

### Concession bargaining in den USA und beschäftigungssichernde Tarifpolitik in Deutschland: ein Vergleich der tarifpolitischen Konzepte

Rosdücher, Jörg; Stehle, Oliver

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rosdücher, J., & Stehle, O. (1996). Concession bargaining in den USA und beschäftigungssichernde Tarifpolitik in Deutschland: ein Vergleich der tarifpolitischen Konzepte. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 3(4), 307-333. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-346330>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Jörg Rosdücher, Oliver Stehle\*

## **Concession bargaining in den USA und beschäftigungssichernde Tarifpolitik in Deutschland: Ein Vergleich der tarifpolitischen Konzepte\*\***

*Der Beitrag vergleicht das US-amerikanische Konzept des concession bargaining aus den achtziger Jahren mit aktuellen Entwicklungen in der deutschen Tarifpolitik. In beiden Ländern haben die Tarifparteien in ökonomischen Krisensituationen ähnliche Instrumente eingesetzt, um Arbeitsplätze zu erhalten. Trotz weitreichender Gemeinsamkeiten der jeweiligen tariflichen Regelungen überwiegen die Unterschiede zwischen dem US-amerikanischen concession bargaining und der deutschen beschäftigungssichernden Tarifpolitik. Die Differenzen in den Tarifpolitiken erklären sich zum einen aus den völlig verschiedenen Systemen der industriellen Beziehungen und zum anderen aus den unterschiedlichen Strategien der jeweiligen Akteure.*

*The article compares the US-American concession bargaining model of the eighties with current tendencies in German collective bargaining agreements. Having faced severe economic crises the bargaining parties in both countries have used similar instruments to save jobs. Despite some obvious similarities between the collective agreements, the US-American concession bargaining and German employment-securing agreements are found to be dissimilar in an overall assessment. The differences in collective bargaining policies are based on strongly contrasting national industrial relations systems as well as on different bargaining strategies of the actors in both countries.*

---

\* Dipl.-Verw.Wiss. Jörg Rosdücher, Jg. 1966, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Erlangen-Nürnberg, z.Zt. Gastwissenschaftler im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung, Bertha-von-Suttner-Platz 3, D-40227 Düsseldorf.  
Dipl.-Verw.Wiss. Oliver Stehle, Jg. 1967, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Konstanz, Fakultät für Verwaltungswissenschaft, Lehrstuhl Prof. Berndt Keller, Postfach 55 60, D-78434 Konstanz.

\*\* Die Autoren danken Prof. Berndt Keller für hilfreiche Anregungen und Kommentare. Jörg Rosdücher dankt der Hans-Böckler-Stiftung für finanzielle Förderung.  
Artikel eingegangen: 29.5.96, revidierte Fassung akzeptiert: 11.10.1996.

## 1. Einleitung

Wegen der stark verschlechterten deutschen Arbeitsmarktsituation rücken gegenwärtig die beschäftigungspolitischen Aspekte der Tarifpolitik zunehmend in den Vordergrund der arbeitsmarktpolitischen Diskussion. Es stellt sich die Frage, wie die Tarifparteien auf steigende Arbeitslosigkeit und sinkende Erwerbstätigkeit reagieren. Hierzu werden im folgenden das bislang in Deutschland wenig beachtete US-amerikanische Konzept des *concession bargaining*<sup>1</sup> aus den achtziger Jahren sowie aktuelle Entwicklungen der deutschen Tarifpolitik untersucht. Damit werden einerseits tarifliche Regelungen gegenübergestellt, die sich ähneln; andererseits mit den USA und Deutschland zwei Länder betrachtet, deren industrielle Beziehungen sich stark unterscheiden.

Die Untersuchung soll klären, inwieweit die jeweiligen Tarifpolitiken vergleichbar sind. Gemeinsamkeiten und Unterschiede werden aufgezeigt sowie deren Ursachen bestimmt. So wird u.a. untersucht, inwiefern die US-amerikanischen *two-tier wage plans* mit den deutschen abgesenkten Einsteigertarifen übereinstimmen und ob die US-amerikanischen Erfahrungen für eine stärkere Verbreitung dieses Instruments in Deutschland sprechen.

Zum besseren Verständnis des US-amerikanischen *concession bargaining* werden nachfolgend zunächst die wichtigsten Unterschiede zwischen dem deutschen und US-amerikanischen Kollektivvertragssystem herausgestellt (Abschnitt 2), bevor auf das Konzept des *concession bargaining* näher eingegangen wird (Abschnitt 3). Im nächsten Schritt werden die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zur beschäftigungssichernden Tarifpolitik in Deutschland aufgezeigt (Abschnitt 4). Schließlich wird den Ursachen und Folgen der jeweiligen Tarifpolitiken nachgegangen (Abschnitt 5).

Der Beitrag ist den zunehmend an Bedeutung gewinnenden *comparative industrial relations* zu zuordnen (vgl. z.B. Bamber/Lansbury 1993; Hyman/Ferner 1994; Adams 1995; Van Ruysseveldt et al. 1995). Im Unterschied zu den bislang noch überwiegenden Systemvergleichen zielt die vorliegende Arbeit mit dem *collective bargaining* auf den Vergleich eines Politikfeldes ab. Zudem werden ähnliche Instrumente der jeweiligen Tarifpolitiken betrachtet, um eine gemeinsame Basis für den ansonsten stark kontrastierenden Vergleich zwischen den USA und Deutschland zu finden und so den Einfluß der institutionellen Unterschiede auf die tarifpolitischen Konzepte und ihre Wirkungen aufzuzeigen.

Die Untersuchung stützt sich im wesentlichen auf eine Sekundäranalyse der jeweiligen tarifvertraglichen Regelungen. Zudem fließen die Ergebnisse eigener empirischer Arbeiten zur deutschen Situation mit ein. Dabei beschränkt sich die Studie wegen der tariflichen Diskrepanzen in den neuen Bundesländern auf Westdeutschland. Ferner konzentriert sie sich aufgrund der Besonderheiten im öffentlichen Dienst beider Länder auf die Privatwirtschaft.

---

<sup>1</sup> Die US-amerikanischen Bezeichnungen werden aus Unterscheidungsgründen beibehalten (Anm. d. Red.).

## 2. Besonderheiten des US-amerikanischen Kollektivvertragssystems

Im Unterschied zum deutschen Kollektivvertragssystem existieren in den USA zwei Sektoren: Der gewerkschaftlich organisierte union-Sektor und der nicht organisierte nonunion-Sektor. Tarifverhandlungen finden ausschließlich im union-Sektor statt, dem etwa ein Fünftel aller Beschäftigten angehören. Um Tarifverhandlungen führen zu können, müssen sich die unions zuvor in formalisierten Anerkennungswahlen legitimieren. Diese sichern ihnen in der Folgezeit einen Alleinvertretungsanspruch für alle Arbeitnehmer in der betreffenden bargaining unit. Das Verhandlungsmandat können die unions allerdings in Aberkennungswahlen wieder verlieren (vgl. im einzelnen Keller 1995: 215ff.).

Sowohl der Organisationsgrad der unions als auch der union-Sektor haben seit Mitte der vierziger Jahre (von 35%) beständig an Bedeutung verloren. Besonders in den siebziger und achtziger Jahren erlitten die unions starke Mitgliederverluste. Zudem stieg die Beschäftigung im nonunion-Sektor, während sie im union-Sektor zurückging. Der gesamtwirtschaftliche Organisationsgrad beträgt kaum mehr 15%. Dabei sind die unions im öffentlichen Dienst mit etwa 35% weit überdurchschnittlich gut organisiert; sie konnten ihren Organisationsgrad seit den späten siebziger Jahren sogar ausbauen, so daß der Rückgang in der Privatwirtschaft noch dramatischer ausfiel. Dementsprechend haben Kollektivverträge vor allem in der Privatwirtschaft stark an Bedeutung eingebüßt.

Die US-amerikanischen business unions sind Betriebsgewerkschaften. Sie müssen sich daher im Vergleich zu den deutschen Industriegewerkschaften zum einen im Binnenverhältnis weit weniger um die interne Ausbalancierung von unterschiedlichen Mitgliederinteressen kümmern. Zum anderen brauchen sie in ihren Außenbeziehungen die makroökonomischen Folgen ihrer Tarifpolitik kaum zu beachten (vgl. Olson 1968).

Auch auf der Arbeitgeberseite bestehen erhebliche Unterschiede zum deutschen System. Bis auf wenige Ausnahmen verhandeln die unions nicht mit Arbeitgeberverbänden sondern direkt mit den jeweiligen Unternehmen (single employer bargaining), die zu diesem Zweck häufig „industrial relations professionals“ beschäftigen (Kochan et al. 1994: 131).<sup>2</sup>

Da die Arbeitsbedingungen in den USA kaum staatlichen Regulierungen unterliegen, sind die Tarifverträge bzw. union contracts wesentlich umfangreicher und detaillierter als die deutschen Tarifvereinbarungen. So gewähren etwa die US-amerikanischen Kollektivverträge fringe benefits, die in Deutschland teilweise gesetzlich vorgeschrieben sind.<sup>3</sup> Zudem wird in den USA - anders als in Deutschland -

---

<sup>2</sup> Im Zuge des concession bargaining hat allerdings das Top-Management die Kollektivverhandlungen stärker an sich gezogen, so daß die industrial relations professionals an Bedeutung verloren haben.

<sup>3</sup> Zu den fringe benefits gehören u.a. Pensionskassen, Krankenversicherungen, bezahlter Urlaub, Urlaubsgeld und Nachtarbeitszuschläge sowie Lebens- und Unfallversicherungen (Bluestone/Bluestone 1992: 46).

die betriebliche Organisation der Arbeit relativ starr kollektivvertraglich normiert. Work rules legen die betrieblichen Arbeitsabläufe verbindlich fest. Job classifications regeln detailliert und rigide die Pflichten und Rechte der jeweiligen Stelleninhaber. Sie bewirken eine „Hierarchisierung der Arbeit“ (Thelen 1991: 220), weil sie sowohl Arbeitsaufgaben als auch Eingruppierung bestimmen. Ein Aufstieg in dieser Hierarchie kann in der Regel nur nach dem tarifvertraglich institutionalisiertem Senioritätsprinzip erfolgen (vgl. Sengenberger 1990: 51f.).

Business unions einerseits und single employer bargaining andererseits tragen zu einem stark dezentralisierten und fragmentierten Kollektivvertragssystem bei. Die bargaining units sind im Vergleich zu den sektoral und regional gegliederten deutschen Tarifgebieten relativ klein. Eine bargaining unit umfaßt ein Unternehmen oder einen Betrieb, manchmal sogar nur eine Abteilung. Allerdings präjudizieren bestimmte contracts, ähnlich wie die deutschen „Pilotabschlüsse“, die Tarifergebnisse in den übrigen bargaining units (pattern bargaining), so daß trotz des zersplitterten Systems zumindest teilweise faktisch ein sektorales bargaining zustande kommt (z.B. in der Automobilindustrie). Dies ist aber in den achtziger und neunziger Jahren deutlich seltener geworden.

