

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 244

Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand

Von

Norbert Berthold, Rainer Fehn, Horst Konzen,
Wernhard Möschel, Klaus Murmann, Paul-Günther Schmidt

Herausgegeben von Werner Zohlnhöfer



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 244

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 244

**Die Tarifautonomie
auf dem Prüfstand**



Duncker & Humblot · Berlin

Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand

Von

Norbert Berthold, Rainer Fehn, Horst Konzen,
Wernhard Möschel, Klaus Murmann, Paul-Günther Schmidt

Herausgegeben von Werner Zohlnhöfer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Die **Tarifautonomie auf dem Prüfstand** / von Norbert Berthold
. . . Hrsg. von Werner Zohlnhöfer. – Berlin : Duncker und
Humblot, 1996

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 244)

ISBN 3-428-08615-5

NE: Berthold, Norbert; Zohlnhöfer, Werner [Hrsg.]; Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-08615-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Der Arbeitsmarkt ist – neben dem Kapitalmarkt – der bedeutendste Markt einer modernen Volkswirtschaft. Hier wird nicht nur der bei weitem größte Teil des Volkseinkommens verteilt. Hier wird auch über Niveau und Struktur der Preise für Arbeitsleistungen und damit über den wichtigsten Kostenfaktor entschieden. Das Geschehen auf dem Arbeitsmarkt ist daher von weitreichender Bedeutung für die Verwirklichung der wirtschaftspolitischen Ziele eines Landes. Ausgerechnet dieser Markt ist bekanntlich durch eine ganz spezifische, politisch bestimmte Rahmensetzung geprägt: die – in Deutschland sogar verfassungsrechtlich verankerte – sogenannte Tarifautonomie der Arbeitsmarktparteien.

Angesichts der seit zwei Jahrzehnten zunehmenden Sockelarbeitslosigkeit wird deshalb schon seit geraumer Zeit die Frage erörtert, inwieweit diese gravierende Verletzung des Ziels der Vollbeschäftigung auch auf die – in den letzten zwanzig Jahren stark gewachsene Dichte der – Regulierung des Arbeitsmarktes zurückzuführen ist. Nicht zuletzt aus diesem Grunde hat sich auch der Wirtschaftspolitische Ausschuß im Verein für Socialpolitik auf seiner Sitzung im März 1995 in Stuttgart-Hohenheim mit dieser Thematik beschäftigt.

Abgesehen von der Aktualität sprach für die Wahl dieser Thematik aber auch die Beobachtung, daß sich die Wirtschaftswissenschaften mit Untersuchungen der Tarifautonomie auf dem Arbeitsmarkt seit eh und je schwertun. Das dürfte vor allem darin begründet sein, daß durch das Sonderregime der Tarifautonomie die ein marktwirtschaftliches System kennzeichnende Preisbildung auf dem Arbeitsmarkt grundsätzlich außer Kraft gesetzt wird: Nicht das Verhältnis von Angebot und Nachfrage auf wettbewerblich strukturierten Märkten bestimmt die Lohnbildung, sondern Gruppenverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeber(verbände)n. Die resultierenden Löhne sind deshalb nicht Marktpreise, sondern politische Preise und reflektieren grundsätzlich nicht die relativen Knappheitsverhältnisse, sondern die relativen Machtverhältnisse auf den verschiedenen Teilarbeitsmärkten.

Die Tarifautonomie bewirkt m. a. W., daß der Interessenausgleich zwischen Angebot und Nachfrage auf den Arbeitsmärkten nicht über wettbewerbliche Marktprozesse erfolgt, sondern über Gruppenverhandlungen. Das zur Erklärung der Marktpreisbildung entwickelte begrifflich-analytische Instrumentarium der wirtschaftswissenschaftlichen Theoriebildung stößt deshalb hier auf Grenzen: Es ist nur in bescheidenem Umfang geeignet, die für Kollektivverhandlungen auf den Arbeitsmärkten – bei Tarifautonomie – konstitutiven Bedingungen zu identifizie-

ren und sie in ihrer Bedeutung für die resultierende Lohnbildung hinreichend differenziert zu erfassen.

