbeitsanfall nicht in Anspruch genommen werden konnten oder Freizeitausgleich wegen Mehrarbeit gewährt werden mußte. Aus diesen Gründen hatten die Vorgesetzten einen ständig aktualisierten „Belegungsplan“ auf der Grundlage des „Urlaubsplans“, der „Freischichtenübersicht“ (erworbene und gewährte Freischichten), der „Freizeitplanung“ (angemeldeter Urlaub und Freischichten) sowie der „abzufeiernden Mehrarbeit“ zu erstellen.

Die Vorgesetzten (insbesondere die Reviersteiger) mußten damit im Rahmen der dezentralen Freischichtenplanung zusätzliche Dispositions- und Kontrollaufgaben wahrnehmen. Dadurch erhöhte sich für sie die Arbeitsbelastung bzw. verringerte sich die Arbeitszeitverkürzung. Die notwendigen Aushandlungsprozesse über die Gewährung der Freischichten mit den Mitarbeitern weiteten das Arbeitsvolumen der Vorgesetzten aber nicht nur quantitativ aus, sondern konfrontierten diese Gruppe auch mit qualitativ neuen Anforderungen. So erforderte das dezentrale Freischichtenmanagement von den Vorgesetzten zusätzliche Führungskompetenzen bei der Bewältigung der potentiell konfliktorischen Arbeits- und Freizeitplanungen.

Obwohl formal letztlich bei der Vergabe der zusätzlichen Freischichten die betrieblichen Belange ausschlaggebend waren, haben die Vorgesetzten i.d.R. einseitige Anordnungen von Freischichten bzw. unbeliebter Arbeitszeiten unterlassen, um die Mitarbeiter nicht zu demotivieren. Stattdessen wurden häufig „Tauschgeschäfte“ zwischen den Vorgesetzten und den Mitarbeitern abgeschlossen. Freischichtenwünsche

¹⁸ Der Freizeitanspruch der unter Tage Beschäftigten konnte daher zwischen 62 und 73 Tagen im Jahr schwanken.

der Beschäftigten wurden vor allem dann erfüllt, wenn diese im Gegenzug bereit waren, auch zu ungünstigen Arbeitszeiten (z.B. am Wochenende oder am Feiertag) zur Verfügung zu stehen oder ihre Freizeitwünsche zu einem anderen Zeitpunkt zurückzustellen. Zudem konnten die Beschäftigten die Freischichten mit den Kollegen tauschen. Begründete Änderungswünsche wurden grundsätzlich auch bei den zentral geplanten Freischichten berücksichtigt.

Andere Verfahrensweisen und auch andere Zeitmuster wurden dagegen im Verwaltungsbereich über Tage erprobt, weil dort die betriebstechnischen Restriktionen für den Personaleinsatz geringer sind. Allerdings wurde auch dort die Arbeitszeit nicht täglich, sondern um zusätzliche „freie Tage“ gekürzt. Diese konnten aber anders als unter Tage aufgrund von Vertretungsregelungen und einer besseren Planbarkeit bzw. zeitlichen Unabhängigkeit der Arbeiten regelmäßiger und auch einheitlicher gewährt werden. So kamen über Tage auch Arbeitszeitmodelle mit einer 4-Tage-Woche vor, bei der der Freitag regelmäßig in jeder zweiten Woche arbeitsfrei bleibt. Modelle, mit denen die Arbeitszeit stundenweise verkürzt werden kann, sind dagegen, abgesehen von Teilzeitarbeit wegen fehlender Gleitzeitregelungen, in den Bergwerken zumindest bisher kaum entwickelt worden.

Die Betriebsnutzungszeit der Bergwerke mußte von der Arbeitszeitverkürzung unberührt bleiben, weil eine längere Betriebsruhe oder Werksschließung sich im Bergbau nicht nur aus geologischen Gründen verbietet, sondern auch wegen der beträchtlichen Fixkosten unwirtschaftlich ist. Die Betriebsnutzungszeit konnte in den Bergwerken konstant gehalten werden, weil mit den zusätzlichen Freischichten nicht die Anzahl der Fördertage reduziert, sondern die Sollfehlquote der Belegschaft erhöht wurde.

Die Sollbelegschaften sind dagegen aufgrund der Arbeitszeitverkürzung kaum verändert worden. Lediglich in den aufnehmenden Bergwerken hätten rechnerisch bei gleicher Fördermenge wegen der zusätzlichen Freischichten die Sollbelegschaften erhöht werden müssen, was aber nur z.T. mit den Verlegungen erreicht wurde. Da das Produktionsvolumen, insgesamt gesehen, stark abgesenkt wurde, mußten auch die Sollbelegschaften insgesamt verringert werden. Dies ist vor allem in den abgebenden Bergwerken geschehen.

4.3 Mehrarbeit

Zusätzlich zur Arbeitszeitverkürzung hatten die Tarifparteien bereits im März 1993 weitere Vereinbarungen getroffen, die das Volumen der Mehrarbeit sowie der Wochenend- und Feiertagsarbeit begrenzen sollten. Diese Maßnahmen haben sich insgesamt als wenig wirksam erwiesen. Das Mehrarbeitsvolumen ist sowohl in den untersuchten Betrieben als auch für die gesamte RAG gestiegen (vgl. Tabelle V.7).

Tabelle V.7: Mehrarbeitsquoten bei der RAG (in vH)

	1993	1994	Veränderung
Haus Aden/ Monopol (Arbeiter insgesamt)	1,66	3,65	120
Prosper - Haniel (Arbeiter insgesamt)	2,69	5,16	92
Ruhrkohle Bergbau AG (Arb. u. Ang. unter Tage)	2,15	3,55	65

Quelle: Ruhrkohle AG, eigene Berechnungen.

Dies hat verschiedene Gründe: Die Arbeitszeitverkürzung hatte insbesondere in den aufnehmenden Bergwerken einen zusätzlichen Personalbedarf ausgelöst, der erst sukzessive durch die Verlegungen gedeckt werden konnte. Auch in den abgebenden Bergwerken waren z.T. Personalengpässe entstanden, die vor allem mit der notwendigen Reorganisation in den Verbundbergwerken zusammenhingen. Ferner erzwangen geologische Störungen zusätzliche Arbeiten. Hinzu kam, daß aufgrund der verbesserten Stahlkonjunktur im Laufe des Jahres 1994 kurzfristig ein erhöhter Produktionsbedarf entstanden war. Und schließlich erfordert die Kohleförderung aus betriebstechnischen Gründen prinzipiell einen möglichst kontinuierlichen Abbauprozess, der Wochenendarbeit zumindest für einen Teil der Beschäftigten unumgänglich macht.

Die intendierten zusätzlichen Beschäftigungseffekte, die sich bei einer konsequenten Anwendung der tariflichen Bestimmungen zur Verlegung von Ruhetagen ergeben hätten, sind weitgehend ausgeblieben. Dies liegt vor allem daran, daß die Betriebe bei der Umsetzung des Tarifvertrages einen weiten Ermessensspielraum bei der Bestimmung der „unvermeidbaren und wiederkehrenden Überarbeit an Samstagen“ hatten, denn nur diese kam gemäß Tarifvertrag für eine Verlegung von Ruhetagen in Frage.

Die Betriebsparteien haben das Volumen dieser Arbeitszeit eher gering angesetzt, weil aus betrieblicher Sicht das Anpassungsinstrument der Mehrarbeit ansonsten weitgehend aus der Hand gegeben und damit das Arbeitsvolumen insgesamt reduziert worden wäre. Aus Sicht der Beschäftigten wäre zudem regelmäßige Samstagsarbeit ohne Mehrarbeitszuschläge zu leisten gewesen. Außerdem stößt die Ruhetagsverlegung bei den Beschäftigten nicht nur wegen des monetären Aspekts auf erhebliche Akzeptanzprobleme, sondern auch wegen der ungleichmäßigen Verteilung der Ruhetagsverlegung auf bestimmte Beschäftigtengruppen, die aufgrund ihrer Qualifikation häufiger am Samstag benötigt werden als andere Beschäftigtengruppen.

Mit dem Anstieg der Mehrarbeit wurden aber nicht nur die Erwartungen bezüglich der zusätzlichen Beschäftigungseffekte enttäuscht, sondern auch die tarifliche Arbeitszeitverkürzung z.T. kompensiert:

Wie Tabelle V.8 zeigt, hat die Mehrarbeit für die Arbeiter 1994 im Bergwerk Haus Aden/Monopol um fünf, im Bergwerk Prosper-Haniel um über sechs und für die RAG unter Tage insgesamt um 3,5 Schichten gegenüber 1993 zugenommen. Die gesamte effektive Verkürzung der Arbeitszeit hat sich in etwa entsprechend verringert, weil die zusätzliche Mehrarbeit nur geringfügig stärker in Freizeit abgegolten wurde als 1993.

Tabelle V.8: Mehrarbeit bei der RAG (in Schichten)

	1993	1994	Veränderung (absolut)
Haus Aden/Monopol (Arbeiter insgesamt)	4,15	9,13	5
Prosper-Haniel (Arbeiter insgesamt)	6,73	12,9	6,2
Ruhrkohle Bergbau AG (Arb. u. Ang. unter Tage)	5,38	8,875	3,5

Quelle: Ruhrkohle AG, eigene Berechnungen.

Angesichts einer Arbeitszeitverkürzung von durchschnittlich 15 zusätzlichen Freischichten pro Jahr und einem Zuwachs der Mehrarbeit um 3,5 Schichten wurde bei der RAG unter Tage knapp ein Viertel (23 v.H.) der Arbeitszeitverkürzung durch Mehrarbeit kompensiert. Betrachtet man das absolute Volumen der Mehrarbeit für 1994, dann wird deutlich, daß unter Tage durchschnittlich knapp neun Schichten Mehrarbeit geleistet wurden, wovon im Durchschnitt weniger als eine Schicht (0,725 Schichten) in Freizeit abgegolten worden ist.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß ein Teil des Mehrarbeitsvolumens auf die vorübergehenden Schwierigkeiten bei der Einführung der zusätzlichen Freischichten sowie auf die Friktionen infolge der Verlegungen zurückzuführen ist, so daß dieser Teil der Mehrarbeit in Zukunft nicht mehr anfallen wird. Ein gewisses Maß an Mehrarbeit wird im Bergbau aufgrund der besonderen Produktionsbedingungen allerdings unvermeidbar bleiben. Das beschäftigungspolitische Potential eines verstärkten Zeitausgleichs für Mehrarbeit wurde bisher aber noch nicht voll ausgeschöpft.

5 Das Bergbau-Modell: Flankierung der Personalanpassung

Die RAG hat in der sowohl strukturell als auch konjunkturell bedingten Krise zwei personalpolitische Strategien verfolgt. Zum einen wurden mit der Reduzierung der Förderkapazitäten die traditionellen Personalanpassungsinstrumente zur Bewältigung der Strukturkrise weiter eingesetzt. Zum anderen hat die RAG neben dem Personalabbau, der wegen der langfristigen Förderreduzierung unvermeidbar war, aber auch eine Strategie der Beschäftigungssicherung verfolgt. Durch temporäre Arbeitszeitverkürzungen konnten der zusätzliche konjunkturell bedingte Absatzrückgang aufgefangen sowie die ausgebildeten Nachwuchskräfte in unbefristete Beschäftigungsverhältnisse übernommen werden. Auf diese Weise wurden 1994 rund 5.000 Mitarbeiter weiterbeschäftigt, die sonst hätten entlassen werden müssen.

Der Erhalt dieser Arbeitsplätze war allerdings an zwei Voraussetzungen gebunden. Erstens mußte die Sicherung der Arbeitsplätze für das Unternehmen kostenneutral erfolgen, und zweitens mußten die durch die Förderreduzierung entstandenen Personalungleichgewichte zwischen den Bergwerken ausgeglichen werden. Ersteres wurde durch die Arbeitszeitverkürzung der Arbeitnehmer bei Lohnverzicht erreicht, letzteres erforderte darüber hinaus von über 5.000 Beschäftigten auch die Bereitschaft zur räumlichen Mobilität.

Die Entscheidung für die beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzung erklärt sich aus der besonderen Situation des Steinkohlenbergbaus. Betriebsbedingte Massenentlassungen wären für die RAG mit zusätzlichen sozialplanbedingten Kosten verbunden gewesen, die für das Unternehmen angesichts der schon bestehenden Sozialplanverpflichtungen für die Anpassungsentlassungen kaum mehr verkraftbar gewesen wären. Außerdem hätte das Unternehmen im Falle von Entlassungen anders als bei einer temporären Arbeitszeitverkürzung unwiderruflich auf die Arbeitskräfte und damit auf einen Teil ihres Humankapitals verzichtet, da spätere Wiedereinstellungen bei einer verbesserten Konjunkturlage im Steinkohlenbergbau aus politischen Gründen nicht durchsetzbar sind.

Ferner hat die RAG, abgesehen von dem Sonderfall der Anpassungsentlassungen, in der Vergangenheit stets auf betriebsbedingte Kündigungen verzichtet, so daß Massenentlassungen in den Arbeitsmarkt einen Bruch mit der bisherigen Personalpolitik des Unternehmens bedeutet hätten, der in dem montanmitbestimmten Unternehmen auf erhebliche Widerstände der Arbeitnehmervertreter gestoßen wäre.

Zudem war der Weg für weitere Arbeitszeitverkürzungen bereits durch die bisherige Tarifpolitik geebnet. Lohnerhöhungen hatten die Arbeitnehmer bereits seit März 1992 nicht mehr bekommen. Stattdessen hatten sie zusätzliche Freischichten erhalten sowie eine Begrenzung der Mehrarbeit hinnehmen müssen, um das Arbeitsvolumen zeitlich zu strecken. Entlassungen wären angesichts dieser vorangegangenen Maßnahmen bei den Beschäftigten auf starken Protest gestoßen, wie die Aktionen der Bergleute aus dem Jahre 1993 belegen.

Hinzu kommt, daß die konjunkturell bedingte Kurzarbeit, die in 1993 noch genutzt worden war, als Alternative nicht mehr zur Verfügung stand, so daß die temporäre Arbeitszeitverkürzung die konjunkturell bedingte Kurzarbeit ersetzen mußte. Schließlich mußten die tarifpolitischen Entscheidungen unter Berücksichtigung der Kohlepolitik der Bundes- und Landesregierung getroffen werden. So konnten die Tarifparteien den mit der Arbeitszeitverkürzung verbundenen Lohnverzicht der Bergleute argumentativ als Eigenbeitrag zur Kohlefinanzierung in die Auseinandersetzung um die Kohlesubventionierung einbringen.

Insofern war die Einigung der Tarifparteien auf eine temporäre Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich nicht nur für die RAG eine ökonomisch rationale Lösung und für die Beschäftigten eine sozialverträgliche Alternative zu weiteren Entlassungen, sondern auch gegenüber den Subventionsgebern eine politisch vertretbare Entscheidung.¹⁹

Für die betriebliche Umsetzung der Arbeitszeitverkürzung wie auch für die Verlegungen gilt, daß sie sehr rasch realisiert werden konnten. Da die Verlegungen im Bergbau seit Jahren gängige Praxis sind, die Beschäftigten daher z.T. schon mehrfach verlegt wurden und die aufnehmenden Bergwerke i.d.R. nicht weiter als 50 km vom früheren Arbeitsort entfernt sind sowie zusätzlich Mobilitätshilfen vom Unternehmen gewährt wurden, haben sich die Friktionen beim Übergang des Personals in Grenzen gehalten.

Auch bei der betrieblichen Umsetzung der Arbeitszeitverkürzung konnten die Betriebsparteien an langjährige Erfahrungen mit Freischichtenregelungen sowie Verbundmaßnahmen anknüpfen. Innovative Arbeitszeitregelungen sind bei einer insgesamt eher inkrementalistischen Umsetzungsstrategie die Ausnahme geblieben. Dies ist weniger auf fehlende Kreativität bei der Konzeption neuer Arbeitszeitmodelle zurückzuführen als vielmehr auf die begrenzten Variationsmöglichkeiten der Arbeitszeiten unter Tage, die durch die besonderen produktionstechnischen Bedingungen (z.B. Wegezeiten, Arbeit an „warmen Betriebspunkten“) eingeschränkt werden. Die zeitliche Flexibilität des Personaleinsatzes ist deswegen nicht über eine Vielzahl verschiedener Arbeitszeitmodelle realisiert worden, sondern über die kurzfristige Steuerung der Sollfehlquoten im Rahmen der dezentralen Arbeits- und Freischichtenplanungen.

Auch wenn durchgängig die jährliche Arbeitszeit in Form zusätzlicher „freier Tage“ verkürzt wurde, haben die Bergwerke bei der Umsetzung der Arbeitszeitverkürzung ihren relativ breiten Spielraum genutzt und praktisch alle Varianten, die auf einem Kontinuum von stark zentralisierten bis hin zu stark dezentralisierten Formen der Freischichtengewährung denkbar sind, in den Betrieben eingeführt. Obwohl formal für die Verteilung der Freischichten allein die betrieblichen Belange ausschlaggebend sind, wurden in der Praxis die Wünsche und Interessen der Beschäftigten sowohl bei der zentralisierten Planung als auch bei den dezentralen Aushandlungsprozessen im Rah-

¹⁹ Kritiker der Kohlesubventionierung haben sogar den Vorschlag gemacht, die Gewährung „weiterer Hilfen an die Verkürzung der Arbeitszeit zu knüpfen“ (Jank/Molitor 1994, 467), um den Strukturwandel zu beschleunigen und die Subventionen zu begrenzen.

men der von der Montanmitbestimmung geprägten betrieblichen Entscheidungsstrukturen berücksichtigt - wenn auch in jeweils unterschiedlichem Ausmaß. Die Zeitsoveränität der Beschäftigten wurde mit den neuen Regelungen jedoch nicht generell gestärkt.

Die Flexibilisierungschancen, die sich aus der dezentralen Steuerung der Freischichtenplanung ergeben haben, wurden in den einzelnen Bergwerken nicht in gleicher Weise genutzt. Dies hängt weniger mit einem unterschiedlichen Flexibilisierungsbedarf als vielmehr mit den unterschiedlich wahrgenommenen Kompetenz- und Kontrollverlusten zusammen, die den zentralen Steuerungseinheiten bei einer weitergehenden Dezentralisierung drohen. Zudem wurde das Risiko, das für die Beschäftigten mit der Dezentralisierung der Arbeitszeitverantwortung verbunden ist, von den jeweiligen Betriebsparteien unterschiedlich beurteilt.

Die aufgrund der Arbeitszeitverkürzung angestrebte durchschnittliche Sollfehlquote von rund einem Viertel der Beschäftigten wurde nach Angaben des Ruhrkohle-Managements insgesamt erreicht, so daß den Beschäftigten 1994 im Durchschnitt 15 Freischichten gewährt werden konnten. Dies schließt jedoch nicht aus, daß in Einzelfällen Freischichten auch in Geld abgegolten wurden. Trotz insgesamt gestiegener Flexibilitätsspielräume beim Personaleinsatz und zusätzlicher tarifvertraglicher Beschränkungen für Mehrarbeit bzw. Wochenendarbeit ist das Mehrarbeitsvolumen gerade auch an den Wochenenden durchweg gestiegen. Dadurch wird die Arbeitszeitverkürzung sowohl bezüglich der Beschäftigungswirkungen als auch bezüglich der Einkommenswirkungen teilweise kompensiert.

Durch eine geänderte Arbeitszeitorganisation in den Bergwerken könnte ein Teil der zusätzlichen Produktionstage an Sonn- und Feiertagen entfallen. Mit dem Tarifvertrag zur Verlegung der Ruhetage haben die Tarifparteien bereits einen ersten Schritt in diese Richtung getan. Bei einer betrieblichen 6-Tage-Woche und einer individuellen 4-Tage-Woche könnte nicht nur die Mehrarbeit abgebaut und damit weitere Arbeitsplätze gesichert werden, sondern auch die für die Produktion regelmäßig zur Verfügung stehende Betriebsnutzungszeit ausgedehnt sowie die Förderung verstetigt werden. Dies hätte sowohl produktionstechnische Vorteile als auch Kostenvorteile. Allerdings müßten die Beschäftigten bei einer solchen Lösung noch einmal auf Arbeitszeit und Einkommen verzichten, weil Mehrarbeit und entsprechende Zuschläge entfallen würden. Zudem würde eine regelmäßige Förderung an sechs Tagen in der Woche bedeuten, daß die gleiche Fördermenge an weniger Standorten als bisher gefördert werden könnte, so daß weitere Stilllegungen notwendig würden.

Die verbesserte Stahlkonjunktur, die zügige Umsetzung der Anpassungsmaßnahmen sowie der Kompromiß der Bundes- und Landesregierung bezüglich der Verstromungs- und Kokskohlenbeihilfen für die Jahre 1996 bis 1998 hatten die Beschäftigungslage im Steinkohlenbergbau zwischenzeitlich etwas entspannt. Dies drückte sich nicht nur im gestiegenen Mehrarbeitsvolumen aus, sondern fand seinen Niederschlag auch in gesunkenen Haldenbeständen.

Die Tarifparteien hatten daher Mitte 1995 die Arbeitszeitverkürzung um weitere vier Freischichten zurückgenommen und die Einkommen entsprechend angehoben, so daß für 1995 rechnerisch insgesamt noch acht zusätzliche Freischichten verblieben waren. Ferner hatte die IGBE im November 1995 die bis zum 31.12.1995 befristeten Tarifverträge gekündigt, so daß die zuvor vereinbarten, aber stets aufgeschobenen bzw. mit den Freischichten verrechneten Lohnerhöhungen von zusammen gut fünf v.H. zum 1.1.1996 wirksam werden konnten.

Angesichts der auch zukünftig prekären sowie sehr unsicheren Beschäftigungssituation wollten die Tarifparteien die Arbeitszeitverkürzung jedoch nicht vollständig rückgängig machen. Sie verständigten sich daher im Frühjahr 1996 darauf, die Arbeitszeitverkürzung zumindest teilweise weiterzuführen, indem anstelle der bisherigen „zusätzlichen Freischichten“ die „persönlichen Freischichten“ um fünf auf 21 Freischichten aufgestockt wurden. Die Beschäftigten verzichteten für 1996 auf Einkommensverbesserungen; im Gegenzug erklärte sich das Unternehmen wiederum bereit, keine betriebsbedingten Kündigungen auszusprechen sowie die Ausgebildeten zu übernehmen.

Nachdem nun die Einkommensrückstände, die mit den stark dosierten Arbeitszeitverkürzungen seit 1993 verbunden waren, aufgeholt sind, dürfte die neue Vereinbarung, die nur etwa ein Drittel des ursprünglich befristeten Freischichtenvolumens vorsieht, auch dauerhaft weitergeführt werden. Dies schließt nicht aus, daß die Tarifparteien bei Bedarf erneut auf „zusätzliche Freischichten“ nach dem Muster der Tarifverträge vom März und Dezember 1993 zurückgreifen werden, um den auch weiterhin erforderlichen Personalabbau zu strecken. Die strukturell bedingten Beschäftigungsprobleme im deutschen Steinkohlenbergbau können so mit den beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen gemildert, nicht jedoch gelöst werden.

VI Beschäftigungssicherung im öffentlichen Dienst der neuen Bundesländer

Vor dem Hintergrund anhaltender Beschäftigungsprobleme im ostdeutschen öffentlichen Dienst haben die Tarifparteien im Frühjahr 1994 eine Öffnungsklausel für die Einführung beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen vereinbart. Im Unterschied zu den Tarifverträgen bei der Volkswagen AG und im rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergbau unterliegen beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen im öffentlichen Dienst der neuen Bundesländer einem Tarifvorbehalt. Das heißt: Die betriebliche Einführung und Umsetzung der Arbeitszeitverkürzungen ist in den ostdeutschen Landes- und Kommunalverwaltungen an den Abschluß zusätzlicher regionaler oder örtlicher Tarifverträge geknüpft.

Aus diesem Grund steht im folgenden weniger die betriebliche Umsetzung der Arbeitszeitverkürzung in den einzelnen Dienststellen als vielmehr die verschiedenen tariflichen Regelungen im Vordergrund. Zunächst werden die verschiedenen Strategien zur Beschäftigungssicherung im ostdeutschen öffentlichen Dienst aufgezeigt (VI.1). Sodann geht es um einen Überblick über die sektoralen und regionalen Verhandlungen und Vereinbarungen über beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen (VI.2) und ihre Beschäftigungswirkungen (VI.3). Abschließend werden die aus den neuen Regelungen resultierenden tarif- bzw. personalpolitischen Probleme und Konsequenzen für den öffentlichen Dienst diskutiert (VI.4) (vgl. im folgenden auch Rosdächer 1995).

1 Ausgangslage

Seit der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten geht die Beschäftigung im öffentlichen Dienst der neuen Bundesländer zurück. Der Staatsapparat der ehemaligen DDR schrumpfte bereits im Zuge der personalrechtlichen Überleitung in die neuen Strukturen des öffentlichen Dienstes bis Mitte 1991 um rund 500.000 auf knapp 1,8 Mio. Beschäftigte. In den folgenden drei Jahren büßten weitere 370.000 öffentlich Bedienstete ihren Arbeitsplatz ein. Seitdem dürfte sich die Zahl der Beschäftigten noch einmal stark reduziert haben; denn der Personalabbau geht auch nach der endgültigen „Abwicklung“ vieler öffentlicher Einrichtungen weiter (vgl. Tofaute 1995; Henneberger 1995; 1997, 265ff.; Breidenstein 1996).

So resultieren aus den 1993 eingeleiteten Gebietsreformen besonders für die kommunalen Bediensteten weitere Arbeitsplatzverluste. Darüber hinaus sind viele Stellen durch erneute Umstrukturierungsmaßnahmen bei den Kommunal- und Landesverwaltungen gefährdet. Die fortschreitende Überprüfung von Verwaltungsstrukturen (Funktionalreformen), die Neuordnung der Kommunalwirtschaft und die verstärkte Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen sowie der Nachfragerückgang nach öffentlichen Einrichtungen - insbesondere bei den Kinderbetreuungseinrichtungen und den Schulen - werden das benötigte Beschäftigungsvolumen auch in Zukunft weiter senken. Bei anhaltendem Finanzmangel der öffentlichen Haushalte vor allem der ostdeutschen Kommunen ist zudem auch weiterhin mit einem Personalabbau aus Gründen der Personalkostenersparnis zu rechnen.

Vor dem Hintergrund dieser Beschäftigungsprobleme haben die Tarifparteien des öffentlichen Dienstes im Frühjahr 1994 für das Tarifgebiet Ost Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung vereinbart. Zu diesen Maßnahmen gehören neben der Förderung von Teilzeitarbeit und einer Übernahmeregulung für Auszubildende¹ vor allem eine Vereinbarung zur „sozialen Arbeitszeitverteilung“. Demnach kann ebenso wie in einigen westdeutschen Tarifbereichen der Privatwirtschaft (vgl. III.1) auch im ostdeutschen öffentlichen Dienst die Arbeitszeit zur Vermeidung von Entlassungen verringert werden. Die Regelung eröffnet den Tarifparteien seit dem 1.7.1994 die Option, durch bezirkliche oder örtliche Tarifverträge die wöchentliche Arbeitszeit für die Beschäftigten einzelner Dienststellen vorübergehend um maximal 20 v.H. auf bis zu 32 Wochenstunden abzusenken, wenn die Arbeitgeber auf betriebsbedingte Kündigungen verzichten.

Alternative Maßnahmen zur Personalanpassung

Trotz des starken Personalabbaus im öffentlichen Dienst der neuen Bundesländer hatten die Tarifparteien in der Vergangenheit weitgehend darauf verzichtet, den tarif- und personalpolitischen Anpassungsprozeß auch beschäftigungspolitisch zu flankieren. Rationalisierungs- bzw. Kündigungsschutzabkommen oder Qualifizierungstarifverträge scheiterten vor allem am Widerstand der Arbeitgeber. Einigung konnte 1992 lediglich über eine „gemeinsame Erklärung“ erzielt werden, in Zukunft stärker zu „qualifizieren statt zu entlassen“,² sowie über einen Tarifvertrag zur sozialen Absicherung, der die Höhe der Abfindungszahlungen im Falle von Entlassungen regelt.

Eine beschäftigungspolitische Ausnahme bildeten allerdings schon recht früh die Teilzeitregelungen für Lehrer, mit der die Arbeitszeit in Brandenburg obligatorisch und in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen freiwillig reduziert werden kann, um Kündigungen zu verhindern (vgl. Bäcker et al. 1994). Diese erstmalig 1991 (vgl. Übersicht VI.1) zwischen den Landesregierungen und den jeweiligen Gewerkschaften bzw. Interessenverbänden abgeschlossenen Teilzeitvereinbarungen können gewissermaßen als Vorläufer für die in der Tarifrunde '94 vereinbarte „soziale Arbeitszeitverteilung“ angesehen werden.

¹ Die Tarifparteien haben sich verpflichtet, darauf hinzuwirken, daß Auszubildende grundsätzlich nach erfolgreich bestandener Abschlußprüfung für mindestens sechs Monate in ein Arbeitsverhältnis übernommen werden, soweit nicht personen- oder verhaltensbedingte Gründe entgegenstehen (vgl. § 23 Abs. 5 Manteltarifvertrag für Auszubildende Ost).

² Vgl. „Gemeinsame Erklärung der kommunalen Spitzenverbände, der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaft ÖTV vom 14. Januar 1992“.

Übersicht VI.1: Arbeitszeitverkürzungen für Lehrer in Ostdeutschland

Bundesland	AZV	Lohnausgleich	Beschäftigungsgarantie
Brandenburg	20 vH	keiner	
Sachsen	min. 17,5 vH max. 50 vH	keiner	für den Zeitraum der AZV und für dieselbe Zeitdauer nach Ablauf der AZV, höchstens jedoch für den Zeitraum von 6 Jahren, keine Kündigung wegen mangelnden Bedarfs, wenn AZV min. 17,5 vH beträgt
Sachsen-Anhalt	min. 25 vH max. 50 vH	keiner	für den Zeitraum der AZV ist ordentliche Kündigung wegen mangelnden Bedarfs ausgeschlossen, wenn AZV min. 25 vH beträgt
Thüringen	min. 25 vH max. 50 vH	keiner	zeitlich nach dem Grad der AZV gestaffelt: 3/4 Stelle : dreijährige 2/3 Stelle : vierjährige 1/2 Stelle : fünfjährige weiterhin wird die Fortdauer der Beschäftigung für min. 2 Jahre nach Ablauf der vereinbarten AZV garantiert

Quelle: Promberger et al. 1996a, 166f.

Übersicht VI.1: Arbeitszeitverkürzungen für Lehrer in Ostdeutschland

Bundesland	soziale Komponente	Regelungsebene	Geltungszeitraum
Brandenburg	Aufstockung von Verträgen in sozial begründeten Einzelfällen durch Verhandlung zwischen zuständigem Schulrat und Personalvertretung möglich	Teilzeitregelung obligatorisch, deshalb Wirkungsmechanismus von tarifl. AZV	ab 10.04.1991
Sachsen	Auch ohne Inanspruchnahme der AZV besteht Kündigungsschutz für: Schwerbehinderte, Alleinerziehende mit min. 2 versorgungspflichtigen Kindern, Ang. in Mutterschutz oder Erziehungsurlaub	Freiwilligkeit individualvertragliche Regelungen	ab 15.06.1992 (6 Jahre)
Sachsen-Anhalt	Auch ohne Inanspruchnahme der AZV besteht Kündigungsschutz für: Schwerbehinderte, Alleinerziehende mit min. 1 Kind unter 7 Jahren oder min. 2 Kindern unter 16 Jahren Ang. die am 03.10.1990 das 50. Lebensjahr vollendet hatten und seit dem 01.08.80 ununterbrochen im Schuldienst beschäftigt waren	Freiwilligkeit individualvertragliche Regelungen	ab: 31.07.1993 Minstdauer AZV ist 4 Jahre Höchstdauer AZV ist 10 Jahre
Thüringen	Auch ohne Inanspruchnahme der AZV besteht Kündigungsschutz für: Schwerbehinderte, Alleinerziehende mit min. 1 Kind unter 7 Jahren oder min. 2 Kindern unter 16 Jahren, Ang. die am 03.10.1990 das 50. Lebensjahr vollendet hatten und seit dem 01.08.80 ununterbrochen im Schuldienst beschäftigt waren	Freiwilligkeit individualvertragliche Regelungen bei Wahlmöglichkeiten zwischen: 1/2 Stelle 2/3 Stelle 3/4 Stelle	ab: 04-08.1993 Minstdauer AZV ist 3 Jahre

Quelle: Promberger et al. 1996a, 166f.

Obwohl die Teilzeitregelungen überwiegend fakultativ sind, „wurden sie unter dem stummen Zwang der Verhältnisse angenommen“ und konnten so bis 1995 „die Entlassung von etwa 14.000 bis 15.000 Lehrern“ verhindern (Tondorf 1995a, 5). Von dieser Ausnahme abgesehen, hatte die Tarifpolitik im ostdeutschen öffentlichen Dienst in beschäftigungspolitischer Hinsicht bis dato weitgehend deklaratorischen Charakter.³

Mit dem Tarifabschluß vom März 1994 bekräftigten die Arbeitgeber und Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes noch einmal den Vorrang der Beschäftigungssicherung. Demnach sollen vor etwaigen betriebsbedingten Kündigungen alle Möglichkeiten des sozialverträglichen Personalabbaus ausgeschöpft und insbesondere geprüft werden, ob

- eine Qualifizierung für Tätigkeiten innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes möglich ist,
- eine Übernahme neuer Aufgaben innerhalb des öffentlichen Dienstes in Frage kommt,
- eine freiwillige Inanspruchnahme von Teilzeitarbeit die Beschäftigung sichern kann,
- eine Vorruhestandsregelung vereinbart werden kann oder
- ein freiwilliges Ausscheiden mit erhöhten Abfindungszahlungen zu erreichen ist (vgl. im einzelnen ÖTV 1994, 12-36).

Ergänzend zu diesen - tarifvertraglich nicht verbindlich geregelten - Maßnahmen vereinbarten die Tarifparteien eine Öffnungsklausel für temporäre beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen („soziale Arbeitszeitverteilung“). Zu diesen Arbeitszeitverkürzungen sehen die Manteltarifverträge (§§ 15c BAT-O, 15c MTArb-O, 14c BMT-G-O)⁴ vor, daß bis Ende 1997 durch bezirkliche oder örtliche Tarifverträge die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit bis längstens zum 30.06.2000 von 40 auf bis zu 32 Wochenstunden herabgesetzt werden kann.⁵

In den örtlichen bzw. bezirklichen Tarifverträgen mußte zunächst ein nach der Dauer der Arbeitszeitverkürzung gestaffelter Teillohnausgleich vereinbart werden. Die Verpflichtung zur Aushandlung eines Teillohnausgleichs wurde allerdings in der Tarifrunde '96 aufgehoben, um den Arbeitgebern den Abschluß entsprechender Tarifverträge

³ Die Teilzeitvereinbarungen für die Lehrer wurden 1995 und 1997 modifiziert bzw. ergänzt. So wurde u.a. auch eine Vereinbarung in Mecklenburg-Vorpommern getroffen. Die GEW rechnet damit, daß die Vereinbarungen insgesamt etwa 43.000 Arbeitsplätze sichern können (vgl. Putzhammer 1997, 22).

⁴ Der Wortlaut des § 15c BAT-O ist abgedruckt in Pieper 1994, 31. Die §§ 15c MTArb-O und 14c BMT-G-O sind wortgleich bzw. inhaltlich identisch.

⁵ Ursprünglich mußte die Option bis zum Ende des Jahres 1995 ausgeübt werden, sie wurde jedoch 1995 bis Mitte 1996 verlängert und in der Tarifrunde '96 noch einmal bis zum Jahresende 1997 ausgeweitet. Die Dauer der Laufzeit wurde ebenfalls mehrmals (bis ins Jahr 2.000) verlängert.

zu erleichtern. Während der Laufzeit der Tarifverträge darf den von den Arbeitszeitverkürzungen betroffenen Beschäftigten aus betriebsbedingten Gründen nicht gekündigt werden.

2 Verhandlungen und Vereinbarungen über Arbeitszeitverkürzungen

2.1 Verfahrensregel: Öffnungsklausel unter Tarifvorbehalt

In den meisten westdeutschen Tarifbereichen, in denen beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen vereinbart wurden, gelten diese entweder obligatorisch für den gesamten Tarifbereich (wie bei der Volkswagen AG und im rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergbau) oder sie enthalten betriebliche Öffnungsklauseln, die den Betriebsparteien erlauben, über die Einführung der Arbeitszeitverkürzungen zu entscheiden (so z.B. in der Metallindustrie) (vgl. auch III.1). Im öffentlichen Dienst der neuen Bundesländer steht die „soziale Arbeitszeitverteilung“ dagegen unter einem Tarifvorbehalt, der bezirkliche oder örtliche Tarifverträge für die Einführung der Arbeitszeitverkürzungen vorschreibt.⁶ Ein weiterer gravierender Unterschied zu den anderen Tarifbereichen besteht darin, daß die Manteltarifverträge für den ostdeutschen öffentlichen Dienst die Höhe des Teillohnausgleichs für die Arbeitszeitverkürzung nicht festlegen, wohl aber die Vereinbarung eines Teillohnausgleichs vorschreiben (bis 1996) bzw. nicht ausschließen (seit 1996).

Wenn beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen im ostdeutschen öffentlichen Dienst eingeführt werden sollen, müssen sich die Tarifparteien daher auf der bezirklichen oder örtlichen Ebene nicht nur innerhalb des manteltarifvertraglichen Rahmens über die Zahl der betroffenen Arbeitnehmer sowie über das Ausmaß und die zeitliche Befristung der Verkürzung verständigen, sondern sich auch über den Teillohnausgleich einigen.

Das Verfahren wird ferner dadurch kompliziert, daß auf bezirklicher Ebene die Bundesländer bzw. die kommunalen Arbeitgeberverbände (KAV) sowie die Bezirksverwaltungen der Gewerkschaften zuständig sind und auf örtlicher Ebene einzelne kommunale Arbeitgeber mit den örtlichen Gewerkschaften verhandeln können. Rahmentarifverträge auf der bezirklichen Ebene, in denen z.B. das Ausmaß der Arbeitszeitverkürzung und der Teillohnausgleich landesweit vorgegeben werden, sind zwar möglich, aber bisher die Ausnahme geblieben (vgl. auch VI.3). Zudem schreiben selbst diese Rahmentarifverträge die Einführung der Arbeitszeitverkürzung nicht zwingend vor. Diese Entscheidung obliegt weiter den örtlichen Tarifparteien, die sich in der Praxis

⁶ Nur in der westdeutschen Chemieindustrie gilt gleichfalls ein Tarifvorbehalt. Dieser erstreckt sich allerdings anders als im ostdeutschen öffentlichen Dienst lediglich auf eine Zustimmungspflicht der Tarifparteien zu den von den Betriebsparteien ausgehandelten Betriebsvereinbarungen, wenn von diesen größere Betriebsteile betroffen sein sollten.

allerdings häufig von den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden auf der bezirklichen Ebene vertreten lassen.

Zwar ist weitgehend unumstritten, daß die ostdeutschen öffentlichen Arbeitgeber anders als die westdeutschen Arbeitgeber in der Privatwirtschaft vor der Durchführung von betriebsbedingten Kündigungen über die Einführung der „sozialen Arbeitszeitverteilung“ verhandeln müssen (ultima-ratio-Prinzip). Ein Zwang zum Abschluß eines örtlichen oder bezirklichen Tarifvertrages über Arbeitszeitverkürzungen besteht aber nach herrschender Meinung nicht (vgl. Grafe 1995, 192). Dementsprechend sind in einigen Fällen formal Tarifverhandlungen geführt worden, ohne daß die Arbeitgeberseite tatsächlich einen Abschluß anstrebte.

Dort, wo Tarifverhandlungen mit dem ernsthaften Willen zur Einigung stattgefunden haben, scheiterten sie häufig an der Frage des Lohnausgleichs. Gelegentlich war auch strittig, ob die Teilzeitbeschäftigten in die „soziale Arbeitszeitverteilung“ einbezogen werden sollten. Dies war vor allem dann bedeutsam, wenn in den von Entlassungen bedrohten Dienststellen zuvor verstärkt Teilzeitarbeit eingeführt worden war.

Die ÖTV forderte grundsätzlich einen Teillohnausgleich von 50 v.H. Die Gewerkschaft orientierte sich dabei an früheren Arbeitszeitverkürzungen, bei denen der Lohnausgleich stets mit sonst möglichen Einkommenszuwächsen verrechnet worden war.

Der Dachverband der kommunalen Arbeitgeberverbände, die Vereinigung der kommunalen Arbeitgeber (VKA), empfahl dagegen seinen Mitgliedverbänden für den Abschluß von bezirklichen und örtlichen Tarifverträgen einen maximalen Teillohnausgleich von 38 v.H. Letztlich wurde die von der VKA erstellte Teillohnausgleichstaffel ohne Änderung in den Rahmentarifvertrag für die sächsischen Kommunen aufgenommen⁷, und auch in den anderen Bundesländern haben die Kommunen diesen Maximalwert nicht überschritten.

Der Arbeitgeberverband der Länder, die Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL), schlug den neuen Bundesländern einen noch geringeren Teillohnausgleich von 25 v.H. vor. Die Teillohnausgleichstaffel der TdL ist demzufolge auch in den einzelnen Stufen niedriger als die für die Kommunen.⁸ Im Rahmentarifvertrag für das Land Sachsen-Anhalt sind entsprechend geringere Lohnausgleichszahlungen vorgesehen.

Schließlich wurde der Teillohnausgleich sowohl in den Rahmenvereinbarungen als auch in den einzelnen örtlichen Verträgen weiter differenziert. So kann der prozentuale

⁷ Für die Kommunen in Sachsen beträgt der Teillohnausgleich bei einer Verkürzung von 1 Std. 2 v.H., 2 Std. 5 v.H., 3 Std. 10 v.H., 4 Std. 15 v.H., 5 Std. 20 v.H., 6 Std. 26 v.H., 7 Std. 32 v.H., 8 Std. 38 v.H. des Betrages, um den sich die Löhne und Gehälter wegen der Arbeitszeitverkürzung reduzieren.

⁸ Die Staffel der TdL sieht für eine Verkürzung von 1 Std. 2 vH, 2 Std. 4 vH, 3 Std. 6 vH, 4 Std. 9 vH, 5 Std. 12 vH, 6 Std. 16 vH, 7 Std. 20 vH, 8 Std. 25 vH Teillohnausgleich vor (vgl. Grafe 1995, 191).

Teillohnausgleich mit abnehmender Arbeitszeit steigen oder bei höheren Vergütungsgruppen sinken. Außerdem sehen einige Tarifverträge zusätzliche „soziale Komponenten“ vor, die den betroffenen Beschäftigten Zulagen in absoluten DM-Beträgen gewähren.

Die sich weitgehend auf Verfahrensregeln beschränkenden manteltarifvertraglichen Vorschriften haben also recht unterschiedliche Inhaltsregeln in den örtlichen Tarifverträgen zur Folge. Sie haben zugleich dazu geführt, daß sich der Tarifkonflikt von der zentralen auf die lokale Ebene verlagert. Da in dem sonst hochgradig zentralisierten Tarifvertragssystem des öffentlichen Dienstes (vgl. Keller 1993, 31) auf bezirklicher oder gar örtlicher Ebene tarifpolitische Entscheidungen bislang nur in Ausnahmefällen zu treffen sind, fehlen den lokalen Tarifparteien Verhandlungsspielräume, die „Paketlösungen“ erlauben bzw. Kompromisse erleichtern würden.

Mit der Verlagerung der Regelungsebene haben die Gewerkschaften ihre Verhandlungsposition jedenfalls nicht verbessert. So können insbesondere die kommunalen Arbeitgeberverbände Angebote der Gewerkschaften zum Abschluß von Arbeitszeitverkürzungen ablehnen, ohne Gefahr zu laufen, dafür an anderer Stelle Konzessionen machen zu müssen. Die Gewerkschaften mußten häufig entweder die Konditionen der Arbeitgeber akzeptieren oder auf den Abschluß entsprechender Tarifverträge vollständig verzichten.

2.2 Verhandlungsstrukturen: Beteiligte Akteure und ihre Interessen

Mit der Einführung der tariflichen Öffnungsklausel für die „soziale Arbeitszeitverteilung“ und der relativ offenen Rahmenregelungen sehen sich die bis dahin gut funktionierenden Tarifbeziehungen im ostdeutschen öffentlichen Dienst⁹ einer Bewährungsprobe ausgesetzt. Während bis zum Tarifabschluß 1994 gänzlich auf den Abschluß örtlicher Tarifverträge verzichtet wurde und die tarifpolitisch relevanten Entscheidungen fast ausschließlich von den zentralen Akteuren auf Bundesbene (Bundesminister des Inneren, TdL, VKA sowie ÖTV) getroffen wurden, entstanden nun neue Verhandlungsstrukturen.

In dem komplizierten Beziehungsgeflecht spielen auf der Ebene der Länder zunächst die TdL sowie die jeweiligen Innenminister der neuen Bundesländer, die i.d.R. die Arbeitgeberfunktion der Bundesländer wahrnehmen und deshalb ihre Länder in der TdL vertreten, sowie die Bezirksverwaltungen der ÖTV und die Landesverbände der GEW eine Rolle. Auf der kommunalen Ebene sind neben der VKA die jeweils landesweit organisierten kommunalen Arbeitgeberverbände sowie einzelne kommunale Arbeitgeber mit ihren kommunalpolitischen Beschlußgremien und die Bezirks- und Kreisverwaltungen der ÖTV involviert. Hinzu kommt die Zuständigkeit der Innenminister der

⁹ Anders als in weiten Teilen der Privatwirtschaft konnten sich im öffentlichen Dienst der neuen Bundesländer stabile Tarifstrukturen etablieren (vgl. Henneberger/Rosdächer 1995).

Länder als kommunale Aufsichtsbehörden.¹⁰ Schließlich sind auch die Personalräte in das Handlungssystem eingebunden. Sie sind nicht nur für die betriebliche Umsetzung der Arbeitszeittarifverträge und ggf. für den Abschluß konkretisierender Dienstvereinbarungen zuständig, sondern spielen auch bei der Entscheidung über die Anwendung alternativer Maßnahmen, wie Vorruhestand und Abfindungen, eine wichtige Rolle.

Die jeweiligen Akteure verfolgen ganz unterschiedliche Interessen. Die Initiative zur Vereinbarung einer Rahmenvereinbarung über beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen ging zunächst von den ostdeutschen Organisationsbereichen der Gewerkschaften aus. Die westdeutschen Akteure hatten dagegen wegen des fehlenden Problemdrucks in ihrem Tarifgebiet kaum Interesse an einer solchen Regelung. So ist die Öffnungsklausel zur „sozialen Arbeitszeitverteilung“ als Konzession der gemeinsam von ost- und westdeutschen Vertretern geführten Tarifverhandlungen an die ostdeutschen Gewerkschaften zu verstehen.

Selbst die ostdeutschen öffentlichen Arbeitgeber, die als Länder und Kommunen mit den Folgen ihres eigenen Personalabbaus in Form erhöhter Arbeitslosigkeit indirekt konfrontiert werden, haben nur wenig Interesse am Zustandekommen von beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen. Sie sehen häufig keine Chance, den Personalabbau mit diesem Instrument abzufangen. Nach Auffassung vieler Arbeitgeber und ihrer Verbandsvertreter wird das Problem mit befristeten Arbeitszeitverkürzungen nur verschoben. Die Arbeitgeber kritisieren u.a. die gewerkschaftliche Forderung nach einem Teillohnausgleich, das mit 20 v.H. zu geringe Ausmaß der Arbeitszeitverkürzung, die enge Laufzeitbindung (von etwa drei Jahren) sowie die verbindlichen Kündigungsbeschränkungen, die eine spätere Trennung von den Beschäftigten verteuert.

Eine entsprechende Reform des § 15c BAT-O, wie sie etwa vom KAV Sachsen-Anhalt vorgeschlagen wurde, fand weder bei der VKA noch den anderen Akteuren auf Bundesebene Zustimmung. Die Tarifrunden '95 und '96 brachten lediglich eine Fristverlängerung für den Abschluß beschäftigungssichernder Tarifverträge sowie die Aufhebung des zwingenden Teillohnausgleichs in den manteltarifvertraglichen Vorschriften.

Während der KAV Sachsen-Anhalt sowie andere kommunale Arbeitgeber eine noch stärkere Öffnung der Rahmenregelungen anstreben, um in örtlichen Tarifverträgen den jeweiligen finanziellen und personellen Besonderheiten besser Rechnung tragen zu können, versuchen die VKA wie auch die TdL, möglichst einheitliche Rahmenregelungen durchzusetzen, um die Einheitlichkeit der Arbeitsbedingungen zu wahren. Eine ähnliche Strategie verfolgt die ÖTV, die für ihre Bezirks- und Kreisverwaltungen Mu-

¹⁰ Weiterhin können auch die Finanzminister, die Arbeitsminister und die kommunalen Spitzenverbände beteiligt sein, wenn z.B. wie in Brandenburg ein Zuschuß des Landes an die Kommunen zur Finanzierung des Teillohnausgleichs angestrebt wird (vgl. die ausführliche Darstellung der politischen Entscheidungsprozesse am Beispiel Brandenburgs bei Tondorf 1995b, 186ff.).

stertarifverträge erarbeitet hat. Ein koordiniertes Vorgehen der Akteure ist jedoch nicht zu erkennen.

Auch die Beschäftigten haben kein einheitliches Interesse an den beschäftigungssichernden Arbeitszeittarifverträgen, weil sie sehr ungleich von den (geplanten) Entlassungen betroffen sind. So findet der Personalabbau weit überproportional im Bereich der weiblichen Angestellten in den Kindertagesstätten bzw. Horten statt. Ferner müssen sich jüngere Beschäftigte von Entlassungen stärker bedroht fühlen als ältere, weil sie i.d.R. einen geringeren Kündigungsschutz genießen. Zudem können einerseits Beschäftigte mit guten Arbeitsmarktchancen attraktive Abfindungszahlungen den Arbeitszeitverkürzungen, die in jedem Fall einen Lohnverzicht bedeuten, durchaus vorziehen. Andererseits gewinnt für Beschäftigte mit relativ schlechten Arbeitsmarktperspektiven die befristete Beschäftigungsgarantie an Bedeutung, während die Frage des Lohnausgleichs für diese Gruppe sekundär sein dürfte.

Ferner sind auch die jeweiligen öffentlichen Arbeitgeber in unterschiedlicher Intensität mit den Beschäftigungsproblemen konfrontiert. Einige kommunale Arbeitgeber haben ihre Stellenpläne bereits in der Vergangenheit angepaßt, so daß sie die „soziale Arbeitszeitverteilung“ kaum mehr benötigen. Dagegen kann bei anderen Arbeitgebern der Beschäftigungsüberhang - besonders im Erziehungsdienst - so groß sein, daß selbst bei maximaler Arbeitszeitverkürzung um 20 v.H. nicht einmal vorübergehend Entlassungen gänzlich verhindert werden könnten. Außerdem treten die Beschäftigungsprobleme vor allem in den Ballungsgebieten auf. In kleineren Gemeinden stehen nur selten Massenentlassungen an. Bei den Ländern wiederum konzentriert sich der Beschäftigungsüberhang nicht so stark auf nur eine Gruppe wie in den Kommunen.

Auf der kommunalen Ebene kommt noch hinzu, daß die Entscheidungen über die Einführung von Arbeitszeitverkürzungen nur z.T. von den Tarifparteien abhängen. Hier können die unterschiedlichsten kommunal- und parteipolitischen Interessen eine Eini-gung blockieren oder auch begünstigen.¹¹ Schließlich haben infolge der Interessendivergenzen der jeweiligen Arbeitgeber am Abschluß beschäftigungssichernder Tarifverträge auch die innerverbandlichen Interessengegensätze bei den kommunalen Arbeitgeberverbänden¹² sowie der TdL zugenommen.

¹¹ So können kommunale Wahlen (etwa zum Amt des Bürgermeisters) die Einführung beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen befördern, wenn dadurch unpopuläre Entlassungen vermieden werden. Allerdings ist in einem solchen Zusammenhang eine kurze zeitliche Befristung oder eine Kündigung des örtlichen Arbeitszeittarifvertrages nach der Wahl durchaus denkbar.

¹² Vgl. zur innerverbandlichen Organisation der kommunalen Arbeitgeberverbände in den neuen Bundesländern Rosdächer 1994.

3 Beschäftigungswirkungen der Arbeitszeitverkürzungen

Die Öffnungsklausel für beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen wird im ostdeutschen öffentlichen Dienst nur vereinzelt in Anspruch genommen. Es dominieren nach wie vor die Instrumente, die dem Personalabbau und nicht der Beschäftigungssicherung dienen. So wurde die in der „gemeinsamen Erklärung“ propagierte Strategie, überzähliges Personal für unterbesetzte Bereiche der öffentlichen Verwaltung zu qualifizieren kaum realisiert. Statt dessen wurde versucht, die Belegschaften durch Vorruhestandsregelungen, welche den älteren Beschäftigten zwischen 80 und 90 v.H. ihrer letzten Nettoeinkünfte garantieren, zu verkleinern.

Ferner wurden verstärkt Aufhebungsverträge abgeschlossen. Während bis dato im Falle einer Kündigung die Abfindungszahlungen maximal 10.000 DM betragen durften, erhöhten die Arbeitgeber diese Beträge für den Fall einer freiwilligen Auflösung des Arbeitsverhältnisses. Entsprechende Abfindungszahlungen bewegten sich häufig in einer Größenordnung zwischen 25.000 und 80.000 DM, was in einzelnen Dienststellen sogar dazu führte, daß mehr Beschäftigte von der Möglichkeit der einvernehmlichen Auflösung der Arbeitsverhältnisse Gebrauch machten, als ursprünglich geplant war (vgl. Tondorf 1995a, 6).

Die auf den Erhalt von Arbeitsplätzen abzielenden Arbeitszeitverkürzungen haben dagegen eine nachrangige Bedeutung. Bis Mitte 1995 waren zwei bezirkliche Rahmentarifverträge in Kraft und 91 öffentliche Arbeitgeber hatten örtliche Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung für etwa 12.000 Arbeitnehmer abgeschlossen (vgl. Übersicht VI.2).

Die beschäftigungspolitische Wirkung der „sozialen Arbeitszeitverteilung“ darf nicht überschätzt werden. Zum einen wird die maximal mögliche Verkürzung um 20 v.H. in den örtlichen Tarifverträgen nur selten voll ausgeschöpft. Zum anderen ist die Laufzeit der Vereinbarungen recht kurz (häufig 12 Monate). Letzteres führt dazu, daß viele Tarifverträge bereits nach einem Jahr ohne Nachwirkung auslaufen und der Personalabbau fortgesetzt wird. In Einzelfällen haben Arbeitgeber die Verträge auch schon während der Laufzeit gekündigt, um den Personalabbau scheller vorantreiben zu können. Allerdings ist auch zu beobachten, daß ein Teil der örtlichen Tarifverträge (teilweise mehrfach und in modifizierter Form) verlängert wird.

Die Beschäftigungseffekte lassen sich wegen der verschiedenen langen Laufzeiten der Vereinbarungen, der unterschiedlichen Dosierung der Arbeitszeitverkürzungen sowie der ständigen Veränderung des Tarifbestandes nur grob schätzen. So dürften bis Mitte 1995 bei ca. 12.000 betroffenen Arbeitnehmern und einer durchschnittlich zugrunde gelegten Arbeitszeitverkürzung von 10 v.H. kaum mehr als 1.200 Entlassungen vermieden worden sein.

Übersicht VI.2: Örtliche und bezirkliche Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung im öffentl. Dienst der neuen Bundesländer

Bundesland	Anzahl der Arbeitgeber	Anzahl betroffener Arbeitnehmer (geschätzt)	Arbeitszeit in Std./Woche	Teillohnausgleich (100 vH = voller Lohnausgleich)	Laufzeit	bezirkliche Rahmentarifverträge
Brandenburg	10 (Landkreise, Städte, Gemeinden, Krankenhäuser)	ca. 2.000	i.d.R. 36	12 bis 38 vH (gestaffelt nach Vergütungsgruppen und Ausmaß der AZV)	i.d.R. 3 Jahre	
Mecklenburg-Vorpommern	2 (Städte)		32/24	38 vH/16 vH	1 Jahr / 3 Jahre	
Sachsen	36 (Städte, Gemeinden, Krankenhäuser, Verkehrsges.)	ca. 4.700	32 bis 39	2 bis 38 vH (gestaffelt nach Ausmaß der AZV)	2 Mon. bis 3 Jahre	gültig für die Kommunen des Freistaates Sachsen
Sachsen-Anhalt	35 (Landkreise, Städte, Verwaltungsgemein., Gemeinden, Krankenhäuser, Verkehrsges.)	3.058	32 bis 37	4 bis 29 vH (gestaffelt nach Vergütungsgruppen und Ausmaß der AZV)	1 bis 3 Jahre	gültig für das Land Sachsen-Anhalt
Thüringen	8 (Städte, Gemeinden)	ca. 1.800	32 bis 37	zwischen 100,- DM jährlich und 30 vH (gestaffelt nach Ausmaß der AZV)	8 Mon. bis 1 Jahr	
Insgesamt	91 (Kommunale Arbeitgeber, überwiegend Kindertagesstätten)	ca. 12.000	32 bis 39	2 bis 38 vH (je nach Rahmen- bzw. örtl. Tarifvertrag)	2 Mon. bis 3 Jahre	

Quelle: Rosdächer 1995, 592.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß dieses Beschäftigungsvolumen durch die Tarifverträge nur vorübergehend gesichert worden ist. Nach Ablauf der Vereinbarungen dürften Entlassungen, soweit die anderen Maßnahmen zum sozialverträglichen Personalabbau in der Zwischenzeit den Personalüberhang nicht beseitigt hatten, zumindest für einen Teil auch der Arbeitnehmer mit zuvor verkürzter Arbeitszeit kaum vermeidbar gewesen sein. Allerdings besteht die Möglichkeit, daß sich mit der Verlängerung bestehender sowie dem Abschluß neuer Tarifverträge die positiven Beschäftigungseffekte erhöhen. So galten im Frühjahr 1997 regionale und örtliche Tarifverträge zur „sozialen Arbeitszeitverteilung“ für immerhin ca. 17.000 Beschäftigte (Putzhammer 1997, 22.).

Bemerkenswert ist zudem, daß sich die örtlichen Tarifverträge auf den kommunalen Bereich konzentrieren. Die von den Tarifverträgen erfaßten Arbeitnehmer sind zu etwa 90 v.H. in den kommunalen Kindertagesstätten beschäftigt. Beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen sind damit im wesentlichen nur für die Angestellten des Erziehungsdienstes relevant, was den überproportional starken Beschäftigungsüberhang in diesem Bereich widerspiegelt.

Die Option zur „sozialen Arbeitszeitverteilung“ wird schließlich auch in den Kommunen der jeweiligen Bundesländer sehr unterschiedlich in Anspruch genommen. Während drei Viertel der Tarifverträge in Sachsen und Sachsen-Anhalt zustande gekommen sind, haben die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern dieses Instrument (bis Mitte 1995) fast gar nicht genutzt (vgl. Übersicht VI.2). Dies liegt vor allem daran, daß die Arbeitszeitverkürzungen primär in den Ballungsgebieten angewendet werden.¹³

4 Das Modell im öffentlichen Dienst: Problematische Lösung

Die Vereinbarung der tariflichen Öffnungsklausel für beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen im öffentlichen Dienst der neuen Bundesländer wirft eine Reihe von Problemen auf. Soweit die Option zur „sozialen Arbeitszeitverteilung“ in Anspruch genommen wird, führen die komplizierten und dezentralisierten Verfahrensregeln zu einer Entstandardisierung der Arbeitszeit- und Einkommensbedingungen. Die Rahmenregelungen in den Manteltarifverträgen erfüllen sowohl die Ordnungs- als auch die Verteilungs- und Befriedungsfunktion von Tarifverträgen in nur eingeschränktem Umfang; weder der Geltungsbereich wird klar definiert noch die verteilungspolitische Frage des Lohnausgleichs entschieden. Statt dessen werden fast alle tarifpolitisch strittigen Entscheidungen auf die bezirkliche und örtliche Ebene delegiert, wodurch Tarifkonflikte nur verlagert, jedoch nicht gelöst werden.

Damit wird das bisher vor allem von den öffentlichen Arbeitgebern verfolgte Ziel der Einheitlichkeit der Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst für diesen Regelungsbereich aufgegeben. Trotz des hohen Organisationsgrades und der starken Tarifbindung

¹³ So waren von den ca. 12.000 betroffenen Arbeitnehmern allein 2.800 in den Kindertagesstätten und Horten der Stadt Dresden beschäftigt.

beider Arbeitsmarktparteien sowie der sonst stark zentralisierten Tarifverhandlungsstrukturen kommen keine verbindlichen und flächendeckenden Regelungen zustande. Auch bezirkliche Rahmentarifverträge, die in einem Prozeß des „pattern bargaining“ vereinbart werden können, bleiben die Ausnahme. Trotz der vielfältigen und offenkundig heterogenen Interessen der zahlreichen beteiligten Akteure verzichten beide Seiten weitgehend auf die bewährte innerverbandliche Interessenaggregation bzw. das Interessenclearing in den Dachverbänden.

Mit dem Abschluß örtlicher Tarifverträge werden die Arbeitsbedingungen für Teile der Belegschaften differenziert und individualisiert. So sind etwa in einigen Tarifverträgen die betroffenen Beschäftigten namentlich mit den jeweils für sie gültigen Arbeitszeiten und Lohnausgleichszahlungen aufgeführt. Es ist daher durchaus möglich, daß Beschäftigte einer Dienststelle mit gleichen Tätigkeiten betraut sind, jedoch unterschiedlich von Arbeitszeitverkürzungen und Lohnverzicht betroffen sind. Zudem können die verschiedenen örtlichen Regelungen zum Lohnausgleich dazu führen, daß bei benachbarten öffentlichen Arbeitgebern trotz gleicher Tätigkeiten und Arbeitszeiten sowie identischer Vergütungsgruppen unterschiedliche Löhne und Gehälter gezahlt werden.

Anders als in großen Teilen der Privatwirtschaft kann im öffentlichen Dienst der neuen Länder nicht davon ausgegangen werden, daß die Personalüberhänge durch eine verbesserte Konjunktur oder weiteres Wachstum abgebaut werden können. Die Beschäftigungsprobleme haben hier eindeutig strukturelle Ursachen, die sich zum einen aus der Überleitung des aufgeblähten Staatsapparates der ehemaligen DDR in die neuen Strukturen des öffentlichen Dienstes ergeben und zum anderen mit der Entwicklung des Transformationsprozesses in der privaten Wirtschaft verbunden sind.

So geht die personelle Überbesetzung im Bereich des Erziehungswesens zwar in erster Linie auf die alten Strukturen der DDR zurück, sie ist aber zugleich auch der stark gewachsenen Arbeitslosigkeit sowie den z.T. dramatisch gesunkenen Geburtenraten geschuldet, die die Nachfrage nach Kindertagesstätten und Horten hat schrumpfen lassen. Mit einer gewissen Zeitverzögerung führt der Geburtenrückgang in den Schulen zu ähnlichen Beschäftigungsproblemen wie in den Kindertagesstätten und Horten.¹⁴

Die Beschäftigungslage verschlechtert sich auch in den zuvor unterbesetzten Kernbereichen der Verwaltung, wenn die eingeleiteten Umstrukturierungsmaßnahmen bei den Kommunal- und Landesverwaltungen greifen. Zudem bewirkt die Neuordnung der Kommunalwirtschaft sowie die verstärkte Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen einen zusätzlichen Stellenabbau. Neue Aufgaben, die mit Stellenvermehrungen verbunden wären, kann die öffentliche Verwaltung dagegen angesichts der knappen Haushaltsmittel kaum übernehmen.

¹⁴ Arbeitszeitverkürzungen sind daher nicht nur für Horterzieher, sondern auch für Lehrer sowie für Teile des Wissenschaftsbereichs vorgesehen.

Der öffentliche Dienst in den neuen Ländern wird deshalb auch langfristig Beschäftigung einbüßen. Die strukturellen Beschäftigungsprobleme des ostdeutschen öffentlichen Dienstes, die eine Reduzierung des Personalbestandes unumgänglich machen, dürften einer langfristigen Nutzung der Öffnungsklauseln zur „sozialen Arbeitszeitverteilung“ durch die einzelnen Arbeitgeber häufig entgegenstehen.

Darüber hinaus existieren auch Hemmnisse, die beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen lediglich zur zeitlichen Streckung eines sozialverträglichen Personalabbaus zu nutzen. Denn zum einen müssen die Arbeitgeber zusätzlich zum Teillohnausgleich kalkulieren, daß nach Ablauf der Arbeitszeitverkürzung eine Kündigung oder Auflösung des Arbeitsverhältnisses wegen der dann längeren Betriebszugehörigkeit und möglicherweise verlängerter Kündigungsfristen teurer wird als zuvor. Zum anderen müssen auch die Beschäftigten zusätzlich zum Lohnverzicht für die Dauer der Arbeitszeitverkürzung ein materielles Risiko eingehen. Sollten sie im Anschluß an die Arbeitszeitverkürzung arbeitslos werden, verringert sich ihr Anspruch auf Arbeitslosengeld wegen der zuvor gekürzten Arbeitseinkommen.

Die bislang relativ geringe beschäftigungspolitische Bedeutung der Arbeitszeitverkürzungen im öffentlichen Dienst der neuen Länder wird also durch mehrere Einflußfaktoren bewirkt. So dürfte die eher zurückhaltende Anwendung der „sozialen Arbeitszeitverteilung“ sowohl in der tarifrechtlichen Ausgestaltung der Verfahrensregeln begründet als auch eine Folge der komplexen Akteurkonstellation im öffentlichen Dienst sein. Hinzu kommt die besondere strukturell bedingte Beschäftigungskrise in den neuen Ländern, die eine dauerhafte Strategie der Beschäftigungssicherung nicht begünstigt.

