

Reformen in der Tarifpolitik: Arbeitnehmer offen für mehr Flexibilität

Ergebnisse einer empirischen Untersuchung der Reformbereitschaft und Reformfähigkeit in der Bundesrepublik Deutschland

Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit ist das derzeit drängendste Problem der deutschen Wirtschaft. Trotz einer Verbesserung der konjunkturellen Lage, die sich auch positiv auf den Arbeitsmarkt auswirkt, erscheint eine nachhaltige Verbesserung der Arbeitsmarktlage mit dem Ziel einer Vollbeschäftigung nach wie vor in weiter Ferne. Als eine Ursache der problematischen Beschäftigungslage wird häufig die mangelnde Flexibilität des Arbeitsmarktes genannt. Weitreichende strukturelle Reformen auf dem Arbeitsmarkt erscheinen notwendig, um das für einen spürbaren Abbau der Arbeitslosigkeit notwendige Maß an Flexibilität zu gewährleisten. Ein zentraler Diskussionspunkt ist hierbei der Flächentarifvertrag. Ein für alle Unternehmen einer Branche einheitliches Tarifsysteem erscheint unter den Bedingungen des internationalen Wettbewerbs nicht mehr zeitgemäß. Auch im Hinblick auf die im Jahre 1999 beginnende Europäische Währungsunion ist eine höhere Flexibilität der Tarifverträge erforderlich, da zum einen Kostenunterschiede zwischen den Teilnehmerländern deutlicher offengelegt werden und zum anderen der Wechselkurs als Anpassungsmechanismus zwischen den einzelnen Volkswirtschaften entfällt. Notwendige Anpassungen müssen somit über die Preise, d.h. über die Löhne erfolgen.

Das Forschungsinstitut für Ordnungspolitik (FiO) in Köln hat eine repräsentative Umfrage zum Reformklima in der Bevölkerung und zur grundsätzlichen Akzeptanz der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft durchgeführt. Die vollständige Studie wird im Frühjahr 1999 unter dem Titel „Die Konsensfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft - Eine theoretische und empirische Analyse der Wirtschaftsordnung in Deutschland“ im Campus-Verlag erscheinen.

In der Öffentlichkeit wird eine Vielzahl von Reformmöglichkeiten des Tarifvertragswesens zum Teil sehr kontrovers diskutiert, angefangen von Öffnungsklauseln bis hin zu einer völligen Abkehr vom Flächentarifvertrag mit einer rein betrieblichen Lohnfindung. Die Gewerkschaften fürchten den Verlust erkämpfter Errungenschaften und eine Aushöhlung der Tarifautonomie. Einer generellen Verlagerung der Regelungskompetenzen in die Betriebe stehen sie skeptisch gegenüber. Sie plädieren daher für Optionslösungen im Flächentarifvertrag, die den einzelnen Unternehmen lediglich Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Bausteinen des Flächentarifvertrages eröffnen. Die Arbeitgeberverbände favorisieren ein gemischtes System mit weitreichenden Regelungskompetenzen für die einzelnen Betriebe, in dem der Flächentarifvertrag vornehmlich Rahmenbedingungen festlegt. Die Befürworter von Firmentarifverträgen hingegen versprechen sich von Reformen des Flächentarifs keine entscheidende Verbesserung und verweisen auf die bürokratischen Hürden, die der Nutzung der bisherigen Öffnungsklauseln in ostdeutschen Tarifverträgen entgegenstehen.

Das Forschungsinstitut für Ordnungspolitik hat im Rahmen einer empirischen Studie eine repräsentative Umfrage zum Reformklima in der Bevölkerung durchgeführt und darin unter anderem zwei wesentliche Grundelemente einer Reform des Flächentarifvertrages zur Bewertung vorgelegt. Zum einen wurde die stärkere Verlagerung von Tarifvereinbarungen auf Betriebsebene und zum anderen die Kopplung von Lohnerhöhungen an die Unternehmensgewinne und damit die Stärkung erfolgsorientierter Lohnkomponenten untersucht.

