

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 317

Nils Goldschmidt

Die Tarifautonomie in der Sozialen Marktwirtschaft

J.P. BACHEM VERLAG

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ will der Information und Orientierung dienen. Sie behandelt aktuelle Fragen u. a. aus folgenden Bereichen:

Kirche, Gesellschaft und Politik

Staat, Recht und Demokratie

Wirtschaft und soziale Ordnung

Ehe und Familie

Bioethik, Gentechnik und Ökologie

Europa, Entwicklung und Frieden

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

Bestellungen

sind zu richten an:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Brandenberger Straße 33

41065 Mönchengladbach

Tel. 021 61 / 8 15 96-0 · Fax 021 61 / 8 15 96-21

Internet: <http://www.ksz.de>

E-mail: kige@ksz.de

Ein Prospekt der lieferbaren Titel sowie ein Registerheft (Hefte Nr. 1–250) können angefordert werden.

Redaktion:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Mönchengladbach

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

2005

© J. P. Bachem Verlag GmbH, Köln

ISBN 3-7616-1889-1

Unter dem Titel „Klare Werte, klarer Kurs“ beschloss die Christlich-Soziale Union Deutschlands (CSU) im November 2004 in ihrem Leitantrag zum Parteitag, sich verstärkt für Änderungen im Tarifrecht einzusetzen: „Wir wollen“ – so formuliert der Leitantrag – „Betriebliche Bündnisse für Arbeit ohne Zustimmung der Tarifparteien: Wenn ein Betrieb die Vorgaben aus Tarifverträgen wirtschaftlich nicht verkraften und im Wettbewerb nicht durchsetzen kann, müssen Betriebsrat und Belegschaft die Möglichkeit haben, selbständig Vereinbarungen mit ihrem Arbeitgeber abzuschließen, mit denen sie ihre Arbeitsplätze sichern können.“ Die Kritik ließ nicht lange auf sich warten. Der stellvertretende Fraktionsvorsitzende der SPD, Ludwig Stiegler, versah diese Vorschläge mit dem Prädikat „ferngesteuert aus dem Arbeitgeberlager“ und Partei-Chef Franz Müntefering machte in diesen Plänen „das wahre Gesicht der Konservativen“¹ aus. Doch das Modell der Tarifautonomie ist nicht nur im Fokus der politischen Debatte, auch in der wissenschaftlichen Diskussion wird eine moderne Ausgestaltung kontrovers erörtert. So formulierte vor einem guten Jahr (Oktober 2003) der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit in seinem Gutachten „Tarifautonomie auf dem Prüfstand“ prägnant: „Die Tarifautonomie heutiger Ausprägung ist nicht unantastbar“. Ehe man auf die Reformdebatte über die bestehende Tarifautonomie eingeht, erscheint es sinnvoll, sich zunächst über die Grundideen dieses Ordnungsmodells nochmals Klarheit zu verschaffen.

Historische Entwicklung

Unter Tarifautonomie versteht man das Recht der Arbeitsmarktparteien, unabhängig von Dritten („autonom“), insbesondere vom Staat, Arbeitsvertragsbedingungen zu vereinbaren. Die so ausgehandelten Mindestarbeitsbedingungen sind für alle Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die dem Vertrag unterliegen, zwingend.

Als Antwort auf die „Arbeiterfrage“ entwickelte sich das Tarifvertragswesen im Zeitalter der Industrialisierung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Die Notwendigkeit arbeitsrechtlicher Regelungen wurde aus der ungleichen Machtposition zwischen Arbeitnehmer und Unternehmer abgeleitet, die es dem Arbeitgeber in der Regel erlaubte, die für ihn günstigeren Bedingungen im Arbeitsverhältnis durchzusetzen. Erst mit der Aufhebung des Koalitionsverbots für Arbeitnehmer, die insbesondere durch die Gewerbeordnung von 1869 ermöglicht wurde, waren die rechtlichen Voraussetzungen für die Bildung von Arbeitneh-

mervereinigungen geschaffen. In der Folgezeit versuchten Gewerkschaften in Verhandlungen mit einzelnen Arbeitgebern oder Arbeitgebervereinigungen verbesserte Arbeitsbedingungen und vor allem höhere Löhne durchzusetzen. Bereits 1873 wurde mit dem Tarifvertrag für die Buchdrucker der erste für das gesamte Reichsgebiet gültige Kollektivvertrag geschlossen. Allerdings blieben die sozialistischen Gewerkschaften gegenüber dem Instrument des Tarifvertrages lange skeptisch eingestellt (als Schwächung des Klassenkampfgedankens und seiner streikeinschränkenden Wirkung); Arbeitgeber und vor allem die Großindustrie sahen in Tarifverträgen eine Einschränkung ihrer Freiheit. Zugleich waren die Vorstellungen der Bismarck-Ära durch eine sozial- und wirtschaftspolitische Zwiespältigkeit geprägt, die zwar einerseits zu einigen sozialstaatlich-administrativen Regelungen (insbesondere in der Reichsgewerbeordnung) „von oben“ führten (Verbot der Sonntagsarbeit 1891, Einführung von Mindestruhezeiten für Arbeiter 1891 und Angestellte 1899, Einschränkung der Arbeitszeit für Frauen auf 10 Stunden 1908 oder das Arbeitsverbot von Kindern unter 14 Jahren 1903), andererseits aber durch eine koalitionsfeindliche Grundhaltung gegenüber Vereinigungen „von unten“ geprägt waren, wie die fortgesetzte Repression der Arbeiterbewegung („Sozialistengesetze“) verdeutlicht.

