ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Lesch, Hagen

Article

Das Stinnes-Legien-Abkommen: Vorbild für eine Erneuerung der Sozialpartnerschaft?

Industrielle Beziehungen

Provided in Cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Suggested Citation: Lesch, Hagen (2019) : Das Stinnes-Legien-Abkommen: Vorbild für eine Erneuerung der Sozialpartnerschaft?, Industrielle Beziehungen, ISSN 1862-0035, Verlag Barbara Budrich, Leverkusen, Vol. 26, Iss. 3, pp. 326–341-, https://doi.org/10.3224/indbez.v26i3.04

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/246842

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Hagen Lesch[*]

Das Stinnes-Legien-Abkommen: Vorbild für eine Erneuerung der Sozialpartnerschaft?[**]

Zusammenfassung

Im Stinnes-Legien-Abkommen vom November 1918 erkannten die Arbeitgeber die Gewerkschaften erstmals offiziell als berufene Vertreter der Arbeitnehmer an. Grundlage dieses historischen Schulterschlusses war, dass die Sozialpartner gemeinsam danach strebten, eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zu schaffen. Dieser erste Versuch, eine Sozialpartnerschaft zu begründen, scheiterte zwar. Aber die Absicht des Abkommens, die Arbeitsbedingungen autonom zu regeln, setzte sich durch. Die Tarifautonomie konnte sich nach dem Zweiten Weltkrieg als Säule der Sozialen Marktwirtschaft etablieren, weil die Tarifparteien lernten, ihren Interessenausgleich ohne Rückgriff auf den Staat als Schiedsrichter herzustellen. Die sinkende Tarifbindung zeigt aber, dass die Tarifparteien heute vor dem Problem stehen, Tarifaußenseiter vom Ergebnis ihres Interessenausgleichs zu überzeugen. Bei der Diskussion darüber, wie dieses Manko zu beheben ist, wird auch eine aktivere Rolle des Staates erwogen. Eine Rückbesinnung auf das Stinnes-Legien-Abkommen würde aber erst einmal die Tarifparteien in die Pflicht nehmen. Das setzt allerdings voraus, dass beide Seiten ihr Heil nicht in wechselseitigen Bündnissen mit staatlichen Akteuren sehen.

Schlagwörter: Tarifverhandlungen, Sozialpartnerschaft

The Stinnes-Legien-Agreement: Model for a Renewal of Social Partnership?

Abstract

The Stinnes-Legien Agreement, passed in November 1918, resulted in employers officially recognizing trade unions as workers' appointed representatives. The basis of this historical alliance was the common objective of social partners to create a free market and social economic order. Nevertheless, this first attempt to establish a social partnership in Germany failed. The agreement's intention to regulate working conditions autonomously prevailed, though, setting the tone for later generations. Following the Second World War, for example, free collective bargaining established itself as a pillar of the social market economy. A central factor here concerned collective bargaining parties' commitment to achieve an equitable balance between competing interests without resorting to involving the state as an arbitrator. However, the current decline in collective bargaining coverage, suggests the so-

* Dr. Hagen Lesch, Institut der deutschen Wirtschaft, Leiter Kompetenzfeld Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen, Konrad-Adenauer-Ufer 21, D-50668 Köln. E-Mail: lesch@iwkoeln.de

** Artikel eingereicht: 30.11.2018. Revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 16.04.2019

cial partners are unable to convince actors outside this system of employment regulation of the benefits of an arrangement that attempts to reconcile conflicting interests. In discussing how to remedy this shortcoming, a more active role of the state is considered. Indeed, a return to the Stinnes-Legien agreement would make collective bargaining parties accountable. However, this presupposes that both sides do not seek reciprocal alliances with the state.

Keywords: Collective Bargaining, Social Partnership. JEL: J50, J51, J53

1. Einleitung

Am 15. November 2018 feierte das so genannte Stinnes-Legien-Abkommen seinen 100. Geburtstag. Dieses historische Abkommen, in dem die Gewerkschaften von den Arbeitgeberverbänden als rechtmäßige Vertreter der Arbeiterschaft anerkannt wurden, begründete den Beginn der Sozialpartnerschaft in Deutschland. Zwar scheiterte der erste Anlauf einer Sozialpartnerschaft nach wenigen Jahren. Nach dem Zweiten Weltkrieg folgte aber ein neuer, nachhaltiger Anlauf. Tarifautonomie und Sozialpartnerschaft haben sich in der Bundesrepublik nicht nur etabliert. Sie sind auch essentieller Bestandteil der Sozialen Marktwirtschaft. Allerdings bröckelt die kollektive Organisationsbereitschaft von Arbeitnehmern und immer weniger Unternehmen sind dazu bereit, sich in Arbeitgeberverbänden zu organisieren, die eine Tarifbindung vermitteln. Gleichzeitig begann der Staat damit, das Verhalten der Tarifparteien aktiver zu steuern. Mit dem gesetzlichen Mindestlohn griff er sogar erstmals direkt seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland in die Lohnfindung ein.

Befinden sich Sozialpartnerschaft und Tarifautonomie damit erneut in einer Krise? Und zeigt nicht die historische Erfahrung der Weimarer Zeit, dass eine stärkere staatliche Einflussnahme auf die Lohnfindung die Tarifautonomie aushöhlt? Der Blick zurück zeigt: Tatsächlich bestehen auffällige Parallelen zwischen damals und heute. Es bestehen aber auch entscheidende Unterschiede. Vor diesem Hintergrund ist zu diskutieren, welche Botschaft das Abkommen von 1918 für die aktuelle politische Debatte über Tarifautonomie und Sozialpartnerschaft beinhaltet.

Zunächst wird in Kapitel 2 beschrieben, welche Erwartungen die Tarifparteien mit dem Beginn der Sozialpartnerschaft verknüpften, durch welche normativen Ziele sie geleitet wurden und aus welchen Gründen die Sozialpartnerschaft in der Weimarer Republik scheiterte. Kapitel 3 skizziert, dass Tarifautonomie und Sozialpartnerschaft in der Bundesrepublik nach einem zunächst sehr erfolgreichen zweiten Anlauf in den 1990er Jahren in eine neuerliche Krise geraten sind. In Kapitel 4 werden Parallelen und Unterschiede der Krisen von damals und heute herausgearbeitet. Abschließend wird diskutiert, ob sich aus den historischen Erfahrungen Implikationen für die aktuelle Diskussion über die Stabilisierung von Tarifautonomie und Sozialpartnerschaft ableiten lassen.

2. Ein Schritt zum inneren Frieden

Inmitten der Novemberwirren von 1918 – am 9. November dankte der Kaiser ab, Philipp Scheidemann rief die Republik aus und zwei Tage später beendete der Waffenstillstand von Compiègne den Ersten Weltkrieg – starteten Gewerkschaften und Arbeitgeber den gemeinsamen Versuch, wirtschaftliche Stabilität zu gewährleisten (Steinmeier, 2018, S. 2). Mit dem am 15. November 1918 unterzeichneten Stinnes-Legien-Abkommen schufen die Tarifpartner etwas, „dass es bis dahin in Deutschland nicht gegeben hatte […]: eine allgemeinverbindliche, freiwillige wirtschaftliche und soziale Regelungsebene zwischen staatlich-rechtlicher Regulierung und der Vertragsfreiheit des freien Marktes“ (Steinmeier 2018, S. 3). Indem die Arbeitgeber erstmals die Gewerkschaften als „berufene Vertretung der Arbeiterschaft“ anerkannten und die Arbeitsbedingungen fortan durch „Kollektivvereinbarungen mit den Berufsvereinigungen der Arbeitnehmer“ festgesetzt werden sollten (Vereinbarung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, 1918, S. 874), stellt das Abkommen die „Geburtsstunde der Sozialpartnerschaft“ (Krüger, 2018a, S. 823) und „den Anfang der Tarifautonomie“ (Steinmeier, 2018, S. 1) in Deutschland dar. Des Weiteren sah das insgesamt 13 Punkte umfassende Stinnes-Legien-Abkommen die Bildung von Arbeiterausschüssen in Betrieben mit mindestens 50 Beschäftigten, die Einrichtung von Schlichtungsausschüssen im Rahmen der Kollektivvereinbarungen (Tarifverträge), die Einführung des Acht-Stunden-Tags und die Bildung eines gemeinsamen Zentralausschusses (die sog. Zentralarbeitsgemeinschaft) auf paritätischer Grundlage vor.