Es ist daher sicherlich auch kein Zufall, wenn sich Wirtschaftswissenschaftler zu Fragen der Tarifautonomie bisher eine außergewöhnliche Zurückhaltung auferlegt und dieses Forschungsgebiet weitgehend Juristen, Politologen und Soziologen überlassen haben. So gibt es zwar eine Fülle partialanalytischer Ansätze, die (z.T. höchst) spezielle Phänomene des Arbeitsmarktes zu erklären versuchen; sie abstrahieren jedoch in aller Regel von den die Tarifautonomie (in concreto) kennzeichnenden Bedingungskonstellationen oder sie konzentrieren sich auf einzelne Teilaspekte der Gesamtproblematik, die selbst jedoch außer Betracht bleibt.

Diesen Stand der relevanten Forschung reflektieren auch Vorbereitung und Ergebnisse der mit diesem Band dokumentierten Tagung. Schon die Rekrutierung von Referenten erwies sich als außergewöhnlich mühsam. Auf die übliche Ausschreibung meldeten sich nur zwei Kollegen und die intensiven Bemühungen um erfahrene Praktiker der Tarifpolitik waren nur partiell erfolgreich: Zwar erklärte sich der langjährige Hauptgeschäftsführer der metallindustriellen Arbeitgeberverbände, Dieter Kirchner, zu einem Vortrag bereit, verzichtete dann aber auf eine Publikation seines Beitrags; dafür konnte ein Referat, das Klaus Murmann, Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, für den Arbeitskreis Wettbewerb (des Wirtschaftspolitischen Ausschusses) vorbereitet hatte, in diesen Band aufgenommen werden. Völlig gescheitert ist dagegen der mehrmals und hartnäckig unternommene Versuch, einen kompetenten Vertreter der Gewerkschaften als Referenten zu gewinnen.

Wenn hiermit gleichwohl weitere wichtige Beiträge publiziert werden können, so ist dies darauf zurückzuführen, daß einige der angesprochenen Experten die Einladung zu einem Vortrag auch angenommen haben: Allen Referenten sei an dieser Stelle ausdrücklich gedankt. Leider betrachtete Karl-Hans Hartwig eine Veröffentlichung seines Vortrages über „Interdependenzen zwischen Geldpolitik und Tarifpolitik“ noch als verfrüht, so daß auch dieser Aspekt der Thematik in der vorliegenden Publikation nicht zur Sprache kommt.

Trotz der genannten thematischen Einschränkungen können die fünf Beiträge dieses Bandes durchaus als ein bemerkenswert breiter Querschnitt über Stand und Ergebnisse der relevanten Forschung angesehen werden.

Die ersten drei Beiträge sind einer kritischen Würdigung der in Deutschland institutionalisierten und praktizierten Tarifautonomie gewidmet. Während Wernhard Möschel diese Organisation des Arbeitsmarktes für ein „auslaufendes Modell“ hält, betrachtet Horst Konzen – nicht nur aus verfassungsrechtlichen Gründen – die Tarifautonomie als unverzichtbar, wenngleich auch er nicht unerheblichen Reformbedarf (vor allem im tarifvertragsrechtlichen Instrumentarium) sieht. Ganz ähnlich argumentiert Klaus Murmann; er betont darüber hinaus aber auch gravierende Defizite im Arbeitskampfrecht.

Die beiden letzten, wesentlich umfangreicheren Beiträge beschränken sich nicht auf die deutsche Situation, sondern gehen die Thematik allgemeiner an. So untersuchen Norbert Berthold und Rainer Fehn generell, d. h. länderübergreifend, wie sich die in letzter Zeit international beobachtbare Tendenz einer gewissen Dezentralisierung der Lohnverhandlungen erklären läßt und welche Auswirkungen davon zu erwarten sind. Eine zusätzliche Erweiterung der analytischen Perspektive findet sich bei Paul-Günther Schmidt: Er geht in einer systematisch vergleichenden empirischen Analyse von 23 OECD-Ländern der Frage nach, wie sich Unterschiede in den – umfassend definierten – Arbeitsmarktstrukturen verschiedener Länder auf die Realisierung(schancen) von Geldwertstabilität, Vollbeschäftigung und Wirtschaftswachstum (vermutlich) auswirken.

