

## Tariffreiheit und Verantwortung von Staat und Politik

### 1.

Sich öffentlich mit dem Thema Tariffreiheit und Verantwortung von Staat und Politik auseinanderzusetzen, das stellt für einen Politiker – noch dazu zu Beginn eines Wahljahres – ein eher heikles Unterfangen dar. Zwar bestreitet niemand, daß es in dem gesamten Bereich tarifrechtlicher Regelungen der Arbeitsbeziehungen eine Vielzahl höchst unterschiedlicher Probleme gibt. Auch unter den Tarifvertragsparteien selbst wird über die Zukunft des Flächentarifvertrages diskutiert. In den neuen Ländern ist die Krise des Flächentarifvertrags mit Händen zu greifen, wo die Mehrzahl der Arbeitsverhältnisse entweder von vornherein nicht der Tarifbindung unterliegt oder unter mehr oder weniger offener Abweichung vom bestehenden Tarifrecht geregelt wird. Auch wenn Präsidenten großer Wirtschaftsverbände solcherart Rechtsbrüche nicht öffentlich gutheißen sollten, muß doch für jedermann klar sein, daß wir Probleme haben mit dem deutschen Tarifrecht – Probleme der Anpassungsfähigkeit an veränderte Wettbewerbsbedingungen, Probleme der Flexibilisierung und Differenzierung angesichts einer exorbitant hohen Arbeitslosigkeit und anderes mehr.

Sobald aber nur – wie im letzten Jahr geschehen – irgendwo zu lesen steht, es werde beispielsweise in der CDU/CSU-Fraktion darüber nachgedacht, ob womöglich der Gesetzgeber hilfreich sein könnte bei der Bewältigung dieser Problemlagen – sofort erhebt sich großes Geschrei und wütender Protest. Aber Probleme lösen, das setzt nun einmal Nachdenken voraus, auch gemeinsames Nachdenken, in einer Demokratie auch öffentliches Nachdenken, und das Nachdenken sollten wir niemandem verbieten wollen.

Angesichts der vielfältigen neuen – und alten – Herausforderungen, denen sich unser Tarifvertragssystem heute gegenüber sieht, scheint mir eine möglichst breit ausgelegte Diskussion notwendig, bei der es Tabus nicht geben darf, denn dafür ist die Lage auf dem Arbeitsmarkt, ist die Situation unserer Wirtschaft im internationalen Wettbewerb einfach zu ernst. Dabei sollten wir darauf gefaßt sein, daß im Ergebnis möglicherweise jede Seite ein wenig Recht haben könnte, daß sich die Positionen keineswegs immer ausschließen, wenn man sie denn nicht zur Schärfe von Glaubenssätzen übersteigert. Für den Wissenschaftler ist das womöglich ein eher unbefriedigendes Ergebnis. Für den, der Verantwortung für die Funktionsfähigkeit des Gemeinwesens trägt, aber ist es vielleicht erträglicher als eine noch so brillante Zuspitzung, die erfahrungsgemäß Konflikte eher verschärft, als Gemeinsamkeit zu stiften.

## 2.

Mir scheint, es lohnt sich, wenn wir uns hin und wieder einige elementare Zusammenhänge vergegenwärtigen, die über die aktuellen Diskussionen um tarifrechtliche Öffnungsklauseln und betriebliche Lohnfindung, um Günstigkeitsprinzip und Optionenmodelle allzu leicht aus dem Blickfeld geraten. Gelegentlich hilft der historische Rückblick. Ich will den langen und mühevollen Kampf um Koalitionsfreiheit, gewerkschaftliche Vertretungsmacht, Tarifautonomie und andere elementare Grundlagen des modernen Tarifvertragsrechts, wie er seit dem letzten Jahrhundert geführt worden ist, hier nicht rekapitulieren.

Ich bin dieser Tage eher zufällig auf ein Zitat gestoßen, das ich Ihnen nicht vorenthalten möchte. Es sind wenige Sätze aus einer Resolution, die der Zentralverband Deutscher Industrieller im Mai 1905 verabschiedet hat. Dort heißt es: „Der Zentralverband Deutscher Industrieller betrachtet den Abschluß von Tarifverträgen zwischen den Arbeitgeberorganisationen und den Organisationen der Arbeiter als der deutschen Industrie und ihrer gedeihlichen Fortentwicklung überaus gefährlich. Die Tarifverträge nehmen sowohl dem einzelnen Arbeitgeber die für die sachgemäße Fortführung jedes Unternehmens notwendige Freiheit der Entschließung über die Verwendung seiner Arbeiter und die Lohnfestsetzung, als wie sie auch den einzelnen Arbeiter unvermeidbar unter die Herrschaft der Arbeiterorganisation bringen. Die Tarifverträge sind nach der Überzeugung des Zentralverbandes, wie auch durch die Erfahrungen in England und Amerika voll bestätigt wird, schwere Hindernisse der technischen und organisatorischen Fortschritte der deutschen Industrie.“ Mir scheint das Zitat bemerkenswert, weil es nicht nur den Wandel der Verhältnisse in über 70 Jahren Geschichte der Tarif- und Arbeitsbeziehungen dokumentiert, sondern bei allem Wandel auch verbandsgeschichtliche Kontinuitäten andeutet.

