

Seitel, Hans Peter

Article — Digitized Version

Beschäftigungsschub durch Öffnung der Tarifverträge

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Seitel, Hans Peter (1995) : Beschäftigungsschub durch Öffnung der Tarifverträge, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 2, pp. 94-100

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137213>

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.

Hans Peter Seitel

Beschäftigungsschub durch Öffnung der Tarifverträge?

Befürworter von betrieblichen Öffnungsklauseln für Verbandstarifverträge erhoffen über dann mögliche flexible Lohnanpassungen an die Leistungsfähigkeit eines Unternehmens eine Verringerung des Stellenabbaus als Folge von einheitlichen Mindesttarifnormen. Ist ein Beschäftigungsschub durch Öffnung der Tarifverträge zu erwarten?

Die hohe Arbeitslosigkeit hat Forderungen nach einer Deregulierung der Arbeitsbeziehungen aufkommen lassen. Diskutiert werden insbesondere mehrere Möglichkeiten zur Lockerung tarifvertraglicher Normen¹. Beschäftigungsimpulse sollen zum einen durch untertarifliche Einsteigervergütungen ausgelöst werden. Dieser Ansatz zielt auf die Integration der „Outsider“ des Beschäftigungssystems ab und wird mit vermuteten Produktivitätsnachteilen von (Langzeit-)Arbeitslosen und Neueinsteigern begründet. Zum anderen soll die strenge Tarifbindung mit dem Ziel des Erhalts bestehender Beschäftigungsverhältnisse aufgegeben werden, indem Betriebsleitungen und Betriebsräten das Recht zu Abweichungen von einem Verbandstarifvertrag eingeräumt wird². Diese Form einer tarifvertraglichen Öffnung, bei der – anders als bei individuellen Einsteigertarifen – tarifvertragliche Kompetenzen auf die Betriebsebene verlagert werden, steht im Mittelpunkt der folgenden Analyse.

Die Hoffnung der Befürworter solcher Öffnungsklauseln richtet sich darauf, daß betriebliche Entscheidungsträger die einheitlichen Mindesttarifnormen flexibel an die jeweilige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Unternehmens (nach unten) anpassen und einen (verbands-)tarifbedingten Stellenabbau auf diese Weise verhindern. Positive Arbeitsmarkteffekte wären also dann zu erzielen,

wenn eine am Beschäftigungsziel orientierte Handlungsweise der Betriebsparteien tatsächlich besteht³. Hier ist indessen zu beachten, daß auch bei einer Stärkung der Betriebs- zu Lasten der Verbandsebene die lohnpolitische Entscheidungsfindung (auf Arbeitnehmerseite) in kollektiver Hand verbleibt. Betriebsräte stellen aber (ebenso wie Gewerkschaften) Institutionen dar, die ihr Verhalten mehr an eigenen Interessen – zum Beispiel dem Erhalt der erlangten Statusposition – als an den wirtschaftlichen Voraussetzungen zur Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes ausrichten könnten. Insbesondere ist fraglich, ob für betriebliche Arbeitnehmervertreter hinreichend Anreize vorhanden sind, dem Abbau von Stellen wirksam entgegenzutreten. Ihre Chancen auf Wiederwahl hängen von der Interessenlage (und den Stimmen) von (zuvor) entlassenen Arbeitnehmern nämlich nicht ab.

Diese im folgenden zu konkretisierenden Überlegungen lassen es ratsam erscheinen, in einem ersten Schritt nach ökonomischen Rechtfertigungsgründen

¹ Vgl. beispielsweise W. Engels u. a. (Kronberger Kreis): Mehr Markt im Arbeitsrecht, Schriftenreihe des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung, Band 10, Bad Homburg 1986, S. 21 ff.; Deregulierungskommission – Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen: Marktöffnung und Wettbewerb, Stuttgart 1991, S. 149 f.; sowie Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1993/94, Ziff. 373, S. 242 f.

² Ein Vorschlag der Deregulierungskommission sieht beispielsweise vor, den Betriebsparteien in „Notfällen“ und zeitlich befristet die Abkoppelung vom Tarifvertrag zu erlauben.

³ Unterstellt wird im folgenden, daß eine Senkung der Arbeitskosten unter den gegebenen Bedingungen beschäftigungspolitisch positiv wirken würde und deshalb grundsätzlich wünschenswert ist.

Dr. Hans Peter Seitel, 34, ist Geschäftsführer des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz e.V.

für ein Kollektivvertragssystem auf Arbeitsmärkten ganz prinzipiell zu fragen. Das Problem „kartellbedingt“ über das (jeweilige) Gleichgewichtsniveau auf den einzelnen Teilarbeitsmärkten angehobener Arbeitskosten ließe sich schließlich lösen, wenn auf Kollektivverträge völlig verzichtet und der Individualebene – also einzelnen Arbeitnehmern und Arbeitgebern – die primäre Regelungskompetenz über die Arbeitsbedingungen übertragen werden könnte.

Kollektiver Regelungsbedarf?

