

Eisold, Holger

Article — Digitized Version

Gründe und Scheingründe gegen eine Flexibilisierung des Tarifvertragssystems

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Eisold, Holger (1989) : Gründe und Scheingründe gegen eine Flexibilisierung des Tarifvertragssystems, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 2, pp. 94-101

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/136488>

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.

Holger Eisold

Gründe und Scheingründe gegen eine Flexibilisierung des Tarifvertragssystems

Die Forderung liberaler Ökonomen, durch die rechtliche Aufwertung des individuellen Arbeitsvertrages und eine Stärkung der Betriebsautonomie das bestehende Tarifvertragssystem zu flexibilisieren, wird von den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden kategorisch abgelehnt. Dr. Holger Eisold untersucht den ordnungstheoretischen Hintergrund und die beschäftigungspolitische Zielrichtung dieser Forderung und analysiert die Argumente, die seitens der Arbeitsmarktverbände gegen eine Lockerung der tarifvertraglichen Bindung angeführt werden.

In Anbetracht der Tatsache, daß sich trotz der anhaltend günstigen wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik seit 1983 die Arbeitslosigkeit hartnäckig oberhalb der Zwei-Millionen-Grenze zu verfestigen scheint, rücken zunehmend die Funktionsbedingungen der Tarifautonomie ins Blickfeld der beschäftigungspolitischen Debatte. So stellte die Forderung Oskar Lafontaines, zugunsten der Neueinstellung von Arbeitslosen bei Arbeitszeitverkürzungen auf vollen Lohnausgleich zu verzichten, eine deutliche Kritik an den Verhaltensweisen der Tarifpartner dar. Der Vorsitzende der IG-Metall, Franz Steinkühler, wertete diese Kritik eines SPD-Politikers als „Dolchstoß“ für die Gewerkschaften. Ebenso heftige Reaktionen haben die Vorschläge ausgelöst, durch eine partielle Lockerung der tarifvertraglichen Bindung die Arbeitsmarktverbände zu zwingen, stärker als bisher die Beschäftigungsinteressen von Arbeitslosen zu vertreten und die Wettbewerbschancen von Grenzbetrieben zu erhöhen¹. Mit Schlagworten wie „Lohnraub“ und „Rückfall in frühkapitalistische Verhältnisse“ wurde bewußt emotional versucht, die Seriosität derartiger Denkanstöße zu erschüttern².

Gegen die Vorschläge, unter bestimmten Voraussetzungen ein Unterschreiten der Tarifnorm durch individuelle Lohnabsprachen und Betriebsvereinbarungen rechtlich zu ermöglichen, werden aber auch gewichtige Sachargumente vorgetragen, mit denen man sich ernst-

haft auseinandersetzen muß³. Im Streit über das Für und Wider einer Flexibilisierung des Tarifvertragssystems wird jedoch meist das eigentliche Kernanliegen dieses ordnungspolitischen Vorstoßes übersehen: Es ist das Grundproblem, daß sich gegenwärtig weder der Staat noch die Tarifpartner wirksam für die Beschäftigungsinteressen der Arbeitslosen einsetzen.

Entsolidarisierung mit den Arbeitslosen

Regierung und Notenbank weisen mit Blick auf die negativen Erfahrungen, die in fast allen westlichen Industrieländern in den 70er Jahren mit einer keynesianischen Wirtschaftspolitik gesammelt worden sind, auf die nur begrenzten Möglichkeiten des Staates hin, das Beschäftigungsproblem auf diese Weise dauerhaft zu lösen. Sie betonen deshalb zu Recht, daß der entscheidende Schlüssel zum Abbau der Arbeitslosigkeit in den Verhaltensweisen der Tarifpartner liege.

Trotz dieser klaren Aufgabenzuordnung haben es die verantwortlichen Politiker aber bisher versäumt, kritisch zu hinterfragen, ob die Verfestigung der Arbeitslosigkeit

¹ Besonders nachdrücklich werden diese Forderungen vertreten vom Kronberger Kreis und der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer.

² Vgl. beispielsweise die Berichterstattung über Reaktionen auf den Vorschlag von Helmut Haussmann, Arbeitslose zu untertariflichen Bedingungen einzustellen, in der FAZ, der Süddeutschen Zeitung und der Frankfurter Rundschau vom 3.-6. April 1985.

³ So z.B. F. Buttler: Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen, in: H. Winterstein (Hrsg.): Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 152.II, Berlin 1986, S. 9-52; sowie H.-D. Harde: Vorschläge zur Differenzierung und Flexibilisierung der Löhne, in: MittAB, H. 1/1988, S. 52-73.

Dr. Holger Eisold, 33, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftspolitik der Universität der Bundeswehr Hamburg.

und ihre Konzentration auf die sogenannten Problemgruppen des Arbeitsmarktes nicht auch auf Funktionsmängel der Tarifautonomie zurückzuführen sind. Denn die positive Arbeitsmarktentwicklung, die in den USA, in Japan und in der Schweiz zu beobachten ist, beweist deutlich, daß Dauerarbeitslosigkeit keine Zwangsläufigkeit marktwirtschaftlicher Wirtschaftsordnungen ist. Alle drei Länder haben in den 70er Jahren ebenso wie die Bundesrepublik scharfe Beschäftigungseinbrüche erlitten, die jedoch durch flexible Formen der Tarifpolitik abgemildert worden sind.

