

Tarifautonomie in Europa aus deutscher Sicht
- Mit einem Ausblick auf den öffentlichen Dienst -

von Prof. Dr. Wolfgang Däubler, Bremen

I. Das Grundprinzip

Die Tarifautonomie ist heute in allen europäischen Ländern anerkannt. Gewerkschaften und Arbeitgeber können Löhne und Arbeitsbedingungen grundsätzlich frei von staatlicher Intervention festlegen.

Diese Situation ist relativ neu. Die autoritären Systeme in Spanien, Portugal und Griechenland duldeten keine "Autonomie" irgendwelcher kollektiver Größen; in Osteuropa vertrat man den Standpunkt, der von der Partei dirigierte Staat sei ausreichender Garant für gerechte Löhne und humane Arbeitsbedingungen. Daß dies - vorsichtig ausgedrückt - an der Realität vorbeiging, hat das Jahr 1989 deutlich gemacht.

Die Übereinstimmung im Grundsätzlichen bedeutet nicht, daß Tarifverhandlungen überall nach demselben Muster verlaufen. Schon die rechtlichen Rahmenbedingungen sind verschieden: In bestimmten Ländern wie z.B. in Italien, aber insbesondere auch in Osteuropa gibt es keine gesetzlichen Regelungen. In anderen Ländern wie z.B. in der Bundesrepublik sind lediglich die Wirkungen der Tarifverträge gesetzlich festgelegt; das Verfahren ist genauso frei wie beim Verkauf eines Unternehmens oder bei Bestellung eines Handwerkers. Schließlich gibt es Fälle, in denen insbesondere ein Arbeitskampf nur dann begonnen werden darf, wenn zuvor bestimmte Voraussetzungen erfüllt, z.B. Fristen gewahrt sind und eine Abstimmung stattgefunden hat (Beispiel: Großbritannien).

Unterschiede bestehen weiter bei den Gegenständen der Tarifverhandlungen; ist etwa das Arbeitsschutzrecht einer umfas-

senden gesetzlichen Regelung unterworfen, bleibt für tarifliche Veränderungen nicht mehr viel Raum übrig. Auch die Ebenen, auf denen verhandelt wird, die Laufzeit der Tarifverträge usw. sind nicht einheitlich.

II. Gemeinsamkeiten

Die Vielfalt der Tarifsysteme darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß es zumindest in Westeuropa eine Reihe von Gemeinsamkeiten gibt, die für andere Teile der Welt nicht immer selbstverständlich sind.

(1) In allen europäischen Ländern gibt es eine mehr oder weniger friedliche Koexistenz zwischen der formalen Struktur der Tarifverhandlungen auf der einen und informellen Abreden auf der anderen Seite. In keinem Land sind die offiziellen Verhandlungen der einzige Weg der Interessenvertretung. Insofern ergeben sich Übereinstimmungen mit Argentinien, wo die Kollektivverträge etwa durch informelle Abkommen im Betrieb ergänzt werden.¹ Auf entsprechende Erscheinungen in der Bundesrepublik Deutschland ist noch zurückzukommen.

(2) Die Kollektivverträge schützen die große Mehrheit der Arbeitnehmer. Dabei spielt es keine entscheidende Rolle, ob der gewerkschaftliche Organisationsgrad wie in Dänemark und Schweden bei etwa 80 Prozent² oder ob er wie in Frankreich und Spanien nur bei rund 10 Prozent liegt: Die Tarifverträge gelten entweder kraft Gesetzes auch für die Unorganisierten (so in Frankreich und Spanien)³ oder sie werden in die Arbeitsverträge übernommen, weil der Arbeitgeber keinen Anreiz schaffen will, daß sich einzelne Beschäftigte durch Gewerkschaftsbeitritt den tariflichen Schutz verschaffen (so in Deutschland).

(3) Die Tarifverhandlungen betreffen die unmittelbare Arbeitssituation des einzelnen Arbeitnehmers und die Gegenleistung des Arbeitgebers. Ausgeklammert bleibt das Recht der Arbeitgeber, über Investitionen und Preise zu entscheiden. Zwar wäre es nach einigen Rechtsordnungen durchaus zulässig, auch über diese Fragen Tarifverhandlungen zu führen⁴, doch spielt dies in der Praxis keine Rolle: Die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften reicht nicht aus, um auf dieser Ebene effektiven Einfluß geltend zu machen. Als Ausnahme lassen sich einige italienische Tarifverträge aus der ersten Hälfte der 70er Jahre nennen, doch war ihre praktische Wirksamkeit durchaus beschränkt.⁵ Im Ergebnis besteht daher kein Unterschied zu jenen Ländern, die wie die Rechtsprechung in Deutschland von Vorrechten des Managements ausgehen. Wenn man es formelhaft zusammenfassen will, so erstrecken sich die Tarifverträge allein auf den Einsatz der Arbeitskräfte. Daß sich dadurch Rückwirkungen auf die unternehmerischen Planungen ergeben können, soll nicht bestritten werden.

