

Rösner, Hans Jürgen

**Article — Digitized Version**

## Mehr Arbeitsmarkteffizienz durch Tarifflexibilisierung?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Rösner, Hans Jürgen (1984) : Mehr Arbeitsmarkteffizienz durch Tarifflexibilisierung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 64, Iss. 12, pp. 601-608

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135990>

**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.*

# Mehr Arbeitsmarkteffizienz durch Tarifflexibilisierung?

Hans Jürgen Rösner, Hamburg

**Neue Flexibilisierungs- und Differenzierungsmöglichkeiten in den Tarifverträgen sollen die Effizienz der Arbeitsmärkte verbessern helfen. Könnte hierzu auch eine Lockerung der tarifvertraglichen Bindungen, wie sie im jüngsten Gemeinschaftsgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute vorgeschlagen wurde, einen Beitrag leisten? Dr. Hans Jürgen Rösner untersucht die Chancen und Risiken.**

---

Zeitlich parallel zu den Initiativen von Bundesarbeitsminister Blüm für ein Beschäftigungsförderungsge-  
setz sowie für eine damit einhergehende Lockerung ein-  
stellungshemmender Arbeitszeit- und Arbeitsschutzbe-  
stimmungen sind die fünf großen Wirtschaftsfor-  
schungsinstitute in ihrem jüngsten Herbstgutachten mit  
neuen Vorschlägen zur Ausgestaltung der Tarifpolitik  
an die Öffentlichkeit getreten<sup>1</sup>. Gemeinsames Anliegen  
dieser Vorstöße ist es, den beschäftigungsschädlichen  
tarifpolitischen Verkrustungstendenzen zu begegnen,  
die sich etwa seit Ende der 60er Jahre in einem steigen-  
den Maße auf den Arbeitsmärkten bemerkbar machen  
und für die vor allem drei Kennzeichen symptomatisch  
sind:

- Eine bereits stark ausgeprägte horizontale Nivellie-  
rung der allgemeinen Lohn- und Gehaltssteigerungsra-  
ten zwischen den Beschäftigungsbereichen der Indu-  
strie sowie der privaten öffentlichen Dienstleistungen.
- Ein stetig voranschreitender tarifpolitischer Abbau  
der vertikalen Differenzierung beruflicher Leistungsent-  
gelte.
- Eine durch vielfältige sozialgesetzliche und tarifpoli-  
tische Schutzvorschriften immer höher gewordene Ein-  
gangsschwelle in ein Beschäftigungsverhältnis.

Angesichts dieser Entwicklung, der nach wie vor zu  
hohen Arbeitslosigkeit sowie des demographisch be-  
dingten Zuwachses beim Erwerbspotential er-  
scheint es als vordringliche Aufgabe, den noch vorhan-

denen Bestand an Arbeitsplätzen zu sichern und Ein-  
stellungs- bzw. Weiterbeschäftigungshemmnisse mög-  
lichst rasch in einem sozialpolitisch vertretbaren Maße  
abzubauen.

## Neue Vorschläge

Mit der von den Tarifparteien – wenn auch zunächst  
nur auf dem Papier – gemeinsam angestrebten stärkeren  
Beachtung betriebsspezifischer Erfordernisse bei  
der für 1985 anstehenden flexiblen Arbeitszeitgestal-  
tung ist bereits ein wichtiger Schritt in Richtung auf eine  
größere Betriebsnähe der Tarifvereinbarungen getan  
worden. Die im Gemeinschaftsgutachten der Wirt-  
schaftsforschungsinstitute propagierten Veränderun-  
gen zielen jedoch weit über die von den Tarifparteien  
angestrebten Regelungen hinaus. Nach der im Gutach-  
ten mehrheitlich vertretenen Auffassung sollte ange-  
sichts der eher pessimistisch beurteilten Aussichten auf  
ein verstärktes Wirtschaftswachstum „die Tarifpolitik . .  
möglichst viel Raum für die Anpassung an regionale,  
branchenmäßige, ja auch betriebliche und individuelle  
Gegebenheiten lassen, insbesondere sollte durch stär-  
kere Marktorientierung bei der Entlohnung dafür ge-  
sorgt werden, daß bestehende Arbeitsplätze wieder be-  
setzt und neue geschaffen werden“<sup>2</sup>. Die zwischen den  
Sozialpartnern bereits getroffenen Vereinbarungen  
über flexible Arbeitszeitverkürzungen werden diesbe-  
züglich von der Mehrheit der Institute als hinderlich an-

---

<sup>1</sup> Vgl. Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im  
Herbst 1984. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW),  
HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg, Ifo-Institut für Wirt-  
schaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel,  
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen; i. f. z.  
als „Gemeinschaftsgutachten“.

<sup>2</sup> Gemeinschaftsgutachten, S. 32. Das DIW und das Ifo-Institut vertre-  
ten, vor allem hinsichtlich der in der jüngsten Tarifrunde vereinbarten  
Lohn- und Arbeitszeitvereinbarungen, abweichende Auffassungen, die  
am Ende des Gutachtens in einer gesonderten Stellungnahme darge-  
legt werden.

---

*Dr. Hans Jürgen Rösner, 37, ist Assistent für  
Volkswirtschaftslehre an der Hochschule der  
Bundeswehr in Hamburg. Schwerpunkte seiner  
Forschungstätigkeit sind die Bereiche Konjunktur  
und Wachstum, Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Be-  
ziehungen und soziale Ordnungspolitik.*

gesehen, weil dadurch der Kostendruck auf der betrieblichen Ebene und schließlich auch im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt noch weiter zunehmen würde.

