

Wagner, Ulrich

**Research Report**

Reform des Tarifvertragsrechts und Änderungen der Verhaltensweisen der Tarifpartner als Voraussetzungen für eine wirksame Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Beiträge der Fachhochschule Pforzheim, No. 90

**Provided in Cooperation with:**

Hochschule Pforzheim

*Suggested Citation:* Wagner, Ulrich (2000) : Reform des Tarifvertragsrechts und Änderungen der Verhaltensweisen der Tarifpartner als Voraussetzungen für eine wirksame Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Beiträge der Fachhochschule Pforzheim, No. 90, Fachhochschule Pforzheim, Pforzheim,  
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:951-opus-952>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/97585>

**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.*



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Fachhochschule  
Pforzheim

**Hochschule  
für Gestaltung  
Technik und  
Wirtschaft**



*Pforzheim University  
of Applied Sciences*

**BEITRÄGE DER  
FACHHOCHSCHULE PFORZHEIM**

---

**Ulrich Wagner**

**Reform des Tarifvertragsrechts und  
Änderungen der Verhaltensweisen  
der Tarifpartner als Voraussetzungen  
für eine wirksame Bekämpfung der  
Arbeitslosigkeit**

---

**Nr. 90**

**Herausgeber:** Ansgar Häfner, Norbert Jost, Karl-Heinz Rau,  
Roland Scherr, Christa Wehner, Helmut Wienert  
(geschäftsführend; [wienert@fh-pforzheim.de](mailto:wienert@fh-pforzheim.de))

**Sekretariat:** Alice Dobrinski  
Fachhochschule Pforzheim,  
Tiefenbronner Str. 65  
75175 Pforzheim  
[dobrinski@vw.fh-pforzheim.de](mailto:dobrinski@vw.fh-pforzheim.de)  
Telefon: 07231/28-6201  
Telefax: 07231/28-6666

**Ausgabe:** Februar 2000

**Ulrich Wagner**

**Reform des Tarifvertragsrechts und Änderungen  
der Verhaltensweisen der Tarifpartner als  
Voraussetzungen für eine wirksame  
Bekämpfung der Arbeitslosigkeit**

Der Beitrag erscheint zugleich in  
„ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und  
Gesellschaft“, Bd. 50 (1999)

Prof. Dr. Ulrich Wagner  
Fachhochschule Pforzheim  
Fachbereich 11  
Studiengangübergreifendes Fachgebiet Volkswirtschaftslehre  
wagner@fh-pforzheim.de

Ulrich Wagner ist seit 1971 Professor für Volkswirtschaftslehre.  
Bevorzugte Forschungsgebiete: Wirtschaftsordnungsfragen,  
Arbeitsmarkttheorie und –politik.

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	2
I. Problemstellung.....	3
II. Zum Problem der Flächentarifverträge.....	3
1. Argumente für Flächentarifverträge .....	4
2. Argumente gegen Flächentarifverträge .....	5
3. Interessenlagen der Tarifpartner .....	8
4. Die Arbeitslosen als vergessene Tarifpartner .....	10
III. Strategien von Tarifpartnern zur Rettung von Flächentarifverträgen.....	12
1. Die ab 1. Januar 1998 geltende Neufassung des Bundesentgelttarifvertrages in der Chemischen Industrie .....	12
2. Der Tarifvertrag „Phönix“ zwischen Ostmetall und der Christlichen Gewerkschaft Metall vom 15. Mai 1998.....	16
IV. Standortsicherungsverträge zwischen Unternehmensleitungen und Belegschaften .....	18
1. Burda Druck GmbH, Offenburg .....	18
2. Viessmann Werke GmbH & Co KG, Allendorf (Eder).....	21
V. Reformfordernisse .....	25
1. Tarifautonomie, Tariffähigkeit und Dezentralisierung .....	25
2. Tarifüblichkeitssperre.....	28
3. Günstigkeitsprinzip .....	28
4. Voraussetzungen für beschäftigungsgünstige Tarifabschlüsse.....	30
5. Fazit.....	34
Literatur .....	36

## Zusammenfassung

Zu den wichtigsten Ursachen der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland gehören die gesetzlichen Regelungen zum Zustandekommen von Tarifverträgen, die Verhaltensweisen der Tarifpartner und das wirtschaftspolitische Umfeld. Positive Ansätze beim Aushandeln beschäftigungsgünstiger Tarifverträge können in der Tariföffnungsklausel des Bundesentgelttarifvertrages der chemischen Industrie und dem Tarifvertragswerk „Phönix“ von Ostmetall und der Christlichen Gewerkschaft Metall gesehen werden. Bei Standortsicherungsverträgen zwischen Unternehmensleitungen und Betriebsräten der Firmen Burda und Viessmann werden die Hürden deutlich, die Gesetzgeber, Rechtsprechung und Gewerkschaftsverhalten vor vernünftigen unternehmensbezogenen Regelungen aufgebaut haben. Voraussetzung für beschäftigungsgünstige, flexible Vereinbarungen auf Unternehmensebene ist die Erweiterung der Tariffähigkeit: Betriebsräte müssen tariffähig werden. Damit muss auch die Tarifüblichkeitssperre fallen. Unumgänglich ist eine Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips: Vom Tarifvertrag abweichende Regelungen sollten per Saldo günstig sein dürfen. Außerdem müssen die Sicherung von Arbeitsplätzen und die Schaffung von Arbeitsplätzen für Outsider als günstig interpretierbar sein. Schließlich ist der Flächentarifvertrag nur zu retten, wenn die Tarifpartner, solange die tatsächliche Arbeitslosigkeit über der als unvermeidlich betrachteten Arbeitslosigkeit liegt, Lohnzuwächse vereinbaren, die den beschäftigungsneutralen Verteilungsspielraum nicht ausschöpfen.

## Summary

An effective approach to reducing unemployment would be to change both the legal framework for negotiating pay agreements and the behaviour of the negotiating partners. The main causes of unemployment in Germany are: the legal conditions affecting the negotiation of pay agreements; the behaviour of the negotiating partners and the politico-economic environment. Positive approaches to achieving pay agreements which protect those currently employed can be seen in the opening clauses in the national agreement for the chemical industry, and the agreement-guidelines „Phönix“ between Ostmetal (the eastern german employers confederation) and the christian metal union. Pay agreements, negotiated between the board and union representatives, which place securing employment for the employees in the forefront, are often impeded from reaching a sensible local solution by: precedent cases, the law, and the behaviour of the unions. As can be seen with the companies Burda and Viessmann. A precondition for flexible local agreements, which secure the employment of the current employees, is that Union representatives must be given the autonomy to negotiate local conditions. At present it is not permitted by law (Works Council Constitution Act) to negotiate conditions locally which are included in the national agreements. Local agreements can only be reached when the differences from national agreements are such that each and every issue in the local agreement is advantageous for the employee. This must be changed to allow a compromise or trade-off between the issues involved. In addition, securing or generating employment must be considered an advantage. In conclusion, national agreements can only be saved – especially when the current unemployment rate is greater than that considered as unavoidable – when the negotiating partners agree pay increases smaller than the productivity increase including inflation. Summary: An effective approach to reducing unemployment would be to change both the legal framework for negotiating pay agreements and the behaviour of the negotiating partners.

## I. Problemstellung

Die Arbeitslosigkeit der Bundesrepublik Deutschland ist eine chronische Massenarbeitslosigkeit. Sie ist nicht mehr konjunkturell erklärbar; sie nimmt von Zyklus zu Zyklus zu. Bei der Suche nach den Ursachen kommt man sehr schnell auf für Deutschland typische institutionelle Arrangements, insbesondere auf die Art und Weise des Zustandekommens von Preisen für den Produktionsfaktor Arbeit. Hierbei spielen die Arbeitsmarktinstitutionen – insbesondere die Tarifautonomie, deren Ausgestaltung, das wirtschaftspolitische Umfeld und das Verhalten der Tarifpartner – eine entscheidende Rolle.

Aus diesem Grunde ist es interessant zu untersuchen: erstens, welche rechtlichen Vorschriften vernünftigen Problemlösungen im Wege stehen und deshalb geändert werden müssten, zweitens, welche Anstrengungen die Tarifpartner unternommen haben, im Rahmen des geltenden Rechtes Arbeitsplätze zu sichern und zu schaffen und drittens, welche Vereinbarungen auf Unternehmensebene zur Erreichung solcher Ziele getroffen wurden. Dabei sollte auch der Frage nachgegangen werden, ob dabei die herrschende Insider-Outsider-Theorie bestätigt wird, nach der die Insider (Beschäftigte) ihre Interessen erfolgreich zu Lasten der Outsider (Arbeitslose) organisieren (vgl. zur Insider-Outsider-Theorie *Franz* 1994, 288-292, *Wagner und Jahn* 1997, 164 ff., *Monopolkommission* 1994, Ziff. 929 f.). Dienten die untersuchten Tarifabschlüsse und Vereinbarungen also nur dem Schutz der Insider gegenüber Arbeitsplatzverlusten oder wurden Outsider Beschäftigungschancen eröffnet?

## II. Zum Problem der Flächentarifverträge

Neben den hohen Lohnnebenkosten, die nur teilweise von den Tarifpartnern zu verantworten sind, werden von den meisten Ökonomen die von den Tarifpartnern vereinbarten Tariflöhne als hauptverantwortlich für die Arbeitslosigkeit gesehen. Dabei spielen zwei Aspekte eine Rolle: die Höhe und die von den Flächentarifvereinbarungen ausgehenden Inflexibilitäten (*Siebert* 1998b, 123-144 und *Frankfurter Institut* 1998).



## 1. Argumente für Flächentarifverträge

Für Flächentarifverträge (in den alten Bundesländern galten 1997 Flächentarifverträge für 49% der Betriebe und 65% der Beschäftigten, *IAB* 1998) werden in der Literatur insbesondere folgende Argumente genannt:

Erstens Transaktionskostenargumente:

- Die Transaktionskosten sind bei Flächentarifen am niedrigsten.
- Durch Flächentarifverträge werden Konflikte von der Unternehmensebene auf die Verbandsebene übertragen, was den Unternehmensfrieden fördert (*Kittner* 1997).
- Es besteht die Gefahr, dass bei unternehmensbezogenen Tarifverhandlungen (Haustarifverträgen) die Macht der Unternehmungen zu schwach ist und die Gewerkschaften eine Unternehmung nach der anderen durch Streikdrohung oder Streik „weichkochen“.

Zweitens externe Effekte:

- Dezentralität kann zwar betriebliche Bedingungen besser berücksichtigen, wird sich aber insbesondere an den Interessen der Insider (den Beschäftigten in der jeweiligen Unternehmung) orientieren (*Görgens* 1997, 393). In der Literatur wird häufig das Volkswagenwerk als Beispiel dafür präsentiert, dass Firmentarifverträge auch nicht zu moderateren Ergebnissen führen als Flächentarifverträge (so u.a. *Schnabel* 1997, 116).
- Unterdurchschnittliche betriebliche Tarifvereinbarungen könnten Kunden und Lieferanten signalisieren, dass der betreffenden Unternehmung das Wasser bis zum Halse steht, und sie könnten deshalb ihre Beziehungen zu dieser Firma überdenken (*Franz* 1996a, 34).
- Es wird vermutet, „...dass (negative) externe Effekte von Tarifabschlüssen auf andere Arbeitnehmer, Arbeitgeber und sonstige Steuerzahler sich desto eher internalisieren lassen, je zentraler bzw. umfassender die Tarifverhandlungen durchgeführt werden.“ (*Schnabel* 1997, 116).

Drittens ethische Ziele:

- Es wird dem von den Gewerkschaften als „gerecht“ propagierten Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ entsprochen.
- Es soll ein inverses Arbeitsangebot verhindert werden.

