

Tarifautonomie auf dem Prüfstand

Inhaltsverzeichnis	Seite
Anlass des Gutachtens	1
A. Versagen angesichts der Arbeitslosigkeit	3
B. Die Tarifautonomie heutiger Ausprägung ist nicht unantastbar	14
C. Die künftige Arbeitsmarktordnung muss flexiblem Verhalten des Einzelnen, der Belegschaft, des Unternehmens weit geöffnet sein	22
I. Die Öffnung der Tarifverträge von Gesetzes wegen	23
1. <i>Der geltende Rahmen</i>	23
2. <i>Die unbedingte Öffnung von Gesetzes wegen</i>	25
a. <i>Zur Sache</i>	25
b. <i>Zur Verfassungsmäßigkeit</i>	30
3. <i>Die bedingte Öffnung von Gesetzes wegen</i>	32
4. <i>Die Verknüpfung mit dem Günstigkeitsprinzip</i>	34
5. <i>Experimentierklauseln</i>	35
II. Flankierende gesetzliche Maßnahmen	35
1. <i>Klarstellungen zum Günstigkeitsprinzip</i>	35
2. <i>Einschränkung der nachwirkenden Tarifbindung</i>	37
3. <i>Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen</i> <i>braucht man nicht</i>	39
4. <i>Auch die Tarifgebundenheit nach § 3 Absatz 2 Tarifvertragsgesetz kann wegfallen</i>	41
Schlussbemerkung	42

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit hat sich in mehreren Sitzungen, zuletzt am 11. Oktober 2003, mit dem Thema

Tarifautonomie auf dem Prüfstand

befaßt und ist dabei zu der nachfolgenden Stellungnahme gelangt.

Anlass des Gutachtens

- 1 Die Tarifautonomie erlaubt es Arbeitgebern und Gewerkschaften, die Arbeitsbeziehungen kollektiv zu regeln. Der Flächentarifvertrag hat sich hierbei als die zentrale Regelungsebene etabliert. Fast zwei Drittel der Arbeitnehmer in Westdeutschland, weniger als die Hälfte in Ostdeutschland sind in Betrieben beschäftigt, deren Inhaber an einen Flächentarifvertrag gebunden ist. Obwohl ein Tarifvertrag unmittelbar nur zugunsten der gewerkschaftsangehörigen Mitarbeiter gilt, wenden ihn die Unternehmen in gleicher Weise auf die gewerkschaftsfreien Arbeitnehmer an, die insgesamt die große Mehrheit bilden. In nicht tarifgebundenen Unternehmen lehnen sich die individuellen Arbeitsverträge durch sogenannte Bezugnahme Klauseln vielfach an einen Flächentarifvertrag an. Das betrifft ein weiteres Sechstel aller Beschäftigten in ganz Deutschland. Im Bereich von Firmentarifverträgen sind rund drei Millionen Arbeitnehmer, etwas weniger als ein Zehntel, beschäftigt. Damit sind die Arbeitsbeziehungen nahezu flächendeckend kollektiv geregelt. In einem relativ stabilen wirtschaftlichen Umfeld mit anhaltendem Wachstum schien die Tarifordnung eine Reihe von Jahren einen verlässlichen Rahmen zum Wohle von Arbeitnehmern und Unternehmen zu setzen. Doch schon seit geraumer Zeit zeigt die Beschäftigungsentwicklung in Deutschland, dass es den Tarifparteien unter den gegebenen Rahmenregelungen nicht mehr gelingt, ihrer

Aufgabe gerecht zu werden. Die Anzahl der offiziell ausgewiesenen Arbeitslosen ist in den letzten drei Jahrzehnten nach und nach auf weit über vier Millionen gestiegen. Nicht viel weniger als zwei weitere Millionen müssen hinzugezählt werden, wenn man auch an die Menschen denkt, die als verdeckt arbeitslos gelten.

- 2 Die Bedingungen auf den Märkten haben sich für viele Unternehmen in den vergangenen Jahrzehnten fundamental verändert. Das betriebliche Umfeld ist durch den technischen Fortschritt, den internationalen Wettbewerb, die Internationalisierung der Produktion und die vielen weiteren Faktoren, die den strukturellen Wandel antreiben, unsicherer geworden. Die weltweite Verflechtung der internationalen Güter- und Kapitalmärkte hat zugenommen. Der Wettbewerbsdruck ist für viele Betriebe heute höher, als sie es von früher her gewohnt waren. Mit neuen Produkten, neuen Produktionsverfahren und neuen Organisationsformen versuchen die Unternehmen, ihre gefährdete Wettbewerbsposition zu sichern. Unternehmensführungen und Belegschaften stehen vor der Herausforderung, sich kontinuierlich an ein sich veränderndes betriebliches Umfeld anzupassen. Diese Herausforderungen unterscheiden sich jedoch von Betrieb zu Betrieb, von Region zu Region und von Branche zu Branche. Flexibilität und Differenzierung sind in diesem instabilen wirtschaftlichen Umfeld die Voraussetzungen dafür, dass Unternehmen und Belegschaften den unterschiedlichen Anpassungserfordernissen Rechnung tragen können. Die institutionelle Ausgestaltung der Tarifordnung lässt den Betrieben und ihren Mitarbeitern keinen hinreichenden Spielraum für Flexibilität und Differenzierung. Der Wissenschaftliche Beirat nimmt diese Diagnose zum Anlass, sich mit den Möglichkeiten einer Modernisierung der Arbeitsmarktordnung auseinanderzusetzen. Er kommt zu dem Ergebnis, dass der Gesetzgeber für eine Öffnung der Tarifverträge sorgen sollte.

A. Versagen angesichts der Arbeitslosigkeit

- 3 Die langfristige Zunahme der Arbeitslosigkeit in Deutschland wie anderwärts hat, vordergründig betrachtet, gewiss großenteils Gründe, die man mit Fehlentwicklungen bei der Lohnbildung nicht ohne weiteres in Verbindung bringen kann. Breite und tiefgreifende Veränderungen in den Bedingungen für die internationale Arbeitsteilung hatten negative Beschäftigungsfolgen, die lohnseitig direkt, das heißt dort, wo sie eintraten, nicht zu verhindern waren, jedenfalls auf die Dauer nicht. Sie mussten an anderer Stelle ausgeglichen werden. Bei dieser Aufgabe aber ist die Lohnbildung allemal im Zentrum des Geschehens. In der Lohnpolitik liegen nun einmal die wichtigsten Handlungsmöglichkeiten – wenn auch nicht nur dort –, gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsproblemen, die ihre Ursachen ganz anderswo haben mögen, entgegenzuwirken.

- 4 Im ersten Vierteljahrhundert nach dem zweiten Weltkrieg, einer Zeit des Wiederaufbaus und der enormen Expansion der Weltwirtschaft, konnten die alten Industrieländer – sowie mehr und mehr auch Japan – ihre Vorreiterrolle behaupten. Die außerordentliche Ausweitung der Industrieproduktion fand vor allem hier statt. An dem spektakulären Wohlstandsgewinn hatten alle teil. Die qualifizierten Kräfte wie der einfachste Arbeiter erreichten ein Lohnniveau, von dem die Menschen im weniger entwickelten Teil der Welt nur träumen konnten (wie auch die eigenen Vorväter). Zugleich wurde ein so außergewöhnlich hoher Beschäftigungsstand erreicht – und eine entsprechende Auswahl an freien Arbeitsplätzen auf dem Arbeitsmarkt -, dass das Wort von der wirtschaftlichen Freiheit des einzelnen wirklich für fast jedermann realen Gehalt bekommen hatte. Freilich, was die Knappheits-

verhältnisse in den frühen siebziger Jahren hergaben, war nicht garantiert für alle Zeit.

- 5 Im zweiten Vierteljahrhundert nach dem zweiten Weltkrieg fiel die Antwort der Investoren auf die drei wichtigsten Standortfragen – Was kann man dort? Was kostet es dort? Kann man sich auf die Leute dort verlassen? – nach und nach und immer öfter zugunsten neuer Länder aus. Was daran wichtig war (und nicht selbstverständlich): Die alten Industrieländer verloren bei alten Industrien mehr an Produktion und Beschäftigung, als sie bei neuen Industrien und auf dem neuen Wachstumsfeld der Dienstleistungen gewannen. Nur wenige Industrieländer blieben frei von starker und nachhaltiger Zunahme der Arbeitslosigkeit.

Zuerst und am stärksten wurden Produktion und Beschäftigung verloren in Industriezweigen, in denen einfache Arbeit noch eine beträchtliche Rolle spielte. Hier konnten Länder, die sich entwickelten, ihren riesigen Lohnkostenvorteil nutzen, sobald sie in gewissem Umfang die komplementär geforderten qualifizierten Kräfte herangebildet und nach und nach für verlässlichere allgemeine Produktions- und Marktbedingungen gesorgt hatten.

Schon lange beschränkt sich das Aufholen dieser Länder allerdings nicht mehr allein auf Wirtschaftszweige, die durch das Übergewicht an einfacher Arbeit geprägt sind.

- 6 Große Gewinne der sich entwickelnden Länder bei Produktion und Beschäftigung aufgrund des Aufholens bei den Standortfaktoren „Qualifikation“ und „Verlässlichkeit“ hätten die alten Industrieländer selbst durch energisches lohnpolitisches Gegenhalten nicht aufhalten können, und auch nicht aufhalten sollen.

Die offensiven Chancen der alten Industrieländer lagen im Entstehen und Wachsen neuer Industriezweige und in der Expansion der Dienstleistungsbe-

reiche. Defensive Chancen hatten sie – auf dem Lohnniveau, das sie erreicht hatten – allein in der Entwicklung neuer kostensenkender Produktionstechniken, und auch dies nur, wenn sich ein offensives Element in Gestalt wahrnehmbarer Produktinnovation damit verband, das alte Wettbewerbsvorsprünge erneuerte.

7 Die offensiven wie die defensiven Chancen wurden erfolgreich genutzt – aber eben nicht erfolgreich genug. Warum nicht erfolgreich genug, ist die nicht abschließend beantwortete Frage. Es gibt jedoch Teilantworten, die inzwischen wenig umstritten sind.

- Wachstumsfeindliches Denken hat lange Jahre den Blick dafür verstellt, dass die ständige Pflege guter Bedingungen für kräftige Wachstumsdynamik das Wichtigste ist, um das man sich in einer Volkswirtschaft kümmern muss. Andernfalls verliert diese im Prozess des strukturellen Wandels, der unaufhaltsam ist, ständig mehr, als sie gleichzeitig gewinnt, wie es jetzt drei Jahrzehnte lang geschehen ist. Fast widerstandslos oder sogar vorsätzlich wurden Aktivitätsfelder aufgegeben oder neue ausgelassen, die sich als sehr zukunftsfruchtig erwiesen haben. Man muß nicht alle Chancen nutzen, aber man darf auch nicht die wichtigsten schmähern und dann darauf vertrauen, dass die Marktwirtschaft es schon richten werde.
- Die Lohnpolitik hat trotz ständig steigender Arbeitslosigkeit – über die Konjunkturschwankungen hinweg – die Löhne ständig weiter erhöht, als wenn es das Selbstverständlichste von der Welt wäre, eine Sache, von der man zu wenig verkauft, auch noch zu verteuern. Maßgeblich hierfür war offensichtlich die fehlerhafte Vorstellung, eine Lohnerhöhung sei allemal beschäftigungsneutral, wenn sie durch einen entsprechenden Produktivitätszuwachs gedeckt sei und bringe schon einen Beschäftigungsgewinn, wenn sie ein bisschen dahinter zurückbleibe. So verhält es sich aber

nicht. Schon dann nicht, wenn die Unternehmen im Ausland mit ihren Lohnerhöhungen stärker hinter ihrem Produktivitätszuwachs zurückbleiben als die Unternehmen im Inland. Und noch viel weniger, es sei wiederholt, wenn man im Ausland aufholt oder einen Vorsprung erzielt bei Standortfaktoren, die für Entscheidungen über Produktionsstandorte hochbedeutsam sind, deren Bedeutung bei der üblichen Produktivitätsmessung und bei Produktivitätsvergleichen aber nicht oder allenfalls teilweise zum Tragen kommt. Von den beiden wichtigsten Beispielen hierfür, dem Angebot an komplementär geforderten qualifizierten Arbeitskräften und dem Faktor „Verlässlichkeit“ war schon die Rede.