Möglichst zentral getroffene Regelungen weisen zunächst den Vorteil auf, daß in den Betrieben Verhandlungs- und Konfliktkosten eingespart werden können⁴. Hinreichend zur Beschränkung des für Marktwirtschaften grundsätzlich gültigen Primats individueller Regelungskompetenzen ist dieses Argument aber nicht. Durchaus möglich ist es nämlich, daß sich die Arbeitsvertragsparteien über die Aufnahme eigener Verhandlungen unabhängig von den entstehenden Kosten einig sind. Die Verhandlungsführung lohnt sich dann offenbar, da die erhofften Ergebnisse den innerbetrieblichen Gegebenheiten besser als die einheitlichen Verbandstarifbestimmungen entsprechen. Es wäre deshalb eine Tariföffnung geboten, bei der die kollektiven Normen (als „Angebot“) übernommen, bei Bedarf aber auch korrigiert werden können.

Die Vorteilhaftigkeit eines Kollektivvertragssystems wird gelegentlich auch darin gesehen, daß es möglichen „Opportunismus“-Versuchen von Arbeitgebern vorbeugen könnte⁵. Insbesondere Beschäftigte mit einem hohen Maß an betriebspezifischem Humankapital würden dann von kollektiven Regelungen profitieren, da sie die Aneignung ihrer Quasi-Rente durch den Arbeitgeber nicht befürchten müßten⁶. Es fragt sich allerdings, ob ein kollektiver Schutz hier wirklich nötig ist. Prinzipiell möglich wäre ebenso ein Arrangement, bei dem Investitionen in betriebspezifisches Humankapital ausschließlich vom Arbeitgeber finanziert werden. Eine nachträgliche Aneignung der Quasi-Rente scheidet dann aus⁷. Zweifelhaft ist auch, ob eine Opportunismus-Neigung auf Arbeitgeberseite tatsächlich besteht, da es bei einer Abwanderung zum Verlust der Nutzungs-

möglichkeit der besonderen Qualifikation des Beschäftigten kommen würde. Eine einseitige Abhängigkeit der Arbeitnehmer gibt es folglich – gerade wegen der besonderen Humankapitalausprägung – nicht⁸.

Als Begründung für ein Kollektivvertragssystem wird auch angeführt, daß bestimmte Arbeitsbedingungen den Charakter öffentlicher Güter hätten und Verhandlungen deshalb oberhalb der Individualebene erfolgen müßten, um deren Bereitstellung zu gewährleisten⁹. Bei einer Öffnung von Verbandstarifverträgen stellt sich diese Problematik in ganz besonderer Ausprägung. Der Erhalt gefährdeter Arbeitsplätze hängt hier unter Umständen davon ab, daß alle Beschäftigten oder wenigstens die meisten Belegschaftsmitglieder eines Betriebs zum Lohnverzicht bereit sind. Bei individuellen Verhandlungen kann es für den einzelnen Arbeitnehmer aber rational sein, seine Zustimmung zur Abkoppelung vom Tarifvertrag zu verweigern. Stets muß er nämlich befürchten, daß alle oder die meisten anderen Arbeitnehmer einer Lohnsenkung widersprechen, ein eigenes Zugeständnis für die wirtschaftliche Situation des Unternehmens – wegen der nur minimalen Kostenentlastung – also unbedeutend ist. Die Einschaltung eines Kollektivorgans der Arbeitnehmer kann hier vorteilhaft sein: Es besteht die Möglichkeit, den Lohnabschlag verbindlich für alle Belegschaftsmitglieder zu vereinbaren, so daß jeder zwar einen Einkommensnachteil hinnehmen muß, wegen der Höhe der insgesamt eingesparten Lohnsumme aber ein Beschäftigungsvorteil (als „Kollektivgut“) auch tatsächlich erhofft werden kann. Unter diesem Aspekt erscheint es problematisch, auf Verbandsebene abgeschlossene Verträge ausschließlich nur für Korrekturen auf individueller Ebene zu öffnen.

Labile Arbeitsmarktgleichgewichte

Abweichungen von dem für Marktwirtschaften geltenden Primat wettbewerblicher Selbststeuerung sind zweifellos dann begründet, wenn auf Arbeitsmärkten mit labilen Gleichgewichten zu rechnen ist. Labilität

⁷ Vgl. E. Wenger: Unternehmensverfassung und Arbeitsmarkt: Die Berücksichtigung von Arbeitnehmerinteressen im Entscheidungsprozeß der Unternehmen, in: H. Leopold, A. Schüller, (Hrsg.): Zur Interdependenz von Unternehmens- und Wirtschaftsordnung, Schriften zum Vergleich von Wirtschaftsordnungen, Band 38, Stuttgart 1986, S. 153 ff. Die Quasi-Rente einer Investition in spezifisches Humankapital stellt die erzielbare Einkommenssteigerung des „Spezialisten“ verglichen mit der Beschäftigung als „Generalist“ dar.

⁸ Vgl. auch Deregulierungskommission, a.a.O., S. 138.

⁹ Vgl. R. B. Freeman, J. L. Medoff: What do Unions do?, New York 1983, S. 8 f.

⁴ Vgl. hierzu beispielsweise Deregulierungskommission, a.a.O., S. 137 f.

