ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Lesch, Hagen

Research Report

Ökonomik des Tarifrechts

IW-Analysen, No. 19

Provided in Cooperation with:
German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Lesch, Hagen (2006) : Ökonomik des Tarifrechts, IW-Analysen, No. 19, ISBN 978-3-602-14736-6, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/181780

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

iw Analysen

Forschungsberichte
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Nr. 19

Hagen Lesch

Ökonomik des Tarifrechts

DEUTSCHER INSTITUTS-VERLAG

IW Analysen

Forschungsberichte
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Hagen Lesch

Ökonomik des Tarifrechts

DEUTSCHER
INSTITUTS-VERLAG

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.ddb.de abrufbar.

ISBN 3-602-14736-3
978-3-602-14736-6

Der Autor

Dr. rer. pol. **Hagen Lesch**, geboren 1964 in Wissen/Sieg; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn; von 1991 bis 2000 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut „Finanzen und Steuern", Bonn; seit Juni 2000 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich Lohn- und Tarifpolitik, Gewerkschaftsökonomie, Arbeitskampfforschung; seit September 2002 außerdem Lehrbeauftragter für Wirtschaftspolitik an der Rheinischen Fachhochschule Köln.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2006 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon 0221 4981-452
Telefax 0221 4981-445
Internet: www.divkoeln.de
E-Mail: div@iwkoeln.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	**Einleitung**	5
2	**Die Tarifautonomie**	6
2.1	Positive und negative Koalitionsfreiheit	6
2.2	Besonderheiten des Arbeitsmarktes	9
2.2.1	Die These von der strukturellen Unterlegenheit	9
2.2.2	Die anomale Reaktion des Arbeitsangebots	10
2.2.3	Gewerkschaften	12
2.2.4	Nachfragemonopol auf dem Arbeitsmarkt (Monopson)	16
2.3	Der Flächentarifvertrag aus ökonomischer Sicht	18
2.3.1	Die Reichweite kollektiver Regelungen	18
2.3.2	Die Hump-Shape-Hypothese	21
2.3.3	Tarifverhandlungsebene und Lohnstruktur	23
2.3.4	Zentralisierungsgrad und Flächentarifvertrag	25
2.3.5	Effiziente Verhandlungen und ihre Umsetzung	27
3	**Das Tarifvertragsgesetz**	31
3.1	Das Günstigkeitsprinzip	31
3.1.1	Juristische Ausgangslage	31
3.1.2	Ökonomische Bewertung	32
3.1.3	Politische Reformvorschläge	34
3.2	Die Bindungsdauer des Tarifvertrags	36
3.2.1	Juristische Ausgangslage	36
3.2.2	Ökonomische Bewertung	37
3.3	Die Allgemeinverbindlichkeit	39
3.3.1	Juristische Ausgangslage	39
3.3.2	Ökonomische Bewertung	40
3.4	Tariffähigkeit, Tarifeinheit und Tarifwettbewerb	46
3.4.1	Juristische Ausgangslage	46
3.4.2	Ökonomische Bewertung	49
4	**Das Betriebsverfassungsgesetz**	53
4.1	Juristische Ausgangslage	53
4.2	Ökonomische Bewertung	54

5 Gesetzliche Mindestlöhne 57
5.1 Politische Forderungen 57
5.2 Ökonomische Bewertung 58

6 Zusammenfassung 64

Literatur 70

Kurzdarstellung / Abstract 76

1 Einleitung

Das Tarifrecht ist Bestandteil des kollektiven Arbeitsrechts. Dieses behandelt Rechtsfragen, bei denen nicht der Arbeitnehmer als Einzelperson, sondern jeweils eine Gruppe von Arbeitnehmern (Kollektiv) betroffen ist. Das kollektive Arbeitsrecht umfasst neben dem Tarifvertragsrecht auch das Betriebsverfassungsrecht, das Mitbestimmungsrecht auf Unternehmensebene und das Arbeitskampfrecht (Pulte, 1998). Die Rechtsgrundlagen des Tarifrechts sind im Wesentlichen im Tarifvertragsgesetz von 1949 gelegt worden; die Koalitionsfreiheit, aus welcher sich die Tarifautonomie ableitet, ist Bestandteil des Grundgesetzes (Artikel 9 Abs. 3). Das 13 Paragraphen beinhaltende Tarifvertragsgesetz wird durch eine umfassende Rechtsprechung ergänzt: Viele Regelungen des Gesetzes haben eine Auslegung durch die Arbeitsgerichtsbarkeit notwendig gemacht, etwa die Bestimmungen zur Tariffähigkeit einer Arbeitnehmerorganisation, zur Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen oder zum sogenannten Günstigkeitsprinzip. Da das Tarifvertragsgesetz auf der verfassungsrechtlich garantierten Koalitionsfreiheit fußt, hat sich auch das Bundesverfassungsgericht in zahlreichen Urteilen zu Wort melden müssen.

Seit Jahren wird in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion recht kontrovers über das Tarifrecht diskutiert, und zwar in Zusammenhang mit der lange Zeit kritisierten „Starrheit des Flächentarifvertrags“, der eine Mitschuld an der deutschen Arbeitsmarktmisere gegeben wird. Ökonomen fordern mehrheitlich eine Reform des tarifrechtlichen Rahmens, um den Betrieben eine schnellere Anpassung an die sich durch die Globalisierung immer rascher wandelnden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu ermöglichen. Juristen entgegnen dem vielfach, dass die im Grundgesetz verankerte Tarifautonomie dem Gesetzgeber nur einen geringen Reformspielraum lässt. Inzwischen mehren sich aber auch in der rechtspolitischen Literatur Stimmen, die tarifrechtliche Reformen anmahnen, zum Beispiel eine gesetzliche Präzisierung des Günstigkeitsprinzips.

In der vorliegenden Analyse werden die wichtigsten tarifrechtlichen Regelungen vorgestellt und anschließend ökonomisch analysiert. Berücksichtigt werden nicht nur die Tarifautonomie, das Günstigkeitsprinzip und die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen. Auch die von Ökonomen weniger beachteten Regelungen – sieht man von den politikberatenden Einrichtungen wie dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung oder dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und

Technologie einmal ab – über die Bindungsdauer von Tarifverträgen, über Tariffähigkeit und Tarifeinheit sowie über Tarifvorrang und Tarifüblichkeit werden betrachtet.

Kapitel 2 erörtert die Besonderheiten des Arbeitsmarktes und prüft vor diesem Hintergrund, ob der im Tarifvertragsrecht angelegte Vorrang kollektiver Regelungen, der zu einer starken Verbreitung branchenweiter Tarifverträge geführt hat, arbeitsmarktpolitisch problematisch ist. Kapitel 3 geht auf wichtige Bestimmungen des Tarifvertragsgesetzes ein. Neben einer kritischen Bewertung des Günstigkeitsprinzips und der Allgemeinverbindlichkeit werden auch die gesetzlichen Regelungen zur Bindungsdauer des Tarifvertrags sowie die in der Rechtsprechung entwickelten Anforderungen an die Tariffähigkeit und Tarifeinheit hinterfragt. Kapitel 4 geht auf tarifrechtlich relevante Bestimmungen des Betriebsverfassungsgesetzes ein, die in der Literatur unter den Begriffen Tarifüblichkeit und Tarifsperre diskutiert werden. Kapitel 5 greift die aktuelle Diskussion über die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns auf und prüft, ob dieses Instrument dazu geeignet ist, die von den Mindestlohnbefürwortern erwünschten verteilungspolitischen Effekte zu erzielen. Eine kurze Zusammenfassung beschließt die Analyse.

2 Die Tarifautonomie

2.1 Positive und negative Koalitionsfreiheit

In Deutschland arbeiten etwa zwei Drittel aller Arbeitnehmer zu Bedingungen, die kollektiv zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden (oder einzelnen Arbeitgebern) ausgehandelt wurden (Kohaut/Schnabel, 2006). Die Dominanz kollektiver Regelungen hängt eng mit dem institutionellen Rahmen der Lohnfindung zusammen. Im Grundgesetz (GG) garantiert Artikel 9 Abs. 3 für jedermann und für alle Berufe das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden. Aus diesem Grundrecht der Koalitionsfreiheit leitet sich die sogenannte Tarifautonomie ab (Schnabel, 2000, 7). Ihre rechtliche Ausgestaltung erfährt die Tarifautonomie im Tarifvertragsgesetz (TVG). Tarifautonomie bedeutet, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Arbeitsbedingungen in Unternehmen ohne regelndes Eingreifen des Staates frei vereinbaren. Die Tarifpartner, also die Verbände für die Arbeitgeberseite und

die Gewerkschaften für die Arbeitnehmerseite, sind zuständig für die Festlegung von Löhnen, Arbeitszeiten, Kündigungsschutzfristen, Urlaub und anderen Arbeitsbedingungen. Diese Regelungstatbestände werden in Tarifverträgen vereinbart. Nur für eng begrenzte Vertragsinhalte, zum Beispiel den Mindesturlaub oder die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, hat der Staat aus sozialpolitischen Erwägungen Untergrenzen vorgegeben, die von den Tarifpartnern respektiert werden müssen. Ebenso gibt es Obergrenzen, etwa für die tägliche Arbeitszeit.

Die Koalitionsfreiheit umfasst die individuelle und kollektive Koalitionsfreiheit (Pulte, 1998, 204). Der Einzelne hat das Recht, eine Koalition zu bilden, einer Koalition beizutreten, sich für die Koalition zu betätigen (positive Koalitionsfreiheit); aber er hat ebenso das Recht, einer Koalition fernzubleiben (negative Koalitionsfreiheit), ohne dass ihm dadurch mittelbar oder unmittelbar Nachteile entstehen. Die negative Koalitionsfreiheit geht allerdings nicht so weit, sich kollektiven Normen generell entziehen zu können. Die im TVG verankerte Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen sieht unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit vor, auch tarifungebundene „Außenseiter“ zur Einhaltung von Tarifnormen zu zwingen.[1]

Die positive Koalitionsfreiheit räumt den einzelnen Arbeitnehmern und Arbeitgebern die Freiheit ein, die für sie geltenden Arbeitsbedingungen über Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zu regeln. Eine solche Koalition ist im Sinne des TVG tariffähig, wenn sie die Wahrnehmung der Interessen ihrer Mitglieder als satzungsmäßige Aufgabe hat und willens ist, Tarifverträge abzuschließen. Sie muss freiwillig gebildet, gegnerfrei, unabhängig und überbetrieblich organisiert sein und das geltende Tarifrecht als verbindlich anerkennen. Um ihre Aufgabe als Tarifpartner sinnvoll erfüllen zu können, muss die Koalition gegenüber dem sozialen Gegenspieler über Durchsetzungskraft verfügen (BAG, 1992, 19 f.; BAG, 2001, 41 f.; Schnabel, 2000, 9 f.).

Auf Arbeitgeberseite besteht eine Tarifbindung, wenn Unternehmen eigenständig mit einer Gewerkschaft einen Firmentarifvertrag aushandeln oder sich in einem Arbeitgeberverband organisieren, der Tarifverträge schließt. An den Tarifverträgen muss stets eine Gewerkschaft beteiligt sein, da der einzelne Arbeitnehmer nicht tariffähig ist. Dies begründet den kollektiven Regelungscharakter des Tarifvertrags. Auf Arbeitnehmerseite besteht Tarifbindung, wenn ein Arbeitnehmer in einem tarifgebundenen Betrieb arbeitet und Mitglied in einer tarifvertragschließenden Gewerkschaft ist. In der Praxis unterscheidet ein tarifgebundenes Unternehmen allerdings nicht zwischen gewerkschaftlich organisierten und nicht

[1] Siehe dazu Kapitel 3.3.

organisierten Beschäftigten (Fitzenberger/Franz, 1999, 439; Schnabel, 2000, 36): Zum einen ist dem Arbeitgeber oftmals nicht bekannt, welche Mitarbeiter Gewerkschaftsmitglieder sind. Zum anderen verhindert er durch die faktische Gleichbehandlung, dass Unorganisierte einer Gewerkschaft beitreten, um einen Anspruch auf tarifliche Bezahlung zu erlangen. Unter einigen Ökonomen ist die Auffassung verbreitet, der Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 GG verbiete den tarifgebundenen Arbeitgebern, bei den Löhnen und anderen Arbeitsbedingungen zwischen gewerkschaftlich Organisierten und Unorganisierten zu unterscheiden. Dem widerspricht das BAG (1987, Ziff. 21 ff.). Es weist ausdrücklich darauf hin, dass Ansprüche aus nicht allgemeinverbindlichen Tarifverträgen nur tarifgebundenen Arbeitnehmern zustehen. Andernfalls wären die Koalitionen in ihrem durch Art. 9 Abs. 3 GG geschützten Bestand gefährdet. Zudem räume das Tarifvertragsgesetz nur dem tarifgebundenen Arbeitnehmer aufgrund seiner Organisationszugehörigkeit einen unabdingbaren Anspruch auf tarifliche Leistungen ein. Einem tarifgebundenen Arbeitgeber steht es aus rechtlicher Sicht also jederzeit frei, zwischen Organisierten und Unorganisierten zu unterscheiden.

Im deutschen Tarifrecht haben tarifvertragliche Vereinbarungen gegenüber Individual- und Betriebsvereinbarungen einen gewissen Vorrang (siehe auch Reuter, 1991). Dieser begründet sich juristisch dadurch, dass der (individuelle) Arbeitsvertrag wegen eines unterstellten strukturellen Ungleichgewichts von Arbeitnehmer und Arbeitgeber keine Richtigkeitsgewähr bietet. Daher kann an die Stelle des Arbeitsvertrags der (kollektive) Tarifvertrag treten, wenn die Tarifvertragsparteien durch die Parteien des Arbeitsvertrags durch einen freiwilligen Verbandsbeitritt legitimiert werden. Dieses Verfahren bietet nach juristischer Auffassung eine Richtigkeitsgewähr des Tarifvertrags und ist insofern Ausdruck „kollektiv ausgeübter Tarifautonomie“ (zum Beispiel Franzen, 2001, 4).

Der grundsätzliche Vorrang von Gewerkschaften und Tarifverträgen schlägt sich in verschiedenen Regelungen nieder: Das Betriebsverfassungsgesetz schließt Betriebsvereinbarungen über Arbeitsentgelte oder andere Arbeitsbedingungen, die in Tarifverträgen geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden, aus (siehe Kapitel 4). Das bedeutet erstens: Dort, wo Arbeitsbedingungen von Tarifverträgen geregelt sind, setzen sie sich gegenüber betrieblichen Regelungen stets durch. Und zweitens: Selbst in nicht tarifgebundenen Betrieben kann der Betriebsrat Arbeitsbedingungen nicht mit dem Arbeitgeber aushandeln, sofern sie üblicherweise in Tarifverträgen geregelt werden (Rieble, 2004a, 83). Das Günstigkeitsprinzip erlaubt tarifgebundenen Betrieben Abweichungen vom Tarifvertrag nur, wenn sie einen Arbeitnehmer besserstellen (Kapitel 3.1). Dies schränkt die Möglichkeiten individueller Abweichungen ein, auch mit Blick auf

die enge Auslegung des Günstigkeitsvergleichs durch die Rechtsprechung. Denn nicht nur dem Betriebsrat ist es verboten, in tarifliche Arbeitsbedingungen einzugreifen, um Arbeitsplätze zu retten, sondern auch dem Einzelnen, sofern er in einem tarifgebundenen Unternehmen arbeitet und Mitglied der vertragschließenden Gewerkschaft ist. Der Vorrang kollektiver tariflicher Regelungen zeigt sich schließlich in der Allgemeinverbindlichkeit, die tarifungebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer dazu zwingt, Tarifnormen anzuwenden (Kapitel 3.3).

Während beim Flächentarifvertrag ein Tarifvertrag geschlossen wird, der für alle tarifgebundenen Unternehmen einer bestimmten Branche gilt, ist im Falle eines Firmentarifvertrags nur ein einzelnes Unternehmen tarifgebunden. Die Tarifgebundenheit beginnt bei der Flächentarifbindung mit einem Verbandsbeitritt und dem Abschluss eines Tarifvertrags und dauert auch nach einem Verbandsaustritt fort, bis der Tarifvertrag endet. Durch einen Verbandsaustritt kann sich ein Arbeitgeber der Wirkung eines Tarifvertrags demnach nicht entziehen. Überdies sieht das TVG eine Nachwirkung vor: Zur Vermeidung eines ordnungslosen Zustands gelten die Rechtsnormen eines Tarifvertrags trotz Ablaufs weiter, bis sie durch eine andere Abmachung ersetzt werden. Dabei kann der Tarifvertrag auch durch eine einzelvertragliche Vereinbarung ersetzt werden.

2.2 Besonderheiten des Arbeitsmarktes

2.2.1 Die These von der strukturellen Unterlegenheit

Die Tarifautonomie ist eine Folge der Besonderheiten, die den Arbeitsmarkt als einen ganz spezifischen Markt erscheinen lassen (Keller, 1997, 303; Franz, 2006, 10 f.). Zunächst einmal stellt Arbeit einen wichtigen Produktionsfaktor dar, der sich von Waren und Dienstleistungen grundlegend unterscheidet: Eine Ware wird gekauft, während ein Unternehmen keine Arbeitnehmer, sondern deren Leistungen kauft, die wiederum untrennbar mit dem einzelnen Menschen verbunden sind. Zudem werden die Ergebnisse des Arbeitsmarktes viel stärker mit Werturteilen belegt als die von Gütermärkten. Dies zeigt sich beispielsweise an der Beurteilung der Lohnstruktur: Große Differenzen in der Entlohnung werden sehr subjektiv und kontrovers diskutiert. Darüber hinaus tritt mit den Gewerkschaften eine Organisation auf dem Arbeitsmarkt auf, die kein vergleichbares Pendant auf anderen Märkten hat. Briefs (1965, 545) definiert Gewerkschaften als eine „freie, der Absicht nach dauernde, im Innenverhältnis solidarische, nach außen kartellarische Interessenverbindung auf abhängiges Einkommen gestellter Sozialgruppen“. Gewerkschaften sind entstanden, um die Anliegen der Arbeitnehmer gegenüber den Unternehmen wirkungsvoller vertreten zu können. Die

Unternehmen reagierten darauf mit der Bildung von Arbeitgeberverbänden.[2] Dadurch erhält der Arbeitsmarkt die Struktur eines „bilateralen Monopols" (Monopolkommission, 1994, Tz. 880). Oft werden auch die Begriffe „Kartell am Arbeitsmarkt" (Kronberger Kreis, 1986, 18) oder „Tarifkartell" herangezogen, was von Arbeitgeberseite als terminologisch falsch kritisiert wird (Brocker, 2004, 11 ff.; Gesamtmetall, 2005, 11).[3]

Eine weitere Besonderheit des Arbeitsmarktes wird darin gesehen, dass sich die Marktposition von Arbeitgebern und Arbeitnehmern unterscheidet (zur kritischen Diskussion dieser These siehe Deregulierungskommission, 1991, 219 ff.; Monopolkommission, 1994, Tz. 904 ff.). Da der Arbeitgeber rechtlich und wirtschaftlich frei sei, der Arbeitnehmer jedoch nur rechtlich, befinde sich Letzterer schon von Anfang an in einer schlechteren Verhandlungsposition (strukturelle Unterlegenheit des Arbeitnehmers) und erhalte, ohne es zu wissen, ein Lohnangebot, das unter dem Wert seiner Arbeitsleistung liege. Nach Vertragsabschluss könne der Arbeitgeber dann den Arbeitsvertrag wegen seiner überlegenen Marktposition ohne Rücksicht auf die Interessen des Arbeitnehmers zum eigenen Vorteil auslegen und seine Interpretation durchsetzen. Damit bestehe sowohl ex ante als auch ex post eine Gefahr des opportunistischen Verhaltens, die mithilfe kollektiver Verträge eingedämmt werden solle. Obwohl dieses Argument nicht in gleicher Weise für alle Segmente des Arbeitsmarktes gilt, ist seine Relevanz zumindest in Zeiten der Unterbeschäftigung und für weniger qualifizierte Arbeitnehmer nicht ganz von der Hand zu weisen. Eine kollektive Interessenvertretung kann dazu beitragen, diese strukturelle Unterlegenheit auszugleichen. Wo allerdings ein Überschussangebot an Arbeit besteht, geraten Löhne oder Arbeitszeiten generell unter Druck, auch bei kollektiven Verhandlungen.

2.2.2 Die anomale Reaktion des Arbeitsangebots

Lampert (1998, 34) führt die Unvollkommenheit des Arbeitsmarktes vor allem auf die Vielzahl von Märkten zurück, die fachlich-beruflich, personell und räumlich differenziert seien. Zusammen mit der Heterogenität der Arbeitskräfte führe auch die große Zahl regionaler und lokaler Arbeitsmärkte dazu, dass die verschie-

---

[2] Dass Regelungen häufig kollektiv getroffen werden, lässt sich auch mit transaktionskostentheoretischen Überlegungen begründen (Deregulierungskommission, 1991, 218). Die Transaktionskostentheorie berücksichtigt, dass der Markttausch mit erheblichen Transaktionskosten verbunden sein kann. Da die Kosten des Anbahnens, Abschlusses und Überwachens von Arbeitsverträgen besonders hoch sind, bringt eine Standardisierung von Arbeitsverträgen Transaktionskostenersparnisse. Bei Unvollständigkeit und Ungleichheit von Information können zusätzliche Kosten entstehen, wenn die Arbeitnehmer ihre Arbeitsbedingungen im Nachhinein als nachteilig empfinden und getroffene Vereinbarungen revidieren möchten.

[3] Brocker (2004, 11) bezeichnet Flächentarifverträge als „Mindestkonditionenkartelle", die eine einheitliche Anwendung von Normen zum Inhalt haben.

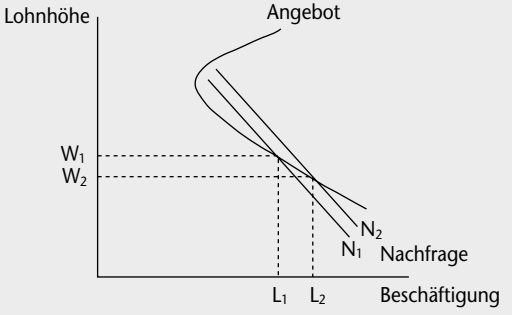
denen „Elementararbeitsmärkte“ (die segmentierten Teilarbeitsmärkte) mehr oder minder unverbunden nebeneinander stünden. Die räumliche Unvollkommenheit der Arbeitsmärkte werde durch eine mangelhafte Transparenz ergänzt: Für das Arbeitsangebotsverhalten entscheidende Daten seien nicht oder nur unzulänglich bekannt, sodass Arbeitskräftewanderungen stark beeinträchtigt würden (Lampert, 1998, 181). Erst durch die Einführung staatlicher Arbeitsmarktpolitik und durch die Zulassung von Gewerkschaften als Träger der Lohnpolitik habe der Arbeitsmarkt an Transparenz gewonnen. Außerdem seien die Arbeitskräfte dadurch mobiler geworden.

Solange die Arbeitsmärkte unorganisiert waren – erst Ende des 19. Jahrhunderts wurden gewerkschaftliche Organisationen zugelassen –, konkurrierte das atomisierte Arbeitsangebot die Löhne auf den nach den Angebots-Nachfrage-Verhältnissen niedrigstmöglichen Stand herunter. Kennzeichnend für das frühindustrielle Deutschland war nach Lampert (1998, 33 ff.), dass

- auf zahlreichen Teilarbeitsmärkten die Arbeitsnachfrage stärker wuchs als das Arbeitsangebot,
- der zunehmende Einsatz von Maschinen Arbeitskräfte überflüssig machte (zum Beispiel die Substitution der Weber durch den Webstuhl),
- die Arbeitskräfte auf niedrige Löhne mit einer Zunahme des Angebots reagierten, um auf diese Weise einen existenzsichernden Lebensunterhalt zu erzielen,
- die Zahl der als Arbeitsnachfrager auftretenden Unternehmen auf lokalen Märkten begrenzt war.

Eine weitere wichtige Eigenschaft unvollkommener Arbeitsmärkte ist die anomale Reaktion des Arbeitsangebots (Lampert, 1998, 35). Während auf dem Gütermarkt eine Preiserhöhung im Normalfall dazu führt, dass die Nachfrage nach dem betroffenen Gut sinkt, reagiert das Arbeitsangebot bei relativ geringen Löhnen auf Lohnsenkungen mit einer Ausweitung. Auch bei einer Erhöhung der Arbeitsnachfrage durch die Unternehmen kommt es zu einem niedrigeren Lohnsatz. Dieser Zusammenhang ist in Abbildung 1 durch den (nach

Die anomale Reaktion des Arbeitsangebots Abbildung 1



Eigene Darstellung

rechts außen) fallenden Teil der Arbeitsangebotsfunktion dargestellt. Die anomale Reaktion des Arbeitsangebots ist dadurch gekennzeichnet, dass die Nachfragefunktion die Angebotsfunktion in ihrem fallenden Abschnitt schneidet. Kommt es nun zu einer Ausweitung der Arbeitsnachfrage der Unternehmen (von N_1 auf N_2), wird dadurch kein Lohnanstieg induziert, sondern ein Mehrangebot an Arbeit (L_2 anstelle von L_1) und ein entsprechend niedrigerer Lohnsatz (W_2 statt W_1). In dieser Situation unorganisierter Arbeitsmärkte führt die gestiegene Arbeitsnachfrage nicht zu einem höheren Beschäftigungsniveau, sondern – weil die zuvor Beschäftigten länger arbeiten – lediglich zu einem höheren Arbeitsvolumen bei konstantem Beschäftigungsniveau.[4]

2.2.3 Gewerkschaften

Eine Gewerkschaft kann eine anomale Reaktion des Arbeitsangebots verhindern, indem sie die Arbeitnehmerinteressen koordiniert. So wird Götz Briefs der Ausspruch zugeschrieben, dass die Gewerkschaften dazu beigetragen haben, aus den „Labouring Poor" des Beginns der Industrialisierung die gleichberechtigten, mitverantwortlichen und respektierten Arbeiter von heute gemacht zu haben. Die Arbeitgeberorganisationen hätten mitgeholfen, dem arbeitenden Menschen den Status einer Person zu geben (Schmid-Schönbein, 1989, 6). Briefs (1965, 549) betont aber auch, dass Gewerkschaften als „Fremdkörper im Laissez-faire-Kapitalismus" entstanden und ihre (gesellschaftliche) „Integration bis zum heutigen Tage weder für das Bewusstsein der Gewerkschaften selber noch für das der Arbeitgeberschaft und der Allgemeinheit befriedigend gelungen ist". „Kommerzialisierung der Arbeitsbedingungen in der Hand mächtiger Gewerkschaften" könne zu „volkswirtschaftlich unverantwortlichen Kostenstrukturen führen, die auf den Verbraucher und damit auf die große Schicht der arbeitenden Menschen zurückfalle" (Briefs, 1965, 560).

Zu dem Ergebnis, dass eine Gewerkschaft als Arbeitsmarktmonopolist stark genug ist, um den Lohnsatz zu kontrollieren, kommen auch die aus der neoklassischen Theorie abgeleiteten ökonomischen Modelle des Gewerkschaftsverhaltens. Sie beurteilen die Existenz und das Wirken der Arbeitnehmerorganisationen aber weniger positiv, weil die ökonomische Theorie Gewerkschaften in erster Linie als monopolistische Anbieter von Arbeit versteht, die Arbeitslosigkeit und gesamtwirtschaftliche Effizienzverluste verursachen.[5] In dem wohl am weitesten

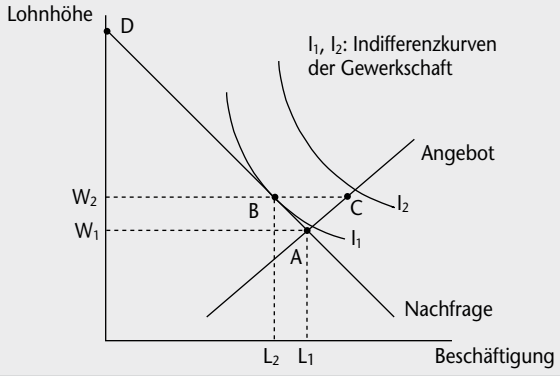
[4] Im Rahmen dieser Partialanalyse ist das Preisniveau exogen, sodass Reallohn- und Nominallohn identisch sind. Daher wird vereinfachend vom „Lohn" gesprochen.