(4) Kollektivverhandlungen finden auf unterschiedlichen Ebenen statt. Allerdings gibt es in allen EG-Staaten einen mehr oder weniger ausgeprägten Dualismus: Auf der einen Seite wird auf der Ebene des Betriebs oder des Unternehmens verhandelt, auf der anderen Seite geht es um Tarifverträge für eine Branche oder die gesamte Wirtschaft. Eine totale Dezentralisierung⁷ existiert ebensowenig wie ein Modell, bei dem alle Fragen auf zentraler Ebene entschieden werden. In Europa bestehen gemischte Systeme. Die zentrale Ebene wird dabei durchaus unterschiedlich verstanden. In Italien geht es etwa um alle branchenangehörigen Unternehmen; daneben existieren "interconfederale" Abkommen, die für die ganze Wirtschaft Geltung beanspruchen. Letztere fehlen völlig in der Bundesrepublik; hier wird meist nur ein regional begrenzter Teil einer bestimmten Branche erfaßt. In Spanien existiert eine verwirrende Vielzahl von Tarifverträgen auf den unterschiedlichsten Ebenen⁸.

(5) "Autonomie" bedeutet in allen Ländern, daß der Staat bei der Aufstellung der Forderungen und bei der Festlegung des Kompromisses nicht eingreift, der am Ende einer Tarifrunde steht. Die öffentliche Hand beschränkt sich mehr oder weniger darauf, die Spielregeln festzulegen, überläßt jedoch die Inhalte den unmittelbar beteiligten Verbänden. Die dahinter stehende Logik ist relativ einfach. Die wirtschaftliche Existenz des einzelnen Arbeitnehmers hängt von der Existenz und der weiteren Entwicklung des Unternehmens ab. Die Gewerkschaften sind daher nicht daran interessiert, den Unternehmen Kosten aufzuerlegen, die die Fortsetzung der Produktion in Gefahr bringen könnten. Außerdem hat die Nichtintervention für den Staat den Vorzug, nicht für wenig zufriedenstellende Resultate verantwortlich zu sein - wollte der Staat, etwa mit Hilfe eines von ihm ernannten Schlichters, den Inhalt von Tarifverträgen festlegen, würde er sich selbst zahlreichen politischen Angriffen ausgesetzt sehen. "Autonomie" bedeutet daher auch "Staatsentlastung".

Von Unternehmerseite wird häufig betont, daß sich die Lohnerhöhungen und andere kostenrelevante Tarifbestimmungen an der Steigerung der Produktivität orientieren müßten. Als Position einer Seite in Tarifverhandlungen ist dieses Argument völlig legitim. Als rechtliche Grenze von Tarifverträgen ist es niemals ernstlich in Erwägung gezogen worden. Eine solche Begrenzung künftiger Tarifverhandlungen hätte zur Folge, daß das gegenwärtige Lohnniveau gewissermaßen als Inkarnation der Gerechtigkeit dienen müßte; Verschiebungen in den Verteilungsrelationen zugunsten der Arbeitnehmer wären von vornherein ausgeschlossen. Nicht bedacht wäre weiter, daß es Fälle geben kann, in denen - etwa aus konjunkturellen Gründen - Umsatz und Gewinne deutlich steigen; warum sollte es nicht möglich sein, bei einer Gewinnsteigerung um 30 Prozent die Löhne wenigstens um 10 Prozent zu erhöhen? Schließlich ist es schwierig, die tatsächliche Produktivität und ihre Veränderung festzustellen. Dies einmal aus Informationsgründen: Die Verhandlungsführer der Gewerkschaft haben häufig nicht die nötigen Informationen, um für jedes Unternehmen sichere Aus-

sagen machen zu können. Auf Arbeitgeberseite würde es aber wenig Begeisterung auslösen, wollte man den Gewerkschaften einen vollständigen Zugriff auf Bilanzen und Bücher eröffnen. Schließlich ergeben sich methodische Probleme: Man kann zwar die durchschnittliche Relation zwischen der Tätigkeit eines Beschäftigten und dem Umsatz bzw. dem Gewinn bestimmen, doch sagt dies nicht notwendigerweise etwas über die Art und Weise der Arbeit aus: Wer im Flughafen von Ezeiza das einzige Restaurant betreibt, wird auch dann eine besonders günstige Relation Arbeitskraft zu Umsatz erwirtschaften, wenn er eher altertümliche Arbeitsmethoden anwendet.

(6) Neue Probleme wie die Flexibilisierung der Arbeitszeit und die Einführung von Informationstechnologien werden in der Regel auf dezentraler Ebene verhandelt.⁹ Nur auf diese Weise kann man den jeweiligen Besonderheiten der Beschäftigten wie des Betriebs Rechnung tragen: Auch für Tarifverträge macht es einen gewaltigen Unterschied, ob man nur die Gegenleistung des Arbeitgebers regelt, also eine in Geld ausdrückbare Größe, oder ob man die Art und Weise der Arbeit über Tarifverträge mitbestimmen will: Sie ist nicht in gleicher Weise standardisiert und kann deshalb nur beschränkt auf zentraler Ebene geregelt werden.