Die erste gesetzliche, verbindliche Rechtsgrundlage fand das Tarifvertragsrecht in der Weimarer Republik in der Verordnung über Tarifverträge, Arbeiter- und Angestelltenausschüsse und Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten (Tarifvertragsordnung, TVVO) vom 23. Dezember 1918. Hiernach wirken die in Tarifverträgen festgelegten Arbeitsbedingungen wie Rechtsnormen auf die Arbeitsverträge. Somit waren einzelwirtschaftliche Abmachungen an die tariflichen Festlegungen gebunden. Zugleich wurde durch die Weimarer Reichsverfassung die Koalitionsfreiheit allgemein gesichert (Art. 159 WRV); Art. 165 Abs. 1 S. 2 WRV erkannte die beiderseitige Organisation von Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie ihre Tarifverträge ausdrücklich an. Diese gesetzlichen Regelungen des Tarifrechts der Weimarer Republik wurden später die maßgebliche Grundlage für die Bundesrepublik Deutschland.

Während der nationalsozialistischen Diktatur wurden die Koalitionsfreiheit zerstört, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände aufgelöst. An die Stelle der Tarifverträge wurden mit dem Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit vom Januar 1934 die vom Staat einseitig erlassenen Tarifordnungen gesetzt.

Rechtliche Grundlagen der Tarifautonomie

In der Bundesrepublik Deutschland gehören Tarifautonomie und Tarifvereinbarungen zu den Grundpfeilern der Sozialen Marktwirtschaft, auch wenn sie selbst kein marktwirtschaftliches Instrument darstellen. Schon 1977 betonte Helmut Schmidt wohl zutreffend: „Man muß den Erfolg der Wettbewerbswirtschaft und den Erfolg der Marktwirtschaft zusammen sehen mit dem Erfolg der sogenannten Lohnautonomie, der freien Vereinbarung zwischen Gewerkschaften und Unternehmern.“

Rechtlicher Ausgangspunkt der Tarifautonomie in Deutschland bildet Art. 9 Abs. 3 GG. Hier wird das Recht garantiert, Vereinigungen zu bilden „zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“. Hierin eingeschlossen ist das Recht zur Bildung von Koalitionen. In seiner Funktion als individuelles Freiheitsrecht wie auch in seiner kollektiven Funktion kommt Art. 9 Abs. 3 GG somit der Charakter eines Doppelgrundrechts zu: er schützt Arbeitnehmer und Gewerkschaften auf der einen Seite und Arbeitgeber und Arbeitgeberverbände auf der anderen Seite. Inwieweit auf der Grundlage von Art. 9 Abs. 3 GG bereits eine Bindung der Tarifparteien an das Gemeinwohl abgeleitet werden kann, bzw. inwieweit das Gemeinwohl eine „ungeschriebene Grenze“ (Dieterich) der Tarifautonomie bildet, ist (juristisch) umstritten. Einleuchtend ist die Einschätzung der Tarifautonomie als „kollektive Privatautonomie“. In einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Arbeitskampfrecht heißt es: „Tarifautonomie ist darauf angelegt, die strukturelle Unterlegenheit der einzelnen Arbeitnehmer beim Abschluss von Arbeitsverträgen durch kollektives Handeln auszugleichen und damit ein annähernd gleichgewichtiges Aushandeln der Löhne und Arbeitsbedingungen zu ermöglichen.“²

Zentral für die rechtliche Ausgestaltung der Tarifautonomie ist das Tarifvertragsgesetz (TVG), das am 9. April 1949 vom damaligen Wirtschaftsrat des Vereinigten Wirtschaftsgebiets beschlossen wurde und seit 1953 Anwendung im gesamten Bundesgebiet findet. Danach regelt der Tarifvertrag „die Rechte und Pflichten der Tarifvertragsparteien und enthält Rechtsnormen, die den Inhalt, den Abschluss und die Beendigung von Arbeitsverhältnissen sowie betriebsverfassungsrechtliche Fragen ordnen können“ (§ 1 TVG). Folglich enthält jeder Vertrag einen schuldrechtlichen Teil, der sich nach den allgemeinen Regeln über schuldrechtliche Verträge ergibt und die arbeitsrechtlichen Pflichten der beiden Parteien beinhaltet. Der Tarifvertrag bindet die Tarifparteien, auf die ordnungsgemäße Erfüllung des Tarifvertrags durch ihre Mitglieder

hinzuwirken. Die Friedenspflicht verbietet den Parteien, während der Laufzeit gegen eine normativ geregelte Angelegenheit des Vertrags einen Arbeitskampf vorzubereiten oder durchzuführen. Darüber hinaus können die Tarifparteien weitergehende Pflichten vereinbaren (z. B. die Anrufung von Schlichtungsstellen). Zugleich enthält jeder Tarifvertrag einen Teil, der die normativen Regelungen von Arbeitsverhältnissen „unmittelbar und zwingend“ innerhalb seines Geltungsbereichs bestimmt. Generell unterscheidet man zwischen Normen, die den Inhalt (z. B. Löhne, Arbeitszeit, Urlaub usw.), den Abschluss (von Arbeitsverträgen) und die Beendigung (Kündigungsform und -fristen) betreffen. Darüber hinaus kann man Betriebsnormen (z. B. Gefahren- und Gesundheitsschutz) und Normen über gemeinsame Einrichtungen (z. B. Zusatzversorgungseinrichtungen) unterscheiden. § 2 TVG stellt fest, dass tariffähige Parteien auf der Arbeitnehmerseite Gewerkschaften und deren Spitzenorganisationen (nicht aber einzelne Arbeitnehmer oder Betriebsräte) und auf der Arbeitgeberseite Arbeitgeberverbände und deren Spitzenorganisationen sind. Aber auch einzelne Arbeitgeber können einen sogenannten „Haustarif“ oder „Firmentarif“ schließen.