Die Vereinigten Staaten galten im internationalen Vergleich lange Zeit als streikfreudig. Seit den achtziger Jahren ist die Zahl der durch Streiks ausgefallenen Arbeitstage jedoch stark rückläufig, so daß die Arbeitskämpfe quantitativ an Bedeutung verloren und sich an das deutsche Niveau angenähert haben. Im Unterschied zur deutschen Situation hat sich allerdings die Intensität der Tarifkonflikte verschärft (vgl. Kochan et al. 1994: 135).

### **3. Concession bargaining in den USA**

In den USA sorgten zu Beginn der achtziger Jahre in den Kernbereichen des union-Sektors - Fahrzeugbau, Elektroindustrie, Schwerindustrie, Luftfahrt und Fernverkehr - vor allem längerfristig angestaute Strukturprobleme für einen Druck auf Löhne und Arbeitsbedingungen. Die Unternehmen sahen sich zum einen durch die zunehmende Globalisierung der Märkte sowie durch den Dollarverfall einer verstärkten internationalen Konkurrenz gegenüber. Zum anderen war der union-Sektor zugleich verschärfter inländischer Lohnkonkurrenz ausgesetzt, weil sich in den siebziger Jahren die Lohndifferenz zwischen union- und nonunion-Sektor weiter vergrößert hatte.

Ferner trugen staatliche Deregulierungen - etwa in der Luftfahrt, bei der Eisenbahn oder im Fernverkehr - zur Intensivierung des Wettbewerbs bei, so daß die Unternehmen im union-Sektor auch aus diesem Grund unter Kostendruck gerieten. Hinzu kam, daß der nonunion-Sektor wegen fehlender work rules über flexiblere Möglichkeiten beim Arbeitskräfteeinsatz verfügte, was sich im Zuge des Wandels der Produktionskonzepte als wichtiger Vorteil bei der Bewältigung der Reorganisationsprozesse erwies. Als Anfang der achtziger Jahre in den USA die schwerste Nachkriegsrezession einsetzte, verschärften sich die wirtschaftlichen Probleme zusätzlich.

Vor diesem Hintergrund wurden - besonders zwischen 1982 und 1986 - in den USA zahlreiche Kollektivverträge abgeschlossen, in denen die unions auf Forderungen der Arbeitgeber eingingen und Lohnkürzungen (wage cuts) bzw. Lohnstopps (wage freezes) zustimmten. Daneben flexibilisierten die Tarifparteien häufig auch die work rules und job classifications, um die Produktivität zu steigern. Einige unions konnten Gegenleistungen für die gewährten concessions erreichen. Ähnliche Initiativen zur Senkung der Lohnkosten und Erhöhung der Produktivität waren zwar bereits früher, etwa in den sechziger Jahren, unternommen worden. In den achtziger Jahre erreichten die concessions jedoch ein zuvor nicht gekanntes Ausmaß.

Konzessionen sind dann dem concession bargaining zuzurechnen, wenn im ersten Geltungsjahr<sup>4</sup> nominale Lohnsenkungen oder Lohnpausen vereinbart wurden. Mit dieser Definition (vgl. Mitchell 1994: 438f.) wird nur auf die von den Kollektivvertragsparteien beeinflussbaren Nominallöhne abgestellt. Die Veränderungen der Grund- bzw. Stundenlöhne sowie etwaige Indexierungen oder Einmalzahlungen müssen demnach miteinander verrechnet werden, um zu bestimmen, ob ein Kollektivvertrag als concession bargaining zu bewerten ist.<sup>5</sup> Vereinbarungen, in denen abgesenkte Vergütungsgruppen neu eingeführt wurden, sind dagegen immer dem concession bargaining zuzuordnen.

### **3.1 Reduktion der Personalkosten**

Um die Lohnkosten zu senken, vereinbarten die Kollektivvertragsparteien ein ganzes Bündel von Maßnahmen. Neben den Lohnsenkungen und Lohnpausen wurden Indexierungen (cost-of-living adjustments - COLAs) gekürzt oder gestrichen. Anstatt linearer Tarifierhöhungen wurden vermehrt Sonderzahlungen bzw. (einmalige) Festbeträge (lump-sum bonuses - LSBs) gewährt. Zudem wurden abgesenkte Vergütungsgruppen für neu eingestellte Arbeitnehmer (two-tier wage plans - TWPs) eingerichtet (vgl. Linsenmayer 1986). Eine Kombination dieser unterschiedlichen monetären Konzessionen war durchaus üblich.

In den achtziger Jahren mußte etwa ein Drittel der unter Kollektivverträgen tätigen Arbeitnehmer monetäre Konzessionen hinnehmen (Mitchell 1994: 438). Da während des concession bargainings allenfalls 30% der erwerbstätigen US-Amerikaner im Geltungsbereich von Tarifverträgen arbeiteten (Bean 1994: 95), war etwa jeder zehnte Erwerbstätige direkt von den concessions betroffen. Darüber hinaus beeinflusste das concession bargaining jedoch auch die Einkommensentwicklung im nonunion-Sektor, wengleich der union-Sektor seine Funktion als pattern setter infolge des concession bargainings zunehmend einbüßte.

---

<sup>4</sup> Traditionell haben Kollektivverträge in den USA eine Laufzeit von zwei bis drei Jahren, woran sich auch während des concession bargainings nichts geändert hat.

<sup>5</sup> Die Veränderungen der fringe benefits werden nicht berücksichtigt, um einerseits die Berechnungen zu erleichtern, andererseits die Vergleichbarkeit mit den deutschen Tarifregelungen zu wahren.

Die Lohnentwicklung variierte auch im union-Sektor sowohl zwischen als auch innerhalb verschiedener Wirtschaftszweige erheblich (Cappelli 1985: 90). Dies kann am Beispiel des verarbeitenden Gewerbes für das Rezessionsjahr 1983 verdeutlicht werden: So mußten 32% der Arbeitnehmer Lohnkürzungen hinnehmen. Für weitere 24% wurden Nullrunden bzw. Lohnstopps vereinbart, 44% der Beschäftigten erhielten dagegen Lohnerhöhungen (Strauss 1984: 9).

Schätzungen gehen davon aus, daß im Zeitraum zwischen 1980 und 1984 die Entwicklung der Vergütungen zumindest in den major contracts - d.h. die bargaining unit umfaßt mindestens 1.000 Arbeitnehmer - zwischen einem und drei Prozentpunkten unter dem „Normalwert“ blieben.<sup>6</sup> Einzelne Verträge sahen weitaus gravierendere Einkommenskürzungen vor. So stimmte beispielsweise die Belegschaft von American Airlines 1982 einer Reduzierung der Stundenlöhne um 32% zu (Miller 1986: 13); die Arbeitnehmer in der fleischverarbeitenden Industrie akzeptierten um bis zu vier Dollar niedrigere Stundenlöhne, was in einigen Fällen eine Minderung der Einkommen von bis zu 40% zur Folge hatte (Sloane/Witney 1991: 301). Bei den besonders gravierenden monetären Konzessionen ist jedoch zu berücksichtigen, daß diese häufig nur befristet galten.

#### *Cost-of-living Adjustments (COLAs)*

Die in den siebziger Jahren häufig vereinbarten COLAs<sup>7</sup> sollten Reallohnverluste vermeiden oder zumindest lindern. Dementsprechend sahen die COLAs entweder einen unbegrenzten, d.h. vollen Inflationsausgleich, oder lediglich einen im voraus begrenzten und damit nur teilweisen Inflationsausgleich vor. Die Arbeitgeber erkannten Ende der siebziger Jahre, als der Consumer Price Index (CPI) über 10% stieg, im kollektivvertraglich geregelten Inflationsausgleich eine wesentliche Ursache für die besonders im Vergleich zum nonunion-Sektor rapide steigenden Lohnkosten.

Die Unternehmen drängten zunächst verstärkt darauf, unbegrenzte in begrenzte COLAs umzuwandeln. Mitte der achtziger Jahre versuchten die Arbeitgeber dann, die COLAs gänzlich aus den Tarifverträgen zu eliminieren. Da im Jahre 1983 die Berechnungsformel für den CPI modifiziert wurde und der CPI in der Folgezeit nicht mehr über 5,4% stieg, setzten die unions den Arbeitgebern kaum Widerstand entgegen. Anfang der neunziger Jahre beinhaltete nur noch etwa ein Drittel der major contracts COLAs (Mitchell 1994: 449).

#### *Two-tier Wage Plans (TWPs)*

Um Lohnkosten einzusparen, wurde mit TWPs die Entlohnung differenziert. Neueingestellte Arbeitskräfte erhielten niedrigere Vergütungen als die schon länger

<sup>6</sup> Als „Normalwert“ wird hier ein Wert bezeichnet, der mittels der Lohnschätzungsmodelle von Vroman bzw. Mitchell - nach welchen Lohnabschlüsse in den sechziger und siebziger Jahren zuverlässig vorhergesagt werden konnten - berechnet wurde (Kochan et al. 1994: 111).

<sup>7</sup> Von 1970 bis 1977 stieg der Verbreitungsgrad der COLAs in den major contracts von etwa 25% auf 61% (Kochan et al. 1994: 40).

beschäftigten Arbeitnehmer, selbst wenn die Neueingestellten gleiche Arbeitsaufgaben erfüllten und über gleiche Qualifikationen verfügten. Die TWP's haben zwar nicht erst im Zuge des concession bargaining Aufnahme in Tarifverträge gefunden, neu waren aber die z.T. erheblichen Lohndifferenzierungen (oft über 20%) sowie ihre ungewöhnlich starke Verbreitung. So wurden zwischen 1983 und 1987 in etwa 15% aller neuen Kollektivverträge TWP's aufgenommen.

Die Mehrzahl der Vereinbarungen sah allerdings von vornherein eine (zumeist schrittweise) Angleichung der unterschiedlichen Lohnniveaus vor. Zudem wurden TWP's in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre kaum noch neu vereinbart oder fortgeführt. Dies hatte im wesentlichen drei Ursachen:

Zum einen konnten mit den TWP's nur dort Lohnkosten in nennenswertem Umfang eingespart werden, wo die Fluktuation hoch war<sup>8</sup> oder die Beschäftigung ausgeweitet wurde. Ersteres traf Mitte der achtziger Jahre vor allem für den Handel zu. Letzteres erwarteten einige Unternehmen in der deregulierten Luftfahrt. Dementsprechend fanden TWP's in diesen beiden Wirtschaftszweigen die größte Verbreitung (Linsenmayer 1986: 213).

Zum anderen erkannten die Arbeitgeber, daß die TWP's erhebliche Konfliktpotentiale beinhalteten. So wurde die Lohndifferenzierung vor allem von den Neueingestellten oft als unfair empfunden, was sich häufig negativ auf die Arbeitsmoral sowie auf die Kooperationsbereitschaft mit den besser bezahlten Beschäftigten auswirkte. Zudem hatten die Unternehmen bei verbesserter Arbeitsmarktlage in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre z.T. Rekrutierungsprobleme bzw. Schwierigkeiten, die Beschäftigten zu den Bedingungen der TWP's dauerhaft an die Betriebe zu binden. Ferner wurde befürchtet, daß die TWP's die Produktivität beeinträchtigen würden (vgl. Martin 1990: 43ff.).