In der Einleitung des Abkommens heißt es, das Abkommen schaffe „wesentliche Vorbedingungen dafür […], die ungeheuren Schwierigkeiten beim Wiederaufbau unseres durch den Weltkrieg zerstörten Wirtschaftslebens im gegenseitigen Einvernehmen hoffentlich erfolgreich überwinden zu können“ (Vereinbarung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, 1918, S. 874). Zeitzeugen sprechen von einem „Schritt zum inneren Frieden“ und betonen, dass „nicht der Umschwung der jüngsten Wochen, die Revolution, die Vereinbarung geboren hat, sondern dass die Verhandlungen darüber schon Monate zurückreichen“ (Schmid-Essen, 1918, S. 1.071-1.072). Tatsächlich gab es bereits im Sommer 1917 informelle Treffen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschafsvertreten, die im Sommer 1918 wieder aufgegriffen und im Oktober 1918 intensiviert wurden (Feldman & Steinisch, 1973, S. 48; Krüger, 2018b, S. 95). Hans von Ramser, Geschäftsführer des Zentralverbands der deutschen elektrotechnischen Industrie, wies am 8. Oktober in einem Schreiben an den Industriellen Carl Friedrich von Siemens darauf hin, dass „der Wunsch, mit den Gewerkschaften zu einem engeren Zusammenarbeiten zu kommen, von uns ausgegangen war zu einer Zeit, wo die Verhältnisse militärisch günstig standen“ (Feldman & Steinisch, 1973, S. 49). Mit dem Stinnes-Legien-Abkommen wurde auch der Weg frei, den Tarifvertrag gesetzlich anzuerkennen, was im Rahmen der Tarifvertragsordnung vom Dezember 1918 geschah (Reichsarbeitsministerium, 1929, S. 45).

Wenn man bedenkt, dass bis zum Ende des Deutschen Kaiserreichs auf der einen Seite bei vielen Gewerkschaften der Standpunkt herrschte, der Arbeitgeber sei ein Klassenfeind, dem man Zugeständnisse nicht durch Verhandlungen, sondern durch einen Klassenkampf abringt, und auf der anderen Seite Arbeitgeber einen „Herr-im-Hause-Standpunkt“ vertraten, aus dessen Sicht Tarifverhandlungen nichts anderes waren als ein unzumutbarer Ein-

griff in die unternehmerische Freiheit, war dies zweifellos ein Paradigmenwechsel.[1] Zwar gab es in einzelnen Branchen wie dem Buchdruckergewerbe, dem Baugewerbe, dem Schneidergewerbe oder der Holzindustrie bereits vor dem Ersten Weltkrieg Tarifverträge. In der deutschen Schwerindustrie gab es bis dato aber noch keinen einzigen Tarifvertrag. Dort lehnten die Arbeitgeber Tarifverträge strikt ab.

Die Gesetzgebung trug kaum zum Entstehen von Tarifverträgen bei. Zwar erlaubte § 152 der Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes von 1869, die 1872 auch Recht des Deutschen Reiches wurde, die Bildung von Koalitionen wie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden (Kittner, 2005, S. 234). Damit war auch die Durchführung von Streiks nicht länger strafrechtlich verboten. Aber es war nach § 153 derselben Gewerbeordnung untersagt, Druck auf Nichtorganisierte und bei Streiks auf Arbeitswillige auszuüben. Dies führte in der Praxis dazu, dass Verstöße gegen den Tarifvertrag nicht geahndet, sondern als Ausdruck der individuellen Vertragsfreiheit geduldet wurden (Kittner, 2005, S. 234-235; Krüger, 2018a, S. 823-824; Schulten, 2018a, S. 853). Mit dieser rechtlichen Rahmensetzung verhielt sich der Gesetzgeber während der Kaiserzeit dem Tarifvertrag gegenüber „untätig, wenn nicht ablehnend“ (Reichsarbeitsministerium, 1929, S. 74). Bis 1913 hatte die Tarifvertragsbewegung erst 13 Prozent der gewerblichen Arbeiterschaft erreicht (Hentschel, 1983, S. 52).

Ganz überraschend kam das Stinnes-Legien-Abkommen aber dann doch nicht. Denn schon während des Ersten Weltkriegs begann der Staat damit, die Gewerkschaften aufzuwerten und „kollektive Vereinbarungen“ (Tarifverträge) zunächst praktisch, später auch rechtlich zu fördern (Lesch & Byrski, 2016, S. 17-21). Zunächst wurden die Gewerkschaften 1914 im Rahmen des „Burgfriedens“ als Akteur einbezogen, weil die deutsche Kriegswirtschaft ohne die Unterstützung durch die Gewerkschaften nicht zu organisieren war. Zwei Jahre später erkannte der Staat die Gewerkschaften im Rahmen des Hilfsdienstgesetzes als Vertreter der Arbeiter rechtmäßig an. Das Gesetz verpflichtete jeden nicht einberufenen deutschen Mann zwischen 17 und 60 Jahren zu einer Dienstpflicht in kriegswichtigen Betrieben. Dazu schrieb es in allen Betrieben des Hilfsdienstes die Bildung von Arbeiter- und Angestelltenausschüssen sowie die Einrichtung von paritätisch besetzten Schlichtungsausschüssen vor. Durch diese Ausschüsse sollten natürlich Streiks vermieden werden. Ihre Bildung hatte aber den Zusatzeffekt, dass eine tarifpolitische Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften mehr oder weniger erzwungen wurde.

Entscheidend für die Motive der Arbeitgeberseite – insbesondere für die Vertreter der Schwerindustrie – die Gewerkschaften offiziell anzuerkennen und die Arbeitsbedingungen künftig über Kollektivvereinbarungen zu regeln, war die Wendung des Kriegsverlaufs im August 1918. Nachdem die deutsche Frühjahrsoffensive ohne den erhofften Durchbruch blieb, drängten die alliierten Truppen die Deutschen am 8. August 1918, dem „schwarzen Tag des deutschen Heeres“, auf breiter Front zurück (Gerwarth, 2018, S. 75-78). Ende September 1918 forderte die deutsche Oberste Heeresleitung schließlich die Reichsregierung auf, unverzüglich Waffenstillstandsverhandlungen einzuleiten (Gerwarth, 2018, S. 84; Krüger, 2018b, S. 102). Auf Arbeitgeberseite wuchs die Angst vor einem Zusammenbruch der politischen Ordnung und vor anarchistischen Zuständen, die zu einer Vergesellschaftung

1 Zur mühsamen Entwicklung tarifvertraglicher Beziehungen am Beispiel des Baugewerbes siehe Ullmann (1977). Zur Kontroverse über den Tarifvertrag innerhalb der Gewerkschaften: Hüllbüsch (1976).

der Produktionsmittel führen könnten. Um das Privateigentum zu sichern, brauchten die Arbeitgeber den gemäßigten Flügel der Gewerkschaften als Partner. Außerdem brauchte man die Gewerkschaften, um die Demobilisierung und die Umstellung der Kriegs- auf eine Friedenswirtschaft zu organisieren. Und schließlich war die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften eine Voraussetzung dafür, den im Zuge der Kriegswirtschaft gestiegenen Einfluss des Staates wieder zurückzudrängen.