Die deutschen Tarifpartner akzeptieren zwar, daß sie ein hohes Maß an beschäftigungspolitischer Verantwortung tragen. Doch heben sie ihrerseits die Wirkungsgrenzen der Tarifpolitik hervor. Die Gewerkschaften argumentieren, daß sie durch die moderaten Tarifabschlüsse in den vergangenen Jahren einen wesentlichen beschäftigungspolitischen Beitrag geleistet hätten. Eine stärkere lohnpolitische Zurückhaltung sei wegen der damit verbundenen Schwächung der gesamtwirtschaftlichen Kaufkraft volkswirtschaftlich nicht zu vertreten. Vielmehr sei aus beschäftigungspolitischen Gründen eine spürbare Verkürzung der Wochenarbeitszeit dringend geboten. Die Arbeitgeberverbände sehen hingegen in der Flexibilisierung der Arbeitszeit ein wirksames tarifpolitisches Instrument zur Sicherung bestehender und Schaffung neuer Arbeitsplätze. Einem nachhaltigen Abbau der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit stehen ihrer Ansicht nach aber vor allem das hohe Niveau der gesetzlichen Lohnnebenkosten, die finanziellen Risiken überzogener Kündigungsschutzauflagen und nicht zuletzt die fehlenden Qualifikationen der Arbeitslosen entgegen. Da diese Probleme allesamt außerhalb der tarifpolitischen Einflußmöglichkeiten liegen, wird aus dieser – sachlich richtigen – Diagnose ein Handlungsbedarf des Staates abgeleitet. Gefordert wird deshalb eine Korrektur der beschäftigungshemmenden Regelungen im Arbeits- und Sozialrecht (z.B. Kündigungsschutz, Sozialpläne)⁴ sowie eine stärkere Anwendung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums der Bundesanstalt für Arbeit⁵.

Die in dieser durchaus stichhaltigen Argumentationsweise jeweils zum Ausdruck kommende Selbstzufriedenheit mit den eigenen Anstrengungen zur Lösung des

Beschäftigungsproblems muß als Indiz dafür gewertet werden, daß man sich in der Bundesrepublik mit der Existenz einer Sockelarbeitslosigkeit von über zwei Millionen letztlich abgefunden hat. Anscheinend erwarten die wirtschaftspolitischen Akteure, daß sich aufgrund der demographischen Entwicklung die Arbeitsmarktlage Ende der 90er Jahre quasi von selbst entspannt. Diese faktische Entsolidarisierung mit den Arbeitslosen ist jedoch eine gravierende wirtschafts- und gesellschaftspolitische Fehlentwicklung, die nicht mit den Ansprüchen einer sozialverpflichteten Wirtschaftsordnung zu vereinbaren ist. Dies ist der Hintergrund, vor dem die Diskussion über die Flexibilisierung des Tarifvertragssystems gesehen und bewertet werden muß.

Wettbewerbsbeschränkungen am Arbeitsmarkt

Die Arbeitsmärkte in der Bundesrepublik sind durch weitreichende Wettbewerbsbeschränkungen gekennzeichnet. Sie kommen in zahlreichen gesetzlichen Schutzbestimmungen (u.a. Kündigungs- und Arbeitszeitschutz) und vor allem durch das Regelwerk der Tarifautonomie zur Anwendung. Das Institut der Tarifautonomie gewährt den Arbeitsmarktverbänden das Recht, die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen in eigener Regie ohne staatliche Bevormundung auf kollektiver Ebene zu gestalten. Zugleich schränkt dieses Recht die Vertragsfreiheit am Arbeitsmarkt beträchtlich ein. So dürfen nach § 4 Abs. 3 des Tarifvertragsgesetzes Abweichungen vom gültigen Verbandstarif durch individuelle Arbeitsverträge oder Betriebsvereinbarungen grundsätzlich nur dann getroffen werden, wenn sie Regelungen enthalten, die sich zugunsten der Arbeitnehmer auswirken (Günstigkeitsprinzip). Ferner verbietet es der im Betriebsverfassungsgesetz verankerte „Tarifvorrang“, daß in Vereinbarungen zwischen den Betriebspartnern Arbeitsbedingungen geregelt werden, die bereits Gegenstand des übergeordneten Tarifvertrages sind (Sperrwirkung des § 77 Abs. 3 BetrVG).

Aufgrund dieser gesetzlichen Bestimmungen verfügen einzelne Arbeitnehmer, Arbeitnehmergruppen oder ganze Belegschaften eines organisierten Betriebes nicht über die Möglichkeit, die materiellen Arbeitsbedingungen als flexibles Instrument zur Beschäftigungssicherung anzuwenden. Lohnpolitische Konzessionen, wie sie beispielsweise immer häufiger aus den USA berichtet werden und auch in der Schweiz nicht ungewöhnlich sind, sind zwar in der Bundesrepublik unter äußerst restriktiven Ausnahmebedingungen rechtlich zulässig, faktisch aber ausgeschlossen. In Wirtschaftszweigen, die sich aufgrund eines niedrigen Organisationsgrades der Arbeitnehmer und der Unternehmen einer umfas-

⁴ Vgl. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: 20-Punkte-Programm: Für mehr Beschäftigung, Köln 1985; J. Göbel: Arbeitspolitik im Umbruch. Flexibilisierungsansätze in Tarifpolitik und Arbeitsrecht sowie ihre Auswirkungen auf Arbeitsbedingungen und Arbeitsmarkt, Sonderdruck aus Der Arbeitgeber, H. 12/1986, 13/1986 und 14-15/1986.

⁵ Vgl. E.-G. Erdmann: Die Verbindlichkeit der Tarifnormen ist unverzichtbar, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 65. Jg. (1985), H. 5, S. 223.

senden Regelung durch die Tarifverbände entziehen (z.B. Gastronomie und Baugewerbe), werden die bestehenden Tarifverträge häufig von den Landesarbeitsministern gemäß § 5 des Tarifvertragsgesetzes für allgemeinverbindlich erklärt. Damit sind individuelle Arbeitsverträge auch in diesen Bereichen an die tariflichen Mindestbedingungen gebunden.

Diese Wettbewerbsbeschränkungen am Arbeitsmarkt sind aufgrund der Besonderheiten des Marktes für „menschliche Arbeitsleistungen“ historisch gewachsen und galten bislang als sozialpolitisch gerechtfertigt und mit den Prinzipien einer liberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung vereinbar. Deshalb muß gefragt werden, weshalb sie von liberalen Ökonomen heute anders beurteilt werden.