Schließlich wird vermieden, dass der Staat sich veranlasst sieht, Mindestarbeitsbedingungen festzulegen. „Die Tarifautonomie beruht auf dem vorgestellten Scheitern des individuellen Arbeitsvertrags. Sie ist als Therapie schon nach ihrem historischen Ursprung eine marktfreundlichere Variante zum Staatssozialismus“ (*Konzen* 1996, 26; Kritik an allen diesen Rechtfertigungsgründen findet sich bei *Möschel* 1996, 16 ff. und *Monopolkommission* 1994, Ziff. 904 ff.).

## **2. Argumente gegen Flächentarifverträge**

Den genannten Vorteilen stehen aber auch Nachteile gegenüber: Nur wenn die vereinbarten Tariflöhne für alle Unternehmungen noch hinreichend große Lohnspannen (Differenz zwischen Effektivlohn und Tariflohn) ermöglichen, entsteht keine Arbeitslosigkeit. Solche Spannen sind nur dann zu erwarten, wenn der Tariflohn unter dem markträumenden Lohn liegt. Beim markträumenden Lohn ist die Beschäftigungsmenge maximiert und eine etwa bestehende statistische Arbeitslosigkeit ist dann ausschließlich freiwillige Arbeitslosigkeit, denn es sind nur diejenigen arbeitslos, die erst bei höheren Löhnen Arbeit anbieten würden oder sich in Suchprozessen nach einem für sie optimalen Arbeitsplatz befinden.

Eine von den Unternehmungen gezahlte Lohnspanne führt bei über den markträumenden Löhnen liegenden Tariflöhnen dazu, dass die Effektivlöhne noch stärker über dem markträumenden Löhnen liegen als die Tariflöhne. Die Unternehmungen zahlen nämlich nicht nur dann mehr als tariflich vorgeschrieben, wenn der Tariflohn unter dem markträumenden Lohn liegt und nur auf diese Weise zusätzliche Arbeitskräfte angelockt werden können, sondern auch, wenn sie davon ausgehen können, dass dadurch der Quotient aus Output pro Zeit-

einheit und Lohnkosten pro Zeiteinheit zunimmt (Effizienzlohntheorie, vgl. *Franz* 1994, 296-305, *Wagner* und *Jahn* 1997, 109-129).

Die Lohnspanne ist somit kein Indiz dafür, dass der Tariflohn unter dem markträumenden Lohn liegt (*Monopolkommission* 1994, Ziff. 924 ff.). Neben der Lohnspanne muss deshalb auch die Lohndrift (Differenz der Änderungsraten von Effektivlöhnen und Tariflöhnen) beobachtet werden. Empirisch zeigt sich, dass in den alten Bundesländern etwa die Hälfte der tarifgebundenen Unternehmungen eine Lohnspanne zahlt (*IAB* 1999); die Lohndrift ist negativ, d.h. die Wachstumsrate der Effektivlöhne liegt unter der Wachstumsrate der Tariflöhne.

Zu hohe Tariflöhne verhindern die insbesondere durch Produktivitätsunterschiede notwendigen Differenzierungen zwischen Unternehmungen verschiedener Branchen und Regionen. Das gilt insbesondere für die neuen Bundesländer, in denen die Produktivitätsunterschiede zwischen den Betrieben noch sehr viel höher sind als in den alten Bundesländern (*Mummert* und *Wohlgemuth* 1998, 31). Eine hohe und dauerhafte Arbeitslosigkeit muss – zumindest auch – darin begründet sein, dass die Tariflöhne über den markträumenden Löhnen liegen. Damit produzieren die Tarifpartner mit dem Abschluss derartiger Flächentarifverträge Arbeitslosigkeit.

Bis etwa 1973 waren die Tariflöhne so niedrig, dass genügend differenzierte Lohnspannen und eine positive Lohndrift entstehen konnten und auf diese Weise Strukturänderungen bei Erhaltung der Vollbeschäftigung möglich waren. Zudem wurde das Arbeitsangebot durch die Anwerbung von Gastarbeitern erhöht. Das Ergebnis waren Arbeitslosenquoten von unter einem Prozent. Der Strukturwandel führte nicht zur Arbeitslosigkeit, da die durch unterschiedliche Lohnspannen zustande gekommenen Lohndifferenzierungen dazu führten, dass Arbeitskräfte von den Schrumpfbranchen und Problemregionen in die wachstumsstarken Branchen und Regionen wanderten. So ist bis 1973 beispielsweise die Landwirtschaft auf ein Drittel der ursprünglichen Beschäftigtenzahlen geschrumpft, ohne dass die Betroffenen arbeitslos wurden bzw. längere Zeit arbeitslos blieben.

Seit etwa 1974 ist diese tarifpolitische Voraussetzung für Vollbeschäftigung systematisch beseitigt worden. Folgende Gründe dürften dafür maßgeblich gewesen sein:

- Die Gewerkschaften verfolgten einen aggressiveren, auf Umverteilung gerichteten Kurs.
- Zusätzlich war es Strategie der Gewerkschaften, hohe Sockelbeträge durchzusetzen. Einmal entsprachen diese hohen Sockelbeträge dem gewerkschaftlichen Gerechtigkeitsideal, nach dem eine gleichere Verteilung eine gerechtere Verteilung bedeutet. Zum Zweiten haben die Gewerkschaften dies gezielt als „Rationalisierungsspeitsche“ eingesetzt. Die Arbeitsplätze der gering Qualifizierten sollten wegrationalisiert werden, da diese Arbeitsplätze keine Selbstverwirklichung der dort Beschäftigten, sondern nur stupide Arbeit zuließen. Die so freigesetzten Arbeiter sollten dann an Arbeitsplätzen weiterbeschäftigt werden, die ein höheres Maß an Arbeitszufriedenheit sicherstellen sollten. Dies führte dazu, dass sich die Arbeitskosten derjenigen, die wenig qualifiziert waren, überproportional verteuerten („Sockelbetragsarbeitslosigkeit“). Der technische Fortschritt produzierte einen Bias zugunsten von qualifizierten und zu Lasten von gering qualifizierten Arbeitnehmern (*Berthold und Fehn 1998, 461*). Der Wunsch, diese Arbeitsplätze zu beseitigen, ging voll in Erfüllung. Der zweite Wunsch, nämlich den Freigesetzten bessere Arbeitsplätze anzubieten, blieb unerfüllt.
- Verstärkt wird diese so produzierte Arbeitslosigkeit der gering Qualifizierten durch „...die zunehmende internationale Verflechtung der Märkte, die es in steigendem Maße ermöglicht, transportfähige Produkte in Ländern mit vergleichsweise niedrigen Lohnstückkosten herzustellen“ (*SVR 1998/99, Ziff. 426*).
- Dieses Problem ist persistent geworden, da die nicht qualifizierten Arbeitskräfte zu Langzeitarbeitslosen geworden sind und die Vermittelbarkeit mit wachsender Dauer der Arbeitslosigkeit sinkt. Damit verstärkt sich die Arbeitslosigkeit selbst. 1998 ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen in den alten Bundesländern von 34 auf 37% und in den neuen Bundesländern von 28 auf 33% gestiegen (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*

vom 11.1.1999, 15; SVR 1998/99, Tabelle 77). In den alten Bundesländern sind 46% der Arbeitslosen Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung; bei den Beschäftigten beträgt ihr Anteil nur 18%, mit sinkender Tendenz.

- Die Ölkrise wirkte ökonomisch wie ein Produktivitätsrückschritt. Gleichwohl wurde die ölpreisbedingte Erhöhung der Preise der Lebenshaltung erfolgreich zum Argument für Lohnerhöhungen gemacht. Die Tarifpartner sind dabei offensichtlich von der Fiktion ausgegangen, dass das, was die OPEC-Länder mit der Ölpreiserhöhung von unserem Sozialprodukt zusätzlich beansprucht haben, noch einmal verteilt werden kann. Damit war die Anpassung an diese Herausforderung entscheidend erschwert worden (*Lenel* 1997, 93). Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass dies auch bei unternehmensbezogenen Tarifverträgen passiert wäre.
- Die Freigabe des Wechselkurses gegenüber dem US-Dollar und die damit verbundene DM-Aufwertung hat zur Beseitigung der Unterbewertung der DM und der damit verbundenen Quasi-Subventionierung der deutschen Exporte geführt.
- Die Tarifpartner waren bei ihren Lohnverhandlungen (1974 sind die Tariflöhne durchschnittlich um 14% gewachsen) von zu erwartenden zweistelligen Inflationsraten ausgegangen. Die tatsächlichen Inflationsraten waren dann aber erheblich niedriger als die antizipierten, was darauf zurückzuführen war, dass die Bundesbank durch die Aufgabe des Festkurssystems von Bretton Woods zur Geldmengensteuerung befähigt wurde.
- In den neuen Bundesländern gab es im Gegensatz zu den alten Bundesländern nicht 25 Aufbaujahre mit Löhnen, die mit Vollbeschäftigung kompatibel waren, sondern es wurden sofort Löhne eingeführt, die den Interessen der westdeutschen Insider und Unternehmungen, die dort gar nicht investieren wollten, entsprachen (*Wagner* 1994, 191 ff.).

### **3. Interessenlagen der Tarifpartner**

Warum haben die Tarifpartner diese Irrtümer nicht korrigiert? Die Gründe dafür dürften die folgenden sein:

- Weder bei Arbeitgeber- noch bei Arbeitnehmerverbänden hat das Ziel „Vollbeschäftigung“ einen hohen Stellenwert (*Görgens* 1997, 395).
- Die Gewerkschaften vertreten nicht die Interessen der Arbeitslosen, sondern nur diejenigen der Mitglieder, also der Beschäftigten (Insider).
- Die Arbeitgeberverbände vertreten weder die Interessen der arbeitslosen Outsider noch diejenigen der in ihrer Mehrheit an niedrigen Lohnkosten interessierten Mitgliedsfirmen, sondern sie vertreten die Interessen derjenigen Mitgliedsfirmen, die im Arbeitgeberverband das Sagen haben. Dies sind die drei, vier oder fünf größten Mitgliedsfirmen. Diese sind primär daran interessiert, dass die anderen Firmen die gleichen Löhne zahlen müssen wie sie selbst. Die Höhe dieser Löhne ist zwar nicht vollkommen unwichtig, aber sekundär.
- Die großen Firmen, die die Arbeitgeberverbände dominieren, sind im Zweifelsfall auch die produktivsten und können damit die von ihnen selbst zu verantwortenden Lohnkosten am ehesten verkraften.
- Die großen Mitgliedsfirmen sind als multinational agierende Firmen viel eher als kleine oder mittelgroße Unternehmungen dazu in der Lage, sich den negativen Wirkungen dieser Tarifabschlüsse durch Produktionsverlagerungen ins Ausland zu entziehen.

Insofern ist die Frage berechtigt, ob von den Arbeitgebern überhaupt die notwendige Gegenmacht zu den an hohen Lohnzuwachsrate interessierten Gewerkschaften ausgeht. Insgesamt dürften die Arbeitslosen als vergessene Tarifpartner identifiziert sein. Die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften haften nämlich nicht für die Folgen ihrer Entscheidungen: die Arbeitslosigkeit. „Der markträumende Gleichgewichtspreis als verbindliches Tarifziel ist eine tarifpolitische Illusion. Die Tarifparteien trifft zwar am Rande auch eine Gemeinwohlbindung; doch ist deren Verletzung, wenn der inhaltliche Gestaltungsspielraum der Autonomie nicht ausgehöhlt werden soll, nur in Exzessfällen justizabel“ (*Konzen* 1996, 27).

Obgleich die Tarifautonomie zu den bindungsbedürftigen Institutionen gehört, fehlt jede Bindung (zum Begriff der bindungsbedürftigen Institution vgl. *Leipold*

1998, 168). Nirgendwo ist mit so dramatischen Folgen wie auf den Arbeitsmärkten gegen das von Walter Eucken postulierte konstituierende Prinzip für eine funktionsfähige Wettbewerbsordnung, das Prinzip der Haftung, verstoßen worden. Würde das Volkswagenwerk den Preis für die Basisversion des Golf auf 50.000 DM festlegen und ein Jahr später auf einer Pressekonferenz bekannt geben, für den rückläufigen Absatz sei die Regierung verantwortlich, dann würde jeder Journalist zu Recht schreiben, dass die Wolfsburger spinnen. Das gleiche Argument der Tarifpartner, insbesondere der Gewerkschaften, bezogen auf den Arbeitsmarkt, wird hingegen häufig nicht als Scharlatanerie erkannt und entlarvt.