Dies war auch ein Ziel der Gewerkschaften (Steiger, 1998, S. 109-112; Schönhoven, 2013, S. 69). Beim gemäßigten Teil der Gewerkschaften hatte sich – bestärkt durch die abschreckenden Berichte der bolschewistischen Umwälzung in Russland – die Einsicht durchgesetzt, dass sich eine Stabilisierung der Volkswirtschaft und die notwendige Demobilisierung auf marktwirtschaftlicher Grundlage eher erreichen lies als nach einer Überführung der Produktionsmittel in Gemeinschaftsbesitz. Die Gewerkschaftsführer bewerteten „staatliche Ordnung und wirtschaftlichen Wiederaufbau auf der Grundlage vermeintlich sicherer Absprachen mit den Arbeitgebern höher als die Transformationschancen vor dem Hintergrund einer Revolutionierung von Wirtschaft und Gesellschaft“ (Krüger, 2018a, S. 831). Eine marktwirtschaftliche Ordnung wurde auch als Voraussetzung für ein funktionierendes Tarifvertragssystem betrachtet. Das Angebot der Arbeitgeber, die Gewerkschaften für ein gemeinsames Demobilisierungsprogramm zu gewinnen, das den staatlichen Einfluss nach Kriegsende zurückdrängen sollte, bot nun die Chance, die uneingeschränkte Anerkennung auch der Arbeitgeber zu erlangen und das Koalitions- und Tarifrecht garantiert zu bekommen. Damit bestand ein Gelegenheitsfenster, das von den Gewerkschaften genutzt wurde.

Der Schulterschluss beruhte darauf, dass beide Seiten eine gemeinsame normative Zielfunktion miteinander teilten: die Etablierung einer freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Allerdings verknüpften beide Seiten damit auch verschiedene Nebenziele, die nicht ganz widerspruchsfrei waren. Auf Arbeitgeberseite bestand der Widerspruch darin, dass sie auch danach strebten, die im Zuge der Kriegswirtschaft gestiegene Macht der Gewerkschaften wieder zu beschränken. Die Arbeitgeber wollten Lohnsteigerungen vermeiden, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie gefährdeten. Auf Seiten der Gewerkschaften bestand das Problem darin, dass der Schulterschluss mit den Arbeitgebern keine Zustimmung des radikalen Flügels fand, der auf eine Vergesellschaftung der Produktionsmittel setzte. Die Gewerkschaftsführer unterzeichneten ein Abkommen mit den Arbeitgebern, ohne formal die Zustimmung ihrer Mitglieder eingeholt zu haben. Erst ein halbes Jahr später wurden sie auf den entsprechenden Gewerkschaftstagen zur Rechenschaft gezogen (Feldman & Steinisch, 1985, S. 27).

Diese kurze Beschreibung zeigt, dass der Schulterschluss der Tarifpartner nicht in erster Linie deshalb vollzogen wurde, um (sieht man von der Einführung des Acht-Stunden-Tags einmal ab) gemeinsame tarifpolitische Ziele durchzusetzen. Treibende Motive waren gemeinsame Werturteile hinsichtlich der künftigen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung sowie das übergeordnete politische Ziel, den Staat aus der Regelung der Arbeitsbedingungen herauszuhalten und die Demobilmachung gemeinsam zu organisieren. Dazu war es notwendig, die Arbeitsbedingungen nicht länger in einem regelungslosen Zustand zu belassen, sondern selbst zu regeln. Zunächst war das Abkommen auch erfolgreich, weil es in Verbindung mit der kurz darauf erlassen Tarifvertragsordnung die Ausbreitung von Tarif-

verträgen beschleunigte: Ende 1918 bestanden insgesamt 7.819 Tarifverträge, ein Jahr später waren es 11.009. Die Anzahl der tarifgebundenen Arbeiter wuchs von 1,1 Millionen Ende 1918 auf rund sechs Millionen Ende 1919 und 14,6 Millionen Ende 1922 (Lesch & Byrski, 2016, S. 30).

3. Scheitern mit Folgen

Dieser positive Trend setzte sich allerdings nicht fort. Denn das Fehlen gemeinsamer tarifpolitischer Ziele führte letztendlich zum Scheitern des Schulterschlusses zwischen den Sozialpartnern. Spätestens Ende 1923 „versuchten die Unternehmen, die materiellen Ergebnisse der Lohn-, Sozial- und Finanzpolitik der vorhergehenden Phase zu korrigieren" (Borchardt, 1982, S. 180). Zentrale Streitthemen waren die Lohn- und die Arbeitszeitpolitik. So wurde im Stinnes-Legien-Abkommen zwar ein Acht-Stunden-Tag bei vollem Lohnausgleich vereinbart, der im Rahmen der Demobilisierungsverordnung vom 23. November 1918 auch für alle Arbeiter eingeführt wurde. Mit Rücksicht auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit stand diese Regelung aber unter dem Vorbehalt, dass er auch in allen anderen Industrienationen eingeführt wurde (Krüger, 2018a, S. 827). Dies geschah aber nicht, sodass sich diese Konzession von Seiten der Gewerkschaften „als schwere Hypothek für die künftige Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern" (Krüger, 2018a, S. 828) erweisen sollte. Nicht minder umstritten war die Lohnpolitik. Während des Kriegs machten die Arbeitgeber notgedrungen Lohnzugeständnisse. Sie gingen aber davon aus, dass diese Zugeständnisse nur vorübergehender Natur seien. Sobald mit der Wiederkehr des Friedens die Grenzen wieder für den Warenhandel offen sein würden, sollten die Löhne und Preise nach ihrer Vorstellung wieder sinken. Es trat aber das Gegenteil ein: Die Arbeitsbedingungen wurden in den ersten Nachkriegsjahren „fast durchweg zugunsten der Arbeiterschaft umgestaltet" (Reichsarbeitsministerium, 1929, S. 75). Im Zuge der sich beschleunigenden Inflation 1922/23 entstanden neue Interessengegensätze, die in „erbitterten Lohnkämpfen" (James, 1988, S. 210) endeten. Die Laufzeiten der Tarifverträge wurden immer kürzer (bis hin zu wöchentlichen Verhandlungen), weil die Kaufkraft des Lohns in der Zwischenzeit immer stärker erodierte. Für die Gewerkschaften wurde der ständige Kampf um die Erhaltung des Reallohns also immer aufreibender, während die Arbeitgeber aufgrund der ständigen Lohnanpassungen Probleme hatten, ihre Preise verlässlich zu kalkulieren (Reichsarbeitsministerium, 1929, S. 88-93). Nach der Währungsreform im November 1923 standen die Tarifparteien vor der Herausforderung, die Lohnhöhe wieder stärker an der Lage der einzelnen Industrien zu orientieren und die während des Kriegs stark gestauchte Lohnstruktur zu differenzieren. Ein weiterer Streitpunkt war die Bemessung des lohnpolitischen Verteilungsspielraums. All dies führte dazu, dass es Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften schwer fiel, zu autonomen Vereinbarungen zu gelangen. Belastend wirkte auch eine kräftige Anhebung der Beamtenbesoldung im Jahr 1927, da sie die Begehrlichkeiten der Gewerkschaften in der Privatwirtschaft verstärkte (James, 1988, S. 218). Immer öfter wurde der Staat als „Schiedsrichter" angerufen (James, 1988, S. 211).

Dies schwächte die Tarifautonomie, weil der Staat als „ultima Ratio des Tarifsystems fungierte" (Plumpe, 2001, S. 186) und dadurch ohnehin bestrebt war, seinen Einfluss auf

die Tarifpolitik auszubauen. Grundlage dafür bildeten die bereits 1916 eingeführten Schlichtungsausschüsse. Diese Ausschüsse wurden in der Tarifvertragsordnung von 1918 übernommen und ihre Befugnisse im Rahmen der Verordnung über das Schlichtungswesen vom Oktober 1923 ausgeweitet. Diese Verordnung sah vor, dass ein Tarifvertrag durch den Staat notfalls auch zwangsweise herbeigeführt werden konnte. Zwar wollte der Staat mit der staatlichen Zwangsschlichtung den Abschluss von Tarifverträgen erleichtern und damit deren Verbreitung stützen (Reichsarbeitsministerium, 1929, S. 94). Der Charakter des Schlichtungswesens änderte sich aber mit der Notverordnungspolitik des „Kabinetts Brüning" ab Mitte 1930. Ziel der staatlichen Eingriffe in die Lohnfindung war fortan die Durchsetzung paralleler Preis- und Lohnsenkungen (James, 1988, S. 223). Durch strittige Schiedssprüche wurde die Tarifautonomie faktisch ausgehebelt: Da die Tarifparteien keinem autonomen Einigungszwang mehr unterstanden, konnten sie auf Maximalforderungen beharren, dem Staat die tarifpolitische Lösung überlassen und „diesem dann auch die Schuld an nicht zufriedenstellenden Ergebnissen zuschieben" (Lesch & Byrski, 2016, S. 37).

