

Botzenhardt, Friederike; Rösner, Hans Jürgen

Article — Digitized Version

Dezentralisierung von Tarifverhandlungen: ist das Beispiel Neuseeland übertragbar?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Botzenhardt, Friederike; Rösner, Hans Jürgen (1997) : Dezentralisierung von Tarifverhandlungen: ist das Beispiel Neuseeland übertragbar?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 10, pp. 564-572

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137539>

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.

Friederike Botzenhardt, Hans Jürgen Rösner

Dezentralisierung von Tarifverhandlungen: Ist das Beispiel Neuseeland übertragbar?

Die neuseeländische Regierung hat im Rahmen eines umfassenden wirtschaftspolitischen Reformprojekts 1991 mit dem Employment Contracts Act eine weitreichende Deregulierung des Arbeitsmarktes durchgeführt. Erste Ergebnisse weisen darauf hin, daß insbesondere die Dezentralisierung von Tarifverhandlungen wesentlich zur Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen und zum Abbau von Arbeitslosigkeit beigetragen hat. Könnte dieser Ansatz auch für die Lösung des deutschen Beschäftigungsproblems hilfreich sein?

Trotz verbesserter Konjunktur ist die hohe Arbeitslosigkeit das drängendste wirtschaftspolitische Problem in Deutschland geblieben. Vor allem die ständig zunehmende Sockelarbeitslosigkeit und die Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland erhöhen den politischen Druck für Arbeitsmarktreformen. Zugleich verstärken sinkende Mitgliederzahlen bei den Gewerkschaften und die sich häufenden Austritte aus den Arbeitgeberverbänden den Eindruck, daß das vielbewährte deutsche Modell sozialpartnerschaftlicher Arbeitsbeziehungen an einem Wendepunkt angelangt ist. Jüngste Tarifabschlüsse lassen erkennen, daß sich auch bei den Arbeitsmarktparteien die Einsicht durchzusetzen beginnt, daß das bisherige System der Tarifverhandlungen in Deutschland reformbedürftig ist. Aber auch in vielen anderen Industrieländern werden veraltete Arbeitsbeziehungssysteme und zu wenig flexible Tarifverhandlungen als eine wesentliche Ursache für die anhaltende Beschäftigungsschwäche angesehen.

Neuseeland wird inzwischen häufig als ein Paradebeispiel für gelungene arbeitsmarktpolitische Reformen und eine erfolgreiche Durchsetzung angebotsorientierter Wirtschaftspolitik empfohlen¹. Bereits seit Mitte der 80er Jahre wurde dort ein umfangreiches Reformpaket mit konsistent neoklassischer Theoriefundierung durchgesetzt. Mit Beginn der 90er Jahre begannen sich erste Erfolge in Form steigenden Wirtschaftswachstums, niedrigerer Inflationsraten und beim Abbau der Staatsverschuldung zu zeigen. Auf

dem Arbeitsmarkt hat die neuseeländische Regierung 1991 mit dem Employment Contracts Act (ECA) einen radikalen Wechsel von stark zentralisierten zu weitgehend dezentralisierten Arbeitsbeziehungen eingeleitet. Die darauf folgende Reduzierung der Arbeitslosenrate von ca. 11% zum Reformzeitpunkt auf 6% im Jahr 1996 erregte internationales Aufsehen.

Wenngleich der damit eingeschlagene Reformprozeß noch nicht beendet ist und somit nur vorläufig beurteilt werden kann, so wird die Deregulierung des Arbeitsmarktes doch vielfach bereits als letzter erforderlicher Baustein einer erfolgreichen angebotspolitischen Wirtschaftskonzeption angesehen. Diese positive Beurteilung drängt die Frage auf, ob aus dem neuseeländischen Beispiel nicht Lehren für die Lösung der Beschäftigungskrise in Deutschland gezogen werden könnten und sollten. Inwiefern sind die Erfahrungen Neuseelands aber überhaupt übertragbar?

Neuseeland vor Reformbeginn

Neuseeland weist im Verhältnis zu seiner kleinen Bevölkerung von nur 3,5 Mill. einen großen Ressourcenreichtum auf. Der bevorzugte Zugang zum englischen Agrarmarkt ermöglichte einen ökonomischen Aufstieg, der vom Aufbau eines umfassenden, steuerfinanzierten Wohlfahrtsstaates begleitet worden ist. Bereits sehr früh begann der Staat auch Einfluß auf die Organisation der Arbeitsbeziehungen zu nehmen. Bis zur Reform durch den ECA bestand eine staatliche Zwangsschlichtung, von der besonders die Gewerkschaften begünstigt gewesen sind. Im Verlauf des 20.

Prof. Dr. Hans Jürgen Rösner, 50, lehrt Sozialpolitik und Genossenschaftswesen an der Universität zu Köln. Friederike Botzenhardt, 28, Dipl.-Volkswirtin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Seminar für Sozialpolitik der Universität zu Köln.

¹ So widmete auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem letzten Gutachten einen Abschnitt dem Fallbeispiel Neuseeland; vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR): Jahresgutachten 1996/97, Bonn 1996, Ziffern 46-54.

Jahrhunderts entwickelte sich Neuseeland so zu einer der im internationalen Vergleich am höchsten regulierten Volkswirtschaften, die durch außenwirtschaftliche Abschottung, Devisen- und Kapitalverkehrsbeschränkungen sowie Lohn- und Preiskontrollen gekennzeichnet war. Besonders seit dem Zweiten Weltkrieg wurde durch makroökonomische Feinsteuerung in praktisch alle Märkte eingegriffen, um Vollbeschäftigung zu sichern.

Mit den Wirkungen der externen Schocks durch die Ölkrise der 70er Jahre begann jedoch der ökonomische Niedergang, insbesondere nachdem das Land durch den Beitritt Großbritanniens zur EWG seine bevorzugten Handelskonditionen für Agrarprodukte verlor. Mit dem Verfall der neuseeländischen Terms of Trade durch die weit niedrigeren Weltmarktpreise häuften sich Leistungsbilanzdefizite. Die damalige konservative Regierung reagierte mit immer weiteren dirigistischen Eingriffen nach keynesianischem Muster, um so die wachsenden makroökonomischen Ungleichgewichte zu stabilisieren. Die kreditfinanzierte Ausweitung der staatlichen Nachfrage führte zu steigenden Haushaltsdefiziten, die bald nur noch durch eine unaufhaltsam steigende Staatsverschuldung finanziert werden konnten und zu einer abnehmenden internationalen Kreditwürdigkeit führten. Trotzdem gelang es nicht, die bisherige Vollbeschäftigung zu sichern. Zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg stieg die Arbeitslosenrate im Jahr 1978 auf über 1% und erreichte in den folgenden Jahren sogar über 5%². Der Abstieg Neuseelands von einem der reichsten Staaten der OECD bis kurz vor den Staatsbankrott, beschleunigt durch zunehmende Inflation und Wachstumsschwäche, gipfelte 1984 in einer Währungskrise, die drastische strukturelle Anpassungen unausweichlich werden ließ.

