ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

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

Bach, Helena; Lesch, Hagen; Vogel, Sandra

Research Report

Die Legitimität der Tarifautonomie in Deutschland: Wirtschaftspolitische Lehren aus historischen Debatten von 1918 bis heute

IW-Analysen, No. 148

Provided in Cooperation with:
German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Bach, Helena; Lesch, Hagen; Vogel, Sandra (2022) : Die Legitimität der Tarifautonomie in Deutschland: Wirtschaftspolitische Lehren aus historischen Debatten von 1918 bis heute, IW-Analysen, No. 148, ISBN 978-3-602-45650-5, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/251897

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Die Legitimität der Tarifautonomie in Deutschland

Wirtschaftspolitische Lehren aus historischen Debatten von 1918 bis heute

Helena Bach / Hagen Lesch / Sandra Vogel

IW-Analysen 148

Forschungsberichte aus dem
Institut der deutschen Wirtschaft

INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT

Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.
Postfach 10 19 42
50459 Köln
www.iwkoeln.de

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter
@iw_koeln

LinkedIn
@Institut der deutschen Wirtschaft

Facebook
@IWKoeln

Instagram
@IW_Koeln

Autoren

Helena Bach
Economist für Lohn- und Tarifpolitik
bach@iwkoeln.de
T 0221 4981-665

Dr. Hagen Lesch
Leiter des Kompetenzfelds
Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen
lesch@iwkoeln.de
T 0221 4981-778

Dr. Sandra Vogel
Senior Researcher
für Industrielle Beziehungen
sandra.vogel@iwkoeln.de
T 0221 4981-746

Alle Studien finden Sie unter
www.iwkoeln.de

Die Legitimität der Tarifautonomie in Deutschland

Wirtschaftspolitische Lehren aus historischen Debatten von 1918 bis heute

Helena Bach / Hagen Lesch / Sandra Vogel

IW-Analysen 148

Forschungsberichte aus dem
Institut der deutschen Wirtschaft

IW MEDIEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://www.dnb.de abrufbar.

ISBN 978-3-602-15035-9 (Druckausgabe)
ISBN 978-3-602-45650-5 (E-Book|PDF)

Diese Studie wurden von den Verbänden der
Metall- und Elektro-Industrie gefördert.

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

© 2022 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH
Postfach 10 18 63, 50458 Köln
Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln
Telefon: 0221 4981-450
iwmedien@iwkoeln.de
www.iwmedien.de

Druck: Elanders GmbH, Waiblingen

Klimaneutral
Druckprodukt
ClimatePartner.com/12461-2203-1005

FSC
www.fsc.org
MIX
Papier | Fördert gute Waldnutzung
FSC® C016368

Inhalt

Zusammenfassung 4

1 Einleitung 5

2 Methodische Ableitung von Legitimitätsdebatten 7
2.1 Legitimität nach innen und nach außen 7
2.2 Legitimitätsdebatten seit dem Stinnes-Legien-Abkommen 8

3 Grundsatzdebatten 12
3.1 Stinnes-Legien-Abkommen und Tarifautonomie (1918) 12
3.2 Tarifautonomie nach dem Zweiten Weltkrieg (1949) 16

4 Zeithistorische Debatten 21
4.1 Staatliche Zwangsschlichtung (1923) 21
4.2 Notverordnungen (1930 bis 1933) 25
4.3 Konzertierte Aktion (1967/68) 31
4.4 Novellierung von § 116 Arbeitsförderungsgesetz (1984) 37
4.5 Zweites Bündnis für Arbeit (1998 bis 2002) 43
4.6 Gesetzliche Öffnungsklauseln (2003) 48
4.7 Tarifautonomiestärkungsgesetz (2014/15) 53
4.8 Tarifeinheitsgesetz (2015) 59
4.9 Organisationsfähigkeit (seit 2016) 65

5 Die Legitimitätsdebatten im Vergleich 73
5.1 Typisierung der Debatten 73
5.2 Grundsatzdebatten 78
5.3 Zeithistorische Debatten 80

6 Ausblick 83

Literatur 85

Abstract 95

Autoren 96

Zusammenfassung

Seit dem Stinnes-Legien-Abkommen (1918) wurden die Tarifautonomie von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften in Deutschland und ihre Legitimität immer wieder politisch diskutiert oder sogar infrage gestellt. Die Zweckmäßigkeit der Tarifautonomie ist also einer fortwährenden systemimmanenten Überprüfung ausgesetzt. Dabei steht im Fokus, ob die Tarifautonomie den sozialen Ausgleich zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen herstellt, dem Gemeinwohl dient und mit den gesamtwirtschaftlichen Zielvorstellungen der jeweiligen Bundesregierung kompatibel ist. Die Kriterien der Überprüfung sind unterschiedlich. Sie hängen von der allgemeinen Wirtschaftslage und von der politischen Ausrichtung der jeweiligen Regierung ab. Die Analyse von zwei Grundsatz- und neun zeithistorischen Debatten zeigt, dass eine staatliche Einflussnahme auf die Tarifautonomie mit Risiken verbunden ist: Änderungen der Rahmenbedingungen, die die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie sichern und das Miteinander der Tarifvertragsparteien regeln, haben sich als sinnvoll erwiesen. Dringt der Staat durch sein Handeln jedoch tief in den Kompetenzbereich der Tarifvertragsparteien ein, verfehlt er seine Ziele. Dies sollte bei der aktuellen politischen Debatte über eine Stärkung der Tarifbindung berücksichtigt werden. Wenn sich der Staat dazu entscheidet, die Tarifbindung zu stärken, kann dies nur durch eine Stärkung der Tarifbindung „von unten“ geschehen, indem er die Attraktivität der Verbandsmitgliedschaft erhöht und damit die Tarifautonomie als kollektiv ausgeübte Privatautonomie absichert.

1 Einleitung

Angesichts einer seit Jahrzehnten rückläufigen Tarifbindung von Beschäftigten und Betrieben steht die Tarifautonomie im Fokus einer intensiven politischen Diskussion. Wie schon Union und SPD in der Großen Koalition haben auch die neuen Regierungsparteien SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, die Tarifbindung stärken zu wollen (SPD et al., 2021, 71). Während die Arbeitgeberverbände vor allem die Tarifvertragsparteien in der Pflicht sehen, fordert der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) schon seit Jahren mehr Unterstützung von der Regierungspolitik. Die Arbeitgeber lehnen eine stärkere politische Einmischung in die Tarifautonomie ab. Sie wollen die Tarifbindung vor allem durch attraktivere Tarifverträge besonders für kleine und mittlere Unternehmen stärken. Solche Debatten sind keineswegs neu. In der Vergangenheit wurden immer wieder Diskussionen darüber geführt, ob die Tarifvertragsparteien ihrer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung nachkommen.

Die Tarifautonomie, also das Recht der Tarifvertragsparteien, selbst und ohne staatliche Regulierung über Löhne und Arbeitsbedingungen zu entscheiden, hat sich in einem politisch-historischen Prozess entwickelt. Dabei haben sich die Tarifparteien ihre Freiräume selbst geschaffen und der demokratisch legitimierte Rechtsstaat hat die Autonomie anschließend anerkannt. Das gilt vor allem für die Geburtsstunde der Tarifautonomie durch das Stinnes-Legien-Abkommen im Jahr 1918, aber auch für die Wiedereinführung der Tarifautonomie in der Bundesrepublik durch das Tarifvertragsgesetz (TVG) im Jahr 1949, die 1990 im Zuge der Wiedervereinigung auch auf das Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik erstreckt wurde.

Dennoch bleibt „die Tarifautonomie vom staatlichen Recht mittelbar abhängig“ (Müller-Jentsch, 1983, 123). Denn der Staat verfügt über das Rechtsetzungsmonopol. Er delegiert damit „jene Freiräume, die den Organisationen und Gruppen zur autonomen Regelung gewährt werden“ (ebd.). Dort, wo von den Tarifparteien ausgehandelte Tarifverträge Geltung erlangen, „verfügt das ökonomische System über einen Mechanismus der Selbstregulierung, der eine Alternative zum schon im 19. Jahrhundert sozialpolitisch als immer

problematischer und ungerechter empfundenen freien Arbeitsvertrag als auch zum staatlichen Eingriff anbietet“ (Bender, 2018, 700). Durch ihre verfassungsrechtliche Verankerung steht die Tarifautonomie zwar im Zentrum der Arbeitsbeziehungen, sie ist aber nicht die einzige Möglichkeit, die Regelung von Arbeitsbedingungen zu institutionalisieren.

Die Tarifvertragsparteien tragen im Rahmen der ihnen übertragenen Regelungskompetenz eine gesellschaftliche und gesamtwirtschaftliche Verantwortung. Das von der Verfassung intendierte Modell der Regelung der Arbeitsbeziehungen verpflichtet die Tarifparteien dazu, das „Angemessene“ zu gestalten, also Vereinbarungen zu treffen, die „mit einem positiven Ergebnis für die Gesamtgesellschaft“ (Seiwerth, 2016, 212) verbunden sind. Die Tarifparteien sind also dem Gemeinwohl verpflichtet. Dabei gilt: Je legitimer und effektiver die Ordnung ist, die durch eine „Dislozierung politischer Normsetzungsmacht“ entsteht, umso geringer ist der Anreiz zu „öffentlich-rechtlichen Lösungen […] qua Lohngesetzgebung, Lohnfindung durch Zwangsschlichtung oder oktroyierter Korporativierung der Arbeitsbeziehungen im autoritären Kontext“ (Bender, 2018, 700). Aus diesem institutionellen Arrangement folgt, dass sich die Tarifautonomie „durch den Glauben an die Zweckmäßigkeit ihrer Existenz“ legitimieren muss (Weitbrecht, 1969, 162).

Die vorliegende Analyse untersucht aus einer wirtschaftshistorischen Perspektive, ob die Tarifautonomie als Institution einer systemimmanenten Legitimitätsüberprüfung ausgesetzt ist und auf welche Weise das Ergebnis dieser Überprüfung staatliche Einflussnahme nach sich zieht. Dazu wird in einem ersten Schritt definiert, was unter Legitimität von Tarifautonomie zu verstehen ist und anhand welcher Kriterien im historischen Kontext Legitimitätsdebatten identifiziert werden können (Kapitel 2). Darauf aufbauend werden zwei Grundsatzdebatten (Kapitel 3) sowie neun zeithistorische Debatten (Kapitel 4) beschrieben und miteinander verglichen (Kapitel 5). Dabei werden die Debatten hinsichtlich ihrer Auslöser und der Art staatlicher Eingriffe strukturiert. Abschließend werden Schlussfolgerungen für die laufende Diskussion zur Stärkung von Tarifautonomie und Tarifbindung gezogen (Kapitel 6).

2 Methodische Ableitung von Legitimitätsdebatten

2.1 Legitimität nach innen und nach außen

Anders als bei der Legitimation der Tarifautonomie, nach der die Tarifvertragsparteien von unten durch ihre Mitglieder legitimiert werden (Tarifautonomie wird als kollektiv ausgeübte Privatautonomie verstanden), geht es bei ihrer Legitimität weniger um deren Rechtmäßigkeit als um deren Zweckmäßigkeit (Höpfner et al., 2021, 27). Im Mittelpunkt steht die Frage, ob Tarifautonomie vorteilhafte Ergebnisse im Sinne des Gemeinwohls hervorbringt. Dazu gehören angemessene Arbeitsbedingungen, ein hoher Beschäftigungsstand oder die Befriedung von Konflikten. Die Legitimität von Tarifautonomie ist demnach an ihre Effektivität geknüpft (Weitbrecht, 1969). Effektivität bedeutet, „dass Tarifautonomie als Institution funktionsfähig ist und die Funktionsfähigkeit anderer Bereiche nicht gefährdet. Wird eine solche Funktionsfähigkeit in der öffentlichen Debatte bezweifelt, wird auch die Legitimität der Tarifautonomie hinterfragt“ (Höpfner et al., 2021, 27 f.). In diesem Prozess prüft der Staat, ob die Voraussetzungen dafür gegeben sind, dass die Tarifparteien ihre originäre Aufgabe – nämlich die Schaffung eines sozialen Ausgleichs zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen – erfüllen können und somit die „autonome Normsetzungsfähigkeit“ (Weitbrecht, 1969, 19) gegeben ist. Dabei wird zwischen dem Binnen- und dem Außenverhältnis der Tarifvertragsparteien unterschieden (Lesch et al., 2021b, 183).

Im Binnenverhältnis der Tarifparteien sind die interorganisationalen und die intraorganisationalen Voraussetzungen für eine funktionsfähige Tarifautonomie relevant:

- Interorganisationale Voraussetzung ist die Machtbalance zwischen den Tarifparteien. Zwar ändert sich das Kräftegleichgewicht im Zeitverlauf (Hoffmann, 1966, 154). Trotzdem muss das Machtgleichgewicht so ausgewogen sein, dass keine Seite die andere auf Dauer übervorteilen kann. Determinanten dieses Machtgleichgewichts sind zum einen die in der Rechtsprechung entwickelten Anforderungen an die Tariffähigkeit der Tarifparteien (wie zum Beispiel die Gegnerunabhängigkeit), zum anderen Ordnungsprinzi-

pien wie der Grundsatz der Tarifeinheit oder die Arbeitskampfparität. Ein Machtgleichgewicht ist Voraussetzung dafür, sozialen Ausgleich herstellen zu können.

- Intraorganisationale Voraussetzungen sind eine ausreichende Organisationsstärke, die Fähigkeit der Tarifparteien, ausgehandelte Kompromisse bei ihren Mitgliedern durchzusetzen, die Mobilisierungsfähigkeit und die Fähigkeit zur Interessenkanalisation.

Im Außenverhältnis kann die Tarifautonomie ihre Legitimität „nur durch ihre Einbindung in die Wert- und Zielordnung der sie umgebenden Gesamtgesellschaft erreichen und durch den Nachweis, daß das von ihr praktizierte Verfahren dieser Wertordnung mehr entspricht als mögliche Alternativen“ (Weitbrecht, 1969, 162). Dabei wird die Effektivität der Tarifautonomie nach den Anforderungen beurteilt, die von außen an sie herangetragen werden (Weitbrecht, 1969, 158). Kriterien können die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der Regierung sein, wie sie etwa im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) von 1967 verankert sind (Weitbrecht, 1969, 159). Darüber hinaus können in die Effektivitätsbeurteilung weitere Ziele des Staates einfließen, etwa die Minimierung von Arbeitskampfschäden, die Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit oder die Minimierung von negativen Auswirkungen zu niedriger (oder auch zu hoher) Löhne auf die sozialen Sicherungssysteme.

Übersicht 1 beinhaltet eine systematische Gruppierung von verschiedenen Faktoren, anhand derer im Folgenden untersucht wird, ob die Tarifautonomie die ihr übertragene Aufgabe der Schaffung eines sozialen Ausgleichs zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Ziele und des Gemeinwohls erfüllen kann.

2.2 Legitimitätsdebatten seit dem Stinnes-Legien-Abkommen

Legitimitätsdebatten entstehen, wenn aufgrund externer oder interner Probleme, Auslöser oder Faktoren die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie infrage gestellt wird. Das kann sowohl in öffentlich geführten als auch in nicht öffentlich ausgetragenen Debatten geschehen. Beispiele für öffentlich geführte

Einflussfaktoren auf die Legitimität der Tarifautonomie

Übersicht 1

Einflussfaktoren, die im Binnenverhältnis der Tarifvertragsparteien negativ wirken (interne Faktoren)		Einflussfaktoren, die im Außenverhältnis der Tarifvertragsparteien negativ wirken (externe Faktoren)
Intraorganisational	**Interorganisational**	
■ Mangelnde Organisationsfähigkeit	■ Veränderung oder Störung des Machtgleichgewichts	■ Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Arbeitslosigkeit, fehlende Preisstabilität, außenwirtschaftliches Ungleichgewicht, fehlendes Wachstum)
■ Mangelnde Mobilisierungsfähigkeit	■ Mangelnde Kooperationsbereitschaft	■ Negative Folgen von Arbeitskämpfen auf das Gemeinwohl
■ Fehlende Durchsetzungsfähigkeit (Wirksamkeit abgeschlossener Tarifverträge)	■ Fehlende Reformfähigkeit	■ Externe Schocks/ Wirtschaftskrisen
■ Keine angemessene Interessenkanalisation (Bündelung von Mitgliederinteressen zu „einer Stimme“)	■ Konflikte infolge einer Veränderung der Marktstruktur durch Auftreten neuer Akteure (Arbeitgeberverbände oder Gewerkschaften) oder durch die bereits bestehenden Tarifvertragsparteien	■ Mangelnde wirtschaftliche und soziale Teilhabe (insbesondere im Niedriglohnsektor), ■ Fehlende Verteilungsgerechtigkeit
	■ Störungen durch eine Veränderung des Regelwerks oder durch Einsatz neuer Regeln	■ Geschwächter sozialer Frieden

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Lesch et al., 2021b, 187

Debatten sind die aktuelle Diskussion über eine Stärkung der Tarifbindung oder die Debatte um den Flächentarifvertrag in den 1990er Jahren, der als starr und unflexibel beschrieben wurde. Solche Auseinandersetzungen können dazu führen, dass neue Gesetze erlassen werden, es zu Gesetzesanpassungen kommt oder die Regierung versucht, die Tarifparteien durch tripartistische Arrangements in die allgemeine Wirtschaftspolitik einzubeziehen. Öffentliche Legitimitätsdebatten können aber auch ohne gesetzgeberische Folgen bleiben. Ein Beispiel hierfür ist die Diskussion um gesetzliche Öffnungsklauseln 2003. Hier beschränkte sich die Bundesregierung darauf, mit einer gesetzlichen Regelung zu drohen.

Ein Beispiel für nicht öffentlich ausgetragene Debatten ist die 1967 von der Großen Koalition initiierte Konzertierte Aktion. Deren Hauptziel bestand darin, „auf eine stabilitätsorientierte Lohnpolitik hinzuwirken, ohne die in der Verfassung verbürgte Autonomie der Tarifvertragsparteien anzupassen“ (Abelshauser, 2004, 376 f.). Den Tarifvertragsparteien wurde vorgeschlagen, dass sich Lohnsteigerungen an der erwarteten Produktivitätsentwicklung orientieren sollten. Bundeswirtschaftsminister Karl Schiller verstand diesen Appell als eine interne Drohung. Sie wurde nicht offiziell (Abelshauser, 2004, 378). Zu nicht öffentlich ausgetragenen Debatten kann es auch kommen, wenn die wirtschaftspolitischen Instanzen (Bundesregierung und Zentralbank) Maßnahmen ergreifen, die die Tarifparteien mit den Mitteln der Fiskal- und Geldpolitik zu stabilitätsbewusstem Verhalten zwingen. Beispiele hierfür sind geldpolitische Restriktionen im Zuge des Übergangs zu flexiblen Wechselkursen nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems fester Wechselkurse im Jahr 1973 (Streeck, 2001, 78 f.) oder fiskalpolitische Restriktionen durch ein Ende der staatlichen Subventionierung von Altersteilzeitmodellen (Streeck, 2001, 97). Durch die „Auflösung der unbezahlbar gewordenen Kopplung von Tarif- und Sozialpolitik“ zog sich der Staat „aus seiner Funktion als Garant des bestehenden Systems der Lohnfindung“ zurück und stellte dadurch die Selbstverantwortung der Tarifparteien wieder her (Streeck, 2001, 98). Da an diesen Strategiewechseln keine Legitimitätsdebatten anknüpften, werden sie im Rahmen dieser Analyse nicht weiter erörtert.

Als Kriterien zur Identifizierung von Legitimitätsdebatten werden sichtbare staatliche Aktivitäten wie Gesetzesänderungen, neue Gesetze, tripartistische Arrangements oder offizielle Drohungen herangezogen. Betrachtet man als Analysezeitraum die Periode ab dem Stinnes-Legien-Abkommen (1918) bis heute, lassen sich folgende Ereignisse abgrenzen:

- das Stinnes-Legien-Abkommen vom November 1918, das zur Basis für die im Dezember 1918 verabschiedete Tarifvertragsverordnung (TVVO) wurde;
- die staatliche Zwangsschlichtung auf Grundlage der im Oktober 1923 erlassenen Schlichtungsverordnung (SVO);
- die Einbindung der Lohnpolitik in die staatliche Deflationspolitik ab dem Jahr 1930 auf Grundlage der Notverordnungen nach Art. 48 Weimarer Reichsverfassung (WRV);

- die Wiederherstellung der Tarifautonomie in der Bundesrepublik auf Druck der Tarifvertragsparteien durch den Alliierten Kontrollrat 1949, die ihren Niederschlag im Tarifvertragsgesetz (TVG) fand;
- die Konzertierte Aktion (1967–1977) auf der Grundlage des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) von 1967;
- die Gewährleistung von Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitskämpfen durch die Novellierung von § 116 Arbeitsförderungsgesetz (AFG) im Jahr 1984;
- die Einbeziehung der Lohnpolitik in eine wirtschaftspolitische Gesamtstrategie im Rahmen der Bündnisse für Arbeit 1995/96 und 1998 bis 2002;
- die Diskussion über die Stärkung „betrieblicher Bündnisse für Arbeit“ und gesetzliche Öffnungsklauseln zu Beginn der 2000er Jahre;
- die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und von Maßnahmen zur Stärkung der Tarifbindung auf Grundlage des Tarifautonomiestärkungsgesetzes (TASG) von 2014;
- die Befriedung der Tarifbeziehungen durch die gesetzliche Wiederherstellung des Prinzips „ein Betrieb – eine Gewerkschaft“ auf der Grundlage des Tarifeinheitsgesetzes (TEG) von 2015;
- die Debatte über eine abnehmende Organisationsfähigkeit der Tarifvertragsparteien (seit 2016).

Diese elf Ereignisse lassen sich in zwei Grundsatzdebatten (Kapitel 3) und neun zeithistorische Debatten (Kapitel 4) gliedern. Bei den Grundsatzdebatten in den Jahren 1918 und 1949 ging es um die grundlegende Entscheidung, in wessen Verantwortungsbereich die Regelung von Löhnen und Arbeitsbedingungen gelegt werden soll. In ihrer Darstellung wird die jeweilige Ausgangssituation beschrieben, die Interessenlage der Akteure (Tarifvertragsparteien und Exekutive) analysiert und abschließend die rechtliche Verankerung skizziert. Gegenstand der übrigen, als zeithistorisch bezeichneten Debatten waren mögliche Anpassungen der tarifrechtlichen Rahmenbedingungen. Bei den zeithistorischen Debatten wird jeweils der Frage nachgegangen, was für das Aufkommen der einzelnen Diskussionen über die Legitimität von Tarifautonomie und deren Funktionsweise verantwortlich war. Danach wird auf Grundlage der gefundenen Ursachen die Art des Legitimitätsproblems bestimmt (Probleme im Binnenverhältnis der Tarifvertragsparteien oder im Außenverhältnis) und abschließend die Reaktion des Staates beschrieben.

3 Grundsatzdebatten

3.1 Stinnes-Legien-Abkommen und Tarifautonomie (1918)

Hintergrund

Das Tarifvertragswesen entwickelte sich bereits vor dem Ersten Weltkrieg (Lesch/Byrski, 2016, 5 ff.), kam aber nicht über ein Anfangsstadium hinaus (Ullmann, 1977, 100). Bei den Gewerkschaften war der Tarifvertrag zunächst umstritten, da er als vertraglicher Kompromiss der Idee des Klassenkampfs widersprach. Aufseiten der Arbeitgeber wurde der Tarifvertrag abgelehnt, weil er in die Souveränität der Unternehmer eingriff, die weiterhin „Herr im Hause" bleiben wollten. Der Staat hielt sich aus der Regelung der Arbeitsbedingungen weitgehend heraus. Durch die Gewerbeordnung von 1869 wurde zwar das Koalitionsverbot aufgehoben, aber weder das Streikrecht noch der Tarifvertrag rechtlich anerkannt (Höpfner, 2021a, 56 ff.). Dennoch breiteten sich Tarifverträge zu Beginn des 20. Jahrhunderts spürbar aus (Ullmann, 1977, 221 ff.). Bis 1913 galt für etwa 13 Prozent der gewerblichen Arbeitnehmer ein Tarifvertrag (Hentschel, 1983, 52). Die „alten" Industrien (Schwerindustrie und Bergbau) lehnten Tarifverträge jedoch ebenso kategorisch ab wie die Großunternehmen der „neuen" Industrien (Chemie, Elektro, Maschinenbau) (Kittner, 2019, 119).

Im Laufe des Ersten Weltkriegs fanden die Gewerkschaften dann eine wachsende Anerkennung. Mit dem sogenannten Burgfrieden nach dem Kriegsausbruch 1914 wurden die Gewerkschaften zu Kriegsbeginn in den nationalen Konsens zwischen Regierung, Parteien und Wirtschaft eingebunden (Steiger, 1998, 101) und mit dem Hilfsdienstgesetz vom Dezember 1916 erkannte der Staat die Gewerkschaften offiziell an (Steiger, 1998, 99 f.; Krüger, 2018, 82 ff.). Die Arbeitgeber vollzogen diesen Schritt erst im Rahmen des unmittelbar nach Kriegsende am 15. November 1918 geschlossenen Stinnes-Legien-Abkommens (Krüger, 2018, 15), benannt nach den beiden Verhandlungsführern, dem Industriellen Hugo Stinnes und dem Gewerkschaftsführer Carl Legien. Das Abkommen enthielt über die Anerkennung der Gewerkschaften durch die Arbeitgeber hinaus eine ganze Reihe weiterer Vereinbarungen. Unter anderem sollten die

Arbeitsbedingungen durch kollektive Tarifverträge geregelt und die Tarifverträge in Betrieben ab 50 Mitarbeitern von Arbeiterausschüssen überwacht werden. Außerdem war die Einrichtung paritätisch besetzter Schlichtungsausschüsse auf tarifvertraglicher Basis vorgesehen.

Das Abkommen zog einen Schlussstrich unter die anhaltenden Auseinandersetzungen über die Anerkennung von Gewerkschaften und Tarifverträgen in der Vorkriegszeit. Dass es im Stinnes-Legien-Abkommen zu einem Schulterschluss von zwei so „antagonistischen Gegner[n]“ (Kittner, 2019, 122) kam, wurde nicht zuletzt dadurch begünstigt, dass der Staat während des Ersten Weltkriegs damit begonnen hatte, die Gewerkschaften aufzuwerten und Tarifverträge zu fördern. Im Hilfsdienstgesetz führte der Staat paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern besetzte obligatorische Schlichtungsausschüsse ein, die bei Streitigkeiten über Lohn- und Arbeitsbedingungen eingeschaltet werden konnten. An der Besetzung dieser Ausschüsse waren die Gewerkschaften mit eigenen Vorschlagslisten beteiligt, sodass sie erstmals Zutritt zu den Großbetrieben bekamen (Kittner, 2019, 120). Die Schlichtungsausschüsse sollten zwar in erster Linie Streiks verhindern, hatten aber den Zusatzeffekt, dass eine tarifpolitische Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften mehr oder weniger erzwungen wurde (Lesch, 2019, 329).