Auch wenn die arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Tarifverträge aus diesen Gründen bisher relativ gering ist, ließen sich doch einige der skizzierten Probleme bzw. Hemmnisse lösen, um die beschäftigungspolitische Wirkung der Arbeitszeitverkürzungen zu steigern. Dazu müßten sich die Tarifparteien allerdings auf konkretere Regelungen verständigen und wie in den Vereinbarungen der Privatwirtschaft entweder die Einführung von beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen verbindlich festschreiben (wie bei der Volkswagen AG oder im Steinkohlenbergbau) oder zumindest die Rahmenbedingungen klarer definieren. Dabei könnten im Falle von zentralen oder bezirklichen Rahmenregelungen den örtlichen Tarifparteien durchaus unterschiedliche Optionen (wie z.B. in der westdeutschen Metallindustrie) zur Auswahl gestellt werden. Zudem könnte die Entscheidung über die Einführung von befristeten Arbeitszeitverkürzungen zwecks Vereinfachung der Verfahren ganz auf die betriebliche Ebene delegiert werden. Die Zuständigkeiten wären dann klarer abgegrenzt: Auf der bezirklichen Ebene schließen die Tarifparteien konkretisierende Rahmenregelungen zu den manteltarifvertraglichen Vorschriften ab, und auf der örtlichen Ebene entscheiden die Betriebsparteien über deren Anwendung. Dieses Verfahren hätte vor allem den Vorteil, die bisher präjudizierende Wirkung von örtlichen Tarifabschlüssen, die sich naturgemäß an den Besonderheiten eines Einzelfalles orientieren, zu vermeiden. Außerdem könnten Verhandlungskosten eingespart werden.

Die Änderung der Verfahrensregeln ist zwar eine notwendige, keinesfalls aber hinreichende Bedingung für eine stärkere Nutzung dieses Instruments. Solange das Lohnniveau im Tarifgebiet Ost noch hinter dem Westniveau zurückbleibt, dürfte auch die Akzeptanz der Beschäftigten für Arbeitszeitverkürzungen mit Lohnverzicht geringer als im Westen ausfallen. Dies gilt besonders dann, wenn wie im Erziehungsdienst vor allem Beschäftigte in den unteren Vergütungsgruppen betroffen sind und zugleich attraktive Abfindungszahlungen den beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen Konkurrenz machen. Die Teilzeitvereinbarungen für die Lehrer zeigen dagegen, daß mehr oder minder verbindliche und auch längerfristige Regelungen bei entsprechend höheren Einkommen beschäftigungspolitisch durchaus Erfolg haben können.

Bei strukturellen Beschäftigungsproblemen, die sich zudem sehr einseitig auf bestimmte Bereiche konzentrieren, stoßen temporäre Arbeitszeitverkürzungen allerdings an ihre Grenzen. Sie bieten weder die Chance, die strukturell bedingte Unterbeschäftigung zu beheben noch den gegenwärtigen Stand der Beschäftigung langfristig zu sichern. Die Arbeitszeitverkürzungen können dann nicht mehr der Verstetigung der Beschäftigung, sondern nur noch dem Aufschub bzw. der zeitlichen Streckung des Personalabbaus dienen.

Das Instrument kann sich jedoch auch im öffentlichen Dienst - ebenso wie im Steinkohlenbergbau - trotz der strukturellen Beschäftigungskrise als wirksam erweisen, wenn es mit anderen Maßnahmen des Personalabbaus kombiniert wird. Entlassungen in den Arbeitsmarkt können vermieden und Zeit für Maßnahmen zum sozialverträglichen Personalabbau gewonnen werden. Während der Dauer der Arbeitszeitverkürzung kann die natürliche Fluktuation ausgenutzt werden, oder es kann abgewartet werden, bis Beschäftigte älter geworden sind und für Vorruhestandsregelungen in Frage kommen. Außerdem kann selbst bei unvermeidbaren Kündigungen zumindest der Zeitpunkt der Entlassungen in Phasen verschoben werden, in denen sich die externe Arbeitsmarktlage gebessert hat. Schließlich können die befristeten Arbeitszeitverkürzungen im öffentlichen Dienst auch als funktionales Äquivalent für die strukturelle Kurzarbeit dienen. Während in der Privatwirtschaft temporäre Arbeitszeitverkürzungen mit Kurzarbeit konkurrieren, haben die öffentlichen Verwaltungen wegen fehlender gesetzlicher Grundlagen keine Möglichkeiten, Kurzarbeit einzuführen.

Mit der Einführung der Öffnungsklausel zur „sozialen Arbeitszeitverteilung“ für das Tarifgebiet Ost sind die Tarifparteien des öffentlichen Dienstes ein kleines Stück von ihrem bis dahin konsequent beschrittenen Weg zur Angleichung und Vereinheitlichung der Arbeitsbedingungen abgewichen. Das Beschreiten dieses neuen Pfades bedeutet jedoch keinen Richtungswechsel. Die Regelungen sind befristet und damit reversibel. Zudem markieren die Vereinbarungen keinen ostdeutschen Sonderweg, sondern folgen dem Muster zahlreicher westdeutscher Tarifverträge in der Privatwirtschaft.

Die neuen Regelungen können zwar grundsätzlich zur Bewältigung von Beschäftigungskrisen beitragen, insbesondere wenn sie in Kombination mit Qualifizierungsmaßnahmen und Versetzungen sowie Vorruhestandsregelungen oder auch Aufhebungsver-

trägen eingesetzt werden. Die für den ostdeutschen öffentlichen Dienst spezifische Regulierung in Form einer sehr weitgehenden tariflichen Öffnungsklausel erscheint aber wenig geeignet, diesem Instrument zu einer stärkeren Bedeutung zu verhelfen. Die jeweiligen bezirklichen bzw. örtlichen Akteure nutzen ihren neu gewonnenen Handlungsspielraum für eine „betriebsnahe Tarifpolitik“ nur selten. Die fehlende Aggregation der heterogenen Interessen sowie das unkoordinierte Vorgehen der bezirklichen und vor allem der örtlichen Tarifparteien blockieren häufig das Zustandekommen beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen. Das Abrücken vom zentralisierten und verbindlichen Flächentarifvertrag hat daher in diesem Fall nur begrenzt Erfolg.

Um Entlassungen zu vermeiden, könnte zwar mit der skizzierten Änderung der Verfahrensregeln das Potential für befristete Arbeitszeitverkürzungen noch stärker ausgeschöpft werden; der weitere Abbau der Beschäftigung wird sich aber auch damit vermutlich nicht stoppen lassen. Grobe Mißverhältnisse in der Personalstruktur einzelner Arbeitgeber dürften mit den Mitteln der Tarifpolitik kaum zu beseitigen sein.

VII Beschäftigungssichernde Tarifpolitik:

Strategien, Konzepte und Konsequenzen

Für die lang anhaltenden und sich derzeit noch verschärfenden deutschen Beschäftigungsprobleme wird u.a. die Arbeitsmarktordnung und hier insbesondere das Tarifvertragssystem verantwortlich gemacht. Die sowohl aus der Ökonomie als auch aus der Rechtswissenschaft geübte Kritik ist vorwiegend neoklassisch inspiriert. Sie führt die Arbeitsmarktprobleme primär auf regulierungsbedingte überhöhte Arbeitskosten sowie auf eine übermäßige Nivellierung der Lohnrelationen zurück (vgl. z.B. Deregulierungskommission 1991; Monopolkommission 1994).

Aus dieser Sicht bewirken zu hohe und zu wenig differenzierte Löhne eine Fehlallokation der Produktivkräfte, behindern den Strukturwandel, erschweren die Gründung neuer Unternehmen, vereiteln neue Beschäftigungschancen und vernichten vorhandene Arbeitsplätze. Die unterstellten Fehlentwicklungen werden vor allem dem bestehenden Flächentarifvertragssystem zugeschrieben, das die kollektiven Interessen der Tarifparteien über die Rechte der Individuen stelle und ihnen damit das Recht auf Vereinbarungen verwehre, die Arbeitsplätze sichern und mehr Beschäftigung schaffen könnten.

Mit steigender Arbeitslosigkeit und sinkender Erwerbstätigkeit gerät das Kollektivvertragssystem unter einen immer stärker werdenden Legitimationsdruck. Die zahlreichen Reformvorschläge stellen weniger die grundsätzliche Berechtigung tariflicher Regulierungen des Arbeitsmarktes als vielmehr den Grad der individuellen und kollektiven Schutzrechte sowie ihr Prozedere in Frage. Empfohlen wird eine stärkere Dezentralisierung der Tarifpolitik, die den betriebsspezifischen Besonderheiten besser Rechnung tragen und zu mehr Beschäftigung führen soll.

Die Tarifparteien haben in den letzten Jahren einige der von wissenschaftlicher Seite formulierten Reformvorschläge aufgegriffen und teilweise auch schon umgesetzt. Zudem haben sowohl die Arbeitgeberverbände als auch die Gewerkschaften eigene Reformkonzepte entwickelt, um die Tarifpolitik beschäftigungswirksamer zu gestalten.

Ausgehend von der ordnungspolitischen Begründung und Kritik des Kollektivvertragssystems (VII.1) werden im folgenden verschiedene Reformvorschläge erläutert sowie die tarifpolitischen Konzepte und Strategien der beiden Tarifparteien untersucht (VII.2). Abschließend werden die Reformkonzepte sowohl im Hinblick auf ihre Beschäftigungswirksamkeit als auch auf ihre Umsetzungsfähigkeit diskutiert (VII.3).

1 Zur Begründung und Kritik kollektiver Regulierungen am Arbeitsmarkt

Argumente für ein Kollektivvertragssystem

Arbeitsmärkte weisen im Unterschied zu anderen Märkten einige Besonderheiten auf, die einem funktionsfähigen Wettbewerb entgegenstehen können. Deshalb halten selbst vehemente Deregulierungsbefürworter - wie die Mitglieder der Deregulierungskom-

mission und der Monopolkommission - eine Regulierung des Arbeitsmarktes durch ein Kollektivvertragssystem prinzipiell für begründet. Kollektivvereinbarungen erfüllen nicht nur wichtige ökonomische, sondern auch politische Funktionen. Für eine kollektive Regulierung der Arbeitsmärkte durch Tarifverträge sprechen daher eine ganze Reihe von Argumenten:¹

(1) Während Arbeitgeber über alternative Verwendungsmöglichkeiten ihres Kapitals verfügen, sind Arbeitnehmer im allgemeinen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts darauf angewiesen, ihre Arbeitskraft auch zu ungünstigen Bedingungen anzubieten (Abhängigkeitsargument). Daraus resultiert ein Ungleichgewicht zwischen den beiden Arbeitsmarktparteien, das die Vertragsfreiheit der Arbeitnehmer einschränkt. Mit der Koalitionsbildung und dem Abschluß von Kollektivverträgen kann das Machtungleichgewicht zwischen den individuellen Arbeitsanbietern und Arbeitsnachfragern ausgeglichen, Opportunismusgefahren begrenzt sowie eine ruinöse Konkurrenz zwischen den Arbeitnehmern verhindert werden (Argument vom Unterbietungswettbewerb). Tarifverträge erfüllen daher in erster Linie über ihre Kartellwirkung eine Schutzfunktion für die Arbeitnehmer. Von dieser Kartellwirkung können allerdings auch die Arbeitgeber profitieren, etwa indem sie durch Verbandstarifverträge die Lohnkonkurrenz („Schmutzkonkurrenz“) zwischen den Mitgliedern der Arbeitgeberverbände beschränken.

(2) Bei der Anbahnung, dem Abschluß und der Überwachung von Arbeitsverträgen fallen relativ hohe Transaktionskosten an, die durch Tarifverträge minimiert werden können (Transaktionskostenargument). Kollektivverträge erfüllen daher auch eine Ordnungs- und Standardisierungsfunktion. Sie tragen zur Vereinheitlichung der Arbeitsbedingungen bei und erleichtern damit das Zustandekommen von Arbeitsverträgen. Zudem stellen sie eine Gleichbehandlung der Arbeitnehmer sicher.

(3) Arbeitsverträge sind, zumindest soweit sie auf Dauer angelegt sind, mit Verteilungskonflikten behaftet, die das Arbeitsverhältnis belasten sowie das Arbeitsergebnis beeinträchtigen können. Tarifverträge dienen dazu, Verteilungskonflikte aus den Betrieben fernzuhalten und wenigstens temporär eine Friedenspflicht zu normieren, wodurch die potentiell konfliktreichen Arbeitsbeziehungen zwischen den Arbeitnehmern und Arbeitgebern entlastet werden. Kollektivverträge erfüllen daher sowohl eine Verteilungs- als auch Befriedungsfunktion.

(4) Die kollektive Aushandlung von Löhnen und Arbeitsbedingungen kann gegenüber der Vereinbarung individueller Arbeitsverträge den Vorteil haben, daß die individuellen Akteure die Verhandlungsergebnisse leichter akzeptieren und daher besser miteinander kooperieren. Schließlich legitimieren die Entscheidungen der jeweiligen Interessenvertreter das Verhandlungsergebnis (Legitimationsfunktion). Kollektivverträge weisen darüber hinaus nicht nur gegenüber individuellen Arbeitsverträgen Vorteile auf, sie

¹ Vgl. im folgenden auch die Argumentationen bei Müller-Jentsch 1983, 124ff.; 1993, 496f.; Deregulierungskommission 1991, 136ff.; Monopolkommission 1994, 370ff.

haben auch im Vergleich zu gesetzlichen Regelungen Vorzüge. So erlaubt die Selbstregulierung durch kollektive Akteure nicht nur sachnähere und flexiblere Vereinbarungen, als sie staatliche Instanzen vorschreiben könnten, sondern sie entbindet den Staat auch von der unmittelbaren Verantwortung, für Mindeststandards in den Arbeitsbedingungen zu sorgen und die daraus resultierenden Konflikte zu bewältigen (Entlastungsfunktion).

Zur Kritik am Kollektivvertragssystem

Die Kritik am etablierten Flächentarifvertragssystem, die sich in diversen Deregulierungsvorschlägen niederschlägt, setzt primär an der kartellarischen Wirkung der Kollektivvereinbarungen an (vgl. programmatisch Olson 1968; 1985; Soltwedel 1984; Kronberger Kreis 1986). Da Lohntarifverträge aus ökonomischer Sicht die Funktion von Mindestpreiskartellen für das Arbeitsangebot erfüllen, wird die Gefahr gesehen, daß die Tarifparteien Mindestlöhne vereinbaren, die über dem markträumenden Lohnsatz liegen. Dies kann zu einem Rückgang der Arbeitsnachfrage bzw. zu einer Substitution der Arbeit durch Kapital führen und damit letztlich Arbeitslosigkeit zur Folge haben.

Die Deregulierungsbefürworter unterstellen dem bestehenden Flächentarifvertragssystem eine immanente Tendenz zu marktwidrigen Lohnabschlüssen und damit zur Entstehung bzw. zur Verfestigung von Arbeitslosigkeit. Dies ergibt sich nach ihrer Auffassung bereits aus der puren Existenz von Gewerkschaften. So müßten die Gewerkschaften im Interesse ihrer Mitglieder bzw. aus ihrem eigenen Organisationsinteresse heraus für ihre Mitglieder höhere Löhne aushandeln, als diese ohne Gewerkschaften erzielen könnten, weil sonst kein Anreiz zum Beitritt bzw. zur Zahlung von Mitgliedsbeiträgen bestünde (vgl. Monopolkommission 1994, 365; Möschel 1996, 39).

Die Orientierung der Gewerkschaften an den Mitgliederinteressen bzw. am eigenen Organisationsinteresse führe geradezu zwangsläufig zu einer Vernachlässigung der Arbeitsloseninteressen nach mehr Beschäftigung. Es entstünden negative externe Effekte, weil die gewerkschaftlich organisierten Arbeitsplatzbesitzer (insider) zu Lasten der Arbeitslosen (outsider) bzw. der zukünftig Arbeitslosen vollbeschäftigungskonforme Löhne verhinderten (vgl. Lindbeck/Snower 1988).

Ferner wenden die Kritiker ein, daß das Flächentarifvertragssystem die jeweilige wirtschaftliche Situation einzelner Unternehmen oder Branchen zu wenig berücksichtige. Statt dessen übernahmen prosperierende Unternehmen und Branchen bzw. Tarifbereiche eine Tarifführerschaft. Dabei könne sich durchaus auch die Existenz von Arbeitgeberverbänden, in denen leistungsfähige Großbetriebe dominierten, negativ auf die Lohnbildung und damit auf das Beschäftigungsniveau auswirken (vgl. Monopolkommission 1994, 365).

Neben der Kritik an der marktwidrigen kartellarischen Wirkung der Tarifverträge werden auch die übrigen Funktionen von Kollektivverträgen in Frage gestellt. So wird die

Gefahr einer ruinösen Konkurrenz angesichts des Geld- und Sachvermögens vieler Arbeitnehmer sowie der wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssysteme zum Teil als gering eingeschätzt (vgl. Deregulierungskommission 1991, 138). Außerdem wird argumentiert, daß die Unternehmen bei nicht homogenen Arbeitskräften von einer Lohnunterbietung kaum profitieren könnten, weil die betrieblichen Umstellungskosten den Lohnvorteil vielfach übertreffen würden, so daß schon deswegen kein Unterbietungswettbewerb drohe. Ferner spräche aus empirischer Sicht die Existenz einer Lohnspanne gegen die Gefahr der drohenden Lohnunterbietung.

Auch aus makroökonomischer Perspektive, so die Kritiker, sei eine ständige Lohnunterbietung nicht zu fürchten, weil die dadurch induzierte Deflation durch staatliche Nachfrage oder eine expansive Geldpolitik der Zentralbank kompensiert werden könne, wodurch die Lohnunterbietung wegen der dann verbesserten Arbeitsmarktlage gestoppt würde. Zudem zeigten die Erfahrungen in Sektoren, in denen Arbeitsangebots-Kartelle nicht existierten, etwa bei außertariflich Angestellten, daß es im Wettbewerb durchaus zu einem Marktgleichgewicht kommen kann, ohne daß sich eine Verelendungsspirale nach unten in Gang setzen müsse (vgl. Monopolkommission 1994, 369f.).

Gegen das Abhängigkeitsargument wird schließlich eingewendet, daß Opportunismusgefahren im wesentlichen nur bei Monopolsituationen auf der Arbeitgeberseite sowie bei Mobilitätshemmnissen auf der Arbeitnehmerseite drohen. In vielen Fällen bestünde jedoch eine wechselseitige Abhängigkeit zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Dies gelte etwa für den Teil der Arbeitnehmer, der über betriebspezifisches Humankapital verfüge, welches sich der Arbeitgeber am Arbeitsmarkt nicht ohne zusätzlichen Kosten- und Zeitaufwand beschaffen kann (vgl. Deregulierungskommission 1991, 138).

Diese Einwände gegen tarifvertragliche Regulierungen haben ungeachtet der verfassungsrechtlich garantierten Tarifautonomie seit Beginn der achtziger Jahre zu verschiedenen Flexibilisierungs- und Deregulierungsbestrebungen geführt. Einfluß nahmen zum einen die Arbeitgeber mit ihren Flexibilisierungsbemühungen, die Betriebsnutzungszeiten von den individuellen Arbeitszeiten zu entkoppeln sowie eine verstärkte Differenzierung der Entgelte durchzusetzen. Spätestens seit den Arbeitszeitabkommen von 1984 und 1985 standen flexiblere Arbeitszeitregelungen, mit denen verbindliche tarifvertragliche Regelungen zugunsten betrieblicher Vereinbarungen aufgehoben wurden, regelmäßig auf der tarifpolitischen Agenda. Darüber hinaus zielt die gegenwärtige Strategie der Arbeitgeberverbände auf eine weitergehende Reform des bisherigen Flächentarifvertragssystems ab.

Zum anderen geriet das tradierte Tarifvertragssystem aufgrund verschiedener Deregulierungsbestrebungen unter Druck. Neben Vorschlägen aus der Rechtswissenschaft, die sich vor allem im Zuge der Arbeitszeitverkürzungen und Arbeitszeitflexibilisierungen seit Mitte der achtziger Jahre auf eine Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips konzentrierten sowie später auch Änderungen des Tarifvertragsgesetzes vorsahen (vgl. im einzelnen VII.2.5), gingen ökonomisch motivierte Deregulierungsvorschläge zu-

nächst vom Sachverständigenrat (1988, 173f.), später von der Deregulierungskommission (1991, 149ff.) sowie der Monopolkommission (1994, 360ff.) aus. Der Sachverständigenrat (1995; 1996) hat einen Teil der Vorschläge der Kommissionen in seinen letzten Gutachten erneut aufgegriffen.

Ebenso wie die Flexibilisierungsbemühungen der Arbeitgeber laufen die Deregulierungsbestrebungen auf eine betriebsnähere Tarifpolitik hinaus. Entscheidungskompetenzen sollen von den Tarifverbänden auf die betriebliche oder individuelle Ebene verlagert werden, um differenziertere und flexibler anwendbare Regelungen zu ermöglichen. Damit soll einerseits den Betrieben die Anpassung an sich rasch wandelnde ökonomische wie technologische Rahmenbedingungen erleichtert werden. Andererseits soll den sich zunehmend ausdifferenzierenden Arbeitnehmerinteressen, etwa in Bezug auf die Arbeitszeitgestaltung, stärker Rechnung getragen werden. Zeitliche Abfolge und Inhalt der Reformvorschläge des Sachverständigenrats (1988), der Deregulierungskommission (1991), der Monopolkommission (1994) sowie des Sachverständigenrats (1995; 1996) spiegeln den gewachsenen Druck auf das Flächentarifvertragssystem wider. Schließlich nehmen auch die Konzepte der Tarifparteien die Vorschläge z.T. auf.

2 Reformkonzepte

2.1 *Vorschläge der Deregulierungskommission*

Anfang der neunziger Jahre unterbreitete die Deregulierungskommission eine ganze Reihe von Vorschlägen zur Deregulierung des Arbeitsmarktes. Zu den Vorschlägen, die das Tarifvertragssystem betreffen, gehören erstens die Abdingbarkeit von Tarifverträgen im Notfall, zweitens die befristete Einschränkung des Günstigkeitsprinzips für Langzeitarbeitslose und drittens die Beschränkung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen.

Während der erste Vorschlag eine Verschiebung der Kompetenzen von der tariflichen auf die betriebliche Ebene vorsieht und damit an kollektiven Regulierungen festhält, zielen die beiden anderen Vorschläge eindeutig auf eine Stärkung der Privatautonomie im Arbeitsrecht ab. An die Stelle von tariflichen Regelungen sollen nicht betriebliche, sondern individuelle Abreden treten, mit denen die durch Tarifvertrag eingeschränkte Lohnkonkurrenz zumindest partiell wieder hergestellt werden soll.

Notfallklauseln

Mit der Forderung, tarifvertraglich zugesicherte Leistungen im Notfall durch Betriebsvereinbarungen vorübergehend herabsetzen zu dürfen, soll die Unabdingbarkeit von Tarifverträgen gesetzlich eingeschränkt werden. Während nach geltendem Recht Tarifverträge nur dann abgedungen werden dürfen, wenn dies im Rahmen von tarifvertrag-

lich vereinbarten Öffnungsklauseln ausdrücklich vorgesehen ist, soll mit dem Eintritt eines Notfalles von diesem Prinzip abgewichen werden dürfen.

Dieser Vorschlag ist - wie die anderen Vorschläge der Deregulierungskommission auch - als eine Aufforderung an den Gesetzgeber zu verstehen, die Regelungsmacht der Tarifparteien auf gesetzlichem Wege einzuschränken. Konkret soll der § 77 Abs. 3 BetrVG gelockert werden, um eine gesetzliche Öffnungsklausel für den Notfall einzuführen, um durch lohnmindernde Betriebsvereinbarungen bedrängte Unternehmen in die Lage zu versetzen, eine Sanierung ohne bzw. mit möglichst geringem Personalabbau zu erreichen. Dabei wird insbesondere an notleidende Betriebe in den neuen Bundesländern gedacht.²

Um den Eintritt des Notfalles, für den die gesetzliche Öffnungsklausel gelten soll, zu bestimmen, schlägt die Kommission verschiedene Verfahren vor: Von einem Notfall könnte demnach entweder in Anlehnung an § 112 BetrVG ausgegangen werden, wenn eine Einschränkung oder Stilllegung eines ganzen Betriebs bzw. wesentlicher Betriebsteile droht. Oder in Anknüpfung an das Vergleichs- bzw. Konkursverfahren, wenn die Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung eintritt. Der Notfall könnte gemeinsam vom Unternehmen und dem Betriebsrat bzw. durch die Einigungsstelle festgestellt werden. In einer anderen Variante könnte den Tarifparteien ein Vetorecht gegen die betriebliche Entscheidung eingeräumt werden. Schließlich wäre auch eine Lösung denkbar, bei der eine überbetriebliche Instanz (z.B. das Arbeitsamt), auf Antrag des Unternehmens über das Vorliegen eines Notfalles entscheidet (vgl. Deregulierungskommission 1991, 150).

Mit einer so konzipierten gesetzlich verankerten Notfallklausel wollte die Kommission zum einen die Öffnung von Tarifverträgen befördern, weil tarifvertragliche Öffnungsklauseln bis dato selten vereinbart und kaum angewendet worden waren. Zum anderen sollte dem Umstand Rechnung getragen werden, daß sich tarifvertragliche Öffnungsklauseln nicht ohne weiteres für eine unvorhergesehene oder unvorhersehbare Notlage eines einzelnen Unternehmens maßschneidern lassen. Zudem wollte die Kommission mit diesem Vorschlag erreichen, daß tarifliche Regelungen verstärkt durch Betriebsvereinbarungen ersetzt werden. Gleichwohl redete sie nicht dem „Übergang zum Einzelvertrag“ das Wort, sondern wollte vielmehr den Weg zur „betriebsnahen Kollektivregelung“ ebnen (Deregulierungskommission 1991, 149).

Untertarifliche Einstiegersvergütungen

Um die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu erleichtern, schlägt die Kommission vor, Arbeitsuchenden, die ein Jahr und länger arbeitslos

² Die Deregulierungskommission verweist in diesem Zusammenhang ausdrücklich auf „gute Erfahrungen“ mit entsprechenden Vereinbarungen in den USA (Deregulierungskommission 1991, 149), womit sie sich indirekt auf das US-amerikanische concession bargaining bezieht (vgl. hierzu VIII.2).

sind, das Recht einzuräumen, für höchstens drei Jahre untertarifliche Einsteigervergütungen sowie verlängerte Probezeiten mit dem Arbeitgeber zu vereinbaren. Neben anderen Gründen macht die Deregulierungskommission eine bei Langzeitarbeitslosen zu vermutende geringere Produktivität als Hemmnis für die Einstellung verantwortlich. Die Tariflöhne würden über dem kurzfristig zu erwartenden „produktiven Beitrag“ der Langzeitarbeitslosen liegen, so daß eine Lohnminderung gerechtfertigt sei (Deregulierungskommission 1991, 150).

Die Kommission räumt allerdings ein, daß dieses Instrument allein kaum ausreichen dürfte, das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit zu beheben. Wie die Erfahrungen mit Lohnkostenzuschüssen für die Einstellung von Langzeitarbeitslosen zeigten, reiche ein Lohnkostenvorteil zur Eingliederung Langzeitarbeitsloser häufig nicht aus. Qualifizierungsmaßnahmen für die Arbeitslosen sowie Information und Beratung der Arbeitgeber seien auch weiterhin unverzichtbar. Untertarifliche Einsteigervergütungen hätten aber gegenüber den Lohnkostenzuschüssen den Vorteil, Mitnahme-Effekte zu verringern, weil das Interesse der Arbeitsuchenden einem vorschnellen Lohnverzicht entgegenstünde.

Zusätzlich empfiehlt die Kommission den Kollektivvertragsparteien tarifvertragliche Öffnungsklauseln zu vereinbaren, um den Langzeitarbeitslosen verbesserte Beschäftigungschancen einzuräumen. Die auch von den Arbeitgeberverbänden befürchtete Störung des Betriebsfriedens, die sich aus einer unterschiedlichen Bezahlung für gleiche Tätigkeiten ergeben könne, sei nach den bisherigen praktischen Erfahrungen mit dem Absenkungserlaß für Berufsanfänger im öffentlichen Dienst sowie angesichts der Erfahrungen in anderen Ländern nicht zu erwarten.

Einschränkung der Allgemeinverbindlichkeit

Ein weiteres Hemmnis für mehr Beschäftigung sieht die Kommission in der Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen. Allgemeinverbindlicherklärungen sollten sich ausschließlich auf die Einrichtung gemeinsamer sozialer Einrichtungen der Tarifparteien, etwa auf Lohnausgleichskassen oder Betriebsrentenkassen, an denen ein öffentliches Interesse bestehe, beschränken. Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen dürfe sich nicht auf die Entgelte oder die Arbeitszeiten beziehen, weil dadurch die Außenseiterkonkurrenz beseitigt werde, die durch untertarifliche Entlohnung zur Verringerung der Arbeitslosigkeit beitragen könne.

Das Instrument der Allgemeinverbindlichkeit dürfe ferner nicht dazu mißbraucht werden, Deregulierungen wieder rückgängig zu machen, wie dies etwa nach der (Teil-)Liberalisierung der Ladenschlußzeiten im Einzelhandel versucht worden sei. Außerdem sollten die Entscheidungen der Unternehmen in den neuen Bundesländern, den Arbeitgeberverbänden häufig fernzubleiben (vgl. VII.2.6.1), respektiert werden. Die Arbeitsminister wie die Tarifparteien sollten nicht den Versuch unternehmen, durch Allgemeinverbindlicherklärungen die Tarifbindung auszudehnen (vgl. Deregulierungskommission 1991, 151).

2.2 Vorschläge der Monopolkommission

Die Monopolkommission hat Mitte der neunziger Jahre die Vorschläge der Deregulierungskommission aufgegriffen und weiter modifiziert. Die Monopolkommission (1994, 376) diskutiert zunächst anstelle gesetzlicher Notfallklauseln eine allgemeine gesetzliche Öffnungsklausel, nach der Betriebsvereinbarungen grundsätzlich ohne Vorbedingungen von den tarifvertraglichen Regelungen abweichen könnten. Da die vollständige Abschaffung der Unabdingbarkeit von Tarifverträgen jedoch ein verfassungsrechtliches Risiko berge und politisch kaum durchzusetzen sei, schlägt die Kommission letztlich verschiedene begrenzte gesetzliche Öffnungsklauseln vor:

- Die Tarifparteien sollten gesetzlich verpflichtet werden, bei Lohntarifverträgen Bandbreiten vorzusehen, damit die Lohnhöhe auf der betrieblichen Ebene festgelegt werden kann (*Korridorlösung*) oder
- die Tarifparteien sollten gesetzlich verpflichtet werden, nur einen oberen Grenzwert für Entgeltsteigerungen vorzugeben, der auf der betrieblichen Ebene unterschritten werden darf bzw. durch frei vereinbare Kombinationen von Lohnerhöhungen, Beschäftigungssicherung und Arbeitszeitregelungen nicht überschritten werden darf (*Optionslösung*) oder
- die Tarifparteien sollten gesetzlich verpflichtet werden, unterschiedliche Optionen, z.B. aus Lohnerhöhungen und Arbeitszeitregelungen, zu definieren, aus denen auf der betrieblichen Ebene ausgewählt werden kann (*Menülösung*) oder
- analog zum Vorschlag der Deregulierungskommission sollte auf der betrieblichen Ebene in einem konkret festzustellenden Notfall vom Tarifvertrag abgewichen werden dürfen (*Ausnahmeklausel*).

Für die Fälle einer gesetzlich vorgeschriebenen Korridor- oder Menülösung sieht die Kommission auf der betrieblichen Ebene eine paritätisch besetzte Lohnfindungskommission vor, für die Feststellung einer Notfallsituation dagegen ein Schiedsverfahren (vgl. Monopolkommission 1994, 378f.).

Darüber hinaus verlangt die Monopolkommission in Anlehnung bzw. Ergänzung zum Vorschlag der Deregulierungskommission, daß Tarifverträge für Langzeitarbeitslose oder in Regionen und Branchen mit überproportional hoher Arbeitslosigkeit bei Neueinstellungen unterschritten werden dürfen.³ Zudem sollten Neueingestellte befristet auf Kündigungsschutzrechte des Kündigungsschutzgesetzes verzichten dürfen, um ihre Einstellungschancen verbessern zu können. Ob und in welchem Ausmaß die tariflichen Regelungen unterschritten werden dürfen, sollte von den Betriebsparteien festgelegt werden.

³ Auch die Monopolkommission (1994, 368) verweist in diesem Zusammenhang auf das US-amerikanische concession bargaining bzw. die two-tier wage plans in den USA (vgl. hierzu VIII.2.1).

Des weiteren schlägt die Monopolkommission vor, die Nachwirkung der Tarifverträge bzw. die Tarifgebundenheit dahingehend einzuschränken, daß bei Ablauf eines Lohn- oder Gehaltstarifvertrages auch die Bindungswirkung des ungekündigten Manteltarifvertrages entfällt. Außerdem übernimmt die Monopolkommission die Forderung der Deregulierungskommission nach Einschränkung der Allgemeinverbindlicherklärungen.

2.3 Gutachten des Sachverständigenrats

Nachdem der Sachverständigenrat Ende der achtziger Jahre den Tarifparteien noch moderate Änderungen ihrer Regelungsmodi empfohlen hatte (vgl. Sachverständigenrat 1988, 173f.), schwenkte er in den neunziger Jahren zunehmend auf die weitergehenden Vorschlägen der Deregulierungs- und Monopolkommission ein; in seinen Gutachten hat der Sachverständigenrat (1995; 1996) zahlreiche Forderungen der Kommissionen übernommen.

Gleichwohl plädiert der Sachverständigenrat bei der institutionellen Ausgestaltung des Lohnbildungssystems für eine Regelung, die „zwischen den beiden Varianten eines umfassenden und undifferenzierten Flächentarifvertrages einerseits und eines ausschließlich auf der betrieblichen Ebene stattfindenden Verhandlungsprozesses andererseits angesiedelt ist“ (Sachverständigenrat 1995, 226). Die Tarifparteien sollen weiterhin die Verantwortung für die Lohnbildung übernehmen, den betrieblichen Akteuren jedoch mehr Flexibilitätsspielraum einräumen. So könne mit einem größeren Spielraum für eine flexible Lohnspanne der betrieblichen und individuellen Lohnfindung unter Berücksichtigung des Beschäftigungsziels stärker Rechnung getragen werden.

Folgerichtig empfiehlt der Sachverständigenrat (1995, 227) tarifliche Korridorlösungen (mit Unter- oder Obergrenzen), innerhalb der sich Lohnerhöhungen in den einzelnen Unternehmen bewegen könnten. Darüber hinaus schlägt der Rat ebenso wie die beiden Kommissionen Härtekláuseln oder Krisenkláuseln vor, um Unternehmen in wirtschaftlichen Notfällen eine zeitlich befristete Unterschreitung des Tarifniveaus zu gestatten.

Diese sollten so ausgestaltet werden, daß bei einer Einigung auf der betrieblichen Ebene die Tarifvertragsparteien lediglich ein Vetorecht geltend machen können. Für diesen Fall sei ein verbindliches Schiedsverfahren vorzusehen, bei dem ein neutraler, externer und sachkundiger Gutachter letztlich entscheiden müsse. Die Tarifparteien sollten sich bereits bei Abschluß der Tarifverträge über eine Liste auf solche Gutachter verständigen, um zeitliche Verzögerungen zu vermeiden. Notfalls müsse der Gesetzgeber wirksame Härtekláuseln vorschreiben.

Gesetzlich sei zudem die Nachwirkung der Tarifverträge neu zu regeln, so daß bei einem Verbandsaustritt die Unternehmen schneller aus der Tarifbindung entlassen würden. Der Sachverständigenrat hält hier eine Frist von einem halben Jahr (für Entgelttarifverträge) bis zu einem Jahr (für Manteltarifverträge) für sinnvoll. Ferner fordert auch der Rat den Gesetzgeber auf, den Anwendungsbereich der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen einzuschränken.

Im Einklang mit den Kommissionen werden außerdem abgesenkte Einsteigertarife empfohlen. Diese sollten nicht nur für Langzeitarbeitslose und Berufsanfänger, sondern auch für ältere Arbeitnehmer gelten. Wegen der unterdurchschnittlichen Produktivität der neu eingestellten Beschäftigten sei für einen befristeten Zeitraum eine Absenkung der Löhne in der Größenordnung von 10 v.H. bis 20 v.H. als zumutbar anzusehen. Gegebenenfalls solle der Gesetzgeber erwägen, Rahmenbedingungen für Einsteigertarife zu definieren (vgl. Sachverständigenrat 1995, 228; 1996, 35).

Weiter wirbt der Rat für tarifliche Öffnungsklauseln, die den Betrieben die Option eröffnen, Lohnhöhe und Beschäftigungsvolumen festzulegen. Solche „effizienten“ Arbeitsverträge (vgl. auch III.2.3), wie sie einige betriebliche „Standortsicherungsverträge“ bereits vorsehen (Sachverständigenrat 1996, 33), könnten Arbeitsplätze sichern bzw. Kündigungen vermeiden. Die Verträge müßten dazu einerseits Lohnzustände der Arbeitnehmer enthalten und andererseits betriebsbedingte Kündigungen der Arbeitgeber ausschließen.

Zusätzlich schlägt der Sachverständigenrat vor, Optionen in Tarifverträge aufzunehmen, die es den Betrieben ermöglichen, anstelle von vereinbarten Tarifloohnerhöhungen Gewinnbeteiligungen für die Beschäftigten einzuführen. Schließlich sollten auch die Arbeitszeiten weiter flexibilisiert werden. Dazu müßten verstärkt Jahresarbeitszeiten vereinbart sowie Arbeitszeitkonten eingerichtet werden. Bei der Flexibilisierung der Arbeitszeit gehe es „mehr um eine Flexibilität nach oben als nach unten“ (Sachverständigenrat 1995, 224). Von einer weiteren Reduktion der tariflichen Jahresarbeitszeit sei abzuraten. Dennoch räumt der Rat ein, daß auch mit Arbeitszeitverkürzungen, wenn sie ohne Lohnausgleich erfolgten und den Präferenzen der Beschäftigten entsprächen, zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden könnten. Dementsprechend wird die Ausweitung von Teilzeitarbeit empfohlen.

2.4 Vorschläge aus der Rechtswissenschaft

Die vorwiegend ökonomisch begründeten Deregulierungsvorschläge erhalten häufig Unterstützung von Juristen, die das Günstigkeitsprinzip neu interpretieren wollen.⁴ So wird etwa argumentiert, daß ein Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten mit den Beschäftigten untertarifliche Arbeitsbedingungen aushandeln dürfe, weil dies für die Beschäftigten günstiger sei als die Alternative der Arbeitslosigkeit. Zudem sei eine vom Tarifvertrag abweichende Regelung stets dann als günstiger anzusehen, wenn der Einzelne sie freiwillig einging. Freiwilligkeit ergäbe sich insbesondere aus einem Wahl- oder Vorschlagsrecht des Arbeitnehmers. Ferner seien arbeitsvertragliche Verlängerungen der tariflichen Wochenarbeitszeit (mit Lohnausgleich) wegen des zusätzlichen Einkommens grundsätzlich günstiger. Grenzen bestünden in diesem Zusammenhang lediglich dort, wo die Gesundheitsgefährdung beginne. Letztlich soll mit dieser

⁴ Vgl. für ältere Arbeiten zusammenfassend Däubler 1992 sowie jüngst Buchner 1996 und Ehmann/Schmidt 1996.

„Uminterpretation“ (Däubler 1992, 238f.) des Günstigkeitsprinzips die gesetzlich vorgeschriebene Unabdingbarkeit der Tarifverträge ausgehebelt werden.

In die gleiche Richtung weist ein aktueller „Versuch, ... , das geschriebene Tarifrecht mit den Mitteln der Auslegung zweckgerecht fortzubilden“ (Adomeit 1996, 29). Durch eine Lockerung der „allzu strikten Bindung an ökonomisch nicht vertretbare Tarifverträge“, müsse eine Kongruenz von Gesetzeslage und Rechtswirklichkeit wiederhergestellt werden (vgl. Adomeit 1996, 70ff.).⁵ Zu diesem Zweck werden u.a. folgende Vorschläge unterbreitet (vgl. auch Handelsblatt 2.1.1996):

- Im Sanierungsfall soll das von einer großen Mehrheit getragene Votum der Belegschaft über Zugeständnisse bei den Arbeitskonditionen den Regeln des Tarifvertrages vorgehen. Erforderlich sei hierfür: „Gefahr für viele Arbeitsplätze; Einmütigkeit der Belegschaft, etwa 90 %, besser mehr; vertretbares Ausmaß der Konzession; reelle Aussicht auf Gelingen der Sanierung“ (Adomeit 1996, 73). Zudem müsse ein solches Zugeständnis jederzeit widerrufbar sein.
- In den Günstigkeitsvergleich soll bei einer Einzelabrede auch die erhöhte Arbeitsplatzsicherheit einbezogen werden, wenn vom Arbeitgeber ein Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen für einen erheblichen Zeitraum zugebilligt wird.
- Mit der Einführung der 35-Stunden-Woche soll eine individuelle oder auch teilkollektive Vereinbarung von längeren Arbeitszeiten mit entsprechend höherem Entgelt (bei untypischen Arbeitnehmern, wie Forschern in der Entwicklungsabteilung, auch ohne erhöhtes Entgelt) die günstigere Regelung sein.
- Die Tarifgebundenheit des Arbeitgebers soll nicht nur bei einem satzungsmäßigen Austritt aus dem Arbeitgeberverband, sondern auch bei einem fristlosen außerordentlichen Austritt aus wichtigem Grund (inhaltlich unerwarteter und unzumutbarer Abschluß eines Tarifvertrages) entfallen.
- Die für eine Regelung durch Betriebsvereinbarung erforderliche tarifliche Öffnungsklausel soll auch durch formlose oder konkludente Billigung durch die zuständige Gewerkschaft zustande kommen. Die Gewerkschaft müsse ausdrücklich protestieren, wenn sie eine betriebliche Regelung verhindern wolle.

Neben diesen Vorschlägen, die individuellen Gestaltungsmöglichkeiten des kollektiven Arbeitsvertragsrechts zu erweitern sowie die Kompetenzen des Betriebsrates zu stärken, wird aus der Rechtswissenschaft noch ein grundsätzlich anderer Weg zur Einschränkung der tariflichen Regelungsbefugnisse empfohlen. Die „Alternative zur Tarifvertragsautonomie“ wird demnach nicht in der „Flucht in die Betriebsverfassung“, sondern „in der gleichberechtigten und selbstverantwortlichen Gestaltung des Arbeitsvertrags“ gesehen (Heinze 1996, 733f.). Der Individualarbeitsvertrag sei stets dort eine

⁵ „Es ist in der Geschichte des Arbeitsrechts typisch (anders wäre das Arbeitsrecht überhaupt nicht entstanden), daß wir an einem beharrenden und konservativen Gesetzgeber vorbei das sozialpolitisch für richtig Erachtete durchsetzen mußten“ (Adomeit 1996, 29).

Alternative mit tarifvertragsverdrängender Wirkung, wo der Arbeitsvertrag die Sozialstaatskonformität wahre.

Die Flächentarifverträge sollten sich prinzipiell auf die Vereinbarung von Mindestarbeitsbedingungen beschränken. Darüber hinaus sei zu erwägen, ob die Tarifvertragsparteien nicht auf den Abschluß normativ wirkender Tarifverträge verzichten und statt dessen versuchen sollten, allein schuldrechtlich wirkende Tarifverträge zu vereinbaren (vgl. Heinze 1996, 734f.). Dies habe den Vorteil, daß zwar durchaus Maßstäbe und inhaltliche Vorgaben gesetzt würden, es aber den einzelnen Arbeitgebern überlassen bleibe, ob sie diese Tarifverträge - ohne Mitwirkung der Betriebsräte - in den Betrieben auch umsetzen würden. Dadurch wäre sowohl einzelvertraglich als auch tarifrechtlich ein zusätzlicher, flexibler und zudem legitimer Regelungsbereich eröffnet.

So könnten sich die Arbeitgeberverbände gegenüber den Gewerkschaften im Rahmen ihrer Einwirkungs- und Durchführungspflicht bezüglich ihrer Mitglieder z.B. verpflichten, einerseits eine Mindesttarifloohnerhöhung zu zahlen, andererseits im Durchschnitt aller beschäftigten Arbeitnehmer im Betrieb eine über der Mindesthöhe liegende Steigerung der Vergütung zu gewähren. Ausschließlich schuldrechtlich wirkende Tarifverträge könnten ebenso für Arbeitszeit- oder Urlaubsregelungen getroffen werden. Der Arbeitnehmerschutz wäre auch ohne normative Wirkung der Tarifverträge gewahrt, weil die „Drohung“ des normativ, notfalls durch einen Arbeitskampf erzwungenen Tarifvertrags im Hintergrund stünde (Heinze 1996, 735).

2.5 Konzepte der Tarifparteien

Neben der theoretisch abgeleiteten und ordnungspolitisch motivierten Kritik am Flächentarifvertragssystem wirken in den letzten Jahren vor allem die Tendenzen zur Globalisierung der Marktstrategien bzw. der Produktionspolitik, zur Dezentralisierung der Unternehmensstrukturen, zur Ausdifferenzierung der Interessen von Beschäftigten und Unternehmen sowie zur Tertiärisierung der Wirtschaft destabilisierend auf das Tarifverhandlungssystem (vgl. Bahn Müller/Bispinck 1995, 138ff.; Rösner 1995, 475ff.; Mückenberger 1995, 24ff.).

Sowohl die Internationalisierung der Märkte als auch die Dezentralisierung der Unternehmen erhöhen den Wettbewerbsdruck auf die Arbeitskosten. Einerseits treten immer mehr Länder oder Regionen in einen internationalen Unterbietungswettbewerb hinsichtlich der Löhne und Arbeitsbedingungen ein, was nicht ohne Rückwirkungen auf das nationale Tarifniveau bleibt (sogenanntes Tarifdumping). Andererseits bewirkt die Bildung kleinerer organisatorischer Einheiten im Rahmen von Unternehmensaufspaltungen oder -ausgründungen häufig einen Wechsel oder gar Verlust der Tarifbindung und damit regelmäßig eine Unterschreitung der bisherigen Tarifstandards (sogenannte Tarifarbitrage) (vgl. z.B. Ellguth et al. 1995, 184ff.).

Zudem fällt es zunehmend schwerer, den Interessen der Beschäftigten und Unternehmen mit standardisierten Tarifverträgen gerecht zu werden. Die fortschreitende Indivi-

dualisierung, die Pluralisierung der Lebensstile sowie die sich ausdifferenzierenden Arbeitsbedingungen und -erfahrungen der Beschäftigten stehen einer auf Vereinheitlichung der Arbeitsbedingungen abzielenden Tarifpolitik entgegen (vgl. Bahnmüller/Bispinck 1995, 142f.).

Ferner führt die größere wirtschaftliche Dynamik bei gleichzeitig gestiegenem Konkurrenzdruck zu wachsenden Differenzen zwischen den Unternehmen (z.B. zwischen prosperierenden und stagnierenden Unternehmen bzw. Branchen, zwischen Groß- und Kleinbetrieben, zwischen Zulieferern und Endfertigern), die die verbandliche Organisation der Arbeitgeberinteressen sowie eine Einigung auf kollektiv verbindliche Regulierungen schwieriger machen (vgl. Rösner 1996, 128f.).

Auch der Strukturwandel trägt zur Erosion der Tarifverträge bei. Traditionell stark organisierte und damit tarifvertraglich gebundene Industriebereiche verlieren an Bedeutung. Beschäftigungszuwächse erzielt hingegen primär der tertiäre Bereich, in dem die Gewerkschaften und auch die Arbeitgeber nur unterdurchschnittlich organisiert sind.

Trotz der sich wandelnden Rahmenbedingungen versuchten die Gewerkschaften bis weit in die neunziger Jahre, das bestehende Flächentarifvertragssystem zu konservieren. Sie setzten zwar im Rahmen einer stärker qualitativ orientierten Tarifpolitik in den achtziger Jahren verstärkt Arbeitszeitverkürzungen durch, rückten aber abgesehen von Zugeständnissen bei der Arbeitszeitflexibilisierung kaum von ihrer traditionellen (Lohn-)Politik im Rahmen standardisierter und flächendeckender Tarifverträge ab. Eine „betriebsnahe Tarifpolitik“ (vgl. Kurz-Scherf 1987, 500; Rösner 1993, 476), wie sie in den sechziger und Anfang der siebziger Jahre innerhalb der Gewerkschaften diskutiert wurde, um betriebliche Lohnerhöhungsspielräume besser ausschöpfen zu können, wurde unter den Vorzeichen der Beschäftigungskrise, etwa zur besseren Anpassung der Betriebe an die veränderten Rahmenbedingungen, bis Anfang der neunziger Jahre nicht einmal für die Arbeitszeitpolitik in Erwägung gezogen.

Die Arbeitgeberverbände drängten dagegen bereits frühzeitig auf Reformen. Sie setzten 1984 die Öffnung der Tarifverträge für betriebliche oder individuelle Regelungen bei der Lage und Verteilung der Arbeitszeit gegen den Widerstand der Gewerkschaften durch und unternahmen auch in der Folgezeit immer wieder Vorstöße, die Flächentarifverträge stärker zu flexibilisieren bzw. betriebsnäher auszugestalten. Gleichwohl richtete sich auch ihre Politik prinzipiell ebenfalls auf den Erhalt der flächendeckenden Tarifverträge (vgl. Müller-Jentsch 1995, 20ff.).

So waren sich die Tarifparteien noch zu Beginn der neunziger Jahre einig, die bewährten westdeutschen Tarifvertragsstrukturen auch in den neuen Bundesländern zu institutionalisieren (vgl. z.B. Ettl/Wiesenthal 1994; Henneberger/Rosdächer 1995). Die Diskussionen um eine Reform des Flächentarifvertragssystems gewannen zwischen und innerhalb der Tarifparteien erst mit der lang anhaltenden Beschäftigungskrise in den neuen Bundesländern sowie mit dem Einsetzen der Rezession in Westdeutschland im Jahre 1992 an Kontur und Schärfe.

2.5.1 Arbeitgeberstrategien

Die Arbeitgeberverbände reagierten auf die veränderten Rahmenbedingungen mit der Formulierung umfangreicher eigener tarifpolitischer Forderungskataloge, der Kündigung von Tarifverträgen, der Durchsetzung von Öffnungsklauseln und der Reduzierung tariflicher Leistungen. Außerdem versuchten einige Arbeitgeber, sich der Tarifbindung durch Tarif- bzw. Verbandsflucht zu entziehen. Zugleich entbrannten inner- und zwischenverbandliche Kontroversen über den tarifpolitischen Kurs, die verbandliche Organisation sowie die tarifpolitischen Zuständigkeiten. Die zunehmend offensivere Politik der Arbeitgeber, die zunächst vor allem in Ostdeutschland zu beobachten war, hat mittlerweile auch in Westdeutschland weite Verbreitung gefunden.

Ostdeutschland

Erstmals in der deutschen Tarifgeschichte kündigten die Arbeitgeberverbände in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie 1993 Tarifverträge während ihrer regulären Laufzeit. Die Arbeitgeber wollten bereits vereinbarte Lohn- und Gehaltssteigerungen wieder rückgängig machen. Die außerordentliche Kündigung der Tarifverträge führte zum ersten großen Streik in den neuen Bundesländern und resultierte schließlich in einer geringeren Erhöhung sowie einer zeitlichen Streckung der zuvor ausgehandelten Lohnangleichungen an das West-Niveau. Zudem erwirkten die Arbeitgeber eine „Härtefallklausel“, nach der in begründeten Ausnahmefällen⁶ eine untertarifliche Bezahlung möglich ist.

Im ostdeutschen Einzelhandel wurde analog eine „Mittelstandsklausel“ vereinbart, nach der Unternehmen mit bis zu fünf bzw. 15 Beschäftigten maximal acht bzw. sechs v.H. für einen begrenzten Zeitraum unterhalb des Tarifniveaus entlohnen dürfen (vgl. Bahnmüller/Bispinck 1995, 148). Ähnliche Öffnungsklauseln wurden in den neuen Bundesländern z.B. auch im Groß- und Außenhandel, in der Druckindustrie, der Bekleidungsindustrie sowie im privaten Transport- und Verkehrsgewerbe eingeführt (vgl. Bispinck 1995a, 203). Auch die außerordentliche Kündigung von Tarifverträgen machte später Schule. So kündigte der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie im Frühjahr 1996 fristlos die ostdeutschen Lohntarifverträge für die Bauwirtschaft.

Obwohl es auch in anderen Branchen zu einer Revision von Stufentarifvereinbarungen gekommen ist und sich das Tempo der Tarifangleichung deutlich verlangsamt hat (vgl. Göbel 1995, 79f.), entziehen sich ostdeutsche Arbeitgeber - insbesondere in der Metallindustrie und der Bauwirtschaft (vgl. Artus/Schmidt 1996) - zunehmend einer tarifvertraglichen Entlohnung. Dabei haben die Arbeitgeber verschiedene Möglichkeiten, um eine unerwünschte Tarifbindung zu vermeiden:

⁶ „Insbesondere zur Abwendung drohender Insolvenzgefahr, zur Sicherung von Arbeitsplätzen, insbesondere zur Vermeidung drohender Entlassungen (und) zur Verbesserung der Sanierungschancen aufgrund eines vorgelegten Sanierungsplanes“ (Keller 1996a, 100).

Die Betriebe treten entweder den Arbeitgeberverbänden gar nicht erst bei oder beenden ihre bestehende Mitgliedschaft. Im zweiten Fall kann die Pflicht zur Einhaltung der Verbandstarifverträge sowohl durch einen satzungsrechtlichen Austritt aus dem Verband - unter Beachtung der Nachwirkungsfrist - (vgl. VII.3.2.1) als auch durch einen Wechsel in der Rechtsform des Unternehmens aufgehoben werden. Dabei kommen wiederum Unternehmensaufspaltungen, Ausgründungen, Eingliederungen in andere (nicht tarifgebundene) Firmen, Privatisierungen oder auch Konkurse mit anschließender Neugründung in Betracht. Eine weitere Variante stellt schließlich der Wechsel in einen anderen Arbeitgeberverband und Tarifbereich dar, um das Tarifgefälle zwischen den Branchen auszunutzen (Tarifarbitrage).

Bei der Ausübung dieser Optionen, können die Arbeitgeber wählen, ob sie die Tarifbindung nur für Teile des Unternehmens und der Beschäftigten oder aber für das gesamte Unternehmen und sämtliche Beschäftigte lösen. Aus einer vollständigen Abkehr vom Verband und seinen Tarifverträgen resultiert ein größerer Flexibilisierungsspielraum und eine komplette Ersparnis der Mitgliedsbeiträge. Eine nur teilweise Aufhebung der Tarifbindung hat dagegen für das Unternehmen den Vorteil, die Serviceleistungen des Verbandes weiter nutzen zu können (vgl. Schröder/Ruppert 1996a, 324f.).

Eine andere Alternative stellt die sogenannte „stille Tariffucht“ dar. Bei dieser illegalen Variante entziehen sich tarifgebundene Betriebe den gültigen Tarifverträgen, indem sie betriebliche Regelungen treffen, die das Mindestniveau der (Verbands-)Tarifverträge unterschreiten.

Zwar sind bisher nur verhältnismäßig wenige Unternehmen aus den ostdeutschen Arbeitgeberverbänden ausgetreten,⁷ Befragungen zeigen aber, daß besonders kleine bis mittlere Unternehmen sowie privatisierte oder neu gegründete bzw. ausgelagerte Betriebe den ostdeutschen Arbeitgeberverbänden fern bleiben oder sich für eine „stille Tariffucht“ entscheiden. So dürfte im verarbeitenden Gewerbe in den neuen Bundesländern die Mehrheit der Unternehmen nicht (mehr) organisiert sein und etwa ein Drittel der Betriebe untariflich entlohnen (vgl. Scheremet 1995, 148ff.; DIW/IfW 1994). „Vor allem kleinere Unternehmen haben sich von der Lohnfindung über den Flächentarifvertrag abgekoppelt“ (DIW/IWH/IfW 1995, 483). Die tarifvertraglichen Regelungen haben damit weitgehend nur noch für den Teil der Beschäftigten Gültigkeit, „deren Arbeitsplatz sich in dem stetig kleiner werdenden Segment der größeren und bis 1994 von der Treuhandanstalt verwalteten Unternehmen befindet“ (Ettl/Heikenroth 1996, 151).

⁷ Eine Umfrage unter 252 Betrieben im verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands ergab, daß bis zum Frühjahr 1994 von den organisierten Betrieben „nur 4 Prozent aus den Verbänden wieder ausgetreten sind“ (Ettl/Heikenroth 1996, 145). In einer anderen Studie wurden 73 Betriebe (d.h. sechs v.H. der Grundgesamtheit) ermittelt, die zwischen 1991 und 1995 aus dem sächsischen Arbeitgeberverband der Metall- und Elektroindustrie ausgetreten sind (vgl. Schröder/Ruppert 1996a, 317f.).

Westdeutschland

Auch in Westdeutschland warten die Arbeitgeber häufig nicht mehr ab, bis die Gewerkschaften auslaufende Tarifverträge kündigen und neue tarifpolitische Forderungen erheben. Statt dessen vollziehen die Arbeitgeber zunehmend einen Rollenwechsel, indem sie ihrerseits die Tarifverträge kündigen und eigene, z.T. sehr detaillierte, Forderungskataloge aufstellen.⁸

An die Stelle alter Tabukataloge sowie bisheriger Angebote zur Erhöhung der Einkommen treten in den letzten Jahren häufig Forderungen nach flexibleren und längeren Arbeitszeiten sowie nach Zugeständnissen bei den Löhnen und Gehältern bzw. den übrigen Einkommensbestandteilen, wie Sonderzahlungen oder Zuschlägen. So legte etwa Gesamtmetall im Vorfeld der Tarifrunde '95 ein „Fünf-Punkte-Programm“ vor. Demnach sollten u.a. die Beschäftigungssicherungstarifverträge verlängert, die Lohnstückkosten durch eine Entlastung bei den Löhnen gesenkt, die Einführung der 35-Stunden-Woche neu verhandelt sowie ein durch die Bundesanstalt für Arbeit subventionierter „Kombi-Lohn“ für neueingestellte Arbeitslose eingeführt werden (vgl. Bispinck/WSI-Tarifarchiv 1996a, 152).

Im Frühjahr 1996 präsentierte Gesamtmetall nach Absprache mit der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und dem Verband deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) ein Konzept zur Kostensenkung. Danach sollten die Lohnstückkosten um 20 v.H. reduziert werden. Die eine Hälfte sollte durch eine bessere Arbeits- und Arbeitszeitorganisation erzielt werden, u.a. durch verstärkte Wochenendarbeit. Die andere Hälfte sollte bei den gesetzlich und tariflich verursachten Lohnzusatzkosten eingespart werden. In diesem Zusammenhang wurde einerseits eine Ausgliederung versicherungsfremder Leistungen aus der Beitragsfinanzierung der Sozialversicherungen und andererseits eine Reduzierung der tariflichen Entlohnung für Urlaub, Krankheit und Feiertage gefordert (vgl. Handelsblatt 21.3.1996).

Im Sommer 1996 verlangte die BDA einen Beitrag von den Auszubildenden zur Schaffung zusätzlicher Lehrstellen. Die Gewerkschaften sollten zustimmen, die Ausbildungsvergütungen einzufrieren bzw. auf den BaföG-Satz für Studenten zu senken sowie eine Rückkehr zur 40-Stunde-Woche für Lehrlinge zu ermöglichen (vgl. Handelsblatt 22.7.1996). Zugleich bekräftigten die Arbeitgeber ihre Forderung nach einer Verlängerung der Arbeitszeit ohne Lohnausgleich. Eine zusätzliche Arbeitsstunde pro

⁸ In den Jahren 1993 und 1994 kündigten die Arbeitgeber Tarifverträge in mehr als 20 Wirtschaftszweigen und stellten in rund 40 Tarifbereichen eigene Forderungen auf (vgl. Bispinck/WSI-Tarifarchiv 1995a, 147).

Tag sei der bessere Weg, die Lohnstückkosten zu senken, als die Alternative der Lohnkürzung (vgl. Handelsblatt 29.7.1996).⁹

Zudem drohten die Arbeitgeber häufig, den Fortbestand des Flächentarifvertragssystems von der Erfüllung ihrer Forderungen nach Kostensenkungen und Preisgabe der Besitzstände abhängig zu machen. Die neue Strategie zeigte in den Tarifrunden seit 1993 Wirkung.

Zum einen gelang es den Arbeitgebern, in einigen Tarifbereichen „Nullrunden“ durchzusetzen. Die nominalen Tarifierhöhungen bei den Grundvergütungen wurden vielfach durch mehrere „Nullmonate“, das Einfrieren bzw. Absenken des Urlaubsgeldes und der Jahressonderzahlungen sowie durch verringerte Mehrarbeitszuschläge kompensiert (vgl. Bispinck/WSI-Tarifarchiv 1995a, 146f.). Zum anderen erreichten die Arbeitgeber Zugeständnisse bei der Flexibilisierung der Arbeitszeiten. So wurden Ausgleichszeiträume verlängert und (Jahres-)Arbeitszeitkonten sowie Arbeitszeitkorridore eingeführt. Schließlich konnten die Arbeitgeber erstmals Arbeitszeitverkürzungen ohne (vollen) Lohnausgleich sowie abgesenkte Einstiegtarife aushandeln.

Die tarifpolitischen Erfolge der Arbeitgeber spiegeln sich in den letzten Jahren nicht nur in einer insgesamt zurückhaltenden Tarifpolitik der Gewerkschaften wider, sondern schlagen sich auch in den erweiterten Flexibilisierungsmöglichkeiten sowie den z.T. sogar „reduzierenden Tarifverträgen“ (Adomeit 1996, 11) nieder. Dennoch sehen sich auch die westdeutschen Arbeitgeberverbände mit dem Problem der Verbands- bzw. Tariffucht konfrontiert. Obgleich nur wenig verlässliche Daten vorliegen, mehren sich seit einigen Jahren die Austritte aus den Arbeitgeberverbänden (vgl. Langer 1994; Schröder/Ruppert 1996a; 1996b).

Bei den Verbandsaustritten in Westdeutschland muß allerdings berücksichtigt werden, daß diese sich vor allem auf bestimmte Sektoren und Branchen konzentrieren, wie etwa auf den Maschinenbau. Dieser ist nicht nur sehr stark von der ökonomischen Krise betroffen, sondern leidet auch unter einer verschärften Verbandskonkurrenz. Insgesamt dürfte aber von den Verbandsaustritten „bisher kein quantitativ relevanter Einbruch in die Geltungskraft des Flächentarifvertrages“ ausgegangen sein (Schröder/Ruppert 1996a, 327).¹⁰ Die Tarifbindung hat selbst im Maschinenbau nur in „geringem Umfang nachgelassen“ (Funder/Seitz 1997, 64).

⁹ Allerdings kündigten die Arbeitgeber in der Metall- und Elektroindustrie im Herbst 1996 die Tarifvereinbarungen über die Entgeltfortzahlung bei Urlaub, das Urlaubsgeld und die Jahressonderzahlung, um die Lohnkosten zu senken.

¹⁰ So haben Verbandsaustritte in der westdeutschen Metall- und Elektroindustrie nur zu einem Schwund von rund vier v.H., gemessen an der Zahl der Beschäftigten in den Mitgliedsfirmen, geführt. Darin sind Unternehmen, die die Verbände aufgrund von Ausgründungen, Konkursen, Fusionen oder Verbandswechseln verlassen haben, bereits enthalten (vgl. Schröder/Ruppert 1996a, 327; 1996b, 40).

Über das Ausmaß der „stillen Tariffucht“ liegen auch für Westdeutschland kaum gesicherte Informationen vor. Die Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU) will jedoch ermittelt haben, daß die Mehrheit der organisierten Unternehmen die Flächentarifverträge unterlaufen bzw. nur 45 v.H. der Mitglieder in Arbeitgeberverbänden die Tarifverträge vollständig einhalten.¹¹ Der Anreiz, Tarifverträge zu mißachten, ergäbe sich vor allem aus dem größeren Handlungsspielraum (84 v.H.) sowie aus den Kostenvorteilen (20 v.H.). Die Vereinigung Mittelständischer Unternehmer (VMU) kommt nach einer Umfrage zu dem Ergebnis, daß mehr als ein Drittel der mittelständischen Firmen sich nicht an die Tarifverträge hält (vgl. Frankfurter Rundschau 10.1.1996).

Diese Befunde sind mit Skepsis zu betrachten, weil sie kaum repräsentativ, dafür aber interessengebunden sein können.¹² Ferner sind Befragungen zur Tariftreue noch aus zwei weiteren Gründen problematisch. Sie leiden einerseits unter dem Faktum, daß die Offenlegung einer Vertragsverletzung als sozial unerwünscht gelten bzw. den Loyalitätserwartungen der Verbände entgegenstehen oder sogar die getroffenen abweichenden Regelungen gefährden kann. Unter diesen Umständen ist daher tendentiell mit einer Verschleierung der Tarifabweichung zu rechnen. Wollen die Befragten andererseits Druck auf die Tarifparteien ausüben, die Tarifverträge nach unten anzupassen, ist das Bekenntnis zu einem tarifwidrigen Verhalten auch dann wahrscheinlich, wenn ein solches gar nicht gegeben ist.

Wahrheitswidrige Antworten sind also in beiden Fällen zu erwarten. Im ersten Fall führen sie zu einer Unterschätzung, im zweiten Fall zu einer Überschätzung des tarifwidrigen Verhaltens (vgl. auch Ettl/Heikenroth 1996, 141ff.). Bei aller Unsicherheit über das Ausmaß und die Gründe für die Tariffucht kann das Phänomen als solches jedoch kaum bestritten werden.

Während in Ostdeutschland mit den Tarifabweichungen primär die Löhne unterschritten werden, zeichnet sich für Westdeutschland ab, daß vor allem die tariflichen Arbeitszeitregelungen zur Disposition gestellt werden.¹³ Dabei geht es meist um eine flexiblere Verteilung (z.B. Jahresarbeitszeit, Samstagsarbeit) wie auch um eine Verlängerung der tariflichen Arbeitszeit.

¹¹ Es wurden 950 Unternehmen befragt, von denen 56 v.H. Mitglied in einem Arbeitgeberverband waren.

