Auswirkungen von Öffnungsklauseln
Betriebe mit Betriebsrat zahlen höhere Löhne

Zwei Säulen tragen das bundesdeutsche System der Arbeitsbeziehungen: die Tarifautonomie und die betriebliche Mitarbeitervertretung durch Betriebsräte. Trotz der traditionellen Trennung zwischen der Mitbestimmung auf Branchenebene und auf Betriebsebene hat sich neben anderen Regulierungsgegenständen auch die Lohnfindung verstärkt auf die betriebliche Ebene verlagert. Damit spielt der Betriebsrat eine immer größere Rolle. Eine aktuelle IAB-Studie beleuchtet erstmals den Einfluss von Betriebsräten im Zusammenspiel mit Öffnungsklauseln.

Traditionell herrscht eine klare funktionale Trennung zwischen der Mitbestimmung auf der Branchenebene und auf der Betriebsebene: Auf der überbetrieblichen Ebene regeln Branchen- oder Flächentarifverträge Arbeitsbedingungen und Löhne in Unternehmen. Auf der betrieblichen Ebene regelt das Betriebsverfassungsgesetz die institutionalisierte Interessenvertretung der Beschäftigten. Dieses Arrangement zwischen den Regulierungsebenen ist jedoch seit geraumer Zeit starken Veränderungen unterworfen. Weil die Zahl der Flächentarifverträge immer weiter zurückgeht, verlagern sich Regelungskompetenzen immer mehr von der sektoralen auf die betriebliche Ebene. Dieser vielfach unter dem Begriff „Verbetrieblichung" gefasste Prozess begann Mitte der 1980er Jahre, als die von den Tarifparteien getroffenen Rahmenvereinbarungen zur Arbeitszeitverkürzung in den Betrieben konkret ausgestaltet wurden.

Seither wurden durch die Einführung tariflicher Öffnungsklauseln und deren Umsetzung im Rahmen betrieblicher Bündnisse für Arbeit immer mehr Regulierungsgegenstände auf die Betriebsebene verlagert. Öffnungsklauseln erlauben es Betrieben dabei, unter bestimmten Voraussetzungen die im Tarifvertrag festgesetzten Standards zu unterschreiten. Diese „kontrollierte Dezentralisierung" hat mittlerweile auch bei der Lohnfindung – dem Kern tarifvertraglicher Vereinbarungen – zu Flexibilität und Verhandlungsspielräumen vor Ort geführt und damit den Betriebsrat als Akteur bei der Aushandlung von Löhnen stärker ins Spiel gebracht.

Auswirkungen von Öffnungsklauseln

Vor diesem institutionellen Hintergrund stellt sich die Frage, wie die einzelnen Regulierungsebenen bei der Lohnfindung zusammenspielen. Die Vereinbarung von Öffnungsklauseln geschieht auf überbetrieblicher Ebene bei der Aushandlung von Branchentarifverträgen zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften. Schon hier ist eine Auswirkung der bloßen Existenz von Öffnungsklauseln vorstellbar. Denn Gewerkschaften sichern Arbeitgebern damit vertraglich zu, Tarifnormen unterschreiten zu können. Ein Spielraum, der von den Gewerkschaften vermutlich nicht umsonst zu haben ist.

Der tatsächliche Einsatz von Öffnungsklauseln vollzieht sich dann auf betrieblicher Ebene. Da es bei Öffnungsklauseln im Grunde immer um die – zeitweise – Reduzierung von Arbeitskosten geht, scheint ein dadurch bedingter Lohnabschlag plausibel. Bei der konkreten betrieblichen Umsetzung kommt es aber darauf an, ob es einen Betriebsrat gibt, der in den entsprechenden


Ausgang

Verhandlungen mit dem Management die Interessen der Beschäftigten vertritt und unter Umständen vor allem entgeltrelevante Einschnitte zu verhindern versucht.