Die Entwicklung von Tarifautonomie und Tarifvertragsordnung in diesen sieben Jahrzehnten ist bekannt – mit der gegenseitigen Anerkennung der großen Verbände von Kapital und Arbeit, dem „Klassenkompromiß“ zwischen gemäßigter Gewerkschaftsbewegung und Unternehmerseite im Stinnes-Legien-Abkommen vom November 1918 – eine Woche nach Novemberrevolution und Übernahme der Exekutivgewalt durch den Rat der Volksbeauftragten unter Friedrich Ebert. In der Tarifvertragsordnung des Rates der Volksbeauftragten vom Dezember 1918 hat die damalige Kompromißlinie ihre Rechtsform gefunden, die Weimarer Reichsfassung hat sie im wesentlichen nur noch bestätigt. Seither ist das Institut der Tarifautonomie, seither sind die Grundzüge unserer Tarifvertragsordnung auf das engste mit dem Schicksal der parlamentarischen Demokratie in Deutschland verwoben – im Guten wie im Schlechten. Seither gilt, was der Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände erst vor wenigen Tagen in einer öffentlichen Stellungnahme ausdrücklich bekräftigt hat, daß Tarifautonomie und Flächentarifvertrag als konstitutiver Bestandteil der deutschen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung gelten.

Die sozialen und ökonomischen Ordnungsprinzipien, auf denen unser Tarifvertragsrecht und das Institut der Tarifautonomie beruht, haben auch heute Gültigkeit. Welche Ordnungsprinzipien sind das? Es ist zuerst und vor allem das Prinzip der Solidarität, dem das Tarifvertragsrecht in Sonderheit seine Schutzfunktion verdankt. Weil kein Arbeitsvertrag die im jeweils geltenden Tarifvertrag festgelegten Mindestbedingungen unterschreiten darf, schützt die Kollektivregelung den einzelnen Arbeitnehmer vor individueller Benachteiligung und vor Mißbrauch. Es ist sodann das Prinzip der Subsidiarität, wonach der Staat nicht an sich ziehen soll, was die gesellschaftlichen Kräfte besser selbst und selbst besser regeln können. Und es ist die Überzeugung, daß das gemeinsame Beste am zuverlässigsten gefunden wird auf dem Wege der geregelten Auseinandersetzung zwischen den beteiligten Gruppen im Wirtschaftsleben, auf dem Wege eines „bargainings“ zwischen den gesellschaftlichen Kräften, des freien Kräftemessens und Aushandelns, daß so Vereinbarungen erzielt werden, die den wechselseitigen Interessen optimal gerecht werden können.

Die beste Legitimation jenseits aller notwendig abstrakten Prinzipien aber ist der Erfolg, und diesen Erfolg wird man dem Institut der Tarifautonomie nicht ernstlich absprechen wollen. Das Institut der Tarifautonomie hat sich als einer der tragenden Pfeiler unseres Ordnungsmodells der sozialen Marktwirtschaft in fünf Jahrzehnten Nachkriegsentwicklung bewährt. Solche Institutionen ändert man nicht ohne Not. Sie stellen gewissermaßen das Tiefengedächtnis der Kompromißlinien und Kräftearrangements eines Gemeinwesens dar, das mitunter über den aktuellen Verfassungszustand weit hinaus reicht. Institutionen dieser Art gehören mit zur Geschäftsgrundlage einer Gesellschaft, an der sich nicht folgenlos beliebig herummanipulieren läßt.

### 3.

Nun folgt aus der Tatsache, daß sich unser Tarifvertragssystem insgesamt bisher bewährt hat, noch nicht, daß seine Konstruktion nicht auch so manche Probleme schon im Grundsätzlichen aufwirft. Dies wird deutlich, sobald man das Wesen des Tarifvertrages näher ins Auge faßt. Kartelltypologisch stellen sich Lohntarifverträge als Mindestpreiskartelle für das Angebot von Arbeitsleistungen dar. Die Tarifvertragsparteien besitzen auf dem Markt für abhängige Arbeitsleistungen ein bilaterales Monopol mit gesetzlich gewährleistetem Schutz vor Außenseiterkonkurrenz. So hat es 1994 die Monopolkommission in ihrem zehnten Hauptgutachten der Bundesregierung und dem Gesetzgeber ins Stammbuch geschrieben.