Der Reformansatz

Nach einer Abwertung des Neuseeland-Dollars um 20% gab die nun von der Labour-Party geführte Regierung zunächst den Wechselkurs frei. Außerdem wurden der Abbau von Devisen- und Kapitalverkehrsbeschränkungen, die Deregulierung von Industrie, Dienstleistungen, Landwirtschaft und staatsnahen Sektoren wie Verkehr, Energie, Telekommunikation und Transport in die Wege geleitet sowie der Abbau von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen. Es folgten eine Steuerreform, die zu einer Vereinfachung des bisherigen Besteuerungssystems führte und mit einer Senkung der Einkommensteuern verbunden war, sowie die schrittweise Privatisierung der zahlreichen Staatsunternehmen und eine Ver-

schlankung der öffentlichen Verwaltung. 1989 wurde die neuseeländische Zentralbank für unabhängig erklärt und auf ein Inflationsziel von 0 - 2% verpflichtet³.

Die Reform der Arbeitsbeziehungen und des sozialen Sicherungssystems wurde von der Labour-Regierung dagegen aus politischer Rücksichtnahme noch ausgespart, obwohl die Arbeitslosigkeit mit der radikalen Umstrukturierung der Wirtschaft von 4,5% 1984 auf über 10% 1991 angestiegen war⁴. Der nach wie vor stark regulierte Arbeitsmarkt erwies sich mehr und mehr als systemfremdes Element in einer ansonsten weitgehend liberalisierten Wirtschaft, so daß negative Rückkoppelungen für die Beschäftigung auftraten und der Druck für eine Reform der Arbeitsbeziehungen immer stärker wurde. Nach einem erneuten Regierungswechsel wurde 1991 schließlich auch die Deregulierung des Arbeitsmarktes durch den ECA eingeleitet. Ganz im Sinne der bisher betriebenen wirtschaftspolitischen Roßkur senkte die neue Regierung begleitend die Sozialleistungen, um den Lohnabstand zu vergrößern und die Arbeitsanreize zu verstärken. Anstatt auf eine sozialpolitische Abfederung der Anpassungslasten zu setzen, sollten den bisherigen Verlierern des Strukturwandels durch eine Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen Chancen zur Selbsthilfe eröffnet werden.

Die Regulierung der Arbeitsmärkte

Das alte System der Arbeitsbeziehungen hatte die Berufs- und Branchengewerkschaften durch eine Zwangsmitgliedschaft für alle Arbeitnehmer, die unter einem Kollektivvertrag beschäftigt waren, und durch die Sicherung des alleinigen Vertretungsanspruchs für alle registrierten Gewerkschaften unter weitreichenden staatlichen Schutz gestellt. Außerdem konnte jede der Tarifparteien im Konfliktfall auf eine Schlichtung durch das staatliche Schiedsgericht (Arbitration Court) zurückgreifen und damit eine Zwangsschlichtung einleiten, die zu einem rechtlich verbindlichen Tarifvertrag (Award) führte. Die Ungleichverteilung in der Verhandlungsmacht zwischen den Tarifparteien machte sich jedoch lange Zeit nicht bemerkbar, weil es dem Staat gelang, mittels Einflußnahme über das

² Vgl. P. Daziel, R. Lattimore: *The New Zealand Macroeconomy*, Melbourne 1996, S. 16 ff.

³ Einen detaillierten Überblick über die Reformmaßnahmen im einzelnen bieten A. Bollard, R. Lattimore, B. Silverstone: *Introduction*, in: B. Silverstone, A. Bollard, R. Lattimore (Hrsg.): *A Study of Economic Reform. The Case of New Zealand*, Amsterdam 1996, S. 1-29; sowie SVR: *Jahresgutachten 1996/97*, a.a.O.

⁴ Vgl. OECD: *OECD Economic Surveys. New Zealand 1993*, Paris 1993, S. 144.

Schiedsgericht und direkte Interventionen die Reallohnentwicklung zu kontrollieren. Günstige Kostenüberwälzungsspielräume in der abgeschotteten Wirtschaft trugen dazu bei, daß die Vollbeschäftigung bis in die 70er Jahre gewährleistet blieb.

Das zweite Charakteristikum des alten Systems bestand in zentral geführten Tarifverhandlungen. Zwar war die neuseeländische Gewerkschaftsstruktur stärker fragmentiert als etwa die deutsche, doch konnte durch das Vertretungsmonopol und die Zwangsmitgliedschaft keine Konkurrenz um Mitglieder entstehen. Die Zentralisierung ergab sich aber auch dadurch, daß die von der Schiedsgerichtsbarkeit festgesetzten Tarifverträge in der Regel auf nationaler Ebene für allgemeinverbindlich erklärt wurden (Blanket coverage), unabhängig davon, wieviele und welche Arbeitgeber und -nehmer ursprünglich an der Tarifverhandlung beteiligt gewesen sind. Dezentrale Verhandlungen auf betrieblicher Ebene (Second-tier bargaining) waren zwar möglich, jedoch lediglich für Abschlüsse oberhalb der kollektivvertraglichen Vereinbarungen.

Eine weitere Besonderheit bestand in der aus dem britischen Lohnfindungssystem übernommenen Staffelung der Tarife zwischen den wirtschaftlichen Sektoren nach historischen Relationen und nicht oder kaum nach der Produktivitätsentwicklung. Den Anfang jeder Verhandlungsrunde machten dabei traditionell die Metallarbeiter, wobei der dort erzielte Pilotabschluß (Key award) dann den Referenzpunkt für die nachfolgenden Tarifverhandlungen anderer Branchen und Berufsgruppen bildete⁵. Insgesamt ergab sich damit ein relativ starres, zentral gesteuertes Tarifverhandlungssystem, das durch ein gewerkschaftliches Verhandlungsübergewicht und eine hohe staatliche Interventionsdichte gekennzeichnet war. Die gleichzeitig geringe Lohnspreizung nach Qualifikationen beeinträchtigte außerdem die Anreize zur Bildung von Humankapital, so daß Neuseeland auch in diesem Bereich im OECD-Vergleich zurückfiel⁶.

Reformtheoretische Leitvorstellungen

Über die Art und Weise, mit der „überregulierte“ Arbeitsmärkte wieder funktionsfähig gemacht werden können, besteht in der Wissenschaft zwar weitgehende Einigkeit, doch keineswegs darüber, wie weit solche Reformen durchgeführt werden sollten. Nach neoklassischer Auffassung ist die Annahme eines möglichen Marktversagens auf Arbeitsmärkten unbegründet, so daß die Notwendigkeit regulativer Eingriffe entfällt. Der Einfluß mächtiger Interessengruppen und allgemeines Politikversagen verursachen

vielmehr Fehlallokationen durch die Behinderung des marktlichen Steuerungsmechanismus. Nach einer „Befreiung“ von Arbeitsangebot und -nachfrage soll deshalb die Schaffung eines effizienten Arbeitsmarktes der Problemlösungskapazität der „unsichtbaren Hand“ überlassen werden.