Interessenlage der Akteure

Ausschlaggebend für den Schulterschluss waren dann die gemeinsamen Ziele der Tarifparteien. Die Kriegswirtschaft zwang beide Seiten dazu, miteinander zusammenzuarbeiten (Feldmann, 1984, 109). Dabei bestanden gemeinsame Interessen hinsichtlich der Gewährleistung einer angemessenen Lebensmittelversorgung für die Bevölkerung sowie in Bezug auf Preis- und Lohnfragen. Beide Seiten kamen aufgrund der Erfahrungen der Kriegswirtschaft zu dem Entschluss, den Staat aus der Gestaltung der Arbeitsbedingungen herauszuhalten. Dass sich die Annäherung intensivierte, war dem Kriegsverlauf geschuldet: Im Sommer 1918 scheiterte die Frühjahrsoffensive der Obersten Deutschen Heeresleitung und es zeichnete sich zunehmend ab, dass der Krieg militärisch nicht mehr zu gewinnen war (Gerwarth, 2018, 75 ff.).

Auf Arbeitgeberseite grassierte nun die Angst vor einem Zusammenbruch der politischen Ordnung mit anarchischen Zuständen, die zu einer Vergesellschaf-

tung der Produktionsmittel hätten führen können (Lesch, 2019, 329 f.). Um dies zu verhindern und um das Privateigentum zu sichern, brauchten die Arbeitgeber den gemäßigten Flügel der Gewerkschaftsbewegung. Außerdem war ihre Unterstützung notwendig, um den Übergang von der Kriegswirtschaft auf eine Zivilwirtschaft zu organisieren. Die Demobilmachung setzte die Mitwirkung der Gewerkschaften zwingend voraus (Krüger, 2018, 111). Der Geschäftsführer des Zentralverbands der deutschen elektrotechnischen Industrie, Hans von Raumer, regte deshalb schon im Juli 1918 „eine organische Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften“ an, „bevor die Flut der Ereignisse über uns alle hinweggeht“ (zitiert nach Kittner, 2019, 121 f.). Letztlich wurden die Arbeitgeber von zwei „zentralen Motiven“ (Lesch/Byrski, 2016, 22) angetrieben: weniger Staat und Sicherung des Privateigentums.

Die Gewerkschaften pflichteten der Kritik der Industriellen an der Kriegsbürokratie bei (Krüger, 2018, 110). Ziel der gemäßigten Gewerkschaften war es, die von der Front zurückkehrenden Soldaten wieder als Arbeitskräfte einzugliedern. Dies wurde als Voraussetzung dafür angesehen, bolschewistische Zustände nach russischem Vorbild zu verhindern. Das Vertrauen in den Staat war in den Kriegswirren auch bei den Gewerkschaften beschränkt, sodass diesen eine Kooperation mit den Arbeitgebern vielversprechender schien. Gleichzeitig bot sich den Gewerkschaften die Gelegenheit, von den Arbeitgebern als rechtmäßig anerkannt zu werden. Als Gegenleistung für ihre Mitwirkung an einem Demobilisierungsprogramm verlangten sie die uneingeschränkte Anerkennung sowie die Garantie des Koalitions- und Tarifrechts. Im „Correspondenzblatt“ der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschland heißt es zum Abschluss des Stinnes-Legien-Abkommens: „Mit diesem Vertrage ist ein gewerkschaftlicher Sieg von seltener Größe erreicht worden, denn er bedeutet seitens der Unternehmer die völlige Preisgabe des Herrn-im-Hause-Prinzips, gegen das so viele und erbitterte gewerkschaftliche Kämpfe geführt werden mussten. Die absolute Gleichberechtigung der Gewerkschaften mit den Unternehmerorganisationen ist durch die Vereinbarung anerkannt […]“ (zitiert nach Peters/Gorr, 2009, 104).

Entscheidend für den Schulterschluss der Tarifparteien war es weniger, gemeinsame tarifpolitische Ziele durchzusetzen. Im Gegenteil: Die einzige tarifpolitische Vereinbarung, der Acht-Stunden-Tag, wurde zu einer schwe-

ren Hypothek für die neue Tarifpartnerschaft (Kittner, 2019, 122).[1] Treibende Motive waren „gemeinsame Werturteile hinsichtlich der künftigen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung sowie das […] Ziel, den Staat aus der Regelung der Arbeitsbedingungen herauszuhalten“ (Lesch, 2019, 330).

Das Besondere dieses Abkommens besteht darin, dass die Tarifparteien sich selbst einen Autonomiestatus einräumten: „Bei Lichte besehen, war das nicht weniger als die (Selbst-)Ermächtigung […] über Gesetzgeber und Administration“ (Däubler/Kittner, 2020, 150). Dieser Akt wurde durch den Staat mit der Verabschiedung der Tarifvertragsverordnung (TVVO) im Dezember 1918 gebilligt. Zuvor war am 12. November 1918 das Hilfsdienstgesetz von der provisorischen Reichsregierung außer Kraft gesetzt worden, wodurch die Rechtsgrundlage für die Bildung der Arbeiterausschüsse entfallen war und eine neue gesetzliche Regelung notwendig wurde (Rudolph, 2020, G18). Gustav Bauer, Staatssekretär im Reichswirtschaftsamt und Vertrauter Friedrich Eberts, verkündete daher die Ausarbeitung einer TVVO, an der Arbeitgeber und Gewerkschaften mitwirken sollten. Der Staat erkannte die Selbstermächtigung der Tarifparteien an und verankerte die Tarifautonomie in der Weimarer Reichsverfassung.

Die TVVO enthielt nicht nur Regelungen zum Tarifvertragsrecht und zur Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten. Sie gewährleistete auch eine Existenzgrundlage für die Arbeiter- und Angestelltenausschüsse. Die Verordnung „führte erstmals den Begriff und den Geltungsbereich des Tarifvertrags sowie die Unabdingbarkeit tarifvertraglicher Vereinbarungen und somit die überbetriebliche Regelung arbeitsrechtlicher Normen in die deutsche Rechtsordnung ein“ (Nautz, 1998, 72). Mit der im August 1919 in Kraft getretenen Weimarer Reichsverfassung (WRV) räumte die Reichsregierung der Tarifautonomie Verfassungsrang ein (Art. 159 WRV) und die Gewerkschaften wurden als gleichberechtigte Partner der Unternehmen anerkannt (Art. 165 Abs. 1 WRV).

Aus dieser institutionellen Verankerung der Tarifautonomie folgte, „daß die Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen […] primär zum autonomen Be-

1 Der Acht-Stunden-Tag wurde unter der Voraussetzung eingeführt, dass er sich auch international durchsetzt. Da dies nicht der Fall war, kam es zu permanenten Spannungen zwischen den Tarifvertragsparteien.

reich der ‚Sozialpartner' gehörte, daß es aber der staatlichen Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung niemals verwehrt war, in die Gestaltung des Arbeitsmarktverhältnisses einzugreifen. […] Die Autonomie war keine vom Staat unabhängige. […] Autonomes Recht der ‚Sozialpartner' durch die tarifvertragliche Fixierung der Lohn- und Arbeitsbedingungen war deshalb nur möglich, wenn es vom Staat zugelassen war, sich in den vom Staat gezogenen Grenzen hielt, in den Formen erfolgte, die der Staat zur Verfügung stellte" (Hartwich, 1967, 21). Wollte die Tarifautonomie fortbestehen, musste sie sich bewähren.

3.2 Tarifautonomie nach dem Zweiten Weltkrieg (1949)

Hintergrund

Die 1918 ratifizierte TVVO wurde nach der Machtübernahme durch die NSDAP 1933 außer Kraft gesetzt. Zwischen 1933 und 1945 konnten keine Tarifverträge mehr geschlossen werden und der Arbeitsmarkt wurde durch staatliche Einrichtungen (den Treuhändern der Arbeit) reguliert (Englberger, 1995, 277). Nach dem Zweiten Weltkrieg war Deutschland nicht nur zerstört, sondern auch besetzt. Die Exekutive wurde von den Besatzungsmächten wahrgenommen, was auch den Spielraum für autonomes Handeln der Tarifvertragsparteien einschränkte. In den ersten Jahren herrschte eine Art Zwangswirtschaft mit Lohn- und Preisstopps, in der die Produktion sowie der Einsatz der Arbeitskräfte von den Besatzungsmächten strikt gelenkt wurde (Mallmann, 2015, 236 f.). Viele Betriebe mussten neu aufgebaut und auf eine Nachkriegsproduktion umgestellt werden. In den Städten herrschte Wohnungsnot und die Löhne waren auf dem Stand vom 8. Mai 1945 eingefroren (Schneider, 2000, 254). Nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit (BMA, 1950, 6) stieg die Arbeitslosenquote in den westlichen Besatzungszonen von 3,2 Prozent Ende Juni 1948 auf 10,3 Prozent am Ende des Jahres 1949.

1945 und 1946 wurden sukzessive die Koalitionsfreiheit, die Arbeitsgerichtsbarkeit und der Acht-Stunden-Tag wieder eingeführt. Während die Alliierten eine Neuordnung der Sozial- und Arbeitsbeziehungen in Deutschland anstrebten, gingen die Vorstellungen darüber, wie ein neues Tarifvertragssystem aussehen

könnte, auseinander. Vertreter deutscher Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände strebten die Schaffung eines neuen Tarifvertragsgesetzes an, bei dem die Erfahrungen mit der staatlichen Regulierung in Weimar berücksichtigt werden sollten.

Interessenlage der Akteure

Nach dem Zweiten Weltkrieg war die Ausgangslage für die Wiedereinführung der Tarifautonomie eine andere als nach dem Ersten Weltkrieg. Bereits im Juni 1944 erstellte das US-amerikanische Außenministerium ein Grundsatzpapier, in dem „der Wiederaufbau Deutschlands mit als demokratisch angesehenen Kräften und Strukturen aus der Weimarer Republik favorisiert“ wurde (Nautz, 1985, 44). Zur Unterstützung einer demokratischen Gewerkschaftsbewegung sollten auch die Koalitionsfreiheit und Kollektivverhandlungen wiedereingeführt werden, Lohntarifverträge sollten jedoch von den Behörden genehmigt werden. Nach Kriegsende änderte sich die amerikanische Position. Der staatliche Genehmigungszwang wurde fallen gelassen.

Auch nach britischen Vorstellungen sollten die Grundsätze der Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie wieder eingeführt werden (Nautz, 1985, 67). Zunächst setzten die Briten auf Lohn- und Preiskontrollen. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sollten erst beweisen, dass sie in der Lage waren, eigenständige Lohnverhandlungen durchzuführen. Die Briten befürchteten, dass es nicht genug fähige Gewerkschaftsführer in Deutschland gebe (Nautz, 1985, 57). Daher wollten sie den Aufbau von Gewerkschaften nach dem Vorbild der zentralisierten und gut organisierten britischen Gewerkschaften vorschreiben. Bereits im März 1945 war es jedoch zu spontanen Neugründungen von Gewerkschaften in Aachen und Köln gekommen (Schneider, 2000, 246). In den westlichen Besatzungszonen setzte sich in den Nachkriegsjahren schließlich das Prinzip der Branchengewerkschaft durch, die sich im Oktober 1949 zum Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) zusammenschlossen (Schneider, 2000, 264 f.). Die Gründung von Arbeitgeberverbänden erlaubten die Briten in ihrer Zone erst 1947 offiziell. Zuvor wurden einige Verbände geduldet und reine Wirtschaftsverbände, wie beispielsweise Handelskammern, durften sich bereits vor 1947 bilden (Nautz, 1985, 63 f.). 1949 schlossen sich die Arbeitgeberverbände in der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) als Dachverband zusammen (Schroeder, 2010, 31).

Gewerkschaftsvertreter diskutierten bereits im August 1946 auf ihrer ersten Konferenz verschiedene Ansätze über die Neuordnung des Arbeitsmarktes (Nautz, 1991, 188 f.). Für die spätere Schaffung des Tarifvertragsgesetzes sind in diesem Kontext die Arbeiten des Arbeitsrechtlers Hans Carl Nipperdey von Interesse, den die Gewerkschaften 1945 beauftragten, einen Gesetzesentwurf zu entwickeln (Preis, 2016, G10; Wonneberger, 1992, 7 ff.). Nipperdeys Entwurf vom September 1948 machte die Tarifautonomie zur Grundlage der kollektiven Arbeitsbeziehungen und schloss eine Genehmigungspflicht von Tarifverträgen durch staatliche Einrichtungen aus. Weitere – noch heute im Grundsatz gültige – Prinzipien umfassten die Unabdingbarkeit sowie die unmittelbare und zwingende Wirkung des Tarifvertrags, den Vorrang von Tarifverträgen vor Betriebsvereinbarungen, die Allgemeinverbindlicherklärung sowie die Nachwirkung von Tarifverträgen (Nautz, 1991, 192 f.).

Für die britische Zone lieferte das Zentralamt für Arbeit (ZfA) unter Leitung von Wilhelm Herschel einen Entwurf, in dem „der Tarifvertrag und nicht die Tarifordnung“ als zentrales Gestaltungsmittel der Arbeitsbeziehungen eingeführt wurde (Lesch/Byrski, 2016, 54). Danach sollten Gewerkschaften, einzelne Arbeitgeber und Arbeitgeberverbände als Tarifvertragsparteien auftreten und vollständig tariffähig sein. Den Spitzenorganisationen der Arbeitgeberverbände wurde hingegen nur eine eingeschränkte Tariffähigkeit zugesprochen (Nautz, 1991, 192). Außerdem sah der Entwurf die Einführung der Allgemeinverbindlicherklärung vor, wenn sie im Interesse der Militärregierung lag oder ein Tarifvertrag in seinem Geltungsbereich überwiegende Bedeutung erlangt hatte (Nautz, 1985, 87). Schließlich war die Einführung eines Tarifregisters sowie die inhaltliche Prüfung und Genehmigungspflicht von Tarifverträgen durch das ZfA vorgesehen (Nautz, 1985, 89). „Den Planern des ZfA schwebte also eine Normierung des Tarifvertragswesens vor, die dem Staat die Suprematie bei der Regelung der Arbeitsbeziehungen sichern sollte“ (Nautz, 1998, 94).

In der US-amerikanischen Zone legte der Unterausschuss für Arbeitsrecht 1947 einen ersten Gesetzesentwurf vor. Ihm lag im Vergleich zum Vorschlag des ZfA ein „liberaleres Verständnis von Tarifverhandlungen“ zugrunde (Lesch/Byrski, 2016, 55). Die Allgemeinverbindlicherklärung sollte erst auf Initiative einer Tarifvertragspartei möglich werden und musste vom Arbeitsminister aus-

gesprochen werden, der durch Wahlen demokratisch legitimiert war (Nautz, 1985, 102). Tarifverträge sollten auch in diesem Entwurf in ein Tarifregister eingetragen werden. Eine materielle Prüfung der tarifvertraglichen Inhalte war jedoch nicht vorgesehen (Nautz, 1991, 182).

Nachdem sich 1948 die britische und die US-amerikanische Zone zusammengeschlossen hatten, wurden die Debatten auf der bizonalen Ebene fortgesetzt. Dem ZfA folgte das Amt Verwaltung für Arbeit, welches einen Referentenentwurf für die bizonale Ebene vorlegte. Neben dem Entwurf für ein Tarifvertragsgesetz präsentierte die Verwaltung für Arbeit auch den Entwurf für ein Schlichtungsgesetz. Dieses orientierte sich stark an der staatlichen Zwangsschlichtung aus Weimarer Zeiten. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände wehrten sich aber gegen eine staatliche Regulierung der Schlichtung. Indem sie gemeinsam eine tarifliche Schlichtungsvereinbarung vorschlugen, konnten sie die Wiedereinführung der staatlichen Schlichtung verhindern (Mühlbradt/Lutz, 1969, 7).

Gemeinsamkeit zwischen den Tarifvertragsparteien bestand auch hinsichtlich der Ablehnung des Vorschlags der materiellen Prüfung von Tarifverträgen (Nautz, 1991, 179 ff.). Nachdem ein interner Richtungsstreit beigelegt worden war, stellten die Gewerkschaften einen mit den Arbeitgebern abgestimmten Entwurf eines Tarifvertragsgesetzes als Gegenkonzept zum Entwurf der Verwaltung für Arbeit vor. Dieser Entwurf, der vorwiegend auf Nipperdeys Ausarbeitungen basierte, wurde über die SPD im Herbst 1948 in das Plenum des Wirtschaftsrats eingebracht und anschließend im Ausschuss für Arbeit des Wirtschaftsrats debattiert (Nautz, 1985, 114 ff. u. 125 ff.). Der Ausschuss für Arbeit übernahm weitgehend den SPD-Vorschlag und stellte ihn als Entwurf eines Tarifvertragsgesetzes im November 1948 in der Vollversammlung des Wirtschaftsrats zur Diskussion. Nach intensiven Debatten setzte sich der SPD-Vorschlag gegenüber dem Entwurf der Verwaltung für Arbeit durch (Nautz, 1985, 117 ff.). Am 9. April 1949 trat das neue Tarifvertragsgesetz in Kraft, zunächst in der Bizone. 1953 wurde das neue Tarifvertragsgesetz auf das Gebiet der französischen Besatzungszone erstreckt. Dort waren zuvor eigene Tarifvertragsgesetze erlassen worden (Lesch/Byrski, 2016, 57).

Staatliche Legitimierung der Tarifautonomie

Darüber hinaus wurde die Tarifautonomie verfassungsrechtlich verankert. In Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz (GG) wird den Beschäftigten und Unternehmen Koalitionsfreiheit gewährt. Auf Basis dieses Artikels können sich Beschäftigte und Unternehmen in Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden organisieren – müssen es aber nicht. Das Grundgesetz gewährt sowohl die positive als auch die negative Koalitionsfreiheit und begründet den tarifautonomen Charakter der Arbeitsbeziehungen in Deutschland. Mit der verfassungsrechtlichen Verankerung wurde wie schon 1918/19 eine grundsätzliche Entscheidung getroffen, nach der Löhne und sonstige Arbeitsbedingungen nicht durch den Staat, sondern im Wege der Tarifautonomie geregelt werden. Erneut war es den Tarifvertragsparteien gemeinsam gelungen, staatskorporatistische Ansätze abzuwehren, nach denen der Staat nicht nur Lohnsetzungsbefugnisse gehabt, sondern sich auch eine staatliche Genehmigungspflicht von Tarifverträgen vorbehalten hätte. Die entscheidende Änderung im Vergleich zu Weimar war, dass nun keine staatlichen Schlichtungsinstanzen mehr vorgesehen waren (Fels, 1988, 214; Plumpe, 2011, 184).

4 Zeithistorische Debatten

4.1 Staatliche Zwangsschlichtung (1923)

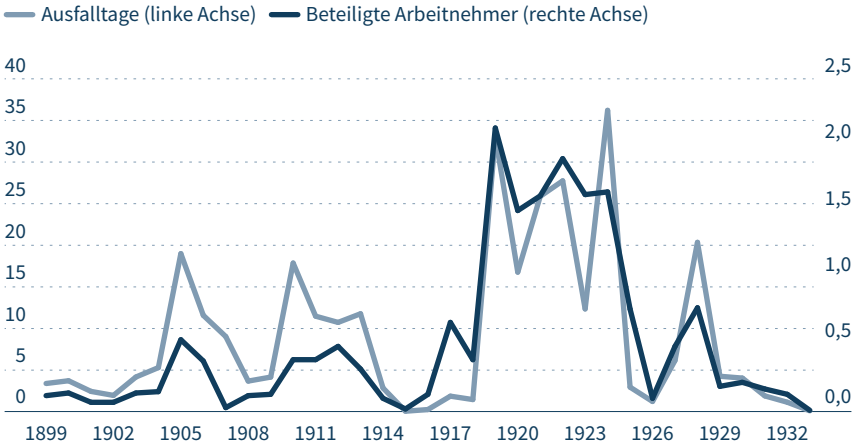
Hintergrund
Im deutschen Kaiserreich gab es kein staatlich organisiertes Schlichtungswesen (Lesch/Byrski, 2016, 32 f.). Das änderte sich mit dem Hilfsdienstgesetz von 1916 (Hartwich, 1967, 26). Das Gesetz sah neben Arbeiter- und Angestelltenausschüssen auch regionale Schlichtungsstellen vor. Die Schlichtungsstellen hatten einen Schiedsspruch abzugeben, konnten eine Einigung aber nicht erzwingen. Damit ein Schiedsspruch gültig wurde, mussten diesem beide Seiten zustimmen (Steiger, 1998, 129).

Mit dem Stinnes-Legien-Abkommen wurde ein System tariflicher Schlichtung beschlossen. Danach sollten Tarifkonflikte von paritätisch besetzten Schlichtungsinstanzen beigelegt werden. Somit standen zu Beginn der Weimarer Republik eine tarifliche und eine staatliche Schlichtung nebeneinander (Rehling, 2011). Im Rahmen der im Dezember 1918 verabschiedeten TVVO wurde die tarifautonome Schlichtung gestärkt (Hartwich, 1967, 27; Hentschel, 1983, 72; Steiger, 1998, 129 f.). Die TVVO sah in § 15 zum Zweck der Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten die Einrichtung von paritätisch besetzten Schlichtungsausschüssen vor, deren Mitglieder (anders als nach dem Hilfsdienstgesetz) nicht mehr aus den Kreisen des Militärs kamen, sondern von Arbeitern und Angestellten in unmittelbarer und freier Wahl bestimmt wurden (Brauchitsch, 1993, 138).

In der Praxis bewährte sich die tarifautonome Schlichtung aber kaum. Zwischen 1919 und 1922 lag die Zahl der durch Arbeitskämpfe ausgefallenen Arbeitstage ebenso wie die Zahl der daran beteiligten Arbeitnehmer deutlich über dem Niveau der Vorkriegsjahre (Abbildung 1). Die Tarifvertragsparteien versäumten es, in den frühen 1920er Jahren einen unparteiischen Vorsitzenden zu bestellen, der Gegensätze hätte überbrücken können. Zudem wurde der Einfluss des Staates durch die Demobilisierungsverordnungen (Verordnungen über die Einstellung, Entlassung und Entlohnung gewerb-

Arbeitskämpfe im Deutschen Reich 1899 bis 1933 Abbildung 1

Verlorene Arbeitstage durch Streiks und Aussperrungen und daran beteiligte Arbeitnehmer, jeweils in Millionen



Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/4amoPd4dKKJSDRk
Quelle: Statistisches Reichsamt, 1934, 321

licher Arbeiter und Angestellter während der Zeit der wirtschaftlichen Demobilmachung) vom 3. September 1919 und vom 12. Februar 1920 schon wieder gestärkt (Rehling, 2011). Die Regierung setzte den Schiedsgerichten einen Demobilmachungskommissar vor, dem die Befugnis zur Verbindlicherklärung nicht nur eines freiwillig geschlossenen Schiedsspruchs, sondern auch eines von der Schlichtungsstelle erlassenen Schiedsspruchs eingeräumt war. Die Tarifparteien konnten dagegen keine Rechtsmittel einlegen (Brauchitsch, 1993, 138).

Art des Legitimitätsproblems

Die vielen Arbeitskämpfe der frühen 1920er Jahre belasteten das ohnehin schon schwierige wirtschaftliche Umfeld nach dem verlorenen Krieg. Hinzu kam, dass auch die Ausbreitung des Tarifwesens ins Stocken geriet (Nautz, 1993, 252 ff.; Lesch/Byrski, 2016, 29 f.; Lesch et al., 2021b, 226 ff.) und die Hyperinflation von 1923 den Einfluss der Gewerkschaften auf die Lohnentwicklung marginalisierte. Durch die schon 1922 galoppierende Geldentwertung mussten die Löhne in immer kürzeren Abständen angepasst werden, in den

Industrierevieren kam es zu massiven Proteststreiks und sozialen Unruhen. Die Gewerkschaften litten unter einem Mitgliederschwund, die Streikkassen leerten sich und die Gewerkschaften wurden dadurch „zunehmend kampfunfähig“ (Nautz, 1993, 257). Aufgrund der Schwäche der Gewerkschaften sah das Reichsarbeitsministerium die Notwendigkeit, über Schiedssprüche bei der Festlegung von Löhnen und Arbeitszeiten stärker als bisher mitzubestimmen (Hartwich, 1967, 34).

Letztlich waren die Tarifvertragsparteien in dieser jungen Phase der Tarifautonomie „immer weniger in der Lage noch willens, sich in ihrer ordnungspolitischen Funktion für die Weimarer Republik zurechtzufinden“ (Nautz, 1998, 87). Damit lagen aus Sicht der Exekutive nicht nur externe, sondern auch interne Probleme der Legitimität vor. Intraorganisationale Defizite wie die Organisationsschwäche der Gewerkschaften stellten zunehmend deren Durchsetzungsfähigkeit infrage. Und damit zusammenhängend bestand ein interorganisationales Problem darin, dass sich das Machtgleichgewicht zwischen den Tarifparteien zuungunsten der Gewerkschaften verschob. Gegensätzliche Positionen von Gewerkschaften und Arbeitgebern hinsichtlich der Indexierung der Löhne machten die Durchsetzung der Indexlöhne für große Bereiche der Wirtschaft zur Aufgabe der staatlichen Schlichtung. Dabei waren die Schlichtungsbehörden 1922/23 kaum noch in der Lage, die Verfahrensflut zu bewältigen (Nautz, 1993, 262 f.).

Das Problem der externen Legitimität bestand darin, dass die Reichsregierung angesichts der Wirtschaftsprobleme zum damaligen Zeitpunkt kein Vertrauen in die Regelungskompetenz der jungen Institution Tarifautonomie setzte. Entsprechend räumte die Reichsregierung – ausgehend von der Prämisse, dass die Schlichtungsbehörden dem Allgemeinwohl verpflichtet waren – der staatlichen Zwangsschlichtung eine größere Regelungskompetenz ein. Dem Staat ging es aber nicht allein um die Beseitigung von Dysfunktionalitäten der Tarifautonomie. Es ging ihm auch darum, die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie zu stärken. Das Schlichtungswesen wurde als „Hilfeleistung“ zum Abschluss von Tarifverträgen interpretiert (Steiger, 1998, 132; Lesch/Byrski, 2016, 35).

Dabei war die Haltung der Tarifparteien gegenüber der staatlichen Schlichtung von einem spezifischen Konflikt- und Staatsverständnis geprägt, das für

die damalige Zeit üblich war (Rehling, 2011): „So glaubten in der Weimarer Republik noch nicht einmal die Vertreter der Interessenverbände selbst, daß ihre Tarifauseinandersetzungen nützlich und notwendig sein könnten, um in einem Prozeß pluralistischer Auseinandersetzung zu einer Lösung zu kommen. […] Konflikte galten ihnen als ‚politisch', was in der Weimarer Republik synonym für egoistisch, unsachlich, irrational und gemeinwohlgefährdend konnotiert war. […] Kompromisse waren […] als ‚faul' diskreditiert." Aus dieser Perspektive heraus fiel dem Staat die Rolle als „Hüter des Gemeinwohls" zu, der „über Einzelinteressen stehend, das Gemeinwohl sichern sollte". Damit lag es auch nahe, den „Staat als Schlichter in die Tarifauseinandersetzungen einzuschalten" (ebd.).