- Es hat zwar gelegentlich eine Korrektur exzessiver Übertreibungen bei der Steigerung der Arbeitskosten in Deutschland gegeben, so etwa – und durchaus von Gewicht und nicht ohne nennenswerten Erfolg bei der Beschäftigung – in den achtziger Jahren, als die den Unternehmen in den siebziger Jahren abgenötigte Einkommensumverteilung, welche die Kapitalrendite in Deutschland schwer geschädigt hatte, großenteils zurückgeführt wurde. Trotzdem hatte die Korrektur der überhöhten Arbeitskosten in Ausmaß und Nachhaltigkeit niemals Kontakt mit der Größe des inzwischen aufgelaufenen Beschäftigungsproblems.
- Der Prozeß der Kapitalintensivierung, der Teil des ständigen Strukturwandels ist, auch Teil der defensiven Antwort auf die genannten Herausforderungen (lohngetriebene Substitution von Arbeit durch Kapitalgüter, wo diese von steigenden Lohnkosten weniger verteuert werden als andere Güter), hat zwar beschäftigungspolitisch nicht in jedem Fall Einwände gegen sich. Beim Bau der vermehrt benötigten Kapitalgüter haben die alten Industrieländer ihre Position im Standortwettbewerb eher gut behauptet, so dass *insoweit* bei der Kapitalintensivierung im ganzen nichts an Beschäftigung verloren geht. Zweierlei ist jedoch zu bedenken. Insoweit das Ausland auch bei Kapitalgütern das günstigere Angebot

hatte, was immer öfter der Fall war, wurde die Substitution von (inländischer) Arbeit durch (ausländische) Kapitalgüter zu einem Teil der Verdrängung inländischer Produktion und Beschäftigung durch ausländische. (Man klage freilich nicht den Falschen an: Die Kapitalintensivierung selbst ist immer, und also auch in diesem Fall, in dem sie Antwort auf einen inländischen Kostennachteil ist, ein Weg der Sicherung einer – reduzierten – Beschäftigung im Inland). Außerdem geht es bei der Kapitalintensivierung meistens um einen Prozeß, bei dem letztlich einfache Arbeit durch qualifizierte Arbeit ersetzt wird; denn die Kapitalgüterindustrie ist ein Wirtschaftsbereich, in dem einfache Arbeit unterdurchschnittlich anfällt. Und dies ist kein harmloser Aspekt. Die hohe Arbeitslosigkeit im Bereich der wenig qualifizierten Kräfte ist ein Problemfeld, auf dem sich Fehlentwicklungen der Lohnpolitik mit Fehlentwicklungen der staatlichen Sozialpolitik in unheilvoller Weise verschlungen haben. (Siehe hierzu das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats "Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit", 2002.)

- Über den offiziellen Markt gehende Dienstleistungen haben es besonders schwer.
- o Zu überwinden ist eine immer höher gewordene Hürde in Gestalt der staatlichen Abgabenlast. Aufgrund von Steuern und steuerähnlichen Sozialabgaben muss einer für eine Dienstleistung im allgemeinen das Dreifache, in vielen Fällen das Vierfache (oder sogar noch mehr) dessen bezahlen, was er netto verdient, wenn er selbst diese Dienstleistung (als Beschäftigter eines Dienstleistungsunternehmens etwa) erbringt. Gegen diese Relation kommt die höhere Produktivität bei der professionellen Erbringung von Dienstleistungen nur allzu oft nicht an, mit der Folge, dass man etwas selber macht, auch wenn eigentlich Arbeitsteilung angezeigt wäre.

- Das Selbermachen wird durch die Technisierung der privaten Haushalte immer leichter.
- Die abgabenfreie Schattenwirtschaft ist für denjenigen, der bezüglich der illegalen Vermeidung von Steuern und Sozialabgaben hinreichend robust ist, eine Alternative, die im Bereich der Dienstleistungen viel leichter zugänglich ist als im Bereich der Warenproduktion.

8 Ob ein Land im internationalen Wettbewerb auf die Verliererstraße gerät oder nicht, wird nach verbreiteter, wenngleich irriger Meinung weniger von den Löhnen als vielmehr davon bestimmt, ob es nachhaltig zu erheblichen (realen) Wechselkursänderungen kommt. In den vergangenen drei Jahrzehnten ist das zwar immer wieder der Fall gewesen und hat gelegentlich enorme Anpassungsaufgaben mit sich gebracht, zumal es bei marktbestimmten Bewegungen der Wechselkurse, die meist solide Gründe haben, nicht selten zu schlimmen Übertreibungen kommt. Fahrlässig aber wäre es zu folgern, der beschäftigungspolitischen Verantwortung der Lohnpolitik werde durch das Geschehen an den Devisenmärkten gleichsam der Boden entzogen, etwa nach dem Muster: Was nutzt denn lohnpolitische Zurückhaltung, wenn eine anschließende Aufwertung der Währung den Gewinn an Wettbewerbsvorteilen nicht nur zunichte macht, sondern sogar in einen Nachteil verkehrt. Tatsächlich gibt es an den guten Wirkungen einer zurückhaltenden Lohnpolitik grundsätzlich keinen Zweifel.

Wechselkursänderungen, die nicht bloß internationale Inflationsunterschiede ausgleichen, reflektieren von den Finanzmärkten her die veränderte Einschätzung eines Wirtschaftsstandorts und internationalisieren einen Teil der positiven respektive negativen Wirkungen bei Produktion und Beschäftigung, die mit einer solchen Neueinschätzung einhergehen. Einen Teil! Angenommen, die Neueinschätzung des Wirtschaftsstandorts werde ausgelöst durch eine Lohnpolitik, die eine Senkung des Kostenniveaus zuwege bringt. Eine solche Lohnpolitik macht ein Mehr an Investitionen, Produktion und Beschäftigung

rentabel. Ihren Lohn in Gestalt eines Gewinns an Beschäftigung erhält sie in jedem Falle. Sie erhält ihn auch dann, wenn sich das Ausland vermittels eines Kapitalzustroms an der Nutzung der verbesserten Investitionsbedingungen beteiligt und über den zugehörigen realen Transfer einen entsprechenden Teil der positiven Wirkungen auf Produktion und Beschäftigung bei sich anfallen läßt. Bewerkstelligt wird der Realtransfer von den gleichzeitig induzierten Wechselkursveränderungen – im Beispielfall wäre das eine Aufwertung - , die durchaus beträchtlich ausfallen können. Die Teilhabe des Auslands bedeutet zudem nicht brutto für netto einen Abzugsposten. Ohne den Kapitalzufluss würde die Ausweitung der Investitionen im Inland im ganzen geringer sein und damit auch die positive Wirkung auf Produktion und Beschäftigung, die bei der Nutzung der neuen Anlagen im Inland entsteht.

Im Übrigen: Seit Beginn der Europäischen Währungsunion stellt sich die Frage, inwieweit die Verantwortung der Lohnpolitik für die Beschäftigungsentwicklung durch wechselkursseitig bestimmte Veränderungen der internationalen Wettbewerbsbedingungen relativiert wird, für das einzelne Land der Währungsunion nicht mehr. Es kann die Wechselkurse der Währungsunion nicht eigenständig beeinflussen. Die nationale Lohnpolitik hat die Wechselkurse zu nehmen, wie sie sind, manchmal hilfreich, manchmal störend, und muß darauf antworten wie auf andere bedeutsame Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Daten auch.

- 9 Noch immer nicht aus der Welt ist eine weitere irri- ge Vorstellung, nämlich die, eine einigermaßen allgemeine Erhöhung der Arbeitskosten könnte von den Unternehmen in ihren Verkaufspreisen überwältigt werden. Dieser Einwand gegen die beschäftigungspolitische Verantwortung der Lohnpolitik war nie stichhaltig und ist es heute noch weniger als früher. Nur insoweit die Geldpolitik der Zentralbank eine Erhöhung des allgemeinen Preis- und Lohnniveaus durch eine Zunahme der Geldmenge möglich macht, können Unternehmen davon ausgehen, dass eine vollständige Überwälzung von Kostenerhöhungen, die mehr oder weniger alle Unternehmen treffen, realisierbar ist. Zudem hätten sie zu erwarten, dass die Gewerkschaften darauf mit zusätzlichen Lohnforderungen reagieren. Es drohte eine Lohn-Preis-Spirale. Schon unter der Regie der Deutschen Bundesbank war die Vorstellung, ein solcher

Ablauf werde geldseitig alimentiert, nicht fundiert. Unter der Herrschaft der Europäischen Zentralbank, die sich nicht nach den Verhältnissen in einem einzelnen Land richten kann, ist sie abwegig. Außerdem hat es in der Europäischen Währungsunion nichts mehr mit der Wirklichkeit zu tun, sich vorzustellen, eine Lohnrunde verändere das Kostenniveau aller Konkurrenten etwa in der gleichen Weise. Kurz: Eine Erhöhung der Arbeitskosten kann im allgemeinen nicht vollständig überwältigt werden, sondern vermindert die Gewinne und die für Investitionen so wichtigen Gewinnerwartungen.

- 10 Die beschäftigungspolitische Bedeutung der Lohnpolitik hat man sich nicht nur einzelwirtschaftlich, also anhand der Marktzusammenhänge, zu vergegenwärtigen, sondern auch über eher gesamtwirtschaftlich zu identifizierende Zusammenhänge. Die Basisüberlegung ist einfach und knüpft am Einzelwirtschaftlichen an: Arbeitslosigkeit könnte verringert werden, wenn die Löhne als Folge des Angebotsüberhangs am Arbeitsmarkt weniger stark steigen oder sogar sinken. Als Folge davon verbesserten sich die Gewinnerwartungen im Inland, die Wachstumsrate des Kapitalstocks nähme zu, inländische Arbeitsplätze würden neu entstehen, die Arbeitslosigkeit ginge zurück, und man mag auf eine gesunde – selbsttragende – gesamtwirtschaftliche Wachstumsdynamik rechnen. Wird hingegen ein viel zu hoch gewordenes Niveau der Löhne – und damit der Arbeitskosten – hartnäckig verteidigt, so muss man befürchten, die Abschwächung der Investitionsneigung, die Primärfolge der zu hohen Löhne ist und mit sich bringt, dass weniger Arbeitsplätze geschaffen werden, als man für einen hohen Beschäftigungsstand braucht, werde sich verselbständigen. Die Abwärtsbewegung bei den Investitionen würde dann zu einem Prozess, der sich selbst trägt und antreibt; der gesamtwirtschaftliche Kapitalstock würde immer unzureichender, die Arbeitslosenquote immer größer. Das ist das, was wir als nachhaltige Abschwächung der Wachstumsdynamik einer Volkswirtschaft kennen, als den unerhört bedrückenden Vorgang, der sich so schwer umkehren läßt und deshalb die Menschen ratlos macht, selbst Fachleute.
- 11 Die beschäftigungspolitische Bedeutung der Lohnpolitik liegt nicht nur darin, dass sie über nachhaltige Lohnveränderungen die Entwicklung des Kosten-

niveaus in der Volkswirtschaft wesentlich bestimmt, stärker als jeder andere Faktor. Ihre Bedeutung liegt daneben in dem Einfluss, den sie auf die Flexibilität am Arbeitsmarkt nimmt, besser sogar: auf die Flexibilität in der Arbeitswelt. Flexibilität der Unternehmen beim Einsatz und der Bezahlung von Arbeitskräften ist selbst ein Faktor, der das Niveau der effektiven Kosten mit bestimmt. Aber sie ist womöglich noch bedeutsamer mit ihrem Einfluss auf das Risiko, das zu übernehmen ein Investor wagen muss. Ob eine Investition eine Fehlinvestition wird oder sich am Ende als erfolgreich erweist, hängt wesentlich davon ab, wie flexibel die Menschen, die mit der Nutzung einer Produktionsanlage zu tun haben, reagieren, wenn es unterwegs Schwierigkeiten gibt. Sind sie bereit, ihre Lohnansprüche temporär zurückzunehmen, bereit, sich verstärkt, länger und zu ungewohnten Zeiten abzumühen, wenn der Erfolg des Unternehmens, zu dem sie gehören, dies verlangt? Abstrakter gesprochen: Ein Investor, der mit hoher Problemlösungskapazität des Betriebs, in den er investiert, rechnen darf, mag seine Investition für halb so riskant halten als einer, der es mit Menschen zu tun hat, die in jedem Falle unachgiebig auf Ansprüchen beharren (müssen), die kollektive Verträge oder Gesetze ihnen verbürgen (wenn nicht aufzwingen). In diesem Sinne gilt Flexibilität am Arbeitsmarkt heute international als einer der erstrangigen Standortfaktoren.

Die Flexibilität, die Nachgiebigkeit von Regeln, die beim Einsatz und der Bezahlung von Arbeitskräften zu beachten sind, hat noch eine dritte Dimension. Es geht um den Spielraum des Einzelnen – nicht des einzelnen Unternehmens –, sich zu helfen, wenn die gegebenen Regeln seine Erwerbschancen zu stark beschränken. Davon ist noch zu reden.