⁵ Vgl. ebenda, S. 138.

⁶ Vgl. zu dieser Frage beispielsweise D. Schmidtchen: „Sunk Costs“, Quasirenten und Mitbestimmung, in: E. Boettcher u. a. (Hrsg.): Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 6, Tübingen 1987, S. 141 ff.

als Ausdruck eines fundamentalen Wettbewerbsversagens zeigt sich darin, daß bei sinkenden (Nominal- oder Real-)Löhnen das Arbeitsangebot (stärker als die Nachfrage) steigt. Eine bestehende Arbeitslosigkeit wird in diesem Fall trotz Lohnkürzungen nicht abgebaut, sondern nimmt noch weiter zu¹⁰. Nur durch eine Mindestlohnsicherung sind dann wachsende Ungleichgewichte als Folge eines anomalen Angebotsverhaltens zu verhindern und ein Marktausgleich herbeizuführen.

Ein bedenkenloser Verzicht auf Kollektivregelungen ist auch unter heutigen Bedingungen nicht möglich, da eine normale Angebotsreaktion keineswegs stets und auf allen Teilarbeitsmärkten gewährleistet ist¹¹. So verfügen zum einen bei weitem nicht alle Arbeitnehmer über finanzielle Reserven, die ihnen wenigstens temporär eine lohnelastische Reaktion erlauben. Zum anderen werden unter Umständen selbst Beschäftigte mit sonstigen (Kapital-)Einkommensquellen auf Lohneinbußen mit einer Ausdehnung des Arbeitsangebots reagieren. Dies ist immer dann zu erwarten, wenn sie ihr Konsum- und Sparverhalten an dem zuvor erreichten Einkommensniveau und Lebensstandard orientieren. Neben Gewohnheiten und Prestigefragen sprechen eingegangene finanzielle Verpflichtungen für ein solches Verhalten. Zu beachten ist deshalb, daß Fehlsteuerungen selbst auf Teilarbeitsmärkten möglich sind, auf denen üblicherweise weit überdurchschnittlich verdient wird¹².

Nicht verteilungspolitische, sondern allokativen Gründe sind es also, die für kollektive Mindestlohnregelungen sprechen: Sie beugen der nicht auszuschließenden Gefahr des Wettbewerbsversagens auf einzelnen, im voraus nicht identifizierbaren Teilarbeitsmärkten vor. Offen ist hingegen, welche der kollektiven Verhandlungsparteien – auf Verbands- oder Betriebsebene – primär für Vereinbarungen über die Mindestnormen zuständig sein sollten.

Flexibilisierungshemmnisse

Eine Öffnung von Verbandstarifverträgen für betriebliche Korrekturen „nach unten“ stellt für die Arbeitgeberseite potentiell ein Mittel dar, die Lohnkosten zu senken. Deshalb scheinen Öffnungsklauseln auf den ersten Blick ein geeignetes beschäftigungspolitisches Instrument zu sein. Allerdings ist zu bedenken, daß das wichtigste Unternehmensziel nicht eine möglichst hohe Beschäftigung, sondern eine möglichst hohe Rentabilität ist. Nur wenn über Rentabilitätsverbesserungen – gleichsam als Nebenprodukt – die Beschäftigung steigt, wirkt die Tariföffnung vorteilhaft.

Beschäftigungsstabilisierend könnten betriebliche Lohnvereinbarungen beispielsweise in Grenzünternehmen wirken, die zur Zahlung der Mindestlöhne ohne Stellenabbau nicht in der Lage sind. Fraglich ist indessen, ob die Arbeitgeberseite einen tarifvertraglich eingeräumten Gestaltungsspielraum auch tatsächlich nutzen kann. Haben die Beschäftigten die Chance zur Abwanderung zu rentableren Konkurrenten, dann scheidet eine Entlastung über tarifabweichende Regelungen praktisch aus. Insofern kann es gerade für Grenzünternehmen geboten sein, eine Erhöhung der Rentabilität in erster Linie durch Rationalisierungsmaßnahmen anzustreben.

Nimmt man weiterhin an, daß eine ganze Branche unter strukturell bedingten Schwierigkeiten leidet, dann ist auch hier nicht unbedingt zu erwarten, daß Kostensenkungen über innerbetriebliche Tarifregelungen herbeigeführt werden. Insbesondere wenn eine Reduzierung der Beschäftigtenzahl auf Dauer (ohnehin) unausweichlich ist, dürften die Betriebsleitungen dazu neigen, die nötigen Umstellungen – einschließlich der personalpolitischen Maßnahmen – möglichst rasch vorzunehmen, statt in womöglich extrem konfliktreichen Verhandlungen mit dem Betriebsrat die Beschäftigung zu stabilisieren.