¹² Sowohl die ASU als auch der VMU haben sich mehrfach kritisch zu den Flächentarifverträgen geäußert und flexiblere, betriebsnähere sowie individuell gestaltbare Regelungen verlangt.

¹³ Vgl. z.B. die Artikelserie „Flächentarifvertrag in der Krise“ im Handelsblatt 5./6.1., 9.1., 15.1., 16.1., 24.1., 6.2., 13.2., 14.2., 23./24.2., 27.2., 9./10.3., 14.3., 19.3.1996.

Zwischen- und innerverbandliche Konflikte

Ein Beleg für die Unzufriedenheit und strategische Neuorientierung der Unternehmen und ihrer Verbände im Bereich der Tarifpolitik kann auch in der öffentlichen Kontroverse zwischen und innerhalb der Unternehmensverbände über die Zuständigkeiten, Verfahren und Inhalte der zukünftigen Tarifpolitik gesehen werden. Die über Jahre hinweg gut funktionierende arbeitsteilige Kooperation zwischen den Arbeitgeberverbänden auf dem Feld der Tarif- und Sozialpolitik einerseits sowie den Wirtschaftsverbänden auf dem Feld der Wirtschafts- und Steuerpolitik andererseits (vgl. Henneberger 1993, 644f.) hat sich deutlich verschlechtert.

So machte der BDI wie auch der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) wiederholt die Tarifpolitik der Arbeitgeberverbände für die schlechte wirtschaftliche Lage der Unternehmen mitverantwortlich (vgl. z.B. Handelsblatt 23.10.1995; 19.03.1996). Die Kritik an der Tarifpolitik der Arbeitgeberverbände erreichte ihren Höhepunkt nach der Tarifrunde 1995 in der Metallindustrie und setzte sich in der Debatte um das von der IG Metall vorgeschlagene „Bündnis für Arbeit“ fort (vgl. hierzu VII.2.6.2.).

Die Wirtschaftsverbände gingen mit eigenen tarifpolitischen Stellungnahmen an die Öffentlichkeit und kritisierten wegen ihrer tarifpolitischen Nachgiebigkeit nicht nur die jeweiligen tarifschließenden regionalen Arbeitgeberverbände, sondern auch die Dachverbände Gesamtmetall und BDA. Einzelne Wirtschaftsverbände wie der VDMA oder der Zentralverband der Elektroindustrie (ZVEI) drohten sogar mit der Übernahme der tarifpolitischen Kompetenzen und dem Abschluß eigener Tarifverträge für ihre Branchen.

Zusätzlich zu den zwischenverbandlichen Konflikten löste die Tarifrunde '95 in der Metallindustrie, in der es den Arbeitgebern nicht gelungen war, eine widerstandsfähige Koalition gegen die streikende IG Metall in Bayern zu organisieren und die von den Verbänden geforderten Lohnzugeständnisse durchzusetzen, auch innerhalb der Arbeitgeberverbände heftige Diskussionen über den tarifpolitischen Kurs aus.

Zum einen wurden erneut Reformkonzepte erörtert, mit denen die Verbindlichkeit der Flächentarifverträge abgeschwächt und auf „Mindestbedingungen“ unter dem derzeitigen Tarifniveau begrenzt werden sollte. Außerdem wurde diskutiert, nur noch tarifliche „Eckwerte“ oder „Empfehlungen“ in die Tarifverträge aufzunehmen, an denen sich die Betriebe bei der Formulierung eigenständiger Lösungen oder der Auswahl unterschiedlicher Optionen orientieren sollten.¹⁴ So wurde beispielsweise vorgeschlagen, neben einer abgesenkten tariflichen Grundvergütung nur noch auf der betrieblichen Ebene ertragsabhängige sowie individuelle Leistungskomponenten zu definieren.¹⁵ Für den Fall, daß keine inhaltlichen Reformen zustande kämen, drohte der da-

¹⁴ Vgl. zusammenfassend Schauer 1995, 37ff. sowie das schon ältere Konzept der „Tarifpyramide“ bei Kirchner 1995a, 75f.

¹⁵ Vgl. das vom BDA-Präsidenten vorgeschlagene „Drei-Stufen-Modell“ (Handelsblatt 11.1.1996).

malige Hauptgeschäftsführer von Gesamtmetall sogar mit einer Selbstauflösung der Verbände.

Zum anderen entwickelte sich zwischen den regionalen Metallarbeitgeberverbänden und Gesamtmetall eine Kontroverse um den Grad der Zentralisierung der Tarifverhandlungen. Während sich die Verbände in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland zu einer Verhandlungsgemeinschaft zusammen schlossen und die Verbände von Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen eine „Tarifgemeinschaft Ost“ bildeten, beharrten die großen westdeutschen Regionalverbände - wie Nordwürttemberg-Nordbaden, NRW und Bayern - sowie die Verbände in Berlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern auf ihrer ungeteilten tarifpolitischen Zuständigkeit. Gesamtmetall warb dagegen für eine stärkere Zentralisierung der Tarifverhandlungen bzw. eine Delegation der Tarifkompetenz an den Dachverband, um den von der IG Metall zwar regional geführten, aber zentral koordinierten Tarifverhandlungen und Arbeitsk Kampfmaßnahmen wirksamer entgegentreten zu können (vgl. Handelsblatt 23.10.1995 u. 11./12.10.1996).

Zugleich reagierte Gesamtmetall auf die „stille Tariffucht“ mit dem Vorschlag, die Arbeitgeberverbände in Verbände mit und ohne Tarifbindung (sogenannte OT-Verbände) zu teilen, um den illegalen Zustand, in dem sich viele Unternehmen befanden, beseitigen und weiterhin die Serviceleistungen der Verbände anbieten sowie für die betriebliche Aushandlung der Arbeitsbedingungen Hilfestellungen geben zu können.

Symptomatisch für die tarifpolitische Konfusion im Arbeitgeberlager war auch die Diskussion um das Entsendegesetz zur Begrenzung ausländischer Billiglohnkonkurrenz in der Bauwirtschaft. Obwohl sich die Bauarbeitgeber mit der IG Bauen-Agrar-Umwelt, der Intention des Entsendegesetzes folgend, in Tarifverhandlungen auf Mindestlöhne für ausländische Arbeitnehmer in der Bauwirtschaft geeinigt hatten, versagte die BDA im Tarifausschuß beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales vorübergehend ihre Zustimmung zur Allgemeinverbindlichkeit der Mindestlöhne, weil sie eine präjudizierende Wirkung der relativ hohen Mindestlöhne in anderen Tarifbereichen befürchtete (vgl. Noll 1996). Die BDA nahm dabei den angedrohten Austritt der Bauarbeitgeber aus dem Dachverband in Kauf.

Ferner sorgte die tarifpolitische Initiative der IG Metall Ende 1995, ein „Bündnis für Arbeit“ zu vereinbaren, innerhalb der Arbeitgeberverbände für zusätzliche Kontroversen (vgl. VII.2.6.2.). Während die Verbandszentralen Gesamtmetall und BDA den Vorschlag schnell zurückwiesen, zeigten sich die regionalen Arbeitgeberverbände in der Metall- und Elektroindustrie sowie die Arbeitgeberverbände der Chemie- und Textilindustrie durchaus gesprächsbereit.

Die Debatte um die Zukunft der Tarifpolitik und der Arbeitgeberverbände ging auch mit einer Reihe von personellen Veränderungen in den Verbänden einher. So wechselten Gesamtmetall und BDA sowohl ihre Präsidenten als auch ihre Hauptgeschäftsführer aus. Ein „Kurswechsel“ (Hundt 1997, 12) in der Tarifpolitik dürfte aus den Perso-

nalentscheidungen allein allerdings kaum resultieren, da auch die neuen Verbandsspitzen an den tarifpolitischen Entscheidungen in der Vergangenheit maßgeblich beteiligt waren. Dieser Umstand gab schließlich der Kritik der Wirtschaftsverbände - insbesondere des BDI - an der Politik der Arbeitgeberverbände zusätzliche Nahrung (vgl. Handelsblatt 19.3.1996).

„Reformprojekt Flächentarif“

Nach dieser Phase der Desorientierung im Arbeitgeberlager legte Gesamtmetall Mitte 1996 ein neues Konzept für ein „Reformprojekt Flächentarif“¹⁶ vor, das auch bei der BDA auf Zustimmung stieß, angesichts des geringeren Problemdrucks in den anderen Tarifbereichen jedoch vorerst nur in der Metall- und Elektroindustrie umgesetzt werden soll. Das Konzept sieht vor, die Flächentarifverträge künftig auf wenige Kernregelungen zu beschränken. Zu diesen Regelungen sollen das Lohnniveau (prozentuale Veränderung der Entlohnung), die Lohnstruktur (Höhe der Ecklöhne und der Spannweiten der übrigen Tarifgruppen, einschließlich etwaiger Zuschläge), die Zahl der Arbeitsstunden, auf die sich die Entlohnung bezieht, die Urlaubsdauer, die Vereinbarung von Einigungsstellen- und Schlichtungsverfahren sowie Vereinbarungen zur Ausfüllung gesetzlicher Gestaltungsmöglichkeiten, wie Kündigungsfristen oder Freistellungen gehören (vgl. auch Handelsblatt 26.6.1996). Von diesen Kernregelungen, die für sämtliche Verbandsmitglieder einheitlich gelten sollen, wären Abweichungen nur im Einvernehmen zwischen den Betriebsparteien zulässig, wenn damit die Schaffung und Sicherung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen erreicht werden könnte.

Zudem sind Regelungen vorgesehen, deren Wirksamkeit grundsätzlich von den Entscheidungen der Betriebsparteien abhängen soll. Vorgeschlagen werden Rahmenregelungen, Optionslösungen und Öffnungsklauseln, die es den Betriebsparteien erlauben sollen, die tariflichen Regelungen an die jeweiligen betrieblichen Bedürfnisse anzupassen. Demnach könnten alle tariflichen Regelungen, die nicht zu den Kernregelungen zählen, durch Betriebsvereinbarungen ergänzt, geändert oder auch ersetzt werden.

Darüber hinaus sollen die Tarifverhandlungsstrukturen auf der Arbeitgeberseite neu organisiert werden. Die 17 regionalen Arbeitgeberverbände, die derzeit für 21 Tarifgebiete mit den regionalen Tarifkommissionen der IG Metall verhandeln, sollen nach den Plänen von Gesamtmetall zu sieben Verhandlungsgemeinschaften zusammengefaßt werden. Soweit es um zentrale Themen geht, sollen die Tarifverhandlungen von einer zentralen Verhandlungskommission geführt werden, die aus den Verhandlungsführern der sieben Verhandlungsgemeinschaften und einem Vertreter von Gesamtmetall besteht. Dies soll unabhängig davon gelten, ob mit der Spitze oder den regionalen Tarifkommissionen der IG Metall - etwa in einer Pilotregion - verhandelt wird.

¹⁶ Das Konzept ist dokumentiert in: iw-gewerkschaftsreport 30 (1996), Heft 2, 12-15.

Gleichwohl würden die Regionalverbände die eigentlichen Tarifträger bleiben, weil nur das Verhandlungsmandat, nicht jedoch die Kompetenz zum Abschluß von Tarifverträgen oder die Beschlußfassung über Arbeitskampfmaßnahmen delegiert würden. Diese Entscheidungsbefugnisse sollen bei den Gremien der jeweiligen regionalen Arbeitgeberverbände verbleiben (vgl. Handelsblatt 27.6.1996).

Festzuhalten bleibt, daß die Arbeitgeber in den letzten Jahren eine offensivere Rolle in der Tarifpolitik übernommen haben. Die Arbeitgeberverbände kündigen neuerdings Tarifverträge sowohl zum Ende als auch während der Laufzeit, um das vereinbarte Tarifniveau einzufrieren oder zu unterschreiten. Ferner ersetzen sie die alten Tabukataloge durch umfangreiche Forderungskataloge, die auf Kostensenkungen abzielen. Zudem entzieht sich ein Teil der Arbeitgeber den tarifvertraglichen Bindungen durch Tarif- oder Verbandsflucht. Schließlich bestehen zwischen den Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden sowie innerhalb der Arbeitgeberverbände Diskrepanzen über den zukünftigen tarifpolitischen Kurs.

Die diversen Reformvorschläge der Arbeitgeber zielen insgesamt auf eine Dezentralisierung der Tarifpolitik ab, die den Betrieben einen größeren tarifpolitischen Handlungsspielraum eröffnen soll. Gleichwohl halten die Arbeitgeberverbände an ihrer tarifpolitischen Zuständigkeit in den zentralen Fragen der Lohn- und Arbeitszeitpolitik fest, um den Fortbestand der Flächentarifverträge wie auch den der eigenen Organisation zu sichern.

2.5.2 Gewerkschaftsstrategien

Die Gewerkschaften leisteten lange Zeit hinhaltenden Widerstand gegen die Dezentralisierungs- und Verbetrieblichungsprozesse, ohne jedoch die schleichende Erosion des Flächentarifvertragssystems aufhalten zu können (vgl. Bahn Müller/Bispinck 1995, 153). Ihre Strategie änderten sie erst 1993 als die ökonomischen Rahmenbedingungen bzw. die Beschäftigungskrise und die eigenen Organisationsprobleme sowie auch die der Arbeitgeberverbände eine Neuorientierung in der Tarifpolitik quasi erzwingen.

Zugeständnisse und Gegenleistungen

Angesichts des anhaltenden Mitgliederschwundes¹⁷ und der sich dramatisch verschlechternden Beschäftigungssituation schwenkten die Gewerkschaften nicht nur auf eine zurückhaltende Lohnpolitik ein, sondern stimmten auch auf breiter Front einer Öffnung der Tarifverträge für betriebliche Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung zu. Dabei machten sie sowohl Zugeständnisse bei der Arbeitszeit als auch beim Einkommen.

¹⁷ Die DGB-Gewerkschaften verloren seit Beginn der neunziger Jahre rund 20 v.H. ihrer Mitglieder (vgl. Pege 1996).

So räumten sie den Betriebsparteien das Recht ein, Arbeitszeit und Einkommen vorübergehend zu reduzieren, um Entlassungen zu vermeiden. Ferner billigten sie die Einführung von Arbeitszeitkorridoren und längeren Ausgleichszeiträumen, die den Betrieben mehr Spielraum bei der Dauer und Verteilung der Arbeitszeit eröffnen. Die Gewerkschaften konzentrierten die Tarifpolitik weitgehend auf die Beschäftigungssicherung, indem sie für ihre Zugeständnisse Beschäftigungsgarantien bzw. Kündigungsbeschränkungen aushandelten oder die (befristete) Übernahme der Auszubildenden vereinbarten.

Mit dem Verzicht auf einen (vollen) Lohnausgleich bei beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen und weiteren Abstrichen bei den Jahressonderzahlungen, wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld, kamen die Gewerkschaften den Arbeitgebern in materieller Hinsicht entgegen. Mit der Vereinbarung tariflicher Öffnungsklauseln für betriebliche Regelungen zur Beschäftigungssicherung gaben sie auch den Flexibilisierungs- und Dezentralisierungsbestrebungen der Arbeitgeber nach.

Die ökonomische Krise sowie die offensivere Strategie der Arbeitgeber drängten die Gewerkschaften in eine defensive Position. In einigen Tarifbereichen (z.B. Steinkohlenbergbau und Textilindustrie) gelang nicht einmal mehr die Besitzstandssicherung. Allerdings versuchten die Gewerkschaften, die Zugeständnisse sowie den Prozeß der Dezentralisierung zu begrenzen, indem sie die Tarifverträge wie auch die Öffnungsklauseln befristeten. Zudem wurden sämtliche Öffnungsklauseln nur für Betriebe mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten bzw. Beschäftigungsproblemen konzipiert. Insofern akzeptierten die Gewerkschaften die Verbetrieblung der Tarifpolitik vorerst nur als vorübergehende Maßnahme zur Überwindung der Beschäftigungskrise.

Nachdem sich die konjunkturelle Lage 1994 besserte, knüpften die Gewerkschaften zunächst wieder an ihre alte kaufkrafttheoretisch begründete Lohnpolitik an und setzten nach mehreren Streiks überwiegend Lohnerhöhungen zwischen 3,6 und 4 v.H. durch. Die Strategie der schrittweisen Wochenarbeitszeitverkürzung wurde zwar aufrecht erhalten, aber nur in wenigen Bereichen verfolgt (vgl. Bispinck 1995b, 13ff.). Die Gewerkschaften hielten vielmehr weiterhin an befristeten Regelungen zur Beschäftigungssicherung fest.

„Bündnis für Arbeit“

Als Reaktion auf die von den Arbeitgebern geübte Kritik an den bestehenden Tarifverträgen und der Diskussion über die zukünftige Richtung der Tarifpolitik sowie angesichts der inzwischen erneut verschlechterten Beschäftigungslage schlug der Vorsitzende der IG Metall den Arbeitgebern im Herbst 1995 ein „Bündnis für Arbeit“ vor, das kurze Zeit später auch vom DGB aufgegriffen und verallgemeinert wurde (vgl. Lang/Kuhlmann 1996, 194).

Die IG Metall stellte Zugeständnisse bei den Löhnen in Aussicht, wenn sich die Unternehmen der westdeutschen Metallverarbeitung¹⁸ verpflichten würden, in den nächsten drei Jahren (bis Ende 1998) auf betriebsbedingte Kündigungen zu verzichten und 300.000 zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Außerdem erwartete die Gewerkschaft die Einstellung von 30.000 Langzeitarbeitslosen sowie eine Erhöhung der Ausbildungsplätze um jährlich fünf v.H. Später verlangte die IG Metall zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze noch einen obligatorischen Freizeitausgleich für Mehrarbeit, der mittels Arbeitszeitkonten nach den Wünschen der Beschäftigten in Anspruch genommen werden sollte. Ferner sollte die Bundesregierung auf geplante Kürzungen des Arbeitslosengelds, der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe verzichten und die Ausweitung des Ausbildungsplatzangebotes durch einen Lastenausgleich zwischen nicht auszubildenden und auszubildenden Betrieben sicherstellen. Im Gegenzug bot die IG Metall an, im Jahre 1997 Einkommenssteigerungen lediglich an der Preissteigerung zu orientieren sowie befristete Einarbeitungsabschlüsse für Langzeitarbeitslose zu ermöglichen.¹⁹

Die Bündnisidee traf zunächst auf Kritik von „gewerkschaftlicher oder gewerkschaftsnaher wissenschaftlicher Seite“, die ihr eine „politisch-strategische Kehrtwende ... weg von Konfliktorientierung und Gegenmacht, hin zu Konsens- und Kompromißpolitik“ unterstellte (Lang/Kuhlmann 1996, 196). Kernpunkt der innerverbandlichen Kritik war die gewerkschaftliche Anerkennung des neoklassisch begründeten Zusammenhangs von Lohnhöhe und Beschäftigung. Sie richtete sich vor allem gegen die Preisgabe der bisherigen Formel für Lohnerhöhungen (Inflationsausgleich + Produktivitätswachstum + Umverteilungskomponente) zugunsten einer nur noch auf Reallohnsicherung beschränkten Einkommenspolitik (vgl. Hickel 1996a, 373f.) und wendete sich damit gegen die Übernahme der Arbeitgeberpositionen zur Bewältigung der Krise (vgl. auch Wendl 1997, 98ff.).

Diese Kritik ist bei genauerer Betrachtung nur teilweise berechtigt. Denn mit der Forderung, nicht mehr nur vorhandene Arbeitsplätze zu sichern, sondern auch neue zu schaffen und dafür Lohnverzicht zu üben, gelangten die Gewerkschaften seit der Debatte um die Einführung der 35-Stunden-Woche erstmals wieder in die tarifpolitische Offensive (vgl. auch Zwickel 1996, 182ff.). Das „Bündnis für Arbeit“ knüpfte zudem in seiner Forderungsstruktur sowohl an die Politik der 35-Stunden-Woche als auch an die Beschäftigungssicherungstarifverträge an (vgl. Lang/Kuhlmann 1996, 195).

Mit dem Angebot, sich im Gegenzug für neue Arbeitsplätze mit dem Inflationsausgleich zu bescheiden bzw. auf einen Teil des sonst möglichen Lohnzuwachses zu ver-

¹⁸ Vgl. zur gewerkschaftlichen Strategie für die ostdeutschen Tarifgebiete den Vorschlag der IG Metall für ein „Bündnis für Arbeit Ost“ (s.u.).

¹⁹ Vgl. Zwickel 1995; 1996 sowie die Rede Zwickels auf dem Gewerkschaftstag der IG Metall vom 18. November 1995, dokumentiert in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1996, Heft 3, 370f.

zichten, folgte das „Bündnis für Arbeit“ einem ähnlichen Prinzip wie bei der Einführung der 35-Stunden-Woche, ohne jedoch als Gegenleistung bzw. Voraussetzung Arbeitszeitverkürzungen zu verlangen. Insofern enthielt es im Vergleich zu der traditionellen gewerkschaftlichen Beschäftigungspolitik kollektiv verbindlicher Arbeitszeitverkürzungen ein klares Zugeständnis an die Arbeitgeber. Demgegenüber blieben die Gegenleistungen bei der Bündnisidee hinter denen in den Beschäftigungssicherungstarifverträgen zurück, weil die Arbeitgeber nicht nur bestehende Arbeitsplätze garantieren, sondern auch zusätzliche schaffen sollten, ohne jedoch Arbeitszeit und Einkommen senken zu dürfen, wie dies zuvor in den Tarifverträgen zur Beschäftigungssicherung vereinbart worden war.

Im Unterschied zu den Beschäftigungssicherungstarifverträgen sah das Konzept zudem keine Dezentralisierungskomponente vor. Durch Einbeziehen der Bundesregierung in die tarifpolitischen Kalküle wurde sogar wieder eine stärkere Konzertierung der Tarifpolitik angestrebt. Das „Bündnis für Arbeit“ kann daher auch als ein Versuch gelten, die Flächentarifverträge durch eine Neuauflage des Makrokorporatismus zu revitalisieren (vgl. kritisch Rösner 1996; Berthold 1996, 17f.).

Diese gewerkschaftliche Hoffnung schien sich zunächst zu erfüllen, als sich nach mehreren „Konsensgesprächen“ zwischen Bundesregierung, Unternehmerverbänden und Gewerkschaften die „Kanzlerrunde“ Ende Januar 1996 auf ein „Bündnis für Arbeit und Standortsicherung“ verständigte.²⁰ Darin wurden u.a. die Einführung von Altersteilzeitregelungen, eine umfassende Reform des AFG, moderate Tarifabschlüsse sowie weitere tarifvertragliche Regelungen zur Flexibilisierung der Arbeitszeit und zur Gestaltung von Einstiegerlöhnen für Langzeitarbeitslose angekündigt. Das Bündnispapier hatte allerdings zum größten Teil lediglich den Charakter einer vagen Absichtserklärung, wie die Arbeitslosigkeit bis zum Jahre 2000 halbiert werden könnte (vgl. Hofmann/Kepper 1996).

Nachdem sich in „Spitzengesprächen“ abzeichnete, daß auf Bundesebene weder zwischen den Tarifparteien noch mit der Regierung ein konkretes, zentral koordiniertes Bündnis zu Stande kommen würde, erhielt die Bündnisidee zwischenzeitlich noch einmal neue Schubkraft durch einige landespolitische Initiativen sowie regional geführte Bündnisgespräche zwischen den Tarifparteien. Zum einen führten verschiedene Landesregierungen Gespräche mit Vertretern der regionalen Spitzenverbände der Wirtschaft sowie den Gewerkschaften, um die Bündnisinitiative durch landespolitische Beschäftigungsprogramme zu flankieren.²¹ Zum anderen verlagerten die Tarifparteien

²⁰ Der Wortlaut ist abgedruckt in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1996, Heft 3, 366ff.

²¹ Vgl. z.B. den „Beschäftigungspakt Bayern“ (vgl. Süddeutsche Zeitung 12.6.1996; Bayer 1996). In Niedersachsen scheiterten dagegen Bündnisgespräche, weil die Landesregierung gegen den Protest der Gewerkschaften die Verlängerung der Wochenarbeitszeit für Beamte durchsetzte (vgl. Handelsblatt 2.4.1996).

die Gespräche in die einzelnen Tarifbezirke und suchten dort nach tarifvertraglichen Lösungen zur Umsetzung des „Bündnisses für Arbeit“.

Dabei konzentrierten sich die Verhandlungen jedoch mangels Einigung über die Kernpunkte des Bündniskonzeptes primär auf die Frage des Mehrarbeitsausgleichs. Die IG Metall schlug vor, das gestiegene Mehrarbeitsvolumen zur Beschäftigungssicherung bzw. für Neueinstellungen zu nutzen, indem Überstunden grundsätzlich nur noch durch Freizeit ausgeglichen werden sollten.²² Die Metallarbeitgeber waren zwar grundsätzlich bereit, entsprechende Anreize in die Tarifverträge aufzunehmen, weigerten sich aber, tarifvertraglichen Regelungen zuzustimmen, mit denen ein Freizeitausgleich hätte erzwungen werden können. Sie begründeten ihre ablehnende Haltung damit, daß Mehrarbeit für die Betriebe ein unverzichtbares Instrument sei, um flexibel auf Auftragschwankungen, Reparaturen, Urlaub oder Krankheit reagieren zu können.²³

Letztlich scheiterte das von der IG Metall vorgeschlagene „Bündnis für Arbeit“ sowohl auf der zentralen als auch auf den regionalen Ebenen. Zum einen entschied sich die Bundesregierung, einen strikten Sparkurs zu verfolgen, der eine Reihe von Kürzungen bei den Sozialausgaben vorsah. Zum anderen lehnten schließlich auch die Arbeitgeber die Offerte ab. Neben den politischen Gründen für die Beendigung der „Konsensgespräche“ waren für das Scheitern in erster Linie Konstruktionsmängel beim Bündniskonzept verantwortlich (vgl. zu den Gründen VII.3.2.5).²⁴

„Bündnis für Arbeit Ost“

Parallel zum „Bündnis für Arbeit“ im Westen schlug die IG Metall für die ostdeutsche Metall- und Elektroindustrie vor, die Arbeitszeit zum 1.1.1997 um drei Stunden auf 35 Wochenstunden zu verkürzen; die Arbeitgeber sollten sich verpflichten, die Arbeitszeitverkürzung vollständig in zusätzliche Beschäftigung umzusetzen. Die IG Metall rechnete für die Branche bei einer Gesamtbeschäftigtenzahl von 380.000 mit 33.000 neuen Stellen, darunter 3.000 für Langzeitarbeitslose.

²² Die IG Metall rechnete schon bei einer Halbierung des Überstundenvolumens von jährlich 250 Mio. Stunden mit einem Äquivalent von mindestens 75.000 Arbeitsplätzen (vgl. Handelsblatt 19.12.1995).

²³ So bezeichnete der Präsident des DIHT ein etwaiges Überstundenverbot als den „Casus belli“ und befürchtete für diesen Fall den „massenhaften Exodus aus den Arbeitgeberverbänden“ (Handelsblatt 8./9.3.96).

²⁴ Eine andere Position vertritt Hickel (1996a), der in dem Desinteresse der Arbeitgeber an der Beseitigung der Arbeitslosigkeit die Hauptursache für das Scheitern des Bündnisses sieht. Er argumentiert, daß die Arbeitgeber von der Arbeitslosigkeit profitieren würden, weil sie ihnen niedrigere Löhne garantiere als bei Vollbeschäftigung. Aus diesem Grund seien die Arbeitgeber nicht ernsthaft am Abbau der Arbeitslosigkeit interessiert. Diese Argumentation vernachlässigt jedoch, daß die Arbeitgeber sowohl zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit beitragen müssen als auch Wachstumseinbußen gegenüber einer Situation mit Vollbeschäftigung erleiden.

Für einen Übergangszeitraum von ein oder zwei Jahren sollten zur Finanzierung der Arbeitszeitverkürzung die Arbeitnehmer für eine Stunde auf Lohn verzichten, die Arbeitgeber für die zweite Stunde einen Lohnausgleich zahlen sowie schließlich die Bundesanstalt für Arbeit den Lohnausgleich für die dritte Stunde beisteuern (vgl. Zwickel 1996, 190f.). Die finanzielle Beteiligung der Bundesanstalt für Arbeit (jährlich etwa 500 Mio. DM) wurde dadurch gerechtfertigt, daß sie im Zuge der Neueinstellungen rund eine Mrd. DM bei den Aufwendungen für Arbeitslose einsparen würde.

Nach den Plänen der IG Metall hätten die Arbeitgeber die Kosten für den Teillohnausgleich kompensieren können, weil sich analog zum Bündnis im Westen die Lohnerhöhungen auch im Osten nur noch im Rahmen der Preissteigerung bewegt hätten und den Arbeitgebern daher der Produktivitätszuwachs verblieben wäre. Diesen schätzte die Gewerkschaft für 1997 auf mehr als 6,5 v.H., während eine Stunde Arbeitszeitverkürzung, sofern sie voll beschäftigungswirksam geworden wäre, nur 2,8 v.H. gekostet hätte.

Zusätzlich schlug die IG Metall vor, die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nach § 249h AFG um 10.000 Stellen im Umwelt- und Bildungsbereich auszuweiten. Die Kosten in Höhe von 471 Mio. DM sollten sich die Bundesanstalt (230 Mio.), der Bund sowie die neuen Bundesländer mit je (72,5 Mio.) und die Betriebe mit (97 Mio.) teilen (vgl. Handelsblatt 9./10.2.1996).

Auch diese beschäftigungspolitische Initiative der IG Metall scheiterte. Dies kann zum einen auf die grundsätzliche Ablehnung kollektiv verbindlicher Arbeitszeitverkürzungen seitens der Arbeitgeber zurückgeführt werden. Zum anderen standen einer Umsetzung aber auch hier, ähnlich wie beim „Bündnis für Arbeit“ im Westen, konzeptionelle Probleme entgegen (vgl. VII.3.2.5).

Beschäftigungsorientierte Tarifrunden und betriebliche Beschäftigungspakte

Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Bündnisidee in handhabbare Verbandstarifverträge führten zwar einerseits zum Scheitern der Bündnisgespräche zwischen den Tarifparteien in der Metallindustrie. Andererseits gab die Debatte aber den Anstoß sowohl für eine Reihe von betrieblichen Beschäftigungspakten als auch für beschäftigungsorientierte Tarifrunden in den übrigen Tarifbereichen.²⁵ So kamen in einigen Unternehmen verbandstarifunterschreitende Firmentarifverträge, Betriebsvereinbarungen oder arbeitsvertragliche Unterbietungen zustande, in denen u.a. Lohneinbußen akzeptiert, Arbeitszeiten flexibilisiert bzw. verlängert, Mehrarbeit begrenzt sowie die Beschäftigung gesichert bzw. Neueinstellungen ermöglicht wurden.²⁶

²⁵ In der Metallindustrie waren die regionalen Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung bereits Ende 1995 verlängert, z.T. auch erweitert worden.

²⁶ Vgl. die Beispiele bei Buchner 1996, 8 sowie in Der Spiegel 1996, Heft 33, 62ff.

Die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in den übrigen Tarifbereichen verständigten sich in der Tarifrunde '96 auf Lohnabschlüsse, die sich in etwa an der Preissteigerung orientierten. Zudem vereinbarten sie verschiedene Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung, die an die Beschäftigungssicherungstarifverträge aus dem Jahre 1994 anknüpften, z.T. sogar darüber hinaus gingen. So wurde in der Textilindustrie eine betriebliche Öffnungsklausel eingeführt, mit der die Betriebsparteien die Tarifierhöhung aussetzen dürfen, wenn die Betriebe auf betriebsbedingte Kündigungen verzichten. Zudem wurden in der Chemischen Industrie - in Ergänzung bzw. Vorgriff auf die gesetzlichen Bestimmungen - Regelungen über die Einführung einer Altersteilzeit vereinbart.

Ferner einigten sich die Tarifparteien in einigen Branchen (Chemische Industrie, Stahlindustrie, Banken) auf einen verstärkten Freizeitausgleich für Mehrarbeit. Außerdem wurden Öffnungsklauseln für beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzung fort- bzw. neu eingeführt, so in der Papierverarbeitung, der Druckindustrie, bei den Banken und Versicherungen. Neueinstellungen, wie sie im „Bündnis für Arbeit“ vorgesehen waren, wurden dagegen nicht vereinbart. Lediglich in der Chemischen Industrie stellten die Arbeitgeber nach einem schon geplanten Abbau der Beschäftigung für einen späteren Zeitpunkt eine Ausweitung der Beschäftigung in Aussicht.

Die Tarifabschlüsse des Jahres 1996 setzten somit im wesentlichen die beschäftigungssichernde Tarifpolitik der Tarifrunde 1993/94 fort. Anders als die IG Metall begnügten sich die übrigen Gewerkschaften auf breiter Front mit einem Inflationsausgleich und gewährten den Arbeitgebern die im „Bündnis für Arbeit“ vorgesehene Lohnzurückhaltung, ohne die dafür angestrebten Gegenleistungen (Beschäftigungszusagen) zu erhalten. Denn die in Form von Öffnungsklauseln vereinbarten Beschäftigungsgarantien (Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen) greifen nur, wenn sie auf der betrieblichen Ebene durch zusätzliche Arbeitszeit- und/oder Einkommensverzichte erkaufte werden.

Überraschenderweise traf diese Tarifpolitik innerhalb der Gewerkschaften auf deutlich weniger Widerstand als die ursprüngliche Bündnisidee, obgleich einige der Tarifabschlüsse auch noch irreführenderweise mit der Bezeichnung „Bündnis“ belegt wurden.

Die weitgehend kritiklose Zustimmung kann zum einen auf den Mangel an Alternativen zurückzuführen sein. So wäre die beschäftigungspolitische Alternativstrategie einer forcierten generellen Arbeitszeitverkürzung in Richtung 30- oder 25-Stunden-Woche zum damaligen Zeitpunkt weder innerhalb des DGB oder auch nur bei der IG Metall mehrheitsfähig noch gegenüber den Arbeitgebern durchsetzungsfähig gewesen (vgl. Lang/Kuhlmann 1996, 197).

Zum anderen fehlte den Gewerkschaften auch eine gemeinsame bzw. wenigstens koordinierte Position gegenüber den Flexibilisierungsbestrebungen der Arbeitgeber. Die im Zusammenhang mit dem „Bündnis für Arbeit“ einhellig erhobene Forderung nach Abbau und zwingendem Freizeitausgleich für Mehrarbeit, ergibt noch kein schlüssiges arbeitszeitpolitisches Gesamtkonzept der Gewerkschaften (vgl. Bispinck 1996, 422).

Eine einheitliche gewerkschaftliche Haltung gegenüber den Wünschen der Arbeitgeber nach Arbeitszeitverlängerungen, Arbeitszeitkorridoren und Arbeitszeitkonten oder der Ausdehnung der Ausgleichszeiträume sowie der Wochenendarbeit ist derzeit nicht zu erkennen. Die im Frühjahr 1997 erhobene Forderung des Vorsitzenden der IG Metall nach Einführung einer generellen 32-Stunden-Woche und einer individuellen 4-Tage-Woche ohne vollen Lohnausgleich ab dem Jahr 1999 war weder mit dem DGB noch mit den anderen großen Einzelgewerkschaften abgestimmt (vgl. z.B. Handelsblatt 10.4.1997 u. 11./12.4.1997). Kollektiv verbindliche Arbeitszeitverkürzungen ohne (vollen) Lohnausgleich sind gegenwärtig innerhalb der Gewerkschaften heftig umstritten.

3 Diskussion der Reformkonzepte

Die tarifpolitischen Reformvorschläge haben in den letzten Jahren nicht nur quantitativ zugenommen, sie sind auch in qualitativer Hinsicht radikaler geworden. Die Tarifparteien haben allerdings bislang erst einige moderate Vorschläge aufgegriffen bzw. umgesetzt. Die Funktionsweise des Tarifvertragssystem hat sich damit zwar zu einem gewissen Grad bereits verändert, jedoch bedrohen weder die bereits eingeführten Neuerungen noch die weitestgehenden Reformvorschläge die Strukturen oder gar die Existenz des kollektiven Verhandlungssystems.²⁷ Es können grob vielmehr zwei Strategien ausgemacht werden, mit denen die Regelungsmacht der Tarifverbände beschränkt, nicht jedoch abgeschafft werden soll.

Zum einen geht es um die Erweiterung der individuellen Handlungsspielräume der Arbeitsvertragsparteien, etwa indem das Günstigkeitsprinzip modifiziert wird oder nur noch schuldrechtlich wirkende Tarifverträge abgeschlossen werden sollen. Zum anderen sollen die Tarifvertragsparteien Regelungskompetenzen an die betriebliche Ebene abtreten. Dies ist der Kern der meisten Vorschläge zu den verschiedenen Varianten gesetzlicher oder tariflicher Öffnungsklauseln. Sie sehen i.d.R. vor, daß die Tarifverträge durch Betriebsvereinbarungen unterschritten werden dürfen.

Darüber hinaus zielen die Vorschläge zur Einschränkung der Tarifbindung bzw. der Nachwirkung von Tarifverträgen auf eine Stärkung der „exit“-Optionen (Hirschman 1970) der Arbeitgeber ab. Dahinter kann einerseits die Intention stehen, das Tarifvertragsrecht beweglicher zu machen, z.B. indem der Wechsel zwischen unterschiedlichen Tarifverträgen (Tarifarbitrage) erleichtert oder der Druck zum Abschluß eines neuen reduzierenden Tarifvertrags erhöht wird. Andererseits kann damit auch das Ziel

²⁷ So sieht Möschel (1996, 42f.) es zwar als Aufgabe an, „die in Rechtsprechung wie Gesellschaft verfestigten positiven Vorverständnisse zur Tarifautonomie zu erschüttern“, konstatiert aber zugleich, daß die „Beseitigung der Tarifautonomie“ aus verfassungsrechtlichen Gründen keine Chance hat. Der 61. Deutsche Juristentag votierte jüngst noch einstimmig für die Beibehaltung der Verbandstarifverträge. Die Beschlüsse sind abgedruckt in: Der Betrieb 49 (1996), Heft 40, 2030f.

verfolgt werden, die Außenseiterkonkurrenz zu stärken, um so das Flächentarifvertragssystem zugunsten von Firmentarifverträgen, Betriebsvereinbarungen oder einzelvertraglichen Abmachungen zu schwächen.

Selbst im letzt genannten Fall käme es jedoch weniger zu einer Deregulierung des Arbeitsmarktes als vielmehr zu einer Substitution unterschiedlicher Regulierungsebenen bzw. -typen. Freilich würde der geänderte Regulierungsmodus die bisherige Nutzen-Kosten-Verteilung zwischen den Marktteilnehmern verändern (vgl. ähnlich schon Buttler 1986, 24).

Da die meisten Reformkonzepte auf der Annahme basieren, daß regulierungsbedingte Kosten für die Unterbeschäftigung verantwortlich sind, zielen sie letztlich darauf ab, die Löhne zu senken und/oder die Lohnstruktur zu flexibilisieren, um einen höheren Beschäftigungsstand zu erreichen. Der beschäftigungspolitische Wert dieser Deregulierungskonzepte muß daher in zweifacher Hinsicht geprüft werden. Erstens ist zu fragen, ob Lohnsenkungen oder eine Flexibilisierung der Lohnstruktur zu mehr Beschäftigung führen können (VII.3.1). Wenn diese Frage zu bejahen ist oder zumindest nicht prinzipiell verneint werden kann, muß zweitens geklärt werden, ob und inwieweit die einzelnen Reformvorschläge geeignet sind, eine größere Lohnflexibilisierung zu gewährleisten und einen Beschäftigungszuwachs auszulösen, bzw. welche Hindernisse dem entgegenstehen können oder mit welchen nachteiligen Wirkungen zu rechnen ist (VII.3.2).

3.1 Mehr Beschäftigung durch Lohnflexibilisierung?

Die Frage, ob durch *Lohnsenkungen* ein höherer Beschäftigungsstand erreicht werden kann, führt zunächst zu der alten - wenig fruchtbaren - theoretischen Kontroverse zwischen angebots- und nachfrageorientierter Beschäftigungspolitik zurück. Aus neoklassischer Sicht ergeben sich bei einer relativen Verringerung des Preises für Arbeit *ceteris paribus* verbesserte Angebotsbedingungen, die die Bereitschaft zu arbeitsplatzschaffenden Erweiterungsinvestitionen steigen lassen und arbeitsplatzsparende Rationalisierungsinvestitionen weniger vorteilhaft machen. Demgegenüber betont die keynesianische Theorie die Bedeutung der Güternachfrage für die Investitions- und Beschäftigungsentscheidungen der Unternehmen. Lohnsenkungen sind demnach beschäftigungspolitisch kontraproduktiv, weil sie die Güternachfrage verringern (Kaufkraftargument).

Ob und inwieweit die Beseitigung von Lohnrigiditäten beschäftigungspolitisch geboten erscheint, hängt daher aus theoretischer Perspektive von der vermuteten Beschäftigungsintensität von Faktorpreissenkungen einerseits und der Belebung der Güternachfrage andererseits ab. Die Beurteilung wird je nach neoklassischer oder keynesianischer Betrachtungsweise unterschiedlich ausfallen. Unstrittig ist lediglich, daß konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit sowie bestimmte Arten der qualifikatorischen oder regionalen Mismatch-Arbeitslosigkeit durch Reallohnsenkungen kaum zu bekämpfen sind.

Auch empirisch dürfte die Diskussion über die Bedeutung von faktorpreis- und gütermarktinduzierten Beschäftigungseffekten unentschieden sein. So weisen die Ergebnisse verschiedener empirischer Studien darauf hin, beide Strategien nicht für konkurrierend, sondern für komplementär zu halten (vgl. mit entsprechenden Nachweisen Buttler 1986, 27ff.). Allerdings bleiben die empirischen Tests wegen unzulänglicher Daten, fehlerhafter Schätzfunktionen sowie mangelhafter Abbildung des komplexen Arbeitsmarktgeschehens stets angreifbar (Donges 1992, 19f.).

Aus theoretischer Sicht sind für die beschäftigungspolitische Bewertung neben den allokativen Wirkungen, die von nach unten flexibleren Lohnsätzen ausgehen können, auch die übrigen Funktionen des Lohnsatzes von Bedeutung. Schließlich weisen verschiedene mikroökonomische Arbeitsmarkttheorien nach, daß der Lohnsatz seine Markträumungsfunktion einbüßen kann, weil es sowohl für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber rational ist, die Lohnentwicklung zu verstetigen, anstatt sie zu flexibilisieren (vgl. Franz 1996a, 33).

So kann eine ökonomisch sinnvolle Entkoppelung von Lohnsatz und Wertgrenzprodukt z.B. humankapitaltheoretisch oder auch kontrakttheoretisch erklärt werden. Da die Marktteilnehmer Humankapitalinvestitionen sichern, Beschäftigungsfixkosten amortisieren oder das Beschäftigungsrisiko minimieren wollen, weichen sie vom Gleichgewichtslohn ab. Zum gleichen Ergebnis führen effizienzlohntheoretische Überlegungen. Löhne, die über dem markträumenden Niveau liegen, können Motivation und Loyalität sichern sowie die Leistungsintensität erhöhen (vgl. Gerlach/Hübler 1989, 9f.). Ferner ist zu berücksichtigen, daß es auch im neoklassischen Modell zu einer Störung des Gleichgewichtes kommen kann, wenn die Arbeitsanbieter bei sinkenden Löhnen nicht mit einer restriktiven Mengenpolitik reagieren, sondern das Arbeitsangebot zum Zwecke der Einkommenssicherung ausweiten.

In dem Maße, wie der Lohnsatz die Funktion der Einkommenssicherung, der Motivation, der Minimierung von Kontrollkosten, der Loyalitätssicherung oder der Renditezielung für Humankapitalinvestitionen übernimmt, kann er mit der Markträumungsfunktion nicht mehr kompatibel sein. Dies bedeutet, daß eine tarifliche Lohnpolitik, die den unterschiedlichen Funktionen des Lohnes gerecht werden will, zur Herstellung von Vollbeschäftigung allein kaum ausreichen kann (vgl. Buttler 1986, 30ff.).

Diese Argumente relativieren allerdings zunächst nur die aus neoklassischer Sicht unterstellten positiven Beschäftigungswirkungen einer Senkung des Lohnniveaus. Über mögliche Beschäftigungseffekte einer Flexibilisierung der Lohnstruktur innerhalb von Branchen und Unternehmen oder zwischen Sektoren und Regionen oder zwischen Berufsgruppen und Qualifikationen ist damit noch nichts gesagt.

Flexibilisierung der Lohnstruktur

Das neoklassische Konzept der Lohnstrukturflexibilität (vgl. Paqué 1996a) stellt auf den Zusammenhang zwischen Lohnstruktur, Arbeitskräftemobilität, offenen Stellen,

Arbeitslosigkeit und Strukturwandel ab. Differenzierungen der Lohnstruktur erfüllen demnach die Aufgabe, bei sich verändernder Arbeitsnachfrage (aufgrund von Strukturwandel) die Arbeitskräfte zur Mobilität zu bewegen und das Überschußangebot bzw. die Überschußnachfrage zwischen den Teilarbeitsmärkten auszugleichen.

So kann etwa mit unterdurchschnittlichen Lohnsteigerungen in schrumpfenden Wirtschaftsbereichen der Abbau von Arbeitsplätzen bzw. die Entstehung zusätzlicher Arbeitslosigkeit begrenzt oder zumindest verlangsamt werden. Der mit unterdurchschnittlichen Lohnsteigerungen verbundene relative Anstieg der Löhne in prosperierenden Sektoren sorgt zugleich für die Besetzung offener Stellen in Betrieben mit steigender Nachfrage. Unterstellt man, daß der technische Fortschritt zu einer verstärkten Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften führt, könnten z.B. auch durch eine stärkere qualifikatorische Lohndifferenzierung Arbeitsplatzverluste vermieden bzw. positive Beschäftigungswirkungen erzielt werden.

Grundsätzlich gilt: „Je weniger mobil die Arbeitskräfte zwischen den verschiedenen Teilarbeitsmärkten sind, desto größer ist das für die Vermeidung von Arbeitslosigkeit und das Entstehen von offenen Stellen erforderliche Ausmaß der Lohnstrukturdifferenzierung“ (Bellmann 1995, 392). Daraus wird im Umkehrschluß gefolgert, daß der Anstieg der Arbeitslosigkeit bzw. das - insbesondere im Vergleich zu den USA - schwache deutsche Beschäftigungswachstum auf eine unzureichende Arbeitskräfte-mobilität sowie vor allem auf die Starrheit der Lohnstruktur zurückzuführen ist.

Empirische Analysen der deutschen Tariflohnstruktur zeigen jedoch, daß die Löhne sowohl nach Branchen und Regionen als auch nach Berufsgruppen und Qualifikationen stark variieren. So überstieg 1994 der höchste tarifliche Ecklohn in Westdeutschland den niedrigsten um 92 v.H.; in Ostdeutschland betrug der Unterschied sogar 143 v.H. (Lorenz/Clasen 1995, 6; Lorenz 1995, 1712).²⁸ Neben dieser beachtlichen intersektoralen und interregionalen Differenzierung existieren z.T. noch ausgeprägtere intrasektorale Unterschiede.

Für 1995 betrugen die Spannweiten zwischen den Vergütungsgruppen (Verhältnis der obersten zur untersten Gruppe) innerhalb der einzelnen Tarifbereiche im gesamten Bundesgebiet zwischen 107,3 v.H. (in der Schuhindustrie) und 486,5 v.H. (bei der Deutschen Bahn AG) (WSI 1996, 78f.). Die einzelnen Tarifbereiche weisen zudem eine sehr unterschiedliche Anzahl von Vergütungsgruppen auf. Die Schwankungsbreite liegt hier zwischen einer und 17 Lohn- bzw. Gehaltsgruppen (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 1995b, 27).

Hinzu kommen übertarifliche Lohnzahlungen, mit denen die tarifliche Lohnstruktur weiter - allerdings nur nach oben - differenziert werden kann. Nach einer empirischen Untersuchung (vgl. Bellmann/Kohaut 1995, 65) machen davon 57 v.H. der tariflich

²⁸ Bei Berücksichtigung der z.T. gravierenden Unterschiede bei den Wochenarbeits- und Urlaubszeiten würden die Differenzierungen noch höher ausfallen.

entlohnenden Betriebe Gebrauch. Die relative Lohnspanne (Prozentsatz, um den die Löhne den Tarif übersteigen) beträgt für die tarifgebundenen Betriebe durchschnittlich 7,6 v.H. und schwankt zwischen 0,4 v.H. (bei den Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen) und 11,3 v.H. (im Gesundheitswesen).²⁹ Lohnspannen finden sich auch für unterschiedliche Beschäftigtengruppen (vgl. Schnabel 1994). Diese schwanken zwischen 1,1 v.H. für Arbeiter mit einfachen Tätigkeiten und 16,1 v.H. für technische Angestellte mit besonders verantwortlichen Tätigkeiten.

Die bestehenden Lohnstrukturen sind also bereits in beachtlichem Maße differenziert. Fraglich ist jedoch, ob eine noch stärkere Differenzierung Arbeitslosigkeit vermeiden oder mehr Beschäftigung schaffen kann. Eindeutige Aussagen fallen hier schwer, weil Kriterien zur Beurteilung der Angemessenheit einer Lohnstruktur fehlen.³⁰ Denn theoretisch können sowohl eine stärkere Spreizung als auch eine Nivellierung der Lohnstruktur zu mehr Beschäftigung führen.

Besteht z.B. in einem Hochlohnbereich Arbeitslosigkeit, kann eine Nivellierung der regionalen Lohnstruktur durch eine Lohnsenkung in diesem Bereich beschäftigungspolitisch durchaus geboten sein. Demgegenüber wäre eine Nivellierung der Lohnstruktur durch eine Anhebung des Lohnniveaus in einer Niedriglohnregion, in der bereits Arbeitslosigkeit herrscht, beschäftigungspolitisch kontraproduktiv. In diesem Fall wäre eine stärkere Spreizung der Löhne angemessen. „Aus der einfachen statischen Gegenüberstellung des regionalen Lohngefälles und des Gefälles der Arbeitslosigkeit lassen sich keine eindeutigen Aussagen über die Angemessenheit der regionalen Lohnstruktur ableiten“ (Sachverständigenrat 1993, 241).

Entscheidend für die Beurteilung der Lohnstruktur unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten ist daher ihre Dynamik im Verhältnis zur Veränderung der Arbeitslosigkeit. Nehmen etwa die Unterschiede in der regionalen Arbeitslosigkeit zu oder konzentriert sich die Arbeitslosigkeit auf Personen mit unterdurchschnittlichem Qualifikationsniveau, dürfen die Lohnstrukturen nicht konstant bleiben oder sich gar angleichen, wenn sich die Beschäftigungssituation nicht weiter verschlechtern soll.

An diesem Punkt setzt die empirische Kritik an der bestehenden Lohnstruktur an.³¹ Obwohl in Deutschland die Arbeitslosigkeit in den einzelnen Regionen sehr ungleich

²⁹ Eine weitere Untersuchung (vgl. Meyer 1995, 132), die auf einer kleineren Stichprobe basiert, kommt zu dem Ergebnis, daß sogar 71,8 v.H. der tarifgebundenen Betriebe übertariflich entlohnen. Die durchschnittliche Lohnspanne beträgt ebenfalls gut sieben v.H. (vgl. auch Meyer/Swieter 1997, 122).

³⁰ Franz (1995, 36) kommt auch im Hinblick auf den internationalen Vergleich von Lohnstrukturen zu folgender Einschätzung: „Aus wissenschaftlicher Sicht ist derzeit kein allgemein gültiger Referenzmaßstab für eine Lohnstruktur verfügbar, an dem zweifelsfrei abgelesen werden könnte, ob die Flexibilität der Lohnstruktur zufriedenstellend ist oder nicht.“

³¹ Vgl. z.B. die Minderheitenmeinung des Sachverständigen Siebert (Sachverständigenrat 1993, 247ff.) sowie Paqué 1996b, 52.

angestiegen ist und Unqualifizierte stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sind, hat sich die Lohnstruktur in den letzten Dekaden wenig verändert (vgl. mit weiteren Nachweisen auch Franz 1995, 34; Bellmann 1995, 394; Heise 1995, 189; Streeck 1996, 87).

Gegen eine stärkere Differenzierung der Löhne nach Regionen und Wirtschaftszweigen oder Qualifikationen und Berufsgruppen lassen sich jedoch wiederum einige theoretische Argumente einwenden. Führt eine stärkere Lohnspreizung zu einer relativen Verteuerung der Arbeit in den expandierenden bzw. besonders produktiven Bereichen, so wird die Beschäftigungsexpansion dort kleiner ausfallen als bei einer ursprünglich egalitären Lohnstruktur, weil die neuen Arbeitsplätze weniger rentabel werden.

Eine größere Lohnspreizung erhöht den Rationalisierungsdruck in den prosperierenden Sektoren und vermindert ihn in den krisenbedrohten Bereichen. Dagegen erweist sich eine weniger differenziertere Lohnstruktur zwar einerseits als „Rationalisierungspeitsche“ für die wirtschaftlich schwächeren Bereiche, andererseits aber auch als „Zuckerbrot“ für erfolgreiche Sektoren (vgl. Albach 1995, 7). Im ersten Fall kommt es zu einer Verlangsamung, im zweiten Fall zu einer Beschleunigung des Strukturwandels.

Letztlich bleibt offen, ob durch eine stärkere Lohnspreizung in den weniger produktiven bzw. schrumpfenden Bereichen mehr Arbeitsplätze erhalten werden können als dabei in den expandierenden Bereichen nicht mehr zusätzlich entstehen. „Insofern ist der theoretische Effekt nicht eindeutig“ (Bellmann 1995, 391).

Darüber hinaus sprechen noch effizienzlohntheoretische Argumente gegen eine starke Differenzierung der innerbetrieblichen Lohnstruktur, etwa nach Qualifikationen oder Berufsgruppen. Soweit die Beschäftigten sich hinsichtlich der Löhne, der Arbeitsbedingungen und der Beschäftigungssicherheit nicht mit ähnlich Qualifizierten in weniger gut entlohnerten Betrieben oder Sektoren vergleichen, sondern die Zahlungsfähigkeit des eigenen Unternehmens als Maßstab anlegen, dürften sie starke innerbetriebliche Lohn disparitäten kaum akzeptieren. Würde der Betrieb diese dennoch durchsetzen, wären zumindest Demotivationseffekte und geringere Arbeitsleistungen zu erwarten.³²

Zwar kann von einem großen Lohndifferential grundsätzlich auch eine positive Anreizwirkung ausgehen, z.B. wenn Leistung und Weiterbildung zusätzlich honoriert werden oder ein Beförderungssystem eingeführt wird. Zu berücksichtigen ist aber, daß sich dann auch die Kooperation zwischen den Beschäftigten (zumindest der gleichen Hierarchiestufe) verschlechtern kann (vgl. Sadowski/Schneider 1996, 22f.). Eine starke Differenzierung der Lohnstruktur ist jedenfalls mit der „fair-wage effort-hypothesis“ (Akerlof/Yellen 1990, 255) nicht kompatibel.

³² Das Argument kann grundsätzlich auch für eine Einschränkung der regionalen Lohndifferenzierung sprechen. Meyer (1993, 278ff.) diskutiert dies etwa für die ostdeutsche Lohnangleichung an den westdeutschen Standard.

Ferner ist gegen eine stärkere Lohnstrukturflexibilisierung einzuwenden, daß sich die unterstellte Substituierbarkeit zwischen unterschiedlichen Arbeitskräftequalifikationen in den verschiedenen Sektoren selbst bei großer Lohndifferenzierung wegen qualifikatorischen und technischen Problemen kaum realisieren lassen dürfte. Zumal sich der Anreiz zum Wechsel zwischen internen Arbeitsmärkten verschiedener Unternehmen in der Regel nicht aus der gesamten Bandbreite der Lohndifferenzierung, sondern nur aus der Differenz der weniger unterschiedlichen Eintrittslohngruppen ergibt. Schließlich kann es für die Unternehmen auch vorteilhafter sein, statt nach außen sichtbare Veränderungen der Lohnstruktur vorzunehmen, interne personalorganisatorische Maßnahmen durchzuführen (vgl. Buttler 1986, 31ff.).

Abschließend bleibt festzuhalten, daß die Beschäftigungswirkungen einer Senkung des Lohnniveaus wie auch einer stärkeren Flexibilisierung der Lohnstruktur theoretisch nicht eindeutig zu bestimmen sind. Verschiedene Arbeitsmarkttheorien zeigen, daß Lohninflexibilitäten zumindest mikroökonomisch durchaus funktional sein können. Die empirischen Ergebnisse belegen zudem, daß die deutsche Lohnstruktur bereits stark differenziert ist. Es fehlen allerdings Kriterien für die Beurteilung der Lohnstruktur. Trotz dieser Einschränkungen sind positive Beschäftigungseffekte einer stärkeren Lohnflexibilisierung aufgrund der theoretischen (neoklassischen) Überlegungen nicht gänzlich auszuschließen. Es gilt daher, die jeweiligen beschäftigungspolitischen Konzepte bzw. die einzelnen Vorschläge zu prüfen, ob und inwieweit diese zu mehr Beschäftigung beitragen und welche sonstigen Wirkungen mit ihnen verbunden sein können.

3.2 Kritik der einzelnen Reformkonzepte

Die verschiedenen wissenschaftlichen Reformvorschläge sowie die Konzepte der Tarifparteien lassen sich nicht trennscharf gegeneinander abgrenzen, weil sie sich z.T. überschneiden oder auch in unterschiedlicher Weise miteinander kombiniert werden. Es fällt daher schwer, die verschiedenen Vorschläge - etwa nach der Eingriffsintensität in das bestehende Flächentarifvertragssystem - zu kategorisieren. Dennoch lassen sich in einer analytischen Perspektive die Vorschläge auf fünf Alternativen reduzieren, mit denen das Kollektivvertragssystem betriebsnäher bzw. beschäftigungswirksamer organisiert werden soll:

- Die erste Alternative liegt in der Verbandsflucht bzw. der Abkehr von den Flächentarifverträgen durch den verstärkten Abschluß von Firmentarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen bis hin zu individuellen Arbeitsverträgen.
- Die zweite Alternative besteht darin, durch gesetzliche oder tarifliche Öffnungsklauseln in den Flächentarifverträgen betriebliche oder auch individuelle Regelungen zu ermöglichen, die von den generellen Regelungen des Flächentarifvertrags abweichen. Hierunter fallen nicht nur Vorschläge für Härtefall- bzw. Notfallklauseln sowie Korridor-, Options- und Menülösungen, sondern auch Differenzierungsregelungen für bestimmte Beschäftigtengruppen wie Einsteiger, Ältere oder besonders

Qualifizierte. Optionen für betriebliche Kündigungsbeschränkungen oder Beschäftigungszusagen zählen ebenso dazu.

- Die dritte Alternative setzt eine sehr weite Auslegung des Günstigkeitsprinzips voraus, um mit „freiwilligen“ individuellen oder betrieblichen Regelungen die zwingende Wirkung der tariflichen Regelungen zu beseitigen.
- Die vierte Alternative, mit der die Wirksamkeit der Flächentarifverträge abgeschwächt werden soll, wird in der Änderung bestehender gesetzlicher Vorschriften gesehen. Hierzu zählen die Vorschläge, die Allgemeinverbindlicherklärung sowie die Nachwirkung von Tarifverträgen einzuschränken.
- Die fünfte Alternative bildet schließlich das Bündniskonzept mit dem Abschluß „effizienter“ Verbandstarifverträge, die neben Löhnen und Arbeitszeiten auch das Beschäftigungsvolumen festlegen sollen. Diese letzte Alternative unterscheidet sich von den übrigen nicht nur durch die unterschiedliche Vorgehensweise, sondern auch in ihrer Zielsetzung. Die Regelungskompetenzen der Flächentarifverträge sollen erweitert, anstatt eingeschränkt oder gar aufgehoben werden.

Im folgenden werden die unterschiedlichen Alternativen sowohl hinsichtlich ihrer Beschäftigungswirksamkeit als auch hinsichtlich ihrer Umsetzungsfähigkeit geprüft.

3.2.1 Verbandsflucht, Firmentarifverträge und Betriebsvereinbarungen

Ein Teil der Reformvorschläge zielt darauf ab, die Flächentarifverträge, die aus Sicht der Kritiker zu hohe bzw. zu wenig differenzierte Löhne oder zu unflexible (Arbeitszeit-)Regelungen enthalten, um einen ausreichend hohen Beschäftigungsstand zu gewährleisten, durch Firmentarifverträge oder Betriebsvereinbarungen bzw. individuelle Arbeitsverträge zu ersetzen. Zur Realisierung dieser Vorschläge müßten die Unternehmen allerdings zunächst ihre alte Tarifbindung lösen. Dies kann prinzipiell auf unterschiedliche Weise geschehen:

Neben dem Austritt aus dem Arbeitgeberverband kommt eine Mitgliedschaft ohne Tarifbindung (OT-Mitgliedschaft) oder eine Spaltung des Arbeitgeberverbandes in einen tariffähigen und auch tarifschließenden Verband einerseits und einen nicht tariffähigen Verband (OT-Verband) andererseits in Betracht. Ferner besteht die Möglichkeit, den Verband aufzulösen. Jede dieser Alternativen ist mit spezifischen Problemen behaftet.

Auflösung der Arbeitgeberverbände

Die Auflösung der Arbeitgeberverbände zwecks Tarifflicht kommt lediglich als theoretische Möglichkeit in Betracht, weil kaum sämtliche Verbandsmitglieder bzw. die dafür erforderliche qualifizierte Mehrheit der Mitglieder derart unzufrieden mit den Tarifverträgen sein dürften, daß sie den Verband auflösen wollen, nur um der Tarifbindung zu entgehen. Andernfalls hätten weder die Verbandsfunktionäre noch die Gremi-

en der Verbände den i.d.R. kurzfristigen (Lohn-)Tarifverträgen zugestimmt. Zudem können die Mitglieder - trotz Unzufriedenheit mit den Verbandstarifverträgen - die übrigen Service-Funktionen der Verbände schätzen und aus diesem Grund ein Interesse am Fortbestand des Verbandes haben. Ferner dürften die Verbandsmitglieder auch bei einer Ablehnung der aktuellen Tarifpolitik i.d.R. nicht vollständig auf eine organisierte Gegenmacht zu den Gewerkschaften sowie auf das Lobbying der Verbände verzichten wollen. Des weiteren kann den Arbeitgeberorganisationen ein Eigeninteresse an ihrem Fortbestand unterstellt werden. Schließlich stehen den Verbandsmitgliedern noch mildere Mittel zur Verfügung, um die Tarifbindung zu lösen. Drohungen der Arbeitgeber oder der Verbandsfunktionäre, die Arbeitgeberverbände aufzulösen, dürften daher primär taktisch motiviert sein.

Spaltung der Arbeitgeberverbände bzw. Gründung von OT-Verbänden

Eine Spaltung der Arbeitgeberverbände wurde vor allem in der Metallindustrie diskutiert (vgl. Handelsblatt 21.3.1996). Doch sollte mit diesem Vorschlag, den die Verbandsspitze von Gesamtmetall präsentierte, die Verbandsflucht gerade nicht begünstigt, sondern bekämpft werden, indem Parallelverbände bzw. Doppelmitgliedschaften eingerichtet werden sollten.

Bei der Realisierung dieses Planes müßte jeweils ein Verband die Tariffähigkeit verlieren (OT-Verband). Dagegen spricht aus juristischer Sicht, daß auch OT-Verbände - etwa durch Rechtsberatung oder die Koordinierung von Einzelaktivitäten - als Gegenspieler der Arbeitnehmer agieren und damit ihre Kräfte bündeln könnten, ohne daß die Arbeitnehmer mit kollektiven Maßnahmen reagieren dürften, was letztlich gegen das Paritätsprinzip verstoßen würde. Ein Verzicht auf die Tariffähigkeit wäre nur dadurch möglich, daß sich der OT-Verband jeder Beeinflussung von Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen gegenüber der Arbeitnehmerseite enthält und sich nur noch als Wirtschaftsverband betätigt (vgl. Däubler 1996, 232).

Da entsprechende Wirtschaftsverbände bereits existieren, wären OT-Verbände entweder überflüssig, oder sie würden in Konkurrenz zu den bestehenden Wirtschaftsverbänden treten. Die Organisation der Arbeitgeberverbände dürfte im letzten Fall weder gestärkt noch gesichert werden. Zudem müßten tarifunwillige Mitglieder zwecks Vermeidung der Tarifbindung aus den alten Arbeitgeberverbänden austreten (s.u.).

OT-Mitgliedschaften

Etwas anders sieht es aus, wenn die bestehenden Arbeitgeberverbände den tarifunwilligen Mitgliedern eine Mitgliedschaft ohne Tarifbindung (OT-Mitgliedschaft) einräumen, wie dies auch bisher schon in Form der sogenannten Gastmitgliedschaft in einigen Verbänden möglich ist. In diesem Fall können die tarifunwilligen Mitglieder im Verband verbleiben und die Leistungen des Verbandes gegen Zahlung ihres Mitgliedsbeitrages in Anspruch nehmen. Sie müssen allerdings, um der Tarifbindung zu entge-

hen, auf ihr Stimmrecht in der Mitgliederversammlung verzichten sowie das aktive und passive Wahlrecht zu den anderen Vereinsorganen aufgeben.³³

Ähnlich wie bei der Gründung von OT-Verbänden können auch hier Einwände erhoben werden, die das Paritätsprinzip betreffen. Denn die Arbeitgeberverbände könnten die von allen Mitgliedern finanziell getragene Organisation gegen die Arbeitnehmerseite einsetzen, ohne das Risiko eingehen zu müssen, daß alle Mitglieder mit Gegenmaßnahmen der Gewerkschaften konfrontiert werden.

Gegen OT-Mitgliedschaften sprechen zudem verbandsinterne Kalküle. Denn das Risiko, von gewerkschaftlichen Kampfmaßnahmen getroffen zu werden, würde einseitig auf die weiterhin tarifgebundenen Mitglieder verlagert. Deswegen ist es fraglich, ob die tarifwilligen Mitglieder bereit sind, quantitativ ausgeweitete OT-Mitgliedschaften dauerhaft zu dulden. Ferner müssen die Verbände befürchten, daß sie mit einer Ausdehnung der OT-Mitgliedschaften die Tariffrent der Arbeitgeber insgesamt schwächen.