Die empirische Arbeitsmarktforschung setzt sich bereits mit der Frage auseinander, welche Lohneffekte mehr oder weniger zentralisierte Lohnverhandlungen auch unter der Einbeziehung von Öffnungsklauseln haben. Die Auswirkungen von Betriebsräten auf die Entwicklung von Arbeitsbedingungen und Löhnen ist ebenfalls seit längerem Gegenstand der Forschung. Nun wurden beide Forschungszweige erstmals zusammenführt, um neue Erkenntnisse über den Prozess der Lohnfindung im komplexer gewordenen bundesdeutschen System der industriellen Beziehungen zu gewinnen.

Öffnungsklauseln im Zusammenspiel mit Betriebsräten

Um die Auswirkungen von Öffnungsklauseln und Betriebsräten empirisch zu überprüfen, bieten sich die Daten des IAB-Betriebspanels an. In den Jahren 2005 und 2007 wurden den Managern und Eigentümern entsprechende Fragen gestellt. Aus den Antworten geht hervor, wie stark Öffnungsklauseln in Betrieben mit Betriebsrat im Vergleich zu Betrieben ohne Betriebsrat verbreitet sind. 15 Prozent der Betriebe, die an einen Branchentarif gebunden sind, gaben an, dass ihre Tarifverträge Öffnungsklauseln enthalten (vgl. Tabelle 1 auf Seite 57). Da hierzu vor allem größere Betriebe zählen, waren dort rund ein Drittel aller Beschäftigten tätig.



Es zeigt sich weiterhin, dass die Tarifverträge in 22 Prozent der Betriebe mit Betriebsrat und in nur 13 Prozent der Betriebe ohne Betriebsrat solche Optionen vorsahen. Hinter dieser Verteilung mag in erster Linie ein Betriebsgrößeneffekt stecken, da große Betriebe sowohl eher einen Betriebsrat haben als auch, wie oben bereits angemerkt, größere Betriebe häufiger an Tarifverträge mit Öffnungsklauseln gebunden sind. Interessanterweise macht es bei der betrieblichen Nutzung von Öffnungsklauseln mit jeweils knapp der Hälfte der Betriebe dann kaum einen Unterschied, ob es im Betrieb einen Betriebsrat gibt oder nicht. Dabei liegt doch die Vermutung nahe, dass die Anwendung von Öffnungsklauseln in Betrieben mit Betriebsrat schwerer sein sollte.

Die Höhe des betrieblichen Lohnniveaus in den Gruppen mit und ohne Betriebsrat, gemessen an der Lohnsumme pro Vollzeitäquivalent, bestätigt die oben angestellten Überlegungen (vgl. Tabelle 2). Sieht der Branchentarif die Möglichkeit vor, die tariflichen Standards gegebenenfalls zu unterschreiten, werden im Betrieb im Durchschnitt höhere Löhne gezahlt (circa +16 %). Dieser Lohnzuschlag ist sicher nicht das Ergebnis einer einzigen Tarifrunde. Betriebe mit beziehungsweise ohne Öffnungsklauseln dürften vielmehr unterschiedlichen Entwicklungslinien folgen. Weiterhin kann die beträchtliche Höhe dieses Lohnzuschlages daher kommen, dass vor allem kleinere Betriebe sich fälschlicherweise zur Gruppe der Betriebe ohne Öffnungsklauseln im Tarifvertrag zählen, da sie weniger gut über die Regelungen ihres Tarifvertrags informiert sind als dies in großen Betrieben mit professionellem Personalmanagement der Fall ist. Da kleinere Betriebe im Durchschnitt niedrigere Löhne zahlen, wäre durch diese Fehlzuweisung ein Teil der Lohndifferenz erklärbar. Wird in den Betrieben mit Öffnungsklauseln diese Option tatsächlich umgesetzt, geht dies mit einem Lohnabschlag einher. Die Nutzung von Öffnungsklauseln führt insbesondere in Betrieben ohne Betriebsrat zu niedrigeren Löhnen. Gibt es hingegen einen Betriebsrat, dann bestehen kaum Lohnunterschiede zwischen Betrieben, die Öffnungsklauseln anwenden, und solchen, die darauf verzichten.