Regelung der Arbeitsbedingungen

Um die Erwerbsarbeit in Zukunft flexibler zu gestalten und damit den Unternehmen die Möglichkeit zu geben, schneller auf die veränderten Anforderungen im globalen Wettbewerb zu reagieren, könnten die Arbeitsbe-

dingungen häufiger als bislang in Form von Firmentarifverträgen ausgehandelt und festgelegt werden. Insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Arbeitslosigkeit ist die Zukunft des Flächentarifvertrages seit längerem in der Diskussion. Als zentrales Problem wird gesehen, daß der weite Regelungsumfang des Flächentarifvertrages zu wenig Rücksicht auf die Bedürfnisse einzelner Unternehmen nimmt. Das starre Korsett flächendeckend einheitlicher Regelungen der Arbeitsbedingungen ist lange Zeit nur von den Arbeitgebern und deren Verbänden als zu inflexibel kritisiert worden. Inzwischen sind auch die Gewerkschaften bereit, über dieses Thema nachzudenken. Die Positionen von Arbeitgebern und Gewerkschaften liegen aber nach wie vor weit auseinander.

Die mangelnde Flexibilität und die Reformnotwendigkeit des Tarifvertragswesens werden von der Bevölkerung wahrgenommen (Grafik 1). 84,2% der Befragten stimmen der Aussage zu, daß die einzelnen Betriebe die Möglichkeit haben müssen, auf veränderte Anforderungen mit eigenen Arbeitsbedingungen zu reagieren. Die Zustimmung ist grundsätzlich in allen Bevölkerungsgruppen gleichermaßen ausgeprägt. In den neuen Bundesländern ist die Ansicht, daß Betriebe die Möglichkeit haben sollten, auf veränderte Anforderungen mit eigenen Arbeitsbedingungen zu reagieren, mit 87,9% noch stärker ausgeprägt als in den alten Bundesländern mit 82,2%. Dies wird auch durch die Vielzahl von betrieblichen Vereinbarungen in den neuen Bundesländern bestätigt, in denen Regelungen des Flächentarifvertrages unter Duldung der Tarifparteien umgangen werden. Entsprechend gering ist in den neuen Bundesländern die Zahl der in Arbeitgeberverbänden organisierten Betriebe.

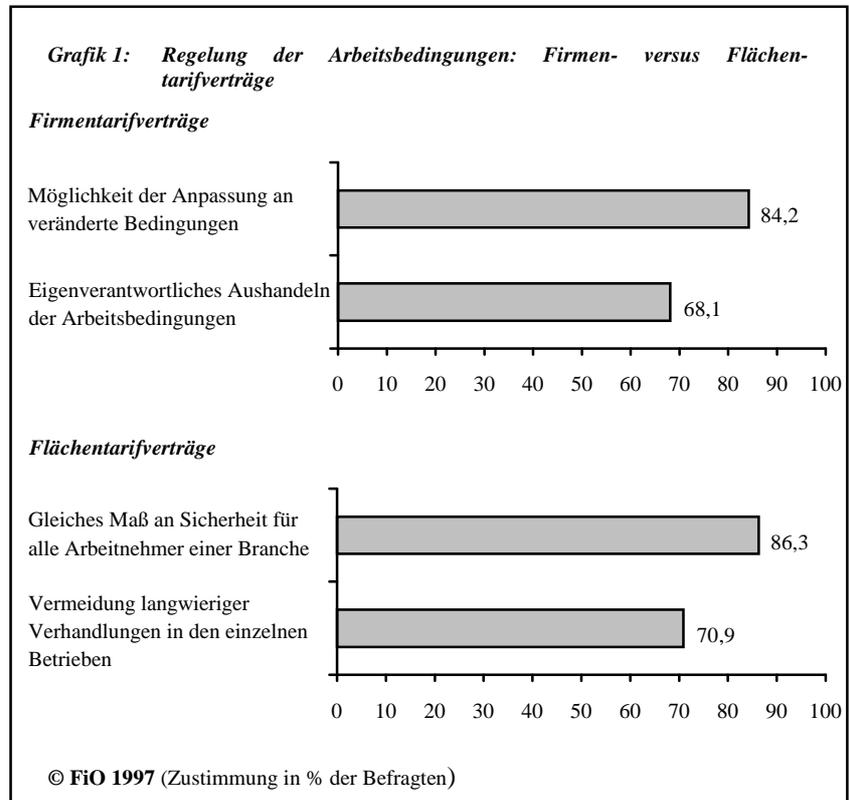
Eine flexiblere Regelung der Arbeitsbedingungen könnte dadurch erreicht werden, daß der einzelne Arbeitnehmer die eigenen Arbeitsbedingungen mit dem Arbeitgeber individuell aushandelt. Diese Möglichkeit stößt in der Bevölkerung auf eine geringere Zustimmung. 68,1% der Befragten sind der Meinung,

