

Möllemann, Jürgen W.; Murmann, Klaus; Meyer, Heinz-Werner

**Article — Digitized Version**

## Öffnungsklauseln für ostdeutsche Tarifverträge?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Möllemann, Jürgen W.; Murmann, Klaus; Meyer, Heinz-Werner (1992) :  
Öffnungsklauseln für ostdeutsche Tarifverträge?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag  
Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 8, pp. 395-402

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136908>

**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.*

# Öffnungsklauseln für ostdeutsche Tarifverträge?

*Die Bundesregierung plant, in Ostdeutschland in begründeten Notfällen eine befristete Abdingbarkeit von Tarifverträgen durch Betriebsvereinbarungen einzuführen.*

*Jürgen W. Möllemann, Dr. Klaus Murmann und Heinz-Werner Meyer nehmen Stellung.*

Jürgen W. Möllemann

## Ein Überdenken der Tarifpolitik in Ostdeutschland ist erforderlich

Die Arbeitskosten und ihre Auswirkungen auf die neuen Bundesländer bereiten mir derzeit Sorge, weil sie nicht im Einklang mit den Erfordernissen stehen, die im Zusammenhang mit der Vereinigung Deutschlands entstanden sind.

Die Löhne sind in Ostdeutschland losgelöst von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entsprechend der seinerzeit in Erwartung einer schnellen Angleichung festgelegten Stufenregelungen gestiegen. Die Tarifpolitik in Westdeutschland führt in diesem Jahr erneut zu einem starken Anstieg der Lohnstückkosten und verläuft damit in Bahnen, als habe sich durch die deutsche Einheit der Rahmen für lohnpolitische Entscheidungen nicht verändert.

In den neuen Bundesländern haben sich im Ergebnis aufgrund sprunghafter Lohnsteigerungen, mit denen die Produktivitätsentwicklung bei weitem nicht Schritt gehalten hat, die Lohnstückkosten stark erhöht. Dadurch gehen viele Arbeitsplätze zusätzlich verloren, die andernfalls

hätten erhalten werden können. Zugleich wird das Entstehen neuer Beschäftigungsmöglichkeiten behindert, weil Investoren dadurch von einem Engagement in den neuen Bundesländern abgeschreckt werden.

Worum es jetzt nicht geht, ist im Zorn zurückzublicken und Schuldige zu suchen. Auch der Bundesregierung sind bei der Einschätzung der Entwicklung Fehler unterlaufen. Freie Gewerkschaften müssen nach 40 Jahren anderer Erfahrungen deutlich machen, daß sie keine Lohndrücker, sondern Vorreiter einer schnellen Angleichung sein wollen. Arbeitgeber haben zu optimistisch in die Zukunft geschaut oder in dem einen oder anderen Fall im Westen auch einer vermeintlichen Konkurrenz aus dem Osten entgegenwirken wollen. Worum es jetzt geht, ist nüchtern zu konstatieren, daß ohne Änderungen der Lohnpolitik die Chancen für eine Verbesserung der Beschäftigungslage in Ostdeutschland noch für lange Zeit beeinträchtigt werden. Dem muß auch die Lohn-

politik für Westdeutschland Rechnung tragen, die aufgrund von Stufenregelungen mittelbar Wirkungen auch in Ostdeutschland entfaltet.

### Differenzierte Tarifpolitik

In dieser Situation ist auch ein Überdenken der Tarifpolitik erforderlich. In den alten Bundesländern muß die Einsicht wachsen, daß mit der deutschen Einheit der Spielraum für reale Einkommenszuwächse geringer geworden ist. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang, daß das Investitionsklima in der Wirtschaft günstig bleibt; denn nur wenn die Investitionsneigung in der Wirtschaft sich positiv entwickelt, wird auch die Investitionstätigkeit in Ostdeutschland höher sein.

In den neuen Bundesländern müssen Wege gefunden werden, um regionalen, sektoralen und betrieblichen Notwendigkeiten angemessen Rechnung zu tragen. Dort wo mit modernen Produktionsanlagen und modernem Management Produkte erzeugt werden, die auf westlichen

Märkten zu Wettbewerbspreisen abgesetzt werden, kann die Anpassung der Löhne schneller vor sich gehen. Dort wo der Umstellungsprozeß noch einige Zeit erfordert, muß die Möglichkeit gegeben sein, in der Lohnentwicklung einen vorsichtigeren Kurs einzuschlagen. Dies gilt besonders für Branchen und Unternehmen, die erst neue Märkte erschließen müssen, was erhöhte Einstiegskosten und Preisflexibilität bedingt. Ein solches differenziertes und zugleich moderates Vorgehen in der Tarifpolitik eröffnet Wachstums- und Beschäftigungschancen, die nicht nur gesamtwirtschaftlich anzustreben sind, sondern gerade auch im Interesse der betroffenen Arbeitnehmer liegen.