Demgegenüber können die Verbände mit der Einführung einer OT-Mitgliedschaft möglicherweise verhindern, daß tarifunwillige Mitglieder austreten, und so zumindest den Fortbestand des Verbandes finanziell absichern. Für die OT-Mitglieder ergeben sich allerdings die gleichen tarifrechtlichen Konsequenzen und Probleme wie bei einem Verbandsaustritt.

Austritt aus dem Arbeitgeberverband

Bei Verbandsaustritt ist die Nachwirkung der Tarifverträge nach § 3 Abs. 3 und § 4 Abs. 5 TVG zu beachten. Der Verbandstarifvertrag wirkt bei einem Austritt nach, bis der Tarifvertrag durch die Tarifparteien gekündigt oder geändert wird. Während dieser Nachwirkungsfrist und auch darüber hinaus gelten die Regelungen des Verbandstarifvertrages fort, soweit die tariflichen Regelungen nicht durch einzelvertragliche Abmachungen, Betriebsvereinbarungen oder Firmentarifverträge ersetzt werden (vgl. Hoß/Libschner 1995; Hümmelich 1996).

Ein Austritt aus dem Arbeitgeberverband dürfte von den Unternehmen daher grundsätzlich nur dann als probates Mittel angesehen werden, wenn die Chance besteht, Einzelverträge, Betriebsvereinbarungen oder Firmentarifverträge abzuschließen, die die Verbandstarifverträge unterschreiten sowie ihre Nachwirkung beseitigen. Es ist jedoch fraglich, ob Gewerkschaften, Betriebsräte oder einzelne Arbeitnehmer bereit sind, entsprechende Vereinbarungen zu treffen.

Die Arbeitgeber können solche Regelungen jedenfalls nur im Wege der Änderungskündigung oder im Rahmen von Betriebsvereinbarungen, die sich zudem lediglich auf

³³ In der Literatur wird diese Variante überwiegend als rechtswidrig abgelehnt (vgl. Däubler 1996, 230). Das LAG Rheinland-Pfalz hat eine solche Vorgehensweise dagegen unbeanstandet gelassen. Einige Verbände haben OT-Mitgliedschaften eingeführt (vgl. Buchner 1996, 4).

die von § 87 Abs. 1 BetrVG erfaßten Bereiche erstrecken dürfen, erzwingen (vgl. Hümmerich 1996; Krauss 1996). Denn abweichende Betriebsvereinbarungen scheitern grundsätzlich an § 77 Abs. 3 BetrVG. „Lohnhöhe, Wochenarbeitszeit und Urlaubsdauer scheiden daher von vornherein aus, während die Lage der Arbeitszeit - etwa die Einbeziehung des Samstags - durchaus mit dem Betriebsrat verhandelt werden kann“ (Däubler 1996, 229).

Firmentarifverträge, die mit den Gewerkschaften abgeschlossen werden müssen, sind dagegen in keinem Fall erzwingbar. Die Gewerkschaften unterliegen zudem bei der Aushandlung von Firmentarifverträgen - anders als die Betriebsräte beim Abschluß von Betriebsvereinbarungen - keiner Friedenspflicht. Sie können vielmehr auch während der Nachwirkungsfrist mit Streik drohen, weil sie gegenüber dem ausgetretenen Verbandsmitglied nicht mehr an die Friedenspflicht gebunden sind. Die aus dem Verband ausgetretenen Arbeitgeber verlieren hingegen ihren Anspruch auf Arbeitskampfunterstützung durch den Verband.

Zeigen sich die Gewerkschaften oder Betriebsräte bzw. die einzelnen Arbeitnehmer nicht kooperativ und lehnen eine Verschlechterung der bestehenden Regelungen aus dem Verbandstarifvertrag ab, können die Arbeitgeber mit dem Austritt aus dem Verband die Arbeitsbedingungen lediglich auf dem Niveau des alten Flächentarifvertrages einfrieren (vgl. Däubler 1996, 229). Dies bedeutet in der Konsequenz z.B. auch, daß verbandsflüchtige Arbeitgeber nicht mehr davon profitieren, wenn die Tarifverbände in der Folgezeit einen reduzierenden Flächentarifvertrag oder auch nur entsprechende Öffnungsklauseln vereinbaren.

Kooperieren dagegen die Arbeitnehmer und ihre Interessenvertreter mit den Unternehmen, müßte der Arbeitgeber gar nicht erst aus dem Verband austreten. Zwar wäre eine auch nur vorübergehende Unterschreitung des Verbandstarifniveaus rechtlich unwirksam; sie kann aber gleichwohl faktisch toleriert werden - wie dies offensichtlich in zunehmendem Maße geschieht. Dem Arbeitgeber drohen in einem solchen Fall lediglich Verbandsstrafen, die i.d.R. milde ausfallen.

Es bleibt also festzuhalten, daß die Arbeitgeber zwar auf unterschiedliche Weise die Tarifbindung lösen können, aber aufgrund der gesetzlichen Nachwirkungsfrist von den bestehenden Verbandstarifverträgen i.d.R. nur mit Zustimmung der Arbeitnehmer bzw. ihrer Repräsentanten abweichen können. Vor diesem Hintergrund sind die Deregulierungsbestrebungen, die auf eine gesetzliche Einschränkung der Nachwirkung abzielen, aus Sicht der tarifunwilligen Arbeitgeber nur allzu verständlich. Unter den gegebenen gesetzlichen Rahmenbedingungen stellt die Verbandsflucht jedoch kein probates Mittel dar, um der Bindungswirkung der Flächentarifverträge zu entgehen.

Firmentarifverträge und Betriebsvereinbarungen

Es ist zu beobachten, daß die betrieblichen Interessenvertreter oder die für einen Betrieb zuständigen Gewerkschaftsfunktionäre in wirtschaftlichen Krisensituation im In-

teresse der Erhaltung des Betriebes sowie der Sicherung der Arbeitsplätze „freiwillige“ Betriebsvereinbarungen oder Firmentarifverträge abschliessen, die vom Flächentarifvertrag nach unten abweichen. Jenseits der tarifrechtlichen Problematik beim Wechsel der Abschlußebene stellt sich daher die prinzipielle Frage, ob eine dezentrale Regulierung in Form von Betriebsvereinbarungen oder Firmentarifverträgen nicht grundsätzlich und dauerhaft die Gewähr dafür bieten kann, daß beschäftigungskonformere Lösungen gefunden werden als bei einer zentralisierten Regulierung in Form von Flächentarifverträgen.

Zu dieser Frage werden in der Literatur drei konkurrierende Hypothesen über den Zusammenhang von zentralisierten bzw. dezentralisierten Tarifverhandlungssystemen, der Lohnhöhe und des Beschäftigungsniveaus vertreten (vgl. zusammenfassend Schnabel 1993, 260f.; Gerlach/Meyer 1995, 383):

Dem „*liberal-marktwirtschaftlichen Ansatz*“ zufolge wirken sich dezentrale Verhandlungsstrukturen bzw. eine betriebliche Lohnfindung am günstigsten auf Lohnhöhe und Beschäftigungsniveau aus. Die Mitwirkung von Verbänden oder gar dem Staat am Prozeß der Lohnbildung wird als schädlich angesehen, weil korporative Akteure das Marktergebnis verfälschen und Inflexibilitäten sowie institutionelle Verkrustungen verursachen, die die notwendigen Anpassungen auf den Märkten verhindern.

Demgegenüber unterstellt der „*korporatistische Ansatz*“, daß die Kooperation von Verbänden und Regierungen die Problemlösungsfähigkeit von Marktwirtschaften erhöht. Die Produktion eines kollektiven Gutes - z.B. ein hohes Beschäftigungsniveau - kann demnach durch konsensorientierte zentralisierte Verhandlungen zwischen möglichst umfassenden Verbänden positiv beeinflusst werden.

Der dritte Ansatz vereint die beiden diametral gegenüberstehenden Hypothesen. So geht die „*U-Kurven-Hypothese*“ (vgl. Calmfors/Driffill 1988) davon aus, daß sowohl stark korporatistisch ausgerichtete als auch besonders dezentralisierte, marktorientierte Tarifverhandlungssysteme zu Lohnzurückhaltung und hohem Beschäftigungsniveau führen. Lohnfindungssysteme mit einem mittleren Zentralisierungsgrad weisen dagegen weder den Vorteil kooperativen Verhaltens noch die höhere Flexibilität der dezentralen Verhandlungssysteme auf. Mit Olson (1968; 1985) wird argumentiert, daß die Regulierung durch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände dann den größten Schaden anrichtet, wenn die Verbände mächtig genug sind, um Einfluß ausüben zu können, aber nicht umfassend genug, um die volkswirtschaftlichen Auswirkungen ihres Verhaltens einkalkulieren zu müssen.

Die Resultate verschiedener empirischer Untersuchungen (häufig international vergleichende Querschnittsanalysen) scheinen vielfach die korporatistische Hypothese zu bestätigen (einen Überblick geben Gerlach/Meyer 1995, 386ff.). Die Ergebnisse sind jedoch keineswegs eindeutig, außerdem sind die Untersuchungen wegen ihrer methodi-

schen Unzulänglichkeiten umstritten.³⁴ So ist die Abbildung der institutionellen Unterschiede auf einer eindimensionalen Zentralisierungs- bzw. Korporatismusskala ebenso problematisch wie die Einordnung der Länder in eine solche Skala. Ferner bleiben sowohl die „Komplexität des Lohnbildungsprozesses“ (Franz 1995, 42) - z.B. eine etwaige Tarifführerschaft oder die verschiedenen Regelungsaspekte der Tarifverträge (Lohn, Arbeitszeit und andere Arbeitsbedingungen) - als auch mögliche Veränderungen der Verhandlungsstrukturen im Zeitablauf häufig unberücksichtigt. Außerdem ist die Zahl der Fälle bei internationalen Vergleichen verhältnismäßig klein, was schwer wiegt, „weil die Menge potentieller Einflußfaktoren der Arbeitsmarktsituation gleichzeitig sehr umfangreich ist“ (Gerlach/Meyer 1995, 387). Gravierend ist auch, daß der Einfluß zusätzlicher Faktoren - wie etwa der Arbeitsmarktpolitik oder der Geldpolitik - nicht kontrolliert wird. Die empirischen Tests geben damit zwar Aufschluß über den Zusammenhang der Variablen, nicht aber über die zugrunde liegenden Kausalitäten (vgl. Schnabel 1993, 270).

Aus diesen Gründen soll im folgenden der Zusammenhang zwischen Verhandlungsebene, Lohnhöhe und Beschäftigungsniveau in einer theoretischen Perspektive weiter diskutiert werden:

Zunächst ist darauf zu verweisen, daß bei dezentralen Verhandlungssystemen auf der Ebene von Unternehmen oder Betrieben die Lohnbildung den firmenspezifischen Erfordernissen besser Rechnung tragen kann. Die Lohnabschlüsse können sich an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der einzelnen Betriebe und an regionalen Besonderheiten, wie auch an der jeweiligen Arbeitsmarktlage orientieren, so daß sich differenzierte und beschäftigungskonforme Lohnstrukturen ergeben müßten (vgl. Schnabel 1995).

Zudem dürften dezentral verhandelnde Gewerkschaften bei ihren Lohnforderungen etwaige Absatzschwierigkeiten der Unternehmen und damit auch mögliche Beschäftigungseinbußen stärker berücksichtigen, da sich einzelne Betriebe einer höheren Preiselastizität der Nachfrage gegenübersehen als die ganze Branche oder der gesamte Sektor. Dezentrale Verhandlungssysteme müssen aber deshalb noch nicht prinzipiell vorteilhafter als zentralisierte Verfahren sein. Schließlich internalisieren die Akteure auch bei zentralen Verhandlungen etwaige (Preis-)Externalitäten (vgl. auch Calmfors/Driffill 1988).

Die verschiedenen Zentralisierungsebenen unterscheiden sich nicht nur durch ihre graduell unterschiedliche Fähigkeit, externe Effekte auszulösen bzw. sie zu internalisieren. Mit den jeweiligen Regulierungsmodi sind noch eine Reihe weiterer Wirkungen verbunden, die bei einem etwaigen Wechsel der Abschlußebene vom Flächentarifvertrag zu einer betrieblichen Lohnfindung von Bedeutung sind.

³⁴ So kommt z.B. Schnabel (1993, 269) in einer Untersuchung für 16 OECD Länder zu dem Ergebnis: „Es besteht kein eindeutiger Zusammenhang zwischen den Arbeitsmarktstrukturen eines Landes und dessen Reallohnentwicklung.“

So verlagern sektorale oder stärker zentralisierte Kollektivverhandlungen die Verteilungskonflikte aus den Betrieben und garantieren für einen einheitlich langen Zeitraum die Friedenspflicht. Im Falle dezentraler Lohnverhandlungen würden zum einen die betrieblichen Arbeitsbeziehungen mit den Verteilungskonflikten belastet, was angesichts des Streikrechts der Gewerkschaften sowie zusätzlicher betriebsverfassungsrechtlicher Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte für die einzelnen Unternehmen schwer zu kalkulierende Folgen für den Betriebsfrieden haben kann. Zum anderen wären auch gesamtwirtschaftlich negative Wirkungen zu befürchten, wenn die durch Flächentarifverträge normierte einheitlich geltende Friedenspflicht durch den Abschluß von Firmentarifverträgen mit verschiedenen langen Laufzeiten aufgehoben würde. Zulieferer und Abnehmer müßten dann jederzeit mit den Fernwirkungen etwaiger betrieblicher Arbeitskämpfe rechnen.³⁵

Ferner muß bezweifelt werden, ob dezentrale Verhandlungen dauerhaft zu einem niedrigeren Lohnniveau und damit zu mehr Beschäftigung führen. Zwar ist es aus o.g. Gründen plausibel, daß in Krisenzeiten die betrieblichen Arbeitnehmervertreter eher zu Lohnzugeständnissen bereit sind als sektoral verhandelnde Gewerkschaften. Dafür dürfte aber der Lohnanstieg in wirtschaftlich guten Zeiten bei betrieblicher Lohnfindung höher ausfallen, weil bei betrieblichen Verhandlungen anders als bei sektoralen oder zentralen Abschlüssen auf Grenzanbieter keine Rücksicht genommen werden muß. Zudem dürften die betrieblichen Interessenvertreter die wirtschaftliche Lage des Unternehmens besser einschätzen können, so daß sie etwaige Lohnerhöhungsspielräume leichter erkennen und ausnutzen können („Tarif der gläsernen Taschen“) (Franz 1996a, 34).

Die Kritiker zentral koordinierter Tarifverhandlungen monieren häufig die Lohnführerschaft prosperierender Sektoren sowie die hieraus resultierenden zu wenig differenzierten Lohnabschlüsse. Dem steht bei betrieblichen Verhandlungen die Gefahr gegenüber, daß von Lohnvereinbarungen mit wirtschaftlich starken Arbeitgebern eine präjudizierende Wirkung für andere Unternehmen ausgehen kann. Schließlich treten Lohninterdependenzen nicht nur bei sektoralen Verhandlungen auf. Vielmehr ist sogar ein gegenseitiges „Aufschaukeln der Lohnforderungen“ (Schnabel 1995, 107) bei dezentralen Abschlüssen zu befürchten. Solche spillover-Effekte können sich gesamtwirtschaftlich sogar schädlicher auswirken als der Mechanismus einer Lohnführerschaft auf sektoraler Ebene. So muß bei Firmentarifverträgen vor allem dann mit einem gesamtwirtschaftlich höheren Lohnniveau gerechnet werden, wenn die einzelnen Arbeitnehmervertretungen eine relative Verbesserung der Lohnposition anstreben. Verhalten sich alle Verhandlungseinheiten in dieser Weise, kommt es nicht zu der angestrebten relativen Verbesserung der Einkommen, sondern lediglich zu einem höheren Lohnni-

³⁵ Kirchner (1995b, 464) verweist daher darauf, daß sich „historisch gesehen“ die Unternehmen in Arbeitgeberverbänden zusammenschlossen, um die „ununterbrochene Folge von Lohnauseinandersetzungen mit Arbeitskämpfmaßnahmen in den Unternehmen durch den Abschluß von Firmentarifverträgen auszuschließen.“

veau. Bei zentralen oder sektoralen Verhandlungen kann dieser Effekt dagegen antizipiert und vermieden werden (vgl. Gerlach/Meyer 1995, 384f.).

Ein höheres Lohnniveau droht bei dezentralen Verhandlungen auch deshalb, weil sich bei einem Abschluß von Firmentarifverträgen anstelle von Verbandstarifverträgen die Verhandlungsmacht der Tarifparteien unterschiedlich stark verändert. Während die einzelnen Arbeitgeber bei einer betrieblichen Lohnaushandlung die Unterstützung der Arbeitgeberverbände verlieren und damit z.B. auf kollektiv organisierte Kampfmaßnahmen oder Ausgleichszahlungen verzichten müssen,³⁶ profitieren die Arbeitnehmer auch beim Abschluß von Firmentarifverträgen nach wie vor von dem Schutz (vergleichsweise mächtiger) sektoral organisierter Gewerkschaften, die z.B. Streikunterstützungen oder Rechtsschutz überbetrieblich organisieren können.³⁷ Schließlich besteht kein zwingender Grund, die gewerkschaftlichen Organisationsstrukturen denen des Tarifverhandlungssystems anzupassen und die Industriegewerkschaften in Betriebsgewerkschaften zu transformieren.

Eine Dezentralisierung der Tarifpolitik ist daher für die Arbeitgeber riskant. Konfliktbeladene Tarifverhandlungen auf der betrieblichen Ebene können nicht nur das Betriebsklima stören und die Kooperation mit den Betriebsräten gefährden, sondern auch die Kampfkraft der Arbeitgeber beeinträchtigen. Ferner ist zu berücksichtigen, daß ein Wechsel der Verhandlungsebene nicht im Organisationsinteresse der Arbeitgeberverbände liegt, weshalb die Initiative zum Abschluß von Firmentarifverträgen von den einzelnen Unternehmen ausgehen müßte. Dies ist jedoch angesichts der höheren Transaktionskosten sowie der Risiken, die bei einer betrieblichen Lohnaushandlung drohen, kaum zu erwarten. Von Firmentarifverträgen dürfte sich allenfalls ein Teil der Arbeitgeber Vorteile versprechen, wenn in wirtschaftlichen Krisenzeiten die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften wegen wachsender Arbeitslosigkeit sinkt.

Ein Wechsel der Abschlussebene birgt auch für die Gewerkschaften Gefahren. Zwar ist ihr Bestand - im Unterschied zu dem der Arbeitgeberverbände - weniger stark vom Abschluß der Verbandstarifverträge abhängig, jedoch würden sich auch auf der Arbeitnehmerseite bei betrieblichen Lohnverhandlungen die Gewichte innerhalb des dualen Systems der Interessenvertretung deutlich verschieben. Der Kompetenzzugewinn der Betriebsräte würde mit einem Machtverlust der Gewerkschaften einhergehen, ohne daß eine flächendeckende, kollektive und professionelle Interessenwahrnehmung durch die Betriebsräte gesichert wäre. Zudem dürften sich auch die Gewerkschaften als freiwillige Mitgliederorganisationen in dem Maße Rekrutierungsproblemen gegen-

³⁶ Nur bei Einrichtung der rechtlich umstrittenen und praktisch nur schwer durchzusetzenden OT-Verbände bzw. OT-Mitgliedschaften, könnten auch Arbeitgeber, die eigene Firmentarifverträge aushandeln, die Schutz- und Servicefunktionen der Verbände weiterhin in Anspruch nehmen.

³⁷ Revel (1994, 130) kommt daher zu dem Schluß: „Betriebsnahe Tarifpolitik mit deutschen Industriegewerkschaften zu betreiben, wird Arbeitgebern kaum als optimale Strategie zu empfehlen sein.“

über sehen, wie die gesetzlich institutionalisierten Betriebsräte ihre tarifpolitischen Funktionen übernehmen. Betriebsegoistische Lösungen dürften Vorrang vor solidarischen Lösungen gewinnen.

Aus diesen Gründen kann nicht damit gerechnet werden, daß sich die „insider-outsider-Problematik“ durch eine Dezentralisierung der Verhandlungsebene lösen läßt. Betriebliche Interessenvertreter werden eher noch stärker als sektoral agierende Gewerkschaften die Positionen der insider bzw. ihre eigenen Interessen vertreten (vgl. Franz 1995, 44). So dürften sie zwar einerseits in Krisenzeiten zu einer moderaten Lohnpolitik bereit sein, um die Arbeitsplätze der insider nicht zu gefährden. Andererseits werden die betrieblichen Arbeitnehmervertreter im wirtschaftlichen Aufschwung kaum Lohnzurückhaltung üben, um zusätzliche Einstellungen zu ermöglichen, sondern vielmehr die Löhne soweit anheben, daß die insider gerade noch beschäftigt bleiben (vgl. Franz 1996a, 34). Die outsider bekommen also auch bei betrieblichen Lohnverhandlungen keine Chance. Schließlich erhöht sich mit dem Abschluß von Firmentarifverträgen nicht automatisch die Außenseiterkonkurrenz, mit der die Macht der insider begrenzt werden könnte.

Der häufig herangezogene Vergleich mit den USA, wo bei dezentralen Verhandlungen die Außenseiterkonkurrenz größer ist als in Deutschland (vgl. z.B. Paqué 1996, 56), berücksichtigt die spezifisch deutsche Situation zu wenig. Denn in den USA resultiert die Außenseiterkonkurrenz vor allem aus der parallelen Existenz eines union- und nonunion-Sektors (vgl. VIII.1). In Deutschland müßte sich ein nonunion-Sektor erst bilden. Voraussetzung dafür wäre, daß bei einer Dezentralisierung des Tarifverhandlungssystems für einen größeren Teil der Unternehmen gar keine Tarifvereinbarungen mehr abgeschlossen würden. Angesichts des immer noch beachtlichen gewerkschaftlichen Organisationsgrades dürfte dies nur in wenigen deutschen Branchen ein realistisches Szenario sein.

Das „Zuckerbrot-und-Peitsche-Argument“ (Albach 1995, 7) wurde bereits oben im Zusammenhang mit der Diskussion um eine stärkere Flexibilisierung der Lohnstruktur erwähnt. Führt die Dezentralisierung der Tarifverhandlungen zu der intendierten differenzierteren Lohnstruktur, kann sich ein Teil der Unternehmen dem Rationalisierungsdruck, der von den Flächentarifverträgen ausgeht, entziehen. Dies stellt in der Beschäftigungskrise einen großen Vorteil dar. Demgegenüber verlieren die übrigen Unternehmen bei einer im Vergleich zu den Flächentarifverträgen stärker differenzierten Lohnstruktur den Innovationsanreiz, was sich langfristig nachteilig auswirkt.

Faßt man die theoretischen Argumente zusammen, so dürfte ein Übergang von der zentralen bzw. sektoralen Abschlussebene zu betrieblichen Tarifvereinbarungen unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten auf Dauer kaum erfolgversprechend sein. Die Vorteile der dezentralen Aushandlung in Krisenzeiten würden durch die mit ihr verbundenen Nachteile in prosperierenden Phasen (über-)kompensiert. Darüber hinaus gingen die Vorteile zentralisierter Regulierungen teilweise verloren, ohne daß ihre Nachteile vollständig beseitigt würden.

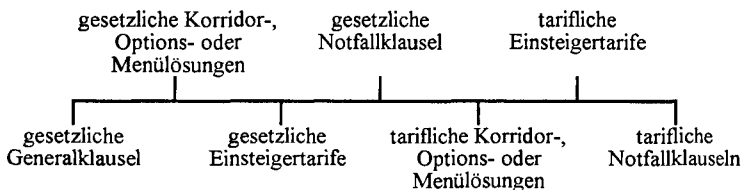
Schließlich sprechen auch die empirischen Befunde nicht für einen Wechsel zum Firmentarifvertrag: So kommt eine vergleichende Analyse von Firmen- und Branchentarifabschlüssen zu dem Ergebnis, daß ein Wechsel der Abschlußebene nur wenig bewirken würde, weil die Tariflohndynamik bei Firmentarifverträgen nicht generell flexibler ist als bei Branchentarifverträgen. „In der Mehrzahl der Fälle gilt nämlich, daß Änderungen der wirtschaftlichen Lage sich auf Firmenebene entgegen der Hoffnung der Deregulierungsbefürworter nicht stärker, sondern schwächer in Lohnänderungen umsetzen“ (Meyer 1992, 72). Dieser Befund wird durch die Ergebnisse einer empirischen Untersuchung über das Lohndifferential zwischen tarifgebundenen und nicht-gebundenen Betrieben erhärtet (vgl. Meyer 1995). Da die Entlohnungsunterschiede zwischen tarifgebundenen und nicht-gebundenen Betrieben gering sind,³⁸ besteht offensichtlich auch im Falle einer Aufhebung der bestehenden Tarifbindung kaum Spielraum für Lohnsenkungen.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse wundert es daher kaum, daß auch die Arbeitgeberverbände über tarifliche Kernregelungen, wie das Lohnniveau, die Lohnstruktur und die Dauer der (Jahres-)Arbeitszeit, sektoral bzw. zentral verhandeln wollen. Wegen der in wirtschaftlich guten Zeiten drohenden Machtungleichgewichte zwischen einzelnen Unternehmen und national wie sektoral organisierten Gewerkschaften erscheint eine unkoordinierte Dezentralisierung des Lohnverhandlungssystems in Form von Firmentarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen wenig ratsam.

3.2.2 Öffnungsklauseln

Öffnungsklauseln ermächtigen die Betriebsparteien oder auch einzelne Arbeitgeber und Arbeitnehmer, von den Bestimmungen der Tarifverträge (nach unten) abweichen zu dürfen. Inhalt und Ausmaß der zulässigen Abweichungen hängen ebenso wie die Verfahrensregelungen von der konkreten Ausgestaltung der Öffnungsklauseln ab.

Schaubild VII.1: Kontinuum von Öffnungsklauseln



Am weitesten würde eine allgemeine gesetzliche Öffnungsklausel reichen, die den betrieblichen Akteuren grundsätzlich das Recht einräumt, die tarifvertraglichen Regelungen

³⁸ „Die Höhe der Lohnkosten pro Kopf unterscheidet sich demnach zwischen tarifgebundenen und nicht-gebundenen Firmen nicht“ (Meyer 1992, 141).

gen zu unterschreiten. Den geringsten Eingriff in das bestehende Tarifvertragssystem würde dagegen eine tarifvertragliche Öffnungsklausel bilden, die den Betriebsparteien nur in bestimmten Situationen gestattet, in einem genau definierten Ausmaß von den im übrigen verbindlichen Tarifverträgen abzuweichen (vgl. Schaubild VII.1). Zwischen diesen Extremen sind Varianten und Mischformen unterschiedlicher Öffnungsklauseln denkbar, die von tariflich vereinbarten Einsteigertarifen bis hin zu gesetzlich definierten Notfallklauseln oder gesetzlich vorgeschriebenen Korridorlösungen reichen.

Anders als beim Abschluß von Firmentarifverträgen können mit Öffnungsklauseln in Flächentarifverträgen die Vorteile betrieblicher Regelungen genutzt werden, ohne prinzipiell auf die Vorteile von Verbandstarifverträgen verzichten zu müssen. Zudem laufen die Tarifverbände mit Öffnungsklauseln im Gegensatz zu Firmentarifverträgen oder anderen Formen der betrieblichen Lohnfindung weit weniger Gefahr, daß die Verbetrieblichung der Tarifpolitik ihre Existenz gefährdet.

Der Vorteil von Öffnungsklauseln besteht theoretisch darin, daß unter den Rahmenregelungen der Tarifverträge (betriebs-)individuelle Vereinbarungen getroffen werden können, die nicht nur die Interessen der einzelnen Arbeitgeber und Arbeitnehmer besser berücksichtigen als die allgemeinen Tarifverträge, sondern auch in beschäftigungspolitischer Hinsicht ein besseres Ergebnis erzielen als ein rein kollektivvertragliches Verhandlungssystem. So können z.B. betriebliche Abweichungen von den Flächentarifverträgen in Grenzunternehmen für die Arbeitgeber flexiblere und billigere Produktionsbedingungen vorsehen und für die Arbeitnehmer ein höheres Maß an Beschäftigungssicherheit bieten.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob und inwieweit dieser theoretische Vorteil durch eine stärkere Verankerung von Öffnungsklauseln in Flächentarifverträgen auch tatsächlich zu erzielen ist. Hierzu sind zunächst einige allgemeine Argumente und Einwände - insbesondere gegen gesetzliche Öffnungsklauseln - zu diskutieren, bevor auf die unterschiedlichen Formen tariflicher Öffnungsklauseln eingegangen werden soll.

Gesetzliche oder tarifliche Öffnungsklauseln?

Die weitest reichende Deregulierung bestünde in einer allgemeinen gesetzlichen Öffnungsklausel, mit der im Wege von Betriebsvereinbarungen grundsätzlich von den tarifvertraglichen Regelungen abgewichen werden dürfte (vgl. Schaubild VII.1). Eine solche gesetzliche Generalklausel würde im Unterschied zu tariflichen Öffnungsklauseln die Änderung des Tarifvertragsgesetzes sowie des Betriebsverfassungsgesetzes voraussetzen.

Gegen gesetzliche Öffnungsklauseln werden im wesentlichen von zwei Seiten Einwände erhoben. Der erste Einwand ist ein (formal-)rechtlicher, er betrifft vor allem die verfassungsrechtliche Seite des Problems. So mißt selbst die Monopolkommission ihrem eigenen Vorschlag ein „verfassungsrechtliches Risiko“ zu, weil eine durch den Gesetzgeber erlassene allgemeine Öffnungsklausel in den Kernbereich der grundge-

setzunglich geschützten Tarifautonomie eingreifen würde (vgl. Monopolkommission 1994, 63). In gesetzlichen Öffnungsklauseln wird daher die Gefahr eines Funktionsverlustes der Tarifverträge sowie einer weitgehenden Aufhebung der Tarifautonomie gesehen (vgl. z.B. Wendeling-Schröder 1997, 94; Rubbert 1995, 66).

Von einer zweiten Seite werden Gegenargumente vorgebracht, die auf die ökonomische Wirkung allgemeiner gesetzlicher Öffnungsklauseln abstellen. Denn in dem Maße, wie die verbindliche Wirkung von Tarifverträgen durch Öffnungsklauseln eingeschränkt wird, büßen die Tarifverträge ihre Kartellfunktion ein. Dies ist insoweit intendiert, als durch die Öffnungsklauseln das Preiskartell der Arbeitnehmer durchbrochen werden soll. Zugleich würde allerdings für die Arbeitgeber die Gefahr der „Schmutzkonzurrenz“ wachsen, wenn diese in einen verschärften Lohnwettbewerb eintreten.

Ferner würden aus ökonomischer Sicht allgemeine Öffnungsklauseln die Tarifparteien von jeglicher Lohnzurückhaltung entpflichten. Wenn die Tarifverträge auf der betrieblichen Ebene grundsätzlich unterlaufen werden können, besteht für die Tarifparteien kein Anreiz mehr, sich an den Grenzanbietern zu orientieren (vgl. Müller/Seifert 1991, 494). Eine generelle Öffnung nach unten dürfte daher bewirken, daß Tarifnormen nicht mehr als Mindestbedingungen, sondern als Höchstbedingungen verstanden würden. Die Gewerkschaften würden dann bei ihren Tarifforderungen die bisherige Lohnspanne vermutlich noch aufschlagen.

Ein weiteres Argument betrifft das Konfliktrisiko gesetzlicher Öffnungsklauseln. Sind die Gewerkschaften nicht freiwillig zur Vereinbarung tariflicher Öffnungsklauseln bereit, dürften sie gesetzliche Öffnungsklauseln vehement bekämpfen. Damit wäre etwaigen betrieblichen Regelungen im Rahmen gesetzlicher Öffnungsklauseln bereits im Vorfeld die gewerkschaftliche Akzeptanz entzogen (vgl. Seitel 1995a, 468). Angesichts der starken gewerkschaftlichen Bindung der Betriebsräte dürfte dies ein nicht zu unterschätzendes Hemmnis für die Inanspruchnahme gesetzlicher Öffnungsklauseln sein.

Darüber hinaus ist das Verhältnis zwischen Friedenspflicht und gesetzlichen Öffnungsklauseln ungeklärt, was das Konfliktrisiko zusätzlich erhöht. Bei tarifvertraglich vereinbarten Öffnungsklauseln vollzieht sich das Abweichen vom Tarifvertrag innerhalb der Friedenspflicht. Bei allgemeinen gesetzlichen Öffnungsklauseln wäre dies jedoch strittig, weil daraus indirekt ein Streikverbot resultieren würde (vgl. Hanau 1994, 147).

Bei der Einführung von Öffnungsklauseln zugunsten von Betriebsvereinbarungen muß weiter bedacht werden, daß sie nur in Betrieben angewendet werden können, in denen ein Betriebsrat existiert. Solche Klauseln schließen daher weite Bereiche von vornherein von der Inanspruchnahme aus. Hierzu zählen nicht nur Kleinbetriebe mit bis zu fünf Beschäftigten, Religionsgemeinschaften und deren karitative und erzieherische Einrichtungen, sondern auch der gesamte öffentliche Dienst. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß in kleinen und mittleren Unternehmen, selbst in den betriebsratsfähigen,

higen Betrieben, nicht immer ein Betriebsrat existiert.³⁹ Sollte mit allgemeinen gesetzlichen Öffnungsklauseln gerade kleinen und mittleren Betrieben geholfen werden, unangemessene Tarifnormen zu verdrängen, müßten in einem Teil dieser Unternehmen erst einmal Betriebsräte gegründet werden. Da dies weder der Intention gesetzlicher Öffnungsklauseln entspricht noch im Interesse der Unternehmer liegen dürfte, sollten an derartige Klauseln nicht zu hohe Erwartungen geknüpft werden.⁴⁰

Demgegenüber dürften von den Tarifparteien freiwillig vereinbarte Öffnungsklauseln, die in gewissen Grenzen nicht nur den Betriebsparteien, sondern auch den einzelnen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ein Abweichen vom Tarifvertrag gestatten, mehr Aussicht auf Erfolg haben. Allerdings sind auch hier einige Einschränkungen zu machen, die vor allem die Beschäftigungswirksamkeit solcher Regelungen betreffen.

So haben Betriebe mit Hilfe von Öffnungsklauseln zwar grundsätzlich die Möglichkeit, Kosten zu senken und dadurch Beschäftigung zu sichern oder zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Da aber die Arbeitgeber nicht die Beschäftigung, sondern die Gewinne maximieren, müssen Kostensenkungen nicht automatisch zu positiven Beschäftigungseffekten führen. Letzteres kann nur gewährleistet werden, wenn die Inanspruchnahme der Öffnungsklausel an eine Beschäftigungsgarantie der Arbeitgeber geknüpft wird.

In diesem Fall wird es allerdings für die Unternehmen häufig rentabler sein, die Kosten nicht durch die Anwendung einer Öffnungsklausel zu senken, sondern zu rationalisieren bzw. die Produktion in Niedriglohnländer zu verlagern. Lediglich wenn dafür das Kapital fehlt oder sonstige Gründe einer Rationalisierung oder Produktionsverlagerung bzw. einem Personalabbau entgegenstehen, dürfte die Nutzung von Öffnungsklauseln mit Beschäftigungsgarantien überhaupt in Betracht kommen.⁴¹

Schließlich ist die Inanspruchnahme von Öffnungsklauseln für die Arbeitgeber prinzipiell mit einigen Risiken verbunden. So müssen die Arbeitgeber bei einer Tarifunterschreitung befürchten, daß Arbeitnehmer mit guten Arbeitsmarktchancen zur Konkurrenz abwandern. Ferner kommt dem Effizienzlohnargument hier eine besondere Bedeutung zu, weil von einer Unterschreitung der bisherigen Mindestnorm eine noch gravierendere negative motivationale Wirkung ausgehen dürfte als von einer etwaigen Streichung übertariflicher Zuschläge. Zudem müssen die Arbeitgeber damit rechnen,

³⁹ „Nach einer repräsentativen Erhebung des Nürnberger Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB-Panel 1. Welle) verfügten im Jahre 1993 von Betrieben mit 50 bis 499 Beschäftigten 68 Prozent und von Betrieben mit über 500 Beschäftigten 94 Prozent über einen Betriebsrat“ (Müller-Jentsch 1996b, 43).

⁴⁰ „Das Szenario einer Verbetrieblung der Tarifpolitik „paßt“ also eigentlich nur zur betrieblichen Infrastruktur größerer Unternehmen mit starken Betriebsräten in industriellen Kernsektoren“ (Keller 1996b, 30).

⁴¹ Vgl. im einzelnen die ausführlich diskutierten Kalküle der Arbeitgeber und Arbeitnehmer bei der Einführung beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen in Kapitel III.2.

daß das Absenken der Tarife wie ein negatives Signal auf Kunden, Lieferanten und potentielle Arbeitsplatzbewerber wirken kann (vgl. Franz 1995, 44).

Ferner riskieren die Arbeitgeber innerbetriebliche Konflikte, wenn einzelne Belegschaftsgruppen ihr Arbeitsplatzrisiko unterschiedlich wahrnehmen und die Belegschaft dadurch in Befürworter und Gegner einer Anwendung der Öffnungsklausel gespalten wird.⁴² Setzt der Arbeitgeber mit den Befürwortern eine reduzierende Betriebsvereinbarung durch, muß er von den Gegnern „Vergeltungsreaktionen“ befürchten (Seitel 1994, 24). Trotz formal bestehender Friedenspflicht sind die unterschiedlichsten Sanktionen zu kalkulieren, z.B. individuelles shirking oder eine Verweigerung des Betriebsrats bei zustimmungspflichtigen Vorhaben des Arbeitgebers.

Auch aus Sicht der Betriebsräte lassen sich Gründe anführen, die gegen die Inanspruchnahme von Öffnungsklauseln sprechen. So geraten Betriebsräte in ein Dilemma, wenn sie einerseits als Gewerkschaftsmitglieder und möglicherweise sogar als Mitglieder von gewerkschaftlichen Tarifkommissionen die Tarifabschlüsse der Gewerkschaften vertreten müssen und andererseits als betriebliche Belegschaftsvertreter die errungenen Tarifverträge durch Betriebsvereinbarungen unterschreiten sollen (vgl. auch Seitel 1995b, 98). Eine Lösung für dieses intraorganizational bargaining-Problem (vgl. Walton/McKersie 1965) wird darin gesehen, daß die Tarifparteien den im Rahmen der Öffnungsklauseln ausgehandelten Betriebsvereinbarungen grundsätzlich zustimmen müssen (vgl. z.B. die Regelungen in der Chemischen Industrie oder die Härtefallklauseln in Ostdeutschland). Dieses Verfahren trägt zwar zur Lösung des Legitimationsproblems der Betriebsräte bei, dürfte allerdings die Inanspruchnahme der Öffnungsklauseln kaum fördern (s.u.).

Handeln die Betriebsräte ausschließlich im eigenen Interesse, könnten sie eine Öffnung der Tarifverträge relativ gefahrlos verweigern, weil wegen des besonderen Kündigungsschutzes der Betriebsräte ihre persönliche Beschäftigung i.d.R. gesichert ist. Unterstellt man den Betriebsräten ein Interesse an ihrer Wiederwahl, dürften sie ebenfalls die Externalisierung der Beschäftigungsprobleme vorziehen (vgl. Seitel 1994, 27). Dann werden die Anpassungslasten zwar ausschließlich von den Beschäftigten getragen, die ihren Arbeitsplatz verlieren. Diese haben aber bei der nächsten Betriebsratswahl kein Stimmrecht mehr, so daß ihr Protest ohne Folgen für die Betriebsräte bleiben dürfte. Diese Strategie geht umso leichter auf, je mehr Alternativen für einen sozialverträglichen Abbau der Beschäftigung bestehen (z.B. Vorruhestand oder strukturelle Kurzarbeit, vgl. im einzelnen III.2.1).

Demgegenüber ist es für die Betriebsräte ungleich riskanter, sich auf etwaige Lohnsenkungen oder sonstige Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen einzulassen, selbst wenn der Arbeitgeber die Beschäftigung garantieren will. Denn die Abstriche von den tariflichen Leistungen werden sofort wirksam, während der beschäftigungs-

⁴² Vgl. z.B. die gerichtliche Auseinandersetzung im Falle der Viessmann GmbH, in: Der Betrieb 49 (1996), Heft 38, 1925ff.

politische Erfolg erst nach einiger Zeit beurteilt werden kann. Tritt der 'worst case' ein, d.h. verschlechtert sich die wirtschaftliche Lage weiter, so daß die Beschäftigungsgarantie trotz der Zugeständnisse nicht eingehalten werden kann, droht den Betriebsräten der Stimmzug, weil der Betriebsrat zu Lasten der Belegschaft eine Vereinbarung getroffen hat, die keine entsprechende Gegenleistung erbracht hat.

Lediglich im Falle einer drohenden (Teil-)Stilllegung oder Verlagerung des Betriebes, von der größere Teile der Belegschaft betroffen wären, stehen die Chancen für eine betriebliche Einigung im Rahmen von Öffnungsklauseln gut. Denn je mehr insider von Arbeitslosigkeit bedroht sind, desto schwieriger wird es für die Betriebsparteien, die Beschäftigungsprobleme zu externalisieren.

Die bisherigen Erfahrungen mit tariflichen Öffnungsklauseln zeigen eine eher zurückhaltende Inanspruchnahme. Dies gilt sowohl für die schon seit den achtziger Jahren bestehenden Möglichkeiten zur Differenzierung der Arbeitszeit⁴³ als auch für die ost-deutschen Härtefallregelungen (s.u.) ebenso wie für die seit 1993 vereinbarten Öffnungsklauseln, mit denen Arbeitszeiten und Löhne den betrieblichen Erfordernissen angepaßt werden können.⁴⁴

Zudem hat eine qualitative Untersuchung zur potentiellen Nutzung von Öffnungsklauseln in Flächentarifverträgen ergeben, daß nur die Hälfte der befragten Arbeitgeber und nur ein Viertel der befragten Betriebsräte überhaupt ein Interesse an Öffnungsklauseln zeigt (vgl. Seitel 1994, 29ff.).⁴⁵ Dabei handelt es sich vorwiegend um kleine und mittlere Betriebe, die die Orientierung der verbandlichen Tarifpolitik an den Großbetrieben kritisieren. Die ablehnende Mehrheit sieht dagegen in den Öffnungsklauseln die Gefahr einer „Obstruktionspolitik“ der Arbeitnehmervertretungen sowie der Demotivation der Mitarbeiter. Es sei grundsätzlich leichter, die Beschäftigungsmenge nach unten anzupassen als eine Lohnvariation einzuführen (vgl. Seitel 1994, 35f.).

Die eher vagen Informationen über die Inanspruchnahme der bislang vereinbarten Öffnungsklauseln lassen allerdings keine gesicherten Rückschlüsse auf die zukünftige Anwendung von Öffnungsklauseln zu. Zum einen werden die Betriebe zukünftig ihre eigenen Erfahrungen mit den neuen Tarifregelungen oder zumindest die Erfahrungen anderer Betriebe in ihre Entscheidungen einbeziehen. Zum anderen können sich die oben skizzierten Kalküle der Akteure unter sich wandelnden Rahmenbedingungen än-

⁴³ Vgl. zu verschiedenen empirischen Studien über die Inanspruchnahme der Flexibilisierungs- und Variabilisierungsoptionen Bosch et al. 1988, 231 ff. u. 263ff.; Promberger 1993, 15 ff.; Promberger/Trinczek 1993 107ff; Seitel 1995a, 228ff.

⁴⁴ Auch ausländische Erfahrungen mit tariflichen Öffnungsklauseln stimmen skeptisch. So haben in Österreich von 2.300 in Frage kommenden Betrieben lediglich 76 Betriebe (3,3 v.H.) mit ca. 13 v.H. der Beschäftigten von den im Herbst 1993 erstmals tariflich vereinbarten Öffnungsklauseln Gebrauch gemacht (vgl. Auer/Welte 1994, 301ff.).

⁴⁵ Befragt wurden 22 Betriebe aus der Metall- und Elektroindustrie in den alten Bundesländern (vgl. zu den Ergebnissen auch Seitel 1995a, 361ff.).

dem. So dürfte der Grad der Inanspruchnahme nicht nur von der jeweiligen wirtschaftlichen Situation bzw. der Beschäftigungslage der Betriebe, sondern auch von der konkreten Ausgestaltung der Öffnungsklauseln abhängen. Schließlich haben die Tarifparteien bisher erst einen Teil möglicher Varianten von Öffnungsklauseln in einigen Tarifbereichen erprobt.

Notfallklauseln

Tarifliche Notfall- bzw. Härtefallklauseln wurden bislang vor allem in den ostdeutschen Tarifbereichen vereinbart.⁴⁶ Jedoch erfüllen die Öffnungsklauseln in den westdeutschen Tarifverträgen zur Beschäftigungssicherung eine ähnliche Funktion wie die ostdeutschen Notfallklauseln: In wirtschaftlichen Krisenzeiten können die Betriebsparteien die tariflichen Löhne und/oder Arbeitszeiten kürzen, um die Beschäftigung zu sichern. Während die ostdeutschen Härtefallregelungen einen Notfall explizit vorschreiben, setzen die Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung eine prekäre Beschäftigungslage implizit voraus. Der Unterschied liegt somit in der engeren Begrenzung der Härtefallregelungen auf einen zuvor definierten oder konkret festzustellenden Notfall. Hieraus resultieren eine Reihe von Problemen.

So ergeben sich bereits bei der Vereinbarung der Notfallklauseln Schwierigkeiten, weil Kriterien festzulegen sind, nach denen der Eintritt eines Notfalles zu bemessen ist. Vereinbaren die Tarifparteien *allgemeine* bzw. *wenig konkrete* und kaum zu operationalisierende Kriterien - wie z.B. die wirtschaftliche Bedrohung von Arbeitsplätzen oder des Betriebes - und überlassen den Betriebsparteien die freiwillige Einigung über das Vorliegen eines Notfalles, bestünde faktisch kein Unterschied zu den Öffnungsklauseln in den Beschäftigungssicherungstarifverträgen. Bei einer engen Definition der Kriterien - wie z.B. der Überschuldung oder der Zahlungsunfähigkeit des Unternehmens - droht dagegen die Gefahr, daß mit den Notfallklauseln Arbeitsplätze nicht mehr gerettet werden können, weil sie erst zu spät angewendet werden dürfen (vgl. ähnlich auch Seitel 1995a, 464ff.).

Wollen die Tarifparteien einerseits die Öffnung der Tarifverträge begrenzen und nur in einem expliziten Notfall erlauben sowie andererseits die potentielle Beschäftigungswirksamkeit der Öffnungsklausel nicht einschränken, müssen die Härtefallregelungen ein Verfahren vorsehen, mit dem sowohl der Eintritt eines Notfalles rechtzeitig festgestellt als auch die Anwendung der Notfallklausel gewährleistet werden kann. Für ein solches Verfahren erscheinen tarifliche Öffnungsklauseln, die auf dem Prinzip der Freiwilligkeit basieren, d.h., die nur bei beiderseitiger Zustimmung der Betriebsparteien angewendet werden dürfen, kaum tauglich. Die Interessendivergenzen zwischen den Betrieben, die möglichst frühzeitig die Tarife unterschreiten wollen und den Arbeitnehmern, die möglichst lange die tarifliche Vergütung erhalten wollen, sprechen

⁴⁶ In Westdeutschland ist bislang nur in der Textilindustrie eine Härtefallregelung - allerdings in einer milderer Variante - zustande gekommen.

prinzipiell gegen eine einvernehmliche Einigung über das Vorliegen eines Notfalles und die Anwendung der Notfallklausel.⁴⁷

Vorgeschlagen werden daher Verfahren, die entweder die Betriebsparteien zu einer Einigung zwingen können oder die Entscheidung an Dritte delegieren. So soll ein Einigungszwang der Betriebsparteien notfalls mit Hilfe der betriebsverfassungsrechtlich institutionalisierten Einigungsstelle durchgesetzt werden. Die Schlichtung tarifpolitischer Konflikte durch die betriebliche Einigungsstelle dürfte jedoch mit dem Prinzip der Tarifautonomie kaum vereinbar sein (vgl. ähnlich Wendeling-Schröder 1997, 96f.). Schließlich hätten weder die Betriebsparteien das Recht zur Konfliktaustragung noch wäre gewährleistet, daß die Einigungsstelle im Sinne der Tarifparteien votiert. Gleiches gilt für den Vorschlag, andere staatliche Instanzen - wie z.B. das Arbeitsamt - über die Anwendung der Notfallklauseln entscheiden zu lassen. Die Entscheidungskompetenz müßte daher letztlich bei den Tarifparteien selbst angesiedelt bleiben, sei es im Wege von gesonderten Tarifverhandlungen für die notleidenden Betriebe oder im Rahmen von tariflichen Schiedsverfahren.⁴⁸

Dadurch würde allerdings die eigentlich angestrebte betriebliche Öffnung der Tarifverträge wieder eingeschränkt. Zwar ist eine betriebs- und zeitnahe Entscheidung über die Inanspruchnahme der Notfallklausel nicht ausgeschlossen, wenn die Tarifparteien entsprechenden Anträgen der Betriebsparteien zustimmen müssen. Die Betriebsparteien riskieren bei diesem Verfahren aber am Vetorecht der Verbände zu scheitern. Bei einer konfliktären betrieblichen Situation dürfte dies die Betriebe nicht dazu anreizen, die Inanspruchnahme der Notfallklauseln zu beantragen. Schließlich ist damit zu rechnen, daß die Betriebsräte die Gewerkschaft zu einem Veto drängen. Haben sich dagegen die Betriebsparteien gemeinsam auf die Anwendung der Notfallklausel verständigt, muß eine zusätzliche Zustimmung der Tarifparteien für die Betriebsparteien als „Verbandszensur“ gelten (Seitel 1995a, 466f.). Das Vetorecht der Tarifparteien kann zwar durchaus im Interesse der Arbeitnehmer sein, weil es einen zusätzlichen Schutz bietet, von den Unternehmen nicht übervorteilt zu werden. Einer regen und rechtzeitigen Inanspruchnahme der Notfallklauseln dürfte ein Vetorecht der Tarifparteien aber kaum förderlich sein.

Festzuhalten ist, daß eine explizite und formale Begrenzung des Geltungsbereichs der Öffnungsklauseln auf einen etwaigen Notfall die Beschäftigungswirksamkeit der Klauseln mindert. Eine sachgerechte und von den Tarifparteien intendierte Anwendung der Notfallklauseln ist wegen der Schwierigkeiten bei der Definition und Entscheidung

⁴⁷ Letztlich sind die oben diskutierten Kalküle der Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausschlaggebend. Diese sprechen nur unter bestimmten Bedingungen für eine Inanspruchnahme der Öffnungsklauseln.

⁴⁸ So z.B. das Verfahren für die ostdeutschen Härtefallregelungen in der Metallindustrie (vgl. Hinkel/Kurtzke 1997) oder die neueste Variante im Beschäftigungssicherungsvertrag der niedersächsischen Metallindustrie.

über das Vorliegen eines Notfalles kaum sicherzustellen. Explizite Härtefallregelungen haben daher gegenüber tariflichen Öffnungsklauseln, die eine prekäre wirtschaftliche Lage implizit voraussetzen, in beschäftigungspolitischer Hinsicht keinen Vorteil.

So zeigen auch die Erfahrungen mit den Härtefallregelungen in Ostdeutschland, daß tarifliche Notfallklauseln, deren Inanspruchnahme an die Zustimmung der Tarifparteien gebunden ist, eher selten angewendet werden. So kamen in der gesamten ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie zwischen 1993 und 1995 bei 181 Anträgen lediglich 98 Härtefallregelungen zustande (vgl. Hickel/Kurtzke 1997, 102). Auch wenn damit offen bleibt, wieviele Unternehmen die Härtefallregelung - unabhängig von der Antragstellung - gern in Anspruch genommen hätten, erscheint die Zahl der letztlich genehmigten Fälle angesichts des relativ langen Zeitraums, der enormen wirtschaftlichen Schwierigkeiten in der ostdeutschen Metallindustrie sowie des starken Lohndrucks aufgrund der Tarifangleichung an das Westniveau nicht sonderlich hoch. Zwar hat sich die Zahl der Härtefallanträge in der Metallindustrie der neuen Bundesländer seit dem 1. Juli 1996 mit der Angleichung der Osttarife an das Westniveau erhöht (vgl. Handelsblatt 10.7.1996). Ob damit die Chancen für eine stärkere Nutzung der Härtefallregelungen steigen, darf jedoch angesichts der bislang eher restriktiven Genehmigungspraxis bezweifelt werden.⁴⁹

Options- und Menülösungen

Die Tarifparteien haben mit den Öffnungsklauseln in den Beschäftigungssicherungstarifverträgen die Betriebsparteien ermächtigt, freiwillige Betriebsvereinbarungen abzuschließen, die von den allgemeinen Regelungen der Verbandstarifverträge abweichen dürfen. So können die Betriebsparteien z.B. die Arbeitszeit bis zu einem bestimmten Prozentsatz verkürzen, einen (Teil-)Lohnausgleich aushandeln und eine Beschäftigungsgarantie vereinbaren. Dabei dürfen sich die Betriebe jedoch nur im Rahmen der von den Tarifparteien definierten Optionen bewegen (Optionslösung). Weitergehende Abweichungen sind unzulässig.

Eine spezielle Variante bieten die meisten Beschäftigungssicherungstarifverträge in der Metallindustrie, in denen die Tarifparteien zwei Alternativen definiert haben. Zum einen können Arbeitszeit und Einkommen für alle Beschäftigten gekürzt werden, wenn eine Beschäftigungsgarantie gewährt wird. Zum anderen kann die Arbeitszeit für Teile der Beschäftigten verkürzt werden, wenn ein Teillohnausgleich gezahlt wird. Die Betriebsparteien haben die Möglichkeit, eine der beiden Alternativen auszuwählen oder die generellen Regelungen der Tarifverträge anzuwenden (Menülösung).

⁴⁹ „Die Art und Weise, wie die Arbeitgeberverbände die in Ostdeutschland eingerichteten Härtefallklauseln aufgenommen haben, zeigt, daß für Instrumente mittlerer Reichweite derzeit kein günstiges Klima existiert. ... Dagegen erscheint den Unternehmen eine generelle Öffnung ohne Hinzuziehung der Tarifparteien attraktiver“ (Schröder 1996, 611).

Diese Varianten haben im Vergleich zu allgemeinen Öffnungsklauseln den Vorzug, daß eine etwaige Unterschreitung der Tarifnormen bereits durch die Tarifparteien legitimiert ist. Während sich die Betriebsparteien bei allgemeinen Öffnungsklauseln in einem für sie ungesicherten Gelände bewegen, in dem es an Orientierung für die Abweichung von den Flächentarifverträgen fehlt, weisen Optionen oder eine Menüwahl einen relativ gesicherten Weg. Dieser Aspekt ist vor allem für die Betriebsräte von Bedeutung. Schließlich dürfte ihnen eine Zustimmung zu tarifunterschreitenden Betriebsvereinbarungen leichter fallen, wenn die Gewerkschaft entsprechenden Optionen oder Menüs auf der tariflichen Ebene bereits zugestimmt hat. Jedenfalls reduziert sich mit der tariflichen Vorgabe bestimmter Optionen oder Alternativen das Konfliktpotential auf der betrieblichen Ebene.

Auch im Unterschied zu den Notfallklauseln weisen Options- und Menülösungen einen Vorteil auf: Die Anwendung der Klauseln ist formal weniger stark eingeschränkt, so daß ihr beschäftigungspolitisches Potential größer sein dürfte.

Demgegenüber bleibt der betriebliche Handlungsspielraum bei Options- oder Menülösungen eng begrenzt, was die tatsächliche Beschäftigungswirksamkeit der Tariföffnung einschränken kann, weil die Betriebe möglicherweise nicht weit genug nach unten abweichen dürfen, um die Beschäftigung zu sichern. Zudem ist zu vermuten, daß sich im Rahmen von Menülösungen eine Tendenz zum „Stammessen“ ergibt (Seitel 1995a, 335), da es für den Betriebsrat angesichts nicht homogener Arbeitnehmerinteressen problematisch sein kann, eine Alternative auszuwählen, die einem Teil der Beschäftigteninteressen nicht gerecht wird. Die Beibehaltung des tariflichen status quo dürfte dem Betriebsrat grundsätzlich leichter fallen als das Abweichen vom Tarifvertrag. Schließlich stehen betriebliche Vereinbarungen, die das Tarifniveau unterschreiten, unter einem größeren Legitimationszwang als das Festhalten an den von den Tarifparteien zu verantwortenden generellen Regelungen der Tarifverträge.

Korridorlösungen

Eine weitere Variante bei der Öffnung von Tarifverträgen für betriebliche Regelungen stellen tarifvertraglich vereinbarte Korridore dar. Die Tarifparteien handeln einen oberen und unteren Eckwert aus. Die Betriebsparteien können innerhalb der vorgegebenen Bandbreite eigene Lösungen finden.

Tarifliche Korridore sind bislang eindeutig die Ausnahme geblieben und wurden bisher nur für die Dauer der Arbeitszeit vereinbart. So darf z.B. die wöchentliche Arbeitszeit (und dementsprechend auch das Einkommen) in der westdeutschen Chemieindustrie je nach betrieblicher Vereinbarung zwischen 35 und 40 Stunden schwanken.⁵⁰ Grund-

⁵⁰ Nach einer Umfrage des Bundesarbeitgeberverbandes Chemie hatten von dieser Möglichkeit im ersten Jahr rund 28 v.H. der erfaßten Betriebe Gebrauch gemacht. Für rund 24.600 Beschäftigte wurde demnach die Arbeitszeit im Rahmen des Korridors verlängert, für rund 3.500 Beschäftigte wurde sie verkürzt (vgl. Bundesarbeitgeberverband Chemie 1994, 2).

sätzlich könnten Bandbreiten aber auch in Lohntarifverträge aufgenommen werden. Korridorlösungen sind allerdings aus mehreren Gründen problematisch:

Zunächst ist darauf zu verweisen, daß Korridorlösungen im Unterschied zu den übrigen Öffnungsklauseln betriebliche (Lohn-)Verhandlungen erzwingen können, weil die tarifvertraglichen Regelungen mit einem Korridor für die Betriebe nicht hinreichend genug bestimmt sind. Ein solcher Verhandlungszwang wäre angesichts der sehr unterschiedlichen Vertretungsstärke der Betriebsräte (vgl. z.B. Kotthoff 1994) sowie der gesetzlich normierten Friedenspflicht nicht nur aus Sicht der Gewerkschaften riskant, sondern auch aus Sicht der Arbeitgeberverbände kaum akzeptabel, weil dadurch die Unternehmen recht willkürlich von den Korridorlösungen profitieren bzw. benachteiligt würden. Schließlich ist davon auszugehen, daß in gewerkschaftlich gut organisierten Betrieben starke Betriebsräte für die Arbeitnehmer bessere Regelungen durchsetzen können, als dies in schlecht organisierten Betrieben ohne Betriebsrat der Fall wäre. Diese Gefahr besteht zwar generell auch unabhängig von Korridorlösungen, sie würde sich aber durch einen betrieblichen Verhandlungszwang im Rahmen eines tariflichen Korridors verschärfen.

Wenn aus diesem Grund ein betrieblicher Verhandlungszwang vermieden werden soll, müssen die Tarifverträge zusätzlich zu dem Korridor einen (Mittel-)Wert definieren, der bei fehlender Einigung der Betriebsparteien an die Stelle der betrieblich auszuhandelnden Vereinbarungen tritt. In einem solchen Fall unterscheiden sich Korridorlösungen allerdings nicht mehr prinzipiell von den übrigen Öffnungsklauseln. Denn zum einen wäre dann eine Unterschreitung des Tarifniveaus bzw. des (Mittel-)Wertes nur noch im Rahmen freiwilliger Betriebsvereinbarungen möglich. Zum anderen ist eine Überschreitung des Tarifniveaus ohnehin auch unabhängig von einem tariflichen Korridor jederzeit zulässig. Der obere Eckwert würde somit lediglich die Lohndrift nach oben begrenzen.

Aus beschäftigungspolitischer Sicht ist daher weniger die Spanne der Bandbreite, als vielmehr der untere Eckwert von Bedeutung. Der untere Eckwert markiert ähnlich wie bei den Optionen oder den verschiedenen Alternativen im Rahmen eines Menüs den Spielraum für die Abweichung nach unten. Im Unterschied zu den Menülösungen kann ein tariflicher Korridor allerdings die unterschiedlichsten Kombinationen aus Lohnerhöhungen bzw. Lohnsenkungen, Arbeitszeitvariationen und Beschäftigungsgarantien ermöglichen. Hierin liegt auf der einen Seite für die Betriebsparteien die Chance, maßgeschneiderte Lösungen zu finden. Auf der anderen Seite bergen die Korridorlösungen für die Tarifparteien das Risiko einer unkoordinierten und verselbständigten betrieblichen Tarifpolitik.

So könnten die Betriebsparteien innerhalb des einmal eingeräumten Korridors Vereinbarungen treffen, die die Tarifpolitik der Verbände präjudizieren, bzw. die Tarifparteien zwingen, auch in Zukunft einen ähnlich großen Spielraum zu gewähren. Dabei können die auf der betrieblichen Ebene im Rahmen des Korridors gefundenen Lösungen mit der tarifpolitischen Strategie der Verbände durchaus konfliktieren. So dürften etwa

betriebliche Strategien, die z.B. Arbeitszeit- und Lohnminderungen sowie längerfristige Beschäftigungsgarantien beinhalten, in der nächsten Tarifrunde nicht durch einheitliche, flächendeckende Lohnerhöhungen oder Arbeitszeitverlängerungen gefährdet werden. Im Gegensatz zu den Options- und Menülösungen mit temporärem Charakter müßten Korridorlösungen mit einem größeren inhaltlichen Gestaltungsspielraum daher auch in zeitlicher Hinsicht mehr Freiraum bieten. Einmal etablierte Korridorlösungen, die von den Betrieben unterschiedlich auszufüllen sind, dürften dann aber kaum mehr reversibel sein.

Im Zusammenhang mit Korridorlösungen wird häufig auch die Einführung von Gewinnbeteiligungen bzw. gewinnabhängigen Lohnbestandteilen vorgeschlagen, um eine Lohnmäßigung und damit mehr Beschäftigung zu erreichen (vgl. z.B. Sachverständigenrat 1996). Neben den bereits diskutierten Schwierigkeiten, die sich aus der Vereinbarung tariflicher (Lohn-)Korridore ergeben können, tauchen bei der Einführung gewinnabhängiger Entlohnungsformen zusätzliche Probleme auf.

So kann die Einführung gewinnabhängiger Lohnbestandteile nur dann zu mehr Beschäftigung führen, wenn der vom Gewinn unabhängige Basislohn niedriger ist als der ursprüngliche Fixlohn (vgl. Schares 1995, 294). Gewinnabhängige Löhne müßten daher von den Betriebsparteien unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten grundsätzlich im unteren Bereich des Korridors angesiedelt werden, der den früheren Tariflohn unterschreitet.

Damit gehen jedoch nicht nur die Arbeitnehmer wegen der unsicheren Gewinnentwicklung das Risiko einer Lohnminderung ein, weil die erwünschten Gewinne ausbleiben können, sondern auch die Unternehmer tragen ein zusätzliches Risiko: Fallen die Gewinne hoch aus, kann die Summe aus Basislohn und gewinnabhängigem Zusatzlohn den tariflichen Fixlohn überschreiten. In diesem Fall sind wegen der gestiegenen Lohnkosten negative Beschäftigungswirkungen zu befürchten. Im anderen Fall - bei schlechter Gewinnentwicklung - ist trotz der Lohnminderung eine Ausweitung der Beschäftigung nicht wahrscheinlich; die positive Wirkung dürfte allenfalls in der Sicherung des bestehenden Beschäftigungsniveaus liegen.

Wegen der Unsicherheiten bezüglich der Gewinnentwicklung und der Beschäftigungswirkungen dürften die Betriebsparteien anderen beschäftigungssichernden Strategien, z.B. Arbeitszeitverkürzungen ohne Lohnausgleich mit Kündigungsbeschränkungen, den Vorzug geben. Denn im Unterschied zu gewinnabhängigen Entlohnungsformen sind Kosten und Nutzen für die Betriebe wie die Beschäftigten besser zu kalkulieren. Zudem sind die Beschäftigungswirkungen prinzipiell nicht schlechter einzuschätzen.

Bei gewinnabhängigen Lohnbestandteilen stellt sich noch ein weiteres Problem, das ihre Vereinbarung erschwert. So müssen sich die Betriebsparteien auf ein Verfahren für die Berechnung des Gewinns verständigen und die Einhaltung des Verfahrens sowie die Auszahlung des Zusatzlohnes kontrollieren. Dies setzt nicht nur ein hohes Maß

an Informations- und Kooperationsbereitschaft seitens der Arbeitgeber, sondern auch ökonomische Kompetenz und das Vertrauen der Betriebsräte voraus.

Angesichts dieser Schwierigkeiten bei der Vereinbarung gewinnabhängiger Löhne ist es nicht verwunderlich, daß die Tarifparteien die Flächentarifverträge bislang nicht für gewinnabhängige Entlohnungsformen geöffnet haben, auch wenn von diesen grundsätzlich positive Beschäftigungswirkungen ausgehen können (vgl. im einzelnen Schares 1995, Seitel 1995a, 391ff.).⁵¹

Abgesenkte Einstiegetarife

Während die bisher diskutierten Öffnungsklauseln den Betriebsparteien einen Verhandlungsspielraum über Löhne, Arbeitszeiten oder Beschäftigung eröffnen und grundsätzlich sämtliche Beschäftigte eines Betriebes betreffen können, zielen Einstiegetarife auf die tarifvertragliche Kürzung der Löhne nur für bestimmte Personengruppen ab. So verfolgen sowohl die Vorschläge der Deregulierungskommission, der Monopolkommission und des Sachverständigenrates als auch die erstmalig in der Chemischen Industrie und der Papierindustrie vereinbarten Einstiegetarife das Ziel, die Einstellung von (Langzeit-)Arbeitslosen sowie die Übernahme von Auszubildenden durch eine vorübergehende Reduzierung der Löhne zu erleichtern. Die Entscheidung über die Anwendung der tarifvertraglich vereinbarten Einstiegetarife kann grundsätzlich den einzelnen Arbeitgebern und den betroffenen Einstiegern überlassen oder an die Zustimmung der Betriebsräte geknüpft sein.

