

Erosion des Flächentarifs?

Mit Prof. Dr. Wolfgang Däubler, Universität Bremen, sprach Chefredakteurin Brigitte Udke

Tarifautonomie und Tarifvertrag sind ins Gerede gekommen. Wo sehen Sie die Gründe hierfür?

Die Gründe sind sehr vielfältig, aber zwei scheinen mir ausschlaggebend zu sein.

Zum einen befinden wir uns in einem Prozeß der Globalisierung der Märkte. Mit jeder GATT-Runde werden weltweit Zollschränken abgebaut, wird der Handel immer weiter liberalisiert. Dies bedeutet, daß billige Produktion im Ausland noch leichter als bisher möglich ist, daß aber auch Billigarbeitskräfte in wachsendem Umfang nach Deutschland kommen. Beides setzt unsere Sozialstandards unter Druck. Insbesondere betroffen sind die Tarifverträge, die so zentrale Kostenfaktoren wie Löhne und Normalarbeitszeit regeln. Nicht alle Unternehmen befinden sich in der gleichen wirtschaftlichen Lage; dies erklärt bei vielen die Skepsis gegenüber dem Flächentarif.

Zum zweiten erleben wir seit vielen Jahren einen Prozeß der Individualisierung nach dem Motto: "Jeder ist sich selbst der nächste" oder positiv gewendet: "Jeder nach seinem eigenen Lebensentwurf". Gemeinschaftliches, kollektives Handeln wird da zur seltenen Ausnahme. Man verläßt Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, aber auch Kirchen und Parteien; der gesellschaftspolitische Fixstern, der zu früheren Zeiten ein Engagement sinnvoll erscheinen ließ, ist verblaßt.

Eine ausweglose Situation?

Die Situation ist schwierig, aber nicht ausweglos. Zum einen ist denkbar, daß die Erfahrungen, die man mit den Schattenseiten der Marktwirtschaft macht, nicht nur dazu führen, daß weiter nach dem Motto: "Jeder ist seines Glückes Schmied" gehandelt wird. Man kann sich auch vorstellen, daß dann, wenn sich der Abbau von Einkommen und Sozialleistungen im Alltag auswirkt und anders als nach der deutschen Einheit keine "Kompensation" in Form von Reisefreiheit usw. vorhanden ist, eine Rückkehr zu gemeinschaftlichem Handeln einsetzt.

Zum anderen hat auch die Arbeitgeberseite ein Interesse an humanen Arbeitsbedingungen; ansonsten wäre gerade dort, wo neue Techniken eingesetzt werden, die Kooperationsbereitschaft der Beschäftigten nicht zu erreichen. Man sollte nicht vergessen, daß in den USA, wo fast jeder von heute auf morgen auf die Straße gesetzt werden kann, große Produktivitätsprobleme bestehen. Wer sich als jederzeit entbehrlich empfindet, wird kaum bereit sein, sich wirklich mit seiner Arbeit zu identifizieren und auch ein Stück Kreativität zu entfalten, das unter modernen Arbeitsbedingungen immer wichtiger wird.

Kommen wir zu konkreten Fragen: Kann die Flucht aus den Arbeitgeberverbänden den Unternehmen überhaupt und auf lange Sicht tarifliche Vorteile bringen?

Der Austritt aus dem Arbeitgeberverband ist ein verbreitetes Phänomen – nicht nur in den neuen Bundesländern. Der Nutzen für die Arbeitgeberseite erweist sich allerdings als sehr beschränkt. Nach § 3 Abs. 3 TVG bleibt die Bindung an laufende Tarifverträge bestehen, bis diese gekündigt sind. Im Anschluß daran wirken sie nach § 4 Abs. 5 TVG nach, was zur Folge hat, daß sie an sich durch Änderungskündigung oder Änderungsvertrag abbedungen werden könnten. Dies läßt sich jedoch meist nur schwer bewerkstelligen. Die Rechtsprechung akzeptiert solche Änderungskündigungen nur, wenn sich der Arbeitgeber in einer wirtschaftlich sehr schwierigen Lage befindet und im einzelnen darlegt, daß die Lohnreduzierung unabdingbar ist.