Volkswirtschaftliche Vorteile

Auch unter den heutigen Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ist der Mindestnormcharakter tariflicher Vereinbarungen aus marktwirtschaftlicher Sicht unbedenklich, wenn sich die Tarifpolitik, wie noch in den fünfziger und sechziger Jahren, an der Produktivitätsentwicklung der leistungsschwächeren Unternehmen orientiert. Denn in diesem Falle verbleiben hinreichende Spielräume für eine übertarifliche Entlohnung (auf freiwilliger und prinzipiell reversibler Basis), so daß über die Lohn drift gesamtwirtschaftlich eine Effektivlohnstruktur erreicht wird, die den regional und branchenmäßig sehr unterschiedlichen Produktions- und Absatzbedingungen sowie den Knappheitsverhältnissen auf den Arbeitsmärkten entspricht.

Unter diesen Voraussetzungen bieten die Wettbewerbsbeschränkungen am Arbeitsmarkt sogar handfeste volkswirtschaftliche Vorteile, die zu Recht von den Tarifverbänden immer wieder ins Feld geführt werden:

- Sie schützen erstens in sozialer Hinsicht den einzelnen Arbeitnehmer vor dem Unternehmen und das einzelne Unternehmen vor der Gewerkschaft (Schutzfunktion).
- Sie binden zweitens die Vertragspartner während der Laufzeit der Tarifverträge an die Friedenspflicht (Friedensfunktion).
- Sie schaffen drittens für alle Unternehmen, die im Geltungsbereich des jeweiligen Tarifvertrages erfaßt werden, die gleichen Konkurrenzbedingungen bei den Arbeitskosten. Das verringert sowohl für den Arbeitgeber als auch für den Arbeitnehmer Informationskosten und entlastet die betriebliche Zusammenarbeit von unnötigen Lohndiskussionen und Verhandlungszwängen (Ordnungsfunktion).

Viertens können bei kollektiven Tarifverhandlungen eher gesamtwirtschaftliche Aspekte berücksichtigt werden als bei einer ausschließlich einzelwirtschaftlichen oder betrieblichen Lösung der Entgeltfrage (Stabilisierungsfunktion).

Dieser vierte Gesichtspunkt kann aber leicht zu einem ordnungspolitischen Problem umschlagen, wenn sich die Tarifpartner ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung teilweise entziehen können und eine Tarifpolitik verfolgen, die sich zu sehr an den eigenen Verbandszielen orientiert. Genau dieses Problem ist in den 70er Jahren aufgetreten und begründet die gegenwärtige Kritik an den Wettbewerbsbeschränkungen des Arbeitsmarktes.

„Kartellpolitik“ am Arbeitsmarkt

Mit dem Wechsel des wirtschaftspolitischen Leitbildes Ende der 60er Jahre ist die wichtigste Voraussetzung für eine hohe Beschäftigungseffizienz der Tarifautonomie gelockert worden: Der ordnungspolitische Grundsatz wurde verwässert, daß in einer Marktwirtschaft, in der Tarifautonomie besteht, die primäre beschäftigungspolitische Verantwortung nicht beim Staat, sondern bei den Tarifpartnern liegt⁶.

Mit der Abkehr vom primär ordnungspolitischen Konzept der Sozialen Marktwirtschaft und dem Übergang zur keynesianisch orientierten Globalsteuerung wurde die entscheidende Funktionsbedingung für eine am Gemeinwohl orientierte Tarifautonomie gelockert: Das Gleichgewicht zwischen tarifpolitischer Entscheidungskompetenz und beschäftigungspolitischer Verantwortung wurde sukzessive zu Lasten des Staates verschoben. In dem festen Glauben, daß die Machbarkeit von Konjunktur, Wachstum und Vollbeschäftigung letztlich eine Frage des politischen Willens sei, akzeptierte die Regierung diese Verlagerung der beschäftigungspolitischen Verantwortung; sie gab sogar explizit eine staatliche Beschäftigungsgarantie ab. Diese Veränderung in den Haftungsregeln am Arbeitsmarkt entband die Tarifpartner von der Notwendigkeit, die „Grenzrisiken der Beschäftigung“ in ihren tarifpolitischen Entscheidungen zu berücksichtigen. Dadurch wurde ihnen die Möglichkeit eröffnet, tarifpolitische Konflikte und verbandsinterne Schwierigkeiten durch Kompromisse zu Lasten Dritter zu lösen. Die sozialpartnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Arbeitgeberverbänden und den Gewerkschaften, die bis dahin durch ein hohes Maß an gesamtwirtschaftlicher Verantwortung gekennzeichnet

⁶ Zur ordnungstheoretischen Ableitung dieser These siehe ausführlicher H. E i s o l d : Tarifpolitik bei Arbeitslosigkeit in der Sozialen Marktwirtschaft, Frankfurt u. a. 1989, passim.

net war, entwickelte sich unter den geänderten ordnungspolitischen Rahmenbedingungen zu einem „Kartell der Tarifpartner“, bei dem die eigenen Verbandsziele im Vordergrund standen.