Den theoretischen Hintergrund für die damit einhergehende Forderung nach möglichst weitgehender Dezentralisierung der Tarifverhandlungen bildet die liberal-pluralistische Hypothese, nach der zentralisierte Lohnverhandlungen systematisch die Kräfte des Marktes aushebeln, so daß es langfristig zu Rigiditäten und Verkrustung kommt, die sich wachstums- und beschäftigungshemmend auswirken⁷. Jede zentralisierte Preissetzung ist demnach ineffizient, da sie mit Informationsverlusten verbunden sei. Das von Gegnern dieser These angeführte Koordinationspotential zentral geführter Verhandlungen mit staatlicher Beteiligung könne hingegen nur kurzfristig Datenänderungen abmildern⁸.

Nun läßt sich aber der Zentralisierungsgrad eines Tarifverhandlungssystems nur schwer bestimmen, da sowohl unterschiedliche Verhandlungsebenen (Allgemeinverbindlichkeit, Branchen- und Firmenebene, Einzelarbeitsvertrag) als auch Zentralisierungsdimensionen bei Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden berücksichtigt werden müssen. Darüber hinaus ist von Bedeutung, ob ergänzende oder sogar konkurrierende Verhandlungen auf nachgeordneten Ebenen zulässig sind (Multi-tier bargaining).

Leichter als der jeweilige Zentralisierungsgrad lassen sich deshalb die Kriterien bestimmen, denen ein Tarifverhandlungssystem zugunsten eines hohen Beschäftigungsstandes genügen sollte. Es sind dies⁹:

⁵ Vgl. P. Daziel, R. Lattimore, a.a.O., S. 77; B. Silverstone, B. Daldy: Recent Labour Market and Industrial Relations Experience in New Zealand, in: Australian Economic Review 1993, H. 4, S. 17-22, hier S. 20.

⁶ Vgl. A. Bollard, R. Lattimore, B. Silverstone, a.a.O., S. 4.

⁷ Siehe die Schlußfolgerungen von C. Schnabel: „Geringeres Wachstum scheint der Preis zu sein, den Gesellschaften mit hohem Korporatismus- und Zentralisierungsgrad für die Einschränkung der Flexibilität dezentraler Marktkräfte bezahlen müssen“, in: Korporatismus, zentralisierte Tarifverhandlungen und makroökonomische Performance, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 42. Jg. (1993), S. 259-272, hier S. 269.

⁸ Vgl. A. Lindbeck: Comment on K.O. Moene et al., in: R. J. Flanagan, K. O. Moene, M. Wallerstein: Trade Union Behaviour, Pay-Bargaining, And Economic Performance, Oxford 1993, S. 132-135; N. Berthold, R. Fehn: Evolution von Lohnverhandlungssystemen – Macht oder ökonomisches Gesetz?, in: W. Zohlnhöfer (Hrsg.): Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 244, Berlin 1996, 57-94, hier S. 64 f.

⁹ Vgl. N. Berthold, R. Fehn, a.a.O., S. 65f.

□ Lohnzurückhaltung – das Wachstum der Reallöhne soll die Produktivitätsentwicklung nicht überschreiten, sondern zum Abbau bestehender Arbeitslosigkeit sogar zumindest zeitweise unterschreiten;

□ Lohndifferenzierung – eine marktgerecht differenzierte Lohnstruktur soll als Anreizinstrument die Anpassungsfähigkeit an sich ändernde Wirtschaftsdaten erhöhen, Produktivitätsentwicklung und Wachstum fördern und so zu mehr Beschäftigung beitragen.

In bezug auf eine wünschenswerte Lohnzurückhaltung ist in der wissenschaftlichen Diskussion sowohl theoretisch als auch empirisch äußerst umstritten, welcher Zentralisierungsgrad die besseren Beschäftigungsergebnisse erzielt. Zudem läßt sich anführen, daß die zunehmende internationale Arbeitsteilung die Konkurrenz auf den nationalen Gütermärkten erhöht, so daß gegebenenfalls existente Preissetzungsspielräume der Anbieter und erzielbare Renten schrumpfen. Die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften zur Durchsetzung aggressiver Lohnforderungen geht damit ebenfalls zurück, weil der Produktivitätsentwicklung nicht angemessene Lohnabschlüsse direkt in Entlassungen umschlagen, und zwar unabhängig vom Zentralisierungsgrad des Tarifverhandlungssystems. Denselben Effekt hat die zunehmende internationale Kapitalmobilität: sie stärkt die Verhandlungsposition der Arbeitgeber, weil sie mit Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland drohen können.

Entscheidende Vorteile werden dezentralen Systemen aber hinsichtlich des zweiten Kriteriums, der Lohndifferenzierung, zugeschrieben. Ökonomisch effizient wäre demnach eine Differenzierung nach Tätigkeiten und Qualifikationen entsprechend der Produktivität und den Knappheitsrelationen¹⁰. Eine dezentrale Lohnfindung, etwa auf Firmenebene, würde die Systemflexibilität erhöhen und die Entscheidungskompetenz des Managements besser ausschöpfen, so daß Informations- und Reaktionsvorteile realisiert werden könnten. Die Berücksichtigung betriebsspezifischer Gegebenheiten verschafft Unternehmen, die vom Strukturwandel stark betroffen sind, durch eine zeitweilige Anpassung der Löhne „nach unten“ eine Atempause für notwendige Umstrukturierungen, so daß Arbeitsplätze leichter erhalten werden können¹¹. Die damit verbundenen Möglichkeiten einer stärkeren Spreizung der Lohnstruktur nach Bedarf und Qualifikationsmerkmalen würden zudem die Anreize zur Bildung von betriebsspezifischem Humankapital verstärken. Eine hohe Lohndispersion wäre schließlich auch noch geeignet, um die Mobilität des Faktors Arbeit zu erhöhen, indem Anreize gesetzt

werden, von schrumpfenden in expandierende Sektoren zu wechseln¹².

Stark zentralisierte Tarifverhandlungssysteme erzeugen aber in der Regel eine flachere Lohnstruktur als dezentrale, weil Gewerkschaften im Sinne ihrer Mitgliederinteressen eine Annäherung der unteren an die oberen Lohngruppen verfolgen, zumindest aber nach der Strategie solidarischer Lohnpolitik „gleichen Lohn für gleiche Arbeit“ fordern¹³. Die Flexibilität der Löhne ist geringer, da zentralisierte Verhandlungen aufgrund der Vielzahl zu berücksichtigender Interessen langsamer und ausgeglichener reagieren. Zudem widerspricht eine spürbare Veränderung oder gar Umkehrung der Lohnrelationen der gewerkschaftlichen Verbandslogik der Besitzstandswahrung.