[5] Nach Althammer (1989, 72) organisieren sich Arbeitnehmer in Gewerkschaften, „um über die Ausübung von Marktmacht Vorteile gegenüber der Wettbewerbsallokation zu erringen, was zu Arbeitslosigkeit oder anderen Ineffizienzen führt". Zur politischen Ökonomie des Lohnes und der Gewerkschaften siehe Schulten (2004, 21 ff.).

verbreiteten mikroökonomischen Ansatz des Gewerkschaftsverhaltens, dem sogenannten Monopol-Modell, führt das Auftreten einer Gewerkschaft (im Vergleich zur Wettbewerbssituation) zu einem höheren Lohnsatz sowie zu geringeren Beschäftigungs- und Outputmengen.

Dieser Sachverhalt ist in Abbildung 2 dargestellt. Das Monopol-Modell geht dabei von der Annahme aus, dass eine einzelne (monopolistische) Gewerkschaft einer großen Zahl kleiner Unternehmen ohne Marktmacht gegenübersteht und den Lohnsatz einseitig vorgibt.[6] Die Unternehmen können nur durch Festlegung der Beschäftigungsmenge auf die Lohnsetzung der Gewerkschaften reagieren (Oswald, 1985, 161 ff.; Addison, 1989, 14 ff.; Schnabel, 1989, 114 ff.; Althammer, 1990, 15 ff.; Sesselmeier, 1993, 9 ff.; Naylor, 2003, 48 ff.). Es gelten die üblichen neoklassischen Annahmen (quasikonkave gewerkschaftliche Nutzenfunktion, fallende Arbeitsnachfragefunktion), und es wird nur ein homogener Produktionsfaktor Arbeit betrachtet. Die Gewerkschaft organisiert alle Arbeitnehmer einer Branche, und ihre Mitgliederzahl ist exogen gegeben.[7]

Das Modell der monopolistischen Gewerkschaft (Monopol-Modell) Abbildung 2



Eigene Darstellung

Als Referenzpunkt dient das neoklassische Wettbewerbsmodell ohne Gewerkschaft, in dem sich das Arbeitsmarktgleichgewicht im Schnittpunkt von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage ergibt (Punkt A). Werden die Arbeitnehmerinteressen nun durch eine Gewerkschaft vertreten, kontrolliert diese das Arbeitsangebot und die Angebotsfunktion verliert ihre Bedeutung. Zu welcher Lösung die gewerkschaftliche Kontrolle des Arbeitsangebots führt, hängt von den Präferenzen der Arbeitnehmerorganisation ab. Die beiden dargestellten gewerkschaftlichen Indifferenzkurven (I_1, I_2) basieren auf der Annahme, dass die Gewerkschaft einem

[6] Auch im Rahmen dieser partialanalytischen Betrachtung des Arbeitsmarktes wird das Preisniveau als exogen betrachtet, sodass Reallohn und Nominallohn identisch sind.

[7] Zu den Modellannahmen siehe ausführlicher zum Beispiel Schnabel (1989, 114 f.).

Zielkonflikt gegenübersteht.[8] Sie strebt für die Mitglieder möglichst hohe Löhne an, muss aber damit rechnen, dass weniger Mitglieder zu den höheren Löhnen eine Beschäftigung finden.[9] Dies hängt mit der angenommenen inversen Beziehung zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung zusammen, die sich in der fallenden Arbeitsnachfragefunktion niederschlägt. In Abbildung 2 weist I_2 ein höheres Nutzenniveau als I_1 auf, weil I_2 sowohl ein höheres Lohnniveau als auch einen höheren Beschäftigungsstand repräsentiert. Bei gegebener Arbeitsnachfrage lässt sich aber nur eine Lösung entlang von I_1 realisieren. Sie ist durch den Punkt B markiert, in dem die gewerkschaftliche Indifferenzkurve die Arbeitsnachfragefunktion der Unternehmen tangiert.

Damit hat die gewerkschaftliche Organisierung des Arbeitsangebots folgende Auswirkungen (Schnabel, 1989, 118):

1. Der Lohnsatz (W_2) ist höher und die Beschäftigungsmenge (L_2) geringer als im Wettbewerbsmodell (W_1 und L_1).

2. Aufgrund des höheren Lohnes entsteht eine unfreiwillige Arbeitslosigkeit, die der Strecke BC entspricht.

3. Die Gewinne der Unternehmen sinken (bei fixem Kapitalstock) infolge der gewerkschaftlichen Lohnpolitik von der Fläche DAW_1 auf DBW_2.

4. Ob das dem Faktor Arbeit insgesamt zufallende Einkommen durch die gewerkschaftlichen Aktivitäten steigt oder fällt, hängt von der Steigung der Arbeitsnachfragefunktion ab. Je steiler die Funktion verläuft, desto eher steigen die Arbeitnehmereinkommen. Weil Lohnerhöhungen dann nur geringe Beschäftigungseinbußen verursachen, ist das Produkt $W_2 \cdot L_2$ größer als das Produkt $W_1 \cdot L_1$.

Kurz gesagt, organisieren sich demnach Arbeitnehmer in Gewerkschaften, um über die Ausübung von Marktmacht Vorteile gegenüber der Wettbewerbslösung zu erringen – was zu Arbeitslosigkeit führen kann. Das Modell lässt sich modifizieren, indem der Lohnsatz nicht allein durch die Gewerkschaften festgelegt wird, sondern im Wege einer Verhandlung zwischen Arbeitgeber(verband) und Gewerkschaft (Nickell/Andrews, 1983). Auch in diesem Ansatz bestimmen die Unternehmen die Beschäftigungsmenge erst, nachdem die Lohnhöhe festgesetzt worden ist. Die möglichen Lösungen liegen je nach Verhandlungsstärke der beiden Tarifparteien auf der Arbeitsnachfragefunktion zwischen der Gleichgewichtslösung bei vollständigem Wettbewerb (Punkt A) und der Lösung des

[8] Gewerkschaftliche Indifferenzkurven sind geometrische Orte verschiedener Kombinationen von Lohnhöhe und Beschäftigungsmengen, die nach Auffassung der Gewerkschaft das gleiche Nutzenniveau aufweisen.

[9] Dabei sind verschiedene Spezifikationen der gewerkschaftlichen Nutzenfunktion denkbar. Siehe dazu Sesselmeier (1993, 9 ff.).

Monopol-Modells (Punkt B) in Abbildung 2. Das Monopol-Modell ist demnach eine Speziallösung des Verhandlungsansatzes, bei der die Gewerkschaften über eine besonders starke Verhandlungsposition verfügen. Das Verhandlungsmodell bildet die Praxis realistischer ab, weil die Löhne in Tarifverhandlungen nicht durch die Gewerkschaften bestimmt, sondern über einen Kompromiss ausgehandelt werden.[10]

Bei der neoklassischen Sichtweise der Gewerkschaften handelt es sich um eine Partialanalyse, welche die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge ausblendet. Problematisch sind auch die Annahmen einer fixen exogen gegebenen Mitgliederzahl und einer Interessenhomogenität der Mitglieder. Die Gewerkschaft löst lediglich einen Zielkonflikt zwischen Lohn- und Beschäftigungsniveau, verfolgt aber keine explizite Strategie, um ihren Organisationsgrad zu erhöhen. Angesichts der Organisationsprobleme vieler Gewerkschaften müsste die Mitgliedergewinnung als Argument in der gewerkschaftlichen Zielfunktion auftauchen. Eine weitere Einschränkung ist, dass die institutionelle Seite der Gewerkschaften fehlt. Gewerkschaften können dazu beitragen, Informationsasymmetrien zwischen Arbeitsanbietern und Arbeitsnachfragern zu verringern. Dabei erweist sich (über Gewerkschaften organisiertes) kollektives Handeln als effizient, weil sich die Arbeitnehmer die Kosten für die Beschaffung relevanter Informationen teilen können, um auf diese Weise ihren Informationsnachteil gegenüber den Arbeitgebern auszugleichen (Althammer, 1989, 76 f.).

Außerdem stellen über Gewerkschaften ermöglichte Kollektivverhandlungssysteme eine Verständigungsordnung dar: Diese erbringt ökonomisch relevante Vermittlungsleistungen, die über die Koordination rein wirtschaftlicher Transaktionen hinausgehen. Während der Markt nur gleichgerichtete Tauschinteressen koordinieren kann, können Kollektivverhandlungen auch zwischen entgegengesetzten Interessen und Zielsystemen vermitteln und dort Kompromisslösungen erzeugen, wo Marktlösungen aufgrund hoher Transaktionskosten oder unvollständiger Information nicht zustande kommen (Brandenberg, 1991, 25). Unzufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen kann zu zwei Reaktionen führen: Entweder wird – ohne mit negativen Konsequenzen rechnen zu müssen – in einem Gespräch versucht, über die Gründe der Unzufriedenheit zu sprechen, um sie dann so weit wie möglich zu lösen (voice option). Oder der Betroffene weicht der Situation durch Kündigung aus (exit option). Über die gewerkschaftliche

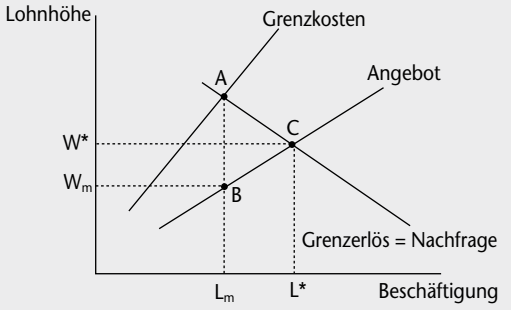
[10] Aus theoretischer Sicht ist allerdings unbefriedigend, dass das Verhandlungsmodell zu keiner stabilen Gleichgewichtslösung führt. In allen denkbaren Punkten zwischen A und B in Abbildung 2 schneidet eine gewerkschaftliche Indifferenzkurve die Arbeitsnachfragefunktion. Eine zweite Ineffizienz besteht darin, dass Gewerkschaften und Arbeitgeber sich verbessern könnten, wenn sie über Löhne und Beschäftigungshöhe verhandeln würden. Siehe dazu auch Kapitel 2.3.

Organisation wird nun ein Kommunikationskanal eingerichtet, der die voice option erst ermöglicht. Durch das Vermitteln der Gewerkschaft wird die exit option in geringerem Maße genutzt, sodass die Fluktuationsrate sinkt und sich eine höhere Produktivität einstellt (Freeman/Medoff, 1984).[11]

2.2.4 Nachfragemonopol auf dem Arbeitsmarkt (Monopson)

Eine weitere, bisher noch nicht angesprochene Marktunvollkommenheit, die eine kollektive Interessenvertretung sinnvoll erscheinen lässt, ist der Fall eines Nachfragemonopols (Monopsons) auf dem Arbeitsmarkt. Dabei handelt es sich um eine Marktsituation, bei der ein Nachfrager vielen Arbeitsanbietern gegenübersteht oder bei der mehrere Nachfrager ein Kollektivmonopson bilden. In beiden Fällen besteht auf der Nachfrageseite Marktmacht, die der Monopsonist dazu nutzt, die Löhne unter das Gleichgewichtsniveau zu senken (Külp, 1994, 44 f.; Lampert, 1998, 36 f.). Dieser Sachverhalt ist in Abbildung 3 dargestellt. Der Schnittpunkt von Arbeitsangebots- und -nachfragefunktion (hier aufgrund der spezifischen Marktsituation identisch mit der Grenzerlösfunktion) stellt bei vollkommenem Wettbewerb die Gleichgewichtslösung dar (siehe Punkt C), bei welcher der Lohnsatz W* und die Beschäftigungsmenge L* beträgt. Im Monopson fragt der gewinnmaximierende Arbeitgeber so lange Arbeit nach, bis die Grenzkosten des Faktors Arbeit gleich dem Grenzwertprodukt der Arbeit sind. Dies ist durch Punkt A in Abbildung 3 dargestellt. Nach dieser Gewinnmaximierungsregel fragt das Unternehmen die Arbeitsmenge L_m nach. Diese liegt niedriger als im Gleichgewicht mit vollkommener Konkurrenz (L*). Der Beschäftigungsmenge L_m entspricht ein Lohnsatz von W_m (siehe Punkt B).[12] Der Gleichgewichtslohnsatz ist somit beim Nachfragemonopol niedriger als bei der Mengenanpassung (W*). Das Produkt $(W^*-W_m)\cdot L_m$ ist die

Arbeitsnachfrage im Monopson Abbildung 3



Eigene Darstellung

[11] In Deutschland wird diese Funktion auch im Rahmen der betrieblichen Mitbestimmung über das Kollektivorgan „Betriebsrat" ausgeübt. Allerdings sind Betriebsräte und Gewerkschaften oft personell verzahnt.
[12] Dabei wird wiederum ein exogenes Preisniveau unterstellt, sodass sich Reallohn und Nominallohn entsprechen.

„Monopolrente“ des Unternehmens. Durch das Aushandeln eines Mindestlohns oberhalb des Monopollohns (W_m) erhöht die Gewerkschaft den Arbeitsanreiz, sodass die Beschäftigung steigt. Gleichzeitig sinkt die Monopolrente.

Die diskutierten Arbeitsmarktunvollkommenheiten sind in Zeiten von Sozialstaat und globalem Wettbewerb allerdings weniger stark ausgeprägt als im Zeitalter der Industrialisierung. In Deutschland sichern Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II das Existenzminimum ab. Niemand ist gezwungen, für seine Existenzsicherung bis zu 60 Stunden in der Woche zu arbeiten. Die anomale Reaktion des Arbeitsangebots dürfte hierzulande ebenso wie in den übrigen EU-Ländern allenfalls eine Ausnahmeerscheinung sein. Allerdings verweisen gewerkschaftsnahe Ökonomen darauf, dass es eine Parallele zwischen dem Unterbietungswettbewerb auf den Arbeitsmärkten weitgehend geschlossener Volkswirtschaften und der Lohnkostenkonkurrenz auf globalisierten Faktor- und Gütermärkten gibt (vgl. etwa Kromphardt, 1999, 88). Nach der These vom Lohnsenkungswettbewerb geraten die Löhne in offenen Volkswirtschaften ohne eine länderübergreifende Koordinierung der Lohnpolitik oder – sofern die Gewerkschaften dazu nicht in der Lage sind – ohne gesetzliche Mindestlohnbestimmungen in eine Abwärtsspirale. Grund dafür ist, dass jedes Land versucht, durch Lohnzurückhaltung seine Wettbewerbsposition zu verbessern, letztlich aber mit diesem Ansinnen scheitert, weil alle Länder in gleicher Weise reagieren. Dieser Lohnwettbewerb wird als „Lohndumping“ bezeichnet – eine Art von Marktversagen, das durch gesetzliche Mindestlöhne korrigiert werden müsse. In einer Unterbeschäftigungssituation wie derzeit stellt Lohnwettbewerb aber kein Marktversagen, sondern eine gewünschte Anpassungsreaktion dar, um Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot zum Ausgleich zu bringen.[13]

Auch die These vom Nachfragemonopol ist angesichts einer zunehmenden Öffnung der Märkte eher eine Randerscheinung denn verbreitete Marktform. Theoretisch lässt sich zwar zeigen, dass ein gesetzlicher Mindestlohn die Beschäftigung im Monopson erhöhen kann. Denn ein Mindestlohn verteilt die „Monopolrente“ zugunsten der abhängig Beschäftigten um (Lesch, 2003a, 23 f.). Die empirische Relevanz dieser speziellen Marktform dürfte aber nachrangig sein. Zwar besteht auf der Arbeitsangebotsseite zweifellos eine beträchtliche Immobilität, nicht nur räumlicher Art, sondern auch im Hinblick auf die Qualifikation der Arbeitnehmer. Zum Beispiel kann der Erwerb betriebsspezifischen Humankapitals dazu führen, dass die Mobilität eines Arbeitnehmers sinkt. Aus dieser Immobilität abzuleiten, die Arbeitsmärkte seien generell von monopso-

[13] Vgl. dazu den Übersichtsbeitrag von Schürfeld (1998). Zur kritischen Auseinandersetzung mit dem Begriff „Lohndumping“ siehe Elsenbast (2006).

nistischen Marktstrukturen durchsetzt, geht aber zweifellos zu weit. Im Gegenteil: Durch den Abbau von Handelshemmnissen werden immer mehr ehemals regulierte Güter- und Dienstleistungsmärkte sukzessive dem Wettbewerb unterstellt.

Diese einführende Diskussion zeigt, dass Gewerkschaften einerseits als eine Institution gesehen werden, die bestehende Marktunvollkommenheiten überwinden hilft. Dabei wird unterstellt, dass der reine Marktprozess nicht zu einer angemessenen Faktorentlohnung führt. Andererseits werden die Arbeitnehmerorganisationen in der neoklassischen Theorie als Institution dargestellt, die eine effiziente Faktorallokation geradezu verhindert und Unterbeschäftigung erzeugt. In diesem Spannungsfeld wird die Vertretung der Arbeitnehmerinteressen durch Gewerkschaften nur selten in Frage gestellt. Kritisiert wird allerdings das lohn- und tarifpolitische Verhalten von Gewerkschaften.[14] Als Antwort auf die Bildung von Arbeitnehmerorganisationen haben sich schon frühzeitig entsprechende Zusammenschlüsse auf der Arbeitgeberseite vollzogen. Dadurch hat sich die besondere Struktur des Arbeitsmarktes herausgebildet. Obwohl weniger als jeder fünfte Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert ist, werden in Deutschland fast zwei Drittel aller Arbeitnehmer zu kollektiv ausgehandelten Tarifnormen beschäftigt (Kohaut/Schnabel, 2006). Das bedeutet aber auch, dass immerhin ein Drittel der Arbeitnehmerschaft seine Arbeitsbeziehungen individuell regelt, wenngleich häufig unter Bezugnahme auf kollektive Tarifverträge.

2.3 Der Flächentarifvertrag aus ökonomischer Sicht

2.3.1 Die Reichweite kollektiver Regelungen

Der Arbeitsmarkt ist durch das in Art. 9 Abs. 3 GG verankerte Koalitionsrecht kartellähnlich organisiert. Die Monopolkommission (1994, Tz. 880) etwa sieht die Arbeitsbedingungen durch ein „bilaterales Monopol der Tarifvertragsparteien" geregelt und interpretiert Lohntarifverträge ökonomisch als „Mindestpreiskartelle für das Angebot von Arbeitsleistungen". Rieble (2000, 199 f.) geht der Begriff „bilaterales Monopol" zu weit, weil viele Unternehmen und Arbeitnehmer nicht tarifgebunden seien und deshalb Außenseiterkonkurrenz herrsche.[15] Dieser Einwand wird durch Angaben aus dem IAB-Betriebspanel bestätigt. Danach ist immerhin mehr als die Hälfte aller Betriebe in Deutschland nicht tarifgebunden, und in diesen Betrieben arbeitet rund ein Drittel aller abhängig Beschäftigten (siehe Tabelle 1). Damit dürfte auf dem Arbeitsmarkt tatsächlich ein gewisser

[14] Hierauf wird in Kapitel 2.3 noch näher eingegangen.
[15] Kritisch äußern sich auch Brocker (2004) und Gesamtmetall (2005).

Wettbewerbsdruck durch nicht tarifgebundene Außenseiter bestehen. Dies ist auch im Sinne der schon vor 15 Jahren erhobenen Forderung Reuters (1991, 195), die Bedeutung der Außenseiterkonkurrenz neu zu bestimmen. Diese sei keine „Schmutzkonkurrenz", bei deren Unterdrückung das Recht helfen solle (zum Beispiel durch allgemeinverbindliche Tariflöhne oder gesetzliche Mindestlöhne), sondern Garant der Richtigkeit des Tarifvertrags. Außenseiterkonkurrenz wirke auf eine Tarifpolitik hin, die auf einen angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen der Beschäftigten und den Interessen der Arbeitsuchenden achtet.

Wie aus Tabelle 1 ersichtlich, hängt die Tarifbindung von der Betriebsgröße ab und unterscheidet sich regional. Kleinere Betriebe sind seltener als größere tarifgebunden; in Ostdeutschland ist die Flächentarifbindung generell geringer als in den alten Bundesländern. Bei der Firmentarifbindung verhält es sich umgekehrt: Sie ist im Osten höher als im Westen. Allerdings ist bei den Angaben zur Tarifbindung zu berücksichtigen, dass sie weder Auskunft darüber geben, ob sich Unternehmen, die einem Arbeitgeberverband angehören, auch tatsächlich an die Tarifverträge halten, noch ob sich nicht tarifgebundene Unternehmen der tariflichen Normen, Regeln und Verfahren bedienen und Tarifverträge somit über ihren formellen Geltungsbereich hinaus Bindungskraft entfalten (Bahnmüller, 2002, 404 f.). Tarifverträge „entfalten ihre Wirkung nicht nur nach innen (…), sondern auch nach außen" (Bahnmüller, 2002, 411). Während die Tariftreue empirisch weniger verlässlich abschätzbar ist – Bahnmüller (2002) kommt in einer Umfrage unter 421 Managern für die Metall- und Elektro-Industrie, die Textil- und Bekleidungsindustrie sowie das Bankgewerbe zu dem Ergebnis, dass Tarifverträge in der Hälfte der befragten Unternehmen strikt eingehalten und in

Tarifbindung der Unternehmen in Deutschland 2005 Tabelle 1

in Prozent

Beschäftigte (am 30.6.2005)	Flächentarifvertrag		Firmentarifvertrag		Kein Tarifvertrag (davon Orientierung am Tarifvertrag)	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost
1 bis 9	33	14	2	2	66 (34)	84 (35)
10 bis 49	49	31	4	7	47 (49)	62 (49)
50 bis 199	59	48	8	14	32 (54)	38 (55)
200 bis 499	69	55	12	20	19 (52)	25 (53)
500 und mehr	79	71	11	17	10 (63)	12 (67)
Betriebe insgesamt	38	19	3	4	60 (37)	77 (37)
Beschäftigte insgesamt	59	42	8	11	34 (48)	47 (48)

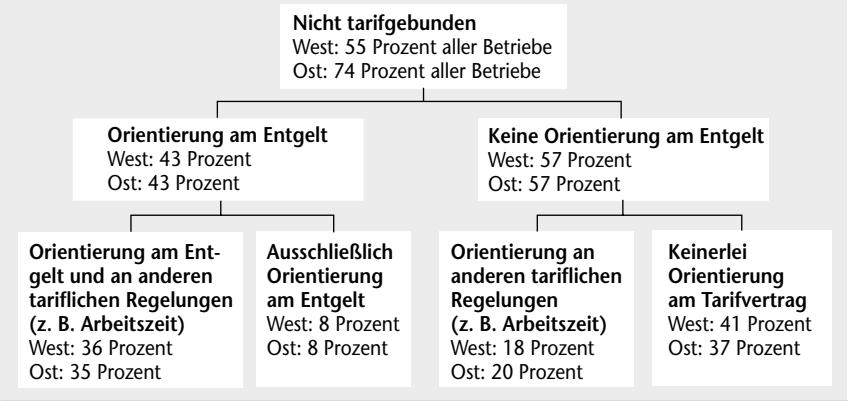
Quelle: Kohaut/Schnabel, 2006, 4

weiteren 37 Prozent weitgehend eingehalten werden –, liefert das IAB-Betriebspanel aufschlussreiche Anhaltspunkte über die Außenwirkung der Tarifverträge. Danach orientieren sich über alle Branchen hinweg in West und Ost jeweils 37 Prozent der Betriebe ohne Tarifvertrag an tariflichen Normen (Tabelle 1).

Um die Außenwirkung der Tarifverträge besser beurteilen zu können, wurde die Gruppe der nicht tarifgebundenen Betriebe, die sich an einem Tarifvertrag orientieren, in der 2003er-Welle genauer befragt (Ellgut/Kohaut, 2005, 400 f.). Danach waren 2003 insgesamt 55 beziehungsweise 74 Prozent (West/Ost) aller Betriebe nicht tarifgebunden (Übersicht 1), also etwas weniger als im Jahr 2005. Von diesen „Tarifaußenseitern" gaben in Ost wie West jeweils rund 43 Prozent an, sich bei der Entlohnung (Entgelte und andere finanzielle Zusatzleistungen wie das Urlaubs- und Weihnachtsgeld) ihrer Beschäftigten nach dem Branchentarif zu richten. Die meisten orientierten sich aber nicht nur am Arbeitsentgelt, sondern auch an anderen tariflichen Regelungen, wie der Festlegung der Arbeitszeit oder der Dauer des Jahresurlaubs. Ingesamt strahlen die Tarifnormen auf ein gutes Drittel der „Tarifaußenseiter" aus. Ausschließlich am Entgelt orientierten sich lediglich 8 Prozent der nicht tarifgebundenen Betriebe. Ein Blick auf die etwas größere Gruppe der tarifungebundenen Betriebe, die sich nicht nach dem Tarifentgelt richten, zeigt, dass sich aus dieser Gruppe immerhin ein Fünftel ein Beispiel an anderen tariflichen Arbeitsbedingungen wie der Arbeitszeit oder dem Jahresurlaub nimmt. Keinerlei Orientierung wiesen im Westen 41 Prozent und im Osten 37 Prozent aller „Tarifaußenseiter" auf. Insgesamt geht der Geltungsbereich der Tarifverträge also weit über die formelle Tarifbindung hinaus.

Orientierung am Flächentarifvertrag im Jahr 2003

Übersicht 1

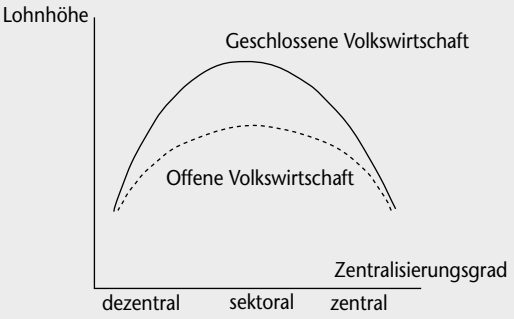


Quelle: Ellguth/Kohaut, 2005, 400

2.3.2 Die Hump-Shape-Hypothese

Unter den kollektiv ausgehandelten Tarifverträgen dominieren die sogenannten Flächentarifverträge: In den alten Bundesländern werden 90 Prozent der tarifgebundenen Beschäftigten nach Flächentarifverträgen bezahlt, in den neuen Ländern 77 Prozent. Mit dieser Dominanz zumeist überregional geltender Branchentarifverträge weist das deutsche Lohnfindungssystem einen mittleren Zentralisierungsgrad auf.[16] Ob dies gesamtwirtschaftlich optimal ist, wird in der ökonomischen Literatur kontrovers diskutiert. Im Mittelpunkt der Debatte, die den institutionellen Gegebenheiten des deutschen Systems allerdings nicht ganz gerecht wird, steht die sogenannte „hump shape hypothesis" (zu deutsch: U-Kurven-Hypothese), die Ende der achtziger Jahre von den Ökonomen Lars Calmfors und John Driffill entwickelt wurde (Calmfors/Driffill, 1988). Nach dieser Hypothese sind dezentral auf der Betriebs- oder Unternehmensebene geführte Tarifverhandlungen sowie gesamtwirtschaftlich koordinierte zentrale Verhandlungen allen Zwischenformen wie regionalen oder branchenspezifischen Verhandlungen überlegen. Zwischen dem Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen und der Lohnhöhe besteht daher der in Abbildung 4 dargestellte umgekehrt U-förmige (oder buckelförmige) Zusammenhang.[17] Wegen der inversen Beziehung zwischen Lohnniveau und Beschäftigungshöhe lässt sich analog ein U-förmiger Zusammenhang zwischen Zentralisierungsgrad und Beschäftigung herstellen.

Die Hump-Shape-Hypothese Abbildung 4



Eigene Darstellung

Begründet wird dieser Zusammenhang durch einen Monopolisierungs- und einen Internalisierungseffekt.

- **Monopolisierungseffekt:** Er ergibt sich aus einem mit zunehmender Zentralisierung wachsenden Gewinn an Marktmacht. Dabei wird Zentralisierung als

[16] In vielen Branchen wird zwar getrennt nach Regionen verhandelt, durch die starke Orientierung an Pilotabschlüssen sind die regionalen Unterschiede aber in der Regel nicht allzu groß.