Auf den ersten Blick scheint dies den Vorstellungen unserer marktwirtschaftlichen Ordnung, wie sie im Gesetz über Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) von 1957 zum Ausdruck kommen, zu widersprechen. Wirtschaftskartelle sind verboten, weil sie die entmachtende Funktion des Wettbewerbs neutralisieren und die wohlfahrtsoptimale Lenkung knapper Ressourcen durch den Markt behindern – zu Lasten der Allgemeinheit.

Aus einer solchen typologischen Einordnung läßt sich freilich nicht umstandslos folgern, daß unser Tarifsysteem „eigentlich“ gegen das Kartellrecht verstößt, auch wenn das in dem einen oder anderen wirtschaftspolitischen Pressekommentar immer wieder unterstellt wird. Arbeitnehmer sind keine Unternehmen im Sinne des GWB, Gewerkschaften sind keine Unternehmenszusammenschlüsse, vom Verbot der §§ 1 und 38 Abs. 1 GWB sind Tarifverträge ausdrücklich ausgenommen – und selbst wenn dies nicht so wäre, könnte das Kartellrecht die verfassungsrechtliche Garantie der Tarifautonomie in Artikel 9 Abs. 3 des GG nicht konterkarieren. Die Rechtslage ist also eindeutig. Aber können wir uns damit beruhigen?

„Der Gesetzgeber kann zwar die Märkte für abhängige Arbeit grundsätzlich einer Anwendung des Kartellverbots entziehen. Er kann indessen nicht ökonomische Gesetzmäßigkeiten außer Kraft setzen“, sagt die Monopolkommission, und das ist wohl wahr. Denn die ökonomische Wirkung von Mindestpreiskartellen über Arbeitsleistungen ist bekannt:

Bleibt die Kartellvereinbarung unterhalb des sog. markträumenden Preises, entsteht eine Übernachfrage nach der angebotenen Arbeitsleistung. Die Konkurrenz der Betriebe um knappe Arbeitskräfte führt zu übertariflicher Entlohnung und zur Anwerbung zusätzlicher Arbeitskräfte. Liegt andererseits die Kartellvereinbarung oberhalb des markträumenden Preises, so geht die Nachfrage nach Arbeit tendenziell zurück, Arbeitsplätze, die ihre Kosten nicht erwirtschaften, werden abgebaut, durch Kapital substituiert oder in kostengünstigere Regionen verlagert. Wachsende Arbeitslosigkeit ist die Folge.

Nun scheint unserem Tarifsysteem eine Tendenz zur Hervorbringung von Tarifvereinbarungen oberhalb des markträumenden Preises innezuwohnen. Die Monopolkommission hat insofern auf die gängige Tarifführerschaft gut verdienender oder mit besonders geringem Arbeitsplatzrisiko ausgestatteter Branchen – man denke an die häufig genannte Vorreiterrolle des öffentlichen Dienstes – und auf die Orientierung an Tarifbezirken mit besonders prosperierenden Unternehmen hingewiesen. Legitimationsinteressen der Gewerkschaftsapparate wirken zusätzlich auf eine extensive Ausschöpfung lohnpolitischer Spielräume hin. Demgegenüber ist das Risiko wachsender Arbeitslosigkeit für das Organisationsinteresse von Gewerkschaften allenfalls von zweitrangiger Bedeutung.

Also tendiert unser Tarifsysteem mit einer inneren Logik in Richtung nicht markträumender und damit den Arbeitsplatzexport ankurbelnder Arbeitskosten. Die Neigung, ein Mindestlohniveau überhöht anzusetzen, ist diesem System immanent. Das begründet die Fragestellung im Thema unserer Veranstaltung.

Im Zeichen der Globalisierung, der weltweiten Öffnung der Märkte und Verflechtung der Volkswirtschaften, gewinnt dieses Problem an Schärfe. Zwar gehört es durchaus zur Logik unseres überkommenen Tarifsystems, daß durch die Kartellwirkung des Flächentarifvertrags für einen Teilbereich der Gesamtwirtschaft die Kosten des Faktors Arbeit aus dem Wettbewerb zwischen den Unternehmen genommen werden. Diejenigen Unternehmen, die die im Tarifvertrag für die Branche vereinbarten Arbeitsbedingungen nicht mehr tragen können, können keine Sonderkonditionen

verlangen, sondern müssen aus dem Marktgeschehen ausscheiden. Soweit die „reine Lehre“.

Daß ein Unternehmen, das nicht einmal die Tariflöhne zahlen kann, vom Markt verschwindet, die sog. „schöpferische Zerstörung“ nach Joseph *Schumpeter*, hat man früher ungerührt als systemimmanente, ja im Grunde ökonomisch positive Folge hingegenommen. Durch das Verschwinden von Unternehmen und damit auch von deren Arbeitsplätzen werden – so jedenfalls die Logik in Zeiten der Hochkonjunktur – Kapital und Arbeitskräfte freigesetzt, was deren optimale Allokation in anderen Bereichen ermöglicht.

