

Claus Schnabel

# Letzte Chance für den Flächentarifvertrag

*Mehrere Gutachten und Studien haben jüngst Reformen der Tarifautonomie und Tarifpolitik angemahnt. Auch Politiker aller Parteien drängen die Tarifparteien bzw. den Gesetzgeber zum Handeln. Wodurch lässt sich die Problemlösungsfähigkeit des deutschen Lohnfindungssystems verbessern? Wie kann die Tarifpolitik einen Beitrag zur Überwindung der Beschäftigungskrise leisten?*

Form und Ergebnisse der Tarifpolitik in Deutschland sind in den letzten Jahren verstärkt ins Gerede gekommen. Die dominierenden Flächentarifverträge werden meist als zu teuer, zu undifferenziert, zu inflexibel und als überreguliert betrachtet. Eine Konsequenz sind unübersehbare Erosionstendenzen beim Flächentarifvertrag und bei Gewerkschaften wie Arbeitgeberverbänden. Auch der zunehmende internationale Wettbewerb und der technische Wandel setzen die Tarifparteien und das gesamte Tarifsysteem unter Reformdruck. Gleiches gilt für die hohe und lang anhaltende Arbeitslosigkeit, die zwar nicht allein von der Tarifpolitik verursacht wurde, aber ohne eine beschäftigungsfördernde Tarifpolitik kaum abzubauen sein dürfte.

In den letzten Monaten haben der Sachverständigenrat, der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit sowie eine Studie der Bertelsmann Stiftung konkrete Vorschläge für eine Reform der Tarifautonomie und Tarifpolitik vorgelegt<sup>1</sup>. Aus ihnen wird deutlich, dass hier weniger ein Erkenntnis- als vielmehr ein Umsetzungsdefizit vorliegt. Im Folgenden sollen die wichtigsten Ansatzpunkte einer zukunftsfähigen Lohnfindung skizziert und durch ihre Bündelung zu verschiedenen Strategien tarif- und wirtschaftspolitische Möglichkeiten für die Überwindung des Reformstaus aufgezeigt werden.

## Die Krise des Tarifvertragssystems

Wie in anderen Ländern ist auch in Deutschland seit längerem eine gewisse Dezentralisierung der Lohnfindung zu verzeichnen. Die Zahl der Unternehmen mit Firmentarifverträgen hat sich seit 1990 fast verdreifacht und der Geltungsbereich von branchenweiten Flächentarifverträgen ist rückläufig. Im Jahr 2002 un-

terlagen nur noch rund 44% der westdeutschen und 20% der ostdeutschen Betriebe, in denen 63% bzw. 43% der jeweiligen Arbeitnehmer tätig waren, einem Flächentarifvertrag. Insbesondere kleinere und jüngere Betriebe zeigen geringe Neigung, sich tarifvertraglich zu binden<sup>2</sup>. Zudem häufen sich Berichte über eine abnehmende Tariftreue von Unternehmen. Insgesamt ist nicht zu übersehen, dass sich unser Lohnfindungssystem in der Krise befindet.

Angesichts der tarif- und beschäftigungspolitischen Probleme in Deutschland wird von vielen Seiten ein radikaler Systemwechsel gefordert – weg von den bislang dominierenden, als zu starr empfundenen Flächentarifverträgen und hin zu vermeintlich flexibleren, differenzierteren Tarifvereinbarungen auf Betriebsebene. Dabei wird leicht übersehen, dass sowohl zentrale, überbetriebliche als auch dezentrale, betriebliche Regelungen der Löhne und Arbeitsbedingungen verschiedene Vor- und Nachteile aufweisen, die je nach Betrieb und Branche von unterschiedlicher Bedeutung sein können. Auch internationale empirische Vergleiche verschiedener Lohnfindungssysteme und ihrer Auswirkungen lassen nicht erkennen, dass es ein bestmögliches System gäbe, das problemlos auf alle Länder, Branchen und Betriebe übertragen werden könnte und sollte<sup>3</sup>. So hilfreich Firmentarife für einzelne Betriebe mit speziellen Problemen auch sein

<sup>1</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/04 ([www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de)); Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Tarifautonomie auf dem Prüfstand, 27.11.2003 ([www.bmwa.bund.de](http://www.bmwa.bund.de)); sowie (im Auftrag der Bertelsmann Stiftung) C. Schnabel: Tarifpolitik unter Reformdruck, Gütersloh 2003. Weitere aktuelle Analysen und Vorschläge finden sich unter anderem bei B. Fitzenberger, W. Franz: Jobs, Jobs? Jobs! Orientierungshilfen für mehr Beschäftigung, in: W. Franz et al. (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Herausforderungen an der Jahrhundertwende, Tübingen 2001, S. 3-41; sowie bei H. Siebert: 75 Punkte gegen die Arbeitslosigkeit, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 394, Kiel 2002.

<sup>2</sup> Eine ausführliche Analyse der abnehmenden Tarifbindung und ihrer Hintergründe erfolgt durch S. Kohaut, C. Schnabel: Zur Erosion des Flächentarifvertrags: Ausmaß, Einflussfaktoren und Gegenmaßnahmen, in: Industrielle Beziehungen, 10 (2003), S. 193-219.

*Prof. Dr. Claus Schnabel, 42, ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.*

mögen – insgesamt deutet wenig darauf hin, dass eine *generelle* Verlagerung der Tarifverhandlungen auf die Betriebsebene in Deutschland in jedem Fall von Vorteil sein dürfte.

Da weder überbetriebliche noch betriebliche oder individuelle Regelungen ein durchweg besseres Problemlösungspotenzial aufweisen, sollten Gesetzgeber und Rechtsprechung darauf achten, dass *alle* diese Möglichkeiten auch für die Vereinbarung von Löhnen und Arbeitsbedingungen zur Verfügung stehen. Die grundsätzlich mögliche Wahl zwischen Flächentarifvertrag, Firmentarifvertrag und anderen Regelungen wie Betriebsvereinbarung und Einzelarbeitsvertrag stellt eigentlich eine Stärke unseres Systems der Arbeitsbeziehungen dar. Sie sollte noch ausgebaut werden, indem die verschiedenen Regelungsmöglichkeiten gleichberechtigt nebeneinander gestellt und keine rechtlich begünstigt wird. Die Tarifparteien mögen sich dann überlegen, wie sie diese Wahl der Unternehmen durch eine geeignete Tarifpolitik beeinflussen können.

