

## I Das Wichtigste vorab

Die Tarifautonomie und die Tarifpolitik in Deutschland sind in den letzten Jahren verstärkt ins Gerede gekommen. Die hierzulande dominierenden Flächentarifverträge werden oft als zu teuer, zu undifferenziert, zu inflexibel und als überreguliert betrachtet. Eine Konsequenz sind unübersehbare Erosionstendenzen beim Flächentarifvertrag und bei Gewerkschaften wie Arbeitgeberverbänden. Diese kamen jüngst z.B. im Zerfall des Arbeitgeberlagers im öffentlichen Dienst sowie in den gewerkschaftlichen Mobilisierungsproblemen in der ostdeutschen Metallindustrie zum Ausdruck. Auch der zunehmende internationale Wettbewerb sowie die hohe und lang anhaltende Arbeitslosigkeit, die ohne eine beschäftigungsfördernde Tarifpolitik kaum abzubauen sein wird, setzen die Tarifparteien und das gesamte Tarifsysteem unter Reformdruck.

Wie in vielen 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 2001 unterlagen nur noch rund 45 Prozent der westdeutschen und 22 Prozent der ostdeutschen Betriebe (in denen 63 Prozent der westdeutschen bzw. 44 Prozent der ostdeutschen Arbeitnehmer\* tätig waren) einem Flächentarifvertrag. Insbesondere kleinere und jüngere Betriebe zeigen geringe Neigung, sich

\* Diese Publikation verwendet aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit vorwiegend die männliche Sprachform. Bei allen männlichen Funktionsbezeichnungen sind stets auch Frauen gemeint.

tarifvertraglich zu binden. Zudem häufen sich Berichte über eine abnehmende Tariftreue von Unternehmen. Insgesamt ist nicht zu übersehen, dass sich das deutsche Lohnfindungssystem in der Krise befindet.

Deshalb 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 diverse Vor- und Nachteile aufweisen, die je nach Betrieb und Branche von unterschiedlicher Bedeutung sein können. Auch der internationale Vergleich verschiedener Lohnfindungssysteme und die empirische Evidenz über die Auswirkungen unterschiedlicher Tarifverhandlungsebenen lassen nicht erkennen, dass es ein bestmögliches System der Lohnfindung gäbe, das problemlos auf alle Länder, Branchen und Betriebe übertragen werden könnte und sollte. So hilfreich Firmentarife für einzelne Betriebe mit speziellen Anforderungen oder Problemen auch sein 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 Wahl zwischen Flächentarifvertrag, Firmentarifvertrag und anderen Regelungen wie Betriebsvereinbarung und Einzelarbeitsvertrag, die im deutschen Arbeitsrecht grundsätzlich möglich ist, 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 werden. Die Tarifvertragsparteien 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. Die Tarifvertragsparteien sind damit der großen beschäftigungspolitischen Verantwortung nicht gerecht geworden, die sich aus der Gewährung der Tarifautonomie und aus dem Mindestlohncharakter der Tariflöhne ergibt. Dies muss sich ändern: Solange die strukturelle Arbeitslosigkeit hoch ist, sollten die gesamtwirtschaftlichen Lohnanhebungen real geringer ausfallen als der Produktivitätsfortschritt.

Neben dem (im internationalen Vergleich sehr hohen) Niveau der Löhne und Gehälter steht insbesondere deren Struktur und Ausdifferenzierung auf dem Prüfstand. Im Gegensatz zu weit verbreiteten Vorstellungen gibt es zwar deutliche Unterschiede der Tarifverdienste nach Branche und Qualifikation; allerdings kann aus der Existenz vieler verschiedener Tarifverträge und Vergütungsgruppen nicht der Schluss gezogen werden, dass die Differenzierung der Tarifverdienste auch ausreichend ist. Im internationalen Vergleich weist Deutschland eine relativ geringe Lohnspreizung auf. Die Lohndifferenziale nach Branchen und Qualifikationen reagieren im Zeitablauf nur träge und unzureichend auf den sektoralen und qualifikatorischen Wandel. 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. Hier ist eine Umkehr und eine größere Differenzierung erforderlich: Die Lohngruppen müssen stärker nach Qualifikation gespreizt werden. Abgesenkte Einstiegtarife für Arbeitslose sollten in Zukunft häufiger Verwendung finden. Neben einer stärkeren Differenzierung der Tarifabschlüsse nach (Teil-)Branchen und Regionen sollte auch die Lohndifferenzierung zwischen und innerhalb der Betriebe erhöht werden, indem man den betrieblichen Gestaltungsspielraum ausweitet.