Statt dessen wird für die Ausgestaltung zukünftiger Tarifvereinbarungen ein anderer Weg empfohlen, denn um „allen Arbeitswilligen die Chance auf Beschäftigung zu geben“, sei es erforderlich, daß „im Durchschnitt die Reallohnsteigerungen nachhaltig hinter dem verteilbaren Produktivitätsfortschritt zurückbleiben“<sup>3</sup>. Um diese Entlastung der Arbeitskosten tarifpolitisch zu erzielen, werden vor allem drei Maßnahmen vorgeschlagen<sup>4</sup>:

- Die Tarifabschlüsse sollen (wieder) stärker arbeitsmarktorientiert nach Branchen und Regionen, aber auch nach Qualifikationen differenziert erfolgen.
- Die „Zulassung von Öffnungsklauseln in Tarifverträgen“ soll es erlauben, daß „in Fällen einer betrieblichen Notlage auf Beschluß von Unternehmensleitung und Betriebsrat eine untertarifliche Entlohnung“ vereinbart werden kann.
- Durch „die Zulassung von Außenseiterkonkurrenz, d. h. die Aufhebung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen“, soll eine günstigere Effizienz der Arbeitsmärkte erreicht werden.

Wie erkennbar, sind alle drei vorgeschlagenen Maßnahmen an den gemeinsamen Prinzipien Flexibilisierung und Differenzierung orientiert; zudem weisen sie eine inhaltlich fortschreitende Verschärfung der tarifpolitischen Eingriffe auf.

### Tarifliche Differenzierung

Bei einem Rückblick auf die Tarifpolitik etwa der letzten zehn Jahre fällt auf, daß die noch während der ersten beiden Nachkriegsjahrzehnte zu beobachtende breite Streuung in der Höhe der Tarifabschlüsse einer gesamtwirtschaftlich zunehmend im Gleichschritt verlaufenden Lohn- und Gehaltsentwicklung gewichen ist<sup>5</sup>. Äußeres Kennzeichen dieser Verhaltensänderung ist die starke Leitfunktion, die dem „Modellabschluß“ derjenigen großen Einzelgewerkschaft zukommt, die den jährlichen Verhandlungszyklus in einem sorgfältig aus-

gewählten „Schlüsselbezirk“ jeweils gerade eröffnet<sup>6</sup>. Das so zustande gekommene „Tarifmodell“ wird zur verteilungspolitischen Meßlatte und Richtschnur, die an alle nachfolgenden Abschlüsse quer durch die gesamte Volkswirtschaft anzulegen ist, „ohne Rücksicht auf branchenspezifische oder regionale Differenzen der Konjunktur- und Ertragslage, ohne Rücksicht auch auf strukturbedingte Verschiedenheiten der einzelnen Wirtschaftszweige und Tarifgebiete“<sup>7</sup>. Als Folge ist die Lohnpolitik in einem nur noch geringen Maße dazu imstande, durch regional, sektoral und nach Qualifikationen differenzierende Tarifabschlüsse die Mobilität der Arbeitskräfte zu fördern und den notwendigen Strukturwandel zu erleichtern. Statt dessen gehen die gewerkschaftlichen Bestrebungen eher dahin, auch noch die letzten flexibilitätssichernden Zusatzleistungen der Arbeitgeber als unverrückbare tarifliche Besitzstände zu verankern, um somit – nach schwedischem Vorbild – einen von den betriebspezifischen Gegebenheiten weitgehend abgehobenen, künstlichen Einheitslohn durchzusetzen.

Durch diese fortschreitende Tarifierung zuvor außertariflicher Leistungen haben diese nicht nur einen Großteil ihrer früheren Beweglichkeit verloren und einen Fixkostencharakter angenommen, sondern gleichzeitig ist auch die „natürliche“ positive und negative Lohndrift in der Effektivlohngestaltung ihrer beschäftigungsfördernden Pufferfunktion beraubt worden, so daß viele Arbeitgeber den nicht mehr finanzierbaren Teil ihrer Personalkosten statt dessen über Entlassungen und Produktivitätssteigerungen auszugleichen versuchen. Allerdings tragen die verhandlungsführenden Arbeitgeberverbände selbst wesentlich die Verantwortung für diese Entwicklung, weil sie der tariflichen Absicherung zuvor freiwillig gewährter betrieblicher Sozialleistungen und Sonderzahlungen (insbesondere Urlaubs- und Weihnachtsgeld) nicht genügend Widerstand geleistet haben.

### Firmentarifverträge

Angesichts dieser Erfahrungen ist es wenig wahrscheinlich, daß es bei den bestehenden institutionellen und rechtlichen Gegebenheiten auf der Ebene zentralgeführter Tarifverhandlungen der Spitzenorganisationen zu einer stärkeren tariflichen Differenzierung kommt. Zudem ist die Möglichkeit, in Verbandstarifverträgen Öffnungsklauseln für „nach unten“ abweichende, zusätzliche Tarifverträge (zum Beispiel) auf Betriebsebene zu vereinbaren, rechtlich umstritten. Der Gesetzgeber könnte jedoch eindeutige Grundlagen schaffen. Dadurch wäre es wettbewerbsschwächeren Arbeitgebern möglich, sich durch auszuhandelnde gewerkschaftliche Konzessionen von den überhöhten

<sup>3</sup> Ebenda, S. 35.

<sup>4</sup> Ebenda, im folgenden zitiert nach S. 37.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu z. B. die Stellungnahmen in den Gutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von 1977/78 (TZ 78), 1978/79 (TZ 391), 1979/80 (TZ 344), 1982/83 (TZ 222ff.), 1983/84 (TZ 150f.). Über die Wünschbarkeit stärkerer Differenzierung hat sich der Rat allerdings eher zurückhaltend geäußert.