Die unmittelbaren, „zwingenden“ tarifvertraglichen Festlegungen der Tarifparteien lassen folgende Abweichungen zu:

1. Durch eine Allgemeinverbindlicherklärung können Tarifnormen Regelungen schaffen, die für den gesamten Berufszweig gelten. Die Allgemeinverbindlicherklärung ist an die Erfüllung zahlreicher Bedingungen geknüpft und muss im „öffentlichen Interesse“ sein. Allerdings hat sie keine große beschäftigungspolitische Bedeutung: So waren Anfang 1999 nur 591 von 49.540 Tarifverträgen allgemeingültig, lediglich 79 betrafen dabei die Höhe von Arbeitsentgelt oder Ausbildungsvergütungen.³
2. Betriebliche und betriebsverfassungsrechtliche Tarifnormen gelten auch für die nicht organisierten Arbeitnehmer.
3. Verlassen Arbeitgeber den Arbeitgeberverband, so wirken Tarifverträge ohne zeitliche Grenze nach („Nachwirkung“ gemäß § 4 Abs. 5 TVG). Gleiches gilt für den Arbeitnehmer, der aus der Gewerkschaft austritt.
4. Abweichungen vom Tarifvertrag sind nur erlaubt, wenn diese durch den Tarifvertrag gestattet sind („Öffnungsklauseln“) oder wenn durch abweichende Regelungen der Arbeitnehmer besser gestellt wird („Günstigkeitsprinzip“).

5. Weitere Ausnahmen betreffen die Ausweitung von Tarifverträgen auf Leiharbeiter und die Schaffung einer Ersatzordnung, wenn keine relevanten Organisationen für eine spezielle Branche bestehen (z. B. im Bereich der Heimarbeit).

Bleibende Vorzüge der Tarifautonomie

Fraglos müssen die einzelnen Ausgestaltungselemente der Tarifautonomie und deren Ausnahmen immer wieder und insbesondere in Zeiten schwieriger wirtschaftlicher Verhältnisse einer kritischen Prüfung unterzogen werden. Jedoch sind zumindest drei Punkte zentral, die den bleibenden Nutzen der „Institution“ Tarifautonomie für eine Wirtschaftsordnung im Sinne der Sozialen Marktwirtschaft verdeutlichen können:

1. Tariflöhne bilden als Mindestlöhne prinzipiell eine „Sperrklinke“ gegen den Unterbietungswettbewerb zwischen Arbeitnehmern und sind eine Sicherung gegen „anomalies Angebotsverhalten“ auf dem Arbeitsmarkt. Damit soll verhindert werden, dass einzelne Arbeitnehmer, deren Einkommen in der Nähe des Existenzminimums liegt, zu einem Mehrangebot an Arbeit gezwungen wären („working poor“). Ein Bruttomonatsentgelt im Friseurhandwerk für Hilfskräfte von 793 Euro – der derzeit niedrigste Tariflohn – ist sicherlich sehr nahe einer solchen absoluten Grenze. Die tariflichen Niedriglöhne in Deutschland liegen meistens zwischen 1.000 und 1.100 Euro und sind vergleichbar zu denen im europäischen Ausland (Großbritannien: 1.083 Euro, Frankreich: 1.173 Euro). Zu den USA (727 Euro im Durchschnitt) klafft eine deutliche Differenz.

2. Tarifverträge bieten Arbeitnehmern wie Arbeitgebern die Möglichkeit zur Senkung von Transaktionskosten, d. h. Kosten, die für die Vertragsparteien bei einzelvertraglicher Aushandlung anfallen würden. Für Arbeitnehmer (aber auch für Arbeitgeber) wirkt die verbandliche Aushandlung von Tarifverträgen zugleich dahin, dass die Parteien sich weitgehend als gleich starke Verhandlungspartner gegenüberstehen und – so zumindest die Hoffnung – kompetent vertreten werden.

3. Zentral ist darüber hinaus die Stabilisierung von Handlungserwartungen der Beteiligten: „Die Institution Tarifautonomie schafft insofern ‚Vertrauen‘, als die Beteiligten voneinander erwarten können, daß sie den tariflich geschaffenen Regeln folgen.“⁴ Die Kehrseite dieser Stabilisierung von Handlungserwartungen ist freilich die möglicherweise verzögerte Reaktion auf (neue) wirtschaftliche Chancen oder Veränderungen der wirtschaftlichen wie sozialen Umwelt.