Ähnlich ist die Lage bei einer nur zeitweisen (konjunkturell bedingten) Absatzschwäche eines Unternehmens zu beurteilen. Ein Interesse an ihrer Weiterbeschäftigung wird der Arbeitgeber jedenfalls bei Arbeitnehmern nicht notwendigerweise haben, die am Arbeitsmarkt reichlich verfügbar und bei denen die Einstellungs- und Einarbeitungskosten vergleichsweise gering sind. Sobald die Kapazitätsauslastung nämlich wieder zunimmt, ist eine Neueinstellung recht problemlos möglich, so daß die Schwächephase statt durch eine gezielte Nutzung tarifvertraglich eingeräumter Instrumente (wegen möglicher innerbetrieblicher Auseinandersetzungen gegebenenfalls noch kostengünstiger) über einen Stellenabbau überbrückt werden kann.

¹⁰ Zur Frage der Identifizierung des Arbeitsmarktes als wettbewerblichen Ausnahmehereich vgl. H. Bartling: Wettbewerbliche Ausnahmehereiche – Rechtfertigungen und Identifizierung, in: M. Feldsieper, R. Groß (Hrsg.): Wirtschaftspolitik in weltöffnender Wirtschaft, Berlin 1983, S. 333.

¹¹ Weder theoretische Überlegungen noch empirische Ergebnisse lassen eindeutige Aussagen über das Arbeitsangebotsverhalten zu. Vgl. beispielsweise D. Bender: Angebot des Haushalts I: Arbeitsangebot, in: W. Albers u. a. (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Erster Band, Stuttgart u. a. 1977, S. 223 ff.

¹² Dies übersieht offenbar die Deregulierungskommission, wenn sie einen tarifvertraglichen Schutz wegen der Gefahr „extrem niedriger Löhne“ für Arbeitnehmer mit Qualifikationsmängeln befürwortet; vgl. Deregulierungskommission, a.a.O., S. 139.

Weiterhin ist auf den Zusammenhang zwischen der Entlohnung eines Arbeitnehmers und dessen Motivation und Leistungsbereitschaft hinzuweisen¹³. Würden die Unternehmen den innerbetrieblichen Lohnsatz jeweils mit Blick auf die Arbeitsmarktsituation – also eine außerbetriebliche Bedingung – anpassen, dann würde dies im Extremfall bedeuten, daß sie auf diesen Motivationsaspekt überhaupt keine Rücksicht nehmen müßten. Eben dies kann aber bezweifelt werden. Die Kosteneinsparung als Folge einer niedrigeren Bezahlung könnte nämlich von Produktivitätseinbußen mehr als kompensiert werden. Auch mag es für einen Arbeitgeber geboten sein, den Beschäftigten eine gewisse Einkommenssicherheit und -perspektive zu bieten, um auf diese Weise Anreize zur Weiterbildung und Qualifizierung zu setzen. Dem Lohn kommt in solchen Fällen nicht mehr allein die Funktion zu, einen Ausgleich am Arbeitsmarkt herbeizuführen, sondern er dient den Betrieben dazu, in langfristiger Perspektive möglichst hohe Erträge zu erzielen¹⁴.

Bei vorgegebenem Verbandsvertrag mit Option auf untertarifliche Bezahlung dürfte solchen Zusammenhängen besonderes Gewicht zukommen. Anders als bei einem Abbau übertariflicher Löhne wird in diesem Fall nämlich eine Regelung zur Disposition gestellt, die als kollektive Mindestnorm prinzipiell anerkannt ist und für die Arbeitnehmer über ihre Mitgliedschaft in der Gewerkschaft und teilweise mittels Streiks vehement eingetreten sind.

Drohende Produktionseinbußen

Zu erwarten ist weiterhin, daß innerbetriebliche Verhandlungen über eine Untertarifbezahlung nicht nur für „Zündstoff“ im Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Belegschaft, sondern ebenso zwischen den verschiedenen Arbeitnehmergruppen innerhalb eines Unternehmens sorgen. Das Bild in den Betrieben dürfte dann von einer wachsenden Unruhe

an den Arbeitsplätzen und heftigen Diskussionen zwischen Befürwortern und Gegnern einer Nutzung tarifvertraglicher Öffnungsklauseln geprägt sein. Im Ergebnis drohen Produktivitätsverluste, die bei einem strikten Festhalten an der Tarifnorm zu vermeiden sind.

Zu bedenken gilt es auch, daß die Arbeitsmarktchancen zwischen den Beschäftigten eines Betriebs in der Regel erheblich differieren. So sind qualifizierte Beschäftigte am Arbeitsmarkt vielfach knapp, unqualifizierte hingegen im Überfluß vorhanden. In diesem Fall kommt es aus beschäftigungspolitischer Sicht nicht in erster Linie auf eine betriebliche Anpassung des Lohnniveaus als vielmehr der Lohnstruktur an. Gegen eine innerbetrieblich differenzierende Vorgehensweise spricht allerdings bereits der wachsende Verhandlungsaufwand, der mit der Auswahl der Beschäftigten mit und ohne Lohnsenkungen verbunden ist. Je mehr zudem die Belegschaften aus vermeintlichen Gerechtigkeits- und Fairneßgründen¹⁵ an der vorgegebenen innerbetrieblichen Lohnstruktur festhalten wollen – und in Krisensituationen bestenfalls mit Niveauveränderungen einverstanden sind –, um so mehr drohen Konflikte sowie Produktivitätseinbußen, die bei einem gezielten Stellenabbau und unveränderten Löhnen (für die auch weiterhin beschäftigten Arbeitnehmer) zu umgehen sind.