daß man als Arbeitnehmer die eigenen Arbeitsbedingungen, wie z.B. Lohnhöhe und Arbeitszeiten, mehr als bisher selber mit dem Arbeitgeber aushandeln sollte. 30% teilen diese Ansicht nicht. Ein großer Teil der Bevölkerung zeigt damit eine gewisse Bereitschaft zu mehr Flexibilität und Eigenverantwortung bei der Regelung der Arbeitsbedingungen, wenngleich dies für den einzelnen gewisse Risiken mit sich bringt.

Eine Regelung der Arbeitsbedingungen auf der betrieblichen Ebene ist auch mit Nachteilen für Arbeitnehmer und Unternehmen verbunden. So können durch lang andauernde Firmentarifvertragsverhandlungen - etwa zwischen der Unternehmensleitung und dem Betriebsrat - bei den Unternehmen Verhandlungskosten anfallen, die bislang auf der Ebene der Unternehmensverbände und der

Gewerkschaften entstanden sind. Dies gilt insbesondere dann, wenn auf der Unternehmensebene spezifische Kenntnisse hinsichtlich der besonderen arbeitsrechtlichen Anforderungen an Tarifverträge fehlen. 70,9% der Bevölkerung sind vor diesem Hintergrund der Ansicht, daß in den einzelnen Betrieben langwierige Verhandlungen über die jeweiligen Arbeitsbedingungen vermieden werden sollten. Die Selbständigen vertreten mit 83,4% besonders häufig diese Meinung. Unter den Angestellten sind dies 72,3% und unter den Arbeitern 68,8%. Den Selbständigen ist also bewußt, daß der mit Firmenverträgen einhergehende Vorteil einer höheren Flexibilität möglicherweise mit höheren Verhandlungskosten einhergeht.

Das bisher praktizierte System des Flächentarifvertrages hat außerdem den Vorteil, daß für alle Unternehmen und Arbeitnehmer einer Branche einheitliche Arbeitsbedingungen verbindlich festgelegt sind. Dies bedeutet sowohl für die Arbeitnehmer als auch für die Unternehmen ein hohes Maß an Planungssicherheit und schafft vergleichbare Bedingungen im Wettbewerb. Eine große Mehrheit von 86,3% der Bevölkerung stimmt in diesem Zusammenhang der Aussage zu, daß für alle Arbeitnehmer einer



Branche das gleiche Maß an Sicherheit garantiert werden muß. Diese Auffassung wird in allen Bevölkerungsgruppen in ähnlichem Ausmaß vertreten. Bei einer möglichen Reform des Tarifvertragswesens ist also zu beachten, daß die Bevölkerung ein gewisses Maß an Sicherheit hinsichtlich der Festlegung der Arbeitsbedingungen erwartet.

Firmen- versus Flächentarifvertrag

Vor die Entscheidung gestellt, welche Form der Regelung der Arbeitsbedingungen bevorzugt wird, zeigt sich eine erstaunliche Aufgeschlossenheit der Bevölkerung gegenüber einer grundlegenden Reform des Tarifvertragswesens (Grafik 2). 48,5% der Befragten plädieren dafür, daß die

Arbeitsbedingungen trotz der damit verbundenen Risiken stärker in den einzelnen Betrieben, also in Form von Firmentarifverträgen, geregelt werden sollten. 49,6% entscheiden sich dafür, daß die Arbeitsbedingungen für alle Betriebe einer Branche weitgehend einheitlich, also wie bisher in Flächentarifverträgen, festgelegt werden sollten. Nahezu die Hälfte der Bevölkerung spricht sich damit gegen das Festhalten am bisherigen System der Flächentarifverträge aus.