Die Tarifpolitik der letzten Jahrzehnte war allerdings nicht dazu angetan, mit den neuen Herausforderungen im Zeitalter von Globalisierung und Beschäftigungskrise fertig zu werden. Durch eine überzogene Ausschöpfung des geringeren Verteilungsspielraums in einer unterbeschäftigten Volkswirtschaft hat die kollektive Tariflohnfindung zu einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit beigetragen. Zudem wurden durch die Orientierung der Tarifabschlüsse an gesamtwirtschaftlichen Faktoren und an (oftmals überhöhten) Pilotabschlüssen regionale sowie branchenspezifische Faktoren zu wenig berücksichtigt. Auch die Differenzierung der Löhne nach Qualifikation ist (insbesondere im unteren Bereich) unzureichend und hat den Anforderungen des technischen Wandels kaum Rechnung getragen. Die Tarifparteien sind damit der großen beschäftigungspolitischen Verantwortung nicht gerecht geworden, die sich aus der Gewährung der Tarifautonomie und aus dem Mindestlohncharakter der Tariflöhne ergibt<sup>4</sup>.

Der von Gewerkschaften wie Arbeitgeberverbänden bevorzugte Flächentarifvertrag, der auch in vielen anderen europäischen Ländern Verwendung findet, ist nicht völlig überholt – aber er ist dringend überholungsbedürftig<sup>5</sup>. Die Tarifparteien können ihn stützen, indem sie grundlegende systemimmanente Reformen

durchführen, wobei Gesetzgebung und Rechtsprechung gegebenenfalls ergänzend tätig werden müssen. Die flexiblere Gestaltung des deutschen Lohnfindungssystems ist allerdings nur eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine bessere Ausnutzung von Beschäftigungsmöglichkeiten. Unabdingbar sind darüber hinaus Änderungen in der langjährig verfolgten Lohnpolitik sowie die Einbeziehung neuer Elemente einer innovativen Tarifpolitik, die in manchen Branchen bereits Verwendung finden.

Die aus ökonomischer Sicht mindestens erforderlichen institutionellen und prozeduralen Reformen der Lohnfindung in Deutschland lassen sich in zehn Vorschlägen für eine zukunftsorientierte, beschäftigungsfördernde Tarifpolitik zusammenfassen.

### Moderate Lohnpolitik

*(1) Bei hoher struktureller Arbeitslosigkeit müssen die gesamtwirtschaftlichen Lohnanhebungen real geringer ausfallen als der Produktivitätsfortschritt. Konkret sollten die Tariflohnabschlüsse mindestens einen Prozentpunkt hinter der Summe von trendmäßigem Wachstum der Arbeitsproduktivität und Anstieg der Produzentenpreise zurück bleiben. Angesichts des derzeitigen Ausmaßes der Unterbeschäftigung ist eine solche beschäftigungsorientierte Strategie über mehrere Jahre hinweg durchzuhalten, um glaubwürdige Signale an Investoren zu senden und um den Spielraum für (übertarifliche) Differenzierungen auf Betriebsebene auszuweiten.*

Eine Vielzahl theoretischer Überlegungen und empirischer Studien macht deutlich, dass eine zurückhaltende und differenzierte Lohnpolitik Beschäftigung schafft und sichert. Das optimale Ausmaß der Lohnzurückhaltung kann allerdings mit wissenschaftlichen Methoden nicht exakt ermittelt werden. Das lohnpolitische Konzept des Sachverständigenrates, das unter anderem eine Bereinigung des Produktivitätsfortschritts um Entlassungseffekte, eine (partielle) Berücksichtigung des Anstiegs der Produzentenpreise sowie einen meist nicht näher quantifizierten Abschlag zur Beschäftigungsschaffung vorsieht, ist nur scheinbar genau und für die Tarifpraxis zu kompliziert<sup>6</sup>.

Der obige Vorschlag (1) versteht sich dagegen nicht als theoretischer Optimalentwurf und exakte Tarifleitlinie, sondern versucht, empirische Erfahrungen mit

<sup>3</sup> Vgl. z.B. die empirische Vergleichsstudie der OECD in OECD: Employment Outlook, Paris 1997, sowie den Literaturüberblick von C. Schnabel, a.a.O., Kap. IV.

<sup>4</sup> Für zahlreiche empirische Belege zu diesen und den folgenden Aussagen sei auf die Bertelsmann-Studie von C. Schnabel, a.a.O., verwiesen. In seinem jüngsten Jahresgutachten kommt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., Tz. 634 ff., zu einer ähnlichen Einschätzung.

<sup>5</sup> So B. Fitzenberger, W. Franz, a.a.O. Wesentlich skeptischer sind dagegen der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, a.a.O., und N. Berthold, O. Stettes: Der Flächentarifvertrag – vom Wegbereiter des Wirtschaftswunders zum Verursacher der Beschäftigungsmisere, in: C. Ott, H.-B. Schäfer (Hrsg.): Ökonomische Analyse des Arbeitsrechts, Tübingen 2001, S. 1-29.

den Gesichtspunkten der Praktikabilität und der tarifpolitischen Machbarkeit zu vereinbaren. Er berücksichtigt zum einen den Produktivitätsfortschritt, der von beiden Tarifparteien als Orientierungsmaßstab für Lohnerhöhungen anerkannt ist; die Kalkulation wird vereinfacht und auf sichereren Boden gestellt, wenn nicht der prognostizierte, sondern der bereits bekannte trendmäßige Zuwachs der Arbeitsproduktivität (z.B. im Durchschnitt der letzten fünf Jahre) Verwendung findet. Zum anderen werden die Überwälzungsspielräume der Unternehmen durch die Einbeziehung der Produzentenpreisentwicklung berücksichtigt, die durch den BIP-Deflator approximiert werden kann. Der Lohnabschlag um mindestens einen Prozentpunkt lässt sich in seiner exakten Höhe nicht wissenschaftlich herleiten. Er wurde so gewählt, dass einerseits trotz der geringeren Lohnerhöhungen die Kaufkraft der Arbeitnehmer üblicherweise gesichert ist und andererseits bereits spürbare Beschäftigungseffekte zu erwarten sind.

