

BMW, VW, Metallindustrie: mit tarifpolitischer Kreativität wird versucht, den deutschen Produktionsstandort attraktiv zu machen. Können diese neuen Tarifmodelle die Abwanderung von Unternehmen ins Ausland verhindern und somit für neue Arbeitsplätze in Deutschland sorgen?

Zentrale Lohnverhandlungen sind vorteilhafter

Immer wenn der Konjunkturmotor in Deutschland stottert, rückt das Prozedere der deutschen Lohnverhandlungen ins Zentrum der Kritik. Die Therapievorschläge beziehen sich dabei im Wesentlichen auf zwei Argumente: (i) verkrustete Arbeitsmärkte in Folge des Machtkartells bei zentralisierten Lohnverhandlungen verursachen eine massive Störung der Marktmechanismen und verhindern letztendlich eine Anpassung der zu hohen Reallohne und (ii) zentrale Lohnverhandlungen seien mit den Rahmenbedingungen in einer globalisierten Wirtschaft nicht mehr kompatibel. Entscheidungsprozesse müssten verstärkt dezentral stattfinden, mit anderen Worten, in den betroffenen Unternehmen.

Die eigentliche Kontroverse besteht allerdings nicht darin, mit welcher graduellen Abstufung der Reformen neue Arbeitsplätze geschaffen werden können, sondern vielmehr darin, ob die Zunahme der Arbeitslosigkeit überhaupt mit den Unzulänglichkeiten des Tarifsystems zu erklären ist: Mit anderen Worten, ob überhaupt ein Reformbedarf besteht oder ob nicht eher Versäumnisse der Wirtschaftspolitik insgesamt dafür verantwortlich sind (Horn, Scheremet und Zwiener 1999).

Da bei den Tarifverhandlungen über den Nominallohn verhandelt wird, gibt es Ex ante keine wissenschaftlich eindeutig berechenbare Zuwachsrate der Reallohnentwicklung. Der Reallohn bildet sich erst, nachdem sämtliche Anpassungsprozesse in der Volkswirtschaft abgeschlossen sind und sich am Gütermarkt der Preis gebildet hat. Die (Nominal-)Lohnpolitik kann sich aber an einem realen Anker – dem Produktivitätsfortschritt – und einem nominalen Anker – der (positiven) Zielin-

flationsrate der Zentralbank – orientieren. Nehmen die Nominallöhne mit der Summe dieser beiden Größen zu, entwickeln sich Angebot und Nachfrage auf den Gutermarkten ähnlich, die Verteilungsrelation bleibt konstant, d.h. der Reallohn nimmt im Ausmaß der Produktivität zu, und es gibt weder inflatorische oder deflatorische Tendenzen. Je enger sich die Lohnentwicklung an diesem Pfad orientiert, umso weniger ist ein Anstieg der Arbeitslosigkeit auf eine Fehlentwicklung bei den Tarifverhandlungen zurückzuführen, und je schneller sie eine Fehlentwicklung – in welche Richtung auch immer – ausgleicht und die ursprüngliche Verteilungsrelation wieder herstellt, umso schneller wird der Grundstein für einen Abbau der Arbeitslosigkeit gelegt. Ob dezentrale Lohnfindungssysteme besser geeignet sind, diesen Referenzpfad einzuhalten, ist dabei keinesfalls eindeutig. Eine Reihe von Untersuchungen kamen zu dem Schluss, dass gerade zentralisierte Lohnverhandlungen vorteilhaft in Bezug auf die Reallohnflexibilitat seien bzw. den dezentralen Systemen nicht unterlegen sind (Bruno und Sachs 1985; Calmfors 1993; Moene und Wallerstein 1994). Dies resultiert insbesondere daraus, dass bei zentralisierten Lohnverhandlungen gesamtwirtschaftliche Größen wie Arbeitslosigkeit und Inflation sehr viel mehr im Lohnfindungsprozess berücksichtigt werden.

Vergleich mit den USA fällt nicht eindeutig aus

Von den Befürwortern einer Dezentralisierung der Lohnverhandlungen in Deutschland werden vielfach die USA angeführt.



Wolfgang Scheremet*

* Dr. Wolfgang Scheremet ist Chefvolkswirt im Bundesvorstand des DGB. Die Beiträge sind auch auszugsweise in englischer Sprache im CESifo Internet Forum auf unserer Website www.cesifo.de zu finden.

Vergleicht man die Entwicklung der Nominallohne in den USA und Deutschland seit den frühen achtziger Jahren ist allerdings kaum ein Unterschied festzustellen (Horn 1998). Beide stiegen seit 1983 jahresdurchschnittlich um knapp 4%. Der von der Lohnpolitik ausgehende Impuls war somit über einen längeren Zeitraum betrachtet etwa gleich. Gleichwohl setzten sich in beiden Ländern diese Nominallohnimpulse in völlig unterschiedliche Inflationsraten um. Die amerikanischen Unternehmer waren also eher in der Lage, die steigenden Lohnkosten in steigende Preise zu überwälzen. Der Wettbewerb auf den Gütermärkten in Deutschland war offensichtlich schärfer. Dieser zwang die deutschen Unternehmen zu verstärkten Rationalisierungsanstrengungen. Das Resultat war eine über den ganzen Zeitraum hinweg betrachtet niedrigere Inflationsrate in Deutschland und entsprechend höhere Reallöhne. Gemessen an der Produktivitätsentwicklung war die (zentralisierte) Lohnpolitik in Deutschland aber dennoch viel zurückhaltender als die (dezentralisierte) Lohnpolitik in den USA.