Zum Scheitern des ersten Versuchs einer Tarifpartnerschaft trug auch bei, dass Weimar durch eine „Grundschwäche" gekennzeichnet war: „durch Merkmale einer in Verteilungskämpfen verstrickten Wirtschaft" (Borchardt, 1982, S. 176). Die Tarifpolitik war Teil dieses Verteilungskampfes. Dabei waren die Rahmenbedingungen der Tarifpolitik durch eine schwache Arbeitsproduktivitätsentwicklung gekennzeichnet, die bei den Lohnabschlüssen aber keine ausreichende Berücksichtigung fand (Borchardt, 1982, S. 176).[2] Das Präsidium des Reichsverbandes der Deutschen Industrie (RDI, 1929) veröffentlichte im Dezember 1929 eine Denkschrift, in der massive Kritik geübt wurde: „Die Verkennung der lohnpolitischen Grenzen ist wesentlich dafür verantwortlich zu machen, dass die deutsche Industrie den Konkurrenzkampf mit den fremden Ländern sowohl auf dem Weltmarkt wie in Deutschland selbst nur unter ungewöhnlich ungünstigen Bedingungen ausfechten muss. Die Festsetzung des Lohnes durch behördliche Eingriffe ohne Rücksicht auf die Wirtschaftslage des betroffenen Industriezweiges lässt die Werke nur mit einer geschwächten Kapital- und Wirtschaftsgrundlage weiterarbeiten" (RDI, 1929, S. 8). Auch wenn die Sicht der Gewerkschaften auf die staatliche Schlichtungspolitik weniger kritisch und zum Teil sogar differenziert ausfiel (Hüllbüsch, 1976, S. 616-627): Die Gegensätze zwischen den Tarifparteien und die umstrittenen Interventionen des Staates hatten zur Folge, dass Tarifautonomie und kollektives Arbeitsrecht weder „ein gefestigter Bestandteil des sozialen Systems" noch „eine Selbstverständlichkeit des politisch-sozialen Denkens" in der Weimarer Republik wurden (Hentschel, 1983, S. 92).

4. Der neue Anlauf

Trotzdem kehrte die junge Bundesrepublik mit der Verabschiedung des Tarifvertragsgesetztes 1949, dem Gesetz über die Montanmitbestimmung 1951 und dem Betriebsverfassungsgesetz 1952 zu einem „modifizierten Weimarer Sozialpartnerschaftsmodell" (Plumpe,

2 Diese These Borchardts wurde kontrovers diskutiert (Holtfrerich, 1984; Borchardt, 1989; Ritschl, 1990). Allerdings wies bereits Schumpeter (1929) als „Zeitzeuge" auf die Problematik der hohen deutschen Lohnkosten hin. Zustimmend auch Plumpe (2011, S. 189).

2001, S. 183-184) zurück.[3] Grundlage dafür war ein neuerlicher Zusammenschluss zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, der auf denselben (normativen) Grundlagen wie im Jahr 1918 aufbaute: den Einfluss des Staates auf die Tarifverhandlungen zu beschränken und am Privateigentum der Produktionsmittel festzuhalten (Nautz, 1991, S. 184 -196; Lesch & Byrski, 2016, S. 48-56). Gemeinsam konnte man Überlegungen der Besatzungsmächte abwehren, einen staatskorporatistischen Ansatz einzuführen, der dem Staat nicht nur Lohnsetzungsbefugnisse, sondern auch eine staatliche Genehmigungspflicht von Tarifverträgen (nach materieller Prüfung) vorsah (Lesch & Byrski, 2016, S. 54). Die wohl entscheidende Änderung gegenüber dem Weimarer Modell war, dass im 1949 erlassenen Tarifvertragsgesetz keine staatlichen Schlichtungsinstitutionen mehr vorgesehen waren (Fels, 1988, S. 212; Plumpe, 2001, S. 184). Bestrebungen der Bundesregierung, erneut ein gesetzliches Schlichtungsrecht zu etablieren, wurden vor allem mit der 1954 getroffenen „Margarethenhof-Vereinbarung" zurückgedrängt, in der sich die Tarifparteien auf ein autonomes Schlichtungssystem verständigten. Außerdem wurde das Instrument der Allgemeinverbindlichkeit nicht mehr extensiv angewendet (Funk, 2018a, S. 817). In der Weimarer Republik spielte es hingegen noch eine bedeutende Rolle (Schulten, 2018b, S. 776).

In der Bundesrepublik entwickelte sich dann eine Tarifpartnerschaft, die „eine grundlegende Neubegründung der industriellen Beziehungen in Westdeutschland" (Kädtler, 2016, S. 338) darstellte. Dass dies gelang, hing mit dem Wirtschaftswunder in den 1950er und 1960er Jahren zusammen. Hierdurch wurden Verteilungsspielräume geschaffen, die tarifautonomes Handeln erleichterten (Fels, 1988, S. 214; Plumpe, 2001, S. 184, S. 187). Anders als nach dem ersten Schulterschluss von 1918 wurden Tarifautonomie und kollektives Arbeitsrecht nun als „Konkretisierung der Leitideen Freiheit und sozialer Ausgleich eingebunden in die gesellschaftspolitische Erfolgsgeschichte jener Zeit – die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft" (Fehmel, 2011, S. 275). Durch den Aufschwung wurde der Staat nicht länger mit den Nachteilen, sondern mit den Vorteilen tarifautonomen Handelns konfrontiert. Das ermöglichte ihm, „sich der Einmischung nicht nur enthalten zu sollen […], sondern auch zu können" (Fehmel, 2011, S. 276). Seit den 1950er Jahren hat sich die „Semantik des Klassenkampfes, für Weimar und die zeitweilige Eskalation seiner sozialen Konflikte noch von entscheidender Bedeutung, […] fast vollständig aufgelöst" (Plumpe, 2001, S. 193). An die Stelle von Klassenkampf trat „Sozialpartnerschaft", verstanden als der im Kern friedliche Ausgleich konträrer, aber jeweils legitimer Interessen (Plumpe, 2001, S. 179).[4]

Seit der ersten großen Nachkriegsrezession 1966/67, spätestens seit den globalisierungsbestimmten Rationalisierungs- und Flexibilisierungsprozessen auf den Güter- und Faktormärkten sind die tarifpolitischen Interessengegensätze aber wieder spürbar. Das hat dazu geführt, dass die Tarifverbände als kollektive Interessenvertreter an Bedeutung verloren haben, der Flächentarifvertrag als dominierendes Instrument der Lohnfindung in eine existenzielle Krise geriet und die Institution Tarifautonomie kritisch hinterfragt wurde

3 Im Einzelnen: Nautz (1985).

4 Müller-Jentsch (1999) beschreibt diese Interessenkonstellation als „Konfliktpartnerschaft". Die Kombination der beiden Begriffe „Konflikt" und „Partnerschaft" soll beschreiben, dass die Tarifparteien unterschiedliche Interessen vertreten, aber eine Schnittmenge gleicher Ziele haben. Diese Schnittmenge motiviert die Tarifparteien, miteinander zu kooperieren, mal konfliktreicher, mal konfliktärmer.

(Berthold & Stettes, 2001; Schnabel, 2003; Wissenschaftlicher Beirat, 2004). Da sich die Institution Tarifautonomie etabliert hatte, kam es – anders als in der Weimarer Republik – nicht zu direkten staatlichen Eingriffen. Stattdessen setzte ein schleichender institutioneller Wandel ein, durch den sich die Regelungskompetenzverteilung zwischen Staat und Tarifparteien änderte (Fehmel, 2011, S. 273). Im Kern blieb die Tarifautonomie zwar unangetastet (Plumpe, 2011, S. 184). Um den Kern herum etablierte sich aber eine Art staatlich gelenkte Tarifautonomie.

