ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Husmann, Jürgen

Article — Digitized Version

Tarifautonomie in der Bewährung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Husmann, Jürgen (1991) : Tarifautonomie in der Bewährung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 8, pp. 405-410

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/136788

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Jürgen Husmann

Tarifautonomie in der Bewährung

Die Wohlstandsentwicklung in der Bundesrepublik ist in einem hohen Maße auf das weitgehend kooperative tarifpolitische Verhalten von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zurückzuführen. Jürgen Husmann von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände warnt vor Eingriffen in die Tarifautonomie, wie sie in jüngster Zeit – auch aufgrund der Entwicklung in Ostdeutschland – wieder verstärkt gefordert werden.

In der sozialen Marktwirtschaft ist die Tarifautonomie ein Kernstück des ordnungspolitischen Leitbildes einer freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Die Tarifautonomie stellt keinen Fremdkörper dar, sondern ist integrierter Bestandteil einer auf den Prinzipien von Freiheit und Verantwortung aufbauenden Gesellschaft. Nach übereinstimmender Auffassung wird mit Artikel 9 Abs. 3 des Grundgesetzes das ordnungspolitische Fundament der Tarifautonomie gelegt[1]. Das Grundgesetz gewährleistet die Koalitionsfreiheit als Basis der Tarifautonomie, also dem Recht, Lohn- und Arbeitsbedingungen frei von staatlichem Einfluß eigenverantwortlich zu regeln. Der rechtliche Rahmen wurde hierfür mit dem Tarifvertragsgesetz von 1949 vorgegeben.

Ein wesentliches Element der Tarifautonomie liegt in der Schutzfunktion für die Arbeitnehmer durch die Festsetzung allgemeiner und gleicher Mindestarbeitsbedingungen. Darüber hinaus erfüllt die Tarifautonomie für die Gesamtheit der Wirtschaft, also Arbeitnehmer und Unternehmer, eine wichtige Friedens- und Ordnungsfunktion. Für die Unternehmen ist damit die Gewährleistung einer sicheren Kalkulationsbasis für einen vereinbarten Zeitraum verbunden.

Voraussetzung für das Funktionieren der Tarifautonomie sind vor allem drei Kriterien: ein relatives Kräftegleichgewicht, gleichberechtigte Verhandlungspartner und Gegnerunabhängigkeit. Diese Kriterien waren in den alten Bundesländern in den vergangenen Jahrzehnten mehr oder weniger mit Schwankungen gegeben; die neuen Bundesländer – mit ihrem hohen Anteil noch staatlicher Unternehmen und den Besonderheiten beim Aufbau von Verbandsstrukturen nach 40jähriger kommunistischer Herrschaft – befinden sich erst auf dem Wege dorthin.

Obwohl die Tarifautonomie zum Kern der sozialen Marktwirtschaft gehört, stand sie dennoch immer wieder im Mittelpunkt vielfältiger Kritik. Zum Teil ist die Kritik grundsätzlicher Natur, zum Teil auf konkrete Fehlentwicklungen bezogen. Dies gilt insbesondere für Zeiten größerer Arbeitskämpfe, die nicht nur für die Betroffenen, sondern für ganze Regionen oder gar die Volkswirtschaft mit nachteiligen Rückwirkungen verbunden sein können. Zweifel an der Tarifautonomie werden aber auch seit jeher von jenen geäußert, denen Entscheidungen mit kollektiver Bindungskraft a priori verdächtig erscheinen. Über die Jahre hinweg gleichgeblieben ist die Behauptung eines Machtmißbrauchs durch die Tarifvertragsparteien. In den 50er und 60er Jahren wurde die Autonomie der Tarifvertragsparteien für die Inflationsprozesse verantwortlich gemacht. In den 70er und 80er Jahren galt die Lohn- und Tarifpolitik als Hauptverursacher der Arbeitslosigkeit. Bis heute hält sich der Vorwurf eines „Tarifkartells" zu Lasten der Arbeitslosen, denen die Tariflohnabsprachen eine Beschäftigung unter Tariflohn verwehren sollen.