Ebenso wichtig wie die tarifliche Differenzierung ist die Flexibilität in Tarifverträgen. Zu wenig bekannt ist, dass tarifvertragliche Regelungen über Löhne und Arbeitszeit seit längerem entsprechende Möglichkeiten enthalten, z.B. in Form von leistungsbezogenen Vergütungen (wie die tarifliche Leistungszulage in der Metallindustrie) oder von Arbeitszeitflexibilisierung, die heute in praktisch allen Flächentarifverträgen Standard ist. Daneben gibt es mehr und mehr tarifliche Öffnungsklauseln, mit denen den Betrieben gewisse Abweichungen vom Tarifvertrag gestattet werden, um Probleme vor Ort sachgerechter lösen zu können. Relativ häufig genutzt werden Arbeitszeitöffnungsklauseln. Dagegen finden Entgeltöffnungsklauseln vorwiegend in Notfällen Anwendung – wahrscheinlich weil viele Betriebe sich scheuen, ihre wirtschaftliche Situation gegenüber Belegschaft, Betriebsrat, Gewerkschaft und Öffentlichkeit offen zu legen. Dennoch

können praktikabel gestaltete Öffnungsklauseln die häufigen Verstöße gegen Tarifbestimmungen überflüssig machen und die Tariffucht eindämmen. Sie sind auch Voraussetzung für die Vereinbarung von standortsichernden betrieblichen »Bündnissen für Arbeit«. Öffnungsklauseln sind damit ein wichtiges Instrument zur Sicherung von betrieblicher Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung und sollten *conditio sine qua non* für die Gültigkeit eines jeden Tarifvertrags sein.

Während ohne Öffnungsklauseln Abweichungen von den Tarifverträgen nach unten nicht erlaubt sind, steht es den Betrieben frei, beim Verdienst nach oben zu gehen. Allerdings entlohnen über die Hälfte der westdeutschen und fast fünf Sechstel der ostdeutschen tarifgebundenen Betriebe nicht mehr über Tarif, und es mehren sich Berichte über eine (rechtswidrige) untertarifliche Bezahlung. Die meisten Betriebe haben wohl keinen Spielraum für übertarifliche Differenzierungen, weil in der Vergangenheit mehr und mehr Zusatzleistungen tarifiert und die Tarifentgelte immer höher festgelegt wurden. Im Rahmen des zweistufigen deutschen Lohnfindungssystems würde eine zurückhaltende Tariflohnpolitik auf der ersten Stufe nicht nur Abweichungen von Tarifstandards seltener erforderlich machen, sondern auch den beschränkten Spielraum für übertarifliche Differenzierungen auf der zweiten Stufe der Betriebe erweitern. Die Flexibilität und die Differenzierungsmöglichkeiten des Gesamtsystems könnten damit deutlich verbessert werden.

Neben der übertariflichen Bezahlung kann auch eine stärker erfolgsabhängige Entlohnung die Lohnflexibilität und die Differenzierung nach Regionen und Betrieben erhöhen, produktivitätssteigernde Anreizwirkungen entfalten und Arbeitsplätze sichern. Allerdings verwenden in Deutschland derzeit nicht einmal neun Prozent der Betriebe Systeme der Gewinnbeteiligung, und nur gut zwei Prozent beteiligen ihre Mitarbeiter am Kapital, was im internationalen Vergleich bestenfalls einem Platz im Mittelfeld entspricht. Zwar ist die Skepsis von Arbeitgebern und Gewerkschaften gegenüber einer Kapitalbeteiligung zumindest teilweise nachvollziehbar; transparente und praktikable Systeme der Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer sollten jedoch verstärkt eingeführt werden. Eine mögliche Ausgestaltung besteht in der Variation der Jahressonderzahlung in Abhängigkeit vom Unternehmenserfolg, wobei diese bei guter Ertragslage überdurchschnittlich und bei niedrigen Gewinnen bzw. Verlusten entsprechend unterdurchschnittlich ausfällt. 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 Prozent eines Monatsentgelts variieren kann.