Schließlich tauchten mit der Lohndifferenzierung auch für die unions innerverbandliche Probleme auf. Einkommenskonflikte zwischen schlechter und besser bezahlten Beschäftigten belasteten nicht nur die Prozesse der Willensbildung, sondern auch die der Interessendurchsetzung. Einige Gewerkschaftsfunktionäre befürchteten zudem, daß sich der Protest der Benachteiligten gegen die etablierten unions und ihre Repräsentanten wenden könnte, weswegen sie ihren Widerstand gegen TWP's verstärkten oder die Abschaffung der TWP's verlangten. Die TWP's wurden daher in der Regel nur temporär angewendet.

### *Lump-sum-bonuses (LSBs)*

Bis Mitte der achtziger Jahre waren LSBs nur selten Bestandteil von Kollektivverträgen. Danach stieg ihre Verbreitung sprunghaft an: 1988 beinhalteten 44% der major contracts Sonderzahlungen bzw. Festbetragsregelungen (Mitchell 1994: 450); die Tendenz war bis zur Rezession in den Jahren 1991 und 1992 weiter steigend.

---

<sup>8</sup> Einige der Unternehmen, die TWP's einführten, haben deshalb versucht, ihre Fluktuation durch Frühverrentungen zu erhöhen (Linsenmayer 1986: 212).

Die LSBs sind den concessions zu zurechnen, weil in erster Linie die Arbeitgeber von ihnen profitierten. Denn ebenso wie mit der Streichung oder Kürzung der COLAs gelang es den Arbeitgebern, mit den LSBs die Dynamisierung der Tarifröhne einzuschränken. Die LSBs könnten zwar auch als Gegenleistung der Arbeitgeber für die Streichung oder Kürzung der COLAs interpretiert werden (vgl. auch Abschnitt 3.3). Angesichts üblicher linearer und dynamischer Tarifsteigerungen stellen die LSBs jedoch letztlich Konzessionen der Arbeitnehmer dar. Zumal zusätzliche Leistungen, deren Höhe an die Grundeinkommen gekoppelt sind - wie z.B. Überstundenzuschläge, Urlaubsgeld und vom Unternehmen zu erbringende Altersruhegelder - mit den LSBs ebenfalls der Dynamisierung entzogen, d.h. nicht erhöht wurden (Sloane/Witney 1991: 302). Darüber hinaus wurden die LSBs bei verschlechterter wirtschaftlicher Lage reduziert oder gänzlich gestrichen. Dementsprechend bewerteten die Arbeitnehmer die LSBs überwiegend als negativ (Martin/Heetderks 1994: 163).

### **3.2 Erhöhung der Produktivität**

Generell sind Optimierungen der betrieblichen Arbeitsabläufe und Veränderungen der betrieblichen Routinen in Rezessionen nicht ungewöhnlich; während des concession bargaining erlangten die betrieblichen Umstrukturierungen allerdings strategische Bedeutung. Kochan et al. (1994: 118) verweisen auf eine Untersuchung des Conference Board, wonach Anfang der achtziger Jahre 63% der Unternehmen die work rules sowie die job classifications flexibilisierten. Diese nicht-monetären concessions dürften damit zumindest zu Beginn der achtziger Jahre weiter verbreitet gewesen sein als die monetären.

Mit den Änderungen der work rules und job classifications wurden teilweise Konzepte aus dem Bereich des Human Resource Managements verfolgt (sog. quality-of-working-life-Ansätze), wie sie im nonunion-Sektor schon seit den siebziger Jahren vermehrt eingeführt worden waren (vgl. ebenda: 148ff.). Das Management erreichte mit der Flexibilisierung der work rules, daß die Tätigkeitsfelder der Arbeitnehmer weniger restriktiv definiert, die interne Mobilität erhöht, die Überstundenregelungen gelockert, die Pausenzeiten gekürzt oder die Weitergabe von Aufträgen bzw. Tätigkeiten nach außen (subcontracting) erleichtert wurden.

Die unions leisteten häufig heftigen Widerstand gegen diese Flexibilisierungen (Strauss 1984: 10), da diese für die innerverbandlich einflußreichen senior workers Unwägbarkeiten bargen. Denn zum einen hängt beim traditionellen contract die Vergütung von den, in den job classifications spezifizierten, Tätigkeitsfeldern ab (Keefe/Katz 1990: 111). Zum anderen wirkten die work rules als innerbetriebliche Mobilitätsbarrieren (demarcations), um die senior workers vor billiger Konkurrenz abzuschotten. Um den Widerstand gering zu halten, koppelte das Management die produktivitätssteigernden Veränderungen der work rules gelegentlich mit Lohngarantien oder auch Lohnerhöhungen (vgl. Becker 1988: 380).

Ferner ist bedeutsam, daß die monetären concessions in späteren Kollektivverhandlungen relativ problemlos wieder rückgängig gemacht werden konnten. Dagegen

erwiesen sich die nicht-monetären Konzessionen als irreversibel. Zudem stand die Steigerung der Produktivität, die mit der Flexibilisierung der work rules erreicht wurde, der beschäftigungssichernden Intention des concession bargaining durchaus entgegen. Zumal die Arbeitszeit im gleichen Zeitraum verlängert wurde.

### 3.3 *Gegenleistungen der Arbeitgeber*

Die unions erhielten keineswegs in jedem Fall, in dem sie Konzessionen machten, von den Arbeitgebern auch tarifvertraglich zugesicherte Gegenleistungen. Anfang der achtziger Jahre enthielten etwa nur ein Drittel der als concession bargaining bewerteten contracts auch Gegenleistungen der Arbeitgeber (Cappelli 1983: 298). Dabei konnten die unions verhältnismäßig oft Beschäftigungsgarantien erreichen. Zukünftige Verbesserungen bei der Entlohnung, besonders Mitarbeiter- und Gewinnbeteiligungen, gewährten die Arbeitgeber dagegen weniger häufig. Partizipations- oder Informationsrechte waren noch seltener.

Außerdem variierte das Ausmaß der Gegenleistungen in den verschiedenen Industriezweigen beträchtlich. So konnten die unions im Transportwesen (74%) oder der Elektroindustrie (70%) häufig quid pro quos durchsetzen; im Bereich Nahrungsmittel (25%), in der Druckindustrie (12%) oder im Baugewerbe (6%) war dies dagegen weitaus seltener der Fall (ebenda: 299). Gegenleistungen bekamen die unions insbesondere, wenn die Unternehmen aufgrund konjunktureller und struktureller Krisen die concessions dringend benötigten und die unions in der Lage waren, weitreichende Zugeständnisse für eine möglichst große Zahl von Beschäftigten einzugehen.

#### *Job security provisions (JSPs)*

Da sowohl das Management als auch die unions die concessions mit dem ansonsten drohenden Verlust von Arbeitsplätzen rechtfertigten (Kochan et al. 1994: 119), wurden die JSPs am häufigsten als Gegenleistung vereinbart. Trotzdem konnten die unions Anfang der achtziger Jahre lediglich in 15% der als concession bargaining bewerteten Tarifverträge JSPs festschreiben (Cappelli 1982). Zudem verschwanden die JSPs im Laufe der Zeit häufig wieder aus den contracts. Ende der achtziger Jahre dürften nur noch etwa 7% aller major contracts JSPs enthalten haben (Sloane/Witney 1991: 303).

Mit den JSPs wurden in der Regel schon zuvor beschlossene Entlassungen rückgängig gemacht (Cappelli 1983: 302). Nur wenige Garantien waren in die Zukunft gerichtet und schützten damit auch vor einem späteren Arbeitsplatzverlust. Selbst diese Beschäftigungsgarantien galten meist nur für den Stellenabbau, der aus Rationalisierungs- oder Reorganisationsmaßnahmen (z.B. outsourcing oder subcontracting) des Managements resultierte (Kochan et al. 1994: 120). Die Vereinbarungen hatten daher primär den Charakter von Rationalisierungsschutzabkommen. Lediglich

in Ausnahmefällen schützten die JSPs auch vor Kündigungen, die in Nachfrageeinbrüchen begründet waren.<sup>9</sup>

Ferner waren die JSPs stellenweise insofern eingeschränkt, als sie an das Senioritätsprinzip gebunden waren. D.h., sie wurden an eine bestimmte Anzahl von Dienstjahren gekoppelt, so daß nicht alle Arbeitnehmer einer bargaining unit gleichermaßen in den Genuß der JSPs kamen. Darüber hinaus erfüllten die JSPs nicht in jedem Fall ihre Funktion. Im Rahmen von Vergleichsverfahren wurden zur Rettung der Unternehmen Kollektivverträge gelegentlich für nichtig erklärt, um Lohnerhöhungen zu vermeiden oder Beschäftigungsgarantien aufzuheben. Prominente Beispiele hierfür waren die Firmen Continental Airlines (1983) und Bildisco Manufacturing (1984) (Sloane/Witney 1991: 126).

Zur Sicherung der Beschäftigung konnten im weitesten Sinne auch neu eingeräumte Informationsrechte über die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen beitragen, weil die unions aufgrund der Informationsrechte besser beurteilen konnten, wie akut die Gefährdung der Arbeitsplätze war bzw. wie dringend die Unternehmen die concessions benötigten. Ohne tarifvertraglich vereinbarte Informationsrechte haben die unions, bis auf die öffentlich zugänglichen Materialien, keinerlei Einblick in die Geschäftsentwicklung.

### *Monetäre Gegenleistungen*

Monetäre Gegenleistungen erhielten die Arbeitnehmer zumeist im Tausch gegen Konzessionen bei der Änderung der work rules, wobei die Wettbewerbs- und Kostenvorteile durch die Produktivitätsgewinne die Kosten der unternehmerischen Gegenleistungen ex definitione überragten. Das Management verlagerte die Kompensation für die Konzessionen häufig in die Zukunft, weswegen deren tatsächliche Realisierung nicht immer gesichert war.

Eine gewisse Verbreitung fanden z.B. Gewinn- und Mitarbeiterbeteiligungen in der Automobilbranche in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre. Gewinnbeteiligungen sind an die Ertragsentwicklung des Unternehmens gekoppelt, sie werden zumeist als Sonderzahlungen (LSPs) zusätzlich zur Grundvergütung gezahlt. Mitarbeiterbeteiligungen (Employee Stock Ownership Plans - ESOPs) sind dagegen eine variable, mit den Aktienkursen schwankende sowie zeitverzögerte Form der Vergütung, weil die Aktien üblicherweise bis zum Ruhestand in einer Fondsgesellschaft gebunden sind. Gesamtwirtschaftlich betrachtet, war die Bedeutung der ertragsabhängigen Vergütungen während des concession bargaining jedoch gering. Entsprechende Regelungen galten nur für knapp 10% der unter Kollektivverträgen tätigen Arbeitnehmer (Allen/Keaveny 1988: 416).

### *Partizipationsrechte*

---

<sup>9</sup> Zu diesen Ausnahmen gehören insbesondere die Regelungen in der Automobilindustrie aus den Jahren 1987 und 1988 (Sloane/Witney 1991: 301f.).

Die von den unions im Zuge des concession bargaining gewonnenen Partizipationsrechte fanden in der öffentlichen Debatte ein besonders breites Echo, obwohl sie faktisch von allen Gegenleistungen am geringsten verbreitet waren. So enthielten Anfang der achtziger Jahre lediglich 2% der als concession bargaining bewerteten Verträge entsprechende Vereinbarungen (Capelli 1983: 301).