Um glaubwürdig zu sein und deutliche Beschäftigungsgewinne zu erzielen, muss eine derartige moderate Lohnpolitik über einen längeren Zeitraum (z.B. fünf Jahre bzw. die Dauer eines Investitionszyklus) hinweg durchgehalten werden<sup>7</sup>. Sie darf nicht durch eine Anhebung der Lohnnebenkosten konterkariert werden und stellt eine Faustregel dar, die unter anderem größere Spielräume für übertarifliche Entlohnungen eröffnet (Vorschlag (2)). Eine stärkere Differenzierung nach Branchen, Regionen und Qualifikationen wird dadurch aber nicht überflüssig gemacht (vgl. Vorschläge (3) und (4)).

### **Stärkung der übertariflichen Entlohnung bei moderatem Tariflohnanstieg**

*(2) Eine zurückhaltende Tarifpolitik auf Branchenebene eröffnet Spielräume für übertarifliche Differenzierungen auf Betriebsebene. Diese sollten genutzt werden, um die Arbeitnehmer zu motivieren und sie in prosperierenden Betrieben am wirtschaftlichen Erfolg zu beteiligen. Zudem stellt eine übertarifliche Entlohnung einen Puffer dar, der den Betrieben in*

<sup>6</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., Tz. 634 ff. Konkrete Forderungen nach einer moderaten Tarifpolitik finden sich z.B. auch bei B. Fitzenberger, W. Franz, a.a.O., und bei H. Siebert, a.a.O. Keinen Anlass zur Lohnzurückhaltung sieht dagegen J. Kromphardt in seinem Minderheitsvotum im Jahresgutachten des Sachverständigenrats, a.a.O., Tz. 659 ff.

<sup>7</sup> Sollte der obige Vorschlag den Tarifpraktikern immer noch zu kompliziert sein, so lässt er sich weiter vereinfachen, indem man sich – zumindest in den heutigen Zeiten geringer Preisanstiege – allein an der trendmäßigen Produktivitätsentwicklung orientiert und auf die Addition des Produzentenpreisanstiegs sowie den einprozentigen Abschlag verzichtet.

<sup>8</sup> Vgl. C. Schnabel, a.a.O., Kap. VIII.

*Krisenzeiten eine relativ flexible Anpassung der Arbeitskosten erlaubt und damit Beschäftigung sichern kann.*

Das zweistufige Konstruktionsprinzip des deutschen Lohnfindungssystems – branchenweite tarifliche Mindestlöhne, die von autonomen Tarifpartnern allgemein passend ausgehandelt und auf Betriebsebene durch knappheitsgerechte übertarifliche Differenzierungen ergänzt werden – kann auch heute noch grundsätzlich überzeugen. Allerdings hat sich die Praxis weitgehend von diesem Prinzip entfernt: Indem die Gewerkschaften versuchten, möglichst viele Leistungen der Arbeitgeber zu tarifieren, wurde die erste Stufe dieses Systems zu Lasten der zweiten überbetont. Empirische Analysen zeigen, dass in Westdeutschland nicht einmal jeder zweite und in Ostdeutschland gar nur jeder sechste tarifgebundene Betrieb über Tarif entlohnt. Die übertarifliche Entlohnung weist (insbesondere in Westdeutschland) rückläufige Tendenz auf und es mehren sich Berichte über eine rechtswidrige untertarifliche Bezahlung (vor allem in Ostdeutschland)<sup>8</sup>.

Der beschränkte Spielraum für übertarifliche Differenzierungen auf der zweiten Stufe würde durch die oben vorgeschlagene moderate Lohnpolitik auf der ersten Stufe deutlich erweitert. Damit ergäbe sich ein relativ flexibles und differenziertes Lohnfindungssystem, das eine Orientierung an unterschiedlichen Knappheiten nach Region bzw. Qualifikation und damit eine bessere Ausnutzung von Beschäftigungsmöglichkeiten erlaubt. Die erweiterten Spielräume für übertarifliche Entlohnungen könnten auch genutzt werden, um die Arbeitnehmer zu motivieren und sie in prosperierenden Betrieben am wirtschaftlichen Erfolg zu beteiligen. Bei Existenz einer übertariflichen Entlohnung können die Betriebe überdies bei akuten Beschäftigungskrisen durch Abbau übertariflicher Lohnbestandteile ihre Kosten rasch senken und damit Arbeitsplätze sichern, ohne gegen tarifliche oder gesetzliche Vorschriften zu verstoßen.

### **Differenzierte Tarifabschlüsse**

*(3) Abschlüsse von Flächentarifverträgen sollten deutliche Unterschiede in der Produktivitätsentwicklung und der Arbeitsmarktlage zwischen den Branchen und Regionen berücksichtigen. Das bisherige Geleitungsverfahren mit der Orientierung an einigen Pilotabschlüssen ist aufzugeben. In Branchen mit geringem Produktivitätsfortschritt und in Regionen mit großen Beschäftigungsproblemen dürfen die Löhne nur unterdurchschnittlich erhöht werden, während prosperierende Branchen und Regionen etwas höhere Abschlüsse verkraften können.*

In Deutschland unterscheiden sich die Tarifabschlüsse innerhalb und zwischen den Branchen sowie das Tariflohniveau zwischen den regionalen Tarifbezirken einer Branche nur wenig. Häufig zeigt sich eine Art Geleitzugverfahren, bei dem sich alle an den Pilotabschlüssen einzelner Tarifbezirke und Branchen orientieren, obwohl diese keinen Bezug zur spezifischen Situation jeder Branche oder Region aufweisen. Dieses Verhalten ist ökonomisch gesehen kontraproduktiv: Eine stärkere Berücksichtigung der unterschiedlichen wirtschaftlichen Lage in den einzelnen Branchen und Regionen würde die Beschäftigungsmöglichkeiten besser nutzen.