In Anbetracht der sich abzeichnenden Anpassungszwänge der deutschen Wirtschaft, die durch die weltwirtschaftlichen Umbrüche in den 70er Jahren ausgelöst worden sind, verschärfte die veränderten Verhaltensweisen der Tarifverbände die Strukturkrise und damit die Beschäftigungskrise. Anstatt die exogenen Datenänderungen durch eine flexible Tarifpolitik abfedern zu helfen, richtete sich das primäre Ziel der Gewerkschaften darauf, die materiellen Besitzstände der – gewerkschaftlich organisierten – Arbeitsplatzbesitzer zu Lasten der Gesamtbeschäftigung zu sichern⁷. In den 70er Jahren wurden systematisch freiwillige Leistungen der Arbeitgeber, die unter Annahme der Reversibilität zugestanden wurden, tarifvertraglich zementiert. Durch Rationalisierungsschutzabkommen und die Ausweitung des tarifvertraglichen Kündigungsschutzes wurde die Arbeitsplatzsicherheit der Beschäftigten erhöht; als Kehrerseite sind dadurch neue Einstellungsbarrieren für Arbeitssuchende errichtet worden. In den 80er Jahren steht die Verkürzung der Wochenarbeitszeit bei vollem Lohnausgleich im Mittelpunkt der gewerkschaftlichen Forderungen. Doch ohne Solidaritätsoffer der Beschäftigten läßt sich die Zahl der Arbeitslosen kurzfristig nicht verringern!

Ordnungspolitischer Handlungsbedarf

Angesichts dieser Verhaltensweisen der Arbeitsmarktverbände besitzen Arbeitslose unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen der Tarifautonomie den Status einer nicht-organisierten Minderheit in einer „Rent-seeking Society“. Denn Arbeitslose nehmen nicht an den Tarifverhandlungen teil. Ihre Interessen

werden durch keine Lobby in der Politik wirksam vertreten. Ebenso wenig verfügen sie aufgrund der Wettbewerbsbeschränkungen am Arbeitsmarkt über die Möglichkeit, die Mindestlohnpolitik des Tarifkartells zu unterlaufen. Diese Ausgrenzung der Arbeitslosen ist in höchstem Maße unsozial und nicht mit den Wertvorstellungen einer freiheitlichen, demokratischen Gesellschaftsordnung zu vereinbaren.

Durch die Beschränkungen der Vertragsfreiheit hat der Gesetzgeber den Arbeitsmarkt zu einem wettbewerbspolitischen Ausnahmehereich erklärt, ohne zugleich institutionelle Vorkehrungen gegen einen potentiellen Machtmißbrauch zu treffen. Dadurch ist die Marktkontrolle durch das Wettbewerbsprinzip aufgehoben worden, ohne daß ein „Kartellamt“ bei nachweislichem Machtmißbrauch intervenieren kann. Im Rahmen einer liberalen Wirtschaftsordnung läßt sich ein wettbewerbspolitischer Ausnahmehereich aber nur dann legitimieren, wenn er den einzelnen schützt und sich insgesamt zum Wohle der Allgemeinheit auswirkt. Unter den derzeitigen Bedingungen ist aber dieser Schutzgedanke in sein Gegenteil umgeschlagen: Das bilaterale Arbeitsmarktkartell wird vor den Beschäftigungsinteressen der ausgegrenzten Arbeitslosen geschützt. Diese Fehlentwicklung begründet deshalb einen ordnungspolitischen Handlungsbedarf des Staates.

Da niemand in der Lage ist, exakt vorherzusagen, welches Lohnniveau bzw. welche Lohnstruktur vollbeschäftigungskonform ist, hätte es keinen Sinn, die Arbeitsmarktverbände auf das Vollbeschäftigungsziel zu verpflichten. Deshalb bleibt bei staatsfreier Lohnbildung nur die Möglichkeit, einen marktwirtschaftlichen Lösungsweg einzuschlagen⁸. So kann durch die Lockerung der Wettbewerbsbeschränkungen am Arbeitsmarkt eine wirksame Rückkoppelung zwischen Tarifpolitik und Arbeitslosigkeit erreicht werden⁹.

Vorgeschlagen wird, daß beim Vorliegen bestimmter Kriterien Arbeitslosen das Recht gewährt wird, durch ein befristetes Unterschreiten der Tarifnorm ihre Einstellungschancen zu erhöhen¹⁰. Durch diesen Schritt ließe sich die bestehende „Mindestlohnarbeitslosigkeit“ zumindest dort sehr kurzfristig abbauen, wo das Faktoreinsatzverhältnis in Grenzen variabel und keine qualifizierte Berufsausbildung erforderlich ist. Das sogenannte „Beschäftigungswunder“ in den USA belegt sehr eindrucksvoll, daß gerade in einigen Bereichen des

⁷ Dieser Verhaltenswechsel hatte seine Ursachen u. a. darin, daß sich die Gewerkschaften nach den Erfahrungen mit den wilden Streiks von 1969 in dem Dilemma befanden, durch eine stabilitätsorientierte Tarifpolitik die Organisationsbereitschaft ihrer Mitglieder zu schwächen. Die eingeschlagene tarifpolitische Strategie schien geeignet zu sein, einerseits die innerverbandliche Solidarität und die Kampfbereitschaft zu stärken, andererseits in der Öffentlichkeit als sozial gerechtfertigt zu gelten. Vgl. hierzu ausführlicher H. E i s o l d, a.a.O., S. 89 ff.

⁸ Vgl. J. S t a r b a t t y: Die Rolle der Gewerkschaften in der modernen Industriegesellschaft, in: R. B i s k u p (Hrsg.): Partnerschaft in der Sozialen Marktwirtschaft. Kooperation statt Konfrontation, Bern, Stuttgart 1986, S. 47 ff.

⁹ Weitere Möglichkeiten, Rückkoppelungsmechanismen zwischen Tarifpolitik und Arbeitslosigkeit zu schaffen, bestehen in einer beschäftigungsgerechten Gestaltung der Sozialordnung, insbesondere im Bereich der Arbeitslosenversicherung. Interessante Ansatzpunkte hierfür bieten die Regelungen der frühen Arbeitslosenunterstützungskassen der Gewerkschaften, die Systeme der Arbeitslosenversicherung in Schweden und in der Schweiz sowie das System der „dualen“ Arbeitslosenunterstützung in den USA. Siehe H. E i s o l d, a.a.O., Kapitel V.