<sup>6</sup> Vgl. Bernd R ü t h e r s : Kollektives Arbeitsrecht und Wettbewerbsordnung. Zu Mißbrauchsgefahren in der Tarifautonomie und in der erweiterten Mitbestimmung, in: Wirtschaft und Wettbewerb, H. 6/1980, S. 392 ff., zitiert nach Seite 395.

<sup>7</sup> Ebenda.

Konditionen des Verbandstarifvertrags abzukoppeln, ohne zugleich dessen schützender Friedenspflicht entzogen zu sein. Auf diesem Weg könnte dann auch eine den jeweiligen Betriebserfordernissen besser gerecht werdende strukturelle Tarifkorrektur vorgenommen werden.

### Betriebsvereinbarungen

Auf eine ganz ähnliche Flexibilisierungsstrategie, nämlich auf die Möglichkeit über „Betriebsvereinbarungen“ gemäß § 77 Abs. 3 BetrVG zwischen Betriebsrat und Unternehmensleitung in wirtschaftlichen Ausnahmesituationen beschäftigungssichernde tarifliche Konzessionen zuzulassen, zielt der zweite Vorschlag der Wirtschaftsforschungsinstitute. Eine derartige Erweiterung der Betriebsautonomie könnte dadurch erfolgen, daß im gegenseitigen Einvernehmen der Sozialpartner in noch laufende oder zukünftige Tarifverträge entsprechende Öffnungsklauseln auch für verschlechterte Zusatzvereinbarungen auf betrieblicher Ebene aufgenommen werden. Weil jedoch eine Zustimmung der Gewerkschaften zum gegenwärtigen Zeitpunkt wenig wahrscheinlich ist, könnte der tarifrechtlich wirksame Geltungsbereich von Betriebsvereinbarungen generell oder für besondere Ausnahmesituationen auch auf Teilbereiche der Ausgestaltung von Tarifbestandteilen ausgedehnt werden, was bislang rechtlich nicht zulässig ist. Hierfür müßte insbesondere die Sperrwirkung von § 77 Abs. 3 Satz 2 BetrVG aufgehoben werden<sup>8</sup>.

### Außenseiterkonkurrenz

Die mit dem dritten Vorschlag geforderte „Außenseiterkonkurrenz“ könnte auf zweierlei Wegen erreicht werden. Zum einen wäre es möglich, dem im Gemeinschaftsgutachten vorgeschlagenen Weg zu folgen und das bereits mit der Tarifvertragsordnung vom 23. 12. 1918 eingeführte Rechtsinstitut der „Allgemeinverbindlicherklärung“ (§ 5 TVG) inhaltlich einzuschränken oder sogar völlig abzuschaffen<sup>9</sup>. Zum anderen könnte die „Mindestniveaugarantie“ tarifvertraglicher Regelungen durch eine zeitweilige oder dauerhafte Aussetzung des „Günstigkeitsprinzips“ gemäß § 4 Abs. 3 Satz 2 TVG beseitigt werden, nach dem bei Vorliegen mehrerer das

Arbeitsverhältnis gestaltenden Rechtsnormen von Tarifverträgen „abweichende Abmachungen“ nur dann zulässig sind, wenn sie „eine Änderung der Regelungen zugunsten des Arbeitnehmers enthalten“<sup>10</sup>.

Eine Aufhebung oder Einschränkung der Allgemeinverbindlichkeit würde es nichtorganisierten und nicht tarifgebundenen Arbeitgebern, die durch die Allgemeinverbindlichkeitserklärung des Bundesarbeitsministers gegen ihren Willen in den Geltungsbereich eines Tarifvertrags einbezogen worden sind, ermöglichen, entsprechend ihrer jeweiligen betriebspezifischen Erfordernisse von den Tarifbedingungen auch „nach unten“ abzuweichen („Außenseiter-Arbeitgeber“). Die Aufhebung oder Einschränkung des Günstigkeitsprinzips würde es nichtorganisierten Arbeitssuchenden, die zum Tariflohn keine Anstellung finden, ermöglichen, über Einzelarbeitsverträge die betriebsüblichen Arbeits- und Entlohnungsbedingungen eines tarifgebundenen Arbeitgebers zu unterbieten („Außenseiter-Arbeitnehmer“), um sich auf diese Weise in ein Beschäftigungsverhältnis „einzukaufen“. Auf beiden Wegen ließe sich die bestehende „Mindestlohnarbeitslosigkeit“ abbauen, weil Unternehmer Einstellungen vornehmen könnten, die jetzt aufgrund der nicht marktgerechten Arbeitskosten unterbleiben.

### Soziale Schutzfunktionen

Bei der kritischen Würdigung der im Gemeinschaftsgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute unterbreiteten Vorschläge soll zunächst die am weitesten reichende Forderung nach Aufhebung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen einer inhaltlichen Prüfung unterzogen werden. Dabei ist es zweckmäßig, zunächst nach eventuellen gesamtwirtschaftlich positiven Wirkungen und Funktionen der Allgemeinverbindlichkeit zu fragen. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung vom 24. Mai 1977 wesentliche Beurteilungsgrundlagen geliefert<sup>11</sup>.