Eine Überlegenheit der dezentralen Lohnbildung kann daher aus dem Beispiel USA nicht abgeleitet werden. Auch innerhalb Europas weisen einige Ergebnisse durchaus auf die Vorteilhaftigkeit eher zentraler Lohnverhandlungen hin. Bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Inflation waren seit 1970 vor allem Österreich, Deutschland, die Niederlande besonders erfolgreich. Dies sind zugleich die Länder, die eine ausgeprägte Produktivitätsorientierung und eine relativ starke Reaktion in Bezug auf die Arbeitslosenquote aufweisen (Horn, Scheremet und Zwiener 1999). Erst in den späteren neunziger Jahren hat sich das Bild geändert. Deutschland, Österreich und die Niederlande sind zudem die Länder mit einer formellen oder informellen Koordination der Lohnpolitik. Auch in Irland und Portugal spielen tripartistische Gespräche auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene eine Rolle. Die empirische Evidenz bezüglich der Flexibilität der Lohnpolitik spricht somit nicht gegen, sondern eher für das bestehende System der Lohnbildung in Deutschland, zumal die Reagibilität der Lohnentwicklung bezüglich der Arbeitslosenquote in den neunziger Jahren noch zugenommen hat (Lindlar und Scheremet 1998; Barrell und Dury 2000).

Dies mögen auch die Kritiker konstatieren. Allerdings wird diesem Argument entgegnet, in Deutschland sei das Lohnproblem auch weniger ein Problem des zu hohen Lohnniveaus, sondern vielmehr einer unzureichenden Lohndifferenzierung. In der Diskussion über die Notwendigkeit von Reformen des Tarifsystems in Deutschland muss allerdings geklärt werden, welche Form der Differenzierung gemeint ist: die Differenzierung gemäß den Merkmalen der Beschäftigten (Qualifikation), oder die Differenzierung gemäß den Merkmalen der Unternehmen (Produktivität), also nach Branchen oder nach Unternehmen.

Die Möglichkeit zur größeren Lohnspreizung wird oft nicht genutzt

Dass die Entlohnung an den jeweiligen Knappheitsgraden ansetzen muss, ist unumstritten, doch müssen dazu nicht neue Tarifmodelle ersonnen werden. Eine stärkere Spreizung der Tariflöhne entsprechend den Qualifikationsdifferenzen wird denn auch von den Tarifparteien bereits jetzt schon umgesetzt (vgl. dazu die abgesenkten Tarife für Langzeitarbeitslose). Allerdings ist fraglich, ob die Möglichkeit einer stärkeren Spreizung des Lohngefüges in der Industrie auch tatsächlich zu mehr Beschäftigung führt, da hier die untersten Lohngruppen in den bestehenden Tarifverträgen oftmals nicht besetzt sind, die Unternehmen folglich die Möglichkeiten einer größeren Lohnspreizung gar nicht nutzen.

Im Kern geht die Kontroverse bezüglich neuer Tarifmodelle aber um die Möglichkeit einer stärkeren Spreizung der Löhne nach Branchen bzw. Unternehmen. Diese Forderung ist aus alloktionstheoretischer Sicht allerdings nicht unproblematisch. Moderne Volkswirtschaften sind keine statischen, sondern äußerst dynamische Systeme, die einem permanenten Wohlstand schaffenden Strukturwandel unterliegen. Der Strukturwandel wird dadurch induziert, dass ein Pionierunternehmer in neue Produktionsverfahren und/oder neue Produkte investiert, im Erfolgsfall temporäre Vorteile gegenüber seinen Konkurrenten erreicht und so neue Arbeitsplätze, mehr Einkommen schafft (Flassbeck 1996). Das Geheimnis des Erfolges ist in letzter Konsequenz immer eine betriebliche Kostensenkung infolge einer Innovation oder – was auf das gleiche hinausläuft – die Produktion eines neuen Produktes zu einem Preis, der es vorteilhaft gegenüber schon vorhandenen Gütern erscheinen lässt. Dies führt in der Regel zu Marktanteilsgegewinnen des Pionierunternehmers, weil der gesamte Markt weniger stark expandiert als die Nachfrage nach dem neuen Produkt. Voraussetzung für den Erfolg ist, dass der Pionierunternehmer in die Lage versetzt wird, seine Innovation bei ansonsten unveränderten Kostenbedingungen durchzuführen. Konkret: Er greift auf vorhandene Arbeitskräfte zurück, ohne dass der Lohn unmittelbar zu steigen beginnt, und er greift daneben auf Kapital zurück, ohne dass der Zins sofort deutlich steigt. Letztlich kombiniert der Pionierunternehmer eine höhere Produktivität der Arbeit, also einen geringeren Arbeitseinsatz, mit zunächst unverändertem Lohn.