Schlägt man Branchen mit hohem und mit geringem Produktivitätsfortschritt tarifpolitisch über einen Leisten, indem man für beide dieselben Lohnerhöhungen vereinbart, hilft man damit keiner. Die produktivitätsschwache Branche wird überfordert, die prosperierende Branche wird quasi subventioniert und der sektorale Strukturwandel, in dem sich die Arbeitsnachfrage zu Gunsten neuer Wirtschaftszweige verschiebt, wird nicht richtig abgebildet. Eine stärkere Orientierung an der Branchenproduktivitätsentwicklung schöpft die jeweiligen Verteilungsspielräume und Beschäftigungsmöglichkeiten besser aus.

Obwohl die meisten Flächentarifverträge in regionalen Tarifbezirken abgeschlossen werden, nehmen sie meist keine Rücksicht auf die deutlichen Unterschiede in der Arbeitsmarktlage zwischen den Regionen. Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit sollten sich allerdings bei Lohnerhöhungen stärkere Zurückhaltung auferlegen, um damit für Investitionen attraktiver zu werden<sup>9</sup>. Die Reallohnereinbußen für die Arbeitnehmer werden dadurch gemildert, dass oft auch die Lebenshaltungskosten in Problemregionen geringer ausfallen. Dezentralere und differenziertere Tarifabschlüsse sind eine unabdingbare Voraussetzung für die Herausbildung einer angemessenen Lohnstruktur.

### **Spreizung der Lohnstruktur**

*(4) Zur optimalen Ausnutzung von Beschäftigungsmöglichkeiten ist eine deutliche Ausdifferenzierung der Löhne in regionaler, sektoraler und qualifikatorischer Hinsicht unerlässlich. Besonders die Spreizung der Tariflöhne nach Qualifikation ist im unteren Bereich unzureichend und sollte erhöht werden. Auch Einsteigertarife für Arbeitslose sollten stärkere Verwendung finden.*

<sup>9</sup> Das genaue Ausmaß der Lohnzurückhaltung ist wissenschaftlich nicht exakt bestimmbar und hängt vom Ausmaß der regionalen Unterbeschäftigung ab. Nach Ansicht von H. Siebert, a.a.O., S. 15, „sollte in Regionen mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit die Tarifanhebung um 1 bis 2 Prozentpunkte hinter der durchschnittlichen Steigerung in der Volkswirtschaft zurückbleiben“.

Im Gegensatz zu weit verbreiteten Vorstellungen gibt es zwar deutliche Unterschiede der Tarifverdienste nach Branche und Qualifikation<sup>10</sup>. Allerdings kann aus der Existenz vieler verschiedener Tarifverträge und Vergütungsgruppen nicht der Schluss gezogen werden, dass die Differenzierung der Tarifverdienste auch ausreichend ist. Es fällt auf, dass Deutschland im internationalen Vergleich eine relativ geringe Lohnspreizung aufweist und dass die Lohndifferenziale nach Branchen und Qualifikationen im Zeitablauf nur träge und unzureichend auf den sektoralen und qualifikatorischen Wandel reagieren. In vielen Branchen wurden sogar die Tariflöhne von gering Qualifizierten überproportional angehoben, obwohl der technische Wandel eine Verschiebung der Arbeitsnachfrage zu Ungunsten dieser Gruppe mit sich bringt<sup>11</sup>.

Um Beschäftigungsmöglichkeiten optimal auszunutzen, sollte die Lohnstruktur so ausgestaltet sein, dass sie Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer sowie Knappheiten auf Teilarbeitsmärkten bestmöglich widerspiegelt. Das impliziert, dass auch die strukturellen Veränderungen der Arbeitsnachfrage, welche die Globalisierung und der technische Wandel mit sich bringen, in der Tarifpolitik stärker berücksichtigt werden müssen. Zwar mag der in der Vergangenheit zu beobachtende Verlust von Einfacharbeitsplätzen im Industriesektor nicht einfach umkehrbar sein. Allerdings kann die Wiedereinrichtung bzw. Wiederbesetzung von Niedriglohngruppen für gering Qualifizierte weitere Beschäftigungsverluste infolge von Rationalisierung oder Produktionsverlagerung ins Ausland mindern und Arbeitsplätze in anderen Wirtschaftszweigen schaffen. Verstärkt Verwendung finden sollten auch abgesenkte Einsteigertarife für anfangs weniger produktive Arbeitslose, die bereits in einigen Branchen eingerichtet wurden<sup>12</sup>.

### **Ausbau leistungsabhängiger Vergütungskomponenten**

*(5) Angesichts tief greifender Umbrüche in der Arbeitsorganisation und Personalpolitik der Betriebe hin zu einer stärkeren Selbstverantwortung und erweiterten Aufgabenbereichen der Mitarbeiter kommt leistungsbezogenen Vergütungen eine größere Bedeutung zu. Flächentarifverträge sollten zumindest so ausgestaltet werden, dass sie derartigen Flexibilisierungen der*

<sup>10</sup> Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im Jahr 2002, Bonn 2003.

<sup>11</sup> Vgl. C. Schnabel, a.a.O., Kap. VI.

<sup>12</sup> Flankierend tätig werden muss allerdings auch der Staat, da eine Tariföffnung nach unten leicht mit dem Lohnabstandsgebot der Sozialhilfe in Konflikt geraten kann und deshalb eine Leistungsanreize schaffende Umgestaltung des Steuer- und Transfersystems erforderlich macht.