III. Deutsche Besonderheiten

Kollektivverhandlungen in der Bundesrepublik lassen sich nur verstehen, wenn man die Gewerkschaftsstruktur sowie die Interessenvertretung durch Betriebsräte kennt.¹⁰

1. Gewerkschaften

In der Bundesrepublik besteht eine Einheitsgewerkschaft auf freiwilliger Grundlage. Etwa 35 Prozent aller Arbeiter, Angestellten und Beamten sind in den 16 Einzelgewerkschaften des Deutschen Gewerkschaftsbundes organisiert.¹¹ Dieser selbst stellt einen Dachverband dar, der nur diese 16 Mitglieder

hat. Daneben besitzen lediglich die Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG) sowie der Deutsche Beamtenbund (DBB) gewisse Bedeutung, da sie jeweils 2 bis 3 Prozent der abhängig Beschäftigten organisieren.¹²

Ähnlich sind die Verhältnisse auf Arbeitgeberseite beschaffen. Auch dort gibt es eine Einheitsorganisation, allerdings liegt der Organisationsgrad bei etwa 90 Prozent.¹³ Auf Branchenebene bestehen die sog. Mitgliedsverbände, die zur "Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände" (BdA) zusammengeschlossen sind.

Über Lohnstarife wird in der Regel in jeder Branche einmal pro Jahr verhandelt. Eine Laufzeit von 3 Jahren haben dagegen die sog. Lohnrahmen- und die Manteltarifverträge: Sie enthalten Regeln über die Eingruppierung der Arbeitnehmer, über Urlaub und Arbeitszeit sowie über Zuschläge und sonstige Leistungen des Arbeitgebers.

Tarifverhandlungen vollziehen sich typischerweise so, daß der geltende Tarifvertrag von Arbeitnehmerseite mit der vorgesehenen Frist (zwischen 6 Wochen und 3 Monaten) gekündigt wird. Während dieser Zeit wird über die Aufstellung der Forderung und mögliche Aktionen beraten. In größeren Branchen geben beide Seiten öffentliche Erklärungen ab, die in den Massenmedien aufgegriffen und kommentiert werden. Obwohl die Gewerkschaft keinen Auskunftsanspruch gegen die Arbeitgeberseite hat, sind in der Regel Daten zur Situation in der Branche verfügbar: Bilanzen werden veröffentlicht und von den Gewerkschaften ausgewertet, viele Unternehmen geben Presseerklärungen ab, die einmal pro Vierteljahr den Geschäftsgang schildern, die fünf großen Wirtschaftsforschungsinstitute äußern sich auch zur Situation einzelner Branchen. Viele Daten ergeben sich auch aus den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank. Schließlich verfügt die Gewerkschaft über ein Forschungsinstitut sowie zahlreiche wissenschaftliche Mitarbeiter, die ihre Sachkunde in die Tarifverhandlungen einbringen.

Der Ablauf der Tarifverhandlungen hängt von den Umständen ab. Ein Schlichtungsverfahren findet nur dann statt, wenn die Tarifparteien ein freiwilliges Schlichtungsabkommen abgeschlossen haben. In der Regel ist dies der Fall, doch bleibt es jeder Seite überlassen, ob sie das Ergebnis der Schlichtung akzeptieren will oder nicht.

Ist die Kündigung des Tarifvertrags wirksam geworden (also die Frist abgelaufen), werden die Tarifverhandlungen in der Regel durch kurzfristige Warnstreiks unterstützt. Die Gewerkschaft will damit die Kampfbereitschaft ihrer Mitglieder dokumentieren. Für die Arbeitgeberseite wird deutlich, daß auch ein großer Arbeitskampf möglich wäre. Da er erfahrungsgemäß mit einem Kompromiß enden würde, vertreten meist beide Seiten den Standpunkt, ein ähnliches Resultat sei auch ohne Arbeitskampf erreichbar.

Schließlich muß man sehen, daß es bestimmte Branchen mit Vorreiterfunktion gibt, die als erste in den Kampf ziehen. Dies sind in der Regel die Metallindustrie, die Druckindustrie und der öffentliche Dienst.

2. Betriebsräte

Das deutsche Tarifsystem wäre unvollständig skizziert, würde man nicht darauf hinweisen, daß zahlreiche Fragen auf betrieblicher Ebene zwischen Betriebsrat und Geschäftsleitung verhandelt werden. Von Bedeutung ist dies insbes. in zweierlei Hinsicht.

Zum einen besitzt der Betriebsrat nach § 87 BetrVG bei zahlreichen Fragen der Arbeitsbedingungen ein Mitbestimmungsrecht¹⁴. Dies gilt etwa für die Arbeitsordnung, für die Verwaltung von Sozialeinrichtungen sowie für die Überwachung der Arbeitnehmer mit Hilfe technischer Einrichtungen. Wenn Fragen dieser Art in Tarifverträgen nur relativ selten angesprochen werden, hängt dies damit zusammen, daß angesichts dieser Rechtslage kein Handlungsbedarf besteht. Im Einzelfall den-

noch vereinbarte tarifliche Regelungen gehen allerdings dem Mitbestimmungsrecht vor; angesichts der Bindung des Arbeitgebers an den Tarifvertrag ist insoweit nichts mehr vorhanden, worüber mitbestimmt werden könnte.

