

Dezentralisierung der Lohnverhandlungen in Deutschland – ein Weg zu mehr Beschäftigung?

Im Januar 2005 waren in Deutschland 5,04 Mill. Menschen offiziell arbeitslos. Das entsprach einer Quote von etwa 12,1%. Für die hohe Arbeitslosigkeit wird insbesondere die Lohnentwicklung verantwortlich gemacht. Das Ausmaß der Lohnzurückhaltung ist zu gering, die Differenzierung der Löhne unzureichend und ihre Flexibilität ungenügend. Die beschäftigungsabträgliche Lohnentwicklung wird unter anderem auf das deutsche Lohnverhandlungssystem zurückgeführt. Es stellt sich die Frage, ob über eine weitergehende Dezentralisierung der Lohnverhandlungen ein Anstieg der Beschäftigung in Deutschland erreicht werden kann.

In Anlehnung an Calmfors und Driffill (1988) und Calmfors (1993) werden Lohnverhandlungssysteme danach unterschieden, ob die Lohnverhandlungen auf gesamtwirtschaftlicher, sektoraler oder Unternehmensebene geführt werden. Der Zentralisierungsgrad reicht aber nicht aus, um Lohnverhandlungssysteme angemessen zu charakterisieren. Es ist zusätzlich zu fragen, ob und wie die Lohnverhandlungen koordiniert werden. Dabei sind horizontale und vertikale Koordinierung zu unterscheiden. Die horizontale Koordinierung bezieht sich darauf, die Reichweite von Lohnverhandlungen durch Einbeziehung von Branchen, Berufen usw. zu erweitern. Neben die Lohnverhandlungen der Dachverbände der beiden Arbeitsmarktparteien können auf zentraler Ebene die Abstimmung der Lohnpolitik unter den Mitgliedsverbänden der Dachverbände und die Beteiligung des Staates an den Lohnverhandlungen treten. Darüber hinaus können die Lohnabschlüsse durch Lohnführerschaft, d.h. Orientierung an einem Leitsektor, koordiniert werden. Die vertikale Koordinierung ist darauf gerichtet, die nachgelagerte (z.B. betriebliche) Ebene zur Einhaltung der auf der zentraleren Ebene erzielten Ergebnisse zu veranlassen (Traxler et al. 2001).

Beim deutschen Tarifsystem handelt es sich um eine Lohnführerschaft der Metallindustrie mit Verhandlungen, die zumeist im Tarifbezirk Nordwürttemberg/Nordbaden beginnen. An dem dortigen Flächentarifabschluss orientieren sich die Tarifverhandlungen der anderen Branchen und Regionen. Gesetzliche Bestimmungen sorgen im Zusammenwirken mit der Verbändestruktur dafür, dass die Unternehmensebene in starkem Maße in die sektorale Tarifpolitik eingebunden ist. Gleichwohl werden auch auf der Unternehmens-

ebene Tarifverträge abgeschlossen, so dass von einem gemischten (dualen) Lohnbildungssystem gesprochen werden kann.

In den letzten Jahren hat eine Dezentralisierung der Lohnverhandlungen in Deutschland stattgefunden. Der Flächentarifvertrag hat an Bedeutung verloren, betriebliche Lohnabschlüsse (Firmentarifverträge, Betriebsvereinbarungen sowie individuelle Lohnvereinbarungen) haben an Gewicht gewonnen. Die Dezentralisierung ist auf veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen, wie die Globalisierung, neue Formen der Arbeitsorganisation usw., zurückzuführen. Aber auch der Machtverlust der Gewerkschaften, welche den Flächentarifvertrag präferieren, hat zu dieser Entwicklung beigetragen. Außerdem wird von Seiten der Wissenschaft angesichts der stufenförmig steigenden Arbeitslosigkeit in Deutschland in zunehmendem Maße eine Dezentralisierung der Lohnverhandlungen gefordert (Sachverständigenrat, lfd. Jg.; Wissenschaftlicher Beirat 2004). Teilweise wird auch eine Abschaffung der tariflichen Entlohnung im Interesse der Beschäftigungserhöhung für wünschenswert gehalten.

Es stellt sich die Frage, ob über eine weitergehende Dezentralisierung der Lohnverhandlungen ein Anstieg der Beschäftigung in Deutschland erreicht werden kann. Um diese Frage zu beantworten, sind nicht nur die Auswirkungen der Dezentralisierung auf die Lohnentwicklung zu untersuchen. Gleichzeitig ist auch zu prüfen, welche Produktivitätseffekte hiervon ausgehen. Darüber hinaus ist zu fragen, ob eine weitere Dezentralisierung der Lohnverhandlungen durchsetzbar ist. In diesem Zusammenhang ist von Belang, ob die Dezentralisierung der Interessenlage der Unternehmen

und Arbeitnehmer und ihrer Organisationen entspricht. Außerdem ist es für die Durchsetzung der Dezentralisierung von Bedeutung, aus welcher Machtposition heraus Widerstand von den Arbeitgeberverbänden bzw. von den Gewerkschaften geleistet werden kann und ob Verfassungsnormen einer solchen Entwicklung entgegenstehen. Bevor auf diese Fragen eingegangen wird, sollen das deutsche Lohnverhandlungssystem dargestellt und die Erosion seines wichtigsten Bestandteils, des Flächentarifvertrags, während der letzten Jahre untersucht werden.

Das deutsche Lohnverhandlungssystem

In der Bundesrepublik Deutschland gilt das Prinzip der Tarifautonomie. Gewerkschaften auf der einen Seite und Arbeitgeberverbände oder einzelne Unternehmen auf der anderen Seite regeln durch verbindliche Verträge die Ausgestaltung der Löhne sowie der sonstigen Arbeitsbedingungen. Die rechtliche Grundlage der Tarifautonomie bilden Art. 9 Abs. 3 des Grundgesetzes und das Tarifvertragsgesetz. Verträge zwischen einer Gewerkschaft und einem Arbeitgeberverband werden als Flächentarifverträge (oder Verbandstarifverträge) bezeichnet. Sie werden überwiegend auf regionaler Ebene und für einzelne Branchen abgeschlossen. Sind eine Gewerkschaft und ein einzelnes Unternehmen Vertragspartner, so spricht man von einem Firmentarifvertrag (oder Haustarifvertrag). Am Jahresende 2004 waren rund 34 000 Flächentarifverträge und rund 27 800 Firmentarifverträge gültig (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2005).

Eine rechtliche Bindung an einen Tarifvertrag besteht dann, wenn der Arbeitgeber Mitglied des tarifschließenden Verbandes bzw. selbst Partei eines Firmentarifvertrages *und* der Arbeitnehmer Mitglied der tarifschließenden Gewerkschaft ist. Eine Tarifbindung ist des Weiteren dann gegeben, wenn der maßgebende Tarifvertrag für allgemein verbindlich erklärt worden ist. Die Anwendung des Tarifvertrages kann schließlich auch einzelvertraglich zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer vereinbart werden. Dies wird in der Regel von tarifgebundenen Arbeitgebern gegenüber Beschäftigten praktiziert, die nicht Mitglied der tarifschließenden Gewerkschaft sind. Für tarifgebundene Arbeitsverhältnisse gilt, dass mindestens der Tariflohn gezahlt werden muss.

Unternehmen, die aus dem Arbeitgeberverband austreten, müssen die Nachwirkung des Tarifvertrags beachten. Gemäß Tarifvertragsgesetz bleibt die Tarifgebundenheit so lange bestehen, bis der Tarifvertrag endet. Danach gelten seine Rechtsnormen weiter, bis sie durch eine andere Abmachung ersetzt werden. Allerdings verliert der Tarifvertrag dann seine zwingende Wirkung, so dass arbeitsvertragliche Regelungen zu Ungunsten des Arbeitnehmers nunmehr zulässig sind (Brox und Rütters 2004).

Laut Tarifvertragsgesetz sind vom Tarifvertrag abweichende Abmachungen nur zulässig, wenn sie eine Änderung der Regelung zugunsten des Arbeitnehmers enthalten (Günstigkeitsprinzip), zum Beispiel ein höheres Entgelt als den Tariflohn vereinbaren, oder wenn sie durch den Tarifvertrag gestattet sind (Öffnungsklauseln). Meist weisen Öffnungsklauseln den Betriebsparteien (also Unternehmensleitung und Betriebsrat) eine gewisse Regelungsbefugnis durch Betriebsvereinbarung zu. Es lassen sich im Wesentlichen vier Kategorien von Tariföffnungsklauseln unterscheiden:

- Härteklauseln sehen vor, dass Arbeitgeber und Betriebsrat zur Abwendung einer drohenden Insolvenzgefahr, zur Sicherung von Arbeitsplätzen oder zur Verbesserung der Sanierungschancen bei den Tarifvertragsparteien eine tarifliche Sonderregelung beantragen können, die von letzteren auszuhandeln ist.
- Öffnungsklauseln mit Zustimmungsvorbehalt überlassen zwar die Aushandlung einer vom Tarifvertrag abweichenden Betriebsvereinbarung den Betriebsparteien, machen deren Gültigkeit aber abhängig von der Zustimmung der Tarifvertragsparteien.
- Öffnungsklauseln ohne Zustimmungsvorbehalt erlauben den Abschluss von Betriebsvereinbarungen, ohne dass diese von den Tarifvertragsparteien noch genehmigt werden müssen.
- Kleinbetriebsklauseln erlauben Kleinbetrieben, auf einzelvertraglicher Basis geringere Entgelte als im Flächentarifvertrag festzulegen (Schnabel 2000).