Markt- und machtpolitische Einflüsse

Die auf konkrete Fehlentwicklungen bezogene Kritik ist sicher häufig berechtigt, zumal wenn die ökonomischen Sachzusammenhänge offenkundig sind. Vorsicht erscheint jedoch bei pauschalen Vorwürfen geboten, die nicht sehen, daß es sich bei den Löhnen, Gehältern und sonstigen Arbeitsbedingungen um Festlegungen han-

Jürgen Husmann, 51, Dipl.-Volkswirt, ist Mitglied der Hauptgeschäftsführung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände in Köln.

[1] Artikel 9 Abs. 3 Grundgesetz: „Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet."

delt, für deren Zustandekommen überall auf der Welt besondere Gesetzmäßigkeiten maßgebend sind. Der Lohn als Preis für den Faktor Arbeit weist eine ökonomische Doppelnatur auf. Er ist zugleich Kostenfaktor und Einkommensfaktor. Darin spiegeln sich nicht nur die direkten Gegensätze von Arbeitnehmern und Unternehmen wider, sondern auch die vielfältigen gesellschaftlichen Kräfte, die auf diese Doppelnatur zurückgehen bzw. auf sie Einfluß zu nehmen suchen.

Durch die Bildung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden auf Landes- und Bundesebene sind unter den konkreten sektoralen und regionalen Bedingungen die unterschiedlichsten Marktformen entstanden. Aber charakteristisch sind jene Marktformen, bei denen die Preisbildung als indeterminiert gelten kann, mit der Folge, daß nicht ein ökonomisches Gleichgewicht, sondern das Ungleichgewicht zur typischen Ausgangsbedingung wird. Hieraus erklärt sich auch die Bedeutung markt- und machtpolitischer Einflüsse auf das lohnpolitische Geschehen.

Das Unbehagen über die Auswirkungen tarifpolitischer Entscheidungen hat bei den Kritikern der Tarifautonomie zu verschiedenen Vorschlägen geführt. Die einen möchten das Recht der autonomen Festlegung von Lohn- und Arbeitsbedingungen am liebsten den Sozialpartnern entziehen. Diese Kritiker haben schon in den 50er Jahren vorgeschlagen, die Tarifautonomie speziellen Sachverständigen-Kommissionen zu übertragen oder sogar einer Mißbrauchsgesetzgebung zu unterstellen. Andere wünschten, eine staatliche Schlichtung und Lohnfestsetzung vorzusehen. Die negativen Erfahrungen mit einer staatlich determinierten Lohnpolitik in der Weimarer Republik sowie die Negativbeispiele im westlichen Ausland in den zurückliegenden Jahrzehnten lassen es jedoch nicht zu, hierin ernsthafte Alternativen zu sehen.

Andere Kritiker sprechen sich für eine sogenannte Deregulierung mit dem Ziel größerer Individualisierung der Lohn- und Gehaltsfestsetzungen aus. Nach ihrer Auffassung dürfen kollektive Entscheidungen nicht zu einer Einschränkung individueller Bewegungsspielräume führen, wenn dadurch einzelne in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt werden. Tarifautonomie im Sinne überbetrieblicher, verbandlicher Vereinbarungen wird bei diesen Kritikern nur tolerabel, wenn sie mit betrieblichen Öffnungsklauseln, dem Verbot von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen und untertariflichen Einstiegstarifen für Arbeitslose verbunden sind[2].

Eine dritte Gruppe möchte die Tarifautonomie mit der Verpflichtung der Tarifpartner auf das Gemeinwohl verbunden sehen, wobei allerdings unklar bleibt, was im einzelnen unter Gemeinwohl verstanden werden könnte. Ist es für die einen das magische Viereck der wirtschaftspolitischen Ziele Geldwertstabilität, hoher Beschäftigungs-

[2] Vgl. Gutachten der Deregulierungskommission: Marktöffnung und Wettbewerb, Berichte 1990 und 1991, Stuttgart 1991.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Rolf Jungnickel