Dieser Prozess begann im Rahmen der „Konzertierten Aktion", die eine Reaktion auf die Rezession von 1966/67 darstellte. Dabei unternahm der Staat das erste Mal nach dem Zweiten Weltkrieg den Versuch, die Gewerkschaften in eine gemeinsame Strategie einzubinden. Anders als in der Weimarer Republik schrieb die Regierung die gewünschte Lohnzurückhaltung aber nicht vor, sondern versuchte, die Gewerkschaften durch politische Tauschgeschäfte zu gewinnen. Die „Konzertierte Aktion" scheiterte zwar, die Idee eines tripartistischen Arrangements wurde aber Ende der 1990er Jahre wieder aufgegriffen, um strukturelle Probleme des Arbeitsmarktes zu lösen. Diese waren Folge von zwei Ölpreiskrisen in den 1970er Jahren, der verstärkten internationalen Arbeitsteilung in den 1980er Jahren und dem Fall des „eisernen Vorhangs", der in den 1990er Jahren vor allem für deutsche Unternehmen völlig neue (und genutzte) Möglichkeiten der Faktorallokation schuf (unter Ausnutzung niedriger Lohnkosten in Mittel- und Osteuropa). All diese exogenen Veränderungen hatten zur Folge, dass der lohnpolitische Verteilungsspielraum schrumpfte und der tarifpolitische Interessengegensatz zwischen den Tarifparteien spürbar wurde.

Hinzu kam, dass sich die Gewerkschaften in den 1970er Jahren dazu entschieden, die Lohndrift (die Differenz zwischen den tatsächlich gezahlten Löhnen und den Tariflöhnen) abzubauen. Durch die expansivere Lohnpolitik der Gewerkschaften verloren die Tariflöhne ihren Mindestlohncharakter. Mehr und mehr Unternehmen waren demnach nicht nur mit den Herausforderungen des Strukturwandels konfrontiert, sondern auch noch mit dem Problem, die geforderten Tariflöhne zu erwirtschaften. Schließlich rückte auch die Arbeitszeitpolitik zurück ins Zentrum der Tarifauseinandersetzungen. In den 1980er Jahren forderten die Gewerkschaften eine 35-Stunde-Woche bei vollem Lohnausgleich. Dieser Arbeitszeitkonflikt konnte erst nach wochenlangen Streiks und Aussperrungen beigelegt werden.

Kennzeichnend für alle Konflikte seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland war, dass die Tarifparteien ihre Konflikte autonom beilegten. Der Staat hielt sich aus den Streitigkeiten weitgehend heraus. In der wirtschaftspolitischen Debatte kristallisierte sich jedoch ein Konsens darüber heraus, dass die seit den Ölpreiskrisen der 1970er Jahre wachsenden Arbeitsmarktprobleme auch eine Folge der „Dysfunktionalität der Tarifautonomie" (Funk, 2018b, S. 781) waren, bei der Arbeitslose aus dem Arbeitsmarkt „herausgepreist" wurden, während sich Arbeitsplatzbesitzer materiell besser stellen konnten. Der Staat reagierte auf diese Entwicklung, indem er die Rahmenbedingungen der Tarifautonomie mehrfach anpasste und dabei die tarifautonomen Aushandlungsprozesse lenkte (Fehmel, 2011, S. 276-285; Lesch, 2018, S. 773). Typisch für solche staatliche „Steuerungsepisoden" ist, dass staatliche Akteure die Institution Tarifautonomie zwar im Grundsatz gut heißen, aber „zugleich als situativ nicht hinreichend funktionsfähig kommunizieren" (Fehmel, 2011, S. 277).

Die Wirkungsweise solcher „Steuerungsepisoden“ soll kurz anhand von zwei Beispielen dargestellt werden: der Diskussion über gesetzliche Öffnungsklauseln und der Anpassung von rechtlichen Rahmenbedingungen (Tarifautonomiestärkungsgesetz und Tarifeinheitsgesetz). Hintergrund der Diskussion über gesetzliche Tariföffnungsklauseln war der bereits erwähnte Versuch, die Strukturprobleme des Arbeitsmarktes in einem tripartistischen Arrangement zu lösen. Die seit 1998 amtierende rot-grüne Bundesregierung wollte die Gewerkschaften dazu bewegen, den gestiegenen Flexibilitätsbedürfnissen der Unternehmen mehr Rechnung zu tragen und eine beschäftigungsorientierte Tarifpolitik zu verfolgen. Nachdem das tripartistische Arrangement (Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit) im Jahr 2002 gescheitert war, drohte Bundeskanzler Schröder im März 2003 damit, die nötigen betrieblichen Flexibilitätsspielräume per Gesetz zu eröffnen. Diese Drohung wirkte. Vor allem in der Metall- und Elektro-Industrie wurden die Möglichkeiten deutlich erweitert, über Ergänzungstarifverträge betriebsspezifische Abweichungen vom Flächentarifvertrag auszuhandeln (Pforzheimer Abkommen). Letztlich beließ es der Staat bei seiner Drohung. Er ließ die Tarifautonomie unangetastet, lenkte aber das Verhalten der Akteure in die gewünschte Richtung (Fehmel, 2011, S. 283).

Mit dem 2014 verabschiedeten Tarifautonomiestärkungsgesetz und der darin vorgesehenen Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns ging der Staat einen Schritt weiter. Der gesetzliche Mindestlohn schrieb nicht nur den Tarifaußenseitern eine verbindliche Lohnuntergrenze vor; er machte in verschiedenen Niedriglohnbranchen auch Anhebungen der Tariflöhne notwendig (Bispinck & WSI-Tarifarchiv, 2017; Lesch, 2017). Dass der Staat damit erstmals seit Bestehen der Bundesrepublik direkt in die Lohnfindung eingriff, hing mit den Erosionstendenzen bei der Tarifbindung zusammen. Seit den 1990er Jahren traten immer mehr Unternehmen aus den Arbeitgeberverbänden aus, im Handel wurde die über Jahrzehnte geübte Praxis, Tarifverträge für allgemeinverbindlich zu erklären, von den Arbeitgebern aufgekündigt, im Handwerk verweigerten Innungen ihre Tarifzuständigkeit. Viele Arbeitgeberverbände reagierten auf die Tarifflucht ihrer Unternehmen mit der Bildung von sogenannten OT-Verbänden. Das sind Arbeitgeberverbände, die den Unternehmen die üblichen Dienstleistungen eines Arbeitgeberverbands anbieten, sie aber von einer Bindung an den Flächentarifvertrag befreien. Das stabilisierte zwar die Mitgliederzahl der Verbände, aber nicht die Reichweite von Tarifverträgen. Auf der anderen Seite verloren viele Gewerkschaften seit der Wiedervereinigung im Jahr 1991 massiv an Mitgliedern. In vielen Dienstleistungsbranchen und im Handwerk waren sie so schwach organisiert, dass sie oft keinen ausreichenden Druck entfalten konnten, um Betriebe in der Tarifbindung zu halten. Auf dem Bundeskongress 2010 beschlossen die im Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) zusammengeschlossenen Gewerkschaften schließlich, einen gesetzlichen Mindestlohn zu fordern, der das Lohngefüge nach unten absichert. Nach kontroversen Debatten und gegen den Widerstand der Arbeitgeber kam die Bundesregierung 2014 dieser Forderung im Rahmen des Tarifautonomiestärkungsgesetzes nach. Gleichzeitig wurden – ebenfalls auf Wunsch der Gewerkschaften – die Kriterien gelockert, um Tarifverträge für allgemeinverbindlich zu erklären.

