

Kontrollierte Dezentralisierung der Tarifpolitik – Eine schwierige Balance

Reinhard Bispinck

Seit rund 20 Jahren unterliegt das deutsche Tarifsystem einem schleichenden Wandel. Die branchenbezogenen Verbandstarifverträge mit einheitlichen Tarifstandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen wurden nach und nach mit immer neuen tariflichen Öffnungsklauseln ausgestattet, die eine Anpassung der tariflichen Regelungen an die betrieblichen Anforderungen ermöglichen und dabei vielfach auch die Unterschreitung der Tarifstandards zulassen. Im folgenden Beitrag wird dieser Prozess der „kontrollierten Dezentralisierung“ nachgezeichnet, seine Ergebnisse werden einer kritischen Bilanz unterzogen.

1

Der Grundkonflikt

In der diesjährigen Tarifrunde konnte man den Konflikt um die Verbetrieblichung der Tarifpolitik wie in einem Brennglas studieren: Die Metallarbeitgeber forderten mit Verweis auf die tief greifende Umstrukturierung der ökonomischen Rahmenbedingungen eine umfassende Öffnung und Flexibilisierung der Arbeitszeitbestimmungen in den Tarifverträgen der Metall- und Elektroindustrie. Um im härter gewordenen internationalen Konkurrenzkampf bestehen zu können, sei eine Ausweitung des tariflichen Arbeitszeitrahmens und eine freie betriebliche Nutzung dieser Flexi-Möglichkeiten dringend erforderlich, die auch die Möglichkeit einer unbezahlten Verlängerung der Wochenarbeitszeit einschließen müsse. Die IG Metall lehnte diese Forderungen ab: Zum einen, weil sie eine flächendeckende dauerhafte Verlängerung der tariflichen Arbeitszeiten und damit indirekt eine Absenkung der tariflichen (Stunden-)Vergütung befürchtete, zum anderen, weil mit der Verlagerung der Regelungskompetenz über die zentralen Arbeitszeitbestimmungen auf die betriebliche Ebene die Verbindlichkeit des branchenbezogenen Tarifvertrags grundsätzlich gefährdet schien. Sie verwies auf die hohe Flexibilität der geltenden tariflichen Arbeitszeitbestimmungen und erinnerte an ihre in der Vergangenheit vielfach unter Beweis gestellte Bereitschaft, im Notfall betriebliche Sonderregelungen zu vereinbaren. Die Arbeitgeber erklärten, die Tarifbestimmungen seien bei weitem zu starr, viele

betriebliche Regelungen bewegten sich in einer rechtlichen Grauzone und müssten legalisiert werden, und die Betriebsparteien seien am ehesten in der Lage, angemessene Lösungen zu finden. Nach mehrwöchigen harten Auseinandersetzungen einigten sich die Metalltarifparteien auf einen deutlich erweiterten konditionierten Spielraum für die betriebliche Arbeitszeitgestaltung, allerdings nach wie vor auf der Basis eines Arbeitszeitstandards von 35 Stunden sowie einem grundsätzlichen Entscheidungsvorbehalt der IG Metall über zentrale Abweichungen.

Fazit: Einmal mehr sah sich die Gewerkschaft gezwungen, den Arbeitgeberforderungen zumindest teilweise nachzugeben, einmal mehr konnten die Arbeitgeber die Verbetrieblichung der Tarifpolitik ein Stück vorantreiben. Die „kontrollierte Dezentralisierung“ des Flächentarifvertrags scheint ein fortlaufender Prozess zu werden. Es stellt sich die Frage nach der Balance zwischen verbindlichen tariflichen Mindeststandards und betrieblichen Öffnungsklauseln. Wie stark ist die Prägekraft der Branchentarifverträge angesichts der wachsenden Zahl von Ausnahmebestimmungen noch? Welche Unterschiede lassen sich zwischen den Strategien in den einzelnen Branchen feststellen? Welche Anforderungen stellen dezentralisierte Branchentarifverträge an die gewerkschaftliche Betriebs- und Tarifpolitik? Zunächst soll ein Blick auf die Entwicklungsetappen der Öffnung der Flächentarifverträge geworfen werden.

2

Der Vormarsch tariflicher Öffnungsklauseln

Auch wenn von interessierter Seite hingebungsvoll und mit großem Erfolg das Zerrbild des starren Flächentarifvertrages gezeichnet wird, ist festzuhalten, dass Tarifverträge mit einheitlichen, ausnahmslos verbindlichen Bestimmungen in allen zentralen Regelungsbereichen seit langem der Vergangenheit angehören. Genau genommen hat es sie in strikter Form nie gegeben. Die Tarifpraktiker und alle, die täglich mit der betrieblichen Umsetzung von Tarifverträgen zu tun haben, wissen: In den vergangenen zwanzig Jahren sind mehrere Wellen der Flexibilisierung und Differenzierung des tariflichen Regelungsbestandes über die Tariflandschaft gerollt, die zu einer weit reichenden Verlagerung der Gestaltungskompetenz auf die betriebliche Ebene geführt haben. Im Folgenden geht es schwerpunktmäßig um jene Formen der Dezentralisierung, die ein Abweichen und Unterschreiten von Tarifstandards ermög-

Reinhard Bispinck, Dr., ist wissenschaftlicher Referent im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans Böckler Stiftung und Leiter des WSI-Tarifarchivs.
e-mail: Reinhard-Bispinck@wsi.de

lichen.¹ Die Verbetrieblichung der Tarifpolitik hat sich im Großen und Ganzen in drei Etappen vollzogen:

2.1 FLEXIBILISIERUNG DER (KÜRZEREN) ARBEITSZEIT

Mit der Durchsetzung der Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit begann die erste Etappe, die zu einer schrittweisen Flexibilisierung der Arbeitszeitbestimmungen führte. Bereits der berühmte Leber-Kompromiss, der 1984 den Einstieg in die 35-Stunden-Woche in der westdeutschen Metallindustrie markierte, sah bei einer 38,5-Stunden-Woche einen Arbeitszeitkorridor zwischen 37 und 40 Stunden vor. In der Folge wurde in zahlreichen Branchen die Verkürzung der Wochenarbeitszeit mit einer höheren Flexibilität der betrieblichen Arbeitszeitgestaltung „bezahlt“. Heute bieten die deutschen Tarifverträge ein reichhaltiges Instrumentarium zur Anpassung von Dauer, Lage und Verteilung der betrieblichen Arbeitszeit an die produktions-spezifischen, saisonalen und konjunkturellen Erfordernisse an, das europaweit seinesgleichen sucht (Lehndorff 2003). Dazu zählen u.a. die unregelmäßige Verteilung der regelmäßigen tariflichen Arbeitszeit über einen Zeitraum von bis zu drei Jahren und mehr, die unterschiedlich langen Arbeitszeiten einzelner Beschäftigtengruppen in Abhängigkeit von Qualifikations- und Arbeitsmarktengpässen, die Nutzung von teilweise sehr breiten Arbeitszeitkorridoren, die Möglichkeit befristeter Absenkungen der Arbeitszeit bei proportionaler Kürzung der Tarifvergütung und natürlich das klassische Instrument der traditionellen Mehrarbeit. Zur technischen Umsetzung dienen vielfach Arbeitszeitkontenregelungen, die in manchen Tarifbereichen bis hin zu Langzeit- und Lebensarbeitszeitkonten reichen. Die Kostenwirksamkeit einer vollen Nutzung dieses Flexi-Potenzials dürfte in vielen Fällen auf mittlere Sicht deutlich über einer rein lohnbezogenen Anpassungsstrategie liegen. Nur am Rande sei erwähnt, dass ergänzend dazu in allen Tarifbereichen unterschiedliche Formen von Schichtarbeit, die Nutzung sämtlicher Formen von Teilzeitarbeit, der Einsatz von Leiharbeit und befristeter Beschäftigung zulässig sind. Bereits vor vier Jahren sah sich deshalb BDA-Präsident *Dieter Hundt* – damals in kritischer Abgrenzung gegen die Fundamentalkritik des BDI-Präsidenten *Henkel* am Flächentarifvertrag – zu der

heute in Vergessenheit geratenen Bemerkung veranlasst, dass die Lösung betrieblicher Arbeitszeitprobleme auf Basis der Tarifbestimmungen kein Problem sei. Wer anderes behauptete, beweise entweder „Unkenntnis oder Bösartigkeit“ (Dieter Hundt, Handelsblatt vom 20.4.2000).