Die Rolle des Staates

Dem Staat kommt in den Tarifverhandlungen keine aktive Rolle zu: „Aus dieser Sicht stellt sich die Tarifautonomie als eine Form dezentralisierter politischer Steuerung dar, als deren spezielle Vermittler die Tarifparteien fungieren.“⁵ Gleichwohl übt der Staat – im Idealfall – durch die Bereitstellung eines geeigneten Ordnungsrahmens auf das Tarifsyste einfluss aus und gewährleistet so die Unabhängigkeit der Tarifpolitik. In diesem Sinne kann man eine Doppelrolle des Gesetzgebers ausmachen: zum einen stellt der Staat die Rahmenbedingungen für ein funktionierendes Tarifvertragssystem bereit, das dann von den Tarifvertragsparteien „autonom“ genutzt werden kann, zum anderen schafft der Staat einen Rahmen, dessen Grenzen er selbst nicht aktiv überschreiten darf und mittels dessen er die Tarifparteien vor Staatseingriffen schützt. Folglich ist die vom Staat ermöglichte unabhängige Aushandlung von Arbeitsentgelten und -bedingungen durch die Betroffenen selbst gut vereinbar mit den Leitideen einer marktlichen Ordnung. Entscheidungen sollten sinnvollerweise von denjenigen getroffen werden, die davon auch betroffen sind: Lohnverhandlungen sind die Sache der Arbeitsmarktparteien. Man könnte zwar einwenden, dass die mit dem Tarifvertragssystem einhergehende Kartellierung des Arbeitsmarktes durch Verbände im Widerspruch zu einer Wettbewerbsordnung steht (und so eigentlich das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen zur Anwendung kommen müsste); jedoch blendet eine solche Argumentation das Machtproblem aus.

Zugleich erfüllt die Tarifautonomie gegenüber dem Staat eine Entlastungsfunktion: Staat und Regierung brauchen nicht zu Fragen der Primärverteilung von Einkommen Stellung zu beziehen, die Gestaltung der Primärverteilung ist die Aufgabe der Tarifparteien. Eine gerechte Entlohnung kann nicht „von oben“ bestimmt werden, sondern muss von den Beteiligten ausgehandelt werden. Darüber hinaus kommt der Tarifautonomie eine heuristische Funktion zu: Eine Vielzahl arbeitsrechtlicher Gesetze haben ihre Vorläufer in zunächst tarifvertraglichen Übereinkünften, so z. B. bei Regelungen zum Mindesturlaub, zur Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall und zum Kündigungsschutz.

In der Praxis ergeben sich jedoch in der Ausgestaltung zahlreiche Abgrenzungsschwierigkeiten. Als öffentlicher Arbeitgeber in Bund, Ländern und Gemeinden ist der Staat nicht nur für die Rahmenordnung zuständig, sondern auch selbst Tarifpartner – bei ca. vier Millionen Beschäftigten im öffentlichen Dienst ein nicht zu unterschätzender Faktor.

Der momentan von den Bundesländern und insbesondere von Niedersachsen gefasste Entschluss, die 40-Stunden-Woche nicht nur für die Beamten, sondern auch für die Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst durchzusetzen, belegt, welches Gewicht der Staat auch als Tarifpartner in der öffentlichen Debatte hat. Indirekt kann der Staat auf verschiedenen Ebenen Einfluss ausüben. Beispielsweise wenn er in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit Empfehlungen an die Tarifparteien zur Lohnzurückhaltung gibt. Problematisch – zumindest aus der Sicht einer autonomen Tarifpolitik – sind vor allem Initiativen des Staates, wie sie in dem von der Bundesregierung mitinitiierten und Anfang 2003 gescheiterten „Bündnis für Arbeit“ ihren Ausdruck finden. Solche „Konsensrunden“ laufen Gefahr, die Unabhängigkeit der Tarifparteien einzuschränken. Der in den letzten Wochen vermehrt zu hörende Ruf nach seiner Wiederauflage verdeutlicht aber, dass man dem bisherigen Modell der Tarifautonomie nicht mehr zutraut, den Anforderungen einer modernen Volkswirtschaft gerecht zu werden und die herrschende Tarifpolitik als zentraler Grund für negative Beschäftigungswirkungen angesehen wird.

Ist die Tarifpolitik für die Arbeitslosigkeit mitverantwortlich?

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit sieht in dem genannten Gutachten vom Oktober 2003 eine klare (Mit-)Schuld der derzeitigen tarifpolitischen Regelungen für die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit: „Bei allen Einräumungen, die zugunsten der Bedeutung anderer Faktoren zu machen sind, wäre es unvernünftig zu leugnen, dass das Lohnniveau in Deutschland zu hoch, die Lohnstruktur falsch und die Flexibilität der Regeln, nach denen sich Einsatz und Bezahlung von Arbeitskräften richten, unzureichend ist.“⁶⁶ Folglich werden insbesondere in der Gestaltung der Einkommen und im Prozess der Lohnfindung Hemmnisse ausgemacht, die einer effizienten Koordination von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt und so dem Abbau von Arbeitslosigkeit im Wege stehen. Ist somit die Tarifautonomie ein Anachronismus, dessen man sich schleunigst entledigen sollte?