¹⁰ Als einer der ersten Politiker hat der inzwischen verstorbene CDU-Abgeordnete Haimo George einen solchen Vorschlag unterbreitet. Dieses Recht sollte allerdings nur mit ausdrücklicher Zustimmung der Tarifverbände gewährt werden. Vgl. H. G e o r g e: Wie kann die Arbeitslosigkeit eingedämmt werden?, in: Arbeit und Sozialpolitik, H. 8/1983, S. 268.

Dienstleistungssektors ein hohes Arbeitsplatzpotential steckt¹¹.

Grenzenloser Lohnwettbewerb?

Gegen den Vorschlag, Arbeitslose zu untertariflichen Bedingungen einzustellen, wird immer wieder das Szenario eines unkontrollierbaren „sozialen Dumpings“ beschworen. Danach würde ein „grenzenloser Lohnwettbewerb“ zu unerträglichen sozialen Verhältnissen führen, die schließlich den Gesetzgeber zwingen würden, durch eine staatliche Mindestlohnregelung in das freie Marktgeschehen am Arbeitsmarkt einzugreifen. Häufig wird auf das amerikanische Beschäftigungssystem verwiesen, in dem tatsächlich eine Mindestlohngesetzgebung existiert.

Diese Argumentation hat aber den Charakter einer unzulässigen Schwarz-Weiß-Malerei. Sie unterstellt stillschweigend die Annahme, daß mehr Wettbewerb am Arbeitsmarkt gleichzusetzen sei mit der Einführung des allliberalen „Laissez-faire-Prinzips“ im Beschäftigungssystem der Bundesrepublik. So hat die Mindestlohngesetzgebung in den USA für die hochentwickelten und meist gewerkschaftlich organisierten Wirtschaftszweige faktisch keine Bedeutung. Nur diese Bereiche dürfen aber mit den wirtschaftlichen Verhältnissen in der Bundesrepublik verglichen werden. Aufgrund der Weitaufgängigkeit der USA und der extremen Unterschiede im Entwicklungsgrad der regionalen Wirtschaftsräume in den einzelnen Bundesstaaten läßt sich der amerikanische Arbeitsmarkt als Ganzes nur mit der Gesamtheit der Arbeitsmärkte Europas bzw. der Europäischen Gemeinschaft vergleichen. Die in der Bundesrepublik angeregten Vorschläge zur Liberalisierung des Arbeitsmarktes dürfen deshalb nicht vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse Siziliens oder Andalusiens diskutiert werden.

In diesem Sinne ist es gerechtfertigt, eine Regelung der Lohnanpassung bei Arbeitslosigkeit im amerikanischen Beschäftigungssystem hervorzuheben, die möglicherweise auch einen Modellcharakter für die Bundesrepublik haben kann: das gespaltene bzw. zweigleisige Tariflohnsystem.

Das zweigleisige Tariflohnsystem in den USA

Die sogenannten „two-tiered contracts“ wurden Anfang der achtziger Jahre erstmals in der amerikanischen Automobilindustrie zwischen den Tarifpartnern vereinbart und scheinen sich seitdem auf breiterer Front in der amerikanischen Wirtschaft durchzusetzen¹². Sie zeichnen sich dadurch aus, daß für die gleiche Tätigkeit

unterschiedliche Entlohnungssysteme gelten. Je nachdem, ob der Arbeitnehmer den Status eines Alt-Beschäftigten oder eines Neu-Eingestellten hat, kommt entweder der normale oder der gekürzte Tariflohn zur Anwendung, wobei sich die Lohnskalen im Zeitablauf (das können mehr als zehn Jahre sein) allmählich angleichen.

Man kann davon ausgehen, daß diese Form der Lohnanpassung von den Tarifpartnern entwickelt worden ist, weil sie zum einen erkannt haben, daß die Ausweitung des Beschäftigungsvolumens unter den „normalen“ Tarifbedingungen nicht möglich ist. Zum anderen waren sich vermutlich vor allem die Gewerkschaften darüber im klaren, daß die Beschäftigten nicht freiwillig zu Lohnkonzessionen bereit sind, um die Einstellung von Arbeitslosen zu ermöglichen. Der gespaltene Tariflohn erscheint insofern als ein akzeptabler Kompromiß, um einerseits der beschäftigungspolitischen Verantwortung der Tarifpartner Rechnung zu tragen und andererseits die Solidaritätsbereitschaft der Beschäftigten nicht zu überstrapazieren. Die Ausweitung des zweigleisigen Entlohnungssystems in den USA zeigt darüber hinaus, daß mehr Flexibilität im Lohnsystem nicht zwangsläufig dazu führt, daß „regelfreie“ Räume in der Entlohnung des Produktionsfaktors Arbeit entstehen. Vielmehr haben sich durch die Tarifpartner selbst Regelungen herausgebildet, die ein Abgleiten des Lohnwettbewerbs in unerwünschte soziale Verhältnisse verhindern. Aus diesem Grunde weist das zweigleisige Tariflohnsystem auch auf eine praktikable beschäftigungspolitische Strategie der Tarifpartner in der Bundesrepublik hin. Es trägt dazu bei, die durchschnittlichen Lohnstückkosten zu senken, ohne an den Besitzständen der Alt-Beschäftigten zu rütteln. Ein Ansatzpunkt in diese Richtung war die Senkung der Eingangstarife für Berufsanfänger im öffentlichen Dienst.

Gefahren für den Betriebsfrieden?

Ein ernst zu nehmender Einwand, der dagegen spricht, Arbeitslose zu Entlohnungsbedingungen einzustellen, die unterhalb der Tarifnorm der Beschäftigten liegen, basiert auf psychologischen und betriebssoziologischen Argumenten¹³:

Seit langem weiß man in der Betriebssoziologie und aus der Praxis der Personalführung, daß die Produktivi-

¹¹ Vgl. W. Ocheil, P. Schreyer: Das amerikanische „Beschäftigungswunder“ – ein Vorbild für die Bundesrepublik?, in: Ifo-Schnelldienst, H. 30/1988, S. 9 ff.