Art des Staatseingriffs

Die Reichsregierung verabschiedete am 30. Oktober 1923 ohne Zustimmung des Parlaments (Rechtsgrundlage war das am 13. Oktober 1923 verabschiedete Erste Reichs-Ermächtigungsgesetz) eine neue Schlichtungsverordnung (Verordnung über das Schlichtungswesen, SVO), die der staatlichen Zwangsschlichtung den Weg ebnete und langfristig „alle Ansätze von Tarifautonomie" beendete (Rehling, 2011). In § 3 SVO wurden die Schlichtungsausschüsse und Schlichter dazu verpflichtet, „zum Abschluß von Gesamtvereinbarungen (Tarifverträge, Betriebsvereinbarungen) Hilfe zu leisten". Dieses Ziel stand gegenüber dem anderen Ansinnen der SVO, Arbeitskämpfe beizulegen, keinesfalls zurück (Lesch/Byrski, 2016, 35). Das Reichsarbeitsministerium (1929, 93) betonte in einer Denkschrift ausdrücklich, dass die Schlichtungsinstanzen dazu berufen waren, „die in der Reichsverfassung […] festgelegte ‚gleichberechtigte Mitwirkung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer bei der Regelung der Arbeitsbedingungen' in die Wirklichkeit umzusetzen. Als Organe dieser Mitwirkung hatte die Weimarer Reichsverfassung die beiderseitigen Organisationen anerkannt […]. Damit war der Gesamtvertrag zur Grundlage des Arbeitslebens geworden, das Reich also verpflichtet, seine Entwicklung mit allen Mitteln zu fördern". Damit machte sich das staatliche Schlichtungswesen „zum Garanten, mindestens zum aktiven Förderer des mit der staatlichen Anerkennung der Tarifverträge begonnenen Ausbaues des kollektiven Arbeitsrechts" (Hartwich, 1967, 36).

Tätig wurden die Schlichtungsausschüsse und Schlichter gemäß Art. 1 § 5 Abs. 1 SVO auf Anruf einer Partei oder von Amts wegen (Hartwich, 1967, 29).

Damit räumte sich das Reichsarbeitsministerium ein Initiativrecht ein. Fehlte den Tarifparteien der Wille zur Annahme eines Schiedsspruchs, wurde er gemäß Art. 1 § 6 Abs. 3 SVO „durch Verbindlicherklärung (Zwangstarif) ersetzt“ (Brauchitsch, 1993, 139). Zudem wurde dem Reichsarbeitsministerium und den Länderbehörden die Aufgabe übertragen, den unparteiischen Vorsitzenden der Schlichtungsausschüsse und die Schlichter zu ernennen. Die Befugnisse des Vorsitzenden und des Schlichters wurden durch die 2. Ausführungsverordnung zur Schlichtungsverordnung vom 29. Dezember 1923 erweitert. Fortan waren sogenannte Ein-Mann-Schiedssprüche möglich, indem der Vorsitzende oder Schlichter einen verbindlichen Schiedsspruch im Alleingang fällen konnte (Rehling, 2011).

Der Staat entschied sich, zum Schutz des Wirtschaftslebens in die Tarifautonomie einzugreifen. Aus seiner Sicht hatte sich die Tarifautonomie nicht bewährt. Hinzu kam, dass die Schlichtungsregelung in der TVVO ohnehin vorläufig angelegt war und das Instrument der staatlichen Schlichtung im Zuge der Demobilmachung schon vor der Verabschiedung der Weimarer Reichsverfassung „im Grunde genommen wieder eingeführt worden war“ (Rehling, 2011). Letztlich nutzte die Regierung unter Reichskanzler Gustav Stresemann „diese Schwäche des Tarifwesens, um den Staat auf dem Gebiet der industriellen Beziehungen als Dritten im Bunde wieder ins Spiel zu bringen“ (Nautz, 1998, 87).

4.2 Notverordnungen (1930 bis 1933)

Hintergrund

Mit der 1923 erlassenen SVO wollte der Staat die Verbreitung von Tarifverträgen unterstützen und die Tarifverhandlungen befrieden. Ohne es explizit zu benennen, ging es aber auch darum, die Lohnpolitik zu beeinflussen (Hartwich, 1967, 36 f.). So entstand eine Verquickung von Lohnpolitik und Schlichtung, die sich auch aus den allgemeinen Richtlinien für die Tätigkeit der Schlichtungsausschüsse und Schlichter ergab. Die Richtlinien zielten auf eine einheitliche Lohnpolitik ab, bei der die Schlichter möglichst gleichmäßig vorgehen sollten. Dabei waren die Schlichter und die Schlichtungsausschüsse nach der SVO unabhängig und weisungsungebunden. Trotzdem war das Reichsarbeits-

ministerium „in der Lage und auch willens, wenigstens die Tendenz der Lohnentwicklung zu beeinflussen, wobei die Autonomie der Verbände respektiert werden sollte“ (Hartwich, 1967, 38).[2]

Diese lohnpolitische Einflussnahme des Staates war nicht neu, weil sie während des Krieges auch durch das Hilfsdienstgesetz von 1916 ermöglicht worden war. Jetzt griff der Staat mit seiner Reinstitutionalisierung der staatlichen Schlichtung aber in die noch junge Tarifautonomie ein. Das hätte eigentlich auf den gemeinsamen Widerstand der Tarifvertragsparteien stoßen müssen. Offiziell lehnten die Tarifparteien die SVO auch ab. Ernst Borsig, Vorsitzender der damaligen Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (VDA), stellte in einem Grundsatzreferat im Frühjahr 1924 fest: „Die Beseitigung der staatlichen Zwangswirtschaft auf dem Gebiet der Tarif- und Lohnpolitik […] ist grundsätzliches Ziel der deutschen Arbeitgeberverbände“ (zitiert nach Hartwich, 1967, 327). In ihren „Richtlinien für die Bekämpfung des Tarifzwangs“ empfahl die VDA ihren Mitgliedsverbänden sogar, die Mitarbeit in staatlichen Schlichtungsstellen zu verweigern (Hartwich, 1967, 328). Diese Position ließ sich indes nicht halten, da die Arbeitgeber die staatliche Schlichtung nutzen mussten, um gegen den Willen der Gewerkschaften die Beseitigung des Acht-Stunden-Tags durchzusetzen. Der Allgemeine Deutsche Gewerkschaftsbund (ADGB) warnte in einer Entschließung vom 18. März 1924 davor, dass der gesetzliche Einigungszwang „eine schwere Gefahr für die Lebensinteressen der Arbeiterschaft und der Gewerkschaftsbewegung“ und mit den Interessen der Gewerkschaften „unvereinbar“ sei (zitiert nach Hartwich, 1967, 347). Allerdings war die Haltung unter den Gewerkschaften uneinheitlich. Die christlichen Gewerkschaften sprachen sich offiziell nie gegen die staatliche Zwangsschlichtung aus (Hartwich, 1967, 340).

In der Praxis nahmen die Tarifparteien die Einschränkung ihrer Autonomie nicht nur hin, sie machten sogar regen Gebrauch von der staatlichen Schlichtung. Zunächst nutzten vor allem die Arbeitgeber das Instrument zur Eindämmung von Streiks und später zur Verhinderung des Acht-Stunden-Tags.

2 Das Reichsarbeitsministerium bezeichnete die Tätigkeit dieser Schlichtungsausschüsse als „die erste bewußte Äußerung einer staatlichen Lohnpolitik in Deutschland“ (Reichsarbeitsministerium, 1929, 74).

Ab 1924 setzten dann insbesondere die Gewerkschaften auf die staatlichen Schlichtungsinstanzen (Kittner, 2019, 123). Sie waren zunächst durch die Hyperinflation und später durch die Weltwirtschaftskrise so geschwächt, dass sie ihre lohnpolitischen Vorstellungen auch mithilfe des Arbeitskampfs nicht durchsetzen konnten.

Der Streit um den Acht-Stunden-Tag führte dazu, dass der ADGB 1924 aus der mit dem Stinnes-Legien-Abkommen gegründeten Zentralarbeitsgemeinschaft austrat (Krüger, 2018, 263 ff.). Damit war „auch die Anerkennung der Gewerkschaften als berufene Vertreter der Arbeitnehmer hinfällig geworden" (Hartwich, 1967, 345). Die 1918 signalisierte Verständigungsbereitschaft zwischen den Tarifvertragsparteien stand demnach schon in den frühen 1920er Jahren auf einem wackeligen Fundament. Durch das staatliche Schlichtungswesen geriet sie noch mehr ins Wanken: „Im Wissen um die Möglichkeit des Zwangstarifs war das Interesse an einer friedlichen Einigung gering […]. Die Parteien wälzten das Lohnrisiko auf die Staatsautorität ab" (Brauchitsch, 1993, 139).[3]

Die 1929 einsetzende Weltwirtschaftskrise verstärkte die Spannungen zwischen den Tarifvertragsparteien und erhöhte den Druck auf den Staat, als Ersatztarifpartei zu agieren. Dabei schreckte die staatliche Zwangsschlichtung auch vor Eingriffen in erreichte Tarifstandards nicht zurück. Im Oktober 1930 wurde im Rahmen des Schiedsspruchs von Bad Oeynhausen zum ersten Mal eine Tariflohnsenkung durch die staatliche Schlichtung vorgenommen (Hartwich, 1967, 170). Dies zog auch in anderen Branchen Tariflohnsenkungen nach sich und ebnete den Weg für eine Politik der Kosten- und Preissenkungen (Lesch/Byrski, 2016, 38). Im Zuge der Politik der Notverordnungen des ab 1930 regierenden Kabinetts von Heinrich Brüning wurde die Tarifautonomie dann noch weiter eingeschränkt. Dabei wurde das Schlichtungswesen „faktisch außer Kraft gesetzt", obwohl es formell weiterbestand (Brauchitsch, 1993, 140).

---

3 Eine Analyse der Tarifstreitigkeiten in der Berliner Metallindustrie kommt zu dem Ergebnis, dass es „nicht zwingend zu einer Beseitigung des Willens zur selbstverantwortlichen Regelung der Arbeitsbedingungen kommen mußte. Die Detailuntersuchungen […] führen vielmehr zu einer anderen Erkenntnis: In der Regel lehnte die stärkere Tarifpartei jede staatliche Einmischung ab, auch die Gewerkschaften verhielten sich 1927/28 so. Man scheute also die ‚Verantwortung' nicht, wenn man sich stark fühlte" (Hartwich, 1967, 361).

Art des Legitimitätsproblems

Um die Weltwirtschaftskrise zu bekämpfen, entschied sich das Kabinett um Reichskanzler Heinrich Brüning dazu, die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu verbessern. Dazu wurde eine Senkung des Preisniveaus angestrebt, was eine Kürzung von Löhnen und Sozialleistungen notwendig machte (Lesch et al., 2021b, 249 ff.). Aus Sicht der Reichsregierung stellte sich die Frage, wie sie die Lohnpolitik in die gewünschte Richtung lenken konnte. Dabei traf Brüning auf ein durch mangelnde Kooperationsbereitschaft gekennzeichnetes Lohnfindungssystem. Die Arbeitgeber empfanden den Tarifvertrag angesichts der widrigen Wirtschaftsumstände zunehmend als Fessel (Kittner, 2019, 125). In der Weltwirtschaftskrise verband sich die offiziell geübte Kritik an der Zwangsschlichtung mit einer Kritik an der „Institution Tarifautonomie überhaupt“ (Nautz, 1998, 89). Die Arbeitgeber wollten nun Betriebs- und Einzelvereinbarungen den Vorrang vor Tarifverträgen einräumen, was einen Systemwechsel bedeutet hätte. Damit war der 1918 mit dem Stinnes-Legien-Abkommen vorübergehend überbrückte Antagonismus zwischen den Tarifparteien wieder neu entflammt.

Währenddessen schlüpfte der Staat immer mehr in die Rolle eines „Sachverwalters der Kollektivinteressen“ (Brauchitsch, 1993, 140) hinein, aus der er auch nicht mehr herauskam. Mit den ab 1931 folgenden lohnregulierenden Notverordnungen vollzog sich der Übergang zu einer staatlichen Lohnpolitik, die sich in den Kontext der allgemeinen Wirtschaftspolitik einzufügen hatte. Dabei unterlag die Institution Tarifautonomie denselben internen Legitimitätsdefiziten, die schon zur Verabschiedung der SVO geführt hatten: einer strukturellen Schwäche der Gewerkschaften als intraorganisationalem Defizit und einer mangelnden autonomen Einigungsfähigkeit, gepaart mit mangelndem Kooperationswillen als interorganisationalem Defizit. Es war aus Sicht des Staates nicht zu erwarten, dass die Tarifvertragsparteien angemessen auf die Weltwirtschaftskrise reagieren würden (externes Legitimitätsdefizit).

Letztlich scheiterte die Tarifautonomie daran, dass ihre Träger in den zentralen Grundfragen nicht übereinstimmten (Hartwich, 1967, 310): der vorbehaltlosen gegenseitigen Anerkennung, dem Willen zur Zusammenarbeit und dem Bekenntnis zu Tarifverträgen mit der Verpflichtung zur Einhaltung der vertraglichen Abmachungen. Es zeigte sich, dass die soziale Autonomie umso

gefährdeter ist, „je kontroverser die Auffassungen der Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer über die Gestaltung der Staats- und Wirtschaftsordnung sind“ (Hartwich, 1967, 311).

Art des Staatseingriffs

Die Reichsregierung wählte den Weg, die Lohnpolitik per Zwang in die allgemeine wirtschaftspolitische Strategie einzubinden und die Tarifautonomie durch Notverordnungen weiter zu beschränken. Dass Brüning seine Deflationspolitik nicht durch eine Einbindung der Tarifparteien umsetzte, etwa im Rahmen eines tripartistischen Arrangements, dürfte damit zusammenhängen, dass mit der staatlichen Schlichtung bereits eine Art Tripartismus etabliert war (in diesem Sinne vgl. auch Nautz, 1998, 87). Obwohl dieser auf Zwang beruhte, reichte er im Kontext der neuen wirtschaftspolitischen Zielsetzung der Reichsregierung nicht aus. Der „Schlichtungs-Tripartismus“ scheiterte, weil die Schlichter autonom waren und keinen Weisungen des Reichsarbeitsministeriums oder der Reichsregierung unterlagen und die Tarifparteien auch innerhalb dieses tripartistischen Arrangements keinen Konsens erzielen konnten. Nach diesem Scheitern auf die autonome Einsichts- und Regelungsfähigkeit der Tarifparteien zu hoffen und auf ein freiwilliges „sich in den Dienst der Regierung stellen“ der Schlichter zu setzen, war aus Sicht der Reichsregierung keine Option. Das widersprach allein schon der Grundkonzeption, ohne Parlament auf der Grundlage von Notverordnungen zu agieren. Also musste die Lohnpolitik in die Notverordnungen einbezogen werden.

In der ersten großen Notverordnung vom 1. Dezember1930 verfügte die Regierung Brüning eine Senkung der Beamtengehälter um 6 Prozent, mit der vierten Notverordnung vom 8. Dezember 1931 folgte eine Senkung der Tariflöhne: Ab dem 1. Januar 1932 sollten die Tariflöhne auf ihr Niveau vom 10. Januar 1927 zurückgesetzt werden. Als Ende der Laufzeit wurde für alle Tarifverträge einheitlich der 30. April 1932 festgelegt (Hartwich, 1967, 188). Erstmals sprach eine Reichsregierung eine direkte Lohnsenkung durch Notverordnung und eine Änderung der Laufzeit der Tarifverträge durch „staatlichen Befehl“ aus (Hartwich, 1967, 241).

Mit der von der Regierung unter Franz von Papen erlassenen Verordnung zur Möglichkeit der Tariflohnunterschreitung vom 5. September 1932 waren dann

auch die Arbeitgeber berechtigt, den Tariflohn um 10 bis 15 Prozent zu unterschreiten, wenn sie gleichzeitig die Belegschaft um 5 bis 25 Prozent vermehrten (Brauchitsch, 1993, 140). Dies stellte „einen offenen Bruch mit dem kollektiven Arbeitsrecht und der Unabdingbarkeit der Tarifverträge“ dar (Hartwich, 1967, 242). Aus heutiger Sicht handelt es sich um die Einführung einer gesetzlichen Öffnungsklausel, die parlamentarisch nicht legitimiert war und juristisch nicht angefochten werden konnte.

Die freien Gewerkschaften sahen sich ebenso wie die Christlichen Gewerkschaften zur Zurückhaltung gegenüber den sozialpolitischen Eingriffen per Notverordnung gezwungen. Sie wollten die Regierung Brüning nicht gefährden (Steiger, 1998, 215). Bei den Reichstagswahlen im September 1930 hatte die NSDAP einen Zuwachs von zwölf auf 107 Reichstagsmandate verzeichnet. Der ADGB fühlte sich daher genötigt, die „stille Diktatur Brünings“ zu tolerieren, um das „Umschlagen in die offene Diktatur“ zu verhindern, heißt es im Rückblick auf das Jahr 1930 (zitiert nach Schneider, 2000, 206). Das Kabinett Papen stieß dann bei allen Gewerkschaften auf scharfe Kritik. Der ADGB nahm gemeinsam mit den anderen Richtungsgewerkschaften im Juni 1932 gegen die Notverordnung Stellung. Eine „Einheitsfront“ mit der KPD wurde jedoch abgelehnt (Schneider, 2000, 215).

Der Reichsverband der Deutschen Industrie (RDI, 1929, 13) forderte bereits in einer im Dezember 1929 veröffentlichten (und mit der VDA abgestimmten) „Denkschrift“ die Abschaffung der Zwangsschlichtung. Dies konnten sie zwar nicht durchsetzen. Die Arbeitgeber konnten sich aber eher mit den Staatseingriffen in die Lohnpolitik abfinden als die Gewerkschaften, da sie eine Voraussetzung darin sahen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit über Preissenkungen zu erhöhen. Trotzdem stand vor allem die Schwerindustrie der Regierung Brüning eher skeptisch gegenüber, weil Brüning den Arbeitgebern aus deren Sicht nicht hinreichend entgegenkam (Steiger, 1998, 202). Wohlwollender standen sie den Notverordnungen des Kabinetts Papen gegenüber. So teilte der RDI dem Reichskanzler in einem Schreiben vom 7. September 1932 mit: „Die deutsche Industrie begrüßt das von der Reichsregierung begonnene Reformwerk mit großen Hoffnungen, da es geeignet ist, der privaten Initiative endlich wieder die Möglichkeit freier Entfaltung zu geben (zitiert nach Steiger, 1998, 237). Vor allem die von der Papen-Regierung vorgenommene „Aufbrechung des Tarifvertrags“ fand „ungeteilte Zustimmung“ (Steiger, 1998, 237).

Mit dem am 19. Mai 1933 erlassenen Gesetz über Treuhänder der Arbeit wurde die Tarifautonomie durch eine staatliche Zwangsregelung ersetzt. Gemäß dem am 20. Januar 1934 erlassenen Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit hatten die Treuhänder der Arbeit für die Erhaltung des Arbeitsfriedens zu sorgen. Zur Erfüllung dieser Aufgabe setzten sie Richtlinien und Tarifordnungen fest und überwachten deren Durchführung. Gleichzeitig wurde die Tarifvertragsverordnung samt aller aufgrund dieser Verordnung erlassenen Bestimmungen außer Kraft gesetzt (Englberger, 1995, 271 ff.).

4.3 Konzertierte Aktion (1967/68)

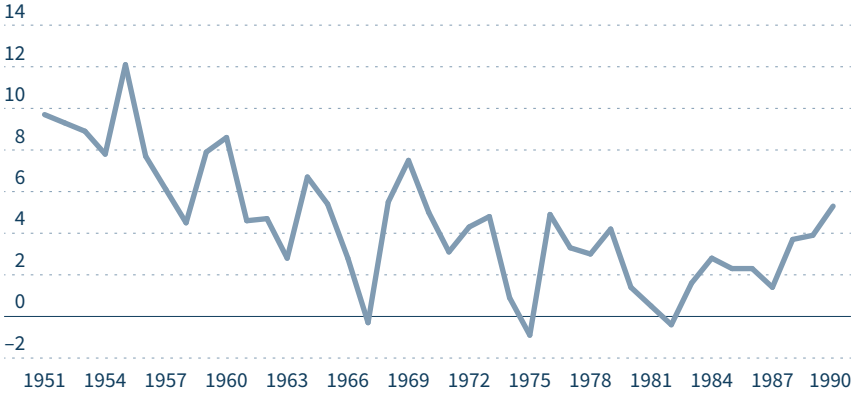
Hintergrund

Nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 erholte sich die Wirtschaft im früheren Bundesgebiet zusehends und es begannen die Wirtschaftswunderjahre (Abbildung 2). Der Aufschwung ging mit einer steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften einher. Die Arbeitslosenquote sank von 9,5 Prozent im Jahr 1952 auf 1,3 Prozent im Jahr 1960 (Statistisches Bundesamt, 2022). Zwischen 1961 und 1966 lag die Arbeitslosenquote bei nur noch 0,7 oder 0,8 Prozent. Aufgrund der gut laufenden Konjunktur stiegen die Reallöhne zwischen 1956 und 1960 um durchschnittlich 4,6 Prozent pro Jahr (Schneider, 2000, 284). Für den Aufbau der industriellen Beziehungen in der Bundesrepublik war der Konjunkturboom und die sich spürbar verbessernden Lebensbedingungen zentral. Der Aufschwung rang den Arbeitgebern „die nötige Kompromissbereitschaft […] in Fragen der Tarifabschlüsse“ ab (Fehmel, 2011, 275) und die Tarifautonomie konnte sich etablieren.

Der Wirtschaftsboom wurde 1966/67 durch die erste große Nachkriegsrezession gestoppt. Im Jahr 1967 ging die Wirtschaftsleistung um 0,3 Prozent gegenüber dem Vorjahr zurück. Die konjunkturelle Abkühlung führte nicht nur zu Produktionsrückgängen, sondern auch zu steigender Arbeitslosigkeit (SVR, 1967, 41). Die Arbeitslosenquote erreichte 1967 im Jahresdurchschnitt 2,1 Prozent (Lesch et al., 2021b, 260). Während dieser Wert aus heutiger Sicht äußerst moderat erscheint, wurde das Phänomen Arbeitslosigkeit nach den langen Jahren des Wirtschaftsaufschwungs in der Bundesrepublik erstmals wieder „fühlbar“. Die Kombination aus konjunktureller Abkühlung, steigender Arbeitslosigkeit und

Wirtschaftswachstum 1951 bis 1990 Abbildung 2

Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts gegenüber dem Vorjahr, in Prozent



Gebietsstand: früheres Bundesgebiet, bis 1960 ohne Saarland und Westberlin.
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/XcYRRk5Q4RrbGj9
Quelle: Statistisches Bundesamt, 2021

zunehmender Inflation führte zu einem Richtungswechsel in der deutschen Konjunktur- und Wirtschaftspolitik (Heilemann, 2019, 550 f.). Ende 1966 bildeten CDU/CSU und SPD die erste Große Koalition in der Bundesrepublik. Die neue Bundesregierung sah es als ihr vorrangigstes Ziel an, die Konjunktur wiederzubeleben und den Staatshaushalt auszugleichen (Schneider, 2000, 330). Vor diesem Hintergrund rief der neue Bundeswirtschaftsminister Karl Schiller die erste Konzertierte Aktion ins Leben: Er lud Vertreter von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden sowie öffentlichen Institutionen zum Ideen- und Informationsaustausch ein und strebte damit die Koordinierung ihrer Interessen an.

Art des Legitimitätsproblems

Bei der Konzertierten Aktion waren es vor allem externe Faktoren, die die Idee einer tripartistischen Interessenkoordinierung im Rahmen der neuen „nachfrageorientierten Stabilitätspolitik“ auf den Plan riefen (Körner, 2004, 798). Die günstigen ökonomischen Rahmenbedingungen hatten nach der Gründung der Bundesrepublik zunächst dazu geführt, dass sich die Tarifautonomie etablieren konnte. Großzügige Verteilungsspielräume machten Kompromisse zwischen den Tarifvertragsparteien möglich. Die wachsenden Ansprüche der Gewerk-

schaften konnten befriedigt werden. Vor dem Hintergrund der ersten schweren Nachkriegsrezession in Westdeutschland entstand jedoch ein wirtschaftliches Ungleichgewicht, das sich durch ein im Vergleich zu den 1950er Jahren niedriges Wirtschaftswachstum, Inflation und zunehmende Arbeitslosigkeit auszeichnete. Die Tarifvertragsparteien sollten durch eine moderate Lohnpolitik zur Lösung dieser extern an sie herangetragenen Probleme beitragen, um einerseits den Faktor Arbeit nicht weiter zu verteuern und andererseits der schleichenden Inflation Einhalt zu gebieten.

Um die Konjunktur anzukurbeln und die Arbeitslosigkeit zu senken, führte die Bundesregierung eine Politik der Globalsteuerung ein, die die Geld-, Fiskal- und Wirtschaftspolitik stärker miteinander verzahnen sollte. Die sogenannte Neue Wirtschaftspolitik orientierte sich dabei verstärkt an keynesianischen Ideen: Öffentliche Einrichtungen sollten in Zeiten schlechter Konjunktur verstärkt als Auftraggeber fungieren und bekamen ein breiteres Instrumentarium zur Konjunktursteuerung an die Hand. Die Bundesregierung stellte 1967 fünf Milliarden D-Mark zusätzlich in einem Eventualhaushalt bereit, aus dem öffentliche Körperschaften Sonderausgaben finanzieren konnten (Schneider, 2000, 331). Außerdem wurde eine Vielzahl an konjunkturpolitischen Maßnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft verabschiedet – wie die Möglichkeit zur Beschleunigung von Sonderabschreibungen oder das Kreditfinanzierungsgesetz (Beyfuss, 1969, 13 f.). Diese Konzepte und Maßnahmen konnten sich nur vollends entfalten, wenn sie durch eine angemessene Lohnpolitik begleitet wurden.

Art des Staatseingriffs

Um ein gemeinsames Vorgehen zu ermöglichen, verabschiedete die Große Koalition 1967 das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG). Im Zuge dieses Gesetzes wurde auch die Konzertierte Aktion geschaffen. An ihr nahmen Vertreter von Ministerien (Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsministerium), Bundesbank, Bundeskartellamt, Sachverständigenrat, Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden sowie Gewerkschaften teil. Sie sollten sich mehrmals pro Jahr treffen, um die aktuelle Wirtschaftslage und ihre künftige Entwicklung zu besprechen (Schneider, 2000, 332). Das StabG verpflichtet Bund und Länder in § 1 darauf, bei all „ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten“. Neben einem stabilen Preisniveau sollten die Gebietskörperschaf-

ten durch ihr Handeln einen hohen Beschäftigungsstand, das außenwirtschaftliche Gleichgewicht und ein angemessenes Wirtschaftswachstum absichern.