Das derzeitige Lohnfindungssystem in Deutschland und insbesondere der Flächentarifvertrag sind nicht völlig überholt – aber sie sind dringend überholungsbedürftig. Bei ihrer Reform sind in erster Linie die Tarifvertragsparteien gefordert, wobei Gesetzgebung und Rechtsprechung u.U. ergänzend oder gar ersatzweise tätig werden müssen. Dabei lassen sich drei Erfolg versprechende Strategien für eine zukunftsweisende, beschäftigungsorientierte Tarifpolitik identifizieren:

- *Strategie des beschäftigungsorientierten Handelns der Tarifparteien:* Die Tarifparteien haben es in der Hand, die Funktionsweise und die Ergebnisse der Lohnfindung selbstständig so zu verbessern, dass auf Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen weitgehend verzichtet werden kann. Erforderlich sind eine zurückhaltende Festlegung der tariflichen Mindestarbeitsbedingungen, ein entsprechend größerer Spielraum für die übertarifliche Entlohnung, differenziertere Abschlüsse, eine Spreizung der Lohnstruktur und ein Ausbau leistungsabhängiger Lohnkomponenten. Dadurch ließen sich die Differenzierungsmöglichkeiten, die Flexibilität sowie die Leistungsfähigkeit des derzeitigen Lohnfindungssystems erhöhen und Beschäftigungsmöglichkeiten besser ausnutzen.
- *Strategie der kontrollierten Öffnung und Flexibilisierung:* Die Tarifparteien können auch dadurch das bestehende System retten und Beschäftigung sichern, dass sie ihre Gestaltungsmacht zurücknehmen bzw. teilweise an die Betriebsparteien delegieren. Die Differenzierungsmöglichkeiten und die Flexibilität der Lohnfindung ließen sich durch eine Kombination von moderaten Grundlöhnen mit leistungs- und gewinnabhängigen Lohnbestandteilen, ergänzt um eine stärkere Spreizung der Lohnstruktur (insbesondere nach Qualifikation) deutlich erhöhen. Die Einführung gewinnabhängiger Lohnbestandteile (statt des Vertrauens auf eine freiwillige übertarifliche Entlohnung) würde hierbei sicherstellen, dass bestimmte Erfolge einer Lohnzurückhaltung auch den Arbeitnehmern zufließen. Darüber hinaus sollten alle Tarifverträge freiwillig wirksame Öffnungsklauseln für betriebliche Abweichungen enthalten, die im Sinne einer kontrollierten Öffnung von den Tarifparteien notfalls mit einem Zustimmungsvorbehalt versehen werden könnten.
- *Strategie der staatlichen Ausweitung des betrieblichen Gestaltungsspielraums:* Falls die Tarifparteien von sich aus keine ausreichenden Maßnahmen ergreifen, sind Gesetzgebung und Rechtsprechung gefordert, den Betrieben legale Möglichkeiten für flexible und differenzierte Problemlösungen anzubieten, damit diese Beschäftigung sichern und schaffen können. Dazu zählen gesetzliche Öffnungsklauseln, die Einschränkung des Tarifvorrangs und eine öko-

nomisch sinnvolle Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips, die in der Frage der Günstigkeit einer vom Tarifvertrag abweichenden Regelung der Einschätzung der betroffenen Arbeitnehmer größeres Gewicht gibt.

Erste Schritte hin zu einer flexiblen, differenzierten und beschäftigungsorientierten Tarifpolitik waren in den letzten Jahren in manchen Branchen und in einzelnen Tarifrunden bereits zu beobachten. Insbesondere die Chemische Industrie hat hier – im Rahmen einer unternehmensbezogenen Strategie der kontrollierten Öffnung – mehrfach eine Vorreiterrolle eingenommen und wichtige »benchmarks« (wie die Entgelt- und Arbeitszeitkorridore, Einsteigertarife und die variable Jahresleistung) gesetzt. Weitere und weiter gehende Schritte sind dringend geboten, wenn die Tarifparteien der großen beschäftigungs- und gesellschaftspolitischen Verantwortung gerecht werden wollen, die sich aus der Gewährung der Tarifautonomie ergibt. Sollten sich die Tarifparteien nicht deutlich bewegen, ist der Gesetzgeber aufgefordert, unter Beibehaltung der Tarifautonomie die rechtlichen Rahmenbedingungen der Lohnfindung entsprechend zu ändern.