Diese Art des Strukturwandels ist konstruktiv. Es ist der von Schumpeter beschriebene Prozess der schöpferischen Zerstörung. Er führt zu einer höheren Produktivität und dadurch zu höheren Realeinkommen. Die so induzierte Belebung des gesamtwirtschaftlichen Aktivitätsniveaus sichert langfristig die Beschäftigungschancen. Bei einer geringeren Differenzierung der Löhne zwischen den

Unternehmen erzielen diese Unternehmen einen Pioniergewinn oder gewinnen Marktanteile, was Anreize für die übrigen setzt, dem Pionier zu folgen. Bei der Orientierung an der durchschnittlichen Produktivität auch in erfolgreichen Unternehmen steigt somit deren Rentabilität und führt zu einer effizienteren Verwendung knapper Ressourcen durch die Reallokation von Kapital. Die Expansion dieser Unternehmen führt dann zur Absorption der in den weniger produktiven Betrieben freigesetzten Arbeitskräfte.

Bei strikter Lohndifferenzierung nach der betrieblichen Leistungsfähigkeit ist das anders. Dann wird ein erheblicher Teil des zusätzlichen Gewinns durch höhere Löhne bei den Pionierunternehmen abgeschöpft, so dass der Anreiz, in diesem Sinne unternehmerisch tätig zu werden, abnimmt. Umgekehrtes gilt bei Verlustunternehmen. Sie können bei Lohndifferenzierung länger durchhalten, weil die eigenen Arbeitnehmer aus Sorge um den Arbeitsplatz zu hohen Zugeständnissen bereit sind. Generell hängt in einem System derartiger Lohndifferenzierung der Erfolg oder Misserfolg eines Unternehmens viel stärker von seinem Verhandlungsgeschick um die betriebliche Entlohnung als von seinem unternehmerischen Geschick auf dem Gütermarkt ab. Der Anreiz für Unternehmen, durch Innovationen Pioniergewinne zu erzielen, ist in einem solchen Umfeld geringer, und das Überleben schwacher Unternehmen wird erleichtert. Ein Modell der Lohnfindung, das sich vorwiegend an der betrieblichen Leistungsfähigkeit orientiert, ist daher im Prinzip vergleichbar mit zusätzlichen Steuern für innovative Unternehmen und einer Subventionierung nicht innovativer Unternehmen. Das bremst den Strukturwandel. Es besteht deshalb die Gefahr, dass in einem System großer betrieblicher Lohndifferenzierung der Produktivitätszuwachs auf Dauer sehr viel niedriger ist als in einem System, das sich eher an der durchschnittlichen Produktivität der Unternehmen orientiert. Die Kehrseite des Strukturwandels ist allerdings die Notwendigkeit einer entsprechend hohen Mobilität, sowohl der Arbeitnehmer als auch des Kapitals. Ob mit einem abgeschwächten Strukturwandel allerdings mehr Arbeitsplätze geschaffen werden können, ist fraglich. Ein Negativbeispiel für die oben beschriebenen Prozesse ist der Fall Holzmann. Damals wurden mit dem Argument der Sicherung von Arbeitsplätzen die Tarifverträge geöffnet. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten von Holzmann beruhten aber nicht auf einer mangelnden Flexibilität des Tarifvertragssystems, sondern auf Managementfehlern. Gerettet wurden die Arbeitsplätze bei Holzmann letztendlich nur durch Subventionen, und zwar durch den Staat und die eigenen Arbeitnehmer. Gesamtwirtschaftlich wurde die Beschäftigung aber nicht erhöht, denn die Rettung von Holzmann hat potentielle Arbeitsplätze bei den Konkurrenzunternehmen gekostet. Die Signale, die von einer solchen Lohnbildung ausgehen, sind für ein marktwirtschaftliches

System fatal: Schlechte Unternehmensführung wird belohnt, das gute Management bei den Konkurrenzunternehmen dagegen bestraft. Nicht von ungefähr waren die anderen Unternehmen in der Bauindustrie die schärfsten Kritiker der Vereinbarung bei Holzmann.

Umfassende Reformen sind sogar bedenklich

Bei einer gesamtwirtschaftlichen und dynamischen Betrachtung erscheinen somit umfassende Reformen nicht nur sehr viel weniger dringend, sondern sogar bedenklich. Zudem darf der wirtschaftliche Erfolg einer Volkswirtschaft nicht monokausal mit den institutionellen Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt erklärt werden. Die Lohnpolitik agiert nicht unabhängig von anderen Trägern der Wirtschaftspolitik, insbesondere der Geld- und der Finanzpolitik. In einem makroökonomischen Umfeld, das auf Expansion ausgerichtet ist, kann eine zentralisierte Lohnpolitik Anreize für ein höheres Produktivitätswachstum und damit für höhere Realeinkommenszuwächse setzen. Die damit verbundene Ausweitung des wirtschaftlichen Aktivitätsniveaus bedeutet, dass dies nicht zu Beschäftigungsverluste führt. Ist demgegenüber die Geld- und Finanzpolitik nicht auf Expansion ausgerichtet, so ist die Lohnpolitik allein – gleichgültig ob zentral oder dezentral bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit überfordert. Während beispielsweise in den USA diese beiden Träger der Wirtschaftspolitik in den neunziger Jahren konsequent Wachstum und Beschäftigung unterstützt haben, wirkten sie in Deutschland vielfach bremsend (Scheremet 2001). Für die günstige Arbeitsmarktentwicklung dort war nicht das Tarifsysteem verantwortlich, sondern die allgemeine Wirtschaftspolitik. Umgekehrt ist die ungünstige Arbeitsmarktlage ebenso mit den wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen zu erklären. Wer eine Reform der deutschen Lohnfindung fordert, muss zudem bedenken, dass sämtliche Elemente des Systems in einem komplexen Zusammenhang stehen. Deshalb können einzelne Elemente auch nicht isoliert aus dem Gesamtsystem herausgenommen werden. So ist es zum Beispiel ein Ding der Unmöglichkeit, betriebliche Belange bei der Lohnbildung stärker zu berücksichtigen, aber gleichzeitig tarifpolitische Konflikte aus den Betrieben zu halten.