2.2 HÄRTEFALLKLAUSELN: LOHNKÜRZUNG IM KRISENFALL

Die zweite Etappe der Öffnung der Tarifverträge bezog sich auf die Einkommen und begann in den neuen Ländern: Die Anpassungskrise in Ostdeutschland und die scharfe Rezession in Westdeutschland haben in der ersten Hälfte der 90er Jahre die tariflichen Löhne und Gehälter zum Gegenstand von Kürzungs- und Flexibilisierungsregelungen gemacht. Signalwirkung ging von der nach einem mehrwöchigen Streik in der ostdeutschen Metallindustrie 1993 vereinbarten Härtefallklausel aus, die bei nachweislich existenziellen wirtschaftlichen Schwierigkeiten eines Betriebes die Möglichkeit zur Aussetzung der vereinbarten stufenweisen Anpassung der Tarifvergütung an das Westniveau vorsah. In Westdeutschland wurde zunächst in der Tarifrunde 1994 eine Reihe von Kürzungen insbesondere bei Jahressonderzahlungen vereinbart. Im Laufe der folgenden Jahre breiteten sich auch hier Härtefallklauseln aus, die nicht nur bei den zusätzlichen Vergütungsbestandteilen wie Sonderzahlungen und Urlaubsgeld, sondern auch bei den Monatsentgelten vorübergehende Einschnitte möglich machten. Zumeist war ihre Nutzung an die Zusage der Arbeitgeber zum Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen geknüpft. Doch während die Bestimmungen zur Arbeitszeitflexibilisierung, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung, im Laufe der Jahre nahezu flächendeckend alle größeren Branchen und Tarifbereiche erfassten, blieb die Verbreitung der lohnbezogenen Härtefallklauseln stärker begrenzt. Oft erstreckten sie sich nur auf einzelne Vergütungsbestandteile oder nur auf die Tariferhöhungen bestimmter Tarifrunden. In manchen Branchen gab es überhaupt keine entsprechenden Vereinbarungen oder aber es blieb bei sehr allgemein gehaltenen Klauseln zur Möglichkeit von abweichenden Vereinbarungen der Tarifparteien, wie sie durch das Tarifvertragsgesetz ohnehin zulässig sind. Allerdings gilt auch in diesem Regelungsbereich, dass die Arbeitgeber ihre

Grundsatzforderung nach Auflockerung der Tarifstandards über lange Jahre hinweg konstant durchhielten und immer wieder auch gegen harten Widerstand zumindest kleinere Erfolge erzielen konnten.

2.3 ERTRAGSABHÄNGIGE ENTGELTGESTALTUNG

Die dritte Etappe bezieht sich auf die ertragsabhängige Entgeltgestaltung. Seit einigen Jahren dringen in Firmentarifverträgen, aber auch in Branchentarifverträgen, Regelungen vor, die Teile des Entgelts unmittelbar von der Ertragslage des Unternehmens abhängig machen. Vorreiter bei den Branchentarifverträgen waren die chemische Industrie und der private Bankensektor. Dabei werden vornehmlich die Jahressonderzahlungen variabel ausgestaltet, sodass sie in einem festgelegten Korridor nach unten und oben schwanken können. Maßgeblich ist die Entwicklung von betriebswirtschaftlichen Kennziffern, auf die sich die Betriebsparteien verständigen müssen. Im Unterschied zu Härtefallregelungen gilt diese Variabilisierung nicht als eine zeitlich befristete Notmaßnahme, sondern erkennt das Grundprinzip an, dass die Tarifvergütung positiv wie negativ an die Gewinnentwicklung gekoppelt wird. Auch wenn dies zunächst nur geringe Teile des Entgelts betrifft, so ist damit doch eine Abkehr von dem gewerkschaftlichen Grundsatz verbunden, dass die Beschäftigten neben dem Arbeitsplatzrisiko, nicht auch noch zusätzlich das Einkommensrisiko tragen sollen. Zwar sind gewinnabhängige Bonuszahlungen in der Privatwirtschaft gang und gäbe, sie beschränkten sich allerdings bislang weitgehend auf die übertariflichen Entgeltbestandteile. Nicht zuletzt deshalb haben Gewerkschaften wie

¹ Flexibilisierung von Tarifverträgen reicht natürlich weit darüber hinaus und umfasst auch Aspekte der sachgerechten Differenzierung einzelner Regelungen entlang unterschiedlicher betrieblicher und beschäftigtenbezogener Anforderungen bei Einhaltung des vorgegebenen Niveaus der Tarifstandards. Dies gilt sowohl für klassische Regelungsbereiche (z.B. vielfältige Formen leistungsbezogener Entlohnung) als auch bei neuen Themen (z.B. tarifliche Rahmenregelungen zu Weiterbildung, Gesundheitsschutz, Gleichstellungspolitik u.a.m.). Vergleiche dazu systematisch *Bahn Müller/Bisping* (1995).

Übersicht: Beispiele tariflicher Öffnungs- und Härtefallklauseln

Bankgewerbe

- Absenkung der Wochenarbeitszeit von 39 auf bis zu 31 Std. (ab 2004: Entgeltausgleich in Höhe von 20 % für die gekürzte Zeit)
- Sonderzahlung: Möglichkeit, das 13. Gehalt in einer Bandbreite von 94,9 bis 110,2 % (Erhöhung auf 90 bis 120 % in nachfolgenden Tarifverhandlungen) vom Unternehmenserfolg abhängig zu machen und Möglichkeit zur Verschiebung der Auszahlung des variablen Teils in die ersten 6 Monate des darauf folgenden Kalenderjahres

Bauhauptgewerbe

- Absenken der Tarifvergütungen um bis zu 10 % (Ostdeutschland) bzw. 5 % (Berlin-West und Ost) zur Sicherung der Beschäftigung, zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit
- Absenken der Jahressonderzahlung auf bis zu 780 Euro (West inkl. Berlin)

Chemische Industrie

- Arbeitszeitkorridor +/- 2 Stunden bei einer Wochenarbeitszeit von 37,5 Std. (nur in Westdeutschland)
- Jahresleistung: Möglichkeit zur erfolgsabhängigen Gestaltung der tariflichen Jahresleistung (West: 95 %, Ost: 65 % eines Monatsentgelts) mit einer Bandbreite zwischen 80 und 125 % (West) bzw. 50 und 95 % (Ost)
- Jahresleistung, Urlaubsgeld, vermögenswirksame Leistungen: bei tief greifenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten Vereinbarung von AG und BR mit Zustimmung der TV-Parteien bezüglich Höhe oder Auszahlungszeitpunkt, Ausnahmelösungen möglich
- Einstellungsstarife: 90 % für Langzeitarbeitslose (nur West) und 95 % für Neueingestellte bzw. Berufsanfänger in bestimmten Entgeltgruppen
- Absenken der tariflichen Grundentgelte um max. 10 % zur Sicherung der Beschäftigung und/oder zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

Einzelhandel

- Verlängerung der Wochenarbeitszeit auf bis zu 40 Std. möglich (ohne Mehrarbeitszuschlag) (Ost, einige regionale Bereiche West)
- Mittelstandsklausel: Unternehmen mit bis zu 25/15/5 Beschäftigten können max. 4/6/8 % geringere Entgelte zahlen (in den überwiegenden Tarifbereichen Ost)

Metallindustrie

- Verlängerung der regelmäßigen Wochenarbeitszeit für 13 bzw. 18 % (in besonderen Fällen bis zu 50 %) der Beschäftigten auf bis zu 40 Std.
- Absenkung der Wochenarbeitszeit von 35 auf bis zu 30/29 Std., in Ostdeutschland von 38 auf 33/32 Std.
- Zur Sicherung einer nachhaltigen Verbesserung der Beschäftigungsentwicklung nach gemeinsamer Prüfung mit den Betriebsparteien ergänzende Tarifregelungen oder befristetes Abweichen von tariflichen Mindeststandards (z.B. Kürzung von Sonderzahlungen, Stundung von Ansprüchen, Erhöhung oder Absenkung der Arbeitszeit mit oder ohne vollem Lohnausgleich)

Versicherungsgewerbe

- Verlängerung/Verkürzung der Wochenarbeitszeit (38 Std.) auf bis zu 42/20 Std. für max. 10 % der Beschäftigten
- Zur Beschäftigungssicherung Verkürzung der Wochenarbeitszeit um bis zu 8 Std. auf 30 Std.