Auch wird die Arbeitgeberseite in Betracht ziehen müssen, daß ein Abweichen vom Mindestlohn öffentlich zur Kenntnis genommen und als Zeichen einer betrieblichen Schwäche gedeutet werden dürfte. Die Einbuße an Reputation bei potentiellen Bewerbern kann es für ein Unternehmen langfristig zunehmend schwierig werden lassen, qualifizierte Arbeitskräfte zu bekommen. Auch bei Kunden und Lieferanten entsteht der Eindruck einer akuten Krisensituation, so daß Lieferanten gegebenenfalls nur noch gegen Barzahlung Waren bereitstellen oder Abnehmer die vermutete Schwächeposition zu Nachlaßforderungen nutzen.

Spannungsfeld der Interessen

Auf der Arbeitnehmerseite sieht die Interessenkonstellation folgendermaßen aus: Ihre formale Unabhängigkeit von den Gewerkschaften gibt den Betriebsräten grundsätzlich einen Freiraum, tarifvertraglich eingeräumte Gestaltungsmöglichkeiten allein entsprechend den Interessen der eigenen Belegschaft zu nutzen. Auch müssen sich die betrieblichen Arbeitnehmervertreter regelmäßig Wahlen stellen, so

¹³ Diese Überlegung wird im Rahmen der Effizienzlohntheorie konkretisiert. Vgl. als Überblick beispielsweise K. Gerlach, O. Hübler: Lohnstruktur, Arbeitsmarktprozesse und Leistungsintensität in Effizienzlohnmodellen, in: F. Buttler u. a. (Hrsg.): Staat und Beschäftigung, Angebots- und Nachfragepolitik in Theorie und Praxis, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 88, Nürnberg 1985, S. 249 ff.

¹⁴ Vgl. beispielsweise W. Brandes, F. Buttler: Die Unvermeidbarkeit interner Arbeitsmärkte, in: L. Reyher, J. Kühl (Hrsg.): Resonanzen, Arbeitsmarkt und Beruf – Forschung und Politik, Festschrift für Dieter Mertens, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 111, Nürnberg 1988, S. 94 ff.

¹⁵ Zu „Fairneß“-Überlegungen vgl. K. Gerlach, O. Hübler, a.a.O., S. 273 ff.; und J. Fels, E. Gundlach: Interindustrielle Lohnunterschiede und Effizienzlohntheorie: Befunde, Hypothesen und wirtschaftspolitische Relevanz, in: Die Weltwirtschaft, Heft 2, 1990, S. 43 ff.

daß ihnen der Verlust bestimmter Vorteile droht. Zu denken ist hier nicht nur an die Freistellung von der (als Arbeitnehmer) sonst zu verrichtenden Tätigkeit und den besonderen Kündigungsschutz. Mindestens ebenso bedeutend dürfte sein, daß Betriebsräte über ihre gesetzlich garantierten Mitbestimmungsrechte erheblichen Einfluß auf die Betriebssteuerung – und damit Macht – gewinnen.

Allerdings sollte die formale Trennung in betriebliche und überbetriebliche Arbeitnehmervertretungen nicht den Blick dafür verstellen, daß die Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Betriebsräten faktisch sehr eng ist. So nehmen gewerkschaftliche Vertrauensleute in den Betrieben Verbandsinteressen wahr. Dies wird ein Betriebsrat berücksichtigen müssen, da er bei von der Gewerkschaft kritisierten Vereinbarungen Mobilisierungsaktionen und eine spätere Abwahl befürchten muß. Für die praktische Betriebspolitik noch wichtiger dürfte sein, daß eine große Mehrheit der betrieblichen Vertreter selbst gewerkschaftlich organisiert ist und die Tarifpolitik in den zuständigen Gremien maßgeblich bestimmt¹⁶. Sich nach Lohnabschlüssen gegen die „eigene“ Gewerkschaftspolitik wenden und einer betrieblichen Tarifabkoppelung zustimmen zu sollen, dürfte von vielen Betriebsräten deshalb als Überforderung abgelehnt werden. Eine strikte Anpassung der eigenen Politik an das Beschäftigungsziel ist von den Belegschaftsvertretungen deshalb selbst dann nicht uneingeschränkt zu erwarten, wenn die von einem Stellenabbau bedrohten Arbeitnehmer prinzipiell mit Lohninbußen einverstanden sind.

Die Betriebsräte dürften ihre Position vielfach sogar innerbetrieblich gestärkt sehen, wenn einem wirtschaftlichen Anpassungsdruck mit gezielten Stellenkürzungen begegnet wird und die (auch weiterhin) beschäftigten Belegschaftsmitglieder keine Abstriche an tarifvertraglich vereinbarten Lohnsteigerungsraten hinnehmen müssen. Die Benachteiligten einer solchen „Externalisierung“ der Probleme – die fortan Arbeitslosen – werden im Kalkül der Betriebsräte hingegen keine Rolle spielen, da sie an künftigen Wahlen nicht mehr beteiligt sind. In ein günstiges Licht stellt sich die Arbeitnehmervertretung intern zudem, wenn der Stellenabbau in Verhandlungen mit dem Arbeitgeber „sozialverträglich“ gestaltet werden kann, indem beispielsweise Abfindungszahlungen oder Vorruhestandsregelungen vereinbart werden.