Ein erster und wichtiger Schritt wäre, daß den Unternehmen, die in Not geraten, weil sie ihre Interessen zum Zeitpunkt des Tarifabschlusses nicht in einem angemessenen Umfang zum Ausdruck bringen konnten oder weil ihre wirtschaftliche Entwicklung falsch eingeschätzt wurde, die notwendigen Korrekturen ermöglicht werden. Deshalb halte ich den Vorschlag der mit Deregulierungsfragen befaßten Koalitionsarbeitsgruppe für richtig, daß in Notfällen geltende Tarifverträge in den neuen Ländern durch Betriebsvereinbarungen zeitlich befristet geändert werden können. Die Tarifvertragsparteien erhalten bei der Feststellung des Notfalls ein Vetorecht. Der Vorwurf eines Eingriffs in die Tarifautonomie ist deshalb unberechtigt. Die sehr engen Eingriffsvoraussetzungen und das Vetorecht gewährleisten, daß die Vorteile der Unabdingbarkeit von Verbandstarifverträgen, insbesondere die vertragliche Schutzfunktion für die Arbeitnehmer und die gesicherte Kalkulationsbasis für die Betriebe grundsätzlich erhalten bleiben. Das Bundeskabinett hat diese Regelung gebilligt und den Bundesarbeitsminister mit der Um-

setzung beauftragt. Man wird noch über Einzelheiten der Regelung reden müssen. Ein Notfall kann z. B. darin gesehen werden, daß die Einschränkung oder Stilllegung eines ganzen Betriebes oder wesentlichen Betriebsteils ansteht oder ohne Änderung der Tarife in größerem Umfang Entlassungen vorgenommen werden müssen.

#### Eröffnung von Sanierungschancen

Man muß sich darüber im klaren sein, daß die Abbedingung von Tarifverträgen kein Allheilmittel und nur sinnvoll ist, wenn dadurch Sanierungschancen eröffnet werden. Die Abdingbarkeit soll bedrängte Unternehmen in die Lage versetzen, eine Sanierung ohne oder mit möglichst geringem Personalabbau vorzunehmen.

Die vorgesehene gesetzliche Abdingbarkeit von Tarifverträgen durch Betriebsvereinbarungen ermöglicht nur eine betriebsbezogene Differenzierung der Löhne im Notfall. Eine ausreichende sektorale oder regionale Spreizung der Tarife wird dadurch nicht erreicht. Dies könnte z. B. im Rahmen der in einer Reihe von

Wirtschaftsbranchen tarifvertraglich verankerten Revisionsklauseln geschehen. Dort haben die Tarifvertragsparteien vereinbart, daß sie, sobald eine Partei dies wünscht, jederzeit ab 1. Januar 1993 in Verhandlungen darüber eintreten können, ob die getroffenen Tarifvereinbarungen durchführbar sind oder angesichts der wirtschaftlichen und sozialen Lage dem jeweiligen Tarifgebiet angepaßt werden müssen. Hier haben also auch die Tarifvertragsparteien ein Instrument, in beiderseitigem Einvernehmen das richtige Maß zu finden.

In den alten Bundesländern funktioniert die Tarifpolitik nach dem Geleitzugprinzip, d.h., Tariflöhne sind Mindestlöhne, die weitgehend von jedem Verbandsmitglied bezahlt werden können, während die leistungsstarken Unternehmen höhere Effektivlöhne bezahlen. In den neuen Bundesländern sind die Tariflöhne dagegen de facto zugleich Höchstlöhne. Die Akzeptanz der Tarifbindung ist entsprechend geringer. Damit das bundesdeutsche Tarifrecht und die langjährig praktizierte Tarifpraxis auch in den neuen Bundesländern funktionieren, müssen die Tariflöhne flächendeckend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Betriebe angenähert werden.

#### Verantwortung der Tarifvertragsparteien

Auch die Tarifvertragsparteien müssen sich verstärkt ihrer lohn- und beschäftigungspolitischen Verantwortung bewußt werden. Sie müssen für das einzelne Unternehmen und nicht nur für den gesamten Tarifverband Stellung nehmen und Mitverantwortung tragen. Genau dies bewirkt der Vorschlag der Deregulierungskommission. Der Staat kann nicht durch immer neue Subventionen am Arbeitsmarkt die Tarifparteien aus der Verantwortung für die Arbeitslosen entlassen. Mit über

Die Autoren  
unseres  
Zeitgesprächs:

*Jürgen W. Möllemann, 47, ist  
Bundesminister für Wirtschaft  
in Bonn.*

*Dr Klaus Murmann, 60, ist  
Präsident der Bundesver-  
einigung der Deutschen Ar-  
beitgeberverbände in Köln.*

*Heinz-Werner Meyer, 59, ist  
Vorsitzender des Deutschen  
Gewerkschaftsbundes in  
Düsseldorf.*

400 000 Beschäftigten in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und inzwischen mehr als 500 000 Teilnehmern an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung sind Grenzen erreicht, die ein Überdenken erforderlich machen.