Zum zweiten wird im Betrieb auch über Löhne und sonstige Gegenleistungen des Arbeitgebers verhandelt. § 77 Abs.3 BetrVG schließt zwar betriebliche Verhandlungen über Gegenstände ausdrücklich aus, die tariflich geregelt sind oder üblicherweise durch Tarifvertrag geregelt werden, doch wird diese Vorschrift in der Praxis im weitesten Umfang mißachtet. Insbesondere in wirtschaftlich prosperierenden Unternehmen schließt sich an die Tarifrunde eine zweite "innerbetriebliche" Lohnrunde an, die den dort vorhandenen erhöhten Verteilungsspielräumen Rechnung trägt. Ihr Resultat sind übertarifliche Löhne; eine entsprechende Einigung darf allerdings weder durch Streik noch etwa über ein Verfahren bei der betrieblichen Einigungsstelle erzwungen werden. Das Abkommen zwischen Betriebsrat und Geschäftsleitung stellt mit Rücksicht auf die erwähnte Vorschrift des § 77 Abs.3 BetrVG keine wirksame Betriebsvereinbarung dar, doch geht man im allgemeinen davon aus, daß die vom Arbeitgeber gemachten Zusagen stillschweigender Bestandteil der Arbeitsverträge werden. In vielen Fällen gelingt es der Arbeitgeberseite, entsprechende Leistungen nur "unter Vorbehalt" zu gewähren. Dies bedeutet, daß sie bei schlechtem Geschäftsgang wieder abgebaut werden können - zahlreiche Betriebe verfügen so über einen Konjunkturpuffer. Ein Abbau der Effektivlöhne ist daher in der Krise oft möglich, ohne die Tarifverträge irgendwie in Frage zu stellen. Dies verleiht dem System ein erhebliches Maß an Flexibilität: Die von allen gemeinsam erreichte Basis (Tarifvertrag) ist gegen einen Abbau ungleich stärker geschützt als betriebsspezifische Leistungen des Arbeitgebers.

IV. Vorzüge und Risiken eines staatsfreien Tarifsystems

In der Bundesrepublik sind Arbeitgeber und Gewerkschaften einig darüber, nichts am bestehenden Tarifsystem ändern zu wollen. Deutlich wird dies in einer gemeinsamen Erklärung vom Juli 1989, wo sich beide Seiten dafür ausgesprochen haben, auch im Hinblick auf den Binnenmarkt nichts am bestehenden System der industriellen Beziehungen zu ändern.¹⁵ Zwar verzichtet man vernünftigerweise darauf, die eigene Position ändern aufdrängen zu wollen, aber das Bestehende soll nicht angetastet werden. Gründe werden nicht ausdrücklich genannt. Wie kommt diese überraschende Einigkeit zwischen Akteuren zustande, die sich normalerweise mit antagonistischen Interessen gegenüberstehen?

Die Tarifautonomie differenziert und flexibilisiert das Arbeitsrecht. Alle anderen Rechtsgebiete besitzen keine vergleichbare Öffnung hin zur unterschiedlichen Realität einzelner Teile der Wirtschaft. Im BGB oder im Handelsgesetzbuch finden sich nur einheitliche Regeln für alle; der Individualvertrag ist das einzige Mittel, um bestimmte Regeln an die konkrete Situation der Beteiligten anzupassen. In der Rechtsprechung wie in der Lehre gibt es allerdings Tendenzen, Rechte und Pflichten je nach konkreter Situation auszudifferenzieren, z.B. von einem Bausachverständigen mehr Sorgfalt zu verlangen als von einem Maurer oder die Grundsätze des Arztrechtes an die besondere Position des Patienten anzupassen.¹⁶ Der Vorsprung des Arbeitsrechts ist in diesen Fragen jedoch unbestreitbar.

Die Tarifautonomie stellt weiter ein Stück Demokratie dar, das den einzelnen Menschen die Möglichkeit eröffnet, gewissermaßen in ihren eigenen Angelegenheiten zu intervenieren, d.h. Regeln über ihre berufliche Tätigkeit mitzubestimmen. Hierin liegt der eigentliche Grund, weshalb autoritäre Systeme jede Form von Tarifautonomie ablehnen.

Die Tarifverträge vermitteln dem einzelnen Arbeitnehmer einen wichtigen, ja in vielen Fällen: existenzwichtigen Schutz. Sein Umfang hängt sowohl vom Einsatz der Gewerkschaften und ihrer Mitglieder wie auch von den wirtschaftlichen Möglichkeiten des Unternehmens ab. Auch hier steht der Gedanke der "Einpassung" und Flexibilität im Hintergrund - allerdings ergänzt um die Erwägung, daß sich Engagement des Einzelnen letztlich lohnt, daß Aktivitäten mehr Lohn und manchmal auch mehr Schutz gegen Kündigungen verschaffen.

Für die Arbeitgeberseite hat die Tarifautonomie den Vorzug, die Lohnkosten zu vereinheitlichen und berechenbar zu machen. Biedenkopf hat insoweit zu Recht von der "Kartellwirkung" der Tarifverträge gesprochen.¹⁷ Soziale Standards werden auf diese Weise aus dem Wettbewerb herausgenommen. Gerade Branchentarifverträge verhindern eine "Spirale nach unten", verhindern eine Situation, in der derjenige Arbeitgeber die besten Wettbewerbschancen hat, der die geringsten Löhne bezahlt.