Tarifvertragliche Öffnungsklauseln für Tarifentgelte, die seit Mitte der neunziger Jahre in Deutschland eine größere Rolle spielen, erlauben eine Berücksichtigung der Belange einzelner Betriebe. Betriebliche Regelungen können nur einvernehmlich durch Unternehmensleitung und Betriebsrat vereinbart werden. Streiks und Aussperrungen zur Durchsetzung einer gewünschten Regelung sind nicht zulässig.

Sofern keine tarifvertraglichen Öffnungsklauseln existieren, können Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen, die durch Tarifvertrag geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden, nicht Gegenstand einer Betriebsvereinbarung sein (§ 77 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz). Selbst ein tarifungebundenes Unternehmen darf also nicht mit seinem Betriebsrat über Löhne verhandeln, weil das in die Zuständigkeit der Tarifparteien fällt (Regelungssperre). Es kann allerdings individuelle Lohnvereinbarungen treffen.

Die äußere Erosion des Flächentarifvertrags

Die Relevanz tarifvertraglicher Regelungen wird durch das Ausmaß der Tarifbindung widerspiegelt. Sie gibt Aufschluss darüber, für welchen Anteil der Betriebe und Be-

Tab. 1
Tarifbindung der Betriebe/Beschäftigten in West- und Ostdeutschland^{a)}, 2003

Branche	Betriebe				Beschäftigte			
	Flächentarifvertrag		Firmentarifvertrag		Flächentarifvertrag		Firmentarifvertrag	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost
Landwirtschaft u. a.	46	9	3	4	60	19	8	6
Bergbau/Energie	58	35	8	11	82	65	13	23
Grundstoffverarbeitung	46	19	4	7	71	40	7	12
Investitionsgüter	44	15	2	7	65	27	9	16
Verbrauchsgüter	56	26	4	5	68	36	8	13
Baugewerbe	64	28	2	4	78	39	2	8
Handel/Reparatur	49	19	2	6	63	34	5	8
Verkehr/Nachrichten	36	10	7	5	52	21	21	34
Kredit/Versicherung	59	26	2	7	86	72	6	5
Dienste für Unternehmen	18	13	2	4	29	33	6	8
Sonstige Dienste	40	21	3	4	58	45	7	11
Org. ohne Erwerbszweck	48	37	3	8	61	37	7	12
Gebietskörperschaften/ Sozialversicherung	84	84	5	10	89	92	9	7
Insgesamt	43	21	3	5	62	43	8	11

^{a)} Anteil der jeweils betroffenen Betriebe/Beschäftigten in Prozent.

Quelle: IAB-Betriebspanel, 11. Welle West/8. Welle Ost 2003.

schäftigten die Löhne und sonstigen Arbeitsbedingungen durch Tarifvertrag geregelt werden.

Das Ausmaß und die Entwicklung der Tarifbindung lassen sich anhand des Betriebspanels des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) ermitteln. Bei dem Betriebspanel handelt es sich um einen festgelegten Kreis von Betrieben aller Wirtschaftszweige mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Die Betriebe wurden aus der Betriebsdatei der Beschäftigtenstatistik als Zufallsstichprobe gezogen. Die durch Befragung der Betriebe gewonnenen Ergebnisse werden auf Basis der Beschäftigtenstatistik hochgerechnet.

Im Jahr 2003 waren 43% der westdeutschen, aber nur 21% der ostdeutschen Betriebe durch Flächentarifverträge gebunden. Den höchsten Deckungsgrad wiesen die Branchen Gebietskörperschaften/Sozialversicherung, Bergbau/Energie, Baugewerbe sowie Kredit/Versicherung auf. Für 3% der Betriebe in den alten und gut 5% der Betriebe in den neuen Bundesländern galten Firmentarifverträge (vgl. Tab. 1).

Betrachtet man statt der Betriebe die Beschäftigten, so zeigt sich ein größerer Geltungsbereich von Tarifverträgen. Im Jahre 2003 haben rund 62% der westdeutschen und 43% der ostdeutschen Beschäftigten in einem Betrieb gearbeitet, der einem Flächentarifvertrag unterlag.

Für 8% der westdeutschen und 11% der ostdeutschen Beschäftigten galt ein Firmentarifvertrag (vgl. Tab. 1).

Die Tatsache, dass in West- wie Ostdeutschland die Flächentarifbindung der Beschäftigten deutlich höher ausfällt als die der Betriebe, deutet darauf hin, dass für größere Betriebe häufiger Tarifverträge gelten. Dies bestätigt Tabelle 2. Sowohl Flächentarif- als auch Firmentarifverträge finden sich in mittleren und größeren Unternehmen häufiger als in Kleinbetrieben.

Wie ökonomische Untersuchungen zeigen, ist die Wahrscheinlichkeit einer Flächentarifbindung auch dann größer, wenn die Betriebe schon lange existieren und wenn

Tab. 2
Tarifbindung nach Betriebsgröße^{a)}, 2003

Beschäftigte (am 30. Juni 2003)	Flächentarifvertrag		Firmentarifvertrag	
	West	Ost	West	Ost
1 bis 9	37	17	2	4
10 bis 49	55	31	3	7
50 bis 199	62	47	8	15
200 bis 499	71	57	11	20
500 und mehr	80	71	11	20
Insgesamt	43	21	3	5

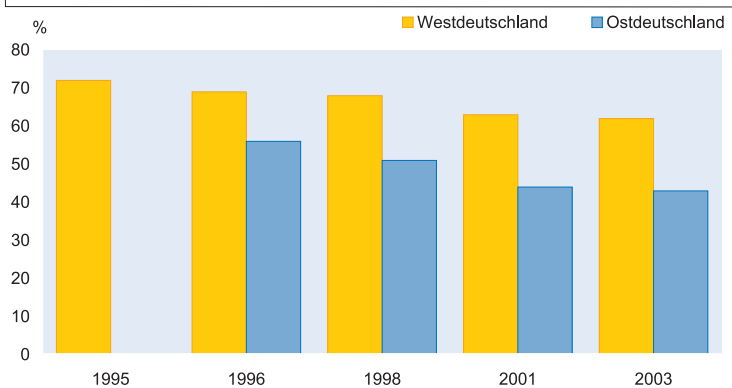
^{a)} Anteil der jeweils betroffenen Betriebe in Prozent.

Quelle: IAB-Betriebspanel, 11. Welle West/8. Welle Ost 2003.

es sich nicht um Einzelunternehmen und Personengesellschaften handelt, in denen die Person des Eigentümers sich selbst in die Entlohnung der Mitarbeiter einschalten möchte. Weitere Einflussgrößen für die Tarifbindung von Betrieben bilden der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Beschäftigten und das Vorhandensein eines Betriebsrats. Betriebe mit einem hohen Anteil hochqualifizierter Mitarbeiter, deren Bezahlung in der Regel in Einzelarbeitsverträgen geregelt wird und die ihre Interessen kaum durch Gewerkschaften vertreten lassen, sind selten tarifgebunden. Dominieren dagegen Facharbeiter, die in überdurchschnittlichem Maße gewerkschaftlich organisiert sind, ist die Tarifbindung häufiger (Franz und Pfeiffer 2001; Kohaut und Schnabel 2003).

Die Flächentarifbindung in Deutschland weist eine deutlich rückläufige Tendenz auf. Verschiedene Faktoren dürften zur äußeren Erosion des Flächentarifvertrags beigetragen haben. Mit der Globalisierung der Wirtschaft ist es für Unternehmen nicht mehr so wichtig, dass Flächentarifverträge auf nationaler Ebene gleiche Wettbewerbsbedingungen herstellen. Vielmehr benötigen sie eine hinreichende Lohnflexibilität, um gegenüber der ausländischen Konkurrenz bestehen zu können. Deshalb befürworten viele Unternehmen eine Dezentralisierung der Lohnverhandlungen (Calmfors et al. 2001). Des Weiteren verlangen neue, differenzierte Formen der Arbeitsorganisation variable Entlohnungsmöglichkeiten auf betrieblicher Ebene. Um eine Bindung an den Flächentarifvertrag zu vermeiden, treten immer mehr Unternehmen aus den Arbeitgeberverbänden aus bzw. gar nicht erst in diese ein. Ebenso trägt der Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrades der Beschäftigten zum Rückgang der Flächentarifbindung bei. Schließlich dürfte auch durch den sektoralen Strukturwandel (tariflich geregelte Bereiche schrumpfen, unregelmäßig expandieren) der Flächentarifvertrag erodieren.