Ein Überdenken der Tarifpolitik in den neuen Bundesländern muß sich auch auf die Löhne bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit beziehen. Die tarifliche Entlohnung der Beschäftigten in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme macht nicht deutlich, daß es sich hier um eine öffentlich finanzierte Beschäftigung handelt, die aus sozial- und arbeitsmarktpolitischen Gründen gefördert wird. Die

Löhne von regulär Beschäftigten werden hingegen im Wettbewerb und am Markt erwirtschaftet. Dies führt zu Verharrungstendenzen, da für die Teilnehmer von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kein finanzieller Anreiz besteht, sich um eine ungeforderte Beschäftigung zu bemühen. Auch tritt angesichts des erheblichen Volumens von ABM in den neuen Bundesländern der Charakter dieses Instruments als befristete Hilfe in einer Übergangsphase in den Hintergrund. Zudem wächst die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen, wenn Unternehmen mit Betrieben konkurrieren müssen, deren Lohnkosten teilweise von der Bundesanstalt für Arbeit finanziert werden. Ich

habe deshalb schon mehrfach an die Tarifvertragsparteien appelliert, durch eine Entgelt differenzierung dem besonderen Charakter von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Rechnung zu tragen.

Ich bin zuversichtlich, daß bei konstruktiver Zusammenarbeit aller Beteiligten vernünftige Lösungen gefunden werden. Ich erinnere daran, daß sich die moderate Lohnpolitik der Tarifpartner in Westdeutschland von 1982 bis 1990 ausgezahlt hat. Sie führte zu einer beträchtlichen Steigerung der Investitionen, einem bemerkenswert starken Anstieg der Zahl neuer Arbeitsplätze und zu einer spürbaren Mehrung des Wohlstandes.

---

Klaus Murmann

## Tarifautonomie auf dem Prüfstand

---

**D**ie in der Bundesrepublik durch Artikel 9 Abs. 3 Grundgesetz verfassungsrechtlich geschützte und im Tarifvertragsgesetz kodifizierte Tarifautonomie hat in über vierzig Jahren ihre Funktions- und Leistungsfähigkeit im großen und ganzen bewiesen. Ehrlicherweise muß jedoch zugestanden werden, daß ein uneingeschränkt positives Urteil nur für die weiter zurückliegende Vergangenheit abgegeben werden kann. Die Entwicklung seit den siebziger Jahren gibt demgegenüber durchaus Anlaß zur Sorge. Erst recht jedoch muß die tarifpolitische Entwicklung in den neuen Bundesländern, in denen die Tarifautonomie mit Beginn der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion zum 1. Juli 1990 eingeführt wurde, bedenklich stimmen.

Die Tarifautonomie ist zum einen

Eckpfeiler der wirtschaftlichen Freiheit und überträgt beiden Partnern zum anderen bei dem Versuch des Ausgleichs zwischen sozial wünschenswertem und wirtschaftlich machbarem große Verantwortung für Wachstum, Beschäftigung und Preisniveaustabilität. Der flächendeckende Verbandstarifvertrag hat sich hierbei in der Vergangenheit für unsere Wirtschafts- und Sozialordnung als ein tragendes Element erwiesen. Er setzt soziale Mindestnormen, die einen staatlichen Mindestlohn, wie er in vielen Ländern anzutreffen ist, erübrigen. Der tarifpolitische Kompromiß gilt gleichermaßen für alle tarifgebundenen Unternehmen, die dadurch vor permanenten Lohndiskussionen innerhalb der Werkstore verschont bleiben. Hinzu kommt, daß während der Laufzeit des Tarifvertrages Friedenspflicht

zwischen den Beteiligten besteht. Der soziale Frieden in den Betrieben war und ist ein wesentlicher Standortvorteil Deutschlands. Er ist nicht zuletzt auf diese Ordnungsfunktion des Tarifvertrages zurückzuführen.

Flächendeckende Tarifnormen sind jedoch nur dann sinnvoll, wenn sie nicht nur in rechtlicher, sondern vor allem auch in ökonomischer Hinsicht wirkliche Mindestnormen sind. Die tarifvertraglichen Arbeitsbedingungen müssen sich im Rahmen des „Geleitzugprinzips“ an der Leistungsfähigkeit der „langsameren Schiffe“ orientieren. Nur so können alle tarifvertraglich gebundenen Unternehmen wirtschaftlich mithalten. Indem leistungsstärkere Unternehmen übertariflich entlohnen können, entsteht über die sogenannte „Lohn-drift“ eine marktgerechte Effektivlohnstruktur.

**Anlaß zur Sorge**

Diese „goldene Regel“ der Tarifpolitik ist in den alten Bundesländern allerdings im Laufe der Vergangenheit immer mehr verwässert worden. Aus organisationspolitischen Gründen haben die Gewerkschaften seit den siebziger Jahren kontinuierlich das Ziel verfolgt, außer- und über-tarifliche Entgeltbestandteile tarifvertraglich zu zementieren. Notwendige Flexibilisierungsspielräume sind hierdurch verlorengegangen. Statt Preisniveaustabilität und eines möglichst hohen Beschäftigungsgrades wurden „beeindruckende“ Lohnzahlen zum Maßstab gewerkschaftlicher Tarifpolitik. Die Tarifabschlüsse orientieren sich dabei immer weniger an der Produktivität der Grenzbetriebe.