Das besondere öffentliche Interesse war darin begründet, daß mit der Gewährung von Partizipationsrechten eine Abkehr von der traditionellen Konfliktorientierung zwischen unions und Management erwartet wurde. Da die Partizipationsrechte besonders in den Kernbereichen des union-Sektors, an denen sich die anderen Branchen früher orientierten, vereinbart wurden, prognostizierten viele Beobachter eine breite Etablierung von Partizipationsrechten. Doch weder auf der betrieblichen noch auf der überbetrieblichen Ebene konnten sich diese Ansätze durchsetzen. Partizipationsrechte sind auch heute eine Randerscheinung in den US-amerikanischen Arbeitsbeziehungen.

#### **4. Zugeständnisse in Deutschland und concessions in den USA**

##### **4.1 Deutsche Tarifpolitik in der Rezession**

Ende 1992 setzte in der westdeutschen Wirtschaft die schwerste Rezession der Nachkriegszeit ein. Das Bruttoinlandsprodukt ging 1993 um 1,7% zurück, es kam zu einem Beschäftigungseinbruch: Die Zahl der Erwerbstätigen sank im gleichen Jahr in Westdeutschland um fast 550.000; die registrierte Arbeitslosigkeit stieg von durchschnittlich knapp 1,8 auf mehr als 2,2 Mio. Arbeitslose. Zugleich erhöhte sich die Zahl der Kurzarbeiter um über 480.000 (vgl. Sachverständigenrat 1994: 94-100).

Die Tarifparteien reagierten verspätet Ende 1993 bzw. Anfang 1994 auf die veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit einer tarifpolitischen Wende. Während die Gewerkschaften Anfang der neunziger Jahre noch Tariferhöhungen zwischen knapp 4 und 6% durchsetzen und damit die Lohnquote erhöhen konnten, blieben die durchschnittlichen Tarifsteigerungen in den Folgejahren deutlich innerhalb des verteilungsneutralen Spielraums. Die Lohnquote ging 1994 sogar um 1,5 Prozentpunkte zurück (vgl. Bispinck 1995: 14).

Hinter den Durchschnittswerten verbargen sich allerdings in einzelnen Tarifbereichen (vor allem Steinkohlenbergbau und Volkswagen AG sowie Metallindustrie, Eisen- und Stahlindustrie, Chemische Industrie) noch weitaus spektakulärere Entwicklungen, die deutliche Parallelen zum US-amerikanischen concession bargaining in den achtziger Jahren erkennen lassen. So wurden die Löhne und Gehälter in der Tarifrunde 1994 häufig erst nach einigen „Nullmonaten“ angehoben. Zudem wurden tarifliche Leistungen nicht nur „eingefroren“, sondern auch abgesenkt. Letzteres erreichten die Arbeitgeber in erster Linie durch eine Kürzung des tariflichen Urlaubs- und Weihnachtsgeldes. In der Konsequenz wurden die nominalen Erhöhungen der Grundvergütungen vielfach (über-) kompensiert (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 1995: 147).

Außerdem vereinbarten die Tarif- oder Betriebsparteien in den o.g. Bereichen zusätzlich Nominallohnsenkungen im Rahmen von stärker dosierten Arbeitszeitverkürzungen ohne (vollen) Lohnausgleich. Ferner einigten sich die Tarifparteien in der Chemischen Industrie sowie in der Papierindustrie auf abgesenkte Einsteigertarife - ebenfalls ein tarifpolitisches Novum. Schließlich trugen erweiterte Arbeitszeitflexibilisierungen einerseits zu weiteren Einkommensminderungen für die Arbeitnehmer, andererseits zur Steigerung der Produktivität in den Unternehmen bei. So wurden etwa Zeiten, für die Mehrarbeitszuschläge zu zahlen sind, verkürzt, Ausgleichszeiträume dagegen verlängert.

Die prominentesten Beispiele für beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen und Lohnsenkungen waren die Volkswagen AG und der rheinisch-westfälische Steinkohlenbergbau. In anderen Tarifbereichen (vgl. im einzelnen Rosdücher/Seifert 1994) waren bzw. sind Nominallohnsenkungen im Rahmen von tariflichen Öffnungsklauseln zur Arbeitszeitverkürzung zwar ebenfalls möglich, aber stets an die Übereinkunft der Betriebs- oder der örtlichen Tarifparteien gebunden. Vom Lohnverzicht waren daher keineswegs alle Beschäftigten der jeweiligen Tarifbereiche betroffen, sondern nur bestimmte Betriebe mit ihren Belegschaften oder auch nur mit Belegschaftsteilen. Über die Inanspruchnahme der tariflichen Öffnungsklauseln liegen kaum gesicherte Daten vor. Sicher ist jedoch, daß nur ein Bruchteil der rund 6,5 Mio. Beschäftigten, die 1994 im Geltungsbereich der entsprechenden Tarifverträge arbeiteten, von Arbeitszeitverkürzungen und Nominallohneinbußen betroffen waren. Schätzungen gehen für Mitte 1994 von etwa 700.000 betroffenen Beschäftigten aus.<sup>10</sup>

Für die Konzessionen beim Einkommen bzw. der Arbeitszeit erhielten die Gewerkschaften verschiedene Gegenleistungen. So verpflichteten sich die Arbeitgeber entweder explizit - durch befristete Beschäftigungsgarantien sowie durch Übernahmeverpflichtungen für ihre ausgebildeten Nachwuchskräfte - bestehende Arbeitsplätze zu erhalten oder zumindest implizit die Lohnzurückhaltung bzw. Lohnkürzung zur Stabilisierung der Beschäftigungslage zu verwenden. Die Konzessionen standen somit in engem Zusammenhang mit der verschlechterten Beschäftigungslage.

## 4.2 Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Auf den ersten Blick wiesen die deutschen Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung aus der Tarifrunde 1993/94 sehr ähnliche Charakteristika auf wie die concessions der achtziger Jahre in den USA:

- Nullrunden und wage freezes,
- Verzicht auf bestehende tarifliche Ansprüche oder schon vereinbarte Tariferhöhungen und wage cuts,
- Einmalzahlungen anstatt oder in Verbindung mit linearen Tariferhöhungen und lump-sum bonuses,
- reduzierte Einsteigertarife und two-tier wage plans sowie

<sup>10</sup> Vgl. zu verschiedenen Erhebungen bzw. Schätzungen zusammenfassend Rosdücher/Seifert 1994: 750; Handelsblatt Nr. 250 vom 28.12.1994: 6; sowie Rosdücher 1995: 592.

- Beschäftigungsgarantien und job security provisions gehörten sowohl zum concession bargaining als auch zur deutschen beschäftigungssichernden Tarifpolitik. Zudem waren die US-amerikanischen wie sämtliche deutsche Kollektivverträge in der Regel zeitlich befristet und hatten damit zumindest formal einen nur temporären Charakter. Schließlich war auch die Intention der jeweiligen Vereinbarungen dieselbe: Angesichts krisenhafter Entwicklungen auf den Produkt-, Arbeits- und Finanzmärkten ging es um die Sicherung bestehender Arbeitsplätze sowie um die Wiedergewinnung der Wettbewerbsfähigkeit.

Bei einem genaueren Vergleich der Konzessionen werden allerdings größere Unterschiede sichtbar. Diese betreffen nicht nur die Reichweite und Intensität der Konzessionen, sondern auch die mit ihnen verbundenen Gegenleistungen der Arbeitgeber. Darüber hinaus ergeben sich unterschiedliche Folgen aus den jeweiligen Tarifpolitiken. Die Ursachen für diese Differenzen sind zum einen in den disparaten Systemen der Arbeitsbeziehungen sowie im jeweiligen ökonomischen Kontext zu suchen. Zum anderen sind sie das Ergebnis der zum Teil konträren Strategien der nationalen Akteure (vgl. Abschnitt 5).

Die Zugeständnisse der deutschen Gewerkschaften waren im Vergleich zu den US-amerikanischen concessions deutlich schwächer ausgeprägt. Sowohl die Reichweite als auch die Intensität der Konzessionen blieben in Deutschland zumindest bisher hinter den US-amerikanischen zurück. Während in den USA im gesamten union-Sektor schätzungsweise ein Drittel der kollektivvertraglich gebundenen Beschäftigten von concessions betroffen waren, konzentrierten sich die Zugeständnisse in Deutschland bislang auf wenige, allerdings bedeutende Tarifbereiche.

Zudem trugen die deutschen Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung mit den Öffnungsklauseln jenem Umstand stärker Rechnung, daß einzelne Betriebe sehr ungleich von der gesamtwirtschaftlichen Krise betroffen sein können. In den USA setzten dagegen die Unternehmen häufig auch dann Konzessionen durch, wenn sie selbst kaum wirtschaftliche Schwierigkeiten hatten, sondern lediglich ihre Mitbewerber concessions erreicht hatten. Die US-amerikanischen concessions entwickelten daher eine größere Eigendynamik als die deutschen Zugeständnisse. Während der verlorene Streik der US-amerikanischen Fluglotsen 1981 der „falling domino“ für das concession bargaining war (Mitchell 1994: 444), fand das deutsche VW-Modell 1993 zwar ebenfalls Nachahmer, löste aber im Unterschied zur USA keine Kettenreaktion aus. Die Zugeständnisse blieben auf relativ wenige Betriebe mit ausgeprägten Beschäftigungsproblemen begrenzt.

Weil Nominallohnsenkungen - anders als in den USA - bisher fast ausschließlich im Tausch gegen Arbeitszeitverkürzungen vereinbart wurden,<sup>11</sup> bestanden die Zuge-

---

<sup>11</sup> In den Tarifbereichen, in denen tarifliche Einkommensansprüche (z.B. Jahressonderzahlungen) reduziert wurden, ohne Arbeitszeitverkürzungen zu gewähren, führten die Kürzungen wegen der gleichzeitigen linearen Erhöhung der monatlichen Vergütungen in der Regel nicht zu einer Verminderung der Nominallöhne, sondern lediglich zu „Null-Runden“. Nur in Ausnahmefällen wurden auch ohne Arbeitszeitverkürzungen die Löhne nominell gesenkt.

ständnisse der deutschen Gewerkschaften vor allem im Verzicht auf den bei bisherigen Arbeitszeitverkürzungen stets durchgesetzten (vollen) Lohnausgleich. Letztlich reduzierten sich dadurch zwar die Monats- oder Jahreseinkommen der betroffenen Beschäftigten, aber im Unterschied zu den USA wurden die Stundenlohnsätze nicht abgesenkt.

Dementsprechend fielen auch die tariflichen Nominallohnsenkungen in Deutschland insgesamt moderater aus. Sie erreichten nur bei drastischen Arbeitszeitverkürzungen Spitzenwerte von etwa 16%. Das Ausmaß der Lohnsenkung entsprach nicht einmal in jedem Fall der prozentualen Arbeitszeitverkürzung, weil einige Vereinbarungen einen Teillohnausgleich vorsahen. In den USA mußten dagegen Arbeitnehmer Lohneinbußen von bis zu 30%, im Extremfall sogar von 40%, ohne jegliche Arbeitszeitverkürzung hinnehmen.