Quelle: Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2004

WSI Hans Böckler
Stiftung

die IG Metall variable tarifliche Einkommensbestandteile bislang abgelehnt bzw. allenfalls Regelungen „on top“ als akzeptabel erklärt.

2.4 WEITERE ANPASSUNGSTRUMENTE

Tarifliche Öffnungsklauseln in dem hier beschriebenen Sinne bilden nur einen Teil des Instrumentariums zur Flexibilisierung der Tarifverträge. In Abhängigkeit von den Branchegegebenheiten und tarifpolitischen Traditionen haben die Tarifvertragsparteien weitere Möglichkeiten zur Anpassung an sich verändernde ökonomische Rahmenbedingungen gefunden. In speziellen Sanierungsstarifverträgen wurden für einzelne krisengeschüttelte Unternehmen Abweichungen vom Branchentarifvertrag vereinbart. In Ergänzungstarifverträgen wurden besondere Tarifbedingungen für

ausgliederte Unternehmensteile (IT, Service, Reinigung etc.) festgeschrieben. In Spartentarifverträgen wurden für einzelne Teilsektoren (z.B. öffentlicher Nahverkehr) abgesenkte Tarifbedingungen definiert, die jedoch deutlich oberhalb konkurrierender Tarifbereiche liegen.

Die hier nur knapp skizzierten Entwicklungen folg(t)en keinem gradlinigen Entwicklungspfad. Das vielfältige Geflecht von Triebkräften reicht vom jahrelangen Kampf um die Durchsetzung und Ausgestaltung der Arbeitszeitverkürzung über die Transformationskrise in Ostdeutschland und den tiefen Wirtschaftseinbruch in Westdeutschland bis hin zu der langfristigen Verschärfung der internationalen Konkurrenz und der Liberalisierung ehemals geschützter Märkte. Überlagert wurden diese Faktoren von der überzyklisch steigenden und anhaltenden Massenarbeitslosigkeit, der zunehmenden Einbindung

der weltmarktorientierten Großkonzerne in Shareholder-Value-Konzepte und dem Erstarken wirtschaftsliberaler und markt-radikaler Kräfte in den Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden ebenso wie in der Politik. Die Lösung der wachsenden sozial-ökonomischen Probleme wurde im Bereich der Arbeits- und Tarifbeziehungen zunehmend in einer Deregulierung des über Jahrzehnte gewachsenen Systems branchenbezogener Verbandstarifverträge gesehen. Die Aufrechterhaltung der Ordnungs- und Befriedungsfunktion soll nach Möglichkeit mit einer weit reichenden Verbetrieblichung der Ausgestaltung der Arbeits- und Einkommensbedingungen verbunden werden. Die abnehmende Tarifbindung, die zunehmenden weißen Flecken auf der tarifpolitischen Landkarte und die offenkundige Durchsetzungsschwäche der an Mitgliederschwund leidenden Gewerkschaften trugen dazu bei, dass heute zu dem tarifpolitischen Konzept der kontrollierten Dezentralisierung, das man wohl eher als den aus der Not geborenen Versuch der tarifpolitischen Schadensbegrenzung bezeichnen muss, keine Erfolg versprechende Alternative in Sicht ist.

3

Branchenspezifische Flexibilitätsmuster

Die Verbetrieblichung hat sich keineswegs gleichförmig über die gesamte Tariflandschaft ausgebreitet. Bei näherer Betrachtung zeigen sich markante Unterschiede hinsichtlich der Ansatzpunkte und Reichweite des tarifpolitischen Vorgehens in den einzelnen Branchen. Sie spiegeln die unterschiedlichen Problemkonstellationen und Handlungsoptionen der Tarifvertragsparteien wider. Die einzelnen Gewerkschaften beurteilen Funktion und Auswirkungen tariflicher Öffnungsklauseln durchaus unterschiedlich.

3.1 METALLINDUSTRIE: UMKÄMPFTE FLEXIBILISIERUNG

Die tariflichen Öffnungsklauseln waren in der Metallindustrie von Anfang an Gegenstand harter Konflikte bis hin zu Arbeitskämpfen. Ihre Durchsetzung bedeutete den Metallarbeitgebern mehr als nur die technische Ermöglichung betrieblicher Flexibilität im Einzelfall und die IG Metall

bekämpfte sie lange Zeit als grundlegende Gefährdung einheitlicher Tarifstandards. Das bedeutete jedoch nicht, dass nicht auch in der Metallindustrie in zahlreichen Fällen auf betrieblicher Ebene für beide Seiten akzeptable Lösungen gefunden wurden, wenn es um ernste wirtschaftliche Probleme von Unternehmen ging. Bei der Beurteilung muss auch in Rechnung gestellt werden, dass tarifliche Regelungen in der Metallindustrie stets von großer öffentlicher Aufmerksamkeit begleitet werden und oftmals auch Referenzpunkte für die Verhandlungen in anderen Branchen bilden. Die Verteidigung von Tarifstandards in der Metallindustrie hilft den Gewerkschaften in anderen Branchen. Umgekehrt sind Zugeständnisse der IG Metall, etwa bei tariflichen Öffnungsklauseln, für die Arbeitgeber in anderen Tarifbereichen eine nicht zu unterschätzende Argumentationshilfe. Die tarifpolitische Verantwortung der IG Metall reicht also weit über ihren eigenen Tarifbereich hinaus.

SEIT 1984: KORRIDOR, 13/18-PROZENTREGELUNG UND WEITERE ARBEITSZEIT-FLEXIBILISIERUNG

Die Durchsetzung der 35-Stunden-Woche für alle Beschäftigten in der Metallindustrie ist nie vollständig gelungen. In den ersten Jahren der schrittweisen Verkürzung der Arbeitszeit musste die tarifliche Wochenarbeitszeit lediglich im Durchschnitt der gesamten Belegschaft erreicht werden. Individuell konnte sie in einem vorgegebenen Arbeitszeitkorridor schwanken. 1990, als die letzten Stufen der Verkürzung von 37 auf 35 Stunden vereinbart wurden, einigten sich die Metalltarifparteien darauf, dass anstelle des allgemeinen Korridors für 18 bzw. 13 % der Beschäftigten auf freiwilliger Basis eine Verlängerung der Wochenarbeitszeit auf 40 Stunden vereinbart werden kann. Bereits damals befürchteten manche Skeptiker – rückblickend zu Recht – dass diese Regelung zu neuen Differenzierungen und Segmentierungen der Belegschaften führen würde (Promberger u.a. 1992). In der betrieblichen Praxis wurde der Grenzwert vielfach überschritten.

In der diesjährigen Tarifrunde wurde die Quote dann heraufgesetzt: In Betrieben mit einem Anteil von mehr als 50 % der Beschäftigten in hohen Gehaltsgruppen (z.B. Ingenieur- und Entwicklungsbetriebe) kann durch Betriebsvereinbarung die 40-Stunden-Woche für bis zu 50 % der Be-

schäftigten vereinbart werden. Auch in den übrigen Betrieben kann die Quote auf Antrag der Betriebsparteien durch die Tarifparteien heraufgesetzt werden, um „Innovationsprozesse zu ermöglichen oder Fachkräftemangel zu begegnen“.

Generell gilt, dass die regelmäßige Wochenarbeitszeit lediglich im Durchschnitt eines „Ausgleichszeitraums“ eingehalten werden muss. Dieser Zeitraum, innerhalb dessen die Arbeitszeit unregelmäßig verteilt werden kann, wurde im Laufe der Jahre von 2 auf 12 Monate (im Ausnahmefall auf bis zu 24 Monate) ausgeweitet.