- 12 Die Wirtschaftspolitik und die Sozialpolitik, namentlich letztere, haben seit den siebziger Jahren eher die Arbeitslosigkeit stabilisiert als die Beschäftigung.
 - Der Ausbau des Sozialstaats erreichte ein Ausmaß, der diesen schließlich unbezahlbar werden ließ. Statt ihn rechtzeitig ausrei-

chend zurückzubauen, ließ man zu, dass er mehr und mehr die finanziellen Mittel absorbierte, die für eine ordentliche Erfüllung der klassischen Staatsaufgaben gebraucht wurden und für die gebotene Pflege der Voraussetzungen für wirtschaftliche Dynamik unentbehrlich waren. Die unzureichende Sorge für die öffentliche Infrastruktur, für Bildung und Ausbildung, Forschung und Entwicklung sowie der unaufhörliche Anstieg der Sozialabgaben setzten einen Teufelskreis in Gang, dessen Gefährlichkeit zunächst auch dann noch unterschätzt wurde, als man nach und nach begann, seiner inne zu werden und Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

- Mit der Abschwächung der Wachstumsdynamik der Volkswirtschaft wurde die Expansion der Sozialausgaben immer mehr eine Expansion aufgrund steigender Arbeitslosigkeit. Zumal der Sozialstaat nicht bloß hinnehmend reagierte. Lange Zeit antwortete er auf die steigende Arbeitslosigkeit mit Neuregelungen der sozialen Sicherung, die den Anteil des Staates am Unterhalt der Arbeitslosen (einschließlich der vorzeitig in den Ruhestand oder in die Umschulung Geschickten) immer weiter erhöhten, statt diese Kosten ganz überwiegend dort zu lassen, wo sie hingehören: Dort also, wo der Konnex zum Handeln derjenigen, die beschäftigungspolitisch die größte Verantwortung tragen, den Tarifvertragsparteien, einigermaßen eng ist, bei der Arbeitslosenversicherung nämlich. Denn diese ist von denen zu finanzieren, die Beschäftigung behalten. Der Selbstverwaltungsgedanke der Arbeitslosenversicherung, der ein Selbstverantwortungsgedanke sein sollte, wurde ausgehöhlt statt gestärkt. Indem eine unverzichtbare Rückkopplung geschwächt wurde, verlor die Arbeitsmarktordnung an Balance.

- Seit Jahrzehnten versprechen Spitzenpolitiker immer wieder, die Arbeitslosigkeit erfolgreich zu bekämpfen. So richtig es ist, dass für Rahmenbedingungen, die guter wirtschaftlicher Dynamik günstig sind, der Staat in der Pflicht ist, so wichtig ist es, die Verantwortung für den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf den

Arbeitsmärkten nicht von den Schultern derer zu nehmen, die die Preise auf diesen Märkten aushandeln. Gegen den Grundsatz, dass die Verantwortungsteilung in dieser Hinsicht absolut klar sein muß, damit jeder seine Verantwortung auch wahrnimmt, ist ständig verstoßen worden.

- 13 Bei allen Einräumungen, die zugunsten der Bedeutung anderer Faktoren zu machen sind, wäre es unvernünftig zu leugnen, dass das Lohnniveau in Deutschland zu hoch, die Lohnstruktur falsch und die Flexibilität der Regeln, nach denen sich Einsatz und Bezahlung von Arbeitskräften richten, unzureichend ist. Drei Jahrzehnte Zunahme der Arbeitslosigkeit – über die konjunkturellen Schwankungen hinweg – lassen keinen anderen Schluss zu als den, dass das Regelwerk, nach dem in Deutschland Tariflöhne, die faktisch Mindestarbeitsentgelte sind, und sonstige tarifgebundene Arbeitsbedingungen festgelegt werden, versagt hat. Zu bedenken ist freilich: Störungen eines Systems von Institutionen von den Randbedingungen her, im besonderen aufgrund eines störenden Staatsverhaltens, können für ein Versagen des Systems ebenso bedeutsam sein wie Fehler, die in den Institutionen selbst begründet sind.

B. Die Tarifautonomie heutiger Ausprägung ist nicht unantastbar

- 14 Die Tarifautonomie beruht rechtlich auf dem in Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes verankerten Grundrecht der Koalitionsfreiheit. Dort heißt es: „Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet.“

Dieser Grundsatz wird durch das Tarifvertragsgesetz konkretisiert und durch die Rechtsprechung so ausgelegt, dass Gewerkschaften und Arbeitgeber(verbände) die Arbeitsbedingungen ihrer Mitglieder verbindlich aushandeln können. Sie genießen dabei Autonomie in dem Sinne, dass Staatseingriffe im wesentlichen ausgeschlossen sind. Ausnahmen sind unter anderem die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen, die vom Arbeitsminister grundsätzlich im Einvernehmen mit den Spitzenorganisationen der Tarifvertragsparteien verfügt werden kann, und die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen unter gesetzlich festgelegten Voraussetzungen. In Deutschland wird die Tarifautonomie überwiegend durch den Abschluss von Flächentarifverträgen ausgeübt. Das sind Tarifverträge, die im Prinzip – flächendeckend – für alle Unternehmen einer Branche in einem Tarifgebiet, oft ist es effektiv die gesamte Bundesrepublik, gelten. Die Gewerkschaften haben das Recht, ihre Ziele durch Streiks durchzusetzen, die Arbeitgeber können durch Aussperrung reagieren.

- 15 Anders als auf den Gütermärkten können im Rahmen der Tarifautonomie auf den Arbeitsmärkten also Kartelle von Anbietern und Nachfragern gebildet werden. Diese Ausnahme vom Kartellverbot, wie es auf den Gütermärkten gilt, wird in erster Linie damit begründet, dass sich auf einem wettbewerblich geprägten Arbeitsmarkt der einzelne Arbeitnehmer gegenüber dem Arbeitgeber in einer Situation der strukturellen Unterlegenheit befinde. Dies führe in der Tendenz zu einer Benachteiligung der Arbeitnehmer. Das Recht zur Bildung von Gewerkschaften soll dazu dienen, die strukturelle Unterlegenheit des einzelnen Arbeitnehmers durch kollektives Handeln auszugleichen. Wenn die Arbeitnehmer durch eine überbetriebliche Gewerkschaft vertreten werden, befindet sich umgekehrt der einzelne Arbeitgeber in einer schwächeren Verhandlungsposition. Er kann durch einen Streik wirtschaftlich schwer verletzt und daher schon durch die Androhung eines Streiks leicht genötigt werden, einer Tarifforderung nachzugeben. Wer Investitionen vorgenommen hat, die auf kurze Sicht irreversibel sind, dessen Reaktionsfähigkeit ist beschränkt. Zudem: Verliert ein Unternehmen im Falle eines Streiks einen großen Teil seiner Kunden an die nicht bestreikte Konkurrenz, so geht es schnell um die Überlebensfrage. Schutz bietet dann ein Arbeitgeberverband.
- 16 Die Verhandlungssituation zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden wird oft als Beispiel für die Marktform eines bilateralen Monopols zweier einander gegenüberstehender Kartelle dargestellt. Dabei stellt sich leicht die Vorstellung ein, dass die Verhandlung über die Höhe des Lohns und anderer Arbeitsbedingungen einem Nullsummenspiel vergleichbar sei, durch das lediglich die Verteilung des erwarteten – gleichsam als vorgegeben erwarteten – Produktionsergebnisses geregelt werde. Der Gewinn des einen ist der Verlust des anderen. Je höher der Tariflohn, desto günstiger für die Arbeitnehmer und desto ungünstiger für die Arbeitgeber. Nimmt man dann noch die gängige Unterstellung hinzu, typischerweise seien beide Partner in diesem bilateralen Monopol gleich mächtig, so ist man rasch bei einer das ganze Arrangement verharmlosenden Prognose: Eine Verteilungsänderung, die gesamtwirtschaftlich einen hohen Beschäftigungsstand gefährde, werde es aufgrund des insoweit verlässlichen Widerstands der Arbeitgeber, die ihre

Gewinnchancen verteidigen, nachhaltig niemals geben. Eine solche Deutung ist jedoch nicht viel mehr als Schönrederei. Von einem Nullsummenspiel kann keine Rede sein. Die Vereinbarungen der Tarifvertragsparteien beeinflussen in erheblichem Maße das Wohlergehen Dritter. Bei zu hohen Löhnen werden Menschen arbeitslos oder bleiben es. Diese verdienen dann nicht ein bisschen weniger, sondern im Prinzip gar nichts. Auch die Vorstellung vom Machtgleichgewicht ist eine Chimäre, oder sie ist die Antwort auf eine Frage, die sich so gar nicht stellt. Wenn es darum geht, welches Ergebnis die "Brüder im Kartell" typischerweise hervorbringen werden, muss man auf die Kartellierungsinteressen zurückgehen.

- 17 Die Gewerkschaften als Arbeitnehmerorganisationen sind Kartelle zur Ausschaltung eines Lohnunterbietungswettbewerbs der Arbeitnehmer im Wettstreit um knappe Arbeitsplätze. Soweit sie den Wettbewerb von Außenseitern ausschalten können, sind die Gewerkschaften in der Lage, den Arbeitgebern Löhne abzunötigen, die über den markträumenden Löhnen liegen – mit der Folge, dass Arbeitslosigkeit entsteht oder fortdauert. Das Druckmittel dabei ist der Streik. Oft reicht, wie erwähnt, die Streikdrohung. In den Gewerkschaften sind die Mitglieder dominant, die einen Arbeitsplatz haben. Arbeitslose sind meist nicht Mitglied der Gewerkschaft, und wenn sie es sind, haben sie doch bei den wichtigsten Entscheidungen – über einen Streik oder dessen Beendigung – kein Mitwirkungsrecht. Das Kartellinteresse richtet sich auf hohe Löhne, allerdings nicht auf die maximal möglichen Löhne. Auf Beschäftigte, die im Falle sehr hoher Tarifabschlüsse von Arbeitslosigkeit bedroht sind oder sich davon bedroht sehen, muss die Gewerkschaft Rücksicht nehmen, wenn deren Anzahl groß wird und deshalb die Streikbereitschaft des Kollektivs wesentlich beeinträchtigt ist. So kann man sagen: Die fortdauernde Massenarbeitslosigkeit berührt das Kartellinteresse von Gewerkschaften direkt nicht und die ständige Zunahme der Arbeitslosigkeit auch nicht, soweit die Zunahme nicht ein Maß erreicht, das zu viele Gewerkschaftsmitglieder ängstigt. Dies erklärt, warum weder eine hohe Arbeitslosigkeit noch das Hin-zukommen weiterer Arbeitsloser Gewerkschaften davon abhalten, Löhne weiter zu steigern, die sie besser senken würden. Die Arbeitslosigkeit steigt

immerfort – in Schritten, die hinreichend klein sind und gelegentlich durch eine Gegenbewegung unterbrochen werden, so dass die meisten Menschen, denen es weiter gut geht und die sogar einen Vorteil aus der leidvollen Herausdrängung eines Teils ihrer Kollegen haben, davon abgehalten werden, das ganze System in Frage zu stellen.

- 18 Die Arbeitgeberverbände sind Kartelle zur Bildung von Gegenmacht, mit der sich die Macht streikbereiter Gewerkschaften egalisieren lässt. Neben der Solidarität in Streikfällen ist die Ausschaltung des Interesses einzelner Unternehmer(gruppen), sich Wettbewerbsvorteile zu verschaffen, indem sie Arbeitskräfte zu niedrigeren Löhnen gewinnen als ihre Konkurrenten, der zweite Pfeiler, der ein Arbeitgeberkartell trägt. Ein Arbeitgeberverband ist schon wegen dieser beiden Pfeiler prinzipiell nicht interessiert an einer größeren Differenzierung der Tariflöhne, etwa interregional, auch dann nicht, wenn eine solche Differenzierung an sich marktgerecht wäre. Erst wenn eine unzureichende Differenzierung den Zusammenhalt des Verbandes gefährdet, mildert sich diese Differenzierungsfeindlichkeit.

Dass es Arbeitgeberkartelle gibt, und zwar durchaus machtvolle, liegt auch im Interesse der Gewerkschaften. Ohne Arbeitgeberverbände hätten sie keinen Partner, mit dem zusammen sie das Problem der Außenseiterkonkurrenz unter Kontrolle halten können.