Auf den Rückgang der Flächentarifbindung deuten wiederum die Daten des IAB-Betriebspanels hin, die in Westdeutschland bis 1995 und in Ostdeutschland bis 1996 zurückreichen. In Westdeutschland ging die Flächentarifbindung bezogen auf die Beschäftigten von 72% (1995) auf 62% (2003) zurück. In Ostdeutschland war ein Rückgang von 56% (1996) auf 43% (2003) zu verzeichnen (vgl. Abb. 1). Bezogen auf die Betriebe betragen die entsprechenden Rückgänge der Flächentarifbindung im Westen etwa 11 und im Osten 7 Prozentpunkte. Mit dem schrumpfenden formalen Geltungsbereich branchenweiter Tarifverträge ist nur eine Komponente der Erosion des Flächentarifvertrags dargestellt worden. Neben dieser äußeren ist auch eine innere

Abb. 1**Flächentarifbindung der Beschäftigten^{a)}**

a) Anteil der von Flächentarifverträgen erfassten Beschäftigten in Prozent.

Quelle: IAB-Betriebspanel.

Erosion des Flächentarifvertrags zu verzeichnen, welche die beschriebenen Tendenzen noch verstärkt.

Die innere Erosion des Flächentarifvertrags

Während die äußere Erosion des Flächentarifvertrags auf die Abnahme seines formalen Geltungsbereichs abstellt, bezeichnet der Begriff der inneren Erosion die abnehmende Gestaltungskraft und Normierungsfähigkeit flächentariflicher Standards auch in solchen Fällen, in denen formal noch ein Tarifvertrag betriebliche Gültigkeit besitzt. Es lassen sich zwei Formen der inneren Erosion des Flächentarifvertrags unterscheiden: die regulierte Flexibilisierung und der Tarifbruch. Eine regulierte Flexibilisierung liegt dann vor, wenn die betriebliche Abweichung von den formal gültigen Tarifnormen nicht einseitig durch die Geschäftsleitung verfügt wird, sondern Gegenstand betrieblicher Aushandlungsprozesse ist. Diese Verhandlungen können mit oder ohne Einbeziehung der Tarifparteien erfolgen. Von einem Tarifbruch wird dann gesprochen, wenn der Betrieb zwar in juristischer Hinsicht der tariflichen Bindung unterliegt, die Geschäftsleitung jedoch einseitig, teilweise mit stillschweigender Duldung der Beschäftigten, die tariflichen Normen nicht einhält (Artus 2001, 111 ff. und 125 ff.).

Obwohl die Tarifparteien im Falle tariflich regulierter Flexibilisierung noch einen erheblichen Einfluss auf die betriebliche Tarifgestaltungspraxis ausüben, trägt diese Art der Flexibilisierung doch zur Erosion des Flächentarifvertragssystems bei. Zwei Formen lassen sich unterscheiden: die Inanspruchnahme tariflicher Härtefall- und Öffnungsklauseln und der – oben schon erwähnte – Abschluss von Firmentarifverträgen. Tarifliche Öffnungsklauseln haben in Deutschland große Verbreitung gefunden. Mittlerweile existiert kaum noch eine Tarifbranche, in der nicht im Rahmen von Öffnungsklauseln

bestimmte betriebliche Abweichungsmöglichkeiten von den durch den Flächentarifvertrag gesetzten Standards vereinbart wurden. Die WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung¹ ergab für das Jahr 2002, dass in 35% der Betriebe und 22% der Behörden tarifliche Öffnungsklauseln genutzt wurden. Im Jahre 1999/2000 war die Nutzung tariflicher Öffnungsklauseln in 22% der Betriebe noch deutlich niedriger. Inhaltlich sind tarifliche Öffnungsklauseln vor allem ein Instrument der Arbeitszeitpolitik. Entgeltbezogene Öffnungsklauseln werden aber immerhin von einem Sechstel der Betriebe und Dienststellen für niedrigere Einstiegstarife sowie Kürzungen bzw. Aussetzungen von Jahressonderzahlungen genutzt. Auch betrieblichen Bündnissen für Arbeit (siehe unten) dienen sie als Grundlage (Bispinck 2001; Bispinck und Schulten 2003). Tarifliche Öffnungsklauseln werden in Ostdeutschland in höherem Maße genutzt als in Westdeutschland. Bei der Regelung der Entgelte beteiligen die Betriebsräte im Osten die Gewerkschaften weitaus seltener als im Westen (Artus 2001, 129–30; Artus, Schmidt und Sterkel 2000).

Neben diesen legalen gibt es auch illegale Formen der regulierten Flexibilisierung. Illegal sind solche Flexibilisierungsmaßnahmen dann, wenn Management und Betriebsrat ohne Einbeziehung der Tarifvertragsparteien Regelungen vereinbaren, die vom geltenden Tarifvertrag abweichen. Bei diesen Vereinbarungen kann es sich um Betriebsvereinbarungen oder Regelungsabreden handeln. Über die Häufigkeit solcher Vereinbarungen und ihre Inhalte liegen naturgemäß keine Informationen vor.

Tarifliche Öffnungsklauseln bilden häufig die Grundlage für betriebliche Bündnisse für Arbeit. Der Kern dieser Bündnisse besteht in einem betrieblichen Tauschgeschäft, in dem die Arbeitnehmerseite bestimmten einkommenspolitischen Konzessionen zustimmt und hierfür vom Arbeitgeber eine (befristete) Beschäftigungsgarantie erhält (Seifert 2002). In der WSI-Befragung 2002 gaben 29% der Betriebsräte und 23% der Personalräte an, über eine betriebliche Vereinbarung zur Beschäftigungs- und Standortsicherung zu verfügen. Dabei liegt der Anteil bei den Großbetrieben (mit mehr als 1000 Beschäftigten) mit 46% deutlich über dem Durchschnitt (Bispinck und Schulten 2003; Hassel und Rehder 2001). Innerhalb der metallverarbeitenden Industrie sind ungefähr 40% der Betriebe »betriebliche Bündnisse für Arbeit« eingegangen (Berthold et al. 2003).

¹ Die Betriebs- und Personalrätebefragung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI) stellt eine Befragung von Betriebs- und Personalräten aus Betrieben und Dienststellen mit 20 und mehr Beschäftigten in allen Wirtschafts- und Verwaltungsbereichen West- und Ostdeutschlands dar. Gut 46% (Westdeutschland) bzw. 40% (Ostdeutschland) dieser Betriebe verfügen über eine betriebliche Interessenvertretung. Die Befragung wurde 1997/98, 1999/2000 und 2002 durchgeführt.

Neben der tariflich und der betrieblich regulierten Flexibilisierung trägt der Tarifbruch zur inneren Erosion des Flächentarifvertrags bei. Nach Angaben der Betriebsräte im Rahmen der WSI-Befragung haben im Jahr 2002 10% der Betriebe gelegentlich und 5% öfter gültige Tarifstandards unterschritten. In Ostdeutschland kommen Tarifverstöße häufiger vor als in Westdeutschland. In öffentlichen Unternehmen und Behörden ist die Tariftreue weitaus ausgeprägter als in privaten Betrieben (Bispinck und Schulten 2003). Zu ähnlichen Ergebnissen gelangt Bahnmüller (2002) in einer Befragung von Managern und Betriebsräten tarifgebundener Betriebe der Metall-, Textil- und Bekleidungsindustrie und des Bankengewerbes. Danach wird in gut 10% der Betriebe erheblich vom Flächentarifvertrag abgewichen. In 37% der Betriebe werden die Abweichungen als unbedeutend qualifiziert, während in knapp 53% der Betriebe die Tarifverträge strikt eingehalten werden.