Seit 1994 besteht in der Branche die Möglichkeit zur (befristeten) Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit auf bis zu 29 Stunden bei proportionaler Kürzung der Tarifvergütung mit dem Ziel der Beschäftigungssicherung.² Vorbild für diese Regelung war der VW-Tarifvertrag zur 4-Tage-Woche vom Herbst 1993. Obwohl diese Option tariflicher Kurzarbeit für die beschäftigungspolitische Bewältigung der Rezession 1992/93 fast schon zu spät kam, wurde sie in zahlreichen Fällen mit positivem Ergebnis genutzt (Richter u.a. 2001).

1993: HÄRTEFALLREGELUNG OST

Von zentraler Bedeutung für die Haltung der IG Metall gegenüber lohnbezogenen Öffnungsklauseln sind die Erfahrungen mit (dem Zustandekommen) der Härtefallklauseln in Ostdeutschland. Der 1991 für die ostdeutsche Metallindustrie abgeschlossene Stufenplan zur schrittweisen Anpassung der Löhne und Gehälter an das Westniveau bis 1994 wurde 1993 von den Arbeitgebern fristlos gekündigt. Erst nach einem zweiwöchigen Arbeitskampf gelang es der IG Metall, den (revidierten und zeitlich bis 1996 gestreckten) Stufenplan wieder in Kraft zu setzen und die Rücknahme der aus ihrer Sicht rechtswidrigen Kündigung zu erreichen (Bispinck 1993). Der Preis bestand in der Härtefallklausel, die unter bestimmten Voraussetzungen betriebliche Abweichungen von den Tarifstandards ermöglichte. Diese Abweichungen waren nicht von den Betriebsparteien, sondern von den Tarifparteien selbst auszuhandeln. Die in den ersten vier Jahren häufig genutzte Härtefallklausel³ wurde von den Arbeitgebern stets heftig kritisiert, weil sie zu kompliziert in der Anwendung sei und von der IG Metall zu restriktiv ausgelegt werde (Hickel/Kurtzke 1997).

SEIT MITTE DER 90ER JAHRE: KÜRZUNG VON LOHNBESTANDTEILEN IM WESTEN

Zu einer Übertragung der Härtefallklausel auf Westdeutschland kam es nicht. Allerdings wurden seit Mitte der 90er Jahre in verschiedenen regionalen Tarifgebieten Klauseln vereinbart, die Abweichungsmöglichkeiten auf der Basis von Vereinbarungen der Tarifparteien vorsahen, wobei die IG Metall Wert darauf legte, dass der Wortlaut allgemein gehalten wurde und keine detaillierten Anspruchsgrundlagen und Verfahrensvorschriften beinhaltete. In NRW hieß es beispielsweise, dass die Tarifparteien „sich wie bisher in besonders gravierenden Fällen, z.B. zur Abwendung einer Insolvenz, darum bemühen, für einzelne Unternehmen Sonderregelungen zu finden“.

In der Tarifrunde 2002 wurde erstmals eine Öffnungsklausel in Bezug auf die vereinbarte Tarifsteigerung vereinbart. Bei „Gefährdung der wirtschaftlichen Bestandsfähigkeit eines Unternehmens“, verursacht durch die Weitergabe der Entgelt erhöhungen (und „für andere Gründe“ in Berlin-Brandenburg und Sachsen) waren danach Vereinbarungen einer befristeten Sonderregelung möglich, die dann auch den Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen während der Laufzeit der Sonderregelung beinhalten sollte. Notwendig war dazu jeweils ein gemeinsamer Antrag von Arbeitgeber und Betriebsrat bei den Tarifparteien.

2004: ÖFFNUNGSKLAUSEL ZUR BESCHÄFTIGUNGSSICHERUNG UND SCHAFFUNG NEUER ARBEITSPLÄTZE

Bestandteil des jüngsten Tarifabschlusses ist eine Vereinbarung zur Sicherung bestehender und Schaffung neuer Arbeitsplätze am Standort Deutschland. Dies verlangt, so heißt es darin, „die Verbesserung der Wett-

² Die Regelung zum Teillohnausgleich für den Fall, dass diese Vereinbarung nur für Teile der Belegschaften getroffen wurde, gilt zwischenzeitlich nicht mehr.

³ Von 1993 bis 1996 wurde rund 180 mal ein Antrag gestellt, in knapp 100 Fällen kam es zur Vereinbarung einer Härtefallregelung, in den übrigen Fällen scheiterten die Verhandlungen oder der Antrag wurde vom Schlichter abgelehnt.

bewerbsfähigkeit, der Innovationsfähigkeit und der Investitionsbedingungen“. Zur Sicherung einer „nachhaltigen Verbesserung der Beschäftigungsentwicklung“ können die Tarifparteien ergänzende Tarifregelungen vereinbaren oder es wird einvernehmlich befristet von tariflichen Mindeststandards abgewichen („z.B. Kürzung von Sonderzahlungen, Stundung von Ansprüchen, Erhöhung oder Absenkung der Arbeitszeit mit oder ohne vollen Lohnausgleich“). In die Gesamtbeurteilung sollen eventuelle Auswirkungen auf den Wettbewerb und die Beschäftigung in der Branche und der Region einfließen.

Erstmals gibt es damit flächendeckend für die Metallindustrie eine umfassende Öffnungsklausel mit bestimmten Verfahrensvorschriften, die grundsätzlich eine Unterschreitung der Tarifstandards in allen Regelungsbereichen zulässt. Anders als von den Arbeitgebern gefordert, behalten sich die Tarifparteien allerdings die Regelungs- und Entscheidungskompetenz vor. In drei Jahren soll überdies geprüft werden, ob die Balance „in Richtung mehr Entscheidungskompetenz der betrieblichen Ebene“ verändert werden soll.

Über die Nutzung der verschiedenen Vereinbarungen von Tarifabweichungen insgesamt liegen für die Metallindustrie keine verlässlichen Angaben vor. Allerdings weist der Tarifbericht 2003 der IG Metall aus, dass die Zahl der tariflich geregelten Abweichungen von Referenz-Tarifverträgen zugenommen hat. 2003 wurden Abweichungen bei der Arbeitszeit (179 Fälle), im Entgelt (176), Urlaubsgeld (112) und den Sonderzahlungen (143) registriert (IG Metall 2004).

3.2 CHEMISCHE INDUSTRIE: ÖFFNUNGSKLAUSELN ALS STABILISIERUNGSTRUMENT

In keiner anderen großen Tarifbranche wurden tarifliche Öffnungsklauseln so früh und so umfassend vereinbart wie in der chemischen Industrie. Seit 1992 haben die Tarifvertragsparteien dieser Branche schrittweise für alle zentralen Regelungsbereiche Möglichkeiten der betrieblichen Unterschreitung bzw. Abweichung von den Standards der branchenbezogenen Tarifverträge geschaffen, ohne dass es darüber zu nennenswerten bzw. wahrnehmbaren Konflikten bei der Vereinbarung gekommen wäre. Anders als die meisten anderen Gewerkschaften hat die IG BCE darin von

Anfang an ein positives Instrument zur Stabilisierung des Tarifvertrages gesehen. „Öffnungsklauseln dienen dem Erhalt des Flächentarifvertrages unter den Bedingungen einer globalisierten Ökonomie“, formulierte kürzlich der IG BCE-Vorsitzende *Hubertus Schmoldt* (2004). Die wichtigsten Regelungen sind:

1993: ARBEITSZEITKORRIDOR UND ARBEITSZEITFLEXIBILISIERUNG

Seit 1993 können die Unternehmen der Branche einen Arbeitszeitkorridor nutzen, der zweieinhalb Stunden unter- und oberhalb der tariflichen Wochenarbeitszeit von 37,5 Stunden umfasst. Hinzu kommt die Möglichkeit der unregelmäßigen Verteilung der Arbeitszeit in einem Zeitraum von 12 Monaten, bei Projektarbeit bis zu 36 Monaten. Die Nutzung des Korridors für ganze Betriebe oder größere Betriebsteile bedarf der Zustimmung der Tarifparteien, ansonsten reicht das Einvernehmen zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat. In einer Zwischenbilanz Mitte 2003 berichtete die Gewerkschaft, dass der Korridor zum damaligen Zeitpunkt von 54 Betrieben mit Auswirkungen auf 20.100 Beschäftigte genutzt wurde. Im gesamten Zeitverlauf von 1993 bis 2003 nutzten ihn 126 Betriebe mit 35.100 Beschäftigten (Förster 2003).