Die Tarifautonomie hat weiter den Vorzug, daß sie den wirtschaftlichen Wandel, insbes. die Einführung neuer Techniken erleichtert. Ein "verhandelter Wandel" wird von den Beschäftigten leichter akzeptiert als ein autoritativ festgelegter. Wird im Laufe von Verhandlungen deutlich, daß es keine bessere Alternative gibt, werden sich die Arbeitnehmer auf die neue Situation einstellen. Damit wird nicht nur ein Stück Demokratie realisiert. Auch die Produktivität wird dadurch gestützt. Neue Technologien funktionieren nicht wie eine traditionelle Maschine. Ihre Möglichkeiten können nur dann ausgeschöpft werden, wenn die Beschäftigten auch dazu motiviert werden. Eine neuere Untersuchung des EG-Instituts zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen in Dublin kann hier einige Aufschlüsse bringen. Ihr Gegenstand war die Beteiligung der Arbeitnehmer an der Einführung neuer Technologien in den Mitgliedstaaten Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien. Trotz unterschiedlicher arbeitsrechtlicher Regelungen ergab sich eine interessante Skala.¹⁸

Trotz unterschiedlicher arbeitsrechtlicher Rahmenbedingungen war das Beteiligungsniveau in Dänemark und der Bundesrepublik Deutschland am höchsten. Einen mittleren Platz nahmen Frankreich und Italien ein, während Großbritannien am Ende rangierte. Genau diese Reihenfolge findet sich auch bei der Arbeitsproduktivität wieder, die in Dänemark und Deutschland am höchsten, Großbritannien jedoch vergleichsweise am geringsten ist. Den Arbeitnehmer wie einen mündigen Bürger zu behandeln, ihn im Unternehmen mitbestimmen zu lassen, liegt daher auch im Interesse des Arbeitgebers. Dies gilt ohne Rücksicht darauf, ob die Mitbestimmung über Tarifverhandlungen oder - nach dem deutschen Modell - mit Hilfe von Betriebsräten erfolgt.

Ich darf zusammenfassen. Die Tarifautonomie rechtfertigt sich mit dem Gedanken der Flexibilisierung, der Demokratie, des Schutzes der Arbeitnehmer, der Vereinheitlichung der Arbeitskosten und der Produktivität. Geht es um Reformvorschläge oder die Beurteilung anderer Tarifsysteme, ist danach zu fragen, ob diese Funktionen im Einzelfall erfüllt sind. Auf diese Weise lassen sich einzelne Gestaltungen als wenig sinnvoll ausschließen.

Nicht in Betracht kommen Tarifsysteme, die ausschließlich die zentrale Ebene der Branche oder der Gesamtwirtschaft kennen. Sie gehen notwendigerweise an den konkreten Problemen der einzelnen Betriebe und der einzelnen Menschen vorbei, wie sie sich z.B. in der Bewertung der konkreten Arbeit, in der Verteilung der Arbeitszeit oder in spezifischen Kontrollmöglichkeiten zeigen. Laufen Tarifverträge insoweit leer, tritt automatisch die faktische Alleinbestimmung durch den Arbeitgeber auf den Plan: Er allein bestimmt dann die Richtung der Arbeit im Betrieb.

Auf der anderen Seite hat auch ein System, das nur die betriebliche oder Unternehmensebene kennt, seine außerordentlich großen Defizite. Aus Arbeitgebersicht fehlt die Kartellfunktion. Aus Arbeitnehmersicht besteht die schon erwähnte

Gefahr der "Spirale nach unten". Da die Beschäftigten in der Regel nicht über die nötige Kraft verfügen, in allen Betrieben gleichermaßen Verhandlungen zu erzwingen, wird es notwendigerweise eine Spaltung zwischen Betrieben mit Tarifverträgen und solche ohne Tarifverträge geben. Die Solidarität der Arbeitnehmer wird durch den Egoismus einzelner Belegschaften ersetzt. Auch für sie wird allerdings das erreichte wirtschaftliche Niveau immer in Gefahr sein - der Wettbewerb drückt nicht nur auf die Preise im allgemeinen, sondern auch auf den Preis der Ware Arbeitskraft. Dies zu verhindern, ist Aufgabe nicht nur der Gewerkschaften sondern aller am Arbeitsrecht Interessierten, die darin nicht nur eine formale, wertneutrale Ordnung sehen.