Durch die innere ist die äußere Erosion des Flächentarifvertrags in Deutschland verstärkt worden. Im Jahre 2003 haben – wie oben dargestellt wurde – rund 62% der westdeutschen und 43% der ostdeutschen Beschäftigten in einem Betrieb gearbeitet, der einem Flächentarifvertrag unterlag (für 8 bzw. 11% galt ein Firmentarifvertrag). Welcher Anteil dieser Beschäftigten nicht in den Genuss einer Bezahlung (mindestens) nach Tarif kam, kann allerdings nicht angegeben werden, da repräsentative Angaben über das Ausmaß der inneren Erosion des Flächentarifvertrags fehlen. Die WSI-Befragungen deuten jedoch an, dass die Unterschreitungen von Tarifnormen nicht unerheblich sind. Gleichzeitig muss allerdings auch in Betracht gezogen werden, dass die Prägekraft der Tarifverträge über ihren formellen Geltungsbereich hinaus reicht und auch die nicht tarifgebundenen Betriebe sich in hohem Maße an ihnen orientieren. Nach dem IAB-Betriebspanel gab es 2003 keinen Tarifvertrag für annähernd 30% der westdeutschen und 46% der ostdeutschen Arbeitnehmer. Jeweils gut die Hälfte dieser Arbeitnehmer wurde jedoch indirekt von Tarifverträgen abgedeckt, da sich ihre Betriebe daran orientierten (Ellguth und Kohaut 2004).

Zum makroökonomischen Zusammenhang zwischen Zentralisierungsgrad von Lohnverhandlungen und Beschäftigung

Ein Lohnverhandlungssystem muss drei Kriterien erfüllen, um positive Beschäftigungsergebnisse zu erzielen. Das Lohnverhandlungssystem sollte dafür sorgen, dass sich die Lohnerhöhung (bei Vollbeschäftigung) an der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung orientiert. Bei Unterbeschäftigung ist ein Abschlag vom Produktivitätsfortschritt vorzunehmen. Es sollte des Weiteren eine hohe Lohnflexibilität aufweisen, um angemessen auf gesamtwirtschaftliche Schocks reagieren zu können. Schließlich sollte es ei-

ne marktgerechte Lohndifferenzierung ermöglichen. Außerdem sollte das Lohnverhandlungssystem so ausgestaltet sein, dass es die Leistungsbereitschaft der Beschäftigten erhöht.

Lohnzurückhaltung

Der Zentralisierungsgrad von Lohnverhandlungen beeinflusst die Lohnentwicklung auf der makroökonomischen Ebene vor allem durch zwei Wirkungsmechanismen: die Internalisierung von externen Lohneffekten und die Ausnutzung von Marktmacht (Calmfors et al. 2001; Berthold und Fehn 1996). Allein auf Internalisierungseffekten basiert die Korporatismusthese. Zentrale Tarifpartner würden die gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen (d.h. insbesondere die Inflationenwirkungen) der von ihnen vereinbarten Lohnerhöhungen berücksichtigen und deshalb moderate Lohnabschlüsse bevorzugen. Je dezentraler die Lohnverhandlungen erfolgten, umso weniger würden Lohnexternalitäten internalisiert. Es bestünde deshalb der in Abbildung 2 als Korporatismus bezeichnete Zusammenhang zwischen Zentralisierungsgrad und Lohnmäßigung.

Die von Calmfors und Driffill (1988) entwickelte Hump-shape-These berücksichtigt neben den Internalisierungseffekten auch die mit unterschiedlichen Preissetzungsspielräumen verbundenen Lohnerhöhungsmöglichkeiten. Bei betrieblichen Lohnverhandlungen sind diese gering, da Lohnerhöhungen auf Grund der hohen Substitutionselastizität der Nachfrage in Bezug auf die eigenen Produkte nicht auf die Preise überwältigt werden können. Auf der Branchenebene sind die Überwälzungsmöglichkeiten dagegen größer, weil alle konkurrierenden Unternehmen von der Lohnerhöhung betroffen sind und die Nachfrager nicht ohne weiteres auf die Produkte anderer Branchen ausweichen können (die Substitutionselastizität zwischen Produkten unterschiedlicher Branchen ist gering). Auf der zentralen Ebene können die ne-

gativen Folgewirkungen überhöhter Lohnabschlüsse wiederum nicht auf Dritte überwältigt werden (vgl. die Hump-shape-Kurve in Abb. 2).

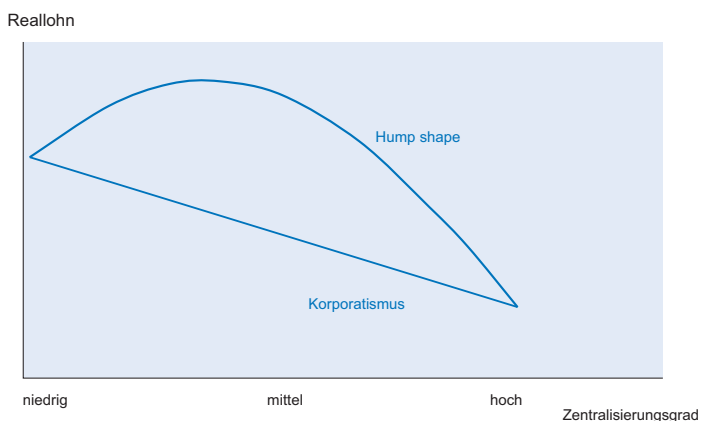
Die bisher unterstellten Wirkungszusammenhänge sind primär für eine geschlossene Volkswirtschaft entwickelt worden. In einer offenen Volkswirtschaft gelten diese Zusammenhänge nur noch in eingeschränktem Maße. Hier führt zum einen die Integration der Produktmärkte zu einer Intensivierung des Wettbewerbs auf diesen Märkten. Der Lohnerhöhungsspielraum wird damit insbesondere auch in Ländern mit einem mittleren Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen eingeschränkt. Zum anderen hat die internationale Mobilität des Kapitals zur Folge, dass überhöhte Lohnabschlüsse (abgesehen von einem Inflationsanstieg) zu Produktionsverlagerungen ins Ausland führen können. Diese Gefahr trägt dazu bei, dass auch auf der mittleren und der dezentralen Ebene die Folgen hoher Lohnabschlüsse bei den Lohnverhandlungen berücksichtigt werden. Beide Faktoren haben zur Konsequenz, dass in einer offenen Volkswirtschaft der Einfluss des Zentralisierungsgrades von Lohnverhandlungen auf die Reallohnentwicklung abnimmt (Lesch 1999).²

Lohnflexibilität

Ein weiterer Aspekt von Lohnverhandlungen betrifft den Grad der nominalen Lohnflexibilität als einem Anpassungsinstrument beim Auftreten makroökonomischer Schocks. Hier scheinen dezentrale Lohnvereinbarungen eindeutig vorteilhafter zu sein, da sie auf Nachfrageveränderungen relativ flexibel reagieren können. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass aufgrund von Nachfrageinterdependenzen auf den Produktmärkten die Vorteilhaftigkeit von Lohn- (und Preis-)anpassungen in einzelnen Firmen davon abhängt, ob andere Firmen sich gleichgerichtet verhalten. Das Verhalten einer Firma hängt damit von den Erwartungen hinsichtlich der Lohnanpassungen in anderen Firmen ab. Die Koordination von Lohnverhandlungen kann mögliche Erwartungsunsicherheiten reduzieren und damit die Lohnflexibilität sogar erhöhen (Ball und Romer 1991). Empirische Untersuchungen zu diesem Zusammenhang liegen nicht vor (EE-AG 2004, Kap. 3).

Abb. 2

Zentralisierungsgrad von Lohnverhandlungen und Reallohnentwicklung



² Nach Fitzenberger und Franz (1999) müssen weitere als die genannten Faktoren bei der Bestimmung des optimalen Zentralisierungsgrades der Lohnverhandlungen berücksichtigt werden. Aus ihrer Sicht ist insbesondere eine Verknüpfung mit der Insider-Outsider-Problematik erforderlich. Sie vermuten, dass das Insider-Verhalten besonders auf der betrieblichen Ebene anzutreffen ist, weil die Macht der Arbeitsplatzbesitzer (mit höherer Qualifikation) dort stärker ist als auf der Verbandsebene. Dezentralere Lohnverhandlungen würden deshalb nicht zu gemäßigteren Lohnabschlüssen führen als zentralere Verhandlungen.

Lohnspreizung

Eine hinreichend hohe Differenzierung der Löhne trägt dazu bei, regionale, berufliche und qualifikatorische Arbeitsmarktungleichgewichte zu reduzieren. Gewerkschaften treten in der Regel für eine Nivellierung der Löhne ein. Es spricht vieles dafür, dass ein hoher Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen zu einer Reduzierung der Lohnspreizung führt (Wallerstein 1999).

Ein Beispiel für die regionale Lohnangleichung durch zentrale Lohnverhandlungen bildet die Lohnentwicklung in Ostdeutschland. 1989 lagen die Stundenlohnkosten in der DDR bei 7% der westdeutschen Kosten. Im Jahre 2003 hatten die Stundenlohnkosten einen Wert von 72% des Westens erreicht. Die Lohnkosten je Arbeitnehmer beliefen sich auf 77% des westlichen Niveaus. Da gleichzeitig die gesamtwirtschaftliche Produktivität in den neuen Bundesländern nur knapp 60% des Wertes in den alten Bundesländern betrug, führte die Lohnentwicklung zu einer Arbeitslosigkeit von etwa 18,5% in Ostdeutschland (Sinn 2004, 273 ff.). Der Grund für die schnelle Lohnanpassung ist darin zu sehen, dass die Lohnverhandlungen in den Anfangsjahren auf zentraler Ebene von den westdeutschen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften mit dem Ziel geführt wurden, eine Anpassung der Tariflöhne im Osten an die westdeutschen Tariflöhne innerhalb von fünf Jahren zu erreichen.