Das Kartellinteresse der Arbeitgeber richtet sich auf Mindestlöhne, mit denen die allermeisten Verbandsmitglieder leben können. Eine Differenzierung der Effektivlöhne über den Markt bleibt zugelassen, soweit sie sich oberhalb der Tariflöhne abspielt. Mit einem Lohntarifvertrag kann ein Arbeitgeber leben, wenn er bei Arbeitskosten, wie sie sich aus ihm ergeben, seine Altinvestitionen zurückzugewinnen erwarten kann und auch Anschlussinvestitionen im Inland, namentlich solche, bei denen Vorteile des Verbunds mit Altanlagen zu Buche schlagen, Gewinn versprechen. Das Kartellinteresse schließt ein Interesse an Streikvermeidung ein, weil Streiks hohe Kosten verursachen (Produktionsausfälle etc.). Die Streikkosten sind ganz überwiegend Einmal-

kosten. Das Interesse, sie zu vermeiden – durch eine etwas größere Lohnsteigerung, als man sie im Falle größerer Streikbereitschaft zugestehen müsste –, ist deshalb einseitig mit dem Interesse an einer Verteidigung der Chance, die Altinvestitionen bestmöglich zu verwerten, mindestens die Ausgaben für die Produktion mit alten Anlagen zu decken, verknüpft. Hinzukommt, dass Zugeständnisse an der Lohnfront alte Produktionsanlagen nur noch im Maße ihrer Restlebenszeit treffen. Für Neuinvestitionen hingegen wird kaum etwas gewonnen, wenn man einen Streik hier und heute vermeidet, viel aber durch die Inkaufnahme eines Streiks, soweit damit ein nennenswert moderaterer Tarifabschluss zu erkämpfen ist.

Beschäftigungspolitisch fatal ist, dass das langfristige Interesse an der Verteidigung guter Investitionsbedingungen für die Zukunft anscheinend immer weniger zum Zuge kommt gegenüber dem kürzerfristigen Interesse an der Erhaltung der Quasirenten aus Altinvestitionen, das heißt, gegenüber dem Interesse an der Chance, mit alten Produktionsanlagen, deren Anschaffungskosten versunkene Kosten sind, noch Geld verdienen zu können. Dies hat einen einleuchtenden Grund. Bei Neuinvestitionen kommen die Standortalternativen ins Spiel, die sich einem Investor im Ausland bieten, und diese sind in immer mehr Fällen zumindest gleichwertig geworden, offenbar selbst dort, wo es in Deutschland noch gewisse Verbundvorteile von Anschlussinvestitionen gibt. So gestehen die Arbeitgeber Lohnerhöhungen zu, die sie verweigern sollten, verteidigen durch Vermeidung eines Streiks und damit der Streikkosten die Chance, mit ihren alten Produktionsanlagen noch Überschüsse erzielen und die Arbeitsplätze an ihnen eine Zeitlang sichern zu können, und nehmen sich im Übrigen vor, allfällige Neuinvestitionen im Ausland vorzunehmen.

- 19 Man könnte meinen, das Schwächerwerden des Arbeitgeberinteresses, gute Investitionsbedingungen in Deutschland zu verteidigen, führe zu einem Erstarren des Gewerkschaftsinteresses hieran, weil ja die Nachhaltigkeit der Beschäftigungschancen ihrer Mitglieder Schaden nimmt, wenn Lohnsteigerungen Neuinvestitionen in großer Breite in Frage stellen. Das ist wohl

tendenziell auch so. Aber offensichtlich nicht in ausreichendem Maße, was nicht überraschen darf. Gewerkschaften handeln nach dem Gesetz, nach dem sie angetreten sind (und ihre Mitglieder gewonnen haben, die Beiträge zahlen), und das heißt im allgemeinen, sie setzen mindestens die Lohnsteigerungen durch, die von den Arbeitgebern gerade noch zugestanden werden, ohne dass es zum Streik kommt. Aus Gründen des langfristigen Beschäftigungsinteresses der Arbeitnehmer weniger zu verlangen und auf weniger zu beharren, setzt bezüglich des Bedrohtseins der Arbeitsplätze durch einen von zu hohen Löhnen veranlaßten Ausfall von Reinvestitionen eine Klarheit voraus, die meist nicht gegeben ist.

- 20 Streiks kann man als überholte Form des Tarifstreits ansehen. Etwa so: Man braucht Streiks praktisch nicht. Nichts, was in den vergangenen Jahrzehnten in Deutschland durch Streik erstritten worden ist, würde man vermissen, gäbe es das Erstrittene nicht. Das Recht zum Streik mag stehen bleiben – und damit die Streikdrohung -, wie in der Schweiz, wenn man denn das Privileg zum Bruch des Arbeitsvertrages so oft in Anspruch nimmt wie dort, nämlich gar nicht. So hart muss das Urteil nicht ausfallen. Irrig wäre aber die Vorstellung, ohne Streiks gäbe es so gut wie keine allgemeinen Lohnerhöhungen. Das normale Interesse eines Unternehmens liegt nicht bei Lohnerhöhungen von Null, oder gar bei Lohnsenkungen. Für effiziente Unternehmensführung ist Sorge um eine gute Belegschaft vom allerersten Rang. Und das ist wörtlich gemeint. Guten Arbeitskräften kommt man nicht mit dem Ansinnen von Lohnsenkungen, wenn es nicht ganz unumgänglich ist. Der Streik als Relikt des Klassenkampfes reflektiert das Bewußtsein einer Zeit, als der Gegensatz der Interessen von Arbeit und Kapital als fundamental angesehen wurde. Heute ist die Komplementarität von Arbeit und Kapital auch als Gemeinsamkeit der Interessen fast überall mit Händen zu greifen. Der Unternehmer, der in Deutschland investiert hat – und wieder investieren soll -, und seine Belegschaft stehen zusammen im globalen Wettbewerb. Rar sind die Fälle geworden, in denen man seine Meinungsverschiedenheiten und Interessengegensätze, die es selbstverständlich weiterhin gibt, mit kriegerischen Mitteln

austragen muß, also in der Weise, dass festgestellt wird, wer dem anderen den größeren Schaden zufügen kann.

- 21 Die Tarifautonomie beruht auf dem Grundsatz der Neutralität des Staates. Von solcher Neutralität kann seit langem keine Rede mehr sein. Der Staat hält sich zwar aus Tarifverhandlungen heraus. Schon wenn er einmal riskiert, zur Vernunft zu mahnen, lässt er sich rasch zur Ordnung rufen. Umgekehrt hat er jedoch zugelassen, nein, hat er dafür gesorgt, dass der größte Teil der Folgekosten von Arbeitslosigkeit bei ihm abgeladen wird. Das verstieß gegen einen fundamentalen Grundsatz: Die Tarifvertragsparteien haben für den Unterhalt der Menschen aufzukommen, die sie arbeitslos machen. Man muss dies systemtheoretisch ganz klar sehen: Das Entstehen und Fortbestehen von Arbeitslosigkeit ist das Risiko, mit dem die Tarifvertragsparteien umzugehen haben. Und genau dieses Risiko, das zu tragen die autonomen Gruppen bei der Wahrnehmung ihres Machtprivilegs gehörig in die Schranken weisen muss und erst dadurch legitimieren kann, hat der Staat zum allergrößten Teil auf sich genommen. Das konnte nicht gut gehen, und es ist nicht gut gegangen.

- 22 Nötig ist eine Reform der Arbeitsmarktordnung, die den Schutz des Interesses der Arbeitslosen und der von Arbeitslosigkeit Bedrohten stärkt, was unter den gegebenen Umständen nur heißen kann: die den Schutz der Kartellinteressen schwächt, sei es der Kartellinteressen auf Seiten der Arbeitnehmerorganisationen, sei es der Kartellinteressen auf Seiten der Arbeitgeberverbände.

- 23 Die Macht der Kartelle am Arbeitsmarkt weniger schützen muss nicht bedeuten, dass man Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes, also das Grundrecht auf Koalitionsfreiheit, antastet. Es bedeutet aber sehr wohl, bei der Auslegung dessen, was dieser Artikel schützt, mehr als in der Vergangenheit darauf Bedacht zu nehmen, dass die Arbeitsmarktkartelle nicht das Gemeinwohl vertreten, sondern partikulare Interessen. Diese durch die Koalitionsfreiheit geschützten Organisationen gebrauchen ihre Macht eher typischerweise denn

bloß in Randfällen in einer Weise, die den Menschen, die an den partikularen Interessen der Kartelle nicht teilhaben, einen wesentlichen Teil ihrer - individuellen Freiheitsrechte nach Artikel 2 Absatz 1, aber auch nach Artikel 12 Absatz 1 Grundgesetz abschneidet, wenn schon nicht formell, so doch materiell.

In den Jahrzehnten, in denen in Deutschland wie anderwärts die heute gängige Auslegung der Koalitionsfreiheit am Arbeitsmarkt gewachsen ist, hat die Besorgnis, die Koalitionsfreiheit könnte in Konkurrenz zu den individuellen Freiheitsrechten stehen, so gut wie keine Rolle gespielt. Die herrschende Meinung war vielmehr, Arbeitnehmer könnten ihrer „strukturellen Unterlegenheit“ wegen im wichtigen Lebensbereich des wirtschaftlichen Erwerbs ihre individuellen Freiheitsrechte (nach Artikel 2 und 12) materiell nur ausreichend ausüben, wenn sie zuvor die in Artikel 9 Absatz 3 garantierte Koalitionsfreiheit in Anspruch genommen haben. Hier muss man umdenken, in Zeiten dauerhafter Massenarbeitslosigkeit zumal. Wenn millionenfach Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit Bedrohte durch Tarifverträge mehr als vorübergehend daran gehindert werden, Möglichkeiten des wirtschaftlichen Erwerbs zu Bedingungen, die sie für ausreichend halten, wahrzunehmen, so greifen diese Verträge tief in ihre Freiheitsrechte ein. Dass die dafür ursächliche und insoweit problematische Durchsetzung partikularer Kartellinteressen unter dem Schutz des Ewigkeitsversprechens der Grundrechtsgarantien steht, kann man, auch wenn es um den Arbeitsmarkt geht, ausschließen.

C. Die künftige Arbeitsmarktordnung muss flexiblem Verhalten des Einzelnen, der Belegschaft, des Unternehmens weit geöffnet sein.

- 24 Vor dem Hintergrund der in den beiden voranstehenden Teilen dieses Gutachtens dargelegten Vorstellungen befürwortet der Beirat eine durchgreifende Flexibilisierung des rechtlichen Rahmens, der auf den Märkten für abhängige Arbeit besteht. Im Hinblick auf die Tarifautonomie hält er für dringend,
- dass es künftig Öffnungsklauseln für Tarifverträge von Gesetzes wegen gibt, am besten Klauseln, die eine unbedingte Öffnung vorsehen,
 - dass die rechtlichen Voraussetzungen für eine wesentlich erweiterte Anwendung des sogenannten Günstigkeitsprinzips geschaffen werden,
 - dass die Tarifgebundenheit des Arbeitgebers, der aus seinem Verband austritt, zeitlich beschränkt wird,
 - dass die Möglichkeit, Tarifverträge für allgemeinverbindlich zu erklären, zumindest eng begrenzt wird,
 - dass die Tarifgebundenheit bei „Rechtsnormen nach § 3 Absatz 2 Tarifvertragsgesetz“ beseitigt wird.

I. DIE ÖFFNUNG DER TARIFVERTRÄGE VON GESETZES WEGEN

1. Der geltende Rahmen

- 25 Im Rechtsrahmen kommen bislang nur tarifvertragliche Öffnungsklauseln vor, die Betriebsrat und Arbeitgeber in die Lage versetzen, ergänzende Betriebsvereinbarungen zu treffen. Die ergänzenden Betriebsvereinbarungen gelten dann unmittelbar und zwingend zu Gunsten und zu Lasten sämtlicher Betriebsangehörigen, gleichgültig ob diese gewerkschaftlich gebunden sind oder nicht – so das Betriebsverfassungsgesetz. Auf diese Weise kann im Einvernehmen von Unternehmensleitung und Betriebsrat Flexibilität erreicht werden. Lange Zeit war die Bundesregierung bereit, ganz auf diesen Weg einer Selbstregulierung der Wirtschaft zu setzen. In der Koalitionsvereinbarung der gegenwärtigen Regierungsparteien heißt es im Abschnitt Modernisierung des Arbeitsrechts in drängender Sprache: "Die Zukunftsfähigkeit des Flächentarifvertrages setzt voraus, dass neue und differenzierte betriebliche Anforderungen berücksichtigt werden können. Hier sind die Tarifvertragsparteien gefordert."
- 26 In der Praxis ist manches geschehen. Die Tarifvertragsparteien setzen an zwei Stellen an, um betriebliche "Bündnisse für Arbeit" zu ermöglichen. Im Vordergrund stehen Öffnungsklauseln, die sich auf die Arbeitszeit beziehen. Sie können die Verlängerung oder Verkürzung der Arbeitszeit betreffen oder einen Korridor zugelassener Arbeitszeit definieren, der dem erwarteten Schwanken der betrieblichen Auftragslage Rechnung trägt. Weniger verbreitet sind Öffnungsklauseln, die sich auf die Arbeitsentgelte beziehen. Immerhin dürfen in einigen

Branchen die Tariflöhne unterschritten werden, sofern dies Entlassungen verhindert. Die Bandbreite der vorkommenden Klauseln ist groß. Sie reicht von Klauseln für Härtefälle und Kleinbetriebe, die, werden ihre Bedingungen erfüllt, den Unternehmen eine Minderlohnzahlung erlauben, über Einstiegstarife bis hin etwa zu Regelungen, die für Sonderzahlungen, zum Beispiel das Weihnachtsgeld oder ein zusätzliches Monatsgehalt, eine erfolgsabhängige Ausgestaltung zulassen oder selbst vorsehen. Vielfach unterliegt die Anwendung einer Öffnungsklausel einem Zustimmungsvorbehalt der Tarifvertragspartner.