*Entlohnung auf Betriebsebene nicht im Wege stehen. Darüber hinaus ist es möglich, in Flächentarifen betriebliche Optionen für eine stärker leistungsbezogene Vergütung zu vereinbaren.*

In vielen Betrieben gibt es bereits Formen der individuellen leistungsabhängigen Entlohnung (wie Leistungszulagen, Prämienentlohnung und Zielvereinbarungen), die positive Produktivitätsanreize setzen<sup>13</sup>. Allerdings liegen die tarifvertraglichen Regelungen schwerpunktmäßig nach wie vor im Arbeiterbereich und sind oft mehr als 30 Jahre alt, so dass sie die betriebliche Realität im 21. Jahrhundert kaum mehr abbilden können. Der öffentliche Dienst verzichtet bis heute weitgehend auf Leistungsanreize bei der Entlohnung.

Die Modernisierung einschlägiger (tariflicher) Regelungen kann auf zweierlei Weise erfolgen: Zum einen sollten Flächentarifverträge zumindest so ausgestaltet werden, dass sie kein Hindernis für eine flexiblere, leistungsabhängige Entlohnung darstellen, wobei deren genaue Ausgestaltung den Betrieben überlassen werden kann. Zum anderen wäre es aber auch möglich, zur Senkung von Verhandlungskosten bereits in Flächentarifverträgen Optionen für eine stärker leistungsbezogene Vergütung zu vereinbaren, die von interessierten Betrieben freiwillig gewählt werden können.

### **Mehr erfolgsabhängige Entlohnung**

*(6) Erfolgsabhängige Lohnbestandteile können die Produktivität steigern, die Lohnflexibilität erhöhen, die Lohndifferenzierung ausweiten und damit zu einer besseren Ausnutzung von Beschäftigungsmöglichkeiten beitragen. Gewinnbeteiligungen der Arbeitnehmer, bei denen ein Teil ihres Lohnes in Abhängigkeit vom Unternehmenserfolg variiert, sollten deshalb verstärkt in Tarifverträge aufgenommen werden.*

Nicht einmal 9% der Betriebe in Deutschland verwenden derzeit Systeme der Gewinnbeteiligung, und nur gut 2% beteiligen ihre Mitarbeiter am Kapital<sup>14</sup>. Dies mag damit zusammenhängen, dass sowohl Arbeitgeber als auch Gewerkschaften – wenn auch aus unterschiedlichen Gründen – an der traditionellen Trennung von Kapital und Arbeit festhalten wollen und deshalb

<sup>13</sup> Vgl. den Überblick von R. Bispinck: Tarifentgelt nach Leistung und Erfolg – Regelungen in ausgewählten Tariffbereichen, in: WSI (Hrsg.): WSI-Handbuch 2000, Köln 2000, S. 111-136.

<sup>14</sup> Im internationalen Vergleich entspricht dies bestenfalls einem Platz im Mittelfeld; vgl. C. Schnabel, a.a.O., Kap. IX. Für eine Ausweitung der Gewinnbeteiligung hat sich zum wiederholten Male auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., Tz. 654, ausgesprochen.

Mitarbeiterbeteiligungen skeptisch gegenüberstehen. Angesichts der Tatsache, dass empirische Studien einhellig positive Produktivitätseffekte von Mitarbeiterbeteiligungen (insbesondere Gewinnbeteiligungen) feststellen, ist diese Zurückhaltung bedauerlich. Im deutschen Lohnfindungssystem würde die Einführung kollektiv erfolgsabhängiger Lohnbestandteile flexible Reaktionen auf Nachfrageschwankungen erleichtern, die Lohndifferenzierung nach Regionen, Branchen und Betrieben deutlich erhöhen und damit zu einer besseren Ausnutzung von Beschäftigungsmöglichkeiten beitragen. Überdies könnten die Gewerkschaften sicher sein, dass eine Lohnzurückhaltung sich verteilungspolitisch nicht negativ auswirken muss, da die Arbeitnehmer ja an höheren Gewinnen automatisch beteiligt würden.

Eine mögliche Ausgestaltung der Gewinnbeteiligung besteht in der Variation der Jahressonderzahlung in Abhängigkeit vom Unternehmenserfolg, wobei diese bei guter Ertragslage überdurchschnittlich und bei niedrigen Gewinnen oder gar Verlusten entsprechend unterdurchschnittlich ausfallen würde. Entscheidend für den Erfolg einer Mitarbeiterbeteiligung ist die Praktikabilität, Transparenz und Akzeptanz des Erfolgsermittlungsverfahrens, das möglichst eng an objektiv feststellbaren Zahlungsströmen im Unternehmen ansetzen sollte. Gewinnbeteiligungen können in Firmentarifverträgen relativ gut auf die spezifische Situation eines Unternehmens zugeschnitten werden. Doch auch Flächentarifverträge sollten zumindest Optionen für eine stärker ertragsabhängige Entlohnung enthalten, die von interessierten Betrieben freiwillig gewählt werden können. In der Chemischen Industrie gibt es bereits eine derartige Option, nach der die tarifliche Jahresleistung je nach wirtschaftlicher Situation des Betriebes zwischen 80 und 125% eines Monatsentgelts variieren kann.

### **Öffnungsklauseln in jeden Tarifvertrag**

*(7) Öffnungsklauseln, mit denen gewisse Abweichungen vom (Flächen-)Tarifvertrag gestattet werden, erlauben den Betrieben eine sachgerechtere Lösung spezieller Probleme vor Ort. Sie können tarifgebundenen Betrieben die Möglichkeit eines legalen beschäftigungssichernden Notausstiegs sowie eines betrieblichen Bündnisses für Arbeit eröffnen und damit Verstöße gegen Tarifbestimmungen überflüssig machen. Wirksame Öffnungsklauseln sollten deshalb Voraussetzung für die Gültigkeit eines jeden Tarifvertrags sein.*

Laut § 4 Abs. 3 Tarifvertragsgesetz sind vom Tarifvertrag abweichende Abmachungen auf Betriebs-

ebene „nur zulässig, soweit sie durch den Tarifvertrag gestattet sind“ (durch eine Öffnungsklausel) „oder eine Änderung zugunsten des Arbeitnehmers enthalten“ (das in Vorschlag (8) thematisierte Günstigkeitsprinzip). In einigen Branchen gibt es bereits eine Reihe von Öffnungsklauseln: Weite Verbreitung und eine relativ große Verwendung finden Arbeitszeitöffnungsklauseln. Dagegen werden Entgeltöffnungsklauseln wesentlich seltener eingerichtet und von den Betrieben üblicherweise nur in absoluten Notfällen in Anspruch genommen. Öffnungsklauseln sind für tarifgebundene Betriebe auch unabdingbare Voraussetzung für die Vereinbarung von „Bündnissen für Arbeit“, in denen die Arbeitgeber bei kostensenkenden bzw. produktivitätssteigernden Zugeständnissen der Belegschaft meist Beschäftigungs- oder Standortgarantien geben.