Gegenstand des konkreten Normenkontrollverfahrens war die verfassungsrechtliche Prüfung der Frage, ob die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Problematisch erschien in diesem Zusammenhang vor allem, daß die vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung auf Antrag der Tarifvertragsparteien gemäß § 5 Abs. 1 TVG erklärte Allgemeinverbindlichkeit bestimmte tarifliche Vereinbarungen zu zwingenden Rechtsregeln für alle

<sup>8</sup> Zu der damit angesprochenen Problematik vgl. Wolfgang D ä u b l e r : Verschlechterung der Arbeitsbedingungen durch Betriebsvereinbarung?, in: Arbeit und Recht (ArbuR), H. 1-2/1984, S. 1ff.; Manfred L ö w i s c h : Möglichkeiten und Grenzen der Betriebsvereinbarung, in: ArbuR, H. 4/1978, S. 97ff.; Dieter G a u l : Freiheit und Grenzen einer kollektivrechtlichen Gestaltung durch Betriebsvereinbarung, in: Der Betriebs-Berater, H. 15/1984, S. 931ff.; und Volker B e u t h i e n : Tariföffnungsklauseln zwecks Arbeitsplatzsicherung, in: ebd., H. 31/1983, S. 1992ff.

<sup>9</sup> Vgl. Gemeinschaftsgutachten, S. 37. Dazu ebenso: Aufschwung nach altem Muster?, Thesen zum 28. Kieler Konjunkturgespräch, hrsg. vom Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 94/1983, S. 31.

<sup>10</sup> Der entsprechende § 4 Abs. 3 des Tarifvertragsgesetzes lautet: „Abweichende Abmachungen sind nur zulässig, soweit sie durch den Tarifvertrag gestattet sind oder eine Änderung der Regelungen zugunsten des Arbeitnehmers enthalten.“

<sup>11</sup> Siehe dazu und im folgenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 44. Band, Tübingen 1977, S. 322ff.

vom inhaltlichen Geltungsbereich des Tarifvertrags erfaßten Arbeitsverhältnisse erhebt, also auch auf Personen ausdehnt, die den vertragschließenden Parteien nicht angehören (Problem der Normsetzung). Außerdem war problematisch, daß, solange die Erklärung wirkt, Personen in den Geltungsbereich des Tarifvertrags durch Aufnahme bzw. Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen hineinwachsen bzw. aus ihm herausfallen können (Problem der Koalitionsfreiheit).

Als Begründung für einen so weitreichenden „Rechtsetzungsakt eigener Art zwischen autonomer Regelung und staatlicher Rechtsetzung“<sup>12</sup> verweist das Bundesverfassungsgericht auf die in Art. 9 Abs.3 GG geäußerte Absicht des Gesetzgebers, den frei gebildeten Koalitionen die im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe zu übertragen, „insbesondere Löhne und sonstige materielle Arbeitsbedingungen in einem von staatlicher Rechtsetzung frei gelassenen Raum in eigener Verantwortung und im wesentlichen ohne staatliche Einflußnahme durch unabdingbare Gesamtvereinbarungen sinnvoll zu ordnen“<sup>13</sup>. Die darüber hinausreichende, auf der „subsidiären Regelungszuständigkeit“ des Staates beruhende Allgemeinverbindlicherklärung soll bewirken, „daß die von den Tarifparteien ausgehandelten Rechtsnormen auch für Nichtverbandsmitglieder verbindlich werden. Dadurch wird die Effektivität der tarifvertraglichen Normsetzung gegen die Folgen wirtschaftlicher Fehlentwicklungen gesichert“<sup>14</sup>.

Eine Schutzbedürftigkeit gegen derartige Fehlentwicklungen sieht das Gericht vor allem deshalb als gegeben an, weil „die fehlende Tarifbindung eines Partners oder beider Partner von Arbeitsverhältnissen, die in den räumlichen, persönlichen, fachlichen und betrieblichen Geltungsbereich eines Tarifvertrags fallen, . . . insbesondere in Zeiten nachlassender Konjunktur und gefährdeter Vollbeschäftigung schwerwiegende Nachteile für die Tarifgebundenen und Gefahren für die Verwirklichung des Tarifvertrags zur Folge haben [kann]: Nichtorganisierte Arbeitnehmer können Gewerkschaftsmitglieder beim Wettbewerb um knapp gewordene Arbeitsplätze dadurch verdrängen, daß sie auf untertarifliche Arbeitsbedingungen eingehen; Arbeitgeber können sich durch bevorzugte Einstellung von Außenseitern zu untertariflichen Löhnen Konkurrenzvorteile verschaffen. Diesen als ‚Lohndrückerei‘ und ‚Schmutzkonzurrenz‘ bezeichneten Mißständen wirkt die Allgemeinverbindlicherklärung des Tarifvertrags entgegen“<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Ebenda, S. 340.

<sup>13</sup> Ebenda, S. 340/41.

<sup>14</sup> Ebenda, S. 342.

Da wohl nicht davon auszugehen ist, daß genau diese Effekte mit dem Vorschlag der Wirtschaftsforschungsinstitute angestrebt werden, sollte die Forderung nach Aufhebung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen noch einmal überdacht werden. Dies gilt nicht nur für die Möglichkeit des Bundesarbeitsministers, Tarifverträge für allgemeinverbindlich zu erklären, sondern gleichermaßen für die Lösung, über eine entsprechende Aufhebung des Günstigkeitsprinzips die angestrebte Außenseiterkonzurrenz herbeizuführen<sup>16</sup>.

### Tariföffnungsklauseln

Zu einem anderen Ergebnis führt die Beurteilung von Tariföffnungsklauseln gemäß § 4 Abs.3 Satz 1 TVG, weil hiermit ein Weg tariflicher Flexibilisierung beschränkt werden könnte, auf dem die Sozialpartner in einvernehmlichen Regelungen eine Revision von tariflichen Vereinbarungen vornehmen könnten, die durch die wirtschaftliche Entwicklung überholt sind, ohne damit zugleich die gesamte Konstruktion des Tarifvertragswesens zum Einsturz zu bringen. Auch in sozialpolitischer Hinsicht wäre einer stärkeren Ausdehnung der Betriebsautonomie gegenüber einer Aufhebung der Allgemeinverbindlichkeit der Vorzug zu geben, weil dadurch der sozialen Schutzbedürftigkeit des einzelnen Arbeitnehmers, die auf seiner Verhandlungsunterlegenheit beruht, über den Fortbestand kollektivvertraglicher Gesamtregelungen Rechnung getragen werden könnte.