Die hiermit vorgelegten Beiträge lösten schon im Rahmen der Tagung eine rege und z.T. kontroverse Diskussion aus. Dies ist angesichts der politischen Aktualität und des durchaus noch entwicklungsfähigen Standes der relevanten Forschung nicht verwunderlich. Diese Erfahrung nährt aber auch die Erwartung, ja die Hoffnung, daß sich die Veröffentlichung der Tagungsergebnisse als anregend und fruchtbar erweisen möge – für eine weitere Erforschung des bei Autonomie der Tarifparteien zu beobachtenden Geschehens auf dem Arbeitsmarkt und der damit verbundenen Auswirkungen auf Wohl und Wehe der Gesamtwirtschaft.

Für ihre gewissenhafte Mitwirkung bei der Vorbereitung der Manuskripte zur Drucklegung bin ich meiner Mitarbeiterin, Frau Dipl.-Volkswirtin Martina Bätzel, sehr verpflichtet. Danken möchte ich in diesem Falle aber auch meiner Sekretärin, Frau Ursula Bösche; denn sie hat meine, bisweilen aussichtslos erscheinende Suche nach Referenten nicht nur geduldig ertragen, sondern sie mit allen Mitteln moderner Kommunikationstechnik tatkräftig unterstützt.

Mainz, im Januar 1996

Werner Zohnhöfer

Inhaltsverzeichnis

Tarifautonomie – ein überholtes Ordnungsmodell?	
Von <i>Wernhard Möschel</i> , Tübingen	11
Die Tarifautonomie zwischen Akzeptanz und Kritik	
Von <i>Horst Konzen</i> , Mainz	25
Tarifautonomie und Wettbewerbsordnung	
Von <i>Klaus Murmann</i> , Köln	43
Evolution von Lohnverhandlungssystemen – Macht oder ökonomisches Gesetz?	
Von <i>Norbert Berthold</i> und <i>Rainer Fehn</i> , Würzburg	57
Strukturmerkmale des Arbeitsmarktes und gesamtwirtschaftliche Stabilität. Eine vergleichende Analyse der OECD-Länder	
Von <i>Paul-Günther Schmidt</i> , Mainz	95

Tarifautonomie – ein überholtes Ordnungsmodell?

Von *Wernhard Möschel*, Tübingen

Unverhüllte Wettbewerbsbeschränkungen wie Preis- und Gebietskartelle oder Absprachen zu kollektivem Boykott gelten in entwickelten Rechtsordnungen als besonders sozialschädlich.¹ Regelmäßig werden sie umfassend bekämpft, nämlich mit zivilrechtlichen, administrativen und strafrechtlichen Mitteln zugleich. Eine völlig andere Bewertung greift dagegen für die Vereinbarungen der Tarifvertragsparteien auf den Arbeitsmärkten ein. In Deutschland steht das dort herrschende Ordnungsmodell der sog. Tarifautonomie gar unter dem Schutz der Verfassung, jedenfalls in seinem Kernbereich. Meine hier zu entwickelnde These ist eine zweifache:

- Die traditionellen Tarifvereinbarungen auf den Arbeitsmärkten gehören in die Kategorie besonders schädlicher Kartellabsprachen.
- Änderungen des Ordnungssystems sind erst dann durchsetzbar, wenn das noch herrschende positive Vorverständnis in der Gesellschaft erschüttert ist. Allenfalls dann wird es zu nachhaltiger Reaktion in Gesetzgebung und/oder Rechtsprechung kommen.