Literatur

- Barrell, R. und K. Dury (2001), »Asymmetric labour markets in a converging Europe: Do differences matter«, *ENEPR working paper* No. 2, Januar, CEPS Brussels.
- Bruno M. und J.D. Sachs (1985), *Economics of Worldwide Stagflation*, Cambridge: Harvard University Press.
- Calmfors, L. (1993), »Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance: A Survey«, in: OECD (Hrsg.), *Economic Department Working Papers* No. 131, Paris.

Flassbeck, H. (1996), »Die Weltwirtschaft zu Beginn des 21. Jahrhunderts und die Herausforderungen an die Wirtschaftspolitik«, in: B. Lutz, M. Hartmann und H. Hirsch-Kreinsen (Hrsg.), *Produzieren im 21. Jahrhundert*, München: Campus.

Horn, G.-A. (1998), »Beschäftigungswachstum in den USA – ein erklärbares Wunder«, *DIW-Wochenbericht* 65 (9).

Horn, G.-A., W. Scheremet und R. Zwiener (1999), *Wages and the Euro*, Berlin, Heidelberg, New York: Physica Verlag.

Lindlar, L. und W. Scheremet (1998), »Germany's Slump: Explaining the Unemployment Crisis of the 1990s«, *Diskussionspapier des DIW* Nr. 169.

Moene, K.O. und M. Wallerstein (1995), *Job Creation and Job Destruction with Local and Centralized Wage-Setting*, Mimeo.

Scheremet, W. (2001), *Automatische Stabilisatoren, fiskalpolitische Schocks und Konjunktur – Eine vergleichende SVAR Analyse für Deutschland und die USA*, Frankfurt/Main, Bern, Berlin: Peter Lang Verlag.



Hans Werner Busch*

Innovative Tarifmodelle schaffen und sichern Arbeitsplätze

Wenn die Frage jemals ernsthaft strittig war, ob innovative Tarifmodelle zu neuen Arbeitsplätzen führen, so ist sie durch die aktuelle Entwicklung eindeutig beantwortet worden. Das Haus BMW hat sich kürzlich für einen Standort in den neuen Bundesländern entschieden, weil dort ein Arbeitssystem gefahren werden kann, das den Anforderungen der geplanten Fertigung besonders gut entspricht. Andere Standorte, die zur Auswahl standen, auch solche mit wesentlich niedrigeren Stundenlöhnen, konnten da nicht mithalten. Bei dem 5 000 x 5 000-Modell von Volkswagen werden wir hoffentlich einen weiteren Beleg dafür sammeln können, dass bei der industriellen Standortwahl global ausgerichteter Unternehmen tarifpolitische Faktoren eine wichtige Rolle spielen.

Interessant an diesen beiden aktuellen Beispielen ist, dass sie im inhaltlichen Kern der Regelung so unterschiedlich sind, obwohl sie derselben Branche entstammen und in der Beschäftigungswirkung jeweils zum einem positiven Ergebnis führen. Demnach gibt es für tarifpolitische Kreativität offenbar keine vorgestanzten Schablonen. Die ideale Regelung der Arbeitsbedingungen ergibt sich vielmehr aus den jeweiligen betrieblichen Gegebenheiten, im Wesentlichen aus der angewandten Technik, aus dem Markt für die Erzeugnisse, aus den Rekrutierungsbedingungen und wohl auch aus den herrschenden Managementprinzipien. Es führen also viele neuen Wege nach Rom.

Hinter allen innovativen Tarifmodellen steht die gleichgerichtete Bestrebung der Betriebe, mit den Widrigkeiten des deutschen Produktionsstandorts fertig zu werden. Diese

* Dr. Hans Werner Busch ist Hauptgeschäftsführer des Arbeitgeberverbandes Gesamtmetall.

Widrigkeiten bestehen simpel gesagt vor allem darin, dass ein Produzent hierzulande mit den weltweit höchsten Stundenlöhnen und den weltweit kürzesten Arbeitszeiten kalkulieren muss. Eine solche Kombination erzwingt ein hohes Maß an Kreativität auf sämtlichen Feldern, auf denen über Kostenentwicklung und über Produktivitätsfortschritt entschieden wird. Bei näherem Hinsehen machen wir uns das Leben nicht gerade leicht, indem wir in den Verbandstarifverträgen zunächst einmal hohe Hürden für eine Fertigung in Deutschland aufbauen, um dann in ergänzenden Tarifverträgen und zunehmend auch durch firmennahe Lösungen dafür zu sorgen, dass wir diese Hürden irgendwie doch nehmen können.

Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände werden intensiv darüber nachdenken müssen, nach welchem Grundsatz sie in Zukunft eine beschäftigungsfreundliche Tarifpolitik organisieren wollen. Im Bereich der Metall- und Elektroindustrie leben wir derzeit mit einem merkwürdigen Nebeneinander aus sehr starren Regelungen beim Entgelt und sehr flexiblen Regelungen bei der Arbeitszeitgestaltung. Würden wir beim Entgelt neue Modelle schon im Verbandstarifvertrag umsetzen, dann hätten wir es viel leichter, firmennahe Lösungen daraus abzuleiten. In vielen Fällen würde sogar schon der modernisierte Verbandstarifvertrag genügen, um arbeitsplatzwirksame Investitionsentscheidungen zugunsten eines deutschen Standorts zu beeinflussen. Denkbar wäre aber auch ein System aus Öffnungsklauseln und Optionen im Verbandstarifvertrag, das betriebliche Bestlösungen ermöglicht.

Die Flexibilität des tariflichen Entgelts hat ihre Grenze dort, wo sie mit einer verlässlichen Finanzierung der allgemeinen Lebenshaltung kollidiert. Unter Beachtung dieser Grenze gibt es viele Möglichkeiten, flexible Entgeltbestandteile am betrieblichen Ergebnis zu bemessen – das kann der Gewinn sein, es sind aber auch andere betriebswirtschaftliche Erfolgsmaßstäbe denkbar. Der Vorwurf, dass wir mit der angestrebten Entgeltflexibilisierung das wirtschaftliche Risiko auf unsere Mitarbeiter abwälzen wollten, geht an der Realität vorbei. Tatsächlich verringert sich durch die Flexibilisierung das Risiko des Arbeitnehmers, bei schwacher Firmekonjunktur seinen Arbeitsplatz zu verlieren: Die Betriebe werden in die Lage versetzt, Arbeitskosten zu sparen, ohne dass sie zum Beschäftigungsabbau greifen müssten. In den gemeinsamen Entgeltrahmentarifvertrag für Arbeiter und Angestellte, über den wir derzeit Verhandlungen führen, sollen erfolgs- und ergebnisabhängige Elemente integriert werden.

Der systematische Einbau von neuen Modellen in den Verbandstarifvertrag ist eine branchenübergreifende, mittelfristig angelegte Pflichtaufgabe, die über den Fortbestand des Systems entscheidet. Angesichts der aktuellen Situation auf dem Arbeitsmarkt, die sich zum Schlechteren ge-

wendet hat, können wir allerdings nicht darauf warten, bis der Reformzug eines fernen Tages den Zielbahnhof erreicht hat. Wir müssen uns vielmehr im Rahmen des derzeit bestehenden Tarifsystems auf die Zielgröße Beschäftigung konzentrieren. Die jüngere Tarifgeschichte der Metall- und Elektroindustrie bietet einen überzeugenden Beweis dafür, dass sogar unser vielfach zu Recht kritizierter Branchentarifvertrag bei kluger Handhabung seiner Parameter sehr wohl die Schaffung zahlloser neuer Arbeitsplätze bewirken kann. Als Orientierungsmarke für die Tarifabschlüsse hat sich das Bündnis für Arbeit Anfang 2000 auf die Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität geeinigt.

Wir werden bereits in den kommenden Monaten eine zweite Bewährungsprobe der beschäftigungsfreundlichen Tarifpolitik erleben, wenn es darum geht, den konjunkturell vorgezeichneten Abbau von Beschäftigung so weit wie möglich zu mildern. Es wird nicht einfach sein, nach außen meist unsichtbare Wirkungen aufzuzeigen. Dazu gehört zum Beispiel, dass in der Metall- und Elektroindustrie dank der zuvor gut aufgefüllten Arbeitszeitkonten 2001 etwa 35 000 Arbeitsplätze erhalten geblieben sind, die sonst abgebaut worden wären. Innovative Tarifpolitik kann nicht nur Arbeitsplätze schaffen, sie kann auch, was ebenso wichtig ist, Arbeitsplätze sichern.



Hartmut Seifert*

Spürbare Beschäftigungswirkung durch neue Tarifmodelle

Die Tarifpolitik der letzten Jahre hat sich innovationsfreudiger und -fähiger gezeigt, als manche ihrer Kritiker wahrhaben wollen. Mit neuen Modellen haben die Tarifvertragsparteien den Betrieben vielfältige Möglichkeiten eingeräumt, flexibel auf sich rasch ändernde Marktbedingungen zu reagieren, bedrohte Beschäftigungsverhältnisse durch unkonventionelle Maßnahmen zu retten und auch für zusätzliche Beschäftigung zu sorgen. Eine quantifizierte beschäftigungspolitische Bilanz innovativer Tarifpolitik steht zwar noch aus; erste empirische Hinweise lassen aber eine spürbare Beschäftigungswirksamkeit erkennen. Um welche Tarifmodelle geht es, wie haben sie den Arbeitsmarkt beeinflussen können?