Zwar bleibt einerseits festzuhalten, dass das Grundprinzip der Tarifautonomie – die vom Staat unabhängigen tarifpolitischen Verhandlungen – einem marktlichen System entsprechen, andererseits gilt es zu bedenken, ob mit Arbeitnehmern und Arbeitgebern tatsächlich alle vom Arbeitsmarkt Betroffenen am Verhandlungstisch sitzen. Die Ergebnisse der

Tarifverhandlungen sind nämlich nicht nur für die tatsächlichen Akteure von Belang, sondern auch für die potentiellen, also für die Arbeitssuchenden. Die ökonomische Theorie untersucht dieses Problem mittels der so genannten Insider-Outsider-Theorie. Hiernach gilt, dass (firmenspezifisch gut ausgebildete) Arbeitnehmer als „Insider“ über Marktmacht gegenüber den Unternehmern verfügen, die sich aus den Kosten für die Neusuche und Einarbeitung neuer Arbeiter ergibt. Diese Marktmacht für höhere Löhne spielen die Insider mit Hilfe der Gewerkschaften in Lohnverhandlungen gegen die „Outsider“, die Arbeitslosen, aus.

Vor diesem Hintergrund bieten sich zwei Strategien an: Schwächung der Insider und/oder Stärkung der Outsider. Eine Schwächung der Insider würde vor allem den Abbau von Arbeitsschutzgesetzen und die vermehrte Zulassung von Niedriglohnssektoren bedeuten. Jedoch sollte man dieses Instrument nur mit äußerster Vorsicht einsetzen: So wenig der grundlegende Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung bestritten werden kann, so fragwürdig ist es, dass eine größere Lohnspreizung automatisch zu einem erhöhten Beschäftigungsniveau führen muss. Stattdessen erscheint es angemessener, bei einer Stärkung der Position der arbeitslosen Outsider anzusetzen, indem die Einstellungshindernisse überwunden werden. Hier könnten insbesondere Einstiegs tariffverträge, also die in Tarifverträgen vereinbarte abgesenkte Tarifvergütung für neu eingestellte Arbeitnehmer für einen befristeten Zeitraum, der geeigneterer Weg sein. Auch die aktivierenden arbeitspolitischen Maßnahmen von Hartz IV werden hier hoffentlich wirksam werden. Zugleich gilt es hier auch nach weiteren Veränderungen staatlicher Rahmenbedingungen (z. B. Negativsteuern für Geringverdiener) zu suchen, die die Einstellungschancen von Arbeitslosen verbessern. Obwohl die Erfahrung lehrt, dass eine kluge staatliche Politik, in der sich der Staat als Anwalt des Gemeinwohls versteht, nicht immer zu erwarten ist, sollte man die Politik weiterhin hierfür in die Pflicht nehmen.

Flexibilisierung und Dezentralisierung des Tarifsystems

Neben den staatlichen Änderungen der Rahmenbedingungen kommt der Flexibilisierung und Dezentralisierung des Tarifsystems eine zentrale Rolle dabei zu, ein System zu schaffen, das den Unternehmern Neueinstellungen ermöglicht oder zumindest Entlassungen verhindert.

In seinem Jahresgutachten 2003/04 „Lohnpolitik: Die Verantwortung der Tarifvertragsparteien: Auf einen beschäftigungsfreundlichen Kurs einschwenken“ hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der ge-

samtwirtschaftlichen Entwicklung deutlich herausgearbeitet, dass keinesfalls die bewusste Ausspielung der Marktmacht der Insider das zentrale Beschäftigungshemmnis ist. Die durchaus moderate Erhöhung der realen Nettoverdienste („Konsumentenlohn“) in den letzten zehn Jahren (zwischen 1991 und 2003 jahresdurchschnittlich lediglich um 0,4 Prozent), legt die Vermutung nahe, dass sich die beschäftigten Insider durchaus ihrer beschäftigungspolitischen Rolle bewusst sind. Problematisch ist hingegen, dass der „Produzentenlohn“, also die realen Bruttoarbeitskosten (vor allem aufgrund einer erhöhten Steuer- und Abgabenlast), die für die Unternehmen zentral sind, drastisch – im gleichen Zeitraum um 1,6 Prozent jährlich – gestiegen sind und damit deutlich über dem liegen, was an Produktivitätszuwachs zu verzeichnen ist. Im Fünfjahreszeitraum 1999 bis 2003 stieg die Arbeitsproduktivität insgesamt um 3,89 Prozent; im gleichen Zeitraum lag die Zuwachsrate der realen Tariflöhne bei 5,26 Prozent. Eine Flexibilisierung und Dezentralisierung der Tarifverhandlungen könnte hier zu mehr Zielgenauigkeit führen. Statt flächendeckende Tarife entlang durchschnittlicher Produktionszuwächse auszuhandeln, ermöglicht die Ausrichtung auf die jeweilige betriebliche Situation ein passgenaueres Arrangement.