Erwartungsgemäß befürworten die Selbständigen mit 59,6% besonders häufig die Regelung der Arbeitsbedingungen in Firmenverträgen. Aber auch ein großer Teil der Arbeiter mit 46,8% und der Angestellten mit 48,2% bevorzugt den Firmentarifvertrag. Eine Reform des derzeitigen Flächentarifvertragssystems ist damit unter Umständen eine sinnvolle Möglichkeit, die Arbeitsbedingungen in Zukunft flexibler zu gestalten und den Unternehmen größere Spielräume zu eröffnen, um im weltweiten Wettbewerb schneller auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren. Auf diese Weise wird es den Unternehmen erleichtert, wettbewerbsfähig zu bleiben.

Allerdings ist bei einer Reform des Flächentarifvertragswesens zu beachten, daß die Vorteile des bisherigen Systems, die sich unter anderem in einer lange gewachsenen und daher von einem gewissen gegenseitigen Vertrauen geprägten Sozialpartnerschaft aus-

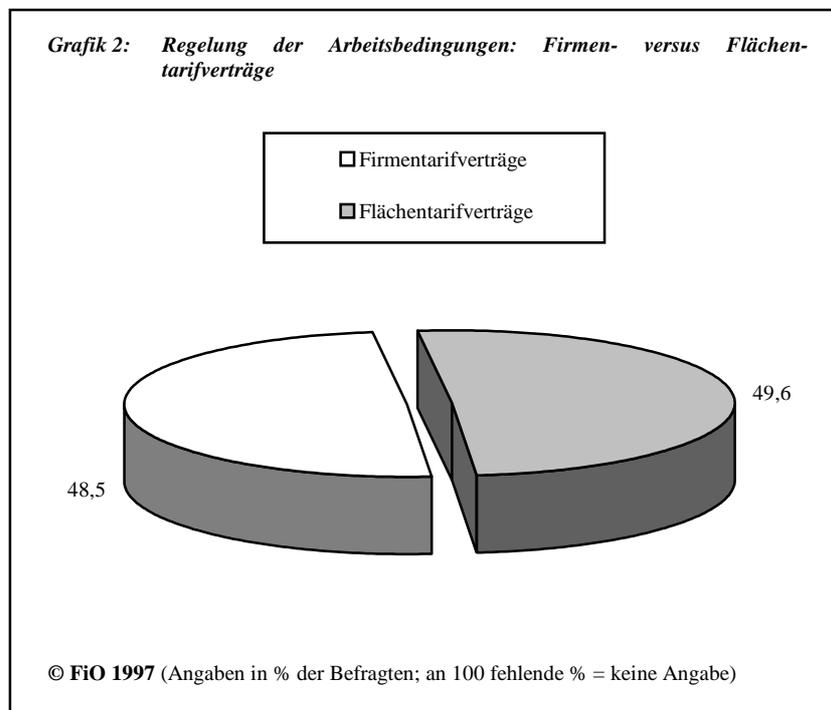
drücken, nicht leichtfertig aufgegeben werden dürfen. Dieses gegenseitige Vertrauen bei Unternehmen und Arbeitnehmern muß sich bei der Aushandlung von Firmentarifverträgen oft erst noch entwickeln, damit diese dauerhaft tragfähig sind. Daß die Regelung der Arbeitsbedingungen auf Betriebsebene unter dieser Voraussetzung eine zukunftsfähige Alternative zum

derzeitigen System der Flächentarifverträge sein kann, zeigt das Beispiel vieler Unternehmen, in denen Firmentarifverträge schon seit längerem umgesetzt werden.

Die Lohngestaltung

Eine weitere Möglichkeit zur Reformierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes besteht in der flexibleren Gestaltung der Löhne und Gehälter. Die

Berücksichtigung erfolgsabhängiger Lohnkomponenten stellt eine Möglichkeit dar, zukünftig die Löhne und Gehälter der Beschäftigten stärker am Unternehmenserfolg auszurichten und den Unternehmen durch eine Kostenentlastung in ertragsschwachen Jahren größere finanzielle Spielräume zu gewähren. Solche erfolgsabhängigen Lohnbestandteile werden in Deutschland bereits seit längerem diskutiert, haben sich bislang jedoch kaum durchsetzen können. Insbesondere von den Arbeitgebern wird immer wieder gefordert, die Gehälter der Beschäftigten in höherem Maße an der Ertragssituation der einzelnen Unternehmen ausrichten zu können. Bislang wird die Höhe der Löhne in der Regel für alle Unternehmen einer Branche verbindlich festgelegt. Einige Tarifverträge beinhalten zwar inzwischen sogenannte Öffnungsklauseln, die es den Unternehmen ermöglichen, in wirtschaftlich schlechten Zeiten geringere Löhne zu zahlen. Allerdings ist die Öffnung in solchen Fällen an enge Bedingungen geknüpft, die eine flexible und vor allem rechtzeitige Anpassung der Löhne stark erschweren. Für die Zukunft wäre es denkbar, den Arbeitnehmern die Lohnzuwächse nicht mehr tarifvertraglich fest zuzusichern, sondern diese zumindest teilweise von den Gewinnen und Verlusten des jeweiligen Unternehmens abhängig zu machen. Damit würden die Lohnzuwächse in Gewinnjahren höher, in Verlustjahren jedoch geringer ausfallen.