NEUE TECHNOLOGIEN UND PRODUKTIONSVERLAGERUNG

Die traditionelle Arbeitsteilung zwischen der Ersten und Dritten Welt, in der Entwicklungsländer primär als Rohstofflieferanten auftraten, ist nunmehr gekennzeichnet durch die wechselseitige Lieferung von Industrieprodukten. „Neue Technologien", insbesondere im Bereich der Mikroelektronik, ermöglichen jedoch sprunghafte Produktivitätssteigerungen. Dies kann (arbeits)kostenbedingten Produktionsverlagerungen in Niedriglohnländer die Grundlage entziehen, so daß es zur Rückverlagerung in Industrieländer kommt. Entwicklungsländer würden dadurch im weltweiten Wettbewerb um Arbeitsplätze und Einkommen zurückgeworfen.

Großoktav,
262 Seiten, 1990,
brosch. DM 59,–
ISBN 3-87895-398-4

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

stand, angemessenes Wirtschaftswachstum und außenwirtschaftliches Gleichgewicht, so sind andere nur bereit, einer Gemeinwohldefinition zuzustimmen, die auch das Ziel einer gerechten Einkommensverteilung enthält, wobei das letztere Ziel nicht weniger unbestimmt ist als das Gemeinwohlziel selbst.

Ökonomische Synergieeffekte

Bei der Grundsatzkritik an der Tarifautonomie werden folgende Fakten oft übersehen oder nicht ausreichend gewichtet:

☐ Die Frage nach einem ökonomisch richtigen und gerechten Lohn läßt sich nicht monokausal mit einer abstrakten Meßlatte hinreichend beantworten. Die Objektivität staatlicher Gremien oder gutachterlicher Ausschüsse ist um nichts größer als die Entscheidungsfähigkeit der von den Verbänden repräsentierten Tarifvertragsparteien. Im Gegenteil, je mehr sich die Entscheidungsebene von den Tarifvertragsparteien entfernt, um so größer ist die Gefahr einer Politisierung, mit der Folge, daß die Ergebnisse immer weniger die ökonomischen Fakten berücksichtigen. Die neuen Bundesländer haben im vergangenen Jahr mit staatlich verordnetem Rationalisierungsschutz und staatlichen Lohnfestsetzungen reiches Anschauungsmaterial geboten. Die damaligen falschen Weichenstellungen haben die lohnpolitischen Entscheidungen 1991 wesentlich vorprogrammiert.

☐ An einen ökonomisch richtigen und gerechten Lohn können sich die Beteiligten immer nur herantasten, unter Zuhilfenahme von Kriterien, die sich in der Vergangenheit als tauglich erwiesen haben. Hierzu gehört vor allem die Orientierung am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt. Auch bei diesem Maßstab handelt es sich nur um eine grobe Orientierungsgröße. Allerdings kann aufgrund der Erfahrungen in den letzten Jahrzehnten – national wie international – davon ausgegangen werden, daß das volkswirtschaftliche Urteil über die Tauglichkeit dieser Orientierungsgröße immer sicherer geworden ist.

☐ Angesichts der Doppelnatur des Lohnes als Kosten- und Einkommensfaktor hat die Lohnpolitik immer wieder die Aufgabe, einen Interessenausgleich vorzunehmen. Gesellschaftspolitisch handelt es sich um einen Spannungsausgleich. Die Tarifvertragsparteien leisten damit einen gewichtigen Beitrag zum sozialen Frieden. Ihre Entscheidungen werden zu einem zentralen gesellschaftlichen Stabilitätsfaktor, der mit erheblichen ökonomischen Synergieeffekten verbunden ist. Diese betreffen sowohl die Leistungsbereitschaft und die Arbeitszufriedenheit der Arbeitnehmer als auch das Wettbewerbs- und Produktivitätspotential der Unternehmen und damit der Volkswirtschaft. Es ist deshalb kein Zufall, daß die Formen des Interessen- und Spannungsausgleichs, wie sie u.a. in der Streikbilanz einer Volkswirtschaft ihren Niederschlag finden, als ein erstrangiger internationaler Standortfaktor eingeschätzt werden.