In der Folge dieser Entwicklung klagten heute vor allem kleine und mittelständische Unternehmen über das hohe Niveau der tarifvertraglichen Arbeitsbedingungen. Der Fall IBM zeigt zudem, daß zwischenzeitlich selbst Großunternehmen die Nachteile einer Tarifbindung höher als deren Vorteile bewerten können, wenn die tarifpolitischen Strukturen nicht mehr mit ihren unternehmerischen Organisationsstrukturen übereinstimmen. Zum Teil wird laut über

Verbandsaustritte nachgedacht, um sich der Tarifbindung zu entziehen; zum Teil werden sie bereits vollzogen. Auch scheint die Bereitschaft abzunehmen, sich bei Unternehmensneugründungen unter das schützende Dach eines Arbeitgeberverbandes zu begeben, weil man glaubt, außerhalb der Tarifverträge besser zu fahren.

**Gefahren gesetzlicher Öffnungsklauseln**

Dies alles stimmt nachdenklich und gibt Anlaß zur Sorge um die weitere Entwicklung der Tarifautonomie. Durchaus nachvollziehbar ist, wenn seitens der Wissenschaft und der Politik laut über die Einführung *gesetzlicher* Öffnungsklauseln nachgedacht wird: Einzelnen Unternehmen soll im Falle einer wirtschaftlichen Notlage auch ohne Vorliegen einer entsprechenden *tarifvertraglichen* Öffnungsklausel das Initiativrecht zur Unterschreitung der tarifvertraglichen Arbeitsbedingungen gestattet sein. Derartige Vorschläge sind nicht neu. Bereits seit Anfang der achtziger Jahre sehen vor allem ordoliberalen Ökonomen hierin ein Druckmittel, um die Tarifpartner auf den marktwirtschaftlichen Pfad zurückzuzwingen.

Das Ziel selbst kann von den Arbeitgebern nur unterstützt werden, aber das Mittel ist nicht ohne Probleme: Der lohnpolitische Konflikt verlagert sich von der Verbands- auf die Betriebsebene; d. h., die friedensstiftende Funktion des Verbandstarifs könnte auf diese Weise ins Wanken geraten, so daß den Betrieben dann eine permanente Lohn-diskussion beschert würde. Englische Negativbeispiele betrieblicher Lohnkonflikte schrecken ab! Jedenfalls wäre eine solche Entwicklung nicht unbedingt zum Vorteil des sozialen Friedens. Zudem droht daraus die Gefahr, daß sich die Tarifverträge im sicheren Wissen um die Ausstiegsmöglichkeiten der leistungsschwächeren Unternehmen um so mehr an den leistungsstärksten Unternehmen orientieren und daß damit das allgemeine Tarifkostenniveau schneller nach oben driftet.

Diese Gefahren, die von *gesetzlichen* Öffnungsklauseln für das Tarifvertragssystem ausgehen, lassen sich nicht ohne weiteres beiseite schieben. Gleichwohl müssen sie sorgfältig gegen diejenigen Probleme abgewogen werden, die die Tarifpartner sich selbst und der Gesamtwirtschaft dann bereiten, wenn sie nicht im Rahmen der Tarifautono-

**VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG**

**WELTKONJUNKTURDIENST**

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.

Jahresbezugspreis  
DM 96,-  
ISSN 0342-6335

**VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG**

mie aussich selbst heraus die Kraft zur Korrektur finden.

Prinzipiell ist das tarifpolitische Instrumentarium hierzu schon jetzt vorhanden: Bereits nach geltendem Recht können Unternehmen, die sich in wirtschaftlicher Notlage befinden, die tarifvertraglichen Arbeitsbedingungen unterschreiten, wenn entweder eine *tarifvertragliche* Öffnungsklausel besteht oder wenn beide Tarifvertragsparteien einer Abweichung vorher oder nachher zustimmen; und selbstverständlich ist es den Vertragsparteien unbenommen, einmal abgeschlossene Verträge abzuändern, wenn sich deren wirtschaftliche Grundannahmen als falsch erweisen. Wichtig ist, daß diese Möglichkeiten auch genutzt werden.

### Ostdeutsche Lohnentwicklung

Derzeit steht insbesondere die Tarifpolitik in den neuen Bundesländern im Kreuzfeuer der Kritik. Seit Mitte 1990 haben sich die Löhne und Gehälter der ostdeutschen Arbeitnehmer nahezu verdoppelt. Derzeit werden in den meisten ostdeutschen Wirtschaftsbereichen zwischen 60 und 70% der Westtarife gezahlt; die Effektivverdienste betragen rund 50% des westdeutschen Niveaus.

Auch wenn sich inzwischen durchaus schon leistungsfähige Unternehmen herausgebildet haben, verharret das durchschnittliche Produktivitätsniveau der ostdeutschen Wirtschaft weiterhin bei rund einem Drittel des westdeutschen Niveaus. Die ostdeutschen Lohnstückkosten sind im Ergebnis doppelt so hoch wie in Westdeutschland. Gleichwohl sind nicht zuletzt durch die Anbindung der ostdeutschen an die westdeutsche Lohnentwicklung in mehrjährigen Tarifverträgen auch auf absehbare Zeit hin Lohnanhebungen von nicht selten rund 30% pro Jahr vorprogrammiert. Die Spanne der Steigerungsraten beträgt in diesem Jahr zwischen 17 und 34%.