¹² Vgl. J. Kühn: Arbeitsmarkt, Beschäftigung und Einkommen in den USA – Bericht über einige Expertengespräche vor Ort, in: Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland, BeitrAB 96, Nürnberg 1986, S. 410 ff.

tät des einzelnen Arbeitnehmers keine feststehende, an die Kapitalausstattung gebundene absolute Größe ist, sondern in Abhängigkeit von seiner Motivation variieren kann. Die tatsächliche Arbeitsleistung des einzelnen ist nicht notwendigerweise identisch mit der Menge der absolvierten Arbeitsstunden. Sie stellt vielmehr innerhalb gewisser Grenzen eine Variable des Arbeitnehmers dar, die von der Betriebsleitung nur unter großen Schwierigkeiten und hohen Kosten exakt zu kontrollieren ist. Als entscheidende Determinante der Leistungsbereitschaft gilt weniger die absolute Lohnhöhe als vielmehr das subjektive Gerechtigkeitsempfinden über die Einstufung innerhalb der betrieblichen Verdiensthierarchie. Wenn die Motivation einzelner Arbeitnehmer sinkt, weil sie sich im Vergleich zu den anderen Beschäftigten ungerecht bezahlt fühlen, sinkt unter Umständen die Produktivität der gesamten Belegschaft.

Aus diesem Grunde sind Unternehmen mit einer effizienten Personalpolitik elementar daran interessiert, neben leistungsgerechten Einzellöhnen eine betriebliche Lohnstruktur zu schaffen, die möglichst von sämtlichen Beschäftigten als durchschaubar und gerecht empfunden wird, die Arbeitnehmer motiviert und sie zur freiwilligen Kooperation anregt. Der hohe Stellenwert, der den Faktoren Motivation und Kooperation beizumessen ist, läßt sich an den Exporterfolgen der japanischen Industrie ablesen, die neben der preislichen Wettbewerbsfähigkeit vor allem auch auf die hohe Verarbeitungsqualität und auf ihre Anpassungsfähigkeit bei Strukturveränderungen zurückzuführen sind. Auf der Grundlage dieser Überlegungen muß geprüft werden, ob die Einstellung Arbeitsloser zu untertariflichen Arbeitsbedingungen nachteilige Auswirkungen auf das Betriebsklima und die Produktivität der Gesamtbelegschaft haben kann.

Die Bereitschaft eines Arbeitslosen, eine Beschäftigung zu untertariflichen Bedingungen bzw. einer niedrigeren Entlohnungsskala anzunehmen, läßt sich damit erklären, daß mit der Einstellung der gesellschaftliche Status steigt, d.h. der „Makel“, als arbeitslos zu gelten, wird abgelegt. Darüber hinaus verbessert sich die ökonomische Situation, wenn das durch das neue Beschäftigungsverhältnis erzielte Nettoeinkommen höher ist als die Arbeitslosenunterstützung. Die Tatsache, daß die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit in den USA weniger ausgebaut ist als in der Bundesrepublik, ist sicherlich eine wichtige Erklärung für die rasche Ausbreitung der „two-tiered contracts“ in den USA. Nach einer ge-

wissen Zeit kann sich aber die Gewichtung bei der Beurteilung der eigenen Arbeitsbedingungen ändern. Die Tatsache, zu schlechteren Konditionen eingestellt worden zu sein, könnte immer weniger als Verbesserung der ökonomischen Situation gegenüber dem Zustand der Arbeitslosigkeit bewertet werden. Sie würde vermutlich immer stärker als Diskriminierung gegenüber den Kollegen interpretiert werden, die für die gleiche Tätigkeit einen wesentlich höheren Lohn beziehen. Dieses Gefühl der Benachteiligung könnte das Betriebsklima nachhaltig verschlechtern und die Arbeitsproduktivität der gesamten Belegschaft senken. In diesem Falle müßten dem kurzfristigen Personalkostenvorteil, der mit der Neueinstellung von Arbeitskräften zu niedrigeren Tarifen verbunden ist, längerfristige Rentabilitätsverluste durch eine gesunkene Arbeitsmoral gegenübergestellt werden.

Ein neuer tarifpolitischer Vorschlag

Das Problem, daß durch die Einstellung von Arbeitslosen zu untertariflichen Bedingungen der Betriebsfrieden gestört werden könne, ließe sich lösen, indem eine (befristete) unterschiedliche Entlohnung von Alt-Beschäftigten und Neu-Eingestellten nicht über den Barlohn, sondern über eine Gewinnbeteiligungskomponente erfolgen würde. Diese Alternative hätte den entscheidenden Vorteil, daß auch weiterhin der gleiche Barlohn für die gleiche Arbeit gezahlt würde. Die Unterschiede in der Gewinnbeteiligung könnten durch das Kriterium der Betriebszugehörigkeitsdauer gestaffelt werden. Dadurch wüchse jeder Neu-Eingestellte allmählich in den Genuß der Gewinnbeteiligung hinein. Eine solche Regelung würde vermutlich sowohl von den Neu-Eingestellten als auch von den Alt-Beschäftigten bereitwilliger akzeptiert werden können als die derzeit praktizierte Form der zweigleisigen Entlohnung in den USA. Dieser Vorschlag könnte deshalb den Tarifpartnern in der Bundesrepublik als Denkanstoß dienen, die beschäftigungspolitische Strategie, Arbeitslose zu untertariflichen Bedingungen einzustellen, noch einmal zu überdenken.