Deshalb sind aus angebotsorientierter Sicht dezentrale Strukturen günstiger, weil dann die Lohnbildung „marktnah“ erfolgt, so daß nicht nur Löhne, sondern auch andere Inhalte von Tarifverträgen, wie leistungsbezogene Entgelte, Gewinnbeteiligungen und insbesondere die variable Arbeitszeitgestaltung den spezifischen Gegebenheiten besser angepaßt werden können. Die so gewonnene Flexibilität soll Produktivitätssteigerungen und bei entsprechendem Investitionsklima auch die Schaffung neuer Arbeitsplätze ermöglichen¹⁴.

Der Employment Contracts Act

Der 1991 in Neuseeland eingeführte ECA wird weitgehend von diesen Reformvorstellungen einer notwendigen Überleitung vom „Centralised bargaining“ zum „Market-based bargaining“ geleitet¹⁵. Er schreibt

¹⁰ Ähnlich argumentiert J. B. Donges: *Deregulierung am Arbeitsmarkt und Beschäftigung*, Tübingen 1992, S. 33.

¹¹ Allerdings läßt sich auch umgekehrt argumentieren: Sensitivität der Tarifverhandlungen für unternehmensspezifische Bedingungen verlangsamt den Strukturwandel, weil unproduktive Unternehmen überleben können, während die Eintrittsbarrieren für hochproduktive Unternehmen höher ausfallen als bei zentralisierten Tarifverhandlungen; vgl. R. J. Flanagan, K. O. Moene, M. Wallerstein: *Trade Union Behaviour, Pay-Bargaining, And Economic Performance*, Oxford 1993, S. 119.

¹² Vgl. N. Berthold, R. Fehn, a.a.O., S. 72; L. Bellmann: *Was bringt die Spreizung der Löhne für den Arbeitsmarkt?*, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (MittAB)* 1995, H. 3, S. 391-398, hier S. 391 f.

¹³ Zum Paradigma solidarischer Lohnpolitik nach dem schwedischen Modell vgl. H. J. Rösner: *Von der Lean Production zum „Lean Employment“*, in: *WIRTSCHAFTSDIENST*, 74. Jg. (1994), H. 5, S. 248-255, hier S. 251 f.

¹⁴ Hierzu ist einschränkend anzumerken, daß Reallohnzurückhaltung und Tarifflexibilität im obigen Sinne nur dann zum Abbau von Arbeitslosigkeit beitragen können, wenn mit steigenden Unternehmensgewinnen Arbeitsplätze im Inland entstehen und nicht im Ausland.

¹⁵ Im folgenden zitiert nach New Zealand Government: *Employment Contracts Act*, Wellington 1991.

zwar nicht explizit eine Dezentralisierung der Tarifverhandlungen vor, doch wird dem Arbeitsvertrag das Prinzip freiwilliger Verhandlungen zwischen individuellen Parteien zugrunde gelegt. Die Verhandlungsebene ist dabei sowohl vom Arbeitgeber als auch vom Arbeitnehmer frei wählbar und wird damit selbst zum Verhandlungsgegenstand. Keine Partei kann die andere dazu zwingen, eine kollektive Vereinbarung abzuschließen (Part II, 9.(b); 18.). Auch der Inhalt der Arbeitsverträge ist Verhandlungssache. Es ist lediglich vorgegeben, im Arbeitsvertrag ein Verfahren zur Behandlung von Arbeitnehmerklagen bezüglich „unfairer“ Kündigungen, Diskriminierung, sexueller Nötigung oder Benachteiligung durch die Mitgliedschaft in einer Arbeitnehmerorganisation sowie ein Verfahren zur Beilegung von Vertragsstreitigkeiten festzulegen (Part III, 26.(a); Part IV, 44.). Eine weitere Einschränkung der inhaltlichen Vertragsfreiheit resultiert aus der Vorgabe einiger weniger gesetzlicher Mindeststandards (Kündigungsschutz, Mindesturlaub, Mindestlöhne, Arbeitsschutz, Schutz vor Diskriminierung und Nötigung etc.)¹⁶.

Die vorherige Privilegierung der Gewerkschaften wurde aufgehoben: Durch die Abschaffung der Zwangsmitgliedschaft (voluntary unionism) und die Garantie der Freiheit der Vereinigung (freedom of association) gilt nunmehr positive und negative Koalitionsfreiheit (Part I, 5. ff.). Außerdem besitzen die Gewerkschaften kein Vertretungsmonopol mehr. Jeder Arbeitnehmer kann wählen, ob und von wem er sich in Vertragsverhandlungen vertreten lassen möchte. Dasselbe gilt für die Arbeitgeber (Part II, 10.). Die Vertretung kann durch eine Gewerkschaft bzw. Arbeitgeberverband, einen Anwalt, einen Agenten oder eine sonstige Organisation erfolgen.

¹⁶ Vgl. P. J. Brook Cowen: Labor Relations Reform in New Zealand: The Employment Contracts Act and Contractual Freedom, in: Journal of Labor Research, 14. Jg. (1993), H. 1, S. 69-83, hier S. 77; T. Maloney, J. Savage: Labour Markets and Policy, in: B. Silverstone, A. Bolland, R. Lattimore (Hrsg.), a.a.O., S. 173-213, hier S. 188.

¹⁷ Vgl. T. Maloney, J. Savage, a.a.O., S. 188.

¹⁸ So rät der neuseeländische Arbeitgeberverband (New Zealand Employers Federation) seinen Mitgliedern vom Abschluß von Multi-employer-agreements ab. Vgl. R. Harbridge, J. Moulder: Collective Bargaining and New Zealand's Employment Contracts Act: One Year On, in: Journal of Industrial Relations, 35. Jg. (1993), H. 1, S. 62-83, hier S. 79.

¹⁹ Vgl. die Untersuchung von R. Harbridge, A. Honeybone: External Legitimacy of Unions: Trends in New Zealand, in: Journal of Labor Research, 17. Jg. (1996), H. 3, S. 425-444, hier S. 433.

²⁰ Siehe C. Eichbaum: The Role of Labour Market Institutions, Unions, and the Minimum Wage: The Case of New Zealand. Paper presented at the International Progressive Policy Conference on Wage Inequality, Washington D.C., Oktober 1995, S. 23. Registriert werden müssen alle Kollektivverträge, die mehr als 20 Beschäftigte binden.

Der Staat hat sich weitgehend aus der Gestaltung der Arbeitsbeziehungen zurückgezogen. Neben der gesetzlichen Garantie von Mindeststandards beschränkt sich seine Rolle auf die Gewährleistung einer Arbeitsgerichtsbarkeit (Employment Court) und einer Instanz zur freiwilligen Schlichtung von Tarifkonflikten (Employment Tribunal). Das bisherige System staatlicher Zwangsschlichtung wurde aufgehoben, womit implizit auch die National awards abgeschafft sind¹⁷.