Allerdings hat sich der Staat im Stabilitätsgesetz selbst die Zuständigkeit für die Vollbeschäftigung gegeben, ohne die Gruppen, die über entscheidende beschäftigungspolitische Instrumente verfügen, zur Rechenschaft ziehen zu können (Görgens 1997, 397). Die Tarifpartner mussten also die Verantwortung für ihr eigenes Handeln nicht an den Staat abschieben, „sondern im vorliegenden Fall hat der Staat die Verantwortung an sich gezogen“ (ebendort).

#### **4. Die Arbeitslosen als vergessene Tarifpartner**

Schuld an der Beschäftigungsmisere ist nach Ansicht vieler Autoren die Trennung von Regelungskompetenz (die bei den Tarifpartnern liegt) und Haftung für die Folgen. Ökonomisch haften diejenigen, die arbeitslos werden oder bleiben. Politisch haftet die Regierung, die ihre Probleme aber mit Hilfe der Sozialpolitik zu Lasten der steuerzahlenden Arbeitnehmer löst. Das Ergebnis ist also kollektive Selbstausbeutung. So stellen Geue und Weber (1998, 289) fest, „... dass sich das Mischungsverhältnis zwischen wirtschaftspolitischen Regelungen und tarifpolitischer Verantwortung in der Weise gewandelt hat, dass bis in die 80er Jahre die Tarifpolitik wirtschaftspolitisch zugleich gestärkt und von der Verantwortung für Arbeitslosigkeit befreit wurde“.

Während der mit geldpolitischer Regelungskompetenz ausgestatteten Deutschen Bundesbank die Aufgabe vorgegeben wurde, den Geldwert zu stabilisie-

ren, sind den Tarifpartnern für die Beschäftigung bzw. Arbeitslosigkeit keine vergleichbaren Vorgaben gemacht worden (*Görgens* 1997, 395). Die Arbeitslosen sind die vergessenen Tarifpartner. Zu ihren Lasten gehen die Tarifverträge. So wirken die Tarifverträge als Verträge zu Lasten Dritter (*Möschel* 1996, 14 und *Monopolkommission* 1994, Ziff. 891). Warum wehren sich die Arbeitslosen nicht gegen dieses System?

- Die Arbeitslosen erkennen den Zusammenhang zwischen Tarifverträgen und ihrer eigenen Arbeitslosigkeit nicht. Bei den Gedenkfeiern für die ermordeten Sozialisten Rosa Luxemburg und Karl Liebknecht am 9.1.1999 trugen die Beteiligten Transparente mit der Aufschrift „Jobs her! Löhne rauf!“ Die Gewerkschaften und der zurückgetretene Finanzminister erzählen den Arbeitslosen, ihre Chance einen Arbeitsplatz zu bekommen, sei umso größer, je höher die Löhne der Beschäftigten sind (das so genannte Kaufkraftargument). Auf die Aufforderung des Wirtschaftsministers Müller, bei den Lohnverhandlungen zurückhaltend zu sein, antwortete der Vorsitzende der IG-Metall, *Zwickel*, es sei sinnvoll, dass die Gewerkschaften mit ihrer Tarifpolitik einen Beitrag zur Stärkung der Binnennachfrage leisten (*Neue Zürcher Zeitung*, 30.12.1998, 11).
- Das Sozialsystem beschert den Arbeitslosen ein Einkommen, das insbesondere bei den Angehörigen der unteren Lohngruppen nicht nennenswert über dem Arbeitseinkommen liegt. Dies führt zu freiwilliger Arbeitslosigkeit. Hinzu kommt, dass bei Arbeitsaufnahme eines Sozialhilfeempfängers, „...die Sozialhilfe in weiten Bereichen eins zu eins mit dem Anstieg des Familieneinkommens gekürzt (wird)“ (*Sinn* 1998, vgl. auch *Soltwedel* 1997).
- Die Interessen der Arbeitslosen sind entsprechend der „Logik des kollektiven Handelns“ kaum organisierbar (*Olson* 1968). „Tatsächlich gibt es kaum eine soziale Gruppe, die heterogener, schlechter organisiert und infolgedessen machtloser ist als die der Arbeitslosen“ (*Wagner und Jahn* 1997, 256).
- Die Arbeitslosen sind nicht tariffähig, da ihnen die Machtmittel zur Durchsetzung ihrer Interessen fehlen. Gegen wen sollte sich mit welchen Konsequenzen ein Streik der Arbeitslosen richten?



### **III. Strategien von Tarifpartnern zur Rettung von Flächentarifverträgen**

Die Konsequenz aus diesen Überlegungen muss eine Reform des Tarifvertragsrechts sein, es sei denn, die Tarifpartner sind aus eigener Kraft doch in der Lage, den Flächentarif – an dem sie offensichtlich beide ein starkes Interesse haben – zu retten. Deshalb ist zu fragen, ob es erstens Ansätze der Tarifpartner gibt, die Flächentarifverträge zu flexibilisieren und sie damit mit einem höheren Beschäftigungsstand kompatibel zu machen, und zweitens, ob bestehende Tarifverträge Unternehmungen so viel Gestaltungsspielräume eröffnen können, dass diese mit ihren Belegschaften Vereinbarungen zur Rettung vorhandener und vielleicht sogar zur Schaffung neuer Arbeitsplätze treffen können. Für beide Bereiche gibt es – jedoch mit Einschränkungen – jeweils zwei Erfolgsmeldungen.

#### **1. Die ab 1. Januar 1998 geltende Neufassung des Bundesentgelttarifvertrages in der Chemischen Industrie**

Wenn man in der Bundesrepublik nach einigermaßen vernünftigen Tarifabschlüssen sucht, sind die Aussichten fündig zu werden erfahrungsgemäß in der Chemischen Industrie am größten. In der Chemie ist am 1.1.1998 für die alten Bundesländer ein „Entgeltkorridor“ in Kraft getreten. Dabei gibt es zwei interessante neue Vorschriften: eine Tariföffnungsklausel (§ 10 Bundesentgelttarifvertrag, im Folgenden BETV) und eine Tarifergänzungsklausel (§ 11 BETV). Seit 1.1.1999 gelten diese Vereinbarungen auch für die neuen Bundesländer.

„Die Tariföffnungsklausel eröffnet unter bestimmten Voraussetzungen eine Flexibilisierung der Tarifentgelte nach unten. Die Tarifergänzungsklausel betrifft die mögliche Beteiligung der Beschäftigten am Unternehmenserfolg, insbesondere durch Einmalzahlungen.“ (*Erläuterungen* 1998, 4; diese „Erläuterungen zum Entgeltkorridor“ sind vom Bundesarbeitgeberverband Chemie herausgegeben, aber mit dem Hauptvorstand der IG Chemie abgestimmt worden). Sinn dieser Klauseln ist: „Die Starrheit des Flächentarifvertrages wird einerseits mit

dem Ziel der Kostenersparnis zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungssicherung gelockert. Andererseits sollen bei einer guten Ertragslage die Mitarbeiter am Unternehmenserfolg stärker beteiligt werden“ (ebendort). Beschäftigungssicherung und Mitarbeiterbeteiligung sind eindeutig der Wahrung von Insiderinteressen zuzuordnen, von der Eröffnung von Outsiderchancen ist an dieser Stelle noch nichts erkennbar.

In § 10 BETV heisst es: „Zur Sicherung der Beschäftigung und/oder zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit am Standort Deutschland, insbesondere auch bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten, können Arbeitgeber und Betriebsrat mit Zustimmung der Tarifvertragsparteien für Unternehmungen und Betriebe durch befristete Betriebsvereinbarung bis zu 10% von den bezirklichen Tarifentgeltsätzen abweichende niedrigere Entgeltsätze ... vereinbaren. ... Beschäftigungssichernd und wettbewerbsverbessernd sind unter anderem beschäftigungserhaltende und beschäftigungsfördernde Investitionen am Standort, die Vermeidung von Entlassungen, die Vermeidung der Verlagerung von Produktion, sonstiger Aktivitäten oder Investitionen ins Ausland oder die Vermeidung von Ausgliederungen“. Abgesehen von der Formulierung „beschäftigungsfördernde Investitionen“ ist diese Klausel der Standortsicherung zur Wahrung von Insiderinteressen gewidmet. Gleichwohl ist sie gegenüber den starren Regelungen der Tarifverträge anderer Industrien ein großer Fortschritt.

Dies muss allerdings etwas abgeschwächt werden, weil diese Klausel die Unternehmensleitungen keineswegs ermächtigt, mit den Betriebsräten die Anwendung dieser Klausel zur Beschäftigungssicherung zu vereinbaren. Beide Seiten können sich lediglich darauf verständigen, dies bei den Tarifvertragsparteien zu beantragen. In den *Erläuterungen* zum Entgeltkorridor heisst es zwar, die Tarifüblichkeitssperre (§ 77 Absatz 3 BetrVG) könnten „... die Tarifvertragsparteien .. dadurch beseitigen, dass sie im Tarifvertrag den Betriebsparteien den Abschluss ergänzender Betriebsvereinbarungen ausdrücklich gestatten. Von dieser Möglichkeit haben die Chemie-Tarifvertragsparteien Gebrauch gemacht“ (*Erläuterungen* 1998, 5). Insofern sei die betriebsverfassungsrechtliche Regelungssperre und die Unabdingbarkeit der Tarifentgelte aufgehoben worden. Aber: „Voraussetzung für die Wirksamkeit der Betriebsvereinbarung ist die

Zustimmung der Tarifvertragsparteien. Zuständig sind die Bundestarifvertragsparteien, also der Bundesarbeitgeberverband Chemie und der Hauptvorstand der IG Chemie“ (ebenda, 8).

Welches sind die Gründe für diese doppelte Zustimmungspflicht? Sind Unternehmensleitung und Betriebsrat auch gemeinsam nicht dazu in der Lage, die Situation der Unternehmung zu erkennen und die richtigen Konsequenzen zu ziehen? Oder fürchten die Gewerkschaften, dass sich die Betriebsräte, ohne die Gewerkschaft zu konsultieren, über den Tisch ziehen lassen? Oder ist letztendlich die Verbandsmacht doch wichtiger als für die Unternehmungen und ihre Belegschaften vernünftige Vereinbarungen? Nach Aussagen des Bundesarbeitgeberverbandes Chemie haben die Bundes-Tarifpartner aber allen Anträgen, von der Tariföffnungsklausel Gebrauch zu machen, zugestimmt. Die Gewerkschaft hat aber auch in allen Fällen bei der Zustimmung darauf bestanden, dass diese Tariföffnungen *befristet* wurden.

Die Tarifiergänzungsklausel (§ 11 BETV) lautet: „Die Tarifvertragsparteien erwarten von Arbeitgebern, deren wirtschaftliche Situation dies erlaubt, dass sie die Beschäftigten am Unternehmenserfolg beteiligen. Die Beteiligung am wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens kann insbesondere durch eine Einmalzahlung geschehen.“ Diese Beteiligung am Unternehmenserfolg „... ist nicht erzwingbar. Insofern bleibt es dem Arbeitgeber überlassen, ob er von der Tarifregelung Gebrauch macht.“ Es handelt sich nicht um eine tarifliche Mindestnorm, „... sondern um eine an den Arbeitgeber gerichtete Erwartungsklausel.“

Es bleibt die Frage offen, warum man die Tarifiergänzungsklausel derart unverbindlich gehalten hat und warum man diese Tarifiergänzungsklausel nicht mit der Tariföffnungsklausel kombiniert hat. Eine Kombination könnte in der Weise erfolgen, dass die Unternehmung bei der Wahrnehmung der Tariföffnungsklausel verbindlich zusagt, dass im Gegenzug die Belegschaft am – durch die Tariföffnung u.U. erst ermöglichten – Unternehmenserfolg beteiligt wird. Dies könnte ein Einstieg in beschäftigungsgünstigere Tarifabschlüsse sein: Die gewerkschaftliche Zustimmung zu sehr moderaten Tarifabschlüssen könnte durch verbindliche Gewinnbeteiligungsvereinbarungen ermöglicht werden. Die Unter-

nehmungen würden durch niedrigere Lohnkosten konkurrenzfähiger. Die Einkommen der Arbeitnehmer müssten durch die Gewinnbeteiligung letztendlich nicht niedriger sein als bei höheren Tariflohnzuwächsen. Die Motivation für Entlassungen oder Nichteinstellungen (zu hohe Lohnkosten) fiel aber weg, da Gewinnbeteiligungen keine Kosten, sondern Ergebnisverwendung sind (zu den Vor- und Nachteilen firmenspezifischer Gewinnbeteiligungen Siebert 1998b, 161-164).