Schließlich wurden die US-amerikanischen Lohnkürzungen oft nicht vollständig rückgängig gemacht. So wirkten sich die Lohnkürzungen zumindest als Basiseffekt auch bei zukünftigen Lohnerhöhungen kostenmindernd aus. Da die deutschen Konzessionen ausnahmslos reversibel waren und wegen ihres optionalen Charakters die Tarifentwicklung weiter nicht beeinflussten, fanden die deutschen Beschäftigten nach Inanspruchnahme der Öffnungsklauseln hingegen wieder Anschluß an das alte bzw. zwischenzeitlich sogar erhöhte allgemeine Tarifniveau.

Die deutschen Gewerkschaften machten nicht nur geringere Zugeständnisse, sondern erreichten in der Regel auch bessere Gegenleistungen als die unions. So wurden die Lohnzugeständnisse in Deutschland in sehr viel stärkerem Maße an Beschäftigungsgarantien der Arbeitgeber gebunden als in den USA. Kündigungsbeschränkungen für die Dauer des Einkommensverzichts waren in Deutschland als Gegenleistung die Regel, in den USA die Ausnahme. Die US-amerikanischen Arbeitgeber beschränkten ihren beschäftigungspolitischen Beitrag im Rahmen des *concession bargaining* vor allem darauf, von zuvor beschlossenen Betriebsschließungen oder -verlegungen und damit verbundenen Entlassungen abzusehen. Sie verpflichteten sich nur selten, auch während der Laufzeit der Verträge auf Kündigungen zu verzichten. Die US-amerikanischen JSPs waren für die Arbeitgeber zudem weniger verbindlich als die deutschen Kündigungsbeschränkungen.

Während in den USA in erster Linie die *senior workers* und damit die Hauptklientel der unions von den Gegenleistungen profitierten, kamen die Zugeständnisse in Deutschland auch dem Nachwuchs zu Gute. Die deutschen Gewerkschaften setzten im Gegenzug für die Lohnzurückhaltung häufig die Übernahme der Ausgebildeten in ein Arbeitsverhältnis durch. Auch wenn die Beschäftigungszusagen der Arbeitgeber für die ehemaligen Auszubildenden in den meisten Fällen befristet, rechtlich unverbindlich oder nur für eine Teilzeitbeschäftigung galten, waren sie doch zentraler Bestandteil des tarifpolitischen Programms zur Beschäftigungssicherung.

Ein weiterer Unterschied besteht darin, daß die US-amerikanischen Arbeitgeber in stärkerem Maße TWPs durchsetzten als die deutschen Gewerkschaften abgesenkte Einsteigertarife billigten. Letztere wurden in Deutschland bisher nur in der Chemi-

schen Industrie und der Papierindustrie eingeführt. Die Löhne und Gehälter wurden bei Neueingestellten für ein Jahr um maximal 10% abgesenkt.<sup>12</sup> In den USA waren die TWPs vor allem zu Beginn des concession bargaining erheblich stärker verbreitet. Während in Deutschland mit den Einsteigertarifen primär die Übernahme von Ausgebildeten und die Einstellung von Langzeitarbeitslosen erleichtert werden sollte, wurden die TWPs in den USA (z.B. im Handel oder in der Luftfahrt) vorrangig zur allgemeinen Lohnkostensenkung eingesetzt. Im Gegensatz zu den deutschen Einsteigertarifen betragen die Lohnunterschiede häufig 20% und mehr. Außerdem sahen einige two-tier wage plans auch eine dauerhaft schlechtere Bezahlung für neu eingestellte Arbeitnehmer vor (vgl. Martin 1990: 23).

Ein weiterer Beleg für die stärkere Intensität der US-amerikanischen concessions ist auch in der Aufweichung der bis dahin sehr starren work rules zu sehen, wodurch die US-amerikanischen Unternehmen größere Flexibilisierungsspielräume beim Arbeitseinsatz gewannen. Darüber hinaus konnten die Arbeitgeber mit den Änderungen der job classifications und der Einschränkung der Senioritätsentlohnung nicht nur die Lohnhöhe reduzieren, sondern auch die Lohnstruktur nach unten anpassen. Außerdem trugen die LSBs selbst bei parallel vereinbarten COLAs dazu bei, daß sich die Dynamisierung der Löhne und Gehälter in engen Grenzen hielt.

Zwar waren ähnliche Tendenzen auch in Deutschland zu beobachten. So wurden die Ausgleichszeiträume für die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit zunehmend verlängert sowie Arbeitszeitkorridore oder (Jahres-)Arbeitszeitkonten eingerichtet, um den Betrieben neue Flexibilisierungsoptionen zu eröffnen, mit denen Auslastungsschwankungen aufgefangen und Mehrarbeit entweder ganz vermieden, oder aber zumindest Mehrarbeitszuschläge eingespart werden können. Zudem wurden in einigen Tarifverträgen zur Beschäftigungssicherung statt stärkerer linearer Tarifierhöhungen bevorzugt Festbeträge und Einmalzahlungen vereinbart. Die Lohnstruktur war aber im Unterschied zur USA - abgesehen von den Einsteigertarifen - bisher nicht Gegenstand der Zugeständnisse.

Zu berücksichtigen ist außerdem, daß die Flexibilisierungsbemühungen von einem jeweils unterschiedlich starken Regulierungsniveau ausgingen. Im Vergleich zu den teilweise als zu inflexibel empfundenen deutschen Arbeitszeitregelungen handelte es sich bei den work rules und job classifications eindeutig um Rigiditäten des US-amerikanischen Beschäftigungssystems im union-Sektor. Ferner können unterschiedliche Flexibilisierungsstrategien in den beiden Ländern ausgemacht werden: Die Aufweichung der US-amerikanischen work rules zielte auf eine erweiterte funktionale Verwendbarkeit der Arbeitskräfte sowie auf eine flexiblere und niedrigere, vom Senioritätsprinzip abweichende, Entlohnung ab. In Deutschland wurde dagegen eine größere zeitliche Flexibilität beim Arbeitskräfteeinsatz angestrebt.

Da die US-amerikanischen Arbeitgeber über flexiblere numerische Anpassungsmöglichkeiten verfügen, hatten sie nur ein vergleichsweise geringes Interesse an

---

<sup>12</sup> Davon waren zwischen Januar und September 1994 3.180 Beschäftigte betroffen (iwd 1995, Nr. 49: 8).

temporalen Anpassungen. Hinzu kommt, daß die US-amerikanischen Betriebe im Unterschied zu den deutschen keine Arbeitszeitverkürzungen umzusetzen hatten, weswegen stärkere Arbeitszeitflexibilisierungen in den USA weniger dringlich waren. Auf der anderen Seite mußten die deutschen Arbeitgeber zur Durchsetzung eines funktional flexibleren Arbeitseinsatzes (z.B. Gruppenarbeit) kaum tarifpolitische Zugeständnisse machen, da die bestehenden tariflichen Regelungen kein allzu großes Hindernis darstellten.

Obwohl sich die US-amerikanischen Arbeitgeber mit Kompensationsleistungen für die concessions insgesamt stärker zurückhielten als die deutschen Arbeitgeber, boten einige US-amerikanische Firmen ihren Beschäftigten zukünftige Gewinn- oder Kapitalbeteiligungen an. Diese Form der zeitlich verschobenen Kompensation für Lohnzugeständnisse spielte dagegen in Deutschland lediglich in der beschäftigungs- und tarifpolitischen Diskussion eine Rolle; entsprechende Tarifverträge kamen nicht zustande (vgl. zu den Problemen Schares 1995).

Schließlich gelang es den US-amerikanischen Gewerkschaften im Zuge der concessions in einigen Fällen Informations- und Partizipationsrechte durchzusetzen. Diese blieben aber meist hinter den gesetzlich garantierten Rechten der deutschen Gewerkschaften bzw. Betriebsräte zurück und spielten insgesamt nur eine untergeordnete Rolle im concession bargaining. Erweiterte Mitbestimmungsrechte, etwa in wirtschaftlichen Angelegenheiten, standen auch in Deutschland nicht zur Diskussion. In Einzelfällen hing die Zustimmung der Arbeitnehmer zum Lohnverzicht allerdings von bestimmten Investitions- und Standortentscheidungen der Unternehmen ab.

Festzuhalten bleibt, daß sowohl die US-amerikanischen als auch die deutschen Tarifparteien ähnliche Instrumente eingesetzt haben, um die (Beschäftigungs-)Krise zu bewältigen. Die Zugeständnisse in Deutschland haben jedoch im Rahmen der zentralisierteren Kollektivverträge bisher nicht annähernd die Reichweite der concessions erlangt, die diese im stark dezentralisierten bargaining system der USA erreicht haben. Zudem konnten die deutschen Gewerkschaften bei einer insgesamt schwächeren Intensität der Zugeständnisse mit den Arbeitgebern deutlich größere Gegenleistungen aushandeln, als dies den US-amerikanischen Gewerkschaften gelungen ist.

## **5. Ursachen und Folgen**

### ***5.1 Unterschiede in den Systemen der industriellen Beziehungen***

Die unterschiedliche Reichweite und Intensität der Konzessionen in den beiden Ländern ist vor allem durch die Unterschiede in den Systemen der industriellen Beziehungen bedingt. Dabei spielt die relative Schwäche der US-amerikanischen Gewerkschaften eine wichtige Rolle. Der Organisationsgrad fiel in den achtziger Jahren um etwa 8% (OECD 1994: 185). Dafür war zum einen das Beschäftigungswachstum im nonunion-Sektor zum anderen der Beschäftigungsrückgang im union-Sektor verantwortlich (relative Schwächung). Dadurch war die Organisationsmacht einzelner Betriebsgewerkschaften allerdings noch nicht direkt beeinträchtigt. Hinzu kam, daß

die Gewerkschaften massive Mitgliederverluste zu verzeichnen hatten (absolute Schwächung).

Von den Mitgliederverlusten profitierte die Arbeitgeberseite im dezentralen single-employer bargaining system unmittelbar, da Betriebsgewerkschaften - anders als Industriegewerkschaften - ihre jeweils unterschiedlich starke Verhandlungsmacht nicht durch interne oder zwischengewerkschaftliche Umverteilung ausgleichen bzw. umverteilen können. Mittelbar gerieten die Betriebsgewerkschaften unter Druck, weil sie sich mit dem Absinken des gesamtwirtschaftlichen Organisationsgrades einer wachsenden 'gewerkschaftsfreien' Konkurrenz gegenüber sahen.

Hinzu kommt die im Unterschied zu Deutschland deutlich schwächer ausgeprägte institutionelle Verankerung der Gewerkschaften. Anders als die deutschen Gewerkschaften erfahren die unions bei einem geringen Grad der Verrechtlichung kaum Entlastung durch staatliche Regulierungen (vgl. Keller 1995: 214ff.). Die Rechtsprechung erwies sich zudem unter der Reagan-Administration als gewerkschaftsfeindlich. Ferner fehlt den US-amerikanischen Gewerkschaften die politische Unterstützung, die die deutschen Gewerkschaften in unterschiedlichem Maße bei den beiden Volksparteien finden.