¹⁶ Vgl. o. V.: Betriebsratswahlen '90 – DGB mit Rekordergebnis, in: iwd-Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, Nr. 39, 16. Jg. (1990), S. 4 ff.

Je größer nun der Widerstand einer betrieblichen Arbeitnehmervertretung gegen Lohnkonzessionen ist, um so mehr wird dies Auswirkungen auf die Politik der Arbeitgeberseite haben: Die Verhandlungen drohen zu erheblichen Konflikten zu führen, die sich kurzfristig an der zu klärenden Frage einer betrieblichen Lohnfindung entzünden, aber auch langfristig – wegen des gestörten Klimas zum Betriebsrat – den wirtschaftlichen Erfolg eines Unternehmens entscheidend beeinflussen können. Hier ist daran zu denken, daß Betriebsräte ihre Mitbestimmungsrechte durchaus zum Erreichen bestimmter Ziele – auch über die Regelungsbereiche nach dem Betriebsverfassungsgesetz hinaus – einzusetzen verstehen¹⁷. Eine Verweigerungshaltung der Betriebsräte beispielsweise gegenüber Mehrarbeit oder bei Einstellungsfragen und Kündigungen droht die reibungslose Betriebssteuerung deshalb empfindlich zu stören.

Freilich wird dieses langfristige Kalkül dann zurückgedrängt, wenn ein Unternehmen kurzfristig keine andere Wahl als Kosteneinsparungen hat. Am ehesten drohen Klein- und Mittelbetriebe in eine solche Lage zu geraten, da in Schwächeperioden die Existenz des Gesamtunternehmens zur Disposition stehen mag und eine „Externalisierung“ einzelner Teilbereiche nicht immer möglich ist. Fraglich ist allerdings selbst in solchen Fällen, ob die Chance zur Tarifabkoppelung tatsächlich wahrgenommen werden kann. Je mehr nämlich von Großunternehmen unter allen Umständen an den Mindesttarifnormen festgehalten wird, um so weniger Spielraum verbleibt den kleinen Unternehmen, da sie mit Abwanderungen gerade der – für den Anpassungsprozeß dringend benötigten – qualifizierten Beschäftigten rechnen müssen. Das Flexibilisierungspotential dürfte hierdurch ganz entscheidend eingeschränkt sein.

Fehler der Verbände schlagen durch

Im Zuge der jüngsten wirtschaftlichen Krise haben Regelungen über „Lohnkürzungen“ Schlagzeilen gemacht. Zu beachten ist hier aber, daß es nicht um eine untertarifliche Bezahlung ging, sondern übertarifliche Lohnbestandteile abgebaut wurden¹⁸. Der „Fixpunkt“ Mindestnorm blieb folglich unberührt, so daß diese Erfahrungen nicht als Hinweis auf positive

¹⁷ Vgl. beispielsweise R.-A. Eich: Rechtsmißbräuchliche Nutzung von Mitbestimmungsrechten durch den Betriebsrat (Kopplungsgeschäfte), in: Zeitschrift für Arbeitsrecht, 19. Jg. (1988), S. 93 ff.

¹⁸ Vgl. beispielsweise o. V.: Drei Prozent werden auf Übertarif angerechnet, in: Handelsblatt, Nr. 81 (1993), S. 1; o. V.: Streit um Anrechnung in der Metallindustrie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 73 (1993), S. 12.

Beschäftigungswirkungen einer Tariföffnung genommen werden können. Gleichzeitig lassen die Presseberichte zu den Anpassungsmaßnahmen der Unternehmen erkennen, wie groß das Konfliktpotential bei innerbetrieblichen Lohnkonzessionsregelungen selbst im Übertarifbereich ist.

Auch die in den neuen Bundesländern gesammelten Erfahrungen mit einer Tariföffnung in der Lohnpolitik sprechen für erhebliche Restriktionen einer Flexibilisierung auf Betriebsebene. Nur rund 8% der tarifgebundenen Unternehmen der Druckindustrie in Sachsen und Thüringen haben 1992 von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Verschiebung einer nach dem Tarifvertrag anstehenden Lohnerhöhung bei den Tarifparteien zu beantragen¹⁹. Es handelte sich ausschließlich um Kleinbetriebe mit bis zu 70 Beschäftigten. In anderen Tarifbereichen waren die beschäftigungspolitischen Erfahrungen mit einer Tariföffnung zugunsten betrieblicher Entscheidungsträger ähnlich negativ²⁰. Verpufft ist auch die Härtefall-Regelung in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie, nach der Tarifkorrekturen bei Zustimmung der Gewerkschaft möglich gewesen wären²¹. Eine Kompetenzverlagerung fand hier im Grunde nicht statt. Gleichwohl bot sich den Betriebsparteien zumindest die Chance, Druck auf die Verbände auszuüben, ohne daß dies allerdings im erforderlichen Maße geschah.

