

Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht

Band 74

Zentralisation und Dezentralisation im Tarifsystem

**Möglichkeit und rechtliche Zulässigkeit
einer dezentralisierten Tarifpolitik**

Von

Volkhart Kriebel



Duncker & Humblot · Berlin

VOLKHART KRIEBEL

Zentralisation und Dezentralisation im Tarifsystem

Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht

Band 74

Zentralisation und Dezentralisation im Tarifsystem

**Möglichkeit und rechtliche Zulässigkeit
einer dezentralisierten Tarifpolitik**

Von

Dr. Volkhart Kriebel



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Kriebel, Volkhart:

Zentralisation und Dezentralisation im Tarifsysteem:
Möglichkeit u. rechtl. Zulässigkeit e. dezentrali-
sierten Tarifpolitik / von Volkhart Kriebel. —
Berlin: Duncker und Humblot, 1984.

(Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht; Bd. 74)

ISBN 3-428-05694-9

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1984 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1984 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05694-9

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	9
-------------------	----------

Erster Teil

Historischer Rückblick

Die Entwicklung von Gewerkschaften und Tarifsystem in Deutschland	13
I. Die Entstehungsphase	14
II. Die Stabilisierungsphase	17
III. Die Institutionalisierungsphase	22

Zweiter Teil

Zentralisation und Dezentralisation — Problemstellung und Lösungsansätze	28
-------------------------------------------------------------------------------------	-----------

A. Problemstellung durch das Konzept der betriebsnahen Tarifpolitik ...	28
B. Das Problem von Zentralisation und Dezentralisation	30
I. Der gesellschaftspolitische Ansatz	31
II. Der Analyseansatz von Weitbrecht	32
1. Anforderungen an die Effektivität	33
2. Anforderungen an die Legitimität	34
3. Dilemma zwischen Effektivität und Legitimität und seine Lösung durch Weitbrecht	36
4. Kritik	38
a) Effektivität, Legitimität und Lohndrift	38
b) Grenzen der Verpflichtungsfähigkeit durch Quasi-Partizi- pation	40
c) Verbandsinteressen und Mitgliederinteressen	42

III. Der Analyseansatz von Olson	43
1. Individuum, Gruppe und die Produktion von Kollektivgütern	44
a) Gruppenbildung und Gruppenziel	44
b) Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen	46
c) Betriebliche und betriebsverfassungsrechtliche Tarifnormen	47
d) Arbeitgeberstrategie zur Erstreckung der Tarifnormen auf die „Außen-seiter“	47
e) Erstreckung der qualitativen Tarifnormen auf die „Außen-seiter“	49
f) Zwischenergebnis	51
2. Kollektivguteigenschaft und Mitgliederverhalten	51
a) Kleine Gruppen	51
b) Große Gruppen	53
c) Selektive Anreize	54
d) Das Dilemma großer und kleiner Gruppen	56
IV. Folgerungen aus Weitbrechts und Olsons Ansatz	60
C. Das Konzept der betriebsnahen Tarifpolitik: Zwischen Zentralisation und Dezentralisation	60
I. Der Suchprozeß im Rahmen der betriebsnahen Tarifpolitik	60
II. Die tarifvertragliche Öffnungsklausel	64
III. Realisierungsversuche	68
D. Betriebsnähe und Differenzierung durch Zentralisation	70
I. Lohnfindungsverfahren	70
II. Effektivklauseln	72
III. Differenzierungsklauseln	77
IV. Fazit	79
E. Dezentralisation als Lösung aktueller Probleme der Tarifpolitik	79
I. Das Problem der Lohndrift	80
1. Das Verhältnis von Tarif- und Effektivlöhnen	80
a) Lohndrift	81
b) Niveauspanne	83
2. Ursachen der Lohndrift bzw. Niveauspanne	88
a) Die räumliche Undifferenziertheit der Tarifverträge	89
b) Die zeitliche Unflexibilität der Tarifverträge	90
c) Die funktionelle Undifferenziertheit der Tarifverträge	91
d) Sonstige Faktoren	92
3. Dezentralisierung und Effektivlohnentwicklung	94

II. Probleme dezentralisierter Tariflohnpolitik	95
1. Betriebsratsebene und Dezentralisierung	97
2. Dezentralisierung und Einkommenspolitik	101
III. Rationalisierungsschutz und Dezentralisierung	102

Dritter Teil

Die rechtliche Zulässigkeit eines durch Öffnungsklauseln dezentralisierten, zweistufig angelegten Tarifvertragssystems	106
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