Nur in einzelnen prosperierenden Branchen und Unternehmen können derartige Lohnsteigerungen finanziert werden. Sie sind jedoch derzeit noch die Ausnahme und würden bei Fortsetzung der bisherigen Lohnpolitik kaum zur Regel. Dies ruft die Gefahr hervor, daß einer vergleichsweise geringeren Zahl von Arbeitsplatzbesitzern, die nach Westlöhnen bezahlt werden, bald mehrheitlich diejenigen gegenüberstehen, die wegen der raschen, wirtschaftlich nicht vertretbaren Lohnanpassung ihren Arbeitsplatz verloren haben.

Bedacht werden muß allerdings, daß die ersten Tarifverträge in Ostdeutschland – und hierbei auch die mehrjährigen Stufenpläne – zu einer Zeit abgeschlossen wurden, als einerseits die hierfür notwendigen institutionellen Voraussetzungen wie insbesondere funktionsfähige Tarifträgerverbände noch nicht gegeben waren und als es andererseits an Daten über die tatsächliche Leistungskraft der ostdeutschen Wirtschaft fehlte. Auch ist daran zu erinnern, daß im Jahr 1990 alle die künftige Entwicklung in den neuen Bundesländern viel zu optimistisch einschätzten.

### Verantwortung der Tarifpartner

Der Hinweis auf institutionelle Unzulänglichkeiten und Fehleinschätzungen in der Anfangsphase der Tarifautonomie in Ostdeutschland entläßt die Tarifpartner nicht aus der Verantwortung, die zwischenzeitlich erkannten Probleme aus eigener Kraft zu lösen. Die Gewerkschaften lassen hierbei jedoch wenig Bewegung erkennen. Zwar beklagen auch sie, daß es auf Arbeitgeberseite verstärkt zu Verbandsaustritten kommt, sofern neu gegründete Unternehmen nicht sogar von Anfang an dem Verband fernbleiben. Ihre Einsicht in die Notwendigkeit entsprechender Kurskorrekturen bei der Tarifpolitik

für die neuen Bundesländer, beispielsweise durch die Anwendung bestehender Revisionsklauseln, hat dies bisher jedoch noch nicht erkennbar gefördert. Mit anderen Worten: Die tarifpolitischen Probleme in Ostdeutschland entstehen nicht dadurch, daß es keine Instrumente gäbe, zu hohe Tariflöhne legal zu korrigieren, sondern dadurch, daß die Gewerkschaften sich weigern, ihr Einverständnis dazu zu geben, d. h., vom vorhandenen Instrumentarium im Sinne einer Korrektur auch Gebrauch zu machen.

Die Gewerkschaftsseite bleibt damit weiterhin Gefangene ihrer eigenen Erfolgshetorik: Zu Recht verweist der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft in seiner jüngsten Stellungnahme darauf, daß die Gewerkschaften mehr noch als alle Politiker von Anfang an Illusionen hinsichtlich des möglichen Tempos der Lohnangleichungen geweckt haben und es noch heute tun. Sie finden noch immer nicht den Mut, den Arbeitnehmern die Wahrheit zu sagen, daß auch in Ostdeutschland nur Löhne bezahlt werden können, die zuvor erwirtschaftet wurden. Nach außen hin halten sie zwecks vordergründiger Gesichtswahrung an den notwendigerweise unter unzureichender Datenbasis abgeschlossenen Stufenplänen fest. Andererseits sind sie sogar bereit hinzunehmen, daß vor Ort aus schierer wirtschaftlicher Notlage heraus in zunehmendem Maße stillschweigend von den Tariflöhnen nach unten abgewichen wird, solange dies nicht an die große Glocke gehängt wird. Dieses zwiespältige Verhalten führt zu einer schleichen- den und nicht mehr steuerbaren Erosion der Tariflandschaft. Der Tarifvertrag ist nur noch der schöne Schein; mit der rauhen Wirklichkeit fertig zu werden, überlassen die Gewerkschaften demgegenüber den Betriebsparteien und, wenn diese es nicht schaffen, den Arbeitslosen.

Die Bundesregierung denkt derzeit konkret über die befristete Einführung einer *gesetzlichen* Öffnungsklausel in den neuen Bundesländern nach. Sie drückt damit ein nicht unbeträchtliches Mißtrauen gegenüber den Tarifparteien aus. Angesichts der tarifpolitischen Probleme in Ostdeutschland und deren Folgen für die Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik ist dieses Mißtrauen durchaus verständlich. Die Sozialpartner müssen sich dieser Kritik stellen. Im übrigen ist der Staat, soweit es sich um Treuhandunternehmen im Osten handelt, als Fiskus unmittelbar betroffen; er zahlt – der Steuerzahler zahlt – die Verluste der Treuhandunternehmen, auch die infolge zu hoher Lohnab-

schlüsse, solange diese Unternehmen nicht privatisiert sind. Es ist deshalb nicht damit getan, mit Rücksicht auf die klassische Form des Tarifvertrages die Regierungspläne in Bausch und Bogen zu verwerfen und ansonsten alles beim alten zu belassen. Arbeitgeber und Gewerkschaften müssen statt dessen möglichst rasch zu konstruktiven Gesprächen zusammenfinden, in deren Ergebnis die Tarifpolitik in Ostdeutschland wieder mit dem wirtschaftlich Möglichen in Einklang gebracht wird.