Eine Mehrheit von 79,8% der Bevölkerung ist der Meinung, daß Unternehmen die Möglichkeit haben müssen, die Lohnzuwächse an die Wirtschaftslage anzupassen, um auch in Krisenzeiten wettbewerbsfähig zu bleiben (*Grafik 3*). Insbesondere die Selbständigen würden es mit 89,2% sehr begrüßen, wenn Unternehmen die Möglichkeit hätten, die Lohnzuwächse an die Ertragslage anzupassen. Unter den Arbeitern halten 79,8% und unter den Angestellten 77,1% einen solchen Spielraum der Unternehmen für sinnvoll. Eine stärkere Ertragsorientierung bei den Lohnzuwächsen wird also befürwortet, damit die Unternehmen ihre Wettbewerbsfähigkeit erhalten können.

Wird die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens in wirtschaftlich schwierigen Zeiten durch eine hohe Lohnkostenbelastung zusätzlich eingeschränkt, so sind auch die Arbeitsplätze gefährdet. 68,6% der Bevölkerung stimmen in diesem Zusammenhang der Aussage zu, daß Arbeitnehmer die Möglichkeit haben müssen, auf Lohnzuwächse zu verzichten, wenn ein Unternehmen Verlust macht, um so ihre Arbeitsplätze zu sichern. 29,9% der Befragten lehnen diese Aussage ab. Bei dieser Einschätzung ergeben sich lediglich geringfügige Unterschiede im Antwortverhalten der verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Unter dem Druck anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und der Gefährdung weiterer Arbeitsplätze ist die Bereitschaft der Bürger sehr groß, eine stärkere Ertragsorientierung der Lohnzuwächse bis hin zu einem vollkommenen Verzicht auf Lohnerhöhungen in Verlustjahren hinzunehmen.

Ertragsorientierte Lohnzuwächse könnten zwar zur Sicherung von Arbeitsplätzen beitragen, sie bringen jedoch für den einzelnen auch Einbußen an Planungssicherheit mit sich. Vor diesem Hintergrund meinen 74,6% der Bevölkerung, daß Arbeitnehmer die Möglichkeiten haben müssen, mit festen Lohnzuwächsen zu rechnen, um ihre Zukunft sicher planen zu können. 23,8% der Befragten teilen diese Meinung nicht. Ein gewisses Maß an Planungssicherheit in bezug auf die Höhe der Lohnzuwächse ist für die Mehrheit der Bevölkerung also von großer Bedeutung. Der einzelne

