
Diskussion

zu dem Referat von Peter Hanau
„Tarif autonomie in der Bewährung“*

Wolfgang Lecher (Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des DGB): Das Koalitionsrecht ist eine wichtige Vorbedingung für Tarif autonomie, und dieses Koalitionsrecht gibt es nicht nur in Deutschland; daneben gibt es beispielsweise in Dänemark Tarifvertragsgesetze. In sehr vielen Ländern besteht Streikrecht. Auf europäischer Ebene haben wir diese Rechte nicht. Der Maastricht-Vertrag erklärt Koalitions- und Streikrecht ausdrücklich als nicht verhandlungsfähig und damit auf europäischer Ebene nicht gesetzefähig. Wird es möglich sein, diese Rechte mittels gewerkschaftlichem Poten-

* Zusammenfassung der Diskussionsbeiträge nach einem Bandmitschnitt des Werkstattgesprächs „Tarifpoh'tik im Umbruch“ am 13. Januar 1994 in Düsseldorf.

tial doch noch auf europäischer Ebene zu installieren? Das wäre nämlich eine ganz entscheidende Voraussetzung dafür, daß die Gewerkschaften auf europäischer Ebene Kollektivverhandlungsfähigkeit bekommen.

Peter Hanau: Wenn das Sozialprotokoll von Maastricht das Streik- und Koalitionsrecht ausnimmt, dann ist damit in erster Linie gemeint, daß kein europäisches einheitliches Tarif- und Arbeitskampfrecht gelten soll. Das ist notwendigerweise so. Eine ganz andere Sache wären grenzüberschreitende Regelungen, für die im Maastrichter Vertrag insofern Ansätze vorhanden sind, als die Rolle der Sozialpartner gestärkt worden ist. Im übrigen sind schon heute koordinierte und kumulierte nationale Tarifverträge möglich. Die Schwierigkeiten liegen hier weniger in der rechtlichen Situation als in der faktischen Koordinierung der Gewerkschaften. Wenn die Gewerkschaften sich einig wären, dann könnten sie bereits heute mittels Koordinierung nationaler Befugnisse manches erreichen.

Hans-Hermann Wohlgemuth (IG Bergbau und Energie): Ich möchte drei Themenkomplexe ansprechen. Zunächst einmal die Bedrohung von Tarifautonomie durch die Technik des Gesetzgebers, für Arbeitnehmer günstig gestaltete Tarifverträge zu kassieren. Stichworte sind Entgeltfortzahlungsgesetz und Karenztage. Dabei handelt es sich um einen Eingriff in den Kernbereich, der Schule machen könnte.

Der zweite Punkt betrifft das Verhältnis von Tarifvertrag und Günstigkeitsprinzip. In jüngster Zeit sind mittels Tarifverträgen beschäftigungspolitische Ziele verwirklicht worden. Wenn nun der Arbeitgeber aufgrund des Günstigkeitsprinzips die beschäftigungspolitische Komponente zum Teil wieder aus diesen Tarifwerken herausnehmen kann, ist das ein großes Problem.

Dritter Punkt: Den Vorschlag zur „Subsidiarität des Tarifvertrages“ dort, wo der Betriebsrat ein paritätisches Mitregelungsrecht hat, halte ich nicht für tragfähig. Es handelt sich um eine völlig andere Regelungsebene, und die Probleme betriebsratsloser Betriebe ließen sich auf diese Weise überhaupt nicht lösen.

Reinhard Bispinck (Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des DGB): Es stellt sich die Frage nach der mittelfristigen Perspektive von Tarifautonomie. Mein Eindruck ist, daß wir auf dem Weg zu einer mehrfach gespaltenen und segmentierten Tarif- und Betriebslandschaft sind. Ich kann mir vorstellen, daß wir in zehn Jahren in den zentralen Industrie- und Dienstleistungsbereichen nach wie vor die Flächentarifverträge als Regulierungsinstrumentarium haben, daß es an den Rändern aber zunehmend bröckeln wird, und zwar nicht nur an jenen Rändern, die bislang tariflich nicht erfaßt sind, also etwa weite Bereiche des Dienstleistungsgewerbes, sondern auch an solchen, die bislang stabil von Flächentarifverträgen erfaßt sind, also etwa bei Metall, Chemie und beim Bau. Schon heute decken vermeintlich stabile Flächentarifverträge real nur noch

einen Teil der dort Beschäftigten ab. Daneben gibt es weite Bereiche, in denen die Gewerkschaften tarifvertraglich kaum Fuß fassen können, es sei denn mit einem Haus- oder Firmentarifvertrag, der keine Flächenwirkung entfaltet.