### **Konstruktive Gespräche notwendig**

Behalten die Gewerkschaften ihre ablehnende Haltung bei, kann die Tarifautonomie in den neuen Bundes-

ländern möglicherweise tatsächlich nur durch eine *gesetzliche* Öffnungsklausel in ihrer Substanz erhalten werden. Für Ostdeutschland könnte sie unter Umständen die befristete Ultima ratio gerade auch im Interesse einer funktions- und leistungsfähigen Tarifpolitik sein, wenn sich die Gewerkschaften weiterhin der Einsicht in das gesamtwirtschaftlich Notwendige verschließen. Bezüglich der konkreten Ausgestaltung dieser Öffnungsklausel bleiben noch Fragen offen, über die zwischen allen Beteiligten noch ausführlich gesprochen werden muß. Es kommt hierbei insgesamt darauf an, die befristete Öffnungsklausel für Notfälle systemgerecht in die praktizierten Formen der Tarifautonomie einzupassen.

---

Heinz-Werner Meyer

## Ostdeutschland – kein Übungsfeld für Deregulatoren

---

**D**eregulierung, dieses Zauberwort marktwirtschaftlicher Ordnungspolitiker durchzieht die gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen der Bundesrepublik seit Ende der siebziger Jahre. Ideologisch aufgeblasen zu Formeln wie „individuelle Freiheit versus kollektivistische Bevormundung“ wird Deregulierung mit einem Freiheitspathos versehen, das sich für die innerverbandliche Mobilisierung auf Verbandstagungen oder Parteitagungen eignen mag, aber wenig sachdienlich ist, wenn es um die Lösung konkreter wirtschafts-, struktur- oder arbeitsmarktpolitischer Probleme geht.

Wie Deregulierung in die Irre führen kann, belegen die Erfahrungen mit dem Jugendarbeitsschutzgesetz. Mit seiner Novellierung im

Jahre 1984 wurden die zulässigen Grenzen für den Arbeitsbeginn 16jähriger in die Nachtstunden ausgedehnt; dies vermehrte aber weder die Zahl der damals knappen Ausbildungsplätze noch wurde die Ausbildung verbessert. Statt dessen suchen heute Handwerksbetriebe, wie Bäckereien und Fleischereien, deren Verbände am nachdrücklichsten die Beseitigung dieser angeblich ausbildungshemmenden Vorschriften gefordert hatten, händeringend Nachwuchs.

Selbst der mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz erweiterte Rahmen für den Abschluß befristeter Arbeitsverträge hat nicht zu einer deutlichen Entspannung auf dem Arbeitsmarkt geführt, sondern zu einer wachsenden Zahl von Menschen, die sich durch ein immer undurchdringli-

ches Gestrüpp befristeter und unsicherer Arbeitsverhältnisse handeln.

Gegen eine kritische Überprüfung überkommener Regelungen ist prinzipiell nichts einzuwenden, wenn das Ziel klar ist: eine auf mehr Individualität angelegte Lebensplanung zu ermöglichen, den Beschäftigten mehr Gestaltungsspielräume für Arbeitszeit und Arbeitsverhältnisse zu eröffnen. Aber gerade dies verlangt regulierte, mit den Gewerkschaften vereinbarte Rahmenbedingungen, die den Wünschen und Interessen der Beschäftigten entsprechen.

### **Dogmatische Sichtweise**

Darum hat der DGB in seiner Stellungnahme zum Bericht der von der Bundesregierung eingesetzten Unabhängigen Expertenkommission

zum Abbau marktwidriger Regulierungen deren dogmatische Sichtweise kritisiert. Mit ihrem Axiom „Deregulierung im Sinne des Abbaus unnötiger Regulierungen trägt ihren Wert in sich, weil mehr Freiheit ihren Wert in sich trägt“ immunisiert sich die Kommission gegenüber Gegenargumenten und – was noch schlimmer ist – praktischer Erfahrung. Denn wenn Deregulierung nicht mehr gerechtfertigt zu werden braucht, weil sie ihren Wert in sich selbst trägt, dann ist jede Deregulierung a priori positiv.

Die Kommission mußte sich damals unbeschadet der Sinnhaftigkeit einzelner Vorschläge den Vorwurf gefallen lassen, nicht problemorientiert, sondern aus einer bestimmten einseitigen ordnungspolitischen Sichtweise ihre Vorschläge formuliert zu haben. Diese Kritik trifft besonders auf den arbeitsmarktpolitischen Teil zu.

Aushebelung des Tarifvertragsgesetzes durch Abdingbarkeit von Tarifverträgen durch Betriebsvereinbarungen, Infragestellung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen, Lockerungen von Sozialplanregelungen, Aufhebung des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit, Lockerung des Kündigungsschutzes und Ausweitung befristeter Arbeitsverträge bildeten die Hitliste der ordnungspolitischen Lockerungsübungen, bei deren Verwirklichung nicht mehr Freiheit der Arbeitnehmer durch regulierte und geschützte Arbeitsverhältnisse, sondern mehr Freiheit der Arbeitgeber beim Heuern, Feuern und Bezahlen am Ende stehen würde.