Abgesenkte Einstiegetarife sind damit in formaler wie auch funktionaler Hinsicht enger begrenzt als die übrigen Öffnungsklauseln, die einer Verbesserung der (gesamt-)betrieblichen Beschäftigungslage dienen und nicht gruppenspezifisch wirken sollen. Daher dürfte auch in beschäftigungspolitischer Hinsicht Einstiegetarifen im Vergleich zu den anderen Öffnungsklauseln nur eine nachrangige Bedeutung zukommen. Allerdings kann im Unterschied zu den übrigen Öffnungsklauseln mit abgesenkten Einstiegetarifen nicht nur der Lohn gesenkt, sondern auch die Lohnstruktur differenziert werden.

Von zentraler Bedeutung für die lohn- und beschäftigungspolitische Wirkung von Einstiegetarifen sind die Höhe und die Dauer der abgesenkten Entlohnung sowie die jeweilige betriebliche Beschäftigungssituation. Je stärker und je länger die Tarife für neu Eingestellte abgesenkt werden können, desto größer ist der Lohnkostenvorteil für die Arbeitgeber und damit der Spielraum für zusätzliche Beschäftigung. Eine gravierende und beschäftigungswirksame Reduzierung der durchschnittlichen Lohnkosten - wie sie etwa im Rahmen allgemeiner Öffnungsklauseln möglich ist - können Betriebe mittels Einstiegetarifen allerdings nur erreichen, wenn sie ihre Beschäftigung stark ausweiten

⁵¹ Vgl. auch den Haustarifvertrag bei der Lufthansa, der sowohl Gewinnbeteiligungen als auch Kündigungsbeschränkungen vorsieht (Handelsblatt 11./12.4.1997).

oder eine hohe personelle Fluktuation erreichen und so die Einstiegetarife auf möglichst viele Beschäftigte anwenden können. Daher dürften die bisher von den Tarifparteien vereinbarten Einstiegetarife, die lediglich eine vorübergehende Differenzierung der Löhne (für ein Jahr) vorsehen, um die unterstellte zeitweilig geringere Produktivität neuer Mitarbeiter bzw. zuvor Arbeitsloser auszugleichen, nur in relativ geringem Umfang zu zusätzlicher Beschäftigung führen.

Gegen eine dauerhafte Lohnkürzung und eine starke Lohnspreizung im Rahmen von Einstiegetarifen, die sich in stärkerem Maße positiv auf das Beschäftigungsniveau auswirken könnten, sprechen mehrere Argumente.

So dürften die Neueingestellten eine starke und dauerhafte Lohndiskriminierung als unfair empfinden. Wenn für die Einstieger kein Anreiz bzw. keine Aussicht besteht, in der betrieblichen Lohnhierarchie aufzusteigen und das Lohnniveau der übrigen Beschäftigten zu erreichen, kann nicht damit gerechnet werden, daß sie die gleiche Produktivität erbringen. Vielmehr dürfte ein zweigleisiges Entlohnungssystem die Kooperation zwischen den schlechter und besser entlohnenden Beschäftigten erschweren sowie innerbetriebliche Konflikte schüren.⁵² Deswegen empfehlen sich aus betrieblicher Sicht kräftig abgesenkte und längerfristig angelegte Einstiegetarife nur dann, wenn die Neueingestellten nicht mit anderen Beschäftigten kooperieren müssen, etwa bei der Gründung neuer Betriebe oder bei bestimmten Dienstleistungen, die keine Teamarbeit erfordern, wie z.B. Haushaltsservice (vgl. auch Sadowski/Schneider 1996, 22ff.).

Außerdem dürften Neueingestellte bei auf Dauer reduzierten Einstiegetarifen kein Interesse an längerfristigen Arbeitsverhältnissen haben, sondern bessere Verdienstmöglichkeiten bei anderen Unternehmen suchen. Daher sind derartige Einstiegetarife für Arbeitgeber, die längerfristige Beschäftigungsbindungen anstreben, z.B. weil sie die Bildung betriebspezifischen Humankapitals benötigen, kaum erfolgversprechend. Zudem müssen die Betriebe, soweit nicht sämtliche Arbeitgeber die abgesenkten Einstiegetarife anwenden, damit rechnen, daß sich zu den Bedingungen der Einstiegetarife bei ihnen nicht mehr die besten Arbeitskräfte um eine Einstellung bewerben. Die Unternehmer haben u.a. aus diesen Gründen auch bisher i.d.R. auf ihr Recht verzichtet, bei Neueinstellungen mit Beschäftigten, die keiner Gewerkschaft angehören und deshalb nicht tarifgebunden sind, entsprechende Einstiegetarife einzelvertraglich zu vereinbaren oder die Neueingestellten im Rahmen der bestehenden Tarifverträge niedriger einzugruppieren.

Im Falle tarifvertraglich vereinbarter Einstiegetarife ist zudem zweifelhaft, ob die Einstieger die abgesenkten Tarife akzeptieren und der Betriebsrat - soweit erforderlich - der Anwendung der Tarife zustimmt. Denn das Lohnzugeständnis einzelner Einstieger dürfte für das betriebliche Beschäftigungsniveau bzw. die Beschäftigungssicherheit der Arbeitnehmer unerheblich sein bzw. allenfalls in Kleinbetrieben eine Rolle spielen (vgl. Seitel 1994, 7).

⁵² Vgl. zu den Erfahrungen mit den entsprechenden amerikanischen two-tier wage plans VIII.2.1.

Ferner beinhalten tariflich vereinbarte und auf Dauer angelegte Einsteigertarife für die Gewerkschaften ein erhebliches Risiko. Zwar eröffnen die Gewerkschaften mit den Einsteigertarifen den outsidern neue Beschäftigungschancen; bei längerfristig abgesenkten Tarifen werden aber aus den neueingestellten outsidern wegen der fortdauernden Lohndiskriminierung keine „gleichwertigen“ insider. Die Gewerkschaften dürften nicht nur Schwierigkeiten haben, unter den Neueingestellten neue Mitglieder zu rekrutieren, sondern sich vielmehr mit einer Opposition gegen den Fortbestand der Einsteigertarife konfrontiert sehen. Bei der Etablierung eines zweigleisigen Entlohnungssystems droht daher eine Fraktionierung der Belegschaft wie auch des Betriebsrates.

Bei der Vereinbarung und Anwendung von Einsteigertarifen ergibt sich somit ein Dilemma: Beschäftigungswirksame Einsteigertarife, die kräftig abgesenkt und längerfristig gültig sein müssen, haben weder auf der tariflichen noch der betrieblichen Ebene gute Durchsetzungschancen. Temporäre und nur geringfügig abgesenkte Einsteigertarife lassen sich zwar leichter vereinbaren, dafür erzielen sie aber nur eine geringe beschäftigungspolitische Wirkung.

So haben sich die Tarifparteien in der Chemischen Industrie auf Einsteigertarife verständigen können, die für ein Jahr befristet sind und um maximal 10 v.H. unter dem alten Tarifniveau liegen dürfen. Ihre beschäftigungspolitische Bedeutung ist entsprechend gering. Lediglich jeder Siebte der knapp 23.000 neuen Mitarbeiter in der Chemieindustrie wurde im Zeitraum zwischen Januar und September 1994 zu den Bedingungen der Einsteigertarife eingestellt. Dabei handelte es sich mehrheitlich um ehemalige Auszubildende. Rund 950 bzw. etwa vier v.H. der Neueinstellungen entfielen auf Langzeitarbeitslose, die zu den Bedingungen der Einsteigertarife einen Arbeitsplatz erhielten (vgl. iwd 1995, Nr. 49, 8). Offen bleibt, ob und inwieweit durch die abgesenkten Einsteigertarife zusätzliche Neueinstellungen vorgenommen wurden, die ansonsten unterblieben wären.

3.2.3 Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips

Im Unterschied zu den verschiedenen Varianten gesetzlicher und tariflicher Öffnungsklauseln ist eine arbeitsvertragliche Abweichung von den Tarifverträgen im Rahmen des Günstigkeitsprinzips die einfachste Lösung.⁵³ Weder der Gesetzgeber noch die Tarifparteien müssen Ausnahmetatbestände definieren; die Arbeitgeber können mit ihren Beschäftigten für diese günstigere Regelungen vereinbaren, als es die Tarifverträge vorsehen. Soweit die Vereinbarungen von den Tarifverträgen nach oben abweichen, ist dies unproblematisch.

Es stellt sich hier die Frage, ob Vereinbarungen, die von den Tarifverträgen nach unten abweichen, für die Arbeitnehmer günstiger sein können. Aus einer makroökonomischen bzw. beschäftigungspolitischen Sicht mag dies der Fall sein, wenn mit der Un-

⁵³ Allerdings dürfte sie nicht die billigste Lösung sein, weil höhere Transaktionskosten anfallen.

terschreitung der Tarifnormen Arbeitsplätze erhalten werden können, die sonst verloren gingen. Aus individueller Sicht der einzelnen Arbeitnehmer erscheint eine solche Betrachtung jedoch fragwürdig.

Schließlich würden die Arbeitnehmer bei dieser Interpretation des Günstigkeitsprinzips die Mindestniveaugarantie der kollektiven Verträge verlieren und müßten statt dessen einen individuellen Interessenausgleich mit dem Arbeitgeber finden, der sich i.d.R. in einer stärkeren (Verhandlungs-)Position befindet. Dies dürfte kaum die Gewähr dafür bieten, daß für die Arbeitnehmer günstigere Regelungen zustande kommen. Auch eine formale Begrenzung der Abweichungen auf freiwillige Vereinbarungen hätte gerade im Falle bedrohter Arbeitsplätze vermutlich faktisch keine Bedeutung.

Ähnlich wie die Einführung einer allgemeinen gesetzlichen Öffnungsklausel würde die Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips die Unabdingbarkeit der Tarifverträge grundsätzlich einschränken. Das Günstigkeitsprinzip hätte dann nicht mehr eine Ergänzungsfunktion, sondern würde die Schutzfunktion der Tarifverträge insgesamt in Frage stellen (vgl. Däubler 1992, 241). Der Günstigkeitsvergleich müßte sich nicht mehr nur auf den Tarifvertrag und die arbeitsvertraglichen Vereinbarungen beschränken, sondern könnte sich auch auf den Vergleich mit dem Zustand der Arbeitslosigkeit erstrecken. Das Ergebnis dieses Vergleichs stünde bereits ex ante fest, weil ein Arbeitsvertrag zu schlechteren Bedingungen für die Arbeitnehmer regelmäßig als günstiger eingestuft werden müßte als eine Situation ohne Arbeitsvertrag. Die Tarifbedingungen würden damit zur beliebigen Disposition der Parteien gestellt, was ebenso wie die Einführung allgemeiner gesetzlicher Öffnungsklauseln schon aus verfassungsrechtlichen Gründen ausscheidet (vgl. Hromadka 1996, 289).⁵⁴

Ein Günstigkeitsvergleich könnte allenfalls in Betracht kommen, wenn die Arbeitgeber im Gegenzug für die Absenkung der tariflichen Standards eine betriebliche Beschäftigungsgarantie bieten (vgl. Adomeit 1996, 70ff.). In diesem Fall kann auch aus Sicht der einzelnen Arbeitnehmer die arbeitsvertraglich garantierte Beschäftigungssicherheit günstiger sein als die Einhaltung der tariflichen Standards.

3.2.4 Einschränkung der Allgemeinverbindlichkeit und der Nachwirkung

Während die Einführung von Öffnungsklauseln und die Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips eine Unterschreitung tariflicher Normen auf direktem Wege ermöglichen, können gesetzliche Beschränkungen der Allgemeinverbindlichkeit und der Nachwirkung lediglich eine indirekte Wirkung entfalten. So zielt die Einschränkung der Allgemeinverbindlicherklärungen auf die Stärkung der Außenseiterkonkurrenz ab, wovon die Deregulierungsbefürworter einen verstärkten Druck auf die Tariflöhne erwarten.

⁵⁴ Gleiches gilt für den Vorschlag, nur noch schuldrechtlich wirkende Tarifverträge abzuschließen (vgl. Heinze 1996, 734f.), weil es dann im Belieben der Betriebe stünde, die Tarifverträge anzuwenden.

In beschäftigungspolitischer Hinsicht dürfte die gesetzliche Beschränkung der Allgemeinverbindlichkeit sowohl wegen der lediglich indirekten Wirkung als auch wegen der bislang geringen empirischen Bedeutung der Allgemeinverbindlicherklärungen wenig wirksam sein. Denn der „Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen kommt ... nur eine untergeordnete, ergänzende Funktion zu, die sich zudem auf wenige Branchen beschränkt“ (Kreimer-de Fries 1995, 226). So waren Ende 1994 von den rund 9.000 Ursprungs-Verbandstarifverträgen lediglich „388 Tarifverträge oder 4,3% allgemeinverbindlich“ (ebd., 214).

Zudem zeigen die jüngsten Erfahrungen mit dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz, welches die heimische Bauwirtschaft vor ausländischer Billiglohnkonkurrenz schützen soll (vgl. kritisch Eekhoff 1996; Noll 1996), daß beschäftigungspolitisch strittige Allgemeinverbindlicherklärungen selbst im Falle parlamentarischer Unterstützung nur schwer durchzusetzen sind. Schließlich müssen bereits nach geltendem Recht im Tarifausschuß neben dem Arbeitsminister sowohl die Arbeitgeber als auch die Gewerkschaften zustimmen. Eine zusätzliche gesetzliche Beschränkung der Allgemeinverbindlicherklärung scheint daher aus beschäftigungspolitischen Gründen kaum geboten.

Auch die Einschränkung der Nachwirkung von Tarifverträgen kann nur indirekt zur Unterschreitung der Verbandstarifverträge und damit zu beschäftigungskonformen Vereinbarungen beitragen. Intendiert ist eine schnellere Lösung der Betriebe von den Verbandstarifverträgen im Falle einer Kündigung der Tarifverträge oder eines Austritts aus dem Arbeitgeberverband. Die Verbandstarifverträge sollen bei einer kürzeren Nachwirkungsfrist schneller und einfacher durch reduzierende Betriebsvereinbarungen ersetzt werden können. Dies birgt mehrere Gefahren:

Den Arbeitgeberverbänden droht eine Schwächung ihrer Organisation, weil tarifunwillige Mitglieder eher bereit sein dürften, aus den Arbeitgeberverbänden auszutreten, wenn sie dadurch die Tarifbindung kurzfristig vermeiden können. Geschwächte Arbeitgeberverbände können in der Folgezeit kaum dafür sorgen, daß beschäftigungskonforme Verbandstarifverträge zustande kommen. Zudem dürften die Gewerkschaften dazu tendieren, mehrjährige Laufzeiten für die Verbandstarifverträge zu vereinbaren, damit das einmal ausgehandelte Tarifniveau möglichst lange für möglichst viele Beschäftigte tarifvertraglich gesichert bleibt. Langfristige Tarifverträge erlauben jedoch keine Anpassung an zwischenzeitlich veränderte Rahmenbedingungen, wie z.B. eine verschlechterte Beschäftigungssituation. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß ein Wechsel zu betrieblichen Lohnverhandlungen infolge einer erleichterten Verbands- und Tariffucht in wirtschaftlichen Krisenzeiten für die Arbeitgeber zwar durchaus vorteilhaft sein kann, dabei auf lange Sicht jedoch gesamtwirtschaftlich ein höheres Lohnniveau zu befürchten ist (vgl. zu den Gründen VII.3.2.1).

3.2.5 Bündniskonzepte: „Bündnis für Arbeit“ und „Bündnis für Arbeit Ost“

Im Gegensatz zu den bisher diskutierten Strategien, die Verbandstarifverträge durch Verbandsflucht, Firmentarifverträge, Öffnungsklauseln, Neuinterpretation des Gön-

stigkeitsprinzips sowie Beschränkung der Allgemeinverbindlichkeit und der Nachwirkung partiell bzw. punktuell zu unterschreiten, verfolgten die unterschiedlichen Bündniskonzepte der Gewerkschaften für West- und Ostdeutschland eine umfassendere beschäftigungspolitische Strategie (vgl. VII.2.6.2). Die Lohnmäßigung („Bündnis für Arbeit“) bzw. die Arbeitszeitverkürzung ohne vollen Lohnausgleich („Bündnis für Arbeit Ost“) sollte nicht im Ausnahmefall als beschäftigungspolitische Notlösung auf betrieblicher Ebene möglich sein, sondern als Gegenleistung für Beschäftigungszusagen der Arbeitgeber verbindlicher Bestandteil der Flächentarifverträge werden.

Die Bündniskonzepte schienen zunächst die Befürworter der neoklassischen Therapie zufrieden zu stellen und die Anhänger der keynesianischen Kreislauftheorie nicht zu verschrecken: Aus neoklassischer Sicht hätte die Verpflichtung zur Lohnzurückhaltung in den Verbandstarifverträgen eine positive Beschäftigungswirkung gehabt und aus keynesianischer Sicht hätte die Verpflichtung der Arbeitgeber, zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, sichergestellt, daß die Kaufkraft gesamtwirtschaftlich nicht gesunken wäre. Allerdings blieb aus keynesianischer Perspektive offen, woher die Nachfrage nach der Mehrproduktion zusätzlich eingestellter Arbeitskräfte hätte kommen sollen. In jedem Fall wäre aber zumindest die ohnehin geplante Ausweitung der Beschäftigung honoriert worden, was den Unternehmen die Entscheidung erleichtert hätte, zusätzliche Arbeitskräfte einzustellen (vgl. Kromphardt 1996, 12ff.).

Dennoch scheiterte die Bündnisidee sowohl in ihrer west- als auch ostdeutschen Variante. Dafür können für Westdeutschland folgende Gründe angeführt werden:

(1) Die IG Metall verlangte von den Arbeitgebern eine Vorleistung. Die Unternehmen sollten schon 1996 die Beschäftigung um 110.000 Arbeitsplätze erhöhen (davon 10.000 für Langzeitarbeitslose),⁵⁵ dafür aber erst im Jahre 1997 mit einer Lohnzurückhaltung (im Rahmen der Preissteigerung) belohnt werden. In der Tarifrunde 1995 waren jedoch bereits Kostensteigerungen für 1996 von insgesamt vier bis fünf v.H. (tarifliche Lohnsteigerung und Arbeitszeitverkürzung) vereinbart worden.

(2) Die IG Metall rechnete in den Verteilungsspielraum, der zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze genutzt werden sollte, den prognostizierten Produktivitätszuwachs voll ein (vgl. auch Handelsblatt 19.12.1995; 4.1.1996), ohne zu berücksichtigen, daß „nur die um Beschäftigungsrückgänge bereinigte Fortschrittsrate der Arbeitsproduktivität überhaupt zur Disposition“ steht (Franz 1996b, 8). Schließlich geht ein Teil des Produktivitätszuwachses auf Rationalisierungen sowie den damit verbundenen Abbau von Arbeitsplätzen zurück und kann daher nicht zum Aufbau neuer Beschäftigung verwendet werden. Bevor ein höheres Beschäftigungsniveau erreicht werden kann, muß der durch die Produktivitätssteigerungen verursachte Rückgang des Arbeitsvolumens kompensiert werden. Ein positiver Beschäftigungssaldo von 110.000 zusätzlichen Beschäftigten hätte daher etwa doppelt so viele neue Arbeitsplätze erforderlich ge-

⁵⁵ Dies entspricht einem Drittel der nach dem Vorschlag in insgesamt drei Jahren zu schaffenden Arbeitsplätze.

macht.⁵⁶ Selbst nach den Berechnungen der IG Metall hätte der „Verteilungsüberschuß“ in 1996 (drei v.H.) aber nur für rund 110.000 neue Arbeitsplätze ausgereicht (vgl. Hickel 1996b, 301f.). Damit wäre lediglich der alte Beschäftigungsstand gesichert, nicht jedoch zusätzliche Beschäftigung erzielt worden, wie dies das „Bündnis für Arbeit“ voraussetzte.

(3) Ferner erwies sich die Forderung der IG Metall, die Arbeitgeber müßten verbindlich für die gesamte metallverarbeitende Industrie auf betriebsbedingte Kündigungen verzichten, als ein unüberwindbares Hindernis für das angestrebte Bündnis. Zwar ist die Vereinbarung von Kündigungsbeschränkungen oder Beschäftigungsgarantien für die Arbeitnehmer in Verbandstarifverträgen durchaus zulässig, Kündigungsbeschränkungen dürfen für die betroffenen Unternehmen jedoch nicht unzumutbar werden. Eine unzumutbare Belastung ergäbe sich z.B. dann, wenn wegen einer Stilllegung eines Betriebes oder Betriebsteiles der Arbeitgeber die Dienste nicht mehr in Anspruch nehmen kann, wegen des Ausschlusses der ordentlichen Kündigung aber weiterhin zur Zahlung des Entgelts verpflichtet bliebe. Die Tarifparteien sind daher bei etwaigen Kündigungsbeschränkungen in den Flächentarifverträgen zu betrieblichen Differenzierungen gezwungen (vgl. Hanau 1994, 140f.).⁵⁷ Auch positive Beschäftigungszusagen hinsichtlich der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze sind in Verbandstarifverträgen kaum wirksam zu garantieren. Hier stellen sich in noch stärkerem Maße als bei Kündigungsbeschränkungen Umsetzungs-, Kontroll- und Sanktionsprobleme. Einer schematischen Verpflichtung aller verbands- bzw. tarifgebundenen Betriebe, neue Arbeitsplätze zu schaffen, stehen zunächst die gleichen Gründe entgegen, die gegen undifferenzierte Kündigungsbeschränkungen angeführt werden können. Wenn aber nicht alle Betriebe einer Branche gleichermaßen verpflichtet werden können, zur Beschäftigungssicherung bzw. zum Beschäftigungszuwachs beizutragen, ergibt sich ein free-rider Problem. Schließlich stellt die tarifvertragliche Lohnmoderation ein kollektives Gut dar. Die damit verbundene Gefahr des Trittbrettfahrens ist im Falle kollektiver Beschäftigungszusagen noch größer als bei tarifvertraglichen Kündigungsbeschränkungen. Wenn die Arbeitgeber Kündigungsbeschränkungen unterlaufen wollen, müssen sie selbst aktiv werden und Kündigungen aussprechen. Diese sind gegenüber den betroffenen Arbeitnehmern begründungspflichtig und auch justiziabel. Um sich den Verpflichtungen aus Beschäftigungszusagen zu entziehen, brauchen die Betriebe dagegen nichts zu tun. Denn neue Stellen haben den Charakter einer Holschuld, die von den Gewerkschaften oder Betriebsräten eingefordert werden muß. Daher dürfte auch die Beweislast - an-

⁵⁶ Gesamtmetall rechnete für 1996 bei einem Produktionswachstums von drei v.H., einer Steigerung der Produktivität von 6,5 v.H. und einer Arbeitszeitverkürzung von rund zwei v.H. mit einem Rückgang des Arbeitsvolumens um 1,5 v.H. bzw. 110.000 Arbeitsplätzen in der Metallindustrie (vgl. Handelsblatt 19.12.1995).

⁵⁷ Dies war auch ein Grund dafür, daß Kündigungsbeschränkungen 1994 nur im Rahmen von tariflichen Öffnungsklauseln in die Beschäftigungssicherungstarifverträge aufgenommen wurden.

ders als bei Kündigungen - den Arbeitnehmervertretern obliegen. Sie müßten nachweisen, daß der Betrieb wirtschaftlich in der Lage ist, neue Arbeitskräfte einzustellen.

(4) Die gleichen Probleme stellen sich für die Arbeitgeberverbände, wenn sie ihre Beschäftigungszusage im Binnenverhältnis zu ihren Mitgliedern durchsetzen wollen. Den Verbänden fehlen vor allem geeignete Sanktionsmöglichkeiten. Mit einem etwaigen Ausschluß aus den Verbänden ist weder das Beschäftigungsziel zu erreichen, noch die Existenz und Funktionsfähigkeit der Verbände zu gewährleisten. Zudem dürfte ein Ausschluß oder Austritt aus dem Verband auch das Trittbrettfahrerproblem kaum lösen. Denn die Betriebe würden wahrscheinlich selbst dann von der Lohnzurückhaltung profitieren, wenn sie wegen der ihnen nicht erfüllbar erscheinenden Beschäftigungszusage die Tarifbindung aufgäben und eigene Tarife aushandeln würden, weil diese sich dann vermutlich am gemäßigten Verbandstarifniveau orientieren würden. Auch Strafen, die über Mitglieder verhängt werden könnten, die das Beschäftigungsziel nicht erfüllen, dürften kaum geeignet sein, die Einhaltung der tarifvertraglichen Beschäftigungszusagen zu realisieren. Denkbar wäre zwar eine Verpflichtung zur nachträglichen Lohnerhöhung („Eventualnachschräge“) sowie eine Ausgleichszahlung an die vertragstreuen Verbandsmitglieder - etwa in Form einer „Investivbuße“ (Grözinger 1996, 310ff.) oder in Form von zu erwerbenden „Lizenzen“ (Winker 1996, 377ff.). Praktikabel sind solche Maßnahmen jedoch kaum. Denn Betriebe, die eine Beschäftigungszusage nicht erfüllen können, werden auch finanzielle Sanktionen nicht verkraften können, ohne ihre Beschäftigung (weiter) zu reduzieren (vgl. Heise 1996b, 305). Im Falle einer Verpflichtung zu „Eventualnachschrägen“ würde letztlich die Lohnmoderation für diejenigen Betriebe entfallen, die sie am dringendsten benötigen. Im Falle von Zahlungsverpflichtungen an Betriebe, die das Beschäftigungsziel (über-)erfüllen, besteht zwar ein Anreiz, das Beschäftigungsziel zu erreichen; es ist aber offen, ob dadurch die negativen Wirkungen der Strafen kompensiert werden können. Fraglich bleibt auch, ob sich die Mitgliedsfirmen nicht nur „ihre Beschäftigungsautonomie abhandeln lassen“ (Kühl 1996, 37), sondern ggf. auch noch dazu bereit sind, ihr Kapital für etwaige Bußgeldzahlungen an Konkurrenten zu verwenden.

(5) Unabhängig von diesen innerverbandlichen Implementationsproblemen müßten sich die Tarifparteien zuvor auf ein überprüfbares Beschäftigungsziel verständigen. Entscheidend ist dabei, welcher Bezugspunkt für die Beschäftigungszusage gelten soll. Wird eine relative Basis gewählt, die zudem empirisch nicht bestimmbar ist - wie z.B. die „normale Beschäftigungsentwicklung“ - sind Beschäftigungseffekte nicht meßbar und die Einhaltung des Bündnisses damit nicht überprüfbar.⁵⁸ Die Einhaltung einer kollektiven Beschäftigungszusage kann nur dann kontrolliert werden, wenn die Arbeitgeberverbände ein zuvor quantifiziertes Beschäftigungsvolumen für einen bestimmten Zeitpunkt oder Zeitraum garantieren. Dies ist für die Arbeitgeber - abgesehen von den

⁵⁸ Die Führung der IG Metall wäre entgegen ihres ursprünglichen Konzeptes auch unter diesen Bedingungen zu einem Bündnis bereit gewesen (vgl. Handelsblatt 4.1.1996). Es bleibt allerdings fraglich, ob dies angesichts der innerverbandlichen Kritik durchsetzbar gewesen wäre.

Implementationsproblemen - wegen der kaum vorhersehbaren Beschäftigungsdynamik selbst bei zuvor fixierten Löhnen umso riskanter, je länger das Bündnis bzw. die Beschäftigungszusage gelten soll.

(6) Drohende Mitnahmeeffekte stellen ebenfalls ein Problem dar, daß zu Konflikten zwischen und innerhalb der Tarifparteien führen kann. So würden Arbeitgeber, die ohnehin keine Entlassungen vorgenommen hätten, von der Lohnzurückhaltung profitieren, ohne daß sie durch die Kündigungsbeschränkungen belastet wären. Ebenso sind Mitnahmeeffekte zu erwarten, wenn Betriebe expandieren wollen und ihre Beschäftigung ausbauen müssen. In diesem Fall werden zwar entsprechend der Beschäftigungszusage oder sogar darüber hinaus neue Arbeitsplätze geschaffen, für diese wäre allerdings eine Lohnmoderation nicht notwendig gewesen.

Auch die ostdeutsche Variante der Bündnisidee, nach der sich die Metall-Arbeitgeber im Tausch gegen Arbeitszeitverkürzungen ohne vollen Lohnausgleich zu Neueinstellungen verpflichten sollten, wurde nicht realisiert. Gegen das „Bündnis für Arbeit Ost“ sprechen vor allem folgende Argumente:

Mit der Terminierung des Bündnisses auf den 1.1.1997 wollte die IG Metall zunächst die schon vereinbarte hundertprozentige Anpassung des ostdeutschen Tariflohns an das westdeutsche Niveau (zum 1.7.1996) sowie die Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf 38 Stunden (zum 1.10.1996) abwarten. Beides zusammen hätte in 1996 zu einem Anstieg der Stundenlöhne um rund 12,5 v.H. geführt. Die in Aussicht gestellte moderate Tarifierhöhung für 1997 in Höhe der Inflationsrate wäre daher von den Unternehmen auf dieser deutlich höheren Basis zu erbringen gewesen. Angesichts der im Osten immer noch geringeren Wertschöpfung steht jedoch zu befürchten, daß eine weitere Verschlechterung der Lohnstückkostenrelation durch den überproportional starken Anstieg der Lohnkosten im Osten, zu einem weiteren Abbau von Arbeitsplätzen führt (vgl. Pohl/Schneider 1996, 3). Wenn aus diesen Gründen die von der IG Metall als Ausgangsbasis zugrunde gelegten 380.000 Arbeitsplätze zum Zeitpunkt der Realisierung des Bündnisses nicht mehr existiert hätten, wären auch die Beschäftigungseffekte aus der Arbeitszeitverkürzung kleiner ausgefallen, als von der Gewerkschaft ursprünglich berechnet. Die von der IG Metall zugrunde gelegte Ausgangsbasis war zudem schon allein deshalb unrealistisch, weil nur ein Teil der Beschäftigten bzw. Betriebe von den ostdeutschen Flächentarifverträgen erfaßt wird. Die Arbeitszeitverkürzungen wären daher nur für einen Teil der Beschäftigten wirksam geworden, so daß sich auch aus diesem Grund Abstriche bei den Beschäftigungseffekten ergeben hätten. Letztlich wären die Beschäftigungseffekte auch deswegen hinter dem prognostizierten Wert zurückgeblieben, weil die Arbeitszeitverkürzungen kaum vollständig beschäftigungswirksam geworden wären. Denn mit derartig stark dosierten Arbeitszeitverkürzungen⁵⁹ sind regelmäßig positive Produktivitätseffekte verbunden. Hätten die Unterneh-

⁵⁹ Die geplante dreistündige Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit hätte einem Verkürzungsvolumen von rund acht v.H. entsprochen.

men dennoch die rechnerischen Neueinstellungen tätigen müssen, wären sie zu einer betriebswirtschaftlich unsinnigen Überbeschäftigung gezwungen gewesen (vgl. auch Pohl 1996).

Der Versuch der IG Metall, Zuschüsse der Bundesanstalt für Arbeit für einen Teillohnausgleich einzuwerben, muß als besonders problematisch angesehen werden, weil solche Zuschüsse nichts anderes darstellen als staatliche Lohnsubventionen.⁶⁰ Zwar können sich im Saldo durchaus Einsparungen bei der Bundesanstalt für Arbeit ergeben, wenn Neueinstellungen aus dem Reservoir der Leistungsempfänger rekrutiert werden. Eine allgemeine Lohnsubventionierung würde aber zu einem Bruch mit dem Prinzip der Tarifautonomie führen. Die Tarifparteien unterlägen kaum mehr dem Zwang, den Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung zu berücksichtigen. Bei einer generellen Subventionierung des Teillohnausgleichs in allen Unternehmen einer Branche wären Mitnahmeeffekte vorprogrammiert. Mit der vorgesehenen zeitlichen Befristung der Zuschüsse werden zwar einerseits die problematischen Folgewirkungen einer Lohnsubventionierung relativiert, andererseits aber die Beschäftigungsprobleme auch nicht dauerhaft gelöst. Denn nach Wegfall des Teillohnausgleichs durch die Bundesanstalt für Arbeit müßten entweder die Betriebe diesen Lohnanteil zusätzlich übernehmen oder die Arbeitnehmer auf ihn verzichten. Ersteres scheidet aus, wenn die Betriebe die Subventionen tatsächlich benötigt hätten, um das erhöhte Beschäftigungsniveau zu garantieren. Zu letzterem scheint die Gewerkschaft offensichtlich nicht bereit zu sein, denn dies hätte sie schon zuvor vereinbaren können. Letztlich bliebe also nur die vage Hoffnung auf eine zwischenzeitlich verbesserte wirtschaftliche Lage.

Das „Bündnis für Arbeit Ost“ stellt ferner nicht in Rechnung, daß die Unternehmen nicht nur durch den Teillohnausgleich belastet würden, sondern daß eine Ausweitung der Beschäftigtenzahl bei gleichem Arbeitsvolumen Investitionen in zusätzliche Arbeitsplätze erforderlich macht. Zudem fallen bei einer größeren Belegschaft höhere kopfzahlabhängige Personalfixkosten an. Inwieweit diese Kosten durch induzierte Produktivitätseffekte gedeckt werden, ist offen. Je nach betrieblicher Situation dürften sich unterschiedliche Wirkungen ergeben.

Schließlich stellen sich ganz ähnliche Implementationsschwierigkeiten für die Verbände wie bei der westdeutschen Bündnisidee. Die Verbände wie auch die Bundesanstalt für Arbeit hätten erhebliche Kontroll- und Sanktionsprobleme, die beschäftigungswirksame Umsetzung der Arbeitszeitverkürzungen zu veranlassen und zu überwachen.

Festzuhalten bleibt, daß die Bündniskonzepte in ihrer ursprünglich vorgeschlagenen Form kein taugliches Instrument für eine beschäftigungsorientierte Tarifpolitik sind. Zum einen hätten die angebotenen Zugeständnisse der Gewerkschaften für die geforderten Gegenleistungen der Arbeitgeber bzw. für den erwünschten Beschäftigungszuwachs quantitativ nicht ausgereicht. Zum anderen treten bei der Vereinbarung

⁶⁰ Schließlich würde den Arbeitnehmern auf diesem Weg zu Lasten der Beitrags- und Steuerzahler zu einer Erhöhung ihrer Stundenlohnsätze verholfen.

„effizienter“ Verbandstarifverträge (vgl. auch III.2.3), die nicht nur die Löhne, sondern auch das Beschäftigungsvolumen fixieren, kaum zu überwindende free-rider Probleme auf.

4 Zusammenfassende Beurteilung

Das Kollektivvertragssystem ist in den letzten Jahren zunehmend unter Druck geraten. Zum einen hat sich mit der verschlechterten Arbeitsmarktlage die betriebliche Verhandlungsposition der Arbeitgeber verbessert. Aus diesem Grund geht ein wachsender Teil der Arbeitgeber auf Distanz zu den kollektivvertraglichen Regelungen und gibt betrieblichen bzw. einzelvertraglichen Vereinbarungen den Vorzug. Zum anderen ist das tradierte Flächentarifvertragssystem unter den veränderten Rahmenbedingungen einer zunehmenden Globalisierung der Märkte und Produktionen, der Dezentralisierung von Unternehmensstrukturen, der Ausdifferenzierung von Beschäftigteninteressen sowie der Tertiarisierung der Wirtschaft einem verstärkten Anpassungsdruck ausgesetzt. Auch die ordnungspolitisch motivierte Kritik am Flächentarifvertragssystem hat sich verschärft, die Reformvorschläge sind nicht nur zahlreicher, sondern auch radikaler geworden.

Die Tarifparteien haben auf diese Entwicklung mit unterschiedlichen Strategien reagiert. So gingen die Arbeitgeberverbände in die tarifpolitische Offensive und kündigten Tarifverträge, um Leistungen kürzen zu können, und konfrontierten die Gewerkschaften mit umfangreichen Forderungskatalogen, die die tariflichen Besitzstände zur Disposition stellen und flexiblere Regelungen verlangen. Ihre Reformvorschläge zielen insgesamt auf eine weitere Dezentralisierung der Tarifpolitik. Dabei sollen die Flächentarifverträge grundsätzlich erhalten bleiben, sich jedoch zukünftig nur noch auf wenige Kernregelungen beschränken und damit den Betriebsparteien einen größeren tarifpolitischen Handlungsspielraum eröffnen. Die Betriebe sollen diesen Spielraum für beschäftigungssichernde oder beschäftigungsschaffende Vereinbarungen nutzen.

Die Gewerkschaften leisteten lange Zeit Widerstand gegen die Dezentralisierungs- und Verbetrieblichungsprozesse, änderten jedoch angesichts der Beschäftigungskrise sowie ihrer eigenen Organisationsprobleme die Strategie. Sie schwenkten mit den Tarifverträgen zur Beschäftigungssicherung nicht nur auf eine zurückhaltende Lohnpolitik ein, sondern stimmten auch einer Öffnung der Verbandstarifverträge für betriebliche Regelungen zu. Dabei machten sie im Tausch für Beschäftigungsgarantien sowohl Zugeständnisse bei der Arbeitszeit als auch beim Einkommen. Allerdings versuchten sie, die Zugeständnisse sowie den Prozeß der Dezentralisierung zu begrenzen, indem sie die Tarifverträge wie auch die Öffnungsklauseln befristeten. Insofern akzeptierten die Gewerkschaften die Verbetrieblichung der Tarifpolitik vorerst nur als vorübergehende Maßnahme zur Überwindung der Beschäftigungskrise. Diese defensive bzw. reaktive Strategie wurde schließlich von dem gewerkschaftlichen Konzept „Bündnis für Arbeit“ abgelöst, mit dem die Flächentarifverträge durch eine Neuauflage des Makrokorpora-

tismus revitalisiert und zusätzliche Beschäftigung geschaffen werden sollte. Letzteres blieb allerdings ohne tarifpolitische Konsequenzen.

Angesichts der weiter anhaltenden Beschäftigungskrise geht die Suche nach einem neuen Verhältnis zwischen Verbandstarifverträgen und betrieblichen oder auch individuellen Regelungen weiter. Nicht nur die Reformvorschläge aus der Ökonomie und der Rechtswissenschaft, sondern auch die Tarifabschlüsse der letzten Jahre deuten darauf hin, daß sich der Trend zu einer weiteren Verbetrieblung der Tarifpolitik fortsetzt.

Die theoretische Analyse wie auch die empirischen Befunde lassen es jedoch zweifelhaft erscheinen, ob mit den vorgeschlagenen Alternativen zu den Flächentarifverträgen sowie den schon realisierten Öffnungsklauseln die angestrebten beschäftigungspolitischen Ziele auf Dauer besser zu erreichen sind als innerhalb des bestehenden sektoralen Verhandlungssystems. Die Ergebnisse sprechen vielmehr für eine prinzipielle Beibehaltung der Verbandstarifverträge mit einer behutsamen Öffnung für betriebliche Regelungen.

Einer weitgehenden Deregulierung des Kollektivvertragssystems stehen triftige Argumente entgegen: Die empirischen Ergebnisse der Tariflohnstrukturanalyse belegen, daß die Verbandstarifverträge bereits ein hohes Maß an regionaler, sektoraler und qualifikatorischer Differenzierung aufweisen. Zudem bietet die vorhandene Lohnspanne schon einen Spielraum für Lohnanpassungen nach unten. Die Beschäftigungseffekte einer stärkeren Flexibilisierung der Löhne wie auch der Lohnstruktur sind theoretisch nicht eindeutig. Verschiedene Arbeitsmarkttheorien zeigen vielmehr, daß Lohninflexibilitäten zumindest aus mikroökonomischer Sicht durchaus funktional sein können. Ferner erfüllen Kollektivverträge wichtige makroökonomische wie politische Funktionen. Letztlich haben sowohl die Arbeitgeber als auch die Arbeitnehmer ein Interesse an der kollektiven Ausschaltung des Lohnwettbewerbs sowie an der Institutionalisierung interner Arbeitsmärkte. Die in den Deregulierungsvorschlägen unterstellte ökonomische Richtigkeitsgewähr autonomer betrieblicher Lohnabschlüsse ist daher nicht hinreichend begründet.

Eine Umsetzung der Reformkonzepte wäre nicht nur mit einer Reihe von Implementationsproblemen verbunden, sondern dürfte auch auf längere Sicht - über den Zeitraum einer Konjunktur- bzw. Beschäftigungskrise hinaus - beschäftigungspolitisch kaum erfolgversprechend sein. So zeigen die theoretischen Überlegungen, daß die Vorteile dezentraler Verhandlungen in Krisenzeiten durch die mit ihr verbundenen Nachteile in prosperierenden Phasen (über-)kompensiert werden können. Ein Wechsel der Abschlussebene wäre beschäftigungspolitisch nur wenig wirksam - langfristig möglicherweise sogar kontraproduktiv.

Auch die Vereinbarung von Öffnungsklauseln ist problematisch: Gesetzliche Öffnungsklauseln sind nicht nur verfassungsrechtlich bedenklich, sondern bergen auch erhebliche Konfliktrisiken, die ihre betriebliche Inanspruchnahme nicht wahrscheinlich machen. Zudem würden allgemeine gesetzliche Öffnungsklauseln die Tarifparteien von

jeglicher Lohnzurückhaltung entpflichten. Daher ist grundsätzlich freiwilligen tariflichen Öffnungsklauseln der Vorzug zu geben.

Allerdings versprechen auch hier die theoretischen wie empirischen Ergebnisse keine allzu großen beschäftigungspolitischen Effekte. Eine beschäftigungswirksame Inanspruchnahme tariflicher Öffnungsklauseln dürfte noch am ehesten im Falle eng definierter Optionen gelingen, da die Betriebsparteien konfliktfreier verhandeln können als im Falle einer weiten Öffnung der Tarifverträge, wie z.B. bei Korridorlösungen. Denkbar ist aber auch eine Kombination verschiedener Öffnungsklauseln, um die Inanspruchnahme bzw. die Beschäftigungswirksamkeit zu verbessern.

Öffnungsklauseln stellen für die Arbeitgeber grundsätzlich eine attraktive Lösung dar, weil sie den Betrieben zusätzliche Flexibilität gewähren, ohne daß sie auf die Vorteile des Flächentarifvertrages verzichten müssen. Für die Arbeitgeberverbände dürften daher Öffnungsklauseln die interne tarifpolitische Willensbildung erleichtern, die Integrationsfähigkeit verbessern sowie die Rekrutierungsprobleme lösen helfen. Für die Gewerkschaften beinhalten Öffnungsklauseln dagegen ein erhebliches Risiko. Sie stellen damit die tarifvertraglichen Ansprüche ihrer Mitglieder teilweise zur Disposition und delegieren einen Teil ihrer Kompetenzen an die Betriebsräte. Den Gewerkschaften drohen folglich nicht nur Legitimations- und Repräsentationsprobleme, sondern auch eine Beeinträchtigung ihrer Steuerungsfähigkeit.

Gleichwohl dürften auch für die Gewerkschaften von einer durch sie selbst kontrollierten Öffnung der Tarifverträge weitaus geringere Gefahren für den Fortbestand des kollektiven Verhandlungssystems sowie für ihre eigene Existenz ausgehen als von einer weiter ungebremsten oder sogar durch gesetzliche Reformen und eine veränderte Rechtsauslegung forcierten Tarif- und Verbandsflucht der Arbeitgeber.⁶¹ An dieser Alternative können schließlich auch die Arbeitgeberverbände nicht interessiert sein. Zum einen würden sie den Bestand ihrer eigenen Organisation gefährden, zum anderen würden sie zusätzliche Konflikte mit den Gewerkschaften schaffen.

⁶¹ Hier sind neben den gesetzlichen Öffnungsklauseln vor allem die Einschränkung der Nachwirkung oder Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen sowie die Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips zu nennen.

VIII Beschäftigungssichernde Tarifpolitik und concession bargaining:

Deutsche und US-amerikanische Tarifpolitik im Vergleich

In der politischen wie auch wissenschaftlichen Diskussion über Reformen der deutschen Tarifpolitik wird häufig auf die Entwicklung in den USA rekurriert (vgl. z.B. Paqué 1996, 56; Monopolkommission 1994, 368). In diesem Zusammenhang wird die in den USA - im Vergleich zu Deutschland - günstigere Arbeitsmarktentwicklung mit der US-amerikanischen Politik des concession bargaining in Verbindung gebracht.¹

Im Rahmen des concession bargaining machten die Gewerkschaften in den USA in den achtziger Jahren vor dem Hintergrund schwerer wirtschaftlicher Krisen in den Kernsektoren ihrer Organisationsdomänen weitreichende tarifpolitische (Lohn-)Zugeständnisse, um die Beschäftigung ihrer Mitglieder zu sichern. Im Tausch für die Zugeständnisse gewährten die Arbeitgeber den Beschäftigten Gegenleistungen, u.a. in Form von Beschäftigungsgarantien.

Trotz häufiger Verweise auf „gute Erfahrungen“ (z.B. Deregulierungskommission 1991, 149) mit der Politik des concession bargaining und entsprechender Empfehlungen für die deutsche Tarifpolitik ist das Konzept des concession bargaining in Deutschland bislang wenig überprüft worden.² Dies mag daran liegen, daß sich die deutsche Tarifpolitik bis Anfang der neunziger Jahre unter gesamtwirtschaftlich relativ stabilen Bedingungen weitgehend uninteressiert gegenüber US-amerikanischen Tarifkonzepten zeigte. Seit der Tarifrunde 1993/94 sowie dem Abschluß der Beschäftigungssicherungstarifverträge hat sich dies allerdings geändert. Die mit der Rezession Ende 1992 einsetzende tarifpolitische Wende führte in Deutschland zu einer beschäftigungssichernden Tarifpolitik, die deutliche Parallelen zum US-amerikanischen concession bargaining erkennen läßt.

Mit dem nachfolgenden Vergleich der beschäftigungssichernden Tarifpolitik in Deutschland und des concession bargaining in den USA (vgl. auch Rosdächer/Stehle 1996) werden daher tarifliche Regelungen gegenüber gestellt, die sich ähneln. Allerdings werden mit den USA und Deutschland zwei Länder untersucht, die sich hinsichtlich der institutionellen Ausgestaltung ihrer Arbeitsmärkte sowie vor allem in ihren industriellen Beziehungen stark unterscheiden. Die ähnlichen Instrumente der jeweiligen Tarifpolitiken bilden somit zunächst lediglich die gemeinsame Ausgangsbasis für den im übrigen stark kontrastierenden Vergleich zwischen den beiden Ländern, bei dem es vor allem um den Einfluß der institutionellen Unterschiede auf die jeweiligen tarifpolitischen Konzepte und ihre Wirkungen gehen soll.

¹ Im folgenden werden die US-amerikanischen Bezeichnungen weitgehend beibehalten, um den (Kontrast-)Vergleich mit den deutschen Regelungen sprachlich zu unterstreichen.

² Zu den wenigen deutschsprachigen Beiträgen, die sich mit dem concession bargaining auseinandersetzen, gehören Erd 1989, 112-116; Stehle 1995, 46-78 sowie Rosdächer/Stehle 1996.

Zwar haben in den letzten Jahren international-vergleichende Analysen auf dem Gebiet der Arbeitsbeziehungen und der Arbeitsmärkte zunehmend an Bedeutung gewonnen (vgl. z.B. Bamber/Lansbury 1993; Hyman/Ferner 1994; Adams 1995; Van Ruysseveldt et al. 1995; Buttlar et al. 1995). Bislang dominieren im Forschungsfeld der comparative industrial relations aber noch überwiegend Systemvergleiche einzelner Länder, die zudem häufig eher deskriptiv als komparativ-analytisch konzipiert sind. Demgegenüber wird hier unterhalb der Ebene der Systemvergleiche mit dem collective bargaining ein Politikfeld analysiert. Dabei werden die beiden Tarifpolitiken vor dem Hintergrund der jeweiligen nationalen Systeme der industriellen Beziehungen sowie der unterschiedlichen Strategien der beteiligten Akteure untersucht.

Zum besseren Verständnis des US-amerikanischen concession bargaining werden nachfolgend zunächst die wichtigsten Unterschiede zwischen dem deutschen und US-amerikanischen Kollektivvertragssystem herausgestellt (VIII.1), bevor das Konzept des concession bargaining im Rahmen einer sekundäranalytischen Auswertung der US-amerikanischen Tarifverträge³ erläutert wird (VIII.2). Im nächsten Schritt werden dann unter Rückgriff auf die Ergebnisse der vorangegangenen Kapitel die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zur deutschen beschäftigungssichernden Tarifpolitik in einer komparativ-analytischen Perspektive aufgezeigt (VIII.3). Abschließende wird den Ursachen und Folgen der jeweiligen Tarifpolitiken nachgegangen (VIII.4). Die Analyse konzentriert sich - aufgrund der Besonderheiten im öffentlichen Dienst beider Länder - auf die Privatwirtschaft.⁴

1 Besonderheiten des US-amerikanischen Kollektivvertragssystems

Im Unterschied zum deutschen Kollektivvertragssystem existieren in den USA zwei Sektoren: Der gewerkschaftlich organisierte *union-Sektor* und der nicht organisierte *nonunion-Sektor*. Tarifverhandlungen finden ausschließlich im union-Sektor statt, dem etwa ein Fünftel aller Beschäftigten angehört. Um Tarifverhandlungen führen zu können, müssen sich die unions zuvor in formalisierten Anerkennungswahlen legitimieren. Diese sichern ihnen in der Folgezeit einen Alleinvertretungsanspruch für alle Arbeitnehmer in der betreffenden bargaining unit. Das Verhandlungsmandat können die unions allerdings in Aberkennungswahlen wieder verlieren (vgl. im einzelnen Keller 1995, 215ff.).

Sowohl der Organisationsgrad der unions als auch der union-Sektor haben seit Mitte der vierziger Jahre (von ursprünglich rund 35 v.H.) beständig an Bedeutung verloren. Besonders in den siebziger und achtziger Jahren erlitten die unions starke Mitgliederverluste. Zudem stieg die Beschäftigung im nonunion-Sektor, während sie im union-

³ Vgl. als Überblick über die Tarifverträge auch Cappelli/McKersie 1985; Linsenmayer 1986; Mitchell 1994; Stehle 1995, 46-78; Rosdücher/Stehle 1996, 310-317.

⁴ Vgl. zum concession bargaining im public sector der USA Mitchell 1988 sowie zur beschäftigungssichernden Tarifpolitik im deutschen öffentlichen Dienst Kapitel VI.

Sektor zurückging. Der gesamtwirtschaftliche Organisationsgrad beträgt heute kaum mehr 15 v.H. Dabei sind die unions im öffentlichen Dienst mit etwa 35 v.H. weit überdurchschnittlich gut organisiert; sie konnten ihren Organisationsgrad seit den späten siebziger Jahren sogar ausbauen, so daß der Rückgang in der Privatwirtschaft noch dramatischer ausfiel. Dementsprechend haben Kollektivverträge vor allem in der Privatwirtschaft stark an Bedeutung eingebüßt.

Die US-amerikanischen business unions sind Betriebsgewerkschaften. Sie müssen sich daher im Vergleich zu den deutschen Industriegewerkschaften zum einen im Binnenverhältnis weit weniger um die interne Ausbalancierung von unterschiedlichen Mitgliederinteressen kümmern. Zum anderen brauchen sie in ihren Außenbeziehungen die makroökonomischen Folgen ihrer Tarifpolitik kaum zu beachten (vgl. Olson 1968).

Auch auf der Arbeitgeberseite bestehen erhebliche Unterschiede zum deutschen System: Bis auf wenige Ausnahmen verhandeln die unions nicht mit Arbeitgeberverbänden, sondern direkt mit den jeweiligen Unternehmen (single employer bargaining), die zu diesem Zweck häufig „industrial relations professionals“ beschäftigen (Kochan et al. 1994, 131).⁵

Da die Arbeitsbedingungen in den USA nur wenigen staatlichen Regulierungen unterliegen, sind die Tarifverträge bzw. union contracts wesentlich umfangreicher und detaillierter als die deutschen Tarifvereinbarungen. So gewähren etwa die US-amerikanischen Kollektivverträge fringe benefits, die in Deutschland teilweise gesetzlich verankert sind.⁶ Zudem wird in den USA - anders als in Deutschland - die betriebliche Organisation der Arbeit relativ starr kollektivvertraglich normiert. Work rules legen die betrieblichen Arbeitsabläufe verbindlich fest. Job classifications regeln detailliert und rigide die Pflichten und Rechte der jeweiligen Stelleninhaber. Sie bewirken eine „Hierachisierung der Arbeit“ (Thelen 1991, 220), weil sie sowohl Arbeitsaufgaben als auch Eingruppierung bestimmen. Ein Aufstieg in dieser Hierarchie kann i.d.R. nur im Rahmen des tarifvertraglich institutionalisierten Senioritätsprinzip erfolgen (vgl. Sengenberger 1990, 51f.).

Business unions einerseits und single employer bargaining andererseits tragen zu einem stark dezentralisierten und fragmentierten Kollektivvertragssystem bei. Die bargaining units sind im Vergleich zu den sektoral und regional gegliederten deutschen Tarifgebieten relativ klein. Eine bargaining unit umfaßt ein Unternehmen oder einen Betrieb, manchmal sogar nur eine Abteilung. Allerdings präjudizieren bestimmte contracts, ähnlich wie die deutschen „Pilotabschlüsse“, die Tarifergebnisse in den übrigen

⁵ Im Zuge des concession bargaining hat allerdings das Top-Management die Kollektivverhandlungen stärker an sich gezogen, so daß die industrial relations professionals an Bedeutung verloren haben.

⁶ Zu den fringe benefits gehören u.a. Pensionskassen, Krankenversicherungen, bezahlter Urlaub, Urlaubsgeld und Nachtarbeitszuschläge sowie Lebens- und Unfallversicherungen (Bluestone/Bluestone 1992, 46).

bargaining units (pattern bargaining), so daß trotz des zersplitterten Systems zumindest teilweise faktisch ein sektorales bargaining zustande kommt (z.B. in der Automobilindustrie). Dies ist aber in den achtziger und neunziger Jahren deutlich seltener geworden.

Die Vereinigten Staaten galten im internationalen Vergleich lange Zeit als streikfreudig. Seit den achtziger Jahren ist die Zahl der durch Streiks ausgefallenen Arbeitstage jedoch stark rückläufig, so daß die Arbeitskämpfe quantitativ an Bedeutung verloren und sich an das deutsche Niveau angenähert haben. Im Unterschied zur deutschen Situation hat sich allerdings die Intensität der Tarifkonflikte verschärft (vgl. Kochan et al. 1994, 135).

2 Concession bargaining in den USA

In den USA gerieten zu Beginn der achtziger Jahre in den Kernbereichen des union-Sektors - Fahrzeugbau, Elektroindustrie, Schwerindustrie, Luftfahrt und Fernverkehr - die Löhne und Arbeitsbedingungen vor allem aufgrund längerfristig angestauter Strukturprobleme unter Druck. Die Unternehmen sahen sich auf der einen Seite durch die zunehmende Globalisierung der Märkte sowie durch den Dollarverfall einer verstärkten internationalen Konkurrenz gegenüber. Auf der anderen Seite war der union-Sektor zugleich verschärfter inländischer Lohnkonkurrenz ausgesetzt, weil sich die seit jeher bestehende Lohndifferenz zwischen union und nonunion-Sektor in den siebziger Jahren weiter vergrößert hatte.

Ferner trugen staatliche Deregulierungen - etwa in der Luftfahrt, bei der Eisenbahn oder im Fernverkehr - zur Intensivierung des Wettbewerbs bei, so daß die Unternehmen im union-Sektor auch aus diesem Grund unter Kostendruck gerieten (vgl. Mitchell 1989, 493f.).⁷ Hinzu kam, daß der nonunion-Sektor wegen fehlender work rules über flexiblere Möglichkeiten beim Arbeitskräfteeinsatz verfügte, was sich im Zuge des Wandels der Produktionskonzepte als wichtiger Vorteil bei der Bewältigung der Reorganisationsprozesse erwies. Als Anfang der achtziger Jahre in den USA die schwerste Nachkriegsrezession einsetzte, verschärften sich die wirtschaftlichen Probleme zusätzlich.

Vor diesem Hintergrund wurden - besonders zwischen 1982 und 1986 - in den USA zahlreiche Kollektivverträge abgeschlossen, in denen die unions Lohnkürzungen (wage cuts) bzw. Lohnstopps (wage freezes) akzeptierten (VIII.2.1). Darüber hinaus flexibilisierten die Tarifparteien häufig auch die bis dahin sehr rigiden work rules und job classifications, um die Produktivität zu steigern (VIII.2.2). Ähnliche Initiativen zur Senkung der Lohnkosten sowie zur Erhöhung der Produktivität waren in den USA

⁷ Die Deregulierungen erstreckten sich - anders als etwa die Vorschläge der deutschen Deregulierungskommission (1991) - bei ohnehin staatlich weitgehend unregulierten Arbeitsmärkten ausschließlich auf die Produktmärkte.

zwar bereits früher - etwa in den sechziger Jahren - von den Arbeitgebern unternommen worden, in den achtziger Jahren erreichten diese jedoch gewerkschaftliche Zugeständnisse in einem zuvor nicht gekannten Ausmaß. Die Arbeitgeber erzwangen die concessions vor allem in kleinen Betrieben, in Firmen mit einem bis dahin überdurchschnittlichen Lohnniveau und in Unternehmen mit relativ schwacher gewerkschaftlicher Vertretung (vgl. Bell 1995a, 271). Im Gegenzug für die concessions ließen sich einige Arbeitgeber Gegenleistungen abhandeln (VIII.2.3).

Im folgenden gilt: Konzessionen sind dem concession bargaining zuzurechnen, wenn im ersten Geltungsjahr⁸ Lohnsenkungen oder Lohnpausen vereinbart wurden (vgl. Mitchell 1994, 438f.). Dieser Definition folgend, müssen die Veränderungen der Grund- bzw. Stundenlöhne sowie etwaige Indexierungen oder Einmalzahlungen miteinander verrechnet werden, um zu bestimmen, ob ein Kollektivvertrag als concession bargaining zu bewerten ist. Veränderungen bei den fringe benefits werden dagegen nicht berücksichtigt, um die Vergleichbarkeit mit den deutschen Tarifregelungen zu wahren. Vereinbarungen, in denen abgesenkte Vergütungsgruppen neu eingeführt wurden, sind immer dem concession bargaining zuzuordnen. Schließlich ist anzumerken, daß nicht die reale, sondern die nominale Lohnentwicklung betrachtet wird, weil die Kollektivvertragsparteien nur die Nominallöhne direkt beeinflussen können.⁹

2.1 Lohnzugeständnisse

Die Kollektivvertragsparteien vereinbarten in den achtziger Jahren ein ganzes Bündel monetärer Konzessionen. Die Löhne wurden eingefroren oder gesenkt sowie Indexierungen (cost-of-living adjustments - COLAs) gekürzt oder gestrichen. Anstatt linearer Tarifierhöhungen gewährten die Arbeitgeber vermehrt Sonderzahlungen bzw. (einmalige) Festbeträge (lump-sum bonuses - LSBs). Zudem wurden im Rahmen zweigleisiger Entlohnungssysteme (two-tier wage plans - TWP) abgesenkte Vergütungsgruppen für neu eingestellte Arbeitnehmer eingerichtet (vgl. Linsenmayer 1986). Die unterschiedlichen Konzessionen wurden in den Tarifverträgen häufig kombiniert.¹⁰

In den achtziger Jahren mußte etwa ein Drittel der unter Kollektivverträgen tätigen Arbeitnehmer monetäre Konzessionen hinnehmen (vgl. Mitchell 1994, 438). Da während des concession bargaining allenfalls 30 v.H. der erwerbstätigen US-Amerikaner im Geltungsbereich von Tarifverträgen arbeiteten (vgl. Bean 1994, 95), war etwa jeder

⁸ Traditionell haben Kollektivverträge in den USA eine Laufzeit von zwei bis drei Jahren, woran sich auch während des concession bargaining nichts geändert hat.

⁹ Bei einer Reallohn Betrachtung zeigt sich, daß die nominalen Lohnkonzessionen vor allem zu Beginn des concession bargaining nicht automatisch zu realen Lohnsenkungen geführt haben (vgl. Budd 1996, 317).

¹⁰ So kam es vor allem in der Luftfahrt zu einer Kumulation der unterschiedlichen concessions (vgl. Nay 1991, 316).

zehnte Erwerbstätige direkt von den concessions betroffen. Darüber hinaus beeinflusste das concession bargaining auch die Einkommensentwicklung im nonunion-Sektor, wenngleich der union-Sektor seine Funktion als pattern setter infolge des concession bargaining zunehmend einbüßte.

Die Lohnentwicklung variierte auch im union-Sektor sowohl zwischen als auch innerhalb der verschiedenen Wirtschaftszweige erheblich (vgl. Cappelli 1985, 90). Dies kann am Beispiel des verarbeitenden Gewerbes für das Rezessionsjahr 1983 verdeutlicht werden: So mußten 32 v.H. der Arbeitnehmer Lohnkürzungen hinnehmen; für weitere 24 v.H. wurden Nullrunden bzw. Lohnstopps vereinbart; 44 v.H. der Beschäftigten erhielten dagegen Lohnerhöhungen (vgl. Strauss 1984, 9).

Schätzungen gehen davon aus, daß im Zeitraum zwischen 1980 und 1984 die Entwicklung der Vergütungen zumindest in den major contracts - d.h. die bargaining unit umfaßt mindestens 1.000 Arbeitnehmer - zwischen einem und drei Prozentpunkten unter dem „Normalwert“ blieben.¹¹ Einzelne Verträge sahen weitaus gravierendere Einkommenskürzungen vor. So stimmte beispielsweise die Belegschaft von American Airlines 1982 einer Reduzierung der Stundenlöhne um 32 v.H. zu (Miller 1986, 13); die Arbeitnehmer in der fleischverarbeitenden Industrie akzeptierten um bis zu vier Dollar niedrigere Stundenlöhne, was in einigen Fällen eine Minderung der Einkommen von bis zu 40 v.H. zur Folge hatte (Sloane/Witney 1991, 301). Bei den besonders gravierenden monetären Konzessionen ist jedoch zu berücksichtigen, daß diese oft nur befristet galten.

Verzicht auf Indexierungen (Cost-of-living Adjustments - COLAs)

In den siebziger Jahren setzten die unions häufig sogenannte COLA-Klauseln in den Tarifverträgen durch,¹² die Reallohnverluste der Beschäftigten vermeiden oder zumindest lindern sollten. Dabei kamen zwei Varianten zum Einsatz: Entweder sahen die Klauseln eine Indexierung der Löhne, d.h. einen vollen Inflationsausgleich, vor oder sie legten einen bestimmten Prozentsatz als partiellen Inflationsausgleich fest.

Als der Consumer Price Index (CPI) Ende der siebziger Jahre über 10 v.H. stieg, sorgte dieser automatische Preisausgleich in den Kollektivverträgen nicht nur für einen rapiden Anstieg der Lohnkosten, sondern zugleich auch für eine Ausweitung der Lohndifferenz zwischen dem union- und nonunion-Sektor.

Die Unternehmen drängten daher zunächst darauf, den Preisausgleich im Rahmen der COLA-Klauseln zu drücken. Seit Mitte der achtziger Jahre versuchten sie dann sogar,

¹¹ Als „Normalwert“ gilt hier ein Wert, der mittels der Lohnschätzungsmodelle von Vroman und Mitchell - nach welchen Lohnabschlüsse in den sechziger und siebziger Jahren zuverlässig vorhergesagt werden konnten - berechnet wurde (Kochan et al. 1994, 111).

¹² Von 1970 bis 1977 stieg der Verbreitungsgrad der COLAs in den major contracts von etwa 25 v.H. auf 61 v.H. (Kochan et al. 1994, 40).

die Klauseln gänzlich aus den Tarifverträgen zu streichen. Beides gelang den Arbeitgebern in recht weitem Umfang,¹³ weil die unions angesichts sinkender Inflation und der 1983 modifizierten Berechnungsformel des CPI - der Index stieg in der Folgezeit nicht mehr über 5,4 v.H. - den COLA-Klauseln weitaus weniger Bedeutung schenkten als in den siebziger Jahren.

Differenzierung der Vergütungen (Two-tier Wage Plans - TWP)

Mit zweigleisigen Entlohnungssystemen (TWPs) streben Arbeitgeber eine innerbetriebliche Lohndifferenzierung zwischen neu eingestellten Arbeitskräften (Einsteigern) und bereits länger beschäftigten Arbeitnehmern an. Die Einsteiger erhalten trotz gleicher Arbeitsaufgaben und Qualifikationen eine niedrigere Vergütung als die bislang Beschäftigten.

Entsprechende TWPs fanden sich vereinzelt schon vor dem concession bargaining in den Tarifverträgen. In den achtziger Jahren breiteten sich die TWPs dann schnell aus. So wurden zwischen 1983 und 1987 in etwa 15 v.H. aller neuen Kollektivverträge TWPs aufgenommen. Zudem nahm das Ausmaß der Lohndifferenzierung zwischen den Einsteigern und den länger Beschäftigten zu; die Lohnunterschiede betrugen oft mehr als 20 v.H.

Die Mehrzahl der in den achtziger Jahren neu getroffenen Vereinbarungen sah allerdings von vornherein eine (zumeist schrittweise) Angleichung der unterschiedlichen Lohnniveaus vor. Außerdem wurden TWPs in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre kaum noch vereinbart oder fortgeführt. Dies hatte im wesentlichen drei Ursachen:

(1) Mit den abgesenkten Vergütungsgruppen für Einsteiger konnten nur dort Lohnkosten in nennenswertem Umfang eingespart werden, wo die Fluktuation hoch war¹⁴ oder die Beschäftigung ausgeweitet wurde. Ersteres traf Mitte der achtziger Jahre vor allem für den Handel zu. Letzteres erhofften einige Unternehmen in der deregulierten Luftfahrt. Dementsprechend fanden zweigleisige Vergütungssysteme in diesen beiden Wirtschaftszweigen die größte Verbreitung (vgl. Linsenmayer 1986, 213). In den anderen Branchen des union-Sektors, in denen kaum Neueinstellungen getätigt wurden, erwiesen sich die TWPs hinsichtlich der intendierten Lohnkostensparnis als weitgehend wirkungslos.