Gefahren der Destabilisierung

Ein echter dauerhafter Spannungs- und Interessenausgleich ist nur auf der Basis autonomen Handelns mit entsprechender Verantwortlichkeit der Tarifvertragsparteien möglich. Angesichts der in der Bundesrepublik gewachsenen bundesweiten Verbandsstrukturen und des in den Branchen jeweils entwickelten Selbstverständnisses gewerkschaftlicher bzw. verbandlicher Verantwortung kann dieser Ausgleich unter heutigen Bedingungen nur auf überbetrieblicher Ebene gefunden werden. Dagegen käme es zu einer Destabilisierung und zu kontraproduktiven Effekten, wenn sich der Staat in die Lohnfestsetzung einmischte, was eine unausweichliche Politisierung der Entscheidungen zur Folge hätte.

Ebenso negativ wären aber auch die Auswirkungen eines Lohnfindungsprozesses, bei dem – unter der Bedingung bundesweit operierender Gewerkschaften – die der Verteilungspolitik immanenten Konfliktpotentiale von den Kollektivverbänden in die betriebliche Ebene hineingetragen würden. Die historisch gewachsenen Gewerkschaftsorganisationen auf Bundesebene schaffen gesellschaftspolitische Fakten, die bei der Aushandlung der Lohn- und Arbeitsbedingungen nicht einfach ignoriert werden können. Seit jeher läßt das Tarifvertragsgesetz auf betrieblicher Ebene Abweichungen vom Verbandstarifvertrag zu, wenn die Tarifvertragsparteien dies in einem Vergleich billigen[3]. Daß hiervon nur selten Gebrauch gemacht werden kann, läßt erkennen, wie wenig realitätsnah Vorschläge sind, die davon ausgehen, daß sich die Gewerkschaften bei einer betrieblichen Lohnpolitik mit einem Lohnkurs einverstanden erklären würden, der im Durchschnitt zu geringeren Lohnzuwachsraten führte. Im Gegenteil, ein Abkoppeln der leistungsschwächeren Unternehmen aus dem praktizierten Geleitzugverfahren würde dazu führen, daß die gesamte Lohnexpansion noch mehr an Tempo zulegen würde, ohne daß letztlich etwas für die Schwächeren gewonnen wäre.

Teilerfolge bei Versachlichung

Bei einer Betrachtung der lohnpolitischen Entwicklung seit den 50er Jahren wird andererseits aber auch deutlich, daß in den alten Ländern der Bundesrepublik ein unübersehbarer Prozeß der Versachlichung in Gang ge-

[3] Vgl. § 4, Abs. 4 Tarifvertragsgesetz.

kommen ist. Hierzu haben insbesondere der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute mit ihren jährlichen Voten – aber auch die Konzertierte Aktion der 60er und 70er Jahre – beigetragen. Die von diesen Gremien vermittelten verteilungspolitischen Entscheidungshilfen wirkten auf die Beteiligten nicht nur im Sinne einer Moral suasion, sondern zwangen die Tarifvertragsparteien in zunehmendem Maße, sich mit Sachanalysen argumentativ auseinanderzusetzen.

Diesem Versachlichungsprozeß ist es zu danken, daß das Konzept einer produktivitätsorientierten bzw. kostenniveauneutralen Lohnpolitik inzwischen als grobe Faustregel kaum noch umstritten ist, auch wenn die Diskussion über die einzelnen Elemente dieser Konzeption bis heute anhält und die Gewerkschaften nur unter der Bedingung einer zusätzlichen Umverteilungskomponente bereit sind, den grundsätzlichen Zusammenhang zwischen Produktivitätsfortschritt und verfügbarem Verteilungsspielraum anzuerkennen. Ein Konsens konnte bisher auch nicht bei der verteilungspolitischen Bewertung von Preissteigerungen erzielt werden, die auf eine Verschlechterung der Terms of Trade oder auf Verbrauchsteueranhebungen zurückgehen. Obwohl derart verursachte Preissteigerungen an den Unternehmenserträgen vorbeigehen, werden sie im Verteilungskalkül der Gewerkschaften noch immer mit entsprechend höheren Lohnforderungen quittiert.