[17] Bei diesem Modell handelt sich um eine Totalanalyse, in der die Preiswirkungen auf den Gütermärkten endogenisiert sind. Die Gewerkschaften streben hier an, die Reallöhne zu erhöhen, können selbst aber nur die Nominallöhne bestimmen. Der Reallohn ergibt sich aus dem Zusammenspiel von Nominallohnsetzung und Güterpreisreaktion (Calmfors/Driffill, 1988, 32).

das Ausmaß definiert, mit dem Gewerkschaften und Arbeitgeber jeweils untereinander und miteinander kooperieren. Ist ein einzelnes Unternehmen höheren Lohnforderungen ausgesetzt, wäre der Versuch, die geforderte Lohnerhöhung auf die Konsumentenpreise abzuwälzen, angesichts zahlreicher Substitutionsmöglichkeiten zum Scheitern verurteilt. Das Unternehmen müsste bei einer Preiserhöhung einen Absatzrückgang hinnehmen und möglicherweise aus dem Markt ausscheiden. Da dies mit negativen Konsequenzen für die Beschäftigten verbunden wäre, verstoßen höhere Lohnforderungen gegen deren Interessen. Für die Gewerkschaften resultiert daraus ein Zielkonflikt zwischen höheren Löhnen und mehr Beschäftigung. Weil höhere Löhne bei dezentralen Verhandlungen mit sehr negativen Beschäftigungswirkungen einhergehen, halten sich die Gewerkschaften zurück. Das Lohnniveau ist eher niedrig. Bei sektoralen Lohnverhandlungen würden höhere Lohnforderungen alle Unternehmen einer Branche in gleicher Weise treffen. Da weniger Substitutionsmöglichkeiten als bei dezentralen Lohnverhandlungen bestehen, fiele der Absatzrückgang und der damit verbundene Beschäftigungsabbau geringer aus. Der Zielkonflikt zwischen höheren Löhnen und mehr Beschäftigung wird daher abgeschwächt, mit der Folge einer Verminderung der von den Gewerkschaften geübten lohnpolitischen Disziplin. Bei zentralen Lohnverhandlungen würden höhere Lohnsteigerungen keine Substitutionsprozesse mehr auslösen, da sie alle Unternehmen träfen. Der Zielkonflikt zwischen Löhnen und Beschäftigung würde noch stärker als bei sektoralen Tarifverhandlungen außer Kraft gesetzt, sodass der Wettbewerbseffekt keine Wirkung mehr entfalten könnte.

- **Internalisierungseffekt:** Auf der zentralen Ebene steht dem Monopolisierungseffekt allerdings ein Internalisierungseffekt gegenüber. Dabei berücksichtigen die Gewerkschaften, dass mit zunehmendem Zentralisierungsgrad auch der Preisüberwälzungsspielraum zunimmt, mit dem die Unternehmen Nominallohnsteigerungen auf die Güterpreise abwälzen können, um ihre realen Arbeitskosten konstant zu halten. Setzt eine Gewerkschaft in einem einzelnen Unternehmen höhere Löhne durch, ergeben sich daraus keine allgemeinen Preiswirkungen. Die Nominallohnerhöhung ist gleichzeitig eine Reallohnerhöhung. Erreichen aber mehrere kooperierende Gewerkschaften eine Nominallohnerhöhung, steigt auch das allgemeine Preisniveau. Der Reallohneffekt schwächt sich dadurch ab. Kommt es schließlich in allen Sektoren zu Nominallohnsteigerungen, ist die Preiswirkung noch stärker und der Reallohneffekt entsprechend geringer. Im Extremfall steigen Nominallöhne und Preise um denselben Prozentsatz, sodass die Reallöhne konstant bleiben. Da dieser Zusammenhang von einer zentral verhandelnden Gewerkschaft berücksichtigt (internalisiert) wird, verzichtet diese ex ante auf höhere

Nominallohnforderungen. Die Gewerkschaften üben auf der zentralen Ebene ein der dezentralen Ebene vergleichbares Maß an Lohnzurückhaltung.

Damit steht der disziplinierenden Wirkung durch den Wettbewerb bei dezentralen Tarifverhandlungen ein besonderes Maß an Verantwortungsbewusstsein auf der zentralen Ebene gegenüber. Beide Tarifverhandlungsebenen lassen daher ein vergleichsweise hohes Maß an Lohnzurückhaltung erwarten. Da auf der sektoralen Ebene keiner der beiden disziplinierenden Effekte hinreichend zum Tragen kommt, fällt die Lohnzurückhaltung hier am geringsten aus.[18] Daher sind Flächentarifverträge als überregionale Branchentarifverhandlungen ökonomisch gesehen suboptimale Verhandlungsformen. Die Tarifverhandlungen müssten entweder auf die Unternehmens- und Betriebsebene verlagert oder gesamtwirtschaftlich koordiniert werden.

Allerdings basiert dieses Ergebnis auf der Annahme einer geschlossenen Volkswirtschaft. Bei offenen Volkswirtschaften mit integrierten Güter- und Faktormärkten gleicht sich die Effizienz der verschiedenen Verhandlungsebenen an (Bean et al., 1990; Danthine/Hunt, 1994). Denn in einer offenen Volkswirtschaft bestehen nicht nur nationale, sondern auch internationale Substitutionsmöglichkeiten. Je fortgeschrittener die ökonomische Integration der verschiedenen Volkswirtschaften durch den Wegfall von Handelsschranken oder durch die Einführung einer gemeinsamen Währung ist, desto leichter lassen sich in- und ausländische Güter gegeneinander austauschen. Die Bedeutung des Zentralisierungsgrades nimmt ab, weil nun auch auf der sektoralen Ebene ein ausreichender Wettbewerb herrscht, der die Gewerkschaften diszipliniert. Dieser Effekt ist in Abbildung 4 durch die abgeflachte (gestrichelte) Kurve skizziert. Je mehr die Volkswirtschaften integriert sind, desto flacher wird der Kurvenverlauf. Im Extremfall verläuft die Kurve horizontal, sodass der Zentralisierungsgrad für Lohnhöhe und Beschäftigung irrelevant wird (Fitzenberger/Franz, 1994).

2.3.3 Tarifverhandlungsebene und Lohnstruktur

Das Lohnfindungssystem wirkt sich aber nicht nur auf das Lohnniveau, sondern auch auf die Lohnstruktur aus. Bei zentralen Lohnverhandlungen orientieren sich die Lohnabschlüsse aller Branchen an der durchschnittlichen Produktivität einer Volkswirtschaft. Dadurch kommt es zu einer Nivellierung der sektoralen und

[18] Bei ausgeprägten externen Effekten folgt eine Überlegenheit zentraler Systeme gegenüber dezentralen Systemen. Dieses Ergebnis hängt damit zusammen, dass die Internalisierung externer Effekte durch zentral handelnde Tarifparteien umso mehr zum Tragen kommt, als solche Effekte auch tatsächlich auftreten. Neben den erwähnten Preiswirkungen können zum Beispiel auch fiskalische externe Effekte auftreten. Sie entstehen dadurch, dass bei höherer Arbeitslosigkeit (infolge höherer Löhne) auch mehr Steuern zur Finanzierung der Transfereinkommen für Arbeitslose erhoben werden müssten.

regionalen Lohnstruktur. Unterschiedliche Branchenentwicklungen können ebenso wenig berücksichtigt werden wie regionale oder betriebliche Belange. Ob dies gegen zentrale Verhandlungen spricht, ist umstritten. Einerseits beschleunigt eine Durchschnittslohnbildung den Strukturwandel (Moene et al., 1993, 119). Während unproduktive Firmen, die einen vergleichsweise hohen Durchschnittslohn zahlen müssen, schneller aus dem Markt ausscheiden, werden hochproduktive Firmen durch den vergleichsweise niedrigen Durchschnittslohn begünstigt. Sie expandieren dadurch umso schneller. Da die Beschäftigungsverluste unproduktiver Unternehmen durch den steigenden Arbeitskräftebedarf hochproduktiver Firmen kompensiert werden, müssen per saldo keineswegs Arbeitsplätze verloren gehen. Eine gestauchte Lohnstruktur muss mithin kein Nachteil sein.
Diese Argumentation stößt aber auf drei Vorbehalte:
1. Eine Beschleunigung des Strukturwandels verstärkt den Mismatch auf dem Arbeitsmarkt. Der bestehende Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft läuft nicht friktionsfrei ab, wie der stetige Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit und das Nebeneinander unbesetzter offener Stellen und offiziell registrierter Arbeitsloser zeigen. Die zwischen angebotenen und nachgefragten Qualifikationen bestehende Kluft würde durch eine Beschleunigung des Strukturwandels in unnötiger Weise vertieft.
2. Die Regierung muss den Anpassungsprozess zwischen schrumpfenden und expandierenden Unternehmen durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik unterstützen. Dabei stellt sich zum einen die Frage, ob mit der aktiven Arbeitsmarktpolitik die notwendigen Um- und Nachqualifizierungen gelingen; zum zweiten muss die Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik sichergestellt sein. Bei zunehmender Kapitalmobilität und Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit ist es fraglich, ob der Staat die Möglichkeit hat, die Arbeitsmarktpolitik über höhere (Gewinn-) Steuern und Sozialversicherungsabgaben zu finanzieren.
3. Eine Nivellierung der Lohnstruktur schränkt die allokative Funktion des Lohns als Preis für den Produktionsfaktor Arbeit ein. Der Lohn kann keine regionalen oder sektoralen Knappheiten mehr anzeigen und damit auch keine Ungleichgewichte beseitigen helfen. Lohndifferenzierung ist überdies notwendig, um regionale und sektorale Mobilitätsanreize zu schaffen.

Zentrale Lohnverhandlungen versuchen, das Nivellierungsproblem durch mehrstufige Verhandlungen zu lösen. Die zentralen Verhandlungen werden dabei durch Nachverhandlungen auf der sektoralen oder betrieblichen Ebene ergänzt. Da zentrale Vereinbarungen aber in der Regel Mindestvereinbarungen sind, lässt sich die Lohnstruktur bei solchen Nachverhandlungen nur differenzieren, indem der zentrale Abschluss überboten wird. Damit ist aber zu befürchten, dass das

gesamte Lohnniveau nach oben gedrückt und der Spielraum für eine marktgerechte Lohndifferenzierung eingeschränkt wird. Nur die überdurchschnittlichen Sektoren oder Unternehmen haben in Nachverhandlungen einen marktgerechten Differenzierungsspielraum.

Das Problem lässt sich umgehen, indem die Tarifverträge Öffnungsklauseln für betriebliche Regelungen enthalten. Dann haben die einzelnen Betriebe die Möglichkeit, mit der Belegschaft und ihren Betriebsräten Abweichungen vom Tarifvertrag zu vereinbaren. Oft sind solche Öffnungsklauseln auf betriebliche Notsituationen beschränkt. Inzwischen lassen einige tarifliche Öffnungsklauseln aber auch betriebliche Abweichungen vom Tarifvertrag zu, wenn dadurch Beschäftigung aufgebaut oder gesichert wird. Solche Vereinbarungen, die zumeist unter dem Zustimmungsvorbehalt der Tarifparteien stehen, sind allerdings zeitlich befristet. Das schränkt den Spielraum für eine marktgerechte Differenzierung ein. Mehr betriebliche Differenzierung ließe sich erreichen, indem der Tarifvertrag für bestimmte Regelungen nur noch Korridore vorgibt, die dann betriebsindividuell ausgestaltet werden.[19]

2.3.4 Zentralisierungsgrad und Flächentarifvertrag

Die Möglichkeit einer Öffnung des Flächentarifvertrags deutet schon an, dass der Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen ein nur begrenzt geeigneter Indikator ist, um die Auswirkungen des Lohnfindungssystems auf die ökonomische Performance zu messen. Der Zentralisierungsgrad bildet das System nur unvollständig ab, weil er weitgehend auf die formal vorherrschende Tarifverhandlungsebene abstellt. Vernachlässigt wird dabei, inwieweit eine informelle Koordination vorhanden ist, etwa durch die Tarifführerschaft eines bestimmten Sektors, dessen Pilotabschluss Vorbild für die Abschlüsse anderer Branchen ist. Für Deutschland ließ sich in der Vergangenheit eine Lohnführerschaft der baden-württembergischen Metallindustrie nachweisen (zum Beispiel Meyer, 1992), die in den letzten Jahren aber weniger ausgeprägt ist. Durch längere und unterschiedliche Laufzeiten sind die Tarifverhandlungen der größeren Branchen zeitlich entkoppelt worden; außerdem spielen branchenspezifische Aspekte eine zunehmende Rolle. Das lässt sich auch an einer vergleichsweise großen Spannbreite in der Tariflohndynamik ablesen.[20]

---

[19] Hierbei ist allerdings zu prüfen, inwieweit eine Verlagerung der Regelungskompetenz mit der Tarifautonomie vereinbar ist. Vgl. dazu Rieble (2004b).

[20] Zwischen 1995 und 2004 stiegen die Tariflöhne im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt um 2,1 Prozent pro Jahr. An der Spitze von 13 untersuchten Branchen liegen mit jeweils 2,9 Prozent die papierverarbeitende Industrie sowie die Metall- und Elektro-Industrie, am unteren Rand das Bauhauptgewerbe mit 1,6 Prozent und der Öffentliche Dienst mit 1,7 Prozent (siehe dazu Lesch, 2005, 38).

Der Zentralisierungsgrad berücksichtigt auch nicht, inwieweit Branchentarifverträge auf der einen Seite durch tarifliche Öffnungsklauseln für betriebliche Standortsicherungsvereinbarungen geöffnet und damit dezentralisiert werden, auf der anderen Seite aber entweder freiwillig durch die tarifgebundenen Unternehmen oder gesetzlich durch Allgemeinverbindlicherklärungen auf Außenseiter erstreckt, also zentralisiert werden. Rechtlich bindet der Tarifvertrag nur tarifgebundene Unternehmen und die in diesen Unternehmen gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer. Es ist aber in tarifgebundenen Betrieben üblich, alle Arbeitnehmer nach Tarif zu bezahlen. Dies hat zur Folge, dass die Tarifbindung mehr als dreimal so hoch ist wie der gewerkschaftliche Organisationsgrad.

Ein weiteres Problem ist, dass die Hump-Shape-Hypothese das hierzulande praktizierte duale System der Arbeitsbeziehungen nicht abbilden kann. Während Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände die Arbeitsbedingungen festlegen, wirken die Betriebsräte im Rahmen der Mitbestimmung bei der innerbetrieblichen Willens- und Entscheidungsbildung mit. Damit sind die Befugnisse zwischen Gewerkschaft und Betriebsrat klar abgegrenzt. Betriebsräte treten nur insoweit als tarifpolitische Akteure in Erscheinung, wie sie durch die Gewerkschaften durch tarifliche Öffnungsklauseln dazu ermächtigt werden. Und auch dann ist ihr Handeln meistens an die Zustimmung der Gewerkschaft gekoppelt. Das heißt: Selbst bei Betriebsvereinbarungen über tarifliche Regelungstatbestände hat die Gewerkschaft in der Regel ein Veto-Recht.

Hinzu kommt, dass es hierzulande keine Betriebsgewerkschaften gibt, sondern Multibranchengewerkschaften.[21] Eine vollständige Verlagerung der Tarifverhandlungen auf die Betriebsebene ist in Deutschland demnach nur möglich, indem Firmentarifverträge geschlossen werden, bei denen ein Unternehmen zwar eigenständig verhandelt, aber derselben Gewerkschaft wie im Falle einer Vertretung durch einen Arbeitgeberverband gegenübersteht. So hilfreich Firmentarife für einzelne Unternehmen mit speziellen Anforderungen und Problemen auch sein mögen – insgesamt dürfte kaum zu erwarten sein, dass eine generelle Verlagerung der Tarifverhandlungen auf die Betriebsebene in Deutschland vorteilhaft wäre (Schnabel, 2003, 116). Eine weitere Variante zum Flächentarifvertrag sind sogenannte Anerkennungstarifverträge, bei denen Betriebe, die keinem Tarifträgerverband angehören, erklären, dass sie den Flächentarifvertrag komplett oder in wesentlichen Teilen übernehmen. Nach Schätzungen von Gesamtmetall existieren in der Metall- und Elektro-Industrie bundesweit deutlich mehr als 1.000 solcher Anerkennungstarifverträge, vor allem in kleineren Betrieben mit starker Gewerk-

[21] Zwar haben sich in den vergangenen Jahren in der Luftfahrt und im Gesundheitswesen verschiedene Berufsgewerkschaften gebildet. Diese Entwicklung stellt die Dominanz der großen Gewerkschaften aber nicht infrage.

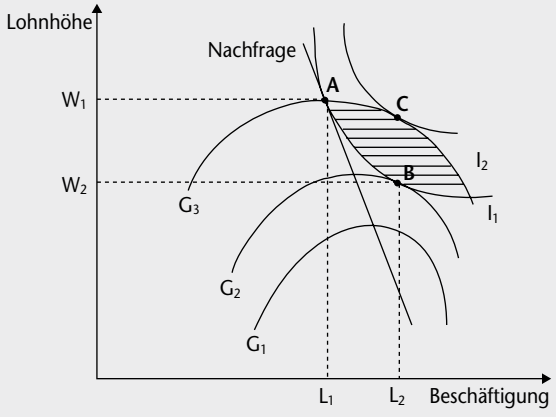
schaftspräsenz (Gesamtmetall, 2005, 28). Schließlich besteht in einigen Branchen für tarifgebundene Mitgliedsfirmen die Möglichkeit, Ergänzungstarifverträge zu schließen, die für einen bestimmten Zeitraum gewisse Abweichungen vom Flächentarifvertrag erlauben. Auch hier wird mit derselben Gewerkschaft verhandelt.

Die Alternative, an der Gewerkschaft vorbei mit dem Betriebsrat oder einer alternativen betrieblichen Interessenvertretung zu verhandeln, wird durch das Verbot des Tarifwettbewerbs zwischen Gewerkschaft und Betriebsrat im Betriebsverfassungsgesetz eingeschränkt. Denkbar wäre allenfalls, Betriebsräte und Interessenvertretungen als Mittler einzusetzen, um (rechtlich unverbindliche) kollektive Abmachungen zu treffen, die ihre Rechtsgültigkeit dann im Wege der einzelvertraglichen Umsetzung erlangen. Dieses komplizierte Beziehungsgeflecht zwischen den einzelnen Mitarbeitern, Betriebsräten und Gewerkschaften lässt sich durch den formalen Zentralisierungsgrad nicht abbilden.

2.3.5 Effiziente Verhandlungen und ihre Umsetzung

Aus theoretischer Sicht bieten Firmentarifverträge einen großen Vorteil, indem sie es ermöglichen, simultan über Löhne und Beschäftigung zu verhandeln (McDonald/Solow, 1981). Abbildung 5 vergleicht die Lösung des in Kapitel 2.2 dargestellten gewerkschaftlichen Monopol-Modells, bei der die Gewerkschaften zunächst die Löhne bestimmen und dann die Unternehmen ihre Arbeitsnachfrage anpassen, mit der Situation einer simultanen Vereinbarung von Löhnen und Beschäftigung bei vollkommener Konkurrenz. Ausgangspunkt ist eine Schar von Isogewinnkurven G_1, G_2, G_3. Eine Isogewinnkurve ist der geometrische Ort aller Lohnhöhe-Beschäftigungs-Kombinationen, die dieselbe Gewinnhöhe repräsentieren. Da für jede angenommene Beschäftigungsmenge L ein geringerer Lohnsatz W zu einem größeren Gewinn führt, ist das Gewinnniveau umso höher, je näher die Isogewinnkurve an der Abs-

Effiziente Verhandlungen Abbildung 5



I_1, I_2: Indifferenzkurven der Gewerkschaften;
G_1, G_2, G_3: Isogewinnlinien der Unternehmen.
Eigene Darstellung

zisse liegt. Jede Isogewinnkurve hat ein Optimum, in dem der Reallohn dem Grenzprodukt der Arbeit entspricht (Franz, 2006, 298 ff.). In diesem Punkt lohnt es sich für ein Unternehmen nicht, die Beschäftigung bei gegebenem Lohnsatz auszuweiten, weil es auf dem Absatzmarkt keinen entsprechenden Ertrag mehr erzielen kann.[22] Für G_3 bezeichnet Punkt A ein solches Gewinnmaximum. Durch die Verbindung der Maxima aller Isogewinnkurven erhält man die Arbeitsnachfragefunktion.

Die Gewerkschaften maximieren (wie in den bisher vorgestellten Gewerkschaftsmodellen) den Nutzen eines repräsentativen Individuums, wobei sie einem Zielkonflikt zwischen Lohn- und Beschäftigungsniveau gegenüberstehen.[23] Höhere Löhne lassen sich nur durchsetzen, wenn eine geringere Beschäftigung hingenommen wird; eine Ausweitung der Beschäftigung setzt hingegen niedrigere Löhne voraus. Dieser Zielkonflikt wird durch die Indifferenzkurven I_1 und I_2 ausgedrückt. Je weiter eine Indifferenzkurve vom Ursprung entfernt liegt, desto höher ist das gewerkschaftliche Nutzenniveau.

Im Monopol-Modell wählt die Gewerkschaft die Lohnhöhe aus, die bei gegebener Arbeitsnachfrage das höchste Indifferenzkurvenniveau sichert. In Abbildung 5 wird ein solches Nutzenmaximum in Punkt A erreicht. Es resultiert eine Lohnhöhe W_1, zu der die Unternehmen Arbeit in Höhe von L_1 nachfragen. Allerdings ist diese Nachfragekurvenlösung nicht effizient, da Lohn-Beschäftigungs-Kombinationen möglich sind, die beide Verhandlungspartner besserstellen können. Solche effizienteren Lösungen sind durch die schraffierte Fläche gekennzeichnet. Würde etwa der Punkt C gewählt, könnte die Gewerkschaft das höhere Indifferenzkurvenniveau I_2 erreichen, ohne dass die Gewinne sinken. Nach wie vor gilt das Gewinnniveau G_3. Würde alternativ Punkt B ausgehandelt, wären die Gewinne höher, ohne dass der gewerkschaftliche Nutzen geschmälert würde. Die Lohnhöhe W_2 ist zwar niedriger, die Beschäftigung L_2 aber höher als im Monopol-Modell (W_1, L_1). Zwischen den beiden Randlösungen B und C ist theoretisch eine Reihe von Lösungen denkbar, die beide Verhandlungsparteien besserstellen. Allgemein sind Verträge effizient, wenn sie auf der Verbindungslinie aller zwischen B und C liegenden Tangentialpunkte – der sogenannten Kontraktkurve – liegen. Dass in simultanen Verhandlungen über Lohnhöhe und Beschäftigung ein höherer Beschäftigungsstand erreicht wird, ergibt sich dabei aus dem

[22] Im steigenden Bereich der Isogewinnlinie lohnt es sich für das Unternehmen, die Beschäftigung bei gegebenem Lohn auszuweiten, um auf diese Weise (theoretisch) auf ein höheres Gewinnniveau zu gelangen. Im fallenden Bereich der Isogewinnlinie lohnt sich eine Ausweitung der Beschäftigung bei gegebenem Lohnsatz nicht mehr. Der Grund liegt darin, dass die höhere Produktionsmenge auf dem Gütermarkt nicht mehr gewinnsteigernd abgesetzt werden kann.

[23] Hierbei handelt es sich wiederum um eine partialanalytische Betrachtung mit exogenem Preisniveau.

Zusammenhang, dass in solchen Verhandlungen Lohnverzicht direkt gegen Mehrbeschäftigung getauscht wird.[24]

Allerdings bieten auch Flächentarifverträge die Möglichkeit effizienten Verhandelns, wenn sie Öffnungsklauseln für Betriebsvereinbarungen enthalten. Inzwischen sind betriebliche Bündnisse für Arbeit weit verbreitet: Hier verzichten die Beschäftigten in der Regel auf tarifliche Leistungen, und die Unternehmensleitung sagt im Gegenzug für einen bestimmten Zeitraum zu, keine betriebsbedingten Kündigungen auszusprechen.[25] Einer repräsentativen Untersuchung von Kohaut/Schnabel (2006) zufolge sind im Durchschnitt nur 13 Prozent der west- und ostdeutschen Betriebe darüber informiert, dass es in ihrer Branche tarifvertragliche Öffnungsklauseln gibt. In diesen Betrieben waren rund 28 Prozent aller Beschäftigten tätig. Erstaunlich ist, dass rund 22 Prozent der Betriebe die Frage nach dem Bestehen von Öffnungsklauseln mit „weiß nicht" beantworteten, besonders häufig kleine Betriebe mit weniger als 50 Beschäftigten. Offenbar sind viele Unternehmen nicht ausreichend darüber informiert, welche Möglichkeiten betrieblicher Abweichung vom Tarifvertrag viele Tarifverträge inzwischen bieten.

Unter den Betrieben, die von der Existenz von Öffnungsklauseln berichten, gab die Hälfte an, solche Klauseln derzeit in Anspruch zu nehmen. Eine Differenzierung nach Wirtschaftszweigen (siehe Tabelle 2) zeigt, dass Öffnungsklauseln besonders häufig im Verkehrs- und Nachrichtensektor, im ostdeutschen Baugewerbe und in der westdeutschen Verbrauchsgüterindustrie angewendet wurden, während sie in den westdeutschen Organisationen ohne Erwerbszweck derzeit fast keine Rolle spielen.

Nutzung von Öffnungsklauseln nach Wirtschaftszweigen Tabelle 2

Branche	West	Ost
Bergbau/Energie	45	53
Grundstoffverarbeitung	44	42
Investitionsgüterindustrie	59	47
Verbrauchsgüterindustrie	73	33
Baugewerbe	54	89
Handel/Reparatur	55	31
Verkehr/Nachrichten	74	88
Kredit/Versicherungen	20	27
Dienste für Unternehmen	48	54
Sonstige Dienstleistungen	46	47
Organisationen ohne Erwerbszweck	8	39
Gebietskörperschaften/ Sozialversicherung	38	62
Betriebe insgesamt	53	50

Anteil der Betriebe, die Öffnungsklauseln nutzen, in Prozent aller über tarifliche Öffnungsklauseln informierten Betriebe.
Quelle: Kohaut/Schnabel, 2006, 10

[24] Zur weitergehenden Analyse siehe Berthold et al. (2003c, 177 ff.) sowie Stettes (2004, 165 ff.).
[25] Repräsentative Daten über den Verbreitungsgrad betrieblicher Bündnisse für Arbeit in der gesamten Volkswirtschaft liegen derzeit noch nicht vor (Stettes, 2006, 134 f.).

Managementzusagen bei betrieblichen Bündnissen Tabelle 3

Anteile in Prozent (Mehrfachnennungen möglich)

Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen	71
Keine Betriebsschließungen	44
Sicherung der bestehenden Zahl an Arbeitsplätzen	26
Sicherung der bestehenden Zahl an Ausbildungsplätzen	26
Zusätzliche Investitionen	20
Verzicht auf Outsourcing	14
Produktionszusage für bestimmte Produktlinien	12
Zusätzliche Beschäftigung	8
Keine Zusage	13

Quelle: Massa-Wirth/Seifert, 2005, 37

In vielen dieser Fälle dürfte eine effiziente Verhandlungslösung angestrebt worden sein. Gemäß einer Betriebsrätebefragung durch das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) stand 2003 einem monetären Verzicht aufseiten der Belegschaft in 71 Prozent aller Bündnisse ein Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen und in 26 Prozent eine Beschäftigungszusage gegenüber, in 8 Prozent wurden zusätzliche Stellen vereinbart (Massa-Wirth/Seifert, 2005, 37). Tabelle 3 zeigt auch, dass in nur 13 Prozent der ausgewerteten Bündnisse keine angemessene Gegenleistung vonseiten des Managements als Antwort auf ein monetäres Zugeständnis vonseiten der Belegschaft gewährt wurde.

Eine Studie über betriebliche Bündnisse für Arbeit im Maschinen- und Anlagenbau zeigt zudem, dass die vertraglichen Inhalte betrieblicher Bündnisse davon abhängen, ob es sich um Krisen- oder Präventionsbündnisse handelt (Berthold et al., 2003a und 2003b).[26] Bei Krisen- oder Anpassungsbündnissen liegt eine betriebliche Notlage vor, die eine unmittelbare Senkung der Arbeitskosten notwendig macht. Dabei steht die Abschmelzung von Sonderzahlungen im Vordergrund. Bei Präventions- oder Innovationsbündnissen geht es vor allem um eine flexible Arbeitszeitgestaltung, die den Unternehmen mehr Planungssicherheit einräumt. Insgesamt funktioniert der Tausch zwischen Unternehmensleitung und Belegschaft also recht gut, wenngleich in jüngerer Zeit häufiger der Fall auftrat, dass einige Unternehmen die getroffenen Beschäftigungszusagen nicht einhalten konnten (Hübler, 2006). Betriebsrätebefragungen zeigen zudem, dass fast jedes fünfte betriebliche Bündnis für Arbeit einen Tarifbruch darstellt, von einer tariflichen Öffnungsklausel also nicht gedeckt ist (Massa-Wirth/Seifert, 2005, 40). Da dies auch mit der Rechtsprechung zum sogenannten Günstigkeitsprinzip

[26] Bei einer Vollerhebung wurden die rund 3.000 Mitgliedsfirmen des Verbandes Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) befragt. Von 484 antwortenden Unternehmen gaben 191 an, ein betriebliches Bündnis geschlossen zu haben (Berthold et al., 2003a und 2003b).

zusammenhängt, welche die Möglichkeiten betrieblicher Bündnisse stark einschränkt, ist über eine Reform des tarifrechtlichen Rahmens solcher Bündnisse nachzudenken (siehe dazu Kapitel 3.1).