Als neue Tarifmodelle lassen sich in einer recht allgemeinen Definition all jene Vereinbarungen zwischen den Tarifvertragsparteien verstehen, die den Betrieben besonders bei den traditionellen tariflichen Regelungsgegenständen Arbeitszeit und Lohn Variationsspielraum einräumen. Vor allem zwei Ansätze haben regelungspolitisches Neuland erschlossen. Zum einen lassen die meisten Tarifverträge flexible Arbeitszeiten zu. Zum anderen bieten Öffnungsklauseln den Betriebsparteien erstmals Möglichkeiten, bei Einkommen und Arbeitszeit innerhalb definierter Bandbreiten die tariflichen Standards zu unterschreiten und betriebspezifische Problemlösungen zu vereinbaren.

Beide Ansätze stärken das Potential vor allem interner Anpassungsflexibilität. So nimmt es auch nicht Wunder, dass in Deutschland der Anteil der Industriebetriebe, die auf Ka-

pazitätsschwankungen mit einer Variation der Arbeitszeit reagieren, am höchsten unter allen EU-Ländern ist und umgekehrt die Variation der Beschäftigtenzahl die geringste Rolle spielt (European Commission 2001).

Arbeitszeitkonten schaffen Spielraum

Als erstes Modell für eine beschäftigungswirksame Tarifpolitik steht die Einführung von Arbeitszeitkonten. Seit Mitte der achtziger Jahre haben zahlreiche Tarifverträge (Bispinck 1998) den Weg frei gemacht, die tarifvertraglich oder individuell vereinbarte Regelarbeitszeit als einen Durchschnittswert zu behandeln, der innerhalb definierter Bandbreiten je nach wechselndem Bedarf variabel auf der Zeitachse verteilt werden kann. Phasenweise kann die tatsächliche Arbeitszeit den vereinbarten Durchschnittswert über- oder unterschreiten. Zeitkonten halten die Differenzen zwischen vereinbarter und tatsächlicher Arbeitszeit als Zeitguthaben oder -schulden fest.

Mittlerweile hat die überwiegende Mehrheit der Betriebe die standardisierte Normalarbeitszeit aufgekündigt und ist auf Zeitkonten umgestiegen. Die Vorteile liegen auf der Hand. Die Betriebe gewinnen Spielraum, rasch auf Marktschwankungen zu reagieren, ohne zuschlagspflichtige Überstunden zahlen zu müssen. Zeitkonten erschließen ihnen außerdem neue Rationalisierungspotentiale. Arbeitsanfall und Arbeitsinsatz lassen sich enger synchronisieren, Lieferzeiten verkürzen, Leerzeiten verringern, die Arbeitsintensität steigern sowie Lagerkosten reduzieren. Insgesamt bieten Zeitkonten beträchtliche Potentiale zur Kostensenkung. Offen bleibt, inwieweit die arbeitssparenden Rationalisierungseffekte einer variablen Arbeitszeitverteilung durch mögliche Mengeneffekte in Folge verringerter Arbeitskosten kompensiert werden.

Beschäftigungspolitisch gesicherter ist dagegen der Umverteilungseffekt von Zeitkonten. Mit Hilfe von Zeitkonten lassen sich Überstunden durch entsprechende Freizeit zu einem späteren Zeitpunkt ausgleichen. Aus definitiven werden transitive Überstunden. Diese Umwandlung verkürzt die effektive Durchschnittsarbeitszeit. Um den Zeitausgleich zu kompensieren und Arbeitsausfälle zu vermeiden, können zusätzliche Einstellungen notwendig werden. Mit positiven Beschäftigungseffekten ist vor allem dann zu rechnen, wenn der Freizeitausgleich in Form von Freischichten oder größeren Freizeitblöcken bis hin zu Sabbatical-Zeiten erfolgt und Vertretungsregelungen erfordert.

Dieser Mechanismus der Überstundenumwandlung hat in den letzten Jahren zunehmend gegriffen. Während zu Beginn der neunziger Jahre nur etwa jede/r fünfte Beschäftigte Überstunden durch Freizeitausgleich kompensierte, hat sich der Anteil bis zum Jahre 2000 verdoppelt (Pannen-

* Dr. Hartmut Seifert ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung.

berg 2001, S. 484). Dieses Entwicklungsmuster bestätigen die Daten der ISO-Arbeitszeiterhebungen (Bundesmann-Jansen et al. 2000). Sie zeigen darüber hinaus, dass die Einführung von Arbeitszeitkonten das Ausmaß der Überstunden gesenkt und die effektive Arbeitszeit verkürzt hat. Beschäftigte mit Arbeitszeitkonto leisten pro Woche durchschnittlich knapp eine Stunde weniger definitive (vor allem unbezahlte) Überstunden als Beschäftigte ohne Arbeitszeitkonto. Bei den Hochqualifizierten fällt diese auf Zeitkonten zurückgehende Arbeitszeitdifferenz besonders drastisch aus. Trotz der generell rückläufigen Bedeutung definitiver Überstunden liegt der Anteil der Beschäftigten mit Überstundenarbeit in Deutschland mit 70% aber immer noch höher als in den übrigen EU-Ländern. Der Spielraum für einen beschäftigungswirksamen Überstundenabbau mit Hilfe von Zeitkonten ist also bei weitem noch nicht ausgeschöpft.