Es riefen aber nicht nur die Arbeitnehmerorganisationen nach dem Staat, sondern auch die Arbeitgeberverbände. Nachdem die Rechtsprechung im Jahr 2010 den Grundsatz der Tarifeinheit (ein Betrieb gleich eine Gewerkschaft) aufgegeben hatte, forderten die Spit-

zenverbände von Arbeitgebern und Gewerkschaften zunächst gemeinsam die Bundesregierung auf, dieses als elementar betrachtete Ordnungsprinzip gesetzlich zu verankern. Hintergrund war die Sorge, dass eine wachsende Konkurrenz zwischen den Gewerkschaften zu innerbetrieblichen Konflikten zwischen verschiedenen Berufsgruppen und zu einer Entwertung der tariflichen Friedenspflicht führen könnte. Da die Initiative unter den Gewerkschaften aber von vorneherein umstritten war, zog sich der DGB wieder aus der gemeinsamen Initiative zurück. Da die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) die Bundesregierung trotzdem zu einer Regelung drängte und diese zuvor den Gewerkschaften den gesetzlichen Mindestlohn zugestanden hatte, ging die Bundesregierung 2015 auf die Wünsche der BDA ein und verankerte die Tarifeinheit gesetzlich. Ziel des Gesetzes ist, die Kooperation zwischen den Gewerkschaften (und damit natürlich auch zwischen den Tarifparteien) zu erhöhen. Entscheidend an dieser „Steuerungsepisode" ist für den vorliegenden Kontext weniger, ob diese beabsichtigte Lenkung eintrifft. Entscheidend ist vielmehr, dass der Staat das Verhalten der Tarifparteien in eine bestimmte Richtung lenken will.

Diese beiden jüngeren Beispiele zeigen auch, dass das gemeinsame Ziel „freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung" nicht mehr so weit trägt, die Sozialpartner gemeinsam agieren zu lassen. Die Lesart, wie eine solche Ordnung aussehen sollte, hat sich nämlich ausdifferenziert. Für die Gewerkschaften rückten zunehmend normativ-distributive Ziele in den Vordergrund, für die Arbeitgeberverbände eher allokative (Wettbewerbsfähigkeit). Durch das komfortable Wirtschaftswachstum der Nachkriegszeit bestand zwischen diesen unterschiedlichen Zielsetzungen lange Zeit kein ausgeprägtes Spannungsverhältnis. Das hat sich aber durch die beschriebenen exogenen Veränderungen gewandelt – mit Folgen für das strategische Verhalten. Heute erwägen die Sozialpartner verstärkt, solche Interessen, die von der anderen Seite politisch nicht unterstützt werden, mit Hilfe staatlicher Akteure durchzusetzen. Tarifautonomes Handeln tritt in den Hintergrund, wechselseitige Bündnisse mit dem Staat rücken in den Vordergrund.

5. Historische Einordnung und politische Implikationen

Damit bestehen auffällige Parallelen zur Weimarer Republik (Lesch, 2018, S. 774). Heute wie damals prägen Lohn- und Arbeitszeitkonflikte das Bild der Tarifauseinandersetzungen. Und heute wie damals wird Kritik am Flächentarifvertrag geübt. Auffällig ist auch, dass die Tarifparteien eine aktivere Rolle des Staates fordern und der Staat bereit ist, eine aktivere Rolle zu übernehmen. Im Vergleich zur Weimarer Zeit gibt es aber wichtige Unterschiede (Lesch, 2018, S. 774). Damals riefen die Tarifparteien den Staat zur Hilfe, weil es ihnen an Regelungsfähigkeit mangelte. Dabei trafen sie auf einen Staat, der aktiv Einfluss nehmen wollte. Zunächst, um die Ausweitung kollektiver Regelungen zu fördern, später, um die Lohnentwicklung direkt zu beeinflussen. Heute sind der Regelungswille und die Regelungsfähigkeit auf Seiten der Tarifparteien grundsätzlich vorhanden. In den meisten Sektoren gelingt es den Sozialpartnern, tarifpolitische Interessengegensätze zum Ausgleich zu bringen. Das Problem besteht heute vor allem darin, die Tarifaußenseiter von den Ergebnissen des Interessenausgleichs zu überzeugen. Auch das Selbstverständnis des Staates hat

sich verändert. Heute strebt der Staat nicht selbst nach aktiver Einflussnahme auf das Tarifgeschehen. Ihm geht es eher um eine fallweise Beeinflussung des Verhaltens der Akteure.

Hieraus lassen sich Schlüsse im Hinblick auf eine mögliche weitere „Steuerungsepisode" in den Tarifbeziehungen ziehen. Derzeit wird vor allem von den Gewerkschaften eine aktivere Rolle des Staates bei der Stärkung der Tarifbindung gefordert (DGB, 2017). Staatliche Instrumente zur Stärkung der Tarifbindung wären die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen, ein tarifdispositives Gesetzesrecht oder auch Tariftreueregelungen im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe. Die Arbeitgeber lehnen hingegen jede Art von Zwang zur Tarifbindung ab (BDA, 2017). Sie wollen die Tarifbindung durch attraktivere Tarifverträge stärken. Das liefe darauf hinaus, die Tarifaußenseiter von einer Tarifbindung zu überzeugen. Damit stehen die Sozialpartner vor der Entscheidung, das Problem entweder gemeinsam zu lösen oder das eigene Interesse jeweils mit Hilfe staatlicher Akteure zu verfolgen.

Sinkt die Tarifbindung weiter, wäre die Sozialpartnerschaft nicht nur in einer Akzeptanzkrise, sondern auch in einer Legitimationskrise. Dann erhöht sich auch die Wahrscheinlichkeit, dass der Staat aus eigener Initiative eine aktivere Rolle übernehmen und Maßnahmen zur Stützung des Tarifsystems ergreifen wird. Solche Maßnahmen können direkt an der Reichweite der Tarifverträge ansetzen oder indirekt, indem sie die Tarifparteien selbst stärken. Ein Beispiel für eine direkte Steuerung wäre die staatliche Erstreckung von Tarifverträgen auf Tarifaußenseiter, während gesetzlich geregelte Bonuszahlungen für Gewerkschaftsmitglieder im Rahmen von Tarifverträgen eine indirekte Steuerung wäre. Bonuszahlungen könnten zu einem größeren gewerkschaftlichen Organisationsgrad führen und über eine bessere Durchsetzungsfähigkeit der Gewerkschaften die Tarifbindung steigern. Aus Sicht des Staates bietet sich auch eine Strategie des „Stupsens" an. Vor allem mit Hilfe tarifdispositiver Gesetzesregelungen kann der Staat Arbeitnehmerschutzbestimmungen erlassen, von denen nur tarifgebundene Betriebe abweichen dürfen (sofern die Sozialpartner abweichende tarifliche Regelungen getroffen haben).[5] Das könnte den Anreiz der Betriebe erhöhen, sich einer Tarifbindung zu unterziehen.

In der aktuellen Diskussion wird vor allem beim Gebrauch der Allgemeinverbindlichkeit eine aktivere Rolle des Staates eingefordert. Dabei wird auch auf historische Debatten verwiesen (Schulten, 2018a; Schulten, 2018b). Schriebe man dem Tarifvertrag einen öffentlich-rechtlichen Charakter zu, lasse sich auch die staatliche Aufgabe ableiten, „die Entwicklung eines autonomen Tarifvertragswesens zu fördern und gegen seine Unterminierung politisch abzusichern" (Schulten, 2018b, S. 776). Als Positivbeispiele einer aktiveren staatlichen Rolle wird die dominante Rolle der Allgemeinverbindlichkeit in der Weimarer Republik und in anderen europäischen Ländern angeführt (Schulten, 2018b, S. 777).

Hier ist kritisch einzuräumen: Weder die in der Weimarer Republik gelebte Tarifautonomie noch die in vielen europäischen Nachbarländern praktizierte Regelung der Arbeitsbeziehungen taugen als Vorbild für die bundesdeutsche Tarifautonomie. Überdies zeigen gerade die durch Verteilungskonflikte geprägten Weimarer Verhältnisse, „dass es einen Trade-off gibt zwischen Arbeitsrechtsschutz und dessen negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt" (Funk, 2018b, S. 780). Würde der Staat die Allgemeinverbindlichkeit stärker nutzen, verschöbe sich ja nicht nur die Balance zwischen der Regelungskompetenz der Ta-

5 Tarifdispositives Gesetzesrecht findet im kollektiven Arbeitsrecht bereits breite Anwendung. Siehe hierzu Wissenschaftliche Dienste (2017).

rifparteien und des Staates weiter. Da der Staat verhindert, dass Tarifaußenseiter von Tarifnormen abweichen können, würde er auch das Zusammenspiel zwischen positiver und negativer Koalitionsfreiheit – dem bilateralen Monopol der Tarifparteien auf der einen Seite und der Außenseiterkonkurrenz auf der anderen Seite – verändern. Entfällt die Kontrolle der Außenseiterkonkurrenz, könnte sich der Staat noch stärker als bisher gezwungen sehen, das Verhalten der Sozialpartner in eine gewünschte Richtung zu lenken.