Änderungsverträge sind zwar eher denkbar, doch werden sich die Beschäftigten darauf nicht einlassen, es sei denn, dem Unternehmen stehe wirklich das Wasser bis zum Hals. Im Ergebnis bedeutet daher das Ausscheiden aus dem Arbeitgeberverband meist nur ein Sich-Abkoppeln von der weiteren tariflichen Entwicklung. Man nimmt an künftigen Lohnsteigerungen nicht mehr teil (soweit diese nicht bereits in der Gegenwart festgeschrieben sind), hat aber auch nicht den Vorteil von "Notfallklauseln". Wer etwa den Metallarbeitgeberverband 1994 verlassen hat, mußte in den alten Bundesländern zwar 1995 die 35-Stunden-Woche einführen, kam aber nicht in den Genuß des neuen Tarifvertrages, der unter bestimmten Voraussetzungen eine

Reduzierung der Wochenarbeitszeit auf 30 Stunden ohne (oder nur mit beschränktem) Lohnausgleich vorsieht. Bisweilen haben sich daher Unternehmen mit einem Austritt selbst einen Bärendienst erwiesen. Dazu kommt das Risiko, in Auseinandersetzungen um einen Firmentarif verstrickt zu werden – insbesondere bei größeren Unternehmen kann dies ein sehr gewichtiger Faktor sein.

Als Alternativen zum Tarifvertrag bieten sich die Betriebsvereinbarung und der Arbeitsvertrag an. Mit ihnen glaubt man, die Arbeitsbedingungen flexibler gestalten zu können. Ist dem so oder erweist sich dies als Irrweg?

Ich bin hier sehr skeptisch. Die Gefahr ist groß, daß nicht nur "flexibilisiert" wird, sondern daß der Arbeitgeber als die stärkere Seite seine Interessen uneingeschränkt durchsetzt. Besonders groß ist diese Gefahr, wenn man an eine Regelung durch Arbeitsvertrag denkt: Man wiederholt im Grunde nur allzu Bekanntes, wenn man darauf verweist, daß der Arbeitnehmer auf den Arbeitsplatz angewiesen ist und sich deshalb extrem schwer tut, Vorschlägen des Arbeitgebers ein glattes "Nein" entgegenzuhalten. Das gesamte Arbeitsrecht beruht auf der Erkenntnis, daß die Vertragsfreiheit zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer nicht funktioniert. Gerade deshalb gibt es staatliche Schutzgesetze, Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen. Warum sollte dies plötzlich anders sein, wenn der Arbeitsvertrag zum Mittel der Flexibilisierung erklärt wird?

Bei den Betriebsvereinbarungen verhält es sich ähnlich. Schon vor über 20 Jahren hat das BAG mit Recht darauf hingewiesen, im Vergleich zur Gewerkschaft sei der Betriebsrat der schwächere Verhandlungspartner. Dafür spricht nicht nur, daß Betriebsratsmitglieder unter Umständen ihre Aufstiegschancen riskieren, wenn sie in eine heftige Kontroverse mit ihrem Arbeitgeber geraten. Viel wichtiger ist, daß die Belegschaft samt ihrer Interessenvertretung insgesamt unter Druck gesetzt werden kann.

Wie ist beispielsweise die Verhandlungsposition eines Betriebsrats beschaffen, dem der Arbeitgeber eröffnet, es sei ein Leichtes, 80 Arbeitsplätze nach Tschechien zu verlagern, die Grundstücke seien bereits gekauft? Wenn dann das Angebot kommt, zu "betriebsangepaßten", d. h. untertarif-

lichen Löhnen zu arbeiten, und wenn gleichzeitig gesagt wird, man wolle die Abwanderung nach Tschechien bis auf weiteres "vergessen" – wird in dieser Situation der Betriebsrat ein konsequenter Verteidiger tariflicher Rechte bleiben können? Betriebsvereinbarungen sind nur dann sinnvoll, wenn ein fester tariflicher Rahmen bleibt, der in keinem Fall unterschritten werden kann. Sie bilden keine Alternative zum Tarifvertrag und können diesen – wie § 77 Abs. 3 Satz 2 BetrVG richtig sagt – nur ergänzen.