Während im Rahmen der Konzertierten Aktion die Tarifautonomie offiziell gewahrt werden musste, hoffte Bundeswirtschaftsminister Schiller dennoch auf eine informelle Koordinierung der wirtschaftlichen Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Hauptziel der Konzertierten Aktion war es laut Abelshauser (2004, 376 f.), „auf eine stabilitätsorientierte Lohnpolitik hinzuwirken, ohne die in der Verfassung verbürgte Autonomie der Tarifvertragsparteien anzupassen“. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs hatten Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften ein funktionsfähiges Tarifwesen aufgebaut und schätzten die im Grundgesetz verbrieften Rechte auf Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit. Ein direkter Eingriff in ihre Tarifhoheit über eine Vorgabe lohnpolitischer Orientierungen gestaltete sich somit schwierig. Die Konzertierte Aktion sollte jedoch das Forum für einen tripartistischen Austausch zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes bilden.

Sollte eines der vier Ziele gefährdet sein, würde laut § 3 Abs. 1 StabG die Bundesregierung Orientierungsdaten zur Verfügung stellen, die ein „aufeinander abgestimmtes Verhalten (konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände“ ermöglichen sollten. Der Bundeswirtschaftsminister wollte die gelieferten Orientierungsdaten dabei als „sanften Hinweis“ verstanden wissen, der den Tarifvertragsparteien „eine staatliche Exekution mit Preis- und Lohnstopps“ ersparen sollte (Abelshauser, 2004, 378). Diese Drohung wurde allerdings nicht offiziell, sondern im internen Kreis ausgesprochen. Tarifabschlüsse sollten sich an der prognostizierten Produktivitätsentwicklung orientieren (Abelshauser, 2004, 377).

Debatte um die Konzertierte Aktion

1967 fanden die ersten Sitzungen im Rahmen der Konzertierten Aktion statt. Regierungs-, Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertreter stimmten darin überein, dass Investitionen von Unternehmen staatlich gefördert werden sollten. Die Appelle der Gewerkschaftsseite, auch die Massenkaufkraft zu erhöhen und die Nachfrage zu stützen, blieben ungehört (Schneider, 2000, 32 f.). Die Arbeitgeberseite unterstützte die Idee einer moderaten Lohnpolitik, die auf Kostensenkung ausgerichtet war.

Dass ein konzertiertes Vorgehen mit Akteuren denkbar war, die immer wieder ihr Recht auf freie Tarifverhandlungen betonten und sehr unterschiedliche wirtschaftspolitische Positionen vertraten, erschließt sich erst vor dem Hintergrund des Selbstverständnisses der Hauptbeteiligten. Der damalige IG-Metall-Vorsitzende Otto Brenner begrüßte den mit dem Regierungswechsel einhergegangenen Umschwung in der Wirtschaftspolitik. Angesichts der schwächelnden Konjunktur, des Rückgangs in der Produktion und der steigenden Arbeitslosenzahlen befürwortete Brenner die Maßnahmen der Bundesregierung, um die Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage zu verbessern. Für den IG-Metall-Vorsitzenden bot die Teilnahme an der Konzertierten Aktion vor allem eine Gelegenheit, gewerkschaftspolitische Positionen und Einschätzungen zu Gehör zu bringen und sich über geeignete Maßnahmen zu verständigen. Eine Einmischung in die Tarifpolitik lehnte Brenner (1967, 122 f.) hingegen ab. Ebenso war die Einführung eines Lohnstopps oder verpflichtender Lohnleitlinien für Brenner und die IG Metall undenkbar (Friedrichs, 1967, 89).

Bei den Gewerkschaften gab es aber auch kritische Stimmen zur Mitwirkung an der Konzertierten Aktion. Strittig war vor allem der Punkt, welchen Spielraum die Regierung für einen eigenständigen tarifpolitischen Kurs vorsah. Der Jahreswirtschaftsplan der Bundesregierung gab zentrale Weichenstellungen inklusive konkreter Vorgaben für Lohnerhöhungen vor. Für Rudolf Henschel, 1969 Leiter der Abteilung Wirtschaftspolitik beim DGB-Bundesvorstand, war damit die tarifpolitische Eigenständigkeit der Gewerkschaften aufgehoben: „Die Regierung hat jeweils im Dezember ihre Datenvorstellung genannt. Sie hat die Meinung der Mitglieder der Konzertierten Aktion schriftlich angefordert, aber in keinem Fall daraus irgendwelche Konsequenzen gezogen“ (Henschel, 1969, 217). Den Gewerkschaften bliebe aufgrund der engen Vorgaben kein Spielraum für eine abgestufte Tarifpolitik, wenngleich formal juristisch die Tarifautonomie gewahrt wurde. Die Gewerkschaften degradierten sich so zu „Erfüllungsgehilfen der Regierung“ (Henschel, 1969, 217).

Auf Arbeitgeberseite betonte der amtierende Hauptgeschäftsführer der BDA, Wolfgang Eichler, die grundsätzliche Bereitschaft der Arbeitgeberverbände, an der Konzertierten Aktion teilzunehmen und die von der Regierung angestrebte antizyklische Fiskalpolitik und die daraus resultierende Lohnpolitik zu unterstützen, um der Rezession Einhalt zu gebieten (Eichler, 1967, 51).

Zu den von der Regierung vorgelegten Orientierungsdaten äußert sich Eichler (1967, 51) zurückhaltend: „Orientierungsdaten können immer nur ein allgemeines gesamtwirtschaftliches Richtmaß für die Tarifvertragsparteien sein, das aber wesentlich zur Versachlichung der Lohnauseinandersetzung beitragen kann.“ Eine Einmischung in die Tarifhoheit lehnte Eichler genauso wie die Gewerkschaftsseite ab. Einzig in Tarifverhandlungen könnten diese „allgemeinen Orientierungsdaten“ auf die spezifische Lage in einer Branche angepasst werden (Eichler, 1967, 51). Andere Stimmen sahen in einem konzertierten Vorgehen die Gefahr einer „erste[n] Stufe der Planwirtschaft“ (Rodenstock, 1969, 3).

Diese Befürchtungen traten am Ende nicht ein, denn bereits 1968 erholte sich die Konjunktur und die Arbeitslosigkeit sank. Da die Gewerkschaften in den Tarifverhandlungen 1967 und 1968 durchaus Mäßigung gezeigt hatten, stagnierten die Reallöhne der Beschäftigten. Angesichts der niedrigen Lohnabschlüsse und stark steigender Unternehmensgewinne griffen viele Arbeitnehmer zu wilden oder auch spontanen Streiks, die ohne gewerkschaftliche Organisation zustande kamen. Anfang September 1969 wurden allein in der Eisen- und Stahlindustrie 230.000 Streiktage gezählt (Schneider, 2000, 350). Auch in anderen Branchen (Metallindustrie, Kohle, Textilindustrie, öffentlicher Dienst) setzten Beschäftigte innerhalb kürzester Zeit durch wilde Streiks Lohnerhöhungen durch. Nach einer zweiten Welle an wilden Streiks zwischen 1971 und 1973 gestaltete sich die Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften immer schwieriger, da die Gewerkschaften keine Lohnzusagen machen konnten. Nach einer Verfassungsklage einiger Arbeitgeberverbände gegen das Mitbestimmungsgesetz von 1976 zog sich der DGB 1977 zunächst vorläufig und 1978 dann endgültig aus der Konzertierten Aktion zurück.

4.4 Novellierung von § 116 Arbeitsförderungsgesetz (1984)

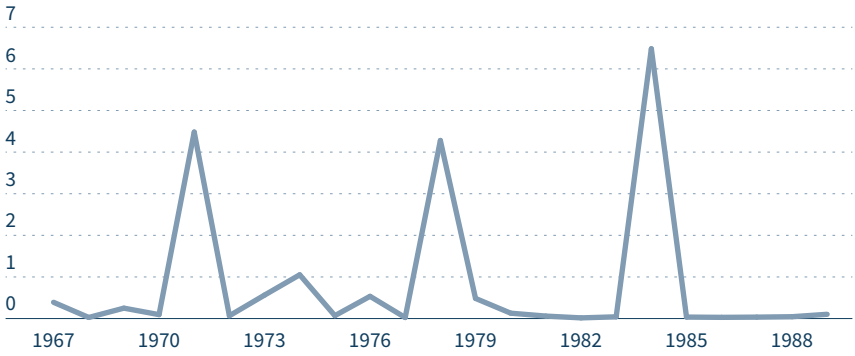
Hintergrund

Zu Beginn der 1980er Jahre befand sich die Bundesrepublik nach zwei Ölpreisschocks (1973/74 und 1979/80) in einer Rezession. Das Wachstum ging deutlich zurück, das preisbereinigte BIP lag 1982 um 0,4 Prozent unter dem Vorjahresniveau (Gabriel, 1989, 211; vgl. auch Abbildung 2, Kapitel 4.3). Die negative wirtschaftliche Entwicklung schlug sich insbesondere auch in hohen Arbeitslosenzahlen nieder. So überstieg die Arbeitslosenquote 1983 die 9-Prozent-Marke und die Zahl an Arbeitslosen erstmals die Marke von zwei Millionen (BA, 2021a; vgl. Abbildung 4, Kapitel 4.5).

Neben Rezession und hoher Arbeitslosigkeit wurde diese Zeit zudem durch intensive Arbeitskämpfe geprägt. Bereits in den 1970er Jahren war es zu neuen Höchstständen bei den durch Streiks und Aussperrungen ausgefallenen Arbeitstagen gekommen. Sowohl 1971 als auch 1978 stieg die Anzahl an

Streiks und Aussperrungen 1967 bis 1989 Abbildung 3

Anzahl der verlorenen Arbeitstage, in Millionen



Gebietsstand: früheres Bundesgebiet.
Statistisch ausgewiesen sind nur Arbeitsstreitigkeiten, an denen im betroffenen Betrieb mindestens zehn Arbeitnehmer beteiligt waren und die mindestens einen Tag dauerten oder durch die ein Verlust von mehr als 100 Arbeitstagen entstanden ist.
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/s2rwKnP2dLeqdNd
Quellen: Statistisches Bundesamt, 1982; 1983; BA, 2021b

verlorenen Arbeitstagen durch Arbeitskämpfe auf über vier Millionen (Abbildung 3). Während zu Beginn der 1970er Jahre eine auf hohe Tarifanhebungen ausgerichtete Lohnpolitik die Strategie der Gewerkschaften dominierte, führten die Wirtschaftskrisen der Folgejahre auf Gewerkschaftsseite zu anderen Zielsetzungen mit neuen thematischen Schwerpunkten. So beherrschten gegen Ende des Jahrzehnts Themen wie die Sicherung von Arbeitsplätzen und Einkommen sowie der Rationalisierungsschutz die gewerkschaftliche Agenda (Bispinck, 2010, 25 f.).

Um der stetig steigenden Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken, gewann zudem die Forderung nach einer Verkürzung der kollektiven Wochenarbeitszeit immer mehr an Bedeutung. Zum ersten Mal versuchte die IG Metall in den Jahren 1978/79 in der Eisen- und Stahlindustrie eine 35-Stunden-Woche durch einen Arbeitskampf durchzusetzen. Auch wenn dieser Versuch scheiterte, folgten weitere Arbeitskämpfe. Zu den massivsten Tarifauseinandersetzungen seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland kam es schließlich 1984, als die Gewerkschaften in der Druck- sowie in der Metall- und Elektro-Industrie für die Einführung einer 35-Stunden-Woche kämpften. Am Ende dieses Arbeitskampfs stand eine Schlichtung, die eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf 38,5 Stunden mit vollem Lohnausgleich vorsah. Als Kompensation konnte die Arbeitgeberseite eine Flexibilisierung der tariflichen Arbeitszeitregelungen in Form von Ausgleichszeiträumen und Arbeitszeitkorridoren durchsetzen (Lesch/Byrski, 2016, 68 f.).

Der massive Arbeitskampf um die 35-Stunden-Woche im Jahr 1984 entfachte eine Debatte um die Neutralität des Staates bei Tarifauseinandersetzungen. Konkret ging es um die Rolle der Bundesanstalt für Arbeit bei Streiks und Aussperrungen. Nach § 116 Abs. 1 Arbeitsförderungsgesetz (AFG, Fassung 1969) durfte (und darf) die Gewährung von Arbeitslosengeld Arbeitskämpfe nicht beeinflussen. Daher war es unumstritten, dass Beschäftigte in bestreikten Betrieben als unmittelbar Betroffene keinerlei Ansprüche auf Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung hatten. Schwieriger stellte sich die Situation bei nicht unmittelbar (also nur mittelbar) von Streiks betroffenen Arbeitnehmern innerhalb und außerhalb eines bestreikten Tarifgebiets dar (Rösner, 1985, 522 f.). Diesbezüglich war die Gesetzeslage in § 116 Abs. 3 AFG uneindeutig, sodass es 1973 zu einer Konkretisierung durch die sogenannte

Neutralitäts-Anordnung kam. Danach gestaltete sich die Rechtslage wie folgt: Innerhalb eines Kampfgebiets haben nicht unmittelbar am Arbeitskampf Beteiligte keinen Anspruch auf Lohnersatzleistungen, wenn ihr Betrieb zum fachlichen Geltungsbereich des umkämpften Tarifvertrags zählt. Nicht unmittelbar Beteiligte außerhalb des umkämpften Tarifgebiets bekommen dann keine Unterstützung, wenn der Betrieb dem fachlichen Geltungsbereich des umkämpften Tarifvertrags angehört und (für die tariflichen Arbeitsbedingungen des mittelbar betroffenen Arbeitnehmers) die, so wörtlich, „gleichen Forderungen" (wie für die streikenden Beschäftigten) erhoben und durchgesetzt werden sollen (Kissel, 2002, 474 f.).

Strittig wurde im Verlauf des Metall-Arbeitskampfs 1984 die Regelung für nicht unmittelbar betroffene Arbeitnehmer außerhalb des umkämpften Tarifgebiets. Dort führte die Formulierung „gleiche Forderungen" zu kontroversen Debatten: Es stand die Frage im Raum, ob die IG Metall in allen Tarifregionen genau gleiche Forderungen aufgestellt hatte oder nicht. Zunächst ordnete der damalige Präsident der Bundesanstalt für Arbeit, Heinrich Franke, an, dass die Ansprüche der nicht unmittelbar vom Streik betroffenen Arbeitnehmer auf Lohnersatzzahlungen ruhten, da die IG Metall die Durchsetzung der 35-Stunden-Woche für alle Beschäftigten des fachlichen Geltungsbereichs anstrebte. Diese Anordnung („Franke-Erlass") wurde jedoch kurz darauf von den Sozialgerichten aufgehoben, sodass die Bundesanstalt für Arbeit an etwa 300.000 mittelbar betroffene Arbeitnehmer Zahlungen leisten musste (Kissel, 2002, 475).

Politische Debatte

In der Folge wurden sowohl Forderungen nach einer Präzisierung des § 116 AFG laut als auch Stimmen, die die aktuelle Auslegung und Rechtslage befürworteten und keine Neuregelung wünschten. Eine Anpassung strebte insbesondere die Arbeitgeberseite an. Die Arbeitgeber werteten Zahlungen während der Arbeitskampfmaßnahmen des Frühjahrs 1984 als Eingriff in die Tarifverhandlungen und somit als eine Verletzung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit. Neutralität konnte es in ihren Augen nur durch eine Nicht-Gewährung von Leistungen geben, da die Bundesanstalt „im Arbeitskampf keine fördernde, sondern eine streng passive Neutralität zu wahren" habe (Wisskirchen, 1986, 47). Die Arbeitgeber sahen zudem das Machtgleichgewicht und damit die

Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie nachdrücklich gefährdet. Jede Seite müsse die Fernwirkungen von Arbeitskämpfen selbst tragen. Schließlich erhielten auch die Unternehmen keine staatlichen Subventionen für streikbedingte Produktionsausfälle, die in nicht unmittelbar bestreikten Betrieben verursacht würden. Daher dürften auch Versicherungsmittel der Bundesanstalt für Arbeit nicht zur Subventionierung von Streiks missbraucht werden (Mager, 1985, 1012 f.).

Darüber hinaus warnten die Arbeitgeber davor, dass durch Gewährung der Leistungen an nicht unmittelbar Betroffene das Streikrisiko der Gewerkschaften reduziert werde und somit Streiktaktiken, die auf Fernwirkungen abzielten (Mini-Max-Taktiken oder Spezialistenstreiks), trotz enormer Auswirkungen für das Gemeinwohl weiter an Attraktivität gewännen (Kirchner, 1985, 646). Als Ergebnis der ausufernden Streiks 1984 sah die BDA die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie in Gefahr: „Die zentrale Frage nach der zukünftigen Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie ist angesichts des Umfangs und des Ziels dieses Arbeitskampfes, wie er von Gewerkschaftsseite geführt wurde, durchaus berechtigt“ (BDA, 1985, 13).

Doch nicht nur die Arbeitgeberseite sah grundlegende Pfeiler der Tarifautonomie wie die staatliche Neutralität und die Parität der Sozialpartner bedroht. Auch die Gewerkschaftsseite stellte die Funktionsfähigkeit und den Fortbestand der Tarifautonomie infrage, falls der § 116 AFG angepasst werden sollte und in der Folge die Lohnersatzzahlungen an mittelbar von Streiks betroffene Beschäftigte teilweise entfielen. Sie bezeichnete ein mögliches Eingreifen des Gesetzgebers als „maximale Beschränkung der Streikfreiheit“ und als „Verbändegesetzgebung“ (Bobke, 1986, 228). Gegen eine Änderung des § 116 AFG argumentierte der DGB im Wesentlichen wie folgt:

Eine Nichtgewährung von Lohnersatzzahlungen widerspreche der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit, da es dadurch zu einer Verschiebung des Machtgleichgewichts zum Nachteil der Gewerkschaften komme. Erst ein solcher Eingriff rufe ein Machtungleichgewicht zwischen den Tarifvertragsparteien hervor. Denn bisher zeigten die Tarifabschlüsse, die stets einen Kompromiss beider Seiten darstellten, dass ein Machtgleichgewicht gegeben sei. Zudem verkenne die Diskussion, dass die Gewerkschaftskassen durch die Zahlungen

der Bundesanstalt für Arbeit keineswegs entlastet würden, da an betroffene Beschäftigte außerhalb eines umkämpften Tarifgebiets ohnehin nie Gewerkschaftsgelder flössen. Stattdessen handele es sich bei den Zahlungen der Bundesanstalt für Arbeit um erworbene Versicherungsleistungen der Beschäftigten, die diese im Streikfall und insbesondere bei Aussperrungen vor dem „Gang zum Sozialamt“ bewahre (DGB, 1986a, 198). Den Vorwurf, dass durch eine neue Streiktaktik bewusst große Fernwirkungen erzeugt würden, wiesen die Gewerkschaften zurück. Schuld an den Arbeitsausfällen hätten vielmehr die neuen Lagerhaltungsstrategien der Unternehmen. Langfristig sei gar die Streikfähigkeit bedroht, da sich all jene Arbeitnehmer von den Gewerkschaften distanzieren würden, die im Streikfall keinerlei Unterstützungsleistungen erhielten (DGB, 1986a, 198 ff.; 1986b, 205 ff.).

Art des Legitimitätsproblems

In der Debatte um die Novellierung des § 116 AFG wurden sowohl interne als auch externe Legitimitätsprobleme adressiert. Zunächst knüpfte die Debatte am interorganisationalen Faktor des Machtgleichgewichts an. Wie beschrieben, sahen Befürworter einer Änderung ein problematisches Ungleichgewicht zugunsten der Gewerkschaften. In ihren Augen konnten die Gewerkschaften durch einzelne Schwerpunktstreiks weitgehende Produktionsstörungen hervorrufen und die Arbeitgeberseite somit massiv unter Druck setzen, während ein möglicherweise regulierend wirkender Binnendruck der kalt ausgesperrten Beschäftigten durch die Lohnersatzleistungen der Bundesanstalt für Arbeit abgeschwächt wurde (Mager, 1985, 1012 f.).[4]

Dieses interne Machtungleichgewicht der Tarifvertragsparteien störte die Funktionsweise der Tarifautonomie jedoch nicht nur im Binnenverhältnis der Tarifpartner. Es rief zudem negative externe Effekte wie ausufernde Streiktätigkeiten und eine übermäßige Belastung der Arbeitslosenversicherung her-

4 Während Gewerkschaften in Tarifverhandlungen auf das Druckmittel des Arbeitskampfs zurückgreifen können, steht Arbeitgebern im Gegenzug die Möglichkeit einer Aussperrung der Beschäftigten offen. Im Falle einer „heißen“ Aussperrung werden Beschäftigte in einem direkt vom Arbeitskampf betroffenen Betrieb von ihrem Arbeitgeber ausgesperrt und können ihre Arbeitsleistung nicht erbringen. Die „heiß“ ausgesperrten Beschäftigten erhalten in diesem Zeitraum keine Entgeltzahlung. Von einer „kalten“ Aussperrung wird hingegen gesprochen, wenn beispielsweise Zuliefererbetriebe ihre Produktion einstellen müssen, da ihr Hauptkunde bestreikt wird und keine Aufträge abruft.

vor. Die Forderungen nach einer Novellierung des § 116 AFG gründeten somit auf einem internen Legitimitätsproblem bezüglich einer fehlenden Parität im Arbeitskampf sowie einem externen Legitimitätsproblem hinsichtlich einer Gefährdung des Gemeinwohls.

Auch die Gegner einer Novellierung setzten in ihrer Argumentation am internen Faktor des Machtgleichgewichts an. Ihrer Meinung nach würde es jedoch erst zu einem Ungleichgewicht zulasten der Gewerkschaften kommen, wenn § 116 AFG geändert würde. Die massiven Streikfolgen sahen sie nicht als Folge eines Ungleichgewichts im Tarifsystem und somit auch nicht als externes Legitimitätsproblem für die Tarifautonomie an, sondern als Ergebnis einer neuen Lagerhaltungsstrategie der Unternehmen (DGB, 1986a, 198 ff.; 1986b, 205 ff.).

Art des Staatseingriffs

Die seit 1982 amtierende christlich-liberale Koalition entschied sich für eine Novellierung des § 116 AFG. Außerhalb des umkämpften Tarifgebiets werden keine Lohnersatzleistungen mehr gezahlt, wenn für den Tarifvertrag, „dem der Betrieb zuzuordnen ist, eine Forderung erhoben worden ist, die einer Hauptforderung des Arbeitskampfes nach Art und Umfang gleich ist, ohne mit ihr übereinstimmen zu müssen“ (§ 116 Abs. 3 AFG, Fassung 1986). Nach Ansicht des Gesetzgebers war die frühere Fassung des § 116 AFG nicht streikneutral, da sie die Gefahr barg, Schwerpunktstreiks zu fördern und somit das Machtgleichgewicht zugunsten der Gewerkschaften zu verschieben. Da die Unparteilichkeit des Staates und dessen Körperschaften jedoch als unabdingbar für die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie angesehen wurde, sollte die Novellierung diese Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit in Arbeitskämpfen sichern (Deutscher Bundestag, 1986, 5). 1995 wurde die Rechtmäßigkeit der Änderung des § 116 AFG durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) bestätigt. Das Gericht betonte, dass „der Gesetzgeber in seiner politischen Verantwortung für die Wahrung des Gemeinwohls“ (BVerfG, 1995, Rn. 119) solche Anpassungen vornehmen darf, wenn nach seiner Einschätzung die Parität der Tarifvertragsparteien und damit die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie gestört sind (BVerfG, 1995, Rn. 108, 119).

4.5 Zweites Bündnis für Arbeit (1998 bis 2002)

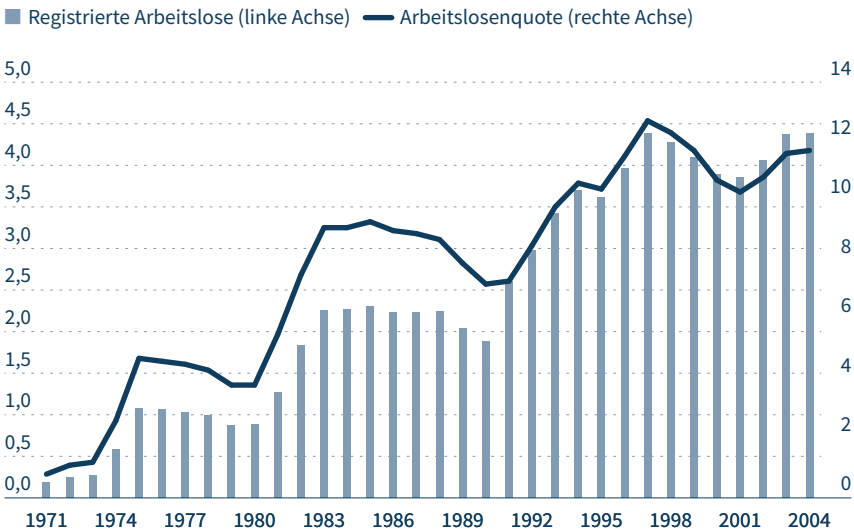
Hintergrund

Infolge der beiden Ölpreiskrisen in den 1970er Jahren kam es auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu einer strukturellen Verfestigung der Arbeitslosigkeit. Im Zuge einer Rezession nahm die Arbeitslosigkeit stark zu, während sie im nachfolgenden Aufschwung nur leicht zurückging. Dieses Muster wiederholte sich in den folgenden Jahrzehnten mehrfach (Abbildung 4), sodass die Arbeitslosigkeit immer weiter anstieg.

Im wiedervereinigten Deutschland verschlechterte sich die Arbeitsmarktlage weiter. Nach einem kurzen Wiedervereinigungsboom setzte 1992/93 die erste gesamtdeutsche Rezession ein. In den neuen Bundesländern begann schon Mitte 1990 der Transformationsprozess der ehemaligen Staatswirtschaft, im Zuge dessen viele Kombinate stillgelegt wurden (Sinn/Sinn, 1991, 81 ff.; Pohl,

Arbeitslosigkeit 1971 bis 2004 Abbildung 4

Registrierte Arbeitslose in Millionen, Arbeitslosenquote in Prozent



Jahresdurchschnittswerte; Gebietsstand: bis 1990 früheres Bundesgebiet.
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/JNpnB5tPD8kR9Yt
Quelle: BA, 2021a

2021, 17). Rezession und Transformation führten zu einem neuerlichen Beschäftigungsabbau. Im Jahr 1997 waren bundesweit dann fast 4,4 Millionen Personen als arbeitslos registriert. Das entsprach einer Arbeitslosenquote von 12,7 Prozent. Neben einem steigenden Anteil an Arbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung verfestigte sich um die Jahrtausendwende zudem die Langzeitarbeitslosigkeit (Lesch et al., 2021b, 292).