Ein weiteres Problem bei der Nutzung von Öffnungsklauseln ist die Frage, wie viel Regelungskompetenz die Tarifparteien an die Betriebsebene abgeben dürfen. Zwar betont die Arbeitgeberseite immer wieder, wie wichtig die Erweiterung betrieblicher Gestaltungsspielräume ist, etwa bei der Arbeitszeitgestaltung (zum Beispiel Kannegiesser, 2004, 15). Juristisch stößt eine zu weitreichende Verlagerung jedoch auf verfassungsrechtliche Bedenken. Eine Tariföffnung ist keine Delegation von Regelungskompetenz, sondern ein Verzicht der Tarifvertragsparteien auf ihren Regelungsvorrang (Rieble, 2004b, 409). Außerdem ist die Tarifautonomie ein Freiheitsrecht, sodass keine Regelungspflicht bestimmter Regelungsgegenstände besteht. Entsprechend ist es rechtlich schwierig zu definieren, wie weit ein Regelungsverzicht gehen kann. Rieble (2004b, 427) vertritt die Auffassung, dass etwa bei einer Verlängerung der Wochenarbeitszeit um fünf Stunden „nicht ansatzweise die Rede davon sein könne, dass die Tarifparteien ihrer Regelungsverantwortung nicht gerecht würden". Das Problem ließe sich rein theoretisch umgehen, indem Abweichungen vom Tarifvertrag nicht per Betriebsvereinbarung, sondern über Ergänzungstarifverträge vorgenommen werden, weil hier die Tarifparteien selbst über die Normabweichung entscheiden. Bei Betriebsvereinbarungen wäre zu überlegen, ob vor allem größere Abweichungen vom Tarifvertrag an die Zustimmung der Tarifparteien geknüpft werden, um verfassungsrechtlichen Problemen von vorneherein aus dem Weg zu gehen.

3 Das Tarifvertragsgesetz

3.1 Das Günstigkeitsprinzip

3.1.1 Juristische Ausgangslage

Das Tarifvertragsgesetz (TVG) legt in § 4 Abs. 3 fest, dass vom Tarifvertrag abweichende Abmachungen nur zulässig sind, „soweit diese durch den Tarifvertrag gestattet sind oder eine Änderung der Regelungen zugunsten des Arbeitnehmers enthalten". Notwendig ist also ein Günstigkeitsvergleich, bei dem geprüft

werden muss, welche Regelungen des Tarif- beziehungsweise Einzelvertrags miteinander verglichen werden können und welcher Maßstab in einem solchen Vergleich anzulegen ist (Franzen, 2001, 2). Das Bundesarbeitsgericht (BAG) nimmt den Günstigkeitsvergleich anhand eines sogenannten „objektiven Sachgruppenvergleichs" (Möschel, 2002, 1315) vor. Danach können keine Regelungen miteinander verglichen werden, deren Gegenstände sich thematisch nicht berühren. Der Günstigkeitsvergleich verlangt vielmehr, dass die zu vergleichenden Regelungen miteinander in einem sachlichen Zusammenhang stehen. Danach kann eine Beschäftigungsgarantie, die den Arbeitnehmern im Austausch gegen eine untertarifliche Entgelt- oder übertarifliche Arbeitszeitregelung zugestanden wird, in einen Günstigkeitsvergleich nicht einbezogen werden.

Das BAG begründet seine Ablehnung, arbeitsvertragliche Beschäftigungsgarantien in die Günstigkeitsbewertung aufzunehmen, wie folgt: „Arbeitszeit und Arbeitsentgelt einerseits und eine Beschäftigungsgarantie andererseits sind jedoch völlig unterschiedlich geartete Regelungsgegenstände, für deren Bewertung es keinen gemeinsamen Maßstab gibt. Sie können nicht miteinander verglichen werden. Eine Beschäftigungsgarantie ist nicht geeignet, Verschlechterungen beim Arbeitsentgelt oder bei der Arbeitszeit zu rechtfertigen" (BAG, 2000, 231). Das Gericht verteidigt dies mit dem Hinweis, dass es an handhabbaren Kriterien fehle, um die Regelungsgegenstände gegeneinander abzuwägen. Es fordert den Gesetzgeber indirekt auf, geeignete Kriterien zu formulieren. Zu bestimmen, ob es möglich ist, spezielle betriebliche Interessenlagen zu typisieren und in das Prüfungsprogramm eines Günstigkeitsvergleichs aufzunehmen, sei Aufgabe des Gesetzgebers, nicht der Rechtsprechung. Solange aber die gesetzlichen Grundlagen fehlten, müsse § 4 Abs. 3 TVG im Lichte des Art. 9 Abs. 3 GG so ausgelegt werden, dass der Vorrang des Tarifvertrags gewahrt bleibt.

3.1.2 Ökonomische Bewertung

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR, 1997, Tz. 365) hält dieser restriktiven Interpretation entgegen, dass sich unter den derzeitigen Verhältnissen am Arbeitsmarkt ein Arbeitnehmer selbst bei geringerer als der tariflichen Entlohnung „günstiger" stellen könne, wenn er auch zum geringeren Entgelt beschäftigt anstatt arbeitslos ist. Er räumt aber auch ein, dass die Interessen des Arbeitnehmers in einzelnen Fällen einer betrieblichen Willkür ausgesetzt werden könnten. Um hier sorgfältig abzuwägen, solle zwar die Interpretation des Günstigkeitsprinzips auf Beschäftigungsrisiken ausgedehnt, aber die zulässige Abweichung vom Tarifvertrag zeitlich und quantitativ begrenzt werden. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium

für Wirtschaft und Technologie (2004, Tz. 43) spricht von einem „eindimensionalen Günstigkeitsvergleich“ und kritisiert die enge Auslegung durch das BAG, durch die viel Spielraum für mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt und in den Betrieben verschenkt würde.

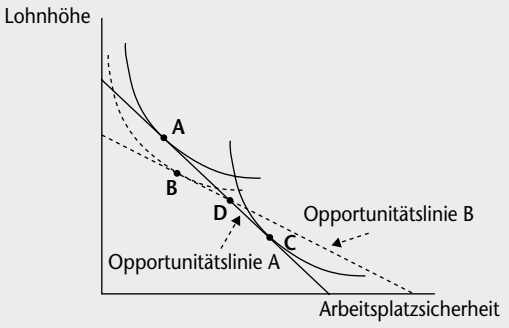
Aus ökonomischer Sicht ist die vom BAG indirekt eingeforderte Typisierung der betrieblichen Interessenlage beim Günstigkeitsvergleich dringend erforderlich (siehe auch Franz, 2002, 44). Lohnhöhe und Beschäftigungsniveau hängen nicht nur makro-, sondern auch mikroökonomisch eng miteinander zusammen. In zahlreichen betrieblichen Bündnissen für Arbeit sind Arbeitsplätze gesichert worden, weil die Belegschaft auf tarifliche Ansprüche verzichtet hat und die Firmenleitungen im Gegenzug für einen bestimmten Zeitraum auf betriebsbedingte Kündigungen verzichten. Auf Unternehmensebene wird der Zusammenhang zwischen Arbeitsplatzrisiko und Lohnhöhe für die Beschäftigten dadurch unmittelbar erkennbar. Dabei spielt auch eine Rolle, welche Opportunitätskosten dem Verlust eines Arbeitsplatzes zugeschrieben werden (Franz, 2002, 44). Je nach Einschätzung des Beschäftigungsrisikos wird der Zielkonflikt nämlich unterschiedliche Lösungen verlangen. Das betrifft die Lösung des Zielkonflikts innerhalb eines Unternehmens oder Betriebs, da Beschäftigte zum Teil ein unterschiedliches Beschäftigungsrisiko tragen oder auch mit einer unterschiedlichen Wahrscheinlichkeit eine Wiedereinstellung in einem anderen Unternehmen finden. Das betrifft aber auch die Lösung zwischen Unternehmen, weil diese einen unterschiedlichen Anpassungsbedarf haben.

Damit wird klar, dass die Abwägung zwischen Lohnverzicht und erweitertem Kündigungsschutz nicht objektiv typisierbar ist. Entscheidend sind die Präferenzen von Beschäftigten und Unternehmensleitung. In Abbildung 6 ist dieser Zusammenhang noch einmal grafisch dargestellt. Die beiden Opportunitätslinien geben den Zielkonflikt zwischen Lohnhöhe und Beschäftigungsrisiko wieder. Entlang der Opportunitätslinie A sind die Möglichkeiten zweier Typen von Individuen mit unterschiedlichen Präferenzen in Betrieb A dargestellt. Die Präferenzunterschiede können wie oben beschrieben auf unterschiedlichen objektiven Beschäftigungsrisiken oder auf divergierenden Risikopräferenzfunktionen beruhen. Bei gleichem Beschäftigungsrisiko ist eine unterschiedliche Lösung des Zielkonflikts dann zu erwarten, wenn das Beschäftigungsrisiko subjektiv unterschiedlich beurteilt wird. Punkt A stellt die Lösung des Zielkonflikts für Individuen des Typs 1 dar, Punkt C die für Individuen des Typs 2. Typ A zieht im Vergleich zu C ein höheres Lohnniveau vor, nimmt dafür aber auch ein größeres Arbeitsplatzrisiko in Kauf. Eine optimale kollektive Lösung ist hier nicht erreichbar. Ein kollektives Vertretungsorgan, etwa ein Betriebsrat, müsste die Lösung

vorziehen, die von einer Mehrheit der Beschäftigten befürwortet wird. Beschäftigt das Unternehmen mehr Individuen von Typ A, könnte der Betriebsrat Punkt A favorisieren.

Stellt man auf den Vergleich der beiden Opportunitätslinien A und B ab, sieht man den unterschiedlichen Bedarf der Unternehmen. Linie A hat eine größere Steigung als Linie B. Das bedeutet: Für eine Einheit weniger Beschäftigungsrisiko müssen die Mitarbeiter im Unternehmen A auf mehr Lohneinheiten verzichten als die Mitarbeiter im Unternehmen B. Haben beide Unternehmen einen vergleichbaren Typ von Beschäftigten, wählen sie – entsprechend ihrer durch die Opportunitätslinien dargestellten unterschiedlichen Zielkonflikte – auch verschiedene Lösungen, die durch die Punkte A und B gekennzeichnet sind. Eine für beide Unternehmen einheitliche Lösung läge im Schnittpunkt der beiden Opportunitätspunkte (vgl. Punkt D).

Günstigkeitsvergleich Abbildung 6



Eigene Darstellung

Die grafische Analyse macht deutlich, dass die vom BAG eingeforderte Typisierung der betrieblichen Interessenlage schwerlich innerhalb branchenweiter Tarifvereinbarungen zu bewältigen ist. Verbindliche betriebliche Bündnisse lassen sich nicht von den überbetrieblichen Tarifverbänden schließen, weil die Arbeitgeberverbände mögliche Beschäftigungszusagen ihrer Mitglieder nicht durchsetzen können. Auf Unternehmensebene können verbindliche Absprachen zwischen Firmenleitung und Belegschaft eher eingeklagt werden. Es ist daher sinnvoll, die Typisierung auf der Betriebsebene anzusiedeln. Notwendig ist eine Typisierung, bei der die Belegschaft ihre Präferenzen bei einer Abstimmung offenbart. Das kollektive Vertretungsorgan muss die Präferenzen dann bündeln und mit der Geschäftsleitung einen mehrheitsfähigen Kompromiss aushandeln.

3.1.3 Politische Reformvorschläge

Wie dies praktisch umgesetzt werden kann, wird in zwei Gesetzesinitiativen von FDP und CDU/CSU gezeigt. Im „Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung betrieblicher Bündnisse für Arbeit“ der FDP-Fraktion aus dem Jahr 2001 wird

§ 4 Abs. 3 TVG um zwei Aspekte ergänzt.[27] Erstens ist die Arbeitsplatzsicherheit in den Günstigkeitsvergleich einzubeziehen, und zweitens muss die vom Tarifvertrag abweichende Regelung von mindestens drei Vierteln der Mitarbeiter mitgetragen werden: „Eine Regelung zugunsten des Arbeitnehmers kann auch dann vorliegen, wenn dieser gegen Aufgabe oder Einschränkung einzelner tarifvertraglich festgelegter Positionen die Aufnahme in ein Arbeitsverhältnis oder den Verzicht des Arbeitgebers auf betriebsbedingte Kündigungen erlangt. Von der Günstigkeit einer solchen Abrede ist auszugehen, wenn (…) ihr der Betriebsrat oder 75 vom Hundert der mit einem entsprechenden Angebot des Arbeitgebers bedachten Arbeitnehmer des Betriebs zustimmen." Gleichzeitig steht dem Arbeitnehmer nach dem FDP-Vorschlag jederzeit das Recht zu, zu den Tarifbedingungen zurückkehren zu können. In diesem Fall gilt aber die gesetzliche Kündigungsfrist, das heißt, der Arbeitgeber ist ihm gegenüber nicht mehr an seine Zusage gebunden, auf betriebsbedingte Kündigungen zu verzichten.

Der von der CDU/CSU-Fraktion im „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Arbeitsrechts" unterbreitete Vorschlag folgt der Idee des Abstimmungsquorums.[28] Danach wird in § 4 Abs. 3 TVG klargestellt, dass die Beschäftigungsaussichten beim Günstigkeitsvergleich zu berücksichtigen sind. Eine vom Tarifvertrag abweichende Vereinbarung gilt als günstiger für den Arbeitnehmer, „wenn der Betriebsrat und die Belegschaft mit Zwei-Drittel-Mehrheit einer solchen Abweichung zustimmen und diese Abweichung nicht über die Laufzeit des Tarifvertrages hinausreicht, von dem abgewichen wird".

Aus ökonomischer Sicht tragen diese Regelungen den Präferenzen der beteiligten Gruppen weitgehend Rechnung. Ein Quorum auf Arbeitnehmerseite erhöht die Richtigkeitsgewähr der betrieblichen Vereinbarung und verringert das Risiko, dass Arbeitnehmer unter Druck gesetzt werden (Möschel, 2003, 11). Die im FDP-Vorschlag eingeräumte Option, sich jederzeit aus der Beschäftigungssicherungsabrede lösen zu können, begründet die Günstigkeit der Absprache zusätzlich. Aus juristischer Sicht stehen beiden Vorschlägen aber verfassungsrechtliche Bedenken im Wege. Denn mit der Möglichkeit, auf Betriebsebene vom Tarifvertrag abweichen zu können, werden Tarifverträge unter einen Abweichungsvorbehalt Dritter gestellt. Weder der Betriebsrat, noch eine Mehrheit der Belegschaft, auch nicht eine Mehrheit der Gewerkschaftsangehörigen innerhalb eines Betriebs, sind Vertragspartner des Tarifvertrags. Dies verstößt nach juristischer Auffassung gegen die Tarifautonomie (Möschel, 2003, 12). Beim FDP-Vorschlag wird darüber

[27] Vgl. Bundestags-Drucksache 14/6548 vom 4. Juli 2001.
[28] Vgl. Bundestags-Drucksache 15/1182 vom 18. Juni 2003.

hinaus bemängelt, dass eine Aussage darüber fehle, von welchen Bedingungen abgewichen werden könne, in welchem Umfang und für welche Zeit. Auch dies sei verfassungsrechtlich bedenklich. Zudem fehle ein Klagerecht der Gewerkschaften (Hromadka, 2003, 45 f.).

Ein rechtspolitisch gangbarer Weg bestünde darin, dass der Gesetzgeber die Sicherheit des Arbeitsplatzes explizit in den Günstigkeitsvergleich mit einbezieht. So könnte ein Vorschlag Adomeits (1996, 70 f.) aufgegriffen werden, der den Gedanken der Beschäftigungsförderung im § 1 TVG in Form eines neuen Abs. 1 einbauen will. Als Ergänzung schlägt er vor: „Der Tarifvertrag fördert das Wohl der Arbeitnehmer unter Beachtung des Ziels der Beschäftigungssicherung.“[29] Anstelle der von FDP und CDU/CSU vorgeschlagenen betriebsautonomen Lösung in Form eines Abstimmungsquorums sollte eine Beschäftigungssicherungsabrede privatautonom geregelt werden. Das ist rechtlich weniger umstritten und ökonomisch vorteilhafter, weil der Betriebsrat nur als Mittler auftritt. Der Betriebsrat oder die betriebliche Interessenvertretung und die Unternehmensleitung erarbeiten nur einen Mustervertrag, den jeder Arbeitnehmer auf einzelvertraglicher Basis übernehmen oder ablehnen kann. Ein einzelner Arbeitnehmer, welcher der Regelungsabrede nicht zustimmen will, setzt sich dem Risiko aus, dass ihm gegebenenfalls betriebsbedingt gekündigt wird (Möschel, 2003, 13).

3.2 Die Bindungsdauer des Tarifvertrags

3.2.1 Juristische Ausgangslage

Bei der Bindungsdauer des Tarifvertrags ist zwischen der Tarifgebundenheit und der Nachwirkung zu unterscheiden (Monopolkommission, 1994, Tz. 947 f.; SVR, 1997, Tz. 365; Franzen, 2001, 5). Das TVG regelt in § 3 Abs. 3, dass eine Tarifgebundenheit so lange bestehen bleibt, bis der Tarifvertrag endet. Damit sind neben den Mitgliedsfirmen eines tarifschließenden Verbandes auch die Unternehmen an den Tarifvertrag gebunden, die während der Laufzeit des Tarifvertrags aus dem Arbeitgeberverband austreten. Dadurch sollen sich die Tarifgebundenen nicht der Bindung an einen unangenehmen Tarifvertrag entziehen können, sondern den innerverbandlichen Willensbildungsprozess so beeinflussen, dass ein „passender Tarifvertrag“ geschlossen wird (Franzen, 2001, 5).

Durch die in § 4 Abs. 5 geregelte Nachwirkung von Tarifverträgen gelten die Rechtsnormen eines Tarifvertrags aber auch nach dessen Ablauf weiter, und zwar

[29] Als flankierende Maßnahme schlägt Adomeit (1996, 71) vor, das BetrVG in § 77 Abs. 3 Satz 2 zu ändern: „Dies gilt nicht, wenn ein Tarifvertrag den Abschluss ergänzender oder abweichender Betriebsvereinbarungen gestattet oder eine solche Regelung durch das Ziel der Beschäftigungsförderung geboten ist“. Zu diesem Vorschlag siehe Kapitel 4.

so lange, bis sie durch eine andere Abmachung ersetzt werden. Dabei ist es möglich, den Tarifvertrag durch einzelvertragliche Vereinbarungen zu ersetzen. Kollektive Regelungen über Betriebsvereinbarungen sind hingegen unzulässig (vgl. Kapitel 4). Ziel der Nachwirkung ist die Vermeidung eines ordnungslosen Zustands.

3.2.2 Ökonomische Bewertung

Der Sachverständigenrat (SVR, 1997, Tz. 365) kritisiert, dass diese Vorschriften nicht den Flexibilitätsanforderungen an den Flächentarifvertrag entsprechen; er hat daher den Gesetzgeber aufgefordert, die Bindungswirkungen zeitlich zu befristen. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2004, Tz. 46) bemängelt, dass Arbeitgeber, die aus einem Tarifverband austreten, vor allem bei Manteltarifverträgen, die typischerweise eine längere Laufzeit haben, noch viele Jahre nach Austritt aus dem Arbeitgeberverband an den Manteltarifvertrag gebunden bleiben. Die Monopolkommission (1994, Tz. 947) hat daher schon 1994 vorgeschlagen, mit der (kürzeren) Bindungswirkung von Entgelttarifverträgen auch jede sonstige tarifvertragliche Bindung (also einschließlich der aus einem Manteltarifvertrag) zu beenden. Die Nachwirkung sei ein „überzogener innerer Kartellzwang", der nach einem vollzogenen Verbandsaustritt keine Anwendung mehr finden solle. Auch in der rechtspolitischen Diskussion wird inzwischen vorgeschlagen, Nachwirkung und Tarifgebundenheit nach Beendigung der Mitgliedschaft auf die Dauer von einem Jahr zu beschränken (Dieterich et al., 2004, 76).[30]

Aus ökonomischer Sicht schränkt eine lange Bindungsdauer die tarifpolitische Flexibilität ein und mindert dadurch auch den Anreiz, einem Tarifverband beizutreten. Bei der Entscheidung eines Unternehmens, einem Tarifverband beizutreten, hat es zwischen dem Nutzen und den Kosten abzuwägen. Der Nutzen besteht vor allem in geringeren Verhandlungskosten, einer größeren Rechtssicherheit und einer brancheneinheitlichen Friedenspflicht. Bei den Kosten ist zwischen den direkten Kosten (dem Mitgliedsbeitrag) und den indirekten Kosten zu unterscheiden. Zu den indirekten Kosten gehören vor allem das Risiko, sich an veränderte Rahmenbedingungen über den Tarifverband nicht so schnell anpassen zu können wie als nicht tarifgebundenes Einzelunternehmen, sowie die

[30] Im Gegensatz dazu weist Franzen (2001, 5) darauf hin, dass die Nachwirkung die Flexibilisierungsmöglichkeiten gerade aus Arbeitgeberperspektive nicht in dem Maße beeinflusse, wie manchmal angenommen werde. Ohne § 4 Abs. 5 TVG würde für einen verbandsflüchtigen Arbeitgeber § 612 Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch gelten, wonach die übliche Vergütung mangels Lohnabrede im Arbeitsvertrag als vereinbart gilt. Dies sei in der Regel der Tariflohn, sodass der Arbeitgeber (auch nach seinem Austritt) an die jährlichen Tariflohnerhöhungen gebunden wäre. Die Nachwirkung friert hingegen die zum Zeitpunkt des Tarifwegfalls geltenden Arbeitsbedingungen ein.

Gefahr, mit falschen (weil überhöhten) Tarifabschlüssen konfrontiert zu werden. Entscheidet sich ein Unternehmen zum Beitritt und stellt es danach fest, dass es seine Kosten-Nutzen-Abwägung revidieren muss, kann es mit Austritt reagieren. Diese Option wird aber durch die Tarifgebundenheit und die Nachwirkung stark beschränkt. Antizipiert ein Unternehmen diese Beschränkung, setzt es die Kosten eines Beitritts höher an als ohne Beschränkung. Dadurch sinkt der Anreiz, sich in einem Tarifverband zu organisieren. Insofern würde eine zeitliche Befristung, wie sie in der rechtspolitischen Diskussion empfohlen worden ist, die Attraktivität einer Mitgliedschaft erhöhen und damit auch die Tarifbindung stabilisieren.

Andererseits könnte eine Einschränkung von Tarifbindung und Nachwirkung die Stabilität des einzelnen Tarifverbandes mindern und zu einer Umstrukturierung der Verbandslandschaft führen. Denn je geringer die Kosten eines Austritts ausfallen und je leichter dieser Austritt vollzogen werden kann, desto eher wird auch ein unzufriedenes Mitglied dem Verband den Rücken kehren. Für den Tarifverband ergibt sich daraus die Konsequenz, sich stärker an den Präferenzen und Bedürfnissen der vertretenen Mitglieder zu orientieren. Bei heterogenen Verbänden wäre nicht auszuschließen, dass sich kleinere und homogenere Tarifverbände herausbilden. Nach der Clubtheorie (Vogel, 2004) entstehen als „Clubs“ bezeichnete Organisationen wie Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbände, weil es Arbeitnehmer und Arbeitgeber mit ähnlichen Präferenzen und Zielen gibt, die sich gemeinsam besser als individuell erreichen lassen. Die optimale Größe eines Clubs hängt davon ab, wie homogen die Präferenzen und Ziele bestimmter Beschäftigtengruppen und Betriebe ausfallen. Zu den zentralen Eigenschaften von Clubgütern, die auch für Tarifverträge charakteristisch sind, gehören die Rivalität im Konsum, die Anwendbarkeit des Ausschlussprinzips und das Prinzip der Freiwilligkeit. Letzteres beinhaltet, dass ein Austrittsrecht besteht. Eine Einschränkung dieses Austrittsrechts, wie sie im TVG durch § 3 Abs. 3 und § 4 Abs. 5 vorgenommen wird, kann letztlich die Bildung optimaler Clubs aufseiten der Arbeitgeber verhindern.

Schließlich behindern Regelungen zur Bindungswirkung von Tarifverträgen die negative Koalitionsfreiheit und damit das Recht des Arbeitgebers, privatautonome Regelungen zu treffen. Trotz einer satzungsmäßigen Befristung des Austrittsrechts muss auch bei einem Verband von Arbeitgebern jederzeit die Möglichkeit eines fristlosen Austritts bestehen, wenn ein wichtiger Grund vorliegt. Ein solcher Grund ist anzuerkennen, wenn sich die Tarifpolitik eines Verbandes weit von den Interessen der Mitglieder entfernt hat und einem Mitglied durch die Umsetzung eines neu abgeschlossenen Tarifvertrags ernsthafte wirtschaftliche Schädigung droht (siehe auch Adomeit, 1996, 53). Diese Forderung nach einem

fristlosen Austrittsrecht kann auch nicht mit dem Argument entkräftet werden, Betrieben, welche die Verbandstarifpolitik nicht mitvollziehen können, über tarifliche Öffnungsklauseln zeitlich befristete Erleichterungen zu verschaffen. Je mehr Betriebe tarifliche Öffnungsklauseln in Anspruch nehmen, desto weniger Rücksicht müssen die Gewerkschaften bei der Festlegung der Tarifnormen auf die weniger leistungsstarken Betriebe nehmen. Es entsteht dann eine Spirale aus beschäftigungswidrigen Tarifabschlüssen und einer Flucht in Sonderregelungen, die den Flächentarifvertrag langfristig aushöhlt. Die Gewerkschaften nehmen dies dann wiederum zum Anlass, allgemeinverbindliche Tarifverträge und gesetzliche Mindestlöhne zu fordern, die den notwendigen Außenseiterwettbewerb auf dem Arbeitsmarkt einschränken.

3.3 Die Allgemeinverbindlichkeit

3.3.1 Juristische Ausgangslage

Nach § 5 Abs. 1 TVG kann der Bundesminister für Arbeit und Soziales einen Tarifvertrag im Einvernehmen mit einem aus je drei Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer bestehenden Ausschuss auf Antrag einer Tarifvertragspartei für allgemeinverbindlich erklären. Mit der Allgemeinverbindlicherklärung erfassen die Rechtsnormen des Tarifvertrags in seinem Geltungsbereich auch die bisher nicht tarifgebundenen Arbeitgeber und Arbeitnehmer (die nicht tarifgebundenen Außenseiter). Die Verantwortung für diese Tarifgeltung gegenüber den Tarifungebundenen trägt der Staat (Rieble, 2004a, 82). Allerdings ist die Allgemeinverbindlichkeit an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. So darf ein Tarifvertrag nur ausgeweitet werden, wenn die tarifgebundenen Arbeitgeber nicht weniger als 50 Prozent der unter den Geltungsbereich des Tarifvertrags fallenden Arbeitnehmer beschäftigen und die Allgemeinverbindlichkeit von öffentlichem Interesse ist. Von diesen beiden Voraussetzungen kann dann abgesehen werden, wenn die Allgemeinverbindlicherklärung zur Behebung eines sozialen Notstands erforderlich erscheint.

Die gesetzliche Ausweitung des Tarifvertrags wird auf seinen fachlichen und räumlichen Geltungsbereich begrenzt. Das heißt, dass zum Beispiel ein Tarifvertrag, der im nordrhein-westfälischen Einzelhandel für allgemeinverbindlich erklärt wurde, für alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer innerhalb der Tarifregion Nordrhein-Westfalen gilt, die im Einzelhandel beschäftigt sind. Andere räumliche Geltungsbereiche des Einzelhandels, zum Beispiel Rheinland-Pfalz, bleiben davon ebenso unberührt wie andere fachliche Geltungsbereiche in Nordrhein-Westfalen, beispielsweise der nordrhein-westfälische Großhandel.