Kann überhaupt eine Angleichung der Arbeitsbedingungen auf Deutschland beschränkt bleiben? Wie steht es diesbezüglich um den europäischen sozialen Dialog?

Die Anpassung der deutschen Produktionsbedingungen an den Weltmarkt ist unter den gegebenen Umständen unumgänglich. Die Außenzölle der EU werden immer weiter abgebaut, Dienstleistungen immer mehr in die weltweite Liberalisierung einbezogen. Deutschland hat diesen Prozeß bislang unterstützt; auch die Gewerkschaften haben nicht vermocht, Alternativen (etwa im Sinne einer langsameren Internationalisierung) zu entwickeln.

Wenn es aber in wachsendem Umfang einen Weltmarkt für Waren, Dienstleistungen und Arbeitskräfte gibt, darf man nicht weiter so tun, als würde man immer noch im traditionellen Nationalstaat leben. Man muß sich überlegen, wie man – global gesprochen – einen Teil dessen, was man auf nationaler Ebene erreicht hat, auf den Weltmarkt überträgt. Dieser ist heute nur sehr eingeschränkt "verrechtlicht". Neben völkerrechtlichen Vereinbarungen (Beispiel: UN-Kaufrecht) existieren zahlreiche Klauseln und internationale Handelsbräuche, deren Anwendung im Einzelfall von Schiedsgerichten überwacht und durchgesetzt wird. Anders als im nationalen Bereich fehlen aber so gut wie alle arbeits- und umweltrechtlichen Korrekturen. Formelhaft gesprochen, befindet sich das Recht des Weltmarktes auf dem Stand, den das nationale Recht 1914 hatte.

Änderungen sind auf zwei Wegen denkbar. Zum einen kann man "quasi-staatliche" Instanzen wie internationale Organisationen (UNO, ILO usw.) oder einzelne wichtige Industriestaaten mobilisieren, die nur solche Waren zum internationalen Handel zulassen, die unter einigermaßen menschenrechtskonformen Bedingungen hergestellt wurden. Also keine von Kindern geknüpften Teppiche oder von Zwangsarbeitern hergestellten Textilien. Seit einiger Zeit wird dieses Kon-

Streit um unbezahlte Mehrarbeit

Die Industriegewerkschaft Metall hatte beim zuständigen *ArbG Marburg* Klage gegen den nordhessischen Heizungstechnikhersteller Viessmann-Werke GmbH & Co sowie gegen die gewerkschaftlich nicht organisierte Mehrheit des Betriebsrats des Unternehmens eingereicht. Nach Meinung der Gewerkschaft sahen sich 96 Prozent der Viessmann-Mitarbeiter "genötigt", einer mit dem Betriebsrat ausgehandelten Übereinkunft zuzustimmen, nach der die 3 700 Mitarbeiter im Stammwerk Allendorf vom 1. Mai 1996 an drei Stunden in der Woche unentgeltlich länger und somit 38 Stunden arbeiten. Die Vereinbarung gilt für drei Jahre; im Gegenzug gewährt Viessmann eine Arbeitsplatzgarantie. Inzwischen hat das *ArbG Marburg* aus formalen Gründen die Klage zurückgewiesen. Die Richter lehnten auch eine Amtsenthebung von Betriebsratsmitgliedern ab. Zugleich betonte das Gericht aber, daß die Vereinbarung mit den Mitarbeitern "das Tarifvertragssystem und letztlich die damit verbundene Wirtschaftsordnung" gefährde. Sie sei Rechtsbruch und verletze die Tarifhoheit. Die IG Metall kündigte Revision an.

zept unter dem Stichwort der "Sozialklauseln in Handelsvereinbarungen" diskutiert.

Zum zweiten kann man – nicht anders als man dies im nationalen Rahmen getan hat – die Arbeitnehmer als Anbieter von Arbeitskraft organisieren und den Versuch unternehmen, aus eigener Kraft Korrekturen herbeizuführen.