Zur Regulierung industrieller Konflikte sieht der ECA eine Friedenspflicht während der Laufzeit kollektiver Vereinbarungen vor. Ansonsten sind Streiks und Aussperrungen statthaft, wenn sie sich auf die Aushandlung von Kollektivverträgen beziehen (Part V, 60.). Verboten sind allerdings Streiks zur Durchsetzung von Kollektivverträgen, die mehrere Arbeitgeber binden (Part V, 60.(c) III). Der Employment Contracts Act mag damit zwar zunächst den Anschein erwecken, er überließe die Findung der optimalen Vertragsebene ganz im Hayekschen Sinne dem Markt als Entdeckungsverfahren, doch zielt die Benachteiligung von firmenübergreifenden Tarifverträgen eindeutig auf eine Schwächung der gewerkschaftlichen Durchsetzungsmacht und eine Dezentralisierung der Arbeitsbeziehungen.

Veränderungen in den Arbeitsbeziehungen

Die Reform der Verhandlungsstruktur im Zusammenspiel mit einer relativen Stärkung der Verhandlungsposition der Arbeitgeber, die offensichtlich an einer Dezentralisierung interessiert waren¹⁸, wirkte sich schnell und deutlich auf das Tarifgeschehen aus. Während vor der Implementierung des ECA 77% aller kollektivvertraglich beschäftigten Arbeitnehmer durch das System der National awards unter einem Kollektivvertrag oberhalb der Firmenebene beschäftigt waren, betrug der Anteil dieser Arbeitnehmer unter Multi-employer-agreements nach der Verhandlungsrunde 1994/95 nur noch 20%. Bei den Kollektivverträgen ist nunmehr der Firmentarifvertrag die dominante Form (80% aller kollektivvertraglich Beschäftigten). Der Trend zur Dezentralisierung reicht aber noch weiter: Die Zahl der Arbeitnehmer, die überhaupt von einem kollektiven Vertrag abgedeckt waren, hat sich in diesem Zeitraum annähernd halbiert¹⁹. Die beim Department of Labour registrierten Kollektivverträge erstreckten sich 1995 lediglich auf rund ein Viertel aller Erwerbstätigen²⁰, so daß eine deutliche Individualisierung der Arbeitsverträge stattgefunden hat.

Drastische Konsequenzen hatte der ECA für die Mitgliederbasis der Gewerkschaften, deren Organisationsgrad von annähernd 45% im Jahr 1989 auf

23,4% Ende 1994 gesunken ist²¹. Dennoch sind die Gewerkschaften damit keineswegs überflüssig geworden, sondern spielen in den Kollektivverhandlungen nach wie vor eine wichtige Rolle. 1995/96 ließen sich 89% der betroffenen Arbeitnehmer durch eine traditionelle Gewerkschaft vertreten. Von der Möglichkeit, eine eigens zu diesem Zweck gegründete Firmengewerkschaft oder einen Verhandlungsagenten abseits der Gewerkschaft in Anspruch zu nehmen, machten demgegenüber lediglich 2% der Arbeitnehmer in Kollektivverhandlungen Gebrauch, weitere 9% verhandelten ohne Vertretung²².

Entgegen der verbreiteten These, daß dezentrale Verhandlungssysteme mehr industrielle Konflikte mit sich bringen, ist in Neuseeland nach Einführung des ECA die Streikhäufigkeit deutlich zurückgegangen²³. Allerdings hat parallel zur sinkenden Streikhäufigkeit die Zahl der Rechtsstreitigkeiten vor dem Arbeitsgericht zugenommen, was neben allgemeinen Übergangsschwierigkeiten bei der Auslegung der neuen Gesetze vor allem der Tatsache zugeschrieben wird, daß der ECA keinerlei Regelungen zum Verhandlungsprozedere enthält²⁴. Es bleibt daher abzuwarten, ob die Streikhäufigkeit tatsächlich dauerhaft niedrig bleibt oder lediglich eine Verschiebung industrieller Konflikte auf die juristische Ebene stattgefunden hat.

Veränderungen auf den Arbeitsmärkten

Bei den Inhalten der Arbeitsverträge zeichnen sich Trends zur Arbeitszeitflexibilisierung ab, einige Verträge verzichten sogar gänzlich auf die Festlegung von festen Arbeitszeiten²⁵. Eine 1993 durchgeführte Befragung ergab, daß insbesondere Firmen mit individuellen Arbeitskontrakten oder Firmentarifverträgen verstärkt Flexibilisierungselemente, die auf Produktivitätssteigerungen abzielen, einsetzen. Neben der bereits erwähnten Arbeitszeitflexibilisierung, die von einer Erhöhung der Grundlöhne und einer Absenkung der Überstundenzuschläge begleitet wurde, finden sich leistungsbezogene Entgelte und eine Zunahme von Teilzeit- und befristeten Verträgen. Als positive Effekte der neuen Arbeitsgesetzgebung berichteten die Firmen Steigerungen der Arbeitsproduktivität, der operationalen Flexibilität und vermehrtes „Training-on-the-job“²⁶.

Wie haben die skizzierten Dezentralisierungseffekte sich nun auf die Lohnentwicklung ausgewirkt? Was das Reallohnniveau anbelangt, ist der Effekt des ECA diffus: die Reallohne stagnieren auf dem durchschnittlichen Niveau der Reformperiode vor Implementierung des ECA (1984-1991). Allerdings hat eine Stabilisierung stattgefunden, d.h., der Reallohn schwankte

kaum im Gegensatz zu vorhergehenden Periode, was aber darin begründet sein mag, daß ab 1991/92 die geldpolitischen Reformen Früchte zu tragen begannen und Neuseeland in eine Phase stabiler, niedriger Inflationsraten eintrat. Eine ökonomische Untersuchung der Auswirkungen des ECA auf die Entwicklung der Reallohne entdeckte zwar keinen direkten signifikanten Zusammenhang, jedoch könnte die Abnahme des gewerkschaftlichen Organisationsgrades auf eine leichte Dämpfung der Löhne hingewirkt haben²⁷.

Ein erstes Fazit

Die Ergebnisse bestätigen damit zumindest tendenziell die These, daß der Zentralisierungsgrad des Lohnverhandlungssystems unter der Nebenbedingung hoher Konkurrenz auf dem Gütermarkt – wie im neuseeländischen Fall durch die Deregulierungspolitik gegeben – für die Entwicklung des allgemeinen Lohnniveaus unerheblich ist. Auch die anfangs vielfach geäußerten Befürchtungen, die gestärkte Position der Arbeitgeber würde sich in massiven Reallohnverlusten niederschlagen, haben sich als grundlos erwiesen. Im Gegenteil haben die Löhne seit Mitte 1995 wieder stärker zugelegt: Mußten 1992 noch 10% der kollektivvertraglich beschäftigten Arbeitnehmer Lohnabschläge und 44% eine Nullrunde hinnehmen, betrug diese Zahlen Mitte 1996 nur noch 1% bzw. 11%. Die Mehrheit dieser Arbeitnehmer erhielt Lohnerhöhungen im Bereich von 2% bis 5%²⁸.