In Deutschland verfügen die DGB-Gewerkschaften trotz erheblicher Mitgliederverluste von knapp 20% seit Anfang der neunziger Jahre immer noch über eine vergleichsweise starke Organisation. Der Organisationsgrad ist mehr als doppelt so hoch wie in den USA. Die stärkere Position der deutschen Gewerkschaften hängt aber nicht nur mit ihrem höheren Organisationsgrad zusammen, sondern auch mit der höheren und stabileren coverage rate der deutschen Kollektivvereinbarungen (OECD 1994: 171ff.). Während die Tarifverträge in Deutschland weitgehend unabhängig vom Organisationsgrad der Gewerkschaften die Arbeitsbedingungen für etwa 90% der Beschäftigten regeln, sank mit dem Organisationsgrad der unions auch die US-amerikanische coverage rate in den achtziger Jahren von knapp 26% auf nur noch 18% zu Beginn der neunziger Jahre (ebenda: 185). Schließlich kommt noch hinzu, daß die deutschen Gewerkschaften über wirksamere Arbeitskämpfungsmittel als die US-amerikanischen unions verfügen, weil sie als Industriegewerkschaften ihre Ressourcen stärker bündeln und Streiks konzentrieren können.

In den USA wird die Konfliktfähigkeit der unions dagegen durch nicht organisierte Streikbrecher sowie vor allem durch Neueinstellungen von Ersatzarbeitskräften geschwächt. Anders als in Deutschland laufen US-amerikanische Arbeitnehmer Gefahr, während eines Streiks ihren Arbeitsplatz auf Dauer an Arbeitslose zu verlieren (permanent replacements).<sup>13</sup> Zudem stellen lang andauernde Streiks die US-amerikanischen business unions nicht nur vor gravierende finanzielle Probleme, sondern ihnen drohen im Konfliktfall auch Aberkennungswahlen.

Generell begünstigt das stark fragmentierte und dezentralisierte bargaining system extreme Lösungen. In wirtschaftlich prosperierenden Zeiten können betrieblich

---

<sup>13</sup> Juristische Schritte der unions gegen diese im concession bargaining häufig geübte Praxis der Arbeitgeber blieben erfolglos.

organisierte Gewerkschaften, wie die business unions, eine stark expansive Lohnpolitik betreiben, weil sie negative externe Effekte, z.B. Inflation oder gesamtwirtschaftlich verschlechterte Wachstumschancen, weder im eigenen noch im Interesse ihrer Mitglieder ins Kalkül ziehen müssen. Das vergrößerte wage-gap zwischen union und nonunion-Sektor in den siebziger Jahren ist ein Beleg für die konsequente Ausschöpfung der Lohnerhöhungsspielräume durch die Betriebsgewerkschaften, die sich allein an der Ertragskraft und Verhandlungsstärke des jeweiligen Betriebes orientieren.

In prosperierenden Phasen erhöht sich die Ertragskraft und damit der Verteilungsspielraum. Die Verhandlungsposition der Arbeitgeber wird dagegen schwächer, weil Arbeitskämpfe in Zeiten guter Kapazitätsauslastung für die Betriebe hohe Opportunitätskosten verursachen. Schließlich fehlen im single employer bargaining system Arbeitgeberverbände, die während eines Streiks über Konkurrenzverbote oder finanzielle Arbeitskämpfunterstützungen bis hin zu Flächenaussperrungen kollektive Unterstützung organisieren können.

Umgekehrt verhält es sich in wirtschaftlich schlechten Zeiten: Die Ertragskraft sinkt und die einzelnen Arbeitgeber gewinnen Verhandlungsmacht zurück, da sie mit Entlassungen drohen können. Betrieblich organisierte Gewerkschaften müssen in rezessiven Phasen die negativen Effekte ihrer Lohnpolitik für ihre eigenen Mitglieder und auch für ihre eigene Organisation stärker berücksichtigen. Darüber hinaus stellen Arbeitsplatzverluste der Mitglieder oder gar eine Konkursgefahr des Unternehmens unmittelbar auch die eigene Existenz der business unions in Frage. Concessions, durch die Arbeitsplätze erhalten bleiben oder mit denen nur der Fortbestand des Betriebes gesichert wird, werden die Betriebsgewerkschaften daher schon im eigenen Interesse ihre Zustimmung kaum versagen.

Zwar gilt das gleiche Kalkül grundsätzlich auch für die deutschen Betriebsräte, diese sind jedoch im Rahmen des dualen Systems der deutschen Interessenrepräsentation an die von den Gewerkschaften ausgehandelten Tarifverträge gebunden und dürfen daher prinzipiell keine tariflichen Zugeständnisse machen (§ 77 Abs. 3 BetrVG). Es sei denn, sie werden wie in den Beschäftigungssicherungstarifverträgen von den Tarifparteien durch betriebliche Öffnungsklauseln dazu ausdrücklich ermächtigt.

Industriegewerkschaften werden aber Flächentarifverträge kaum für so weitgehende Zugeständnisse wie die US-amerikanischen concessions öffnen. Sie orientieren sich nicht an der Situation des wirtschaftlich Schwächsten, sondern richten die Öffnungsklauseln eher am Durchschnitt der notleidenden Betriebe aus. Sie würden ansonsten den zahlungskräftigeren Betrieben zu weit entgegenkommen bzw. unnötigen Verzicht üben. Schließlich müssen Branchen- oder Industriegewerkschaften im Unterschied zu betrieblich organisierten Interessenvertretern die divergierenden Interessen ihrer Mitglieder in prosperierenden und notleidenden Betrieben mediatieren. Außerdem treffen die Repräsentanten der Industriegewerkschaften - anders als die Verhandlungsführer der business unions - ihre tarifpolitischen Entscheidungen nicht unter dem Einfluß eines unmittelbar drohenden persönlichen Arbeitsplatzverlustes. Die Bereitschaft zu relativ weitgehenden Zugeständnissen ist daher im zentralisierten

deutschen Kollektivverhandlungssystem prinzipiell schwächer ausgeprägt als im stark dezentralisierten US-amerikanischen System.

## 5.2 *Unterschiedliche Strategien der Akteure*

Obwohl die Handlungsoptionen der jeweiligen Akteure durch die nationalen Institutionen und Besonderheiten stark eingegrenzt sind, haben auch unterschiedliche Strategien der Akteure Einfluß auf das Ausmaß und die Intensität der Konzessionen genommen. So haben die US-amerikanischen Arbeitgeber die Krisensituation und die relative Schwäche der unions dazu genutzt, ihre ohnehin schon konfliktorientierten Strategien zu intensivieren. Anders als in Deutschland verfolgten sie mit den concessions weniger eine kooperative Problembewältigung der Krisensituation, als vielmehr die Ausnutzung ihres strategischen Vorteils.

Die US-amerikanischen Arbeitgeber bauten entweder den nonunion-Sektor weiter aus, etwa indem sie neu gegründete Betriebe 'gewerkschaftsfrei' hielten (union avoidance strategies), oder sie drängten die unions aus bestehenden Betrieben heraus (union busting activities) (Keller 1995: 213). Beides erhöhte den Druck auf die verbliebenen gewerkschaftlich organisierten Betriebe und erleichterte die Vereinbarung relativ weitgehender Konzessionen, ohne größere Gegenleistungen einräumen zu müssen.

Zwar haben auch die deutschen Arbeitgeber im Zuge der Krise ihre traditionell defensiv-reaktive tarifpolitische Strategie teilweise aufgegeben und sind mit der Kündigung von Tarifverträgen sowie eigenen Forderungskatalogen in die tarifpolitische Offensive gegangen. Eine strategische Umorientierung auf generell konfliktorientiertere Arbeitsbeziehungen ist jedoch zumindest bisher ausgeblieben. Mit den gewährten Arbeitszeitverkürzungen als Gegenleistung für die Zugeständnisse kamen die Arbeitgeber den Gewerkschaften sogar in einer seit Jahren umstrittenen Frage entgegen. Die vor allem von Gewerkschaftsseite reklamierte positive beschäftigungspolitische Wirkung von Arbeitszeitverkürzungen wird von vielen Arbeitgebern nicht mehr grundsätzlich bestritten.

Vielmehr verfolgen sowohl die deutschen Arbeitgeberverbände als auch die Gewerkschaften ein gemeinsames strategisches Ziel: Die Stabilisierung der Beschäftigungssituation. Während über die Mittel zur Erreichung dieses Zieles gestritten wird, erkennen sich die deutschen Tarifparteien im Unterschied zu den US-amerikanischen als Instanzen kollektiver Regulierung grundsätzlich an. Sie versuchen sogar, den Staat in die Arrangements miteinzubinden.

Den deutschen Arbeitgeberverbänden geht es schon im eigenen Interesse nicht um die Abschaffung tariflicher Regulierungen, sondern lediglich um die befristete Suspendierung der Normen. Allenfalls wird noch eine Verschlinkung der Tarifverträge oder eine Absenkung des Tarifniveaus angestrebt. Die Beseitigung des Kollektivvertragssystems als solches wünschen sich - anders als in den USA - nur eine Minderheit der deutschen Arbeitgeber. Allerdings werden in zunehmendem Maße betriebliche Regelungen auch außerhalb von Öffnungsklauseln getroffen, die Konzessi-

onen gegenüber den tariflichen Regelungen beinhalten bzw. die Tarifverträge gänzlich unterlaufen (vgl. z.B. Handelsblatt Nr. 64 vom 29./30.3.96).

Während in den USA das Tarifverhandlungssystem vor allem wegen der Schwäche der Gewerkschaften in Existenznot geraten ist, scheint die Gefahr für das deutsche System eher von den geschwächten Arbeitgeberverbänden auszugehen. Ähnlich wie in den USA könnte auch in Deutschland das Management zur treibenden Kraft in der Tarifpolitik werden.

Welchen Einfluß die Strategien der Akteure auf das Ausmaß und die Intensität der Zugeständnisse haben, wird vor allem dann deutlich, wenn man berücksichtigt, daß Konzessionen in beiden Ländern letztlich die Ausnahme und nicht die Regel waren. Trotz ähnlich gelagerter wirtschaftlicher Probleme in den jeweiligen Ländern wurden nicht nur innerhalb derselben Branchen, sondern auch innerhalb derselben Unternehmen unterschiedliche Anpassungsstrategien verfolgt. Die zurückhaltende Tarifpolitik kann also nicht nur auf bestimmte Kontingenzfaktoren in einzelnen Branchen oder Unternehmen zurückgeführt werden.

Für die USA wurde schon darauf hingewiesen, daß ein Teil der Arbeitgeber, statt Konzessionen mit den Gewerkschaften auszuhandeln, Betriebsschließungen und Produktionsverlagerungen bevorzugten oder mit anderen Mitteln (Aberkennungswahlen, unfair labour practices) den Einfluß der Gewerkschaften auf die Arbeitsbedingungen zurückdrängten. Darüber hinaus hat die Mehrheit der Betriebe traditionelle Anpassungsstrategien verfolgt, indem sie bei sinkender Nachfrage nicht die Arbeitskosten pro Kopf, sondern die Zahl der 'arbeitenden Köpfe' reduzierte.

Auch in Deutschland nutzte nur ein Teil der Betriebe mit Beschäftigungsproblemen die Möglichkeit, die Arbeitszeit zu verkürzen, damit Lohnkosten einzusparen und so Entlassungen zu vermeiden. Selbst Betriebe, die Arbeitszeitverkürzungen einführten, verfolgten häufig noch parallele Strategien zur Verringerung der Personalstärke.