1995: KÜRZUNG VON TARIFLICHEN ENTGELTBESTANDTEILEN

Bei „tief greifenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten“ können für Höhe und Auszahlungszeitpunkt der tariflichen Jahresleistung, des Urlaubsgeldes und der vermögenswirksamen Leistungen betriebliche Ausnahmelösungen vereinbart werden. Diese Möglichkeit wurde erstmals 1995 geschaffen und bedarf der Zustimmung der Tarifparteien. Sie wurde nach Angaben der IB BCE jedes Jahr von rund zehn Unternehmen genutzt. Seit 1998 besteht zusätzlich die Möglichkeit, die monatlichen Tarifentgelte bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten, zur Beschäftigungssicherung und/oder zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit befristet um bis zu 10 % abzusenken. Auch hier müssen die Tarifparteien den Betriebsvereinbarungen zustimmen. Diese Regelung diente der Abwehr der Forderung der Arbeitgeber, für die Sparten Chemiefaser, Kunststoff und Kautschuk eigenständige (d.h. niedrigere) Tarifsätze im Rahmen des Tarifvertrages der chemi-

schen Industrie zu vereinbaren. Mitte 2003 machten 51 Betriebe mit 11.715 Beschäftigten von der Entgeltabsenkung Gebrauch.

Seit 1994 gelten schließlich Regelungen mit niedrigeren Einstiegstarifen im ersten Beschäftigungsjahr für Neueinstellungen (95 %) und Langzeitarbeitslose (90 %). Es handelt sich nicht um Öffnungsklauseln im engeren Sinne, sondern im Kern um abgesenkte Tarifentgelte für definierte Arbeitnehmergruppen, die ohne weitere Voraussetzungen Gültigkeit haben. Zahlen über die Anwendung liegen nicht vor. Angaben darüber, ob die Regelungen zu einem veränderten Einstellungsverhalten geführt haben, können deshalb nicht gemacht werden.

2002: ERTRAGSABHÄNGIGE JAHRESLEISTUNG

Als tarifpolitisches Optionsmodell, das auf der Basis einer freiwilligen Betriebsvereinbarung angewendet werden kann, besteht seit 2002 die Möglichkeit, die tarifliche Jahresleistung in Höhe von 95 % eines Monatsentgeltes in einer Bandbreite von 80 und 125 % zu variieren. Dies kann je nach der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens aufgrund „betriebswirtschaftlich anerkannter und nachprüfbarer Kennziffern“ erfolgen. Die Kennziffern sind im Tarifvertrag beispielhaft, aber nicht abschließend genannt. Eine Zustimmung der Tarifparteien ist nicht erforderlich, die Betriebsvereinbarungen müssen jedoch bei den Tarifparteien hinterlegt werden. Größere auswertbare Erfahrungen mit diesem Optionsmodell sind zurzeit noch nicht bekannt.

2004: ANPASSUNG DES TARIFNIVEAUS OST/WEST

Eine weitere wichtige Öffnungsklausel gilt seit diesem Jahr und betrifft die tarifvertraglich vereinbarte schrittweise Anpassung der ostdeutschen Entgelte an das Westniveau bis zum Jahr 2009. Mit Zustimmung der Tarifparteien kann auf Basis einer befristeten Betriebsvereinbarung von den vereinbarten Anpassungsschritten abgewichen werden, wenn dies zur „Sicherung der wirtschaftlichen Grundlagen und der Beschäftigung“ erforderlich erscheint.

Aus Sicht der IG BCE hat sich die Vorgehensweise einer „präventiven“ Vereinbarung von Öffnungsklauseln bewährt. Sie basiert auf ihrer seit Jahren propagierten

Politik der „Sozialpartnerschaft“ mit den Chemie-Arbeitgebern und ist aus Sicht der Gewerkschaft angesichts der wachsenden Differenzierung der wirtschaftlichen Entwicklung der Branche ohne Alternative. Ausdrücklich geht es nicht lediglich um die Regelung von „Härtefällen“, die in der Existenzbedrohung eines Betriebes bestehen, sondern auch um die breit definierte Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Es hat den Anschein, dass die ein oder andere Regelung nicht unbedingt dringendem betrieblichen Handlungsbedarf entspringt, sondern auch symbolischen Wert hat, weil die Tarifparteien dadurch angesichts der öffentlichen Debatte um die Zukunft des Flächentarifvertrages auch Beweglichkeit demonstrieren können. Zweifelsohne steht die eigentliche Bewährungsprobe dieses Modells noch aus, da die Chemiebranche in den vergangenen Jahren von tief greifenden wirtschaftlichen Strukturproblemen verschont blieb und insbesondere in der Großchemie auch ein hinreichend dickes Polster über tariflicher Leistungen bestand.

3.3 BAUHAUPTGEWERBE OST: ÖFFNUNGSKLAUSELN IN DER STRUKTURKRISE

Die ökonomischen, betrieblichen und produktionsspezifischen Rahmenbedingungen im Baugewerbe machen gewerkschaftliche Tarifpolitik sehr schwierig. Die Durchsetzungskraft der IG BAU ist nicht zuletzt dadurch geschwächt, dass die Branche, abgesehen von wenigen großen Baukonzernen, kleinbetrieblich geprägt ist und die baustellenbezogene Fertigung mit tief gestaffeltem Subunternehmertum verbunden mit hoher saisonabhängiger Belegschaftsfluktuation eine kontinuierliche Gewerkschaftsarbeit viel schwieriger macht als dies etwa in den klassischen Industriebranchen der Fall ist.

Die Strukturkrise, die auf den vereinigungsbedingten Boom der Branche folgte und nun schon seit Jahren anhält, hat überdies tausende von Unternehmen die Existenz gekostet und seit Mitte der 90er Jahre die Zahl der Arbeitsplätze um 40 % reduziert. Die Gewerkschaft (und bis zu einem gewissen Grad auch die Bauunternehmen und ihre Verbände) kämpfen überdies mit der illegalen Beschäftigung in diesem Sektor und dem dadurch zunehmenden Druck auf die Arbeits- und Einkommensstandards. Anders als in den übrigen Sektoren

der Privatwirtschaft gibt es aufgrund der spezifischen Produktionsbedingungen gesetzliche Regelungen, die ein Mindesteinkommensniveau sicherstellen sollen: Das Arbeitnehmerentendegesetz von 1996 führte zur allgemeinverbindlichen tarifvertraglichen Festsetzung eines Mindestlohnes, der für alle, auch die von Firmen aus dem Ausland entsandten, Beschäftigten gilt. Darüber hinaus besteht ein differenziertes tarifliches Regelwerk, das durch branchenweit arbeitende Sozialkassen bestimmte Einkommenssicherungen (bei Schlechtwetter, Winterarbeitslosigkeit usw.), die Förderung der bauspezifischen Berufsausbildung sowie eine zusätzliche Altersversorgung sicherstellt. Bereits mehrfach haben die Tarifparteien seit Mitte der 90er Jahre durch Einschnitte in tarifliche Leistungen versucht, die Funktionsfähigkeit dieses Tarifsystems trotz der massiven Branchenkrise zu erhalten. Zugleich hat die IG BAU versucht, Anschluss an die allgemeine Tarifentwicklung zu halten und schrittweise die ostdeutschen Tariflöhne und -gehälter auf Westniveau anzuheben. Im Jahr 2002 kam es zum ersten gesamtdeutschen Arbeitskampf seit 50 Jahren (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2002).