Zum Schluss noch einmal zurück zu der Frage, warum die Chemie-Tarifpartner einerseits eine derartige Flexibilisierung vereinbart haben, andererseits die Wahrnehmung der eröffneten Möglichkeiten von der Zustimmung des Bundesarbeitgeberverbandes und des Hauptvorstandes der IG Chemie abhängig gemacht haben. Eine Antwort auf diese Frage gibt eine Protokollnotiz zur Tariföffnungsklausel: „Hintergrund für die Einführung der Tariföffnungsklausel war der Vorschlag der Arbeitgeber zur Schaffung einer tariflichen Spartenlösung für die Chemiefaser-, kunststoffverarbeitende und kautschukverarbeitende Industrie ...“ (*Erläuterungen* 1998, 14). Und weiter: „Bei einer Spartenlösung hätte ... die Gefahr bestanden, dass die Chemie-Flächentarifverträge im Laufe der Zeit durch immer neue Spartentarifregelungen aufgelöst worden wären. Insofern trägt die jetzt gefundene Lösung einer Tariföffnungsklausel zur Sicherung des Flächentarifvertrages bei gleichzeitiger Öffnung betrieblicher Spielräume bei“ (ebenda, 15).

Es ging also um die Rettung des Flächentarifvertrages bei heterogenen Produktionsprofilen der Unternehmungen. Durch die Öffnungsklausel sollte verhindert werden, dass für Chemie auf der einen Seite und Chemiefaser-, kunststoffverarbeitende und kautschukverarbeitende Industrie auf der anderen Seite unterschiedliche Tarifverträge abgeschlossen werden müssen. Durch die doppelte Zustimmungspflicht sollte offensichtlich sichergestellt werden, dass die chemische Industrie (im engeren Sinne) davon wirklich nur in Notsituationen Gebrauch macht. Die Sonderregelungen für die kunststoff- und kautschukverarbeitende Industrie dürfte insbesondere darauf zurückzuführen sein, dass diese Industrien besonders lohnintensiv sind und eine große Abhängigkeit von der

Autoindustrie besteht, wo sie im Wettbewerb mit Betrieben stehen, die in anderen Verbänden organisiert sind.

## **2. Der Tarifvertrag „Phönix“ zwischen Ostmetall und der Christlichen Gewerkschaft Metall vom 15. Mai 1998**

Das heikelste Kapitel der Lohnfindung in den Neuen Bundesländern dürfte im Metallbereich geschrieben worden sein. Im Frühjahr 1991 kam es zu einem Pilotabschluss für die ostdeutsche Metallindustrie mit der IG-Metall im Tarifbezirk Mecklenburg-Vorpommern. Dieser später teilweise revidierte Abschluss sah ursprünglich vor, im Osten mit 65% der Westlöhne zu beginnen und in drei Schritten bis April 1994 100% der Westlöhne zu erreichen. Er kam zwar noch unter der Voraussetzung falscher Produktivitätsannahmen zustande, die sich in den „Materialien zum Bericht zur Lage der Nation“ von 1987 fanden. Diese Zahlen stammten vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), das sie wiederum DDR-offiziellen Statistiken entnahm, die das Institut angeblich für glaubwürdig hielt (vgl. zu diesen Statistiken v. d. Lippe 1994). Gleichwohl mussten Metall-Arbeitgeber wie Gewerkschaften durch bloßen Augenschein in dieser Zeit schon gemerkt haben, dass die Produktivität in den neuen Bundesländern sehr viel geringer war. Warum die Arbeitgeber diesem Tarifvertrag nicht ihre Unterschrift verweigert haben, darüber darf immer noch spekuliert werden (Hasse 1997 und Wagner 1994, 192 f.). Trotz späterer Korrekturen nach unten liegen die Lohnstückkosten in der Metallindustrie im Osten heute noch 15% über denen des Westens.

Interessant ist, dass am 15.5.1998 der in der Überschrift genannte Tarifvertrag als Alternative zu dem mit der IG-Metall geschlossenen zustande kam. Eine Broschüre zu diesem „Phönix“ genannten Tarifvertrag trägt den Untertitel „Eine Chance für den Flächentarifvertrag“. Die Kernpunkte dieses zwischen Ostmetall (Metall-Arbeitgeberverband für Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt) mit der bis dahin kaum bekannten Christlichen Gewerkschaft Metall abgeschlossenen Tarifvertrages sind

- jährliches Zeitkonto für jeden Mitarbeiter,
- tarifliche Schwankungsbreite des individuellen Arbeitszeitkontos von  $\pm 200$  Stunden (bezogen auf die Jahresarbeitszeit),
- Möglichkeit der Veränderung der Schwankungsbreite durch freiwillige Betriebsvereinbarung,
- Urlaubstage dürfen vom Arbeitnehmer an die Unternehmung „verkauft“ werden,
- Rechtsanspruch auf Mitarbeiterbeteiligung,
- zwingend vorgeschriebenes Schlichtungsverfahren,
- Stundenlöhne, die mit den mit der IG-Metall vereinbarten identisch sind, allerdings auf Basis neuer Grundsätze für die Arbeitsbewertung (*Ostmetall und Christliche Gewerkschaft Metall* 1998 a und b).

Hintergründe für diesen nahezu revolutionären Abschluss dürften gewesen sein

- die zu erwartende Kündigung des Manteltarifvertrages mit dem Ziel der Einführung der 35-Stunden-Woche in den Neuen Bundesländern,
- nicht tarifgebundenen Unternehmungen eine Tarifvertragsalternative zu bieten,
- eine Grundlage für den Abschluss von Individualverträgen mit Arbeitnehmern anzubieten, die nicht Mitglied in der IG-Metall sind,
- der IG-Metall zu signalisieren, dass sie nicht der einzig mögliche Tarifpartner ist.

So ist es nicht verwunderlich, dass der damalige stellvertretende IG-Metall-Vorsitzende und heutige Bundesarbeitsminister *Riester* die Tarfmächtigkeit der Christlichen Gewerkschaft Metall bezweifelte und diese Gewerkschaft schlicht als Fata Morgana abgetan hat (*Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 18.5.1998, 19).

Nach Aussagen von Ostmetall haben mittlerweile 150 Unternehmungen des Verbandsgebietes „ernsthaftes Interesse“ an „Phönix“ gezeigt, von denen 80 dabei seien, den Vertrag zu übernehmen. Verwirklicht wurde er allerdings erst in 5 Unternehmungen. In jedem Fall sei – so Ostmetall-Chef *Winkler* – dieser

Vertrag „ein belebendes Element für den Wettbewerb unter den Gewerkschaften“ (*Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 4.12.1998, 18).

Die Chance, mit mehreren Gewerkschaften Tarifverträge abzuschließen, eröffnet Möglichkeiten,

- flexiblere Tarifverträge abzuschließen,
- Flächentarifvertragsalternativen insbesondere für nicht verbandsgebundene Unternehmungen zu schaffen,
- zu moderateren Tarifabschlüssen zu kommen,
- Beschäftigungschancen insbesondere für nicht gewerkschaftlich gebundene Arbeitslose zu eröffnen,
- Standortverlagerungen ins Ausland zu vermeiden,
- mit der Möglichkeit des „Verkaufs“ von Urlaubstagen das Günstigkeitsprinzip neu zu interpretieren.

Es gibt bereits erste Haustarifverträge mit der Christlichen Gewerkschaft Metall. So hat am 10.3.1999 Jenoptik einen Zwei-Jahres-Haustarifvertrag mit der CGM abgeschlossen, der auf vehementen Protest der IG-Metall gestoßen ist (*Handelsblatt* vom 19./20.3.1999, 5).

#### **IV. Standortsicherungsverträge zwischen Unternehmensleitungen und Belegschaften**

Im Folgenden sollen zwei Standortsicherungsversuche von Unternehmungen gezeigt werden. Dabei wird deutlich werden, was im Rahmen des geltenden Tarifrechts möglich ist und welche tarifrechtlichen Regelungen solchen Versuchen im Wege stehen.

##### **1. Burda Druck GmbH, Offenburg**

Die Burda Druck GmbH ist Mitglied im Arbeitgeberverband Druck, hat aber keine Beschäftigten. Die Arbeitnehmer sind bei den Einzelfirmen beschäftigt, die

aber dem Arbeitgeberverband nicht beigetreten sind. Haustarifverträge wurden nicht abgeschlossen, sondern die Einzelverträge enthielten die Regelungen des Flächentarifvertrages. Die Struktur der Zuschläge wurde allerdings nicht übernommen.

Aufgrund eines dramatischen Preisverfalles bei gleichzeitigen Personalkostensteigerungen war geplant worden, 1996 von 1200 Beschäftigten 400 zu entlassen. Um dies abzuwenden, einigte sich die Unternehmensleitung mit dem Betriebsrat darauf, bis Ende des Jahres 2000 von der 35- zur 39-Stunden-Woche zurückzukehren. Für zwei dieser vier zusätzlichen Stunden wurden die Grundvergütung und die Zuschläge, für weitere zwei nur die Zuschläge gezahlt. Außerdem entfielen laut Betriebsvereinbarung vom 1.5.1998 an bisher garantierte Leistungen wie Zusatzurlaub für langjährige Betriebszugehörigkeit, Teile der Weihnachtsgratifikationen, Jubiläumszuwendungen und Sonderurlaube, soweit sie über die Regelungen der Tarifverträge hinausgingen. In drei Schritten entfielen ferner die freiwilligen übertariflichen Zulagen auf Stundenlohn bzw. Monatsgehalt sowie feste Zulagen wie Leistungs-, Arbeitsplatz-, Tätigkeits- und Funktionszulagen. Darüber hinaus wurde der Wegfall von Ausfallschichtzuschlägen, Überstundenzuschlägen, Wochenend- und Feiertagsprämien, bezahlten Ruhepausen und über sechs Wochen hinausgehende Urlaubstage vereinbart. Interessant ist auch, dass in der Betriebsvereinbarung die Maschinenbesetzung im Tiefdruck auf drei Facharbeiter festgeschrieben wurde. Der Betriebsrat hatte vorher vier Facharbeiter pro Maschine durchgesetzt, gebraucht werden nach Meinung der Firma zwei.

Das Einsparungspotenzial dieser Vereinbarung wurde in der Betriebsvereinbarung zwischen der Burda Druck GmbH und dem Betriebsrat mit jährlich 30 Millionen DM angegeben. Wegen der Tarifüblichkeitssperre des § 77 Absatz 3 BetrVG wurden Einzelverträge mit jedem einzelnen Mitarbeiter geschlossen. 98% der Mitarbeiter stimmten diesen Regelungen zu. Für diese Mitarbeiter hat die Unternehmensleitung eine Beschäftigungsgarantie bis Ende 2000 abgegeben. Für die restlichen 2% der Beschäftigten wurden die Regelungen des Beschäftigungssicherungsvertrages der Druckindustrie vom April 1996 übernommen, der eine 30-Stunden-Woche ohne Lohnausgleich vorsah. Außerdem wur-



den diese Mitarbeiter nicht in das neue 4-Schichten-System übernommen, sondern in ein 2-Schichten-System eingebunden. Zusätzlich verpflichtete sich die Burda-Geschäftsführung, bis zum 31.12.2000 auf Outsourcing von Betriebsteilen der Burda Druck GmbH Offenburg zu verzichten, freiwillig ausscheidenden Mitarbeitern Existenzgründungsprämien zu zahlen und im Herbst 1996 eine weitere 3,28 m breite Tiefdruckrotation aufzubauen.