Tabelle 1

Existenz und Nutzung von Öffnungsklauseln in Betrieben mit und ohne Betriebsrat

in Prozent

Basis: tarifgebundene Betriebe ab 5 Beschäftigte

	Betriebe mit Öffnungsklauseln im Branchentarifvertrag	Beschäftigte in Betrieben mit Öffnungsklauseln im Branchentarifvertrag
mit Betriebsrat	22	40
ohne Betriebsrat	13	18
Alle Betriebe	15	32

Basis: tarifgebundene Betriebe mit Öffnungsklauseln im Branchentarifvertrag (ab 5 Beschäftigte)

	Betriebe, die Öffnungsklauseln nutzen	Beschäftigte in Betrieben, die Öffnungsklauseln nutzen
mit Betriebsrat	47	51
ohne Betriebsrat	49	46
Alle Betriebe	48	50

Quelle: IAB-Betriebspanel 2007 ©IAB

Tabelle 2

Lohnhöhe in Abhängigkeit von Öffnungsklauseln und Betriebsrat

in Euro

Basis: tarifgebundene Betriebe ab 5 Beschäftigte

	Betriebe mit Öffnungsklauseln im Branchentarifvertrag	Betriebe ohne Öffnungsklauseln im Branchentarifvertrag
	Lohn pro Vollzeitäquivalent	
mit Betriebsrat	2.940	2.713
ohne Betriebsrat	2.054	1.877
Alle Betriebe	2.346	2.026

Basis: tarifgebundene Betriebe mit Öffnungsklauseln im Branchentarifvertrag (ab 5 Beschäftigte)

	Betriebe, die Öffnungsklauseln nutzen	Betriebe, die Öffnungsklauseln nicht nutzen
	Lohn pro Vollzeitäquivalent	
mit Betriebsrat	2.937	2.943
ohne Betriebsrat	1.882	2.227
Alle Betriebe	2.211	2.477

Anmerkung: Die Lohnangaben beziehen sich auf die Lohnsumme pro Vollzeitäquivalent. Die Lohnsumme ist dabei die Bruttolohnsumme im Monat Juni ohne Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung und ohne Urlaubsgeld.

Quelle: IAB-Betriebspanel 2007 ©IAB

Methodik

Zur Analyse der Auswirkungen von tariflichen Öffnungsklauseln auf das betriebliche Lohnniveau, in der auch ein möglicher Einfluss eines Betriebsrats berücksichtigt wird, wird das IAB-Betriebspanel der Jahre 2005 und 2007 genutzt und es werden multivariate (gepoolte) Regressionsmodelle geschätzt. Darin wird die logarithmierte betriebliche Lohnsumme (für den Monat Juni) pro Vollzeitäquivalent durch Variablen für die Existenz und Anwendung von Öffnungsklauseln, die Existenz eines Betriebsrats und – zentral für unser Erkenntnisinteresse – entsprechenden Interaktionseffekten zwischen den Öffnungsklauseln- und der Betriebsratsvariablen erklärt. Als weitere Kontrollvariablen gehen in die Schätzungen ein: Branchenzugehörigkeit, Betriebsgröße, regionale Lage (Bundesland), Anteil der Qualifizierten, Anteil der befristet Beschäftigten, Anteil der geringfügig Beschäftigten, Teilzeitanteil, Anteil der Auszubildenden, Churning-Rate (das heißt relative Personalbewegungen, die nicht zu einer Veränderung des Beschäftigungsstandes führen), unabhängiger Betrieb, Stand der technischen Anlagen, Investitionen im vergangenen Jahr, Betrieb in ausländischem Eigentum.