Was aber, wenn die optimale Allokation zumal des Faktors Arbeit unter den Bedingungen eines freien Weltmarktes zum Export von Arbeitsplätzen in andere Gegenden dieser Welt führt? Welche Auswirkungen hat das auf Tariffindung und Tariffrecht? Wie soll unter den Bedingungen der Globalisierung und des freien Verkehrs von Waren und Dienstleistungen ein Mindestpreiskartell, das lediglich Branchen einer nationalen Volkswirtschaft umfaßt, einen transnationalen Unterbietungswettbewerb verhindern können?

Der Wettbewerb über die Arbeitskosten kann durch Tarifverträge nur im nationalen, nicht im globalen Bezugsrahmen neutralisiert werden. Und der globale Bezugsrahmen wird mehr und mehr der eigentlich wirtschaftlich bestimmende. Welchen Sinn kann es aber haben, einem Unternehmen oder einer Branche in einer derartigen Situation zu verwehren, sich der internationalen Konkurrenz *auch* über die Kosten des Faktors Arbeit zu stellen, um ihr Verbleiben am Markt zu sichern? Die Hoffnung, daß deutsche Unternehmen immer und in allen Branchen nicht konkurrenzfähige Arbeitskosten durch höhere Produktivitätsteigerungen und schnelleres Innovationstempo wettmachen könnten, ist zumindest trügerisch und stets in Gefahr, sich auf den Lorbeeren vergangener Zeiten auszuruhen.

Wenn ein Unternehmen und seine Belegschaft, um im internationalen Konkurrenzkampf überleben zu können, sich zu einer Abweichung von den im deutschen Tariffraum vereinheitlichten Arbeitsbedingungen gezwungen sieht, so spricht also vieles dafür, daß eben dies nicht aus tarifrechtlichen Gründen verwehrt werden sollte, auch wenn es der aus Zeiten nationaler Wirtschaftsräume überkommenen reinen Lehre des Tarifvertragsrechts widersprechen mag.

Selbst ein Mann wie Hugo *Sinzheimer*, der wohl zu Recht als Vater des deutschen Tariffrechts gilt, hat das Problem zumindest in seinen Grundzügen durchaus gesehen. Im Gefolge der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre hat er in seinem letzten vor der Emigration veröffentlichten Aufsatz über „Die Krisis des Arbeitsrechts“ tief beunruhigt gefragt: „Was hat das Arbeitsrecht für einen Sinn, wenn es höchstens noch ein Recht für eine Arbeiterelite ist, die das Glück hat, in Arbeit zu stehen, wenn neben der Existenz des Arbeitsrechts ein wirtschaftliches Totenfeld ‚struktureller Arbeitslosigkeit‘ sich auftut?“.

Wenn es wahr ist, daß „sozial ist, was Arbeitsplätze schafft“ – und das scheint mir in der heutigen Situation von einem breiten Konsens getragen zu sein –, dann muß sich auch unser Tariffrecht darauf befragen lassen, ob es zur Behauptung der deutschen Ar-

beitsplätze unter den Bedingungen internationaler Konkurrenz beiträgt, welche Vorkehrungen es zur Reaktion auf die Herausforderungen der Globalisierung bereitstellt und ob es zur Bekämpfung struktureller Arbeitslosigkeit beiträgt oder nicht. Die Antwort kann nur lauten: Mehr Anpassungsfähigkeit, mehr Differenzierung – zunächst selbstverständlich in der Frage des Lohnniveaus –, mehr Flexibilität – auch und gerade was sonstige Arbeitsbedingungen, Arbeitszeitregelungen, Lebensarbeitszeit, Altersteilzeit und der gleichen anlangt.

Aber bevor man das Kind mit dem Bade ausschüttet, muß man prüfen, ob die Möglichkeiten, im Rahmen des bestehenden Systems angemessen auf ernsthafte Herausforderungen reagieren zu können, wirklich schon ausgereizt sind.

Es wäre auch verfehlt, unser Tarifrecht für Problemlagen in Haftung zu nehmen, die ihren Ursprung anderswo haben. Selbst wenn es bei uns keinen Flächentarifvertrag gäbe, würde dies nicht viel daran ändern, daß unsere Sozialgesetzgebung de facto schon ein Mindestlohnniveau festschreibt. Dazu trägt das bestehende Niveau an Sozialhilfeleistungen ebenso bei wie die Art, wie wir etwa die Gewährung von Arbeitslosenhilfe als Lohnersatzleistung geregelt haben. Die Möglichkeit zu marktkonformer Lohnfindung im Sinne eines freien Spiels von Angebot und Nachfrage im Bereich von geringer qualifizierter Tätigkeit wird auf diese Weise gleichsam „von unten her“ eingeschränkt, was jedenfalls nicht allein der Tarifpolitik angelastet werden kann, sondern mit staatlichen Transferzahlungen zu tun hat, die in einem Sozialstaat grundsätzlich notwendig sind, gleichwohl in ihren Wirkungen auch kritisch hinterfragt werden müssen.