Einen Beitrag zum Abbau der hohen Arbeitslosigkeit dürfte der ECA daher eher durch die inhaltliche Flexibilisierung der Arbeitsverträge als durch eine Absenkung der Reallohne geleistet haben. Eine Differenzierung der Lohnstruktur wurde zum einen dadurch erreicht, daß die früher vorherrschende Entlohnung

²¹ Vgl. R. Harbridge, A. Honeybone, a.a.O., S. 431.

²² Siehe die Statistiken von R. Harbridge, A. Crawford, P. Kiely: *Employment Contracts: Bargaining Trends and Employment Law Update 1995/96*, Industrial Relations Centre, Wellington 1996, S. 10.

²³ Vgl. W. Kasper: *Die Befreiung des Arbeitsmarktes, Güterlohn 1996*, S. 54 f.

²⁴ Vgl. R. Harbridge, A. Crawford, P. Kiely, a.a.O., S. 5; J. Kelsey: *The New Zealand Experiment. A World Model for Structural Adjustment?*, Auckland 1995, S. 188 ff.

²⁵ Vgl. R. Harbridge, J. Moulder, a.a.O., S. 74f.

²⁶ Die zusammengefaßten Ergebnisse der vom New Zealand Institute of Economic Research durchgeführten Firmenbefragung finden sich bei J. Savage: *What Do We Know About the Economic Impacts of the ECA?*, Paper presented to a conference on the Employment Contracts Act, Auckland, 15. Mai 1996, S. 13 ff.

²⁷ Vgl. T. Maloney, J. Savage, a.a.O., S. 208 f.

²⁸ Vgl. R. Harbridge, A. Crawford, P. Kiely, a.a.O., S. 13.

nach historischen Relativitäten durch die Abschaffung der National awards obsolet geworden ist, so daß von „starken“ Berufsgruppen erstrittene Lohnzuschläge nicht mehr automatisch an andere Gruppen, unabhängig von deren Produktivität, weitergegeben werden²⁹. Die Aufnahme erfolgsorientierter Entgelte in die Arbeitsverträge deutet auf eine leistungsanreizkonforme Lohndifferenzierung hin, die Zunahme von „Training-on-the-job“ läßt eine stärker qualifikationsorientierte Entlohnung als Anreiz zur Humankapitalbildung vermuten.

Ein Beschäftigungswunder?

Wenn auch die erhebliche Reduzierung der neuseeländischen Arbeitslosenrate nach Einführung des ECA von ca. 11% auf 6% den Schluß nahelegt, dieser Erfolg sei maßgeblich auf die Dezentralisierung und Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen zurückzuführen, ist dennoch der tatsächliche Anteil des ECA am Abbau der Arbeitslosigkeit schwer zu isolieren. Das Wirkungsgeflecht der Gesamtheit der Reformmaßnahmen ist zu komplex, der Zeitraum zu kurz, um zu einer endgültigen Beurteilung zu gelangen. Neben der Deregulierung der Arbeits- und Gütermärkte haben auch die Vereinfachung des Steuersystems, Steuersenkungen und die Stabilisierung der Geld- und Fiskalpolitik zu verlässlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie einem guten Investitionsklima beigetragen und das Wirtschaftswachstum beschleunigt³⁰. Aber auch die Kürzung der Sozialleistungen könnte einen Effekt insbesondere bei der Schaffung von Arbeitsplätzen im minderqualifizierten Niedrig-Lohn-Bereich gehabt haben. Außerdem ist zu der beeindruckenden Beschäftigungsbilanz anzumerken, daß der Anteil an Teilzeitarbeitsplätzen kontinuierlich zugenommen hat – er stieg bis 1995 auf 27,9% aller Arbeitsplätze –, wobei einige Arbeitnehmer „unfreiwillig“ Teilzeit arbeiten, d.h., sie würden eine Vollzeitbeschäftigung vorziehen³¹.

Weiterhin ist noch unklar, welcher Anteil des Beschäftigungswachstums konjunkturell bedingt ist, denn die Phase sinkender Arbeitslosigkeit fällt zusammen mit der Phase des konjunkturellen Aufschwungs der Jahre 1992 bis 1995³². Daher ist für eine abschließende Beurteilung des ECA und den Beweis einer Überlegenheit dezentraler Tarifverhandlungssysteme die Entwicklung der langfristigen Arbeitslosenzahlen abzuwarten. Schließlich ist nach über zehn Jahren wirtschaftspolitischer Reformen die Arbeitslosenrate immer noch höher als zu Beginn der Reformen³³.

Bewähren muß sich das neue System der Arbeitsbeziehungen auch noch hinsichtlich seiner Stabilität.

Auf die bislang unsichere Diagnose verminderter Arbeitskonflikte wurde bereits weiter oben verwiesen. Darüber hinaus bleibt offen, ob der Verzicht auf die soziale Schutzfunktion von Kollektivverträgen bei einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage unerwünschte Konsequenzen hat, indem Arbeitgeber ihre gestärkte Position zu ausbeuterischen Praktiken mißbrauchen. Dies könnte dann dazu führen, daß Arbeitgeber mit produktivitätsgerechter Entlohnung im Wettbewerb benachteiligt werden und so gezwungen sind, in ihren Betrieben ebenfalls Abstriche bei der Bezahlung oder bei anderen Arbeitsbedingungen durchzusetzen³⁴.

Nach wie vor unbefriedigend verläuft die durchschnittliche Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität: Während sie in der ersten Reformphase als Folge der Rationalisierungen im jährlichen Durchschnitt um 2,2% zunahm, fiel das Produktivitätswachstum für den Zeitraum nach 1991 auf durchschnittlich 0,4% zurück³⁵. Eine mögliche Erklärung dafür besteht in der Ausweitung der Beschäftigung, durch die auch gering Qualifizierte mit niedrigerer Produktivität vor allem im Dienstleistungsbereich Arbeit gefunden haben und so die an sich positive Produktivitätsentwicklung vorübergehend verzerren³⁶.

Die Kehrseite der für das Beschäftigungswachstum positiven Lohnspreizung liegt in der Zunahme sozialer Ungleichheit, die durch die Kürzung von Sozialleistungen noch verstärkt wurde. Dies wird in der stark konsensorientierten neuseeländischen Gesellschaft, in der das Bemühen um sozialen Ausgleich einen hohen politischen Stellenwert hat, häufig negativ bewertet, ebenso wie ein allgemeines Unbehagen über die Radikalität der Reformen und die Geschwindigkeit und Eigenmächtigkeit ihrer Umsetzung zu bestehen scheint³⁷.

²⁹ Vgl. R. Harbridge, J. Moulder, a.a.O., S. 79f.

³⁰ Nach stark schwankenden, teilweise negativen Wachstumsraten des BIP im Reformzeitraum bis 1991 trat Neuseeland ab 1992 in eine Phase durchweg positiven Wachstums ein, mit einem Höhepunkt der BIP-Zunahme um 5,5% im Jahr 1994; vgl. OECD: OECD Economic Surveys: New Zealand 1996, Paris 1996, S. 180.