Um der enormen Differenzierung innerhalb der Branche Rechnung zu tragen, vereinbarten die Tarifparteien für das ostdeutsche Bauhauptgewerbe erstmals 1997 eine Öffnungsklausel, die „zur Sicherung der Beschäftigung, zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe und zur Stärkung des regionalen Baugewerbes“ Kürzungen der Löhne und Gehälter um bis zu 10 % durch freiwillige Betriebsvereinbarung ermöglicht.⁴ Der tarifliche Mindestlohn darf nicht unterschritten werden. Die Tarifparteien müssen informiert werden und haben ein Einspruchsrecht. Allerdings – und das ist in dieser Form einmalig – kann ein solcher Einspruch mit Dreiviertelmehrheit des Betriebsrats außer Kraft gesetzt werden. Zuverlässige repräsentative Statistiken über die Nutzung dieser Beschäftigungssicherungsklausel liegen nicht vor, aber es gibt zahlreiche Hinweise darauf, dass sie auf sehr breiter Front angewendet wird. Arbeitgebervertreter sprechen davon, dass dadurch im Grunde das Tarifniveau flächendeckend näher an das am Markt bestehende Lohnniveau herangeführt wurde.

Dass der enorme Druck auf die Tarifstandards kein ausschließlich ostdeutsches Problem darstellt, zeigt die jüngste Verein-

barung einer tariflichen Öffnungsklausel für die tarifliche Sonderzahlung: Seit dem vergangenen Jahr können in Westdeutschland durch freiwillige Betriebsvereinbarungen Abweichungen von dem tariflich vereinbarten „Weihnachtsgeld“ in Höhe von 55 % einer Monatsvergütung vereinbart werden. Dabei darf ein Mindestniveau von 780 € nicht unterschritten werden. Verfahrensvorschriften, spezifische Voraussetzungen oder einen Zustimmungsvorbehalt der Tarifparteien gibt es nicht. Auch hier gehen die Verbände von einer relativ breiten Nutzung aus.

In der aktuellen Tarifrunde 2004 hat die IG BAU auf eine bezifferte Lohnforderung verzichtet und die Beschäftigungssicherung in den Vordergrund ihrer Bemühungen gestellt. Zu diesem Zweck soll die Arbeitszeit weiter flexibilisiert und ggf. ein Einfrieren der Lohnkosten mit einem Kündigungsmoratorium verknüpft werden.

3.4 FINANZDIENSTLEISTUNGEN: FLEXIBLE ARBEITSZEITEN UND VARIABLE ERFOLGSABHÄNGIGE VERGÜTUNG

Auch in den beiden Hauptbranchen des Finanzdienstleistungssektors, dem privaten Bankgewerbe und dem Versicherungsgewerbe, standen in den vergangenen Jahren zwei Themen auf der tariflichen Flexibilisierungsagenda: die Arbeitszeit und die variable Vergütung. Die Konflikte nahmen – je stärker die Kapital- und Finanzmarktkrise diesen Sektor erfasste – an Intensität zu. Die gefundenen tarifvertraglichen Lösungen wiesen einige Unterschiede zwischen den beiden Branchen auf.

SEIT 1989: FLEXIBILISIERUNG DER ARBEITSZEIT

Verkürzung und Flexibilisierung der Arbeitszeit gingen auch bei Banken und Versicherungen Hand in Hand. Die tarifliche Wochenarbeitszeit wurde in beiden Branchen allerdings nur mäßig verkürzt: Im westdeutschen Bankgewerbe 1989 auf 39 Stunden, im Versicherungsgewerbe bis 1990 auf 38 Stunden. Bei der unregelmäßi-

⁴ Für Berlin besteht die Möglichkeit der Absenkung der tariflichen Grundvergütungen um bis zu 5 %.

gen Verteilung kann die Arbeitszeit bei den Banken individuell auf bis zu 42 Stunden verlängert werden bzw. im Versicherungsgewerbe um 25 % über-/unterschritten werden.

Seit 1996 kann die regelmäßige tarifliche Wochenarbeitszeit zur Vermeidung von Entlassungen bzw. zur Beschäftigungssicherung von 39 (Banken) bzw. 38 Stunden (Versicherungen) auf 31 bzw. 20 Stunden verkürzt werden. Im Bankgewerbe gibt es seit diesem Jahr für max. 20 % der gekürzten Zeit einen Gehaltsausgleich, ansonsten wird die Vergütung proportional gekürzt. Im Versicherungsgewerbe ist eine Verlängerung der Arbeitszeit auf bis zu 42 Stunden zulässig. Davon dürfen allerdings nicht mehr als 10 % der Tarifbeschäftigten erfasst werden. Eine Zustimmungspflicht der Tarifparteien besteht nicht, die Regelungen können auf Basis einer freiwilligen Betriebsvereinbarung getroffen werden.

Im Bankgewerbe ist außerdem seit dem Tarifabschluss 2000 auf freiwilliger Basis auch Samstagarbeit möglich. Im Rahmen dieser Regelung dürfen pro Samstag im Jahresdurchschnitt bis 6 % aller im Inland tätigen Arbeitnehmer des Unternehmens eingesetzt werden. Es handelt sich um eine befristete Erprobungsphase, die allerdings bereits einmal verlängert wurde.

2002: VARIABILISIERUNG DER VERGÜTUNG

Im Versicherungsgewerbe gilt für die Vertriebsmitarbeiter traditionell ein stark ergebnis- bzw. erfolgsabhängiges Entgelt. Im Bankgewerbe versuchten die Arbeitgeber in der Tarifrunde 2002 ein ähnliches Modell durchzusetzen. Nach monatelangen konfliktreichen Verhandlungen wurde eine begrenzte Variabilisierung des Monatsentgelts mit detaillierten Inhalts- und Verfahrensvorschriften vereinbart: In freiwilligen Betriebsvereinbarungen können Tarifgehälter maximal in einem Volumen von 4 % variabilisiert werden. Dies kann auf Basis von Zielvereinbarungen oder Leistungsbeurteilungen erfolgen. Der Variabilisierungsanteil wird in den nächsten Tarifverhandlungen auf 8 % ausgeweitet. Der Arbeitgeber muss diese Budgets bezuschussen. Die Kennziffern für die Bemessung sind betrieblich zu vereinbaren. Dabei können übertarifliche Leistungen einfließen. Der Tarifvertrag gibt Mindestbedingungen zur arbeitnehmerorientierten Gestaltung vor.

Ebenfalls in freiwilligen Betriebsvereinbarungen kann auf der Basis dieses Tarifabschlusses das 13. Gehalt in 2003 in einer Bandbreite von 94,9 bis 110,2 % vom Unternehmenserfolg abhängig gemacht werden. 2004 wird die Bandbreite auf 93,9 bis 112,2 % ausgeweitet. Die wirtschaftliche Situation ist anhand von nachprüfbaren Kennziffern zu bewerten, die in der Betriebs-/Dienstvereinbarung festzulegen sind. Damit ist der Bankensektor nach der Chemieindustrie die zweite große Branche, die in jüngster Zeit Elemente einer ertragsabhängigen Entgeltgestaltung vereinbart hat.

Auffällig ist, dass es „klassische“ Öffnungsklauseln zur situations- und krisenabhängigen Entgeltkürzung z.B. bei der Jahressonderzahlung, beim Urlaubsgeld oder auch bei den laufenden Bezügen im Banken- und Versicherungsgewerbe nicht gibt.

3.5 EINZELHANDEL: MITTELSTANDSKLAUSELN IN OSTDEUTSCHLAND

Seit Jahren leidet der Einzelhandel massiv unter der wirtschaftlichen Stagnation. Real rückläufige Umsätze, ruinöser Preiswettbewerb und starke Unternehmenskonzentration haben zu einem kontinuierlichen Beschäftigungsabbau geführt. Angesichts dieser Entwicklung fordern auch die Handelsarbeitgeber seit Jahren die Einführung tariflicher Öffnungsklauseln. Die Gewerkschaft ver.di hat sich aber bis heute weitgehend erfolgreich gegen die Einführung von Öffnungs- bzw. Härtefallklauseln gewehrt. Eine Ursache für diesen „Sonderweg“ liegt in der spezifischen Rationalisierungs- und Kostensenkungsstrategie der Branche. Der hohe und wachsende Anteil von Teilzeit- und prekären Beschäftigungsverhältnissen (Minijobs) und die daraus resultierenden Möglichkeiten variabler kapazitätsorientierter Arbeitszeiten hat zu einem ständigen Rückgang des Personaleinsatzes und der Personalkosten bezogen auf die (stetig wachsende) Verkaufsfläche geführt. Die Argumentation, mit Öffnungsklauseln könnten etwa vorübergehende Liquiditätsengpässe oder sonstige wirtschaftliche Schwierigkeiten überbrückt werden, hat bislang nicht verfangen. Die Arbeitgeber konnten der Aufforderung der Gewerkschaft, einen Katalog eindeutig abgrenzbarer Notfälle für die Anwendung von tariflichen Öffnungsklauseln vorzulegen, auch nicht nachkommen. Es geht im Ein-

zelhandel, so die Argumentation von ver.di, weniger um die Lösung einzelner betrieblicher Notfälle, denn die Branche leide insgesamt an der chronischen Binnennachfrageschwäche, die auch durch Lohnzustände nicht zu heilen sei.