V. Besonderheiten im öffentlichen Dienst

1. Abgrenzungsprobleme

Der Begriff "öffentlicher Dienst" kann durchaus unterschiedlich bestimmt werden. In der Bundesrepublik Deutschland herrscht ein formaler Begriff vor: Zum öffentlichen Dienst gehören alle diejenigen Arbeitsverhältnisse, die zum Staat, einer Gemeinde oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts bestehen. Nicht erfaßt sind Arbeitnehmer aus öffentlichen Unternehmen, die in der Rechtsform einer AG oder GmbH betrieben werden: Die Tatsache, daß der Staat zu 100 % Eigentümer ist, spielt keine Rolle. In anderen Ländern wie z.B. in Frankreich wird ein umfassenderer Begriff zugrunde gelegt: Das sind etwa - ohne Rücksicht auf die Rechtsform - alle Unternehmen erfaßt, die mehrheitlich der öffentlichen Hand gehören. Theoretisch könnte man noch weitergehen und alle diejenigen Produktionseinheiten einbeziehen, deren Tätigkeit irgendwie im öffentlichen Interesse liegt. Für die Grundrechte der Beschäftigten, insbesondere für ihr Recht auf Tarifverhandlungen und Streiks kann dies allerdings sehr gefährlich sein, da die "Bindung an das Gemeinwohl" leicht dazu führt, daß der Interessenvertretung ein sehr enger Rahmen gezogen wird.

Auch wenn man den engen Begriff der Bundesrepublik zugrunde legt, ist die quantitative Bedeutung des öffentlichen Dienstes erheblich; rund 20 % aller Beschäftigten sind dort tätig. Die Erbringung von Dienstleistungen (Bildungssektor, Krankenversorgung usw.) hat in den vergangenen Jahrzehnten einer immer größeren Bedeutung erlangt.

2. Zweiteilung der Beschäftigten

In fast allen Ländern kennt der öffentliche Dienst eine Zweiteilung zwischen Arbeitnehmern, die den allgemeinen arbeitsrechtlichen Regeln unterstehen, und einer zweiten Gruppe, den sog. Funktionären oder Beamten, deren Rechtsverhältnis meist durch Gesetz geregelt ist und die ein höheres Maß an Arbeitsplatzsicherheit genießen. Das Streikrecht dieser zweiten Gruppe ist in Frankreich, Italien und Spanien, aber auch in den skandinavischen Staaten anerkannt; in der Bundesrepublik wird es dagegen abgelehnt.

Tarifverhandlungen im eigentlichen Sinn finden nur für die Arbeitnehmer statt. Beamtentarifverträge existieren nur in Schweden und Norwegen.

3. Tarifparteien

Auf Arbeitnehmerseite verhandeln im öffentlichen Dienst genau wie in der Privatwirtschaft die Gewerkschaften. Wegen der großen Zahl der Beschäftigten existieren in der Bundesrepublik neben der allgemeinen Gewerkschaft für den öffentlichen Dienst (die auch das Verkehrswesen mitorganisiert) eine besondere Gewerkschaft für die Postbediensteten, für die Beschäftigten bei der Bahn und für die Lehrer.

Auf Arbeitgeberseite gibt es in der Bundesrepublik eine Dreierstruktur: Der Bund als solcher wird in Tarifverhandlungen durch seinen Innenminister vertreten, die Länder haben eine sog. Tarifgemeinschaft deutscher Länder gebildet, also eine Art

Arbeitgeberverband, und die Gemeinden haben sich zu regionalen Arbeitgeberverbänden zusammengeschlossen, die wiederum der Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände angehören.

In der Praxis verhandelt die Arbeitgeberseite zunächst mit der allgemeinen Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes, d.h. mit der ÖTV. Die Art und Weise, wie verhandelt wird, unterscheidet sich grundsätzlich nicht von der Privatwirtschaft. Sobald dort ein Kompromiß gefunden ist, schließt die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft für die wenigen Angestellten (und nichtbeamteten) Lehrer einen sog. Anschlußtarifvertrag, d.h. sie übernimmt das von der ÖTV erreichte Ergebnis. Bei Bahn und Post finden separate Verhandlungen mit den Unternehmensleitungen statt, die sich jedoch gleichfalls häufig an den bisherigen Verhandlungsergebnissen orientieren.

4. Inhalt und Finanzierung der Tarifverträge

Die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes erstrecken sich auf Löhne und Gehälter, aber auch auf sonstige Gegenleistungen des Arbeitgebers. Sie enthalten einen weitreichenden Kündigungsschutz: Wer mindestens 40 Jahre alt ist und 15 Jahre im öffentlichen Dienst tätig war, kann nur noch aus wichtigem Grund, d.h. wegen schwerer Pflichtverletzung gekündigt werden. Auf der anderen Seite sind Teilzeitkräfte mit weniger als 18 Wochenstunden aus dem Anwendungsbereich der Tarifverträge ausgenommen - eine Regelung, die unter Gleichheitsgesichtspunkten immer mehr Bedenken erweckt. Auch ist die Zahl der befristet Beschäftigten im öffentlichen Dienst besonders groß. Die Beschäftigungsrisiken sind daher weniger gleichmäßig als in anderen Sektoren verteilt: Während auf der einen Seite in Form der langjährig Beschäftigten (und der Beamten) eine große Gruppe besonders stark gesicherter Beschäftigter besteht, ist auf der anderen Seite der Anteil der in prekären Arbeitsverhältnissen Tätigen besonders hoch.

Schließlich kann in Tarifverträgen auch bestimmt werden, wieviele Beschäftigte für welche Arbeitsgänge eingesetzt werden müssen¹⁹. In der Praxis kommen solche Abmachungen jedoch nur selten vor.