Der Tarifabschluss in der Metall- und Elektroindustrie vom Februar 2004, der so genannte Pforzheimer Abschluss, ist hierbei ein positives Signal. Wurde er anfangs noch aufgrund der vereinbarten Entgelterhöhung (2004: 2,2 Prozent, 2005: 2,7 Prozent) als „tarifpolitisches Waterloo“⁶⁷ gewertet, entdecken die Tarifparteien langsam seine Vorteile. Nach dem Pforzheimer Abschluss kann ein Unternehmen die Arbeitszeit mit oder ohne Lohnausgleich und ebenso Sonderzahlungen kürzen. Siemens und Daimler-Chrysler haben mit Ergänzungsstarifverträgen von dieser Vereinbarung bereits Gebrauch gemacht, aber auch mehr als hundert mittelständische Unternehmen. Als Gegenleistung erhalten die Arbeitnehmer Beschäftigungsgarantien, die aber im Fall neuer wirtschaftlicher Talfahrten revidiert werden können. In eine ähnliche Richtung weist der neue Firmentarif bei Volkswagen: die VW-Arbeiter erhalten – abgesehen von einer Einmalzahlung von 1.000 Euro – für 28 Monate denselben Lohn. Dafür ist ihr Arbeitsplatz bis Ende 2011 sicher. Der Abschluss solcher langfristiger, betrieblicher Tarifverträge mit moderaten Lohnzuwächsen wird in Zukunft wichtiger werden als lediglich einmalige Nullrunden, die im Folgejahr die Tarifgehälter umso stärker steigen lassen.

Dies bedeutet nicht notwendigerweise den Verzicht auf Flächentarifverträge (wohl aber auf Allgemeinverbindlicherklärungen), sondern lediglich die Stärkung individueller Öffnungsklauseln zur Berücksichtigung

besonderer betrieblicher Situationen (z. B. bei Grenzbetrieben) und spezifischer, regionaler Unterschiede. Darüber hinaus sind Öffnungsklauseln immer dort berechtigt, wo sie als Sondertarife oder Ausnahmeregelung zur Eingliederung von längerfristig arbeitslosen Outsidern vorgesehen werden, im Sinne der genannten Einstiegstarifverträge. Das Günstigkeitsprinzip würde so seine alleinige Ausrichtung auf eine nicht zu unterschreitende Lohnhöhe verlieren und eine Ausrichtung an den Interessen aller (auch indirekt) Betroffenen erhalten. Folglich ist die Aushandlung betrieblicher oder branchenweiter Bündnisse für Arbeit, orientiert an der jeweiligen betrieblichen Produktivität, eine zukunftsweisende Politik.

Der Vorschlag in den laufenden Verhandlungen des Bauhauptgewerbes, einen Fonds zu schaffen, aus dem nach Jahresfrist diejenigen Firmen eine Prämie erhalten, die ihre Belegschaft dauerhaft beschäftigt haben, könnte hier eine verheißungsvolle Strategie sein. Als Gegenleistung fordern die Arbeitgeber eine Öffnungsklausel, die eine Erhöhung der Wochenarbeitszeit auf 42 Stunden ermöglicht. Insgesamt ist es zu begrüßen, dass die Gewerkschaften von ihrem „Dogma“ der Arbeitszeitverkürzung abrücken, wenn sich beschäftigungspolitische Perspektiven eröffnen. Dass die Westdeutschen im Vergleich zu den Italienern jedes Jahr 163, den Schweizern 287 und den Amerikanern sogar 347 Stunden im Jahr weniger arbeiten, zeigt, dass die Forderung nach einer maßvollen Erhöhung der Arbeitszeit nicht unbegründet ist. Aber auch hier ist Flexibilität und Kreativität gefragt. Die Verlängerung der wöchentlichen Arbeitszeit im Maler- und Lackiererhandwerk von 39 auf 40 Stunden kann ebenso sinnvoll sein, wie die Reduzierung der Arbeitszeit bei der Deutschen Telekom auf 34 Stunden, die daran einerseits gemäßigte Lohnsteigerungen, andererseits eine Beschäftigungsgarantie bis 2008 geknüpft hat. In die gleiche Richtung zielen die Überlegungen bei der Opel AG, einen Arbeitszeit-Korridor von 28 bis 42 Stunden, je nach Auftragslage, einzurichten, der aber immer auf der Basis von 35 Stunden entlohnt wird. Es bleibt zu hoffen, dass die kürzlich von IG-Metall-Vize Berthold Huber geäußerte Devise – „Die Zukunft liegt in einer differenzierten Tarifpolitik“⁴⁸ – tatsächlich Früchte tragen wird.

Die unübersehbaren Vorteile einer Flexibilisierung und Dezentralisierung innerhalb des Modells der Tarifautonomie (gerade auch mit Blick auf die Europäisierung der Tarifpolitik) stehen unter einem gewichtigen Vorbehalt. Diesem „caveat“ liegt die Einsicht zugrunde, dass die vermehrte Einführung von Firmentarifverträgen und einzelnen, betrieblichen Bündnissen für Arbeit den Verteilungskonflikt zwischen den Tarif-

parteien zurück in das einzelne Unternehmen verlagern würde. Eine Erosion der Friedensfunktion, die dem Flächentarifvertrag zukommt, wäre die mögliche Folge.

Ob eine Flexibilisierung und Dezentralisierung letztlich positive Wirkungen für Arbeitgeber wie für Arbeitnehmer entfalten können, ist davon abhängig, ob sich die Verhandlungspartner „auf gleicher Augenhöhe“ treffen können. Hiermit stoßen wir aber zum Kernproblem des Ordnungsmodells Tarifautonomie vor, das letztlich auch den Hintergrund der Debatte seit Anbeginn bildet: die Frage nach dem Verhältnis von wirtschaftlicher Macht und Gemeinwohl, die insbesondere die Vertreter der Freiburger Schule beschäftigt hat.