Insbesondere die Angleichung der Löhne und Gehälter zwischen Ost- und Westdeutschland und die Ausrichtung der tariflichen Lohnpolitik sorgten nach der Wiedervereinigung für Debatten (vgl. Kapitel 4.6). In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass die IG Metall schon 1991 einen Lohntarifvertrag für die Metall- und Elektro-Industrie in den neuen Bundesländern durchsetzte, der eine Angleichung der Ostlöhne auf das Westniveau innerhalb von drei Jahren vorsah (Haipeter, 2009, 108; Lesch/Byrski, 2016, 70 f.). Spätestens nach dem Streik über die Lohnangleichung in der ostdeutschen Metall- und Elektro-Industrie kam es zu einer anhaltenden Auseinandersetzung um die Starrheit des Flächentarifvertrags – insbesondere mit Blick auf die negativen Entwicklungen am Arbeitsmarkt. Eine Ursache für das Problem der steigenden und sich verfestigenden Arbeitslosigkeit wurde darin gesehen, dass die Tarifvertragsparteien den lohnpolitischen Verteilungsspielraum mehr als ausschöpften. Eine zweite Ursache bestand darin, dass die Tarifverträge zu wenig Spielraum ließen, durch betriebliche Vereinbarungen von den Tariflöhnen abweichen zu können. Während in den neuen Bundesländern die zu hohen Löhne zu einem schnellen Konkurs der betroffenen Betriebe und zu steigenden Arbeitslosenzahlen beitrugen, verstärkte vor allem die Tarifpolitik der IG Metall den Kostendruck bei den Unternehmen in den alten Bundesländern.

Die Probleme am Arbeitsmarkt und in den Sozialversicherungssystemen sowie bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte waren nach der Wiedervereinigung erdrückend geworden und die Konjunktur lief nur schleppend. In dieser Gemengelage kam es 1998 zu einem Regierungswechsel. Die neue rot-grüne Bundesregierung unter Kanzler Gerhard Schröder hoffte, die Probleme durch ein Bündnis für Arbeit lösen zu können.

Art des Legitimitätsproblems

Im Verlauf der 1990er Jahre gerieten Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zunehmend unter Druck, mit ihrer Tarifpolitik einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu leisten und damit auch wieder stärker zu gemeinwohlorientierten Zielen beizutragen. Der in der deutschen Arbeitsmarkt- und Sozialgesetzgebung entstandene Reformstau wirkte als externer Faktor auf die Tarifvertragsparteien und die Ausrichtung ihrer Tarifpolitik, die – wie schon im Rahmen der Konzertierten Aktion – auf einen beschäftigungsorientierten Kurs gebracht werden sollte. Aufgrund der umfangreichen Problemlage setzte sich in der Bundesregierung die Erkenntnis durch, dass tiefgreifende Veränderungen notwendig waren, diese aber unter Beteiligung der Tarifvertragsparteien bewältigt werden sollten. Vor diesem Hintergrund lebte die Idee einer tripartistischen Konzertierung aller Interessen wieder auf.

Der steigende Druck durch die anhaltende Arbeitsmarktmisere führte jedoch nicht nur zu einem externen Legitimitätsdefizit. Da die Tarifvertragsparteien nicht dazu in der Lage waren, die Lohn- und Arbeitsbedingungen rasch an die veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen anzupassen, entstanden auch interne Legitimitätsprobleme. Diese fanden ihren Ausdruck in der Debatte über den „starren Flächentarifvertrag“ (vgl. Kapitel 4.6). Vielfach wurde die jahrzehntelang geübte Praxis, die Löhne und Arbeitsbedingungen über Flächentarifverträge zu regeln, als nicht mehr zeitgemäß betrachtet. Alternativ wurde gefordert, die Tarifabschlüsse betriebsnäher zu gestalten (Monopolkommission, 1994, 937; Berthold/Fehn, 1996).

Art des Staatseingriffs

Obwohl in der ökonomischen Politikberatung schon in den frühen 1990er Jahren Reformen im kollektiven Arbeitsrecht eingefordert wurden (vgl. Kapitel 4.6), wählte insbesondere die seit 1998 regierende rot-grüne Bundesregierung einen anderen Weg. Sie wollte „die Gewerkschaften zu einer beschäftigungs(aufbau) orientierten Tarifpolitik […] bewegen, letztlich also zum Abschluss von Tarifverträgen, die den […] betrieblichen Flexibilitätsbedürfnissen der Arbeitgeber mehr als bisher Rechnung tragen sollten. Sozialdemokratischen Politikmustern folgend, sollte dies konzertiert und tripartistisch abgestimmt erfolgen“ (Fehmel, 2011, 282). Mit diesem Ansatz erkannte die Bundesregierung zwar, dass die notwendigen Strukturreformen am Arbeitsmarkt auch mit dem Han-

deln der Tarifvertragsparteien zusammenhingen. Sie verzichtete aber darauf, dieses Problem offiziell an die Tarifvertragsparteien zu adressieren und initiierte stattdessen ein neuerliches Bündnis für Arbeit.

Debatten um das zweite Bündnis für Arbeit

Die Strategie einer tripartistischen Krisenbewältigung wurde von der Bundesregierung verfolgt, obwohl kurz zuvor ein erster Versuch eines gemeinsamen Bündnisses für Arbeit unter der christlich-liberalen Vorgängerregierung unter Kanzler Helmut Kohl gescheitert war (Schneider, 2000, 431; Fickinger, 2005, 101 ff.). In ihrem Koalitionsvertrag hatten SPD und Bündnis 90/Die Grünen vereinbart, das neue Bündnis zu nutzen, um „die Arbeitslosigkeit abzubauen und allen Jugendlichen einen Ausbildungsplatz zu sichern" (SPD/Bündnis 90/Die Grünen, 1998, 4). Von den Sozialpartnern erwartete die Regierungskoalition, „eine beschäftigungsorientierte Tarifpolitik" umzusetzen (SPD/Bündnis 90/Die Grünen, 1998, 4).

Die neue Bundesregierung hob gleich zu Beginn ihrer Amtszeit einige Reformen der Vorgängerregierung auf (wie die Lockerung des Kündigungsrechts sowie den reduzierten Lohnfortzahlungssatz im Krankheitsfall), die zum Scheitern des ersten Bündnisses für Arbeit Mitte der 1990er Jahre beigetragen hatten. Vor diesem Hintergrund sicherten die Gewerkschaften ihre Teilnahme an einem zweiten Bündnis zu (Schneider, 2000, 443). Auf Arbeitgeberseite herrschte hingegen stärkere Skepsis vor. Ein Streitpunkt war die Lohnpolitik. Hans-Olaf Henkel, damaliger Präsident des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI), forderte beispielsweise, dass die Arbeitgeber nicht länger eine für verfehlt gehaltene Lohnpolitik hinnehmen und so zum Abbau von Arbeitsplätzen beitragen dürften (Schneider, 2000, 443).

Dennoch verständigten sich Regierungs-, Gewerkschafts- und Arbeitgebervertreter in einem ersten Spitzengespräch zu Beginn des Jahres 1998 darauf, erneut zusammenzuarbeiten (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1998). In der Bündniserklärung wurde betont, dass die Tarifautonomie „unangetastet" bleiben müsse (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1998). Zwischen 1999 und 2002 trafen sich die Bündnispartner zu insgesamt acht Spitzengesprächen, in denen eine Vielzahl an Themen bearbeitet wurden.

Im Folgenden wird der Fokus auf Kernfragen der Tarifpolitik und Tarifautonomie gerichtet: BDA und DGB legten zum dritten Spitzengespräch im Juli 1999 ein gemeinsames Positionspapier vor. Darin bekannten sie sich zur Tarifautonomie und lehnten gesetzliche Eingriffe jeglicher Art ab (Bispinck/Schulten, 1999, 871). Gleichzeitig bekannten sich beide Seiten dazu, durch eine vorausschauende Tarifpolitik zum Abbau der Arbeitslosigkeit beizutragen. Produktivitätssteigerungen sollten vor allem genutzt werden, um Beschäftigung zu fördern (Bispinck/Schulten, 1999, 871).

Wie genau Produktivitätssteigerungen die Beschäftigung fördern könnten, wurde jedoch zum Streitthema. Während die Arbeitgeberseite eine langfristige Politik der Lohnzurückhaltung befürwortete, lehnten die Gewerkschaften diese sowie Lohnleitlinien ab (Bispinck/Schulten, 1999, 872). Auf Arbeitgeberseite wurde insbesondere von Gesamtmetall das Ziel der Produktivitätssteigerung zur Beschäftigungsförderung dahingehend verstanden, dass eine „Stärkung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit erforderlich“ und Produktivitätssteigerungen „nicht für Lohnerhöhungen oder Arbeitszeitverkürzungen verbraucht werden“ sollten (Gesamtmetall, 1999). Ganz anders fasste die IG Metall diesen Kompromiss auf. Für die Gewerkschaft stand nicht die Senkung der Arbeitskosten auf der Bündnisagenda. Stattdessen wollte sie einen Teil des Produktivitätszuwachses zur Finanzierung der Umverteilung der vorhandenen Arbeit nutzen (Bispinck/Schulten, 1999, 871; Streeck, 2001, 96).

Unabhängig von allen Debatten im Bündnis für Arbeit richtete die IG Metall ihre Tarifpolitik am Ende der 1990er Jahre neu aus und ließ sich nicht dauerhaft lohnpolitisch disziplinieren. Sie wollte mit ihrer Lohnpolitik die Umverteilung korrigieren, den Beschäftigten wieder zu einem „Ausgleich der steigenden Lebenshaltungskosten“ verhelfen und sie am Produktivitätsfortschritt beteiligen (Bispinck/Schulten, 1999, 872). In den folgenden Treffen zwischen Dezember 1999 und 2002 brachen zudem immer mehr Konfliktlinien zwischen den Tarifparteien auf: Weder konnten sich Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertreter auf einen Kompromiss bei der von der IG Metall geforderten „Rente mit 60“ einigen noch darüber, wie eine erneuerte Tarifpolitik konkret aussehen sollte. Während sie beim vierten Spitzentreffen im Dezember 1999 immerhin eine Verständigung zur Einführung von Modellversuchen zur Bezuschussung von Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich erreichten, wurde das geplante fünfte

Spitzentreffen aufgrund der verhärteten Positionen zunächst abgesagt. Erst als im Januar 2000 ein Kompromiss in der Rentenfrage erzielt und branchen- und betriebsspezifische Lösungen vereinbart wurden sowie eine Kompromissformel zur Lohnrunde 2000 gefunden wurde, fanden die nächsten Treffen statt – jedoch jeweils ohne nennenswerte Durchbrüche (Fickinger, 2005, 136 ff.).

Zu Beginn des Jahres 2002 brach der Konflikt in Fragen der Lohnpolitik erneut auf. Trotz weiter steigender Arbeitslosigkeit konnten sich die Beteiligten nicht auf eine gemeinsame Erklärung zur Lohnrunde 2002 verständigen und gingen ohne Kompromiss auseinander. Während Anfang 2002 noch niemand das Bündnis offiziell für gescheitert erklärte, räumte Bundeskanzler Schröder nach einem letzten Treffen im März 2003 ein, dass ein konzertiertes Vorgehen gescheitert sei und die Regierung nun allein ein Reformprogramm vorlegen wolle (Fickinger, 2005, 136 ff.).

4.6 Gesetzliche Öffnungsklauseln (2003)

Hintergrund

Reformen auf dem Arbeitsmarkt wurden schon in den 1980er Jahre angemahnt. So warnte der Kronberger Kreis (1986, 4) vor den Folgen einer zunehmenden Arbeitsmarktregulierung und expansiven Lohnpolitik: „Die Gewerkschaften reagieren auf die Arbeitslosigkeit nicht etwa überwiegend mit einer entsprechenden Mäßigung bei Lohnforderungen, sondern mit dem Versuch, Einfluß auf den Umfang der angebotenen Arbeit zu nehmen. So wurde versucht, die zulässige Arbeitsintensität und Arbeitszeit tarifvertraglich festzulegen und die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates im Hinblick auf das Arbeitsangebot zu verstärken. Die Bemühungen der Unternehmen, die Produktivität der Arbeit an die gestiegenen Arbeitskosten anzupassen, sucht man durch Rationalisierungsschutzabkommen zu blockieren. All das wirkt wiederum zurück auf die Bereitschaft der Unternehmen, Arbeitsplätze zu erhalten bzw. neue zu schaffen.“ Um diese „verhängnisvolle Spirale […] zu durchbrechen“, schlug der Expertenkreis grundlegende Reformen im kollektiven Arbeitsrecht vor. Neben einer klärenden Rahmenordnung für den Ablauf von Arbeitskämpfen wurde eine Änderung des Tarifvertragsgesetzes gefordert. Dabei sei den Betriebsräten die Möglichkeit einzuräumen, durch Betriebsvereinbarungen von den tarifvertraglichen Rege-

lungen abzuweichen. Außerdem solle das Instrument der Allgemeinverbindlichkeit abgeschafft werden (Kronberger Kreis, 1986, 16).

Ähnliche Vorschläge kamen von der Deregulierungskommission (1991) und der Monopolkommission (1994), die die Arbeitslosigkeit als „das wirtschaftspolitische Problem dieses Jahrzehnts“ bezeichnete (Monopolkommission, 1994, 360). Eine zentrale Ursache der Arbeitsmarktmisere wurde in der deutschen Arbeitsmarktordnung gesehen. Der Lohnfindungsprozess sei ein „bilaterales Monopol der Tarifvertragsparteien mit einem gesetzlich gewährleisteten Schutz dieser Monopole vor Außenseiterkonkurrenz“ (Monopolkommission, 1994, 363). Die zentralen Verbändevereinbarungen (womit Flächentarifverträge gemeint waren) hätten sich „als realistischer Weg zu mehr Beschäftigung […] nicht bewährt“ (Monopolkommission, 1994, 367). Stattdessen müsse mehr Wettbewerb am Arbeitsmarkt gelten. Um dies zu erreichen, wurden unter anderem allgemeine gesetzliche Öffnungsklauseln vorgeschlagen (Monopolkommission, 1994, 376).

Nach der Wiedervereinigung im Oktober 1990 wurden die Tarifparteien mit einer weiteren Herausforderung konfrontiert. Durch die Währungsumstellung von eins zu eins zwischen D-Mark und Mark der DDR wurden auch die Ostlöhne eins zu eins umgestellt, obwohl die Ostproduktivität nur einem Bruchteil der Westproduktivität entsprach (Sinn/Sinn, 1991, 46 f.). Hinzu kamen Forderungen der Gewerkschaften, in Ostdeutschland das Tarifniveau des Westens zu etablieren (Sinn/Sinn, 1991, 144 ff.). Nach Berechnungen der Deutschen Bundesbank stiegen die tariflichen Stundenlöhne in Ostdeutschland 1992 um 31,5 und 1993 um 19,2 Prozent. Das war fünf- beziehungsweise viermal so viel wie im Westen (Lesch et al., 2021b, 305).

Wie sehr die Tarifpartnerschaft durch diese Lohnangleichungsstrategie vor eine Zerreißprobe gestellt wurde, lässt sich am Beispiel der Metall- und Elektro-Industrie zeigen (Lesch et al., 2021b, 304 f.). Im März 1991 vereinbarten die Tarifparteien in der Metall- und Elektro-Industrie, die Ost-Tariflöhne bis 1994 an das westdeutsche Niveau anzugleichen (Gesamtmetall, 2015, 82 f.). Dieser Stufenplan wurde aufgrund des Konjunktureinbruchs 1992/93 und wegen der massiven strukturellen Probleme ostdeutscher Betriebe im Zuge des Transformationsprozesses von einer Plan- zur Marktwirtschaft im Februar 1993 von den Arbeitgebern aufgrund einer Revisionsklausel gekündigt (Gesamtmetall,

2015, 122 f. u. 129). Der IG-Metall-Vorsitzende Franz Steinkühler sprach daraufhin von „organisiertem Rechtsbruch“ und einem „Arbeitgeber-Putsch gegen die Tarifautonomie“. Es kam zu Urabstimmungen und Streiks. Der Arbeitskampf konnte durch eine Moderation des sächsischen Ministerpräsidenten Kurt Biedenkopf beigelegt werden. In den folgenden Verhandlungen wurde der Stufenplan gestreckt und eine Härtefallklausel vereinbart. Sie erlaubte unter bestimmten Voraussetzungen ein befristetes Abweichen von Tarifverträgen.

Die Rezession von 1992/93 stellte die Tarifpartnerschaft auf eine weitere Probe. Die Tarifparteien vereinbarten in verschiedenen Branchen Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung. Diese sahen eine Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich vor, wenn im Gegenzug eine Beschäftigungsgarantie zum Schutz vor betriebsbedingten Kündigungen gilt. Die Regierung Kohl nahm diese Entwicklung zum Anlass, die Forderungen der Monopolkommission nach Deregulierungen im Arbeitsrecht abzulehnen (Deutscher Bundestag, 1995, 19). Die Tarifpraxis zeige, „daß die Tarifpartner die Möglichkeiten, die bereits das geltende Tarifrecht einräumt, nutzen, um wirtschaftlich in Bedrängnis geratenen Unternehmen zu helfen“ (Deutscher Bundestag, 1995, 19). Im Ergebnis stellte die christlich-liberale Bundesregierung die von der Monopolkommission vorgetragene Problematik „im Lichte des aktuellen Tarifgeschehens“ (ebd.) zurück.

Diese Einschätzung erwies sich indes als nicht dauerhaft tragfähig. Denn der eingeschlagene Weg einer Dezentralisierung der Tarifpolitik folgte der gewerkschaftlichen Strategie, bei schwacher Nachfrage einfach die vorhandene Arbeit umzuverteilen. Eine zweite Forderung, die diesen Weg ergänzen sollte, war die nach einer Frühverrentung (Streeck, 2001, 95). Die Älteren sollten früher in den Ruhestand wechseln, um den Jüngeren Platz zu machen. Ab 1998 wurden gewerkschaftsseitig Modelle zu einer „Beschäftigungsbrücke zwischen Jung und Alt“ oder zur „Rente mit 60“ vorgeschlagen. Die IG Metall wollte nur dann eine gewisse Lohnzurückhaltung üben, wenn die eingesparten Mittel zur Finanzierung weiterer Maßnahmen zur Umverteilung von Arbeit (etwa über Frühverrentungen) verwendet würden. Dazu war die Politik aber nicht bereit (Streeck, 2001, 97).

Art des Legitimitätsproblems

Die politischen Kontroversen über die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie und die Anpassungsfähigkeit der Tarifvertragsparteien wurden vor dem Hinter-

grund intraorganisationaler und interorganisationaler Strukturveränderungen geführt. Die Gewerkschaften verloren im Laufe der 1990er und 2000er Jahre immer mehr Mitglieder (Lesch et al., 2021a, 38). Gleichzeitig kehrten immer mehr Unternehmen dem Flächentarifvertrag und den dafür zuständigen Arbeitgeberverbänden den Rücken zu oder begangen Tarifbruch. Während die Gewerkschaften den Mitgliederschwund nicht aufhalten konnten, versuchten die Arbeitgeberverbände, ihre Verluste durch die Gründung von Arbeitgeberverbänden ohne Tarifbindung (OT-Verbände) aufzufangen (Weishaupt et al., 2021). In solchen, auch heute noch angebotenen, Verbandskonstruktionen kann man als Mitglied die üblichen Verbandsleistungen in Anspruch nehmen, ist aber von der Pflicht zur Anwendung eines Branchentarifvertrags entbunden. Damit konnte zwar die Verbandsflucht gestoppt, aber nicht der Rückgang der Tarifbindung gebremst werden. Zudem wichen immer mehr Betriebe über „betriebliche Bündnisse für Arbeit“ von Tarifnormen ab, teilweise ohne rechtliche Grundlage (Seifert, 2000, 439). Dies stellte die Tarifparteien vor zwei Aufgaben: Sie mussten ihren Beitrag zum Abbau der Arbeitsmarktprobleme leisten und eine Strategie finden, die aus einer „wilden“ Dezentralisierung der Tarifpolitik eine „kontrollierte“ machte.

Diese Gemengelage weist auf ein externes und ein internes Legitimitätsdefizit hin. Das externe ergab sich aus der Erkenntnis, dass die Arbeitsmarktprobleme über die Einbindung der Tarifvertragsparteien (tripartistisches Bündnis für Arbeit) nicht lösbar waren. Die Bundesregierung forderte daraufhin „immer nachdrücklicher die Ermöglichung sogenannter betrieblicher Bündnisse für Arbeit“ (Fehmel, 2011, 283). Dies stieß aber auf ein internes Legitimitätsproblem, nämlich die mangelnde Fähigkeit der Tarifparteien, das Regelwerk „Flächentarifvertrag“ an sich wandelnde ökonomische Rahmenbedingungen anzupassen. Diese mangelnde Reformfähigkeit stellte ein interorganisationales Legitimitätsproblem dar.

Art des Staatseingriffs

Die Verbindung von internen und externen Legitimitätsdefiziten veranlasste die Regierung, gesetzliche Schritte zu prüfen. Jetzt beschloss die Bundesregierung, das bislang nicht offen thematisierte interne Legitimitätsdefizit direkt anzusprechen. Im Rahmen der Regierungserklärung vom 14. März 2003, in der Bundeskanzler Gerhard Schröder seine Agenda 2010 erläuterte, drohte er den

Tarifvertragsparteien mit der Einführung gesetzlicher Öffnungsklauseln: „In den Tarifverträgen muss durch geeignete Regelungen ein entsprechend flexibler Rahmen geschaffen werden. Das ist die Herausforderung für die Tarifpartner und es ist auch ihre Verantwortung. Art. 9 des Grundgesetzes gibt der Tarifautonomie Verfassungsrang. Aber das ist nicht nur ein Recht, sondern auch eine Verpflichtung; denn Art. 9 verpflichtet die Tarifparteien zugleich, Verantwortung für Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt zu übernehmen. Hier kann und darf niemand Einzelinteressen über die gesamtgesellschaftliche Entwicklung stellen. Ich erwarte also, dass sich die Tarifparteien entlang dessen, was es bereits gibt – aber in weit größerem Umfang –, auf betriebliche Bündnisse einigen, wie das in vielen Branchen bereits der Fall ist. Geschieht das nicht, wird der Gesetzgeber zu handeln haben“ (Deutscher Bundestag, 2003b, 2487).

Zuvor hatten die Oppositionsparteien sogar konkrete Gesetzesentwürfe zur Reform des Tarifvertragsrechts erarbeitet (Möschel, 2003, 1953; Lesch, 2006, 34 f.).[5] Diese fanden im Deutschen Bundestag allerdings keine Mehrheit und die Bundesregierung ließ das Tarifvertragsrecht unangetastet. Dass es bei einer Drohung blieb, wird vor allem darauf zurückgeführt, dass die Tarifvertragsparteien in der Metall- und Elektro-Industrie 2004 das „Pforzheimer Abkommen“ schlossen (Gesamtmetall, 2015, 506). Mit dieser Vereinbarung wurde die zuvor schon inoffiziell gelebte Praxis, einzelbetriebliche Abweichungen vom Flächentarifvertrag im Wege von Ergänzungstarifverträgen zu vereinbaren, auf eine tarifvertragliche Grundlage gestellt. Weitere Gründe dürften die mit einer gesetzlichen Öffnungsklausel verbundenen verfassungsrechtlichen Probleme (vgl. dazu Möschel, 2003) gewesen sein. Schließlich ging die Arbeitslosigkeit nach Verabschiedung der Hartz-Reformen im Jahr 2005 rasch zurück. Nachdem sich die Sozialpartnerschaft dann auch in der Wirtschafts- und Finanzkrise bewähren konnte, verpuffte die Diskussion über die Reformfähigkeit der Tarifparteien. Ungelöst blieb allerdings das Problem der sinkenden Tarifbindung.

---

5 Die FDP reichte schon im Januar 2000 einen Antrag zur „Reform des Tarifvertragsrechts“ ein (Deutscher Bundestag, 2000) und schlug im Juli 2001 den „Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung betrieblicher Bündnisse für Arbeit“ vor (Deutscher Bundestag, 2001). CDU/CSU präsentierten ebenfalls schon im Jahr 2000 erste Entwürfe eines Gesetzes zur Änderung des Tarifvertragsgesetzes, reichten aber erst im Sommer 2003 den „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Arbeitsrechts“ im Deutschen Bundestag ein (Deutscher Bundestag, 2003a).

4.7 Tarifautonomiestärkungsgesetz (2014/15)

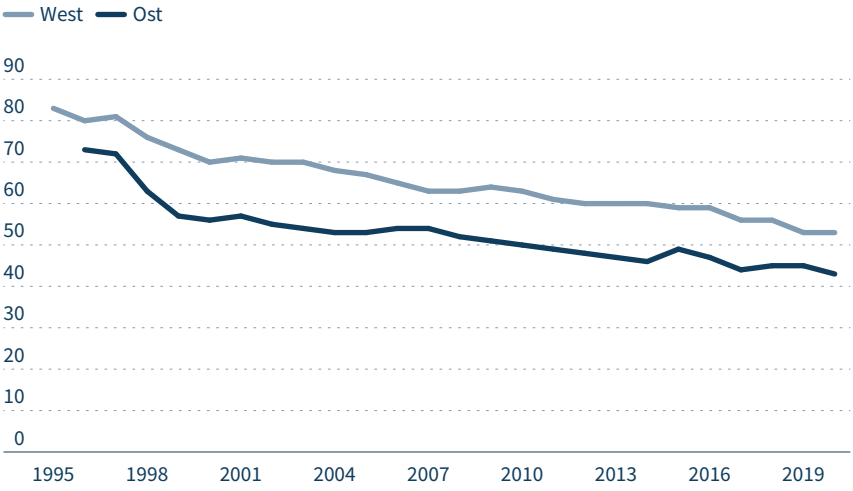
Hintergrund

Seit Mitte der 1990er Jahre nimmt die Tarifbindung kontinuierlich ab. Von 1996 bis 2014 sank die Tarifbindung der Beschäftigten in Westdeutschland von 80 auf 60 Prozent und in Ostdeutschland von 73 auf 46 Prozent (Abbildung 5; zur Tarifbindung der Betriebe vgl. Abbildung 6, Kapitel 4.9). Parallel zu dieser Entwicklung ging auch die Mitgliederstärke der Gewerkschaften spürbar zurück. Lag der Organisationsgrad Mitte der 1990er Jahre bundesweit noch bei etwa 27 Prozent, betrug der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an allen Beschäftigten im Jahr 2014 nur noch 17,5 Prozent (Biebeler/Lesch, 2015, 711).