So schön die Ergebnisse auch zu den vermuteten theoretischen Zusammenhängen passen – die empirische Analyse kann sich natürlich nicht mit dieser einfachen Gegenüberstellung zufriedengeben. So könnten hinter diesen Differenzen auch strukturelle Unterschiede zwischen Betrieben mit und ohne Öffnungsklauseln oder Betrieben mit und ohne Betriebsrat stecken. Um solche Effekte zu berücksichtigen, wird der Einfluss des Betriebsrats und der Existenz beziehungsweise Anwendung von Öffnungsklauseln auf das betriebliche Lohnniveau mithilfe von statistischen Verfahren unter der Kontrolle weiterer Variablen bestimmt (siehe Kasten „Methodik"). Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf dem Zusammenspiel von Öffnungsklauseln und Betriebsrat, das durch entsprechende Interaktionen modelliert wird.

Öffnungsklauseln bewirken höhere Löhne

Die deskriptiven Ergebnisse werden durch die multivariate Analyse eindrucksvoll bestätigt. Betriebe, deren Tarifverträge die Option enthalten Öffnungsklauseln anzuwenden, weisen auch nach Kontrolle der Betriebsgröße und weiteren betriebsstrukturellen Merkmalen weiterhin einen deutlichen Lohnzuschlag in Höhe von 11,4 Prozent auf. Ökonomisch lässt sich dieses Ergebnis im Sinne einer Quasi-Versicherung interpretieren: In Tarifverhandlungen können höhere Löhne vereinbart werden, wenn für die Betriebe die Möglichkeit besteht, dieses Lohnniveau in wirtschaftlich schwierigen Zeiten zu unterschreiten. Aus Gewerkschaftsperspektive ist es allemal sinnvoll, sich diese „Lizenz zur Tarifunterschreitung" nicht ohne Gegenleistung abhandeln zu lassen. Geht es um die betriebliche Anwendung solcher Öffnungsklauseln, zeigen sich mit einem Rückgang um 8,2 Prozent die zu erwartenden Lohnabschläge. Der tarifvertraglich zugesicherte Spielraum scheint damit also tatsächlich zur Reduzierung der Lohnkosten genutzt zu werden.

Interessant wird es, wenn der Betriebsrat ins Spiel kommt: Der Lohnabschlag ist ausgeprägt in Betrieben ohne Betriebsrat. In Betrieben mit verfasster Interessenvertretung hat die Anwendung von Öffnungsklauseln hingegen so gut wie keinen negativen Effekt auf die Lohnhöhe. Der Betriebsrat hat also nicht nur generell einen positiven Effekt auf die Lohnhöhe: So zeigt sich in guter Übereinstimmung mit anderen Untersuchungen, dass die Löhne in Betrieben mit Betriebsrat deutlich höher liegen. Der Betriebsrat bewahrt zudem die Beschäftigten vor tariflich sanktionierten Einschnitten in Zeiten verschärfter Wettbewerbsbedingungen.

Fazit

Die Ergebnisse geben nicht nur neue Einsichten in den Prozess der Lohnfindung in Betrieben mit Branchentarifvertrag. In ihrer Gesamtschau zeigen sie auch ein aus tarifpolitischer Perspektive bemerkenswertes Bild: Die Existenz von Öffnungsklauseln geht mit Lohnzuschlägen einher. Wenn Betriebe diese Option nutzen, dann werden diese Lohnzuschläge in Betrieben ohne Betriebsrat wieder aufgebraucht. In Betrieben mit Betriebsrat liegt das Lohnniveau in diesem Fall sogar deutlich höher als in Betrieben, deren Branchentarifverträge keine Öffnungsklauseln vorsehen.



Literatur

Ellguth, Peter; Gerner, Hans-Dieter; Stegmaier, Jens (2012): Wage effects of works councils and opening clauses. The German case. In: Economic and Industrial Democracy, Online First.

Die Autoren



Peter Ellguth
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung" am IAB.
peter.ellguth@iab.de



Dr. Hans-Dieter Gerner
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung" am IAB.
hans-dieter.gerner@iab.de



Dr. Jens Stegmaier
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung" am IAB.
jens.stegmaier@iab.de