Tarifautonomie und Freiburger Schule

Im Mittelpunkt der von dem Nationalökonom Walter Eucken (1891-1950) und den beiden Juristen Franz Böhm (1895-1977) und Hans Großmann-Doerth (1894-1944) begründeten Freiburger Schule des Ordoliberalismus, die als Ideengeber der Sozialen Marktwirtschaft gilt, steht die Suche nach einer marktlichen Ordnung, die das ungezügelte wirtschaftliche und politische Machtstreben Einzelner und von Gruppen wirkungsvoll eindämmen kann. Dem Staat kommt im Sinne der Freiburger Schule die Rolle zu, einen solchen rechtlichen Rahmen für den Markt bereitzustellen, der den gemeinsamen Interessen aller Bürger dient. Das Kriterium der modernen Ordnungsökonomik in der Tradition der Freiburger Schule ist dabei das (heuristische) Kriterium der „Zustimmungsfähigkeit“. Wirtschafts- und Sozialpolitik sollten so gestaltet sein, dass sie das Interesse jedes Einzelnen berücksichtigen, d.h. dass die Bürger den Maßnahmen grundsätzlich zustimmen können. Um dies zu gewährleisten, sind alle wirtschaftspolitischen Einzelmaßnahmen auf ihr Zusammenspiel – ihre Interdependenz und ihre Kompatibilität – mit anderen, insbesondere sozialpolitischen Maßnahmen, zu überprüfen. Wirtschaftspolitik kann im Sinne einer modernen Ordnungsökonomik nicht unabhängig von sozialpolitischen Erwägungen gedacht werden, gefordert ist eine „Sozialpolitik mit dem Markt“.⁹

Eine solche, an der Leitidee der Zustimmungsfähigkeit ausgerichtete Ordnungspolitik, hat auch konzeptionelle Konsequenzen für das Ordnungsmodell der Tarifautonomie. Vier mögliche Folgen seien hier abschließend angedeutet:

1. Die in der Literatur beständig erörterte Frage, inwiefern die Tarifautonomie dem Gemeinwohl verpflichtet ist, ist aus der Sicht der Ord-

nungsökonomik falsch gestellt. Jedes Ordnungselement in der Sozialen Marktwirtschaft ist dem Gemeinwohl verpflichtet und an den Interessen der Bürger auszurichten. Die Debatte „Tarifautonomie hier – öffentliches Interesse“ da, kann nur durch eine integrative Sichtweise überwunden werden. Im Sinne der Ordnungsökonomik obliegt es dem Staat, klare Spielregeln dafür zu definieren, wie der Rahmen gestaltet sein soll, der es den beteiligten Akteuren, hier: den Tarifpartnern, erlaubt, autonom ihre Angelegenheiten zu regeln. Nur so sind sie vor der einschränkenden Macht Dritter, insbesondere des Staates, geschützt. Darüber hinaus sollte der Staat Vorsorge dahin tragen, dass die Bedingungen der Tarifautonomie klar bestimmt sind und nicht durch richterliche Einzelentscheidung auch inhaltlich einschränkend vorgezeichnet werden.¹⁰

2. Gilt die Zustimmungsfähigkeit der Betroffenen als entscheidender Bezugspunkt, erscheint es plausibel, an die Stelle eines einzelnen gesamtwirtschaftlichen Verhandlungssystems verschiedene „Verhandlungsexperimente“ zu setzen, die sich im Wettbewerb bewähren können und ein „kleineres Maß“ an Zustimmung bedürfen: hier kann auf den verschiedenen Ebenen angesetzt werden (Betrieb, Branche, Region), aber auch bei den Inhalten (so z. B. bei der Auslegung des Günstigkeitsprinzips). Der Wettbewerb der Verhandlungssysteme ist so zugleich eine wirksame Schranke gegen Ergebnisse starrer und traditioneller Tarifverhandlungen, die nicht selten Sonderinteressen bedienen.

3. Der Gedanke der Zustimmungsfähigkeit berücksichtigt aber nicht nur die jeweiligen Tarifparteien, sondern orientiert sich an den Interessen aller Beteiligten. Regelungen zwischen „Insidern“, die lediglich ihre Interessen im Blick haben, können sich kaum der Zustimmung aller potentiell betroffenen Bürger (und dies sind eben auch die Arbeitssuchenden) sicher sein. Flexibilisierung der Tarifverträge muss dann auch immer eine Flexibilisierung zu Gunsten der Arbeitssuchenden bedeuten. Viel versprechend sind in diesem Zusammenhang Überlegungen, Langzeit- und Lebensarbeitszeitkonten einzurichten, mit denen sowohl unterschiedliche Lebensphasen (Kindererziehungszeiten, Bildungszeiten, Blockurlaube, vorzeitiger Ruhestand), aber auch betriebliche Schwankungen ohne größere Entgelteinbußen bewältigt werden können. Die Chemische Industrie, das private Bankgewerbe und die Stahlindustrie entwickeln Modelle in diese Richtung.