Wie sollen Gewerkschaften darauf reagieren? Meines Erachtens liegt die Sprengkraft dieser Entwicklung darin, daß sie sich scheinbar vollzieht, daß es kein zentral wirksames Gegenmittel gibt. Gegen schleichende Flucht aus der Tarifbindung, gegen Verbandsflucht, gegen das Nichteinfangen von Bereichen, die nicht tariflich gebunden sind, kann man schwerlich mit einer Kraftanstrengung, einer Kampagne vorgehen. Meine Sorge ist, daß die Gewerkschaften die Probleme einerseits negieren und sie andererseits in gewisser Weise tarifvertraglich nachvollziehen. Der jüngste Tarifabschluß in der chemischen Industrie scheint mir der Anfang einer solchen Entwicklung zu sein. Sie könnte dazu führen, daß es irgendwann einen Kernbereich von tariflich hundertprozentig geschützten Beschäftigten gibt, daneben eine Gruppe Arbeitnehmer zweiter Klasse sowie solche, die draußen sind, zwar noch Beschäftigung haben, aber tarifvertraglich überhaupt nicht geschützt sind, und schließlich Arbeitslose. Das scheint mir eine abschüssige Bahn zu sein, die sich zunächst einmal eher unproblematisch ausnimmt.

Birgit Mahnkopf (Technische Hochschule Darmstadt): Herr Hanau, Sie sprachen davon, daß die Verdrängung nationalen Rechts durch internationales Recht auch eine Frage der Abstimmungsfähigkeit von Gewerkschaften sei. Sehen Sie nicht die Gefahr, daß gerade die Dynamik, die ausgelöst wird durch das, was „europäischer Integrationsprozeß“ genannt wird, zu einem Weg von der betrieblichen Vereinbarung hin zur individualrechtlichen Regelung führen könnte? Die Abstimmungsnotwendigkeiten zwischen den nationalen Gewerkschaften kollidieren ja mit einer Abstimmungsunmöglichkeit, die daraus resultiert, daß der europäische Integrationsprozeß stark auf Differenzierung angelegt ist, das heißt auf eine Perspektive, die den Ausgleich wirtschaftlicher Unterschiede durch Lohndifferenziale anzielt. Unter diesem Blickwinkel ist die Verdrängung nationalen durch internationales Recht eine Art Unterstützung dessen, was sich auf nationaler Ebene als Verlagerung von tarifvertraglichen zu betriebspezifischen Regelungen darstellt.

Peter Hanau: Solche Gefahren bestehen. Mir scheint sicher, daß kein anderer Staat, aber auch kein Arbeitnehmer und kein Arbeitgeber anderswo in Europa Interesse an einem europäischen Arbeitsrecht nach deutschem Modell hat. Merkwürdigerweise haben die deutschen Arbeitgeber noch nicht verstanden, daß ihre Wettbewerbssituation durch ein europäisches Arbeitsrecht nur verbessert werden kann. Generell bin ich der Auffassung, daß eine Angleichung der Arbeitsbedingungen in Europa, trotz aller Gefahren, sich insgesamt vorteilhaft auswirken wird.

Herr Bispinck, ich würde eine gewisse Differenzierung keineswegs für ein Unglück halten: Die Welt ist bunt. Völlige Einheitlichkeit kann eigentlich kein Wunschbild sein. Schwierig ist die Problematik der Gleichbehandlung. Ich

glaube zum Beispiel nicht, daß man Langzeitarbeitslose auf Dauer schlechter bezahlen kann. Juristisch ließe sich vertreten, daß das für eine befristete Übergangszeit sachlich begründet sein könnte.