Die vergütungsbezogenen Abweichungen vom Tarifstandard im Einzelhandel beziehen sich lediglich auf so genannte „Mittelstandsklauseln“ in Ostdeutschland, die in den 90er Jahren eingeführt wurden. Danach können Betriebe mit bis zu 25 Beschäftigten max. 4 % geringere Entgelte bezahlen.⁵ In einzelnen Regionen konnten dort auch kleinere Betriebe gelegentlich eine Tariferhöhung verspätet umsetzen bzw. mussten eine Pauschale oder einen Spätöffnungszuschlag nicht zahlen. Die Versuche von ver.di, diese Mittelstandsklauseln wieder aufzuheben, sind bislang fehlgeschlagen.

Begrenzte Flexi-Möglichkeiten bestehen auch bei der Arbeitszeit. In den norddeutschen Tarifgebieten und West-Berlin bzw. in Ostdeutschland kann die Wochenarbeitszeit durch Betriebsvereinbarung von 37,5⁶ bzw. 38⁷ auf bis zu 40 Stunden mit entsprechender Einkommensanpassung verlängert werden. Diese Regelungen wurde in den West-Tarifgebieten im Zuge der Wochenarbeitszeitverkürzung Mitte der 80er Jahre, im Osten Mitte der 90er Jahre, eingeführt. Gebrauch gemacht wird allerdings von dieser Möglichkeit nach gewerkschaftlichen Angaben so gut wie nicht. Offenkundig bieten die oben genannten personalwirtschaftlichen Instrumente hinreichend Anpassungsmöglichkeiten.

4

Funktionswandel tariflicher Öffnungsklauseln

Mit mehreren 100 Öffnungsklauseln in Tarifverträgen für 80 Wirtschaftszweige und Tarifbereiche mit rund 15 Mio. Beschäftigten ist der Beleg für eine weit fort-

5 In Betrieben mit bis zu 15 bzw. 5 Beschäftigten dürfen die Vergütungen 6 bzw. 8 % geringer ausfallen. In Mecklenburg-Vorpommern und Berlin-Ost gelten abweichende Regelungen.

6 Berlin-West 37 Std.

7 Mecklenburg-Vorpommern 39 Std.

geschrittene Dezentralisierung und Flexibilisierung der Flächentarifverträge zweifellos erbracht (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 2004). 35 % der Betriebsräte und 22 % der Personalräte gaben in der WSI-Befragung 2002 an, dass in den Betrieben und Dienststellen diese Öffnungsklauseln auch genutzt werden (Bispinck/Schulten 2003). Allerdings zeigt die exemplarische Analyse von Inhalt und Ausgestaltung der tariflichen Öffnungsklauseln, dass die Tarifparteien in den einzelnen Branchen unterschiedliche Wege gegangen sind.

Zielsetzungen und Funktionen haben sich im Laufe der Zeit gewandelt: Die frühen Flexi-Regelungen bei der Arbeitszeitgestaltung standen noch in engem Zusammenhang mit der Verkürzung der Wochenarbeitszeit. Die Ausweitung des betrieblichen Flexibilitätspotenzials wurde aber auch dann noch fortgesetzt, als der Prozess der Verkürzung der tariflichen Arbeitszeit längst zum Stillstand gekommen war.

Aktuell zeigt sich an der Diskussion um die Verlängerung der regelmäßigen Arbeitszeit auf 40 oder gar 42 Stunden, dass die Flexibilisierung von Seiten der Arbeitgeber strategisch als Einstieg in den Ausstieg aus der seit Mitte der 80er Jahre erkämpften Verkürzung der Arbeitszeit genutzt werden soll. Dabei spielen die öffentlichen Arbeitgeber (unabhängig von ihrer parteipolitischen Provenienz) eine Vorreiterrolle, in dem sie zunächst die (gesetzlich geregelte) Arbeitszeit der Beamten hochsetzen, um anschließend – auch aus „Gerechtigkeitsgründen“ – Gleiches auch für die Tarifbeschäftigten zu fordern. Aus der Formel „Verkürzung plus Flexi“ wird die Forderung „Flexi plus Verlängerung“. Selbst da, wo wie z.B. in der Metallindustrie weiter reichende Forderungen zunächst abgewehrt werden konnten, dürfte der erreichte Kompromiss auf mittlere Sicht den Trend zu einer Verlängerung der effektiven Arbeitszeit verstärken. Arbeitszeitverkürzung wird allenfalls (ohne Lohnausgleich!) als zeitweilig nutzbares Instrument der kostengünstigen Reduktion des betrieblichen Arbeitskraftvolumens akzeptiert, als generelles Mittel zur Arbeitsumverteilung bei Aufrechterhaltung des Einkommensniveaus scheint es zurzeit weitgehend diskreditiert. Für die Gewerkschaften stellt sich eine doppelte Aufgabe: Zum einen muss der schleichenden Verlängerung der effektiven und tariflichen (!) Arbeitszeit Einhalt geboten werden, zum anderen müssen Zie-

le und Ausgestaltung der immer weiter ausufernden Flexibilisierung der Arbeitszeit daraufhin geprüft werden, ob und wie weit sie neben (und auch gegen) betrieblichen Erfordernissen auch die Interessen der Beschäftigten berücksichtigen (Eberling u.a. 2004).

Eine Funktions- und Bedeutungsver-schiebung lässt sich auch bei den Öffnungsklauseln zu den verschiedenen tariflichen Vergütungsbestandteilen beobachten: Ging es bei den Regelungen in der ersten Hälfte der 90er Jahre tatsächlich vor allem um die Abwendung von Härtefällen bei ernsthaften wirtschaftlichen Existenzbedrohungen der Betriebe (Ostdeutschland) bzw. um die Bewältigung der Folgen der Rezession 1992/93 (Westdeutschland), so weitete sich der Begründungszusammenhang für Einschnitte in tariflich gesicherte Einkommensansprüche in der Folgezeit deutlich aus. Zu Verschiebungen und Reduzierungen von Jahresonderzahlungen kamen Kürzungen der laufenden monatlichen Entgelte. Aus Härtefall-Regelungen wurden Bestimmungen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Innovation. Die Lohnhöhe und die sie regulierende Tarifpolitik wurden – auch von den Gewerkschaften ausdrücklich anerkannt – zum relevanten Faktor für die erfolgreiche Behauptung der Unternehmen auf den Märkten erklärt.

Seinen Niederschlag fand dies in zahllosen betrieblichen Standort- und Beschäftigungssicherungsvereinbarungen („betriebliche Bündnisse für Arbeit“), die neben vielen anderen Bestandteilen immer auch direkte oder indirekte Lohnzugeständnisse enthielten (vgl. den Beitrag von *Massa-Wirth/Seifert* in diesem Heft). Dabei stehen die betrieblichen Interessenvertretungen und die Gewerkschaften regelmäßig vor einem Dilemma: Geben sie den Forderungen der Unternehmen (zu weit) nach, mag zwar kurzfristig eine Lösung der betrieblichen Probleme erreichbar sein, allerdings um den Preis, dass sie Bezugsbeispiele für andere Betriebe (und Belegschaften) bieten, die – nach dem Motto „Gleiches Recht für alle!“ – vergleichbare Zugeständnisse fordern. Eine akzeptable Balance zwischen verbindlichen Tarifstandards einerseits und betrieblichen Öffnungsklauseln andererseits zu finden, stellt sich in der Praxis zumeist als sehr schwierig heraus. Solidarische Tarifpolitik ist dabei nicht nur auf nationaler Ebene bedroht, die Konsequenzen eines grenzüber-

schreitenden concession bargaining sind mindestens genauso problematisch (Schulten 2004).