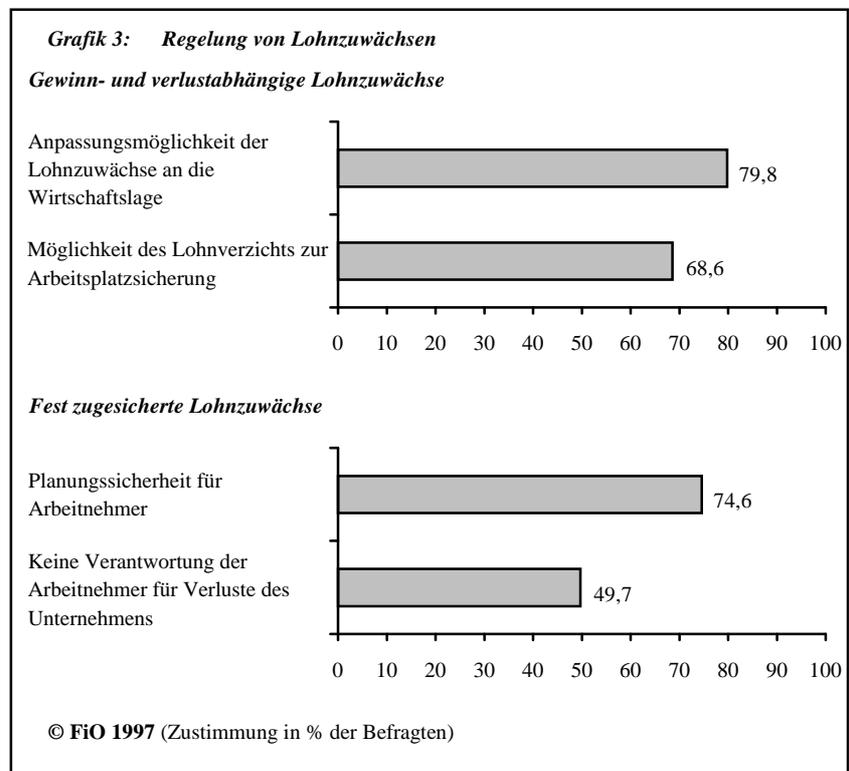
geht, z.B. mit der Gründung einer Familie oder bei der Immobilienfinanzierung, langfristige Verbindlichkeiten ein und ist daher darauf angewiesen, einen einmal erreichten Lebensstandard bei steigenden Lebenshaltungskosten auch in Zukunft finanzieren zu können. Daher haben die Bürger das Bedürfnis, zumindest langfristig mit einem gewissen Maß an Lohnzuwächsen rechnen zu können.

Darüber hinaus ist mit der Einführung gewinn- und verlustabhängiger Lohnzuwächse eine partielle Übertragung solcher Risiken auf die Arbeitnehmer verbunden, die zwar zunächst im Verantwortungsbereich des Unternehmers liegen. Aufgrund der Qualität der erbrachten Arbeitsleistungen sind jedoch auch die Arbeitnehmer für den Erfolg oder Mißerfolg ihres Unternehmens

mitverantwortlich. 49,7% der Bevölkerung vertreten in diesem Zusammenhang die Ansicht, daß Arbeitnehmer für die Verluste ihres Unternehmens nicht verantwortlich sind und daher auch in Verlustjahren eine Lohnerhöhung garantiert bekommen müssen. 48,2% der Befragten sind anderer Auffassung und meinen, daß Arbeitnehmer in Verlustjahren des Unternehmens nicht unbedingt eine garantierte Lohnerhöhung erwarten können.

Gewinn- und verlustabhängige versus fest zugesicherte Lohnzuwächse

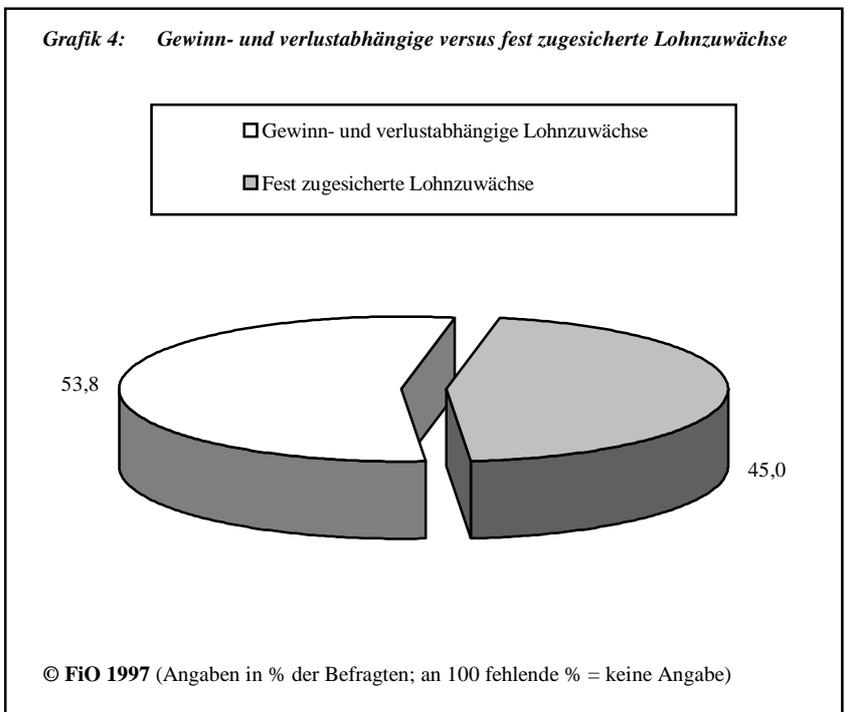
Vor die Entscheidung gestellt, welche Variante der Regelung der Lohnzuwächse sie bevorzugen, geben 53,8% der Befragten an, daß ihrer Meinung nach die Lohnzuwächse teilweise von den Gewinnen und Verlusten des Unternehmens abhängig gemacht werden sollten (*Grafik 4*). 45% der Befragten präferieren eine feste Zusicherung der Lohnzuwächse. Eine Mehrheit der Bevölkerung zeigt sich damit aufgeschlossen gegenüber einer flexibleren Lohngestaltung. Dabei beeinflußt die formale Bildung das Antwortverhalten. Mit steigendem formalem Bildungsniveau nimmt die Akzeptanz gewinn- und verlustabhängiger Lohnzuwächse deutlich zu. Während unter den Befragten