Damit wird man unsere Tarifordnung nicht pauschal aus der Verantwortung für arbeitsmarktpolitische Fehlentwicklungen entlassen können. Man wird aber akzeptieren müssen, daß auch vieles von dem, was sich in streng ökonomischer Betrachtung als Fehlentwicklung darstellen könnte, zu tun hat mit einem unaufhebbaren Spannungsverhältnis von ökonomischer Gesetzmäßigkeit einerseits, der inneren Logik kollektiver Sozialsysteme andererseits – jedenfalls in einer Wirtschaftsordnung wie der unseren, die geprägt ist vom Gedanken des Ausgleichs von ökonomischen und sozialen Prinzipien, des Ausgleichs zwischen der Effizienz des Wettbewerbs, des individuellen Erwerbsstrebens auf der einen Seite, und dem Gedanken der Solidarität, sozialer Gerechtigkeit und institutioneller Vorsorge auf der anderen Seite.

Jedenfalls sind nach unserem Verständnis die ökonomischen Gesetzmäßigkeiten nicht allein bestimmend. Bestimmend ist genauso der Gesichtspunkt sozialer Stabilität – nicht nur ein Wert an sich, sondern auch ein bedeutender strategischer Vorteil im Standortwettbewerb. Soziale Konflikte und Verteilungskämpfe jedenfalls, das Empfinden massiver sozialer Benachteiligung und Ungerechtigkeit, Erscheinungen, die anderswo zu schweren politischen Auseinandersetzungen und Erschütterungen führen, sind uns bisher erspart geblieben. Und unsere Tarifordnung hat entscheidenden Anteil daran, daß es in den Jahrzehnten seit dem Zweiten Weltkrieg gelungen ist, den sozialen Frieden in Deutschland zu sichern, nicht der geringste Standortvorteil für Deutschland auch am Ende dieses Jahrhunderts.

## 4.

Dennoch muß die Frage, ob unsere Tarifordnung zukunftstauglich ist, angesichts vielfältiger Änderungen in der Arbeitswelt wie in der globalisierten Wirtschaft durchaus kritisch diskutiert werden. Ob vor allem der Flächentarifvertrag auf Dauer Bestand haben wird, darüber wird niemand eine ganz sichere Prognose abgeben wollen, auch nicht die unmittelbar Beteiligten selbst.

Aber wie immer das Schicksal des Flächentarifvertrags aussehen mag – die Politik jedenfalls sollte ihn nicht abschaffen wollen. Schließlich hat sie ihn ja auch nicht geschaffen. Ich glaube, daß die Politik gut beraten ist, sich in dieser Hinsicht nicht auf die eine oder andere Weise aufs Glatteis führen zu lassen. So wenn gelegentlich zu lesen ist, im Tarifrecht müsse der Staat die Wahrung allgemeiner Belange in Form einer Mißbrauchsaufsicht selbst in die Hand nehmen. Oder wenn selbst so ausgewiesene Bannerträger des Marktliberalismus wie der wirtschaftspolitische Chefkommentator der FAZ eine gesetzliche Suspendierung des Regelungsrechts der Tarifpartner in wohldefinierten Notlagen oder bei mangelnder Gemeinwohlverträglichkeit der tarifpolitischen Lohnfindung fordern. Dergleichen würde uns mit größter Sicherheit ins Elend führen.

Die Desillusionierung durch problematische Resultate der Tarifautonomie darf nicht in naiver Staatsgläubigkeit münden und damit den ordnungspolitischen Fortschritt von Jahrzehnten preisgeben. Warum sollte ausgerechnet der Staat besser regeln können, woran Tarifparteien scheitern?

Die Entlastung der staatlichen Entscheidungsorgane von dauernder politischer Überanstrengung gehört zu den wesentlichen Funktionen und Leistungen der Tarifautonomie für das demokratische System. Dieses System wäre mit Sicherheit überfordert, wenn es die Regelungs- und Befriedungsfunktionen erbringen müßte, die über Jahr und Tag die Tarifpartner leisten.

Was sollte denn eine Mißbrauchsaufsicht des Staates konkret bedeuten? Soll etwa das Parlament – in seiner jeweiligen politischen Zusammensetzung – Lohnhöhen oder Grenzen festlegen, jenseits derer Tarifabschlüssen die Geltung entzogen wird? Sollen Ministerien oder andere gegenüber Regierung oder Parlament verantwortliche Stellen über Richtigkeit oder Mißbrauch entscheiden? Können wir uns vorstellen, über dergleichen Entscheidungen Wahlkämpfe zu führen?