Nach Abschluß einer Tarifrunde schlägt der Haushaltsgesetzgeber vor die erforderlichen Mittel bereitzustellen, um die vereinbarten Lohnerhöhungen zu finanzieren. Ob er dazu auch juristisch verpflichtet wäre, ist bislang nicht erörtert worden; eine Verweigerungshaltung würde die Tarifautonomie im öffentlichen Dienst insgesamt in Frage stellen und zu schwer kalkulierbaren Folgen führen.

Die Tarifabschlüsse für die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes werden normalerweise vom Gesetzgeber freiwillig auf die Beamten erstreckt. In der Bundesrepublik machen diese einen Anteil von rund 40 % an allen öffentlichen Bediensteten aus. Die Tatsache, daß sie selbst kein Streikrecht besitzen, wird durch diese Praxis erst erträglich: Sie sind in gewisser Weise "Trittbrettfahrer", sie profitieren von dem, was andere ggf. durch Streik erkämpft haben. Ähnlich ist die Situation der rund 600.000 Beschäftigten bei den beiden großen Kirchen, die insbesondere in Kindergärten und Krankenhäusern tätig sind. Auch sie besitzen keine Tarifverträge, doch übernimmt der kirchliche Arbeitgeber in der Regel die tariflichen Bestimmungen des öffentlichen Dienstes.

5. Das Problem der positiven Diskriminierung

Im öffentlichen Dienst hat man sich in besonderem Maße um einen gleichberechtigten Zugang von Frauen zu den Arbeitsplätzen bemüht. Dies hängt damit zusammen, daß die Forderung nach realer Gleichberechtigung in der politischen Diskussion besonders nachhaltig vertreten wird, Parlamente und Regierungen davon aber stärker beeinflußt werden als Unternehmensleitungen und andere private Arbeitgeber. Verschiedentlich wurde deshalb der Versuch unternommen, in Bereichen, wo Frauen unterrepräsentiert sind, eine gezielte Förderung zu praktizieren. Dazu gehören nicht nur (juristisch unproblematische) Ausbildungsangebote, sondern auch eine gezielte Einstellungspolitik. Eine Reihe von Universitäten, aber auch das Land Nordrhein-Westfalen haben sich deshalb zu dem Grundsatz bekannt, daß bei gleicher Qualifikation eine weibliche Bewerberin den Vorrang haben soll. Derzeit ist ein Verfahren beim Bundesverfassungsgericht anhängig, das die Vereinbarkeit dieser Regelung mit dem Gleichberechtigungsgrundsatz (keine

Benachteiligung der Männer!) sowie mit Art. 33 Abs. 2 GG überprüfen soll, wonach allein Eignung, Fähigkeit und Leistung über den Zugang zu öffentlichen Ämtern entscheiden.

6. Das Problem der Privatisierung

In der zweiten Hälfte der 70er Jahre wurde angesichts der Finanzknappheit der öffentlichen Hand verstärkt die Forderung erhoben, einzelne Dienstleistungen der öffentlichen Hand zu privatisieren. Grundgedanke war, sich auf diese Weise einer Reihe von Lasten zu entledigen. Gewinnbringende Unternehmen wie z.B. Elektrizitäts- oder Gaswerke wurde nie als Privatisierungsobjekte benannt, da ihr Verkauf binnen weniger Jahre zu einer deutlichen Verschlechterung der Haushaltssituation geführt hätte. In einer Reihe von Fällen ließe sich jedoch belegen, daß bestimmte öffentliche Aufgaben wie die Müllabfuhr, das Schlachten von Vieh oder die Reinigung von öffentlichen Gebäuden billiger durch Privatfirmen erfolgen konnten. In solchen Fällen wurde in der Weise privatisiert, daß die öffentlichen Bediensteten in der Regel auf andere Arbeitsplätze versetzt und den Privatunternehmern ein entsprechender Auftrag erteilt wurde. Ausschlaggebendes Kriterium für oder gegen die Privatisierung war im Grunde immer die Auswirkung auf die öffentlichen Finanzen. Dabei war (und ist) strittig, ob man nur den einzelnen Träger einer Aufgabe betrachten oder ob man die Auswirkungen auf die öffentliche Hand insgesamt berücksichtigen muß. Wird etwa dieselbe Aufgabe mit weniger Beschäftigten erfüllt, so bedeutet dies zwar eine kurze Entlastung z.B. für die Gemeinde, belastet aber gleichzeitig die Arbeitsverwaltung des Bundes dadurch, daß die Zahl der Arbeitslosen entsprechend höher liegt.

Dem Tarifvertrag kam bei der Verhinderung der Privatisierung kaum eine Bedeutung zu. Soweit ganze Abteilungen aus der öffentlichen Verwaltung herausgelöst wurden (was sehr selten vorkam), gingen die Arbeitsverhältnisse nach § 613a BGB automatisch auf den Erwerber über. Der Einfluß der gewerkschaftlichen Seite war mehr ein informeller: Durch Diskussion der negativen sozialen Konsequenzen und der finanziellen Seite wurden insbesondere die

Kommunalparlamente häufig davon abgehalten, gewissermaßen um jeden Preis zu privatisieren.