Die Beschäftigungserfolge der letzten Jahre wären auf der anderen Seite nicht möglich gewesen, wenn nicht die Einsicht an Breite gewonnen hätte, daß es einen engen Zusammenhang zwischen Unternehmensgewinnen, Investitionstätigkeit und Beschäftigungsvolumen gibt. Damit wurde zugleich auch der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik geradezu lehrbuchartig ihre Tauglichkeit unter Beweis gestellt. Diese Strategie nimmt zwar in Kauf, daß ihre Erfolge nicht sofort sichtbar werden; um so nachhaltiger und dauerhafter sind aber die Wachstums- und Beschäftigungsergebnisse, wenn die Politik mit einem genügend langen Atem betrieben wird.

Gemeinsamkeiten der Interessen

Zeichen einer Versachlichung sind auch bei der Einschätzung des Produktivitätsfortschritts und den zugrunde liegenden modernen Technologien erkennbar. Sie werden nicht mehr in erster Linie als beschäftigungspolitische Bedrohung angesehen, sondern als Produktivitätschance, die zugleich die Bedingungen für höhere Einkommen und Wohlstandszuwächse verbessert. Die gerade auch von Gewerkschaftsseite verbreitete Befürchtung eines Dequalifizierungsprozesses durch technischen Fortschritt hat sich als falsch erwiesen. Heute wird allgemein anerkannt, daß es zwischen dem technischen Fortschritt und den Qualifizierungschancen der Menschen eine ebenso positive Korrelation gibt, wie z.B. auch zwischen dem technischen Fortschritt und der Verbesserung des Umweltschutzes.

Den Wunsch der Menschen, sich moderner Techniken zu bedienen, mußten Gewerkschaften in zunehmendem Maße auch in der Frage der Arbeitszeitflexibilisierung anerkennen. Waren die ersten gewerkschaftlichen Reaktionen wegen der befürchteten organisationspolitischen Rückwirkungen noch mehr oder weniger ausschließlich auf eine Abwehr jeglicher Arbeitszeitflexibilisierung eingestellt, so ist heute festzustellen, daß die Flexibilisierungswünsche der Arbeitnehmer eine eigene Dynamik entwickelt haben, an der auch die Gewerkschaften nicht vorbeisehen können.

Als generelle Erfahrung kann auch festgehalten werden, daß sich die verteilungspolitischen Interessengegensätze oft nur aufgrund kurzfristiger Betrachtungen ergeben. Dagegen führt eine längerfristige Analyse häufig zu dem Ergebnis, daß die Interessen von Arbeitnehmern und Unternehmern oft mehr Gemeinsamkeiten aufweisen, als es auf den ersten Blick erscheint. Dies gilt nicht zuletzt auch für die Doppelnatur des Lohnes. Längerfristig ist es nicht möglich, ausschließlich den Kostenaspekt zu beachten, ohne gleichzeitig auch Kaufkraftaspekte in Rechnung zu stellen und umgekehrt. Solchen Ansätzen eines Versachlichungsprozesses steht allerdings die Tatsache gegenüber, daß für einige Gewerkschaften in der Bundesrepublik sich die Konfliktfelder in den letzten Jahren offenkundig verlagert haben. Dies gilt z.B. für das Thema Arbeitszeit. Die Einschätzung der Beschäftigungseffekte von Arbeitszeitverkürzungen wird immer noch zu sehr von Illusionen und Fehlurteilen geprägt.

Verantwortlichkeiten einhalten

Das Funktionieren der Tarifautonomie ist von einer Reihe von Voraussetzungen abhängig. Hierzu gehört an erster Stelle eine klare Abgrenzung der Verantwortlichkeiten zwischen den verschiedenen Politikbereichen. So wie die Geldpolitik die Hauptverantwortung für die Geldwertstabilität trägt und der Finanzpolitik die Verantwortung für eine Entwicklung des öffentlichen Korridors zufällt, die mit den wirtschaftspolitischen Zielen vereinbar ist, so obliegt der Lohnpolitik die zentrale Verantwortung für den Beschäftigungsgrad. Aufgrund der unterschiedlichen Arbeitsmarktstrukturen und der vielfältigen Einflüsse kann es zwar keine monokausale Zuweisung von