³¹ Vgl. P. Dalziel, R. Lattimore, a.a.O., S. 82f.; OECD: New Zealand 1996, a.a.O., S. 50.

³² Für eine Darstellung der konjunkturellen Entwicklung siehe OECD: New Zealand 1996, a.a.O., S. 3 ff.

³³ Darauf verweisen S. Chapple, R. Harris, B. Silverstone: Unemployment, in: B. Silverstone, A. Bollard, R. Lattimore (Hrsg.), a.a.O., S. 139-171, hier S. 169.

³⁴ Ähnlich die Argumentation neuseeländischer Gewerkschaftsvertreter; vgl. J. Kelsey, a.a.O., S. 193.

³⁵ Vgl. T. Maloney, J. Savage, a.a.O., S. 206 f.

³⁶ Vgl. J. Savage, a.a.O., S. 11.

Ein Modell für Deutschland?

Die reformierten neuseeländischen Arbeitsbeziehungen sind vom deutschen Tarifvertragssystem zumindest rein formal nicht so weit entfernt, wie es zunächst den Anschein haben könnte. Die durch den ECA neu etablierte „freedom of association“ ist mit der positiven und negativen Koalitionsfreiheit in Deutschland bereits gegeben. Nach Aufhebung der staatlichen Zwangsschlichtung sowie der Allgemeinverbindlichkeitserklärung, die in Neuseeland eine viel größere faktische Bedeutung hatte, als ihr jemals in Deutschland zugekommen ist, sind sich beide Systeme sogar ähnlicher geworden.

Gleiches gilt zumindest prinzipiell für die Wahl der Verhandlungsebene. Auch in Deutschland wird kein Arbeitgeber zum Abschluß kollektiver Tarifverträge auf Branchenebene gezwungen, sondern kann auf Firmenebene oder auf einzelvertraglicher Ebene Arbeitsbedingungen aushandeln. Die Unabdingbarkeit eines Flächentarifvertrags resultiert erst aus der Mitgliedschaft in einem Arbeitgeberverband oder sonst (eher als Ausnahme) durch die Ausdehnung seines Geltungsbereichs durch eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung des Bundesarbeitsministers.

Der eigentliche Unterschied ergibt sich erst aus der jeweiligen Tendenz, die der Arbeitsgesetzgebung zugrunde liegt. Während der ECA infolge der historischen Erfahrung mit der gewerkschaftlichen Zwangsmitgliedschaft insbesondere die negative Koalitionsfreiheit betont, liegt in Deutschland der Schwerpunkt auf dem Schutz der positiven Koalitionsfreiheit. Nach herrschender Rechtsauffassung garantiert Art. 9 Abs. 3 GG mit dem Kernbereich der Tarifautonomie nicht nur die Freiheit, einer Koalition beizutreten, sondern auch das Recht, durch spezifische koalitionsmäßige Betätigung die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen der Mitglieder zu fördern. Die Wahl der Mittel zur Verfolgung dieses Koalitionszwecks ist dabei grundsätzlich freigestellt. Die Koalitionsfreiheit schützt somit auch Arbeitskampfmaßnahmen, die auf den Abschluß von Tarifverträgen gerichtet sind³⁸. Das Bundesverfassungsgericht geht hierbei von einer

³⁷ In diesem Zusammenhang wird oftmals die Entscheidung der neuseeländischen Bevölkerung, das Mehrheitswahlrecht durch ein personalisiertes Verhältniswahlrecht zu ersetzen, betrachtet. 1993 führte eine Volksabstimmung zu diesem Wechsel des Wahlsystems; vgl. z.B. P. Dalziel, R. Lattimore, a.a.O., S. 91; A. Bollard, R. Lattimore, B. Silversone, a.a.O., S. 13.

³⁸ Vgl. BVerfG: Urteil vom 4.7.1995, in: Juristenzeitung, 50. Jg. (1995), H. 23, S. 1169-1174, hier S. 1169. So vertritt auch das Bundesarbeitsgericht die Auffassung, Tarifverhandlungen ohne das Recht zum Streik seien nicht mehr als „kollektive Bettelei“. BAG: Urteil vom 10. 6. 1980, in: Neue Juristische Wochenschrift, 33. Jg. (1980), H. 30, S. 1642-1653, hier S. 1643.

„strukturellen Unterlegenheit“ der einzelnen Arbeitnehmer aus. Deshalb sei die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie nur dann gewährleistet, wenn durch die Möglichkeit von kollektivem Handeln ein annäherndes Kräftegleichgewicht zwischen den Tarifvertragsparteien besteht, so daß ein Ausgleich der gegensätzlichen Interessen erzielt werden kann. Diese soziale Schutzfunktion von Tarifverträgen soll der möglichen wirtschaftlichen Ausbeutung des Arbeitnehmers durch eine willkürliche Gestaltung der Arbeitsbedingungen entgegenwirken.

Das neuseeländische Verbot von Streiks zur Durchsetzung von firmenübergreifenden Tarifverträgen (was allen Arbeitskampfmaßnahmen im Zusammenhang mit Flächentarifverträgen entspräche) wäre deshalb vermutlich verfassungswidrig, weil es die positive Koalitionsfreiheit zu Lasten ebenbürtiger Verhandlungsfähigkeit einschränken würde³⁹. Auf derselben Grundlage beruhen in Deutschland vielfältige rechtliche Regelungen, die – entgegengesetzt zum neuseeländischen Fall – Verhandlungen auf der Ebene von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden begünstigen und schützen. Als Schranke für die Dezentralisierung von Tarifverhandlungen wirkt hier vor allem das Günstigkeitsprinzip des § 4 Abs. 3 Tarifvertragsgesetz, nach dem individualvertragliche Regelungen nur zugunsten des Arbeitnehmers vom geltenden Tarifvertrag abweichen dürfen. Es ist deshalb wenig verwunderlich, daß viele Reformvorschläge genau hier ansetzen. Eine Abschaffung des Günstigkeitsprinzips zur Förderung individueller Abschlüsse auf Betriebsebene könnte aber ebenfalls auf verfassungsrechtliche Grenzen stoßen, weil das dadurch ermöglichte Unterlaufen von Tarifverträgen durch „Außenbieterkonkurrenz“ den Abschluß von Kollektivvereinbarungen überflüssig macht⁴⁰.

Die herrschende Rechtsauffassung ist allerdings nicht über jede Kritik erhaben. Angesichts der Demo-

³⁹ Mit einer ähnlichen Auffassung wandte sich das New Zealand Council of Trade Unions 1993 mit einer Beschwerde an die Internationale Arbeitsorganisation (ILO): der ECA verletze die ILO-Konventionen zur Vereinigungsfreiheit und zum Recht auf Kollektivverhandlungen. Das Committee on Freedom of Association der ILO kritisierte in seiner Antwort an die neuseeländische Regierung dann auch vor allem das Streikverbot für Multi-employer-agreements; vgl. G. M. Kelly: Structural Change in New Zealand: Some Implications for the Labour Market Regime, in: International Labour Review, 134. Jg. (1995), H. 3, S. 333-359, hier S. 343 ff.