Ein weiterer eng damit verbundener Vorzug besteht in der Erhaltung der Friedenspflicht durch den rahmensetzenden Verbandstarifvertrag, während schon der Versuch einer auch nur zeitlich begrenzten Auflösung der Allgemeinverbindlichkeit heftige Abwehrreaktionen der Gewerkschaften zur Folge hätte, die in der Ausübung ihres verfassungsrechtlich gewährleisteten Koalitionsrechts bedroht sind. Dagegen würde die einvernehmliche Vereinbarung von Öffnungsklauseln das Primat tarifvertraglicher Regelungen unangetastet lassen und dennoch zu einer verbesserten Effizienz auf den Arbeitsmärkten führen. Allerdings wäre auch die Flexibilisierungsstrategie mit einigen tarifpolitischen Risiken verbunden, so daß zweifelhaft ist, ob die Sozialpartner selbst überhaupt die Möglichkeit eines derartigen Verfahrens einzuführen wünschen.

<sup>15</sup> Ebenda, S. 323.

<sup>16</sup> Ohnehin sind nach dem beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung geführten Tarifregister nur etwa 4 Mill. (d. h. etwa ein Fünftel) der Arbeitnehmer von allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen betroffen, und zwar vornehmlich in der Bau- und Textilindustrie. Eine Aufhebung der Allgemeinverbindlichkeit würde also auch quantitativ nicht allzuviel erbringen.

<sup>17</sup> Vgl. Gerhard L e m i n s k y : Spontane Arbeitsniederlegungen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, H. 11/1969, S. 641 ff.

Für eine Beurteilung der zu erwartenden Effekte wäre danach zu unterscheiden, ob die Tariföffnungsklauseln dazu dienen sollen, in Verbandstarifverträgen den Abschluß zusätzlicher Firmentarifverträge (Haus-, Werkstarifverträge) zu ermöglichen, oder aber ob sie auf den Abschluß „ergänzender“ Betriebsvereinbarungen gerichtet sind. Beiden Lösungen wäre zwar eine Aufwertung der Betriebsautonomie zu Lasten der Tarifautonomie gemeinsam, doch geht die Delegation von Entscheidungsbefugnissen im zweiten Fall bedeutend weiter, indem wesentliche Inhalte ansonsten tarifvertraglicher Regelungen aus der Verbandsebene auf die Ebene betrieblicher Mitbestimmung zurückverlagert werden. Beide Lösungen weisen dementsprechend jeweils eigene rechtliche und soziale Probleme auf.

### Verbands- oder Betriebsautonomie?

Die Wünschbarkeit derartiger „escape clauses“ aus tarifvertraglichen Bindungen ist vor dem Hintergrund der „wilden Streiks“ in der Metall- und der Bergbauindustrie gegen Ende 1969 schon einmal ausführlich diskutiert worden. Auslöser der damaligen Proteste war eine in der langen Laufzeit (18 Monate) der Tarifverträge entstandene Revisionsbedürftigkeit aufgrund zwischenzeitlich eingetretener Diskrepanzen zwischen tatsächlicher und antizipierter Wirtschaftsentwicklung und einer daraus resultierenden starken Lohndrift. Um die Streikaktionen wieder unter Kontrolle zu bringen, kam es schließlich zum zeitlich vorgezogenen Abschluß neuer Tarifverträge<sup>17</sup>.

Wenngleich beide Sozialpartner in der negativen Beurteilung dieser Ereignisse im Tenor übereinstimmten, so doch aus unterschiedlichen Gründen. Von Arbeitgeberseite wurde vor allem darauf hingewiesen, daß die Tarifautonomie nur dann funktionsfähig bleiben könne, wenn sich beide Vertragspartner voll dazu verpflichten, für die „vertragstreue Einhaltung der geschlossenen Tarifvereinbarungen und die Wahrung der in diesen Verträgen verankerten Friedenspflicht“ zu sorgen. Auch könnten „unerwartete konjunkturelle Veränderungen grundsätzlich kein Anlaß dafür sein“, die vereinbarten Tarifverträge durch vorgezogene Verhandlungen zu entwerten und die Tarifsicherheit damit zu untergraben, weil ansonsten Gefahr bestünde, daß „die Tarifverträge ihren Wert als Kalkulationsgrundlage für die Disposition der Betriebe und als Vertrauensbasis für die Zusammenarbeit der Tarifpartner endgültig verlieren“<sup>18</sup>. Dahinter stand der unausgesprochene Verdacht, daß die „spontanen Arbeitsniederlegungen“ den durch die Frie-

denspflicht gebundenen Gewerkschaften vielleicht gar nicht so ungelegen gekommen sein mögen, um durch die vorgezogene Tarifrevision eine falsche Einschätzung der konjunkturellen Entwicklung doch noch korrigieren zu können.