Daß nicht *der* Staat besonders erfolgreich ist, der sich besonders viel Entscheidungsverantwortung im wirtschaftlichen und sozialen Bereich aufbürdet, ist ja gerade eine der Lehren aus Weimar. Die Unternehmerseite war es, die in der Spätphase der Weimarer Republik mit der Überwälzung der Tarifentscheidungen auf die staatliche Zwangsschlichtung besonders unglücklich war. Niemand hat sich je wieder nach den Zeiten der Verbindlichkeitsanordnungen von Reichsarbeitsminister Brauns, noch nach der *Brüningschen* und *v. Papenschen* Lohnpolitik zurückgeseht. Noch deutlicher haben der „Treuhand der Arbeit“ im NS-System und die zentrale Verwaltungswirtschaft der DDR die Überforderung des Staates bei jeder Form von autoritativer Regelung der Arbeitsbeziehungen gezeigt.



Nein – wenn es jemanden gibt, der für die Zukunft unserer Tarifrechtsordnung primär Verantwortung trägt, der über die Zukunft des Flächentarifvertrages vor allem zu entscheiden hat, der den notwendigen Anpassungs- und Reformbedarf festzulegen hat, dann ist es nicht die Politik, sondern dann sind es die Tarifpartner selbst, denen diese Rolle zukommt. Es ist richtig: Wenn unser Tarifvertragssystem Bestand haben soll, wenn die Ordnungsprinzipien, auf denen dieses System aufbaut und die es verwirklichen soll, auch in Zukunft gute Wirkung zeigen sollen, dann muß es gelingen, unser Tarifsystem so zu öffnen, daß es hinreichend auf eine veränderte Wirklichkeit antworten kann. Deshalb ist alles, was gegenwärtig an Modellen und Vorschlägen diskutiert wird, um eine Flexibilisierung und Öffnung des Tarifvertragssystems zu erreichen – von Öffnungsklauseln zur Ermöglichung betriebsbezogener Lösungen über Options- und Korridorlösungen für eine flexible Lohnfindung bis hin zu Härteklauseln, die im Falle wohldefinierter wirtschaftlicher Notlagen eines Unternehmens Abweichungen vom Tarifvertrag gestatten, deshalb sind alle diese Vorschläge einer vorurteilsfreien, einer unbefangenen Auseinandersetzung wert.

Es kann ja auch keine Rede davon sein, daß der notwendige Reformprozeß im Tarifvertragsrecht nicht vorankäme. Der Regelungsumfang des Flächentarifvertrages ist in vielen Fällen erheblich zurückgeführt worden, betriebliche Regelungsspielräume wurden im Gegenzug erweitert. Der Grundsatz, den reformierten Flächentarifvertrag nur mehr die wirklich unverzichtbaren Rahmenbedingungen regeln zu lassen, das übrige der freien Ausgestaltung in den Betrieben zu überlassen, findet im Gewerkschaftslager ebenso wie im Arbeitgeberlager heute Anerkennung. Auch über die reine Lohnfindung hinaus, in Fragen der flexiblen Monats-, Jahres- und Lebensarbeitszeitregelungen sind beachtliche Fortschritte erzielt worden. Aber ich stimme Dieter Hundt zu, der jüngst betont hat, das Wesentliche an dem laufenden Reformprozeß sei, daß er von den Tarifvertragsparteien selbst gestaltet werde und daß die Tarifvertragsparteien den notwendigen autonomen Entscheidungsspielraum für diese eigenverantwortliche Gestaltungsleistung behalten.

Es ist richtig: In Fragen der Tarifpolitik findet sich der Staat in einem grundsätzlichen Dilemma befangen. Josef *Isensee* hat dieses Dilemma einmal schön auf den Punkt gebracht. Der Staat hält sich aus der Tarifpolitik grundsätzlich heraus, muß sich heraushalten, will sich heraushalten, obwohl er sich andererseits der Verantwortung für deren Auswirkungen auf Beschäftigung und gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht nicht entziehen kann. Für *Isensee* ein ebensowohl politisches wie rechtliches Paradoxon. „Die rechtliche Entscheidungskompetenz ist privatisiert, die politische Folgenverantwortung etatisiert. Eine Regierung haftet dem Wähler für Entwicklungen, deren Ursachen sie nicht beherrscht.“

Wenn es aber richtig ist, daß die Politik für Probleme verantwortlich gemacht wird, für deren Regelung sie gar nicht zuständig ist, was ist dann die Konsequenz? Die Konsequenz kann m.E. nur sein, daß wir in stärkerem Maße die Verantwortung der Tarifpartner einfordern müssen. Und das meines Erachtens nicht nach dem Modell einer Konzertierte Aktion – so wie beispielsweise der Sachverständigenrat vor einiger Zeit gefordert hat, durch ein Spitzengespräch der Gruppenvertreter unter Einbeziehung



der Regierung eine stärkere Orientierung der Lohnzuwächse an der Produktivitätsentwicklung zu erreichen. Denn Konzertierte Aktionen, das bedeutet eben keineswegs verbesserte Anpassungschancen von Tarifpolitik und mehr Flexibilität, das bedeutet eben nicht ansetzen bei den Ursachen, sondern das bedeutet letztlich nur den Versuch einer Entlastung von Verantwortung durch Einbeziehung Dritter, und das ist der falsche Ansatzpunkt, und deshalb ist die Konzertierte Aktion auch seinerzeit gescheitert. Absprachen im Rahmen einer Konzertierten Aktion werden im übrigen auch eher noch weniger Flexibilität und branchenspezifische Differenzierung erbringen.