Parallel zur sinkenden Tarifbindung der Beschäftigten wuchs der Niedriglohnsektor in Deutschland. Dies war zunächst eine politisch intendierte Entwicklung. Im Rahmen der umfassenden arbeitsmarktpolitischen Reformen der

Tarifbindung der Beschäftigten 1995 bis 2020 Abbildung 5

Anteil der Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben, in Prozent



1995 Ost: keine Angabe.
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/4dCm9H7AdrFq5Mj
Quelle: IAB-Betriebspanel, Sonderauswertung

rot-grünen Bundesregierung (Hartz-Reformen) sollte zum Abbau der hohen und verfestigten Arbeitslosigkeit die Entwicklung eines Niedriglohnsektors gefördert werden (Sinn et al., 2009, 23 f.). Waren 1997 noch etwa 16 Prozent der Beschäftigten im Niedriglohnsektor tätig, stieg ihr Anteil an allen Beschäftigten je nach Definition innerhalb von zehn Jahren auf 22 bis 24 Prozent. Danach entwickelte sich der Niedriglohnsektor nicht mehr überproportional, sondern parallel zur Gesamtbeschäftigung, sodass der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten an allen abhängig Beschäftigten stabil blieb (Schäfer/Schmidt, 2017, 63; Grabka/Schröder, 2019, 253). Im Zuge der Hartz-Reformen und einer beschäftigungsorientierten Lohnpolitik ging die (registrierte) Arbeitslosigkeit spürbar zurück. Lag die Arbeitslosenquote 2005 noch bei 13 Prozent, fiel sie innerhalb von zehn Jahren auf 7,1 Prozent. Selbst die Wirtschafts- und Finanzkrise konnte diesen positiven Trend nicht nachhaltig bremsen. Lediglich im Jahr 2009 verzeichnete die Arbeitslosenquote eine kurzzeitige Zunahme, bevor sie in den Folgejahren wieder kontinuierlich sank (BA, 2021a).

Politische Debatte

Das Wirken der Arbeitsmarktreformen und das damit verbundene Anwachsen des Niedriglohnsektors wurden von Beginn an unterschiedlich bewertet. Für das Institut für Wirtschaftsforschung (ifo) war der „im Zuge der Agenda 2010 gewachsene Niedriglohnsektor […] kein Problem, sondern ein Erfolg der deutschen Politik. Es ist ein sozialer Erfolg, weil Menschen, die sonst arbeitslos wären, wieder in die Arbeitswelt integriert sind und mithilfe des zusätzlichen Einkommens nicht länger von Armut gefährdet sind“ (Sinn et al., 2009, 23). Ganz anders bewertete das Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) die Entwicklungen am Arbeitsmarkt. Das IAQ sah die wachsende Niedriglohnbeschäftigung kritisch, da „ein Wettbewerb, der vorrangig über die Löhne ausgetragen wird, auf Kosten der Qualität und der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten“ gehe (Kalina/Weinkopf, 2009, 10). Niedrige Stundenlöhne wie in Deutschland wären „in den meisten anderen Ländern aufgrund von gesetzlichen Mindestlöhnen unzulässig“ (Kalina/Weinkopf, 2009, 9).

Auch aus Gewerkschaftssicht stellten sowohl die rückläufige Tarifbindung als auch der Anstieg des Niedriglohnsektors unerwünschte Trends dar. Um ihnen entgegenzuwirken, starteten die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)

und die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) bereits 2006 unter dem Slogan „Arm trotz Arbeit“ eine gemeinsame Initiative zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns (DGB, 2021). Im selben Jahr wurden auch auf dem DGB-Bundeskongress ein branchenbezogenes Mindestentgelt sowie die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns gefordert, um den Niedriglohnsektor einzudämmen (DGB, 2021). Auf dem DGB-Bundeskongress 2010 beschlossen die Delegierten schließlich, gemeinsam die Exekutive aufzufordern, einen Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro je Stunde einzuführen (DGB, 2010).

Die SPD schloss sich der Initiative der Gewerkschaften an und wurde schon früh zur Befürworterin gesetzlicher Mindestlöhne. In ihrem Hamburger Programm 2007 forderte sie die Einführung „existenzsichernde[r] Mindestlöhne“ (SPD, 2007, 54). Bei Bündnis 90/Die Grünen hielt die Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von 7,50 Euro im Jahr 2009 Einzug in das Bundestagswahlprogramm (Bündnis 90/Die Grünen, 2009, 36). Um „Armutslöhnen und Lohndumping“ entgegenzuwirken sowie „die Enteignung der Beschäftigten“ zu stoppen, forderte zudem Die Linke in ihrem Parteiprogramm aus dem Jahr 2011 die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Höhe von 60 Prozent des Durchschnittsverdiensts (Die Linke, 2011, 36).

Im Unterschied zu SPD, Grünen und Linke standen die Unionsparteien einer einheitlichen Lohnuntergrenze zunächst ablehnend gegenüber. Auf dem Arbeitgebertag 2006 sprach sich Bundeskanzlerin Angela Merkel klar gegen die Einführung eines Mindestlohns aus: „Es wird keinen flächendeckenden einheitlichen Mindestlohn geben. Ich halte ihn für falsch“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2006). Ähnlich positionierte sich auch die Arbeitgeberseite im April 2008: „Die Arbeitgeber sind gegen jede Form gesetzlich verordneter Mindestlöhne sowie gegen eine staatliche Tarifzensur. Jeder staatliche Eingriff in die Lohngestaltung beeinträchtigt die Tarifautonomie und setzt das bestehende System der Lohnfindung aufs Spiel“ (BDA, 2008). In den Folgejahren legte die Union ihre ablehnende Haltung gegenüber Mindestlöhnen jedoch schrittweise ab. Auf ihrem Leipziger Parteitag im Jahr 2011 betonte die CDU schließlich die Notwendigkeit einer verbindlichen Lohnuntergrenze in Bereichen ohne tarifvertragliche Regelungen (CDU, 2011, 2). Die Umsetzung dieses Vorhabens in der bis 2013 laufenden Legislaturperiode scheiterte jedoch am Widerstand des Koalitionspartners FDP.

Neben den Diskussionen über die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns gerieten auch Maßnahmen zur Stärkung der Tarifbindung immer mehr in den Fokus. Die Oppositionsparteien Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und die SPD stellten 2011 und 2012 im Deutschen Bundestag jeweils eigene Anträge, mit denen das Tarifsystem stabilisiert oder die Erosion der Tarifvertragssysteme gestoppt werden sollte.[6] Im Mittelpunkt der Vorschläge stand die Stärkung der Tarifgeltung durch eine Reform der Allgemeinverbindlichkeit und die Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) auf alle Branchen. Die christlich-liberale Bundesregierung griff die Pläne der Opposition nicht auf. Erst nach dem Regierungswechsel infolge der Bundestagswahl 2013 wurde die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD auf Druck der Sozialdemokraten aktiv.

Die folgende Gesetzesinitiative und insbesondere die geplante Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns wurde von Gewerkschaftsseite positiv bewertet. Der DGB bezeichnete die Einführung des Mindestlohns zum 1. Januar 2015 als „Meilenstein in der sozialen Absicherung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“ (DGB, 2014a, 32). Der damalige DGB-Vorsitzende Michael Sommer kommentierte den Gesetzesentwurf wie folgt: „Die Regelungen zum Arbeitnehmerentsendegesetz und zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen werden die Tarifautonomie stärken, auch wenn es im Detail noch Nachbesserungsbedarf gibt. Mit diesen Regelungen werden künftig deutlich mehr Beschäftigte durch Tarifverträge geschützt – ein wichtiger Baustein für eine neue Ordnung der Arbeit“ (DGB, 2014b).

Deutlich kritischer sah die Arbeitgeberseite das Gesetzesvorhaben. In einem Positionspapier der BDA (2014b) vom 3. März 2014 ist zu lesen: „Ein einheitlicher, gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € ist ein schwerer Eingriff in die Tarifautonomie und damit in die Aufgabe der Tarifvertragsparteien, durch Tarifverträge Arbeitsbedingungen zu gestalten.“ Insbesondere der fehlende Tarifvorrang stieß auf Widerstand. In den Augen der BDA darf ein gesetzlicher

6 Vgl. „Tarifvertragssystem stärken – Allgemeinverbindliche Tariflöhne und branchenspezifische Mindestlöhne erleichtern“, Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 19.1.2011, BT-Drucksache 17/4437; „Tarifsystem stabilisieren“, Antrag der Fraktion Die Linke vom 13.12.2011, BT-Drucksache 17/8148; „Erosion der Tarifvertragssysteme stoppen – Sicherung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen“, Antrag der SPD-Fraktion vom 24.1.2012, BT-Drucksache 17/8459.

Mindestlohn keine tariflichen Entgeltvereinbarungen verdrängen. Zudem sei eine staatsferne Gestaltung des Mindestlohns essenziell, da ansonsten durch die Setzung der Mindestlohnhöhe Tarifverhandlungen beeinflusst werden könnten. Der einzig akzeptable Mechanismus zur Anpassung des Mindestlohns sei die Orientierung an der Tariflohnentwicklung der vergangenen Jahre (BDA, 2014a, 6 f.). In der vereinfachten Anwendung der Allgemeinverbindlicherklärung sahen die Arbeitgeber keine Stärkung der Tarifautonomie, sondern deren potenzielle Schwächung. Sie verwiesen auf die Gefahr, dass die Bereitschaft zur Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden oder Gewerkschaften dadurch weiter abnehmen könnte (BDA, 2014a, 7). Im Geschäftsbericht des Jahres 2014/2015 betonte der Arbeitgeberverband Gesamtmetall (2015, 21 f.), dass eine Tarifbindung freiwillig bleiben muss und Allgemeinverbindlicherklärungen daher nur Ausnahmen darstellen dürfen. Der damals amtierende Präsident von Gesamtmetall, Rainer Dulger, plädierte dafür, dass nicht der Staat, sondern die Tarifvertragsparteien die Tarifautonomie wieder mit Leben füllen müssten. Kurzfristige Rufe nach dem Staat könnten die Grundlagen der Tarifautonomie hingegen gefährden (Borstel/Wisdorf, 2014).

Art des Legitimitätsproblems

Ausgangspunkt für die Schaffung des Tarifautonomiestärkungsgesetzes (TASG) waren zwei parallele Entwicklungen. Bei der zurückgehenden Tarifbindung handelte es sich zunächst um ein intraorganisationales Problem der Tarifvertragsparteien. Die schwindende Organisationsfähigkeit sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite warf die Frage auf, inwiefern Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften ihrer Aufgabe, einen sozialen Ausgleich zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen zu schaffen, noch flächendeckend gerecht werden konnten. Die Argumentation der Arbeitgebervertreter, dass die Festschreibung von Maximal- statt Minimalbedingungen für die schwindende Tarifbindung mitverantwortlich sei, deutet zusätzlich auf ein interorganisationales Legitimitätsproblem hin.

Die Tarifvertragsparteien schienen diesen strukturellen Konflikt um die in Tarifverträgen vereinbarten Arbeitsbedingungen immer schwerer überwinden zu können. Gleichzeitig sahen Teile von Politik und Wissenschaft ein externes Legitimitätsproblem. In ihren Augen wirkte sich die interne Organisationsschwäche beider Seiten bereits auf externe, das Gemeinwohl betreffende

Faktoren wie die Verteilungsgerechtigkeit aus. Da immer weniger Unternehmen nach Tarifvertrag entlohnten, greife Lohndumping um sich. Der wachsende Niedriglohnsektor werfe die Frage auf, inwiefern das schwächelnde Tarifsystem noch autonom dazu fähig sei, angemessene Lohn- und Arbeitsbedingungen in Deutschland herzustellen, oder ob nicht vielmehr der Staat das Tarifsystem über mehr Allgemeinverbindlicherklärungen und einen gesetzlichen Mindestlohn stützen müsse (Bosch et al., 2008, 428 f.).

In den 1990er Jahren und Anfang der 2000er wurden die Debatten um die Legitimität der Tarifautonomie insbesondere durch die hohe Arbeitslosigkeit getrieben. Aufgrund guter Wirtschaftskennzahlen und der deutlich verbesserten Beschäftigungslage änderte sich der Fokus jedoch in der Debatte um das TASG. So gewannen Fragen der Verteilungsgerechtigkeit immer mehr an Gewicht. Die sinkende Tarifbindung wurde gemeinsam mit der Ausbreitung von Niedriglöhnen als Teil eines Verteilungsproblems angesehen, sodass diesbezüglich Zweifel an der Effektivität des Tarifsystems aufkamen.

Art des Staatseingriffs

Das Anwachsen des Niedriglohnsektors war zwar nicht vorwiegend auf eine mangelnde Funktionsfähigkeit des Tarifsystems zurückzuführen, sondern vor allem Folge der erfolgreichen Integration vieler vormals arbeitsloser Personen in den Erwerbsprozess. Dennoch veranlasste die Kombination aus rückläufiger Organisationsfähigkeit und einer von Teilen der Gesellschaft und der Politik als verteilungspolitisch unerwünscht erachteten Einkommensentwicklung die Regierung zu einem gesetzlichen Eingriff in die Tarifautonomie. Im Rahmen des 2014 verabschiedeten TASG wurde ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro eingeführt. Zudem wurde das 50-Prozent-Quorum bei der Allgemeinverbindlicherklärung nach dem Tarifvertragsgesetz gestrichen und durch ein „konkretisiertes öffentliches Interesse“ und den Nachweis der überwiegenden Bedeutung eines Tarifvertrags ersetzt. Gleichzeitig wurde der Geltungsbereich des AEntG auf alle Branchen ausgeweitet. Mit diesen Maßnahmen sollten die Tarifautonomie gestärkt sowie angemessene Arbeitsbedingungen geschaffen werden (Deutscher Bundestag, 2014, 1 f.). Die weiterhin rückläufige Tarifbindung, die mit einer Organisationsschwäche von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften zusammenhängt, deutet allerdings an, dass die Tarifautonomie nicht gestärkt wurde (vgl. Kapitel 4.9).

4.8 Tarifeinheitsgesetz (2015)

Hintergrund

Die Tarifeinheit im Sinne von „ein Betrieb – ein Tarifvertrag“ stellte lange Zeit ein die Tariflandschaft prägendes Ordnungsprinzip dar (Monopolkommission, 2010, 941) . Wenn auch nicht gesetzlich verankert, galt die Tarifeinheit als wichtiger Grundsatz in der Rechtsprechung. 1957 vom Bundesarbeitsgericht (BAG) entwickelt, sollten durch dieses Prinzip Wettbewerb zwischen Gewerkschaften verhindert, Sparten- und Spezialisten-Tarifverträge verdrängt und die Anwendung des sachnäheren Tarifvertrags gewährleistet werden (Monopolkommission, 2010, 937).

Nach der Wiedervereinigung geriet dieses Prinzip jedoch von zwei Seiten unter Druck. Zum einen wurden in den 1990er Jahren mit der Christlichen Gewerkschaft Metall in den neuen Bundesländern Tarifverträge abgeschlossen, die unter dem Niveau der Abschlüsse der etablierten DGB-Gewerkschaften lagen. Es kam damit zu einem Unterbietungswettbewerb zwischen Tarifverträgen unterschiedlicher Gewerkschaften (Monopolkommission, 2010, 939). Zum anderen reagierten nach dem Zusammenschluss verschiedener Einzelgewerkschaften zu ver.di im Jahr 2001 einige Berufsgewerkschaften, die bislang in Tarifgemeinschaften verhandelten, mit Forderungen nach eigenständigen Tarifverträgen (Keller, 2008, 163; Schroeder/Greef, 2008, 329).

Dies entfachte in einigen Branchen einen Überbietungswettbewerb. So trat beispielsweise die Vereinigung Cockpit (VC) erstmals in der Tarifrunde 2001 als eigenständiger tarifpolitischer Akteur auf und konnte durch Streikaktivitäten deutlich höhere Gehaltsanpassungen für die Piloten durchsetzen als ver.di (Lesch, 2016, 164 f.). Ähnliche Entwicklungen setzten sich in den 2000er Jahren fort. So kündigten auch der Marburger Bund (MB) als Vertretung für die Klinikärzte, die Gewerkschaft Deutscher Lokführer (GDL) oder die Unabhängige Flugbegleiter Organisation (UFO) bestehende Kooperationsvereinbarungen mit anderen, oftmals DGB-Gewerkschaften auf und verfolgten fortan eine eigenständige, unabhängige Tarifpolitik (Lesch, 2016, 159 ff.; Dribbusch, 2010, 9 f.). Das Prinzip der Tarifeinheit wurde somit in einigen Bereichen aufgebrochen und durch eine Tarifpluralität im Sinne von „eine Berufsgruppe – ein Tarifvertrag“ ersetzt (Monopolkommission, 2010, 941).

Das Auftreten neuer Tarifakteure in Form von Berufsgewerkschaften wirkte sich auf die Tariflandschaft und insbesondere auch auf die Arbeitskampfpraxis aus. Um sich neben den bisher tarifführenden Gewerkschaften etablieren und lukrativere Tarifverträge für die eigenen Mitglieder durchzusetzen zu können, benötigen Spartengewerkschaften eine hohe Streikfähigkeit. Diese ergibt sich daraus, dass überbietende Berufsgewerkschaften in ihrer Sparte meist gut organisiert sind und häufig Berufsgruppen vertreten, die über eine hohe strukturelle Macht verfügen (Dribbusch, 2010, 8). Trotz hoher Streikfähigkeit fallen die Streikaktivitäten der verhältnismäßig kleinen Spartengewerkschaften zahlenmäßig zwar meist wenig ins Gewicht. Laut Analysen des Konfliktverhaltens von Sparten- und Branchengewerkschaften agieren Spartengewerkschaften jedoch konfliktreicher. So war die durchschnittliche Verhandlungsdauer bei den Spartengewerkschaften zwischen Januar 2000 und Anfang Dezember 2014 fast doppelt so lang wie bei den Branchengewerkschaften (Lesch/Hellmich, 2014, 363). Zudem zeigen Berechnungen der maximalen Eskalationsstufe und der Konfliktintensität, dass Tarifkonflikte von Spartengewerkschaften durchschnittlich stärker eskalieren als die von Branchengewerkschaften (Lesch/Hellmich, 2014, 364 f.).[7]

Doch nicht nur faktisch wurde das Prinzip der Tarifeinheit aufgebrochen. Auch aus juristischer Perspektive stand es in der Kritik. So sahen viele durch die Anwendung dieses Prinzips die Koalitionsfreiheit gefährdet, da ausgehandelte Tarifverträge einfach verdrängt würden (Monopolkommission, 2010, 939). Im Jahr 2010 änderte schließlich das BAG seine Rechtsprechung und gab den Grundsatz der Tarifeinheit auf. Das Gericht begründete seine Entscheidung damit, dass die Rechtsnormen eines Tarifvertrags laut Tarifvertragsgesetz unmittelbar gelten müssen und ihre Gültigkeit nicht dadurch verlieren, dass in einem Betrieb bereits ein oder mehrere andere Tarifverträge gelten. Das BAG bekannte sich damit zur Tarifpluralität. Es sah keine hinreichenden Gründe

7 Die maximale Eskalationsstufe drückt aus, bis zu welchem Eskalationsniveau eine Tarifauseinandersetzung ausgetragen wird. Die Spanne reicht dabei von einer Streikdrohung über Warnstreiks und juristische Auseinandersetzungen bis hin zum Arbeitskampf, der die höchstmögliche Eskalationsstufe darstellt.
Die Konfliktintensität berücksichtigt als dynamisches Maß der Konfliktmessung neben dem maximalen Eskalationsniveau auch den zeitlichen Verlauf eines Tarifkonflikts. Treten etwa Streikdrohungen oder Warnstreiks nach mehreren Verhandlungsrunden auf, werden diese auch alle einzeln gezählt und gewertet.

dafür, dass für unterschiedliche Beschäftigte eines Betriebs nicht auch unterschiedliche Tarifverträge Anwendung finden können. In der Begründung seiner Entscheidung wies das Gericht auch darauf hin, dass das Tarifvertragsgesetz keinen allgemeinen Grundsatz der Tarifeinheit vorsieht, auf den es sich berufen könnte (BAG, 2010a; 2010b).

Neben der geänderten Haltung des BAG befeuerten auch extensive Streiktätigkeiten einzelner Spartengewerkschaften die Debatte um eine gesetzliche Verankerung der Tarifeinheit. So verdeutlichte beispielsweise die Auseinandersetzung zwischen der Gewerkschaft der Flugsicherung (GdF) und dem Frankfurter Flughafenbetreiber Fraport im Jahr 2012 das mit Spartengewerkschaften verbundene Konfliktpotenzial. Eine Gruppe von nur 200 Vorfeld-Mitarbeitern verursachte an neun Streiktagen solch massive wirtschaftliche Verluste für den Arbeitgeber, dass dieser sich gezwungen sah, enorme Gehaltssteigerungen von bis zu 70 Prozent zu akzeptieren (Schmidt/Bachmann, 2012, 292). Ähnlich zeigte eine Tarifauseinandersetzung bei der Deutschen Bahn in den Jahren 2014 und 2015, zu welchen Problemen Tarifpluralität führen kann. Hier kam es zu einem Statuskonflikt, weil die GDL den Anspruch erhob, für alle ihre Mitglieder die Arbeitsbedingungen verhandeln zu dürfen, also auch für jene Berufsgruppen wie Zugbegleiter und Bordgastronomen, die zu einem erheblichen Teil bei der konkurrierenden Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) organisiert waren. Eine seit 2008 geltende Arbeitsteilung zwischen GDL und EVG war zuvor ausgelaufen (Bispinck, 2016, 24 ff.). Erst nach knapp einem Jahr und neun Streikwellen konnte der Konflikt zwischen Deutscher Bahn und GDL beigelegt werden (Bispinck, 2016, 27; Lesch, 2017, 33, 38).

Politische Debatte

Unmittelbar nach dem Beschluss des BAG, das Prinzip der Tarifeinheit in seiner Rechtsprechung nicht mehr anzuwenden, starteten BDA und DGB eine gemeinsame Initiative, in deren Rahmen sie den Gesetzgeber aufforderten, das Prinzip der Tarifeinheit gesetzlich zu verankern. Sie beschrieben die Tarifeinheit als „unverzichtbare Säule der Tarifautonomie“, die dazu beitrage, dass das Tarifvertragssystem nicht zersplittert und kollektive Konflikte begrenzt würden (BDA/DGB, 2010). Die Tarifeinheit diene somit auch der Befriedung der Arbeitsbeziehungen. Zudem würde durch eine gesetzliche Regelung der Tarifeinheit Rechtsklarheit bei Tarifkollisionen geschaffen, was wiederum für

den Erhalt der Friedenspflicht entscheidend sei (BDA/DGB, 2010). Im Juni 2011 stieg der DGB jedoch aus dieser gemeinsamen Initiative wieder aus, unter anderem wegen Bedenken bezüglich einer Einschränkung des Streikrechts (Haucap, 2012, 300).

Auch als Folge intensiver Streikaktivitäten von Spartengewerkschaften sprach sich die SPD im Bundestag schon 2012 klar für eine gesetzliche Regelung der Tarifeinheit aus. Im März 2012 betonte der damalige stellvertretende Fraktionsvorsitzende Hubertus Heil, dass eine Spaltung der Belegschaft verhindert werden müsse. Er bezeichnete es als „Entsolidarisierung", wenn sich „Spartengewerkschaften auf Kosten von Gesamtbelegschaften einen schlanken Fuß machen" (Deutscher Bundestag, 2012). Die damalige Sprecherin der SPD-Fraktion für Arbeit und Soziales, Anette Kramer, verwies darauf, dass Spartengewerkschaften lediglich an der Durchsetzung von Einzelinteressen interessiert seien, während Branchengewerkschaften stets den Gesamtbetrieb und die Gesamtbelegschaft im Blick hätten. Ohne gesetzliche Regelung der Tarifeinheit befürchtete Kramer eine Zunahme der Anzahl von Spartengewerkschaften sowie deren Radikalisierung (Deutscher Bundestag, 2012).

Es wurden jedoch auch Bedenken geäußert, ob eine gesetzliche Regelung der Tarifeinheit verfassungskonform sei. So verwies die Monopolkommission (2010, 1005) darauf, dass Tarifpluralität zwar „mit Problemen verbunden ist, […] aus verfassungsrechtlicher Perspektive die Anwendung des Grundsatzes der Tarifeinheit allerdings einen höchst problematischen Eingriff in die durch Art. 9 Abs. 3 GG geschützte Koalitionsfreiheit dar[stellt]". Der Vorsitzende der Monopolkommission, Justus Haucap (2012, 300 ff.), riet daher, abzuwarten, ob eine gesetzliche Regelung tatsächlich notwendig würde. Auch Schnabel (2014, 9) und Bachmann et al. (2011, 52) standen einem überstürzten Eingreifen des Staates kritisch gegenüber. Sie plädierten dafür, der Tarifpluralität eine Bewährungschance zu gewähren.

Der Beamtenbund und Tarifunion (dbb) sprach sich ebenfalls gegen eine gesetzliche Regelung der Tarifeinheit aus. Durch ein Gesetz werde kleinen Gewerkschaften nicht nur das Streikrecht, sondern auch die Existenzgrundlage entzogen (dbb, 2015, 5 f.). In einer gemeinsamen Resolution wiesen der dbb, der MB, der deutsche Journalisten-Verband sowie die VC zudem darauf hin,

dass niemand „durch den Eingriff der Politik dem Tarifdiktat einer fremden Gewerkschaft unterworfen werden“ darf. „Wer die Axt an die Koalitionsfreiheit legt, muss sich fragen lassen, welche freiheitlichen Grundrechte er als nächstes einschränken will“ (Bündnis für Koalitionsfreiheit, 2015).

Art des Legitimitätsproblems

Die Debatte um die Tarifeinheit wurde sowohl von internen als auch externen Legitimitätsproblemen geprägt. Die Diskussionen um eine zu große Streikmacht von Spartengewerkschaften bei Nichtregelung und mögliche Beschränkungen des Streikrechts für kleine Gewerkschaften als Folge einer gesetzlichen Regelung der Tarifeinheit verweisen auf einen internen, interorganisationalen Konflikt. Beide Tarifvertragsparteien sahen das Machtgleichgewicht in Tarifverhandlungen gefährdet, sei es aufgrund einer zu großen oder einer zu kleinen Streikmacht der Gewerkschaftsseite. Darüber hinaus bestand auf der Gewerkschaftsseite ein intraorganisationales Regelungsvakuum. Kam es zu organisationspolitischen Statuskonflikten zwischen Einzelgewerkschaften, griffen sowohl beim DGB als auch beim dbb Schiedsregelungen, um diese zu lösen. Gehörten die zwei kontrahierenden Gewerkschaften jedoch unterschiedlichen Dachverbänden (wie beispielsweise EVG und GDL) oder gar keinem Dachverband an (wie MB, UFO oder VC), fehlte es an einer übergreifenden Kooperationsvereinbarung, die ausufernde Statuskonflikte verhinderte (Lesch, 2014, 13).

In der Debatte spielten zudem externe Legitimitätsprobleme eine wichtige Rolle. Als negative externe Folge einer fehlenden Tarifeinheit wurde auf die massiven Arbeitskampfmaßnahmen und deren Drittwirkungen in der Daseinsvorsorge verwiesen. Wenn Spartengewerkschaften ihre Macht auf Kosten anderer Berufsgruppen ausnutzen, könnte zudem die Verteilungsgerechtigkeit zurückgehen und damit die Solidarität innerhalb der Arbeitnehmerschaft schwinden.