### Schleichende Auszehrung

Aber auch von seiten der Gewerkschaften wurde die durch die Streikaktionen hervorgerufene Situation an der Tariffrent als nicht unbedenklich angesehen, weil gefährliche Zerreißproben für den Zusammenhalt der eigenen Verbandsorganisation und auch für die zwi-schengewerkschaftliche Solidarität entstehen können, wenn radikale Wortführer in den Betrieben die einseitige Aufkündigung gültiger Tarifverträge fordern, während die Gewerkschaften selbst aufgrund ihrer Bindung an die Friedenspflicht und die ihnen nahestehenden Betriebsräte wegen ihrer Verpflichtung zu vertrauensvoller Zusammenarbeit (gemäß § 2 Abs. 1 BetrVG) dazu gezwungen wären, sozusagen „untätig“ beiseite zu stehen. Daraus könnte sich die für das Ansehen der Gewerkschaften abträgliche Situation entwickeln, dem Druck „der Basis“ nachgeben zu müssen, auch wenn man dadurch als Verband vertragsbrüchig werden würde.

Verhängnisvoll wäre daran vor allem, daß mit den offensichtlichen Erfolgen einer derartigen „Revisionspolitik“ naturgemäß auch die Neigung der Belegschaftsmitglieder zunehmen würde, sich an solchen Aktionen zu beteiligen und diese schließlich als eine „normale Ergänzung“ zu den Tarifverhandlungen der Spitzenorganisationen anzusehen.

Die eigentlich wünschenswerte tarifliche Differenzierungsmöglichkeit durch Tariföffnungsklauseln, sei es für bestimmte wirtschaftliche Ausnahmesituationen, sei es für bestimmte Unternehmen, könnte somit dazu führen, daß die Verbandsautorität einer schleichenden Auszehrung ausgesetzt wäre, weil sich mehr und mehr Arbeitnehmer dazu genötigt fühlen würden, auf Betriebsebene die Initiative zu ergreifen und durch „spontane Arbeitsniederlegungen“ Druck zu erzeugen. Ein derartiges Verhalten würde vor allem auch von der sich – durchaus beabsichtigten! – rasch entwickelnden Tarifvielfalt geradezu provoziert werden. Insbesondere die Gewerkschaften könnten, schon aus Gründen der Selbsterhaltung, eine solche Entwicklung kaum hinnehmen.

Daß sich indes für Tariföffnungsklauseln auch aus gewerkschaftlicher Sicht lohnende Perspektiven bieten, beweist die gerade in Reaktion auf die wilden Streiks von 1969 intensivierte Diskussion des Konzepts einer

<sup>18</sup> Zitiert nach der vom Präsidium der Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände (BDA) am 22. 9. 1969 abgegebenen Stellungnahme, Abdruck in: Der Arbeitgeber, Jahresbericht 1969, S. 65 f.

„betriebsnahen Tarifvertragspolitik“<sup>19</sup>. Die Protestaktionen wurden in diesem Zusammenhang als Kennzeichen dafür angesehen, daß auf der Ebene einzelner Unternehmen offensichtlich „mehr herauszuholen“ gewesen wäre, als unter Rücksichtnahme auf den Gesamtverband tatsächlich versucht worden ist. In derartigen Konjunktursituationen ist für die Gewerkschaften der Gedanke verlockend, entweder über „Revisionsklauseln“ in den Tarifverträgen eine vorzeitige Kündigung erzwingen zu können oder aber über eine Tariföffnungsklausel den Abschluß von zusätzlichen Firmentarifverträgen zu fordern, um damit eine über die allgemein durchsetzbaren tariflichen Veränderungen hinausgehende „differenzierende Abschöpfung“ der Verteilungsspielräume zu erreichen.

### Tarifliche Ordnungsfunktionen

Eine Betrachtungsweise, die von den mit der jeweiligen Machtposition wechselnden Interessenlagen unabhängig ist, sollte vor allem die drohende Gefährdung der Ordnungsfunktionen zentraler Tarifvereinbarungen durch derartige Öffnungsklauseln beachten. Insbesondere hat der Tariflohn die wichtige Funktion, gleiche Wettbewerbsvoraussetzungen für alle Verbandsmit-

glieder zu schaffen und auch über konjunkturelle Wechsellagen hinweg konstante Mindestbedingungen für Arbeit und Entlohnung zu gewährleisten. Diese soziale Schutzfunktion, die bereits vom Bundesverfassungsgericht angesprochen wurde und angesichts der hohen Arbeitslosigkeit besonders aktuell ist, würde wegfallen. Daneben würde eine Beseitigung des tariflichen Sperrriegel-Effekts durch Öffnungsklauseln wahrscheinlich aber auch zu Versuchen von Seiten der Gewerkschaften führen, sich bei den Verbandstarifen möglichst an prosperierenden Großunternehmen zu orientieren, um es dann den wirtschaftlich schwächeren Arbeitgebern zu überlassen, sich in weiteren Verhandlungen mühsam Abstriche von diesen Maximalvereinbarungen zu erstreiten. Es käme somit zu einer allmählichen Umkehrung der gegenwärtig vorherrschenden Situation, in der Firmentarifverträge sich auf die ertragsstärkeren, Verbandstarife sich dagegen eher auf die durchschnittlich ertragsstarken Unternehmen der Branche ausrichten.

Als Folge würde der Mindestlohncharakter der Verbandstarife tendenziell einer Höchstlohnorientierung

<sup>19</sup> Siehe dazu Olaf Radke: Was ist betriebsnahe Tarifpolitik?, in: Der Betrieb, Jg. 1965, S. 1176 ff.

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

### NEUERSCHEINUNG

Ulrich Rubbert

## THEORIENDYNAMIK UND DIE GRUNDLAGE ÖKONOMISCHER POLITIKBERATUNG

– Eine wissenschaftstheoretisch orientierte Untersuchung  
am Beispiel des monetaristischen Paradigmas –

Die Position des von K. R. Popper entwickelten kritischen Rationalismus wurde durch die von Th. S. Kuhn ausgelöste wissenschaftstheoretische Diskussion in Frage gestellt. Der Autor demonstriert die Ergebnisse des neueren Methodenstreits anhand des monetaristischen Paradigmas und zieht daraus die Konsequenzen für die Bewertung der Wirtschaftstheorien, die die Grundlagen ökonomischer Politikberatung sind.