- 27 Diese Entwicklung ist insgesamt positiv zu sehen. Sie geht aber nicht weit genug. Wichtige Branchen wie beispielweise die Bauindustrie und der Einzelhandel in Westdeutschland unterliegen ohne jede Auflockerung den Zwängen der Tarifverträge.¹ Gibt es Öffnungsklauseln, so werden sie nicht einmal immer ohne Vorbehalt in Anspruch genommen. Das gilt besonders für Härteklauseln. Die Schwierigkeiten, in die ein Unternehmen geraten ist, werden in schädlicher Weise öffentlich, wenn es sich Erleichterung bei den Lohnkosten nur nach Selbstentblößung erhoffen kann. Bei den Zustimmungsklauseln ist zudem nicht kalkulierbar, in welchen Fällen die Gewerkschaft ihren Segen erteilt. Kleinere und mittlere Unternehmen scheuen sich auch, der Tarifgegenseite gegebenenfalls detaillierten Einblick in ihre Gewinn- und Verlustrechnung zu gewähren.
- 28 Die Vorstellung, tarifvertragliche Öffnungsklauseln seien der allein gangbare Weg hin zu mehr Flexibilität, hat vor allem zwei Argumente gegen sich:
- Die Interessenlage von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden steht einer konsequenten Nutzung dieser Möglichkeit, für mehr Flexibilität zu sorgen, entgegen. Gewerkschaften befürchten, dass ihre Tarifmacht eingeschränkt wird. Arbeitgeber befürchten, dass sich andere Unternehmen durch eine Senkung der Arbeitskosten einen Vorsprung im Wettbewerb verschaffen könnten.

¹ Zum 1. November 2003 tritt in der Bauwirtschaft eine unkonditionierte tarifvertragliche Öffnungsklausel in Kraft. Sie betrifft die Höhe des 13. Monateinkommens.

- Vertrauen in vereinbarte Öffnungsklauseln bedeutet Vertrauen in vernünftiges Verhalten der Beteiligten. Aber auch wenn die Menschen unvernünftig sind oder sich irren, sollte am Ende noch Erträgliches herauskommen, hier besonders für Arbeitslose Erträgliches.

2. Die unbedingte Öffnung von Gesetzes wegen

a. Zur Sache

- 29 Aus diesen Gründen tritt der Beirat dafür ein, den Tarifvertrag von Gesetzes wegen für eine flexible Anwendung zu öffnen. Am besten ist eine Öffnungsklausel, die inhaltlich nicht konditioniert ist. Für die Begründung einer Abweichung vom Tarifvertrag im konkreten Fall reicht dann aus, dass sie prinzipiell zulässig und in der vom Gesetz geforderten Form beschlossen worden ist. Dies schafft ein Maximum an Beweglichkeit und ermöglicht auf Betriebsebene die Entwicklung neuer Kontraktformen. Gleichzeitig entfallen all die Schwierigkeiten, die sich mit der rechtsstaatlich praktikablen Konditionierung solcher Öffnungsklauseln verbinden. Zu diesen Schwierigkeiten gehört, dass Gerichte über das Vorliegen der bedingenden Elemente einer bedingten Öffnungsklausel sinnvoll befinden müssen – und das oft gar nicht gut können.

Klarzustellen ist zweierlei: Für die Inanspruchnahme einer Öffnungsklausel, also für die Abweichung vom Tarifvertrag im konkreten Fall, kommt nur die freiwillige Vereinbarung im Sinne des Betriebsverfassungsgesetzes in Betracht. Andernfalls könnte die Einigungsstelle angerufen werden; das wäre keine sachgerechte Lösung. Und: Vereinbarungen aufgrund von Öffnungsklauseln ergänzen bestehende Tarifverträge oder weichen von ihnen ab. Die Öffnungsklausel bedeutet keine Ermächtigung, einen Tarifvertrag vollständig zu ersetzen.

30 Die Bindungskraft eines Tarifvertrages wird geschwächt, wenn dieser unter Abänderungsvorbehalt eines Einzelnen, eines Unternehmens samt seiner Belegschaft, gegebenenfalls des Betriebsrates, steht. Arbeitgeber stimmen Tarifverträgen häufig mit dem Vorverständnis zu, dass nicht nur sie dadurch gebunden werden, sondern in gleicher Weise alle Konkurrenten. Jedenfalls bei den Flächentarifverträgen ist das so. Entsprechendes gilt für die Arbeitnehmer. Dieser Kartelleffekt schwächt sich in einem System mit gesetzlichen Öffnungsklauseln notwendigerweise ab. Dem, der dies beklagt, kann man zunächst einmal entgegenhalten, dass genau diese Abschwächung der Kartellmacht gewollt ist. Flexibilität bei Kartellabreden bedeutet immer einen Schritt in Richtung von mehr Freiheit, von mehr Wettbewerb. Dies wird den Widerstand gegen hohe Tarifabschlüsse bei denjenigen Unternehmen stärken, die erhebliche Wettbewerbsnachteile daraus erwarten, dass andere Unternehmen sich mit ihrer Belegschaft auf niedrigere Löhne verständigen, und nicht erwarten, dass die eigene Belegschaft gegebenenfalls einen solchen Weg mitgeht. Es wird zugleich die Streikbereitschaft derjenigen Arbeitnehmer schwächen, die um ihren Arbeitsplatz fürchten, wenn eine hohe Tariflohnsteigerung nicht überall effektiv wird. Kurz, die Steigerung der tariflichen Mindestlöhne würde geringer ausfallen; eine größere Differenzierung der Effektivlöhne würde das teilweise auffangen. All das gehörte zum Gewollten.

31 Das Gewollte zu begründen, verlangt allerdings, dass möglichst genau aufgezeigt wird, wie das Element einer von Gesetzes wegen zugelassenen unkonditionierten Flexibilität bei der Anwendung von Tarifverträgen in die Tarifautonomie hinein passt, diese nicht aufhebt. Denn eine gewisse Relativierung der Tarifautonomie könnte bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit durchgehen, wenn sie wohlbegründet erscheint, eine sehr weitgehende womöglich selbst dann nicht.

Nicht zu bestreiten ist: Der durch die Tarifautonomie verbürgte Handlungsraum würde, wie schon erwähnt, durch eine gesetzlich dekretierte Öffnung der Tarifverträge kleiner werden. Auch zu klein? Die überbetrieblichen Kollektive von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, die sich unter dem Schutz von Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz zusammengeschlossen haben und handeln, könnten Tarif-

löhne und Arbeitsbedingungen weiterhin vereinbaren. Aber von Gesetzes wegen dürfte niemand, der beim Abschluss eines solchen Vertrages handelt oder für sich handeln lässt, damit auf das Recht verzichten, zu wichtigen Punkten des Vertrages auf der Ebene seines Betriebes, wenn es ihm denn gefällt, etwas anderes zu vereinbaren und festzulegen. So weit reichte der Handlungsraum nicht mehr. Da ein Betrieb, der eine Abweichung vom Tarifvertrag beschließt, ohne weiteres darauf beharren könnte, dass der geltende Tarifvertrag auch für ihn angewendet wird, kann man aus der freiwilligen Abweichung unbedenklich schließen, dass Belegschaft und Arbeitgeber die abweichende Regelung für sich günstiger finden als die tarifvertragliche. Dies reicht freilich nicht aus, einen Vorrang des kollektiven Willens der Betriebsbelegschaft vor dem überbetrieblichen kollektiven Willen der Tarifvertragsparteien zu begründen. Der Widerstreit der Gesichtspunkte, die hier gegeneinander vorzubringen sind, kann sehr tief reichen.

Dass Belegschaft und Arbeitgeber eines Betriebs über ihre Repräsentanten bei den Tarifverhandlungen zunächst einen hohen Lohn für alle festlegen und dann für sich selbst einen niedrigeren ausreichend finden, sieht aus wie ein Musterbeispiel für Lohnunterbietungswettbewerb, wenngleich hier nicht auf der Ebene des einzelnen Arbeitnehmers, sondern eine Ebene darüber. Lohnunterbietungswettbewerb auszuschließen gehört zu den tragenden Gründen dafür, dass es Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, denen die Tarifautonomie gewährt ist, gibt. Allerdings: Ein Betrieb in Deutschland steht nicht nur, möglicherweise sogar überhaupt nicht im Wettbewerb mit anderen Betrieben in Deutschland, die das gleiche oder ein gleichartiges Produkt für den gleichen Markt produzieren wie er selbst. Er steht auch, und möglicherweise sogar ausschließlich im Wettbewerb mit anderen Betrieben im Ausland, die das gleiche oder ein gleichartiges Produkt für den gleichen Markt produzieren wie er selbst. Im Fall des Wettbewerbs im Inland wäre scharfer Protest wegen Illoyalität gegenüber gemeinsam gefassten Kartellbeschlüssen verständlich, wenn irgendwo niedrigere Löhne gezahlt werden, als dem Tarifvertrag entspricht. Im Fall des vornehmlich oder ausschließlich internationalen Wettbewerbs gehört es für die Betriebe, die in Deutschland zum selben Arbeitgeberverband gehören, und für die Beschäftigten, die von derselben Gewerkschaft vertreten werden, nicht zum Kartellinteresse, zu

verhindern, dass sich irgendwo in Deutschland Betriebe und Belegschaften im Wettbewerb Luft verschaffen, indem sie vom Kartellohn abweichen.

Früher war es selbstverständlich, dass der erste Fall, der nationale Kartellgesichtspunkt also, im Vordergrund stand. Wenn erkennbar war, dass die allermeisten Betriebe einer Branche mit einem bestimmten Mindestlohn leben können, so galt dies als der richtige Tariflohn. Wer nicht damit leben konnte, musste sehen, dass er in der Ertragskraft aufholte, oder er schied aus und wurde durch zusätzliche Expansion der Tüchtigeren ersetzt. Dies war die Philosophie. Heute kann man es sich so einfach nicht mehr machen. Zu groß ist der Anteil der Betriebe geworden, bei denen der nationale Wettbewerb so gut wie vollständig durch den internationalen abgelöst worden ist. Hier sagt das, was die meisten Betriebe einer Branche an Lohnkosten verkraften können, nichts mehr darüber aus, was jeder normal tüchtige Betriebsleiter erwirtschaften kann. Und wenn einer aus dem Rennen geworfen wird, so tritt nicht einfach ein anderer inländischer Betrieb an seine Stelle, sondern ein Unternehmen mit einer Produktionsstätte im Ausland. Wenn es einigermaßen leicht wäre, Produktion und Beschäftigung in ertragsstarken Betrieben auszuweiten, könnte man mit denen, die sich schwer tun, robust umgehen. Aber so verhält es sich nicht. Deshalb muss zuerst zählen, was die unmittelbar betroffenen Menschen an Flexibilität zu zeigen bereit sind, wenn ihr Betrieb in schweres Wetter kommt. Es kann nicht vor allem anderen zählen, was Nichtbetroffene – die Gewerkschaft, der Arbeitgeberverband, das Arbeitsgericht – in einem solchen Fall an Flexibilität ausreichend finden.

Man kann die Argumentation für eine unbedingte Öffnung der Tarifverträge am Ende ganz einfach halten: Es gilt als ganz selbstverständlich, dass ein Betrieb am Markt bestehen muss gegen Wettbewerber, deren Lohnkosten mit den deutschen überhaupt nichts zu tun haben. In einer solchen Welt kann der Staat seine Rolle in Sachen Arbeitsmarktordnung nicht darin sehen, den Betrieben den Wettbewerb mit niedrigeren Lohnkosten wenigstens innerhalb Deutschlands vom Hals zu halten, indem er die Regeln hochhält, die Kartelldisziplin sichern. Mutatis mutandis gilt das gleiche für die Arbeitnehmerseite.