Stärkung der Betriebsautonomie

Einen weiteren Ansatzpunkt zur Flexibilisierung des Tarifvertragssystems bietet die Betriebsvereinbarung als Anpassungsinstrument. Gefordert wird eine rechtliche Stärkung der Betriebsautonomie, um den Betriebsräten und den Unternehmensleitungen größere Gestaltungsspielräume zur Regelung der materiellen Arbeitsbedingungen einzuräumen. Ihnen sollte das Recht gewährt werden, in Fällen einer betrieblichen Notlage

¹³ Zur folgenden Argumentation vgl. W. M i e t h : Ein Beitrag zur Theorie der Lohnstruktur, Göttingen 1967, S. 128 ff.; sowie L. C. T h u r o w : Gefährliche Strömungen. Wirtschaftspolitik in der Krise, Frankfurt, New York 1984, S. 234 ff.

ohne lange Verhandlungsprozeduren mit den Tarifverbänden „nach unten“ von der geltenden Tarifnorm abzuweichen¹⁴. Diese Möglichkeit besteht gegenwärtig nur dann, wenn der Verbandstarifvertrag dies explizit durch eine Öffnungsklausel zuläßt. In diesem Zusammenhang wird vor allem die Regelungssperre des § 77 Abs. 3 BetrVG kritisiert, die den Tarifvorrang begründet. Denn sie umfaßt nicht nur die Höhe des Arbeitsentgelts, sondern alle materiellen Arbeitsbedingungen und beschränkt von daher die Regelungsbefugnis der Betriebspartner selbst dort, wo aufgrund einer gesetzlichen Mindestsicherung tarifvertragliche Bestimmungen zur Sicherung von Arbeitnehmerinteressen weniger dringlich sind (z.B. Urlaubsdauer, Kündigungsfristen). Deshalb sollte ernsthaft über die Aufhebung oder zumindest über die Lockerung dieser Regelungssperre nachgedacht werden¹⁵.

Organisationsinterne Interessenkonflikte

Im Unterschied zur untertariflichen Entlohnung einzelner Arbeitnehmer sind bei der Abkoppelung des ganzen Betriebes vom gültigen Branchentarifvertrag nicht die beschriebenen Rückwirkungen zu erwarten, die aus dem Gerechtigkeitsempfinden einiger Belegschaftsmitglieder resultieren können. Denn bei diesem beschäftigungspolitischen Instrument bleibt die innerbetriebliche Verdienststruktur unangetastet. Das ist sicherlich ein wichtiger Grund dafür, weshalb die Stärkung der Betriebsautonomie von den Tarifpartnern nicht durchgängig abgelehnt wird. Lediglich die tarifpolitischen Spitzenverbände lehnen auch diesen Vorschlag entschieden ab¹⁶. Die Aufgeschlossenheit zahlreicher Betriebsräte und Arbeitgeber insbesondere mittelständischer Unternehmen gegenüber diesem Vorschlag ist ein Indiz für die zum Teil bestehende Unzufriedenheit mit der gegenwärtigen Praxis der Verbandstarifpolitik. Sie deutet zugleich auf das innerverbandliche Spannungsverhältnis, das zwischen einzelnen Unternehmern und dem jeweiligen Arbeitgeberverband respektive zwischen einzelnen Betriebsräten und der jeweiligen Gewerkschaft besteht¹⁷.

Die tarifpolitischen Spitzenverbände begründen ihre ablehnende Haltung gegenüber einer rechtlichen Stärkung der Betriebsautonomie mit den damit verbunde-

nen drohenden Gefahren für die oben genannten Schutz- und Ordnungsfunktionen des bindenden Tarifvertrages. Sie können sich dabei auf das arbeitsrechtliche Schrifttum stützen¹⁸. Diese Einwände sind gewichtig und müssen in der Diskussion berücksichtigt werden. Doch darf ihnen angesichts der bestehenden Arbeitsmarktprobleme und vor allem der zukünftigen beschäftigungspolitischen Herausforderungen aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht dieser einzigartige Stellenwert eingeräumt werden. Darüber hinaus festigt sich gerade bei der Diskussion dieses Vorschlags zunehmend der Eindruck, daß die Tarifverbände eine Stärkung der Betriebsautonomie deshalb ablehnen, weil dieser Schritt ihre Macht und ihre Einflußmöglichkeiten mindert. Denn sie waren bislang nur äußerst zögernd bereit, Regelungsbefugnisse auf die betriebliche Ebene zu delegieren, um den erkennbaren Wünschen zur Individualisierung der Arbeitsverhältnisse sowie dem wachsenden Bedarf der Wirtschaft an differenzierteren und flexibleren Gestaltungsmöglichkeiten Rechnung zu tragen.

Vor diesem Hintergrund bedeutet das Tarifergebnis des langwierigen und harten Arbeitskampfes in der Metallindustrie im Jahre 1984 eine interessante Weichenstellung. Durch den Leber-Kompromiß ist eine entscheidende Regelungsbefugnis ausdrücklich vom Tarifvertrag auf die Betriebsvereinbarung verlagert worden¹⁹. Die mit der Annahme dieses Leber-Kompromisses vollzogene Aufwertung der Betriebsautonomie kann jedoch kaum als gewollte Weichenstellung für die zukünftige Tarifpolitik verstanden werden, sondern erscheint vielmehr als Eingeständnis der Tarifpartner, keine endgültige Regelung auf Verbandsebene erzielt zu haben. Mit der Verlagerung dieses Konfliktes auf die betriebliche Ebene konnte zwar der Arbeitskampf in der Metallindustrie ohne Gesichtsverlust formal beendet werden, beigelegt im eigentlichen Sinne war er jedoch nicht²⁰. Denn die konkrete Umsetzung der 38,5-Stunden-Woche führte in zahlreichen Betrieben zu erheblichen Spannungen zwischen den Betriebsräten und den

¹⁷ Vgl. Bundesverband Junger Unternehmer: Biologische Betrachtung der Arbeitgeberverbände, in: Handelsblatt vom 25. 11. 1987.

¹⁸ So z. B. O. R. K i s s e l: Das Spannungsfeld zwischen Betriebsvereinbarung und Tarifvertrag, in: Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht, H. 3/1986, S. 73-80.