Herr Wohlgemuth, Sie haben den Finger in beinahe alle juristischen Wunden gelegt. Die Entgeltfortzahlung ist ein großes Thema, verbindliche Antworten dazu kenne ich nicht. Aus juristischer Sicht gilt grundsätzlich: Gesetz geht vor Tarifvertrag. Ich meine nicht, daß zwei Tage weniger Entgeltfortzahlung, wenn das zur Kompensation einer sozial wichtigen Pflegeversicherung dient, die Tarifautonomie im Kern treffen.

Zum Thema Günstigkeitsprinzip: Die herrschende Meinung besagt, daß längere Arbeitszeiten gekoppelt mit höherem Gehalt dann günstiger sind, wenn der Arbeitnehmer ein wirkliches Wahlrecht hat, das er alle Jahre wieder neu betätigen kann. Man muß dazu sagen, daß auch die Wahl nach dem Günstigkeitsprinzip an die Entgeltregelungen des tarifvertraglichen Mehrarbeitsrechts gebunden ist.

Zum Thema Betriebsräte: Wenn ich es recht verstehe, sind die Tarifparteien dabei, deren Rolle neu zu definieren. Was die Vernachlässigung betriebsratsloser Betriebe angeht, kann ich nur sehr lebhaft zustimmen. Wenn die Tarifparteien schon mehr und mehr wichtige Dinge den Betrieben, Unternehmern und Betriebsräten überlassen, dann ist es aus juristischer Sicht unerträglich, daß nichts zu den betriebsratslosen Betrieben gesagt wird. Kann es dort der Arbeitgeber alleine? Kann er es gar nicht? Treten die Arbeitnehmer an die Stelle des Betriebsrates? Hier bedarf es mindestens einer Protokollnotiz, die besagt, wie die Dinge in betriebsratslosen Betrieben gehandhabt werden sollen. Aus meiner Sicht läge es am nächsten, eine Art Mehrheitsentscheidung der Arbeitnehmer oder ähnliches vorzusehen.

Willi Arens (Vorsitzender der Gewerkschaft Textil-Bekleidung): Der zunehmenden Individualisierung in der Gesellschaft, von der schon die Rede war, gibt auch die Rechtsprechung immer mehr Raum. Ich beobachte seit Jahren, daß in vielen Urteilen die negative Koalitionsfreiheit höher bewertet wird als die positive. Solche Tendenzen können das Instrument des Tarifvertrages unter Umständen schwächen, was sich gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten zeigt.

Eine weitere Bemerkung: Eine zu starke Differenzierungsmöglichkeit für die Betriebe leistet einer Erosion der Flächentarifverträge Vorschub. Es gibt in unserem Bereich Beispiele, bei denen Betriebsräte von Tarifverträgen abgewichen sind und zum Beispiel eine Arbeitszeitverkürzung nicht mitgemacht haben. Daraufhin kam dann ein Konkurrent zu seinen Betriebsräten, beklagte sich über unterbotene Preise und erklärte, daß bei ihm Arbeitsplätze zusätzlich gefährdet seien, wenn der Tarifvertrag anderswo nicht eingehalten werde. Man wird nicht ganz darum herumkommen, mehr Möglichkeiten betrieblicher Art zu geben. Aber die Gefahren, die darin liegen, sind nach meiner Einschätzung ziemlich groß.

Burchard Bösche (Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten): Konflikte zwischen tariflichen und betrieblichen Regelungen entstehen ja nicht zuletzt deshalb, weil aufgrund etwa von Freistellungen und Kostenübernahmen auf der betrieblichen Ebene Handlungs- und Durchsetzungschancen existieren, die der gewerkschaftlichen Organisation nicht zur Verfügung stehen.