- 32 Gesetzliche Öffnungsklauseln sollten keinen Unterschied machen zwischen Flächentarifverträgen und Haustarifverträgen beziehungsweise Firmentarifverträgen. Gelten sie nur für Flächentarifverträgen, schafft man für Gewerkschaften einen Anreiz, nach Möglichkeit zu einem System von Haustarifverträgen überzugehen, wo immer eine Durchbrechung der Einheitsfront drohen könnte. Diese wären dann nicht auf Betriebsebene abdingbar.
- 33 Eine Betriebsvereinbarung, die unter Bezugnahme auf eine gesetzliche Öffnungsklausel von einem Tarifvertrag abweicht, sollte auf der Arbeitnehmerseite ein hohes Quorum voraussetzen, ähnlich dem Quorum, das im allgemeinen einzuhalten ist, wenn Gewerkschaften über einen Streik oder dessen Fortsetzung abstimmen lassen. Dafür gibt es mehr als einen Grund.
- Gesetzliche Öffnungsklauseln schränken die Bindungswirkung von Tarifverträgen ein. Der Eingriff in die Vertragsfreiheit der Tarifvertragsparteien, der darin liegt, hat großes Gewicht. Dem sollte ein Gewicht entsprechen, welches in der Höhe des Quorums zum Ausdruck kommt.
 - Die Notwendigkeit, auf Arbeitnehmerseite ein Quorum zu erfüllen, erhöht die Gewähr für die Richtigkeit der betrieblichen Entscheidung. Das Risiko, dass Arbeitnehmer unter Druck gesetzt werden und deshalb bei der Abstimmung ein manipulierter Wille der Arbeitnehmerseite festgestellt wird, nimmt ab.
 - Betriebsvereinbarungen gelten unmittelbar und zwingend für alle Betriebsangehörigen. Eine möglichst breite Zustimmung der Belegschaft kann dafür die Legitimationsbasis verbessern.² Ein Beharren auf einem Einstimmigkeitserfordernis würde den Vorschlag

² Die Befugnis zur Abänderung von Arbeitsverträgen ergibt sich aus den gesetzlichen Öffnungsklauseln. Sie beruht insoweit auf einer staatlichen Ermächtigung.

insgesamt unpraktikabel machen. Von daher mag man ein Quorum von 50% + x ins Auge fassen.

b. Zur Verfassungsmäßigkeit

- 34 Dass etwas gewollt ist und aus guten Gründen gewollt ist, besagt noch nicht, dass es zulässig ist. So ist ein dritter Durchgang nötig, der allein der Frage nach der Verfassungsmäßigkeit einer Öffnung der Tarifverträge von Gesetzes wegen gewidmet sein soll.

Noch einmal sei vergegenwärtigt: Inhaltlich unbestimmte gesetzliche Öffnungsklauseln machen die Geltung von Tarifverträgen im Einzelfall davon abhängig, dass die Adressaten der vertraglichen Regelungen – das sind die Betriebe, jeweils vertreten durch die Unternehmensleitung und die Belegschaft oder deren Betriebsrat – nicht etwas anderes wollen. Die Tarifvertragsparteien verlieren damit, so scheint es, die alleinige Herrschaft über das wichtigste Instrument, welches die grundgesetzlich geschützte Tarifautonomie vorhält.

Nach der allgemeinen Meinung ist darin ein Verstoß gegen die positive Koalitionsfreiheit zu sehen. Die Verabschiedung eines solchen Vorschlages setze demnach eine Änderung der Verfassung voraus. Diese könnte explizit vorgenommen werden. Sie könnte auch die Form haben, dass das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung zum Grundrecht der Koalitionsfreiheit ändert.

Einige abweichende Stimmen stützen die Verfassungsbedenken nicht. Da ohne explizite Änderung der Verfassung das oberste Gericht verbindlich festlegt, wie weit der grundgesetzliche Schutz der Tarifautonomie reicht, bringen solche abweichenden Stimmen letztlich rechtspolitische Forderungen bezüglich einer für richtig gehaltenen Fortentwicklung der Tarifautonomie zum Ausdruck. Der Beirat will mit seinem Gutachten zu einer solchen Fortentwicklung, zu einem der Gegenwart gerecht werdenden Verständnis der Tarifautonomie, beitragen.

35 Das Grundgesetz befasst sich nicht explizit mit dem Thema Tarifautonomie und Flächentarife. Nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes blieb durchaus umstritten, ob die Vorschrift des Artikel 9 Absatz 3 überhaupt auf eine spezifische Ordnung des Arbeitslebens zielt. Es war ein Vorschlag aus der Rechtswissenschaft, zunächst nicht mehr, der sich am Ende durchsetzte. Der Vorschlag war, in Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz die Basis einer umfassenden Ordnung des kollektiven Arbeitsrechts zu sehen, die das Recht der Kollektivverhandlungen und der Kollektivverträge ebenso umfasst wie das Recht des Arbeitskampfes und auf der Doppelaufonomie der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber beruht. Dieses Konzept enthielt zugleich eine Antwort auf Fragen hinsichtlich des Gegensatzes zwischen den Interessen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, die sowohl in der Weimarer Zeit als auch in den ersten Nachkriegsjahren offen geblieben waren. Die Antwort zielte auf die gemeinsame, möglichst kooperativ verwirklichte Verantwortung der Gewerkschaften und der Arbeitgeber für die konkrete Ordnung des Arbeitslebens. Das Bundesverfassungsgericht und das Bundesarbeitsgericht griffen das Konzept auf, das rasch allgemein akzeptiert wurde. Die Zuständigkeit des Gesetzgebers, die gemeinsame Ordnung auszugestalten, blieb unbestritten. Der Gesetzgeber machte davon jedoch nur einen äußerst zurückhaltenden Gebrauch. Das Tarifvertragsgesetz von 1949 ist dafür beispielhaft. Die Rechtsverantwortung, die dem Staat obliegt, wurde stattdessen von den Gerichten wahrgenommen. Da es an einer gesetzlichen Regelung fehlte, argumentierten die Gerichte aus der Verfassung. Diese unmittelbar verfassungsgestützte Ausgestaltung einer Rechtsordnung durch Richterrecht hat jedoch eigentümliche Konsequenzen. Da sie sich in Einzelfallentscheidungen vollzieht, geht sie unmittelbar ins Detail. Das gilt nicht nur für die Spezialität der entschiedenen Fragen. Es gilt auch für die Verhältnisse, von denen her die Auseinandersetzungen geführt und entschieden wurden. So entstand ein in besonderem Maße konkretes Recht, das gleichwohl den Anspruch erhebt, verfassungsrechtlich geboten zu sein.

Gerade das vollzog sich auch in bezug auf das Tarifvertragsrecht. Das Recht, das auf diese Weise seit den frühen Jahren der Bundesrepublik entstand, war von den wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen jener Jahrzehnte geprägt. Mittlerweile haben sich diese grundlegend geändert. Hätte der Gesetzgeber die

Ausgestaltungen getroffen, die aufgrund dieser Entwicklung in Frage gestellt sind, wäre klar, dass er es ist, der nun zu prüfen hat – natürlich im Rahmen der Verfassung – , welche Änderungen des Rechts geboten erscheinen. Aber auch insoweit es um Korrekturbedarf beim Richterrecht geht, ist der Gesetzgeber in der Pflicht, zu prüfen, inwieweit er neues Recht an die Stelle des alten zu setzen hat. Wenn sich der Gesetzgeber der Ausgestaltung des Tarifvertragsrechts weiterhin entzieht, ist es die Verantwortung der Gerichte, darüber zu entscheiden, ob das in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts entstandene Richterrecht Bestand hat oder nunmehr durch anderes Recht ersetzt werden muss.

- 36 Offenbleiben mag, ob die vorgeschlagene Öffnung der Tarifverträge von Gesetzes wegen die negative Koalitionsfreiheit verletzt. Der einzelne Betriebsangehörige muss sich dem Diktat einer Korporation unterwerfen – Unternehmensleitung und Betriebsgemeinschaft –, ohne diese zu solcher Entscheidung ermächtigt zu haben. Indem jemand ein Beschäftigungsverhältnis eingeht, gibt er diese Ermächtigung nicht schon. Zwar sieht das geltende Recht die Möglichkeit dazu in § 77 des Betriebsverfassungsgesetzes vor (Absatz. 3 in Verbindung mit Absatz 4). Aber in Teilen der Rechtslehre wird diese Vorschrift folgerichtig als verfassungswidrig eingestuft.

Hält man das Bedenken für gewichtig, muss man den aufwendigeren Weg von Regelungsabreden beschreiten. Der Betriebsrat arbeitet zusammen mit der Unternehmensleitung eine Art Mustervertrag aus. Wirksam wird er für den einzelnen Arbeitnehmer, wenn dieser ihm individuell zugestimmt hat. So wird das Dekret einer nicht ermächtigten Korporation durch den einzelnen Arbeitsvertrag ersetzt. Trotzdem sollte die vorangehende Abstimmung der Belegschaft wegen der übrigen dafür anzuführenden Gründe ein hohes Quorum erfüllen (Ziffer 33).

3. Bedingte Öffnung der Tarifverträge von Gesetzes wegen

- 37 Die gewünschte weite Öffnung der Tarifverträge für mehr Flexibilität im Verhalten am Arbeitsmarkt und in den Betrieben gewährt nur eine Öffnungsklausel,

die deren Inanspruchnahme an keinerlei inhaltliche Voraussetzungen knüpft, sie allein vom kollektiven Willen vor Ort abhängig macht. Allerdings verringert sich das Risiko der Verfassungswidrigkeit, wenn die gesetzliche Neuregelung nicht in jedem Fall eine Abweichung vom Tarifvertrag gestattet, sondern nur in dem Fall, dass bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Die Konditionierung würde eine Brücke zu einer Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts schaffen, wonach der einfache Gesetzgeber im Konfliktfall berufen ist, einen Ausgleich zwischen dem Ordnungsgedanken der Tarifautonomie einerseits und weiteren verfassungsmäßig geschützten Gütern andererseits herbeizuführen. Dabei hat er einen gewissen Spielraum für die Beurteilung der zu regelnden Sachverhalte.

In jüngerer Rechtsprechung hat auch das Bundesverfassungsgericht bei einzelnen gesetzlichen Regelungen den Stellenwert der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit höher angesetzt als einzelne Ausprägungen der Tarifautonomie. Man darf zwar nicht außer Acht lassen, dass diese Rechtsprechung zu Randsachverhalten, zu gesetzlichen Bagatelleingriffen in die Tarifautonomie, ergangen ist. Immerhin scheint hier die Chance der verfassungsrechtlichen Fortentwicklung auf.

- 38 Der Gesetzgeber könnte sich an Öffnungsklauseln anlehnen, die in der Praxis der Tarifvertragsparteien entwickelt wurden und von denen bereits die Rede war. Solche Konkretisierungsarbeit ist schwierig; die Aufgabe ist aber nicht unlösbar.

Eine Konditionierung in dem Sinne, dass die Arbeitslosigkeit im Gebiet eines Tarifvertrages eine bestimmte Höhe überstiegen haben muss, bevor Abweichungen vom Tarifvertrag zulässig werden, wirft schwierige Detailfragen auf. Wie sollen Arbeitslose zugeordnet werden, die von ihrem Bildungs- und Ausbildungsgang sowie ihrer Berufserfahrung her in verschiedenen Branchen tätig sein können? Was soll für junge Menschen gelten, die noch keinen Beruf haben ausüben können? Hier sollte der Gesetzgeber nicht nach Regulierungseinfällen suchen.

- 39 Belastend könnte sein, dass einengende gesetzliche Tatbestandsmerkmale einer richterlichen Kontrolle unterliegen. Doch ist dies nur folgerichtig. Wenn ein Gesetzgeber einengende Voraussetzungen vorsieht, muss im konkreten Fall überprüfbar sein, ob sie vorliegen. Sonst wären es keine Voraussetzungen. Es würde sich auch nicht um Sachfragen handeln, die einer Prüfung von vornherein entzogen wären. Es geht um Fragen, wie sie in jedem Zivilprozess erheblich werden können. Die Parteien sind dort gehalten, entsprechenden Sachvortrag zu liefern und Beweismittel anzubieten. Es gäbe auch keine unziemlichen Verzögerungen. Die betrieblichen Vereinbarungen wären zunächst wirksam, unbeschadet ob sie direkt oder innerhalb eines Arbeitsgerichtsprozesses angegriffen werden. Einstweilige Verfügungen durch Gerichte wären möglich. Doch setzt dies praktisch evidente Rechtswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme voraus. Dann aber sollte man sich über die Möglichkeit, dass vorläufig erst einmal Rechtsschutz gewährt wird, nicht beklagen.