Das Instrument der Allgemeinverbindlichkeit ist so alt wie das kollektive Arbeitsrecht selbst (Lesch, 2003a, 1 ff.). Es war schon Bestandteil der Ende 1918 erlassenen Tarifvertragsordnung und wurde nach dem Zweiten Weltkrieg auch in das 1949 in Kraft getretene Tarifvertragsgesetz aufgenommen. Historischer Hintergrund war der Wunsch, auch nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmern, die bei einem nicht tarifgebundenen Arbeitgeber arbeiteten, den Schutz kollektiver Mindeststandards zukommen zu lassen. Es wurde befürchtet, dass nicht tarifgebundene Arbeitgeber insbesondere in wirtschaftlichen Krisenzeiten geneigt sein könnten, nur noch solche Arbeitskräfte einzustellen, die keiner Gewerkschaft angehören, weil sie diese „billiger", das heißt unter Tarif entlohnen könnten („Lohndumping"). Dadurch würden Arbeitnehmer, die einer Tarifpartei angehören, benachteiligt, aber natürlich auch tarifgebundene Arbeitgeber, weil nicht tarifgebundene Arbeitgeber die Möglichkeit haben, eingestellte Arbeitnehmer selbst dann unter Tarif zu bezahlen, wenn diese gewerkschaftlich organisiert sind. Dadurch ist es den freien Arbeitgebern möglich, die Tarifgebundenen mit niedrigeren Preisen (infolge niedrigerer Arbeitskosten) niederkonkurrieren zu können („Schmutzkonkurrenz"). Zusammengefasst dient die Allgemeinverbindlichkeit dem Ziel, gesunde Wettbewerbsbedingungen zu schaffen und auch den unorganisierten Arbeitnehmern angemessene Arbeitsbedingungen zu sichern (Lesch, 2003a, 1 ff.; Bispinck et al., 2003, 130 ff.).

Anders als während der Weimarer Republik wird von der Möglichkeit einer Allgemeinverbindlichkeit derzeit nur wenig Gebrauch gemacht. Von den 64.300 Tarifverträgen waren am 1. April 2006 nur 456 allgemeinverbindlich (BMAS, 2006, 4). Das entspricht einem Anteil von 0,7 Prozent. Es gibt allerdings Wirtschaftsbereiche, wo der Allgemeinverbindlichkeit im Zusammenhang mit Entsendearbeitnehmern eine erhebliche Bedeutung zukommt. Hierzu zählen das Bauhaupt- und Baunebengewerbe, das Bewachungsgewerbe sowie verschiedene Handwerke, wie zum Beispiel das Friseur- und Gebäudereinigerhandwerk (Lesch, 2003a, 8 ff.; Bispinck et al., 2003, 133 ff.).

3.3.2 Ökonomische Bewertung

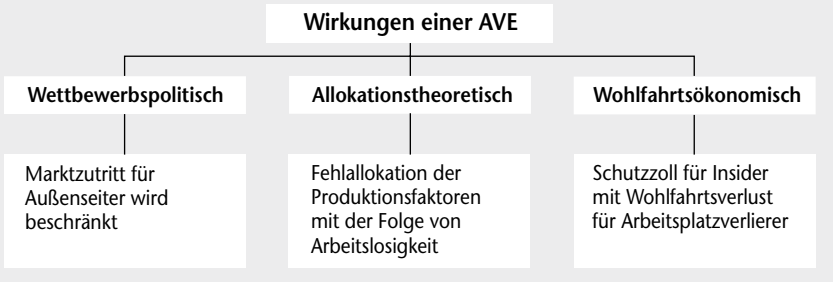
Aus ökonomischer Sicht ist das Instrument der Allgemeinverbindlichkeit eher kritisch zu beurteilen. Übersicht 2 zeigt wettbewerbspolitische, allokationstheoretische und wohlfahrtsökonomische Einwände (Lesch, 2003a, 27 ff.).

Wettbewerbspolitische Wirkung

Eine Allgemeinverbindlichkeit ist wettbewerbspolitisch bedenklich, weil sie den Marktzugang von Außenseitern beschränkt, um Löhne und sonstige Arbeits-

Die ökonomische Wirkung einer Allgemeinverbindlicherklärung (AVE)

Übersicht 2



Quelle: Lesch, 2003a, 19

bedingungen als Wettbewerbsparameter auszuschalten. Werden allen Unternehmen dieselben Löhne und Lohnzuwächse vorgeschrieben, kann sich kein Unternehmen durch eine Lohnsenkung oder Lohnmindersteigerung gegenüber einem anderen Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil verschaffen. Es herrschen „faire" Wettbewerbsbedingungen, das heißt, der Wettbewerb beschränkt sich auf den Innovations- und Produktivitätswettbewerb. Damit verfolgt die Allgemeinverbindlichkeit das Ziel, Löhne und andere Arbeitsbedingungen zu vereinheitlichen, um einen Wettbewerb um die niedrigsten Löhne oder längsten Arbeitszeiten zu verhindern.

Wettbewerbspolitisch gesehen ist dies dann unproblematisch, wenn der allgemeinverbindliche Tariflohn den markträumenden Lohn nicht überschreitet (Monopolkommission, 1994, Tz. 885). Denn wenn der Tariflohn unter dem markträumenden Preis liegt, entsteht eine Überschussnachfrage nach der angebotenen Arbeitsleistung. Durch eine freiwillige übertarifliche Bezahlung kommt es zur Korrektur des Ungleichgewichts. Ist die Tarifpolitik aber primär auf die Interessen der Arbeitsplatzbesitzer hin ausgerichtet und liegt die Vereinbarung demzufolge oberhalb des markträumenden Lohns, entsteht Arbeitslosigkeit. In dieser Ungleichgewichtssituation ist es wettbewerbspolitisch geradezu geboten, durch Außenseiterkonkurrenz Druck auf Löhne oder Arbeitszeiten auszuüben. Diesen Marktprozess durch eine Allgemeinverbindlichkeit auszuschalten, ist arbeitsmarktpolitisch kontraproduktiv. Denn es wird nicht nur unmöglich, die negative Wirkung des „bilateralen Monopols" über Außenseiterkonkurrenz zu korrigieren; es werden auch falsche Anreize gesetzt. Entfällt die Disziplinierung durch den Markt, werden die Tarifparteien von der Verantwortung befreit, den Beschäftigungsaspekt – und damit auch die Interessen der Outsider – in der Tarifpolitik ausreichend zu berücksichtigen. Letztlich hindert eine Allgemein-

verbindlichkeit einen Arbeitslosen daran, seine Arbeitskraft unter Tarif anzubieten, um eine Stelle zu bekommen. Er bleibt arbeitslos.

Die wettbewerbsbeschränkende Funktion der Tarifverträge verliert ohnehin zunehmend ihre Bedeutung, weil der Arbeitsmarkt eine globale Dimension erlangt hat und Vereinbarungen deutscher Tarifparteien diesen nicht mehr ausreichend beeinflussen. Damit erweist sich auch das Instrument der gesetzlichen Ausweitung von Tarifverträgen auf Tarifaußenseiter als kaum noch zeitgemäß. Zwar lassen sich auf Basis des 1996 verabschiedeten Arbeitnehmer-Entsendegesetzes tarifliche Mindestlöhne für allgemeinverbindlich erklären, wodurch der Geltungsbereich des Lohntarifvertrags auch auf Entsendearbeitnehmer ausgeweitet werden kann (Lesch, 2003a, 41 ff.). Im internationalen Güterhandel lassen sich die unterschiedlichen Lohnkosten aber nicht durch gesetzliche Mindestlöhne oder das Instrument der Allgemeinverbindlichkeit ausschalten. Hier wird der Lohnwettbewerb über die Güterpreise spürbar.

Allokationstheoretische Wirkung

Eine gesetzliche Ausweitung von Tarifnormen verzerrt darüber hinaus die optimale Faktoreinsatzallokation. Ein allgemeinverbindlicher Lohn lässt sich mit der Wirkung eines gesetzlichen Mindestlohns vergleichen. Liegt dieser bei vollkommenem Wettbewerb oberhalb des Gleichgewichtslohns, entsteht aufgrund der verringerten Nachfrage nach Arbeit Arbeitslosigkeit. Vor allem bei Geringqualifizierten, deren Produktivität nur eine Beschäftigung zu niedrigen Marktlöhnen zulässt, ist das Risiko groß, durch einen allgemeinverbindlichen Mindestlohn aus dem Arbeitsmarkt gedrängt zu werden. Liegt dieser unterhalb des Gleichgewichtslohns, ist er beschäftigungspolitisch irrelevant, aber auch sozialpolitisch bedeutungslos.

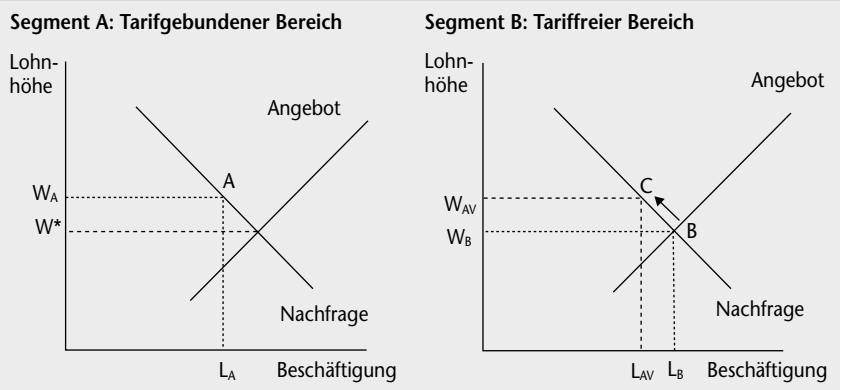
Die Arbeitsmarktwirkung ist in Abbildung 7 dargestellt. Ausgangspunkt ist ein Partialmodell, in dem der Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte betrachtet wird. Der Arbeitsmarkt besteht aus zwei Segmenten, A und B, auf denen die gleichen Tätigkeiten verrichtet werden, die eine einheitliche Qualifikation verlangen. Der einzige Unterschied besteht darin, dass Segment A die tarifgebundenen Betriebe und Segment B die nicht tarifgebundenen Betriebe umfasst. Segment A hat einen Tariflohn W_A, der über dem Gleichgewichtslohn W* liegt.[31] Entsprechend kommt es zu einem Überschussangebot an Arbeit, und es besteht unfreiwillige Arbeitslosigkeit (Punkt A). Im tariffreien Segment B existiert hingegen ein Gleichgewicht,

[31] Würde in Segment A ein Gleichgewicht bestehen und der Tariflohnsatz dem markträumenden Gleichgewichtslohn entsprechen, würde die Allgemeinverbindlichkeit keine Verzerrung verursachen. Zur Vereinfachung sei unterstellt, dass das Preisniveau exogen gegeben ist und der Nominallohn auch zugleich Reallohn ist.

in dem Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zum Ausgleich kommen (Punkt B). Wird nun der Tariflohn W_A für allgemeinverbindlich erklärt, wäre er auch für die Betriebe in Segment B bindend. Da der Lohn von W_B auf $W_{AV} = W_A$ steigen würde, entstünde auch dort ein Überschussangebot an Arbeit (Punkt C), und die Beschäftigung sänke von L_B auf L*.

Wirkung der Allgemeinverbindlichkeit bei immobiler Arbeit

Abbildung 7



W*: Gleichgewichtslohn; W_A: Tariflohn in Segment A; W_B: Gleichgewichtslohn in Segment B; $W_A = W_{AV}$: Allgemeinverbindlicher Lohn; L_A : Gleichgewichtsarbeitsmenge in Segment A; L_B: Gleichgewichtsarbeitsmenge in Segment B; L_{AV}: Arbeitsmenge zum allgemeinverbindlichen Tariflohn.

Eigene Darstellung

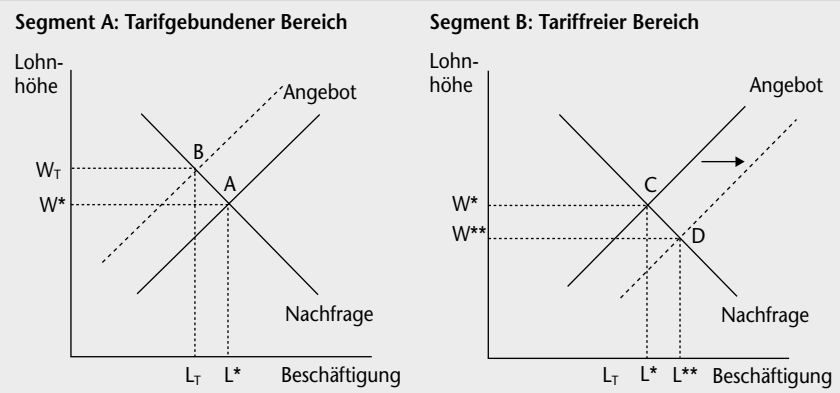
Außerdem ist denkbar, dass Arbeitskräfte aus Arbeitsmarktsegmenten, die durch eine Allgemeinverbindlichkeit reguliert sind, abwandern und einen Lohndruck in unregulierten Arbeitsmarktsegmenten auslösen. Ausgangspunkt dieses in Abbildung 8 dargestellten Falls ist wiederum ein Zwei-Sektoren-Modell, in dem zwei Arbeitsmarktsegmente mit vergleichbaren Qualifikationen betrachtet werden. Außerdem wird angenommen, dass die Arbeitskräfte mobil sind, also von einem Segment zum anderen wandern können. Im Ausgangszustand seien beide Segmente unreguliert, und es herrsche auf beiden Märkten ein Gleichgewicht (Punkte A und C) mit einer identischen Entlohnung W*. Eine Regulierung in Segment A in Form eines allgemeinverbindlichen Tariflohns W_T führt zu unfreiwilliger Arbeitslosigkeit und zu einem Wanderungsprozess der freigesetzten Arbeitskräfte von A nach B.[32] In Segment B wird dies durch die Rechtsverschiebung der Angebotsfunktion deutlich, in A verschiebt sich die Angebotsfunktion

[32] Der höhere Tariflohn könnte zwar auch Arbeitnehmer aus dem unregulierten Segment B anziehen. Da diese dort aber keine Beschäftigung finden, bleiben diese in ihrem Arbeitsmarktsegment.

nach links oben. Die Wanderung verursacht in B eine Lohnsenkung, sodass der Lohnsatz von W* auf W** sinkt. Im Gegenzug steigt die Beschäftigung in B an. Die Lohnsenkung könnte durch die Einführung eines allgemeinverbindlichen Lohns verhindert werden. Dann könnte B aber keine zusätzlichen Arbeitskräfte beschäftigen. Es entstünde Arbeitslosigkeit.

Wirkung der Allgemeinverbindlichkeit bei mobiler Arbeit

Abbildung 8



W*: Gleichgewichtslohn; W_T: Allgemeinverbindlicher Tariflohn in Segment A; W**: Neuer Gleichgewichtslohn in Segment B nach Wanderung; L* : Gleichgewichtsarbeitsmenge; L_T: Gleichgewichtsarbeitsmenge in Segment A bei allgemeinverbindlichem Tariflohn; L**: Gleichgewichtsarbeitsmenge in Segment B nach Wanderung.
Eigene Darstellung

Einen Sonderfall stellt eine Situation mit unvollkommenem Wettbewerb dar. Gibt es nur wenige oder sogar nur einen einzigen Nachfrager nach Arbeit, kann dieser die Beschäftigung rationieren und gleichzeitig einen Lohn anbieten, der geringer als das Grenzprodukt der Arbeit ist und damit unter dem Gleichgewichtslohn bei vollkommenem Wettbewerb liegt. Wie aus Abbildung 3 (siehe Kapitel 2.2) ersichtlich, lässt sich das Nachfragemonopol (Monopson) durch die Einführung eines Mindestlohns (unterhalb des markträumenden Wettbewerbslohns W*, aber oberhalb des monopsonistischen Lohns W_m) aufbrechen. Es steigt dann nicht nur der Lohnsatz, sondern auch die Beschäftigung. Gleichzeitig sinkt die Monopolrente des Monopsonisten.

Wohlfahrtsökonomische Wirkung

Allgemeinverbindlichkeit und gesetzliche Mindestlöhne sind keine effizienten Umverteilungsinstrumente. Bei vollkommenem Wettbewerb und homogener Arbeit führt die Einführung eines allgemeinverbindlichen Mindestlohns immer

dann zu einem Wohlfahrtsverlust, wenn die Wohlfahrtsgewinne der Beschäftigten mit höheren Löhnen durch die Wohlfahrtsverluste der Arbeitsplatzverlierer dominiert werden. Inwieweit dies der Fall ist, hängt von der Preiselastizität der Arbeitsnachfrage ab. Allgemein gilt: Je stärker die Arbeitsnachfrage auf eine Änderung des Lohnniveaus reagiert, desto eher wird die Einführung eines allgemeinverbindlichen Mindestlohns zu einem Abbau von Arbeitsplätzen und damit auch zu einem Wohlfahrtsverlust führen.[33]

Weitere Wohlfahrtseffekte können sich aus den Preiswirkungen ergeben. Zunächst führt ein allgemeinverbindlicher Mindestlohn oberhalb des Gleichgewichtslohns bei den betroffenen Unternehmen zu höheren Kosten. Diese können durch Rationalisierungen (mit Beschäftigungsabbau) oder Preisüberwälzungen aufgefangen werden. Kommt es im regulierten Sektor zu Preiserhöhungen, sinkt die reale Kaufkraft der Einkommen. Besteht neben dem tarifgebundenen Sektor ein ungebundener freier Sektor, unterbindet ein allgemein verbindlicher Mindestlohn im freien Sektor die notwendigen Lohn- und Beschäftigungsanpassungen. Damit wird aber auch verhindert, dass die Preise im ungebundenen Sektor nachgeben und dadurch ein Teil des Preisdrucks im gebundenen Sektor neutralisiert wird. Auch hieraus können Wohlfahrtsverluste entstehen, deren Höhe von den Güterpreisstrukturen (insbesondere den Preisüberwälzungsspielräumen) sowie der relativen Größe von gebundenem und ungebundenem Sektor abhängen.

Die Güterpreisstrukturen geben Informationen darüber, in welchem Umfang potenzielle und tatsächliche Nachfrager auf eine Überwälzung der höheren Lohnkosten auf die Güterpreise mit einer Reduzierung ihrer Nachfrage reagieren werden. Ist die Preiselastizität der Güternachfrage hoch, reicht eine relativ geringe Erhöhung des Preisniveaus, um einen erheblichen Nachfrageausfall auszulösen. Die relative Größe der Sektoren gibt Auskunft darüber, in welchem Umfang eine Korrektur überhöhter Tariflohnstandards durch Außenseiterwettbewerb auf dem freien Sektor durch eine Allgemeinverbindlichkeit verhindert wird. Ist der ungebundene Sektor klein, ist dessen Aufnahmefähigkeit geringer. Die Korrekturfunktion ist eher begrenzt. Ist der freie Sektor hingegen groß, gilt das auch für seine Aufnahmefähigkeit und seine Korrekturfunktion.

Eine weitere wohlfahrtsmindernde Wirkung von allgemeinverbindlichen Löhnen ergibt sich, wenn das Ausschalten von Außenseiterkonkurrenz zu einer Abwanderung der vom offiziellen Arbeitsmarkt Verdrängten in die Schattenwirtschaft führt. Denn dann entgehen den Sozialversicherungsträgern Sozialbeiträge

[33] Im Spezialfall des Monopsons steigt die Wohlfahrt der Beschäftigten zulasten der Monopolrente des Monopsonisten.

und dem Staat Steuereinnahmen. Während die in der Schattenwirtschaft Tätigen Wohlfahrtsgewinne realisieren, erleidet die Allgemeinheit Wohlfahrtsverluste. Da auf dem Schwarzmarkt nicht nur geringere Löhne als auf dem offiziellen Markt gezahlt werden können, sondern auch die Sozialversicherungsbeiträge entfallen, haben Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichermaßen einen Anreiz, sich in der Schattenwirtschaft zu betätigen. Allerdings müssen diese Verbesserungen beziehungsweise Einsparungen gegen das Risiko abgewogen werden, dass diese illegale Beschäftigungsform aufgedeckt und eine Sanktion verhängt wird.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Allgemeinverbindlichkeit mit negativen Beschäftigungswirkungen und fragwürdigen Umverteilungseffekten einhergehen kann. Deshalb sollte aus ordnungspolitischer Sicht auf dieses Instrument verzichtet werden. Allerdings ist dort, wo eine Erosion tariflicher Standards zu beobachten ist und sich keine existenzsichernden Einkommen verdienen lassen, über eine geeignete Niedriglohnstrategie nachzudenken (Lesch, 2003a, 141 ff.). Dieser Punkt wird in Kapitel 5 in Zusammenhang mit der Diskussion über gesetzliche Mindestlöhne näher behandelt.

3.4 Tariffähigkeit, Tarifeinheit und Tarifwettbewerb

3.4.1 Juristische Ausgangslage

Grundsätzlich gesehen schützt die Koalitionsfreiheit aus Art. 9 Abs. 3 GG den Koalitionswettbewerb (Rieble, 2006, 89). Jedoch schränken verschiedene Bestimmungen im Tarifrecht den Tarifwettbewerb ein.

Tariffähigkeit

Gemäß § 2 Abs. 1 TVG können nur Gewerkschaften, einzelne Arbeitgeber sowie Vereinigungen von Arbeitgebern Tarifvertragsparteien sein. Um tariffähig zu sein, muss sich eine Gewerkschaft (laut ständiger Rechtsprechung des BAG) als satzungsgemäße Aufgabe die Wahrnehmung der Interessen ihrer Mitglieder in deren Eigenschaft als Arbeitnehmer gesetzt haben und willens sein, Tarifverträge abzuschließen. Sie hat frei gebildet, gegnerfrei, unabhängig und auf überbetrieblicher Grundlage organisiert zu sein und das geltende Tarifrecht als verbindlich anzuerkennen. Außerdem muss sie ihre Aufgabe als Tarifpartnerin sinnvoll erfüllen können. Dazu bedarf es einer bestimmten Durchsetzungskraft gegenüber dem sozialen Gegenspieler und einer ausreichenden Leistungsfähigkeit der Organisation. Durchsetzungskraft muss eine Arbeitnehmervereinigung besitzen, um sicherzustellen, dass der soziale Gegenspieler Verhandlungsangebote nicht übergehen kann. Eine Arbeitnehmervereinigung muss von ihrem sozialen

Gegenspieler ernst genommen werden, sodass die Arbeitsbedingungen nicht einseitig von der Arbeitgeberseite festgelegt, sondern tatsächlich ausgehandelt werden (BAG, 1992, 19 f.; BAG, 2001, 42; BAG, 2006a, 97 ff.).[34]

Das BAG prüft die Durchsetzungsfähigkeit einer Arbeitnehmerorganisation im Einzelfall. Ein wichtiges Kriterium ist dabei – neben der Zahl der abgeschlossenen eigenständigen Tarifverträge (siehe aktuell BAG, 2006b) – die Organisationsstärke (Rieble, 2004a, 80). Ist die Mitgliederzahl gering, ist nicht zu erwarten, dass auf den Gegenspieler ein angemessener Druck ausgeübt werden kann. Bei Berufsgewerkschaften, die (wie etwa die Pilotenvereinigung Cockpit) Spezialisten in Schlüsselstellungen vertreten, geht das BAG auch bei einer kleinen Mitgliederzahl davon aus, dass sie auf die Arbeitgeber empfindlichen Druck ausüben können. Bei anderen Interessenverbänden, wie zum Beispiel dem Interessenverband „Bedienstete der Technischen Überwachung" oder auch bei einigen christlichen Gewerkschaften, sieht das BAG die Durchsetzungsfähigkeit hingegen nicht gegeben (BAG, 1992; BAG, 2001). Demgegenüber hat das BAG der Christlichen Gewerkschaft Metall (CGM) im Frühjahr 2006 die Tariffähigkeit zuerkannt (BAG, 2006b; BAG, 2006c).

Tarifeinheit

Bei Tarifverträgen kann es zu Überschneidungen im Geltungsbereich kommen. Um zu klären, welcher Tarifvertrag auf ein Arbeitsverhältnis anzuwenden ist, wendet das BAG den Grundsatz der Tarifeinheit an. Dieser – im TVG nicht ausdrücklich normierte – Grundsatz legt fest, dass nur ein Tarifvertrag das jeweilige Arbeitsverhältnis gestalten kann und der „speziellere", also der räumlich, fachlich und persönlich nähere Tarifvertrag dem entfernten vorgeht (BAG, 2006a, 102). Der Firmentarifvertrag geht nach der bisherigen Rechtsprechung des BAG dem Flächentarifvertrag vor; der räumlich engere Tarifvertrag geht dem weiteren vor. Das BAG betont allerdings, dass die Tarifeinheit dem Nebeneinander mehrerer konkurrierender Gewerkschaften nicht entgegensteht, sondern den Abschluss mehrerer Tarifverträge über denselben Regelungsgegenstand (Tarifpluralität) gerade voraussetzt. Ausgeschlossen wird nur, dass im selben Arbeitsverhältnis zwei unterschiedliche Tarifverträge gelten können – aber nicht, dass mehrere Tarifverträge als Alternative zur Verfügung stehen. Eine Koalition hat damit die Möglichkeit, sich um den Abschluss eines spezielleren, einen konkurrierenden Tarifvertrag verdrängenden Tarifvertrags zu bemühen. Allerdings vertritt Rieble (2004a, 80 sowie 2006, 91) die Auffassung, dass das

[34] Zur kritischen Auseinandersetzung mit diesen Anforderungen siehe Franzen (2001, 6 ff.).

BAG in der Vergangenheit mit seinem Grundsatz der Tarifeinheit viele kleine Gewerkschaften in ihrer eigenständigen Tarifpolitik behindert und dadurch in Anschlusstarifverträge getrieben habe.[35]

Tarifwettbewerb

Der Tarifwettbewerb zwischen Koalitionen, also auf Arbeitnehmerseite zwischen Gewerkschaften, kann folglich durch die Tarifeinheit, vor allem aber durch die Anforderungen an die Tariffähigkeit einer Arbeitnehmerorganisation, beschränkt werden. Es ist allerdings zu beobachten, dass der Koalitions- und damit auch der Tarifwettbewerb zunimmt: Zwar hat die Konkurrenz zwischen den großen Branchengewerkschaften durch Integration der Deutschen Angestellten Gewerkschaft in die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) abgenommen. Auf der anderen Seite haben sich aber in der Luftfahrt und im Gesundheitswesen tarifpolitisch eigenständige Berufsgewerkschaften etabliert, und es ist nicht auszuschließen, dass sich weitere Berufsgruppen dazu entscheiden, sich in speziellen Organisationen zusammenzuschließen. Rieble (2006, 89 f.) führt dies auf drei Ursachen zurück:

- Den großen Gewerkschaften gelingt es immer weniger, den Binnenausgleich der Interessen unterschiedlicher Mitgliedergruppen überzeugend zu bewirken. Die in den neunziger Jahren einsetzenden Gewerkschaftsverschmelzungen haben zu „amorphen Großverbänden ohne Identifikationskraft“ geführt.
- Homogene Interessen bestimmter Berufsgruppen in Schlüsselstellungen (Piloten, Lokführer, Ärzte): Durch die Bildung von „Spezialistengewerkschaften“ lassen sich berufsständische Interessen besser durchsetzen.
- Die herausgehobene Position bestimmter Berufe sichert der jeweiligen Berufsgruppe eine besondere Kampfkraft zu.

Während die Rechtsprechung die Entwicklung von Berufsgewerkschaften in der Vergangenheit vor allem durch hohe Anforderungen an die Tariffähigkeit eher verhindert hat (zum Beispiel bei den Bediensteten der Technischen Überwachungsvereine), deutet sich inzwischen eine weniger restriktive Gangart an (Rieble, 2006, 90). In der Luftfahrt wurde gleich drei Berufsgruppenverbänden der Gewerkschaftsstatus anerkannt: Neben den Piloten, welche die Pilotenvereinigung Cockpit gegründet haben, haben sich die Flugbegleiter zur Unabhängigen Flugbegleiterorganisation Ufo sowie die Fluglotsen und Flugsicherungstechniker zur Gewerkschaft der Fluglotsen GdF zusammengeschlossen. Mehr Wettbewerb bringt auch die jüngste Anerkennung der Tariffähigkeit der CGM.