5 Fazit

Auch wenn in vielen Tarifbereichen die Prägestärke der Branchen- oder Verbandstarifverträge zurzeit noch nicht substantiell beeinträchtigt ist, erwachsen aus der Verbetrieblung auf mittlere Sicht gleichwohl Probleme. Die weitest reichende Konsequenz der wachsenden Zahl von Tarifvereinbarungen zur möglichen Unterschreitung von Tarifstandards liegt zweifelsohne darin, dass sie – gewollt oder ungewollt – den Weg zu einer wettbewerbsorientierten Tarifpolitik bereiten helfen. Je stärker einzelwirtschaftliches Denken Einzug in die tarifliche Regulierung hält und auf diese Weise die Lohnkosten zu wettbewerbs- und marktbezogenen Stellgrößen der Tarifpolitik werden, umso schwächer wird die überbetriebliche Stabilisierungsfunktion des Branchentarifvertrages und damit auch seine zentrale Funktion, den tendenziell lohndrückenden Unterbietungswettbewerb zwischen den ArbeitnehmerInnen zu begrenzen.

Völlig übersehen wird dabei auch, dass damit spezifische ökonomische Vorteile des Flächentarifvertrags aufs Spiel gesetzt werden. Die brancheneinheitlichen verbindlichen Standards sind es gerade, die positive ökonomische Anreize setzen und insbesondere den Innovationswettbewerb fördern (Wey 2004). Je stärker diese Tarifstandards durch Ergänzungstarifverträge, betriebliche Bündnisse oder Öffnungsklauseln ausgehöhlt werden, umso mehr werden innovationsbereite Unternehmen benachteiligt und wird damit mittelfristig die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen untergraben.

Probleme erwachsen auch für das Verhältnis von Tarif- und Betriebspolitik: Durch die teils weit reichende Delegation von Regelungskompetenz an die Betriebsparteien wachsen die Anforderungen an die betrieblichen Interessenvertretungen. Umfragen zeigen, dass die Betriebsräte der Verbetrieblung der Tarifpolitik eher skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen (Bispinck/Schulten 2003). Aber realistisch ist nicht davon auszugehen, dass sich der Prozess zurückdrehen lässt. Zu

Recht hat die IG Metall nach ihrem jüngsten Tarifabschluss darauf hingewiesen, dass die „Instrumente der Abstimmung und die Richtlinien unserer Betriebs- und Tarifpolitik weiterentwickelt werden müssen“ (IG Metall 2004). Es geht aber nicht nur um ein jeweils gewerkschafts- und branchenspezifisches „Finetuning“. Angesichts des Umbaus der Tariflandschaft insgesamt, der ja über die hier diskutierten Aspekte der Öffnungsklauseln weit hinausgeht (Wagner/Schild 2003; Bispinck 2003), be-

darf es auch einer intensiven gewerkschaftsübergreifenden Debatte darüber, wie eine Stabilisierung des (Flächen-)Tarifsystems insgesamt erreicht werden kann, ob und wie auch das Verhältnis von tariflicher und gesetzlicher Regulierung von Mindeststandards neu gestaltet werden kann. Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern fällt auf, dass in Deutschland die gesetzliche Flankierung des Tarifsystems relativ schwach ausfällt (Burgess 2003). So wäre darüber nachzuden-

ken, das Instrument der Allgemeinverbindlichkeit in seiner Anwendung zu erleichtern und die tarifliche Lohn- und Gehaltsfestlegung durch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns zu unterstützen. Dadurch könnte die beobachtbare Erosion an den Rändern des Tarifsystems aufgefangen oder zumindest abgeschwächt werden (Bispinck u.a. 2003; WSI-Mitteilungen 7/2003).

LITERATUR

Bahn Müller, R./Bispinck, R. (1995): Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell – Das deutsche Tarifsystem zwischen kollektiver Regulierung, betrieblicher Flexibilisierung und individuellen Interessen, in: ders. (Hrsg.), Tarifpolitik der Zukunft – Was wird aus dem Flächentarifvertrag?, Hamburg

Bispinck, R. (1993): Der Tarifkonflikt um den Stufenplan in der ostdeutschen Metallindustrie, in: WSI-Mitteilungen 8

Bispinck, R. (2003): Das deutsche Tarifsystem in Zeiten der Krise: Streit um Flächentarif, Differenzierung und Mindeststandards, in: WSI-Mitteilungen 7

Bispinck, R./Kirsch, J./Schäfer, C. (2003): Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen und Tarifsystem. Forschungsbericht für das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes NRW, Düsseldorf

Bispinck, R./Schulten, T. (2003): Verbetrieblichung der Tarifpolitik? – Aktuelle Tendenzen und Einschätzungen aus Sicht von Betriebs- und Personalräten, in: WSI-Mitteilungen 3

Bispinck, R./WSI-Tarifarchiv (2002): Tarifpolitischer Halbjahresbericht 2002: Eine Zwischenbilanz der Lohn- und Gehaltsrunde 2002, in: WSI-Mitteilungen 7

Bispinck, R./WSI-Tarifarchiv (2004): Kontrollierte Dezentralisierung. Eine Analyse der tariflichen Öffnungsklauseln in 80 Tarifbereichen, Elemente qualitativer Tarifpolitik 55, Düsseldorf

Burgess, P. (2003): Mindeststandards für Arbeitseinkommen – Ein europäischer Überblick am Beispiel von Allgemeinverbindlichkeit und gesetzlichem Mindestlohn, in: WSI-Mitteilungen 7

Eberling, M./Hielscher, V./Hildebrandt, E./Jürgens, K. (2004): Prekäre Balancen: Flexible Arbeitszeiten zwischen betrieblicher Regulierung und individuellen Ansprüchen, Berlin

Förster, G. (2003): Kontrollierte Öffnung, in: Die Mitbestimmung 6

Hickel, R./Kurtzke, W. (1997): Tarifliche Lohnpolitik unter Nutzung der Härtefallklausel – Ergebnisse einer Untersuchung zur Praxis in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie, in: WSI-Mitteilungen 2

IG Metall (2004): Jahresbericht Tarifpolitik 2003, Frankfurt/Main

Lehndorff, St. (2003): The long good-bye? Tarifvertragliche Arbeitszeitregulierung und gesellschaftlicher Arbeitszeitstandard, in: Industrielle Beziehungen 10

Promberger, M./Schmidt, R./Trinczek, R. (1992): Arbeitszeitdifferenzierung in der Metallindustrie 1991/92. Zur betrieblichen Umsetzung der Arbeitszeitbestimmungen in den Manteltarifverträgen der Metallverarbeitenden Industrie aus dem Jahr 1990, Erlangen

Richter, G./Schnecking, W./Spitzley, H. (2001): Beschäftigungssicherung durch betriebliche Arbeitszeitverkürzung? Soziale Voraussetzungen und Folgen der betrieblichen Anwendung beschäftigungssichernder Flächentarifverträge, Forschungsbericht, Bremen

Schmoldt, H. (2004): Lage und Aussichten der Tarifautonomie, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1

Schulten, T. (2004): Solidarische Lohnpolitik in Europa. Zur Politischen Ökonomie der Gewerkschaften, Hamburg

Wagner, H./Schild, A. (Hrsg.) (2003): Der Flächentarif unter Druck. Die Folgen von Verbetrieblichung und Vermarktlichung, Hamburg

Wey, Ch. (2004): Flächentarifsystem fördert den Innovationswettbewerb, in: DIW-Wochenbericht 13

WSI-Mitteilungen 7/2003: Schwerpunkttheft der WSI-Mitteilungen zum Thema „Flächentarifvertrag – Mindeststandards – Niedrigeinkommen“