Viele international vergleichende empirische Studien kommen zwar zu dem Ergebnis, dass ein hoher Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen eher zu maßvollen Lohnabschlüssen führt als dezentrale Lohnverhandlungen (der Vergleich zwischen einem System mit mittlerem und einem mit niedrigem Zentralisierungsgrad fällt allerdings weniger eindeutig aus) (Calmfors et al. 2001). Zentrale Lohnverhandlungen führen aber eher zu einer Lohnnivellierung als dezentrale Verhandlungen.

Lohnverhandlungssysteme aus Sicht der Betriebe

Wurden im vorigen Abschnitt die makroökonomischen Effekte unterschiedlicher Lohnverhandlungssysteme betrachtet, so ist es aus Sicht der Betriebe wichtig, dass das Lohnverhandlungssystem den betrieblichen Anforderungen entspricht. Betriebe müssen sich heute im internationalen Wettbewerb behaupten. Der technische Fortschritt hat zu einer Abkehr von der lange Zeit vorherrschenden tayloristischen Arbeitsweise geführt. Neue Marktbedingungen und geänderte Produktionsverfahren fördern die Eigenverantwortung und die Erweiterung der Aufgabenbereiche für die einzelnen Mitarbeiter (Lindbeck und Snower 2001). Der Aufbau firmenspezifischen Humankapitals entscheidet in immer stärkerem Maße über den Erfolg von Unternehmen.

Zentrale Lohnverhandlungen können den spezifischen Anforderungen der einzelnen Betriebe nur schwer entsprechen. Die Tarifvertragsparteien können die Situation einzelner Betriebe nicht hinreichend genau einschätzen (Freeman und Gibbons 1993). Außerdem sind kollektive Tarifverträge eher standardisiert und können die einzelnen Arbeitsleistungen nicht adäquat honorieren. Damit steigt die Gefahr, dass zusätzliche Arbeitsleistungen unterbleiben. Auch dürften die Tarifverträge den Anreiz der Arbeitnehmer schwächen, Humankapital zu bilden. Eine Lohnfindung auf betrieblicher Ebene kann das Informations- und das Anreizproblem besser lösen. Sie kann sich eher an der wirtschaftlichen Lage der Betriebe und der Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter orientieren und auf betriebsspezifische Probleme und Anforderungen detailliert eingehen.

Im Rahmen des deutschen Lohnverhandlungssystems ist es allerdings schon heute in erheblichem Maße möglich, dass Betriebe (besser qualifizierte) Mitarbeiter, die differenzierte Aufgaben übernehmen und firmenspezifisches Humankapital aufbauen, individuell entlohnen. Durch kollektive Tarifverträge werden nur Mindestbedingungen festgelegt, von denen Unternehmen durchaus nach oben abweichen können (Günstigkeitsprinzip).

Den genannten Flexibilisierungsvorteilen dezentraler Lohnfindung stehen aus Sicht der Betriebe aber auch Probleme und Nachteile gegenüber. Betriebliche Lohnverhandlungen setzen die Existenz eines Betriebsrates voraus, über den aber im Jahr 2003 nur 11% der privaten Betriebe mit mehr als fünf Beschäftigten verfügten³ (Ellguth und Kohaut 2004). Des Weiteren sind Lohnverhandlungen mit Transaktionskosten verbunden. Insbesondere für Betriebe mit standardisierten Arbeitsbedingungen und relativ homogener Arbeitnehmerschaft können zentral ausgehandelte Tarifverträge die Transaktionskosten senken. Darüber hinaus können zentrale Lohnverhandlungen zu niedrigeren Fluktuationskosten der Betriebe führen, da sie die Lohnunterschiede zwischen den Betrieben nivellieren.

Ein weiterer Nachteil betrieblicher Lohnbildung ist darin zu sehen, dass die mit der Lohnbildung einher gehenden Konflikte in das Unternehmen verlagert werden und zu Produktivitätseinbußen führen können. Auch erhöhen dezentrale Lohnverhandlungen im Allgemeinen die Streikhäufigkeit. Dies hängt damit zusammen, dass die Belegschaft die wirtschaftliche Lage ihres Unternehmens (und damit den Lohnerhöhungsspielraum) schlechter einschätzen kann als die Geschäftsführung. Da letztere dazu neigt, die Geschäftslage ungünstiger darzustellen als sie ist, versucht die Belegschaft mittels Streik die wahre Ertragslage herauszufinden und ent-

³ In den Betrieben mit Betriebsrat sind 48% (Westdeutschland) bzw. 39% (Ostdeutschland) aller Arbeitnehmer in betriebsratsfähigen Betrieben (ab fünf Beschäftigte) tätig.

sprechende Lohnerhöhungen durchzusetzen. Bei zentralen Lohnverhandlungen verfügen Gewerkschaft und Arbeitgeberverband dagegen über ungefähr den gleichen Informationsstand bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und setzen Streiks als Mittel der Informationsbeschaffung weniger ein.

Während aus makroökonomischer Sicht zentrale (hoch koordinierte) Lohnverhandlungen leichte Vorteile im Hinblick auf maßvolle Lohnabschlüsse und Nachteile im Hinblick auf eine ausreichende Differenzierung der Löhne aufweisen, spricht aus einzelwirtschaftlicher Sicht mehr für Lohnverhandlungen auf der betrieblichen Ebene oder eine individuelle Einigung über die Löhne. Duale Lohnverhandlungssysteme wie das deutsche versuchen, zentrale Elemente der Lohnverhandlung (sektorale Lohnführerschaft) mit dezentralen Formen (Firmentarifverträge, Betriebsvereinbarungen auf der Basis tariflicher Öffnungsklauseln, individuelle Lohnvereinbarungen) zu kombinieren, um sowohl gesamtwirtschaftlichen wie betrieblichen Belangen Rechnung zu tragen. Inwieweit dies gelingt, soll an Hand empirischer Untersuchungen über die Ergebnisse des deutschen Lohnverhandlungssystems dargelegt werden.

Tarifverträge und Löhne in Deutschland

Der Einfluss von Tarifverträgen auf die Entwicklung der Löhne und der Produktivität ist für Deutschland bisher kaum empirisch untersucht worden. Ausnahmen bilden die Arbeiten von Pfeiffer (2003), eine Unternehmensbefragung des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) (Franz et al. 2000) und die Betriebs- und Personalrätebefragung des WSI (Bispinck und Schulten 2003). Daneben liegen noch vereinzelte Untersuchungen über ausgewählte Aspekte dieses Zusammenhangs vor. Pfeiffer untersucht, in welchem Ausmaß Lohnrigiditäten existieren und inwieweit diese tariflich bedingt sind oder von den Unternehmen im Interesse der Effizienzsicherung akzeptiert werden. Seine Untersuchung basiert auf individuellen Lohndaten der Beschäftigtenstichprobe des IAB für den Zeitraum 1975 bis 1995. Die ZEW-Umfrage stellt eine im Frühjahr 2000 durchgeführte schriftliche Befragung von 801 Unternehmen aus dem Industrie- und Dienstleistungsbereich dar. Die Befragung verfolgt das Ziel, die Gründe für die unzureichende Flexibilität der Entgelte in Erfahrung zu bringen. Die bereits erwähnte WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung ist unter anderem darauf gerichtet, die Einschätzung der Verbetrieblung der Tarifpolitik durch die Betriebs- und Personalräte zu ermitteln.

Nach Pfeiffer existieren Lohnrigiditäten dann, wenn die Löhne der Beschäftigten relativ zu einem als flexibel definierten Vergleichszustand (= Lohnbildung im Wettbewerbsfall) zwischen zwei Zeitpunkten nicht unter den Tariflohn sinken kön-

nen (Tariflohnrigiditäten) bzw. nominal nicht sinken (Nominallohnrigiditäten). Die Vorgehensweise sei am Beispiel zweier Arbeitnehmer A und B erläutert, welche die gleichen personen- und betriebsbezogenen Merkmale aufweisen. Dabei bildet B den Referenzarbeitnehmer, dessen Lohn sich auf dem Wettbewerbsmarkt bildet. Sofern das tatsächliche Lohnwachstum von A dem in der Branche üblichen Tariflohnwachstum entspricht und das von B unterhalb des Tariflohnwachstums liegt, wird Tariflohnrigidität unterstellt. Sofern der Lohn von A sich über die Zeit nicht verändert, während der von B sinkt, wird Nominallohnrigidität angenommen. Zur Ermittlung der Anzahl der Beschäftigten, deren Entlohnung Rigiditäten unterliegen, werden die jährlichen Lohnänderungen zwischen den Beschäftigten verglichen. Gestützt auf die Verdienständerungen von mehr als zwei Mill. Beschäftigten wird so das Ausmaß der Lohnrigiditäten abgeschätzt.