Intensivinterviews mit Betriebsleitungen und Betriebsräten jeweils derselben Unternehmen in den alten und neuen Bundesländern haben zudem gezeigt, daß vor allem innerbetriebliche Veränderungen der tariflichen Lohnstruktur abgelehnt werden²². Gerade die beschäftigungspolitisch besonders dringliche Entzerrung der qualifikatorischen Lohnrelation würde durch eine Tariföffnung vermutlich also kaum erreicht. Selbst bei insgesamt guten Beziehungen zwischen den Betriebsparteien ist die Flexibilisierungsbereitschaft äußerst gering. Die Arbeitgeber sehen nämlich die Gefahr, daß kooperative Betriebsräte unter den Druck der Gewerkschaft geraten könnten und dann an nötigem Rückhalt in der Belegschaft verlieren.

Die wenigen empirischen Erfahrungen bestätigen also die vorangegangenen Überlegungen, wonach eine Bereitschaft zu Lohnkonzessionsvereinbarungen nur ausnahmsweise besteht. Anpassungsprobleme werden statt dessen durch einen gezielten Stellenabbau nach außen verlagert (Insider werden zu Outsidern), und die Position der Beschäftigten (vor allem der Mitglieder der Stammebelegschaft) bleibt unberührt. Eine grundlegende Korrektur der auf Verbandsebene vereinbarten Tarifnormen läßt sich durch tarifvertragliche Öffnungsmaßnahmen mithin kaum erreichen, d. h., Fehler der Tarifparteien schlagen auch bei einer Vertragsöffnung fast ungebremst auf den Arbeitsmarkt durch.

Eine weitgehende Tariföffnung könnte beschäftigungspolitisch sogar kontraproduktiv wirken. Indem durch sie der Eindruck erweckt würde, auf Betriebsebene könnten (und sollten) Fehler der Verbandsebene korrigiert werden, erfolgte gewissermaßen eine „Entpflichtung“ von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, selbst für eine den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Lohnpolitik zu sorgen. Möglicherweise würde auf diese Weise sogar radikalen Umverteilungsforderungen Vorschub geleistet, dies „legitimiert“ mit der Begründung, der Verteilungskonflikt werde ohnehin abschließend erst auf betrieblicher Ebene ausgetragen und die Arbeitgeberseite habe ja die Möglichkeit zur innerbetrieblichen Korrektur.

Zur Lockerung der Flexibilisierungsrestriktionen würde beitragen, wenn die Gewerkschaften ihre weitgehend ablehnende Haltung gegenüber einer Öffnung von Lohntarifverträgen aufgeben würden. In der Arbeitszeitpolitik ist dies in einem langwierigen Prozeß geschehen. Der „Lohnausgleich“ für Arbeitszeitverkürzungen ist nicht mehr oberstes Gewerkschaftsziel. Für betriebliche Anpassungen des Lohnsatzes pro Stunde – wie sie die Lohntariföffnung ermöglichen soll – ist eine entsprechende Entwicklung derzeit aber nicht absehbar.

Konfliktpotential begrenzen

Wegen der erheblichen Interessengegensätze sind insbesondere Vorschläge abzulehnen, nach denen die Betriebsparteien zwingend eigene Lohnvereinbarungen ergänzend zu tarifvertraglichen Rahmenvorgaben treffen müßten. So wird empfohlen, daß auf Verbandsebene künftig nur noch eine Spanne tariflicher Lohnerhöhungen (von beispielsweise 4 bis 6%) festgelegt werden soll. Arbeitgeber und Betriebsrat hätten dann die Aufgabe, sich für den eigenen Betrieb

¹⁹ Vgl. o. V.: In der Druckindustrie bekommt die Öffnung praktische Bedeutung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 253 (1992), S. 15.

²⁰ Vgl. R. Bispinck: WSI-Tarifarchiv: Sind die Löhne schuld? – Die Tarifpolitik in den neuen Bundesländern im Jahr 1992, in: WSI-Mitteilungen, 46. Jg. (1993), S. 141 ff.

²¹ Vgl. o. V.: Härteklausele weitgehend gescheitert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 163 (1993), S. 9.

²² Vgl. hierzu H. P. Seitel: Öffnungsklauseln in Tarifverträgen – Eine ökonomische Analyse für Löhne und Arbeitszeiten (erscheint demnächst).

auf eine passende Steigerungsrate zu einigen (Korridor-Lösung)²³. Ein solches Modell dürfte zu erheblichen innerbetrieblichen Konflikten führen. In der Praxis werden nämlich gerade aggressiv eingestellte Arbeitnehmervertretungen die geeigneten Mittel einzusetzen wissen, Umverteilungsinteressen durchzusetzen. Ihre betriebsverfassungsrechtlichen Mitbestimmungsrechte sind in gewisser Hinsicht sogar ein schärferes Instrument, als dies der Arbeitskampf auf Verbandsebene ist, da sie im Grunde immer eingesetzt werden können.