Schließlich können Zeitkonten beschäftigungsstabilisierend wirken, wenn sie als funktionale Äquivalente zu Kurzarbeit und Entlassungen dazu dienen, saisonale oder konjunkturelle Schwankungen abzufedern. Über den bisherigen beschäftigungspolitischen Beitrag lässt sich lediglich spekulieren. Er dürfte eher als moderat einzuschätzen sein, da Zeitkonten überwiegend kurzfristige Anpassungen zulassen. Etwa vier Fünftel der Konten sehen einen Zeitausgleich innerhalb eines Jahres vor. Hinzu kommt, dass die durchschnittlich akkumulierten Zeitguthaben mit knapp 40 Stunden keine allzu üppigen Polster bieten, um konjunkturell flau Auftragslagen durch Freizeitentnahme zu überbrücken. Zusätzlichen Spielraum bieten die Kreditlinien für Zeitschulden, die auf durchschnittlich knapp 50 Stunden limitiert und bislang nur wenig strapaziert sind.

Der Einfluss von Arbeitszeitkonten auf das Beschäftigungsniveau ist bislang empirisch kaum untersucht. Erste Hinweise liefern die Ergebnisse der 1999/2000 durchgeführten WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten (Seifert 2001). Betriebsräte schreiben dem Freizeitausgleich für Überstunden vor allem (20% der Befragten) eine beschäftigungsstabilisierende Wirkung zu, knapp 16% führen hierauf zusätzliche Einstellungen zurück. Für den Bereich der öffentlichen Betriebe fallen die Einschätzungen wesentlich bescheidener aus. Die unterschiedliche Bewertung kann damit zu tun haben, dass in öffentlichen Betrieben mit Arbeitszeitkonten wesentlich häufiger (38%) als in privatwirtschaftlichen Betrieben (19%) Zeitguthaben ersatzlos verfallen, wenn bestimmte Grenzwerte erreicht sind und ein Freizeitausgleich an zu knapp bemessenen Personalreserven scheitert. Ein weiterer Grund dürfte sein, dass öffentliche Betriebe im Vergleich zu privaten kaum in der Lage sind, die durch Arbeitszeitkonten ausgelösten Produktivitätssteigerungen durch entsprechende Mengeneffekte auszugleichen.

Mit Öffnungsklauseln wirtschaftliche Notlagen überwinden

Ein zweites Beispiel für eine neue und zugleich beschäftigungspolitisch erfolgreiche Tarifpolitik liefern die durch tarifpolitische Weichenstellungen ermöglichten betrieblichen Bündnisse für Beschäftigungssicherung und Wettbewerbsstärkung (BBW). Tarifliche Öffnungsklauseln haben seit Beginn der neunziger Jahre in zahlreichen Tarifbereichen (Bispinck 2001) den Betriebsparteien Spielraum eröffnet, in betrieblichen Notlagen sowohl beim Einkommen als auch bei der Arbeitszeit im Rahmen fixierter Bandbreiten von den tariflichen Standards abzuweichen. Bei den Einkommen können sie vereinbaren, Tariflohnerhöhungen auszusetzen, das tarifliche Entgelt zu differenzieren, abzusenken oder für bestimmte Personengruppen Einstiegtarife einzuführen. Bei der Arbeitszeit bestehen Möglichkeiten, die Regelarbeitszeit befristet zu unter- und in wenigen Fällen auch zu überschreiten oder die Betriebsnutzungszeiten durch vermehrte Wochenendarbeit auszuweiten oder die Arbeitszeit mit Hilfe von Zeitkonten zu flexibilisieren.

Betriebliche Beschäftigungsbündnisse sind erfolgreich

Den neuen Handlungsspielraum haben die Betriebe reichlich genutzt. Im Rahmen von BBWs haben sie ihr konzeptionelles Handlungsrepertoire erweitert, um bedrohte Beschäftigungsverhältnisse zu sichern, Kosten zu senken, Produktivität zu steigern und die betriebliche Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. In 30% der Betriebe (mit Betriebsrat und mindestens 20 Beschäftigten) haben, so die Ergebnisse der WSI-Betriebsrätebefragung von 1999/2000, Management und Interessenvertretungen, nicht immer frei vom Druck alternativer unternehmerischer Entscheidungskalküle (Betriebsverlagerungen oder -schließungen), komplexe Leistungspakete vereinbart. Waren solche Bündnisse ursprünglich, vor allem wenn sie auf Härtefallklauseln beruhten, für wirtschaftliche Notlagen konzipiert, so hat sich der Kreis mehr und mehr auch auf prosperierende Betriebe mit guter Auftragslage, wachsenden Umsätzen und Gewinnen ausgeweitet. Betriebliche Bündnisse haben sich mittlerweile weitgehend unabhängig vom konjunkturellen Zyklus als regelungspolitische Normalität etabliert.