4. Die Verknüpfung mit dem Günstigkeitsprinzip

- 40 Schon nach geltendem Recht sind Abweichungen von tarifvertraglichen Regelungen zulässig, wenn sie eine Änderung zugunsten des Arbeitnehmers enthalten, so § 4 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz. Vom Schutzgedanken der Tarifautonomie her ist das selbstverständlich, andernfalls wirkte sie sich kontraproduktiv aus. Konditionierte gesetzliche Öffnungsklauseln, die sich an das Günstigkeitsprinzip anlehnen, begegnen deshalb von vornherein keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Vorzugswürdig wäre wiederum eine Inanspruchnahme nicht im Wege der Betriebsvereinbarung, sondern der Regelungsabrede (Ziffer 36). Dabei sollte das Verständnis des Günstigkeitsprinzips entgegen einer einengenden Rechtsprechung erweitert werden, und zwar aus Gründen, von denen noch zu reden ist (Ziffer 43). Ein wesentlicher Teil der Problemlagen, denen man mit einer Öffnung der Tarifverträge beikommen will, wäre erfasst, wenn der Gesetzgeber eine Öffnungsklausel mit dem Günstigkeitsprinzip verknüpft.

Nach einigen Vorschlägen verwandelt sich das Günstigkeitsprinzip in eine Verfahrensregel. Eine Zustimmung des Betriebsrates respektive eines hohen Anteils der Belegschaft soll als unwiderlegliche Vermutung für Günstigkeit gelten. Das änderte gegenüber der Option inhaltlich unbestimmter gesetzlicher Öffnungsklausel nur das Etikett, nicht die Substanz. Insoweit ist mit dem Einwand der Verfassungswidrigkeit gegen solche Vorschläge zu rechnen.

5. Experimentierklauseln

- 41 Der Gesetzgeber kann die Öffnung von Tarifverträgen zeitlich befristen. Er schafft damit die Möglichkeit, bei der Anwendung von Öffnungsklauseln Erfahrungen zu sammeln und erst danach eine endgültige Regelung zu treffen. Auf diese Weise ließen sich Verfassungsrisiken, die bei einigen Optionen bestehen, deutlich reduzieren. Beim Erfahrungensammeln kommt es auf Vielfalt der Versuche an. Eine Experimentierklausel sollte daher nicht zwingend auf der Bundesebene ausgefüllt werden. Der Bundesgesetzgeber sollte vielmehr die Landesgesetzgeber ermächtigen, von der Experimentierklausel durch zeitlich begrenzte Landesgesetzgebung Gebrauch zu machen.

II. FLANKIERENDE GESETZLICHE MAßNAHMEN

1. Klarstellungen zum Günstigkeitsprinzip

- 42 Unabhängig davon, ob ein Tarifvertrag Abweichungen von ihm ausdrücklich gestattet, sind diese nach dem Tarifvertragsgesetz zulässig, „soweit sie ... eine Änderung der Regelungen zugunsten des Arbeitnehmers enthalten“ (§ 4 Absatz 3). Die Arbeitsgerichtsbarkeit legt diese Norm sehr eng aus. Sie akzeptiert Abweichungen nur dann, wenn „die zu vergleichenden Regelungen miteinander in einem sachlichen Zusammenhang stehen“. Sonst würden „Äpfel mit Birnen“ verglichen. Deshalb hat das Bundesarbeitsgericht auf Klage der

zuständigen Gewerkschaft den Vollzug einer Abrede zwischen dem Haus Burda und dem Betriebsrat des Unternehmens untersagt. Das Unternehmen hatte in dieser Abrede eine Arbeitsplatzgarantie ausgesprochen. Diese Garantie stand aber unter der Bedingung, dass die Arbeitnehmer auf lohnwirksame Regeln des einschlägigen Tarifvertrags verzichteten.

- 43 Der Gesetzestext zwingt nicht zu einer derart engen Auslegung des Günstigkeitsprinzips.

Der einzelne Arbeitnehmer kann durchaus den Nutzen größerer Sicherheit des Arbeitsplatzes gegen den alternativen Nutzen einer höheren Entlohnung abwägen. Es gibt allerdings – wertende – Abwägungen, die schon die Tarifvertragsparteien zu treffen hatten und mit dem Tarifvertrag für alle verbindlich getroffen haben. Hier ist dann grundsätzlich kein Raum mehr für eine individuelle Entscheidung, zum Beispiel für weniger Lohn und mehr Arbeitsplatzsicherheit, es sei denn, es gibt diesen Raum künftig von Gesetzes wegen. Damit wäre man aber wieder beim Pro und Contra Öffnungsklauseln und nicht mehr bei der Frage, was das Günstigkeitsprinzip an Flexibilität gewährt.

Das heißt nicht, dass das Günstigkeitsprinzip des Tarifvertragsgesetzes die Beteiligten allemal auf einen eindimensionalen Günstigkeitsvergleich zurückwirft: Ein höherer Lohn sei günstiger als ein niedrigerer; mehr erlaube das Günstigkeitsprinzip nicht. Das überzeugt nicht. Wenn auf der Ebene eines Betriebes – wie im Burda-Fall – eine kombinierte Abweichung vom Tarifvertrag ausgehandelt wird, etwa „weniger Lohn gegen garantierten Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen für eine bestimmte Zeit“, so hatten die Beteiligten eine andere Art Abwägung vorzunehmen als zuvor die Tarifvertragsparteien. Sie haben nicht unbedingt eine andere Bewertung vorgenommen, sie hatten eine andere Art Abwägung vorzunehmen. Insoweit haben sich die betrieblichen Entscheidungsträger nicht über die überbetrieblichen gestellt. Denn die Frage nach einem Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen hatte sich auf der Ebene der Tarifverhandlungen nicht gestellt. Wenn also auf der Ebene des Betriebes wirklich etwas Neues als – mindestens für ausreichend gehaltene – Gegenleistung für eine Min-

der Lohnzahlung geboten wurde, was soll am Günstigkeitsurteil der unmittelbar Betroffenen unzureichend sein? Man müsste schon konkrete Anhaltspunkte dafür haben, dass im genannten Fall die Abweichung vom Tarifvertrag, die auf Betriebsebene gewollt ist, eine Wettbewerbshandlung darstellt, wie sie durch den Tarifvertrag ausgeschlossen sein soll. Die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts im Burda-Fall verdient insoweit keinen Beifall, als das Gericht sich solche Fragen nicht gestellt hat und mit dem Beharren auf einem nahezu eindimensionalen Günstigkeitsvergleich das Günstigkeitsprinzip so eng ausgelegt hat, dass viel Spielraum für mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt und in den Betrieben, die von der Gesetzeslage her erlaubt sein könnte, verschenkt wurde.

- 44 Da sich das Bundesarbeitsgericht in dieser Sache festgelegt hat, ist eine Intervention des Gesetzgebers unausweichlich. Sie sollte in der Klarstellung bestehen, dass ein Arbeitnehmer auch durch den fest zugesagten Erhalt seines Arbeitsplatzes günstiger gestellt wird. Damit die Rechtsprechung diese Regelung nicht im Tatsächlichen unterlaufen kann, sollte der Gesetzgeber hinzufügen: Ein einzelner Arbeitnehmer steht sich bei einem Lohnverzicht dann günstiger, wenn der Arbeitgeber zur betriebsbedingten Kündigung berechtigt wäre und hierauf verzichtet hat. Der Betriebsrat kann dann für alle Arbeitnehmer des Betriebs eine Lohnkürzung vereinbaren, wenn der Arbeitgeber zu sozialplanpflichtigen Entlassungen befugt wäre.

2. Einschränkung der nachwirkenden Tarifbindung

- 45 Nach dem Tarifvertragsgesetz bleibt ein Arbeitgeber auch dann an den Tarifvertrag gebunden, wenn er aus dem Arbeitgeberverband austritt (§ 3 Absatz 3). Seine Bindung an den Tarifvertrag endet erst dann, wenn der Tarifvertrag selbst endet. Das folgende Beispiel macht die Wirkung der Regel deutlich. Arbeitgeberverband und Gewerkschaft haben einen Tarifvertrag über den Lohn mit zweijähriger Laufzeit abgeschlossen. Aus Protest gegen den als zu hoch empfundenen Abschluss tritt ein Unternehmen aus dem Arbeitgeberverband aus. Dieses Unternehmen bleibt nun noch zwei Jahre lang an den Vertrag gebunden. Es ist natürlich frei, mit Arbeitnehmern, die nicht der Gewerkschaft angehören,

abweichende Löhne zu vereinbaren. Wenn jedoch Arbeitnehmer – vor oder nach dem Austritt des Arbeitgebers aus dem Verband – der Gewerkschaft beitreten, erhalten sie den höheren Tariflohn, solange die Tarifbindung fortwirkt.

- 46 Noch gewichtiger ist die Bindung an den Manteltarifvertrag. Typischerweise verhandeln die Tarifparteien nämlich nur wenige Fragen jedes Jahr oder jedes zweite Jahr neu. Das betrifft besonders die Lohnhöhe. Andere Fragen sind dagegen in einem Manteltarifvertrag geregelt. Das gilt etwa für die Lohnstruktur und besonders für die Eingruppierung der Arbeitnehmer. Weil sich hier die Verhältnisse nicht so schnell ändern, haben Manteltarifverträge typischerweise eine sehr viel längere Laufzeit. § 3 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz bewirkt, dass ein Arbeitgeber noch viele Jahre nach seinem Austritt aus dem Arbeitgeberverband an den Manteltarifvertrag gebunden bleibt.
- 47 Selbst wenn die allgemeine Bindung an einen Tarifvertrag endet, weil dessen Laufzeit endet, hat dieser noch Nachwirkungen. Aufgrund von § 4 Absatz 5 Tarifvertragsgesetz gelten die Rechtsnormen des Tarifvertrags nämlich so lange weiter, bis sie durch eine andere Abmachung ersetzt werden. Praktisch ist ein Arbeitgeber nach dem Austritt aus dem Arbeitgeberverband deshalb gezwungen, alle bislang tarifvertraglich geregelten Fragen durch neue Abreden zu ersetzen. Das kann ein Haustarifvertrag sein. In den sehr engen Grenzen des Betriebsverfassungsgesetzes kommt auch eine Betriebsvereinbarung mit dem Betriebsrat in Betracht. Schließlich bleibt die Möglichkeit der individualvertraglichen Regelung. Nicht jeder beschreitet einen dieser Auswege. Der schiere Verhandlungsaufwand kann deshalb dazu führen, dass Tarifverträge selbst nach Ablauf ihrer Geltungsdauer noch lange Zeit weitreichende Rechtswirkungen entfalten.
- 48 Die Nachwirkungsregel des Tarifvertragsgesetzes kann als Ausprägung des Grundsatzes *pacta sunt servanda* interpretiert werden: Ein Arbeitgeber, der einen Verband zum Abschluss von Tarifverträgen ermächtigt hat, bleibt auch dann an den Tarifvertrag gebunden, wenn ihm dessen Inhalt nicht zusagt. Dennoch sollte

die Vorschrift ersatzlos gestrichen werden. Tarifverträge sind Kartellverträge. Sie lassen sich nicht mit der Privatautonomie der Vertragsschließenden rechtfertigen. Dem Beirat geht es, wie schon mehrfach betont, um eine Eindämmung der drittbelastenden Wirkungen von Tarifverträgen.

Mit dem Austritt des Arbeitgebers aus dem Arbeitgeberverband darf allerdings kein rechtloser Zustand entstehen. Dies ist im Prinzip die Rechtfertigung für den § 4 Absatz 5 Tarifvertragsgesetz. Diese Norm geht jedoch unnötig weit. Wenn der Gesetzgeber sie zur Auslegungsregel herabstuft, geht sie noch weit genug. Auf den bisherigen Tarifvertrag könnte dann nur im Wege der ergänzenden Auslegung des individuellen Arbeitsvertrags zurückgegriffen werden. Dazu bestünde nur dann Anlass, wenn diese Regelung auch nach dem Austritt des Arbeitgebers aus dem Verband dem erkennbaren Willen der Parteien oder Treu und Glauben entspricht. Der Vorzug dieser Lösung ist leicht zu erkennen: Die Regelungen des Tarifvertrags können auch dann überspielt werden, wenn nach den Umständen zu erkennen ist, dass sie der Interessenlage der Parteien nicht mehr entsprechen. Die Parteien müssten also nicht notwendigerweise eine förmliche, rechtlich bindende neue Abrede schließen. Eine ganz allgemein gehaltene Abrede, dass der Tarifvertrag für die Beziehungen der Parteien nicht mehr maßgeblich sein soll, würde genügen.