Großoktav, 218 Seiten, 1984, Preis brosch. DM 52,-

ISBN 3-87895-262-7

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H – H A M B U R G

weichen, und die tarifpolitische Bremserfunktion der Grenzanbieter von Arbeitsplätzen wäre beseitigt<sup>20</sup>. Da zugleich für die ertragsstärkeren Unternehmen das Risiko von Produktionsausfällen eher als bedrohlich, die Aussicht auf erfolgreiche Überwälzung von Lohnkostensteigerungen aber eher als günstig beurteilt werden dürfte, ist daneben noch ein sinkender Widerstandswille gegen überhöhte Forderungen zu erwarten. Der jüngste Arbeitskampf in der Metallindustrie sollte in dieser Hinsicht ein warnendes Beispiel sein: die von den Streiks nur indirekt betroffenen Automobilhersteller, die sich einer guten Auftragslage gegenübersehen, wären vermutlich zu Konzessionen in der Arbeitszeitfrage bereit und in der Lage gewesen, so daß die Gefahr volkswirtschaftlich unvertretbarer Abschlüsse bei einer anderen Verhandlungsstrategie sehr viel größer gewesen wäre.

### Aushöhlung der Koalitionsfreiheit

Die Ordnungsfunktion zentraler Tarifverhandlungen würde durch die Einführung von Öffnungsklauseln auch in ihrer rechtlichen Dimension tangiert werden, denn ein wesentlicher Zweck der Verbandsmitgliedschaft besteht ja gerade darin, eine für alle teilnehmenden Unternehmen einheitliche und verbindliche Tarifordnung zu schaffen. Kommt es nun, sei es auf Druck der Gewerkschaften oder sei es auf Druck der Arbeitgeberseite, zu Öffnungsvereinbarungen, so droht die latente Gefahr einer fortschreitenden Zersetzung des Arbeitgeberverbandes und damit einer inhaltlichen Aushöhlung der Koalitionsfreiheit. Dieser Vorwurf müßte vor allem dann erhoben werden, wenn es durch Öffnungsklauseln zu einem Ausschluß koalitionsfähiger und koalitionswilliger Arbeitgeber käme, so daß diese gegen ihren Willen quasi zu Außenseitern erklärt und in eine (möglicherweise) schwächere Verhandlungsposition versetzt werden würden<sup>21</sup>.

Eine derartige Vereinbarung käme in ihren Wirkungen einer rechtlich unzulässigen Tarifausschluß- oder Differenzierungsklausel (Vorteilsregel für Gewerk-

schaftsmitglieder) gleich und würde – wahrscheinlich – das Grundrecht auf positive Koalitionsfreiheit verletzen. Da es auch heute schon jedem Arbeitgeber unbenommen ist, freiwillig Firmentarifverträge abzuschließen, müßte eine Öffnungsklausel, die den Abschluß von Firmentarifverträgen erzwingt, streng auf die Fälle begrenzt werden, bei denen unabweisbare sachliche Gründe gegen eine Vereinheitlichung der Arbeitsbedingungen durch den Verbandstarif sprechen.

### Flexibilisierung auf Betriebsebene

Diese Überlegungen lassen es als Gesamtergebnis angeraten erscheinen, für eine tarifpolitische Flexibilisierung besser den im zweiten Vorschlag des Gemeinschaftsgutachtens angesprochenen Weg einer Kopplung von rahmensetzenden Verbandstarifen mit Öffnungsklauseln für „ergänzende“ Betriebsvereinbarungen gemäß § 77 Abs. 3 Satz 2 BetrVG anzustreben. An tarifrechtlichen Eingriffen wäre hierfür eine Ausdehnung dieser bisher schon bestehenden Ergänzungsfunktion dahingehend vorzunehmen, daß künftig nicht nur die Erweiterung, sondern auch die Einschränkung tarifvertraglicher Inhalte durch Betriebsvereinbarungen zulässig sein sollte<sup>22</sup>. Um das verfassungsrechtlich abgesicherte Primat des Tarifvertrags gegenüber der bloßen Betriebsvereinbarung dennoch zu wahren, könnten die durch Öffnungsklauseln zugelassenen Veränderungen darauf beschränkt bleiben, nur bestimmte Vertragsinhalte an die betriebliche Ausgestaltung zu delegieren, ansonsten aber die substantiellen Bestandteile der kollektivvertraglichen Regelungen unangetastet zu lassen. Also: Nicht die autonome Abänderung tarifvertraglicher Inhalte wäre das Ziel derartiger Öffnungsklauseln, wohl aber deren Konkretisierung im Hinblick auf die jeweiligen betriebsspezifischen Erfordernisse, soweit es sich ausdrücklich um ausfüllungs- bzw. ausführungsbedürftige Tarifnormen handelt<sup>23</sup>.