A. Problemeinführung	106
B. Die gesetzlichen Ausgangsbedingungen	107
C. Die Abgrenzung von Gestaltungsmöglichkeiten und Problemzonen einer durch Öffnungsklauseln dezentralisierten Tarifpolitik	109
I. Die Öffnungsklausel	109
II. Die Ausfüllung der Öffnungsklausel durch Zusatztarifverträge ..	110
D. Die Zulässigkeit der tarifvertraglichen Öffnungsklausel	111
I. Öffnungsklausel und Friedenspflicht	111
II. Geltungsgrund und Inhalt der Friedenspflicht	113
III. Die Friedenspflichtdiskussion während der Stabilisierungsphase	116
IV. Die Friedenspflichtdiskussion zu Beginn der Institutionalisie- rungsphase	120
1. Die Immanenztheorie	121
2. Die Konsenstheorie	122
3. Rechtsprechung	123
4. Zwischenergebnis	124
V. Die Diskussion um Friedenspflicht und Öffnungsklausel nach 1945	125
1. Die Immanenztheorie	126
2. Die Konsenstheorie	128
VI. Kritik und eigener Ansatz	131
1. Kritik der strikten Vertragskonzeption von Strasser	131
2. Die Einheit von Tarifvertrag und Friedenspflicht	134
a) Unbefristeter Tarifvertrag und Unabdingbarkeit der Frie- denspflicht	138
b) Lediglich nachwirkende Tarifverträge und Unabdingbar- keit der Friedenspflicht	139

Einleitung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit einer tarifpolitischen Konzeption, die in den Gewerkschaften seit dem Ende der fünfziger Jahre teilweise heftig diskutiert wurde, die bis in die jüngste Zeit Gegenstand von Beschlüssen und Debatten auf Gewerkschaftstagen sowie von Abhandlungen in der juristischen und ökonomischen Literatur war: der Konzeption der betriebsnahen Tarifpolitik. Diese Konzeption, an die vielfältige, eventuell — wie unten zu untersuchen sein wird — unrealistische und übersteigerte Erwartungen gestellt wurden, konnte sich bis zum heutigen Tage in keinem Tarifgebiet und bei keiner Gewerkschaft durchsetzen; man kann im Gegenteil den Eindruck gewinnen, daß dieses Thema zwar zum beständigen Repertoire von Gewerkschaftsdiskussionen gehört, gleichwohl jedoch die strukturellen Veränderungen des Tarifsystems, die von diesem Konzept impliziert werden, von vornherein als unrealisierbar, ja gefährlich verworfen werden.

So betonte etwa O. Brenner im Hinblick auf diese tarifpolitische Konzeption: „Betriebsnahe Tarifpolitik muß...daher als die ständige Bemühung verstanden werden, auf der Grundlage der geltenden Regionalverträge die einzelnen tariflichen Bestimmungen stärker an die unterschiedlichen betrieblichen Bedingungen anzupassen¹.“ Ansonsten drohe eine „Atomisierung“ der Tarifpolitik und eine Schwächung der gewerkschaftlichen Durchschlagskraft². An dieser Aussage wird zweierlei deutlich: Betriebsnahe Tarifpolitik wird nicht als ein Konzept verstanden, das auf die Struktur des Tarifsystems selbst Auswirkungen haben soll; dieses System mit seinen in der Regel regional abgeschlossenen Verträgen soll vielmehr unangetastet bleiben. Betriebsnahe Tarifpolitik ist in Brenners Verständnis lediglich der Appell an die eigene Organisation, die „Bemühung“, auf der Basis des bestehenden Tarifsystems möglichst betriebsnahe Tarifnormen durchzusetzen. Dieses Verständnis jedoch hat — wie unten auszuführen sein wird — mit dem eigentlichen Konzept der betriebsnahen Tarifpolitik nur noch bedingt etwas gemeinsam. Darüber hinaus meint Brenner, daß eine strukturelle Veränderung des Tarifsystems im Sinn der betriebsnahen Tarifpolitik, nämlich die Einschränkung der Regionalisierung

¹ O. Brenner, Gewerkschaftliche Tarifpolitik in den siebziger Jahren, S. 11.

² Ebd.

und verstärkte Dezentralisierung der Tarifverträge, die Gewerkschaften selbst hinsichtlich einer effektiven Interessenverfolgung gefährden würde.

Sieht man sich auf der anderen Seite die Reaktion der Arbeitgeberverbände gegenüber der Konzeption der betriebsnahen Tarifpolitik an, so kann man — vielleicht zunächst überraschend — eine weitgehende Übereinstimmung mit der obigen Einschätzung feststellen. So heißt es in jenem Strategiepapier, in welchem die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände Ende der siebziger Jahre ihre Zielvorstellungen für die Koordinierung der Lohn- und Tarifpolitik niedergelegte im Hinblick auf betriebsnahe tarifpolitische Gestaltungsmöglichkeiten: „Diese Forderungen sind abzulehnen, denn sie würden auf eine Atomisierung der Tarifpolitik hinauslaufen... Darüber hinaus hätte eine „betriebsnahe Tarifpolitik“ die Aufsplitterung der Arbeitgeberseite zur Folge, die von nicht zu unterschätzender organisatorischer Bedeutung für... ihre gemeinsame Haltung in Tarifverhandlungen wäre³.“