3. Allgemeinverbindlichkeit braucht man nicht

- 49 Der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit kann einen Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklären. Das Tarifvertragsgesetz ermächtigt ihn dazu (§ 5 Absatz 1). Dann sind auch solche Arbeitgeber und Arbeitnehmer rechtlich an diesen Vertrag gebunden, die nicht der vertragschließenden Gewerkschaft beziehungsweise dem vertragschließenden Arbeitgeberverband angehören. Der Minister kann nur auf Antrag tätig werden. Es genügt der Antrag einer Seite, also des Arbeitgeberverbands oder der Gewerkschaft; der Minister braucht aber grundsätzlich die Zustimmung des Tarifausschusses, der paritätisch von Arbeitnehmersvertretern und Arbeitgebervertretern beschickt wird. (Eine Ausnahme gilt für das Bauhauptgewerbe; hier genügt aufgrund des Arbeitnehmer-Entsende-

gesetzes der Antrag einer Seite). Verglichen mit der Gesamtzahl der Tarifverträge macht der Minister von diesem Instrument selten Gebrauch. Die meisten der etwas mehr als 500 für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge betreffen zudem nicht unmittelbar die Lohnhöhe. Doch auch solche -Erklärungen gibt es in nennenswerter Anzahl, besonders im Bauhauptgewerbe.

- 50 Manche Allgemeinverbindlicherklärungen erfüllen eine nützliche Funktion, jedenfalls eine unanstößige. Mit vielfältigen Normen und Regelungen dienen Tarifverträge Aufgaben, um die sich der Staat zu kümmern hätte, wenn es keine Tarifverträge gäbe. Der Staat lässt hier, wie es richtig ist, der Selbstregulierung der Betroffenen den Vortritt. Tatsächlich gibt es Tarifverträge fast überall. Fast überall, nicht überall. Die Allgemeinverbindlicherklärung war ein Weg, die Geltung tarifvertraglicher Regelungen, die der Arbeitsminister für vernünftig und der Art nach für geboten hält, hineinzutragen in Leerräume, in die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände nicht flächendeckend vorgedrungen waren. Ein Beispiel: Bauarbeiter wechseln den Arbeitgeber sehr oft. Anspruch auf bezahlten Urlaub entsteht nach dem Bundesurlaubsgesetz aber erst, nachdem das Arbeitsverhältnis sechs Monate bestanden hat. Diese Vorschrift dient dem Schutz des Arbeitgebers. Das Baugewerbe löst das Problem unerwünschter Rückwirkungen auf den Arbeitnehmer durch eine Urlaubskasse, die auf seinem Tarifvertrag beruht, der zuvor für allgemeinverbindlich erklärt wurde. Der Arbeitgeber zahlt monatlich einen im Tarifvertrag bestimmten Betrag an diese Kasse. Der Arbeitnehmer kann ohne die Beschränkung des Bundesurlaubsgesetzes Urlaub nehmen. Seinen Lohn erhält er in dieser Zeit nur formal von seinem Arbeitgeber, faktisch aus der Urlaubskasse. Um solche Lösungen möglich zu machen, braucht man aber nicht unbedingt das Instrument der Allgemeinverbindlichkeit. Für diese seltenen Fälle könnte der Gesetzgeber den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit auch zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen.

- 51 Die Kartellwirkung von Allgemeinverbindlicherklärungen ist ordnungspolitisch problematisch. Der Staat toleriert hier nicht nur ein privates Kartell. Vielmehr stellt er sich auch noch als Instanz zur Verfügung, die für Kartellzwang sorgt.

Wenn sich der Gesetzgeber nicht zur vollständigen Streichung des § 5 Tarifvertragsgesetz entschließen kann – wegen seiner teilweise auch nützlichen Rolle –, sollte er die Vorschrift jedenfalls auf wettbewerbsferne Fragen beschränken. Im besonderen sollte er ausdrücklich ausschließen, dass Abreden über Lohnhöhe und Lohnstruktur für allgemeinverbindlich erklärt werden. Die Sonderregelung im Arbeitnehmer-Entsendegesetz für das Baugewerbe sollte ersatzlos gestrichen werden. Sie stellt im Grunde einen Missbrauch der Möglichkeit zur Allgemeinverbindlicherklärung dar.

4. Auch die Tarifgebundenheit nach § 3 Absatz 2 Tarifvertragsgesetz kann wegfallen

- 52 Rechtsnormen eines Tarifvertrages, die betriebliche und betriebsverfassungsrechtliche Fragen regeln, gelten für alle Betriebe, deren Arbeitgeber tarifgebunden ist. Sie erfassen mithin zwingend auch Arbeitnehmer, die nicht einer Gewerkschaft angehören.

Der Zweck der Bestimmung liegt darin, dass man bei einzelnen Regelungen nicht sinnvoll zwischen verschiedenen Gruppen innerhalb der Arbeitnehmer differenzieren kann. Doch gibt es Tendenzen, den Anwendungsbereich der Norm stark auszudehnen. Ein Beispiel sind Rationalisierungsschutzabkommen in der Druckereindustrie: Arbeitgeber wurden durch Tarifvertrag verpflichtet, ihre hochbezahlten Drucker für einfache Schreibarbeiten einzusetzen. Neueinstellungen von niedriger bezahlten Schreibkräften wurden in Anwendung des § 3 Absatz 2 Tarifvertragsgesetz unmöglich.

Die Vorschrift sollte gestrichen werden. Wo eine Trennung zwischen Arbeitnehmergruppen keinen Sinn macht, findet eine solche ohnehin nicht statt. Es bedarf nicht vorbeugend einer zwingenden Regelung, die dann dem Risiko einer sich übermäßig ausdehnenden Anwendung ausgesetzt ist und dem Ziel hinderlich sein könnte, dass die Arbeitsmarktordnung flexibles Verhalten der Arbeitnehmer wie der Arbeitgeber weit geöffnet sein sollte.

Schlussbemerkung

- 53 Die Tarifautonomie und die Macht derer, die sie ausüben haben, werden wesentlich verändert sein, wenn der Gesetzgeber Reformen, wie sie in diesem Gutachten vorgeschlagen werden, beschließt. Die letzte Frage, die man sich vorlegt, darf dies allerdings nicht sein.

Als die Tarifautonomie erstritten wurde, ging es um den Schutz der Schwachen. Auch heute geht es um den Schutz der Schwachen. Das sind jetzt vor allem die Arbeitslosen und die von Arbeitslosigkeit Bedrohten. Dass sie nicht behindert werden, sich selbst zu helfen, ist die Basis aller Sozialpolitik. Dass der Schutz der Schwachen in erster Linie verlange, nichts zu tun, was die Stellung der Gewerkschaften beeinträchtigt, war vermutlich niemals wahr, heute ist es offensichtlich unwahr.

Der Streit um die Fortentwicklung der Tarifautonomie kann wohl nicht anders als heftig sein. Für manche geht es um etwas, was sie zu den Fundamenten der Republik zählen. Das zwanzigste Jahrhundert hat die Tarifautonomie herausgemeißelt, so, dass sie sich heute, sozialpolitisch gesehen, wie das Ebenbild einer Epoche ausnimmt. Aber jede Zeit muss sich die Rahmenbedingungen schaffen, unter denen sie mit den ihr gestellten Aufgaben fertig werden kann. Das sind oft nicht die Vorstellungen der zurück liegenden Zeit.

Die Tarifautonomie gewährt den Arbeitsmarktparteien kollektive Freiheitsrechte. Die Wahrnehmung dieser Freiheitsrechte hätte weniger schlimme

Folgen, wenn die Verantwortung für diese Folgen vor allem von denen zu tragen wäre, deren Handeln und Unterlassen sie verursachen. Es ist daher nicht nur darüber nachzudenken, wie das Machtprivileg der autonomen Gruppen am Arbeitsmarkt im Lichte der Erfahrungen und der veränderten wirtschaftlichen Bedingungen neu zu bestimmen, sondern auch darüber, wie deren Selbstverantwortung zu erhöhen statt immerfort einzuschränken sei.

München, den 11. Oktober 2003

Der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für
Wirtschaft und Arbeit

Prof. Dr. Wernhard Möschel

**Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie**

Dr. Wernhard Möschel (Vorsitzender)
Professor für Bürgerliches Recht,
Handels- und Wirtschaftsrecht
an der Universität Tübingen

Dr. Charles B. Blankart (Stellvertretender Vorsitzender)
Professor für Wirtschaftswissenschaften
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Dr. Dr. h.c. mult. Horst Albach
Professor für Betriebswirtschaftslehre
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Dr. Hermann Albeck
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Saarbrücken

Dr. Peter Bernholz
Professor für Nationalökonomie,
insbesondere Geld- und Außenwirtschaft,
an der Universität Basel

Dr. Norbert Berthold
Professor für Volkswirtschaftslehre an der
Bayerischen Julius-Maximilians-Universität in Würzburg

Dr. Dres. h.c. Knut Borchardt
Professor für Wirtschaftsgeschichte und
Volkswirtschaftslehre an der Universität München

Dr. Axel Börsch-Supan
Direktor des Mannheimer Forschungsinstituts Ökonomie und Demographischer Wandel
Universität Mannheim
Professor für Makroökonomik und Wirtschaftspolitik
an der Universität Mannheim

Prof. Dr. Friedrich Breyer
Professor für Volkswirtschaftslehre,
an der Universität Konstanz

Dr. Ernst Dürr
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Erlangen-Nürnberg

Professor Dr. Christoph Engel
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung
von Gemeinschaftsgütern
Max Planck Institute for Research
on Collective Goods und
Professor für Rechtswissenschaften
an der Universität Osnabrück

Dr. Dr. h.c. Gérard Gäfgen
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Konstanz

Dr. Dr. h.c. mult. Herbert Giersch
Professor für Nationalökonomie,
insbesondere für Wirtschaftspolitik,
an der Universität Kiel

Dr. Jürgen von Hagen
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Bonn
Leiter des ZEI Bonn

Dr. Dres. h.c. Heinz Haller
Professor für Finanzwissenschaft und Wirtschaftstheorie
an der Universität Zürich

Dr. Dr. h.c. Herbert Hax
Professor für Betriebswirtschaftslehre
an der Universität zu Köln

Dr. Martin Hellwig
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Dr. Dr. h.c. Helmut Hesse
Präsident der Landeszentralbank in der Freien Hansestadt
Bremen, in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt i.R.
Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Göttingen

Dr. Dres. h.c. Norbert Kloten
Präsident der Landeszentralbank in Baden-Württemberg i.R.
Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Tübingen

Professor Dr. Günter Knieps
Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft
und Regionalpolitik; Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Dr. Dr. h.c. mult. Wilhelm Krelle
Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften
an der Universität Bonn

Dr. Dr. h.c. Ernst-Joachim Mestmäcker
Professor, ehem. Direktor am Max-Planck-Institut für
ausländisches und internationales Privatrecht in Hamburg

Dr. Manfred Neumann
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Erlangen-Nürnberg

Dr. Manfred J.M. Neumann
Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften,
insbesondere Wirtschaftspolitik,
an der Universität Bonn

Dr. Dr. h.c. mult. Helmut Schlesinger
Präsident der Deutschen Bundesbank i.R.
Honorarprofessor an der Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer

Dr. Dr. h.c. Hans K. Schneider
Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften
an der Universität zu Köln

Dr. Monika Schnitzer
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Dr. h.c. Horst Siebert
Em. Präsident des Instituts für Weltwirtschaft
Professor für Theoretische Volkswirtschaftslehre
an der Universität Kiel

Dr. Olaf Sievert
Präsident der Landeszentralbank in den
Freistaaten Sachsen und Thüringen, Leipzig i.R.
Honorarprofessor an der Universität des Saarlandes

Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn
Präsident des Ifo-Instituts München
Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft
Universität München

Dr. Manfred E. Streit
Em. Wissenschaftliches Mitglied des Max-Planck-Instituts zur Erforschung
von Wirtschaftssystemen in Jena

Dr. Roland Vaubel
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Dr. Christian Watrin
Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften
an der Universität Köln

Dr. Carl Christian von Weizsäcker
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität zu Köln

Dr. Dr. h.c.mult. Hans F. Zacher
Professor für öffentliches Recht an der Universität München,
em. Wissenschaftliches Mitglied des Max-Planck-Instituts für
ausländisches und internationales Sozialrecht in München

Ruhende Mitgliedschaften

Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz
Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Professor Dr. Otmar Issing
Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank
Frankfurt/Main

Dr. Eberhard Wille
Professor für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft
an der Universität Mannheim