[35] Beim Anschlusstarifvertrag schließt eine Gewerkschaft einen Tarifvertrag ab, der inhaltlich mit einem für denselben Tarifbereich bereits vorliegenden Abkommen einer anderen Gewerkschaft identisch ist.

3.4.2 Ökonomische Bewertung

Das der Tariffähigkeit zugrunde gelegte Anforderungskriterium „Durchsetzungsfähigkeit" ist nicht ohne Probleme.[36] Zwar knüpft die Rechtsprechung nicht an der Fähigkeit einer Arbeitnehmerorganisation an, Streiks zu organisieren. Aber das Abstellen auf die Organisationsstärke kann leicht dazu führen, dass kleinere Gewerkschaften durch die großen DGB-Gewerkschaften verdrängt werden und dadurch der Wettbewerb unter den Arbeitnehmervertretungen eingeschränkt wird.[37] Das wohl bekannteste Beispiel dafür ist der inzwischen gescheiterte Versuch der IG Metall (IGM), der CGM die Tariffähigkeit gerichtlich absprechen zu lassen. Der IGM ist die Konkurrenz der christlichen Metallgewerkschaft ein Dorn im Auge, da es im Handwerk und in der ostdeutschen Metall- und Elektro-Industrie (mit dem Tarifvertragswerk „Phönix") eine starke Tarifkonkurrenz zwischen den beiden Gewerkschaften gibt und die CGM nach Auffassung der IGM zu konzessionsbereit ist. Das BAG (2006b; 2006c) hat dem unter anderem mit dem Hinweis widersprochen, dass die CGM durch den Abschluss von rund 550 eigenständigen Tarifverträgen hinreichend unter Beweis gestellt habe, von der Arbeitgeberseite wahr- und ernstgenommen zu werden. Ferner gebe es keine Anhaltspunkte dafür, dass es sich bei diesen Tarifverträgen um Gefälligkeitstarifverträge gehandelt habe.[38] Eine ähnliche Rivalität besteht in der Arbeitnehmerüberlassung (Zeitarbeitsbranche). Dort haben sich zwei rivalisierende Tarifgemeinschaften gebildet, die mit verschiedenen Arbeitgeberverbänden unterschiedliche Tarifverträge ausgehandelt haben. Unter dem Dach der DGB-Tarifgemeinschaft haben sich die acht im DGB organisierten Gewerkschaften zusammengeschlossen, in der Tarifgemeinschaft Christliche Gewerkschaften für Zeitarbeit sind nach CGB-Angaben derzeit sechs Gewerkschaften organisiert.

Aus ökonomischer Sicht ist der uneingeschränkte Wettbewerb immer dann positiv zu beurteilen, wenn kein Marktversagen vorliegt. Im Falle eines Wettbewerbs zwischen verschiedenen Gewerkschaften ist zu berücksichtigen, dass Gewerkschaften mit den Tarifverträgen quasi öffentliche Güter anbieten und nur (oder zumindest vorrangig) die Interessen ihrer Mitglieder vertreten. Kein Arbeitgeber kann dazu gezwungen werden, die Anwendung von Tarifstandards auf Gewerkschaftsmitglieder zu beschränken, auch nicht durch eine Gewerkschaft

---

[36] Das gilt nicht nur aus ökonomischer, sondern auch aus rechtlicher Sicht. Würden die Anforderungen an die Druckfähigkeit überspannt, müsste man auch den großen Gewerkschaften im Handwerk oder in der Arbeitnehmerüberlassung die Tariffähigkeit bestreiten (Rieble, 2006, 91).

[37] Eine weitere Einschränkung des Gewerkschaftswettbewerbs ergibt sich durch das Kriterium der Überbetrieblichkeit (Franzen, 2001, 7).

[38] Eine rechtliche Prüfung der Tarifverträge ist verfassungsrechtlich allerdings sehr problematisch, weil sie auf eine Tarifzensur hinauslaufen kann (siehe dazu ausführlicher Rieble, 2006, 91).

(Nichtausschlussprinzip). Er kann dies allenfalls freiwillig tun, etwa in Form von Bonusregelungen für Gewerkschaftsmitglieder. Außerdem lässt sich ein Tarifvertrag ohne Probleme auf die gesamte Belegschaft anwenden (Nichtrivalität im Konsum). Durch eine solche Praxis spart der Arbeitgeber sogar Transaktionskosten, weil er mit den Unorganisierten nicht langwierig individuelle Arbeitsbedingungen aushandeln muss.

Die Frage ist nun, ob und wie sich dies auf den Wettbewerb zwischen verschiedenen Gewerkschaften auswirken könnte. Zum einen könnten Gewerkschaften versuchen, ein für den Arbeitgeber möglichst attraktiver Tarifverhandlungspartner zu sein, um auf diese Weise möglichst viele Tarifverträge schließen zu können und die Konkurrenz vom Markt zu drängen. Das Resultat wäre eine Tarifpolitik, die den Wünschen der Arbeitgeberseite entgegenkommt, der Gewerkschaft aber eine hohe Präsenz sichert. Aufgrund des Trittbrettfahrerproblems ist es aber fraglich, ob sich die starke Präsenz einer Gewerkschaft positiv auf die Mitgliederzahl auswirkt.[39] Da die Gewerkschaften vor allem Mitgliederinteressen verfolgen müssen, ist das ein eher unwahrscheinliches Szenario.

Realistischer scheint der Fall, in dem die Gewerkschaften versuchen, durch „bessere" Arbeitsbedingungen Mitglieder zu gewinnen. Zum einen können sich zwei konkurrierende Gewerkschaften gegenseitig Mitglieder abjagen. Zum zweiten könnte ein Werben um Unorganisierte einsetzen. Konkurrieren etwa zwei Gewerkschaften in einem Betrieb oder in einer Branche miteinander und schließen diese unterschiedliche Tarifverträge ab, wäre denkbar, dass der Arbeitgeber bei den unorganisierten Mitarbeitern den für ihn günstigeren Tarifvertrag anwendet.[40] Dadurch entstünde für diese Beschäftigtengruppe aber ein Anreiz, in die Gewerkschaft einzutreten, die den „besseren" Tarifvertrag ausgehandelt hat („Gewerkschafts-Hopping").[41] Die Gewerkschaft könnte also Mitglieder gewinnen und damit auch das Trittbrettfahrerproblem lösen. Die Folge wäre ein permanenter Konkurrenzkampf um den jeweils besten Tarifabschluss. Hieraus

[39] Da ein tarifgebundenes Unternehmen in der Regel nicht zwischen Organisierten und Unorganisierten differenziert oder infolge unvollständiger Information auch nicht differenzieren kann, kann sich ein Arbeitnehmer den Beitrag für die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft sparen, weil er ohnehin in den Genuss tariflicher Regelungen kommt.

[40] Vorbehaltlich einer in diesem Fall der Tarifpluralität anzustellenden Prüfung, ob der wirtschaftlich günstigere Tarifvertrag auch der „speziellere" ist und damit überhaupt angewendet werden darf.

[41] Nach dem vom BAG bisher angewandten Prinzip der Tarifeinheit wäre diese Form des Wettbewerbs kaum möglich, weil die Unorganisierten zwar in die Gewerkschaften mit dem „besseren" Tarifvertrag eintreten, dem „besseren" Tarifvertrag aber nicht zu Geltung verhelfen können. Antizipieren die Unorganisierten dies, bestünde erst gar kein Anreiz, sich in der Gewerkschaft zu organisieren. Allerdings deutet Rieble (2004a, 80) an, dass das Prinzip der Tarifeinheit inzwischen als falsch erkannt worden sei. Wenn unterschiedliche Gewerkschaften Tarifverträge mit Geltung für dasselbe Unternehmen abschließen, gelte grundsätzlich Tarifpluralität. Für die Angehörigen jeder Gewerkschaft gelte „ihr" Tarifvertrag. Sollte sich die Rechtsprechung dieser Sichtweise anschließen, wären zumindest die juristischen Voraussetzungen für einen funktionierenden Gewerkschaftswettbewerb wesentlich verbessert.

könnte sich gar eine „Tarifblockade“ entwickeln, bei der jede Gewerkschaft darauf wartet, dass eine andere den ersten Tarifabschluss tätigt. Die eigentliche Funktion der Gewerkschaften, die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen der Arbeitnehmer zu regeln, würde blockiert (Meyer, 2006, 1271). Um aus diesem Dilemma herauszukommen, müssten rational handelnde Gewerkschaften kooperieren und gleiche Tarifstandards aushandeln. Ein „Gewerkschaftswettbewerb“ im eigentlichen Sinne fände gar nicht statt.

Auf das Verhalten der miteinander im Wettbewerb stehenden Gewerkschaften wirken aber auch durch die Arbeitsnachfrage ausgelöste Substitutionsprozesse ein (Oswald, 1979, 373 ff.). Setzt Gewerkschaft A einen höheren Lohn durch als Gewerkschaft B, steigt die Nachfrage nach Arbeitnehmern, die nach dem günstigeren Tarifvertrag von Gewerkschaft B bezahlt werden.[42] Dadurch kommt es zu einem nachfragebedingten Ausgleich der Löhne: Die Löhne der in Gewerkschaft B Organisierten steigen, die Löhne der in Gewerkschaft A Zusammengeschlossenen sinken. Die Interdependenz wird verstärkt, wenn der Konkurrenzlohn direkt als Argument in die Nutzenfunktion einer Gewerkschaft eingeht (Oswald, 1979, 375). „Neideffekte“ führen dann dazu, dass die Gewerkschaften ihre Lohnpolitik von der Lohnpolitik anderer Arbeitnehmervertretungen abhängig machen. Diese Interdependenz tritt auch bei heterogener Arbeit auf, die nicht substituierbar ist.

Schließlich wird der Wettbewerb dadurch beeinflusst, auf welche Weise die Gewerkschaftsbewegung zersplittert ist. Es gibt Länder mit Richtungsgewerkschaften unterschiedlicher ideologischer Zielsetzung (zum Beispiel Belgien, Frankreich, Italien oder Spanien), aber auch solche mit zahlreichen Berufsgewerkschaften (Dänemark, Kanada, Vereinigtes Königreich). Vor allem bei den Berufsgewerkschaften, die Berufe in gesellschaftlichen Schlüsselstellungen organisieren (wie etwa Piloten oder Ärzte), besteht ein hohes Potenzial, eine insiderdominierte Tarifpolitik durchzusetzen. Sie können ihre Mitglieder leichter dazu mobilisieren, ihre Forderungen auch per Arbeitskampf durchzusetzen und verfügen außerdem über eine große Streikeffizienz.

Richtungsgewerkschaften sind dagegen – wie Einheitsgewerkschaften auch – Massenorganisationen, die berufsübergreifend organisiert und damit heterogener sind. Sie kooperieren oft untereinander, um die oben beschriebene „Blockade“ zu verhindern. Ein mäßigender Effekt ergibt sich auch dadurch, dass größere Gewerkschaften eher die externen Effekte ihres Handelns internalisieren (Calmfors/Driffill, 1988). In Kapitel 2.3 wurde dieser Zusammenhang bereits im

[42] Hierbei wird unterstellt, dass alle Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert und die unterschiedlichen Typen von Arbeit substituierbar sind.

Rahmen der U-Kurven-Hypothese diskutiert. Kommt es infolge extremer Lohnerhöhungen zu Preissteigerungen und Beschäftigungsabbau, fällt dies auf die eigenen Mitglieder zurück. Während eine große, zentral verhandelnde Gewerkschaft dies in ihren Lohnforderungen antizipiert, ignorieren kleinere Organisationen diese externen Wirkungen, da sie nur zum Teil von eigenen Mitgliedern getragen werden müssen. Eine große Gewerkschaft wird daher tendenziell mäßigender agieren als eine kleine Gewerkschaft. Andererseits beeinflusst die Tarifforderung einer kleinen, aber kampfstarken Gewerkschaft die Tarifpolitik der großen Gewerkschaften. Für Letztere wird es schwieriger, Lohnzurückhaltung zur Arbeitsplatzsicherung zu vermitteln oder weniger mobilisierungsträchtige Tarifziele, wie zum Beispiel die Qualifizierung der Arbeitnehmer, zu verfolgen (Rieble, 2006, 94).

Diese kurze Diskussion zeigt, dass es letztlich unklar ist, welche Wirkungen von einem Gewerkschaftswettbewerb ausgehen und ob es überhaupt zu einem Wettbewerb kommt. Ob Tarifkonkurrenz zwischen Gewerkschaften zu einer größeren Beschäftigungsorientierung führt und damit zu einer besseren Arbeitsmarktperformance, hängt von einer ganzen Reihe spezifischer Annahmen ab, die schon bei der Formulierung einer gewerkschaftlichen Zielfunktion beginnt. Wie unterschiedlich diese aussehen können, zeigt ein Blick in die praktische Gewerkschaftspolitik. Eine Bewertung der Tarifkonkurrenz zwischen den Branchengewerkschaften IG Metall und CGM führt zu einem anderen Ergebnis als der Wettstreit zwischen Berufsorganisationen wie der Pilotenvereinigung Cockpit oder der Ärzteorganisation Marburger Bund und ver.di. Während die im Vergleich zur IG Metall mitgliederschwache CGM versucht, durch eine pragmatische Tarifpolitik für die Arbeitgeber eine eigenständige Alternative zur IG Metall zu sein, geht es den Ständeorganisationen allein um die Durchsetzung berufsständischer Interessen, die mithilfe von Arbeitskämpfen erstritten werden.

Wie in Kapitel 3.4.1 dargestellt, werden die Möglichkeiten einer Tarifkonkurrenz allerdings durch die Rechtsprechung begrenzt. Der einzelne Betrieb kann im einzelnen Arbeitsverhältnis nicht mehrere Tarifverträge gleichzeitig anwenden, sondern muss sich für einen Tarifvertrag entscheiden. Das gebietet der in der Rechtsprechung des BAG entwickelte Grundsatz der Tarifeinheit; er dient der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit bei zwei oder mehr Tarifverträgen (Meyer, 2006, 1271). Durch die Tarifeinheit wird das oben angesprochene Gewerkschafts-Hopping beschränkt. Die Tarifeinheit verhindert aber nicht die Möglichkeit, für die Betriebe einer Branche miteinander konkurrierende Tarifverträge zu schließen, wie es zum Beispiel in der Zeitarbeitsbranche der Fall ist (Tarifpluralität). Sie schränkt auch nicht das Recht bestimmter Berufsgruppen ein, oft jahrzehnte-

lange Tarifgemeinschaften mit den großen DGB-Gewerkschaften aufzukündigen und berufsspezifische Tarifverträge zu schließen, wie es etwa Cockpit oder der Marburger Bund praktiziert haben. Es hängt dann vom Einzelfall ab, wie sich diese Form des Wettbewerbs auf Arbeitsbedingungen und Arbeitsmarkt auswirken wird.

Mehr Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt lässt sich eher erreichen, indem die Außenseiterkonkurrenz gestärkt wird. In den Kapiteln 3.1 bis 3.3 wurde diskutiert, welche tarifrechtlichen Bestimmungen den Außenseiterwettbewerb einschränken. Entsprechend scheint es aus ökonomischer Sicht sinnvoller, das Günstigkeitsprinzip um den Beschäftigungsaspekt zu erweitern, die Tarifbindungsdauer zu lockern und auf allgemeinverbindliche Tarifverträge zu verzichten. Indem der Wettbewerb zwischen Privatautonomie und Tarifautonomie gestärkt wird, wird auch den Arbeit suchenden Outsidern eine größere Chance eingeräumt, sich durch geeignete Lohnangebote in den Arbeitsmarkt „einzukaufen". In einem Wettbewerb zwischen kollektiven Organisationen werden die Interessen der Outsider hingegen außer Acht gelassen. Gewerkschaften sind ja gerade Kartelle zur Ausschaltung eines Unterbietungswettbewerbs der Arbeitnehmer im Wettstreit um knappe Arbeitplätze. Die hohe Arbeitslosigkeit berührt das Kartellinteresse von Gewerkschaften erst dann, wenn zu viele Gewerkschaftsmitglieder Angst vor einem Arbeitsplatzverlust haben (Wissenschaftlicher Beirat, 2004, Tz. 17).

4 Das Betriebsverfassungsgesetz

4.1 Juristische Ausgangslage

Gemäß § 77 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) sind Betriebsvereinbarungen über Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen, die durch Tarifvertrag geregelt sind (Tarifvorrang) oder üblicherweise geregelt werden (Tarifüblichkeit) nicht zulässig und damit unwirksam. Dies hat zur Folge, dass selbst nicht tarifgebundene Unternehmen mit dem Betriebsrat keine Verträge über Arbeitsentgelte oder Arbeitsbedingungen abschließen dürfen, sofern diese Gegenstand eines Tarifvertrags sind (SVR, 1997, Tz. 365).

Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass der Betriebsrat in Konkurrenz zur Gewerkschaft tritt; die Tarifautonomie wird vor „Regelungskonkurrenz" durch die Betriebspartner geschützt (Franzen, 2001, 4). Nur wenn der Tarifvertrag Betriebsvereinbarungen über tarifvertragliche Inhalte wie Arbeitszeit

oder Entgelt ausdrücklich gestattet, sind Betriebsräte befugt, Vereinbarungen zu schließen. Die Aufgabentrennung zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften ist ein zentrales Element im dualen System der Interessenvertretung, in dem die Betriebsräte Mitbestimmungsrechte wahrnehmen, die im Betriebsverfassungsgesetz geregelt sind, und die Gewerkschaften für die Sozial- und Tarifpolitik verantwortlich sind. Der Betriebsrat ist das zentrale Vertretungsorgan der Arbeitnehmer, das darüber wacht, dass Arbeitsschutzgesetze, Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen eingehalten werden. Zudem vertritt er die sich aus dem BetrVG ableitbaren kollektiven Interessen der Arbeitnehmer gegenüber dem Arbeitgeber. Dazu gehören die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte in sozialen, personellen und wirtschaftlichen Angelegenheiten sowie in der Förderung der Berufsbildung.

4.2 Ökonomische Bewertung

Könnte der Betriebsrat in Konkurrenz zu den Gewerkschaften auch Tarifverträge aushandeln – wie es schon Mitte der achtziger Jahre der Kronberger Kreis (1986, 16) gefordert hat –, würden Mitbestimmung und Tarifpolitik in einer Institution konzentriert. In betrieblichen Konfliktsituationen wäre nicht auszuschließen, dass die Betriebsräte ihre umfassenden Mitwirkungsrechte nutzen könnten, um die Arbeitgeber in tarifpolitischen Fragen unter Druck zu setzen. Beispielsweise könnten sie durch eine Verweigerungshaltung bei Einstellungsfragen, Kündigungen oder Mehrarbeit die Unternehmensleitung dazu zwingen, Zugeständnisse bei den Lohnsteigerungen zu machen (Seitel, 1996, 98). Dementsprechend ist durchaus zu befürchten, dass mancher Betriebsrat seine durch tarifpolitische Kompetenzen angereicherte Machtfülle missbrauchen könnte.

Hinzu kommt, dass ein mit einem tarifpolitischen Mandat ausgestatteter Betriebsrat auch ein Streikrecht erhalten müsste. In dem Fall würden tarifpolitische Konflikte in den Betrieben ausgetragen. Bei betriebsinternen Tarifauseinandersetzungen droht schnell eine Eskalation mit der Unternehmensleitung und der Gewerkschaft, wenn der Betriebsrat zu längeren, mehrwöchigen Arbeitsniederlegungen aufruft. Anders als bei „externen" überbetrieblichen Tarifverhandlungen zwischen einem Tarifverband und einer Gewerkschaft ist der Konflikt internalisiert, weil er direkt zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat gelöst werden muss. Die Arbeitskampfpartner sind zugleich Verhandlungspartner.

Diese institutionelle Besonderheit des deutschen Modells der Arbeitsbeziehungen ist bei der ökonomischen Beurteilung von Tarifvorrang und Tarifüblichkeit zu berücksichtigen. Trotzdem kritisiert der Sachverständigenrat (SVR, 1997, Tz. 365), dass § 77 Abs. 3 BetrVG die notwendige Flexibilisierung der Tarif-

verträge in untragbarer Weise behindere. Er fordert, nicht tarifgebundene Unternehmen vom Tarifvorrang auszunehmen und die Tarifüblichkeit generell zu streichen. Damit hätten nicht tarifgebundene Firmen grundsätzlich die Möglichkeit, Verträge über Arbeitsentgelte oder Arbeitsbedingungen mit ihren Betriebsräten abzuschließen. Tarifgebundenen Unternehmen stünde es zumindest offen, Betriebsvereinbarungen über Inhalte zu treffen, für die im relevanten Tarifvertrag keine Regelungen getroffen wurden. Einen Schritt weiter geht Adomeit (1996, 71), der abweichende Betriebsvereinbarungen generell zulassen will, wenn eine solche Regelung durch das Ziel der Beschäftigungsförderung geboten ist.

Diese Vorschläge sind nicht nur rechtspolitisch sehr umstritten (zum Beispiel Möschel, 2002; Dieterich et al., 2004), sondern auch ökonomisch mit Vorsicht zu betrachten. In der Literatur wird häufig die Auffassung vertreten, dass Insider-Outsider-Probleme auf der betrieblichen Ebene stärker ausgeprägt sind als auf der Verbandsebene, weil Insider auf der Betriebsebene die Außenwirkungen ihres Verhaltens eher außer Acht lassen. Sie verfolgen ausschließlich das Ziel, die Löhne zu erhöhen, und messen einer Ausweitung der Beschäftigung keinen Nutzen bei (Moene et al., 1993, 87; Fitzenberger/Franz, 1999, 442; Fitzenberger/Franz, 2000, 203). Dies spricht nicht dafür, den Betriebsräten nicht tarifgebundener Betriebe Lohnsetzungsmacht zu übertragen.

Diese Argumentation lehnt sich an die U-Kurven-Diskussion (Kapitel 2.3) an, wonach die externen Effekte von Tarifverhandlungen umso eher berücksichtigt werden, je zentraler verhandelt wird. Außer Acht bleibt dabei, dass der Betriebsrat die beschäftigungspolitischen Wirkungen eines Lohnverzichts unmittelbar spürt. Durch eine – nur im Rahmen von betrieblichen Verhandlungen mögliche – verbindliche Beschäftigungs-, Standort- oder Investitionszusage lässt sich der Betriebsrat eher auf Lohnzurückhaltung oder Lohnverzicht ein. Das spricht gegen die These vom insiderdominierten Betriebsrat.

Hinzu kommt, dass Betriebsräte ihr Verhalten auch von eigenen Interessen abhängig machen. Zu diesen Interessen zählt der Erhalt der erlangten Statusposition, die wiederum von der Zahl der im Betrieb beschäftigten Mitarbeiter beeinflusst wird. Zwar hängt die Wiederwahl eines Betriebsrats nicht von den Entlassenen (Outsidern), sondern nur von den Arbeitsplatzbesitzern (Insidern) ab (Seitel, 1996, 94); schließlich können entlassene Betriebsangehörige bei der Wiederwahl der Betriebsräte kein Stimmrecht ausüben. In § 9 beziehungsweise § 38 BetrVG sind allerdings Schwellenwerte hinsichtlich der beschäftigten Mitarbeiter festgelegt, bei deren Überschreiten die Zahl der zu wählenden und freizustellenden Betriebsräte steigt. Sinkt die Zahl der Mitarbeiter unter einen der Schwellenwerte, reduziert sich auch die Zahl der zu wählenden und freizu-

stellenden Betriebsräte. Entlassungen können somit die Statusposition eines Betriebsrats verschlechtern. Außerdem kann das Wahlverhalten der Insider von der Beschäftigungsentwicklung in der Vergangenheit abhängen, weil die Insider daraus Prognosen für ihr eigenes Beschäftigungsrisiko ableiten können. Haben die Insider Angst vor einem Arbeitsplatzverlust, hätte ein Betriebsrat, der in der Vergangenheit einem umfassenden Beschäftigungsabbau zugestimmt hat, schlechtere Wiederwahlchancen als ein Betriebsrat, der Beschäftigung gesichert hat, etwa durch ein betriebliches Bündnis für Arbeit. Der Betriebsrat kann sogar daran interessiert sein, eine möglichst große Belegschaft zu vertreten, da eine große Belegschaft sein Ansehen fördert. Es gibt somit eine ganze Reihe von Überlegungen, die gegen eine stärker ausgeprägte Insiderdominanz auf Betriebsebene sprechen.

Inzwischen gibt es viele betriebliche Beschäftigungs- und Standortbündnisse und eine intensive Nutzung tariflicher Öffnungsklauseln: Gemäß einer repräsentativen Befragung im Rahmen des IAB-Betriebspanels unter fast 16.000 Betrieben gab von den tarifgebundenen Betrieben, die von der Existenz tariflicher Öffnungsklauseln berichteten, rund die Hälfte an, solche Klauseln derzeit in Anspruch zu nehmen (Kohaut/Schnabel, 2006, 11). Dies zeigt, dass die Betriebsräte dem Beschäftigungsaspekt angesichts des internationalen Wettbewerbsdrucks ein großes Gewicht einräumen. Einwenden ließe sich, dass die Betriebsräte die Standortbündnisse häufig in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften aushandeln. Die starke Berücksichtigung der Beschäftigung dürfte aber auch bei einem tarifpolitisch autonomen Betriebsrat vorhanden sein, da dieser den gleichen ökonomischen Rahmenbedingungen unterliegt. Wichtiger scheint der Einwand, dass ein Betriebsrat nicht asymmetrisch reagiert, das heißt in wirtschaftlich schwierigen Zeiten schneller als eine Gewerkschaft Konzessionen macht und im Aufschwung maßvoll bleibt. Vielmehr ist zu erwarten, dass Lohnerhöhnungen in einzelnen Unternehmen bei sich verbessernder Geschäftslage schneller und stärker vonstattengehen, wenn Betriebsräte die Löhne aushandeln (Fitzenberger/Franz, 2000, 203). Als Druckmittel könnten hier die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte eingesetzt werden.

Ob der Betriebsrat seine betriebsverfassungsrechtlichen Möglichkeiten in Tarifverhandlungen nutzen würde, hängt letztlich von seiner Nutzenfunktion und den Nebenbedingungen ab, die bei der Nutzenmaximierung zu beachten sind. Geht beispielsweise die Beschäftigung nicht als Argument in die Nutzenfunktion ein, stünde der Betriebsrat keinem Zielkonflikt zwischen Lohn- und Beschäftigungsniveau gegenüber. Entsprechend wäre der Vorschlag des Rates, nicht tarifgebundene Unternehmen vom Tarifvorrang auszunehmen, kritisch zu beurteilen.

Individualvereinbarungen dürften da eine bessere Alternative sein. Auch wenn der Betriebsrat einem Zielkonflikt unterliegt, der dem einer Gewerkschaft vergleichbar ist, wäre der Vorschlag mit der Alternative „Individualvereinbarungen" zu vergleichen. Letztere haben den Vorteil, dass es nicht zu einer Verknüpfung tarifpolitischer und mitbestimmungspolitischer Kompetenzen kommen kann.

Eine Ergänzung von § 77 Abs. 3 BetrVG um das Ziel der Beschäftigungsförderung würde die erwähnte Insiderproblematik entkräften. Ein Betriebsrat wäre nur dann befugt, vom Tarifvertrag abzuweichen, wenn mit der abweichenden Vereinbarung beschäftigungspolitische Ziele verfolgt würden. Ein insiderdominierter Betriebsrat wäre demnach von vorneherein nicht befugt, vom Tarifvertrag abzuweichen. Dieser Vorschlag dürfte aber auf verfassungsrechtliche Probleme stoßen, da der Betriebsrat – anders als eine Gewerkschaft – nicht auf freiwilliger Mitgliedschaft beruht, sondern auf einer Zwangsmitgliedschaft. Dadurch kann sich der Einzelne den Normen einer Betriebsvereinbarung nicht entziehen.

5 Gesetzliche Mindestlöhne

5.1 Politische Forderungen

Veranlasst durch einen – gemessen am Bruttoeinkommen – steigenden Anteil von Niedrigeinkommensbeziehern und eine zunehmende Erosion tariflicher Standards ist in Deutschland eine intensive Diskussion über gesetzliche Mindestlöhne entbrannt. Um „Arm trotz Arbeit" zu verhindern, hat der Deutsche Gewerkschaftsbund auf seinem Bundeskongress im Mai 2006 den Gesetzgeber aufgefordert, per Gesetz einen Mindestlohn in Höhe von 7,50 Euro pro Stunde einzuführen. Bei einer 38,5-Stunden-Woche entspräche dies einem Monatsbruttoeinkommen von 1.250 Euro. Diese Höhe wurde als Einstieg gewählt, damit Vollerwerbstätige durch Arbeit ein existenzsicherndes Markteinkommen erzielen können.