Ganz entscheidend ist zudem, daß Tariflöhne generell nur Mindestlöhne darstellen, innerbetriebliche Abweichungen nach oben also auch derzeit (ohne „Korridor-Vorgabe“) möglich sind. Aus beschäftigungspolitischer Sicht kommt es mithin nicht auf die Lohnspanne, sondern allein auf den unteren Eckwert an. Nicht auszuschließen ist nun aber, daß der untere Wert einer Spannenregelung über dem Mindestlohn ohne Tariföffnung liegt. Gerade der Einfluß der Betriebsräte von Großunternehmen auf die Tarifpolitik der Gewerkschaften könnte sich hier negativ bemerkbar machen. Ihnen wird nämlich daran gelegen sein, ihre Ausgangsposition für den innerbetrieblichen Verhandlungspoker durch einen nach oben getriebenen Korridor zu verbessern.

Den Betriebsparteien sollten statt dessen Tarifoptionen eröffnet werden, über deren Nutzung möglichst konfliktfrei verhandelt werden kann. Dies läuft darauf hinaus, daß „enge“ statt „weite“ Tarifmodelle in das Spektrum betrieblicher Gestaltungsmöglichkeiten genommen werden müßten. Der beschäftigungspolitische Erfolg ist dann womöglich größer, weil eine häufigere Nutzung der Handlungsspielräume erfolgt und damit eine gewisse „Breitenwirkung“ erreicht wird, als wenn die Gestaltungsaufgaben so umfassend angelegt werden, daß sich die Betriebsparteien überfordert sehen und zu deren konfliktfreier Bewältigung schlechterdings nicht in der Lage sind.

Im Rahmen einer solchen sekundären Regelungskompetenz der Betriebsebene würde sich beispielsweise empfehlen, eine temporäre Abkoppelung vom tariflichen Mindestlohnniveau mit der Verpflichtung für die Arbeitgeberseite zu verbinden, nach einer Übergangszeit Kompensationszahlungen an die Beschäftigten zu leisten. Die Unternehmen könnten auf diese Weise immerhin Zeit gewinnen, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu steigern oder eine vorüberge-

hende konjunkturelle Schwäche besser zu überbrücken. Ergänzt werden könnte die sekundäre Regelungskompetenz der Betriebsebene durch eine Tariföffnung für Investivlöhne oder eine ertragsbezogene Entlohnung. Auch hier bleibt das Konfliktpotential zwischen den Betriebsparteien begrenzt, da auf Verbandsebene Vorgaben zur Ausgestaltung der innerbetrieblichen Entlohnungssysteme gemacht werden könnten.

Beschäftigungspolitische Vorteile gehen teilweise auch von Einsteigertarifen aus, bei denen individuell abgesenkte Tarife für Beschäftigte mit Produktivitätsnachteilen gelten. Der drohenden allokativen Ineffizienz bei anomalem Angebotsverhalten wird durch die tarifvertragliche Festlegung des möglichen Abschlagsatzes begegnet. Allerdings wird ein Beschäftigungsgewinn dauerhaft nur dann erzielt, wenn sich tatsächlich in der Einarbeitungszeit die Produktivität der eingestellten Arbeitnehmer verbessern läßt. Da hier vielfach Zweifel bestehen müssen²⁴, wäre es Aufgabe der Tarifparteien, Lohnniveau und -struktur ganz grundlegend – und nicht nur befristet für Einsteigergruppen – zu verändern.

Fazit

Beschäftigungspolitisch kommt es darauf an, daß Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zu knappheitsgerechten Mindestlohnregelungen finden. Wo dies nicht der Fall ist, werden grundlegende Korrekturen durch eine Tariföffnung nicht herbeigeführt. Diese Einschätzung mag vor allem aus Sicht jener Ökonomen unbefriedigend sein, die von den Verhandlungsparteien auf Verbandsebene die Rückkehr zu einer beschäftigungskonformen Lohnpolitik unter keinen Umständen erwarten. Wie erläutert, könnte gerade aber eine maßgebliche Stärkung der Betriebsebene als „Entpflichtung“ von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden wirken, den beschäftigungspolitischen Erfordernissen Rechnung tragen zu müssen. Die jüngsten Erfahrungen in der Tarifrunde 1994 geben zudem Anlaß zur Hoffnung, daß die Verbände ihrer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung künftig wieder besser gerecht werden, wie dies über Jahrzehnte in Deutschland zu beobachten war.

²⁴ Dies erklärt vermutlich die fehlende Durchschlagskraft der in der Chemieindustrie vereinbarten Einsteigerlösung, wonach neu eingestellte Langzeitarbeitslose im ersten Jahr ein auf 90% des Tariflohns abgesenktes Einkommen beziehen. In 862 Chemieunternehmen mit mehr als 500 000 Beschäftigten wurden bislang nur etwa 1000 Arbeitslose zu den niedrigeren Löhnen eingestellt; vgl. o. V.: Chemieindustrie nutzt niedrige Einstiegstarife, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 266 (1994), S. 17. Unklar ist, ob hier tatsächlich Zusatz- oder nur Mitnahmeeffekte erzielt worden sind.

²³ Vgl. hierzu die Überlegungen einer Autorengruppe in dem Artikel o. V.: Den Platz im Korridor suchen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 128 (1993), S. 13.