A. Zu den Kartellwirkungen

Kartelle sind durch die einverständliche Gleichschaltung von Aktionsparametern unter Konkurrenten gekennzeichnet. Tarifverträge stellen sich in diesem Sinne als marktumspannende Mindestpreis- und Konditionenkartelle dar. Positivrechtlich unterfallen sie nicht dem Kartellverbot des § 1 GWB. Dieser legislative Entscheid läßt ihre tatsächlichen Wirkungen auf den Wettbewerb freilich unberührt. Diese sind seit Generationen theoretisch untersucht, empirisch vielfach belegt und im Ergebnis nicht wirklich strittig. Kontrovers wird nur die Frage beantwortet, welche normativen Schlußfolgerungen daraus zu ziehen sind. Mindestpreiskartelle haben eine der drei folgenden Wirkungen:²

¹ Der Beitrag lehnt sich an Gedankengänge der Monopolkommission an, deren Mitglied der *Verfasser* ist; siehe *Monopolkommission*, Hauptgutachten 1992/1993, Mehr Wettbewerb auf allen Märkten, Baden-Baden 1994, Tz. 873 ff.

- Die Kartellvereinbarung ist identisch mit dem markträumenden Preis. Dann ist sie überflüssig bzw. unschädlich. Doch ist eine Feststellung darüber prinzipiell nicht möglich. Es ist gerade der Sinn des Wettbewerbs als Such-, Lern- und Anpassungsprozeß, das bei allen Marktteilnehmern verstreute Wissen zu sammeln und nach Lohnhöhe und Lohnstruktur ein wenigstens temporäres Gleichgewicht innerhalb einer dynamischen Entwicklung zu finden. Die genannte Identität wäre nicht nur nicht überprüfbar, ihr Erreichen wäre rein zufällig.
- Die Kartellvereinbarung bleibt unterhalb des markträumenden Preises. Dann entsteht Übernachfrage nach der angebotenen Arbeitsleistung. Es kommt, soweit der Wettbewerb im übrigen nicht zusätzlich beschränkt ist, zur Korrektur der Vereinbarung mittels räumlicher, branchenmäßiger oder betrieblicher Differenzierung. Auf den Arbeitsmärkten wird dies an der sog. Lohndrift erkennbar, also an der Differenz zwischen den Wachstumsraten der Effektivverdienste und denjenigen der Tarifverdienste. Das Phänomen war namentlich in den 50er und 60er Jahren verbreitet. In den 80er Jahren schwankte die Lohndrift eher um einen Wert leicht über null.
- Die Kartellvereinbarung liegt oberhalb des markträumenden Preises. Die Nachfrage nach der angebotenen Arbeit geht, verglichen mit einem kartellosen Zustand, zurück. Arbeitsplätze, die ihre Kosten nicht mehr erwirtschaften, werden abgebaut, ggf. in kostengünstigere Regionen verlagert. Man nennt dies neuerdings Standortinnovation. Die Preisrelation von Arbeitskosten und Kapitalnutzungskosten verschlechtert sich zu Lasten des Produktionsfaktors Arbeit. Arbeit wird, wiederum verglichen mit einem kartellosen Zustand, in höherem Maße durch Kapital substituiert. Beide Effekte, die verringerte Nachfrage nach Arbeit wie die Substitution von Arbeit, tragen zur Entstehung oder Nichtverringering von Arbeitslosigkeit bei. Ein normatives Vollbeschäftigungsziel wird dann verfehlt. Gelingt es den Unternehmen, Kostensteigerungen aus den vorgelagerten Arbeitsmärkten auf die Güterpreise weiterzuwälzen, steigen die Löhne nur nominal, nicht real. Eine inflatorische Entwicklung wird befördert. Dies verstößt gegen ein anderes überragendes Gemeinwohlinteresse, wie es sowohl in Deutschland wie innerhalb der Europäischen Währungsunion definiert wird, nämlich die Erhaltung der Preisstabilität.