mit Volksschulabschluß ohne Lehre 53,8% und unter den Befragten mit Volksschulabschluß und abgeschlossener Lehre 48,7% diese Form der Lohnflexibilisierung befürworten, sind es unter den Befragten mit abgeschlossenem Studium 72%. Die mit steigendem Bildungsniveau zunehmende berufliche Qualifikation wirkt sich positiv auf die Akzeptanz einer flexibleren Gestaltung der Löhne und Gehälter aus, da mit einer höheren Qualifikation auch die Chancen zunehmen, unabhängig von tariflich garantierten Lohnerhöhungen einen Einkommenszuwachs zu erzielen. Die formal geringer Qualifizierten hingegen befinden sich häufiger in solchen Beschäftigungsverhältnissen, in denen sie auf tarifliche Lohnerhöhungen angewiesen sind, um einen Lohnzuwachs erzielen zu können.

Das Antwortverhalten variiert außerdem mit dem Beruf der Befragten. 67,1% der Selbständigen sprechen sich für eine flexiblere Gestaltung der Lohnzuwächse aus, während es unter den Arbeitern 54,5% und unter den Angestellten 51,5% sind. Die Selbständigen gehen offenbar davon aus, durch eine stärker ertragsorientierte Gestaltung der Löhne und Gehälter die Wettbewerbsfähigkeit ihres Unternehmens in Krisenzeiten erhöhen zu können. Schließlich ergeben sich auch Unterschiede zwischen Gewerkschaftsmitgliedern und Nicht-Gewerkschaftsmitgliedern. Unter den Gewerk-

schaftsmitgliedern bevorzugen 42,9% gewinn- und verlustabhängige Lohnzuwächse, während 55,2% der Nicht-Gewerkschaftsmitglieder eine ertragsorientierte Gestaltung der Lohnzuwächse vorziehen. Den gewerkschaftlich Organisierten fällt es demnach schwerer, von der bislang gewohnten Regelung fest zugesicherter Lohnzuwächse abzurücken.



Insgesamt zeigt sich eine deutliche Bereitschaft der Bevölkerung, bei der Organisation der Arbeitsbedingungen - insbesondere bei der Regelung der Lohnhöhe - in Zukunft flexiblere Gestaltungsmöglichkeiten auf der Ebene der einzelnen Betriebe mitzutragen. Eine ertragsorientierte Lohnkomponente könnte sich zudem positiv auf die Arbeitsmotivation der Beschäftigten auswirken, denn in Gewinnjahren

profitieren die Beschäftigten von dem Unternehmenserfolg in Form höherer Lohnzuwächse. Das damit für die Arbeitnehmer verbundene höhere Risiko, in Verlustjahren nur geringe oder keine Lohnerhöhungen zu erhalten, kann durch eine höhere Arbeitsplatzsicherheit und die langfristige Aussicht auf höhere Einkommenszuwächse kompensiert werden. Die Modifizierung des bislang vorherrschenden Tarifvertragssystems durch die Einführung gewinn- und verlustabhängiger Lohnzuwächse erscheint als erfolgversprechender Weg zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, der auch von einem großen Teil der Bevölkerung akzeptiert wird.