Am weitesten ist man insoweit bislang bei der Seeschifffahrt gekommen. Für sie existiert ein Mustertarifvertrag der Internationalen Transportarbeiter-Föderation (ITF), der insbesondere für Billigflaggenschiffe gedacht ist und den mittlerweile fast ein Drittel der Reeder akzeptieren mußte. In anderen Bereichen würde es sich anbieten, die nationalen Tarifverhandlungen grenzüberschreitend zu koordinieren.

Der soziale Dialog im Bereich der EG ist im Vergleich dazu von zweitrangiger Bedeutung: Es treffen sich die europäischen Spitzen der Dachverbände von Arbeitgebern und Gewerkschaften, die jedoch kein Mandat zum Abschluß verbindlicher Abmachungen besitzen. Dies heißt nicht, daß innerhalb der EU keine arbeitsrechtlichen Fortschritte denkbar sind; bislang kamen sie jedoch eher von der "quasi-staatlichen" Ebene, d. h. von Kommission, Rat und Gerichtshof.

Untertarifliche Bezahlung bleibt für viele Unternehmen, und ganz besonders für mittlere und kleinere Betriebe in den neuen Bundesländern, der Rettungsanker vor dem wirtschaftlichen Untergang. Kann man dieser Entwicklung tatenlos zusehen?

Untertarifliche Löhne sind und bleiben ein Rechtsbruch. Hierfür sind Sanktionen vorgesehen. Auf der anderen Seite kann natürlich der Fall eintreten, daß Unternehmen in der Tat nicht mehr in der Lage sind, Tariflöhne zu bezahlen. Im normalen Geschäftsverkehr wäre dies ohne Bedeutung; kein Schuldner

kann sich darauf berufen, aus Geldmangel eingegangene Verpflichtungen nicht mehr erfüllen zu können. Notfalls kann der Gläubiger Konkursantrag stellen.

Für die Arbeitnehmer stellt sich die Situation anders dar: Verhalten sie sich wie andere Gläubiger, ist mit dem Konkurs auch ihr eigener Arbeitsplatz weg. Von daher besteht häufig die Bereitschaft, auch untertarifliche Bedingungen in Kauf zu nehmen. Dies ist jedoch nur dann akzeptabel, wenn das Arbeitgeberunternehmen wirklich in seiner Existenz gefährdet ist. Dies muß in einem objektiven Verfahren festgestellt werden. Ein Beispiel hierfür bieten die Öffnungsklauseln in den Tarifverträgen für die Metallindustrie.

Auch in anderen Fällen ist es Sache von Gewerkschaften und Arbeitgeber, sich über das Bestehen einer Sondersituation für das Unternehmen zu verständigen und z. B. eine längerfristige Stundung eines Teils der Tariflöhne vorzusehen. In der Regel kann nur die Gewerkschaft verhindern, daß Existenzprobleme lediglich vorgeschoben werden. Wirtschaftliche Notlagen sind innerhalb und nicht außerhalb des Tarifsystems zu lösen. Dabei ist darauf zu achten, daß nicht allein die Arbeitnehmer Opfer bringen, zumal wirtschaftliche Schwierigkeiten in aller Regel nicht durch Lohnkosten, sondern durch schlechten Geschäftsgang hervorgerufen werden.

Beispiel Viessmann. Der dortige Betriebsrat hat der Regelungsabrede zur Verlängerung der Arbeitszeit ohne zusätzlichen Lohn zugestimmt. Die Geschäftsführung will im Gegenzug keine betriebsbedingten Kündigungen aussprechen. Was spricht für und was gegen dieses betriebliche Bündnis für Arbeit?

Im Fall Viessmann ist genau das passiert, was ich zuvor skizziert habe: Der

Arbeitgeber hatte mit einer Verlagerung nach Tschechien gedroht und darauf dann verzichtet, weil die Arbeitnehmer zu einer längeren Wochenarbeitszeit bei gleichbleibender Vergütung, d. h. zu unentgeltlichen Überstunden bereit waren. Notgedrungen haben sie ihre tariflichen Rechte "verkauft", um ihre Arbeitsplätze zu retten. Von einer besonderen Notsituation der Firma konnte nicht die Rede sein.