Betriebliche Beschäftigungs- und Wettbewerbsbündnisse basieren in aller Regel auf folgendem Tauschmuster. Die Betriebsräte machen kostensenkende Zugeständnisse bei Einkommen und Arbeitszeit und sichern produktivitätssteigernde Maßnahmen bei Arbeitsorganisation sowie Qualifizierung zu, während sich die Arbeitgeber als »Gegenleistung« verpflichten, für einen bestimmten Zeitraum Beschäf-

tigung und Standort zu sichern. Dieses Tauschmuster entspricht nur bedingt einem Äquivalententausch. In Teilbereichen ähnelt es eher dem in den USA während der siebziger und achtziger Jahre praktizierten Muster des »concession bargaining«.

Inhaltlich dominieren in den Bündnissen Vereinbarungen zur Gestaltung der Arbeitszeit vor arbeitsorganisatorischen Änderungen und mit gehörigem Abstand folgen monetäre Anpassungen, die primär auf Betriebe in wirtschaftlicher Notlage beschränkt bleiben. Bei der Arbeitszeit geht es vorrangig um Freizeitausgleich für Überstunden, den Abbau von Überstunden, Altersteilzeit, die Ausweitung oder Einführung von Teilzeitarbeit, beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen, aber auch um die Ausweitung der Betriebsnutzungszeiten und die Verlängerung der individuellen Arbeitszeit. Im Gegenzug haben die Betriebe, bis auf wenige Ausnahmen, beschäftigungssichernde Zusagen (Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen, Erhalt der Belegschaftsstärke, Verzicht auf Outsourcing, Investitionszusagen usw.) gegeben und in jedem achten Bündnis sogar zusätzliche Einstellungen vereinbart. Diese Vereinbarungen kommen einem personalpolitischen Paradigmenwechsel gleich. Sie stärken die internen Flexibilitätspotentiale, während sie externe Anpassungsfähigkeit einschränken.

Hinweise auf die Beschäftigungswirksamkeit der Bündnisse liefert wiederum die WSI-Betriebsrätebefragung. Etwa 70% der Betriebsräte aus Bündnisbetrieben schätzen die vereinbarten Maßnahmen als beschäftigungswirksam ein. Etwa die Hälfte geht von gesicherten und ein Fünftel sogar von zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätzen aus. Ein plausibles Ergebnis ist, dass Beschäftigungsstabilisierung häufiger in Betrieben mit schlechter Wirtschaftslage und Beschäftigungsexpansion häufiger in prosperierenden Betrieben zu beobachten ist.

Empirisch offen bleibt die Frage, inwieweit die einzelbetrieblich vorgefundenen Beschäftigungseffekte auf die gesamtwirtschaftliche Ebene übertragbar sind. Vermutlich ist dies nur bedingt möglich und dürfte nicht unwesentlich von den jeweils vereinbarten Inhalten abhängen. Maßnahmen, die ausschließlich darauf abzielen, die Lohnstückkosten zu senken, können einen Verdrängungswettbewerb in Gang setzen und beschäftigungspolitisch auf ein Nullsummenspiel hinauslaufen. Macht Lohnzurückhaltung Schule, so sind letztlich destabilisierende Deflationsprozesse nicht auszuschließen. Anders sind die arbeitszeitverkürzenden Maßnahmen (beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen, Überstundenabbau, Ausweitung der Teilzeitarbeit usw.) zu bewerten. Sie reduzieren nicht nur die Arbeitskosten, sondern auch das betriebliche Arbeitsvolumen und wirken damit auf jeden Fall beschäftigungsstabilisierend und unter günstigen Bedingungen auch beschäftigungsfördernd.

Die Kehrseite dieser betriebszentrierten, auf gestärkter interner Flexibilität beruhenden Beschäftigungspolitik könnte man darin sehen, dass die Anpassungslasten betriebsintern bleiben und hauptsächlich von den betrieblichen Belegschaften getragen werden, während die Solidargemeinschaft der Beitragszahler von Belastungen verschont bleibt, die sie ansonsten bei Kurzarbeit oder Entlassungen zu übernehmen hätte. Die Stärkung interner Flexibilität bremst die Externalisierung von Anpassungskosten und wirkt dämpfend auf die Entwicklung der Lohnnebenkosten.

Literatur

- Bispinck, R. (1998), »Zwischen betrieblicher Flexibilität und Zeitsouveränität«, in: C. Klenner und H. Seifert (Hrsg.), *Zeitkonten – Arbeit a la carte?*, Hamburg, 72–87.
- Bispinck, R. (2001), »Tarifpolitik und Beschäftigungssicherung«, in: H. Seifert (Hrsg.), *Beschäftigen statt entlassen*, Veröffentlichung in Vorbereitung.
- Bundesmann-Jansen, J., H. Groß und E. Munz (2000), *Arbeitszeit '99*, herausgegeben vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- European Commission (2001), *European Economy. Performance of the European Labour Market No 4/2000*, Luxembourg
- Pannenberg, M. (2001), »Überstunden und Weiterbildung in Deutschland: Eine Chance für investive Zeitpolitik?«, *DIW-Wochenbericht* 68 (31).
- Seifert, H. (2001), »Zeitkonten: Von der Normalarbeitszeit zu kontrollierter Flexibilität«, *WSI-Mitteilungen* 54 (2), 84–91.