⁴⁰ Für eine Diskussion vgl. H. J. Rösner: Centralisation Versus Decentralisation in the German Collective Bargaining System – Where Do We Go From Here?, in: D. D'Art, T. Turner (Hrsg.): Collectivism and Individualism: Trends and Prospects, Vol. 7 of the Official Proceedings of the Fifth IIRA European Regional Industrial Relations Congress, Dublin 1997, 164-174, hier S. 171 f.; U. Wendeling-Schröder: Die Zukunftsfähigkeit des Tarifvorranges, in: WSI-Mitteilungen, 50. Jg. (1997), H. 2, S. 90-98, hier S. 95.

kratisierung der Gesellschaft, der Heterogenisierung der Wirtschaftsstruktur und der wachsenden Bedeutung betriebspezifischer Humankapitalinvestitionen ist strittig, ob die strukturelle Unterlegenheit der Arbeitnehmer noch in dem Maße gegeben ist wie zu Zeiten der Industrialisierung⁴¹.

Vorteile von Kollektivverträgen

Aber selbst wenn die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine Dezentralisierung nach neuseeländischem Muster ausgeräumt werden könnten, bliebe dennoch abzuwarten, ob deutsche Arbeitgeber tatsächlich auf breiter Front zu Firmentarifverträgen übergehen würden, denn auch für sie ist die institutionelle Verlässlichkeit wichtig, die nur durch kollektive Vereinbarungen geschaffen werden kann. Dazu gehören die Gewährleistung der Vertragsinhalte durch eine starke Arbeitnehmerorganisation und deren Haftungsfähigkeit sowie und vor allem das hohe Ausmaß an sozialem Frieden, das die Sozialpartnerschaft bisher garantiert hat. Für Verbandstarife spricht außerdem, daß sie Verhandlungskosten reduzieren und den Betriebsfrieden durch die Verlagerung von Verteilungskonflikten auf eine höhere Ebene wahren⁴². Nicht zuletzt profitieren auch die Arbeitgeber von der Kartellfunktion des Flächentarifvertrages: Der gezahlte Lohn fällt als Wettbewerbsparameter aus, so daß sie vor „Schmutzkonzurrenz“ durch „Lohndrückerei“ geschützt sind.

Institutionelle Unterschiede

Auch die institutionelle Struktur der deutschen Arbeitsbeziehungen setzt einer Übertragbarkeit der neuseeländischen Dezentralisierungserfolge enge Grenzen. Die durch die Tarifautonomie gewährleistete Selbstregulierung der Arbeitsmarktparteien hat zur Entstehung starker Verbände auf beiden Seiten und zu einer ausgeprägten Verhandlungskultur geführt. In Neuseeland hingegen war der staatliche Einfluß auf die Tarifverhandlungen so groß, daß beide Arbeitsmarktparteien institutionell unterentwickelt blieben. Die Gewerkschaften benötigten infolge des extremen staatlichen Schutzes keine schlagkräftigen Organisa-

tionen, und ihre Struktur blieb fragmentiert. Die Arbeitgeberverbände spielten aufgrund der Zwangsschlichtung eine vergleichsweise untergeordnete Rolle in Kollektivverhandlungen. So ist es nicht überraschend, daß die Gewerkschaften der Implementierung des ECA und der nachfolgenden Dezentralisierung keinen entscheidenden Widerstand entgegengesetzt konnten und die Arbeitgeber kein Interesse an einer Beibehaltung von Branchentarifverträgen hatten.

In Deutschland herrschen durch die relativ zentralisierte Organisation der Gewerkschaften nach dem Industrieverbandsprinzip jedoch andere Voraussetzungen. Bei Verhandlungen auf Firmenebene stünde der einzelne Arbeitgeber zunächst der geballten Verhandlungsmacht einer Industriegewerkschaft gegenüber. Durch die traditionell enge Verbindung zwischen Betriebsräten und Gewerkschaft wäre dies sogar dann der Fall, wenn der Betriebsrat die Vertretung der Belegschaft in Tarifverhandlungen übernehme. Angesichts einer solchen Machtkonstellation können die Arbeitgeber nicht davon ausgehen, daß sie bei Firmentarifverträgen besser abschneiden als bei Abschlüssen auf der Verbandsebene. Viele würden deshalb selbst bei einer Aufhebung von Günstigkeitsprinzip und Allgemeinverbindlichkeit vermutlich weiterhin eine kollektive Verhandlungsführung vorziehen, um so der Gewerkschaftsmacht besser begegnen zu können.

Auch zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sind dezentrale Verhandlungen nicht unbedingt von Vorteil, denn insbesondere wenn die Gewerkschaften einen hohen Zentralisierungsgrad und damit eine große Durchsetzungsmacht aufweisen, ist der Einfluß der Insider noch höher als bei zentraler Verhandlungsführung. Als Folge könnte es zu Tarifabschlüssen kommen, die einer Ausweitung der Beschäftigung entgegenstehen⁴³.

Die neuseeländischen Erfolge beim Abbau der Arbeitslosigkeit sprechen deshalb zwar für eine stärkere Flexibilisierung von Tarifabschlüssen, ob dafür aber dezentrale Tarifverhandlungen vorteilhafter sind, ist bei den unterschiedlichen rechtlichen und institutionellen Gegebenheiten in Deutschland fragwürdig. Als aussichtsreicher könnte sich deshalb eine Reform der Arbeitsbeziehungen erweisen, bei der innerhalb des von der Tarifautonomie gesteckten Rahmens die Vorteile kollektiver Vereinbarungen gewahrt und noch vorhandene Flexibilisierungspotentiale ausgeschöpft werden. Daß dies grundsätzlich möglich ist, haben die jüngsten Tarifabschlüsse – vor allem in der chemischen Industrie – bereits bewiesen.

⁴¹ Vgl. z.B. den Beitrag von W. Möschel zum Wirtschaftspolitischen Forum: Ist die Tarifautonomie noch zeitgemäß?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 45. Jg. (1996), H. 1, S. 30-57, hier S. 40, 42 f.

⁴² Vgl. u.a. W. Franz: Die Lohnfindung in Deutschland in einer internationalen Perspektive: Ist das deutsche System ein Auslaufmodell?, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, 43. Jg. (1995), S. 31-57, hier S. 43.

⁴³ Vgl. R. J. Flanagan, K. O. Moene, M. Wallerstein, a.a.O., S. 100, 130; K. Gerlach, W. Meyer: Tarifverhandlungssysteme, Lohnhöhe und Beschäftigung, in: MittAB 1995, H. 3, S. 383-390, hier S. 385; W. Franz, a.a.O., S. 44.