Denkt man dieses Modell weiter, kann jeder Arbeitgeber, der im billigeren Ausland investieren will, Tarifverträge zum Kippen bringen – dies ist kein "Bündnis für Arbeit", sondern allenfalls dessen schlechte Karikatur. Der Betriebsrat befindet sich hier in einer Erpressungssituation – er hat die Wahl zwischen der (kleinen) Pest und der (großen) Cholera. Wenn es dem Unternehmen wirklich schlecht geht, kann es einen Firmentarif abschließen; die Gewerkschaft wird hierzu bereit sein, da sie die Arbeitsplätze ihrer Mitglieder erhalten will. Jeder andere Weg macht die Tarifautonomie und damit einen zentralen Teil unseres geltenden Arbeitsrechts kaputt.

In diesem Zusammenhang begründen Arbeitsrechtler (u. a. auch Adomeit, vgl. AuA Heft 4/1996, S. 131) eine veränderte Definition des Günstigkeitsprinzips. Wie ist Ihre Meinung dazu?

Soweit ich recht sehe, ist Adomeit der einzige, der sich an einer solchen Umdefinition des Günstigkeitsprinzips versucht. Dieses will dem Arbeitnehmer die Möglichkeit eröffnen, bessere Leistungen als nach Tarif zu vereinbaren. Vergleichsgrößen sind dabei immer die tariflichen und die arbeitsvertraglichen Bedingungen. Das Günstigkeitsprinzip ergänzt so die Unabdingbarkeit der Tarifverträge. Würde man der Vorstellung Adomeits folgen, wäre die Unabdingbarkeit des im Tarifvertrag Festgelegten beseitigt. Man könnte beliebige untertarifliche Bedingungen vereinbaren, soweit diese über dem Niveau des Arbeitslosengeldes bleiben. Dies ist vom geltenden Recht offensichtlich nicht gewollt. Das Günstigkeitsprinzip darf nicht so interpretiert werden, daß die Unabdingbarkeit der Tarifnormen als Wesenselement der Tarifautonomie verlorengeht.

Mittelbar wird dies auch von Adomeit heute anerkannt, wenn er an der von Ihnen genannten Stelle die Forderung erhebt, eine entsprechende Klarstellung ins TVG aufzunehmen. Sie wäre nicht erforderlich, wenn bereits nach geltendem Recht entsprechend verfahren werden könnte.

Nebenbei bemerkt: Eine solche Geset-

zesänderung hätte keinen verfassungsrechtlichen Bestand, da die Unabdingbarkeit zu dem durch Art. 9 Abs. 3 GG garantierten "Kernbereich" der Tarifautonomie gehört.

Im Gespräch ist auch der Verzicht auf den Abschluß normativ wirkender Tarifverträge. An ihre Stelle sollen allein schuldrechtlich wirkende Tarifverträge treten (Beispiel Chemie). Worin läge der Vorteil?

Ich kann beim besten Willen keinen Vorteil erkennen. Schuldrechtliche Verbandstarife sind unter den heutigen Bedingungen kaum etwas wert, da der Verband nicht über die Machtmittel verfügt, um das tariflich Vereinbarte gegenüber widerstrebenden Mitgliedsfirmen durchzusetzen. Was möglicherweise in einzelnen engen Bereichen der chemischen Industrie funktioniert, wäre in anderen Bereichen eine Katastrophe für die Tarifpolitik: Die einzelnen Unternehmen könnten im Prinzip machen was sie wollen, andererseits ginge die Gewerkschaft das Risiko ein, nicht einmal um einen Firmentarif streiken zu können, da dem möglicherweise die Friedenspflicht entgegengehalten würde.