Die Gründe, warum die Akteure statt der Konzessionen andere Strategien der Krisenbewältigung vorzogen, sind vielfältig. In den USA dominiert wegen geringer Kündigungsbeschränkungen traditionell die numerische Anpassung. Betriebe begegnen Schwankungen der Kapazitätsauslastung stärker als in Deutschland mit Entlassungen und Wiedereinstellungen (hire and fire). So werden temporale Anpassungen, wie z.B. die Kurzarbeit, häufig durch vorübergehende Freisetzungen (temporary lay offs) ersetzt (Abraham/Houseman 1993: 86ff.). Ferner zog es ein Teil der US-amerikanischen Arbeitgeber offensichtlich vor, sich gänzlich von Kollektivverträgen zu befreien, anstatt sie nur zu ändern. Zudem legten viele Unternehmen, besonders in der Eisen- und Stahlindustrie, angesichts der strukturellen Probleme Betriebe auch endgültig still.

In Deutschland sind Kurzarbeit oder Entlassungen für die meisten Betriebe offensichtlich günstiger als beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen. So scheuen die Arbeitgeber angesichts unsicherer Beschäftigungsperspektiven, die mit den Lohnzugeständnissen und der Arbeitszeitverkürzung häufig verbundenen Be-

schäftigungsgarantien. Dies gilt umso mehr, je stärker die Betriebe Rationalisierungen zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit anstreben. Bei der Verwirklichung von „lean-Strategien“ behindern Kündigungsbeschränkungen den angestrebten Personalanpassungsprozeß.

Ferner verursachen temporäre Arbeitszeitverkürzungen zusätzlichen organisatorischen Aufwand. Dieser lohnt sich für die Betriebe nur dann, wenn Massenentlassungen vermieden und Sozialplankosten eingespart werden können. In kleineren Unternehmen dürfte es dagegen einfacher und billiger sein, einzelne Beschäftigte zu entlassen, als die Arbeitszeit zu verkürzen, das Arbeitszeitmanagement zu reorganisieren, eine Beschäftigungsgarantie abzugeben sowie ggf. noch einen Teillohnausgleich zu zahlen und dies alles nach Fristablauf erneut zu ändern (Rosdächer/Seifert 1994: 750). Außerdem verfügen viele Unternehmen i.d.R. noch über mildere Mittel, um ihre Personalprobleme zu lösen. Betriebe, die Aufhebungsverträge, Vorruhestandsregelungen sowie individuelle Teilzeitpotentiale noch nicht ausgeschöpft haben, dürften auf die kollektiv erzwungenen Regelungen kaum zurückgreifen (vgl. im einzelnen Promberger et al. 1995).

### **5.3 Unterschiedliche Folgen**

Trotz aller Unterschiede in den beiden Ländern ähneln sich die tarifpolitischen Krisenbewältigungsstrategien, und auch deren Folgen weisen gewisse Parallelen auf. Allerdings unterscheiden sich die Folgen der jeweiligen Tarifpolitiken (noch) stärker als die Dosierung ihrer Instrumente.

In den USA betrafen die concessions zwar nur etwa ein Drittel des union-Sektors, Lohnkürzungen gab es aber auch im nonunion-Sektor. Die in den siebziger Jahren gewachsenen Lohnunterschiede zwischen den Sektoren sind in den achtziger Jahren nicht deutlich gesunken (Keller 1995: 224). Demgegenüber haben nur wenige Firmen des nonunion-Sektors auch die übrigen Elemente des concession bargaining übernommen. Letztlich sind jedoch weniger die Wirkungen zwischen den Sektoren von Bedeutung als vielmehr die innerhalb des union-Sektors.

Die concessions führten im union-Sektor zu einer zunehmenden Fragmentierung der ohnehin schon wenig standardisierten Arbeitsbedingungen. Einerseits wurden mit den Zugeständnissen beim Lohn (wage cuts, wage freezes, LSBs), den Änderungen der work rules und der Einführung der TWPs bestehende Standards abgesenkt oder sogar aufgelöst. Andererseits wurden innovative Regelungen über Partizipationsrechte, Beschäftigungssicherung und Gewinnbeteiligungen getroffen. Die Einführung und unterschiedliche Dosierung bzw. Kombination der verschiedenen Elemente hat die Arbeitsbedingungen damit auch im union-Sektor heterogener gemacht. Während die Lohnkonzessionen Ende der achtziger Jahre zurückgingen, blieben die erweiterten Flexibilisierungsmöglichkeiten bestehen.

Die Tarifpolitik orientierte sich noch stärker als zuvor an den jeweiligen betrieblichen Erfordernissen. Im ohnehin dezentralisierten bargaining system verlor das pattern bargaining an Bedeutung. Insbesondere die Lohnpolitik folgte nicht mehr in dem

Maße den Schlüsselindustrien, wie dies noch zu Beginn der achtziger Jahre der Fall war. In den neunziger Jahren verlagerten sich die concessions zudem von den Löhnen auf die fringe benefits.

Die unions konnten sich mit der Politik der concessions nicht stabilisieren. Die concessions blieben auch innerhalb der Gewerkschaften heftig umstritten. Offen bleibt, inwieweit die concessions lediglich die Folge einer schon geschwächten Gewerkschaftsbewegung waren bzw. inwieweit sie die Schwächung der Gewerkschaften geradezu verursacht haben. Der sinkende Organisationsgrad dürfte allerdings vor allem darauf zurückzuführen sein, daß sich die intendierten Beschäftigungseffekte im union-Sektor in engen Grenzen hielten, während der nonunion-Sektor ein „job-Wunder“ erlebte.

Auch wenn der union-Sektor insgesamt keine Beschäftigungsgewinne verzeichnen konnte, darf daraus nicht abgeleitet werden, daß sich die concessions als beschäftigungspolitischer Fehlschlag erwiesen haben. Sie können sehr wohl eine gewisse Stabilisierung der Beschäftigung bewirkt bzw. zur Verlangsamung des Beschäftigungsabbaus in den Krisenbranchen geführt und damit ihr beschäftigungspolitisches Ziel durchaus erreicht haben. Zudem können die concessions indirekt zum US-amerikanischen „job-Wunder“ beigetragen haben, weil sie Lohnsenkungen auch im nonunion-Sektor erleichterten. Trotz konkurrierender Erklärungen für das starke Beschäftigungswachstum in den USA, das sich vor allem im wenig organisierten Dienstleistungssektor vollzog, hat die Lohnzurückhaltung in den achtziger Jahren für die positive Beschäftigungsentwicklung zweifellos eine Rolle gespielt (vgl. Schettkat 1994: 364; Gaß/Schmid 1994: 299; DIW 1996).

Der Einfluß, den die concessions auf diese Entwicklung ausübten, darf jedoch nicht überschätzt werden. Die concessions können wegen ihrer begrenzten Reichweite das Absinken der gesamtwirtschaftlichen Lohnquote von 78% auf gut 74% während der achtziger Jahre nicht allein bewirkt haben. Allenfalls hat die geschwächte Position der Gewerkschaften den Lohndruck auch im nonunion-Sektor verschärft.

In Deutschland sind die Folgen der Zugeständnisse aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslage, der moderateren Ausprägung sowie wegen des (noch) kürzeren Zeithorizonts schwieriger einzuschätzen als in den USA. So lassen sich wegen des optionalen Charakters der Arbeitszeitverkürzungen und der Beschäftigungsgarantien kaum gesicherte Aussagen über die Beschäftigungswirkungen treffen. Sicher ist jedenfalls, daß die tariflichen Öffnungsklauseln den weiteren Abbau der Beschäftigung nicht verhindern konnten. Da die beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen nur unter bestimmten Bedingungen von den Betrieben genutzt werden, gehören sie in der betrieblichen Beschäftigungspolitik zur Ausnahme. Sie haben phasenweise allenfalls eine ähnliche Bedeutung wie die konjunkturelle Kurzarbeit erlangt.

Ihre Bedeutung nimmt zudem in dem Maße ab, wie die befristeten Betriebsvereinbarungen auslaufen. Zwar sind die Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung etwa in der Metallindustrie in fast allen Tarifbezirken sowie in der Eisen- und Stahlindustrie verlängert worden, was jedoch nicht gleichsam zu einer Fortsetzung beste-

hender Betriebsvereinbarungen über Arbeitszeitverkürzungen und Lohnsenkungen führt. Vielmehr spielten für die Verlängerung der Tarifverträge vor allem die erweiterten Flexibilisierungsmöglichkeiten (Verlängerung der Ausgleichszeiträume) sowie die (beschränkte) Übernahme der Auszubildenden eine wichtige Rolle.

In längerfristiger Perspektive lassen sich auch in Deutschland Dezentralisierungstendenzen erkennen. Diese leiten sich nicht nur aus den tariflichen Öffnungsklauseln ab, die den Betriebsparteien die Entscheidungskompetenzen sowohl über die Lage und Verteilung als auch über die Dauer der Arbeitszeit sowie zum Teil sogar über den Lohnausgleich überlassen. Sie ergeben sich auch aus der Tatsache, daß Zugeständnisse von den Betriebsparteien teilweise tarifwidrig eingeräumt oder Tarifbindungen gänzlich aufgegeben werden.

Dies führt zum einen dazu, daß die Flächentarifverträge an Bindungswirkung verlieren. Zum anderen büßen die Flächentarifverträge mit den zunehmenden Wahlmöglichkeiten auch ihre Ordnungs- bzw. Standardisierungsfunktion teilweise ein. Dies gilt zwar zunächst nur für die Arbeitszeitstandards. Wenn damit aber auch Regelungen zum Lohnausgleich sowie zur Vergütung von Mehrarbeit verknüpft werden, betrifft dies letztlich auch das Lohnniveau. In jedem Fall werden die Arbeitsbedingungen nicht nur zwischen den verschiedenen Tarifbereichen, sondern auch innerhalb derselben zunehmend heterogener.

Die deutsche Variante des *pattern bargaining*, welche bisher dominierte, scheint ebenfalls an Bedeutung zu verlieren. Die Tarifpolitik orientiert sich in der Krise stärker an den Bedürfnissen einzelner Branchen, wenn nicht sogar an den Erfordernissen einzelner Unternehmen oder Betriebe. Allerdings folgte der kurzen Phase zurückhaltender Tarifpolitik in den Jahren 1993 und 1994 mit der Tarifrunde 1995 eine wieder stärker an den alten Mustern ausgerichtete Tarifpolitik, die sich auf relativ gleichmäßige Lohnerhöhungen konzentrierte (vgl. Bispinck/WSI-Tarifarchiv 1995: 495).

Zwar ist eine neuerliche zurückhaltende Lohnpolitik mit einer expliziten beschäftigungsorientierten Zielrichtung mit der Diskussion um das von der IG Metall vorgeschlagene „Bündnis für Arbeit“ wieder aktuell geworden (vgl. z.B. Franz 1996; Hickel 1996). Zur Verwirklichung dieses Konzeptes für einen Beschäftigungsaufbau wäre aber eine breiter angelegte Tarifpolitik erforderlich, die nicht mehr den Ausnahmecharakter der Beschäftigungssicherungstarifverträge hätte. Im Gegensatz zu den bisherigen Konzessionen müßten nicht die betrieblichen Akteure auf der Mikroebene, sondern die korporativen Akteure auf der Makroebene Zugeständnisse und Gegenleistungen tauschen. Zudem würde mit diesem Konzept die Erhöhung des Beschäftigungsniveaus primär durch die Reduzierung der Löhne statt durch die Verkürzung der Arbeitszeit versucht.