Verantwortlichkeiten geben. Dennoch ist unübersehbar, daß die Lohnpolitik die Hauptverantwortung für die Beschäftigung trägt. Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, darf es im Prinzip keine Lohnpolitik auf Kosten Dritter geben, also z.B. auf Kosten des Steuerzahlers oder des Verbrauchers. Dies betrifft nicht nur einzelne Bereiche, wie den öffentlichen Dienst, sondern die Lohnpolitik mit ihren stabilitäts- und wachstumspolitischen Rückwirkungen insgesamt. Angesprochen ist damit zugleich die Schwierigkeit verantwortbarer lohnpolitischer Entscheidungen in Branchen und Regionen, die auf staatliche Hilfen angewiesen sind. Die Situation in den neuen Bundesländern hat dieses Problem in eine noch größere Dimension gehoben.

Eine wichtige Vorbedingung für das Funktionieren der Tarifautonomie besteht auch darin, daß es keine Vollbeschäftigungsgarantie des Staates gibt, wie sie Anfang der 70er Jahre von der damaligen Bundesregierung abgegeben wurde und wie sie in den neuen Bundesländern durch die staatlich sanktionierten, mehrjährigen Rationalisierungsschutzabkommen erneut bestand. Eine solche Besitzstandsgarantie für Arbeitsplatzbesitzer läuft darauf hinaus, daß sich die Lohnpolitik ausgerechnet jenes Verantwortungsbereichs entledigt, der ihr im Rahmen der Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Politikbereichen hauptverantwortlich zufällt. Lohnpolitische Fehlentwicklungen sind dann zwangsläufig.

Dilemma-Situation in neuen Bundesländern

Hinzu kommt in den neuen Bundesländern die Notwendigkeit einer sozialen und arbeitsmarktpolitischen Flankierung des tiefgreifenden Umstrukturierungsprozesses. Angesichts der Dimension der Beschäftigungsprobleme kommt niemand daran vorbei, über arbeitsmarktpolitische Ansätze nachzudenken, die zu einer sozial verträglichen Lösung des Reformprozesses führen. Damit darf aber nicht eine Aufweichung der beschäftigungspolitischen Verantwortung der Lohnpolitik verbunden sein. Anderenfalls besteht die Gefahr, daß die Modernisierung und Rationalisierung der Unternehmen unterbleibt und die an sich nur kurzfristig gedachten Beschäftigungsprogramme ständig verlängert werden müssen. Generelle Lohnsubventionen sind deshalb kein tauglicher Ansatz.

Stundenlohnsteigerungen von 50 bis 60%, wie sie sich in den neuen Bundesländern aufgrund der Vereinbarungen für 1991 ergeben, sind mit ökonomischen Kriterien nicht nachzuvollziehen, auch wenn nicht ausgeschlossen werden sollte, daß es durch den Abbau unrentabler Arbeitsplätze und das Anlaufen eines Investitionsaufschwungs zu kräftigeren Produktivitätsschüben kommt, als es heute noch erwartet wird. Die sektorale Wirtschaftsentwicklung wird in den neuen Bundesländern z.B. nicht den früheren Strukturen der alten Bundesländer folgen, sondern sehr schnell einen deutlich höheren Dienstleistungsanteil aufweisen als die alten Bundesländer im vergleichbaren Entwicklungsstadium.