(2) Die Implementation zweigleisiger Vergütungssysteme brachte für die Arbeitgeber einige Schwierigkeiten mit sich. So wurde die Lohndifferenzierung vor allem von den Einsteigern oft als unfair empfunden, was sich häufig negativ auf das Arbeitsergebnis sowie auf die Kooperationsbereitschaft mit den besser bezahlten Beschäftigten aus-

¹³ Anfang der neunziger Jahre enthielt nur noch etwa ein Drittel der major contracts COLAs (Mitchell 1994, 449).

¹⁴ Einige der Unternehmen, die TWPs einführten, haben deshalb versucht, ihre Fluktuation durch Frühverrentungen zu erhöhen (Linsenmayer 1986, 212).

wirkte. Zudem hatten die Unternehmen bei verbesserter Arbeitsmarktlage in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre z.T. Rekrutierungsprobleme bzw. Schwierigkeiten, die Beschäftigten zu den Bedingungen der abgesenkten Vergütungsgruppen dauerhaft an ihre Betriebe zu binden. Ferner befürchteten einige Arbeitgeber, daß die TWP's die Produktivität dauerhaft beeinträchtigen würden (vgl. Martin 1990, 43ff.).

(3) Die Lohndifferenzierung bereitete auch den unions (innerverbandliche) Probleme. Einkommenskonflikte zwischen den schlechter und besser bezahlten Beschäftigten belasteten nicht nur die Prozesse der (internen) Willensbildung, sondern auch die der (externen) Interessendurchsetzung. Einige Gewerkschaftsfunktionäre befürchteten zudem, daß sich der Protest der Benachteiligten gegen die etablierten unions und ihre Repräsentanten wenden könnte, weswegen sie ihren Widerstand gegen abgesenkte Vergütungsgruppen verstärkten oder die Abschaffung der zweigleisigen Entlohnungssysteme verlangten. Die in den achtziger Jahren vereinbarten TWP's waren deshalb i.d.R. nur von temporärer Bedeutung.

Festbeträge statt dynamischer Zuwächse (Lump-sum-bonuses - LSBs)

Soweit die Tarifparteien Lohnerhöhungen vornahmen, verständigten sie sich in der ersten Hälfte der achtziger Jahre noch fast ausschließlich auf prozentuale Lohnsteigerungen; erst in der zweiten Hälfte vereinbarten sie häufiger Sonderzahlungen bzw. einmalige Festbeträge (LSBs). Ende der achtziger Jahre beinhalteten 44 v.H. der major contracts Sonderzahlungen bzw. Festbetragsregelungen (Mitchell 1994, 450); die Tendenz war bis Anfang der neunziger Jahre weiter steigend.

Die Vereinbarungen über Sonderzahlungen bzw. einmalige Festbeträge erscheinen zunächst kaum als Lohnzugeständnisse der unions, da die Regelungen immerhin Lohnerhöhungen vorsahen. Die LSBs können daher - isoliert betrachtet - prinzipiell auch als Gegenleistung der Arbeitgeber für die Kürzung der Indexierungen sowie für die Einführung der abgesenkten Vergütungsgruppen angesehen werden. Eine solche Interpretation dürfte bei Berücksichtigung der langfristigen Wirkungen der LSBs jedoch unzutreffend sein, weil letztlich die Arbeitgeber von diesen profitierten.

Ebenso wie mit der Streichung oder der Reduzierung der COLA-Klauseln gelang es den Arbeitgebern mit den LSBs, die Dynamisierung der Tariflöhne einzuschränken. Angesichts bis dahin üblicher linearer und dynamischer Tarifsteigerungen verzichteten die Arbeitnehmer mit den LSBs auf dauerhaft wirksame Lohnerhöhungen. Dies wiegt umso schwerer, als zusätzliche Leistungen, deren Höhe an die Grundeinkommen gekoppelt sind - wie z.B. Überstundenzuschläge, Urlaubsgeld und vom Unternehmen zu erbringende Altersruhegelder - mit den LSBs ebenfalls der Dynamisierung entzogen, d.h. nicht erhöht wurden (vgl. Sloane/Witney 1991, 302).

Darüber hinaus reduzierten oder strichen die Arbeitgeber häufig die LSBs bei verschlechterter wirtschaftlicher Lage. Aus diesen Gründen wurden die Festbetragsrege-

lungen auch von den Arbeitnehmern überwiegend als Zugeständis der unions und nicht als Gegenleistung der Arbeitgeber empfunden (Martin/Heetderks 1994, 163).

2.2 Zugeständnisse bei Arbeitsorganisation und Arbeitszeit

Neben den verschiedenen quantitativ-monetären Konzessionen konnten die Arbeitgeber den unions weitere Zugeständnisse im Bereich der qualitativen Tarifpolitik abringen. So stimmten die unions einer *Aufweichung der rigiden work rules und job classifications* zu. Damit eröffneten sie den Arbeitgebern neue Flexibilisierungsspielräume, die diese für die Umstrukturierung der betrieblichen Arbeitsabläufe und zur Steigerung der Produktivität dringend benötigten, um im Wettbewerb mit dem nonunion-Sektor sowie der verschärften internationalen Konkurrenz mithalten zu können.

Die Arbeitgeber verfolgten mit den Veränderungen der work rules und job classifications z.T. Konzepte aus dem Bereich des Human Resource Managements (sogenannte quality-of-working-life-Ansätze), wie sie im nonunion-Sektor schon seit den siebziger Jahren vermehrt eingeführt worden waren (vgl. Kochan et al., 148ff.). So wurden die Aufgabenbereiche der einzelnen Arbeitnehmer ausgeweitet, die interne Mobilität der Beschäftigten erhöht, starre Überstundenregelungen gelockert, Pausenzeiten gekürzt sowie die Weitergabe von Aufträgen bzw. Tätigkeiten nach außen (subcontracting) erleichtert.

Die unions leisteten häufig heftigen Widerstand gegen die Flexibilisierungen (vgl. Strauss 1984, 10), da diese vor allem für die innerverbandlich einflußreichen senior workers Risiken bargen. Zum einen hing beim traditionellen contract die Vergütung von den in den job classifications spezifizierten Tätigkeitsfeldern ab (vgl. Keefe/Katz 1990, 111). Zum anderen wirkten die work rules als innerbetriebliche Mobilitätsbarrieren (demarcations), um die senior workers vor billiger Konkurrenz abzuschotten. Um den Widerstand gering zu halten, gewährten die Arbeitgeber im Gegenzug für die produktivitätssteigernden Flexibilisierungen gelegentlich Lohngarantien bzw. Lohnerhöhungen.

Mit der Aufweichung der starren work rules und job classifications spielten die qualitativen Konzessionen zu Beginn des concession bargaining sogar eine bedeutendere Rolle als die quantitativ-monetären Zugeständnisse.¹⁵ Ferner ist bedeutsam, daß die monetären concessions in den nachfolgenden Kollektivverhandlungen relativ problemlos wieder rückgängig gemacht werden konnten, während sich die Flexibilisierungen als irreversibel erwiesen.

Schließlich ist noch auf eine problematische Folge der Flexibilisierungen zu verweisen. So führten diese zwar einerseits zu Produktivitätssteigerungen, mit denen die Wettbe-

¹⁵ Kochan et al. (1994, 118) verweisen auf eine Untersuchung des Conference Board, wonach Anfang der achtziger Jahre 63 v.H. der Unternehmen die work rules sowie die job classifications flexibilisierten.

werbsposition verbessert werden konnte, andererseits standen die damit verbundenen arbeitsplatzsparenden Effekte der beschäftigungssichernden Intention der Tarifverträge entgegen.

Arbeitszeitverlängerung und Arbeitszeitflexibilisierung

Obwohl die USA nach dem zweiten Weltkrieg bis weit in die sechziger Jahre im internationalen Vergleich eine Vorreiterrolle bei den Arbeitszeitverkürzungen übernommen hatten und zu den ersten Ländern gehörten, die den Acht-Stunden-Tag und die Fünf-Tage-Woche einführten (vgl. Bell 1995b, 44), spielten Arbeitszeitverkürzungen in den USA bei der Bewältigung der Beschäftigungskrise in den achtziger Jahren keine Rolle. Während die unions noch in der Rezession Mitte der siebziger Jahre - wenn auch vergeblich - die Forderung nach Einführung einer 35-Stunden-Woche erhoben hatten, machten sie in den achtziger Jahren nicht einmal den Versuch, eine beschäftigungspolitisch motivierte Arbeitszeitpolitik durchzusetzen.¹⁶

Die unions zeigten sich stellenweise sogar zu Zugeständnissen bereit, die eine Verlängerung der Arbeitszeit bewirkten. So verzichteten sie z.T. nicht nur auf Urlaubsgeld sondern, auch auf bezahlte Freistellungen oder Urlaubstage. Zudem wurde in einigen Bereichen die tariflich vorgeschriebene Wochenarbeitszeit ohne Lohnausgleich verlängert.¹⁷ Da zugleich der Absentismus - vor allem im verarbeitenden Gewerbe - zurückging, nahm die Dauer der effektiven (Jahres-)Arbeitszeit der Beschäftigten während des concession bargaining in vielen Branchen zu.

Neben partiellen Arbeitszeitverlängerungen war in den achtziger Jahren auch eine zunehmende Flexibilisierung der Arbeitszeiten sowie der Beschäftigungsformen zu beobachten. Die Arbeitgeber weiteten nicht nur Teilzeitarbeit, sondern auch befristete Beschäftigung und Leiharbeit aus. Zudem verabschiedeten einige Staaten short time compensation schemes, mit denen die Betriebe Kurzarbeit einführen konnten. Insgesamt darf die quantitative Entwicklung der „flexible staffing arrangements“ in den achtziger Jahren jedoch nicht überschätzt werden (Rosenberg 1994, 305).

2.3 Gegenleistungen der Arbeitgeber

Die unions konnten zumindest in einem Teil der Tarifverträge Gegenleistungen der Arbeitgeber für ihre concessions festschreiben. So sahen Anfang der achtziger Jahre rund ein Drittel der contracts, die concessions enthielten, auch Gegenleistungen der Betriebe vor (Cappelli 1983, 298). Zu diesen Gegenleistungen zählten am häufigsten Beschäftigungsgarantien; weniger verbreitet waren Mitarbeiter- und Gewinnbeteili-

¹⁶ „The recession of the early 1980s was more severe than that of 1974-75. Yet, there was virtually no discussion of working-time reduction as a means for job creation“ (Rosenberg 1994, 303).

¹⁷ So erhöhten z.B. viele Fluggesellschaften in Absprache mit der Pilotenvereinigung die Zahl der vorgeschriebenen Flugstunden (Rosenberg 1994, 304).

gungen; nur in seltenen Fällen gewährten die Arbeitgeber den unions bzw. den Beschäftigten Partizipations- oder Informationsrechte.

Das Ausmaß der Gegenleistungen variierte zudem in den verschiedenen Industriezweigen beträchtlich. So konnten die unions im Transportwesen (74 v.H.) oder der Elektroindustrie (70 v.H.) relativ häufig quid pro quos durchsetzen; im Bereich Nahrungsmittel (25 v.H.), in der Druckindustrie (12 v.H.) oder im Baugewerbe (6 v.H.) war dies dagegen weitaus seltener (Cappelli 1983, 299). Gegenleistungen erreichten die unions vor allem dann, wenn die Unternehmen aufgrund konjunkturell und strukturell bedingter wirtschaftlicher Probleme die concessions dringend benötigten und die unions in der Lage waren, weitreichende Zugeständnisse für eine möglichst große Zahl von Beschäftigten einzugehen.

Beschäftigungsgarantien (Job security provisions - JSPs)

Da das concession bargaining seitens der unions primär beschäftigungspolitisch motiviert war, versuchten die unions in erster Linie, Beschäftigungsgarantien bzw. Kündigungsbeschränkungen als Gegenleistungen für ihre Zugeständnisse tariflich zu vereinbaren. Dies gelang ihnen Anfang der achtziger Jahre in 15 v.H. der als concession bargaining bewerteten Tarifverträge (vgl. Cappelli 1982). Allerdings wurden die Beschäftigungsgarantien im Laufe der Zeit häufig wieder aus den contracts gestrichen. Ende der achtziger Jahre dürften nur noch etwa sieben v.H. aller major contracts JSPs enthalten haben (Sloane/Witney 1991, 303).

Mit der Vereinbarung von JSPs wurden i.d.R. lediglich schon zuvor beschlossene Entlassungen wieder rückgängig gemacht (vgl. Cappelli 1983, 302). Nur wenige Beschäftigungsgarantien waren in die Zukunft gerichtet und schützten die Beschäftigten damit auch vor einem späteren Arbeitsplatzverlust. Wo solche JSPs zustande kamen, galten diese zudem meist nur für den Stellenabbau, der aus Rationalisierungs- oder Reorganisationsmaßnahmen (z.B. outsourcing oder subcontracting) resultierte (vgl. Kochan et al. 1994, 120). Die Vereinbarungen hatten daher primär den Charakter deutscher Rationalisierungsschutzabkommen (vgl. II.2). Lediglich in Ausnahmefällen schützten die JSPs auch vor Kündigungen, die durch Nachfrageeinbrüche begründet waren (vgl. Capelli/McKersie 1985, 240).¹⁸

Außerdem fielen nicht immer sämtliche Beschäftigte einer bargaining unit unter die Regelungen der JSPs. So wurden in einigen Fällen nur die Mitarbeiter in die Beschäftigungsgarantien einbezogen, die eine bestimmte Zahl von Dienstjahren vorweisen konnten. Zur Rettung konkursbedrohter Unternehmen wurden im Rahmen von Vergleichsverfahren Kollektivverträge z.T. für nichtig erklärt und JSPs aufgehoben.¹⁹

¹⁸ Zu diesen Ausnahmen gehören die Regelungen in der Automobilindustrie aus den Jahren 1987 und 1988 (vgl. Sloane/Witney 1991, 301f.).

¹⁹ Beispiele hierfür waren die Firmen Continental Airlines und Bildisco Manufacturing.

Lohngarantien, Gewinn- und Mitarbeiterbeteiligungen

Im Tausch gegen die qualitativen Zugeständnisse bei den work rules und job classifications boten die Arbeitgeber gelegentlich monetäre Gegenleistungen. So versprachen sie stellenweise den bereits beschäftigten Arbeitnehmern Lohngarantien oder Lohnerhöhungen (vgl. Becker 1988, 380). Letztere stellten die Arbeitgeber allerdings häufig erst für die Zukunft in Aussicht; ihre tatsächliche Gewährung war damit nicht in jedem Fall gesichert. Generell gilt zudem, daß die Produktivitätsgewinne aus der Flexibilisierung der work rules und job classifications die Kosten der unternehmerischen Gegenleistungen bei weitem überstiegen.

Neben Lohngarantien und Lohnerhöhungen im Zusammenhang mit den qualitativen concessions fanden im Gegenzug für die monetären Zugeständnisse auch Gewinn- und Mitarbeiterbeteiligungen eine gewisse Verbreitung - so z.B. in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre in der Automobilbranche sowie Anfang der neunziger Jahre in der Luftfahrt. Die Gewinnbeteiligungen wurden zumeist als (einmalige) Sonderzahlungen (LSPs) zusätzlich zur Grundvergütung gewährt; die Mitarbeiterbeteiligungen (employee stock ownership plans - ESOPs) wurden durch die Ausgabe von Aktien, die üblicherweise bis zum Ruhestand der Beschäftigten in einer Fondsgesellschaft gebunden sind, realisiert. Die quantitative Bedeutung der ertragsabhängigen Vergütungen blieb in den achtziger Jahren jedoch relativ gering. Entsprechende Regelungen galten für knapp 10 v.H. der unter Kollektivverträgen tätigen Arbeitnehmer (vgl. Allen/Keaveny 1988, 416).

Informations- und Partizipationsrechte

In Einzelfällen gelang es den unions im Zuge des concession bargaining, Informations- und Partizipationsrechte tarifvertraglich zu vereinbaren. Die Tarifverträge, in denen Partizipationsrechte verankert wurden, fanden in der öffentlichen Debatte ein besonders breites Echo, obwohl sie faktisch von allen Gegenleistungen am geringsten verbreitet waren.²⁰ Das besondere öffentliche Interesse war darin begründet, daß mit der Gewährung von Partizipationsrechten eine Abkehr von der traditionellen Konfliktorientierung zwischen unions und Management erwartet wurde. Da die Partizipationsrechte besonders in den Kernbereichen des union-Sektors, der als pattern setter galt, vereinbart wurden, prognostizierten viele Beobachter eine breite Etablierung von Partizipationsrechten. Doch weder auf der betrieblichen noch auf der überbetrieblichen Ebene konnten sich diese Ansätze durchsetzen. Partizipationsrechte sind im System der US-amerikanischen Arbeitsbeziehungen bis heute eine Randerscheinung geblieben.

²⁰ Anfang der achtziger Jahre sahen lediglich zwei v.H. der als concession bargaining bewerteten Verträge entsprechende Vereinbarungen vor (vgl. Capelli 1983, 301).

3 Zugeständnisse in Deutschland und concessions in den USA

3.1 Ähnliche tarifpolitische Instrumente

Die deutschen Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung sowie die weitere tarifpolitische Entwicklung der neunziger Jahre lassen deutliche Parallelen zum US-amerikanischen concession bargaining der achtziger Jahre erkennen. So wurden wie in den USA auch in Deutschland die Löhne und Gehälter häufig erst nach einigen „Nullmonaten“ angehoben. Zudem wurden tarifliche Leistungen nicht nur „eingefroren“, sondern auch abgesenkt. Letzteres erreichten die Arbeitgeber in erster Linie durch eine Kürzung des tariflichen Urlaubs- und Weihnachtsgeldes. In der Konsequenz wurden die nominalen Erhöhungen der Grundvergütungen vielfach (über-)kompensiert (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 1995a, 147).

Außerdem vereinbarten die Tarif- oder Betriebsparteien in einigen Bereichen beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen, die mit Nominallohnsenkungen verbunden waren. Ferner einigten sich die Tarifparteien in der Chemischen Industrie sowie in der Papierindustrie auf abgesenkte Einsteigertarife - ebenfalls ein tarifpolitisches Novum. Schließlich trugen erweiterte Arbeitszeitflexibilisierungen einerseits zu weiteren Einkommensminderungen für die Arbeitnehmer, andererseits zur Steigerung der Produktivität in den Unternehmen bei. So wurden etwa Zeiten, für die Mehrarbeitszuschläge zu zahlen sind, verkürzt, Ausgleichszeiträume dagegen verlängert.

Die prominentesten Beispiele für beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen und Lohnsenkungen waren die Volkswagen AG (vgl. IV) und der rheinisch-westfälische Steinkohlenbergbau (vgl. V). In weiteren Tarifbereichen (z.B. im öffentlichen Dienst Ost; vgl. VI) waren bzw. sind Nominallohnsenkungen im Rahmen tariflicher Öffnungsklauseln zur Arbeitszeitverkürzung ebenfalls möglich; sie blieben dort aber stets an die Übereinkunft der Betriebs- oder der örtlichen Tarifparteien gebunden. Vom Lohnverzicht waren daher keineswegs sämtliche Beschäftigten der jeweiligen Tarifbereiche betroffen, sondern nur bestimmte Betriebe mit ihren Belegschaften oder auch nur mit Belegschaftsteilen.

Für die Konzessionen beim Einkommen bzw. der Arbeitszeit erhielten die Gewerkschaften verschiedene Gegenleistungen. So verpflichteten sich die Arbeitgeber entweder explizit, durch befristete Beschäftigungsgarantien sowie durch Übernahmeverpflichtungen für ihre ausgebildeten Nachwuchskräfte bestehende Arbeitsplätze zu erhalten, oder zumindest implizit, die Lohnzurückhaltung bzw. Lohnkürzung zur Stabilisierung der Beschäftigungslage zu verwenden. Die Konzessionen standen daher in engem Zusammenhang mit der verschlechterten Beschäftigungslage.

Auf den ersten Blick weisen die deutschen Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung somit sehr ähnliche Charakteristika auf wie die concessions der achtziger Jahre in den USA:

- Nullrunden und wage freezes,
- Verzicht auf bestehende tarifliche Ansprüche oder schon vereinbarte Tarifierhöhungen und wage cuts,
- Einmalzahlungen anstatt von oder in Verbindung mit linearen Tarifierhöhungen und lump-sum bonuses,
- reduzierte Einstiegtarife und two-tier wage plans sowie
- Beschäftigungsgarantien und job security provisions

gehörten sowohl zum concession bargaining als auch zur deutschen beschäftigungssichernden Tarifpolitik. Zudem waren die US-amerikanischen wie die deutschen Kollektivverträge i.d.R. zeitlich befristet und hatten damit zumindest formal einen nur temporären Charakter. Schließlich war auch die Intention der jeweiligen Vereinbarungen dieselbe. Angesichts krisenhafter Entwicklungen auf den Produkt-, Arbeits- und Finanzmärkten ging es um die Sicherung bestehender Arbeitsplätze sowie um die Wiedergewinnung der Wettbewerbsfähigkeit.

Bei einem genaueren Vergleich der Konzessionen werden allerdings größere Unterschiede sichtbar. Diese betreffen nicht nur die Reichweite und Intensität der Konzessionen, sondern auch die mit ihnen verbundenen Gegenleistungen der Arbeitgeber. Darüber hinaus ergeben sich unterschiedliche Folgen aus den jeweiligen Tarifpolitiken. Die Ursachen für diese Differenzen sind zum einen in den disparaten Systemen der Arbeitsbeziehungen sowie im jeweiligen ökonomischen Kontext zu suchen. Zum anderen sind sie das Ergebnis der z.T. konträren Strategien der nationalen Akteure.

3.2 Unterschiedliche Reichweite und Intensität

Die Zugeständnisse der deutschen Gewerkschaften waren im Vergleich zu den US-amerikanischen concessions deutlich schwächer ausgeprägt. Sowohl die Reichweite als auch die Intensität der Konzessionen blieben in Deutschland zumindest bisher hinter den US-amerikanischen zurück. Während in den USA im gesamten union-Sektor schätzungsweise ein Drittel der kollektivvertraglich gebundenen Beschäftigten von concessions betroffen waren, wirken die deutschen Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung aufgrund der Öffnungsklauseln weitaus selektiver; bislang sind sie nur für relativ wenige Arbeitnehmer - vor allem in Betrieben mit ausgeprägten Beschäftigungsproblemen - wirksam. In den USA setzten dagegen die Unternehmen häufig auch dann Konzessionen durch, wenn sie selbst kaum wirtschaftliche Schwierigkeiten hatten, sondern lediglich ihre Mitbewerber concessions erreicht hatten. Die US-amerikanischen concessions entwickelten daher eine größere Eigendynamik als die deutschen Zugeständnisse. Während der verlorene Streik der US-amerikanischen Fluglotsen 1981 der „falling domino“ für das concession bargaining war (Mitchell 1994, 444), fand das deutsche VW-Modell 1993 zwar ebenfalls Nachahmer, löste aber im Unterschied zur USA keine Kettenreaktion aus.

Weil Nominallohnsenkungen in Deutschland - anders als in den USA - bisher fast ausschließlich im Tausch gegen Arbeitszeitverkürzungen vereinbart wurden,²¹ bestanden die Zugeständnisse der deutschen Gewerkschaften vor allem im Verzicht auf den bei bisherigen Arbeitszeitverkürzungen stets durchgesetzten (vollen) Lohnausgleich. Letztlich reduzierten sich dadurch zwar die Monats- oder Jahreseinkommen der betroffenen Beschäftigten, aber im Unterschied zu den USA blieben die Stundenlohnsätze mindestens konstant.

Dementsprechend fielen auch die tariflichen Nominallohnsenkungen in Deutschland insgesamt moderater aus. Sie erreichten nur bei drastischen Arbeitszeitverkürzungen Spitzenwerte von etwa 16 v.H. Das Ausmaß der Lohnsenkung entsprach nicht einmal in jedem Fall der prozentualen Arbeitszeitverkürzung, weil einige Vereinbarungen einen Teillohnausgleich vorsahen. In den USA mußten dagegen Arbeitnehmer Lohneinbußen von bis zu 30 v.H., im Extremfall sogar von 40 v.H. (ohne Arbeitszeitverkürzung) hinnehmen.

Schließlich wurden die US-amerikanischen Lohnkürzungen oft nicht vollständig rückgängig gemacht. So wirkten sich die Lohnkürzungen zumindest als Basiseffekt auch bei zukünftigen Lohnerhöhungen kostenmindernd aus. Da die deutschen Konzessionen ausnahmslos reversibel waren und wegen ihres optionalen Charakters die Tarifentwicklung nicht weiter beeinflussten, fanden die deutschen Beschäftigten nach Inanspruchnahme der Öffnungsklauseln wieder Anschluß an das alte bzw. zwischenzeitlich sogar erhöhte allgemeine Tarifniveau.

Die deutschen Gewerkschaften machten nicht nur geringere Zugeständnisse, sondern erreichten i.d.R. auch bessere Gegenleistungen als die unions. So wurden die Lohnzugeständnisse in Deutschland in sehr viel stärkerem Maße an Beschäftigungsgarantien der Arbeitgeber gebunden als in den USA. Kündigungsbeschränkungen für die Dauer des Einkommensverzichts waren in Deutschland als Gegenleistung die Regel, in den USA die Ausnahme. Die US-amerikanischen Arbeitgeber beschränkten ihren beschäftigungspolitischen Beitrag im Rahmen des concession bargaining vor allem darauf, von zuvor beschlossenen Standortschließungen oder Betriebsverlegungen und damit verbundenen Entlassungen abzusehen. Sie verpflichteten sich nur selten, auch während der Laufzeit der Verträge auf Kündigungen zu verzichten. Die US-amerikanischen Beschäftigungsgarantien waren für die Arbeitgeber zudem weniger verbindlich als die deutschen Kündigungsbeschränkungen.

Während in den USA in erster Linie die senior workers und damit die Hauptklientel der unions von den Gegenleistungen profitierten, kamen die Zugeständnisse in

²¹ In den Tarifbereichen, in denen tarifliche Einkommensansprüche (z.B. Jahressonderzahlungen) reduziert wurden, ohne Arbeitszeitverkürzungen zu gewähren, führten die Kürzungen wegen der gleichzeitigen linearen Erhöhung der monatlichen Vergütungen i.d.R. nicht zu einer Verminderung der Nominallöhne, sondern lediglich zu „Null-Runden“. Nur in Ausnahmefällen wurden auch ohne Arbeitszeitverkürzungen die Löhne nominell gesenkt.

Deutschland auch dem Nachwuchs zu Gute. Die deutschen Gewerkschaften setzten im Gegenzug für die Lohnzurückhaltung häufig die Übernahme der Ausgebildeten in ein Arbeitsverhältnis durch.

Auch wenn die Beschäftigungszusagen der Arbeitgeber für die ehemaligen Auszubildenden in den meisten Fällen befristet, rechtlich unverbindlich oder nur für eine Teilzeitbeschäftigung gelten (vgl. Bispinck/WSI-Tarifarchiv 1996c; 1997), sind sie doch Bestandteil des tarifpolitischen Programms zur Beschäftigungssicherung.

Ein weiterer Unterschied besteht darin, daß die US-amerikanischen Arbeitgeber in stärkerem Maße zweigleisige Entlohnungssysteme durchsetzten. Die deutschen Gewerkschaften billigten nur selten abgesenkte Einstiegtarife - vor allem in der Chemischen Industrie und der Papierindustrie. In den USA waren die abgesenkten Vergütungsgruppen vor allem zu Beginn des concession bargaining erheblich stärker verbreitet. Während in Deutschland mit den Einstiegtarifen primär die Übernahme von Ausgebildeten und die Einstellung von Langzeitarbeitslosen erleichtert werden sollte, wurden die zweigleisigen Entlohnungssysteme in den USA (z.B. im Handel oder in der Luftfahrt) vorrangig zur allgemeinen Lohnkostensenkung eingesetzt. Im Gegensatz zu den deutschen Einstiegtarifen betrugen die Lohnunterschiede häufig 20 v.H. und mehr. Außerdem sahen einige two-tier wage plans auch eine dauerhaft schlechtere Bezahlung für neu eingestellte Arbeitnehmer vor (vgl. Martin 1990, 23).

Ein weiterer Beleg für die stärkere Intensität der US-amerikanischen concessions ist in der Aufweichung der bis dahin sehr starren work rules zu sehen, wodurch die US-amerikanischen Unternehmen größere Flexibilisierungsspielräume beim Arbeitseinsatz gewannen. Darüber hinaus konnten die Unternehmen mit den Änderungen der job classifications und der Einschränkung der Senioritätsentlohnung nicht nur die Lohnhöhe reduzieren, sondern auch die Lohnstruktur nach unten anpassen. Außerdem trug die Lohnpolitik der Arbeitgeber, vorrangig (einmalige) Festbeträge zu gewähren, selbst bei parallel vereinbarten COLA-Klauseln dazu bei, daß sich die Dynamisierung der Löhne und Gehälter in engen Grenzen hielt.

Zwar waren ähnliche Tendenzen auch in Deutschland zu beobachten. So wurden die Ausgleichszeiträume für die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit zunehmend verlängert sowie Arbeitszeitkorridore oder Arbeitszeitkonten eingerichtet, um den Betrieben neue Flexibilisierungsoptionen zu eröffnen, mit denen Auslastungsschwankungen aufgefangen und Mehrarbeit entweder ganz vermieden, oder zumindest Mehrarbeitszuschläge eingespart werden können. Zudem wurden in einigen Tarifverträgen zur Beschäftigungssicherung statt stärkerer linearer Tarifierhöhungen bevorzugt Festbeträge und Einmalzahlungen vereinbart. Die Lohnstruktur aber war im Unterschied zu den USA - abgesehen von den Einstiegtarifen - bisher nicht Gegenstand der Zugeständnisse.

Zu berücksichtigen ist außerdem, daß die Flexibilisierungsbemühungen von einem jeweils unterschiedlich starken Regulierungsniveau ausgingen. Im Vergleich zu den teilweise als zu inflexibel empfundenen deutschen Arbeitszeitregelungen handelte es sich

bei den work rules und job classifications eindeutig um Rigiditäten des US-amerikanischen Beschäftigungssystems im union-Sektor.

Ferner können unterschiedliche Flexibilisierungsstrategien in den beiden Ländern ausgemacht werden. Die Aufweichung der US-amerikanischen work rules zielte auf eine erweiterte funktionale Verwendbarkeit der Arbeitskräfte sowie auf eine flexiblere und niedrigere, vom Senioritätsprinzip abweichende Entlohnung. In Deutschland wurde dagegen eine größere zeitliche Flexibilität beim Arbeitskräfteeinsatz angestrebt.

Da die US-amerikanischen Arbeitgeber über flexiblere numerische Anpassungsmöglichkeiten verfügen, hatten sie nur ein vergleichsweise geringes Interesse an temporalen Anpassungen. Hinzu kommt, daß die US-amerikanischen Betriebe - im Unterschied zu den deutschen - keine Arbeitszeitverkürzungen umzusetzen hatten, weswegen stärkere Arbeitszeitflexibilisierungen in den USA weniger dringlich waren. Die deutschen Arbeitgeber mußten schließlich zur Durchsetzung eines funktional flexibleren Arbeitseinsatzes (z.B. Gruppenarbeit) kaum tarifpolitische Zugeständnisse machen, da die bestehenden tariflichen Regelungen kein allzu großes Hindernis darstellten.

Obwohl sich die US-amerikanischen Unternehmen mit Kompensationsleistungen für die concessions insgesamt stärker zurückhielten als die deutschen Arbeitgeber, boten einige US-amerikanische Firmen ihren Beschäftigten Gewinn- oder Kapitalbeteiligungen an. Diese Form der zeitlich verschobenen Kompensation für Lohnzugeständnisse spielt dagegen in Deutschland bislang kaum eine Rolle.

Schließlich gelang es den US-amerikanischen Gewerkschaften im Zuge der concessions, in einigen Fällen Informations- und Partizipationsrechte durchzusetzen. Diese blieben aber meist hinter den gesetzlich garantierten Rechten der deutschen Gewerkschaften bzw. Betriebsräte zurück und spielten insgesamt nur eine untergeordnete Rolle im concession bargaining. Erweiterte Mitbestimmungsrechte, etwa in wirtschaftlichen Angelegenheiten, standen auch in Deutschland nicht zur Diskussion. In Einzelfällen hing die Zustimmung der Arbeitnehmer zum Lohnverzicht allerdings von bestimmten Investitions- und Standortentscheidungen der Unternehmen ab (vgl. z.B. Mueller 1996, 355ff.).

Festzuhalten bleibt, daß sowohl die US-amerikanischen als auch die deutschen Tarifparteien ähnliche Instrumente eingesetzt haben, um die (Beschäftigungs-)Krise zu bewältigen. Die Zugeständnisse in Deutschland haben jedoch im Rahmen der zentralisierten Kollektivverträge bisher nicht annähernd die Reichweite der concessions erlangt, die diese im stark dezentralisierten bargaining system der USA erreicht haben. Zudem konnten die deutschen Gewerkschaften bei einer insgesamt schwächeren Intensität der Zugeständnisse mit den Arbeitgebern deutlich größere Gegenleistungen aushandeln, als dies den US-amerikanischen Gewerkschaften gelungen ist.

3.3 Ursachen für die Differenzen zwischen den Tarifpolitiken

Die unterschiedliche Reichweite und Intensität der Konzessionen in den beiden Ländern ist vor allem durch die *Unterschiede in den Systemen der industriellen Beziehungen* bedingt. Dabei spielt die relative Schwäche der US-amerikanischen Gewerkschaften eine wichtige Rolle. Der Organisationsgrad fiel in den achtziger Jahren um etwa acht v.H. (OECD 1994, 185). Dafür war sowohl das Beschäftigungswachstum im non-union-Sektor als auch der Beschäftigungsrückgang im union-Sektor verantwortlich (relative Schwächung). Hinzu kam, daß die Organisationsmacht der einzelnen Betriebsgewerkschaften aufgrund massiver Mitgliederverluste sank (absolute Schwächung).

Von den Mitgliederverlusten profitierte die Arbeitgeberseite im dezentralen single-employer bargaining system unmittelbar, da Betriebsgewerkschaften - anders als die deutschen Industriegewerkschaften - ihre jeweils unterschiedlich starke Verhandlungsmacht nicht durch interne oder zwischengewerkschaftliche Umverteilung ausgleichen können. Mittelbar gerieten die Betriebsgewerkschaften unter Druck, weil sie sich mit dem Absinken des gesamtwirtschaftlichen Organisationsgrades einer wachsenden 'gewerkschaftsfreien' Konkurrenz gegenübersehen.

Hinzu kommt die im Unterschied zu Deutschland deutlich schwächer ausgeprägte institutionelle Verankerung der Gewerkschaften. Anders als die deutschen Gewerkschaften erfahren die unions bei einem geringen Grad der Verrechtlichung kaum Entlastung durch staatliche Regulierungen (vgl. Keller 1995, 214ff.). Die Rechtssprechung erwies sich zudem unter der Reagan-Administration als gewerkschaftsfeindlich. Ferner fehlt den US-amerikanischen Gewerkschaften die politische Unterstützung, die die deutschen Gewerkschaften in unterschiedlichem Maße bei den beiden Volksparteien finden.

In Deutschland verfügen die DGB-Gewerkschaften trotz erheblicher Mitgliederverluste von rund 20 v.H. seit Anfang der neunziger Jahre (vgl. Pege 1996) immer noch über eine vergleichsweise starke Organisation. Der Organisationsgrad ist mehr als doppelt so hoch wie in den USA. Die stärkere Position der deutschen Gewerkschaften hängt aber nicht nur mit ihrem stärkeren Organisationsgrad zusammen, sondern auch mit der höheren und stabileren coverage rate der deutschen Kollektivvereinbarungen (OECD 1994, 171ff.). Während die Tarifverträge in Deutschland weitgehend unabhängig vom Organisationsgrad der Gewerkschaften die Arbeitsbedingungen für fast 90 v.H. der Beschäftigten regeln, sank mit dem Organisationsgrad der unions auch die amerikanische coverage rate in den achtziger Jahren von knapp 26 v.H. auf nur noch 18 v.H. zu Beginn der neunziger Jahre (OECD 1994, 185). Schließlich ist noch von Bedeutung, daß die deutschen Gewerkschaften über wirksamere Arbeitskampfmittel als die US-amerikanischen unions verfügen, weil sie als Industriegewerkschaften ihre Ressourcen stärker bündeln und Streiks konzentrieren können.

In den USA wird die Konfliktfähigkeit der unions dagegen durch nicht organisierte Streikbrecher sowie vor allem durch Neueinstellungen von Ersatzarbeitskräften ge-

schwächt. Anders als in Deutschland laufen amerikanische Arbeitnehmer Gefahr, während eines Streiks ihren Arbeitsplatz auf Dauer an Arbeitslose zu verlieren (permanent replacements).²² Darüber hinaus stellen lang andauernde Streiks die US-amerikanischen business unions nicht nur vor gravierende finanzielle Probleme, sondern ihnen drohen im Konfliktfall auch Aberkennungswahlen.

Generell begünstigt das stark fragmentierte und dezentralisierte bargaining system extreme Lösungen. In wirtschaftlich prosperierenden Zeiten können betrieblich organisierte Gewerkschaften, wie die business unions, eine stark expansive Lohnpolitik betreiben, weil sie negative externe Effekte, z.B. Inflation oder gesamtwirtschaftlich verschlechterte Wachstumschancen, weder im eigenen noch im Interesse ihrer Mitglieder ins Kalkül ziehen müssen. Das vergrößerte wage-gap zwischen union und nonunion-Sektor in den siebziger Jahren ist ein Beleg für die konsequente Ausschöpfung der Lohnerhöhungsspielräume durch die Betriebsgewerkschaften, die sich allein an der Ertragskraft und Verhandlungsstärke des jeweiligen Betriebes orientieren.

In prosperierenden Phasen erhöht sich die Ertragskraft und damit der Verteilungsspielraum. Die Verhandlungsposition der Arbeitgeber wird dagegen schwächer, weil Arbeitskämpfe in Zeiten guter Kapazitätsauslastung für die Betriebe hohe Opportunitätskosten verursachen. Schließlich fehlen im single employer bargaining system Arbeitgeberverbände, die während eines Streiks über Konkurrenzverbote oder finanzielle Arbeitskampfunterstützungen bis hin zu Flächenaussperrungen kollektive Unterstützung organisieren können.

Umgekehrt verhält es sich in wirtschaftlich schlechten Zeiten. Die Ertragskraft sinkt und die einzelnen Arbeitgeber gewinnen Verhandlungsmacht zurück, da sie mit Entlassungen drohen können. Betrieblich organisierte Gewerkschaften müssen in rezessiven Phasen die negativen Effekte ihrer Lohnpolitik für ihre eigenen Mitglieder und auch für ihre eigene Organisation stärker berücksichtigen. Darüber hinaus stellen Arbeitsplatzverluste der Mitglieder oder gar eine Konkursgefahr des Unternehmens unmittelbar auch die eigene Existenz der business unions in Frage. Solchen concessions, durch die Arbeitsplätze erhalten bleiben oder mit denen der Fortbestand des Betriebes gesichert wird, werden die Betriebsgewerkschaften daher schon im eigenen Interesse ihre Zustimmung kaum versagen.

Zwar gilt das gleiche Kalkül grundsätzlich auch für die deutschen Betriebsräte; diese sind jedoch im Rahmen des dualen Systems der deutschen Interessenvertretung an die von den Gewerkschaften ausgehandelten Tarifverträge gebunden und dürfen daher prinzipiell keine tariflichen Zugeständnisse machen (§ 77 Abs. 3 BetrVG). Es sei denn, sie werden wie in den Beschäftigungssicherungstarifverträgen von den Tarifparteien durch betriebliche Öffnungsklauseln dazu ausdrücklich ermächtigt.

²² Juristische Schritte der unions gegen diese im concession bargaining häufig geübte Praxis der Arbeitgeber blieben erfolglos.

Die deutschen Industriegewerkschaften werden aber Flächentarifverträge kaum für so weitgehende Zugeständnisse wie die US-amerikanischen concessions öffnen. Sie orientieren sich nicht an der Situation des wirtschaftlich Schwächsten, sondern richten die Öffnungsklauseln eher am Durchschnitt der notleidenden Betriebe aus. Sie würden sonst den zahlungskräftigeren Betrieben zu weit entgegenkommen bzw. unnötigen Verzicht üben. Schließlich müssen Branchen- oder Industriegewerkschaften im Unterschied zu betrieblich organisierten Interessenvertretern die divergierenden Interessen ihrer Mitglieder in prosperierenden und notleidenden Betrieben mediatisieren. Außerdem treffen die Repräsentanten der Industriegewerkschaften - anders als die Verhandlungsführer der business unions - ihre tarifpolitischen Entscheidungen nicht unter dem Einfluß eines unmittelbar drohenden persönlichen Arbeitsplatzverlustes. Die Bereitschaft zu relativ weitgehenden Zugeständnissen ist daher im zentralisierten deutschen Kollektivverhandlungssystem prinzipiell schwächer ausgeprägt als im stark dezentralisierten US-amerikanischen System.

Unterschiedliche Strategien der Akteure

Obwohl die Handlungsoptionen der jeweiligen Akteure durch die nationalen Institutionen und Besonderheiten stark eingegrenzt sind, haben auch unterschiedliche Strategien der Akteure Einfluß auf das Ausmaß und die Intensität der Konzessionen genommen. So haben die US-amerikanischen Arbeitgeber die Krisensituation und die relative Schwäche der unions dazu genutzt, ihre ohnehin schon konfliktorientierten Strategien zu intensivieren. Anders als in Deutschland verfolgten sie mit den concessions weniger eine kooperative Problembewältigung der Krisensituation, als vielmehr die Ausnutzung ihres strategischen Vorteils.

Die US-amerikanischen Arbeitgeber bauten entweder den nonunion-Sektor weiter aus, indem sie etwa neu gegründete Betriebe 'gewerkschaftsfrei' hielten („union avoidance strategies“), oder sie drängten die unions aus bestehenden Betrieben heraus („union busting activities“) (Keller 1995, 213). Beides erhöhte den Druck auf die verbliebenen gewerkschaftlich organisierten Betriebe und erleichterte die Vereinbarung relativ weitgehender Konzessionen, ohne größere Gegenleistungen einräumen zu müssen.

Zwar haben auch die deutschen Arbeitgeber im Zuge der Krise ihre traditionell defensiv-reaktive tarifpolitische Strategie teilweise aufgegeben und sind mit der Kündigung von Tarifverträgen sowie eigenen Forderungskatalogen in die tarifpolitische Offensive gegangen. Eine strategische Umorientierung auf stärker konfliktorientierte Arbeitsbeziehungen ist jedoch zumindest bisher ausgeblieben. Mit den gewährten Arbeitszeitverkürzungen als Gegenleistung für die Zugeständnisse kamen die Arbeitgeber den Gewerkschaften sogar in einer seit Jahren umstrittenen Frage entgegen. Die vor allem von Gewerkschaftsseite reklamierte positive beschäftigungspolitische Wirkung von Arbeitszeitverkürzungen wird von vielen Arbeitgebern nicht mehr grundsätzlich bestritten.

In den USA verfolgten die Akteure dagegen eine andere Strategie. Statt Arbeitszeitverkürzungen ohne Lohnausgleich einzuführen, setzten sie auf Lohnsenkungen und z.T. auch auf eine Verlängerung der Arbeitszeit. Die im Vergleich zu Deutschland gegenläufige Entwicklung der Arbeitszeiten wird mit den unterschiedlichen Freizeit- und Geld-Präferenzen der deutschen und US-amerikanischen Arbeitnehmer begründet (vgl. Bell/Freeman 1995, 109ff.); letztere votieren in Befragungen nicht nur deutlich häufiger für längere Arbeitszeiten und entsprechend mehr Lohn, sondern äußern auch seltener den Wunsch, kürzer zu arbeiten und proportional auf Einkommen zu verzichten.²³

Die unterschiedlichen Präferenzen werden auf die stärkere Lohndifferenzierung in den USA sowie die rigidere kollektive Regulierung der Arbeitszeiten und der Entlohnung in Deutschland zurückgeführt. In den USA besteht demnach für die Arbeitnehmer ein stärkerer Anreiz, länger zu arbeiten als in Deutschland.²⁴

Diese Theorie erscheint zwar lediglich für den nonunion-Sektor plausibel, da sich der union-Sektor mit seinen tariflichen Regulierungen weniger stark vom deutschen Tarifsystem unterscheidet. Der Verzicht auf Arbeitszeitverkürzungen während des *concession bargaining* im union-Sektor dürfte aber dennoch zumindest indirekt mit dieser Erklärung zusammenhängen.

So hätten die unions angesichts der Verlängerung der Arbeitszeiten im konkurrierenden und weitaus größeren non-union Sektor bei Forderungen nach Arbeitszeitverkürzungen nicht nur mit dem erbitterten Widerstand der Arbeitgeber rechnen müssen, sondern sie hätten auch ihre Mitglieder gegen den US-amerikanischen mainstream mobilisieren müssen. Wegen der gesamtwirtschaftlich positiven Beschäftigungsentwicklung und der sinkenden Realeinkommen wäre eine beschäftigungspolitisch motivierte Arbeitszeitpolitik in den achtziger Jahren kaum durchsetzungsfähig gewesen (vgl. auch Bell 1995b, 45ff.), zumal die unions nicht auf staatliche Unterstützung bei einer Arbeitszeitverkürzungspolitik hätten zählen können, wie der gescheiterte Versuch zur Einführung der 35-Stunden-Woche in den siebziger Jahren gezeigt hatte. Den ohnehin geschwächten unions war es daher kaum möglich, die Forderungen der Arbeitgeber nach Lohnzugeständnissen, Arbeitszeitverlängerungen und der Flexibilisierung der *work rules* abzulehnen, die *job security provisions* auszuschlagen und statt dessen eine eigene offensive Strategie der Arbeitszeitverkürzungen - und damit verbunden auch der Einkommenskürzungen - zu verfolgen.

²³ Die Ausweitung der Teilzeitarbeit in den USA seit Mitte der siebziger Jahre basiert daher zumindest nicht vollständig auf „freiwilligen“ Entscheidungen der Beschäftigten (vgl. Rosenberg 1994, 304f.).

²⁴ „In sum, the results offered here are consistent with the idea of a link between hours worked and earnings inequality across countries, and suggest that American workers may work more hours and German workers may work less hours because of differences in the structure of rewards and penalties for work effort in the two countries“ (Bell/Freeman 1995, 128).

Neben der unterschiedlichen Arbeitszeitpolitik der deutschen und US-amerikanischen Gewerkschaften ist noch ein weiterer Aspekt von Bedeutung. So streben im Unterschied zu den USA sowohl die deutschen Arbeitgeberverbände als auch die Gewerkschaften in wirtschaftlichen Krisenzeiten i.d.R. ein gemeinsames strategisches Ziel an, nämlich die Stabilisierung der Beschäftigungssituation. Während über die Mittel zur Erreichung dieses Zieles gestritten wird, erkennen sich die deutschen Tarifparteien im Unterschied zu den US-amerikanischen als Instanzen kollektiver Regulierung grundsätzlich an. Sie versuchen sogar, den Staat in die Arrangements miteinzubinden.

Den deutschen Arbeitgeberverbänden geht es schon im eigenen Interesse nicht um die Abschaffung tariflicher Regulierungen, sondern vielmehr um die befristete Suspendierung der Normen. Allenfalls wird eine Verschlankung der Tarifverträge oder eine Absenkung des Tarifniveaus angestrebt. Die Beseitigung des Kollektivvertragssystems wünscht sich - anders als in den USA - nur eine Minderheit der deutschen Arbeitgeber. Allerdings werden in zunehmenden Maße betriebliche Regelungen auch außerhalb von Öffnungsklauseln getroffen, die Konzessionen gegenüber den tariflichen Regelungen beinhalten bzw. die Tarifverträge gänzlich unterlaufen.

Während in den USA das Tarifverhandlungssystem vor allem wegen der Schwäche der Gewerkschaften in Existenznot geraten ist, scheint die Gefahr für das deutsche System eher von den geschwächten Arbeitgeberverbänden - vor allem in Ostdeutschland - auszugehen. Ähnlich wie in den USA könnte auch in Deutschland das Management zur treibenden Kraft in der Tarifpolitik werden.

Welchen Einfluß die Strategien der Akteure auf das Ausmaß und die Intensität der Zugeständnisse haben, wird vor allem dann deutlich, wenn man berücksichtigt, daß die tariflichen Konzessionen in beiden Ländern letztlich die Ausnahme und nicht die Regel waren. Trotz ähnlich gelagerter wirtschaftlicher Probleme in den jeweiligen Ländern wurden nicht nur innerhalb derselben Branchen, sondern auch innerhalb derselben Unternehmen unterschiedliche Anpassungsstrategien verfolgt. Die beschäftigungssichernde Tarifpolitik wie auch das concession bargaining können also nicht nur auf bestimmte Kontingenzfaktoren in einzelnen Branchen oder Unternehmen zurückgeführt werden.

Für die USA wurde schon darauf hingewiesen, daß ein Teil der Arbeitgeber, statt Konzessionen mit den Gewerkschaften auszuhandeln, Betriebsschließungen und Produktionsverlagerungen bevorzugte oder mit anderen Mitteln (Aberkennungswahlen, unfair labour practices) den Einfluß der Gewerkschaften auf die Arbeitsbedingungen zurückdrängte. Darüber hinaus hat die Mehrheit der Betriebe traditionelle Anpassungsstrategien verfolgt, indem sie bei sinkender Nachfrage nicht die Arbeitskosten pro Kopf, sondern die Zahl der 'arbeitenden Köpfe' reduzierte.

Auch in Deutschland nutzte nur ein Teil der Betriebe mit Beschäftigungsproblemen die Möglichkeit, die Arbeitszeit zu verkürzen, damit Lohnkosten einzusparen und so Entlassungen zu vermeiden. Selbst Betriebe, die Arbeitszeitverkürzungen einführten, ver-

folgten häufig noch parallele Strategien zur Verringerung der Personalstärke (vgl. IV; V u. VI).

Die Gründe, warum die Akteure statt der Konzessionen andere Strategien der Krisenbewältigung vorzogen, sind vielfältig. In den USA dominiert wegen geringer Kündigungsbeschränkungen traditionell die numerische Anpassung. Betriebe begegnen Schwankungen der Kapazitätsauslastung stärker als in Deutschland mit Entlassungen und Wiedereinstellungen („hire and fire“). So werden temporale Anpassungen, wie z.B. die Kurzarbeit, häufig durch vorübergehende Freisetzungen (temporary lay offs) ersetzt (Abraham/Houseman 1993, 86ff.). Ferner zog es ein Teil der US-amerikanischen Arbeitgeber offensichtlich vor, sich gänzlich von Kollektivverträgen zu befreien, anstatt sie nur zu ändern. Zudem legten viele Unternehmen, besonders in der Eisen- und Stahlindustrie, angesichts der strukturellen Probleme Betriebe auch endgültig still.

In Deutschland sind Kurzarbeit oder Entlassungen für die meisten Betriebe offensichtlich günstiger als beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen. So scheuen die Arbeitgeber angesichts unsicherer Beschäftigungsperspektiven die mit den Lohnzugeständnissen und der Arbeitszeitverkürzung häufig verbundenen Beschäftigungsgarantien. Dies gilt umso mehr, je stärker die Betriebe Rationalisierungen zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit anstreben.

Ferner verursachen temporäre Arbeitszeitverkürzungen zusätzlichen organisatorischen Aufwand. Dieser lohnt sich für die Betriebe offenbar nur dann, wenn Massenentlassungen vermieden und Sozialplankosten eingespart werden können. In kleineren Unternehmen dürfte es dagegen einfacher und billiger sein, einzelne Beschäftigte zu entlassen, als die Arbeitszeit zu verkürzen, das Arbeitszeitmanagement zu reorganisieren, eine Beschäftigungsgarantie abzugeben sowie ggf. noch einen Teillohnausgleich zu zahlen und dies alles nach Fristablauf erneut zu ändern. Außerdem verfügen viele Unternehmen i.d.R. noch über mildere Mittel, um ihre Personalprobleme zu lösen. Betriebe, die Aufhebungsverträge, Vorruhestandsregelungen sowie individuelle Teilzeitpotentiale noch nicht ausgeschöpft haben, dürften auf die kollektiv erzwungenen Regelungen kaum zurückgreifen (vgl. III).

3.4 Folgen der jeweiligen tarifpolitischen Konzepte

Trotz aller Unterschiede in den beiden Ländern ähneln sich die tarifpolitischen Krisenbewältigungsstrategien, und auch deren Folgen weisen gewisse Parallelen auf. Allerdings unterscheiden sich die Folgen der jeweiligen Tarifpolitiken (noch) stärker als die Dosierung ihrer Instrumente.

In den USA betrafen die concessions zwar nur etwa ein Drittel des union-Sektors; Lohnkürzungen gab es aber auch im nonunion-Sektor. Die in den siebziger Jahren gewachsenen Lohnunterschiede zwischen den Sektoren sind in den achtziger Jahren nicht deutlich gesunken (Keller 1995, 224). Demgegenüber haben nur wenige Firmen des

nonunion-Sektors auch die übrigen Elemente des concession bargaining übernommen. Letztlich sind jedoch weniger die Wirkungen zwischen den Sektoren von Bedeutung als vielmehr die innerhalb des union-Sektors.

Die concessions führten im union-Sektor zu einer zunehmenden Fragmentierung der ohnehin schon wenig standardisierten Arbeitsbedingungen. Einerseits wurden mit den Zugeständnissen beim Lohn (wage cuts, wage freezes, LSBs, Verzicht auf COLA-Klauseln), den Änderungen der work rules und der Einführung der zweigleisigen Entlohnungssysteme bestehende Standards abgesenkt oder sogar aufgelöst. Andererseits wurden innovative Regelungen über Partizipationsrechte, Beschäftigungssicherung und Gewinnbeteiligungen getroffen. Die Einführung und unterschiedliche Dosierung bzw. Kombination der verschiedenen Elemente hat die Arbeitsbedingungen damit auch im union-Sektor heterogener gemacht. Während die Lohnkonzessionen Ende der achtziger Jahre zurückgingen, blieben die erweiterten Flexibilisierungsmöglichkeiten bestehen.

Die Tarifpolitik orientierte sich noch stärker als zuvor an den jeweiligen betrieblichen Erfordernissen. Im ohnehin dezentralisierten bargaining system verlor das pattern bargaining an Bedeutung. Insbesondere die Lohnpolitik folgte nicht mehr in dem Maße den Schlüsselindustrien, wie dies noch zu Beginn der achtziger Jahre der Fall war. In den neunziger Jahren verlagerten sich die concessions zudem von den Löhnen auf die fringe benefits.

Die US-amerikanischen Gewerkschaften konnten ihre Organisationen mit der Politik des concession bargaining nicht stabilisieren. Die concessions blieben innerhalb der Gewerkschaften heftig umstritten. Offen bleibt, inwieweit die concessions lediglich die Folge einer schon geschwächten Gewerkschaftsbewegung waren bzw. inwieweit sie die Schwächung der Gewerkschaften geradezu verursacht haben. Der sinkende Organisationsgrad der unions dürfte allerdings vor allem darauf zurückzuführen sein, daß sich die intendierten Beschäftigungseffekte im union-Sektor in engen Grenzen hielten, während der nonunion-Sektor ein „job-Wunder“ erlebte.

Auch wenn der union-Sektor insgesamt keine Beschäftigungsgewinne verzeichnen konnte, darf daraus nicht abgeleitet werden, daß sich die concessions als beschäftigungspolitischer Fehlschlag erwiesen haben. Sie können sehr wohl eine gewisse Stabilisierung der Beschäftigung bewirkt bzw. zur Verlangsamung des Beschäftigungsabbaus in den Krisenbranchen geführt und damit ihr beschäftigungspolitisches Ziel durchaus erreicht haben. Zudem können die concessions indirekt zum US-amerikanischen „job-Wunder“ beigetragen haben, weil sie Lohnsenkungen auch im nonunion-Sektor erleichterten. Trotz konkurrierender Erklärungen für das starke Beschäftigungswachstum in den USA, das sich vor allem im wenig organisierten Dienstleistungssektor vollzog, hat die Lohnzurückhaltung in den achtziger Jahren für die positive Beschäftigungsentwicklung zweifellos eine Rolle gespielt (vgl. z.B. Schettkat 1994, 364; Gaß/Schmid 1994, 299; DIW 1996).

Der Einfluß, den die concessions auf diese Entwicklung ausübten, darf jedoch nicht überschätzt werden. Die concessions können wegen ihrer begrenzten Reichweite das Absinken der gesamtwirtschaftlichen Lohnquote von 78 v.H. auf gut 74 v.H. während der achtziger Jahre nicht allein bewirkt haben. Allenfalls hat die geschwächte Position der Gewerkschaften den Lohndruck auch im nonunion-Sektor verschärft.

In Deutschland sind die Folgen der Zugeständnisse aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslage, der moderateren Ausprägung sowie wegen des (noch) kürzeren Zeithorizonts schwieriger einzuschätzen als in den USA. So lassen sich wegen des optionalen Charakters der Arbeitszeitverkürzungen und der Beschäftigungsgarantien kaum gesicherte Aussagen über die Beschäftigungswirkungen treffen. Sicher ist jedenfalls, daß die tariflichen Öffnungsklauseln den weiteren Abbau der Beschäftigung nicht verhindern konnten. Da die beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen nur unter bestimmten Bedingungen von den Betrieben genutzt werden, gehören sie in der betrieblichen Beschäftigungspolitik zur Ausnahme. Sie haben phasenweise allenfalls eine ähnliche Bedeutung wie die konjunkturelle Kurzarbeit erlangt (vgl. Rosdächer/Seifert 1994c).

Ihre Bedeutung nimmt zudem in dem Maße ab, wie die befristeten Betriebsvereinbarungen auslaufen. Zwar sind die Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung in allen Tarifbereichen verlängert worden, was jedoch nicht zugleich zu einer Fortsetzung bestehender Betriebsvereinbarungen über Arbeitszeitverkürzungen und Lohnsenkungen führt. Vielmehr spielten für die Verlängerung der Tarifverträge vor allem die erweiterten Flexibilisierungsmöglichkeiten (Verlängerung der Ausgleichszeiträume) sowie die (beschränkte) Übernahme der Auszubildenden eine wichtige Rolle.

In längerfristiger Perspektive lassen sich allerdings auch in Deutschland Dezentralisierungstendenzen erkennen. Diese leiten sich nicht nur aus den tariflichen Öffnungsklauseln ab, die den Betriebsparteien die Entscheidungskompetenzen sowohl über die Lage und Verteilung als auch über die Dauer der Arbeitszeit sowie z.T. sogar über den Lohnausgleich überlassen. Sie ergeben sich auch aus der Tatsache, daß Zugeständnisse von den Betriebsparteien teilweise tarifwidrig eingeräumt oder Tarifbindungen gänzlich aufgegeben werden. In jedem Fall werden die Arbeitsbedingungen nicht nur zwischen den verschiedenen Tarifbereichen, sondern auch innerhalb derselben zunehmend heterogener. Die deutsche Variante des pattern bargaining scheint ebenfalls an Bedeutung zu verlieren.

Abschließend bleibt festzuhalten, daß die Unterschiede zwischen dem US-amerikanischen concession bargaining der achtziger Jahre und der deutschen beschäftigungssichernden Tarifpolitik Mitte der neunziger Jahre überwiegen, obwohl die Kollektivvertragsparteien beider Länder in den jeweiligen ökonomischen Krisensituationen übereinstimmend die Sicherung bestehender Arbeitsplätze anstrebten und dabei sehr ähnliche Instrumente einsetzten. Die Unterschiede betreffen sowohl Reichweite und Intensität der gewerkschaftlichen Konzessionen, die in den USA deutlich größer aus-

fielen, als auch die Gegenleistungen der Arbeitgeber, die in Deutschland stärker ausgeprägt waren.

Die Gründe für die Unterschiede in den Tarifpolitiken sind in erster Linie den völlig verschiedenen Systemen der industriellen Beziehungen zuzuschreiben. Das dezentralisierte amerikanische Kollektivvertragssystem begünstigt extreme Lösungen, das stärker zentralisierte deutsche System wirkt eher nivellierend. Zudem kann in Deutschland im Gegensatz zu den USA ein größerer Teil der Anpassungslasten (z.B. über Vorrustbestand oder Kurzarbeit) auf den Staat abgewälzt werden.

Die Differenzen zwischen den Ländern und ihren Tarifpolitiken resultieren aber nicht ausschließlich aus den unterschiedlichen Strukturen. Die Akteure hatten innerhalb der nationalen constraints verschiedene Handlungsoptionen, die sie in unterschiedlicher Weise nutzten. Konfliktorientierte, sogar gewerkschaftsfeindliche Arbeitgeberstrategien einerseits und kooperative Problembewältigungsstrategien andererseits führten daher zu unterschiedlichen tarifpolitischen Ergebnissen. Während die schwachen US-amerikanischen Gewerkschaften nur wenig Widerstand leisten konnten oder wollten, begrenzte der deutsche Konsens zwischen den Tarifvertragsparteien, auch weiterhin hohe Produktivität mit hohen Einkommen zu verbinden, die Konzessionsspielräume auf beiden Seiten.

Angesichts der historisch gewachsenen Unterschiede in der institutionellen Ausgestaltung der Arbeitsmärkte und in den industriellen Beziehungen beider Länder sowie angesichts der unterschiedlichen strategischen Orientierung der nationalen Akteure erscheint eine modellhafte Übertragung der tarifpolitischen Konzepte wenig aussichtsreich. Gleichwohl kann der internationale Vergleich sowohl die „Existenz verschiedener Politikoptionen“ (Keller 1995, 209) aufzeigen als auch politikrelevante Erkenntnisse vermitteln. So zeigen die US-amerikanischen Erfahrungen mit den zweigleisigen Entlohnungssystemen, daß die in Deutschland diskutierten und z.T. schon vereinbarten abgesenkten Einstiegtarife kaum zur Verbesserung der Beschäftigungslage beitragen dürften.

Insgesamt gesehen, sind die Folgen der Tarifpolitiken für beide Länder nicht zu überschätzen. Schließlich waren sowohl das concession bargaining als auch die deutschen Zugeständnisse in den jeweiligen Phasen die Ausnahme und nicht die Regel sowie obendrein befristet. Neben den stabilisierenden Wirkungen für die Beschäftigung ist in längerfristiger Perspektive für die USA vor allem die Flexibilisierung der rigiden work rules von Bedeutung, weil diese kaum mehr rückgängig gemacht werden kann. In der Bundesrepublik dürften dagegen Arbeitszeitverkürzungen ohne (vollen) Lohnausgleich sowie eine stärkere Verbreitung tariflicher Öffnungsklauseln die Tarifpolitik auch in Zukunft beeinflussen.

IX Zusammenfassende Beurteilung und Schlußfolgerungen

Vor dem Hintergrund des forcierten Stellenabbaus infolge der schweren Rezession des Jahres 1993 und angesichts der auch danach weiter sinkenden Beschäftigung sowie wachsenden Arbeitslosigkeit änderten sowohl die Gewerkschaften als auch die Arbeitgeberverbände ihren tarifpolitischen Kurs.

Die Arbeitgeberverbände rückten von ihrer defensiv-reaktiven Strategie ab und begnügten sich nicht mehr mit der Zurückweisung gewerkschaftlicher Forderungen. Statt dessen gingen sie in die Offensive, indem sie den tarifvertraglichen status quo in Frage stellten und umfangreiche tarifpolitische Forderungskataloge mit dem Ziel der Kostensenkung formulierten. Ein Teil der Verbände kündigte laufende Tarifverträge und setzte Öffnungsklauseln sowie stellenweise eine Kürzung tariflicher Leistungen durch. Außerdem versuchten einzelne Arbeitgeber, die bestehenden Tarifbindungen durch Tarif- bzw. Verbandsflucht zu lösen. Die restriktive Tarifpolitik der Unternehmer, die zunächst vor allem in Ostdeutschland zu beobachten war, hat mittlerweile auch in Westdeutschland weite Verbreitung gefunden.

Unter diesen Vorzeichen schwenkten die Gewerkschaften auf eine moderate Lohnpolitik ein und öffneten eine Reihe von Flächentarifverträgen für betriebliche Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung. Dabei machten sie sowohl Zugeständnisse bei der Arbeitszeit als auch beim Einkommen. Sie räumten den Betriebsparteien das Recht ein, die tariflichen Arbeitszeiten und Einkommen vorübergehend zu reduzieren, um Entlassungen zu vermeiden. Ferner billigten sie die Einführung von Arbeitszeitkorridoren und längeren Ausgleichszeiträumen, die den Betrieben mehr Spielraum bei der Dauer und Verteilung der Arbeitszeit eröffneten. Die Zugeständnisse versuchten die Gewerkschaften durch zeitliche Befristung zu begrenzen. Als Gegenleistung für ihre Zugeständnisse erreichten sie häufig Beschäftigungsgarantien oder zumindest eine Übernahme der ausgebildeten Nachwuchskräfte in (befristete) Arbeitsverhältnisse.

Die Tarifpolitik war somit seit Anfang der neunziger Jahre vor allem durch zwei Entwicklungen geprägt. Zum einen gewannen mit dem Abschluß beschäftigungssichernder Tarifverträge die qualitativen Elemente in der Tarifpolitik - insbesondere Arbeitsplatzsicherung, Arbeitszeitverkürzung und Arbeitszeitflexibilisierung - an Bedeutung. Zum anderen setzte sich mit der stärkeren Verbreitung von Öffnungsklauseln in den Flächentarifverträgen sowie mit der zunehmenden Verbands- und Tariffucht die Tendenz zur Dezentralisierung („Verbetrieblichung“) der Tarifpolitik fort.