Das zweite Thema: Ich habe Sie so verstanden, daß Sie aus dem Betriebsverfassungsgesetz eine vorrangige Zuständigkeit für Betriebsräte ableiten wollen, so daß Gewerkschaften in diesem Bereich dann eigentlich nicht mehr zuständig seien. Dem möchte ich ausdrücklich den Eingangssatz des § 87, 1 BetrVG entgegenhalten und darauf beharren, daß die Gewerkschaften die entsprechende Kompetenz haben. Das ist keine bloß theoretische Frage, sondern die Schwäche der Betriebsräte führt in wirtschaftlich schlechten Zeiten dazu, daß Rechte von Arbeitnehmern demontiert werden, was oft genug als Schwäche oder Niederlage der Gewerkschaft interpretiert wird. Damit sind wir bei der Frage, wie eigentlich das Verhältnis zwischen Tarif- und Betriebsvereinbarungen ist. Ich meine, daß diese Gegenüberstellung nur eingeschränkten analytischen Wert hat. Faktisch sind die Betriebsräte heute zu achtzig Prozent die betriebliche Basis der Gewerkschaften. Es sind also vielfach dieselben Leute, die Betriebsvereinbarungen abschließen und als Vertreter in den Tarifkommissionen auch die Tarifverträge machen. In schwierigen Zeiten wie diesen ist es zentral, daß gegen einen Abbau betrieblicher Vereinbarungen gewerkschaftliche Mittel eingesetzt werden können, daß, anders gesagt, dagegen der Streik zur Verfügung steht. Deshalb kann es nicht in Betracht kommen, daß etwa im Hinblick auf betriebliche Altersversorgung oder auf betriebliche Überstundenregelungen das Mittel des Streiks nicht verfügbar sein soll.

Peter Hanau: Die Fragen hängen zum Teil mit dem Problem des zweiten Arbeitsmarktes zusammen: Der Staat ist als Arbeitgeber selbstverständlich an das Tarifrecht gebunden, als Subventionsgeber ist er das allerdings nicht. Zwar ist auch in dieser Hinsicht die Tarifautonomie zu beachten, aber der zweite Arbeitsmarkt ist dann doch etwas anderes als der erste. Die negative Koalitionsfreiheit, da kann ich nur zustimmen, wird leider häufig zum Angelpunkt des kollektiven Arbeitsrechts gemacht. Der Schutz der negativen Koalitionsfreiheit muß gewährleistet sein, aber nur soweit nicht das Funktionieren der Tarifautonomie insgesamt gehindert wird. Hinsichtlich der Zuständigkeit der Betriebsräte bin ich überinterpretiert worden: Am Eingangssatz des § 87 BetrVG will ich keineswegs rütteln, ich wollte vielmehr ein neues Konzept anregen, das definiert, was - um es laienhaft auszudrücken - in den Flächentarifvertrag gehört und was sozusagen der Basis überlassen wird.

Klaus Orth (Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Bezirksverwaltung NRW II): Eine kurze Aussage von Herrn Hanau hat mich in Schrecken versetzt. Ich habe ihn so verstanden, daß der öffentliche Dienstherr im Falle von zusätzlichen Arbeiten legitimiert sei, Niedriglöhne zu verein-

baren. Berechtigt das Kriterium der Zusätzlichkeit die öffentlichen Arbeitgeber tatsächlich dazu, weniger als hundert Prozent Lohn oder Gehalt zu zahlen?

Klaus Carlin (Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen): Mir geht es um das Thema Bruch des Tarifvertrages. Das ist ja im vergangenen Jahr in den neuen Bundesländern in der Metallindustrie geschehen. Muß man sich angesichts dessen nicht auch juristisch mit der Frage auseinandersetzen, ob das Instrument der Friedenspflicht neu überdacht werden muß, ob im Fall von deren Bruch Arbeitnehmer und Gewerkschaften das Recht haben müssen, aus der Friedenspflicht hervorzutreten, um das kollektiv vereinbarte Werk wieder in Kraft zu setzen?