Die Einführung von Öffnungsklauseln ist geeignet, die unterschiedliche Situation einzelner Betriebe stärker zu berücksichtigen, Beschäftigungsmöglichkeiten besser zu nutzen und die Flexibilität des deutschen Lohnfindungssystems zu erhöhen. Indem sie den Betrieben die Möglichkeit eines legalen beschäftigungssichernden Notausstiegs gibt, kann eine leicht praktikable Öffnungsklausel überdies Verstöße gegen Tarifbestimmungen überflüssig machen und die Tarifflucht bremsen. Wirksame Öffnungsklauseln für betriebliche Abweichungen auch in Entgeltfragen sollten deshalb *Conditio sine qua non* eines jeden gültigen Tarifvertrags sein. Wenn dies die Tarifparteien nicht autonom vereinbaren, könnte es der Gesetzgeber durch eine entsprechende Vorschrift im Tarifvertragsgesetz sicherstellen<sup>15</sup>.

Bei Vorliegen wirksamer Öffnungsklauseln würden Flächentarifverträge einerseits eine geringere zwingende Wirkung aufweisen, andererseits aber doch weiterhin eine erhebliche prägende Wirkung entfalten – auch heute orientieren sich bereits viele Betriebe freiwillig an Tarifbestimmungen. Sieht man dennoch die Gefahr einer substanziellen Aushöhlung des Tarifvertragssystems, so könnte diese durch eine Beschränkung der Öffnungsklauseln auf Notfälle oder durch zeitliche Befristungen von Ausnahmeregelungen minimiert werden. Zudem können Öffnungsklauseln mit einem Zustimmungsvorbehalt der Tarifvertragsparteien versehen oder die Gültigkeit abweichender Regelungen

von der Zustimmung eines bestimmten Prozentsatzes der Belegschaft abhängig gemacht werden. Letzteres impliziert allerdings eine arbeitsrechtliche Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips.

### Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips

*(8) Das Günstigkeitsprinzip, dem zufolge Abweichungen vom Tarifvertrag gestattet sind, wenn sie zu Gunsten des Arbeitnehmers ausfallen, wird von Arbeitsrechtlern sehr eng ausgelegt. Faktisch werden dadurch Beschäftigte daran gehindert, ihre Arbeitsplätze durch Zugeständnisse bei Löhnen oder Arbeitszeit zu sichern. Erforderlich ist eine Lockerung bzw. ökonomisch sinnvolle (Neu-)Interpretation des Günstigkeitsprinzips, die der Einschätzung der Betroffenen größeres Gewicht gibt.*

Bei der Beurteilung der Günstigkeit einer Abweichung vom Tarifvertrag stützen sich Juristen allein auf einen Sachgruppenvergleich von tarifvertraglicher und abweichender Regelung, ohne den Hintergrund, die Alternativen und die individuellen wie gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer Abweichung einzubeziehen. Rechtsprechung und Rechtslehre sehen faktisch nur höhere Löhne oder geringere Arbeitszeiten als günstiger an. Diese enge Auslegung berücksichtigt nicht, dass beispielsweise ein Beschäftigung schaffender oder sichernder Lohnabschlag oder eine entsprechende Ausweitung der Arbeitszeit aus Sicht eines einzelnen Arbeitnehmers und aus volkswirtschaftlicher Sicht wesentlich günstiger sein dürfte als der Bezug von Arbeitslosengeld.

Dringend erforderlich ist deshalb eine Lockerung und ökonomisch sinnvolle (Neu-) Interpretation des Günstigkeitsprinzips, zumindest in der Frage der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen. Im Gegensatz zu der von Juristen bisher bevorzugten pseudoobjektiven Betrachtung eines Außenstehenden sollte dabei in Zukunft der subjektiven Einschätzung der Betroffenen größere Bedeutung zukommen<sup>16</sup>. Gesetzgebung und/oder Rechtsprechung können hier zwei Wege beschreiten: Zum einen mag die individuelle Vertragsfreiheit erweitert und es den einzelnen Arbeitnehmern weitgehend selbst überlassen werden, welche Zugeständnisse sie notfalls zur konkreten Sicherung ihres Arbeitsplatzes machen wollen. Zum anderen können kollektivrechtliche Lösungen eröffnet werden, indem (gegebenenfalls zeitlich befristete) abweichenden

<sup>15</sup> Eine gesetzliche Einrichtung von Öffnungsklauseln fordern z.B. N. Berthold, O. Stettes, a.a.O.; B. Fitzenberger, W. Franz, a.a.O.; und der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, a.a.O., Tz. 24 ff. Für viele Arbeitsrechtler sind allerdings nicht nur gesetzliche, sondern auch freiwillige Öffnungsklauseln „rechtspolitisch deswegen bedenklich, weil sie die wichtige Ordnungs- und Kartellfunktion des Tarifvertrags weitgehend außer Kraft setzen würden“ – so M. Lieb: Mehr Flexibilität im Tarifvertragsrecht?, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, 11 (1994), S. 342.