Beispiel Textilindustrie. Der im Herbst 1995 abgeschlossene Tarifvertrag für die westdeutsche Textil- und Bekleidungsindustrie sieht zahlreiche Öffnungsklauseln vor. Verabschieden solche Freiheiten abseits des Rechts den tarifpolitischen Zentralismus und weisen den Weg für die Zukunft?

Öffnungsklauseln können eine gute Sache sein. Sie ermöglichen die Anpassung von Tarifbestimmungen an die spezifischen betrieblichen Gegebenheiten. Dies kann die Lohnhöhe, aber auch die Dauer und die Lage der Arbeitszeit betreffen. Zwei Dinge sind jedoch zu beachten:

Zum einen muß man immer die Frage stellen, zu wessen Gunsten die Öffnung erfolgt. Gegen Firmentarife wird man keinerlei Bedenken haben, Betriebsvereinbarungen zwischen Geschäftsleitung und Betriebsrat sind schon sehr viel problematischer, arbeitsvertragliche Abmachungen ermöglichen dem Arbeitgeber die einseitige Durchsetzung seiner Interessen.

Zum zweiten kommt es auf den Umfang der "Öffnung" an. Wird den Betriebsparteien ein Blankoscheck ausgestellt ("die Arbeitszeit kann zwischen 35 und 45 Wochenstunden betragen"), oder sind sie an bestimmte tarifliche Vorgaben gebunden? Wie groß ist der Bereich, der noch durch Tarifvertrag geregelt wird, und wieviele Sachgebiete

werden auf die betriebliche Ebene verlagert? Öffnungsklauseln zugunsten der Betriebsparteien dürfen ersichtlich nicht zu einer Selbstaufgabe der Tarifautonomie führen. Wenn man dezentralisieren will – und hierfür sprechen gute wirtschaftliche Gründe – so sollte man dies in erster Linie mit Hilfe von Firmentarifen tun, die den vom Verbandstarif gezogenen Rahmen ausfüllen.

Leserstimmen

Ständige Rechtsprechung zur AFG-Leistungsverordnung

Verfassungsrechtlich sei nicht zu beanstanden, daß seit 1. Januar 1995 beim Bemessen der AFG-Leistungen (§ 111 AFG i. V. mit den Tabellenwerten der sog. AFG-Leistungsverordnung 1995) auch der Pflegeversicherungsbeitrag und der Solidaritätszuschlag zu Lasten des Arbeitslosen berücksichtigt werden. Dies geht aus dem im Heft 6/1996, S. 216, veröffentlichten Bericht zum Urteil des 7. BSG-Senats vom 3. August 1995 (7 RAR 28/95) hervor. Inzwischen hat auch der 11. Senat im gleichen Sinne entschieden (vgl. Urt. v. 8.2.1996 – 11 RAR 63/95). Damit steht unzweifelhaft fest, daß in diesem Punkt eine ständige Rechtsprechung des BSG zu verzeichnen ist, die den in der Vergangenheit insbesondere von Gewerkschaftsseite erhobenen Einwand der Verfassungswidrigkeit verwirft.

Zur Klarstellung möchte ich noch darauf hinweisen, daß Solidaritätszuschlag und Pflegeversicherungsbeitrag nach der 96er AFG-Leistungsverordnung vom 19. Dezember 1995 (BGBl. I S. 2068) ebenfalls zu beachten sind. Die zum 1. Juli 1996 erfolgte Anhebung des Beitragssatzes der Pflegeversicherung von 1,0 auf 1,7 Prozent hat jedoch keinen Eingang in diese Verordnung gefunden. Der Verordnungsgeber hat sich offenbar von der Erwägung leiten lassen, daß die 2. Stufe der Pflegeversicherung zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Vorschrift noch nicht ausdrücklich in Kraft gesetzt worden war. Dies geschah erst per Gesetz vom 31. Mai 1996 (BGBl. I S. 718).

Im übrigen hat der 11. Senat des BSG in seinem zuvor genannten Urteil entschieden, daß die zum 1. Januar 1994 erfolgten Absenkungen der sog. Netto-Lohnersatzquote bei AFG-Leistungen, z. B. von 73 auf 67 Prozent beim Un-