Art des Staatseingriffs

Trotz der angeführten Bedenken entschied sich die Bundesregierung für eine gesetzliche Festschreibung des Grundsatzes der Tarifeinheit nach dem Mehrheitsprinzip und verabschiedete 2015 das Tarifeinheitsgesetz. Zur Anwendung kommen soll das Gesetz immer dann, wenn sich Tarifverträge

konkurrierender Gewerkschaften überschneiden und die Gewerkschaften selbst zu keiner Einigung gelangen. Diese subsidiäre Kollisionsregel wurde wie folgt ausgestaltet: Ein Arbeitgeber kann zwar an mehrere Tarifverträge gebunden sein. Überschneiden sich in einem Betrieb jedoch die Geltungsbereiche zweier nicht inhaltsgleicher Tarifverträge unterschiedlicher Gewerkschaften, findet nur der Tarifvertrag der Mehrheitsgewerkschaft Anwendung. Als Mehrheitsgewerkschaft wird jene Gewerkschaft angesehen, die in dem betreffenden Betrieb die meisten organisierten Mitglieder aufweist (Deutscher Bundestag, 2015).

Zur Gesetzesbegründung legte die Bundesregierung dar, warum Tarifkollisionen die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie maßgeblich beeinträchtigen können. Zunächst werde die Verteilungsfunktion von Tarifverträgen und die damit verbundene Lohngerechtigkeit innerhalb eines Betriebs eingeschränkt, wenn nicht die Arbeitsleistung, sondern das Innehaben einer Schlüsselposition entscheidend für die Höhe der Entgeltanpassung sei. Diese besondere Stellung von Beschäftigten in Schlüsselpositionen schwäche zudem die Verhandlungsposition jener Beschäftigter, die keine Schlüsselposition innehätten, sodass diese mitunter nicht mehr ausreichend durch Tarifverträge geschützt werden könnten. Darüber hinaus könnten zwischen konkurrierenden Gewerkschaften geführte Verteilungskämpfe den innerbetrieblichen Frieden und somit die Ordnungs- und Befriedungsfunktion des Tarifsystems gefährden. Auch die Friedenspflicht verliere für Arbeitgeber an Wert, da sie ohne Regelungen zur Tarifeinheit jederzeit mit weiterführenden Forderungen konkurrierender Gewerkschaften rechnen müssten. Durch den Eingriff des Gesetzgebers sollten Tarifkollisionen und die damit verbundenen Probleme verhindert und somit die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie gesichert werden (Deutscher Bundestag, 2015; Lesch/Hellmich, 2014, 378).

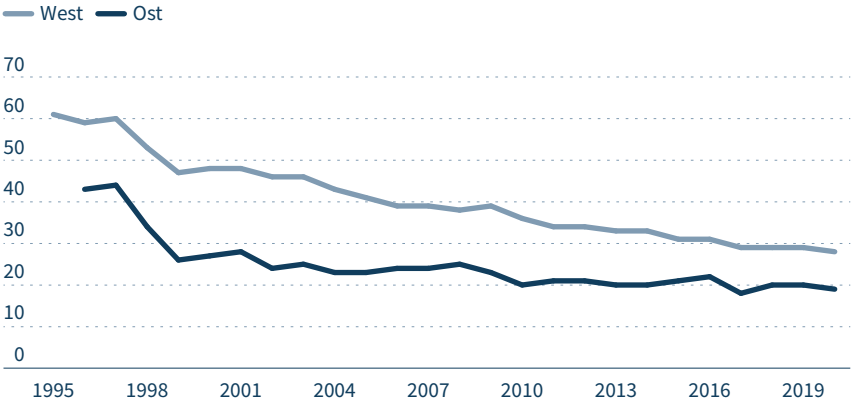
4.9 Organisationsfähigkeit (seit 2016)

Hintergrund

Mit dem 2014 verabschiedeten Tarifautonomiestärkungsgesetz wollte die Bundesregierung einen Beitrag zur Stärkung der Tarifbindung leisten. In der Begründung des Gesetzesentwurfs heißt es, die Tarifautonomie verfolge „den im öffentlichen Interesse liegenden Zweck, durch eine sinnvolle autonome Ordnung des Arbeitslebens den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern eine angemessene Teilhabe am Erwirtschafteten zu sichern“ (Deutscher Bundestag, 2014, 26). Allerdings sei die Ordnung des Arbeitslebens durch Tarifverträge deutlich zurückgegangen. Das Instrument der Allgemeinverbindlichkeit ermögliche „eine Abstützung der tariflichen Ordnung“ und das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) biete „eine Möglichkeit zur Geltungserstreckung von Tarifverträgen durch Rechtsverordnung“ (ebd., 1). Da die Tarifvertragsparteien „aus eigener Kraft“ nicht mehr durchgehend in der Lage seien, „einer zunehmenden Verbreitung von unangemessen niedrigen Löhnen entgegenzuwirken“ (ebd., 27), wurde darüber hinaus ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn eingeführt.

Tarifbindung der Betriebe 1995 bis 2020 Abbildung 6

Anteil der tarifgebundenen Betriebe, in Prozent



1995 Ost: keine Angabe.
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/6fgiSF8epFnKCNN
Quelle: IAB-Betriebspanel, Sonderauswertung

Die von der Bundesregierung ausgewählten Instrumente setzten nicht an der eigentlichen Ursache der rückläufigen Tarifbindung an, nämlich der Fähigkeit der Tarifvertragsparteien, ihre Mitgliederbasis zu stärken und dadurch die Tarifgeltung auszuweiten. Auch nach 2015 hielt der schleichende Erosionsprozess der Tarifbindung an (Abbildung 6). Im Westen ging die Tarifbindung der Betriebe zwischen 2015 und 2020 um 3 Prozentpunkte auf 28 Prozent zurück und im Osten um 2 Prozentpunkte auf 19 Prozent. Im Osten ist zu berücksichtigen, dass die Tarifbindung schon seit 2010 auf einem geringen Niveau zwischen 18 und 22 Prozent schwankte.

Eine wichtige Ursache der rückläufigen Tarifbindung der Betriebe liegt darin, dass neu gegründete Betriebe sich seltener für eine Tarifbindung entscheiden als Betriebe, die schon länger bestehen (Ellguth/Kohaut, 2008, 5 f.). Da im Zuge des Strukturwandels ältere Betriebe aus dem Markt ausscheiden, während neue eintreten, geht die Tarifbindung strukturell zurück.[8] Ein weiterer Grund war, dass Betriebe aufgrund wirtschaftlicher Schwierigkeiten oder aus Unzufriedenheit mit tarifvertraglichen Regelungen aus einer Tarifbindung ausstiegen (Lehmann, 2002, 173 ff.; Schneider, 2020, 265 ff.). Ob die in den 1990er Jahren begonnene Gründung von Verbänden ohne Tarifbindung (OT-Verbände) die Tarifbindung geschwächt hat, wird kontrovers diskutiert. Auf jeden Fall hat die Gründung von OT-Verbänden bewirkt, dass sich die Mitgliederzahlen in den Arbeitgeberverbänden insgesamt stabilisieren konnten (Weißhaupt et al., 2021).

Auch die Gewerkschaften leiden unter rückläufigen Mitgliederzahlen (Abbildung 7). In den 1950er Jahren wurden noch Brutto-Organisationsgrade (Anteil der Gewerkschaftsmitglieder in Prozent der Arbeitnehmer) von mehr als 45 Prozent erreicht. Nach der Wiedervereinigung stieg der Organisationsgrad noch einmal auf 39 Prozent, bevor er kontinuierlich auf zuletzt 18,3 Prozent abnahm. Der Netto-Organisationsgrad (Anteil der in einem Arbeitsverhältnis stehenden Gewerkschaftsmitglieder in Prozent der Arbeitnehmer) lag zuletzt

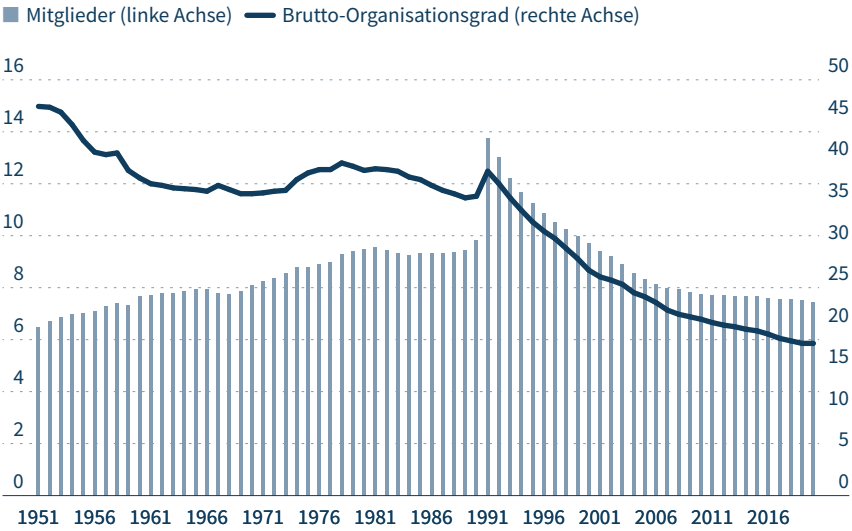
8 Von den rund zwei Millionen Betrieben mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland sterben jährlich 200.000 bis 250.000. Sie werden in etwa gleicher Anzahl durch neue Betriebe ersetzt. Dadurch wird über einen Zeitraum von vier Jahren ein Drittel des Betriebsbestands ausgetauscht. Diese laufende Erneuerung des Betriebsbestands ist „für einen erheblichen Teil der insgesamt abnehmenden Branchentarifbindung verantwortlich“ (Ellguth/Kohaut, 2008, 6).

(2018) bei knapp 17 Prozent (Lesch/Winter, 2021, 1). Verantwortlich hierfür ist die rückläufige Mitgliederentwicklung in den meisten Einzelgewerkschaften des DGB. In diesen waren nach der Wiedervereinigung 1991 fast zwölf Millionen Männer und Frauen organisiert. Im Jahr 2000 war die Mitgliederzahl auf 7,8 Millionen gesunken. Zwar wurden in den letzten Jahren die Bemühungen verstärkt, neue Mitglieder zu gewinnen. Dies hat den Abwärtstrend bisher aber nur verlangsamen können.

Die Gründe für die Organisationsschwäche der Gewerkschaften sind vielfältig. Der drastische Mitgliederschwund in den 1990er Jahren hängt auch mit dem Transformationsprozess der ostdeutschen Volkswirtschaft und dem bun-

Gewerkschaftsmitglieder 1991 bis 2020 Abbildung 7

Mitglieder in Millionen, Brutto-Organisationsgrad in Prozent



Brutto-Organisationsgrad: Gewerkschaftsmitglieder (DGB, dbb, CGB und DAG) in Prozent der Arbeitnehmer im Inland.
Gebietsstand 1951–1959: früheres Bundesgebiet ohne Saarland und Westberlin; 1960–1990: Westdeutschland; ab 1991: Deutschland insgesamt.
Gewerkschaften ohne CGB; CGB: ab 2015 eigene Schätzungen.
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/bKGyf8YZnEiq9Zk
Quellen: Niedenhoff/Pege, 1997; Statistisches Bundesamt, 2022; eigene Berechnungen aufgrund von Gewerkschaftsangaben

desweiten sektoralen Strukturwandel zusammen. Klassische Gewerkschaftsdomänen wie die Schwerindustrie nahmen in ihrer Bedeutung ab, während Dienstleistungssektoren an Bedeutung gewannen. In diesen kleinbetrieblicher strukturierten Angestelltendomänen fassten die Gewerkschaften aber schlechter Fuß als in den klassischen Arbeiterbranchen. Neben dem Strukturwandel beruht die Organisationsschwäche der Gewerkschaften aber auch darauf, dass sie bestimmte Arbeitnehmergruppen, deren Bedeutung auf dem Arbeitsmarkt wächst, kaum organisieren können (Biebeler/Lesch, 2015, 711 ff.; Lesch/Winter, 2021, 1 ff.; Hassel/Schroeder, 2018, 6 ff.).

Die Schwäche der Gewerkschaften hat direkte Auswirkungen auf die Tarifbindung. Je weniger Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert sind, desto geringer ist auch die Anzahl von Arbeitnehmern, die einen Anspruch auf den Tariflohn haben. Dieser unmittelbare Zusammenhang wird durch die gängige Praxis aufgeweicht, nach der ein tarifgebundener Arbeitgeber nicht zwischen Organisierten und Nicht-Organisierten unterscheidet. Damit sorgen die Arbeitgeber dafür, dass die Tarifbindung etwa dreimal so hoch wie der gewerkschaftliche Organisationsgrad ausfällt. Vor diesem Hintergrund erstaunt es, wenn in der politischen Debatte vor allem der Arbeitgeberseite die Schuld an einer sinkenden Tarifbindung gegeben wird.

Politische Debatte

Obwohl die Organisationsschwäche der Arbeitnehmervertretungen einen zentralen Erosionsfaktor der Tarifbindung darstellt, stand zumeist die Tarifbindungsbereitschaft der Betriebe im Fokus der politischen Debatte. Bundeskanzlerin Angela Merkel forderte die Unternehmen im Juni 2016 im Rahmen der Meseberger Zukunftsgespräche auf, mehr Tarifverträge mit den Gewerkschaften zu schließen.[9] Die Kanzlerin räumte den Tarifvertragsparteien einen Vorrang bei der Regelung der Arbeitsbedingungen ein, betonte aber auch, dass „da, wo tarifvertragliche Bindungen das nicht mehr erreichen […] auch politisches Handeln notwendig [ist]“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2016).

9 An dem 2016 stattgefundenen Meseberger Zukunftsgespräch nahmen neben der Kanzlerin und acht Bundesministern auch die Präsidenten der führenden Arbeitgeber- und Industrieverbände sowie die Vorsitzenden der größten Gewerkschaften teil. Die Gespräche fanden jährlich zwischen 2010 und 2019 statt.

Gleichzeitig wies Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel auf eine veränderte Erwartung der Politik hin: „Vor 10 oder 15 Jahren war es modern, darüber zu sprechen, wie man tarifvertragliche Bindungen des Flächentarifvertrags lockert, wie wir von kollektiven Arbeitsverträgen wegkommen. Wir haben in Deutschland eher die Tendenz zur Reduzierung der Bedeutung von Tarifverträgen diskutiert. Heute ist das Gegenteil der Fall. Wir merken, wie viel Stabilität und Sicherheit tarifvertragliche Regelungen bringen“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2016). Diese Kehrtwende dürfte maßgeblich mit dem anhaltenden Aufschwung auf dem deutschen Arbeitsmarkt zusammenhängen, der durch ein erfolgreiches Krisenmanagement in der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise und durch eine verantwortungsvolle Tarifpolitik ermöglicht wurde. Sie lässt aber außer Acht, dass eine vollständige Tarifbindung zu höheren Lohnkosten führen würde und daher kaum mit dem bestehenden Beschäftigungsniveau vereinbar sein dürfte.[10] Die Erfolge des Arbeitsmarktes sind das Ergebnis eines Mischsystems aus positiver und negativer Koalitionsfreiheit, das verantwortungsvolles Handeln der Tarifvertragsparteien begünstigt. Es spricht wenig dafür, die negative Koalitionsfreiheit mithilfe einer staatlichen Erstreckung von Tarifverträgen und tariflichen Branchenmindestlöhnen zurückzudrängen.

Politik und Tarifvertragsparteien sind sich zwar darin einig, die Bedeutung des Tarifvertragssystems hervorzuheben. Sie streiten aber darüber, wie das Tarifvertragssystem zu stärken ist. Der DGB fordert, die Tarifbindung „durch gesetzliche Rahmenbedingungen deutlich zu verbessern“ (DGB, 2019, 1). Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen sei dadurch zu erleichtern, dass die Veto-Möglichkeit der Arbeitgeber im Tarifausschuss beseitigt wird.[11] Außerdem seien die Vergabe öffentlicher Aufträge auf Bundes- und Länderebene an die tariflichen Entgeltsätze der einschlägigen Tarifverträge zu binden

10 Fritsch/Kolev (2019, 5 f.) kommen zu dem Ergebnis, dass eine vollständige Tarifbindung in der Metall- und Elektro-Industrie die Beschäftigung der Branche nach fünf Jahren um 450.000 Personen und nach zehn Jahren um 790.000 Personen senken würde. Besonders betroffen wäre der Mittelstand. Nach einem Basisszenario müssten rund 20 Prozent der mittelständischen Betriebe aufgeben.

11 Da der Tarifausschuss paritätisch von Gewerkschaften und Arbeitgebern besetzt ist, können die Arbeitgeber Anträge ablehnen. Das will der DGB unmöglich machen, indem ein gemeinsam von den zuständigen Tarifvertragsparteien aus der betroffenen Branche eingebrachter Antrag auf Allgemeinverbindlichkeit nur mit einer Mehrheit abgelehnt werden kann.

und tarifvertragliche Regelungen zuzulassen, die Begünstigungen nur für Gewerkschaftsmitglieder vorsehen. Die BDA betont hingegen, die Tarifautonomie könne „vor dem Hintergrund der durch das Grundgesetz vorgegebenen Rechtslage nur durch die Tarifvertragsparteien selbst gestärkt werden“ (BDA, 2021, 1). Anreize zum Gewerkschafts- oder Verbandsbeitritt würden durch attraktive Tarifvertragsregelungen geschaffen, etwa durch eine modulare Tarifbindung (Kramer, 2018). Das TVG habe sich als Rechtsrahmen durchaus bewährt. Anpassungsbedarf bestehe nur punktuell, etwa bei der sogenannten Nachbindung, durch die Tarifverträge für ein aus dem Arbeitgeberverband ausgetretenes Unternehmen ohne Einschränkung weitergelten, bis die Tarifverträge enden (§ 3 Abs. 3 TVG). Das wirkt vor allem bei Manteltarifverträgen, in denen Arbeitszeiten, Zuschläge oder Sonderzahlungen geregelt werden, wie eine Fessel. Die Nachbindung solle so angepasst werden, dass sie einen Anreiz zum Beitritt in den Tarifträgerverband setzt. Darüber hinaus könne die Tarifautonomie durch eine Regelung des Arbeitskampfrechts gestärkt werden.

Der Bundesrat forderte die Bundesregierung in seinem im Juni 2019 gefassten Beschluss „Sozialpartnerschaft, Tarifautonomie und Tarifbindung stärken – Verantwortungsvolle Unternehmen schützen und fairen Wettbewerb sichern“ dazu auf, „eine Strategie zur Stärkung der tariflichen Ordnung zu erarbeiten, die den Prinzipien der verfassungsrechtlich geschützten Tarifautonomie gerecht wird“ (Deutscher Bundesrat, 2019, 1). In einem zweiten Schritt sollen diese Strategie „unter Einbeziehung der Tarifvertragsparteien“ bewertet und „dem Gesetzgeber Vorschläge zur Veränderung der Rahmenbedingungen vorgelegt werden“ (ebd., 2). Der Bundesrat stellte fest, dass die Tarifautonomie „Funktionsschwächen“ (ebd., 1) entwickelt habe, die politisches Handeln erforderlich machten. Die im Tarifautonomiestärkungsgesetz vorgenommenen Reformen zeigten „bisher nicht die gewollte Wirkung“ (ebd., 2).

Nachdem in der 19. Legislaturperiode unterschiedliche Anträge der Oppositionsparteien zur Stärkung der Tarifbindung im Deutschen Bundestag keine Mehrheit gefunden hatten (Lesch et al., 2021b, 352), hat sich die Ende 2021 neu gebildete Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag dazu bekannt, „die Tarifautonomie, die Tarifpartner und die Tarifbindung [zu] stärken, damit faire Löhne in Deutschland bezahlt werden“ (SPD et al., 2021, 71). Zu diesem Zweck wurde ein Bundestariftreuegesetz angekündigt.

Art des Legitimitätsproblems

Aus der politischen Debatte lässt sich folgern, dass die Bundesregierung das etablierte Tarifvertragssystem als zweckmäßig erachtet, es aber einer fortschreitenden Erosion ausgesetzt sieht. Um zu verhindern, dass am Ende des Erosionsprozesses das ganze System ins Wanken gerät, will sie das Tarifvertragssystem über die im Tarifautonomiestärkungsgesetz beschlossenen Maßnahmen hinaus stützen. Hierbei müsste die Politik allerdings klären, ob eine Ausweitung der Tarifgeltung mithilfe des Staates zu einer Schwächung oder zu einer Stärkung der Tarifbindung führt.

Bei der Organisationsschwäche der Tarifvertragsparteien handelt es sich sowohl um ein intraorganisationales als auch um ein interorganisationales Legitimitätsproblem. Das intraorganisationale Problem besteht bei Gewerkschaften und Arbeitgebern in einer mangelnden Organisationsfähigkeit, deren Folge eine immer lückenhaftere Tarifgeltung ist. Interorganisational problematisch ist, dass sich die Tarifvertragsparteien bisher nicht darauf verständigen konnten, wie sie selbst, also autonom und ohne staatliche Regelung, die Tarifbindung stärken wollen. Dies liegt auch an ihren unterschiedlichen Zielsetzungen. Die Arbeitgeberverbände müssen ihr Augenmerk darauf richten, kleine und mittelgroße Betriebe von den Vorteilen des Tarifvertrags zu überzeugen. Das setzt voraus, die Komplexität tarifvertraglicher Regelungen zu reduzieren. Bei den Gewerkschaften besteht hingegen der Wunsch, das tarifvertragliche Regelungsportfolio zu erweitern. Das wiederum würde mehr Komplexität bedeuten.

Die Organisationsschwäche führt dazu, dass der dem Gemeinwohl dienende soziale Ausgleich von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen nicht mehr flächendeckend gelingt. Da die Organisationsschwäche zu „weißen Flecken“ in der Tariflandschaft führt und die Gewerkschaften vor allem im Osten in einigen Branchen keine neuen Tarifverträge mehr durchsetzen können – zum Teil sind Tarifverträge seit Jahren in der Nachwirkung –, wird die anhaltende Verteilungsdebatte verstärkt, die schon im Vorfeld des Tarifautonomiestärkungsgesetzes ein externes Legitimitätsproblem darstellte. Es geht in der gesellschaftspolitischen Debatte nicht darum, Teilhabe dadurch zu sichern, dass eine Person Arbeit findet. Es geht vor allem darum, Arbeitsuchenden „gute“ Arbeit mit einer Bezahlung nach einem Tarifvertrag anzubieten.

Art des Staatseingriffs

Bundesarbeitsminister Hubertus Heil hatte bereits im Anschluss an die gesetzlich vorgegebene Evaluierung des gesetzlichen Mindestlohns im Dezember 2020 angekündigt, das Anpassungsverfahren beim gesetzlichen Mindestlohn ändern zu wollen. Im Januar 2022 wurde dazu ein entsprechender Gesetzesentwurf vorgelegt (BMAS, 2022). Dieser sieht eine Anpassung des Mindestlohns auf 12 Euro zum 1. Oktober 2022 vor, enthält aber keine explizite Vorgabe zum Anpassungsverfahren. Bislang waren Steigerungen des Mindestlohns nachlaufend an die Tariflohnentwicklung gekoppelt. In der Begründung zur Mindestlohnanhebung wird auf die sogenannte europäische Säule sozialer Rechte sowie auf den im Herbst 2020 vorgelegten Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission über angemessene Mindestlöhne verwiesen. Danach wird ein angemessenes Niveau erreicht, wenn der Mindestlohn 60 Prozent des Medianeinkommens beträgt (Schröder, 2021). Im Koalitionsvertrag war bereits vereinbart worden, dass die neue Bundesregierung den Vorschlag der Europäischen Kommission unterstützt, „angemessene armutsfeste Mindestlöhne“ einzuführen (SPD et al., 2021, 69). Darüber hinaus sieht der Vertrag vor, zur Stärkung der Tarifbindung die öffentliche Auftragsvergabe des Bundes an die Einhaltung eines repräsentativen Tarifvertrags zu binden. „Weitere Schritte zur Stärkung der Tarifbindung“ wollen die Ampelparteien im „Dialog mit den Sozialpartnern“ erarbeiten (SPD et al., 2021, 71).

Ein schon im März 2021 vorgelegtes Eckpunktepapier der SPD-geführten Bundesministerien der Finanzen sowie für Arbeit und Soziales sah dazu Ansätze einer Art „Hilfe zur Selbsthilfe“ für die Tarifvertragsparteien vor. Danach soll der Anreiz zur Tarifbindung gestärkt werden, indem tarifgebundene Arbeitgeber von bestimmten Nachweispflichten ausgenommen und so von Bürokratie entlastet werden. Außerdem dürfe das tarifdispositive Arbeitnehmerschutzrecht nur noch solchen Unternehmen Abweichungen einräumen, die im Sinne von § 3 Abs. 1 TVG tarifgebunden sind. Bislang konnten sich auch nicht tarifgebundene Arbeitgeber dafür entscheiden, mittels tariflicher Regelungen von den gesetzlichen Standards abzuweichen (BMAS/BMF, 2021, 6). Im Koalitionsvertrag wurde festgelegt, mit den Sozialpartnern „Möglichkeiten für weitere Experimentierräume“ zu erörtern (SPD et al., 2021, 71).

5 Die Legitimitätsdebatten im Vergleich

5.1 Typisierung der Debatten

Seit dem Stinnes-Legien-Abkommen wurden die Tarifautonomie und deren Legitimität immer wieder politisch diskutiert oder sogar infrage gestellt. Diese Beobachtung führt zu der These, dass die Zweckmäßigkeit der Tarifautonomie einer fortwährenden systemimmanenten Überprüfung ausgesetzt ist. Dabei wird darauf geschaut, ob die Tarifautonomie den sozialen Ausgleich zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen herstellt, dem Gemeinwohl dient und mit den gesamtwirtschaftlichen Zielvorstellungen der jeweiligen Regierung kompatibel ist. Die Kriterien der Überprüfung sind unterschiedlich. Sie hängen von der allgemeinen Wirtschaftslage und von der politischen Ausrichtung der jeweiligen Regierung ab.

Diese IW-Analyse berücksichtigt solche Legitimitätsdebatten, bei denen der Staat die rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen verändert, damit droht, sie zu verändern, oder die Tarifvertragsparteien tripartistisch in die Wirtschaftspolitik einbindet. Unberücksichtigt geblieben sind Politikwechsel, die zumindest theoretisch einen Einfluss auf das Verhalten der Tarifvertragsparteien haben. Beispiele sind eine Geld- oder eine Fiskalpolitik, die lohnpolitisches Fehlverhalten nicht alimentiert, sondern sanktioniert. Auslöser für öffentlich geführte Legitimitätsdebatten waren entweder externe Probleme oder eine Kombination aus externen und internen Schwierigkeiten (Übersicht 2).