1 Beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen

Mit dem Abschluß beschäftigungssichernder Tarifverträge in den Jahren 1993 und 1994 haben die Kollektivvertragsparteien - zuerst bei der Volkswagen AG und später auch in anderen Bereichen - tarifpolitisches Neuland betreten. Abweichend von der Arbeitszeitpolitik der achtziger Jahre vereinbarten sie Arbeitszeitverkürzungen ohne (vollen) Lohnausgleich. Einerseits weiteten die Tarifparteien das Ausmaß der Verkür-

zungen stark über das Volumen bisheriger Schritte der Arbeitszeitverkürzungen aus. Andererseits befristeten sie die Regelungen und delegierten die Entscheidung über die Anwendung der Vereinbarungen an die Betriebsparteien. Ferner knüpften sie die betriebliche Inanspruchnahme der Arbeitszeit- und Lohnkürzungen häufig an die Bedingung einer betrieblichen Beschäftigungsgarantie.

Die Vereinbarungen können daher aus kontrakttheoretischer Perspektive auch als „explizite Kontrakte“ oder „effiziente Arbeitsverträge“ bezeichnet werden. Beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen bedeuten eine *qualitativ neue Tarifpolitik*. Im Unterschied zu den kollektiv verbindlichen Arbeitszeitverkürzungen der achtziger Jahre verfolgen die optionalen Regelungen lediglich eine eingeschränkte beschäftigungspolitische Zielsetzung. Es geht nicht (mehr) um die Schaffung zusätzlicher Beschäftigung im gesamten Tarifbereich, sondern (nur) um den Erhalt vorhandener Arbeitsplätze in einzelnen krisenbedrohten Unternehmen. Zudem stellen die Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung erstmals den tariflichen Besitzstand zur Disposition. Mit dem Verzicht auf das alte Junktim, Arbeitszeitverkürzungen nur bei vollem Lohnausgleich zu vereinbaren, nehmen die Gewerkschaften eine Kürzung der Nominallöhne in Kauf.

Allerdings betont die beschäftigungssichernde Tarifpolitik stärker das Tauschprinzip zwischen gewerkschaftlichen Zugeständnissen und Gegenleistungen der Arbeitgeber. Während in den achtziger Jahren die personalpolitischen Konsequenzen der schwach dosierten Arbeitszeitverkürzungen vage blieben, sichern nun explizite Kündigungsbeschränkungen oder implizite Beschäftigungsgarantien der einzelnen Unternehmen die beschäftigungspolitischen Ziele der Arbeitszeit- und Einkommenskürzungen ab.

Vor- und Nachteile

Für die Unternehmer sind bei der betrieblichen Inanspruchnahme beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen Kostenkalküle ausschlaggebend. Ihr Interesse zielt auf die Vermeidung von Kosten, die sich bei einer zu geringen Auslastung der Kapazitäten aus der Unterbeschäftigung des vorhandenen Personals ergeben. Die beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen ermöglichen den Betrieben, die Kosten der Unterbeschäftigung zu vermeiden oder zumindest zu verringern. Selbst Verkürzungen mit einem Teillohnausgleich können für die Betriebe vorteilhaft sein, wenn alternative Anpassungsmaßnahmen fehlen oder ihre Realisierung die Kosten für den Teillohnausgleich übersteigen würde.

Die Vorteile beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen liegen für krisenbedrohte Betriebe in der sofortigen Personalkostenentlastung aufgrund des Lohnverzichts und in der Vermeidung von Aufwendungen für alternative Personalanpassungsmaßnahmen. Zu nennen sind hier Kosten für die Weiterbeschäftigung überflüssiger Arbeitskräfte bis zum Ablauf von Kündigungsfristen, Aufwendungen für Sozialpläne bzw. Abfindungen, Zahlungen für Vorruhestandsmaßnahmen und Aufstockungsbeträge sowie Sozialversicherungsbeiträge für Kurzarbeit. Außerdem können die Betriebe mit befristeten Arbeitszeitverkürzungen das Humankapital und die Teamproduktivität si-

chern sowie etwaige Such- und Einstellungskosten bei verbesserter Konjunkturlage vermeiden.

Für die Beschäftigten liegen die Vorteile in der Sicherung der Arbeitsplätze. Beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen bieten ihnen Schutz gegen Arbeitslosigkeit bzw. gegen die Gefahren und Kosten eines Arbeitsplatzwechsels. Außerdem gewinnen die Beschäftigten Freizeit hinzu.

Diesen Vorteilen stehen im Vergleich zu alternativen Personalanpassungsmaßnahmen einige Nachteile gegenüber. So bergen Beschäftigungsgarantien für die Arbeitgeber das Risiko, ihre Personalkapazität nicht mehr ausreichend nach unten anpassen zu können, wenn sie ihr Beschäftigungsvolumen trotz reduzierter Arbeitszeit - z.B. aufgrund strukturell bedingter Probleme - nicht auslasten können. Zudem dürften sich Kündigungsbeschränkungen bei der Realisierung von 'lean-Strategien' als Hindernis erweisen. Ferner können Entlassungen, wenn sie nicht sozialplanpflichtig sind und die Beschäftigten nur über geringe betriebsspezifische Qualifikationen verfügen, für die Betriebe günstiger sein als beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen. Letztere erfordern nicht nur eine Reorganisation des betrieblichen Arbeitszeitmanagements, sondern erhöhen im Vergleich zu Entlassungen auch die Personalfixkosten. Sehen die Arbeitszeitverkürzungen einen Teillohnausgleich vor, steigen auch die Stundenlohnsätze. Hinzu kommt, daß die Einführung beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen - anders als Entlassungen - stets eine Einigung mit den Betriebsräten voraussetzt. Des weiteren bieten Vorruhestandsmaßnahmen im Unterschied zu den Arbeitszeitverkürzungen den Betrieben die Möglichkeit, ältere und damit i.d.R. teure sowie möglicherweise leistungsgeminderte Arbeitnehmer sozialverträglich zu entlassen. Schließlich können variable (Jahres-)Arbeitszeitmodelle eine (kosten-)günstigere Alternative sein, weil sie nicht nur ohne Lohnausgleich, sondern auch ohne Lohnsenkungen funktionieren sowie eine feinere Steuerung der Beschäftigungskapazitäten erlauben.

Der Hauptnachteil beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen für die Beschäftigten resultiert aus dem Verzicht auf den vollen Lohnausgleich, der nominale Einkommenseinbußen bewirkt. Kurzarbeit ist für die Beschäftigten - finanziell gesehen - grundsätzlich die günstigere Alternative, weil die Bundesanstalt für Arbeit einen höheren Teillohnausgleich gewährt als die bislang abgeschlossenen beschäftigungssichernden Tarifverträge. Außerdem hängt der Nutzen der Beschäftigungsgarantien für die Arbeitnehmer stark von der subjektiven Wertschätzung des Arbeitsplatzes bzw. der empfundenen Bedrohung durch Arbeitslosigkeit ab. Auch der Freizeitgewinn dürfte je nach individueller Zeit- bzw. Geld-Präferenz unterschiedlich bewertet werden.

Aus diesen Gründen sind die Höhe des Lohnausgleichs, die Verbindlichkeit der Beschäftigungsgarantie sowie das Ausmaß und die Dauer der Arbeitszeitverkürzung wichtige Variablen, die über die Attraktivität der befristeten Arbeitszeitverkürzungen entscheiden; sie hängen wechselseitig voneinander ab: Je stärker die Arbeitszeit verkürzt werden muß, um die Beschäftigung zu sichern, desto geringer ist der Spielraum für den Lohnausgleich, der für die Akzeptanz der Beschäftigten eine wichtige Rolle

spielt. Lohnzugeständnisse der Beschäftigten sind wahrscheinlicher, wenn Kündigungen ausgeschlossen werden. Die Arbeitgeber dürften sich auf Arbeitsplatzgarantien nur einlassen, wenn die Arbeitszeit notfalls stark abgesenkt werden darf, was wiederum kräftige Lohneinbußen impliziert.

Die betriebliche Inanspruchnahme beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen wird somit von Faktoren bestimmt, die sowohl positiven als auch negativen Einfluß auf die Entscheidungen der betrieblichen Akteure ausüben können. Die jeweiligen Vor- und Nachteile, die mit der Einführung beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen verbunden sind, hängen zum einen davon ab, ob es sich um eine saisonal, konjunkturell oder strukturell bedingte Beschäftigungskrise handelt. Zum anderen werden sie von betriebspezifischen Einflußfaktoren sowie den individuellen Arbeitszeit- und Einkommenspräferenzen der Beschäftigten beeinflusst. Entscheidend ist selbstverständlich, ob die Abwägung der Alternativen aus Arbeitgeber- oder aus Arbeitnehmer-sicht vorgenommen wird. Interessendivergenzen zwischen den Betriebsparteien werden sich bei der Einführung beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen nicht vermeiden lassen.

Voraussetzungen für die betriebliche Inanspruchnahme

Allgemeine Bedingungen, unter denen beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen für beide Seiten eine im Vergleich zu alternativen Anpassungen optimale bzw. „effiziente“ Lösung bieten, können wegen der vielfältigen Einflußfaktoren kaum angegeben werden. Allerdings steigt die Wahrscheinlichkeit für eine betriebliche Inanspruchnahme, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Zu diesen Voraussetzungen gehören:

- massive - konjunkturell oder auch strukturell bedingte - Beschäftigungsprobleme,
- eine weitgehende Ausschöpfung alternativer Anpassungsmaßnahmen, so daß temporäre Arbeitszeitverkürzungen gleichsam die ultima-ratio-Strategie sind, um Entlassungen zu vermeiden,
- ein relativ hohes betriebliches Lohnniveau, das den Lohnverzicht akzeptabel macht und die Beschäftigten mit ihrem Einkommen nicht in die Nähe der Sozialhilfeschwelle drückt,
- eine starke Bindung zwischen Unternehmen und Beschäftigten, die durch Humankapitalinvestitionen, Senioritätsrechte, regionale Besonderheiten des Arbeitsmarktes oder durch die Unternehmenskultur bedingt sein kann, so daß numerische Anpassungen als suboptimal eingestuft werden,
- eine Betriebsgröße, bei der Kündigungen den Mitbestimmungsrechten unterliegen und (Massen-)Entlassungen einen Sozialplan erfordern

- und schließlich eingespielte und auf Kooperation sowie Konsens angelegte betriebliche Arbeitsbeziehungen, die Verhandlungen über die Ausgestaltung der beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen ermöglichen und dafür sorgen, daß diese ohne erhöhte Konfliktkosten vereinbart und anschließend auch umgesetzt werden können.

Da der Nutzen beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen von situativen und betriebsspezifischen Faktoren sowie individuellen Präferenzen abhängt, kann die Entscheidung über ihre Einführung - auch unabhängig vom Vorliegen der genannten Voraussetzungen - sinnvoller Weise nur auf dezentraler Ebene getroffen werden. Explizite Kontrakte dürften daher in Flächentarifverträgen prinzipiell nur in Form von Öffnungsklauseln vereinbart werden. Sowohl die auf Nutzen- und Kostenkalkülen basierenden Plausibilitätsüberlegungen als auch die kontrakttheoretischen Erkenntnisse sprechen dafür, dieses Instrument ausschließlich in prekären Beschäftigungssituationen anzuwenden. Eine Befristung der Vereinbarungen für die Dauer der Beschäftigungskrise liegt vor allem im Interesse der Arbeitnehmer. Für die Arbeitgeber sind explizite Kontrakte dagegen umso vorteilhafter, je weiter sie in Aufschwungsphasen hineinreichen.

Empirische Ergebnisse

Zwar bieten beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen grundsätzlich eine Alternative zu den traditionellen Personalanpassungsmaßnahmen. Gleichwohl zeigen aber die empirischen Untersuchungen zur betrieblichen Umsetzung der Arbeitszeitverkürzungen, daß der Einsatz dieses neuen Instruments die alternativen Formen der numerischen wie auch temporalen Anpassung keineswegs vollständig substituiert. Bei der Volkswagen AG, im rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergbau und im öffentlichen Dienst der neuen Bundesländer werden die beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen mit traditionellen Maßnahmen des Personalabbaus (Vorruhestand, „Anpassungsentlassungen“, Aufhebungsverträge, strukturelle Kurzarbeit) kombiniert. Beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen dienen daher (zumindest in diesen Fällen) weniger der Sicherung des ursprünglichen Beschäftigungsniveaus als vielmehr der Vermeidung betriebsbedingter Kündigungen bzw. der Flankierung eines sozialverträglichen Personalabbaus.

Des weiteren zeigen die empirischen Ergebnisse, daß aus der betrieblichen Umsetzung stärker dosierter Arbeitszeitverkürzungen verschiedene Probleme resultieren können. So können bei einer linearen Arbeitszeitverkürzung Personalüberhänge oder Personalbedarfe zwischen unterschiedlich ausgelasteten Abteilungen oder Werken auftreten. Sie machen entweder einen Personalausgleich in Form von Versetzungen erforderlich (wie bei der Ruhrkohle AG) oder zwingen zu einer Differenzierung der Arbeitszeiten zwischen den Betrieben bzw. den verschiedenen Abteilungen (wie bei der Volkswagen AG). Außerdem ergeben sich vor allem für die Führungskräfte Koordinationsprobleme zwischen und innerhalb von Abteilungen, die bei der Kooperation zwischen Beschäf-

tigten in unterschiedlichen betrieblichen Arbeitszeitmodellen auftreten können (wie bei der Volkswagen AG) oder die sich bei der dezentralen Aushandlung über die Lage und Verteilung der Freizeit erstrecken (wie bei der Ruhrkohle AG).

Die Einführung beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen bietet den Betrieben und den Beschäftigten allerdings auch zusätzliche Chancen. So kann die Umsetzung der Arbeitszeitverkürzung nicht nur (wie bei der Volkswagen AG) dazu genutzt werden, das betriebliche Arbeitszeitmanagement zu verbessern, sondern auch die Arbeitsprozesse zu optimieren und so Produktivitätsgewinne zu erzielen. Außerdem läßt sich bei einer flexiblen Handhabung der Arbeitszeitverkürzung auch die Zeitsouveränität der Beschäftigten steigern. Schließlich bleibt festzuhalten, daß mit der Einführung beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen betriebsbedingte Kündigungen vermieden und damit zusätzliche Aufwendungen für Arbeitslosigkeit bei der Bundesanstalt für Arbeit eingespart werden.

Allerdings bereitet die Quantifizierung der Beschäftigungseffekte temporärer und optionaler Arbeitszeitverkürzungen erhebliche Schwierigkeiten, weil sowohl das Ausmaß und die Dauer der Verkürzungen als auch die Zahl der betroffenen Beschäftigten schwer zu ermitteln sind. Ferner ist zu berücksichtigen, daß die rein rechnerischen Beschäftigungswirkungen aufgrund induzierter Produktivitätseffekte oder auch einer Ausweitung der Mehrarbeit gemindert werden können. Hinzu kommt, daß die Veränderung des tatsächlichen Beschäftigungsvolumens nicht nur vom Ausmaß der Arbeitszeitverkürzung und etwaigen induzierten Effekten, sondern noch von weiteren Faktoren, wie z.B. dem Anstieg oder dem Rückgang des Produktionsvolumens, des Krankenstandes oder des Auslastungsgrades abhängen. Da diese Faktoren kaum kontrolliert werden können, sind die Beschäftigungswirkungen empirisch nicht exakt zu bestimmen.

Angeichts der verschieden langen Laufzeiten der Vereinbarungen und der unterschiedlichen Dosierung der Verkürzungen in den einzelnen Tarifbereichen sowie der lückenhaften, asynchronen und zeitpunktbezogenen Erhebungen bleibt die Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarkteffekte vage. Lediglich für die hier eingehend untersuchten Tarifbereiche können die Beschäftigungswirkungen grob beziffert werden. Bei der Volkswagen AG wurden rund 20.000 Arbeitsplätze gesichert, im rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergbau konnten etwa 5.000 betriebsbedingte Entlassungen vermieden werden.

Befristete Arbeitszeitverkürzungen sind aber natürlich nur vorübergehend mit positiven Beschäftigungseffekten verbunden. Während bei der Volkswagen AG und der Ruhrkohle AG die Arbeitszeitverkürzungen wegen der weiterhin bestehenden Beschäftigungsprobleme zumindest teilweise weitergeführt wurden, ist für die übrigen Tarifbereiche grundsätzlich davon auszugehen, daß die Unternehmen bei verbesserter betrieblicher Beschäftigungslage zur tariflichen Normalarbeitszeit zurückkehren. Schließlich benötigen die Betriebe in Aufschwungsphasen wieder ein höheres Arbeitsvolumen und die Beschäftigten dürften nur bei angespannter Personalsituation bereit

sein, auf Einkommen zugunsten der Beschäftigungsgarantie zu verzichten, zumal die optionalen Regelungen eine erneute Inanspruchnahme temporärer Arbeitszeitverkürzungen bei zwischenzeitlich wieder verschlechterter Beschäftigungssituation jederzeit ermöglichen.

Obwohl die tariflichen Regelungen über beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen in allen Tarifbereichen verlängert wurden, sprechen weder die theoretischen Überlegungen noch die empirischen Befunde für ihre betriebliche Fortführung über die Dauer der jeweiligen Beschäftigungskrise hinaus. Positive Beschäftigungseffekte in Form von zusätzlichen Neueinstellungen sind daher aufgrund beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen auch bei einer verbesserten Beschäftigungslage nicht zu erwarten.

Bei der Beurteilung der arbeitsmarktpolitischen Bedeutung von Arbeitszeitverkürzungen dürfen neben den betrieblichen Entscheidungen, die die Arbeitsnachfrage betreffen, die Wirkungen auf der Angebotsseite nicht vernachlässigt werden. So ist bei der kollektiven Einführung kräftig dosierter Arbeitszeitverkürzungen ohne (vollen) Lohnausgleich eine Ausweitung der legalen wie auch der illegalen Nebentätigkeiten zumindest für einen Teil der betroffenen Beschäftigten zu erwarten. Während dieser Aspekt bei optionalen und befristeten Arbeitszeitverkürzungen beschäftigungspolitisch wenig ins Gewicht fällt, verdient dieser Gesichtspunkt in der gegenwärtig wieder aktuell gewordenen Diskussion über die Vereinbarung genereller und dauerhafter Arbeitszeitverkürzungen ohne (vollen) Lohnausgleich eine stärkere Beachtung.

Abschließend ist festzuhalten, daß die Inanspruchnahme beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen von einer Vielzahl situativer und betriebsspezifischer Einflußfaktoren abhängt und sich nur unter bestimmten Voraussetzungen anbietet. Dieses neue Instrument dürfte daher auch in prekären Beschäftigungssituationen weiterhin zur Ausnahme und nicht zur Regel betrieblicher Beschäftigungspolitik gehören.

2 Dezentralisierung der Tarifpolitik

Die Diskussion um eine stärker beschäftigungsorientierte Tarifpolitik hatte bereits weit vor der letzten Rezession und der dramatisch verschlechterten Arbeitsmarktsituation begonnen. So richtete sich Kritik schon seit den achtziger Jahren gegen die aus neoklassischer Sicht phasenweise zu hohe oder zu wenig differenzierte Lohnpolitik sowie gegen die Vereinbarung kollektiver Wochenarbeitszeitverkürzungen bei vollem Lohnausgleich. In der Debatte geht es allerdings nach wie vor auch um eine ordnungspolitisch motivierte Deregulierung des Kollektivvertragssystems. Die Regelungsmacht der Tarifverbände soll zwar nicht beseitigt, aber doch deutlich begrenzt werden.

Zum einen geht es darum, die individuellen Handlungsspielräume der Arbeitsvertragsparteien zu erweitern, etwa indem das Günstigkeitsprinzip modifiziert oder nur noch schuldrechtlich wirkende Tarifverträge abgeschlossen werden sollen. Zum anderen sollen die Tarifvertragsparteien Regelungskompetenzen an die betriebliche Ebene ab-

treten. Dies ist der Kern zahlreicher Vorschläge zu verschiedenen Varianten gesetzlicher oder tariflicher Öffnungsklauseln. Beide Strategien laufen auf eine dezentralisierte, betriebsnähere Tarifpolitik hinaus. Die Entscheidungen über Löhne und Arbeitszeiten sollen zu einem Teil von der tariflichen auf die betriebliche oder individuelle Ebene verlagert werden, um differenziertere, flexiblere und damit beschäftigungskonformere Regelungen ermöglichen.

Verschiedene Deregulierungsvorschläge zur Einschränkung der Tarifbindung bzw. der Nachwirkung von Tarifverträgen zielen auf eine Stärkung der „exit“-Optionen der Arbeitgeber aus bestehenden Kollektivverträgen ab. Dahinter kann einerseits die Intention stehen, das Tarifvertragsrecht beweglicher zu machen, z.B. indem der Wechsel zwischen unterschiedlichen (Verbands-)Tarifverträgen (Tarifarbitrage) erleichtert oder der Druck zum Abschluß eines neuen reduzierenden Tarifvertrags erhöht wird. Andererseits kann damit auch das Ziel verfolgt werden, die Außenseiterkonkurrenz zu stärken, um so das Flächentarifvertragssystem zugunsten von Firmentarifverträgen, Betriebsvereinbarungen oder einzelvertraglichen Abmachungen zu schwächen.

Während die Tarifparteien die zahlreichen Reformvorschläge bis Mitte der neunziger Jahre kaum beachteten und lediglich die tarifliche Arbeitszeitflexibilisierung vorantrieben, haben die Kollektivvertragsparteien in den letzten Jahren sowohl bestimmte Vorschläge aufgegriffen als auch eigene Reformkonzepte entwickelt. Neben den beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen wurden bereits weitere neue tarifpolitische Instrumente (u.a. Notfallklauseln, Einstiegetarife, Options- und Korridorlösungen) erprobt.

Zusammenfassend können gegenwärtig fünf Optionen unterschieden werden, mit denen das Kollektivvertragssystem betriebsnäher bzw. beschäftigungswirksamer organisiert werden soll:

- Verbandsflucht bzw. Abkehr von den Flächentarifverträgen durch den verstärkten Abschluß von Firmentarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen bis hin zu individuellen Arbeitsverträgen: Diese Option wird nicht nur von einigen Ökonomen und Juristen propagiert, sondern bereits von einzelnen Arbeitgebern praktiziert.
- Gesetzliche oder tarifliche Öffnungsklauseln in den Verbandstarifverträgen, die betriebliche oder auch individuelle Vereinbarungen ermöglichen: Hierunter fallen nicht nur Härtefall- bzw. Notfallklauseln sowie Korridor-, Options- und Menülösungen, sondern auch Differenzierungsregelungen für bestimmte Beschäftigtengruppen, wie Einsteiger, Ältere oder besonders Qualifizierte, auch betriebliche Kündigungsbeschränkungen oder Beschäftigungszusagen zählen dazu. Tarifliche Öffnungsklauseln werden gegenwärtig von beiden Tarifparteien zunehmend favorisiert.
- Weite Auslegung des Günstigkeitsprinzips, um mit „freiwilligen“ individuellen oder betrieblichen Regelungen die zwingende Wirkung der tariflichen Regelungen zu umgehen: Für diese Option plädiert ein Teil der (arbeitgebernahen) Arbeitsrechtler.

- Abschwächung der Bindungswirkung der Flächentarifverträge durch Änderung bestehender gesetzlicher Vorschriften: Hierzu zählen Vorschläge, die Allgemeinverbindlicherklärung sowie die Nachwirkung von Tarifverträgen einzuschränken. Von den Gewerkschaften werden sie strikt abgelehnt.
- Schließlich das gewerkschaftliche Konzept für ein „Bündnis für Arbeit“, das den Abschluß „effizienter“ Verbandstarifverträge vorsieht; neben Löhnen und Arbeitszeiten soll auch das Beschäftigungsvolumen tarifvertraglich geregelt werden. Während die übrigen Optionen sich wechselseitig ergänzen oder zumindest kompatibel sind, verfolgt diese eine vollständig andere Zielsetzung: Die Regelungskompetenzen der Flächentarifverträge sollen nicht eingeschränkt, sondern erweitert werden.

Die Konzepte zur Deregulierung des Flächentarifvertragssystems basieren auf der Annahme, daß regulierungsbedingte Kosten für die Unterbeschäftigung verantwortlich sind. Sie zielen daher letztlich darauf ab, die Löhne zu senken und/oder die Lohnstruktur zu flexibilisieren, um einen höheren Beschäftigungsstand zu erreichen. Die theoretische Diskussion hat jedoch gezeigt, daß sich die Beschäftigungswirkungen einer Lohnsenkung wie auch einer stärkeren Flexibilisierung der Lohnstruktur nicht eindeutig bestimmen lassen. Wie verschiedene Arbeitsmarkttheorien zeigen, können Lohninflexibilitäten zumindest mikroökonomisch durchaus funktional sein können. Die empirischen Ergebnisse der Tariflohnstrukturanalyse belegen zudem, daß die Lohnstruktur bereits stark differenziert ist. Da aber Kriterien für die Beurteilung der Lohnstruktur fehlen, müssen die einzelnen Alternativen auf ihre jeweilige Beschäftigungswirksamkeit bzw. Umsetzungsfähigkeit geprüft werden.

2.1 Verbandsflucht und Wechsel der Abschlufebene

Die Verbandsflucht stellt für die Arbeitgeber unter den gegebenen gesetzlichen Rahmenbedingungen kein probates Mittel dar, um der Bindungswirkung der Flächentarifverträge zu entgehen. Die Unternehmen haben zwar verschiedene Möglichkeiten, ihre Tarifbindung zu lösen (Verbandsaustritt, OT-Mitgliedschaften, OT-Verbände), aufgrund der gesetzlichen Nachwirkungsfrist können die Betriebe i.d.R. aber nur mit Zustimmung der Arbeitnehmer bzw. ihrer Repräsentanten von den bestehenden Tarifverträgen abweichen. Ohne eine gesetzliche Einschränkung der Nachwirkung bietet die Verbandsflucht keine Chance, betriebliche oder individuelle Regelungen zu treffen, die beschäftigungswirksamere Lösungen ergeben könnten als die Verbandstarifverträge. Deswegen dürfte derzeit die „stille“ bzw. illegale Tariffucht eine größere Bedeutung haben als die legale Verbandsflucht.

Unabhängig von diesen tarifrechtlichen Problemen beim Wechsel der Abschlufebene ist entscheidend, daß eine dezentrale Regulierung in Form von Betriebsvereinbarungen oder Firmentarifverträgen grundsätzlich keine Gewähr dafür bietet, daß auf Dauer beschäftigungskonformere Vereinbarungen zustande kommen als bei einer zentralisierten Regulierung in Form von Flächentarifverträgen. Zwar können dezentrale Verhand-

lungssysteme vor allem in Krisenzeiten den firmenspezifischen Erfordernissen prinzipiell besser Rechnung tragen, weil sie die jeweilige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die betriebliche Beschäftigungssituation genauer berücksichtigen können. Demgegenüber drohen aber bei betrieblichen Verhandlungen eine Reihe von Nachteilen, die sich vor allem langfristig auswirken können.

Im Falle dezentraler (Lohn-)Verhandlungen würden die betrieblichen Arbeitsbeziehungen mit den tariflichen Verteilungskonflikten belastet. Zudem entfielen die durch Flächentarifverträge normierte einheitlich geltende Friedenspflicht, so daß gesamtwirtschaftliche Friktionen durch willkürliche Fernwirkungen unkoordinierter betrieblicher Arbeitskämpfe zu befürchten wären. Bei betrieblichen Vereinbarungen dürfte der Lohnanstieg in wirtschaftlich florierenden Zeiten im Durchschnitt höher ausfallen, wenn die nivellierende Wirkung der Flächentarifverträge aufgehoben würde. Betriebliche Interessenvertreter dürften die wirtschaftliche Lage ihrer Unternehmen besser einschätzen können, so daß sie etwaige Lohnerhöhungsspielräume leichter erkennen und ausnutzen können als sektoral organisierte Gewerkschaften. Bei dezentralen Verhandlungen besteht außerdem die Gefahr, daß von Vereinbarungen mit wirtschaftlich starken Arbeitgebern präjudizierende Wirkungen für andere Unternehmen ausgehen. Daraus resultierende spillover-Effekte können sich gesamtwirtschaftlich schädlicher auswirken, als der häufig kritisierte Mechanismus einer Lohnführerschaft einzelner Branchen bei sektoralen Verhandlungen.

Des weiteren droht bei dezentralen Verhandlungen langfristig ein höheres Lohnniveau, weil sich beim Abschluß betrieblicher Vereinbarungen anstelle von Verbandstarifverträgen die Verhandlungsmacht der Tarifparteien unterschiedlich stark verändert. Während die einzelnen Arbeitgeber bei einer betrieblichen Lohnaushandlung die Unterstützung der Arbeitgeberverbände verlieren und damit z.B. auf kollektiv organisierte Kampfmaßnahmen oder Ausgleichszahlungen verzichten müssen, profitieren die Arbeitnehmer auch beim Abschluß von Firmentarifverträgen nach wie vor von dem Schutz vergleichsweise mächtiger Industriegewerkschaften, die z.B. Streikunterstützungen oder Rechtsschutz überbetrieblich organisieren können. Schließlich besteht kein zwingender Grund, die gewerkschaftlichen Organisationsstrukturen an ein dezentralisiertes Tarifverhandlungssystem anzupassen und die Industriegewerkschaften in Betriebsgewerkschaften umzuwandeln.

Eine Dezentralisierung der Tarifpolitik ist vor allem für die Arbeitgeber riskant. Konfliktbeladene Tarifverhandlungen auf der betrieblichen Ebene können nicht nur das Betriebsklima stören und die Kooperation mit den Betriebsräten gefährden, sondern auch die Kampfkraft der Arbeitgeber beeinträchtigen. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß ein Wechsel der Verhandlungsebene nicht im Organisationsinteresse der Arbeitgeberverbände liegt, weshalb die Initiative zum Abschluß betrieblicher Vereinbarungen von den einzelnen Unternehmen ausgehen muß. Damit ist jedoch angesichts der höheren Transaktionskosten sowie der Risiken, die bei einer betrieblichen Lohnaushandlung drohen, nur in wirtschaftlichen Krisenzeiten zu rechnen, wenn die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften wegen wachsender Arbeitslosigkeit sinkt.

Ein Wechsel der Abschlüßebene birgt auch für die Gewerkschaften Gefahren. Zwar ist ihr Bestand - im Unterschied zu dem der Arbeitgeberverbände - weniger stark vom Abschluß der Verbandstarifverträge abhängig, jedoch würden sich auch auf der Arbeitnehmerseite bei betrieblichen (Lohn-)Verhandlungen die Gewichte innerhalb des dualen Systems der Interessenvertretung deutlich verschieben. Der Kompetenzzugewinn der Betriebsräte würde mit einem Machtverlust der Gewerkschaften einhergehen, ohne daß eine flächendeckende, kollektive und professionelle Interessenwahrnehmung durch die Betriebsräte gesichert wäre. Zudem dürften sich die Gewerkschaften als freiwillige Mitgliederorganisationen in dem Maße Rekrutierungsproblemen gegenüber sehen, wie die gesetzlich institutionalisierten Betriebsräte ihre tarifpolitischen Funktionen übernehmen. Betriebsegoistische Lösungen dürften Vorrang vor solidarischen Lösungen gewinnen.

Aus diesen Gründen kann nicht damit gerechnet werden, daß sich die „insider-outsider-Problematik“ durch eine Dezentralisierung der Tarifpolitik lösen läßt. Betriebliche Interessenvertreter werden eher noch stärker als sektoral agierende Gewerkschaften die Positionen der insider bzw. ihre eigenen Interessen vertreten. So dürften sie zwar einerseits in Krisenzeiten zu einer moderaten Lohnpolitik bereit sein, um die Arbeitsplätze der insider nicht zu gefährden. Andererseits werden die betrieblichen Arbeitnehmervertreter aber im wirtschaftlichen Aufschwung kaum Lohnzurückhaltung üben, um zusätzliche Einstellungen zu ermöglichen, sondern vielmehr die Löhne so weit anheben, daß die insider gerade noch beschäftigt bleiben. Mit dem Abschluß von Firmentarifverträgen erhöht sich nicht automatisch die Außenseiterkonkurrenz, die die Macht der insider begrenzen könnte.

Der häufig herangezogene Vergleich mit den USA - dort ist bei dezentralen Verhandlungen die Außenseiterkonkurrenz größer als in Deutschland - berücksichtigt die spezifisch deutsche Situation zu wenig. Denn in den USA resultiert die Außenseiterkonkurrenz vor allem aus der parallelen Existenz eines union- und nonunion-Sektors. In Deutschland müßte sich ein nonunion-Sektor erst bilden. Voraussetzung dafür wäre, daß bei einer Dezentralisierung des Tarifverhandlungssystems für einen wachsenden Teil der Unternehmen gar keine Kollektivvereinbarungen mehr abgeschlossen würden. Angesichts der hohen coverage rate sowie des immer noch beachtlichen gewerkschaftlichen Organisationsgrades dürfte dies nur in wenigen deutschen Branchen ein realistisches Szenario sein.

Faßt man die theoretischen Argumente zusammen, so dürfte ein Übergang von der zentralen bzw. sektoralen Abschlüßebene zu betrieblichen Tarifvereinbarungen unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten auf Dauer kaum erfolversprechend sein. Die Vorteile der dezentralen Aushandlung in Krisenzeiten würden durch die mit ihr verbundenen Nachteile in prosperierenden Phasen (über-)kompensiert. Darüber hinaus gingen die Vorteile zentralisierter Regulierungen teilweise verloren, ohne daß ihre Nachteile vollständig beseitigt würden.

Auch die empirischen Befunde sprechen nicht für einen Wechsel zu betrieblichen Verhandlungen, weil die Tariflohndynamik bei Firmentarifvereinbarungen nicht generell flexibler ist als bei Branchentarifverträgen. Die geringen Entlohnungsunterschiede zwischen tarifgebundenen und nicht-gebundenen Betrieben verweisen zudem auf einen nur sehr begrenzten Spielraum für betriebliche Lohnsenkungen.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse wundert es daher kaum, daß auch die Arbeitgeberverbände über tarifliche Kernregelungen, wie das Lohnniveau, die Lohnstruktur und die Dauer der (Jahres-)Arbeitszeit weiterhin auf der sektoralen bzw. zentralen Ebene verhandeln wollen. Wegen der in wirtschaftlich florierenden Zeiten drohenden Machtungleichgewichte zwischen einzelnen Unternehmen und national wie sektoral organisierten Gewerkschaften erscheint eine unkoordinierte Dezentralisierung des Lohnverhandlungssystems in Form von Firmentarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen wenig ratsam.

2.2 Öffnungsklauseln

Anders sieht es aus, wenn die Dezentralisierung im Rahmen von Öffnungsklauseln erfolgt. Mit Öffnungsklauseln in Flächentarifverträgen können die Vorteile betrieblicher Regelungen genutzt werden, ohne prinzipiell auf die Vorteile von Verbandstarifverträgen verzichten zu müssen. Zudem müssen die Kollektivvertragsparteien mit der Vereinbarung von Öffnungsklauseln im Gegensatz zu Firmentarifverträgen oder anderen Formen der betrieblichen Lohnfindung nicht befürchten, daß die Verbetrieblung der Tarifpolitik ihre Existenz gefährdet.

Jedoch dürften für eine beschäftigungsorientierte Tarifpolitik grundsätzlich nur tarifliche Öffnungsklauseln in Betracht kommen. Gesetzliche Öffnungsklauseln sind nicht nur verfassungsrechtlich umstritten, sondern bergen wegen der fehlenden gewerkschaftlichen Akzeptanz auch erhebliche Konfliktrisiken, die eine betriebliche Inanspruchnahme nicht wahrscheinlich machen. Weiter ist zu berücksichtigen, daß allgemeine bzw. generelle Öffnungsklauseln in den Verbandstarifverträgen - seien sie nun gesetzlicher oder tariflicher Natur - die Tarifparteien von jeglicher Lohnzurückhaltung entpflichten. Die Gewerkschaften würden vermutlich die bisherige Lohnspanne in ihre Tarifforderungen einbeziehen. Tarifverträge hätten dann nicht mehr den Charakter von Mindestbedingungen. Deshalb dürften nur relativ eng definierte bzw. konditionierte tarifliche Öffnungsklauseln sinnvoll sein.

Allerdings stimmen sowohl die theoretischen als auch die empirischen Ergebnisse hinsichtlich der beschäftigungspolitischen Potentiale entsprechender tariflicher Öffnungsklauseln eher skeptisch. So können Öffnungsklauseln zugunsten von Betriebsvereinbarungen nur in Betrieben angewendet werden, die über einen Betriebsrat verfügen, weshalb vor allem kleinere und mittlere Betriebe in vielen Fällen von den Klauseln nicht profitieren können. Zudem sprechen einige Argumente grundsätzlich gegen die betriebliche Inanspruchnahme tariflicher Öffnungsklauseln.

Die Arbeitgeber müssen bei einer Tarifunterschreitung befürchten, daß Arbeitnehmer zur Konkurrenz abwandern oder zumindest demotiviert werden. Ein Absenken der Tarife kann außerdem nicht nur potentielle Arbeitsplatzbewerber sondern auch Kunden und Lieferanten verschrecken, weil eine Tarifunterschreitung als Zeichen wirtschaftlicher Schwäche zu werten ist. Ferner riskieren die Arbeitgeber innerbetriebliche Konflikte, wenn die Anwendung der Öffnungsklauseln nur von einem Teil der Belegschaft akzeptiert wird. Setzt ein Arbeitgeber mit den Arbeitnehmern, die eine Abweichung vom Tarifniveau befürworten, eine reduzierende Betriebsvereinbarung durch, muß er mit einer Obstruktionspolitik der innerbetrieblichen Gegner rechnen.

Auch für die Betriebsräte ist es riskant, sich auf Lohnsenkungen oder sonstige Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen einzulassen, selbst wenn der Arbeitgeber die Beschäftigung garantieren will. Denn die Kürzung der tariflichen Leistungen wird sofort wirksam, der beschäftigungspolitische Erfolg kann dagegen erst nach einiger Zeit beurteilt werden. Tritt der 'worst case' ein, d.h., die wirtschaftliche Lage verschlechtert sich weiter, so daß die Beschäftigungsgarantie trotz der Zugeständnisse nicht eingehalten werden kann, droht den Betriebsräten der Stimmentzug, weil eine Vereinbarung getroffen worden ist, die keine entsprechende Gegenleistung erbracht hat. Eine Externalisierung des Beschäftigungsproblems (durch Entlassungen, Vorruhestand etc.) liegt daher für die Betriebsräte näher. Die Anpassungslasten können auf einen Teil der Beschäftigten konzentriert werden, der bei der nächsten Betriebsratswahl kein Stimmrecht mehr hat. Die Betriebsräte können schließlich eine Öffnung der Tarifverträge relativ gefahrlos verweigern, weil ihre persönliche Beschäftigung aufgrund des besonderen Kündigungsschutzes i.d.R. gesichert ist.

Es dürfte daher den Betriebsparteien grundsätzlich leichter fallen, einer Anpassung der Beschäftigungsmenge zuzustimmen als eine Abweichung von den Flächentarifverträgen zuzulassen und eine Lohn- bzw. Arbeitszeitvariation zu dulden. Die (kontrakt-)theoretischen Überlegungen und empirischen Befunde zur Inanspruchnahme beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen verdeutlichen, daß eine betriebliche Einigung im Rahmen von Öffnungsklauseln lediglich im Falle massiver Beschäftigungsprobleme etwa bei drohender (Teil-)Stilllegung oder Verlagerung des Betriebes, von der größere Teile der Belegschaft betroffen sind, zu erwarten ist. Denn je mehr insider von Arbeitslosigkeit bedroht sind, desto schwieriger wird es für die Betriebsparteien, die Beschäftigungsprobleme zu externalisieren.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedoch, daß die betriebliche Inanspruchnahme von Öffnungsklauseln selbst in prekären Beschäftigungssituationen Schwierigkeiten bereitet. So ist eine sachgerechte und von den Tarifparteien intendierte Anwendung von Notfallklauseln wegen zahlreicher Probleme bei der Definition und der Entscheidung über das Vorliegen eines Notfalles kaum sicherzustellen. Aus diesem Grund haben explizite Notfallklauseln gegenüber Öffnungsklauseln, die eine prekäre wirtschaftliche Lage lediglich implizit voraussetzen, keinen Vorteil. Eine formale Begrenzung des Geltungsbereichs auf einen Notfall mindert nur die potentielle Beschäftigungswirksamkeit der Klauseln.

Vorteilhafter erscheinen daher Options- und Menülösungen, die nicht an die Erfüllung von Vorbedingungen geknüpft sind. Die Betriebsparteien können im Rahmen der von den Tarifparteien bereits legitimierten Optionen oder Alternativen ohne Einfluß Dritter verhandeln. Allerdings ist bei Options- oder Menülösungen auf den relativ geringen betrieblichen Handlungsspielraum zu verweisen, der die tatsächliche Beschäftigungswirksamkeit der Klauseln einschränken kann, wenn die Betriebe nicht weit genug von den verbindlichen Regelungen der Flächentarifverträge abweichen dürfen, um die Beschäftigung zu sichern.

Im Unterschied zu eng definierten Options- und Menülösungen können tarifliche Korridore unterschiedliche Kombinationen aus Lohnsenkungen bzw. Lohnerhöhungen, Arbeitszeitvariationen und Beschäftigungsgarantien ermöglichen. Korridorlösungen bieten damit auf der einen Seite für die Betriebsparteien die Chance, maßgeschneiderte Lösungen zu finden. Auf der anderen Seite bergen sie aber für die Tarifparteien das Risiko einer unkoordinierten und verselbständigten betrieblichen Tarifpolitik. So könnten die Betriebsparteien innerhalb des einmal eingeräumten Korridors Vereinbarungen treffen, die die Tarifpolitik der Verbände präjudizieren bzw. die Tarifparteien zwingen, auch in Zukunft einen ähnlich großen Spielraum zu gewähren. Im Gegensatz zu den bislang vereinbarten temporären Options- und Menülösungen müßten tarifliche Korridore, die einen größeren betrieblichen Gestaltungsspielraum eröffnen, auch in zeitlicher Hinsicht mehr Freiraum bieten, damit die betriebliche Tarifpolitik nicht in den folgenden Flächentarifverhandlungen konterkariert wird. Einmal etablierte Korridorlösungen, die von den Betrieben unterschiedlich ausgefüllt werden, dürften daher kaum mehr reversibel sein.

Während Notfallklauseln, Options-, Menü- oder Korridorlösungen dazu beitragen sollen, die (gesamt-)betriebliche Beschäftigungslage zu verbessern, verfolgen Öffnungsklauseln für abgesenkte Einstiegtarife gruppenspezifische Ziele. Abgesenkte Einstiegtarife sind damit in formaler wie auch funktionaler Hinsicht enger begrenzt, weshalb ihnen auch in beschäftigungspolitischer Perspektive nur eine nachrangige Bedeutung zukommt. Lohnzugeständnisse relativ weniger Einstieger dürften für das betriebliche Beschäftigungsniveau bzw. die Beschäftigungssicherheit insgesamt unerheblich sein oder allenfalls in Kleinbetrieben eine Rolle spielen. Allerdings können im Unterschied zu den übrigen Öffnungsklauseln mit abgesenkten Einstiegtarifen nicht nur die Löhne gesenkt, sondern auch die Lohnstruktur differenziert werden.

Von zentraler Bedeutung für die lohn- und beschäftigungspolitische Wirkung von Einstiegtarifen sind die Höhe und die Dauer der abgesenkten Entlohnung sowie die jeweilige betriebliche Beschäftigungssituation. Je stärker und je länger die Tarife für neu Eingestellte abgesenkt werden können, desto größer ist der Lohnkostenvorteil für die Arbeitgeber und damit der Spielraum für zusätzliche Beschäftigung. Gegen eine langfristige und starke Lohnspreizung sprechen allerdings mehrere Argumente.

So dürften die Neueingestellten eine starke und dauerhafte Lohndiskriminierung als unfair empfinden. Wenn für die Einstieger kein Anreiz bzw. keine Aussicht besteht, in

der betrieblichen Lohnhierarchie aufzusteigen und das Lohnniveau der übrigen Beschäftigten zu erreichen, kann nicht damit gerechnet werden, daß sie die gleiche Produktivität erbringen. Vielmehr dürfte ein zweigleisiges Entlohnungssystem - wie die amerikanischen Erfahrungen zeigen - die Kooperation zwischen den schlechter und besser entlohnenden Beschäftigten erschweren sowie innerbetriebliche Konflikte schüren.

Deswegen empfehlen sich aus betrieblicher Sicht kräftig abgesenkte und längerfristig angelegte Einstiegetarife nur dann, wenn die Neueingestellten nicht mit anderen Beschäftigten kooperieren müssen, etwa bei der Gründung neuer Betriebe oder bei bestimmten Dienstleistungen, die keine Teamarbeit erfordern. Außerdem dürften Neueingestellte bei auf Dauer reduzierten Einstiegetarifen kein Interesse an längerfristigen Arbeitsverhältnissen haben, vielmehr bessere Verdienstchancen bei anderen Unternehmen suchen. Daher sind derartige Einstiegetarife für Arbeitgeber, die längerfristige Beschäftigungsbindungen anstreben, z.B. weil sie die Bildung betriebspezifischen Humankapitals benötigen, kaum erfolgversprechend.

Bei der Vereinbarung und Anwendung von Einstiegetarifen ergibt sich somit ein Dilemma: Beschäftigungswirksame Einstiegetarife, die kräftig abgesenkt und längerfristig gültig sein müssen, haben nur schlechte Durchsetzungschancen. Temporäre und nur geringfügig abgesenkte Einstiegetarife lassen sich zwar leichter vereinbaren, erzielen dafür aber nur eine geringe beschäftigungspolitische Wirkung.

Die bisherigen Erfahrungen mit tariflichen Öffnungsklauseln zeigen insgesamt eine zurückhaltende betriebliche Inanspruchnahme. Dies gilt sowohl für die schon seit den achtziger Jahren bestehenden Möglichkeiten zur Differenzierung der Arbeitszeit als auch für die ostdeutschen Härtefallregelungen ebenso wie für die seit 1993 vereinbarten Öffnungsklauseln in den Beschäftigungssicherungstarifverträgen. Die häufig vagen Informationen über die Inanspruchnahme der Öffnungsklauseln lassen allerdings keine gesicherten Rückschlüsse auf die zukünftige Anwendung von Öffnungsklauseln zu. Der Grad der Inanspruchnahme dürfte nicht nur von der jeweiligen wirtschaftlichen Situation bzw. der Beschäftigungslage der Betriebe, sondern auch von der konkreten Ausgestaltung der Öffnungsklauseln abhängen.

Die Erfahrungen mit den Härtefallregelungen in der ostdeutschen Metallindustrie sowie mit den Regelungen zur Arbeitszeitverkürzung im öffentlichen Dienst der neuen Bundesländer verweisen darauf, daß komplizierte Verfahren, die Inanspruchnahme nicht befördern. Eine betriebliche Einigung dürfte am ehesten mit einfachen und relativ eng definierten tariflichen Regelungen (z.B. im Rahmen von Options- oder Menülösungen) zu erreichen sein, weil so Konflikte begrenzt und Verhandlungskosten sowie Zeitverzögerungen vermieden werden können.

2.3 Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips

Im Unterschied zu den verschiedenen Varianten gesetzlicher und tariflicher Öffnungsklauseln erscheint eine arbeitsvertragliche Abweichung von den Tarifverträgen im

Rahmen des Günstigkeitsprinzips als die einfachste Lösung für eine Dezentralisierung. Weder der Gesetzgeber noch die Tarifparteien müssen Ausnahmetatbestände definieren. Eine Einigung mit dem Betriebsrat ist entbehrlich.

Abgesehen davon, daß bei einzelvertraglichen Regelungen hohe Transaktionskosten anfallen, ist es grundsätzlich fraglich, ob Vereinbarungen, die von den Tarifverträgen nach unten abweichen, für die Arbeitnehmer günstiger sind. Ein Günstigkeitsvergleich dürfte allenfalls in Betracht kommen, wenn die Arbeitgeber als Gegenleistung eine verbindliche Beschäftigungsgarantie gewähren. Aber auch in diesem Fall bestehen ähnlich wie bei der Einführung allgemeiner gesetzlicher Öffnungsklauseln verfassungsrechtliche Bedenken.

2.4 Einschränkung der Allgemeinverbindlichkeit und der Nachwirkung

Gesetzliche Beschränkungen der Allgemeinverbindlichkeit und der Nachwirkung von Tarifverträgen können lediglich eine indirekte tarif- bzw. beschäftigungspolitische Wirkung entfalten, wenn diese zu einer verstärkten Außenseiterkonkurrenz führen. Angesichts der quantitativ geringen Bedeutung der Allgemeinverbindlicherklärungen sowie der Vorteile, die Verbandstarifverträge den Arbeitgebern bieten, dürfen die intendierten Wirkungen dieser gesetzlichen Deregulierungsvorschläge nicht überschätzt werden.

Bei einer Einschränkung der gesetzlichen Nachwirkungsfrist ist vielmehr zu befürchten, daß die Gewerkschaften längerfristige Tarifverträge anstreben, um das einmal ausgehandelte Tarifniveau möglichst lange für möglichst viele Beschäftigte zu sichern. Langfristige Tarifverträge erschweren jedoch eine Anpassung an zwischenzeitlich veränderte Rahmenbedingungen. Zudem ist zu berücksichtigen, daß eine verstärkte Außenseiterkonkurrenz die Arbeitgeberverbände schwächen und den Abschluß beschäftigungskonformer Flächentarifverträge behindern kann.

2.5 Bündniskonzepte

Skeptisch sind auch die gewerkschaftlichen Bündniskonzepte zu bewerten, die eine Lohnmäßigung („Bündnis für Arbeit“) bzw. eine Arbeitszeitverkürzung ohne vollen Lohnausgleich („Bündnis für Arbeit Ost“) nicht etwa im Ausnahmefall als beschäftigungspolitische Notlösung auf betrieblicher Ebene ermöglichen sollen, sondern diese im Tausch gegen Beschäftigungszusagen der Arbeitgeber zum verbindlichen Bestandteil der Flächentarifverträge machen wollen. Beide Konzepte enthalten nicht nur ökonomisch unrealistische sowie ex post kaum zu operationalisierende Beschäftigungsziele, sondern vernachlässigen auch die Implementations-, Kontroll- und Sanktionsprobleme, die sich beim Abschluß „effizienter“ Verbandstarifverträge stellen.

So ist sowohl die Vereinbarung von Kündigungsbeschränkungen zur Sicherung des bestehenden Beschäftigungsniveaus als auch die Zusage zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in Flächentarifverträgen mit kaum zu überwindenden free-rider Proble-

men verbunden. Man kann tarifvertraglich weder sicherstellen, daß sich jeder einzelne Arbeitgeber an die kollektiv vereinbarten Beschäftigungsgarantien hält, noch daß das vorgegebene Beschäftigungsziel im Durchschnitt des Tarifbereiches erreicht wird.

Abschließend ist festzuhalten, daß sich die Tendenz zur Dezentralisierung und Verbetrieblichung der Tarifpolitik in den letzten Jahren verstärkt hat und auch zukünftig vermutlich fortschreiten wird. Diese Entwicklung kann sich in beschäftigungspolitischer Hinsicht in Krisenzeiten kurzfristig durchaus positiv auswirken. Gleichwohl sprechen die Untersuchungsergebnisse bei einer langfristigen Betrachtungsweise nicht für eine weitergehende und vollständige Deregulierung des Kollektivvertragssystems. Die theoretischen Argumente wie auch die empirischen Befunde legen vielmehr eine Beibehaltung der Verbandstarifverträge sowie eine behutsame Öffnung der Flächentarifverträge für betriebliche Regelungen nahe.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß tarifliche Öffnungsklauseln für die Arbeitgeber grundsätzlich eine attraktive Lösung darstellen, weil sie den Betrieben zusätzliche Flexibilität gewähren, ohne daß sie auf die Vorteile der Flächentarifverträge verzichten müssen. Für die Arbeitgeberverbände dürften daher Öffnungsklauseln die interne tarifpolitische Willensbildung erleichtern, die Integrationsfähigkeit verbessern sowie die Rekrutierungsprobleme lösen helfen.

Für die Gewerkschaften bedeuten Öffnungsklauseln dagegen ein erhebliches Risiko. Schließlich stellen die Gewerkschaften mit Öffnungsklauseln die tarifvertraglichen Ansprüche ihrer Mitglieder teilweise zur Disposition und delegieren einen Teil ihrer Kompetenzen und Verantwortung an die Betriebsräte. Den Gewerkschaften drohen damit nicht nur Legitimations- und Repräsentationsprobleme, sondern auch eine Beeinträchtigung ihrer Steuerungsfähigkeit. Gleichwohl dürften auch für die Gewerkschaften von einer durch sie selbst kontrollierten Öffnung der Tarifverträge weitaus geringere Gefahren für den Fortbestand des kollektiven Verhandlungssystems und für ihre eigene Existenz ausgehen als von einer weiter ungebremsen oder sogar durch gesetzliche Reformen sowie durch eine veränderte Rechtsauslegung forcierten Tarif- und Verbandsflucht der Arbeitgeber.

An dieser Alternative können schließlich auch die Arbeitgeberverbände nicht interessiert sein. Zum einen würden sie den Bestand ihrer eigenen Organisation gefährden, zum anderen würden sie zusätzliche Konflikte mit den Gewerkschaften schaffen.

3 Abschließende Bemerkungen

Die Vereinbarung beschäftigungssichernder Tarifverträge, die zunehmende Verbreitung tariflicher Öffnungsklauseln sowie die schleichende Erosion der Flächentarifverträge durch Verbandsaustritte und (stille) Tariffucht haben die Diskussion um eine beschäftigungsorientierte und betriebsnähere Tarifpolitik seit Anfang der neunziger Jahre bestimmt. Die Funktionsweise des Tarifvertragssystems hat sich mit der offensiveren Strategie der Arbeitgeber und der fortschreitenden Dezentralisierung auch be-

reits graduell verändert. Anders als in den USA bedrohen allerdings weder die bereits eingeführten Neuerungen noch die weitestgehenden Reformvorschläge die Strukturen oder gar die Existenz des kollektiven Verhandlungssystems.

Sowohl die Gewerkschaften als auch die Mehrheit der Arbeitgeber(verbände) plädieren prinzipiell für den Fortbestand der Verbandstarifverträge. Zudem dürften sich bei verbesserter wirtschaftlicher Lage auch die verbands- und tarifflüchtigen Unternehmen wieder an die Vorzüge funktionsfähiger Arbeitgeberverbände und des Flächentarifvertragssystems erinnern. Die betriebsnahe Tarifpolitik bietet den Arbeitgebern zwar in der Krise gute Chancen; dafür drohen ihnen aber im Aufschwung erhebliche Risiken. Die Tarifrunde '95 in der Metallindustrie sowie die Konflikte um die Lohnfortzahlung in zahlreichen Betrieben Ende 1996 haben gezeigt, daß einzelne Unternehmen einem Arbeitskampf sektoral organisierter Gewerkschaften nur schwer widerstehen können.

Ferner darf die hier untersuchte tarifpolitische Entwicklung in ihrer gesamtwirtschaftlichen Bedeutung nicht überschätzt werden. Zum einen ist sie nicht in sämtlichen Tarifbereichen gleichermaßen zu beobachten. Zum anderen wirken sich die neuen Regelungen wegen ihres überwiegend optionalen und befristeten Charakters in der Praxis sowohl räumlich als auch zeitlich nur selektiv aus. Die beschäftigungssichernde Tarifpolitik ist daher faktisch die Ausnahme und nicht die Regel.

Auch im Vergleich zu den USA bleiben Reichweite und Intensität der beschäftigungssichernden Tarifpolitik bislang weit hinter dem vergleichbaren concession bargaining zurück. Aufgrund der völlig verschiedenen Systeme der industriellen Beziehungen und der unterschiedlichen Strategien der jeweiligen Akteure fallen in Deutschland die Zugeständnisse der Gewerkschaften kleiner und die Gegenleistungen der Arbeitgeber größer aus als in den USA.

Schließlich darf die Einführung zusätzlicher qualitativer Elemente in die Tarifverträge sowie die Vereinbarung neuer Regulierungsformen nicht den Blick auf die traditionelle Tarifpolitik im Rahmen der nach wie vor dominierenden sektoralen (Lohn-) Verhandlungen verstellen. Moderaten Lohnabschlüssen in Flächentarifverträgen dürften eine weitaus größere beschäftigungspolitische Bedeutung zukommen als einer optionalen und temporären sowie lediglich auf Beschäftigungssicherung ausgerichteten dezentralisierten Tarifpolitik.

Da die Inanspruchnahme tariflicher Optionen durch die Betriebsparteien nur unter bestimmten Voraussetzungen zu erwarten ist sowie grundsätzlich nur zur Vermeidung von Entlassungen erfolgt, kann mit der dezentralisierten Tarifpolitik bestenfalls eine weitere Verschlechterung der Arbeitsmarktlage vermieden werden. Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedoch, daß selbst dies (noch) nicht gelungen ist. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, daß die Entwicklung auf den Arbeitsmärkten primär durch die Veränderungen auf den Produkt- und Finanzmärkten bestimmt wird. Der beschäftigungspolitische Beitrag der Tarifpolitik zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme darf somit nicht überschätzt werden.

Abkürzungsverzeichnis

AFG	Arbeitsförderungsgesetz
ASU	Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer
AT	außertariflich
BaföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAT-O	Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts - Manteltarifliche Vorschriften für Angestellte in den neuen Ländern
BAVC	Bundesarbeitgeberverband Chemie
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BMTG-G-O	Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts - Manteltarifliche Vorschriften für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe in den neuen Ländern
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
COLAs	cost-of-living adjustments
CPI	Consumer Price Index
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
ESOPs	employee stock ownership plans
EU	Europäische Union
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
HBV	Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg
ifo	Institut für Wirtschaftsforschung, München
IfW	Institut für Weltwirtschaft, Kiel
IG	Industriegewerkschaft
IGBE	Industriegewerkschaft Bergbau und Energie
IG Metall	Industriegewerkschaft Metall
IRWAZ	individuelle regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit
IW	Institut der deutschen Wirtschaft, Köln
iwd	Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft
IWH	Institut für Wirtschaftsforschung Halle
JSPs	job security provisions
KAV	Kommunaler Arbeitgeberverband
KlimaBergV	Klima-Bergverordnung
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
KVP	kontinuierlicher Verbesserungsprozeß
LSBs	lump-sum bonuses
MTArb-O	Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts für Arbeiter an den MTB II und an den MTL II
MTB	Manteltarifvertrag für Arbeiter des Bundes

MTL	Manteltarifvertrag für Arbeiter der Länder
NRW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖTV	Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
OT	ohne Tarifbindung
PS-Direktor	Betriebsdirektor für Personal- und Sozialfragen
RAG	Ruhrkohle AG
SGB	Sozialgesetzbuch
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TdL	Tarifgemeinschaft deutscher Länder
t v.F.	Tonnen verwertbarer Förderung
TVG	Tarifvertragsgesetz
TWPs	two-tier wage plans
USA	United States of America
UVR	Unternehmensverband Ruhrbergbau
VBM	Verband der Bayerischen Metall- und Elektro-Industrie
VDMA	Verband deutscher Maschinen- und Anlagenbau
VKA	Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände
VMU	Vereinigung Mittelständischer Unternehmer
VW	Volkswagen
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin
ZVEI	Zentralverband der Elektroindustrie

Literaturverzeichnis

- Aaron, Benjamin/Najita, Joyce M./Stern, James L. (eds.) (1988), *Public sector bargaining*, 2nd edition, Washington D.C. 1988.
- Abraham, Kathrine G./Houseman, Susan N. (1993), *Job security in America: Lessons from Germany*, Washington, D.C. 1993.
- Adams, Roy J. (1995), *Industrial relations under liberal democracy: North american in comparative perspective*, Columbia 1995.
- Adomeit, Klaus (1996), *Regelung von Arbeitsbedingungen und ökonomische Notwendigkeiten. Eine Untersuchung zu aktuellen Fragen des deutschen Tarifrechts*, München, Landsberg am Lech 1996.
- Akerlof, George A./Yellen, Janet (1990), The fair wage-effort hypothesis and unemployment, in: *Quarterly Journal of Economics* (1990), pp. 255-283.
- Albach, Horst (1995), *Notwendige Innovationen in der Lohnpolitik*, WZB-discussion papers FS IV 95-14, Berlin 1995.
- Allen, Robert E./Keaveny, Timothy J. (1988), *Contemporary labor relations*. 2nd edition, Reading 1988.
- Arnold, Ulrike (1994), *Aktuelle Modelle der Arbeitszeitverkürzung in Deutschland und das Problem der Finanzierung*, Ms. Konstanz 1994.
- Artus, Ingrid/Schmidt, Rudi (1996), Ostdeutsche Tariflandschaften, in: *Die Mitbestimmung* 42 (1996), Heft 11, S. 34-36.
- Auer, Manfred/Welte, Heike (1994), Öffnungsklauseln in der tariflichen Lohnpolitik Österreichs - Umsetzung in Betriebsvereinbarungen und politische Einschätzung, in: *Industrielle Beziehungen* 1 (1994), Heft 3, S. 297-314.
- Autorengemeinschaft (1994), *Der Arbeitsmarkt 1994 und 1995 in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 27 (1994), Heft 4, S. 269-299.
- Azariadis, Costas (1975), Implicit contract and underemployment equilibria, in: *Journal of Political Economy* 83 (1975), pp. 1183-1202.
- Bach, Hans-Uwe/Spitznagel, Eugen (1994), Modellrechnungen zur Bewertung beschäftigungsorientierter Arbeitszeitverkürzungen, in: *IAB-Werkstattbericht Nr. 2/25.01.1994*, S. 13-21.
- Bäcker, Gerhard (1996), Aus dem Teufelskreis?, in: *Die Mitbestimmung* 42 (1996), Heft 3, S. 23-26.
- Bäcker, Gerhard/Schäfer, Claus/Seifert, Hartmut (1994), *Kürzer Arbeiten - mehr Beschäftigung? Vorschläge zur Verkürzung der Arbeitszeit in Ostdeutschland*, LASA-Studie Nr. 19, Kleinmachnow 1994.
- Bahn Müller, Reinhard/Bispinck, Reinhard (1995), Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell? Das deutsche Tarifs system zwischen kollektiver Regulierung, betrieblicher Flexibilisierung und individuellen Interessen, in: Bispinck, Reinhard (Hg.), *Tarifpolitik der Zukunft. Was wird aus dem Flächentarifvertrag?*, Hamburg 1995, S. 137-172.
- Baily, Martin N. (1974), Wages and employment under uncertain demand, in: *Review of Economic Studies*, 41 (1974), pp. 37-50.
- Bamber, Greg J./Lansbury, Russel D. (eds.) (1993), *International and comparative industrial relations: A study of industrial market economies*. 2nd edition, London 1993.
- Barth, Alfons/Zika, Gerd (1996), Volkswirtschaftliche Effekte einer Arbeitszeitverkürzung. Eine Simulationsstudie für Westdeutschland mit dem makroökonomischen Modell SYSIFO, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 29 (1996), Heft 2, S. 179-202.