Pfeiffer gelangt für den Zeitraum von 1975 bis 1995 zu dem Ergebnis, dass in Westdeutschland etwa die Hälfte der Arbeitnehmer durch Lohnrigiditäten vor einem Lohnwachstum unterhalb des Tariflohnwachstums oder vor Lohnsenkungen geschützt wurde. (Für die andere Hälfte der Arbeitnehmer waren die Löhne variabel.) Dabei erwiesen sich Tariflohnrigiditäten quantitativ als bedeutender als nominale Lohnrigiditäten.⁴ Die durch Lohnrigiditäten induzierte Erhöhung der realen Löhne schwankte im Zeitraum 1975 bis 1990 jährlich zwischen 4 und 8% des Lohnniveaus p.a. Diese so genannte Lohnaufschwemmung dürfte zur Dämpfung der Beschäftigungsdynamik in Deutschland beigetragen haben.

Die Bedeutung von Tariflohnrigiditäten und von nominalen Lohnrigiditäten hängt von der Qualifikation der Arbeitnehmer ab. Nach der ZEW-Befragung ist die Ursache von inflexiblen Entgelten für die Gruppe der gering qualifizierten Arbeitnehmer vor allem in bindenden Tarifverträgen, aber auch in impliziten Lohnkontrakten zu suchen. Für die Gruppe der hoch qualifizierten Arbeitnehmer spielen dagegen nominale Lohnrigiditäten die größere Rolle. Unternehmen befürchten, dass bei einer Reduzierung der Löhne die betroffenen Mitarbeiter zu einer anderen Firma wechseln könnten. Ein Anstieg der Personalbeschaffungskosten und der Verlust betriebspezifischen Humankapitals wären die Folge. Insbesondere wird die Gefahr der Abwanderung der besten Arbeitnehmer und der dadurch induzierten Kosten der Einarbeitung und Gewinnung neuen Personals, der Verlust

⁴ Beissinger und Koppik (2003) gelangen in ihrer Auswertung von Befragungsstudien, experimentellen Untersuchungen und mikroökonomischen Studien aus verschiedenen Ländern zu dem Ergebnis, dass die Lohnrigidität nicht auf das institutionelle Regelwerk der Lohnbildung zurückzuführen ist, sondern psychologisch bedingt ist. Sie begründen dies damit, dass in den angelsächsischen Ländern eine vergleichbare Starrheit der Löhne wie in den kontinentaleuropäischen Ländern zu beobachten ist, obwohl der gewerkschaftliche Organisationsgrad und die Tarifbindung der Beschäftigten in diesen Ländern weitaus geringer sind.

an Humankapital nach langer Betriebszugehörigkeit sowie die negative Signalwirkung niedrigerer Arbeitsentgelte für die Anwerbung neuer Mitarbeiter hervorgehoben (Franz et al. 2000).

Bezüglich der von Tarifverträgen ausgehenden Lohnrigidität stellt sich die Frage, ob die Tariflöhne bei Verhandlungen auf der Unternehmensebene (Firmentarifverträge) unter denjenigen bei Verhandlungen auf der Industrieebene (Flächentarifverträge) liegen. Nach Einschätzung von Meyer (1992) ist dies nicht und nach der von Pfeiffer (2003, 151) eher selten der Fall. Auch Fitzenberger und Franz (1999) kommen aufgrund einer theoretischen Analyse und aufgrund von Simulationsrechnungen zu dem Ergebnis, dass es unter Berücksichtigung der Insider-Outsider-Problematik keine eindeutige Rangordnung zwischen Lohnverhandlungen auf der Firmenebene und denen auf der Branchenebene gibt. Auch tarifäre Öffnungsklauseln und darauf basierende Betriebsvereinbarungen würden nicht notwendigerweise zu einer Steigerung der Beschäftigung führen.

Beim Vergleich von Flächentarifverträgen und Firmentarifverträgen sowie Betriebsvereinbarungen ist auch zu berücksichtigen, dass die Betriebsräte, als ein Hauptakteur der Verbetrieblichung der Tarifpolitik, den diesbezüglichen Zuwachs an Aufgaben und Verantwortung skeptisch beurteilen. Die WSI-Betriebsrätebefragung 2002 zeigt, dass nur 14% die Verbetrieblichung der Tarifpolitik eindeutig begrüßen, 38% sie zwiespältig beurteilen und 42% sie für generell problematisch halten. Befürchtet wird insbesondere, dass die Dezentralisierung der Tarifpolitik die Machtbalance zu Gunsten der Arbeitgeber verschiebt, zu unterschiedlichen Einkommensbedingungen innerhalb des Tarifbereiches führt und die Betriebsräte überfordert (Bispinck und Schulten 2003). Als ungerecht empfundene Lohnabschlüsse und das Hineintragen von Verteilungskonflikten in die Betriebe können der Motivation der Beschäftigten abträglich sein. Ebenso kann die Absorption der Betriebsräte durch Tarifverhandlungen ihre Möglichkeiten, an produktivitätssteigernden Maßnahmen mitzuwirken, reduzieren (Hübler und Jirjahn 2001).

Während somit Tarifverhandlungen und Betriebsvereinbarungen auf der Unternehmensebene in den Jahren 1975 bis 1995 nicht zu moderateren Lohnabschlüssen geführt haben als Verhandlungen auf der Branchenebene, war dies nach den Untersuchungen von Pfeiffer bei individuellen Lohnverhandlungen anders. Durch jene wurden niedrigere Löhne vereinbart als dies bei Tarifverhandlungen der Fall war. Inwieweit der freie Lohnwettbewerb gleichzeitig günstige Leistungsanreize gesetzt hat oder zu Ergebnissen führte, welche die Arbeitsmotivation und Leistungsbereitschaft der Beschäftigten reduzierten, kann nicht gesagt werden, da die diesbezüglichen Wirkungen freier Lohnvereinbarungen bisher nicht untersucht worden sind.

Vorschläge zur Änderung des institutionellen Regelwerkes der Lohnbildung

In der öffentlichen Debatte sind zwei Stoßrichtungen zu unterscheiden, mit denen eine weitere Dezentralisierung der Lohnverhandlungen erreicht werden soll. Beide beinhalten, den Einfluss der Gewerkschaften auf die Lohnbildung zu reduzieren. Die eine Gruppe von Vorschlägen ist darauf gerichtet, individuellen Lohnvereinbarungen größeren Raum zu geben, als es heute der Fall ist. Zum einen wird daran gedacht, die im Grundgesetz verankerte Garantie der Tarifautonomie abzuschaffen. Dies würde zu einem Rückgang der von Pfeiffer (2003) identifizierten Lohnaufschwemmung führen, andererseits mit einer Zunahme der Transaktionskosten, einer Abnahme der Beratung der Betriebe in Entlohnungsfragen durch den Arbeitgeberverband, einem Rückgang gewerkschaftlicher Einflussmöglichkeiten usw. einhergehen. Eine Abschaffung der Tarifautonomie, welche eine Zweidrittelmehrheit im Deutschen Bundestag erfordert, dürfte im politischen Wettbewerb nur schwer zu vermitteln sein und würde den Widerstand des Kerns der Arbeitnehmerschaft (Insider-Arbeitnehmer) hervorrufen.

Eine Ausdehnung des Bereichs individueller Lohnabsprachen könnte aber auch dadurch erreicht werden, dass Unternehmen aus dem Arbeitgeberverband austreten. Dieser Weg wird heute schon beschritten und wird ebenfalls propagiert. Ihm sind aber durch den gewerkschaftlichen Organisationsgrad und die Kampfbereitschaft der Belegschaften Grenzen gesetzt. Sind diese hoch, drohen den Unternehmen Konflikte, die sie gegenüber den hiervon nicht betroffenen Konkurrenten benachteiligen. Sie werden es unter diesen Umständen vorziehen, im Arbeitgeberverband zu verbleiben (oder in ihn einzutreten) und Flächentarifverträge anzuwenden. Nur bei einem geringen Organisationsgrad und kaum vorhandener Konfliktbereitschaft der Beschäftigten werden die Unternehmen die Tarifgemeinschaft verlassen.