So wäre z. B. daran zu denken, den umfangreichen Komplex ursprünglich freiwilliger, inzwischen aber weitgehend tariflich vereinnahmter Nebenleistungen, wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld sowie andere Sonderzahlungen, wieder in die Dispositionsfreiheit betrieblicher Vereinbarungen zurückzuverweisen. Ebenso sollte es in Krisensituationen möglich sein, daß Betriebsrat und Unternehmensleitung einvernehmlich das zeitlich befristete Aussetzen einer Tariflohnerhöhung oder einen prozentualen Lohnverzicht vereinbaren können, wobei als Gegenleistung von Arbeitgeberseite Weiterbeschäftigungs- oder auch Neueinstellungszusagen (Rationalisierungsschutzabkommen) angeboten werden könnten<sup>24</sup>. Auch würde eine zeitlich und inhaltlich

<sup>20</sup> Hier läßt sich allerdings auch anders argumentieren: Wenn wettbewerbschwache Unternehmen ihre Marktposition durch untertarifliche Entlohnung verbessern könnten, müßten auch die stärkeren Unternehmen ein Interesse daran haben, die Verbandsabschlüsse nicht zu hoch ausfallen zu lassen.

<sup>21</sup> Vgl. Peter H a n a u : Lohnpolitik ohne Verbände, in: Der Arbeitgeber, Nr. 9/22 – 1970, S. 404 ff., zitiert nach S. 406 f.

<sup>22</sup> Vgl. Volker B e u t h i e n : Tariföffnungsklauseln, a.a.O., S. 1992 f.

<sup>23</sup> Vgl. ebenda, S. 1996.

<sup>24</sup> Vgl. ebenda, S. 1992. Hierzu sind vor allem auch vom „Bundesverband Junger Unternehmer“ (BJU) und vom „Bund Katholischer Unternehmer“ (BKU) zahlreiche Vorschläge gemacht worden. Siehe dazu z. B. die Berichterstattung in der Süddeutschen Zeitung vom 22. 10. 84 und in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 5. 4. 83.

eng begrenzte Umwandlung von Lohnbestandteilen in bestimmte Formen dauerhafter oder befristeter Kapitalbeteiligungen (Belegschaftsaktien, Genußrechte, Anteilsscheine) und Arbeitnehmerdarlehen dazu beitragen, die Investitionskraft des beschäftigenden Unternehmens zu stärken und die Arbeitsplätze zu sichern. Das neugeschaffene Vermögensbeteiligungsgesetz bietet gerade in dieser Hinsicht vielfältige Anwendungsmöglichkeiten, so daß die betriebliche Kapitalausstattung zum beiderseitigen Vorteil verbessert werden könnte, ohne daß dies mit bleibenden Finanzopfern der Beschäftigten einhergehen müßte<sup>25</sup>.

### Fazit

Von den Vorschlägen der Wirtschaftsforschungsinstitute im jüngsten Gemeinschaftsgutachten hinsichtlich eines tarifpolitischen Beitrags der Sozialpartner zur Verbesserung der Arbeitsmarkteffizienz ist die Forderung nach Aufhebung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen aus verfassungsrechtlichen und aus sozialpolitischen Gründen abzulehnen.

Hinsichtlich der geforderten tariflichen Flexibilisierung und Differenzierung ist die Einführung von Öffnungsklauseln in Verbandstarifverträgen für eine auch „nach unten“ differenzierende tarifliche Behandlung von Einzelunternehmen je nach dem eingeschlagenen Lösungsweg unterschiedlich zu beurteilen. Eine entsprechende Öffnung für zusätzliche Firmentarifverträge würde erhebliche ordnungspolitische Probleme aufwerfen und eine latente Gefährdung der Verbandsautonomie zur Folge haben, so daß es als fraglich angesehen werden muß, ob die Sozialpartner selbst überhaupt ein Interesse an einer derartigen Aufweichung der Tarifordnungen haben könnten.

Auch die vor allem mit dem zweiten Vorschlag angesprochene Möglichkeit, über Betriebsvereinbarungen, die tarifvertragliche Regelungen ergänzen, zu einer größeren Tarifflexibilität zu gelangen, ist wegen der sich damit verschärfenden Dichotomie von Betriebs- und Verbandsebene nicht unproblematisch. Wie die jüngsten Erfahrungen mit der für 1985 vorgesehenen flexiblen Ausgestaltung der wöchentlichen Arbeitszeiten durch Betriebsvereinbarungen (Übergang zur „38,5-Stunden-Woche“) zeigen, sind die Gewerkschaftsleitungen nur sehr widerstrebend dazu bereit, entsprechende Entscheidungsbefugnisse unter Verzicht auf „Fernsteuerung“ an die Betriebsräte zu delegieren.

Diese Konkurrenzprobleme von flächendeckenden Einheitsregelungen und betriebspezifischen Individuallösungen würden sich mit der vorgeschlagenen Ausdehnung der Anwendungsmöglichkeiten flexibler Betriebsvereinbarungen vermutlich potenzieren. Auf der anderen Seite bestehen angesichts des ohnehin unabweisbaren gegenwärtigen und zukünftigen Handlungsbedarfs in Richtung auf eine größere Flexibilisierung und Individualisierung der Arbeitsverhältnisse starke Sachzwänge, neue tarifpolitische Wege zu erproben. Auch gibt es heute im In- und Ausland schon vielfältige und erfolgreiche Beispiele dafür, daß betriebswirtschaftliche Vernunft und Verbandsdenken durchaus zu einer konstruktiven Synthese finden können, sofern überholte Klassenkampfparolen zugunsten sozialpartnerschaftlicher Verhaltensweisen überwunden werden. Hierzu müßten aber beide Seiten bereit sein, auch in einer Position der Überlegenheit Konzessionen an den jeweils anderen zuzulassen.

<sup>25</sup> Dazu ausführlich Hans Jürgen R ö s n e r : Chancen und Risiken des Vermögensbeteiligungsgesetzes, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 64. Jg. (1984), H. 3, S. 132 ff.

## WELTKONJUNKTUR DIENST

Jahresbezugspreis  
DM 80,-  
ISSN 0342-6335

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

V E R L A G   W E L T A R C H I V   G M B H   -   H A M B U R G