Eine Klage Betroffener vor dem Arbeitsgericht Offenburg endete mit einem außergerichtlichen Vergleich: Sie durften weiterhin 35 Stunden arbeiten. Die IG-Medien beantragte vor diesem Gericht die Unterlassung der mit den 98% der Beschäftigten abgeschlossenen Verträge. Das Offenburger Arbeitsgericht lehnte dies ab, da es sich um einzelvertragliche Regelungen und nicht um eine Betriebsvereinbarung handelte. Es wurde aber festgestellt, dass diese Einzelverträge von der faktischen Wirkung her eine sehr große Ähnlichkeit mit einer (nicht zulässigen) Betriebsvereinbarung hätten. Dagegen hat die IG-Medien Beschwerde beim Landesarbeitsgericht Baden-Württemberg eingelegt. Am 22.9.1998 hat das *Landesarbeitsgericht* (1998) zugunsten von Burda entschieden, da es sich nicht um eine unzulässige Betriebsvereinbarung, sondern um einzelvertragliche Regelungen handele. Dagegen hat wiederum die IG Medien mit Schreiben vom 20.11.1998 Rechtsbeschwerde beim Bundesarbeitsgericht eingelegt.

Am 20.4.1999 hat der erste Senat des Bundesarbeitsgerichtes den angefochtenen Bescheid aufgehoben und die Sache an das Landesarbeitsgericht zurückverwiesen: „Nach ständiger Rechtsprechung kann sich eine Gewerkschaft gegen Eingriffe in ihre Koalitionsfreiheit mit einem Unterlassungsanspruch wehren“ (*Bundesarbeitsgericht*, 1999). Interessant ist in diesem Zusammenhang wieder die Interpretation des Günstigkeitsprinzips durch das Bundesarbeitsgericht: „Eine günstigere Regelung lag aber hier nicht vor. Die Beschäftigungsgarantie kann nicht in den Günstigkeitsvergleich einbezogen werden“ (ebendort). Das Gericht konnte aber nicht abschließend entscheiden, da die Vorinstanzen die Frage nicht geklärt hatten, ob die Arbeitgeberinnen überhaupt tarifgebunden waren. Dies muss jetzt vom Landesarbeitsgericht geprüft und entschieden werden. Im Falle der Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband „...wäre aber

der Manteltarifvertrag für sie bindend und die abweichende Regelung als Eingriff in die Koalitionsfreiheit zu werten“ (ebendort).

Die IG-Medien hat also bis zur letzten Instanz gegen Einzelvereinbarungen mit 98% der Beschäftigten, die eine Erhaltung von 400 Arbeitsplätzen – immerhin ein Drittel aller vorhandenen Arbeitsplätze – als Erfolg hatten, geklagt. Die Regelungsmacht ist der Gewerkschaft höherwertiger als die Erhaltung von Arbeitsplätzen. Betriebsrat und einzelne Beschäftigte wurden für nicht mündig betrachtet, im eigenen Interesse die richtigen Entscheidungen zu treffen. Auch hier wird die von den Gewerkschaften gewünschte „Bevormundungsfunktion“ von Flächentarifverträgen deutlich. Ein positiver Aspekt dieses Urteils könnte darin liegen, dass es die Attraktivität von Austritten aus den Arbeitgeberverbänden erhöht.

## **2. Viessmann Werke GmbH & Co KG, Allendorf (Eder)**

Diese Unternehmung produziert Heizkessel, hat insgesamt 6500 Beschäftigte und ist Mitglied im hessischen Metall-Arbeitgeberverband. 1995 musste 450 Mitarbeitern betriebsbedingt gekündigt werden. 125 unbefristet Beschäftigte wurden entlassen. Die anderen hatten Zeitverträge, die nicht verlängert wurden, oder gingen in den Vorruhestand. Danach waren keine weiteren Kündigungen geplant.

Die Firma Viessmann hatte auf Grund der niedrigen Arbeitskosten in der Tschechischen Republik ein geeignetes Gewerbegebiet zwischen Prag und Brünn erworben. Dort sollten nach den Planungen der Firma in Zukunft Gas-Wandthermen produziert werden. Nach Einschätzung der Firmenleitung geht die Entwicklung weg vom Heizungskeller, von dem aus alle Räume mit Warmwasser und Heizung versorgt werden, hin zu Gas-Wandthermen, die jeweils genau an den Stellen installiert werden, an denen heißes Wasser oder Wärme benötigt wird. In Tschechien sollten 250 neue Arbeitsplätze entstehen. Die Lohnkosten pro Stunde betrugen in Allendorf inklusive Lohnnebenkosten 42,80 DM und in Tschechien 5,75 DM, wobei die Firmenleitung davon ausging,

dass die Produktivität in Tschechien 90% der Allendorfer Produktivität betragen würde.

Von dieser Standortentscheidung zugunsten Tschechiens wurde der Betriebsrat unterrichtet, der anfangs dagegen keine Bedenken hatte, da die Arbeitsplätze am Standort Allendorf zumindest kurzfristig nicht gefährdet waren. Nach einiger Zeit kam der Betriebsrat aber offensichtlich zu der Überzeugung, dass längerfristig der Standort doch gefährdet sein könnte, wenn die alten Produkte in Allendorf und die Produktinnovation in Tschechien produziert wird. Deshalb fragte der Betriebsrat bei der Firmenleitung an, unter welchen Umständen es möglich wäre, diese Standortentscheidung zu revidieren und die Gas-Wandthermen in Allendorf zu produzieren. Die Unternehmensleitung teilte dem Betriebsrat zunächst mit: Wenn alle 3700 Mitarbeiter am Standort Allendorf pro Woche 4-5 Stunden ohne zusätzliche Vergütung zusätzlich arbeiten würden, könnte die Entscheidung gegen Tschechien und für Allendorf ausfallen.

Unternehmensleitung und Betriebsrat einigten sich dann auf 3 Stunden unbezahlte Mehrarbeit, was einer Kostenersparnis von jährlich 18-19 Millionen DM entsprach. Man vereinbarte – ausgehend von den wegen der Saisonabhängigkeit der Viessmann'schen Produkte notwendigen offenen Zeitkonten von 30 bis 40 Wochenstunden (Durchschnitt 35 Wochenstunden) – auf 33 bis 43 Wochenstunden (Durchschnitt 38 Wochenstunden) ohne Mehrvergütung überzugehen. Die Regelung hatte zunächst eine Laufzeit von drei Jahren. Die Gegenleistungen von Viessmann waren

- die Zusage, während der Laufzeit dieses „Bündnisses für Arbeit“ keine betriebsbedingten Kündigungen auszusprechen,
- keine Kürzungen von Weihnachts- und Urlaubsgeld vorzunehmen,
- eine an die Anwesenheit gebundene 3%ige Produktivitätsprämie zu zahlen,
- 250 Arbeitsplätze in Allendorf anstatt in Tschechien zu schaffen.

Diese Vereinbarung fand eine Zustimmung von 96% der Belegschaft, obwohl die Arbeitsplätze nicht gefährdet waren und es zusätzlich einen Sozialplan gab. Dies scheint im Widerspruch zur Insider-Outsider-Theorie zu stehen. Was ver-

anlasste 3700 Leute, deren Arbeitsplätze nicht gefährdet waren, drei Stunden pro Woche ohne Bezahlung länger zu arbeiten, um 250 zusätzliche Arbeitsplätze in Allendorf, anstatt irgendwo zwischen Prag und Brünn zu schaffen?

Die Gründe könnten die Folgenden sein:

- Wenn die Produkte, deren Absatz zurückgehen dürfte (Heizkessel), in Allendorf und Produkte, denen die Zukunft gehören wird (Gas-Wandthermen), in Tschechien produziert werden, dürften die Allendorfer Arbeitsplätze längerfristig gefährdet sein.
- Viessmann ist der mit Abstand größte Arbeitgeber in Allendorf und Umgebung. Wenn die Arbeiter an die Arbeitsplatzchancen ihrer Kinder denken, müssen sie für die Stärkung des Standortes Allendorf bereit sein Opfer zu bringen.
- Der Wert der Immobilien der Arbeitnehmer dürfte sehr stark von der Standortqualität abhängen. Die ökonomische Standortqualität Allendorfs dürfte weitestgehend mit der der Firma Viessmann übereinstimmen.
- Die Firmenleitung hatte die Zusage gemacht, dass bevorzugt diejenigen eingestellt werden, die 1995 entlassen werden mussten, also vor kurzer Zeit noch Insider waren und größtenteils mit den nach der Entlassung Insider gebliebenen Arbeitnehmern verwandtschaftlich oder freundschaftlich verbunden sein dürften.

Obgleich hier ein echtes „Bündnis für Arbeit“ entstanden war, die vorhandenen Arbeitsplätze langfristig gesichert wurden, die Schaffung 250 neuer Arbeitsplätze ermöglicht wurde, 96% aller Arbeitnehmer und der Betriebsrat zugestimmt hatten, der Organisationsgrad der Arbeitnehmer nur bei 8-10% lag, wegen § 77 Absatz 3 BetrVG keine Betriebsvereinbarung getroffen wurde, sondern ca. 3600 Einzelverträge unterschrieben wurden, forderte die IG-Metall ihre Mitglieder auf, von diesem Bündnis für Arbeit zurückzutreten oder aus der IG-Metall auszutreten. Daneben stellte die IG-Metall beim Arbeitsgericht Marburg folgende Anträge:

- Dem Unternehmen sollte untersagt werden, entsprechend den Vereinbarungen drei unbezahlte Stunden pro Woche länger arbeiten zu lassen.
- Die 14 nicht organisierten Betriebsratsmitglieder sollten wegen pflichtwidrigen Verhaltens aus dem Betriebsrat ausgeschlossen werden.

Der erste Antrag wurde abgelehnt, weil keine Betriebsvereinbarung, sondern Einzelverträge abgeschlossen worden waren und kein Betroffener geklagt hatte. Der zweite Antrag wurde abgelehnt, weil zwar ein Verschulden der Betriebsräte vorläge, dieses aber nicht für eine Amtsenthebung ausreiche (vgl. zu diesen Entscheidungen *Der Betrieb* vom 20.9.1996, 1925 ff., *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht* 1996, Heft 24, 1331 ff., 1337 ff. und 1340 ff., SVR 1997/98, 183 und Kort 1997).

Gegen den Beschluss zum ersten Antrag hat die IG-Metall Beschwerde beim Landesarbeitsgericht Hessen eingelegt, der zweite wurde mangels einer solchen Beschwerde rechtskräftig. Es ist dann schließlich zu einem Kompromiss gekommen, dem die IG-Metall zugestimmt hat: Ab 1.6.1998 wurden nur noch zwei Stunden mehr gearbeitet, und die Bündniszusagen der Firma Viessmann wurden vom ursprünglich festgelegten Termin, dem 30.4.1999, auf den 30.6.2000 verlängert. Auch diese Korrektur wurde einzelvertraglich vereinbart, wobei die Zustimmung von 96% auf 99,27% stieg. Diesem neuen „firmenbezogenen Verbandstarifvertrag“ stimmten schließlich auch die Tarifvertragsparteien zu (*iwd* 1998, 8).