Schließlich kann eine Reduktion der Tarifbindung dadurch erreicht werden, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung abschafft oder zumindest wesentlich restriktiver handhabt, indem er beispielsweise präzisiert, worin das »öffentliche Interesse« (§ 5 Abs. 1 Tarifvertragsgesetz) bei einer Allgemeinverbindlichkeit besteht. Außerdem könnte die Tarifgebundenheit von Arbeitgebern, die aus dem Arbeitgeberverband austreten, verkürzt werden.⁵ Diese an den Gesetzgeber gerichteten Vorschlä-

⁵ Eine Reduktion der Tarifbindung könnte auch dadurch erreicht werden, dass das Günstigkeitsprinzip, das nach ständiger Rechtsprechung dem Einzelnen dann nicht eine Abweichung vom Tarifvertrag erlaubt, wenn durch Zugeständnisse bei der Lohnhöhe eine größere Sicherheit des Arbeitsplatzes – etwa durch die Zusage, von betriebsbedingten Kündigungen abzusehen – erreicht werden kann, vom Gesetzgeber anders interpretiert wird. Die Wünschbarkeit und verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer expliziten Einbeziehung der Sicherheit des Arbeitsplatzes in die Günstigkeitsabwägung ist aber umstritten (vgl. z.B. Sachverständigenratsgutachten 2002/03, Ziff. 467 und 468).

ge sind sinnvoll und sollten umgesetzt werden (Wissenschaftlicher Beirat 2004).

Einen großen Stellenwert in der beschäftigungspolitischen Debatte nimmt in Deutschland die zweite Stoßrichtung der Forderungen ein, die auf eine stärkere Dezentralisierung der Tarifpolitik gerichtet ist (vgl. die letzten Sachverständigenratsgutachten sowie Schnabel 2003 und 2004). Von einer Dezentralisierung versprechen sich die Befürworter eine betriebsspezifische Flexibilisierung der Entgelte und moderatere Lohnabschlüsse. Inwieweit die zuletzt genannte Erwartung realistisch ist, muss aufgrund der (wenigen) oben erwähnten Studien für die siebziger bis neunziger Jahre fraglich erscheinen. Der in den letzten Jahren zu beobachtende Lohnverzicht zur Rettung bedrohter Arbeitsplätze in einigen, einem intensiven internationalen Standortwettbewerb ausgesetzten Unternehmen lässt allerdings vermuten, dass in Zukunft betriebliche Lohnvereinbarungen dem wachsenden internationalen Konkurrenzdruck eher Rechnung tragen könnten als Flächentarifverträge. Die Dezentralisierung soll entweder erreicht werden durch die Einführung einer gesetzlichen Öffnungsklausel⁶, die – so sehen es die meisten Vorschläge vor – an ein Quorum (Zustimmung durch Unternehmensleitung, Mehrheit der Beschäftigten und teilweise auch durch den Betriebsrat) gebunden ist. Ferner sollen Betriebsvereinbarungen mit nicht tarifgebundenen Arbeitgebern von § 77 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz freigestellt werden (Modifikation der Regelungssperre).

Gesetzliche Öffnungsklauseln und die Modifikation der Regelungssperre dürften allerdings auf verfassungsrechtliche Bedenken stoßen. Sie beeinträchtigen zum einen das Recht der Tarifvertragsparteien, wirksame Tarifverträge abzuschließen. Sie höhlen zum anderen die Entscheidungsfreiheit des Einzelnen (und damit das Grundrecht auf Privatautonomie) aus, den Lohn selbst auszuhandeln, indem nicht legitimierte Organe (Unternehmensleitung/Betriebsrat) für ihn geltende Firmentarifverträge abschließen. Eine Einschränkung der Tarifautonomie erscheint unter Umständen aber dann möglich zu sein, wenn es um andere Ziele von Grundrechtsrang geht, zu denen nach einer einschlägigen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auch die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit zählt. Bei Abwägung der jeweiligen Grundrechtsverletzungen scheinen deshalb Betriebsvereinbarungen, die Einstiegtarife für Langzeitarbeitslose oder Lohnabschläge zur Rettung der Arbeitsplätze in konkursgefährdeten Betrieben zum Gegenstand haben, rechtlich zulässig zu sein (Möschel 2003).⁷

⁶ Die Öffnungsklausel könnte an die Erfüllung bestimmter Bedingungen geknüpft werden. Die bedingte Öffnung der Tarifverträge würde vermutlich das Risiko einer Verfassungswidrigkeit mindern, andererseits aber die Beweglichkeit von Unternehmensleitungen und Betriebsräten einschränken und zeitraubende Gerichtsverfahren nach sich ziehen (Wissenschaftlicher Beirat 2004).

Mit einer weiteren Verlagerung hin zu Betriebsvereinbarungen würde auf der einen Seite die Flexibilisierung der Lohnfindung erhöht, andererseits das Flächentarifsystem möglicherweise ausgehöhlt. Je mehr Unternehmen Betriebsvereinbarungen abschließen, umso mehr sind auch andere Unternehmen gezwungen, diesem Beispiel zu folgen. Mit der Dezentralisierung der Lohnfindung würde die Koordinationsfunktion von Tarifvereinbarungen, die zum sozialen Frieden im Sinne einer geringen Streikhäufigkeit beiträgt, unterminiert. An die Stelle würde ein unter veränderten ökonomischen und institutionellen Bedingungen in Zukunft möglicherweise stärkerer Lohnwettbewerb zwischen konkurrierenden Unternehmen treten. Dieser wäre im Interesse des Abbaus von Lohnrigiditäten durchaus wünschenswert, könnte andererseits aber die Streikhäufigkeit erhöhen. Die Sicherung des sozialen Friedens durch Koordinationsmechanismen würde abnehmen. Die Unternehmen hätten diese Aufgabe selbst zu übernehmen (Hassel und Rehder 2001; Streeck und Rehder 2003).

Eine durch die Verfassung vorgegebene begrenzte Flexibilisierung des Flächentarifsystems dürfte allerdings nicht ausreichen, um hinreichend moderate Tariflohnvereinbarungen zu erreichen, die einen nachhaltigen Abbau der Arbeitslosigkeit erlauben würden. Um die Erreichung dieses Ziels zu unterstützen, sollten die Tarifvertragsparteien gleichzeitig stärker auf gesamtgesellschaftliche Ziele wie eine hohe Beschäftigung verpflichtet werden. Dies könnte z.B. dadurch geschehen, dass wie in den Niederlanden eine Stiftung der Arbeit Tarifverhandlungen vorbereitet und dabei z.B. auf die beschäftigungspolitischen Konsequenzen von sich andeutenden Lohnabschlüssen hinweist. Sinnvoll wäre auch, das Spektrum der Themen, über welche die Tarifvertragsparteien verhandeln, zu erweitern und dadurch den Stellenwert von Verteilungskonflikten zu reduzieren und diese leichter lösbar zu machen (Streeck 1998).

Moderatere Lohnabschlüsse ließen sich auch dadurch erreichen, dass die Macht der Insider z.B. durch eine Reform des Kündigungsschutzes geschwächt wird. Des Weiteren könnte durch eine Reduzierung der Sozialabgaben der Keil zwischen Brutto- und Nettolöhnen verringert werden. Dies würde die Bereitschaft der Beschäftigten erhöhen, geringere Zuwächse bei den Bruttolöhnen zu akzeptieren (Franz 2002). Darüber hinaus sollte auch eine stärkere Spreizung der Löhne nach unten angestrebt werden. Sie könnte dadurch herbeigeführt werden, dass Höhe und Dauer der Gewährung von Sozialleistungen reduziert und damit die Reservationslöhne gesenkt werden. Besonders beschäfti-

⁷ Angesichts der verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber verbindlichen Betriebsvereinbarungen auf der Grundlage gesetzlicher Öffnungsklauseln schlägt Möschel (2003) vor, dass die einzelnen Mitarbeiter freiwillig Modellvereinbarungen zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat übernehmen. Gleichzeitig soll den Unternehmen unter bestimmten Umständen ein Kündigungsrecht bei Ablehnung der Vereinbarung durch den Mitarbeiter zugestanden werden.

gungswirksam und sozial verträglich wären diese Maßnahmen dann, wenn sie durch Lohnsteuergutschriften für die Beschäftigten im Niedriglohnbereich ergänzt würden (Sinn et al. 2002).

Zusammenfassung

Den Mittelpunkt des deutschen Lohnverhandlungssystems bildet der Flächentarifvertrag. In den letzten Jahren hat jedoch eine Dezentralisierung der Lohnverhandlungen stattgefunden. Der Flächentarifvertrag hat an Bedeutung verloren, betriebliche Lohnabschlüsse (Firmentarifverträge, Betriebsvereinbarungen, Individualverträge) haben entsprechend gewonnen.