<sup>16</sup> Ähnliche Forderungen finden sich beim Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, a.a.O., Tz. 42 ff., und (seit längerem) beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., Tz. 674. Sie werden jedoch von der herrschenden Meinung unter den Arbeitsrechtlern vehement abgelehnt (vgl. z.B. M. Lieb, a.a.O.).

de Abmachungen per Betriebsvereinbarung gestattet sind, wenn sie zur Sicherung von Arbeitsplätzen erforderlich sind und die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit (z.B. 80%) der betroffenen Arbeitnehmer erhalten. Dies würde die Möglichkeiten für betriebliche „Bündnisse für Arbeit“ deutlich verbessern.

### **Einschränkung des Tarifvorrangs**

(9) *Geschäftsleitung und Betriebsrat dürfen wegen einer Sperrklausel im Betriebsverfassungsgesetz nicht über Löhne und sonstige Arbeitsbedingungen verhandeln, die üblicherweise per Tarifvertrag geregelt werden. Dieser Tarifvorrang sollte gelockert bzw. zumindest nur auf tatsächlich existierende Tarifverträge bezogen werden, um eine effizientere und betriebsnähere Lohnfindung zu ermöglichen.*

Laut § 77 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz können „Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen, die durch Tarifvertrag geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden, ... nicht Gegenstand einer Betriebsvereinbarung sein“ (es sei denn, ein Tarifvertrag lässt ergänzende Betriebsvereinbarungen ausdrücklich zu). Damit wird ein rechtlicher Vorrang von Tarifverträgen etabliert, der sich nicht nur auf Regelungen tatsächlich existierender (Flächen-)Tarifverträge bezieht, sondern auch auf Fragen, die üblicherweise durch Tarifvertrag geregelt werden. Streng genommen heißt das, dass sogar ein nicht tarifgebundenes Unternehmen ohne gewerkschaftlich organisierte Mitarbeiter in einer Branche, in der es gar keine Flächentarifverträge gibt (z.B. Softwareindustrie), mit seiner Belegschaft bzw. seinem Betriebsrat keine Betriebsvereinbarung über Löhne und Arbeitsbedingungen abschließen darf, sondern auf Einzelarbeitsverträge (oder auf einen Firmentarifvertrag mit einer Gewerkschaft ohne Mitglieder in der Firma!) ausweichen muss. Diese Bevormundung von Arbeitnehmern wie Arbeitgebern steht einer effizienten und betriebsnahen Lohnfindung sehr im Weg.

Der Gesetzgeber ist deshalb aufgerufen, § 77 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz zu lockern. Auf jeden Fall sollte die völlig unverhältnismäßige Sperrwirkung aufgehoben werden, die sogar beim Fehlen konkreter, aber „üblicherweise“ abgeschlossener Tarifverträge bestehen kann. Darüber hinaus ist zu überlegen, ob Betriebsvereinbarungen mit nicht tarifgebundenen Arbeitgebern generell von § 77 Abs. 3 freigestellt werden können und ob auch tarifgebundenen Arbeitgebern die Möglichkeit gegeben werden sollte, generell im Einvernehmen mit ihrer Belegschaft vom Tarifvertrag abweichen zu können. Letzteres mag zwar etwas zu weit gehen und die Gefahr einer Aushöhlung des Tarifsystems mit sich bringen. Allerdings könnten (wie

bereits in Vorschlag (8)) tarifgebundenen Arbeitgebern dann vom Tarifvertrag abweichende Betriebsvereinbarungen gestattet werden, wenn sie zur Sicherung von Arbeitsplätzen erforderlich sind und die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit (z.B. 80%) der betroffenen Arbeitnehmer erhalten.

### **Restriktive Handhabung von Allgemeinverbindlicherklärungen und Verzicht auf Tariftreuevorschriften**

(10) *Staatliche Allgemeinverbindlicherklärungen von Flächentarifverträgen und die Forderung von Tariftreueerklärungen bei öffentlichen Aufträgen verpflichten jeweils auch nicht tarifgebundene Unternehmen zur Zahlung von Tariflöhnen. Sie behindern damit den Außenseiterwettbewerb am Arbeitsmarkt, schaden den Konsumenten und verschenken Beschäftigungsmöglichkeiten. Auf ihre Anwendung sollte weitgehend verzichtet werden.*

Das in § 5 Tarifvertragsgesetz verankerte Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung ermöglicht es dem Bundesarbeitsminister, unter bestimmten Voraussetzungen die Gültigkeit eines Branchentarifvertrags auf die nicht organisierten Arbeitgeber und Arbeitnehmer auszuweiten. Dies ist laut Bundesverfassungsgericht verfassungsgemäß, weil es „Lohnrückerei“ und „Schmutzkonzurrenz“ verhindere. Aus ökonomischer Sicht stellt die Allgemeinverbindlicherklärung dagegen ein Mittel zur Ausschaltung von Wettbewerb durch Außenseiter dar, dessen Kosten auf die Verbraucher überwälzt werden und mit dem unter Umständen Beschäftigungsmöglichkeiten verschenkt werden. Dies gilt auch für die Allgemeinverbindlichkeit der hohen Mindestlöhne unqualifizierter Arbeiter im Baubereich, die überdies die Schattenwirtschaft stärkt. Auch wenn nur relativ wenige Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt werden und eine völlige Abschaffung des Instruments der Allgemeinverbindlicherklärung nicht in jedem Fall geboten erscheinen mag<sup>17</sup>, ist eine äußerst restriktive Handhabung unumgänglich.

Tariftreuegesetze, die zum Teil auf Länderebene eingeführt wurden, stellen ebenfalls eine unverhältnismäßige Bevorzugung und Ausweitung tarifvertraglicher Regelungen dar. Indem sie (auch bei nicht tarifgebundenen Unternehmen) die Vergabe öffentlicher Aufträge an die Gewährung tariflicher Leistungen binden, beschränken Tariftreueerklärungen den Wettbewerb der Anbieter und erhöhen die Kosten öffentlicher Projekte

<sup>17</sup> Dies erkennt sogar der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, a.a.O., Tz. 49 ff., an, der sich gegen Allgemeinverbindlicherklärungen ausspricht. Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., Tz. 674, möchte darauf sowie auf Tariftreuegesetze verzichten.

zu Lasten der Beschäftigung und/oder der Steuerzahler. Auf derartige ökonomisch wie juristisch problematische Tariftreueerklärungen sollte völlig verzichtet werden. In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit darf die Insider-Orientierung der Lohnfindung in Deutschland nicht auch noch durch staatlichen Schutz vor Outsider-Konkurrenz belohnt und verstärkt werden.