Bernd von der Heiden (Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Bezirksverwaltung NRW I): Wir erleben nicht nur in unserem Organisationsbereich zunehmend sogenannte Schemselbständigkeiten: Arbeitnehmern, denen die Kündigung angedroht worden ist, wird gleichzeitig angeboten, etwa einen Lkw zu übernehmen, um dann im Auftrag der Spedition tätig zu werden. Diese Leute haben keinerlei Voraussetzung für eine freie Unternehmertätigkeit, sie sind völlig in den Betrieb eingebunden und haben keine Entscheidungsspielräume. Dies gilt zum Beispiel auch für Tankstellenpächter, die von der Arbeitszeit und der Öffnungszeit bis zum Preis alles vorgeschrieben bekommen. Welche Möglichkeiten gibt es, im Rahmen von Tarifverträgen für diesen Personenkreis Regelungen zu treffen?

Willi Wessel (Gewerkschaft Auguste Victoria GmbH): Ich war bis vor wenigen Tagen Arbeitsdirektor in den neuen Bundesländern, bei der mitteldeutschen Braunkohle. Ich komme noch einmal auf den zweiten Arbeitsmarkt zu sprechen, dessen Möglichkeiten unser Unternehmen in großem Umfang genutzt hat. Aufgrund dieser Erfahrungen bin ich ein Befürworter des zweiten Arbeitsmarktes, allerdings mit klaren tariflichen Regelungen. Ich habe innerhalb von drei Jahren Arbeitsmöglichkeit für etwa 7 000 Beschäftigte schaffen können, eine für die neuen Bundesländer erhebliche Größenordnung. Wir haben mit der IG Bergbau und Energie für die Sanierungsarbeiten einen Tarifvertrag für immerhin rund 15 000 Beschäftigte abgeschlossen. Er sieht vor, daß die Beschäftigten in diesen Sanierungsgesellschaften etwa zehn Prozent weniger Lohn erhalten, aber dafür acht Stunden am Tag arbeiten. Und wir haben sichergestellt, daß eine erhebliche Zahl von Beschäftigten immerhin auf Zeit Arbeit hat. Es gibt also gute Beispiele dafür, wie man in außergewöhnlichen Zeiten Beschäftigungspolitik mit Tarifpolitik verbinden kann. Die meisten Beschäftigten in den neuen Bundesländern sind mit solchen Regelungen sehr einverstanden.

Reinhard Doleschal (Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen): Tarifbereiche, in denen höhere Löhne bezahlt werden und bessere Bedingungen herrschen, werden heutzutage häufig von Arbeitgebern aufgegeben. Sie wechseln ent-

weder in andere Tarifbereiche hier in der Bundesrepublik oder wandern, im Zusammenhang mit den offenen Grenzen, zunehmend ins Ausland ab. In den siebziger Jahren wurde in solchen Fällen von Verlagerung gesprochen. Inzwischen wissen wir, daß die meisten Arbeitsplätze, nehmen wir nur die Automobil- und die Automobilzuliefererindustrie, hier endgültig verlorengegangen sind und auch bei besserer Konjunktur nicht wiederkommen werden. Wir werden es also in zunehmendem Maße mit einer höheren Sockelarbeitslosigkeit zu tun haben, so daß die Frage lautet: Wie läßt sich dem - vielleicht mittels Tarifvertrag — gestaltend entgegenwirken?

Peter Hanau: Es sind wieder viele Aspekte ausgesprochen worden. Daß der Staat berechtigt ist, mit Arbeitsförderungsmitteln nur solche Träger zu bedenken, die keine Gewinne machen, halte ich für selbstverständlich.

Es ist immer herrschende Meinung gewesen, daß die Gewerkschaft auf einen Bruch des Tarifvertrages mit Arbeitskampf reagieren kann. Dann gab es die Variante, daß der Streik kein Mittel gegen den Tarifbruch sei, weil man dagegen gerichtlich vorgehen könne. Das ist in der Tat ein interessanter Zusammenhang. Wenn Gerichte die Klagemöglichkeiten der Gewerkschaften gegen Tarifbruch verweigern, dann liefern sie juristisch eigentlich das Argument für Streik. Man sieht, wie töricht es ist, den Rechtsweg unnötigerweise zu begrenzen.