Wie der Staat agiert, hängt davon ab, welche Ziele er verfolgt. Von diesen Zielen hängen auch die Möglichkeiten der Sozialpartner ab, ihre Interessen mit Hilfe des Staates gegen die andere Partei durchzusetzen. Die angesprochenen „Steuerungsepisoden" zeigen, dass der Staat den Flächentarifvertrag und die Tarifautonomie nicht nur sozialpolitisch bewertet, sondern auch im Hinblick auf deren Arbeitsmarktwirkungen. Besteht hier aus Sicht des Staates eine Schieflage, greift er steuernd in die Tarifautonomie ein. Das hat die „Steuerungsepisode gesetzliche Öffnungsklauseln" gezeigt. Das bedeutet: Um eine Anpassung der Tarifverträge kommen die Tarifparteien nicht umhin. Wenn sich vor allem kleinere und jüngere Betriebe eher gegen als für eine Tarifbindung entscheiden, stellt sich auch aus der Sicht des Staates die Frage, ob die gültigen Flächentarifverträge für diese Betriebe geeignet sind. Der Staat kann auch die Auffassung vertreten, dass in Tarifverträgen mehr Mittelstandskomponenten oder Branchenfenster getestet werden müssten, anstatt den Betrieben in mühsamen Einzelregelungen über Ergänzungstarifverträge Erleichterungen vom Flächentarifvertrag zu gewähren. Bevor der Staat sich dazu entscheidet, mehr Tarifverträge auf Tarifaußenseiter zu erstrecken, könnte er auch zu dem Ergebnis kommen, einen solchen Modernisierungsschub einzufordern.

Ob die Tarifparteien selbst in der Lage sind, die Tarifaußenseiter vom Ergebnis des Interessenausgleichs zu überzeugen und die Tarifbindung wieder zu stärken, muss sich zeigen. Große Betriebe sind häufiger tarifgebunden als kleine, ältere öfter als jüngere. Allein der Strukturwandel führt dazu, dass ältere, oftmals tarifgebundene Betriebe aus dem Markt ausscheiden, während neue Betriebe entstehen, die keinerlei Verbands- oder Tarifbindungsaffinität verspüren. Führen mehr Öffnungsklauseln in Tarifverträgen oder eine „modulare Tarifbindung" (Kramer, 2018) wirklich dazu, dass sich neu gegründete oder kleine Betriebe nun plötzlich für eine Tarifbindung entscheiden? Oder ist die Flexibilität aus der Sicht der Unternehmen nicht immer dann am größten, „wenn sie gar keinen Tarifnormen unterliegen und ihre Arbeitsbedingungen individuell festlegen können" (Schulten, 2018, S. 777). Man muss wohl einräumen, dass klassische Kriterien einer Flächentarifbindung wie geringere Transaktionskosten, sichere Kalkulationsgrundlage oder branchenweite Friedenspflicht für viele Betriebe heute kein Tarifbindungsmotiv mehr darstellen. An Tarifverträgen kann sich ein Arbeitgeber auch einfach nur orientieren und wer als Arbeitgeber keine Gewerkschaft im Betrieb hat, hat auch keine Angst vor Streiks. Es war ja gerade die Stärke der Gewerkschaften, die einst die Unternehmen gezwungen hat, sich in Arbeitgeberverbänden als „Gegenverbände" (Schroeder, 2017, S. 29) zu organisieren.

Aber: Mit dem Stinnes-Legien-Abkommen reklamierten die Tarifparteien einen Anspruch auf Tarifautonomie. Dieser wurde nach dem Zweiten Weltkrieg erneuert. Nach einer längeren Phase des schleichenden Wandels bei der Kompetenzverteilung zwischen Tarifparteien und Staat bietet die Diskussion über die Stärkung der Tarifbindung den Tarifparteien die Gelegenheit, zu entscheiden: Wollen sie ihre Interessen lieber fallweise (je nach politischer

Konstellation) mit Hilfe des Staates notfalls auch gegen die Interessen des Sozialpartners realisieren? Oder schaffen sie es, ihre Interessen zu bündeln und gemeinsam durchsetzen?

Die zweite Option würde nach 100 Jahren Sozialpartnerschaft einen dritten Schulterschluss verlangen. Triebfeder wäre erneut das gemeinsame Ziel, die Arbeitsbeziehungen selbst zu regeln, weil beide Seiten darin übereinstimmen, dass autonome Regelungen besser auf die Bedürfnisse von Unternehmen und Arbeitnehmern eingehen als staatliche und Allianzen zwischen einer Partei und dem Staat immer nur Bündnisse auf Zeit sein können, weil sich die Ziele staatlicher Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik (auch aufgrund veränderter Werturteile) mit der Zeit verändern können.

Soll die gemeinsame Interessenvertretung gelingen, müssen die Tarifparteien klären, wie sie ihre durch die Tarifautonomie übertragene Rolle künftig wahrnehmen wollen. Gewerkschaften, die über keinen ausreichenden Rückhalt in der Arbeitnehmerschaft verfügen, sind nun mal nicht durchsetzungsstark. Die Mitgliederfrage wird damit nicht nur zur Überlebensfrage der Gewerkschaften; sie ist auch entscheidend für die Entwicklung unserer Tarifordnung. Das gilt gleichermaßen für die Entwicklung der Tarifträgerverbände. Auf Seiten der Arbeitgeber sind daher Rolle und Wirkung der OT-Verbände zu klären (Behrens, 2011). Die Gewerkschaften machen die OT-Verbände für die rückläufige Tarifbindung verantwortlich (DGB, 2017). Die Arbeitgeber müssen sich daher fragen: Stellen OT-Verbände eine Brücke zur Mitgliedschaft in Tarifträgerverbänden dar oder sind sie lediglich Auffangbecken für Unternehmen, die aus den Tarifträgerverbänden austreten? Beide Tarifparteien müssen dabei ihren Blickwinkel ändern. Weg von der Fokussierung auf die eigene Mitgliederklientel, hin zur gemeinsamen Aufgabe, die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie zu sichern. Das setzt den Abschluss von Tarifverträgen voraus, die über die eigenen Mitglieder hinaus Akzeptanz finden. Die ökonomischen Rahmenbedingen sind derzeit günstig und die Digitalisierung der Arbeitswelt stellt auch die Sozialpartner vor Herausforderungen, bei denen sie ihre Kompetenzen beweisen können. Das stellt eine Chance dar.

Literatur

BDA – *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2017). Tarifbindung fördern und pflegen – nicht erzwingen*, Positionspapier, Berlin.

Behrens, M. (2011). *Das Paradox der Arbeitgeberverbände. Von der Schwierigkeit, durchsetzungsstarke Unternehmensinteressen kollektiv zu vertreten*. Berlin.

Berthold, N. & Stettes, O. (2001). Der Flächentarifvertrag – vom Wegbereiter des Wirtschaftswunders zum Verursacher der Beschäftigungsmisere. In: C. Ott & H.-B. Schäfer (Hrsg.): *Ökonomische Analyse des Arbeitsrechts*, Tübingen 2001: 1-29.

Bispinck, Reinhard /WSI-Tarifarchiv (2017). WSI Niedriglohn-Monitoring 2017, in: *Elemente qualitativer Tarifpolitik* Nr. 83, https://www.boeckler.de/pdf/p_ta_elemente_83_2017.pdf (19.11.2018).

Borchardt, K. (1982). Zwangslagen und Handlungsspielräume in der großen Weltwirtschaftskrise der frühen dreißiger Jahre. In: K. Borchardt (Hrsg.): *Wachstum, Krisen, Handlungsspielräume der Wirtschaftspolitik*. Göttingen: 165-182.