Die lohnpolitischen Entscheidungen im östlichen Deutschland weisen auf eine Dilemma-Situation hin. Die ökonomischen Fakten und Indikatoren in den Unternehmen rechtfertigen bisher in der Mehrzahl der Industriebranchen keinen Lohnerhöhungsspielraum. Aber es gibt in der besonderen Situation der neuen Bundesländer eine Reihe von sozial- und gesellschaftspolitischen Einflüssen, denen bei der Würdigung der tatsächlichen lohnpolitischen Entscheidungen ein enormes Gewicht zukommt. Dazu zählen die hohen Einkommenserwartungen der Bürger im Zuge des deutschen Einigungsprozesses sowie die als Gefahr empfundene Befürchtung eines übermäßigen Abwanderungsprozesses von Ost nach West. Außerdem haben sich die Gewerkschaften die Ablösung der mehrjährigen Rationalisierungsschutzabkommen aus der Modrow-Zeit teuer abkaufen lassen. Zur Dilemma-Situation beigetragen hat auch die starke Lohninterdependenz. Überdurchschnittliche Verdienstanhebungen im Dienstleistungsbereich und das Vorauseilen des öffentlichen Dienstes brachten andere Branchen in Zugzwang. Außerdem spielte die ständige Sorge eine Rolle, durch den Abbau von Subventionen im Wohnungs-, Verkehrs- und Energiebereich von einer Preiswelle überrollt zu werden. Dies obwohl die Realeinkommen bis Anfang 1991 aufgrund starker Preisreduzierungen im letzten Jahr sogar noch schneller zunahmen als die Nominalverdienste.

Vorgriff auf Produktivitätssteigerungen

Eine Vermischung zwischen den lohnpolitischen Entscheidungen und der Steuer- bzw. Sozialpolitik sollte es nicht geben. Die Lohnpolitik darf für Kompensationen beim Subventionsabbau im Wohnungs- und Verkehrsbereich nicht in Anspruch genommen werden, damit es nicht zu weiteren unvertretbaren Kostenentwicklungen kommt. Sofern aufgrund sozialpolitischer Erwägungen ein Ausgleich in Betracht zu ziehen ist, sollte dies Sache der staatlichen Steuer- und Sozialpolitik sein.

Immerhin ist bemerkenswert, daß die Tarifabschlüsse sehr schnell die differenzierten Lohn- und Gehaltsgruppen von West nach Ost übertragen haben. Damit kann einer der größten Mängel der früheren Einkommenspolitik in der ehemaligen DDR, die starke Nivellierung aller Einkommen, relativ schnell in Richtung leistungsgerechter Lohnstrukturen vorangetrieben werden.

Insgesamt müssen die Lohnabschlüsse als Vorgriff auf künftige Produktivitätssteigerungen gewertet werden. Um so wichtiger ist es, die noch vorhandenen Hindernisse des Modernisierungsprozesses abzubauen und die aufgerissene Lücke zwischen Lohn- und Produktivitätsniveau wieder zu schließen. Hierzu gehört die ungehinderte Möglichkeit der Betriebe, überzähliges Personal zu entlassen, ebenso wie die Verbesserung der Finanzierungsperspektiven durch Schaffung klarer Eigentumsverhältnisse und die beschleunigte Aufnahme westdeutscher und ausländischer Kooperationspartner. In den vergangenen Monaten hat sich bereits gezeigt, daß die Bildung solcher Kooperationen wesentlich dazu beiträgt, die Finanzierungsprobleme bei der notwendigen Modernisierung und Kapitalintensivierung zu mindern.

Die Auflösung der lohnpolitischen Dilemma-Situation in den neuen Bundesländern wäre theoretisch mit unterschiedlichsten Alternativen denkbar. Ein Weg, bei dem an Stelle der verbandlichen Verhandlungen die betriebliche Ebene gewählt worden wäre, hätte die Probleme allerdings noch ungleich vergrößert. Denn häufig genug gab es bei Belegschaft und Unternehmensleitung gleichgerichtete Zielvorstellungen zur Einkommensentwicklung.

Chancen kooperativer Strategien

Langfristig spiegelt das tarifpolitische Verhalten von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in hohem Maße die Wohlstandsentwicklung in der Bundesrepublik wider. In den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg stand der Interessengegensatz zwischen den Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit ganz im Vordergrund. Die gesamtwirtschaftliche Lohnquote war der entscheidende Verteilungsindikator eines mehr konfliktorientierten tarifpolitischen Verhaltens der Arbeitsmarktparteien. Mit der Abnahme der Aussagefähigkeit der gesamtwirtschaftlichen Lohnquote, mit dem Wohlstandszuwachs der Arbeitnehmerhaushalte und dem ständig wachsenden Anteil von Vermögenseinkommen im Gesamtbudget der privaten Haushalte sowie durch die Verwendung eines Teils der Produktivitätssteigerungen für Arbeitszeitverkürzungen hat die Bedeutung des Verteilungsindikators Lohnquote erheblich abgenommen. Die Konturen einer funktionalen Verteilung auf Kapital- und Arbeitseinkommen lassen sich dadurch immer weniger auf die personelle Einkommensverteilung übertragen.