Obwohl die Koalition vereinbart hatte, in dieser Legislaturperiode „Deregulierung in substantiellen Bereichen voranzubringen“, wäre sie gut beraten gewesen, angesichts der großen Probleme in den neuen Bundesländern und der schwierigen poli-

tischen Situation, die durch die Angriffe auf die Gewerkschaften in der Tarifrunde dieses Jahres entstanden ist, die Vorschläge der Deregulierungskommission ad acta zu legen. Zwar hat die Koalitionsarbeitsgruppe Deregulierung denn auch einen Teil der arbeitsmarktpolitischen Vorschläge der Deregulierungskommission abgelehnt, aber es ist nicht zuletzt dem Drängen des FDP geführten Wirtschaftsministeriums und dem Wirtschaftsflügel der CDU zuzuschreiben, wenn die Bundesregierung sich nun auf einen Pfad begeben hat, der nur in der Konfrontation mit dem DGB und seinen Gewerkschaften enden kann.

### Ordnungspolitischer Sündenfall

Dies gilt vor allem für den Vorschlag 86, nach dem „der Tarifvertrag im Notfall durch Betriebsvereinbarung zeitweilig abbedungen“ werden kann. Dies soll, so der Beschluß der Bundesregierung, im eng eingegrenzten Notfall geschehen. Die Tarifvertragsparteien haben bei der Feststellung des Notfalls ein Vetorecht, die Abdingbarkeit kann nur zeitlich befristet (Höchstdauer zwei Jahre) erfolgen. Aber diese Kautelen können über den ordnungspolitischen Sündenfall der Regierung nicht hinwegtäuschen: Der Tarifvertrag wird nachrangig gegenüber betrieblichen Regelungen, die Verschlechterungen beinhalten, das Günstigkeitsprinzip wird fallweise außer Kraft gesetzt.

Die Regelung soll für fünf Jahre befristet nur in den neuen Bundesländern eingeführt werden. „Anschließend“ werde „ihre Fortsetzung im Lichte der Erfahrungen mit dem Aufschwung Ost geprüft“. Salbungsvoller hätte die unschöne Absicht nicht verschleiert werden können, die katastrophale Situation auf dem Arbeitsmarkt in Ostdeutschland zum Feld für Deregulierungsexperimente

zu mißbrauchen. Es sei zwar eingeräumt, daß FDP und CSU in der Koalitionsarbeitsgruppe Deregulierung für die Abdingbarkeit von Tarifverträgen in ganz Deutschland plädierten, aber der Einstieg in den Ausstieg aus den Grundsätzen der Tarifautonomie wird in den neuen Bundesländern gesucht.

Die Gewerkschaften können die Abdingbarkeit von Tarifverträgen durch Betriebsvereinbarungen nicht zulassen. Der Tarifvertrag ist Ergebnis eines Kompromisses zwischen autonomen, handlungsfähigen Partnern. Diese Autonomie und ihre Handlungsfähigkeit sind grundgesetzlich geschützt. Gegnerfreiheit ist das eine, Durchsetzungsfähigkeit das andere Prinzip der Tarifautonomie. Beides hat der Betriebsrat nicht. Er ist durch das Betriebsverfassungsgesetz dem Wohle des Unternehmens und zur Zusammenarbeit mit dem Unternehmer verpflichtet, er kann keine Arbeitskämpfmaßnahmen einleiten, seine Handlungsfähigkeit ist begrenzt. Er ist zwar von den Belegschaften gewählt, aber in seinem Handeln nicht an ihr Wollen gebunden, d.h., ein wesentliches Element von Autonomie, die demokratische Willensbildung – in der Tarifauseinandersetzung von höchster Bedeutung – fehlt ihm.

Darum legt das Tarifvertragsgesetz aus gutem Grunde fest, daß Tarifverträge durch Betriebsvereinbarungen nur dann ausgefüllt werden dürfen, wenn dies ausdrücklich und auf einen konkreten Regelungsbestand bezogen vereinbart wurde. Die Abdingbarkeit von Tarifverträgen durch Betriebsvereinbarungen ohne solche Öffnungsklauseln vermischt in völlig unzulässiger Weise zwei Strukturprinzipien und Handlungsformen, die unsere industriellen Beziehungen prägen, die die Arbeitswelt regulieren und damit den sozialen Frieden in den Betrieben sichern.

Alles andere ist ein Angriff auf die Tarifautonomie und – um mit dem Freiheitspathos der Deregulierungskommission zu reden – einen Wert und ein Prinzip unserer freiheitlichen Ordnung an sich.

Aber auch wirtschaftspolitisch macht eine Aufweichung der Tarifautonomie wenig Sinn. 36 000 Tarifverträge sind derzeit registriert. 6500 werden jährlich erneuert. Die Regulierungsdichte entspricht der Flexibilisierungshöhe. Die Regulierung des Arbeitsmarktes durch Tarifverträge auf der Ebene einzelner Betriebe zu durchbrechen, würde hingegen zu massiven Wettbewerbsverzerrungen führen. Entweder würden qualifizierte Arbeitskräfte schneller zur Konkurrenz abwandern, oder Billiglohnbetriebe könnten mit Dumpingangeboten eine ruinöse Konkurrenz auslösen. Um kurzfristiger Profite willen würde eines der Fundamente der Standortqualität Deutschlands unterminiert – gut bezahlte und qualifizierte Arbeitskräfte.