Wenig durchdacht ist das Verhältnis zwischen Friedenspflicht und Öffnungsklausel. Wenn der Tarifvertrag seinerseits Öffnungsklauseln enthält, dann ist das, was aufgrund der Öffnungsklauseln geschieht, von der Friedenspflicht gedeckt. Wenn es gesetzliche Öffnungsklauseln gäbe, würde die Friedenspflicht aus einem Tarifvertrag nach meiner Auffassung enden. Ansonsten könnte die Öffnungsklausel zum Streikverbot führen, was problematisch wäre.

Juristisch interessant ist auch die Frage, was der Tarifvertrag gegen Scheinselbstständigkeit ausrichten kann. Es ist wohl so, daß man in Zweifels- und Grenzfällen von einem Arbeitnehmerstatus ausgehen kann. Zwar mag es dann einen Gegenbeweis geben, aber zunächst kann der Tarifvertrag mindestens deklaratorisch die gemeinsame Auffassung der Tarifparteien zum Ausdruck bringen, wer Arbeitnehmer ist.

Gegen die Tariffucht ins Ausland kann ich nur so etwas wie eine Doppelstrategie empfehlen. Die Tarifpolitik muß so vernetzt sein, daß die Betriebe im Inland akzeptable Existenzbedingungen finden. Gleichzeitig muß in Teilen des europäischen Auslands das Niveau gehoben werden. Tschechien und Portugal können nicht ewig Billiglohnländer sein. Dabei müssen die Gewerkschaften auf die sozialen Aspekte achten. Es ist sinnlos, daß Firmen angesichts von Umweltschutz- und Sozialvorschriften in Deutschland auswandern, und dann im großen Stil Produkte aus Ländern eingeführt werden, die sich an all das nicht halten. Die Änderungen beim Arbeitsrecht und bei den Arbeitsbedingungen in Deutschland und im europäischen Ausland sollten sich also ein bißchen wie kommunizierende Röhren verhalten.

Burchard Bösche: Noch ein Wort zu der immer wieder diskutierten Gegenüberstellung von Flächentarifvertrag und Betriebs- oder Haustarifvertrag. Eine derartige Gegenüberstellung als „Entweder - Oder“ ist einfach falsch. Der Flächentarifvertrag hat eine erhebliche Bedeutung, um Konkurrenzbeziehungen zu regeln, um Schmutzkonkurrenz zu verhindern. Deshalb müssen Gewerkschaften ein großes Interesse daran haben, Flächentarif Strukturen zu sichern. Mit Flächentarif muß dabei keineswegs immer ein bundesweiter Vertrag gemeint sein, sondern das kann sich auch auf Bundesländer beziehen oder auf Teile von Bundesländern. Gleichzeitig können bestimmte Themen auf anderen Tarifebenen geregelt sein. Es ist aber unmöglich, die Vielzahl der Themen, die für die Arbeitnehmer kollektiv geregelt werden müssen, ausschließlich überbetrieblich zu regeln. Der Flächentarifvertrag hat also zweifellos eine grundlegende Sicherungsfunktion, aber zur Verhinderung von Unternehmerwillkür ist andererseits die betriebliche Regelungsebene ebenso wichtig. Das können wir uns als hauptamtliche Gewerkschafter nicht oft genug klarmachen.

Wolf gang Lecher: Auch bei den Arbeitsbeziehungen haben wir es gegenwärtig mit einer Europäisierung und Internationalisierung zu tun. In Großbritannien etwa spielt sich zur Zeit eine enorme Deregulierung ab, die die Tarifautonomie aushöhlt und immer häufiger den individuellen Arbeitnehmer dem individuellen Arbeitgeber gegenüberstellt. Viele Dinge werden in den Individualarbeitsvertrag übernommen, weil sie tarifpolitisch überhaupt nicht mehr abgesichert sind. Alle historische Erfahrung lehrt aber, daß es zwischen diesen beiden Personen keine Machtsymmetrie gibt. Deshalb bedarf es meines Erachtens dringend einer europäischen Normsetzung in diesem Bereich, die Spielräume eröffnet und Grenzen abstecken würde für die Entwicklung von Kollektiverhandlungsfähigkeit. Es gibt inzwischen Dutzende von Harmonisierungen - und so zentrale Institutionen wie Tarifrecht, Koalitionsrecht, Streikrecht sollen nicht harmonisiert werden?