Da scheint mir der Weg besser geeignet, den die Bundesregierung und die sie tragenden Koalitionsparteien eingeschlagen haben: Nicht den Versuch zu unternehmen, als Gesetzgeber die Wirklichkeit der Tarif- und Arbeitsbeziehungen regeln oder doch wenigstens präjudizieren zu wollen, sondern umgekehrt mehr Eigenverantwortung der Tarifpartner einzufordern. Deshalb haben wir uns entschieden, die Verantwortung für das Schlechtwettergeld in die Hände der Tarifpartner zu legen und die gesetzliche Regelung zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall zurückzunehmen, um Platz zu schaffen für eigenverantwortliche Absprachen von Arbeitgebern und Gewerkschaften. Und deswegen haben wir uns auch seinerzeit bei der Reform des § 116 AFG für die Neutralität des Staates entschieden.

Auf diese Weise wollen wir ganz bewußt Druck auf die Tarifpartner ausüben und sie dazu bewegen, mehr Verantwortung für die in ihrer Zuständigkeit getroffenen Regelungen und ihre wirtschaftlichen und sozialen Folgen zu übernehmen. Die Botschaft der Politik muß sein: Sorgt Ihr Tarifpartner selbst für mehr Anpassungsfähigkeit, für mehr Flexibilität, es liegt an Euch, ob die Tarifautonomie als solche bestehen bleibt oder nicht. Denn, so stellt sich die Entwicklung unvermeidlich dar, wenn diese Öffnung und Flexibilisierung nicht gelingt, dann werden immer mehr Arbeitnehmer aus dem einen Lager, immer mehr Betriebe aus dem anderen Lager ausscheren, sich der Tarifunterworfenheit auf legalem oder weniger legalem Wege entziehen, dann wird das gesamte System weiter erodieren und wird am Schluß nicht mehr zu halten sein. Das dürfte schon dem Organisationsinteresse der beiden Tarifpartner derart elementar widersprechen, daß – so ist jedenfalls meine Hoffnung – der Anpassungsdruck hinreichend stark werden muß. Und weil das so ist, und weil das Interesse an den notwendigen Anpassungsleistungen bei den Tarifpartnern sehr viel unmittelbarer wirksam wird als bei noch so wohlmeinenden Dritten, und sei es der Staat selbst, deshalb ist die Reformaufgabe auch in den Händen der Tarifpartner viel besser aufgehoben als bei jedem anderen.

## 5.

Das bedeutet freilich nicht, daß der Gesetzgeber zu völliger Enthaltensamkeit verurteilt wäre. Der Gesetzgeber kann *außerhalb* des Tarifrechts Rahmenbedingungen schaffen, die für mehr Flexibilität in den Arbeitsbeziehungen und im Arbeitsrecht sor-

gen: z. B. im Bereich des Kündigungsschutzes, der Verbesserung von Wiedereingliederungschancen von Arbeitslosen, der Mobilisierung von Beschäftigungschancen im Bereich geringfügiger Tätigkeit, für mehr Teilzeitarbeit etc.. Gerade in dieser Hinsicht haben wir in den vergangenen Monaten und Jahren vieles auf den Weg gebracht, was in der Öffentlichkeit nicht immer zutreffend gewürdigt worden ist, nicht selten auch noch nicht einmal bis zu den potentiellen Nutznießern entsprechender Neuregelungen durchgedrungen ist.

Um insbesondere mittelständischen Unternehmen Neueinstellungen zu erleichtern, haben wir die Schwelle für den Kündigungsschutz von fünf auf zehn Arbeitnehmer heraufgesetzt und die Sozialauswahl bei Kündigungen beschränkt. Damit regelmäßig anfallende Überstunden abgebaut und stattdessen neue Arbeitsplätze geschaffen werden können, sind die Möglichkeiten zum Abschluß befristeter Arbeitsverträge erheblich erleichtert worden. Mit dem neu geschaffenen Instrument des Eingliederungsvertrages, durch Trainingsmaßnahmen und durch zusätzliche Beratungsangebote haben wir außerdem die Chancen für Langzeitarbeitslose verbessert, wieder ins Erwerbsleben zurückzukehren. Zusammen mit dem Arbeitsförderungsreformgesetz steht heute gerade für kleinere und mittlere Unternehmen eine breite Palette für mehr Flexibilität bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze zur Verfügung.