¹⁹ Das nach dem Schlichter, Georg Leber, benannte Modell legte die Wochenarbeitszeit in der Metallindustrie tarifvertraglich auf durchschnittlich 38,5 Stunden fest, überließ es jedoch der Regelung durch Betriebsvereinbarungen, wie die Verkürzung der Arbeitszeit um 1,5 Stunden im Betrieb konkret umgesetzt werden soll. Danach konnte die individuelle Arbeitszeit einzelner Vollzeitbeschäftigter, Arbeitnehmergruppen oder ganzer Betriebsabteilungen zwischen 37 und 40 Stunden variieren, wenn im betrieblichen Durchschnitt eine regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit von 38,5 Stunden erreicht wird.

²⁰ Vgl. R. R i c h a r d i: Die tarif- und betriebsverfassungsrechtliche Bedeutung der tarifvertraglichen Arbeitszeitregelung in der Metallindustrie, in: Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht, H. 12/1984, S. 387.

¹⁴ Vgl. Gemeinschaftsgutachten der fünf wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute: Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Herbst 1984, S. 37.

¹⁵ Vgl. W. Z ö l l n e r: Flexibilisierung des Arbeitsrechts, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht, H. 3/1988, S. 274 f.

¹⁶ Vgl. L. Z i m m e r m a n n: Das eigentliche Ziel ist eine Systemveränderung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 65. Jg. (1985), H. 5, S. 219 ff.; E.-G. E r d m a n n, a. a. O.: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Jahresbericht 1988, S. 35.

Arbeitgebern. Darüber hinaus offenbaren auch die Konflikte zwischen einzelnen Betriebsräten und der IG-Metall, daß zum Teil höchst unterschiedliche Interessenlagen innerhalb der Arbeitnehmerschaft bestehen. Verschiedene Arbeitszeitregelungen, die durch Betriebsvereinbarungen festgelegt wurden, stießen auf heftige Kritik der Gewerkschaftsführung, die damit dokumentierte, daß sie nur sehr widerstrebend dazu bereit ist, entsprechende Entscheidungsbefugnisse unter Verzicht auf „Fernsteuerung“ an die Betriebsräte zu delegieren²¹.

Fazit und Ausblick

Die Tarifpartner könnten den Forderungen liberaler Ökonomen nach einer Lockerung der tarifvertraglichen Bindung den Boden entziehen, wenn sie das vorhandene tarifpolitische Instrumentarium flexibler und damit beschäftigungsgerecht anwenden würden. Die Diskussion über die Einstellung von Arbeitslosen zu untertariflichen Bedingungen wäre beendet, wenn die Tarifpartner der beschäftigungspolitischen Notwendigkeit, die Löhne stärker nach qualifikatorischen Gesichtspunkten zu differenzieren, durch eine Reaktivierung der vorhandenen, aber selten besetzten²² unteren Tariflohngruppen entsprechen würden. Ferner bietet der Vorschlag, eine stärkere Tariffdifferenzierung nicht über den Barlohn, sondern über einen Gewinnbeteiligungskomponente zu erreichen, eine tarifpolitische Alternative.

²¹ Vgl. H.-J. R ö s n e r : Mehr Arbeitsmarkteffizienz durch Tarifflexibilisierung?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 64. Jg. (1984), H. 12, S. 608.

Ebenso würde die Kritik am Mindestnormcharakter von Verbandstarifen verebben, wenn die Tarifpartner freiwillig bereit wären, sinnvolle Regelungsinhalte stärker vom Verbandstarifvertrag auf die Ebene der Betriebsvereinbarung zu verlagern. Die sich mit der zunehmenden Anwendung der Mikroelektronik verändernde Qualifikations- und Beschäftigtenstruktur stärkt die Neigung vieler Arbeitnehmer, Betriebsräte und Unternehmensleitungen, ihre eigenen Ziele und Belange stärker als bisher individuell zu formulieren und auf betrieblicher Ebene selbst zu regeln. Die traditionellen tarifpolitischen Konzepte, die vorrangig auf dem Prinzip der zentralisierten kollektiven Interessenvertretung durch anonyme Verbände basieren, sind mit dieser Entwicklung nur begrenzt kompatibel. Denn sie lassen zu wenig Raum für flexible und differenzierte Lösungen und widerstreben den wachsenden Bedürfnissen der Individuen nach Selbstbestimmung und Eigenverantwortung, die sich gegenwärtig in allen Lebensbereichen deutlich abzeichnen. Die jüngste Entwicklung in der Diskussion über die Flexibilisierung der Arbeitszeiten (Stichwort: 4-Tage-Woche unter Einschluß der Wochenendarbeit) zeigt den wachsenden Druck auf die Verbände, von eingefahrenen Verhaltensmustern allmählich Abstand zu nehmen. Es scheint, als ob die Debatte über die Flexibilisierung des Tarifvertragssystems ihre Früchte im Bereich der Arbeitszeitpolitik zu tragen beginnt. Den Arbeitslosen wäre es zu wünschen.

²² Vgl. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Jahresbericht 1988, S. 41.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Alexander Deichsel,
Bernd Thuns (Hrsg.)

Großoktav,
255 Seiten, 1988,
brosch. DM 55,-
ISBN 3-87895-360-7

FORMEN UND MÖGLICHKEITEN DES SOZIALEN

Das vorliegende Buch ist Janpeter Kob gewidmet. Als Ordinarius am Institut für Soziologie der Universität Hamburg war er über die Fachgrenzen hinaus als Sozialwissenschaftler bekannt. Sein plötzlicher Tod ließ aus einer Festschrift, die ihm zu seinem sechzigsten Geburtstag überreicht werden sollte, eine Denkschrift werden. In ihr äußern sich angesehene Fachwissenschaftler aus ihrem jeweiligen Spezialgebiet heraus zu dem zentralen Gegenstandsbereich des Sozialen.

VERLAG WELTARCHIV GMBH HAMBURG