Borchardt, K. (1989). *Die „Krise vor der Krise". Zehn Jahre Diskussion über die Vorbelastungen der Wirtschaftspolitik Heinrich Brünings in der Weltwirtschaftskrise*, Münchener Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, München, Oktober 1989

DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund (2017). *14 Punkte für mehr Tarifbindung*, http://www.dgb.de/themen/++co++dfdaadb8-ff1f-11e6-a620-525400e5a74a (23.11.2018)

Fehmel, T. (2011). Interessenrepräsentation im Wandel: Brüche und Kontinuitäten. In: K. Andresen, U. Bitzegio & J. Mittag (Hrsg.): *Nach dem Strukturbruch? Kontinuität und Wandel von Arbeitsbeziehungen und Arbeitswelt(en) seit den 1970er-Jahren*, Bonn: 267-291.

Feldman, G. D. & Steinisch, I. (1973). The Origins of the Stinnes-Legien-Agreement. A Documentation. In: *Internationale Wissenschaftliche Korrespondenz zur Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung*, Nr. 19/20. 45-102.

Feldman, G. D. & Steinisch, I. (1985). Industrie und Gewerkschaften 1918-1924. Die überforderte Zentralarbeitsgemeinschaft, Stuttgart. In: M. E. Streit (Hrsg.): *Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität*, Wiesbaden: 211-222.

Funk, L. (2018a): Editorial: 100 Jahre Stinnes-Legien-Abkommen – Ursprung auch der bundesdeutschen Tarifautonomie. In: *Sozialer Fortschritt*, 67(10). 805-819.

Funk, L. (2018b): Institutionalisierte Sozialpartnerschaft seit 1918: überfordert in der Weimarer Demokratie, keineswegs erfolglos in der Bundesrepublik. In: *Wirtschaftsdienst*, 98(11). 778-782.

Gerwarth, R. (2018). *Die größte aller Revolutionen: November 1918 und der Aufbruch in eine neue Zeit*, München.

Hentschel, V. (1983). *Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1980-1980*, Frankfurt a.M.

Holtfrerich, C.L. (1984). Zu hohe Löhne in der Weimarer Republik? Bemerkungen zur Borchardt-These. In: *Geschichte und Gesellschaft*, 10. 122-141.

Hüllbüsch, U. (1976). Koalitionsfreiheit und Zwangstarif. In: U. Engelhardt, V. Sellin & H. Stuke (Hrsg.): *Soziale Bewegung und politische Verfassung. Beiträge zur Geschichte der modernen Welt*, Stuttgart: 599-652.

James, H. (1988). *Deutschland in der Weltwirtschaftskrise 1924-1936*. Stuttgart.

Kädtler, J. (2016). Konfliktpartnerschaft – zwischen Auslaufmodell und sozialer Innovation. In: *Industrielle Beziehungen*, 23(3). 334-347.

Kittner, M. (2005). *Arbeitskampf: Geschichte, Recht, Gegenwart*, München.

Kramer, I. (2018). *Mehr Tarifbindung nur mit neuer Tarifpolitik*, http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/ingo-kramer-in-der-f-a-z-mehr-tarifbindung-nur-mit-neuer-tarifpolitik-15831322.html (30.11.2018)

Krüger, D. (2018a). Die Geburtsstunde einer Sozialpartnerschaft. Das Stinnes-Legien-Abkommen vom 15. November 1918. In: *Sozialer Fortschritt*, 67(10). 821-838.

Krüger, D. (2018b). *Das Stinnes-Legien-Abkommen 1918-1924. Voraussetzungen, Entstehung, Umsetzung und Bedeutung*, Berlin. https://doi.org/10.3790/978-3-428-55490-4

Lesch, H. & Byrski, D. (2016). *Flächentarifvertrag und Tarifpartnerschaft in Deutschland – Ein historischer Rückblick*. Köln.

Lesch, H. (2017). Mindestlohn und Tarifgeschehen. Die Sicht der Arbeitgeber in betroffenen Branchen, *IW-Report* Nr. 13, https://www.iwkoeln.de/studien/iw-reports/beitrag/hagen-lesch-mindestlohn-und-tarifgeschehen-339306.html (23.11.2018)

Lesch, H. (2018). Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg: 100 Jahre Stinnes-Legien-Abkommen. In: *Wirtschaftsdienst*, 98(11). 771-775.

Müller-Jentsch, W. (1999). *Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen*, 3. Auflage. München.

Nautz, J. (1985). *Die Durchsetzung der Tarifautonomie in Westdeutschland. Das Tarifvertragsgesetz vom 9. April 1949*. Frankfurt am Main.

Nautz, J. (1991). Die Wiederherstellung der Tarifautonomie in Westdeutschland nach dem Zweiten Weltkrieg, in: *Archiv für Sozialgeschichte*, 31. 179-196.

Plumpe, W. (2001). Kapital und Arbeit. Konzept und Praxis der industriellen Beziehungen im 20. Jahrhundert, in: R. Spree (Hrsg.): *Geschichte der deutschen Wirtschaft im 20. Jahrhundert*, München: 179-199.

Reichsarbeitsministerium (1929). *Deutsche Sozialpolitik 1918-1928*. Berlin.

RDI – Reichsverband der Deutschen Industrie (1929). *Aufstieg oder Niedergang? Deutsche Wirtschafts- und Finanzreform 1929*. Berlin.

Ritschl, A. (1990). Zu hohe Löhne in der Weimarer Republik? Eine Auseinandersetzung mit Holtfrerichs Berechnungen zur Lohnposition der Arbeiterschaft 1925-1932. In: *Geschichte und Gesellschaft*, 16. 375-402.

Schmid-Essen, A. (1918). Ein Schritt zum inneren Frieden. In: *Wirtschaftsdienst*, 3(48). 1071-1072.

Schnabel, C. (2003). *Tarifpolitik unter Reformdruck*, Gütersloh.

Schönhoven, K. (2013). Wegbereiter der sozialen Demokratie? Zur Bedeutung des Stinnes-Legien-Abkommens vom 15. November 1918. In: K.C. Führer, J. Mittag, A. Schild & K. Tenfelde (Hrsg.): *Revolution und Arbeiterbewegung in Deutschland 1918-1920*, Essen: 61-79.

Schroeder, W. (2017). Geschichte und Funktion der deutschen Arbeitgeberverbände. In: W. Schroeder & B. Weßels (Hrsg.): *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland*, Berlin, 2. Auflage: 29-51. http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-08176-8

Schulten, T. (2018a). Zur Aktualität historischer Debatten im Kontext der Tarifvertragsordnung von 1918. In: *Sozialer Fortschritt*, 67(10). 849-866.

Schulten, T. (2018b). Verhältnis von Tarifautonomie und Staat – Lehren aus dem Stinnes-Legien-Abkommen und der Tarifvertragsordnung von 1918. In: *Wirtschaftsdienst*, 93(11). 775-777.

Schumpeter, J.A. (1929). Grenzen der Lohnpolitik. In: *Der deutsche Volkswirt*, 3(26). 847-851.

Steiger, K. (1998). *Kooperation, Konfrontation, Untergang. Das Weimarer Tarif- und Schlichtungswesen während der Weltwirtschaftskrise und seine Vorbedingungen*. Stuttgart.

Steinmeier, F.W. (2018). Rede bei der Festveranstaltung zum 100. Jahrestag des Stinnes-Legien-Abkommens am 16. Oktober 2018 in Berlin, http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2018/10/181016-BDA-DGB-100-Jahre.html (16.11.2018)

Ullmann, P. (1977). *Tarifverträge und Tarifpolitik in Deutschland bis 1914*. Frankfurt a.M.

Vereinbarung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden (1918). In: *Reichs-Arbeitsblatt*, 16(12). 874.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004). *Tarifautonomie auf dem Prüfstand*. Berlin.

Wissenschaftliche Dienste (2017). *Tarifdispositives Arbeitsrecht. Ausgewählte Beispiele*, https://www.bundestag.de/blob/495532/afb9650158fc29cd3b8cb42a01b4cdd8/wd-6-138-16-pdf-data.pdf (30.11.2018).