- Bayer, Karl (1996), Sinnvolle Hilfestellungen eines Verbandes, in: *Arbeitgeber* 48 (1996), Heft 18, S. 561-563.
- Bean, Ron (1994), *Comparative industrial relations: An introduction to cross-national perspectives*. 2nd edition, London 1994.
- Becker, Brian E. (1988), Concession bargaining: The meaning of union gains, in: *Academy of Management Journal* 31 (1988), No. 2, pp. 377-387.
- Belegschaftsbericht 1993 der Ruhrkohle AG, ohne Jahr, Bochum.
- Bell, Linda A. (1995a), Union wage concessions in the 1980s: The importance of firm specific factors, in: *Industrial and Labor Relations Review* 48 (1995), No. 2, pp. 258-275.
- Bell, Linda A. (1995b), Ökonomische, soziale und kulturelle Aspekte der Arbeitszeitpolitik in den USA, in: Hoffmann, Reiner/Lapeyre, Jean (Hg.), *Arbeitszeit - Lebenszeit. Perspektiven einer europäischen Arbeitszeitpolitik*, Münster 1995, S. 44-52.
- Bell, Linda A./Freeman, Richard B. (1995), Why do americans and germans work different hours?, in: Buttler, Friedrich/Franz, Wolfgang/Schettkat, Ronald/ Soskice, David (eds.), *Institutional framework and labor market performance. Comparative views on the U.S. and German economies*, London, New York 1995, pp. 101-131.
- Bellmann, Lutz (1995), Was bringt die Spreizung der Löhne für den Arbeitsmarkt?, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 28 (1995), Heft 3, S. 391-398.
- Bellmann, Lutz/Kohaut, Susanne (1995), Betriebliche Determinanten der Lohnhöhe und der übertariflichen Bezahlung. Eine empirische Analyse auf der Basis des IAB-Betriebspanels, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 28 (1995), Heft 1, S. 62-75.
- Bergbau-Information, hrsg. vom Gesamtverband des deutschen Steinkohlenbergbaus, verschiedene Jahrgänge und Nummern.
- Berger, Hans (1987), Die Tarifpolitik der Industriegewerkschaft Bergbau und Energie im deutschen Steinkohlenbergbau, in: Neumann, Lothar F. (Hg.), *Die Ruhrkohle AG: sozialökonomische Unternehmensbiographie eines Konzerns*, Bochum 1987, S. 113-134.
- Berthold, Norbert (1996), Abschied von überholten Glaubenssätzen?, in: *Wirtschaftsdienst* 76 (1996), Heft 1, S. 14-18.
- Beyer, Horst-Tilo (1995), Das VW-„Modell“ - ein ungeeignetes Zeitmuster für die Branche, in: *Personal* 47 (1995), Heft 11, S. 610.
- Bispinck, Reinhard (1995a), Tarifpolitik in einer Transformationsökonomie. Eine Bilanz nach fünf Jahren Tarifpolitik in den neuen Ländern, in: Nolte, Dirk/Sitte, Ralf/Wagner, Alexandra (Hg.), *Wirtschaftliche und soziale Einheit Deutschlands. Eine Bilanz*, Köln 1995, S. 195-219.
- Bispinck, Reinhard (1995b), Tarifpolitik in der ersten Hälfte der 90er Jahre. Eine zwiespältige Bilanz, in: Bispinck, Reinhard (Hg.), *Tarifpolitik der Zukunft. Was wird aus dem Flächentarifvertrag?*, Hamburg 1995, S. 9-27.
- Bispinck, Reinhard (1996), Zeitfragen - Streitfragen. Zur Entwicklung der kollektiven Regulierung von Arbeitszeit, in: *WSI Mitteilungen* 49 (1996), Heft 7, S. 414-422.
- Bispinck, Reinhard (Hg.) (1995), *Tarifpolitik der Zukunft. Was wird aus dem Flächentarifvertrag?*, Hamburg 1995.
- Bispinck, Reinhard/WSI-Tarifarchiv (1995a), Zwischen Beschäftigungssicherung und Tarifaufhebung. Eine Bilanz der Tarifpolitik in Westdeutschland im Jahr 1994, in: *WSI Mitteilungen* 48 (1995), Heft 3, S. 145-163.
- Bispinck, Reinhard/WSI-Tarifarchiv (1995b), Tarifliche Lohnstrukturanalyse. Eine Untersuchung der Struktur, Differenzierung und Flexibilität des Tarifsystems und der Tarifeinkommen in der Bun-

- desrepublik Deutschland, Graue Reihe - Neue Folge 88, hrsg. von der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 1995.
- Bispinck, Reinhard/WSI-Tarifarchiv (1996a), Vom Lohnstreik zum „Bündnis für Arbeit“. Tarifpolitik im Umbruch - Eine Bilanz des Jahres 1995, in: WSI Mitteilungen 49 (1996), Heft 3, S. 141-165.
- Bispinck, Reinhard/WSI-Tarifarchiv (1996b), Die Tarifrunde 1996 - Eine Halbjahresbilanz, in: WSI Mitteilungen 49 (1996), Heft 7, S. 405-413.
- Bispinck, Reinhard/WSI-Tarifarchiv (1996c), Förderung der Ausbildung durch Tarifvertrag. Tarifliche Regelungen zur Schaffung von Ausbildungsplätzen und zur Übernahme von Ausgebildeten, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 26, Düsseldorf 1996.
- Bispinck, Reinhard/WSI-Tarifarchiv (1997), Förderung der Ausbildung durch Tarifvertrag. Tarifliche Regelungen zur Schaffung von Ausbildungsplätzen und zur Übernahme von Ausgebildeten: Teil II, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 28, Düsseldorf 1997.
- Blanke, Thomas/Schmidt, Eberhard (Hg.) (1995), Tarifpolitik im Umbruch, München, Mering 1995.
- Bluestone, Barry/Bluestone, Irving (1992), Negotiating the future: A labor perspective on american business, New York 1992.
- Blyton, Paul/Trinczek, Rainer (1995), Working time flexibility and annual hours, in: European Industrial Relations Review (1995), No. 260, pp. 13-14.
- Bogai, Dieter (1994), Arbeitszeitverkürzung und Beschäftigung, in: Wirtschaftsdienst 74 (1994), Heft 9, S. 457-462.
- Bombach, Gottfried/Gahlen, Bernhard/Ott, Alfred (Hg.) (1987), Arbeitsmärkte und Beschäftigung. Fakten, Analysen, Perspektiven, Tübingen 1987.
- Bosch, Gerhard (1996), Jahresarbeitszeiten - Flexibilität auch für Stammebelegschaften, in: Journal für Sozialforschung 36 (1996), Heft 1, S. 3-22.
- Bosch, Gerhard/Dawkins, Peter/Michon, Francois (eds.) (1994), Times are changing: Working time in 14 industrialised countries, Geneva 1994.
- Bosch, Gerhard/Engelhardt, Norbert/Hermann, Klaus/Kurz-Scherf, Ingrid/Seifert, Hartmut (1988), Arbeitszeitverkürzung im Betrieb. Die Umsetzung der 38,5-Stunden-Woche in der Metall-, Druck- und Holzindustrie sowie im Einzelhandel, Köln 1988.
- Boudon, Raymond (1980), Die Logik des gesellschaftlichen Handelns. Eine Einführung in die soziologische Denk- und Arbeitsweise, Neuwied, Darmstadt 1980.
- Breidenstein, Werner (1996), Personal im öffentlichen Dienst am 30. Juni 1994, in: Wirtschaft und Statistik (1996), Heft 3, S. 181-186.
- Brinkmann, Christian/Deeke, Axel/Völkel, Brigitte (Hg.) (1995), Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung. Diskussionsbeiträge zu methodischen Fragen und praktischen Erfahrungen, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung - BeitrAB 191, Nürnberg 1995.
- Brosius, Gerhard (1987), Beschäftigungswirkungen der Wochenarbeitszeitverkürzung in Hamburg, in: WSI Mitteilungen 40 (1987), Heft 3, S. 144-149.
- Brumlop, Eva/Jürgens, Ulrich (1983), Rationalisation and Industrial Relations in the West German Automobile Industry: A case study of Volkswagen. WZB-discussion paper IIVG/dp83-216, Berlin 1983.
- Buchner, Herbert (1996), Beschäftigungssicherung unter dem Günstigkeitsprinzip. Betriebliche Arbeitsplatzgarantien gegen Verzicht auf tarifliche Positionen?, in: Der Betrieb 49 (1996), Beilage 12/96 zu Heft 29.

- Budd, John W. (1996), Union wage concessions in the 1980s: Adding realism to nominalism, in: Industrial Relations Research Association (ed.), Proceedings of the forty-eight annual meeting of the Industrial Relations Research Association - 1996, Madison 1996, pp. 311-318.
- Büchtemann, Christoph F./Neumann, Helmut (Hg.) (1990), Mehr Arbeit durch weniger Recht? Chancen und Risiken der Arbeitsmarktflexibilisierung, Berlin 1990.
- Bundesarbeitgeberverband Chemie (1994), Verbandsumfrage des BAVC: Chemie-Einsteigertarife beginnen zu greifen. Arbeitszeitkorridor zwischen 35 und 40 Stunden genutzt, Presse Information, Wiesbaden, 14.11.1994.
- Bundesministerium für Wirtschaft (1994), Richtlinien über die Gewährung von Anpassungsgeld an Arbeitnehmer des Steinkohlenbergbaus vom 13.10.1994, in: Bundesanzeiger Nr. 208 vom 4. November 1994.
- Büschges, Günter/Abraham, Martin/Funk, Walter (1995), Grundzüge der Soziologie, München, Wien 1995.
- Buttler, Friedrich (1986), Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen, in: Winterstein, Helmut (Hg.), Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise II, Berlin 1986, S. 9-52.
- Buttler, Friedrich/Gerlach, Knut (1982), Arbeitsmarkttheorien, in: Handbuch der Wirtschaftswissenschaft Bd. 9, Stuttgart, New-York 1982, S. 686-696.
- Buttler, Friedrich/Franz, Wolfgang/Schettkat, Ronald/ Soskice, David (eds.) (1995), Institutional framework and labor market performance. Comparative views on the U.S. and German economies, London, New York 1995.
- Calmfors, Lars/Driffill, John (1988), Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance, in: Economic policy (1988), pp. 14-61.
- Capelli, Peter/McKersie, Robert B. (1985), Labor and the crisis in collective bargaining, in: Kochan, Thomas A. (ed.), Challenges and choices facing american labor, Cambridge, MA 1985, pp. 227-245.
- Cappelli, Peter (1982), Concession bargaining and the national economy, in: Industrial Relations Research Association (ed.), Proceedings of the thirty-fifth annual meeting of the Industrial Relations Research Association - 1982, Madison 1982, pp. 362-371.
- Cappelli, Peter (1983), Union gains under concession bargaining and the national economy, in: Industrial Relations and Research Association (ed.), Proceedings of the thirty-sixth annual meeting of the Industrial Relations Research Association - 1983, Madison 1983, pp. 297-305.
- Cappelli, Peter (1985), Plant level concession bargaining, in: Industrial and Labor Relations Review 39 (1985), No. 1, pp. 90-104.
- Carlberg, Michael (1985), Makroökonomische Effekte einer Arbeitszeitverkürzung, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 105 (1985), Heft 1, S. 17-32.
- Coleman, James S. (1991), Grundlagen der Sozialtheorie, Band 1, Handlungen und Handlungssysteme, München 1991.
- Däubler, Wolfgang (1992), Tarifautonomie unter Beschuß. Kritik der Ökonomen und Giftpfeile der Juristen, in: Jahrbuch für Politik 2 (1992), Halbband 2, S. 231-246.
- Däubler, Wolfgang (1996), Tarifausstieg - Erscheinungsformen und Rechtsfolgen, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 13 (1996), Heft 5, S. 225-233.
- Deeke, Axel (1995), Experteninterviews - ein methodologisches und forschungspraktisches Problem, in: Brinkmann, Christian/Deeke, Axel/Völkel, Brigitte (Hg.), Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung. Diskussionsbeiträge zu methodischen Fragen und praktischen Erfahrungen, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung -BeitrAB 191, Nürnberg 1995, S. 7-22.
- Deregulierungskommission (1991), Marktöffnung und Wettbewerb, Stuttgart 1991.

- Deutschmann, Christoph (1990), *Der Weg zum Normalarbeitstag. Die Entstehung der Arbeitszeiten in der deutschen Industrie bis 1918*, Frankfurt a.M., New York 1990.
- DGB (1977), *Vorschläge des DGB zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung*, Düsseldorf 1977.
- Diebel, Jens (1995), *Wochenarbeitszeitverkürzung ohne Entgeltausgleich als Modell zur Beschäftigungssicherung? Eine empirische Untersuchung am Beispiel der Audi AG*, Ms. Konstanz 1995.
- Diekmann, Jochen (1982), *Kontrakttheoretische Arbeitsmarktmodelle*, Göttingen 1982.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1996), *Wochenbericht* 63 (1996), S. 81-85.
- DIW/IfW (1994), *Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Zehnter Bericht, DIW-Wochenbericht* 61 (1994), Nr. 15.
- DIW/TWH/IfW (1995), *Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Dreizehnter Bericht, DIW-Wochenbericht* 62 (1995), Nr. 26/27.
- Doleschal, Reinhard/Dombois, Rainer (Hg.) (1982), *Wohin läuft VW? Die Automobilproduktion in der Wirtschaftskrise*, Reinbek 1982.
- Dombois, Rainer (1976), *Massenentlassungen bei Volkswagen: Individualisierung der Krise*, in: Leviathan (1976), Heft 4, S. 432-464.
- Dombois, Rainer (1996), *From state subsidized work force reduction to negotiated job sharing. Personnel and work force policies of Volkswagen Company in Germany over the past thirty years*, Ms. Bremen 1996.
- Donges, Jürgen B. (1992), *Deregulierung am Arbeitsmarkt und Beschäftigung*, Tübingen 1992.
- Düe, Dietmar (1996), *Weniger arbeiten, zukunftsfähig leben. Schlußfolgerungen aus dem VW-Modell*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* (1996), Heft 4, S. 437-447.
- Eekhoff, Johann (1996), *Entsendegesetz - eine Aushöhlung der Wirtschaftsordnung*, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 45 (1996), Heft 1, S. 17-29.
- Ehmann, Horst/Schmidt, Thomas (1996), *Betriebsvereinbarungen und Tarifverträge. Grenzen des Tarifvorrangs*, in: *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht* 12 (1995), Heft 5, S. 193-203.
- einheit, *Zeitung der IG Bergbau und Energie*, verschiedene Jahrgänge und Nummern.
- Ellguth, Peter/Promberger, Markus/Trinczek, Rainer (1995), *Neue Branchen und neue Unternehmensstrukturen. Eine Herausforderung an die gewerkschaftliche Tarifpolitik*, in: Bispinck, Reinhard (Hg.), *Tarifpolitik der Zukunft. Was wird aus dem Flächentarifvertrag?*, Hamburg 1995, S. 173-193.
- Endrueit, Günter/Gaugler, Eduard/Staehle, Wolfgang/ Wilpert, Bernhard (Hg.) (1985), *Handbuch der Arbeitsbeziehungen. Deutschland - Österreich - Schweiz*, Berlin, New-York 1985.
- Erd, Rainer (1989), *Amerikanische Gewerkschaften: Strukturprobleme am Beispiel der Teamsters und der Automobilindustrie*, Frankfurt a.M., New York 1989.
- Esser, Hartmut (1993), *Soziologie. Allgemeine Grundlagen*, Frankfurt a.M., New York 1993.
- Ettl, Wilfried/Heikenroth, André (1996), *Strukturwandel, Verbandsabstinenz, Tarifflicht: Zur Lage der Unternehmen und Arbeitgeberverbände im ostdeutschen verarbeitenden Gewerbe*, in: *Industrielle Beziehungen* 3 (1996), Heft 2, S. 134-153.
- Ettl, Wilfried/Wiesenthal, Helmut (1994), *Tarifautonomie in de-industrialisiertem Gelände. Analyse eines Institutionentransfers im Prozeß der deutschen Einheit*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 46 (1994), Heft 3, S. 425-452.
- Franz, Wolfgang (1984), *Is less more? The current discussion about reduced working time in Western Germany: A survey of the debate*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 140 (1984), Heft 4, pp. 626-654.
- Franz, Wolfgang (1994), *Arbeitsmarktökonomik*, 2. Auflage, Berlin, Heidelberg 1994.

- Franz, Wolfgang (1995), Die Lohnfindung in Deutschland in einer internationalen Perspektive: Ist das deutsche System ein Auslaufmodell?, in: Beihefte der Konjunkturpolitik (1995), Heft 43, S. 31-57.
- Franz, Wolfgang (1996a), „Bündnis für Arbeit“: Bluff oder Chance?, in: Wirtschaftsdienst 76 (1996), Heft 1, S. 7-10.
- Franz, Wolfgang (1996b), Wirtschaftspolitisches Forum: Ist die Tarifpolitik noch zeitgemäß?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 45 (1996), Heft 1, S. 31-38.
- Funder, Maria/Seitz, Beate (1997), Unternehmens(re)organisation und industrielle Beziehungen im Maschinenbau. Ergebnisse einer repräsentativen Studie, in: WSI Mitteilungen 50 (1997), Heft 1, S. 57-64.
- Gaß, Gerald/Schmid, Alfons (1994), Lohn- und Arbeitsmarktentwicklung in den USA - Einige Anmerkungen zu neueren Tendenzen, in: WSI Mitteilungen 47 (1994), Heft 5, S. 290-299.
- Gerlach, Knut/Hübler, Olaf (1989), Effizienzlöhne und individuelles Einkommen - Einige einführende Aspekte, in: Gerlach, Knut/Hübler, Olaf (Hg.), Effizienzlohntheorie, Individualeinkommen und Arbeitsplatzwechsel, Frankfurt a.M., New York 1989, S. 8-26.
- Gerlach, Knut/Hübler, Olaf (Hg.) (1989), Effizienzlohntheorie, Individualeinkommen und Arbeitsplatzwechsel, Frankfurt a.M., New York 1989.
- Gerlach, Knut/Meyer, Wolfgang (1995), Tarifverhandlungssysteme, Lohnhöhe und Beschäftigung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 28 (1995), Heft 3, S. 383-390.
- Gesamtmetall (Hg.) (1987), Metall im Trend (1987), Heft 1.
- Gesamtverband des deutschen Steinkohlenbergbaus (Hg.) (1994), Steinkohle Jahresbericht 1994, Essen 1994.
- Gesamtverband des deutschen Steinkohlenbergbaus (Hg.), Bergbau-Information, verschiedene Jahrgänge und Nummern.
- Geschäftsbericht 1993 der Ruhrkohle AG, Oberhausen 1994.
- Geschäftsbericht des IGBE Bezirks Ruhr-Ost 1990-1994, Hamm 1994.
- Gesterkamp, Thomas (1995), Zeit ist (kein) Geld. Widersprüchliche Erfahrungen mit dem VW-Modell, in: Blätter für deutsche und internationale Politik (1995), Heft 9, S. 1083-1091.
- Göbel, Johannes (1996), Tarifierung Ost-West, in: Arbeit und Arbeitsrecht 50 (1995), Heft 3, S. 76-80.
- Gordon, Donald F. (1972), A neoclassical theory of keynesian unemployment, Economic Inquiry 12 (1974), No. 4, pp. 431-459.
- Görres, Peter Anselm (1982), Beschäftigungseffekte von Arbeitszeitverkürzungen, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 102 (1982), Heft 4, S. 337-362.
- Görres, Peter Anselm (1984a), Betriebszeit, Produktivität und Mengeneffekt bei Arbeitszeitverkürzungen. Antwort an Robert Linde, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 199 (1984), Heft 4, S. 366-371.
- Görres, Peter Anselm (1984b), Die Umverteilung der Arbeit. Beschäftigungs-, Wachstums- und Wohlfahrtseffekte einer Arbeitszeitverkürzung, Frankfurt a.M., New York 1984.
- Grafe, Friederike (1995), Die Umsetzung des §15c BAT-O im Land Brandenburg, in: Arbeit und Arbeitsrecht (1995), Heft 6, S. 190-193.
- Grözing, Gerd (1996), Lohnverzicht für Arbeitsplätze. Wie die Rechnung aufgehen kann, in: Blätter für deutsche und internationale Politik (1996), Heft 3, S. 307-313.
- Hampe, Peter (Hg.) (1993), Zwischenbilanz der Arbeitszeitverkürzung, München 1993.

- Hanau, Peter (1994), Tarifaautonomie in der Bewährung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 45 (1994), S. 129-148.
- Hanau, Peter/Adomeit, Klaus (1994), Arbeitsrecht, 11. Auflage, Frankfurt a.M. 1994.
- Hart, Robert A. (1987), Working Time and Employment, London 1987.
- Hartz, Peter (1994), Jeder Arbeitsplatz hat ein Gesicht. Die Volkswagen-Lösung. Frankfurt a.M., New York 1994.
- Hartz, Peter (1996), Das atmende Unternehmen. Jeder Arbeitsplatz hat einen Kunden, Frankfurt a.M., New York 1996.
- Heidack, Clemens (Hg.) (1995), Arbeitsstrukturen im Umbruch. Festschrift für Friedrich Fürstenberg, München-Mering 1995.
- Heinze, Meinhard (1996), Gibt es eine Alternative zur Tarifaautonomie? - Thesen zur aktuellen Diskussion -, in: Der Betrieb 49 (1996), Heft 14, S. 729-735.
- Heise, Arne (1993), Lohnzurückhaltung, Arbeitszeitverkürzung und Beschäftigung - Einige Anmerkungen, in: WSI Mitteilungen 46 (1993), Heft 1, S. 30-34.
- Heise, Arne (1995), Arbeitslosigkeit, Deregulierung und Arbeitsmarktflexibilität. Bestimmungsgründe der Beschäftigungsentwicklung in Westdeutschland - 12 Anmerkungen, in: Beihefte der Konjunkturpolitik (1995), Heft 43, S. 181-202.
- Heise, Arne (1996a), Arbeit für Alle - Vision oder Illusion?, Zu den Bestimmungsgründen der Beschäftigungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland während der letzten beiden Dekaden, Marburg 1996.
- Heise, Arne (1996b), Bündnis für Arbeit. Wie eine kooperative Wirtschaftspolitik auch aussehen könnte, in: WSI Mitteilungen 49 (1996), Heft 5, S. 303-306.
- Henneberger, Fred (1993), Transferstart: Organisationsdynamik und Strukturkonservatismus westdeutscher Unternehmerverbände - Aktuelle Entwicklungen unter besonderer Berücksichtigung des Aufbauprozesses in Sachsen und Thüringen, in: Politische Vierteljahresschrift 34 (1993), Heft 4, S. 640-673.
- Henneberger, Fred (1995), Personal der öffentlichen Haushalte: Neueste Ergebnisse der Personalstandsstatistik für Ostdeutschland, in: Die Personalvertretung (1995), Heft 4, S. 164-168.
- Henneberger, Fred (1997), Arbeitsmärkte und Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Eine theoretische und empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, Bern, Stuttgart, Wien 1997.
- Henneberger, Fred/Rosdächer, Jörg (1995), Zur Integration ostdeutscher Arbeitgeberinteressen in das gesamtdeutsche Verbändesystem: Ein Vergleich zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst, in: Industrielle Beziehungen 2 (1995), Heft 3, S. 293-311.
- Hickel, Rudolf (1996a), Schnelles Ende der Spitzengespräche. Mangelnde Konsensfähigkeit bei der Bekämpfung von Massenarbeitslosigkeit, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 47 (1996), Heft 6, S. 371-383.
- Hickel, Rudolf (1996b), Zwischen Marktentfesselung und Beschäftigungspolitik. Bündnis für Arbeit und zur Standortsicherung - Chancen und Probleme, in: Blätter für deutsche und internationale Politik (1996), Heft 3, S. 296-306.
- Hickel, Rudolf/Kurtzke, Wilfried (1997), Tarifliche Lohnpolitik unter Nutzung der Härtefallregelung. Ergebnisse einer Untersuchung zur Praxis in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie, in: WSI Mitteilungen 50 (1997), Heft 2, S. 98-111.
- Hildebrandt, Eckardt/Schmidt, Eberhard/Sperling, Hans Joachim (Hg.) (1988), Zweidrittelgesellschaft - Eindrittelgewerkschaft. Kritisches Gewerkschaftsjahrbuch 1988/89, Berlin 1988.
- Hinrichs, Karl (1988), Motive und Interessen im Arbeitszeitkonflikt. Eine Analyse der Entwicklung von Normalarbeitszeitstandards, Frankfurt a.M., New York 1988.

- Hirschman, Albert O. (1970), *Exit, voice, and loyalty*, Cambridge, 1970.
- Hoel, Michael (1986), Employment and allocation effects of reducing the length of the workday, in: *Economica* 53 (1986), No. 2, pp. 75-85.
- Hofmann, Claus F./Kepper, Andreas (1996), Bündnis für Arbeit. Arbeitslosigkeit abbauen, in: *Bundesarbeitsblatt* (1996), Heft 4, S. 14-15.
- Hoffmann, Reiner/Lapeyre, Jean (Hg.) (1995), *Arbeitszeit - Lebenszeit. Perspektiven einer europäischen Arbeitszeitpolitik*, Münster 1995.
- Holler, Manfred J. (1986), *Ökonomische Theorie des Arbeitsmarktes*, Darmstadt 1986.
- Hoß, Axel/Liebscher, Brigitta (1995), Der Austritt aus dem Arbeitgeberverband - Eine Chance für die Betriebspartner?, in: *Der Betrieb* 48 (1995), Heft 50, S. 2525-2530.
- Hromadka, Wolfgang (1996), Reformbedarf im Tarifrecht?, in: *Arbeit und Arbeitsrecht* 51 (1996), Heft 9, S. 289-293.
- Hümmerich, Klaus (1996), Flexibilisierung der Arbeitszeit durch Betriebsvereinbarung, in: *Der Betrieb* 49 (1996), Heft 23, S. 1182-1186.
- Hundt, Dieter (1997), Kurswechsel in der Sozial- und Tarifpolitik, in: *Arbeitgeber* 49 (1997), Heft 1/2, S. 12-15.
- Hüpen, Rolf (1994), *Arbeitszeit, Betriebszeit und Beschäftigung. Produktionstheoretische Grundlagen und Beschäftigungseffekte kollektiver Arbeitszeitverkürzung*, Wiesbaden 1994.
- Hyman, Richard/Ferner, Anthony (1994), *New frontiers in european industrial relations*, Oxford 1994.
- IG Metall (1994), *Metall-Nachrichten für die Beschäftigten der VW AG*, Hannover Mai/Juni 1994.
- IG Metall (Hg.) (1977), *Protokoll des 12. ordentlichen Gewerkschaftstags*, Düsseldorf 18.-24.9.1977, Frankfurt 1977.
- IG Metall Bezirksleitung Hannover (o.J.), *Die Zeit müssen wir uns nehmen, ohne Ort*.
- Industrial Relations Research Association (ed.) (1982), *Proceedings of the thirty-fifth annual meeting of the Industrial Relations Research Association - 1982*, Madison 1982.
- Industrial Relations Research Association (ed.) (1983), *Proceedings of the thirty-sixth annual meeting of the Industrial Relations and Research Association - 1983*, Madison 1983.
- Industrial Relations Research Association (ed.) (1996), *Proceedings of the forty-eight annual meeting of the Industrial Relations Research Association - 1996*, Madison 1996.
- Industriegewerkschaft Bergbau und Energie (Hg.), *Jahrbuch 92/93*, ohne Ort und Jahr.
- iwd (Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft), *verschiedene Jahrgänge und Nummern*.
- Jank, Horst-Henning/Molitor, Christian (1994), Strukturwandel und Arbeitszeitverkürzung in altindustriellen Problemregionen, in: *Wirtschaftsdienst* 74 (1994), S. 463-468.
- Jürgens, Ulrich (1996), *The Development of Volkswagen's Industrial Model, 1967-1995. Paper for the 3rd GERPISA International Colloquium*, Ms. Berlin 1996.
- Kandel, Norbert (1994), Modelle zur Beschäftigungssicherung bei VW: „Bunter Blumenstrauß“, in: *Der Gewerkschafter* (1994), Heft 7-8, S. 6-7.
- Keefe, Jeffrey H./Katz, Harry C. (1990), Job classification and plant performance in the Auto Industry, in: *Industrial Relations* 29 (1990), No. 1, pp. 111-118.
- Keller, Berndt (1991), *Einführung in die Arbeitspolitik. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive*, 1. Auflage, München, Wien 1991.
- Keller, Berndt (1993), *Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors*, Baden-Baden 1993.

- Keller, Berndt (1995), International vergleichende Arbeitsbeziehungen: USA - Deutschland, in: Heideck, Clemens (Hg.), *Arbeitsstrukturen im Umbruch. Festschrift für Friedrich Fürstenberg*, München-Mering 1995, S. 209-233.
- Keller, Berndt (1996a), Arbeitspolitik in den neuen Bundesländern. Eine Zwischenbilanz der Transformationsprozesse, in: *Sozialer Fortschritt* 45 (1996), Heft 4, S. 88-102.
- Keller, Berndt (1996b), Unbedachte Folgen, in: *Die Mitbestimmung* 42 (1996), Heft 11, S. 27-30.
- Keller, Berndt (1997), Einführung in die Arbeitspolitik. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive, 5. Auflage, München, Wien 1997.
- Keller, Berndt/Groser, Manfred (1980), „Industrial and Labor Relations“ als interdisziplinärer Ansatz. Zum gegenwärtigen Stand von Theorie und Methode, in: *Zeitschrift für Soziologie* 9 (1980), Heft 4, S. 396-415.
- Kerr, Clark/Staudohar, Paul D. (eds.) (1994), *Labor Economics and Industrial Relations*. Cambridge 1994.
- Kienitz, Klaus-Peter (1987), Die Ruhrkohle AG - eine unternehmerische Antwort auf die Strukturkrise in den 60er Jahren, in: Neumann, Lothar F. (Hg.), *Die Ruhrkohle AG: sozialökonomische Unternehmensbiographie eines Konzerns*, Bochum 1987, S. 9-41.
- Kirchner, Dieter (1995a), Aktuelle Grundsatzfragen deutscher Tarifpolitik, in: *Arbeit und Arbeitsrecht* 50 (1995), Heft 3, S. 73-76.
- Kirchner, Dieter (1995b), Der Flächentarifvertrag bedarf der Anpassung an die heutigen Bedingungen, in: *Wirtschaftsdienst* 75 (1995), Heft 9, S. 463-466.
- Klauder, Wolfgang/Schnur, Peter/Zika, Gerd (1996), Wege zu mehr Beschäftigung. Simulationsrechnungen bis zum Jahr 2005 am Beispiel Westdeutschland, in: *IAB Werkstattbericht*, Nr. 5, 10.9.1996.
- Koch, Günther (1987), Arbeitnehmer steuern mit. Belegschaftsvertretung bei VW ab 1945, Köln 1987.
- Kochan, Thomas A. (ed.) (1985), *Challenges and choices facing american labor*, Cambridge, MA 1985.
- Kochan, Thomas A./Katz, Harry C./McKersie, Robert B. (1994), *The transformation of american industrial relations*. 2nd edition, Ithaca 1994.
- König, Heinz/Pohlmeier, Winfried (1987), Arbeitszeit und Beschäftigung: Eine ökonometrische Studie, in: Bombach, Gottfried/Gahlen, Bernhard/Ott, Alfred (Hg.), *Arbeitsmärkte und Beschäftigung. Fakten, Analysen, Perspektiven*, Tübingen 1987, S. 69-89.
- Kotthoff, Hermann (1994), Betriebsräte und Bürgerstatus. Wandel und Kontinuität betrieblicher Mitbestimmung, München, Mering 1994.
- Kraft, Kornelius (1988), Die Effekte einer Arbeitszeitverkürzung bei Berücksichtigung von Fixkosten und Überstunden, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 204 (1988), Heft 4, S. 316-325.
- Kraft, Kornelius (1989), Arbeitszeitverkürzung, Beschäftigung und tatsächliche Arbeitszeit. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 206 (1989), Heft 3, S. 243-251.
- Krauss, Stefan (1996), Der Austritt aus dem Arbeitgeberverband - Keine Chance für die Betriebspartner, in: *Der Betrieb* 49 (1996), Heft 10, S. 528-530.
- Kreimer-de Fries, Joachim (1996), Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen. Ein unzeitgemäßes Instrument?, in: Bispinck, Reinhard (Hg.), *Tarifpolitik der Zukunft. Was wird aus dem Flächentarifvertrag?*, Hamburg 1996, S. 205-229.

- Kromphardt, Jürgen (1988), Arbeitszeitverkürzung, Oskar Lafontaine und die Gewerkschaften, in: Die neue Gesellschaft - Frankfurter Hefte 35 (1988), Heft 11, S. 1014-1019.
- Kromphardt, Jürgen (1993), Beschäftigungswirkungen der Arbeitszeitverkürzung unter den Rahmenbedingungen der achtziger Jahre, in: Hampe, Peter (Hg.), Zwischenbilanz der Arbeitszeitverkürzung, München 1993, S. 115-127.
- Kromphardt, Jürgen (1996), Ein Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, in: Wirtschaftsdienst 76 (1996), Heft 1, S. 10-14.
- Kronberger Kreis (1986), Mehr Markt im Arbeitsrecht, Frankfurt a.M. 1986.
- Krupp, Hans-Jürgen (1988), Arbeitszeitverkürzung: Wie unterschiedlich sind eigentlich die Positionen?, in: Wirtschaftsdienst 68 (1988), Heft 1, S. 183-187.
- Kühl, Jürgen (1996), Warum schaffen zwei Millionen Betriebe und Verwaltungen nicht genügend gute Arbeitsplätze für alle?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 46 (1996), B3-4, S. 26-39.
- Kühlewind, Gerhard (1979), Ausgewählte Literatur zum Thema 'Arbeitszeitverkürzung' und 'flexible Arbeitszeitgestaltung', in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 12 (1979), Heft 3, S. 441-452.
- Kurz-Scherf, Ingrid (1985), Ansätze zur sozialen Kontrolle des technologischen Wandels in Rationalisierungsschutz-Tarifverträgen - 1. Ausgabe einer neuen Veröffentlichungsreihe des WSI-Tarifarchivs zur qualitativen Tarifpolitik -, in: WSI Mitteilungen 38 (1985), Heft 9, S. 566-568.
- Kurz-Scherf, Ingrid (1987), Zeit(r)räume per Tarifvertrag. Oder: Die Renaissance der betriebsnahen Tarifpolitik, in: WSI Mitteilungen 40 (1987), Heft 8, S. 492-502.
- Kurz-Scherf, Ingrid/WSI-Tarifarchiv (1984), Tarifliche Arbeitszeit in Bewegung - Ergebnisse der Tarifrunde im 1. Halbjahr 1984 -, in: WSI Mitteilungen 37 (1984), Heft 9, S. 513-526.
- Kurz-Scherf, Ingrid/WSI-Tarifarchiv (1988a), Tariffbewegungen im 1. Halbjahr 1988, in: WSI Mitteilungen 41 (1988), Heft 9, S. 509-528.
- Kurz-Scherf, Ingrid/WSI-Tarifarchiv (1988b), Tarifrunde 1987: Bilanz der Tariffbewegungen, in: WSI Mitteilungen 41 (1988), Heft 3, S. 133-150.
- Laatz, Wilfried (1993), Empirische Methoden: Ein Lehrbuch für Sozialwissenschaftler, Frankfurt a.M. 1993.
- Lafontaine, Oskar (1988), Die Gesellschaft der Zukunft. Reformpolitik in einer veränderten Welt, Hamburg 1988.
- Lafontaine, Oskar (1989), „Das Lied vom Teilen“. Die Debatte über Arbeit und politischen Neubeginn, Hamburg 1989.
- Lamnek, Siegfried (1989), Qualitative Sozialforschung, Bd. 2 Methoden und Techniken, München 1989.
- Lang, Klaus/Kuhlmann, Reinhard (1996), „Bündnis für Arbeit“ - Reformperspektive für Vollbeschäftigung und Sozialstaat, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 47 (1996), Heft 3, S. 189-200.
- Langer, Axel (1994), Arbeitgeberverbandsaustritte - Motive, Abläufe und Konsequenzen, in: Industrielle Beziehungen 1 (1994), Heft 2, S. 132-154.
- Langmantel, Erich (1994), Flexible Arbeitszeiten oder Lohnzurückhaltung - Wege aus der Arbeitslosigkeit?, in: ifo-Schnelldienst (1994), Heft 16-17, S. 37-42.
- Lehment, Harmen (1991), Lohnzurückhaltung, Arbeitszeitverkürzung und Beschäftigung. Eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland 1973-1990, in: Die Weltwirtschaft (1991), Heft 1, S. 72-85.
- Lewin, David/Sockell, Donna (eds.) (1994), Advances in Industrial and Labor Relations Volume 6, Greenwich 1994.

- Lindbeck, Assar/Snower, Denis (1988) *The insider-outsider theory of employment and unemployment*, Cambridge, MA, London.
- Linde, Robert (1983), Beschäftigungseffekte von Arbeitszeitverkürzungen mit Lohnausgleich, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 198 (1983), Heft 5, S. 425-436.
- Linsenmayer, Tadd (1986), Concession bargaining in the United States, in: *Labour and Society* 11 (1986), No. 2, pp. 207-220.
- Lompe, Klaus/Blöcker, Antje/Lux, Barbara/Syring, Oliver (1996), *Regionalisierung als Innovationsstrategie. Die VW-Region auf dem Weg von der Automobil- zur Verkehrskompetenzregion*, Berlin 1996.
- Lorenz, Martin (1995), Differenzierte Tariflöhne und Auswirkungen auf die Beschäftigung, *Der Betrieb* 48 (1995), Heft 34, S. 1712-1714.
- Lorenz, Martin/Clasen, Lothar (1995), Tarifvertragssystem - Beweglich und innovativ, *Bundesarbeitsblatt* (1995), Heft 10, S. 5-8.
- Lorenz, Martin/Clasen, Lothar (1996), Viele kleine Bündnisse für Arbeit, in: *Bundesarbeitsblatt* (1996), Heft 12, S. 5-10.
- Lotzkat, Nanne/Ochs, Christiane (1995), Weiterbildung in betrieblichen Krisenzeiten. Qualifizierung während der Kurzarbeit, in: *WSI Mitteilungen* 48 (1995), Heft 7, S. 462-472.
- Martin, James E. (1990), Two-tier compensation structures. Their impact on unions, employers and employees, Kalamazoo 1990.
- Martin, James E./Heetderks, Thomas D. (1994), An exploratory study of employee perceptions of lump-sum payments, in: Lewin, David/Sockell, Donna (eds.), *Advances in Industrial and Labor Relations Volume 6*, Greenwich 1994, pp. 163-181.
- McKinsey&Company, Inc. (Hg.) (1994), *Teilen und gewinnen. Das Potential der flexiblen Arbeitszeitverkürzung*, München 1994.
- Meinhardt, Volker/Stille, Frank/Zwiener, Rudolf (1993), Weitere Arbeitszeitverkürzungen erforderlich. Zum Stellenwert des VW-Modells, in: *Wirtschaftsdienst* 73 (1993), Heft 12, S. 639-644.
- Mettelsiefen, Bernd (1978), Arbeitszeitverkürzung: Eine Kontroverse ohne Ende?, in: *WSI Mitteilungen* 31 (1978), Heft 4, S. 195-202.
- Meyer, Wolfgang (1992), Abschlußebene und Lohndynamik, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- u. Sozialwissenschaften* 112 (1992), Heft 1, S. 59-74.
- Meyer, Wolfgang (1993), Zentralisierung oder Dezentralisierung der ostdeutschen Tarifinstitutionen?, in: Neubäumer, Reante (Hg.), *Arbeitsmarktpolitik kontrovers: Analysen und Konzepte für Ostdeutschland*, Darmstadt 1993, S. 269-284.
- Meyer, Wolfgang (1995), Tarifbindung - Ein Hemmnis auf dem Weg zu niedrigen Lohnkosten?, in: Schasse, Ulrich/Wagner, Joachim (Hg.), *Erfolgreich produzieren in Niedersachsen. Untersuchungen mit Daten aus der ersten Welle des Hannoveraner Firmenpanels*, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, NIW-Vortragsreihe, Band 10, Hannover 1995, S. 125-143.
- Meyer, Wolfgang/Swieter, Detlef (1997), Übertarifliche Bezahlung im verarbeitenden Gewerbe, in: *WSI Mitteilungen* 50 (1997), Heft 2, S. 119-125.
- Miller, Edward J. (1986), *Concession bargaining: A change in the labor/management relationship?* Dissertation, San Francisco 1986.
- Mitchell, Daniel J.B. (1988), Collective bargaining and compensation in the public sector, in: Aaron, Benjamin/Najita, Joyce M./Stern, James L. (eds.), *Public sector bargaining*, 2nd edition, Washington D.C. 1988, pp. 124-158.
- Mitchell, Daniel J.B. (1989), Will collective bargaining outcomes in the 1990s look like those of the 1980s?, in: *Labor Law Journal* (1989), No. 8, pp. 491-496.

- Mitchell, Daniel J.B. (1994), A decade of concession bargaining, in: Kerr, Clark/Staudohar, Paul D. (eds.), *Labor Economics and Industrial Relations*. Cambridge 1994, pp. 435-474.
- Monopolkommission (1994), 10. Hauptgutachten der Monopolkommission, Bundestagsdrucksache 12/8323 vom 22.7.1994.
- Möschel, Wernhard (1996), Wirtschaftspolitisches Forum: Ist die Tarifautonomie noch zeitgemäß?, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 45 (1996), Heft 1, S. 39-48.
- Mückenberger, Ulrich (1988), Wie aus dem Lafontaine-Vorschlag noch etwas werden könnte..., in: Hildebrandt, Eckardt/Schmidt, Eberhard/Sperling, Hans Joachim (Hg.), *Zweidrittelgesellschaft - Eindrittelgewerkschaft. Kritisches Gewerkschaftsjahrbuch 1988/89*, Berlin 1988, S. 10-18.
- Mückenberger, Ulrich (1995), Aktuelle Herausforderungen an die Tarifpolitik, in: Blanke, Thomas/Schmidt, Eberhard (Hg.), *Tarifpolitik im Umbruch*, München, Mering 1995, S. 19-36.
- Mueller, Frank (1996), National stakeholders in the global contest for corporate investment, in: *European Journal of Industrial Relations* 2 (1996), No. 3, pp. 345-368.
- Müller, Gernot/Seifert, Hartmut (1991), Deregulierung aus Prinzip? - Eine Diskussion der Vorschläge der Deregulierungskommission zum Arbeitsmarkt, in: *WSI Mitteilungen* 44 (1991), Heft 8, S. 489-499.
- Müller-Jentsch, Walther (1983), Versuch über die Tarifautonomie. Entstehung und Funktionen kollektiver Verhandlungssysteme in Großbritannien und Deutschland, in: *Leviathan* 11 (1983), Heft 1, S. 118-150.
- Müller-Jentsch, Walther (1986), *Soziologie der industriellen Beziehungen. Eine Einführung*, Frankfurt a.M., New York 1986.
- Müller-Jentsch, Walther (1993), Das (Des-)Interesse der Arbeitgeber am Tarifvertragssystem, in: *WSI Mitteilungen* 46 (1993), Heft 8, S. 496-502.
- Müller-Jentsch, Walther (1995), Auf dem Prüfstand: Das deutsche Modell der industriellen Beziehungen, in: *Industrielle Beziehungen* 2 (1995), Heft 1, S. 11-24.
- Müller-Jentsch, Walther (1996a), Theorien Industrieller Beziehungen, in: *Industrielle Beziehungen* 3 (1996), Heft 1, S. 36-64.
- Müller-Jentsch, Walther (1996b), Die Betriebsverfassung - eine deutsche Karriere, in: *Die Mitbestimmung* 42 (1996), Heft 10, S. 43-46.
- Müller-Jentsch, Walther (Hg.) (1993), *Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen*, 2. Auflage, München, Mering 1993.
- Nay, Leslie A. (1991), The determinants of concession bargaining in the airline industry, in: *Industrial and Labor Relations Review* 44 (1991), No. 2, pp. 307-323.
- Neubäumer, Reante (Hg.) (1993), *Arbeitsmarktpolitik kontrovers: Analysen und Konzepte für Ostdeutschland*, Darmstadt 1993.
- Neumann, Lothar F. (Hg.) (1987), *Die Ruhrkohle AG: sozialökonomische Unternehmensbiographie eines Konzerns*, Bochum 1987.
- Neumann, Manfred (1984), *Arbeitszeitverkürzungen gegen Arbeitslosigkeit?*, Berlin 1984.
- Neumann, Manfred (1989), *35-Stunden-Woche - Probleme und Risiken*, Köln 1989.
- Noll, Bernd (1996), Zwischenruf oder Nachlese zum Arbeitnehmer-Entsendegesetz?, in: *Wirtschaftsdienst* 76 (1996), Heft 8, S. 418-424.
- Nolte, Dirk/Sitte, Ralf/Wagner, Alexandra (Hg.) (1995), *Wirtschaftliche und soziale Einheit Deutschlands. Eine Bilanz*, Köln 1995.
- OECD (1994), *Employment Outlook*, Paris 1994.
- Olson, Mancur (1968), *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*, Tübingen 1968.

- Olson, Mancur (1985), *Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit*, Tübingen 1985.
- ÖTV (Hg.) (1994), *Beschäftigung sichern im öffentlichen Dienst*, Köln 1994.
- Paqué, Karl-Heinz (1996a), Flexibilität und Differenzierung der Lohnstruktur. Einige grundsätzliche Gedanken, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 26 (1996), Heft 3, S. 112-118.
- Paqué, Karl-Heinz (1996b), Wirtschaftspolitisches Forum: Ist die Tarifautonomie noch zeitgemäß?, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 45 (1996), Heft 1, S. 49-57.
- Pege, Wolfgang (1996), Talsohle noch nicht in Sicht. Zur Entwicklung der gewerkschaftlichen Mitgliederzahlen 1995, in: *iw-gewerkschaftsreport* 30 (1996), Heft 4, S. 39-54.
- Peters, Jürgen (Hg.) (1994), *Modellwechsel: Die IG Metall und die Viertagewoche bei VW*, Göttingen 1994.
- Peters, Jürgen/Schwitzer, Helga/Volkert, Klaus/Widuckel-Mathias, Werner (1994), Nicht kapitulieren - trotz Krise und Rezession. Der Weg zur Sicherung der Beschäftigung bei Volkswagen, in: *WSI-Mitteilungen* 47 (1994), Heft 3, S. 165-171.
- Pieper, Wolfgang (1994), Tarifabschluß '94 im öffentlichen Dienst, in: *Der Personalrat* 11 (1994), Heft 7, S. 297-307.
- Pohl, Rüdiger (1996), Das Bündnis für Arbeit Ost ist kein Fahrplan zu mehr Beschäftigung, in: *Handelsblatt* vom 10.4.1996.
- Pohl, Rüdiger/Schneider, Hilmar (1996), Tarifpolitische Ansatzpunkte für eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft, in: *Wirtschaft im Wandel* 2 (1996), Heft 13, S. 3-10.
- Pollei, Harry (1996), VW-Konzept zum Vorruhestand, in: *Arbeit und Arbeitsrecht* 51 (1996), Heft 11, S. 387-388.
- Priewe, Jan (1984), *Zur Kritik konkurrierender Arbeitsmarkt- und Beschäftigungstheorien und ihrer politischen Implikationen*, Frankfurt a.M. 1984.
- Promberger, Markus (1993), Was wird aus der Arbeitszeit? 'Modernisierung' der betrieblichen Arbeitszeiten in der Metallindustrie zwischen Verkürzung, Pluralisierung und Differenzierung, München, Mering 1993.
- Promberger, Markus (1997), *Erste Eindrücke aus der Arbeitszeitemfrage 1996*, unveröffentlichtes Ms. Erlangen 1997.
- Promberger, Markus/Rosdächer, Jörg/Seifert, Hartmut/Trinczek, Rainer (1995), Beschäftigungssicherung durch Arbeitszeitpolitik, in: *WSI Mitteilungen* 48 (1995), Heft 7, S. 473-481.
- Promberger, Markus/Rosdächer, Jörg/Seifert, Hartmut/Trinczek, Rainer (1996a), Beschäftigungssicherung durch Arbeitszeitverkürzung. 4-Tage-Woche bei VW und Freischichten im Bergbau: Mehr als zwei Beispiele, Berlin 1996.
- Promberger, Markus/Rosdächer, Jörg/Seifert, Hartmut/Trinczek, Rainer (1996b), Akzeptanzprobleme beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen. Empirische Evidenz zweier Beschäftigtenbefragungen bei der Volkswagen AG und der Ruhrkohle AG, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 29 (1996), Heft 2, S. 203-218.
- Promberger, Markus/Rosdächer, Jörg/Seifert, Hartmut/Trinczek, Rainer (im Erscheinen), Beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen: Soziale und ökonomische Folgen für die Arbeitnehmer, Berlin.
- Promberger, Markus/Trinczek, Rainer (1993), „Stell dir vor, es gibt Möglichkeiten zur flexibleren Gestaltung der Arbeitszeit, und sie werden kaum genutzt!“ Erfahrungen aus der betrieblichen Umsetzung von Tarifverträgen, in: Seifert, Hartmut (Hg.), *Jenseits der Normalarbeitszeit. Perspektiven für eine bedürfnisgerechtere Arbeitszeitgestaltung*, Köln 1993, S. 104-129.

- Putzhammer, Heinz (1997), Tarifverträge und Vereinbarungen in den neuen Ländern, in: *Erziehung und Wissenschaft* (1997), Heft 4, S. 22.
- Ramb, Bernd-Thomas (1985), Arbeitsangebotseffekte regulierter Beschäftigungszeitverkürzungen, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 105 (1985), Heft 1, S. 33-49.
- Ranft, Norbert (1988), Vom Objekt zum Subjekt: Montanmitbestimmung, Sozialklima und Strukturwandel im Bergbau seit 1945, Köln 1988.
- Revel, Saul W. (1994), Tarifverhandlungen in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung der Bedeutung verschiedener Verhandlungsebenen für die sozialökonomische Entwicklung, Baden-Baden 1994.
- Rexrodt, Günter (1994), Die Finanzierung des Steinkohlenbergbaus, in: *Wirtschaftsdienst* 73 (1994), S. 7-9.
- Reyher, Lutz (1975), Beschäftigungspolitische Alternativen zu hoher Arbeitslosigkeit. Vergleichende Kostenerwägungen zu unterschiedlichen Instrumenten der Arbeitsmarktsteuerung, in: *WSI Mitteilungen* 28 (1975), Heft 2, S. 63-72.
- Reyher, Lutz/Kohler, Hans (1986), Arbeitszeit und Arbeitsvolumen: Die empirische Basis der Arbeitszeitpolitik. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 75, 2. Auflage, Nürnberg 1986.
- Riebel, Volker (1984), Arbeitszeitverkürzung und Schwarzarbeit. Auswirkungen einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf das individuelle Arbeitsangebot, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 104 (1984), Heft 4, S. 515-538.
- Rosdächer, Jörg (1994), Kommunale Arbeitgeberverbände in den neuen Bundesländern, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 17 (1994), Heft 4, S. 414-429.
- Rosdächer, Jörg (1995), Beschäftigungssicherung im öffentlichen Dienst der neuen Bundesländer. Tarifliche Öffnungsklauseln und ihre Folgen, in: *WSI Mitteilungen* 48 (1995), Heft 9, S. 590-597.
- Rosdächer, Jörg/Seifert, Hartmut (1994a), Temporäre Arbeitszeitverkürzungen zur Beschäftigungssicherung - Ein neuer beschäftigungspolitischer Ansatz? -, in: *WSI Mitteilungen* 47 (1994), Heft 12, S. 744-752.
- Rosdächer, Jörg/Seifert, Hartmut (1994b), Die Einführung der „4-Tage-Woche“ in der Volkswagen AG. Modell für eine beschäftigungssichernde Arbeitszeitpolitik? Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen Band 4, Berlin 1994.
- Rosdächer, Jörg/Seifert, Hartmut (1994c), Beschäftigungssicherung / Tarifliche Arbeitszeitpolitik auf neuen Wegen, in: *Handelsblatt* vom 28.12.1994, S. 6.
- Rosdächer, Jörg/Seifert, Hartmut (1995), Worksharing agreements, in: *European Industrial Relations Review* (1995), No. 254, pp. 20-23.
- Rosdächer, Jörg/Seifert, Hartmut (1996), Reduction of working hours in West Germany and its significance for employment policy, Discussion & Working Papers, European Trade Union Institute, DWP 96.02.1 (E), Brüssel 1996.
- Rosdächer, Jörg/Stehle Oliver (1996), Concession bargaining in den USA und beschäftigungssichernde Tarifpolitik in Deutschland: Ein Vergleich der tarifpolitischen Konzepte, in: *Industrielle Beziehungen* 3 (1996), Heft 4, S. 307-333.
- Rosenberg, Sam (1994), United States of America, in: Bosch, Gerhard/Dawkins, Peter/Michon, Francois (eds.), *Times are changing: Working time in 14 industrialised countries*, Geneva 1994, pp. 289-311.
- Rösner, Hans Jürgen (1993), Mehr Kompetenzen für die Betriebsräte?, in: *Wirtschaftsdienst* 73 (1993), Heft 9, S. 471-478.

- Rösner, Hans Jürgen (1995), Global Competition - Konsequenzen für die Tarifpolitik?, in: Wirtschaftsdienst 75 (1995), Heft 9, S. 475-483.
- Rösner, Hans Jürgen (1996), Bündnis für Arbeit - ist Korporatismus noch zeitgemäß?, in: Wirtschaftsdienst 76 (1996), Heft 3, S. 122-130.
- Rothschild, Kurt W. (1994), Theorien der Arbeitslosigkeit, 2. Auflage, München, Wien 1994.
- Rubbert, Hans-Heinrich (1995), Arbeitsmarkt und Wettbewerb. Zum VII. Kapitel des 10. Hauptgutachtens der Monopolkommission, in: Sozialer Fortschritt 44 (1995), Heft 3, S. 65-70.
- Rübel, Gerhard (1997), Arbeitszeitverkürzung oder längere Arbeitszeit?, in: Wirtschaftsdienst 77 (1997), Heft 1, S. 37-44.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1983), Ein Schritt voran. Jahresgutachten 1983/84, Stuttgart 1983.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1988), Arbeitsplätze im Wettbewerb, Jahresgutachten 1988/1989, Stuttgart, Mainz 1988.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1993), Zeit zum Handeln - Arbeitskräfte stärken, Jahresgutachten 1993/1994, Stuttgart 1993.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1994), Den Aufschwung sichern - Arbeitsplätze schaffen, Jahresgutachten 1994/1995, Stuttgart 1994.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1995), Jahresgutachten 1995/1996, Bundestagsdrucksache 13/3016 vom 15.11.1995.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996), Zum wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf im Frühjahr 1996. Sondergutachten vom 27.4.1996, Wiesbaden 1996.
- Sadowski, Dieter/Schneider, Martin (1996), Lohndifferenzierung - Ein Ansatz zur Integration von Langzeitarbeitslosen?, in: WSI Mitteilungen 49 (1996), Heft 1, S. 19-25.
- Sattler, Karl-Otto (Hg.) (1988), Mehr Arbeit durch Verzicht? Die Lafontaine Debatte im Überblick, Freiburg i. Br. 1988.
- Schares, Christof (1995), Gewinn- oder Kapitalbeteiligung von Arbeitnehmern, kollektive Lohnverhandlungen und Arbeitslosigkeit, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 44 (1995), Heft 3, S. 289-310.
- Schasse, Ulrich/Wagner, Joachim (Hg.), Erfolgreich produzieren in Niedersachsen. Untersuchungen mit Daten aus der ersten Welle des Hannoveraner Firmenpanels, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, NIW-Vortragsreihe, Band 10, Hannover 1995.
- Schauer, Helmut (1995), Erosion und „Reform“ des Flächentarifvertrags, in: Bispinck, Reinhard (Hg.), Tarifpolitik der Zukunft. Was wird aus dem Flächentarifvertrag?, Hamburg 1995, S. 28-43.
- Scheremet, Wolfgang (1995), Tarifpolitik in Ostdeutschland: Ausstieg aus dem Lohnverhandlungsmodell der Bundesrepublik Deutschland, in: Beihefte der Konjunkturpolitik (1995), Heft 43, S. 135-169.
- Schettkat, Ronald (1983), Auswirkungen einer generellen Arbeitszeitverkürzung auf öffentliche Haushalte, Arbeitnehmerinkommen und gesamtwirtschaftliche Nachfrage, Discussion paper IIM/LMP 83-15, Wissenschaftszentrum Berlin 1983.
- Schettkat, Ronald (1994), 2 Millionen neue Jobs in einem Jahr! Die beschäftigungspolitische Bedeutung des tertiären Sektors in den USA im Vergleich zur Bundesrepublik, in: WSI Mitteilungen 47 (1994), Heft 6, S. 363-370.
- Scheuer, Markus (1987), Zur Leistungsfähigkeit neoklassischer Arbeitsmarkttheorien, Bonn 1987.

- Schienstock, Gerd (1985), Sozialwissenschaftliche Theoriebildung im Bereich der Arbeitsbeziehungen, in: Endruweit, Günter/Gaugler, Eduard/Stachle, Wolfgang/Wilpert, Bernhard (Hg.), Handbuch der Arbeitsbeziehungen. Deutschland - Österreich - Schweiz, Berlin, New-York 1985, S. 305-325.
- Schmiede, Rudi/Schudlich, Edwin (1985), Das Zeitalter des Achtstundentages: Die Entwicklung der Arbeitszeiten in der deutschen Industrie seit 1918, Frankfurt a.M., New York 1985.
- Schnabel, Claus (1993), Korporatismus, zentralisierte Tarifverhandlungen und makroökonomische Performance, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 42 (1993), Heft 3, S. 259-272.
- Schnabel, Claus (1994), Die übertarifliche Bezahlung, Köln.
- Schnabel, Claus (1995), Flexible und betriebsnahe Tarifpolitik, in: IW-Trends 22 (1995), Heft 3, S. 105-115.
- Schneider, Michael (1984), Streit um die Arbeitszeit. Geschichte des Kampfes um Arbeitszeitverkürzung in Deutschland, Köln 1984.
- Schröder, Wolfgang (1996), Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 47 (1996), Heft 10, S. 601-615.
- Schröder, Wolfgang/Ruppert, Burkhard (1996a), Austritte aus Arbeitgeberverbänden. Motive - Ursachen - Ausmaß, in: WSI Mitteilungen 49 (1996), Heft 5, S. 316-328.
- Schröder, Wolfgang/Ruppert, Burkhard (1996b), Austritte aus Arbeitgeberverbänden: Eine Gefahr für das deutsche Modell? Marburg 1996.
- Schubert, Klaus (Hg.) (1992), Leistungen und Grenzen politisch-ökonomischer Theorie. Eine kritische Bestandsaufnahme zu Mancur Olson, Wiesbaden 1992.
- Seifert, Hartmut (1989), Beschäftigungswirkungen und Perspektiven der Arbeitszeitpolitik, in: WSI Mitteilungen 42 (1989), Heft 3, S. 156-163.
- Seifert, Hartmut (1993), Ausmass und Effekte der Arbeitszeitverkürzung, in: Hampe, Peter (Hg.), Zwischenbilanz der Arbeitszeitverkürzung, München 1993, S. 11-27.
- Seifert, Hartmut (1996), Arbeitszeitkonten - Modelle für mehr Zeitsouveränität oder absatzorientiertes Zeitmanagement?, in: WSI Mitteilungen 49 (1996), Heft 7, S. 442-449.
- Seifert, Hartmut (Hg.) (1993), Jenseits der Normalarbeitszeit. Perspektiven für eine bedürfnisgerechtere Arbeitszeitgestaltung, Köln 1993,
- Seitel, Hans Peter (1994), Öffnungsklauseln in Tarifverträgen - Eine theoretische Analyse mit wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen, Aufsätze zur Wirtschaftspolitik 45, hrsg. vom Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz e.V., Mainz 1994.
- Seitel, Hans Peter (1995a), Öffnungsklauseln in Tarifverträgen. Eine ökonomische Analyse für Löhne und Arbeitszeiten, Berlin 1995.
- Seitel, Hans Peter (1995b), Beschäftigungsschub durch Öffnung der Tarifverträge?, in: Wirtschaftsdienst 75 (1995), Heft 2, S. 94-100.
- Semmer, Norbert/Baillo, Jürg/Bogenstätter, Yvonne (1995), Kürzere Arbeitszeiten führen zu höherer Produktivität, in: Management Zeitschrift 64 (1995), Heft 6, S. 59-65.
- Sengenberger, Werner (1990), Das „amerikanische Beschäftigungswunder“ als Vorbild? - Interne versus externe Flexibilität am Arbeitsmarkt, in: Büchtemann, Christoph F./Neumann, Helmut (Hg.), Mehr Arbeit durch weniger Recht? Chancen und Risiken der Arbeitsmarktflexibilisierung, Berlin 1990, S. 47-65.
- Sesselmeier, Werner/Blauermel, Gregor (1990), Arbeitsmarkttheorien. Ein Überblick, Heidelberg 1990.
- Sloane, Arthur A./Witney, Fred (1991), Labor relations. 7th edition, Englewood Cliffs 1991.
- Soltwedel, Rüdiger (1984), Mehr Markt am Arbeitsmarkt, München, Wien 1984.

- Sozialplan Verbundmaßnahme Haus Aden/Monopol, Dortmund 1992.
- Stehle, Oliver (1995), Die aktuelle Tarifpolitik in der Bundesrepublik Deutschland und concession bargaining in den USA, Ms. Konstanz 1995.
- Stille, Frank/Zwiener, Rudolf (1987), Beschäftigungswirkungen der Arbeitszeitverkürzung von 1985 in der Metallindustrie, in: DIW-Wochenbericht 54 (1987), 20/87, S. 273-280.
- Strauss, George (1984), Industrial relations: Time of change, in: Industrial Relations 23 (1984), No. 1, pp. 1-15.
- Streeck, Wolfgang (1984), Industrial Relations in West Germany. A case study of the car industry, London 1984.
- Streeck, Wolfgang (1996), Anmerkungen zum Flächentarifvertrag und seiner Krise, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 47 (1996), Heft 2, S. 86-97.
- Thelen, Kathleen A. (1991), Unions of parts: Labor politics in postwar Germany, Ithaca 1991.
- Tofaute, Hartmut (1988), Arbeitszeitverkürzungen ohne Lohnausgleich für Besserverdienende im öffentlichen Dienst: Was könnte das bringen? in: Soziale Sicherheit 37 (1988), Heft 4, S. 97-102.
- Tofaute, Hartmut (1995), Beschäftigung im öffentlichen Dienst 1993: Staat baut Arbeitsplätze ab!, in: WSI Mitteilungen 48 (1995), Heft 3, S. 214-215.
- Tondorf, Karin (1995a), Beschäftigungssicherung durch Arbeitszeitpolitik im öffentlichen Dienst Ostdeutschlands, in: Beschäftigungsobservatorium der Europäischen Kommission (1995), Nr. 15, S. 3-6.
- Tondorf, Karin (1995b), Beschäftigungssicherung in ostdeutschen Kommunalverwaltungen - Probleme einer neuen Tarifpolitik im öffentlichen Dienst, in: Industrielle Beziehungen 2 (1995), Heft 2, S. 180-202.
- Traxler, Franz (1993), Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Probleme der Verbandsbildung und Interessenvereinheitlichung, in: Müller-Jentsch, Walther (Hg.), Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen, 2. Auflage, München, Mering 1993.
- Trinczek, Rainer (1989), Betriebliche Mitbestimmung als soziale Interaktion. Ein Beitrag zur Analyse innerbetrieblicher industrieller Beziehungen, in: Zeitschrift für Soziologie 18 (1989), Heft 6, S. 444-456.
- Van Ruyseveldt, Joris/Huiskamp, Rien/van Hoof, Jacques (eds.) (1995), Comparative industrial & employment relations, London 1995.
- Vorkötter, Uwe (1982), Auswirkungen einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften. Eine wirtschaftspolitische und empirische Analyse, Frankfurt a.M. 1982.
- Walton, Robert E./McKersie, Robert B. (1965), A behavioral theory of labor negotiations. An analysis of a social interaction system, New-York 1965.
- Weitbrecht, Hansjörg (1969), Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie. Eine soziologische Untersuchung am Beispiel der deutschen Metallindustrie, Berlin 1969.
- Wendeling-Schröder, Ulrike (1997), Die Zukunftsfähigkeit des Tarifvorranges. Sollen die Regelungskompetenzen der Tarif- und Betriebsparteien neu aufgeteilt werden?, in: WSI Mitteilungen 50 (1997), Heft 2, S. 90-98.
- Wendl, Michael (1997), Die „angebotspolitische“ Wende in der Tarifpolitik. Kritik der aktuellen Lohnpolitik der Gewerkschaften, in: Prokla 27 (1997), Heft 1, S. 97-111.
- Wiesenthal, Helmut (1987a), Ein Überblick über Grundlinien, Theoriefelder und neuere Themenakquisition eines sozialwissenschaftlichen Paradigmas, in: Zeitschrift für Soziologie 16 (1987), Heft 6, S. 434-449.

- Wiesenthal, Helmut (1987b), *Strategie und Illusion. Rationalitätsgrenzen kollektiver Akteure am Beispiel der Arbeitszeitpolitik 1989-1985*, Frankfurt a.M, New-York 1987.
- Williamson, Oliver E. (1990), *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Unternehmungen, Märkte, Kooperationen*, Tübingen 1990.
- Winker, Peter (1996), Bündnis für Arbeit - eine Randnotiz, in: *Wirtschaftsdienst* 76 (1996), Heft 7, S. 372-380.
- Winterstein, Helmut (Hg.) (1986), *Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise II*, Berlin 1986.
- WSI (Hg.) (1995), *Tarifpolitisches Taschenbuch '95/'96. Zahlen, Daten, Fakten*, Köln 1995.
- WSI (Hg.) (1996), *Tarifhandbuch 1996*, Köln 1996.
- WSI (Hg.) (1997), *Tarifhandbuch 1997*, Köln 1997.
- WSI-Tarifarchiv (Hg.) (1987), *Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 6, Tarifvertraglicher Rationalisierungsschutz*, Düsseldorf 1987.
- Ziegler, Fritz (1987), *Die Montanmitbestimmung. Entstehung und Praxis*, in: Neumann, Lothar F. (Hg.), *Die Ruhrkohle AG: sozialökonomische Unternehmensbiographie eines Konzerns*, Bochum 1987, S. 171-195.
- Zinn, Karl Georg (1971), Überstunden in der Freizeitkultur? Mikroökonomisches Arbeitsangebot bei Lohn- und Arbeitszeitvariation, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 185 (1971), Heft 4, S. 403-429.
- Zwickel, Klaus (1995), Ein Bündnis für Arbeit, in: *Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* 42 (1995), Heft 12, S. 1066-1067.
- Zwickel, Klaus (1996), Bündnis für Arbeit: Prinzipien - Probleme - Perspektiven, in: *Jahrbuch Arbeit und Technik* (1996), Bonn 1996, S. 181-195.
- Zwiener, Rudolf (1993), Verteilungsprobleme in Westdeutschland, in: *DIW-Wochenbericht* 60 (1993), 37/93, S. 501-507.

Angesichts der anhaltenden Beschäftigungskrise suchen die Tarif- und Betriebsparteien nach neuen beschäftigungskonformen Lösungen. Diese bringen das tradierte Kollektivvertragssystem ins Wanken. Der Trend zur Dezentralisierung der Tarifpolitik schreitet mit der Vereinbarung beschäftigungssichernder Arbeitszeitverkürzungen, der zunehmenden Verbreitung tariflicher Öffnungsklauseln sowie der schleichenden Erosion der Flächentarifverträge aufgrund von Verbandsaustritten und stiller Tariffucht voran. Tarifverträge wie Betriebsvereinbarungen basieren immer häufiger auf einem Tauschprinzip gewerkschaftlicher Zugeständnisse und beschäftigungspolitischer Gegenleistungen der Arbeitgeber. Neben dem Lohn und der Arbeitszeit wird die Beschäftigung zum expliziten Verhandlungsgegenstand. Während die Tarifparteien jeweils eigene Konzepte für eine stärker beschäftigungsorientierte Tarifpolitik – wie das „Reformprojekt Flächentarif“ oder das „Bündnis für Arbeit“ – favorisieren, schließen Unternehmen und Betriebsräte betriebliche Beschäftigungspakte, um Arbeitsplätze zu sichern. Die vorliegende Arbeit untersucht die unterschiedlichen Strategien der Akteure und prüft, ob bzw. inwieweit die bereits vereinbarten Verträge sowie die verschiedenen tarifpolitischen Konzepte zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme beitragen können. Neben theoretischen Überlegungen bietet die Untersuchung empirische Studien zur tariflichen Vereinbarung und betrieblichen Umsetzung beschäftigungssichernder Konzepte. Zudem werden Parallelen und Differenzen zwischen der aktuellen tarifpolitischen Entwicklung in Deutschland und dem US-amerikanischen *Concession Bargaining* der achtziger Jahre aufgezeigt.

Dr. Jörg Rosdächer, Jg. 1966, Diplom-Verwaltungswissenschaftler, 1997 Promotion an der Universität Konstanz, seit 1994 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Konstanz, seit 1994 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung.



206\$0789466X

Rainer Hampp Verlag

München und Mering

1997

ISBN 3-87988-258-4

ISSN 0937-6445

SG: 18;17