Hierin dürfte einer der Gründe liegen, warum es bei den Gewerkschaften – trotz grundlegender Unterschiede zwischen den verschiedenen gewerkschaftlichen Richtungen und trotz eines Verharrens einzelner Gewerkschaften bei nicht mehr zeitgerechten Konfliktstrategien – einen gewissen Wandel vom mehr konfliktorientierten zum kooperativen Verhalten gegeben hat. Diejenigen Gewerkschaften, die sich schon relativ früh für eine moderne kooperative Orientierung gegenüber ihrem Tarifpartner einsetzten, können heute in der Regel auf eine besonders erfolgreiche Bilanz ihrer Gewerkschaftsarbeit zurückblicken. Es bleibt allerdings offen, ob nach dem Zusammenbruch des real existierenden Sozialismus und den Veränderungen in der Erwerbstätigenstruktur eine Gewerkschaftspolitik weiter an Boden gewinnt, die den gewerkschaftlichen Erfolg mehr in der Kooperation mit den Unternehmern als im Konflikt sucht.

Bedarf an Differenzierung

Mit dem Wandel von der konfliktorientierten zur kooperativen tarifpolitischen Strategie könnten verteilungspolitische Instrumente an Bedeutung gewinnen, die bisher, nicht zuletzt aufgrund der ideologischen Fixierungen im Gewerkschaftsbereich, ohne Realisierungschancen waren. Dies gilt z.B. für die Möglichkeit, im Rahmen tariflicher und betrieblicher Lohnpolitik die Möglichkeiten einer Differenzierung nach Qualifikation und Sektoren noch mehr als bisher voranzutreiben. Denkbar ist auch eine Erweiterung der Spielräume für die betriebliche Personalpolitik, in dem die Tarifvertragsparteien Rahmenfestsetzungen vornehmen und es den Betrieben überlassen, entsprechend den betrieblichen Bedingungen situationsgerechte Lösungen für den Einzelfall zu finden. Dieser Weg wurde bisher vor allem in der Arbeitszeitpolitik beschritten. Voraussetzung ist allerdings, daß die tarifvertraglichen Abmachungen weiterhin vom sogenannten Geleitzugprinzip geprägt werden. Strategien, die dieses Prinzip umgehen und auf ein noch schnelleres Tempo der tariflichen Entwicklung hinauslaufen, wären zum Scheitern verurteilt. Auch eine Gewinnbeteiligung würde ihr Ziel verfehlen, wenn damit die Spielräume der betrieblichen Personalpolitik nicht erweitert, sondern eingeengt und letztlich nur der Personalkostendruck für alle Unternehmen erhöht würde.

Die Tarifautonomie führt zu gesamtwirtschaftlich vernünftigen Verteilungsergebnissen, wenn es gelingt, die tariflichen Fixierungen so vorzunehmen, daß den Unternehmen noch Spielraum für eigene Gestaltungen bleibt. Dies wird am ehesten erreicht, wenn die tarifvertraglichen Lohn- und Gehaltszuwächse von einer vorsichtigen Einschätzung des Verteilungsspielraums ausgehen, um den Betrieben Spielräume zu belassen, die vor allem für Differenzierungen nach dem Leistungsprinzip zur Verfügung stehen. Der „fragilen Größe"[4] Tarifautonomie würde eine solche Strategie am meisten gerecht.

[4] Gerhard Müller: Die Tarifautonomie in der Bundesrepublik Deutschland. Rechtliche und ethische Grundlagen, in: Soziale Orientierung, Bd. 6, Berlin 1990, S. 354.