In das deutsche Ordnungsmodell ist ein Bias für die dritte Variante – Tariflohn oberhalb des markträumenden Preises – eingebaut. Eine Fülle von Faktoren wirkt in diese Richtung. Dies beginnt mit dem Organisationsinteresse der Gewerkschaftsmitglieder, die für die von ihnen gezahlten Beiträge eine Gegenleistung erwarten, die sie ansonsten, d. h. kostenlos im Markt, nicht erhalten würden. Organisiert sind dabei in aller Regel nicht die Arbeitslosen, sondern die Beschäftigten. Dies fällt zusammen mit dem Existenzsicherungsinteresse von Gewerkschaftsfüh-

² Vgl. dazu schon *W. Möschel*, Arbeitsmarkt und Arbeitsrecht, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 1988, S. 48 ff.

rungen, die aus den Beiträgen der Mitglieder ihren Lebensunterhalt beziehen. Die Dominanz des Flächentarifvertrages führt dazu, daß auf die individuelle Situation von Unternehmen weniger Rücksicht genommen werden kann. Dem entspricht die Tarifführerschaft gut verdienender Branchen oder von Branchen ohne Arbeitsplatzrisiko wie dem Öffentlichen Dienst. Der Effekt wird ggf. verstärkt durch eine Orientierung an Tarifbezirken mit besonders prosperierenden Unternehmen. Innerhalb der Arbeitgeberverbände wirkt in diese Richtung eine verbreitete Dominanz von Großunternehmen. Bei ihnen pflügt der Lohnkostenanteil geringer zu sein als bei mittelständischen oder kleinen Unternehmen. Ein Anreiz zu in diesem Sinne überhöhten Tarifabschlüssen ergibt sich auch daraus, daß die Verantwortung für Vollbeschäftigung von den Tarifvertragsparteien weg- und zum Staat hingeschoben wird. Das Sicherungssystem der im Anschluß an das Arbeitslosengeld gezahlten Arbeitslosenhilfe wird nicht aus der beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung, sondern tatsächlich aus dem Steueraufkommen finanziert. Mit der begrenzenden Wirkung von Außenseiterkonkurrenz, namentlich des Ausscheidens von Unternehmen aus den Arbeitgeberverbänden, ist es außerhalb von Sonderumständen wie beim wirtschaftlichen Umbruch in den fünf neuen Bundesländern nicht weit her. Haustarifverträge bringen für Unternehmen enorme Risiken mit sich: Gewinne aus Vorsprüngen im Wettbewerb auf den Gütermärkten können auf dem Arbeitsmarkt abgeschöpft werden. Bei Tarifaueinandersetzungen bis hin zum Streik ist das Unternehmen völlig vereinzelt und riskiert, angesichts im übrigen unbeeinträchtigter Anbieterkonkurrenz im Markt nachhaltigen Schaden zu erleiden. Ähnliches gilt auf der Ebene der Arbeitnehmer: Wer diese unter Tarif bezahlt, treibt sie letztlich nur in die Arme einer Gewerkschaft. Wird die Außenseiterkonkurrenz wirklich spürbar, steht zur Gleichschaltung das hoheitliche Instrument der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen zur Verfügung. Ihr jüngstes Anwendungsfeld wird nach dem Scheitern der sog. Entsenderichtlinie auf EU-Ebene die Ausschaltung von Preiskonkurrenz aus dem Ausland sein. Auf „deutschen Arbeitsplätzen“ sollen „deutsche Löhne“ gezahlt werden müssen.³

Die Kartellstruktur auf den Märkten für abhängige Arbeit könnte gelassener betrachtet werden, wenn in das System Sicherungsfaktoren in Richtung Vollbeschäftigungsziel eingebaut wären. Man mag mit dem Gewerkschaftstheoretiker Viktor Agartz darauf setzen, daß marktwidrig überhöhte Löhne in einer Art Peitschenschlageffekt Produktivitätssteigerungen erzwingen und in stetem Wirtschaftswachstum zum Vollbeschäftigungsziel führen. In letzter Analyse setzt solche These voraus, dieses Land werde in all seinen Branchen dauerhaft an der Spitze des technischen wie des institutionellen Fortschritts marschieren. Solche Position erscheint unter heutigen Bedingungen eines globalen Wettbewerbs in zahlreichen Produktmärkten nicht nur riskant, sondern schon verantwortungslos. Insbesondere ist in dieser Perspektive den Problemgruppen des Arbeitsmarktes, Erwerbslosen

³ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 61 vom 13. 3. 1995, S. 15 (In Deutschland soll es tarifliche Mindestbedingungen geben).