So ist vieles erreicht worden, um die Chancen zu verbessern für mehr Wachstum und Beschäftigung in unserem Land. Aber noch sind wir nicht am Ende der Wegstrecke angekommen, und zu Selbstzufriedenheit besteht kein Anlaß. Daran hindert uns allein schon die Zahl von viereinhalb Millionen Arbeitslosen. Die Einrichtung von Einfacharbeitsplätzen, mit denen ein erheblicher Teil der Arbeitslosen Beschäftigung finden könnte, kommt nicht in Gang, weil die niedrigen Löhne für sich genommen kaum über dem Existenzminimum der Sozialhilfe liegen. Also haben wir überlegt, wie wir die Verwerfungen zwischen sozialen Hilfen und niedrigen Arbeitseinkommen durch geeignete Kombinationen so auflösen können, daß auch geringer bezahlte Arbeit lohnend erscheint und angenommen wird. Bundesminister Horst Seehofer hat die dazu notwendigen Regelungen ausgearbeitet, und ich hoffe, daß ihnen der Bundesrat im Februar seine Zustimmung nicht verweigern wird.

Auch die Schaffung von mehr Teilzeitarbeitsplätzen kommt bei uns weniger voran als etwa in den Niederlanden, und gleichzeitig nehmen die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse immer mehr zu. Ein System sozialer Sicherung, das seine Finanzierung im wesentlichen an nichtselbständige Beschäftigung knüpft, muß aber zerstört werden, wenn ein immer größerer Teil von Beschäftigung versicherungsfrei wird und ein immer kleiner werdender Teil immer höhere Beiträge zu verkraften hat. Also haben wir ein Problem. Und dieses Problem bleibt, auch wenn seine Lösung schwierig ist. Und deshalb werden wir weiter nach einer Lösung suchen müssen.

Kapital ist mobiler als Arbeitskraft, das gilt ganz besonders in einer globalisierten Wirtschaft. Aber das Auseinanderbrechen unserer Gesellschaft in einen Teil, der immer reicher wird, und einen anderen Teil, der in der modernen Welt Anschluß und Zukunft verliert, das entspricht nicht unserem Leitbild von sozialer Gerechtigkeit. Deswegen haben wir auch in dieser Hinsicht ein Problem, das auch auf die Agenda der

Tarifpolitik gehört. Eine Antwort kann bestehen in einer erheblich breiteren Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivkapital. Zumal die Einführung eines Investivlohns seit geraumer Zeit im Mittelpunkt vieler Überlegungen steht. Im Zusammenhang mit der Stärkung des Finanzplatzes Deutschland muß uns eine breitere Streuung von Risikokapital und Beteiligungsbesitz gelingen, wie es die angelsächsischen Länder vormachen.

## 6.

„Damit Bewährtes erhalten werden kann, muß sich vieles ändern“; dieser Satz von Guiseppe *di Lampedusa* gilt auch für unser System der Arbeitsbeziehungen und die bei uns in Gestalt des Flächentarifvertrags ausgestaltete Tarifautonomie. Deshalb sind in erster Linie die Tarifvertragsparteien selbst aufgerufen als diejenigen, die am sachlichsten und die zuständig sind. Ihnen ist mit der Tariffreiheit zugleich eine große Verantwortung übertragen – die Dialektik von Freiheit und Verantwortung zeigt sich auch hier.

Daß die Tarifparteien ihrer Verantwortung gerecht werden, gehört damit auch zu jenen vorrechtlichen Voraussetzungen, von denen der freiheitliche Staat des Grundgesetzes lebt, ohne daß er sie selbst herstellen kann. „Das ist das *große Wagnis*, das er *um der Freiheit willen* eingegangen ist“, hat der Freiburger Staatsrechtler Ernst-Wolfgang Böckenförde hierzu einmal gesagt. Nun ist ein Wagnis noch kein Verhängnis, Wagemut kein Leichtsin, gehört doch Mut seit jeher zu den klassischen Tugenden. Aber Kleinmut paßt offenbar nicht zur Freiheit. Und zum Mut gehört auch die realistische Einschätzung der Gefahr, Mut wächst nicht aus Sorglosigkeit.

Und dafür, daß die Zeichen der Zeit auf *allen* Seiten – wenn auch vielleicht noch nicht bei allen *Akteuren* in gleichem Maße – erkannt werden, dafür gibt es in den letzten Jahren durchaus hoffnungsvolle Anzeichen. Niemand sollte glauben, daß wir die vor uns liegenden Probleme mit einer allumfassenden Zuständigkeit von Staat und Politik besser lösen könnten.

Auch in Bezug auf unsere Tarifordnung ließe sich wohl an ein mir teures Wort meines baden-württembergischen Landsmanns *Hölderlin* erinnern:

„Wo aber Gefahr ist, wächst das Rettende auch.“

Wenn wir uns dabei bewußt sind, daß dieses „Wachsen“ nicht passiv abgewartet werden kann, sondern daß wir selbst es sind, die angesichts der Herausforderung wachsen müssen – dann stimmt’s.