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass dieser Kompromiss zustande gekommen ist, obwohl sich der Präsident des Bundesarbeitsgerichtes, das letztinstanzlich zuständig gewesen wäre, in der arbeitsrechtlichen Zeitschrift des DGB eindeutig geäußert hatte: „Noch bedrohlicher ist die zunehmende Tendenz, Tarifrecht stillschweigend zu umgehen oder – wie im Fall Viessmann – offen zu brechen. Daraus ergeben sich Gefahren für die soziale Ordnung unseres Landes, die man kaum überschätzen kann“ (*Dieterich* 1997, 6). Ob er wohl die Gefahren für die soziale Ordnung sieht, die aus der Arbeitslosigkeit resultieren? So zielt die folgende Feststellung von *Rüthers* (1995) insbesondere auf das Bundesarbeitsgericht und dessen Präsidenten: „Die fundamentale Bedeutung einer funktionsfähigen Ökonomie für die Existenz von Industriestaaten

und die Finanzierung von Sozialstaaten ist im Curriculum für Juristen nicht vorgesehen.“

Hätte der Beschluss des Bundesarbeitsgerichtes im Falle Burda (*Bundesarbeitsgericht* 1999) damals bereits vorgelegen, wäre dieser Kompromiss nicht zustande gekommen, denn das Landesarbeitsgericht hätte gegen Viessmann entscheiden müssen. Die Mitgliedschaft Viessmanns im Arbeitgeberverband war im Gegensatz zu Burda nicht strittig.

## **V. Reformerfordernisse**

Die gezeigten Strategien von Tarifpartnern und Unternehmungen belegen die Notwendigkeit einer Flexibilisierung von Vorschriften über Tarifverträge. Dafür ist eine neue Interpretation des Artikels 9 Absatz 3 Grundgesetz (positive und negative Koalitionsfreiheit) nötig. Die Arbeitsmarktkartelle führen nämlich zu einer „Verinselung“ des Arbeitsmarktgeschehens (*Schüller* 1998, 114) und dazu, „... dass die Anpassungserfordernisse im Strukturwandel .. privilegierend wirksam werden, dass die ... Verbände .. selbst die Regeln, nach denen sie am Wettbewerb teilnehmen, festlegen und zu wettbewerbsbeschränkenden Absprachen mit Sondervorteilen missbrauchen können“ (ebenda, 106).

### **1. Tarifaufonomie, Tariffähigkeit und Dezentralisierung**

Am rigorosesten, aber auch konsequentesten, ist *Möschel* (1996, 11), wenn er die zweifache These aufstellt: „Die traditionellen Tarifvereinbarungen auf den Arbeitsmärkten gehören in die Kategorie besonders schädlicher Kartellabsprachen. Änderungen des Ordnungssystems sind erst dann durchsetzbar, wenn das noch herrschende positive Vorverständnis in der Gesellschaft erschüttert ist. Allenfalls dann wird es zu nachhaltiger Reaktion in Gesetzgebung und/oder Rechtsprechung kommen.“

Geht man realistischerweise davon aus, dass eine grundsätzliche Reform der Tarifaufonomie aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich ist, muss

nach „Nachbesserungsmöglichkeiten“ im Detail gefragt werden. Dazu könnte eine Erweiterung der Tariffähigkeit gerechnet werden. Insbesondere sollten Betriebsräte tariffähig werden. Über eine Tariffähigkeit von zu gründenden Arbeitslosenverbänden sollte ebenfalls nachgedacht werden.

Lohnverhandlungen sind zu dezentralisieren. Die These, zentralisierte Lohnverhandlungen führten zu Lohnzurückhaltung, kann zumindest für Deutschland als durch das Verhalten der Tarifpartner widerlegt gelten. Im internationalen Vergleich kommen *Berthold* und *Fehn* (1997, 430 f.) zu dem Ergebnis: Je höher der Zentralisierungsgrad ist, desto höher sind auch die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik, also für die Transformation offener in versteckte Arbeitslosigkeit (zu der aus der Westorientierung der Ostlöhne resultierenden öffentlichen Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern vgl. insbesondere *Thuy* 1998).

Der Zwang zu dezentralisierten Lohnverhandlungen dürfte auch aus der Globalisierung folgen: „Verstärkter internationaler Handel und ein immer schneller werdender struktureller Wandel erhöhen aber auch die Wahrscheinlichkeit, dass es zu Datenänderungen kommt, die spezifische Sektoren, Regionen und Gruppen von Arbeitnehmern treffen. Derartige spezifische Datenänderungen können aber von dezentralen Lohnverhandlungen wesentlich besser verarbeitet werden, weil sie eine größere Flexibilität in der Lohnstruktur ... erzeugen“ (*Berthold* und *Fehn* 1996, 79). Zudem zwingen „Veränderungen in den Unternehmen .. zur dezentralen Festlegung von Arbeitsbedingungen“ (*Bickenbach* und *Soltwedel* 1998, 525). Auf die Zentralismushypothesen und deren empirische Überprüfungen soll in diesem Zusammenhang aber nicht weiter eingegangen werden (vgl. zu diesen Hypothesen *Berthold* und *Fehn* 1996, sowie *Wagner* und *Jahn* 1997, 157-164, zu der faktischen Dezentralisierung von Lohnverhandlungen in den neuen Bundesländern *Paqué* (1997)).

In Deutschland dominieren die Flächentarifverträge. Die Zahl der Firmentarifverträge nimmt aber zu: Während es 1990 nur 2550 Firmentarifverträge gab, waren es im Jahr 1998 schon 5371. Nach einer Schätzung des Bundesarbeitsministeriums waren aber nur 3 Millionen Arbeitnehmer nach Firmentarifen beschäftigt (*iwd* 1999, 2). Das Hauptproblem dürfte für Firmentarifverträge dar-

in bestehen, dass der Arbeitgeber diesen Tarifvertrag nicht mit seinem Betriebsrat nach den Interessen der Beschäftigten abschließen darf, sondern nur mit der Gewerkschaft, die Verbandsinteressen vor die Interessen beschäftigter Insider oder gar eintrittswilliger Outsider stellen dürfte.



## 2. Tarifüblichkeitssperre

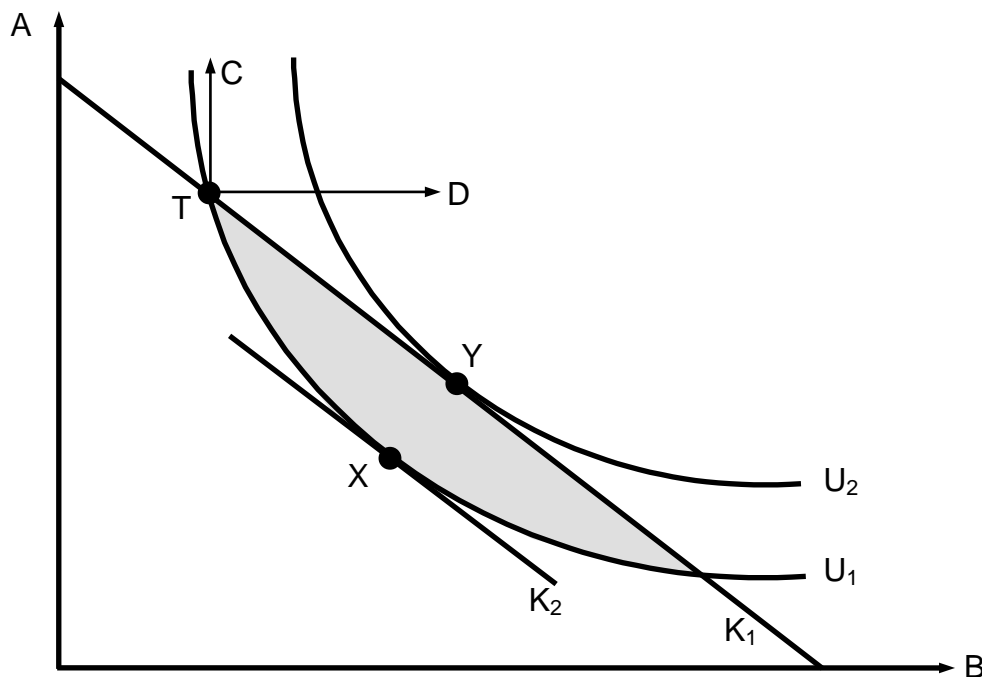
Aus ökonomischer Sicht muss die Tarifüblichkeitssperre weitestgehend fallen (*Soltwedel* 1997). Betriebsvereinbarungen müssten Regelungen enthalten dürfen, die sonst üblicherweise in Tarifverträgen getroffen werden. Das geltende Recht geht allerdings in § 77 Abs. 3 BetrVG davon aus, dass „... Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen, die durch Tarifvertrag geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden, nicht Gegenstand einer Betriebsvereinbarung sein können, sofern nicht ein Tarifvertrag den Abschluss ergänzender Betriebsvereinbarungen zulässt.

Die Sperrwirkung des § 77 Abs. 3 BetrVG hängt nach überwiegender Ansicht nicht davon ab, ob der Arbeitgeber tarifgebunden ist. „Es kann also vorkommen, dass in Betrieben das Regeln durch Betriebsvereinbarung ausscheidet, obwohl ein bestehender Tarifvertrag mangels Tarifgebundenheit niemanden dort erfasst“ (*Schleusener* 1998, 152). Ein Ausweg wären gesetzliche Öffnungsklauseln. Diese sind allerdings offensichtlich aus rechtlichen Gründen nicht möglich, da sie eine Entwertung der tariflichen Regelungsbefugnisse darstellten und damit mit Art. 9 Abs. 3 GG unvereinbar seien (ebendort). Daraus folgt, dass nur die Tarifvertragsparteien selbst das Problem durch Öffnungsklauseln lösen können, wie das ansatzweise in der chemischen Industrie (Kapitel III.1.) geschehen ist.

## 3. Günstigkeitsprinzip

Ebenso ist aus ökonomischer Sicht die Abschaffung oder eine grundsätzliche Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips zu fordern (*Monopolkommission* 1994, Ziff. 946). Es muss zulässig sein, dass eine Abweichung vom Tarifvertrag *per Saldo* günstig ist und nicht jede einzelne Abweichung günstiger sein muss als die betreffende Tarifvertragsregelung.

Die ökonomische Wirkung des Günstigkeitsprinzips soll durch das folgende Schaubild verdeutlicht werden:



Nehmen wir an, die Tarifpartner würden die Tarifvertragsbestandteile A und B (beispielsweise bezahlte Urlaubstage und Arbeitslohn) in der durch Punkt T bezeichneten Kombination vereinbaren. A und B seien für die Belegschaft peripher substituierbar. T läge auf der Belegschaftsindifferenzkurve  $U_1$  und der Isokostenkurve für die Unternehmung  $K_1$ . Das Güntigkeitsprinzip lässt nur die Abweichungen zu, die in dem durch die Pfeile C und D begrenzten Sektor liegen. Sämtliche A-B-Kombinationen im grau getönten Bereich sind unzulässig, obwohl sie sowohl für die Belegschaft nützlicher als auch für die Unternehmung kostengünstiger sind. Auch die pareto-optimalen A-B-Kombinationen X (die Isokostenkurve  $K_2$  wird zur Tangente an die Indifferenzkurve  $U_1$ ) und Y (die Isokostenkurve  $K_1$  wird zur Tangente an die Indifferenzkurve  $U_2$ ) sind wegen ihres Widerspruchs zum Güntigkeitsprinzip unzulässig.

Vor allem muss die Chance, einen Arbeitsplatz zu bekommen bzw. nicht zu verlieren, als „günstig“ interpretierbar sein. Auch dies scheint nach überwiegender Auffassung der Juristen nicht realisierbar zu sein, da dies faktisch die grundgesetzlich garantierte Tarifautonomie beseitigen würde (Schleusener 1998, 153 ff.). Das von Adomeit entwickelte neue Verständnis des Güntigkeitsprinzips, „... dass übertarifliche Arbeitszeiten oder untertarifliche Entgelte

oder beides zusammen günstiger seien als der Tarifvertrag, wenn sie die Fortsetzung eines andernfalls zur Schließung bestimmten Betriebes ermöglichen“ (*Hanau* 1998, 65), ist in der juristischen Literatur (noch?) nicht akzeptiert worden (vgl. zu den verfassungsrechtlichen Grenzen von Tarifrechtsreformen insbesondere *Möschel* 1996, 20-23).