### **Tarifpolitik in Ostdeutschland**

Bleibt die besondere Situation der Betriebe in den neuen Bundesländern: Angesichts des großen Produktivitätsgefälles zwischen West und Ost stellen die Lohnkosten für die noch überlebenden Betriebe in den neuen Bundesländern sicher eine Belastung dar. Für Betriebe, die neu angesiedelt wurden, oder für die Gewerbe, die, wie das Bankwesen, völlig neu strukturiert wurden, ist dies freilich kein Problem. Aber wo angesichts schlechter Absatzchancen und notwendiger Investitionen jede Mark zweimal umgedreht werden muß, bleibt die Lohnpolitik eine schwierige Gratwanderung zwischen der notwendigen schnellen Angleichung der Löhne und den Risiken, die diese Entwicklung für die Betriebe in sich birgt. Freilich sind es nicht allein die Lohnkosten, die Betriebe in den Ruin treiben. Schließ-

lich kommen als entscheidende Faktoren hinzu die Modernität der Anlagen, fehlende Infrastruktur, ungeklärte Eigentumsverhältnisse, Energiekosten und unerfahrenes Management. Die Tarifpolitik in den neuen Ländern wurde im übrigen den besonderen Bedingungen in Ostdeutschland angepaßt, und zwar stärker, als dies 1990 mit der Vereinbarung der ersten Stufenpläne absehbar war.

Das Tarifarchiv des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) hat bereits Anfang 1992 darauf verwiesen, daß die in den Tarifverträgen genannten Prozente und Zeiträume der Lohnangleichung nicht mit den tatsächlichen Einkommensunterschieden übereinstimmen. Aufgrund der Ausklammerung der in den Westtarifverträgen zusätzlich vereinbarten Leistungen und unter Berücksichtigung der längeren Arbeitszeit liegt das durchschnittliche Tarifniveau überwiegend zwischen 50 und 60% des Westniveaus. Dieser Durchschnittswert sagt aber noch nichts über die große Differenzierung der Löhne und Gehälter sowohl im Niveau der Angleichung als auch der strukturellen Spreizung aus: Das reicht von 904 DM monatlich in der Bekleidungsindustrie bis 3023 DM auf dem Bau, von 830 DM in der Schuhindustrie bis zu 5004 DM im Öffentlichen Dienst.

Welche Probleme die ehemals relativ einheitlich entlohnten Werktätigen in der DDR mit dieser wachsenden Differenzierung und den prozentual orientierten Tarifforderungen der DGB-Gewerkschaften haben, belegen die Erfahrungen der Betriebs- und Personalräte und mancher Beitrag von Delegierten aus den neuen Ländern auf den Gewerkschaftstagen. Angesichts der desolaten Lage vieler Betriebe haben manche DGB-Gewerkschaften tarifliche Öffnungsklauseln vereinbart, die eine Verlangsamung der Anpassung oder eine

Verringerung des Urlaubsgeldes und des Tagesverdienstes um einen gewissen Prozentsatz für einen begrenzten Zeitraum (so die Mittelstandsklausel bei der Druckindustrie) oder eine stärkere regionale Differenzierung (Metall und Elektrohandwerk Berlin) zulassen. Ein solcher Weg ist möglich, wenn er freiwillig zwischen den Tarifvertragsparteien vereinbart wird. Darum ist das Vorhaben der Bundesregierung, per Gesetz die Möglichkeit zu schaffen, Tarifverträge zu durchlöchern, angesichts der wirklichen Probleme ostdeutscher Betriebe überflüssig und unsinnig.

Wer die Not der Menschen im Osten dazu nutzt, den Durchbruch zur Deregulierung des Arbeitsmarktes und damit zur Auflösung solidarischer Interessensvertretung aller lohnabhängig Beschäftigten in Deutschland zu erzwingen, spaltet und riskiert einen gesellschaftspolitischen Grundkonflikt mit den Gewerkschaften. Denn so differenziert sich auch die Tariflandschaft in den nächsten Jahren in den neuen Bundesländern entwickelt – an dem Ziel der Angleichung der Arbeits- und Lebensbedingungen werden die DGB-Gewerkschaften festhalten.

Die Tarifpolitik der Gewerkschaften in der über vierzigjährigen Geschichte der Bundesrepublik hat noch keinen Betrieb in die Pleite getrieben – auch nicht die Arbeitszeitpolitik. Angesichts der großen Probleme in Ostdeutschland werden sich darum auch zwischen den Tarifpartnern Lösungen finden lassen, die dieser besonderen Situation Rechnung tragen, ohne daß Grundprinzipien unserer Wirtschaftsordnung und unserer Verfassung außer Kraft gesetzt werden müssen. Im Gegenteil: Gerade in schwierigen Zeiten müssen sie sich bewähren. Es gibt keinen Handlungsbedarf für Deregulierung, weder diesseits noch jenseits der Elbe.