Von diesen Überlegungen unberührt setzt sich jedoch der Trend zu optionalen und damit dezentralen Regulierungen bei der Arbeitszeit fort. Soweit dies die Flexibilisierungskomponente (Lage und Verteilung der Arbeitszeit) betrifft, ist dies zumindest aus beschäftigungspolitischer Sicht weitgehend unproblematisch. Werden dagegen auch die Entscheidungen über die Dauer der Arbeitszeit etwa im Rahmen von

Arbeitszeitkorridoren zunehmend der betrieblichen Ebene überlassen, geben die Tarifparteien ein wichtiges beschäftigungspolitisches Instrument aus der Hand. Eine verstärkte Anwendung bzw. nur Fortführung der befristeten Arbeitszeitverkürzungen ohne Lohnausgleich oder gar eine längerfristige Lohnzurückhaltung zum Zwecke des Beschäftigungsaufbaus ist bei dezentralen Regulierungen unwahrscheinlich, weil ein hohes Beschäftigungsniveau ein kollektives Gut ist, dessen Bereitstellung von den Betriebsparteien kaum zu erwarten ist.

Ebenso dürften abgesenkte Einsteigertarife kaum zur Verbesserung der Beschäftigungslage beitragen. Denn zum einen lassen sich beschäftigungswirksame Lohnkostenentlastungen in den Betrieben durch niedrigerere Einsteigertarife nur bei einer hohen Fluktuation oder einer angestrebten Beschäftigungsexpansion erreichen. Zum anderen ergeben sich nachhaltige Kostensenkungen nur bei längerfristiger Anwendung sowie starker Lohnspreizung. Dies birgt jedoch, wie die US-amerikanischen Erfahrungen zeigen, erhebliche Konfliktrisiken und kann darüber hinaus Motivationsprobleme zur Folge haben.

## **6. Schluß**

Obwohl die Kollektivvertragsparteien beider Länder in den jeweiligen ökonomischen Krisensituationen übereinstimmend die Sicherung bestehender Arbeitsplätze anstrebten und dabei sehr ähnliche Instrumente einsetzten, überwiegen die Unterschiede zwischen dem US-amerikanischen *concession bargaining* der achtziger Jahre und der deutschen beschäftigungssichernden Tarifpolitik Mitte der neunziger Jahre. Die Unterschiede betreffen sowohl Reichweite und Intensität der gewerkschaftlichen Konzessionen, die in den USA deutlich größer ausfielen, als auch die Gegenleistungen der Arbeitgeber, die in Deutschland stärker ausgeprägt waren.

Die Gründe für die Unterschiede in den Tarifpolitiken sind in erster Linie den völlig verschiedenen Systemen der industriellen Beziehungen geschuldet. Das dezentralisierte US-amerikanische Kollektivvertragssystem begünstigt extreme Lösungen, das zentralisiertere deutsche System wirkt stärker nivellierend. Zudem kann in Deutschland im Gegensatz zur USA ein Teil der Anpassungslasten (z.B. über Vorruchstand oder Kurzarbeit) auf den Staat abgewälzt werden. Insofern gilt: *Domestic institutions matter!*

Die Differenzen zwischen den Ländern und ihren Tarifpolitiken resultieren aber nicht ausschließlich aus den unterschiedlichen Strukturen. Die Akteure hatten innerhalb der nationalen constraints verschiedene Handlungsoptionen, die sie in unterschiedlicher Weise nutzten. Konfliktorientierte bis hin zu gewerkschaftsfeindlichen Arbeitgeberstrategien einerseits und kooperative Problembewältigungsstrategien andererseits führten daher zu unterschiedlichen tarifpolitischen Ergebnissen. Während die schwachen US-amerikanischen Gewerkschaften nur wenig Widerstand leisten konnten oder wollten, begrenzte der deutsche Konsens zwischen den Tarifvertragsparteien - auch weiterhin hohe Produktivität mit hohem Einkommen zu verbinden - die Konzessionsspielräume auf beiden Seiten.

Da sowohl das concession bargaining als auch die deutschen Zugeständnisse in den jeweiligen Phasen, insgesamt gesehen, die Ausnahme und nicht die Regel sowie obendrein befristet waren, dürfen die Folgen dieser Tarifpolitiken nicht überschätzt werden. Neben den stabilisierenden Wirkungen für die Beschäftigung ist in längerfristiger Perspektive für die USA vor allem die Flexibilisierung der rigiden work rules von Bedeutung, weil diese kaum mehr rückgängig gemacht werden kann. Für die Bundesrepublik dürfte dagegen die erstmalige Vereinbarung von Arbeitszeitverkürzungen ohne (vollen) Lohnausgleich sowie die stärkere Verbreitung tariflicher Öffnungsklauseln die Tarifpolitik auch in Zukunft beeinflussen.

## Literatur

- Abraham, K.G./Houseman, S.N. (1993): *Job Security in America: Lessons from Germany*. Washington, D.C.
- Adams, R.J. (1995): *Industrial Relations under Liberal Democracy: North American in Comparative Perspective*. Columbia.
- Allen, R.E./Keaveny, T.J. (1988): *Contemporary Labor Relations*. 2nd edition, Reading.
- Bamber, G.J./Lansbury, R.D. (eds.) (1993): *International and Comparative Industrial Relations: A Study of Industrial Market Economies*. 2nd edition, London.
- Bean, R. (1994): *Comparative industrial relations: An introduction to cross-national perspectives*. 2nd edition, London.
- Becker, B.E. (1988): *Concession Bargaining: The Meaning of Union Gains*. In: *Academy of Management Journal*, 31: 377-387.
- Bispinck, R. (1995): *Tarifpolitik in der ersten Hälfte der 90er Jahre. Eine zwiespältige Bilanz*. In: Bispinck, R. (Hg.): *Tarifpolitik der Zukunft. Was wird aus dem Flächentarifvertrag?* Hamburg: 9-27.
- Bispinck, R./WSI-Tarifarchiv (1995): *Zwischen Beschäftigungssicherung und Tarifabsenkung - Eine Bilanz der Tarifpolitik in Westdeutschland im Jahr 1994*. In: *WSI Mitteilungen*, 48: 145-163.
- Bluestone, B./Bluestone, I. (1992): *Negotiating the Future: A Labor Perspective on American Business*. New York.
- Cappelli, P. (1982): *Concession Bargaining and the National Economy*. In: *Industrial Relations and Research Association (ed.) (1982): Proceedings of the thirty-fifth annual meeting of the Industrial Relations and Research Association - 1982*. Madison: 362-371.
- Cappelli, P. (1983): *Union Gains under Concession Bargaining and the National Economy*. In: *Industrial Relations and Research Association (ed.) (1983): Proceedings of the thirty-sixth annual meeting of the Industrial Relations and Research Association - 1983*. Madison: 297-305.
- Cappelli, P. (1985): *Plant Level Concession Bargaining*. In: *Industrial and Labor Relations Review*, 39: 90-104.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1996): *Wochenbericht*, 63: 81-85.
- Franz, W. (1996): *Was kann ein „Bündnis für Arbeit“ leisten?* In: *Wirtschaftsdienst*, 75: 7-10.
- Gaß, G./Schmid, A. (1994): *Lohn- und Arbeitsmarktentwicklung in den USA - Einige Anmerkungen zu neueren Tendenzen*. In: *WSI Mitteilungen*, 47: 290-299.
- Hickel, R. (1996): *Zwischen Marktentfesselung und Beschäftigungspolitik. Bündnis für Arbeit und zur Standortsicherung - Chancen und Probleme*. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*: 296-306.
- Hyman, R./Ferner, A. (1994): *New Frontiers in European Industrial Relations*. Oxford.

- Keefe, J.H./Katz, H.C. (1990): Job Classification and Plant Performance in the Auto Industry. In: *Industrial Relations*, 29: 111-118.
- Keller, B. (1995): International vergleichende Arbeitsbeziehungen: USA - Deutschland. In: Heidack, C. (Hg.): *Arbeitsstrukturen im Umbruch. Festschrift für Friedrich Fürstenberg*, München-Mering: 209-233.
- Kochan, T.A./Katz, H.C./McKersie, R.B. (1994): *The Transformation of American Industrial Relations*. 2nd edition, Ithaca.
- Linsenmayer, T. (1986): Concession Bargaining in the United States. In: *Labour and Society*, 11: 207-220.
- Martin, J.E. (1990): *Two-tier Compensation Structures. Their Impact on Unions, Employers and Employees*, Kalamazoo.
- Martin, J.E./Heetderks, T.D. (1994): An Exploratory Study of Employee Perceptions of Lump-sum Payments. In: Lewin, D./Sockell, D. (eds.): *Advances in Industrial and Labor Relations Volume 6*. Greenwich: 163-181.
- Miller, E.J. (1986): *Concession Bargaining: A Change in the Labor/Management Relationship?* Dissertation, San Francisco.
- Mitchell, D.J.B. (1994): A Decade of Concession Bargaining. In: Kerr, C./Staudohar, P.D. (eds.) (1994): *Labor Economics and Industrial Relations*. Cambridge: 435-474.
- OECD (1994): *Employment Outlook*, Paris.
- Olson, M. (1968): *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*. Tübingen.
- Promberger, M./Rosdücher, J./Seifert, H./Trinczek, R. (1995): Beschäftigungssicherung durch Arbeitszeitpolitik. In: *WSI Mitteilungen*, 48: 473-481.
- Rosdücher, J. (1995): Beschäftigungssicherung im öffentlichen Dienst der neuen Bundesländer. Tarifliche Öffnungsklauseln und ihre Folgen. In: *WSI Mitteilungen*, 48: 590-597.
- Rosdücher, J./Seifert, H. (1994): Temporäre Arbeitszeitverkürzungen zur Beschäftigungssicherung - Ein neuer beschäftigungspolitischer Ansatz? In: *WSI Mitteilungen*, 47: 744-752.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1994): *Den Aufschwung sichern - Arbeitsplätze schaffen, Jahresgutachten 1994/1995*. Stuttgart.
- Schaes, C. (1995): Gewinn- oder Kapitalbeteiligungen von Arbeitnehmern, kollektive Lohnverhandlungen und Arbeitslosigkeit. In: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 44: 289-310.
- Schettkat, R. (1994): 2 Millionen neue Jobs in einem Jahr! Die beschäftigungspolitische Bedeutung des tertiären Sektors in den USA im Vergleich zur Bundesrepublik. In: *WSI Mitteilungen*, 47: 363-370.
- Sengenberger, W. (1990): Das „amerikanische Beschäftigungswunder“ als Vorbild? - Interne versus externe Flexibilität am Arbeitsmarkt. In: Büchtemann, Ch.F./Neumann, H. (Hg.): *Mehr Arbeit durch weniger Recht? Chancen und Risiken der Arbeitsmarktflexibilisierung*. Berlin: 47-65.
- Sloane, A.A./Witney, F. (1991): *Labor Relations*. 7th edition, Englewood Cliffs.
- Strauss, G. (1984): *Industrial Relations: Time of Change*. In: *Industrial Relations*, 23: 1-15.
- Thelen, K.A. (1991): *Unions of Parts: Labor Politics in Postwar Germany*. Ithaca.
- Van Ruysseveldt, J./Huiskamp, R./van Hoof, J. (eds.) (1995): *Comparative Industrial & Employment Relations*. London.