Empirischen Untersuchungen zufolge hat die Dezentralisierung der Tarifverhandlungen (Firmen- statt Flächentarifverträge) in der Vergangenheit (siebziger bis neunziger Jahre) nicht zu moderateren Lohnabschlüssen geführt. Das Gleiche gilt für Betriebsvereinbarungen (auf der Basis von tariflichen Öffnungsklauseln) im Verhältnis zum Flächentarifvertrag, wenn auch durch sie die Lohnspreizung erhöht worden sein dürfte. Demgegenüber wurden bei individuellen Lohnabsprachen geringere Löhne vereinbart als in Tarifverhandlungen. In jüngster Zeit hat die drohende Verlagerung von Arbeitsplätzen bzw. Schließungen von Betriebsstätten zu Lohnverzicht auf der betrieblichen Ebene geführt. Dies lässt vermuten, dass in Zukunft betriebliche Lohnvereinbarungen dem wachsenden internationalen Wettbewerbsdruck eher Rechnung tragen werden als in der Vergangenheit und damit auch zu moderateren Lohnabschlüssen als Flächentarifverträge führen.

Einer Stärkung der individuellen Lohnfindung stehen in Deutschland die im Grundgesetz verankerte Garantie der Tarifautonomie und die (sinkende?) Bereitschaft der Arbeitnehmer, sich für kollektive Lohnverhandlungen einzusetzen, entgegen. Einige gesetzliche Barrieren zur Reduzierung der Tarifbindung könnten jedoch beseitigt werden. Die vielfach geforderte gesetzliche Dezentralisierung der Tarifpolitik durch Abschluss von Betriebsvereinbarungen stößt auf verfassungsrechtliche Bedenken und kann deshalb nur mit Einschränkungen forciert werden. Gleichwohl bleibt eine weitere Flexibilisierung des Flächentarifsystems wünschenswert. Über die Tarifpolitik hinaus sollten die Arbeitsmarktinstitutionen und das soziale Sicherungssystem weiter mit dem Ziel reformiert werden, maßvollere Lohnabschlüsse und eine größere Lohnspreizung zu ermöglichen.

Literatur

- Artus, I. (2001), *Krise des deutschen Tarifsystems*, Wiesbaden.
 Artus, I., R. Schmidt und G. Sterkel (2000), *Brüchige Tarifrealität. Der schleichende Bedeutungsverlust tariflicher Normen in der ostdeutschen Industrie*, Berlin.
 Bahn Müller, R. (2002), »Diesseits und jenseits des Flächentarifvertrags, Entgeltfindung und Entgeltstrukturen in tarifgebundenen und nicht tarifgebundenen Unternehmen«, *Industrielle Beziehungen* 9(4), 402–424.

- Ball, L. und B. Romer (1991), »Sticky Prices as Coordination Failure«, *American Economic Review* 81(3), 539–552.
 Beissinger, T. und C. Knoppik (2003), »Sind Nominallohne starr? Neuere Evidenz und wirtschaftspolitische Implikationen«, *IZA Discussion Paper* No. 800.
 Berthold, N. und R. Fehn (1996), »Evolution von Lohnverhandlungssystemen – Macht oder ökonomisches Gesetz?«, in: W. Zohlnhöfer (Hrsg.), *Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand*, Berlin, 57–94.
 Berthold, N., M. Brischke und O. Stettes (2003), *Betriebliche Bündnisse für Arbeit – Eine empirische Erhebung für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau*, Würzburg.
 Bispinck, R. (2001), »Betriebliche Interessenvertretung, Entgelt und Tarifpolitik«, *WSI Mitteilungen* (2), 124–32.
 Bispinck, R. und T. Schulten (2003), »Verbetrieblichung der Tarifpolitik? Aktuelle Tendenzen und Einschätzungen aus Sicht von Betriebs- und Personalräten«, *WSI Mitteilungen* (3), 157–166.
 Brox, H. und B. Rütters (2004), *Arbeitsrecht*, 16. Aufl., Stuttgart.
 Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005), *Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im Jahr 2004*, Berlin.
 Calmfors, L. und J. Driffill (1988), »Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance«, *Economic Policy* 6, 14–61.
 Calmfors, L. (1993), »Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance«, *OECD Economic Department Working Paper* 131, Paris.
 Calmfors, L., A. Booth, M. Burda, A. Checchi, R. Naylor und J. Visser (2001), »The Future of Collective Bargaining in Europe«, in: T. Boeri, A. Brugiavini und L. Calmfors (Hrsg.), *The Role of Unions in the Twenty-First Century*, Oxford, 1–151.
 Ellguth, P. und S. Kohaut (2004), »Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2003«, *WSI Mitteilungen* (8), 450–454.
 European Economic Advisory Group (EEAG) at CESifo (2004), *2004 Report on the European Economy*, München.
 Fitzenberger, B. und W. Franz (1999), »Der Flächentarifvertrag: Eine kritische Würdigung aus ökonomischer Sicht«, in: W. Franz, H. J. Ramser und M. Stadler (Hrsg.), *Ökonomische Analyse von Verträgen*, Tübingen, 191–232.
 Franz, W. (2002), »Für mehr Beschäftigung: Was jetzt zu tun ist«, *ZEW News Extra*, September.
 Franz, W., M. Gutzeit, J. Lessner, W. A. Oechler, F. Pfeiffer, L. Reichmann, V. Rieble und J. Roll (2000), *Flexibilisierung der Arbeitsentgelte und Beschäftigungseffekte. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung*, Mannheim, ZEW-Dokumentation 00-90.
 Franz, W. und F. Pfeiffer (2001), »Tarifbindung und ökonomische Rationalität von Lohnrigiditäten«, *ZEW Discussion Paper* No. 01-01.
 Freeman, R. und R. Gibbons (1993), »Getting Together and Breaking Apart: The Decline of Centralized Collective Bargaining«, *NBER Working Paper* 4464.
 Hassel, A. und B. Rehder (2001), »Institutional Change in the German Wage Bargaining System – The Role of Big Companies«, *Max Planck Institute for the Studies of Societies Working Paper* 01/9.
 Hübler, O. und J. Jirjahn (2001), »Work Councils and Collective Bargaining in Germany: The Impact on Productivity and Wages«, *IZA Discussion Paper* 332.
 Kohaut, S. und C. Schnabel (2003), »Zur Erosion des Flächentarifvertrags: Ausmaß, Einflussfaktoren und Gegenmaßnahmen«, *Industrielle Beziehungen* 10(2), 193–219.
 Lesch, H. (1999), *Lohnpolitik in einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Internationale Kooperation versus Dezentralisierung*, Lohmar, Köln.
 Lindbeck, A. und D. J. Snower (2001), »Centralized Bargaining and Reorganized Work: Are They Compatible?«, *European Economic Review* 45, 1851–1875.
 Meyer, W. (1992), »Abschlussebene und Lohndynamik. Eine vergleichende empirische Analyse von Firmen- und Branchentarifabschlüssen«, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS)* 112(1), 59–74.
 Möschel, W. (2003), *Decentralized Determination of Wages and the Freedom of Collective Bargaining*, Tübingen, mimeo.
 Pfeiffer, F. (2003), *Lohnrigiditäten in gemischten Lohnbildungssystemen*, Schriftenreihe des ZEW Bd. 65, Baden-Baden.
 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (lfd. Jg.), *Jahresgutachten*, Wiesbaden.
 Schnabel, C. (2000), *Tarifautonomie und Tarifpolitik*, Köln.
 Schnabel, C. (2003), *Tarifpolitik unter Reformdruck*, Gütersloh.
 Schnabel, C. (2004), »Letzte Chance für den Flächentarifvertrag«, *Wirtschaftsdienst* 84(1), 32–39.
 Seifert, H. (2002), »Betriebliche Bündnisse für Arbeit – Beschäftigten statt entlassen«, in: H. Seifert (Hrsg.), *Betriebliche Bündnisse für Arbeit, Rahmenbedingungen, Praxiserfahrungen, Zukunftsperspektiven*, Berlin, 65–85.
 Sinn, H.-W. (2004), *Ist Deutschland noch zu retten?*, 6. Aufl., Berlin.

- Sinn, H.-W., Ch. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2002), »Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum«, *ifo Schnelldienst* 55(9), 3–52.
- Streeck, W. (1998), »Das Zukunftsmodell – der Flächentarifvertrag«, *Gewerkschaftliche Monatshefte* (1), 6–18.
- Streeck, W. und B. Rehder (2003), »Der Flächentarifvertrag: Krise, Stabilität und Wandel«, *MPIf6 Working Paper* 03/6.
- Traxler, F., S. Blaschke und B. Kittel (2001), *National Labour Relations in Internationalized Markets*, Oxford.
- Wallerstein, M. (1999), »Wage Setting Institutions and Pay Inequality in Advanced Industrial Societies«, *American Journal of Political Science* 43, 649–680.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004), *Tarifautonomie auf dem Prüfstand*, Berlin.