Gleiches gilt für die Rechtsprechung. Der 61. Deutsche Juristentag hat sich mit deutlicher Mehrheit für die *unveränderte* Beibehaltung des Günstigkeitsprinzips ausgesprochen (*Schleusener* 1998, 154). Das Arbeitsgericht Marburg hat im Falle Viessmann festgestellt: „Allein die Sorge um die Zukunft der bestehenden Arbeitsplätze rechtfertigt nicht alle Mittel“ (zitiert nach *Hanau* 1998, 66). Eine Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips, nach der der Erhalt von Arbeitsplätzen oder die Schaffung neuer Arbeitsplätze für die Betroffenen günstiger ist als bei den tariflichen Konditionen entlassen oder nicht eingestellt zu werden, scheint folglich momentan chancenlos zu sein (*Schleusener* 1998, 164, vgl. auch den im Kapitel IV.1. zitierten Beschluss des *Bundesarbeitsgerichtes* vom 20.4. 1999 im Falle Burda). Folglich kann auch dieses Problem kurzfristig nur durch die Tarifpartner selbst gelöst werden, indem sie entsprechende Öffnungsklauseln vereinbaren. Längerfristig sind Gesetzesänderungen notwendig. Für eine ökonomisch sinnvolle juristische Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips plädiert insbesondere *Buchner* (1996). Für *Picker* (1998) macht die vorherrschende Haltung in Rechtsprechung und juristischer Wissenschaft „... nur handgreiflich deutlich, wie weit sich Gleichschaltung und Bevormundung, Kollektivismus und Paternalismus schon (wieder) eingespielt haben“.

#### **4. Voraussetzungen für beschäftigungsgünstige Tarifabschlüsse**

Der sicherste Weg, die Beschäftigung zu erhöhen und die Arbeitslosigkeit zu mindern, sind solche Lohnabschlüsse der Tarifpartner, die allen Unternehmen eine Abweichung im Sinne einer günstigeren Regelung (nicht per Betriebsvereinbarung, sondern einzelvertraglich) ermöglicht. Dann benötigte man weder eine Änderung des Tarifvertragsrechtes, noch Öffnungsklauseln oder Lohnkorridore. So vertritt *Hanau* (1998, 66) die Auffassung: „Die Zukunft der Tarifver-

träge liegt in den Händen der Tarifvertragsparteien. Wenn sie das zur Krisenbewältigung Erforderliche vereinbaren, wird auch der Tarifvertrag aus der Krise herauskommen.“

In der Konsequenz bedeutet dies natürlich zu fordern, die Arbeitsmarktkartelle sollten sich so verhalten, als seien sie gar keine Kartelle; denn der Sinn von Kartellen ist schließlich die Durchsetzung von Preisen, die über denen liegen, die bei Wettbewerb entstehen würden. Dass die Tarifvertragsparteien sich wie Kartelle verhalten, ist die wichtigste Ursache der Beschäftigungskrise. Schließlich wird die Tarifautonomie für Umverteilungszwecke missbraucht: „Dies geschieht etwa über die Sockellohnpolitik, über die Praxis der knappheitswidrigen Einheitslohnpolitik – Flächentarifdenken, gleicher Lohn für gleiche Arbeit – durch tarifliche Festschreibung der freiwilligen betrieblichen Sozialleistungen“ (Schüller 1997, 736). Daraus wird dann häufig der populäre Schluss gezogen, dass nicht die Arbeitsmarktverfassung und der Sozialstaat, sondern die Arbeitslosigkeit zu teuer ist (ebendort). Besonders verheerend wirkte dieser Missbrauch der Tarifautonomie für Umverteilungszwecke in den neuen Bundesländern (Schüller und Weber 1998, 85 ff.).

Wie kann man Tarifpartner zu einem anderen Verhalten veranlassen? Dies dürfte nur unter der Voraussetzung funktionieren, dass die mit tarifvertraglicher Regelungskompetenz ausgestatteten Tarifpartner die Verantwortung für die Ergebnisse ihrer Vereinbarungen (die Höhe der Beschäftigung bzw. der Arbeitslosigkeit) in irgendeiner Weise mit übernehmen müssen. Der ersatzlose Wegfall des Gesetzes zur Förderung von Stabilität und Wachstum wäre ein Signal in die richtige Richtung. Ein anderer Ansatzpunkt könnte sein, dass die Tarifpartner die Träger der Arbeitslosenversicherung werden. Ein solcher Vorschlag - allerdings auf die Gewerkschaften beschränkt – wird bei Engelhard, Fehl und Geue (1998, 760 ff.) diskutiert.

In einer Übergangszeit zu einer als akzeptabel empfundenen Arbeitslosenquote sollten die Tarifpartner Lohnänderungsraten vereinbaren, die unter dem beschäftigungsneutralen Verteilungsspielraum liegen. Tariflöhne müssen wieder zu Mindestlöhnen werden, die den Betrieben erlauben, je nach Produktivität

und Nachfrage darüber hinausgehende Effektivlöhne zu zahlen (*Eekhoff und Schlecht* 1998).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die populäre Formel, nach der eine Lohnwachstumsrate, die der Summe aus Produktivitätsfortschritt und Inflationsrate entspricht, beschäftigungsneutral ist, einiger Präzisierungen bedarf:

- Beschäftigungsneutral wäre nur die Auszahlung der realen Zunahme der *Grenz*produktivität. Ermittelt und den Lohnverhandlungen zu Grunde gelegt wird aber die *Durchschnitts*produktivität (*Franz* 1996b).
- Da es nicht *den* Arbeitsmarkt gibt, sondern nach Branchen, Regionen und Fähigkeiten differenzierte Arbeitsmärkte, muss sowohl bei der Produktivität als auch beim Preisniveau die für diesen Arbeitsmarkt spezifische Größe zu Grunde gelegt werden. Es wäre unsinnig, die Löhne der ungelernten Arbeitskräfte in der Textilindustrie zu erhöhen, weil im volkswirtschaftlichen Durchschnitt – nicht aber in der Textilindustrie - die Produktivität und /oder die Preise gestiegen sind (*Lehment* 1998).
- Beschäftigungsneutral ist nur diejenige Erhöhung der Löhne, die auf eine Rechtsverschiebung der spezifischen Wertgrenzproduktkurve zurückzuführen ist. Produktivitätsfortschritte, die durch eine Bewegung entlang dieser Kurve entstanden sind, können nicht beschäftigungsneutral verteilt werden. Werden Arbeitskräfte entlassen, erhöht dies die Grenz- und die Durchschnittsproduktivität der Verbliebenen. Insofern ist die Erhöhung der Produktivität in den neuen Bundesländern nicht unbedingt als ökonomischer Erfolg zu werten. Die Produktivität ist dort deshalb gestiegen, weil wegen der hohen Lohnkosten die Unproduktivsten entlassen wurden und wegen der Subventionierung der Investitionen kapitalintensive Produktionsvarianten bevorzugt wurden (*Wagner*, 1998).
- Beschäftigungsneutral ist nicht arbeitslosigkeitsneutral. Wenn auf einem Arbeitsmarkt die Löhne um x% erhöht werden, weil die spezifische Produktivität und die spezifischen Preise zusammen um x% gestiegen sind, so bleibt ceteris paribus die Beschäftigung konstant. Da Arbeitsangebotsfunktionen in der Regel nicht vollkommen lohnunelastisch verlaufen, sondern steigende Löhne zu steigendem Arbeitsangebot führen, entsteht auf diesem

Arbeitsmarkt bei konstanter Beschäftigung ökonomisch Arbeitslosigkeit. Zudem können sich Arbeitsangebotsfunktionen aus demographischen Gründen oder wegen Migrationen verschieben.

- Für die Beschäftigungswirkungen von Löhnen und Lohnerhöhungen spielt die internationale Konkurrenz, die branchenunterschiedlich intensiv ist, eine wachsende Rolle. Die Feststellung von *Kerber* (1998, 265), dass „... in einer von Globalisierung und Standortwettbewerb und folglich von zunehmender Mobilität gekennzeichneten Welt die Wirtschaftspolitik von Staaten ... immer stärker den Charakter einer im Wettbewerb befindlichen Wirtschaftspolitik annimmt“, trifft auch einschränkungslos für die Tarifpolitik der Tarifpartner zu. Deshalb ist der gleiche Paradigmenwechsel, den *Kerber* für die Wirtschaftspolitik des Staates sieht, von den Tarifpartnern zu fordern.
- Durch die Einführung des Euro ist ein wichtiger zusätzlicher Grund für die Notwendigkeit moderater und flexibler Lohnabschlüsse entstanden. Wechselkursänderungen sind als Schockabsorber weggefallen. Deshalb muss diese Funktion jetzt von flexibleren Löhnen übernommen werden (*Siebert* 1998a und *Soltwedel* 1999).

In Zeiten der Massenarbeitslosigkeit kann allerdings weder Beschäftigungs- noch Arbeitslosigkeitsneutralität der Lohnpolitik angesagt sein. Die Lohnzuwachsrate müssen unter dem liegen, was bei Vollbeschäftigung verteilbar wäre. „Die Tariflöhne müssen sich an der Entwicklung der um Beschäftigungsveränderungen bereinigten Arbeitsproduktivität orientieren; bei Unterbeschäftigung darf dieser Spielraum nicht voll ausgeschöpft werden“ (SVR 1998/99, Ziff. 423).

Besonders schlimm ist, dass Minister mit einschlägigem Ressort die Bedeutung der Produktivität für die Lohnkosten entweder überhaupt nicht kennen oder andere für so dumm verkaufen, dass diese die Ausklammerung der Produktivität gar nicht bemerken: „Ich halte nichts von der Auffassung, dass allein niedrige Löhne es schon richten werden. Sonst hätten wir in Ostdeutschland nicht so viele Arbeitslose“ (Bundesarbeitsminister *Riester* in einem Interview mit der *Wirtschaftswoche* vom 4.2.1999, 26).

Die Forderung nach einem Ende der Bescheidenheit mit dem Argument, Lohnzurückhaltung habe nicht zu mehr Beschäftigung geführt, übersieht die Persistenz der Arbeitslosigkeit (zur Pfadabhängigkeit der Arbeitslosigkeit *Franz* 1989, sowie *Wagner* und *Jahn* 1997, 52 ff.). Haben Unternehmungen wegen zu hoher Lohnkosten rationalisiert oder die Produktion ins Ausland verlagert, werden sie bei einem – noch dazu als nur kurzfristig zu vermutenden – Rückgang der Lohnstückkosten nicht sofort Kapital durch Arbeit substituieren (den Roboter „entlassen“) oder den ausländischen Standort zugunsten des deutschen gleich wieder verlassen.

## 5. Fazit

Kann man mit dem Argument, dass die Tarifpartner unter ähnlichen institutionellen Bedingungen bis 1972 eine moderate und zu Vollbeschäftigung führende Tarifpolitik betrieben haben, zu dem Schluss kommen, dass dies auch heute möglich sein müsste?

Einerseits geben die in den Kapiteln III. und IV. behandelten Fälle durchaus auch zu Optimismus Anlass, andererseits ist aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre insgesamt „... nicht davon auszugehen, dass die Tarifparteien allein aus Einsicht oder auf den Druck ihrer Mitglieder hin zu der notwendigen raschen Reform ihrer Tarifpolitik gelangen werden. Daher muss das kollektive Arbeitsrecht geändert werden, um einzelnen Unternehmen die Möglichkeit einzuräumen, im Einvernehmen mit ihrer Belegschaft auf rechtlich und vertraglich gesicherter Grundlage betriebsindividuelle Lösungen zu vereinbaren und umzusetzen. Der Gesetzgeber muss handeln und mehr Vertragsfreiheit auf individueller und betrieblicher Ebene ermöglichen“ (*Bickenbach* und *Soltwedel* 1998, 526).