Die DGB-Gewerkschaften fordern daher eine Debatte über den „Wert der Arbeit". Sie lehnen es ab, den Niedriglohnsektor weiter auszuweiten, geringe Markteinkommen zuzulassen und nicht existenzsichernde Löhne durch staatliche Transfers aufzustocken, wie es beim Arbeitslosengeld II möglich ist und nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit bereits in mehr als 900.000 Fällen praktiziert wird.[43] Derzeit arbeiten laut Einschätzung des DGB bereits 2,5 Millionen

[43] Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 59 vom 10. März 2006, S. 14: Viele Arbeitslose verdienen hinzu.

Erwerbstätige zu Armutslöhnen. Zwar zieht der DGB einem allgemeinen Mindestlohn eine gesetzliche Lösung vor, die ein branchenbezogenes Mindestentgelt auf der Basis von Tarifverträgen ermöglicht. Dazu soll der Anwendungsbereich des Arbeitnehmerentsendegesetzes (AEntG) auf alle Branchen erweitert werden. Der gesetzliche Mindestlohn ist nach Auffassung des Gewerkschaftsdachverbandes aber als Auffanglinie nach unten zusätzlich erforderlich, falls tariflich ausgehandelte Löhne zu niedrig oder keine Tarifverträge möglich sind. Die Gewerkschaften werden von politischer Seite unterstützt. Die Linkspartei hat dem Bundestag einen Antrag vorgelegt, einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von 8 Euro je Stunde einzuführen; Bündnis 90/Die Grünen forderten, den Anwendungsbereich des AEntG auf alle Branchen auszuweiten. Beide Anträge wurden allerdings am 1. Juni 2006 vom Deutschen Bundestag abgelehnt.[44]

Gegen die Einführung eines Mindestlohns lassen sich nicht nur ökonomische (siehe dazu Kapitel 5.2), sondern auch juristische Bedenken anführen (Rieble/Klebeck, 2006; Strybny, 2006). Eine wesentliche Eigenschaft der Tarifautonomie ist es, Tarifverträge ohne staatliche Einflussnahme schließen zu können (Rieble/Klebeck, 2006, 830). Ein staatliches Eingreifen ist erst dann zulässig, wenn die Tarifparteien das Arbeitsleben allein nicht mehr sinnvoll ordnen können und die Schutzbedürftigkeit einzelner Arbeitnehmer oder Arbeitnehmergruppen oder ein sonstiges öffentliches Interesse dies erforderlich macht. In einigen Branchen, wie dem Handwerk oder bestimmten Dienstleistungssektoren, mögen diese Voraussetzungen erfüllt sein. Reagiert der Staat hierauf mit der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns, tritt er in Konkurrenz zu den Gewerkschaften. Sobald aber der Staat die Arbeitnehmer vor unangemessen schlechten Arbeitsbedingungen schützt, verringert er den Anreiz der Tarifparteien, die Arbeitsbedingungen kollektiv zu regeln. Damit behindert er die Koalitionsfreiheit und mindert die Attraktivität der Gewerkschaften. Mehr noch: Können die Tarifparteien diesen Mindestlohn selbst nicht mehr unterschreiten (etwa durch eine tarifliche Öffnungsklausel), wird die Tarifautonomie beschränkt (vgl. Rieble/Klebeck, 2006, 831).

5.2 Ökonomische Bewertung

Im Zusammenhang mit der Bewertung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen wurde bereits in Kapitel 3.3 auf die Wirkung eines Mindestlohns bei vollkommenem Wettbewerb und beim Monopson eingegangen. Im neoklassischen Modell, das von vollkommenem Wettbewerb ausgeht, ist ein gesetzlicher

[44] Siehe zu den Anträgen die Bundestags-Drucksachen 16/398 vom 18.1.2006 und 16/656 vom 14.2.2006.

Mindestlohn entweder irrelevant, weil er unterhalb des markträumenden Gleichgewichtslohns liegt, oder er verursacht negative Beschäftigungswirkungen, sobald er über dem Gleichgewichtslohn liegt. Das Risiko eines negativen Arbeitsmarkteffekts ist dort am größten, wo die eingesetzte Arbeit eine nur vergleichsweise geringe Wertschöpfung erzielt. Liegt der Mindestlohn über dem Wertschöpfungsbeitrag, entsteht auch kein Arbeitsverhältnis.

Mindestlohnbefürworter halten dem entgegen, dass gesetzliche Mindestlöhne im Ausland weit verbreitet sind und dort keine negativen Beschäftigungswirkungen erkennbar seien (Schulten, 2006a; Bosch/Weinkopf, 2006).[45] Als Paradebeispiele gelten diesbezüglich Irland und das Vereinigte Königreich, wo Ende der neunziger Jahre gesetzliche Mindestlöhne eingeführt worden sind, die in den Folgejahren zum Teil kräftig angehoben wurden, und wo die Arbeitslosenquote trotzdem zurückgegangen ist. So stieg der gesetzliche Mindestlohn im Vereinigten Königreich zwischen 1999 und 2005 nominal um 40 Prozent, während die Arbeitslosenquote um 25 Prozent zurückging (Schulten, 2006b). Auch ökonometrische Studien finden keine eindeutige Evidenz dafür, dass gesetzliche Mindestlöhne mit negativen Beschäftigungswirkungen einhergehen (siehe die kurzen Überblicke bei Lesch, 2004, 47; Schulten, 2006a, 20 f.).

Aus diesen empirischen Befunden lässt sich aber auch nicht ableiten, dass es keinen Zusammenhang zwischen Mindestlohn und Beschäftigung gibt. In Irland und Großbritannien wurden die Mindestlöhne in einem gesamtwirtschaftlichen Umfeld eingeführt, dass durch ein dynamisches Wirtschaftswachstum geprägt ist. Der empirische Test, wie sich die Mindestlöhne und deren starke Anhebungen im Abschwung auswirken, steht noch aus. Unabhängig von dieser Überlegung ist denkbar, dass die gesetzlichen Mindestlöhne die Schwelle, bei der es zu einem Beschäftigungsabbau kommt, noch nicht erreicht haben.[46] Zum anderen hängt die Wirkung des Mindestlohns davon ab, welche Preisüberwälzungsmöglichkeiten ein Unternehmen hat und ob gegebenenfalls positive Produktivitätseffekte angestoßen werden. Hat ein Unternehmen die Möglichkeit, den Kostenanstieg auf die Güterpreise abzuwälzen und reagiert die Güternachfrage preisunelastisch, entstehen keine unmittelbaren negativen Beschäftigungseffekte. Allerdings fällt die nominale Mindestlohnerhöhung aufgrund des Preisanstiegs in realer Rechnung auch geringer aus. Führt ein Mindestlohn zu einer höheren Arbeitsmotivation oder zu einer geringeren Fluktuation, steigt die Arbeitsproduktivität, sodass die Lohnstückkosten trotz eines höheren Mindestlohns unverändert bleiben können.

[45] Zu den Mindestlohnregelungen in ausgewählten EU-Ländern siehe Funk/Lesch (2006a und 2006b).

[46] Vgl. Handelsblatt, Nr. 46 vom 6. März 2006, S. 9: Negative Job-Effekte kaum sichtbar. Acht Fragen an Stephen Machin.

Auch in diesem Fall besteht kein Anlass, Arbeitsplätze abzubauen, da der gestiegene Wertschöpfungsbeitrag die Lohnerhöhung ex post rechtfertigt.

Schließlich können mindestlohnbedingte Kostensteigerungen bei fehlender Preisüberwälzung oder ausbleibenden Produktivitätseffekten zulasten der Unternehmensgewinne gehen. In diesem Fall stellt sich die Frage, ob dies negativ auf Investitionen und Beschäftigung wirkt. In arbeitsintensiven Dienstleistungssektoren wie dem Einzelhandel oder der Gastronomie ist dies wohl weniger zu erwarten, solange der Investitionsbedarf gering ist. Es ist aus keynesianischer Sicht sogar denkbar, dass eine Umverteilung zugunsten der Arbeitseinkommensbezieher und zulasten der Gewinneinkommensbezieher expansive Nachfrageeffekte bewirkt, wenn die Konsumneigung der Arbeitseinkommensbezieher höher ist (kaldorianische Sparfunktion). Der positive Nachfrageeffekt könnte die negativen Wirkungen der Gewinnminderung in der kurzen Frist ausgleichen. Diese Argumentation vernachlässigt aber, dass die Ersparnisse der Unternehmen wieder investiert werden können und auf diese Weise ebenfalls nachfragewirksam werden. Für das Vereinigte Königreich zeigen verschiedene Studien, dass vor allem kleine und mittlere Firmen keine Preisüberwälzungsspielräume hatten, sich im Dienstleistungssektor aber positive Produktivitätseffekte ergaben, die den Kostenanstieg jedoch nur teilweise kompensierten. Entsprechend zeigt sich ein Rückgang der Unternehmensgewinne, der bislang noch nicht zu einer größeren Insolvenzwelle geführt hat (Bosch/Weinkopf, 2006, 127 f.). Angesichts des günstigen Wirtschaftswachstums ist dieser Befund nicht verwunderlich. Es bleibt aber abzuwarten, wie sich die Mindestlöhne im Abschwung auf dem Arbeitsmarkt auswirken werden.

Diese kurze Diskussion zeigt, dass die Arbeitsmarktwirkungen von gesetzlichen Mindestlöhnen durch verschiedene Faktoren beeinflusst werden. Entsprechend lassen sich die Erfahrungen, die etwa die dynamisch wachsenden angelsächsischen Volkswirtschaften mit Mindestlöhnen gemacht haben, nicht einfach auf Deutschland übertragen. Letztlich ist entscheidend, wie hoch ein solcher Mindestlohn angesetzt wird. In der Literatur ist es üblich, zur Beurteilung der Mindestlohnhöhe auf den „Kaitz-Index" abzustellen, also das Verhältnis zwischen Mindestlohn und Durchschnitts- oder Medianeinkommen (Lesch, 2004, 44; Funk/Lesch, 2006a, 84). Zieht man die Höhe des relativen Mindestlohns heran, zeigt sich (gemessen am Medianeinkommen) brutto eine Spanne von 32 Prozent in den USA über 42 Prozent im Vereinigten Königreich bis zu knapp 57 Prozent in Frankreich (Low Pay Commission, 2005, 237). Entsprechend unterschiedlich fällt die Zahl der Mindestlohnbezieher aus. In den USA liegt der Anteil der Mindestlohnbezieher bei nur 1,4 Prozent (Regnard, 2005, 6), auf der britischen Insel bei etwa 5 Prozent,

in Frankreich dagegen bei 13 Prozent der abhängig Beschäftigten (Funk/Lesch, 2006b, 83). In Deutschland würde ein Mindestlohn von 7,50 Euro je Stunde bei etwa 10 Prozent aller Beschäftigten Lohnanhebungen notwendig machen, in Ostdeutschland sogar bei 20 Prozent (Brenke, 2006, 204).

Während die beiden angelsächsischen Volkswirtschaften diese Niveaus mit einem hohen Beschäftigungsstand und einer eher geringen Arbeitslosenquote verbinden können, leidet der französische Arbeitsmarkt vor allem unter einer recht hohen Jugendarbeitslosigkeit. Anders als im Königreich, wo für Jugendliche unter 22 Jahren abgesenkte Mindestlohnsätze gelten, greift der relativ hohe Mindestlohn in Frankreich schon ab dem vollendeten 18. Lebensjahr. Dass sich empirisch dennoch kein klarer Zusammenhang zwischen Mindestlohn- und Jugendarbeitslosigkeitsentwicklung zeigt, hängt auch mit staatlich gewährten Lohnsubventionen für Mindestlohnbezieher und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Jugendliche zusammen.[47]

Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland ist nicht nur aus beschäftigungspolitischen Überlegungen kritisch zu sehen (so etwa Strybny, 2006, 796 ff.). Auch ordnungspolitische Überlegungen sprechen gegen diese Instrumente: Gesetzliche Mindestlöhne können ebenso wie allgemeinverbindliche (tarifliche) Mindestlöhne die negative Koalitionsfreiheit verletzen und den Außenseiterwettbewerb beschränken. Dagegen können Marktunvollkommenheiten, wie sie in Kapitel 2.2 beschrieben wurden, eine gesetzliche Regelung sinnvoll erscheinen lassen. Der Gesetzgeber greift ohnehin in die Gestaltung der Arbeitsbedingungen ein, etwa bei gesetzlichen Regelungen zur Arbeitszeit, zum Kündigungsschutz oder zum Jahresurlaub.

Es ist also letztlich zwischen ordnungspolitischen und sozialpolitischen Aspekten abzuwägen. Bei den sozialpolitischen Erwägungen ist zu prüfen, ob ein Mindestlohn ein geeignetes Umverteilungsinstrument ist und welche Alternativen bestehen. Hinsichtlich der Lohnstruktur können sich drei Wirkungen zeigen (OECD, 1998, 49):

- Der Anteil von Lohnempfängern unterhalb des Mindestlohns verschwindet.
- Der Anteil von Lohnempfängern, die den Mindestlohn oder etwas mehr beziehen, steigt.
- Es wird Lohndruck nach oben erzeugt, der die Stauchung der Lohnstruktur am unteren Ende wieder ausgleicht.

[47] Unternehmen, die Mindestlohnbezieher einstellen, zahlen weniger Sozialabgaben. Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Jugendliche haben zwischen 1997 und 2001 zu insgesamt 200.000 Jobs für Jugendliche im öffentlichen Sektor geführt. Siehe Financial Times Deutschland, Nr. 100 vom 24. Mai 2006, S. 30: Sehr geehrter Herr Minister Glos.

Infolge dieser Lohnstruktureffekte wird das Ziel, zugunsten der Niedrigeinkommensbezieher umzuverteilen, zwar absolut, aber nicht unbedingt relativ erreicht. Da die Armutsmessung auf den relativen Abstand abstellt, stellen sich die erwünschten Wirkungen (weniger Niedrigeinkommensbezieher) auch bei steigenden Mindestlöhnen nicht ein. Wie bereits angedeutet kommt hinzu, dass nominale und reale Wirkung nicht identisch sein müssen. Können Unternehmen höhere Arbeitskosten auf die Güterpreise abwälzen, fällt der reale Verteilungseffekt geringer aus (Lesch, 2004).

Über einen Mindestlohn kann ohnehin nicht effizient umverteilt werden, weil er nicht am Haushaltseinkommen anknüpft (Gregg, 2000, 135). Es gibt Mindestlohnbezieher, die nicht in Haushalten mit geringem Einkommen leben, zum Beispiel bei ihren Eltern wohnende Jugendliche oder Zweitverdiener. In diesen Fällen verteilt der Mindestlohn nicht gemäß der Bedürftigkeit um. Da der Mindestlohn am Individuum anknüpft, kann Haushaltsarmut nicht gezielt bekämpft werden. Die Bedürftigkeit eines Haushalts wird von der Zahl seiner Mitglieder bestimmt. Ob diese gestillt wird, hängt vom Haushaltseinkommen und damit von der Zahl der Verdiener, deren geleisteten Arbeitsstunden und deren Verdienst ab. Ein Alleinverdiener wird den Bedarf einer mehrköpfigen Familie in vielen Fällen auch dann nicht decken können, wenn er einen – im Vergleich zum Marktlohn – etwas höheren gesetzlichen Mindestlohn bezieht.

Empirische Auswertungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW) auf Basis des sozioökonomischen Panels zeigen, dass im Jahr 2004 knapp 17 Prozent der Arbeitnehmer mit einem Niedriglohn in einer Gemeinschaft lebten, die man als arm bezeichnen würde (siehe Tabelle 4). In Westdeutschland sind es nur 14 Prozent, während der Anteil in Ostdeutschland mit 22 Prozent etwas höher liegt. Bei Vollzeitarbeitnehmern sind die Anteile noch etwas geringer als bei Teilzeitbeschäftigten. Als Niedriglohn wurde dabei ein

Anteil der von Einkommensarmut betroffenen Arbeitnehmer Tabelle 4

in Prozent im Jahr 2004

		West	Ost	Deutschland
Alle Arbeitnehmer	Niedriglohn	14,1	22,4	16,8
	Verdienst übersteigt Niedriglohn	2,9	4,0	3,0
Vollzeitarbeitnehmer	Niedriglohn	9,4	19,8	14,0
	Verdienst übersteigt Niedriglohn	1,9	2,0	1,9

Niedriglohn: Bruttostundenlohn von weniger als 60 Prozent des Medians (Schwellenwert: für West und Ost einheitlich 7,88 Euro); einkommensarm: Äquivalenzeinkommen (Pro-Kopf-Einkommen, das Bedarfsunterschiede durch Haushaltsgröße und -struktur ausgleicht) von weniger als 60 Prozent des Medians (Median bezogen auf die gesamte Bevölkerung ab 16 Jahre); Arbeitnehmer: ohne Auszubildende. Quelle: Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln auf Basis des Sozioökonomischen Panels des DIW (SOEP)

Einkommen definiert, bei dem der Bruttostundenlohn weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens beträgt (IW Köln, 2006, 5).

Ferner war bei 50 Prozent aller Arbeitnehmer mit Niedriglohn zu beobachten, dass die von Einkommensarmut betroffene Person in einem Haushalt mit einem weiteren Erwerbstätigen lebte, der einen höheren Nettoverdienst erhielt (siehe Tabelle 5). Das gilt vor allem bei Teilzeitbeschäftigten, deren Einkommen häufig das Einkommen des Haupterwerbstätigen als „Hinzuverdienst" aufstockt. Aber auch bei Vollzeitarbeitnehmern mit Niedriglohn leben immerhin 40 Prozent mit einem Besserverdienenden zusammen in einem Haushalt. Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung zeigen zudem, dass die (absolute) Zahl der Niedrigeinkommensbezieher sinkt, wenn die Einkommen auf Nettolohnbasis miteinander verglichen werden (Brenke, 2006, 199). Es ist daher zu vermuten, dass der Anteil der von Einkommensarmut betroffenen Arbeitnehmer auf Nettobasis geringer ist.

Eine gezieltere Bekämpfung von „Arm trotz Arbeit" ist über die Steuerpolitik möglich (Pearson/Scarpetta, 2000). Wer am Markt keinen existenzsichernden Lohn erzielt, bekommt sein Markteinkommen durch steuerfinanzierte staatliche Transfers aufgestockt. Hier lässt sich die spezifische Bedürftigkeit ganz gezielt ermitteln. Damit sind Transfers ein wesentlich effizienteres Umverteilungsinstrument als ein gesetzlicher Mindestlohn. Strittig ist, ob die Förderung beim Arbeitgeber oder beim Arbeitnehmer ansetzen sollte. Denn das Problem staatlicher Zuschüsse an Niedrigeinkommensbezieher besteht vor allem darin, dass sie beim hierzulande bestehenden Sozialhilfeniveau und aufgrund umfangreicher Mitnahmeeffekte hohe Kosten verursachen können.[48] Ein Mindestlohn belastet den Staat hingegen kaum, wenn sich seine negativen

Niedrigeinkommensbezieher und Haushaltseinkommen

Tabelle 5

Bei so viel Prozent der Arbeitnehmer mit Niedriglohn gab es im Jahr 2004 im selben Haushalt noch einen Erwerbstätigen mit höherem Nettoverdienst

	West	Ost	Deutschland
Alle Arbeitnehmer	53,6	42,6	50,1
Vollzeitarbeitnehmer	41,3	39,3	40,4

Niedriglohn: Bruttostundenlohn von weniger als 60 Prozent des Medians (Schwellenwert: für West und Ost einheitlich 7,88 Euro); Arbeitnehmer: ohne Auszubildende.
Quelle: Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln auf Basis des Sozioökonomischen Panels des DIW (SOEP)

[48] Das Institut zur Zukunft der Arbeit hat berechnet, dass Lohnsubventionen in Form einer vollen Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zwar eine Zunahme der Beschäftigung um bis zu 100.000 Stellen bringen könnten, aber gleichzeitig auch enorme Mitnahmeeffekte und damit hohe Kosten verursachen würden. Pro subventioniertem Arbeitsplatz fielen 73.000 Euro an, insgesamt also 7,3 Milliarden Euro. Dies hält das Institut für nicht finanzierbar. Eine rein arbeitgeberseitige Förderung könnte bis zu 135.000 neue Jobs bringen, wobei die Gesamtkosten bei 3,3 Milliarden Euro lägen (Schneider et al., 2002). Mitnahmeeffekte entstehen zum einen durch einen Anreiz, von Voll- in Teilzeit überzuwechseln, um in den Genuss der Förderung zu gelangen. Zum anderen geben schon geförderte Personen ihre Beschäftigung auf, während deren Partner Erwerbsarbeit aufnehmen, um eine Förderung zu erhalten.

Beschäftigungswirkungen in Grenzen halten. Während traditionelle Transferleistungen, wie das Arbeitslosengeld II, die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme mindern können, verbessern sich die Arbeitsanreize durch einen Mindestlohn. Dies kann wiederum dazu führen, dass sich Personen aus der stillen Reserve zu einer Arbeitsaufnahme entscheiden und dadurch weniger qualifizierte Niedriglohnbezieher aus dem Arbeitsmarkt drängen.

6 Zusammenfassung

Das Grundgesetz beinhaltet die sogenannte Tarifautonomie, die Arbeitnehmern und Arbeitgebern das Recht einräumt, frei von staatlicher Einflussnahme zur Regelung der Arbeitsbedingungen Vereinigungen zu bilden. Herausgebildet hat sich ein Tarifsystem, in dem etwa zwei Drittel aller Arbeitnehmer zu Bedingungen arbeiten, die kollektiv zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ausgehandelt werden. Dabei dominieren Flächentarifverträge, die in Westdeutschland 59 Prozent und in Ostdeutschland 42 Prozent der Beschäftigten erfassen. Die Dominanz kollektiver Regelungen hängt eng mit dem institutionellen Rahmen der Lohnfindung, aber auch mit den Besonderheiten des Arbeitsmarktes zusammen.

Arbeitsmärkte unterliegen anderen Mechanismen als Güter- oder Kapitalmärkte. Eine Ware wird gekauft, während ein Unternehmen keine Arbeitnehmer kauft, sondern deren Leistungen, die wiederum untrennbar mit dem einzelnen Menschen verbunden sind. Dabei unterscheiden sich die Marktpositionen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Der einzelne Arbeitgeber gilt gegenüber dem einzelnen Arbeitnehmer weithin als rechtlich und wirtschaftlich frei, der Arbeitnehmer nur rechtlich. Diese vor allem in Arbeitsmarktsegmenten mit weniger qualifizierter Arbeit bestehende strukturelle Unterlegenheit lässt sich ausgleichen, indem sich die Arbeitnehmer zu kollektiven Interessenvertretungen zusammenschließen. Mit den Gewerkschaften tritt auf dem Arbeitsmarkt eine Organisation auf, die auf anderen Märkten kein Pendant hat.

Arbeitsmärkte können auch unvollkommen sein, weil das Arbeitsangebot anomal reagiert. Während auf dem Gütermarkt eine Preiserhöhung im Normalfall bewirkt, dass die Nachfrage nach diesem Gut sinkt, reagiert das Arbeitsangebot bei relativ geringen Löhnen auf Lohnsenkungen mit einer Ausweitung, um das zuvor erzielte Einkommensniveau zu halten. Auch bei Marktmacht auf Arbeit-

geberseite (nur einer oder wenige Arbeitsnachfrager) liegt auf dem Arbeitsmarkt eine Form von Marktversagen vor, weil der Monopsonist einen geringeren Lohnsatz als bei vollkommener Konkurrenz zahlt und eine Monopolrente einstreicht. Gewerkschaften sind Kartelle zur Ausschaltung dieser Formen des Lohnunterbietungswettbewerbs der Arbeitnehmer im Wettstreit um knappe Arbeitplätze. So gesehen sind sie effizienzsteigernd. Die Präsenz von Gewerkschaften kann auf der anderen Seite aber dazu führen, dass keine vollbeschäftigungskonformen Löhne und Arbeitsbedingungen ausgehandelt werden. Gewerkschaften maximieren die Interessen ihrer Mitglieder, die in der Regel einen Arbeitsplatz besitzen, und sind dadurch stark insiderorientiert. Erst wenn die Arbeitslosigkeit ein Ausmaß erreicht, bei dem zu viele Gewerkschaftsmitglieder Angst vor dem Arbeitsplatzverlust haben, räumen die Gewerkschaften der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit mehr Bedeutung ein.

Damit ist der Arbeitsmarkt dadurch geprägt, dass bei freier, polypolistischer Preisbildung Marktversagen auftritt, bei kollektiver Regelung in Form eines „bilateralen Monopols“ durch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände aber ebenfalls keine effiziente Allokation entsteht. Eine First-best-Lösung ist also letztlich unerreichbar. Eine Second-best-Lösung setzt an der bestehenden Organisation des Arbeitsmarktes an und unterwirft die kollektiven Akteure einer Art Kontrolle. In der Tarifautonomie wird diese Kontrolle nicht vom Staat übernommen, sondern von den sogenannten Tarifaußenseitern, also jenen Betrieben und Arbeitnehmern, die ihre Arbeitsbedingungen nicht kollektiv, sondern individuell aushandeln. Da sie in individuellen Vereinbarungen von Tarifnormen abweichen können, disziplinieren sie die Tarifparteien. Der Außenseiterwettbewerb nimmt dem Arbeitsmarkt ein Stück weit seine Kartellstruktur und wird zum Garant für die Richtigkeit des Tarifvertrags.

Durch das Setzen von Rahmenbedingungen kann der Staat dazu beitragen, dass eine solche Second-best-Lösung erreicht wird. Das Gewerkschaftsverhalten wird nämlich auch durch den Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen beeinflusst, der wiederum von den gesetzlichen Rahmenbedingungen abhängt. Nach der Hump-Shape-Hypothese handeln Gewerkschaften gesamtwirtschaftlich dann verantwortlich, wenn die Löhne entweder dezentral auf der Betriebsebene oder zentral auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene – zum Beispiel in tripartistischen Sozialpakten – ausgehandelt werden. Flächentarifverträge gelten als weniger effizient, weil die Gewerkschaften die externen Effekte ihrer Lohnpolitik nicht ausreichend berücksichtigen und durch den Wettbewerb nicht hinreichend diszipliniert werden. Durch die institutionellen Rahmenbedingungen lässt sich der Wettbewerb und damit auch die Effizienz dieser Verhandlungsform steigern. Und

hier ist der Gesetzgeber aufgefordert, auf Veränderungen der ökonomischen Rahmenbedingungen entsprechend zu reagieren.

Die institutionellen Rahmenbedingungen sind vor allem im Tarifvertragsgesetz festgelegt. Zum Teil sind die Bestimmungen durch die Rechtsprechung ausgelegt und konkretisiert worden. Aus ökonomischer Sicht sind diese Auslegungen aber nicht immer sinnvoll. Vor allem beim sogenannten Günstigkeitsprinzip, nach dem Abweichungen vom Tarifvertrag nur zulässig sind, wenn sie zugunsten des Arbeitnehmers ausfallen, ist von wirtschaftswissenschaftlicher Seite wiederholt Reformbedarf angemahnt worden. Kritisiert wird, dass Vereinbarungen zwischen tarifgebundenen Arbeitgebern und ihren Mitarbeitern, in denen die Arbeitnehmer auf tarifliche Ansprüche verzichten, dafür aber im Gegenzug einen erweiterten Kündigungsschutz erhalten, gesetzeswidrig sind. Dagegen stellt die Rechtsprechung auf einen eindimensionalen Günstigkeitsvergleich ab, bei dem nur gleichgeartete Regelungsgegenstände miteinander verglichen werden können, für deren Bewertung es einen gemeinsamen Maßstab gibt. Damit wird die im Günstigkeitsprinzip angelegte Individualautonomie unnötig eingeschränkt. Der Gesetzgeber könnte dieses Problem lösen, indem er den Beschäftigungsaspekt in den Günstigkeitsvergleich einbezieht und damit die „Eindimensionalität" aufhebt.