### Drei Reformstrategien

Die oben präsentierten zehn Vorschläge, die zum Teil Alternativen darstellen und sich zum Teil ergänzen, können auf verschiedene Weise zu wirksamen Strategien für eine zukunftsweisende, beschäftigungsorientierte Tarifpolitik kombiniert werden:

- *Strategie des beschäftigungsorientierten Handelns der Tarifparteien:* Die Tarifparteien haben es in der Hand, die Funktionsweise und die Ergebnisse der Lohnfindung selbständig zu verbessern, indem sie die Vorschläge (1) bis (5) umsetzen. Durch eine zurückhaltende Festlegung der tariflichen Mindestarbeitsbedingungen, einen entsprechend größeren Spielraum für die übertarifliche Entlohnung, differenziertere Abschlüsse, eine Spreizung der Lohnstruktur und einen Ausbau leistungsabhängiger Lohnkomponenten ließen sich die Differenzierungsmöglichkeiten, die Flexibilität sowie die Leistungsfähigkeit des derzeitigen Lohnfindungssystems erhöhen und damit Beschäftigungsmöglichkeiten besser ausnutzen. In diesem Falle würde wohl ein größerer Teil der effektiven Lohnfindung am Markt und vor Ort stattfinden, als manchen Tarifparteien lieb sein mag, doch könnte dann auf Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen weitgehend verzichtet werden.
- *Strategie der kontrollierten Öffnung und Flexibilisierung:* Die Tarifparteien können auch dadurch autonom das bestehende System retten und Beschäftigung sichern, dass sie die Vorschläge (1) und (4) bis (7) umsetzen. Die Kombination von moderaten Grundlöhnen mit leistungs- und gewinnabhängigen Lohnbestandteilen, ergänzt um eine stärkere Spreizung der Lohnstruktur (insbesondere nach Qualifikation) und um wirksame Öffnungsklauseln in jedem Tarifvertrag dürfte die Differenzierungsmöglichkeiten und die Flexibilität der Lohnfindung deutlich erhöhen, ohne die Gestaltungsmacht der Tarifparteien zu sehr zu beschränken. Die Einführung gewinnabhängiger Lohnbestandteile würde sicherstellen, dass bestimmte Erfolge einer Lohnzurückhaltung auch den Arbeitnehmern zufließen<sup>18</sup>. Die tariflichen Öffnungsklauseln könnten von den Tarifvertragsparteien mit einem Zustimmungsvorbehalt verse-

hen werden, wenn sie ansonsten einen zu großen Kompetenz- und Kontrollverlust befürchten. Damit würde die betriebliche Flexibilität zwar wieder etwas beschränkt, doch dürfte es den Tarifparteien in der Praxis schwer fallen, sich plausiblen und übereinstimmenden Sonderwünschen von Belegschaft und Unternehmensleitung zu verweigern.

- *Strategie der staatlichen Ausweitung des betrieblichen Gestaltungsspielraums:* Sollten die Tarifparteien von sich aus keine ausreichenden Maßnahmen ergreifen, sind Gesetzgeber und Rechtsprechung gefordert, entlang den Vorschlägen (7) bis (10) legale Möglichkeiten für flexible und differenzierte Problemlösungen anzubieten. Gesetzliche Öffnungsklauseln, die Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips, die Einschränkung des Tarifvorrangs und der Verzicht auf aktive staatliche Begünstigungen tariflicher Regelungen durch Allgemeinverbindlicherklärungen oder Tariftreuevorschriften stellen zum Teil deutliche Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen dar, die nur durch offensichtliche Funktionsstörungen der derzeitigen Lohnfindungspraxis gerechtfertigt werden können. Wenn jedoch Flächentarifverträge weiterhin zu undifferenziert und inflexibel ausfallen und zu geringe betriebliche Gestaltungsspielräume lassen, müssen den Betrieben entsprechende Abweichungen erlaubt werden, um Beschäftigung sichern und schaffen zu können.

Erste Schritte hin zu einer flexiblen, differenzierten und beschäftigungsorientierten Tarifpolitik waren in den letzten Jahren in manchen Branchen und Tarifrunden bereits zu beobachten, wobei besonders die Chemische Industrie mehrfach eine Vorreiterrolle einnahm. Weitere müssen jedoch unverzüglich folgen, wenn die Tarifparteien der großen beschäftigungs- und gesellschaftspolitischen Verantwortung gerecht werden wollen, die sich aus der Gewährung der Tarifautonomie ergibt. Den Tarifparteien sollte 2004 eine letzte Chance gegeben werden<sup>19</sup>. Falls sie sich bis Jahresende nicht deutlich bewegt haben, ist der Gesetzgeber gefragt, die rechtlichen Rahmenbedingungen der Lohnfindung entsprechend zu ändern.

<sup>18</sup> Die vertraglich vereinbarte Gewinnbeteiligung gemäß Vorschlag (6) ersetzt damit das Vertrauen auf eine freiwillige übertarifliche Entlohnung der Betriebe gemäß Vorschlag (2). Verzichtet wird bei dieser Strategie auf eine stärkere Branchendifferenzierung (Vorschlag (3)), deren Sinn und Praktikabilität von den Tarifparteien gelegentlich mit dem Argument bezweifelt wird, heutzutage dominierten die diffus verlaufenden Firmenkonjunkturen, so dass die Differenzierung eher auf der Betriebsebene ansetzen müsse.

<sup>19</sup> Dies empfahl Ende 2003 auch der Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat, allerdings ohne Androhung von Eingriffen des Gesetzgebers.