Bei soviel, bis in die Wortwahl hineinreichender Übereinstimmung beider Tarifparteien ist es notwendig, vorab, d. h. vor der Ausführung möglicher Problemzonen im Detail, den allgemeinen Problemrahmen zu skizzieren, auf dessen Hintergrund es gleichwohl sinnvoll und nützlich zu sein scheint, sich mit dem Problem der betriebsnahen Tarifpolitik auseinanderzusetzen:

Seit rund 30 Jahren weist das bundesdeutsche Tarifverhandlungssystem eine bemerkenswerte Stabilität auf; Großverbände — auf Arbeitgeber- wie auf Arbeitnehmerseite — verhandeln in der Regel auf regionaler oder sogar nationaler Ebene über die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer. Bis in die sechziger Jahre hinein hat sich dieser Konfliktregelungsmechanismus einer zentralisierten Tarifautonomie im großen Ganzen problemlos bewährt: bei geringer Streikhäufigkeit wurden von den Gewerkschaften Lohnzuwächse für die Mitglieder erreicht, die zwar keine Vermögensumverteilung bewirkten, aber die Kaufkraft der Arbeitnehmer nachhaltig stärkten und darüber hinaus auch zur Stabilisierung der Legitimationsbasis der Gewerkschaften selbst ausreichten. Spätestens jedoch seit dem Ende kontinuierlicher ökonomischer Wachstumsraten und den damit einhergehenden verstärkten Auseinandersetzungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern um quantitative und — zunehmend ins Blickfeld rückend — qualitative Tarifforderungen zeigt sich ein Dilemma: Zwar können zentral organisierte und zentral agierende Großgewerkschaften mit

³ Sog. Tabu-Katalog der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Ziffer II, 2, veröffentlicht in: Frankfurter Rundschau vom 27. 1. 1979 S. 28.

einem über das gesamte Bundesgebiet verbreiteten Mitgliederstamm auf großflächige Tarifverträge nicht verzichten; gleichzeitig jedoch ist jede gewerkschaftliche Tarifpolitik nur dann imstande, die effektive Lohn- und Arbeitssituation des einzelnen Arbeitnehmers zu erfassen, wenn sie betriebspezifische Gegebenheiten in ihr Kalkül mit aufzunehmen vermag. Ein ständiges „Bemühen“ um Betriebsspezifika im Rahmen zentraler Verhandlungen erscheint unter diesem Blickwinkel als wenig erfolgversprechend, da sich jedenfalls in bestimmten Gegenstandsbereichen zentrale Verhandlungen und zentrale Tarifabschlüsse einerseits und betriebsnahe Detailregelung andererseits gegenseitig ausschließen. Ohne das Tarifsysteem, wie es in den letzten dreißig Jahren entstanden ist, generell einer Revision unterziehen zu wollen, muß doch die Frage gestellt werden, ob angesichts dieses Dilemmas nicht die tarifpolitische Notwendigkeit besteht, das zentralisierte Tarifverhandlungssystem weiter auszudifferenzieren und insbesondere kombinatorische Modelle zentraler und gleichzeitig dezentraler Tarifverträge ins Auge zu fassen. Insofern ist die Diskussion um die betriebsnahe Tarifpolitik exemplarisch: sie ist die einzige tarifpolitische Konzeption, in der ein kombiniertes Tarifsysteem zur Diskussion gestellt wird und entsprechende tarifrechtliche Alternativen vorgeschlagen werden.

Damit ist die Thematik dieser Arbeit grob umrissen. Es dürfte deutlich sein, daß die zu behandelnden tarifrechtlichen Probleme in einem prekären, nämlich hochpolitischen Umfeld liegen und ohne die jedenfalls ansatzweise Berücksichtigung der organisatorischen, ökonomischen und tarifpolitischen Voraussetzungen und Konsequenzen nicht hinreichend abgehandelt werden können. Dabei wird der Schwerpunkt der Analyse in dieser Arbeit bei der Problemstellung für die Gewerkschaftsseite liegen, obwohl — wie unten angemerkt werden wird — ein kombiniertes Tarifsysteem in bestimmten Fällen auch Probleme auf der Arbeitgeberseite zu lösen in der Lage ist. Wenngleich die tarifrechtlichen Probleme in einem politischen Umfeld angesiedelt sind und für das Verhältnis von Politik und Tarifautonomie gilt, daß letztlich die Tarifparteien autonom ihre Politik zu bestimmen und zu verantworten haben, daß die Freiheit der Tarifparteien zu selbstbestimmtem, in der Auseinandersetzung mit der Gegenpartei jeweils neu auszutarierendem Handeln und die auf dieser Freiheit beruhende Möglichkeit eines ‚gerechten‘ Interessenausgleichs Vorrang hat vor vornehmlich von außen gesetzten Eingriffen, Beschränkungen und Empfehlungen, so heißt das doch nicht, daß sich das Tarifsysteem selbst bzw. — wie im vorliegenden Fall — eine alternative tarifpolitische Konzeption der rechtswissenschaftlichen Diskussion entzöge. Vielmehr kann festgestellt werden, daß die politische Debatte um diese Konzeption immer auch mit teilweise recht globalen Hinweisen auf angeblich be-