Es muss die Forderung *Schüllers* (1998, 114) erfüllt werden: „Die Arbeitsmärkte sind in einer Weise in die Wirtschaftsverfassung des Wettbewerbs zu integrieren, dass auf ihnen die Knappheitsverhältnisse für verschieden qualifizierte und

nachgefragte Arbeit mit Hilfe des Preissystems wieder sichtbar und wirksam werden können“.

Der resignierende Schluss, dass das, was ökonomisch vernünftig ist, juristisch nicht durchsetzbar ist und dass wir nun einmal Arbeitsmarktkartelle haben und diese sich eben wie ganz gewöhnliche Kartelle verhalten, ist nicht hilfreich. Wenn der Leidensdruck erst einmal groß genug ist, sollte auch Deutschland reformfähig werden.



## Literatur

(Gesetze sowie Zeitungs- und Zeitschriftenartikel ohne Angabe des Verfassers wurden im Text zitiert, nicht aber in das Literaturverzeichnis aufgenommen).

- Berthold, Norbert und Rainer Fehn (1996), Evolution von Lohnverhandlungssystemen – Macht oder ökonomisches Gesetz? in: Werner Zohlnhöfer (Hrsg.), *Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 244, Berlin, S. 57-94.
- Berthold, Norbert und Rainer Fehn (1997), Aktive Arbeitsmarktpolitik - wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungsspielle? *ORDO*, Bd. 48, Stuttgart, S. 411-435.
- Berthold, Norbert und Rainer Fehn (1998), Tarifpolitik und Arbeitslosigkeit: Löst die Europäische Währungsunion das Beschäftigungsproblem? in: Dieter Cassel (Hrsg.), *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft*, Stuttgart, S. 457-490.
- Bickenbach, Frank und Rüdiger Soltwedel (1998), Produktionssystem, Arbeitsorganisation und Anreizstrukturen: Der Paradigmenwechsel in der Unternehmensorganisation und seine Konsequenzen für die Arbeitsmarktvorfassung, in: Dieter Cassel (Hrsg.), *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft*, Stuttgart, S. 491-533.
- Buchner, Herbert (1996), Beschäftigungssicherung unter dem Günstigkeitsprinzip – Betriebliche Arbeitsplatzgarantien gegen Verzicht auf tarifliche Positionen? *Der Betrieb*, Beilage Nr. 12/96 zu Heft Nr. 29 vom 19.7.1996.
- Bundesarbeitsgericht (1999), Pressemitteilung Nr. 25/99, *Unterlassungsanspruch von Gewerkschaften gegen tarifwidrige betriebliche Regelungen*.
- Bundesentgelttarifvertrag für die chemische Industrie, Stand: 1. Januar 1999.
- Bundestarifverträge, Chemische Industrie, Ausgabe 1998.
- Dieterich, Thomas (1997), Mitbestimmung im Umbruch, *Arbeit und Recht, Zeitschrift für Arbeitsrechtspraxis*, Heft 1, S. 1-7.
- Eekhoff, Johann und Otto Schlecht (1998), Der Lohn der Bescheidenheit, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 25.7.1998, S. 15.
- Engelhard, Peter, Ulrich Fehl und Heiko Geue (1998), Konzertierte Aktionen, Runde Tische, Aktionsbündnisse: Machtbeteiligung und Machtkontrolle organisierter Interessen durch korporatistische Politikbeteiligung? in: Dieter Cassel (Hrsg.), *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft*, Stuttgart, S. 741-768.
- Erläuterungen (1998), *Erläuterungen zum Entgeltkorridor – Zu der ab 1. Januar 1998 geltenden Neufassung des Bundesentgelttarifvertrages* (Hrsg. Bundesarbeitgeberverband Chemie, Wiesbaden)
- Frankfurter Institut (1998), Nr. 61 / September 1998, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Deutschland in der Prüfung (6) Zum Arbeitsmarkt*, Bad Homburg v.d.H.
- Franz, Wolfgang (1989), Das Hysteresis-Phänomen, *WiSt, Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Heft 2, S. 77-80.

- Franz, Wolfgang (1994), *Arbeitsmarktökonomik*, 2. Auflage, Berlin, Heidelberg, New York u.a.
- Franz, Wolfgang (1996a), Wirtschaftspolitisches Forum: Ist die Tarifautonomie noch zeitgemäß? *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jahrgang 45, Heft 1, S. 31-38.
- Franz, Wolfgang (1996b), Den neuen Kurs halten, *Wirtschaftswoche* vom 28.11.1996, S. 34.
- Geue, Heiko und Ralf L. Weber (1998), Arbeitsmarktverfassung und Tarifpolitik: Arbeitsmarktbeziehungen zwischen wirtschafts- und tarifpolitischer Regulierung, in: Dieter Cassel (Hrsg.), *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft*, Stuttgart, S. 287-320.
- Görgens, Egon (1997), Arbeitsmarktinstitutionen und Beschäftigung in Deutschland, *ORDO*, Band 48, S. 385-410, Stuttgart.
- Hanau, Peter (1998), Der Tarifvertrag in der Krise, *Recht der Arbeit*, Heft 2, S. 65-71.
- Hasse, Rolf (1997), Einen Nobelpreis für erfolgreichen Lobbyismus, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 17.10.1997, S. 19.
- IAB (1998), *IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) Kurzbericht*, Nr. 19 / 23.12.1998.
- iwd (1998), *Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft*, Nr. 19 vom 7.5.1998.
- iwd (1999), *Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft*, Nr. 9 vom 4.3.1999.
- Kerber, Wolfgang (1998), Erfordern Globalisierung und Standortwettbewerb einen Paradigmenwechsel in der Theorie der Wirtschaftspolitik? *ORDO*, Band 49, S. 253-268.
- Kittner, Michael (1997), Der Traum vom ewigen Arbeitsfrieden, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 13.12.1997, S. 17.
- Konzen, Horst (1996), Die Tarifautonomie zwischen Akzeptanz und Kritik, in: Werner Zohlnhöfer (Hrsg.), *Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 244, Berlin, S. 25-42.
- Kort, Michael (1997), Arbeitszeitverlängerndes „Bündnis für Arbeit“ zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat – Verstoß gegen die Tarifautonomie? *Neue Juristische Wochenschrift*, Heft 22, S. 1476-1481.
- Landesarbeitsgericht (1998) Baden-Württemberg, Beschluss vom 22. September 1998 (Fall Burda), Az. 10 TaBV 1/97; 10 BV 7/96-OG.
- Lehment, Harmen (1998), Suche nach dem Erfolgspfad, *Wirtschaftswoche* vom 3.9.1998, S. 38.
- Leipold, Helmut (1998), Wertewandel und Werteverzehr: Moralische Dimensionen der Sozialen Marktwirtschaft, in: Dieter Cassel (Hrsg.), *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft*, Stuttgart, S. 153-175.
- Lenel, Hans Otto (1997), Ordnungspolitische Kursänderungen, *ORDO*, Band 48, S. 85-98.

- Lippe, Peter v. d. (1994), Materialien zum Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland 1987 als statistische Grundlage für die Staatsverträge mit der ehemaligen DDR, in: Gernot Gutmann und Ulrich Wagner (Hrsg.), *Ökonomische Erfolge und Misserfolge der deutschen Vereinigung – Eine Zwischenbilanz*, Stuttgart, Jena und New York, S. 3-35.
- Monopolkommission (1994), *Hauptgutachten 1992/1993, Mehr Wettbewerb auf allen Märkten*, Baden-Baden.
- Möschel, Wernhard (1996), Tarifaufonomie – ein überholtes Ordnungsmodell? in: Werner Zohlnhöfer (Hrsg.), *Die Tarifaufonomie auf dem Prüfstand*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 244, Berlin, S. 11-23.
- Mummert, Uwe und Michael Wohlgemuth (1998), Ordnungsökonomische Aspekte der Transformation und wirtschaftlichen Entwicklung Ostdeutschlands, in: Uwe Mummert und Michael Wohlgemuth (Hrsg.), *Aufschwung Ost im Reformstau West*, Baden-Baden, S. 15-39.
- Olson, Mancur (1968), Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen.
- Ostmetall und Christliche Gewerkschaft Metall (Hrsg.), (1998a), *Die Metall- und Elektroindustrie im Wandel, Phönix – eine Chance für den Flächentarifvertrag*, Dresden und Stuttgart.
- Ostmetall und Christliche Gewerkschaft Metall (Hrsg.), (1998b), *Verhandlungsergebnisse und abgeschlossene Tarifverträge zwischen Ostmetall und Christlicher Gewerkschaft Metall vom 15.5. 1998*, Dresden und Stuttgart.
- Paqué, Karl-Heinz (1997), Neue Wege der neuen Länder, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 26.7.1997, S. 13.
- Picker, Eduard (1998), Ein Rechtsinstitut auf Abruf, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11.7.1998, S. 15.
- Rüthers, Bernd (1995) Richter auf dem ökonomischen Holzweg, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11.3.1995, S. 13.
- Schleusener, Axel Aino (1998), Reformansätze im Tarifvertragsrecht, in: Uwe Mummert und Michael Wohlgemuth (Hrsg.), *Aufschwung Ost im Reformstau West*, Baden-Baden, S. 151-172.
- Schnabel, Claus (1997), Arbeitsmarktinstitutionen im Wandel: Perspektiven der kollektiven Lösung arbeitsmarktpolitischer Probleme, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 1997, Heft 2, S. 107-128.
- Schüller, Alfred (1997), Die Kirchen und die Wertgrundlagen der Sozialen Marktwirtschaft, *ORDO*, Band 48, S. 727-755.
- Schüller, Alfred (1998), Der wirtschaftspolitische Punkualismus: Triebkräfte, Ziele, Eingriffsformen und Wirkungen, *ORDO*, Band 49, S. 105-126.
- Schüller, Alfred und Ralf L. Weber (1998), Deutsche Einheit: Wirtschaftspolitische Weichenstellungen zwischen politischer und marktwirtschaftlicher Rationalität, in: Dieter Cassel (Hrsg.), *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft*, Stuttgart, S. 367-400.
- Siebert, Horst (1998a), Kein degenerativer Prozess, *Wirtschaftswoche* vom 4.6.1998, S. 24.

- Siebert, Horst (1998b), *Arbeitslos ohne Ende? Strategien für mehr Beschäftigung*, Frankfurt am Main und Wiesbaden.
- Sinn, Hans-Werner (1998), Der Sozialstaat in der Zwickmühle, *Handelsblatt* vom 24.11.1998, S. 53.
- Soltwedel, Rüdiger (1997), Die Marktwirtschaft muss neue Kraft schöpfen, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 8.3.1997, S. 15.
- Soltwedel, Rüdiger (1999), Für einen europäischen Beschäftigungspakt, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 12.1.1999, S. 13.
- SVR (1997/98), *Jahresgutachten 1997/98 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Bundestagsdrucksache 13/9090.
- SVR (1998/99), *Jahresgutachten 1998/99 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Bundestagsdrucksache 14/73.
- Thuy, Peter (1998), Öffentliche Arbeitsmarktpolitik in den neuen Ländern: Bilanz und Reformansätze, in: Uwe Mummert und Michael Wohlgemuth (Hrsg.), *Aufschwung Ost im Reformstau West*, Baden-Baden, S. 326-340.
- Wagner, Thomas und Elke J. Jahn (1997), *Neue Arbeitsmarkttheorien*, Düsseldorf.
- Wagner, Ulrich (1994), Von der Arbeitskräftebilanzierung zur Tarifautonomie – der Weg der neuen Bundesländer in die Arbeitslosigkeit, in: Gernot Gutmann und Ulrich Wagner (Hrsg.), *Ökonomische Erfolge und Misserfolge der deutschen Vereinigung – Eine Zwischenbilanz*, Stuttgart, Jena und New York, S. 185-210.
- Wagner, Ulrich (1998), Korreferat zu Uwe Mummert und Michael Wohlgemuth, in: Uwe Mummert und Michael Wohlgemuth (Hrsg.), *Aufschwung Ost im Reformstau West*, Baden-Baden, S. 44-46.