4. Gleichwohl gilt es bei den verschiedenen Möglichkeiten der Öffnung von Tarifverträgen und des Wettbewerbs zwischen Tarifvereinbarungen immer wieder, die vom Bundesverfassungsgericht vorgegebene Zielsetzung, „die strukturelle Unterlegenheit der einzelnen Arbeitnehmer beim

Abschluss von Arbeitsverträgen durch kollektives Handeln auszugleichen“, im Blick zu behalten. Dies war immer auch das Anliegen von Walter Eucken: „Die Frage ist nicht: Arbeitsmärkte oder keine Arbeitsmärkte, sondern: Welches ist ihre richtige Form? Worum es geht, das ist, den Arbeitsmarkt menschenwürdig zu gestalten. ... Im Rahmen einer Wettbewerbswirtschaft können die Gewerkschaften Institutionen eines wirklichen Ausgleichs sein oder aber sie werden selbst zu einer Übermacht.“¹¹ Kooperative Verhandlungen (der Gewerkschaften) sind und bleiben also dort notwendig, wo der Arbeitnehmer kaum als gleichberechtigter Partner der Arbeitgeber gelten kann und er seine legitimen Interessen vertreten wissen will. Gerade bei gering Qualifizierten und Arbeitern unterer Lohngruppen werden kollektive Tarifverhandlungen und Flächentarifverträge einen zentralen Platz behalten.

Doch auch hier sollte ein Aspekt in den Mittelpunkt gerückt werden, den die bisherige Diskussion weitgehend ausgeblendet hat. Eine moderne Tarifautonomie für das 21. Jahrhundert wird sich daran messen lassen müssen, inwieweit sie durch Qualifizierung und Bildungsförderung dazu beiträgt, dass gleichberechtigte Tarifpartner Verhandlungen führen. Je mehr das gelingen wird, desto mehr Spielraum eröffnet sich für eine flexible und dezentralisierte Form der Tarifautonomie, die zugleich dem Gemeinwohl verpflichtet bleibt.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Süddeutsche Zeitung Nr. 265, 15.11.2004, S. 5.
- 2 BVerfG 26.6.1991.
- 3 Vgl. Schnabel 2000, S. 39.
- 4 Dichmann 1997, S. 687.
- 5 Volkmann 2003, S. 8.
- 6 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: „Tarifautonomie auf dem Prüfstand“, Oktober 2003.
- 7 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 37, 13.02.2004, S. 1.
- 8 Vgl. Süddeutsche Zeitung Nr. 13, 18.01.2005, S. 20.
- 9 Blümle/Goldschmidt 2004.
- 10 Das im letzten Jahr ergangene Urteil des Arbeitsgerichts Stuttgart, dass es der Christlichen Gewerkschaft Metall (CGM) an der erforderlichen Durchsetzungsfähigkeit sowie an der notwendigen Leistungsfähigkeit fehle, um als tariffähige Gewerkschaft angesehen werden zu können, da die CGM nicht die notwendige Größe besitze (Beschluss des ArbG Stuttgart vom 12.9.2003) war dabei ein Schritt in die falsche Richtung. Mittlerweile hat das Landesarbeitsgericht Ba-

den-Württemberg dieses Urteil revidiert und sprach der CGM die Tariffähigkeit zu (Beschluss des LAG Baden-Württemberg vom 1.10.2004).

11 Eucken 1952/2004, S. 322 f.

Literatur

- Berthold, Norbert / Brischke, Marita / Stettes, Oliver (2003). Betriebliche Bündnisse für Arbeit – Gratwanderung zwischen Tarifbruch und Tariftreue, in: ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 54, S. 174-193.
- Blümle, Gerold / Goldschmidt, Nils (2004). Sozialpolitik mit dem Markt. Sozialstaatliche Begründung und wirtschaftliche Ordnung, in: Die Neue Ordnung, Jg. 58, S. 180-193.
- Dichmann, Werner (1992). Kollektive Interessenvertretung, Recht und ökonomische Effizienz, Freiburg.
- Dichmann, Werner (1997). Gewerkschaften und Tarifautonomie in ordnungspolitischer und evolutorischer Sicht, in: ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 48, S. 677-704.
- Dieterich, Thomas (2003). Tarifautonomie und Gesetzgebung. Ein verfassungsgeleitetes Kompetenzverhältnis, Frankfurt a.M.
- Eucken, Walter (1952/2004). Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 7. Aufl., Tübingen.
- Goldschmidt, Nils (2004). Zur Theorie der Sozialpolitik. Implikationen aus ordnungsökonomischer Perspektive, in: Goldschmidt, Nils / Wohlgemuth, Michael (Hrsg.): Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft. Sozialethische und ordnungsökonomische Grundlagen, Tübingen, S. 63-95.
- Kleinhenz, Gerhard (2002). Tarifautonomie, Lohnpolitik und Beschäftigung, in: Rauscher, Anton (Hrsg.): Arbeitsgesellschaft im Umbruch. Ursachen, Tendenzen, Konsequenzen, Berlin, S. 45-59.
- Möschel, Wernhard (1996). Tarifautonomie – ein überholtes Ordnungsmodell, in: Zohlnhöfer, Werner (Hrsg.): Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand, Berlin, S. 11-23.
- Schnabel, Claus (2000). Tarifautonomie und Tarifpolitik, Köln.
- Thüsing, Gregor (2004). Tarifautonomie und Gemeinwohl, in: Arnim, Hans Herbert von / Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.): Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, Berlin, S. 141-158.
- Volkman, Uwe (2003). Tarifautonomie in der Bundesrepublik Deutschland, in: Britz, Gabriele / Volkman, Uwe: Tarifautonomie in Deutschland und Europa, Tübingen, S. 1-33.

Zur Person des Verfassers

Dr. Nils Goldschmidt, Forschungsreferent am Walter Eucken Institut in Freiburg im Breisgau.