Die Individualautonomie wird auch durch die Regelungen zur Bindungsdauer und zur Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen eingeschränkt. Nach dem Tarifvertragsgesetz bleibt die Bindungsdauer eines Tarifvertrags bis zum Ende seiner Laufzeit bestehen. Seine Rechtsnormen gelten auch nach Ablauf so lange weiter, bis sie durch eine andere Abmachung ersetzt werden (Nachwirkung). Damit ist ein Unternehmen, das aus einem Arbeitgeberverband austritt, weiterhin tarifgebunden. Beide Regelungen sind ein überzogener innerer Kartellzwang, der den Außenseiterwettbewerb behindert. Rein formell kann ein Unternehmen zwar unter Einhaltung der in der Verbandssatzung festgelegten Kündigungsfrist den Arbeitgeberverband verlassen. Materiell bleiben seine Handlungsspielräume aber beschränkt. In der rechtspolitischen Diskussion wird vorgeschlagen, dass der Gesetzgeber die Nachwirkung und die Tarifgebundenheit nach Beendigung der Mitgliedschaft in einem Tarifverband zeitlich auf ein Jahr beschränken sollte.

Noch stärker in die Individualautonomie greift die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen ein. Sie zwingt Tarifaußenseiter, Tarifnormen anzuwenden, und schränkt den Außenseiterwettbewerb ein. Dadurch wird die Tarifpolitik der kollektiven Akteure jeder Kontrolle entzogen, zumal der Staat die Kontrolle aufgrund der Tarifautonomie nicht stellvertretend für die Außenseiter übernehmen kann. Ein besonderes Problem ist dadurch entstanden, dass eine zunehmende Abkehr der Betriebe von Tarifnormen, die als nicht mehr finanzierbar angesehen

werden, zu einer Erosion des Flächentarifvertrags geführt hat. Gewerkschaften und gewerkschaftsnahe Forscher fordern, diese Erosion auch mit den Instrumenten der Allgemeinverbindlichkeit und des gesetzlichen Mindestlohns zu stoppen. Dabei werden Ursache und Wirkung auf den Kopf gestellt: Weil die Tarifnormen sich dem globalisierungsbedingten Wandel nicht angepasst haben, wurde der Außenseiterwettbewerb stärker und der Anpassungsdruck der Tarifparteien entsprechend größer. Immer mehr Betriebe vereinbarten mit ihren Mitarbeitern Standortsicherungsverträge, die beschäftigungspolitische Ziele in den Vordergrund rückten, die auf der überbetrieblichen Ebene nicht verbindlich geregelt werden können. Diesen Anpassungsprozess jetzt durch eine Beschränkung der negativen Koalitionsfreiheit mildern zu wollen, wäre beschäftigungspolitisch geradezu kontraproduktiv.

Weniger problematisch scheint aus ökonomischer Sicht die Rechtsprechung zur Tariffähigkeit und Tarifeinheit. Zwar stellt die Arbeitsgerichtsbarkeit an die Tariffähigkeit einer Arbeitnehmerorganisation recht hohe Ansprüche, indem sie die Durchsetzungsfähigkeit gegenüber dem Arbeitgeber von der Organisationsstärke abhängig macht. Dadurch sind in der Vergangenheit insbesondere christliche Gewerkschaften, die vergleichsweise wenige Mitglieder organisieren, als „tarifunfähig" eingestuft und der Wettbewerb zwischen den Gewerkschaften eingeschränkt worden. Eine Ausnahme stellt die Christliche Gewerkschaft Metall dar, deren Tariffähigkeit jüngst vom Bundesarbeitsgericht (BAG) bestätigt worden ist. Eine Wettbewerbseinschränkung ergibt sich auch aus dem in der Rechtsprechung des BAG entwickelten Grundsatz der Tarifeinheit, wonach in einem Betrieb aus Gründen von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit nur ein Tarifvertrag gelten soll. Angesichts der besonderen Interessenlage von Gewerkschaften – sie vertreten vor allem Interessen ihrer Mitglieder – ist es aber fraglich, ob ein stärkerer Gewerkschaftswettbewerb arbeitsmarktpolitisch bessere Ergebnisse bringen würde als der Status quo, vor allem wenn Berufsgewerkschaften mit den großen Gewerkschaften konkurrieren. Beschäftigungspolitisch wirkungsvoller ist der Weg, durch Außenseiterkonkurrenz für mehr Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt zu sorgen.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen räumen der Tarifautonomie aber nicht nur einen Vorrang gegenüber der Individualautonomie ein, sondern auch gegenüber der Betriebsautonomie. Das Betriebsverfassungsrecht verbietet den Betriebsräten, Löhne und sonstige Arbeitsbedingungen in Betriebsvereinbarungen zu regeln, es sei denn, sie werden dazu von den Gewerkschaften ausdrücklich ermächtigt. Diese Regelung soll einen Wettbewerb zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften verhindern. Sie wird damit gerechtfertigt, dass die besondere

Struktur der Arbeitsbeziehungen in Deutschland eine tarifpolitische Kompetenz der Betriebsräte nicht ratsam erscheinen lässt.

Zum einen ist der Betriebsrat eine Art Zwangskollektiv, bei dem die negative Koalitionsfreiheit unberücksichtigt bleibt. Die in Betriebsvereinbarungen getroffenen Regelungen gelten für alle Mitarbeiter eines Betriebs (mit Ausnahme der leitenden Angestellten), ohne dass sich der Einzelne diesen Regelungen entziehen kann. Zum zweiten wird befürchtet, dass der Betriebsrat tarifpolitische und mitbestimmungsrechtliche Befugnisse vermischen kann, um bestimmte Ziele durchzusetzen. Es gibt Argumente, die für eine bei den Betriebsräten im Vergleich zu den Gewerkschaften stärker ausgeprägte Insiderorientierung sprechen. Es gibt aber auch Ansätze, nach denen die Betriebsräte vor allem eigene Statusinteressen verfolgen und im Rahmen dessen an einer möglichst hohen Beschäftigung interessiert sind. Ein Abwägen der Argumente führt zu dem Ergebnis, dass es ökonomisch vorteilhafter wäre, nicht die Betriebs-, sondern die Individualautonomie gegenüber der Tarifautonomie zu stärken, um den Außenseiterwettbewerb auf dem Arbeitsmarkt hinreichend zum Tragen kommen zu lassen.

Die anhaltende Diskussion über die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne in Deutschland ist ähnlich wie die Forderung nach einer Revitalisierung des Instruments der Allgemeinverbindlichkeit zu beurteilen. Gerade bei weniger qualifizierter Arbeit drohen gesetzliche Mindestlöhne, Arbeitsplätze zu vernichten. Da Mindestlöhne am Individuum und nicht am Haushalt anknüpfen, kann Haushaltsarmut auch nicht gezielt durch Mindestlöhne bekämpft werden. Verteilungspolitisch effizienter wäre der Weg, Niedrigeinkommen ganz gezielt nach dem Haushaltsbedarf durch staatliche Transfers aufzustocken. Das Problem dieses Ansatzes besteht darin, dass er aufgrund von Mitnahmeeffekten zu hohen Kosten führen kann. Letztlich ist politisch abzuwägen, ob das Existenzminimum über gesetzliche Mindestlöhne oder durch einkommensergänzende Transfers gesichert werden sollte. Mindestlöhne verursachen für den Staat weniger hohe Kosten als Transfers, wenn sich die negativen Beschäftigungswirkungen in Grenzen halten. Außerdem verbessern sie die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme, während staatliche Transfers das Gegenteil bewirken können. Andererseits können Mindestlöhne gerade in den Segmenten des Arbeitsmarktes schaden, wo sie eigentlich helfen sollen.

Ohne an dieser Stelle tiefer in eine rechtspolitische Diskussion einsteigen zu wollen, ergeben sich für den Gesetzgeber aus diesen Befunden die folgenden Handlungsfelder:

- Beim Günstigkeitsvergleich ist der Beschäftigungsaspekt zu berücksichtigen, um betriebliche Bündnisse für Arbeit rechtlich abzusichern. Das sollte im Tarifvertragsgesetz klar geregelt werden.

- Vom Instrument der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen sollte möglichst wenig Gebrauch gemacht werden. Es greift in die negative Koalitionsfreiheit ein und verhindert Außenseiterwettbewerb, der für eine Wiederherstellung eines Gleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt unverzichtbar ist. Das gilt auch für die Forderung, das Entsendegesetz auszuweiten, die deshalb abzulehnen ist.
- Die Nachwirkung von Tarifverträgen ist zeitlich zu befristen.

Kein Handlungsbedarf ergibt sich für den Gesetzgeber bei den folgenden Streitthemen:

- Die im Betriebsverfassungsgesetz bestehenden Regelungen zum Tarifvorrang und zur Tarifüblichkeit räumen der Tarifautonomie gegenüber der Betriebsautonomie eine Vorrangstellung ein. Diese Bestimmungen sind sinnvoll und daher beizubehalten, denn sie verhindern, dass die Betriebsräte, die über umfassende Mitbestimmungsrechte verfügen, zu mächtig werden.
- Forderungen nach einem gesetzlichen Mindestlohn sind aus beschäftigungs- und verteilungspolitischen Überlegungen abzulehnen. Haushalte mit geringen Markteinkommen können staatliche Zuschüsse beantragen, um ihr Existenzminimum abzusichern.

Literatur

Addison, John T., 1989, On Modeling Union Behavior, in: Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft, Nr. 7, Die Gewerkschaft in der ökonomischen Theorie, Frankfurt am Main u. a. O., S. 13–71

Adomeit, Klaus, 1996, Regelung von Arbeitsbedingungen und ökonomische Notwendigkeiten: eine Untersuchung zu aktuellen Fragen des deutschen Tarifrechts, München

Althammer, Wilhelm, 1989, Gewerkschaften als Informationsagentur, in: Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft, Nr. 7, Die Gewerkschaft in der ökonomischen Theorie, Frankfurt am Main u. a. O., S. 72–94

Althammer, Wilhelm, 1990, Zur ökonomischen Theorie der Gewerkschaften, Regensburg

BAG – Bundesarbeitsgericht, 1987, Vorruhestand in der Textilindustrie, Beschluss des 4. Senats vom 3. Juni 1987 – 4 AZR 573/86, nicht veröffentlicht, abrufbar in der Datenbank juris.de

BAG, 1992, Tariffähigkeit – Christliche Gewerkschaft, Beschluss des 1. Senats vom 16. Januar 1990 – 1 ABR 10/89, in: BAGE, Band 64, S. 16–24

BAG, 2000, Unterlassungsanspruch einer Gewerkschaft, Beschluss des 1. Senats vom 20. April 1999 – 1 ABR 72/98, in: BAGE, Band 91, S. 210–234

BAG, 2001, Gewerkschaftseigenschaft – Voraussetzungen, Beschluss des 1. Senats vom 6. Juni 2000 – 1 ABR 10/99, in: BAGE, Band 95, S. 36–46

BAG, 2006a, Tariffähigkeit einer Arbeitnehmerorganisation, Beschluss des 1. Senats vom 14. Dezember 2004 – 1 ABR 51/03, in: Sammlung Arbeitsrechtlicher Entscheidungen, Nr. 3, S. 94–102

BAG, 2006b, Die CGM ist eine Gewerkschaft, Pressemitteilung zum Beschluss des 1. Senats vom 28. März 2006 – 1 ABR 58/04, in: Der Betrieb, 59. Jg., Heft 14, S. XXII

BAG, 2006c, Tariffähigkeit einer Arbeitnehmervereinigung – Durchsetzungskraft – organisatorische Leistungsfähigkeit, Beschluss des 1. Senats vom 28. März 2006 – 1 ABR 58/04, URL: http://212.18.201.36/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bag&Art=en&Datum=2006-3-28&nr=11218&pos=1&anz=2#druck [Stand: 2006-08-29]

Bahnmüller, Reinhard, 2002, Diesseits und jenseits des Flächentarifvertrags: Entgeltfindung und Entgeltstrukturen in tarifgebundenen und nicht tarifgebundenen Unternehmen, in: Industrielle Beziehungen, 9. Jg., Heft 4, S. 402–424

Bean, Charles R. / **Bernholz**, Peter / **Danthine**, Jean P. / **Malinvaud**, Edmond, 1990, European Labour Markets – A Long Run View, in: Europäische Kommission (Hrsg.), Economic Papers, No. 78, Brüssel

Berthold, Norbert / **Brischke**, Marita / **Stettes**, Oliver, 2003a, Betriebliche Bündnisse für Arbeit – Eine empirische Erhebung für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau, Würzburg

Berthold, Norbert / **Brischke**, Marita / **Stettes**, Oliver, 2003b, Betriebliche Bündnisse für Arbeit – Normalität auf wackliger Rechtsgrundlage, in: Ifo-Schnelldienst, 56. Jg., Heft 22, S. 5–9

Berthold, Norbert / **Brischke**, Marita / **Stettes**, Oliver, 2003c, Betriebliche Bündnisse für Arbeit – Gratwanderung zwischen Tarifbruch und Tariftreue, in: ORDO, Band 54, S. 175–193

Bispinck, Reinhard / **Kirsch**, Johannes / **Schäfer**, Claus, 2003, Mindeststandards für Einkommens- und Arbeitsbedingungen und Tarifsystem, Gutachten für das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2006, Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge (Stand: 1. April 2006), Bonn

Bosch, Gerhard / **Weinkopf**, Claudia, 2006, Mindestlöhne in Großbritannien – Ein geglücktes Realexperiment, in: WSI-Mitteilungen, 59. Jg., Heft 3, S. 125–130

Brandenberg, Andreas, 1991, Eine mikroökonomische Analyse der Sozialpartnerschaft, Bern/Stuttgart

Brenke, Karl, 2006, Wachsender Niedriglohnsektor in Deutschland – Sind Mindestlöhne sinnvoll?, in: DIW-Wochenbericht, 73. Jg., Heft 15-16, S. 197–205

Briefs, Götz, 1965, Gewerkschaften (I) Theorie, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 4, S. 545–561

Brocker, Ulrich, 2004, Der Flächentarifvertrag: unverzichtbare Ordnungsfunktion oder Tarifkartell?, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Der Flächentarifvertrag in der Kritik, Köln, S. 11–21

Calmfors, Lars / **Driffill**, John, 1988, Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, in: Economic Policy, No. 6, S. 13–61

Danthine, Jean P. / **Hunt**, Jennifer, 1994, Wage Bargaining Structure, Employment and Economic Integration, in: Economic Journal, Vol. 104, No. 424, S. 528–541

Deregulierungskommission, 1991, Marktöffnung und Wettbewerb, Gutachten, Bonn

Dieterich, Thomas et al., 2004, Empfehlungen zur Entwicklung des Tarifvertragsrechts, in: Recht der Arbeit, 57. Jg., Heft 2, S. 65–78

Ellguth, Peter / **Kohaut**, Susanne, 2005, Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel, in: WSI-Mitteilungen, 58. Jg., Heft 7, S. 398–403

Elsenbast, Wolfgang, 2006, Lohndumping – was ist darunter zu verstehen?, in: WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 35. Jg., Heft 7, S. 404–407

Fitzenberger, Bernd / **Franz**, Wolfgang, 1994, Dezentrale versus zentrale Lohnbildung in Europa: Theoretische Aspekte und empirische Evidenz, in: Gahlen, Bernhard / Hesse, Helmut / Ramser, Hans Jürgen (Hrsg.), Europäische Integrationsprobleme aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Tübingen, S. 321–353

Fitzenberger, Bernd / **Franz**, Wolfgang, 1999, Industrial-Level Wage Bargaining: A Partial Rehabilitation, in: Scottish Journal of Political Economy, Vol. 46, No. 4, S. 437–457

Fitzenberger, Bernd / **Franz**, Wolfgang, 2000, Der Flächentarifvertrag: Eine kritische Würdigung aus ökonomischer Sicht, in: Franz, Wolfgang / Hesse, Helmut / Ramser, Hans Jürgen / Stadler, Manfred (Hrsg.), Ökonomische Analyse von Verträgen, Tübingen, S. 191–232

Franz, Wolfgang, 2002, Tarifautonomie aus ökonomischer Sicht, in: Rüthers, Bernd (Hrsg.), Der Konflikt zwischen Kollektivautonomie und Privatautonomie im Arbeitsleben, Baden-Baden, S. 33–47

Franz, Wolfgang, 2006, Arbeitsmarktökonomik, 6. Auflage, Berlin

Franzen, Martin, 2001, Tarifrechtssystem und Gewerkschaftswettbewerb – Überlegungen zur Flexibilisierung des Flächentarifvertrags, in: Recht der Arbeit, 54. Jg., Heft 1, S. 1–10

Freeman, Richard B. / **Medoff**, James L., 1984, What Do Unions Do?, New York

Funk, Lothar / **Lesch**, Hagen, 2006a, Mindestlohnbestimmungen in ausgewählten EU-Ländern, in: Sozialer Fortschritt, 55. Jg., Heft 4, S. 83–94

Funk, Lothar / **Lesch**, Hagen, 2006b, Minimum Wage Regulations in Selected European Countries, in: Intereconomics, Vol. 41, No. 2, S. 78–92

Gesamtmetall, 2005, Der moderne Flächentarifvertrag in der M+E-Industrie, Köln

Gregg, Paul, 2000, The Use of Wage Floors as Policy Tools, in: OECD Economic Studies, Vol. 31, No. 2, S. 133–146

Hromadka, Wolfgang, 2003, Bündnisse für Arbeit – Angriff auf die Tarifautonomie?, in: Der Betrieb, 56. Jg., Heft 1, S. 42–47

Hübler, Olaf, 2006, Quo Vadis, betriebliches Bündnis?, in: Wirtschaftsdienst, 86. Jg., Heft 2, S. 96–101

IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2006, Niedriglohn und Armut – Zwei Paar Schuh', in: iwd – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, 32. Jg., Nr. 24, S. 4–5

Kannegiesser, Martin, 2004, Flächentarif hat Vorrang, aber Firmen brauchen mehr Spielraum, in: Ifo-Schnelldienst, 57. Jg., Heft 3, S. 14–16

Keller, Berndt, 1997, Einführung in die Arbeitspolitik, 5. Auflage, München

Kohaut, Susanne / **Schnabel**, Claus, 2006, Tarifliche Öffnungsklauseln: Verbreitung, Inanspruchnahme und Bedeutung, Diskussionspapier Nr. 41, Universität Erlangen-Nürnberg, Lehrstuhl für Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik

Kromphardt, Jürgen, 1999, Lohnsenkungswettbewerb in der EWU – Deflationsgefahr oder Beschäftigungsimpuls?, in: Wirtschaftsdienst, 79. Jg., Heft 2, S. 85–89

Kronberger Kreis, 1986, Mehr Markt im Arbeitsrecht, Bad Homburg

Külp, Bernhard, 1994, Verteilung: Theorie und Politik, 3. Auflage, Stuttgart u. a. O.

Lampert, Heinz, 1998, Lehrbuch der Sozialpolitik, 5. Auflage, Berlin u. a. O.

Lesch, Hagen, 2003a, Mindeststandards für Einkommens- und Arbeitsbedingungen und Tarifsystem, Gutachten für das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Lesch, Hagen, 2003b, Die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen, Köln

Lesch, Hagen, 2004, Beschäftigungs- und verteilungspolitische Aspekte von Mindestlöhnen, in: IW-Trends, 31. Jg., Heft 4, S. 41–50

Lesch, Hagen, 2005, Lohnpolitik und Beschäftigung in Deutschland, in: IW-Trends, 32. Jg., Heft 4, S. 33–46

Low Pay Commission, 2005, National Minimum Wage, Low Pay Commission Report 2005, Online-Ressource, URL: http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/report/pdf/DTi-Min_Wage.pdf [Stand: 2006-08-15]

Massa-Wirth, Heiko / **Seifert**, Hartmut, 2005, German Pacts for Employment and Competitiveness – Concessionary Bargaining as a Reaction to Globalisation and European Integration, in: Transfer, Vol. 11, No. 1, S. 26–44

McDonald, Ian M. / **Solow**, Robert M., 1981, Wage Bargaining and Employment, in: American Economic Review, Vol. 71, No. 5, S. 896–908

Meyer, Cord, 2006, Aktuelle Fragen zum Grundsatz der Tarifeinheit, in: Der Betrieb, 59. Jg., Heft 23, S. 1271–1273

Meyer, Wolfgang, 1992, Abschlussebene und Lohndynamik, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 112. Jg., Heft 1, S. 59–74

Moene, Karl O. / **Wallerstein**, Michael / **Hoel**, Michael, 1993, Bargaining Structure and Economic Performance, in: Flanagan, Robert J. / Moene, Karl O. / Wallerstein, Michael (Hrsg.), Trade Union Behaviour, Pay Bargaining, and Economic Performance, Oxford, S. 62–154

Möschel, Wernhard, 2002, Das Spannungsverhältnis zwischen Individualvertrag, Betriebsvereinbarung und Tarifvertrag, in: Betriebs-Berater, 57. Jg., Heft 25, S. 1314–1318

Möschel, Wernhard, 2003, Dezentrale Lohnfindung und Tarifautonomie, in: Ifo-Schnelldienst, 56. Jg., Heft 15, S. 7–14

Monopolkommission, 1994, Mehr Wettbewerb auf allen Märkten, Zehntes Hauptgutachten 1992/93, Bundestags-Drucksache 12/8232, Bonn

Naylor, Robin, 2003, Economic Models of Union Behaviour, in: Schnabel, Claus / Addison J. T. (Hrsg.), International Handbook of Trade Unions, Cheltenham, S. 44–85

Nickell, Stephen J. / **Andrews**, Martyn J., 1983, Unions, Real Wages and Employment in Britain 1951–1979, in: Oxford Economic Papers, Vol. 35, No. 2, S. 183–206

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 1998, Making Most of the Minimum: Statutory Minimum Wages, Employment and Poverty, in: Employment Outlook, Paris, S. 31–59

Oswald, Andrew J., 1979, Wage Determination in an Economy With Many Trade Unions, in: Oxford Economic Papers, Vol. 31, No. 3, S. 369–385

Oswald, Andrew J., 1985, The Economic Theory of Trade Unions: An Introductory Survey, in: Scandinavian Journal of Economics, Vol. 87, No. 2, S. 160–193

Pearson, Mark / **Scarpetta**, Stefano, 2000, An Overview: What Do We Know About Policies to Make Work Pay?, in: OECD Economic Studies, Vol. 31, No. 2, S. 11–24

Pulte, Peter, 1998, Kollektives Arbeitsrecht, Köln

Regnard, Pierre, 2005, Mindestlöhne 2005, in: Eurostat (Hrsg.), Statistik kurz gefasst, Nr. 7, Luxemburg

Reuter, Dieter, 1991, Das Verhältnis von Individualautonomie, Betriebsautonomie und Tarifautonomie, in: Recht der Arbeit, 44. Jg., Heft 4, S. 193–204

Rieble, Volker, 2000, Walter Eucken und die Frage nach der Arbeitsmarktordnung, in: Külp, Bernhard / Vanberg, Viktor (Hrsg.), Freiheit und wettbewerbliche Ordnung, Freiburg, S. 199–219

Rieble, Volker, 2004a, Die Akteure im kollektiven Arbeitsrecht, in: Recht der Arbeit, 57. Jg., Heft 2, S. 78–86

Rieble, Volker, 2004b, Öffnungsklausel und Tarifverantwortung, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht, 35. Jg., Heft 3, S. 405–429

Rieble, Volker, 2006, Gewerkschaftswettbewerb und Tariffähigkeit, in: Sammlung Arbeitsrechtlicher Entscheidungen, 60. Jg., Heft 3, S. 89–94

Rieble, Volker / **Klebeck**, Ulf, 2006, Gesetzlicher Mindestlohn?, in: Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 27. Jg., Nr. 18, S. 829–837

Schmid-Schönbein, Thomas et al., 1989, Editorial: Die Gewerkschaft in der ökonomischen Theorie, in: Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft, Nr. 7, Frankfurt am Main u. a. O., S. 6–12

Schnabel, Claus, 1989, Zur ökonomischen Analyse der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main u. a. O.

Schnabel, Claus, 2000, Tarifautonomie und Tarifpolitik, Köln

Schnabel, Claus, 2003, Tarifpolitik unter Reformdruck, Gütersloh

Schneider, Hilmar et al., 2002, Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich, IZA Research Report, No. 5, Bonn

Schürfeld, Angela, 1998, Droht ein Lohnsenkungswettbewerb in der Europäischen Währungsunion?, in: Wirtschaftsdienst, 78. Jg., Heft 9, S. 543–549

Schulten, Thorsten, 2004, Solidarische Lohnpolitik in Europa: Zur politischen Ökonomie der Gewerkschaften, Hamburg

Schulten, Thorsten, 2006a, Gesetzliche und tarifvertragliche Mindestlöhne in Europa – ein internationaler Überblick, in: Schulten, Thorsten / Bispinck, Reinhard / Schäfer, Claus (Hrsg.), Mindestlöhne in Europa, Hamburg, S. 9–30

Schulten, Thorsten, 2006b, Zwei Modelle für Mindestlohn auf westeuropäischem Niveau, in: VDI-Nachrichten, Nr. 18 vom 5. Mai 2006, S. 2

Seitel, Hans P., 1996, Beschäftigungsschub durch Öffnung der Tarifverträge?, in: Wirtschaftsdienst, 76. Jg., Nr. 2, S. 94–100

Sesselmeier, Werner, 1993, Gewerkschaften und Lohnfindung – Zur arbeitsmarkt- und gewerkschaftstheoretischen Analyse flexibler Lohnstrukturen, Heidelberg

Stettes, Oliver, 2004, Der organisatorische Wandel – Betriebliche Bildung, betriebliche Mitbestimmung und Entlohnungssysteme, Hamburg

Stettes, Oliver, 2006, Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 53. Jg., Heft 2, S. 131–142

Strybny, Derk, 2006, Mindestlohn und Entsendegesetz in Deutschland – unter Berücksichtigung europarechtlicher Entwicklungen, in: Düwell, Franz Josef / Stückmann, Wolfgang / Wagner, Volker (Hrsg.), Bewegtes Arbeitsrecht, Festschrift für Wolfgang Leinemann, Neuwied, S. 795–816

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1997, Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft, Jahresgutachten 1997/98, Stuttgart

Vogel, Alexander, 2004, Neue Wege in der Tarifpolitik: Eine clubtheoretische Analyse, Berlin

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2004, Tarifautonomie auf dem Prüfstand, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.), Dokumentation Nr. 531, Berlin

Kurzdarstellung

Seit Jahren wird in Politik und Wissenschaft recht kontrovers über das deutsche Tarifrecht diskutiert. Die vorliegende Analyse stellt einige der wichtigsten rechtlichen Regelungen dar und erörtert deren ökonomische Auswirkungen. Besonderer Reformbedarf wird beim sogenannten Günstigkeitsprinzip gesehen. Der Gesetzgeber sollte den Günstigkeitsvergleich um den Aspekt der Arbeitsplatzsicherheit erweitern und den zahlreichen betrieblichen Bündnissen eine klare Rechtsgrundlage geben. Außerdem ist zu überlegen, ob die Nachwirkung von Tarifverträgen zeitlich befristet und der Wettbewerb zwischen den Gewerkschaften durch Aufgabe des in der Rechtsprechung entwickelten Prinzips der Tarifeinheit gestärkt werden kann. Forderungen nach einer stärkeren Nutzung des Instruments der Allgemeinverbindlichkeit oder einem gesetzlichen Mindestlohn werden mit Hinblick auf die damit verbundenen negativen Arbeitsmarktwirkungen abgelehnt. Auch eine gesetzliche Stärkung der tarifpolitischen Kompetenzen der Betriebsräte erscheint angesichts der umfassenden Mitbestimmungsrechte ökonomisch nicht ratsam.

Abstract

For years German collective bargaining legislation has been the subject of fierce debate in political and academic circles. The present analysis presents some of the most important statutes and discusses their economic effects. The so-called favourability principle, which allows deviation from collective agreements only in the employees' favour, is considered particularly ripe for reform. The author proposes extending the principle to include arguments involving job security, thus giving the numerous agreements already made on this issue at company level a clear legal basis. The question also arises as to whether collective bargaining agreements, which are currently effective until replaced, should not be subject to time limits. In addition, it might be possible to enhance the competition between unions by abandoning the principle developed by the labour courts of making collective agreements exclusive at plant level. Demands for a legal minimum wage or wider use of decrees extending a wage agreement beyond those represented by its signatories are rejected as detrimental to the labour market. Nor, given the comprehensive right to co-determination, does it seem advisable in economic terms to legislate for an expanded role for works councils in the context of collective bargaining.