Eine völlig andere Situation ist derzeit in der früheren DDR vorhanden. Die sog. Treuhandanstalt ist Trägerin aller früher volkseigenen Unternehmen und hat den gesetzlichen Auftrag, diese zu sanieren und zu privatisieren. Der weitgehende Zusammenbruch der Industrie in diesem Gebiet führt dazu, daß nicht nach denselben strengen Maßstäben wie im Westen vorgegangen wird: Die Ansiedlung neuer Betriebe hat so starke Priorität, daß man auch deutliche Verlustgeschäfte der öffentlichen Hand in Kauf nimmt. Auch hier ist die Gewerkschaft im wesentlichen darauf beschränkt, den Arbeitsplatzabbau zu beschränken und bei entlassenen Arbeitnehmern ein Minimum an Abfindung sicherzustellen.

Anmerkungen

- ¹ Moreno, La Nueva Negociacion. La Negociacion Colectiva en la Argentina, Buenos Aires 1991, S. 13 ff., 81 ff.
- ² Zahlen bei Lecher-Naumann, Zur aktuellen Lage der Gewerkschaften, in: Däubler-Lecher (Hrsg.), Die Gewerkschaften in den 12 EG-Ländern, Köln 1991, S. 97 ff.
- ³ In Italien wird aus den in Art.36 der Verfassung garantierten Recht auf gerechten Lohn von der Rechtsprechung der Schluß gezogen, daß auch Nichtorganisierte jedenfalls den Tariflohn beanspruchen können - s. etwa Cass.28.8.1980, n.4991, Giust.civ.Mass 1980, 2117; Cass. 19.12.1981, n. 6734, Giust.civ.Mass. 1981, 2405.
- ⁴ Dies gilt etwa für Italien, Griechenland und Schweden. Zur entsprechenden Praxis in Deutschland vor dem Ersten Weltkrieg s. Sinzheimer, Der korporative Arbeitsnormenvertrag, Leipzig 1907, Bd. 1, S. 1 ff.
- ⁵ Runggaldier, Kollektivvertragliche Mitbestimmung bei Arbeitsorganisation und Rationalisierung, Frankfurt/M. 1983, S. 221 ff.
- ⁶ BAG NZA 1990, 887
- ⁷ Einem solchen Modell kommt am ehesten die Situation in den USA nahe, s. dazu Gould, Negociacion Colectiva regional en Estados Unidos de America y Canada, in: Ojeda Avilés (Coord.), Negociacion Colectiva y Comunidades Autonomas, Madrid 1991, S. 66 ff.
- ⁸ S. die Beiträge von Del Rey Guanter und Montoya Melgar, in Ojeda Aviles, a.a.O.
- ⁹ Eingehender Däubler, Negociaciones colectivas y Nuevas Tecnicas, Buenos Aires (Fundacion Ebert) 1989, S. 9 ff.
- ¹⁰ Eingehender Däubler, Negociacion colectiva regional en la Republica Federal Alemana, in: Ojeda Aviles (Coord.), a.a.O., S. 17 ff.
- ¹¹ Neueste Angaben bei Schmitz-Tiemann-Löhrlein, Mitgliederentwicklung: Gewerkschaftseinheit und Gewerkschaftsaufbau in Deutschland, in: Kittner (Hrsg.), Gewerkschaftsjahrbuch 1991, Köln 1991, S. 70 ff. Zu den ca. 7,5 Mio Mitgliedern der DGB-Gewerkschaften kamen durch die deutsche Einheit noch weitere 4,5 - 5 Mio hinzu.
- ¹² Zahlenangaben in: Statistisches Jahrbuch für das vereinte Deutschland 1991, S. 699

- ¹³ Angaben bei Lecher-Naumann, a.a.O., (oben Fn 2, S. 99)
- ¹⁴ Überblick bei Däubler, Das Arbeitsrecht 1, 12. Aufl., Reinbek 1990, S. 485 ff.
- ¹⁵ Gemeinsame Erklärung von DGB und BDA, abgdr. in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg), Der EG-Binnenmarkt und die Sozialpolitik, Bonn 1990, S. 46
- ¹⁶ Zu sozialbereichsspezifischen Differenzierungen im Zivilrecht siehe Damm JZ 1986, 916; zu parallelen Entwicklungen im scheinbar so statischen Erbrecht siehe Däubler, Alternativkommentar zum BGB, Bd. 6, Neuwied 1990, Einleitung Rn. 37
- ¹⁷ Biedenkopf, Grenzen der Tarifautonomie, Karlsruhe 1964
- ¹⁸ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, New Information Technology and Participation in Europe, Dublin 1989. Eine deutsche Kurzfassung findet sich bei Fröhlich-Krieger, WSI-Mitteilungen 1989, 624 ff.
- ¹⁹ BAG NZA 1990, 887
- ²⁰ Zur Diskussion dieser Frage Däubler, Privatisierung als Rechtsproblem, Neuwied und Darmstadt 1980, S. 106 ff.; Schuster-Bäckerle NZA 1985, 16