Solche Probleme beeinträchtigen aus Sicht des Staates die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie und können staatliche Einflussnahme nach sich ziehen. So zählten Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, negative Folgen von Arbeitskämpfen für die Allgemeinheit und eine fehlende wirtschaftliche und soziale Teilhabe zu den externen Hauptursachen dafür, dass die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie durch die jeweils amtierende Regierung infrage gestellt wurde. Dabei wurde tarifpolitisches Handeln immer vor dem Hintergrund der herrschenden wirtschafts- und sozialpolitischen Probleme und Präferenzen der Regierung bewertet. Unberücksichtigt

Legitimitätsdebatten im Vergleich

Ereignisse und Debatten	Interne Faktoren	Externe Faktoren	(Staats-)Eingriff
Weimarer Republik (1918 bis 1933)			
Neuordnung des Tarifsystems (1918)	Grundsatzdebatte: Wer regelt Löhne und Arbeitsbedingungen?		■ Stinnes-Legien-Abkommen ■ Tarifvertragsverordnung
Befriedung des Tarifsystems (1923)	■ Mangelnde Kooperationsbereitschaft ■ Veränderung oder Störung des Machtgleichgewichts	■ Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (fehlende Preisstabilität) ■ Negative Folgen von Arbeitskämpfen auf das Gemeinwohl	■ Schlichtungsverordnung
Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Strategie (1930–1933)	■ Fehlende Reformfähigkeit ■ Mangelnde Kooperationsbereitschaft ■ Veränderung oder Störung des Machtgleichgewichts	■ Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Arbeitslosigkeit, fehlendes Wachstum, außenwirtschaftliches Ungleichgewicht)	■ Notverordnungen nach Art. 48 WRV
Bonner Republik (1949 bis 1990)			
Neuordnung des Tarifsystems (1949)	Grundsatzdebatte: Wer regelt Löhne und Arbeitsbedingungen?		■ Tarifvertragsgesetz
Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Strategie (1967/68)	■ Keine	■ Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (fehlendes Wachstum, Arbeitslosigkeit)	■ Konzertierte Aktion
Neutralität des Staates im Arbeitskampf (1984)	■ Veränderung oder Störung des Machtgleichgewichts	■ Negative Folgen von Arbeitskämpfen auf das Gemeinwohl	■ Novellierung von § 116 Arbeitsförderungsgesetz

Ereignisse und Debatten	Interne Faktoren	Externe Faktoren	(Staats-)Eingriff
Berliner Republik (seit 1991)			
Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Strategie (1995/96, 1998–2002)	■ Keine	■ Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Arbeitslosigkeit, fehlendes Wachstum)	■ Bündnisse für Arbeit
Flexibilisierung des Flächentarifvertrags (2003)	■ Fehlende Reformfähigkeit	■ Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Arbeitslosigkeit, fehlendes Wachstum)	■ Androhung einer gesetzlichen Öffnungsklausel
Niedriglohnsektor; Stärkung der Tarifbindung (2014/15)	■ Mangelnde Organisationsfähigkeit ■ Fehlende Durchsetzungsfähigkeit	■ Mangelnde wirtschaftliche und soziale Teilhabe ■ Fehlende Verteilungsgerechtigkeit	■ Tarifautonomiestärkungsgesetz ■ Gesetzlicher Mindestlohn
Tarifeinheit (2015)	■ Mangelnde Kooperationsbereitschaft ■ Keine angemessene Interessenkanalisation ■ Veränderung oder Störung des Machtgleichgewichts	■ Negative Folgen von Arbeitskämpfen auf das Gemeinwohl ■ Fehlende Verteilungsgerechtigkeit	■ Tarifeinheitsgesetz
Organisationsschwäche der Tarifvertragsparteien (seit 2016)	■ Mangelnde Organisationsfähigkeit	■ Fehlende Verteilungsgerechtigkeit	■ Offen

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Lesch et al., 2021b, 380

bleiben auch die Jahre der NS-Diktatur, in denen die Tarifautonomie außer Kraft gesetzt war und der Staat die Arbeitsbedingungen per Zwang festsetzte.

Zeithistorische Legitimitätsdebatten traten in der Regel dann auf, wenn das Verhalten der Tarifparteien als eine der Ursachen wirtschafts- und sozialpolitischer Probleme identifiziert oder zumindest als ein Risikofaktor dafür angesehen wurde, dass wirtschafts- oder sozialpolitische Probleme entstanden oder sich verfestigten. Zusätzlich zu diesen gesamtwirtschaftlichen Faktoren wurde ein legitimes Handeln der Tarifpartner auch bei massiven Drittwirkungen von Arbeitskämpfen infrage gestellt. Zu Grundsatzdebatten kam es nach einem Zusammenbruch der politischen Ordnung. In solchen politischen Umbruchphasen war zu klären, welche Akteure Löhne und Arbeitsbedingungen festlegen sollen und welche Rolle der Staat übernimmt.

Voraussetzung für alle hier ausgewählten zeithistorischen Debatten war, dass ein externes Problem wahrgenommen wurde. Je nach Debatte folgten externe Probleme aus internen Schwierigkeiten, standen mit solchen in Verbindung oder traten gar unabhängig von ihnen auf (Übersicht 3). Rein interne Probleme lösten demnach erst eine Debatte aus, wenn sie ein externes Problem nach sich zogen. Insgesamt lassen sich die Debattentypen folgendermaßen gliedern:

- Grundsatzdebatten;
- zeithistorische Debatten
  - durch externe Faktoren ausgelöst;
  - durch interne Faktoren ausgelöst, die extern ausstrahlen;
  - durch externe Faktoren ausgelöst, die *auch* durch das Handeln der Tarifvertragsparteien hervorgerufen wurden.

Übersicht 3 ordnet die Maßnahmen und Staatseingriffe den verschiedenen Typen von Legitimitätsdebatten zu.

Legitimitätsdebatten und dazugehörige Staatseingriffe

Übersicht 3

Auslöser der Debatten	Eingriff	Art des Eingriffs
Grundsatzdebatten		
Grundsatzfragen ■ Neuordnung des Tarifsystems 1918 und 1949	■ Stinnes-Legien-Abkommen und Tarifvertragsverordnung ■ Tarifvertragsgesetz	Gesetz
Zeithistorische Debatten		
Externe Faktoren ■ Veränderung oder Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	■ Schlichtungsverordnung (staatliche Lohnpolitik) ■ Konzertierte Aktion ■ Bündnisse für Arbeit	Tripartistische Arrangements ■ gesetzlicher Zwang ■ freiwillige Übereinkünfte
Interne Faktoren, die extern ausstrahlen Intern: ■ Mangelnde Kooperationsbereitschaft ■ Veränderung oder Störung des Machtgleichgewichts ■ Keine angemessene Interessenkanalisation Extern: ■ Negative Folgen von Arbeitskämpfen auf das Gemeinwohl	■ Schlichtungsverordnung (Befriedung der Tarifbeziehungen) ■ Novellierung von § 116 Arbeitsförderungsgesetz ■ Tarifeinheitsgesetz	Gesetze(-sänderungen) ■ Änderung der Rahmenbedingungen
Externe Faktoren, die auch durch das Handeln der Tarifvertragsparteien hervorgerufen wurden Extern: ■ Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ■ Fehlende Verteilungsgerechtigkeit Intern: ■ Mangelnde Kooperationsbereitschaft ■ Veränderung oder Störung des Machtgleichgewichts ■ Fehlende Reformfähigkeit	■ Notverordnungen ■ Androhung einer gesetzlichen Öffnungsklausel ■ Tarifautonomiestärkungsgesetz	Gesetze(-sänderungen) oder deren Androhung ■ Änderung der Rahmenbedingungen und inhaltliche Festsetzungen

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Lesch et al., 2021b, 382

5.2 Grundsatzdebatten

Der Zusammenbruch der politischen Ordnung 1918 und 1945 warf jeweils die Frage auf, wie die Lohnfindung institutionell auszugestalten ist. Zu beiden Zeitpunkten war demnach eine grundlegende Entscheidung zu treffen, bei der sich die Exekutive – auf Drängen von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften – dazu entschied, die Regelung der Löhne und Arbeitsbedingungen den Tarifvertragsparteien zu übertragen. Im November 1918 stellten diese den provisorischen Rat der Volksbeauftragten mehr oder weniger vor vollendete Tatsachen, 1949 drängten sie (mit Unterstützung der SPD) den Alliierten Kontrollrat dazu, ihnen die Tarifautonomie zurückzugeben. In ihrer Grundidee eng verknüpft und aufeinander aufbauend, unterschieden sich die beiden Grundsatzdebatten in wesentlichen Punkten. Während die Tarifautonomie in der Weimarer Republik an den widrigen Rahmenbedingungen und dem Verhalten der Akteure scheiterte, wurde sie in der Bonner Republik des geteilten Deutschlands unter anderen ökonomischen Rahmenbedingungen und einem anderen politischen Klima zu einer tragenden Säule der Sozialen Marktwirtschaft. Im wiedervereinigten Deutschland geriet sie wieder in den Strudel neuer Debatten und staatlicher Einflussnahmen.

In der Weimarer Republik fehlte es beim Schulterschluss von Gewerkschaften und Arbeitgebern am gemeinsamen Willen, autonome Regelungen dem staatlichen Zwang vorzuziehen. Die Arbeitgeber gerieten nach 1918 in einen unauflösbaren Zielkonflikt. Einerseits wollten sie die staatliche Bürokratie mit zurückdrängen. Das ging aber nur über ein Zweckbündnis mit den Gewerkschaften. Andererseits wollten sie die Macht der Gewerkschaften beschränken, um Lohnsteigerungen zu vermeiden, die die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie gefährdeten. Dazu brauchten sie eine starke Regierung, die der wachsenden Macht der Arbeiterschaft Einhalt gebot (Feldman, 1984, 109). Die Gewerkschaften sahen das Stinnes-Legien-Abkommen ebenfalls als Zweckbündnis, dass vor allem bei den linken Gewerkschaften wie dem Deutschen Metallarbeiterverband auf wenig Gegenliebe stieß. Außerdem zeigte sich, dass die erhoffte Kooperation mit den Arbeitgebern an der Ungleichheit der realen Machtpositionen scheiterte, die durch ungünstige ökonomische Rahmenbedingungen hervorgerufen wurden.

Der Schulterschluss scheiterte wohl auch an der Rolle des Staates. Der Staat wollte ein tarifpolitisch aktiver sein. Dies wird an den Legitimitätsdebatten um

die staatliche Zwangsschlichtung und um die Notverordnungen deutlich. Die Beteiligten waren also nicht willens oder nicht fähig, die ihnen übertragenen Aufgaben im Sinne einer Tarifautonomie wahrzunehmen. Daher konnten sie auch kein funktionsfähiges und als legitim erachtetes autonomes Tarifsystem etablieren: „Was in Weimar fehlte – bei den Organisationen wie beim Staat –, war eine Wertschätzung der Existenz einer Tarifautonomie als Wert an sich, etwa als Beitrag zur demokratischen Grundordnung […]. Diese grundsätzliche Legitimität eines Systems freier Lohnauseinandersetzungen hat sich in der Bundesrepublik zweifellos mehr entwickelt, wenn auch mehr durch den Legitimationsanspruch der Tarifparteien als durch Einsicht in die Bedeutung einer freien Tarifautonomie in der Öffentlichkeit“ (Weitbrecht, 1969, 250).

Nach dem Zweiten Weltkrieg mussten die Tarifpartner in einer schwierigen politischen und wirtschaftlichen Lage von Neuem beginnen. Während den gemäßigten Gewerkschaftern seitens der westlichen Alliierten eine Schlüsselrolle beim Aufbau einer demokratischen Gesellschaftsordnung beigemessen wurde, begegneten die westlichen Militärregierungen der 1945 gegründeten Besatzungszonen Zusammenschlüssen von Industriellen misstrauisch. Bemerkenswert ist dennoch, dass am Ende einer langen Debatte der von den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden favorisierte Entwurf fast unverändert als Tarifvertragsgesetz 1949 in Kraft trat. Gemeinsam hatten Gewerkschaften und Arbeitgeber einmal mehr ihren Einfluss geltend gemacht und die Tarifautonomie in der Bonner Republik begann „jungfräulich […] mit der staatlichen Garantie der Organisationen und der Verträge“ (Weitbrecht, 1969, 250). Einerseits sprachen die Interessen beider Tarifparteien dafür, staatlichen Einfluss auf den Prozess ihrer Normsetzung auszuschalten, andererseits hielten die negativen Erfahrungen staatlicher Einflussnahme während der Weimarer Zeit den Staat davon ab, die Tarifautonomie zu beschränken (oder gar infrage zu stellen).

Diese Grundsatzentscheidung war aber nicht ohne Alternativen und musste sich in der Praxis erst noch bewähren. Durch das Wirtschaftswunder begünstigt, gelang dieser Praxistest: „Vor allem diesen günstigen wirtschaftlichen Bedingungen ist es zu verdanken, dass das ursprünglich als Provisorium gedachte Tarifvertragsgesetz weitgehend unhinterfragt blieb und die verbandsautonome Aushandlung der Arbeitsbedingungen zu einer breit akzeptierten Basisinstitution der Bundesrepublik werden konnte. Tarifautonomie wurde

als gleichsam doppelte Konkretisierung der Leitideen Freiheit und sozialer Ausgleich eingebunden in die Erfolgsgeschichte jener Zeit – die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft“ (Fehmel, 2011, 275). Vor allem die Gewerkschaften waren im Vergleich zur Weimarer Republik derart erstarkt, dass sie den Staat nicht länger zur Durchsetzung ihrer Ziele brauchten und stattdessen die Interessen ihrer Mitglieder in den Vordergrund stellten.

Das änderte sich in der Berliner Republik. Zunächst forderten die Gewerkschaften die Bundesregierung dazu auf, einen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen und das Tarifsystem zu stützen. Anschließend forderten die Arbeitgeber eine gesetzliche Wiedereinführung des Grundsatzes der Tarifeinheit. Solche neuen Allianzen zwischen einer einzelnen Tarifpartei und dem Staat, die gegen die andere Tarifpartei gerichtet sind, waren in der Bonner Republik noch undenkbar. Sie erinnern eher an die Weimarer Verhältnisse.

5.3 Zeithistorische Debatten

Debatten, die überwiegend durch externe Faktoren hervorgerufen wurden, sind solche über die tripartistischen Arrangements aus den 1960er und 1990er Jahren. Aufgrund einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sah sich der Staat in der Pflicht, die Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik enger aufeinander abzustimmen. Das setzte eine Einbindung von Zentralbank und Tarifparteien in eine gesamtwirtschaftliche Politikstrategie (Konzertierte Aktion) voraus, in den 1990er Jahren dann vor allem eine Einbindung der Tarifparteien (tripartistische Sozialpakte). Dabei folgten die Regierungen unterschiedlichen Zielsetzungen. In der Konzertierten Aktion ging es um die erstmalige Umsetzung einer makroökonomischen Globalsteuerung zur konjunkturellen Belebung, bei den Sozialpakten der 1990er Jahre vor allem um die Bewältigung struktureller Probleme. Gemein ist allen tripartistischen Arrangements, dass Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zwar nicht offiziell für die Probleme am Arbeitsmarkt verantwortlich gemacht wurden. Das Eingreifen des Staates zeigte jedoch, dass er es für nötig erachtete, auf das Handeln der Tarifparteien einzuwirken, um die jeweils schwierige Beschäftigungslage zu verbessern. Der Staat versuchte daher über freiwillige, tripartistische Übereinkünfte die Tarifpolitik zu beeinflussen, ohne alternativ per Gesetz direkt in das bestehende autonome System einzugreifen.

Auch die Debatte um die Schlichtungsverordnung in der Weimarer Republik lässt sich in die Kategorie der tripartistischen Arrangements einordnen. Allerdings beruhte die Einbindung der Tarifvertragsparteien auf Zwang. Offiziell diente die SVO vor allem der Befriedung der Tarifbeziehungen. Sie bot dem Staat zugleich aber eine Möglichkeit, bei Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Einfluss auf die Lohnpolitik zu nehmen. De facto lief dies darauf hinaus, dass die lohnpolitische Verantwortung der Tarifparteien schwand. Dadurch verfestigte sich in der Weimarer Republik die staatliche Beeinflussung der Tarifpolitik immer weiter. Diese Entwicklung trug mit dazu bei, dass die Tarifvertragsparteien in den durch die Weltwirtschaftskrise geprägten frühen 1930er Jahren als stabilisierender politischer Faktor ausfielen und die Reichsregierung über Notverordnungen noch tiefer in die Tarifautonomie eingriff.

Die zweite Gruppe zeithistorischer Legitimitätsdebatten beinhaltet all jene, die ihren Ursprung in einer mangelnden Funktionsfähigkeit des Tarifvertragssystem hatten (internes Problem) und diese Dysfunktionalität das Gemeinwohl schädigte (externes Problem). Zu dieser Kategorie gehören die Novellierung des § 116 AFG, das Tarifeinheitsgesetz und die SVO von 1923 hinsichtlich des Ziels, Tarifkonflikte zu befrieden. Alle Debatten wurden vor allem durch Störungen des Machtgleichgewichts zwischen den Tarifvertragsparteien ausgelöst, die zu Arbeitskämpfen führten und damit wirtschaftliche Schäden bewirkten. Da die Tarifparteien selbst nicht dazu in der Lage waren, die Ursachen dieser Funktionsstörungen zu beseitigen, reagierte der Staat in allen drei Fällen durch direkte Eingriffe in Form neuer oder einer Novellierung bestehender Gesetze. Letztlich dienten die Staatseingriffe dazu, dass sich das Machtgleichgewicht nicht dauerhaft zulasten einer Partei verschob. Dadurch sicherte der Staat die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie.

Die dritte Gruppe zeithistorischer Auseinandersetzungen fasst mit den Notverordnungen der frühen 1930er Jahre, der Androhung einer gesetzlichen Öffnungsklausel und dem Tarifautonomiestärkungsgesetz Legitimitätsdebatten zusammen, bei denen ein externes Problem bestand, für dessen Entstehung zwar nicht unmittelbar eine Dysfunktionalität im Tarifsystem verantwortlich war, die Tarifpolitik jedoch zumindest als Teil des Problems angesehen wurde. Es handelt sich somit um eine Art Mischform aus den zuvor beschriebenen Debattentypen. Der Ursache-Wirkungs-Zusammenhang ist hier etwas kom-

plexer, da die externen Probleme – Weltwirtschaftskrise, Hysteresis am Arbeitsmarkt und wachsender Niedriglohnsektor – nicht oder nicht allein durch eine mangelnde Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie ausgelöst wurden, den Tarifvertragsparteien aber gleichwohl eine mangelnde Gestaltungsfähigkeit bescheinigt wurde. In diesen Fällen sah der Staat die Lösung darin, selbst inhaltliche Regelungen vorzugeben oder anzudrohen. Ausdruck dieser Politik sind die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 oder in deutlich extremerer Form die Kürzung von Tariflöhnen im Zuge der Notverordnungen in den letzten Jahren der Weimarer Republik. Wären die angedrohten gesetzlichen Öffnungsklauseln im Jahr 2003 tatsächlich eingeführt worden, hätte dies einen gravierenden Eingriff in die Tarifautonomie dargestellt, dessen Verfassungsmäßigkeit kontrovers beurteilt wurde. In der Weimarer Republik wurden gesetzliche Öffnungsklauseln im Zuge der Notverordnungen der frühen 1930er Jahre faktisch umgesetzt. Dies bedeutete damals das Ende der Tarifautonomie.

Bei den Staatseingriffen in dieser dritten Gruppe handelt es sich um eine staatliche Lohnpolitik, die – bei ähnlicher Ausgangslage im Binnenverhältnis der Tarifparteien – unterschiedliche wirtschaftspolitische Zielsetzungen verfolgte. Während beim gesetzlichen Mindestlohn – dem ersten unmittelbaren Eingriff des Staates in die Lohnfindung seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland – sozial- und verteilungspolitische Ziele im Vordergrund standen, waren es bei den Tariflohnkürzungen im Zuge der Notverordnungen wettbewerbspolitische. Die Lohnkostensenkungen waren eine Voraussetzung dafür, mithilfe von Preissenkungen die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie zu verbessern. Im Binnenverhältnis war der gesetzliche Mindestlohn eine Folge „weißer Flecken“ in der Tariflandschaft – und damit mangelnder Regelungskompetenz der Tarifparteien. Die staatlichen Lohnkürzungen von Weimar waren eine Antwort der Regierung auf eine mangelnde Kompromissfähigkeit zwischen den Tarifparteien, die der Staat zunächst mittelbar mit der Zwangsschlichtung überbrückte, im Zuge der Notverordnungspolitik dann aber unmittelbar durch direkten Eingriff in laufende Tarifverträge. Mit der Androhung gesetzlicher Öffnungsklauseln sollten arbeitsmarktpolitische Probleme gelöst werden. Letztlich ging es aber auch hier darum, durch betriebliche Bündnisse für Arbeit die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu sichern.

6 Ausblick

Die vorangegangene Analyse zeigt, dass die Legitimität der Tarifautonomie in den nun schon über 100 Jahren ihres Bestehens immer wieder Gegenstand politischer Kontroversen war. Die hier dargestellten Debatten endeten teilweise in Staatseingriffen, die zum Ziel hatten, durch Anpassungen der Rahmenbedingungen entweder die Effektivität des Systems zu steigern oder gar die grundlegende Funktionslogik abzuändern. Dabei zeigt sich, dass bei staatlichen Eingriffen Problem und Lösung nicht immer zusammenpassen. Änderungen der Rahmenbedingungen, die die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie sichern sowie das Miteinander der Tarifvertragsparteien regeln, erscheinen im Rückblick als sinnvoll. Dringt der Staat durch sein Handeln jedoch tief in den Kompetenzbereich der Tarifvertragsparteien ein, erreicht er seine Ziele zumeist nicht. Das zeigte sich zuletzt beim Tarifautonomiestärkungsgesetz, das die Tarifbindung stärken sollte, ohne dass dessen Maßnahmen am eigentlichen Problem eines abnehmenden Organisationsgrads von Gewerkschaften und Tarifträgerverbänden ansetzten. Entsprechend bestand das Problem der Organisationsschwäche fort und wurde zum Gegenstand der aktuellen Legitimitätsdebatte, in der die Organisationsschwäche der Tarifvertragsparteien stärker in den Fokus gerückt ist.

Für diese Debatte lassen sich aus den gewonnenen Erkenntnissen wichtige Schlüsse ziehen. Wenn der Staat nach sorgfältiger Prüfung der Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie die Auffassung vertritt, dass die Tarifbindung zu gering ist und daher gestärkt werden muss, sollte er nicht (wie im Tarifautonomiestärkungsgesetz) auf eine Ausweitung der Tarifgeltung durch Zwang setzen, sondern das Problem an der Wurzel packen. Sämtliche Maßnahmen, die lediglich eine Ausweitung der Tarifgeltung bezwecken, sind schon aus grundsätzlichen Erwägungen abzulehnen. Sie behandeln lediglich die Symptome, nicht aber die Ursachen der rückläufigen Tarifbindung. Sie stärken die Tarifautonomie nicht, sondern beschleunigen deren Erosion, weil sie für die vom Tarifvertrag erfassten Arbeitnehmer jeden Anreiz beseitigen, in die Gewerkschaft einzutreten. Das gilt sowohl für die Allgemeinverbindlicherklärung als auch für Tariftreueregelungen.

Wenn der Gesetzgeber die Tarifbindung stärken will, kann dies vielmehr durch eine Stärkung der Tarifbindung „von unten“ geschehen, indem er die Attraktivität der Verbandsmitgliedschaft erhöht und damit die Tarifautonomie als kollektiv ausgeübte Privatautonomie absichert. Allerdings liegt die Hauptverantwortung für die Attraktivität der Verbandsmitgliedschaft bei den Tarifvertragsparteien selbst. Der Staat muss daher sorgfältig abwägen, inwieweit er sie dabei unterstützt. In Betracht kommen dabei nur solche Maßnahmen, die sich darauf beschränken, die bestehenden Negativanreize für eine Mitgliedschaft abzumildern.

Die Mitgliedsbeiträge der Gewerkschaften könnten durch eine Reform leichter von der Einkommenssteuer abzusetzen sein (Höpfner, 2021b, 443). Alternativ könnten Beschäftigte, die nicht Mitglied in einer Gewerkschaft sind, Solidaritätsbeiträge entrichten (Höpfner, 2021b, 445). In beiden Fällen würde kein übermäßiger Beitrittsdruck auf die Beschäftigten ausgeübt und die negative Koalitionsfreiheit nicht eingeschränkt.

Um die Bereitschaft zu Verbandsorganisation und Tarifbindung aufseiten der Unternehmen zu erhöhen, sollte die im Tarifvertragsgesetz vorgeschriebene Nachbindung (vgl. Kapitel 4.9) entfallen. Sie stellt eine Art Zwang dar, um die Tarifbindung zu stabilisieren. Letztlich führt sie aber dazu, dass sich Unternehmen erst gar nicht probeweise oder überhaupt einer Tarifbindung unterziehen. Das gilt vor allem für junge und neu gegründete Unternehmen.

Literatur

Abelshauser, Werner, 2004, Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, München

BA – Bundesagentur für Arbeit, 2021a, Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf – Deutschland und Länder, https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1610104&topic_f=laender-heft [23.7.2021]

BA, 2021b, Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Streikstatistik – Deutschland und Länder, https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1523096&topic_f=streik [30.7.2021]

Bachmann, Ronald / Henssler, Martin / Schmidt, Christoph M. / Talmann, Anna, 2011, Empirische Analyse der Auswirkungen der Tarifpluralität auf das deutsche Tarifvertragssystem und auf die Häufigkeit von Arbeitskämpfen, Projekt im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Endbericht – Februar 2011, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

BAG – Bundesarbeitsgericht, 2010a, Beschluss vom 23.6.2010, 10 AS 2/10, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, 27. Jg., Nr. 13, S. 778

BAG, 2010b, Beschluss vom 23.6.2010, 10 AS 3/10, in: Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 32. Jg., Nr. 27, S. 1309

BDA – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, 1985, Die Tarifautonomie war in Gefahr, in: Der Arbeitgeber, 37. Jg., Nr. 1, S. 12–13

BDA, 2008, Mindestlohn, bda-kompakt, https://www.agvh.de/infodoku/Mindestlohn.pdf [7.5.2021]

BDA, 2014a, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 30. Juni 2014, in: Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 18(11)148, https://www.bundestag.de/resource/blob/285312/6ffe58e15b2c155a4b2631c93caec980/stellungnahmen-data.pdf [30.11.2014]

BDA, 2014b, Tarifautonomie nicht beschädigen – Einstieg in den Arbeitsmarkt erhalten, Grundsätzliche Positionen zur Ausgestaltung des geplanten gesetzlichen Mindestlohns, 3.3.2014, Berlin

BDA, 2021, Stärkung der Tarifautonomie muss Aufgabe der Sozialpartner bleiben. Stellungnahme zu den Anträgen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drucksache 19/27444) und der Fraktion Die Linke (BT-Drucksachen 19/28992 und 19/28775), Berlin

BDA / DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund, 2010, Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie sichern – Tarifeinheit gesetzlich regeln. Gemeinsame Erklärung vom 7.6.2010, https://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/organisation-und-bundesvorstand/++co++0c2cb158-720b-11df-59ed-00188b4dc422 [7.12.2020]

Bender, Gerd, 2018, Herausforderung der Tarifautonomie. Normative Ordnung als Problem, in: Duve, Thomas / Ruppert, Stefan (Hrsg.), Rechtswissenschaft in der Berliner Republik, Berlin, S. 697–725

Berthold, Norbert / Fehn, Rainer, 1996, Evolution von Lohnverhandlungssystemen. Macht oder ökonomisches Gesetz?, in: Zohlnhöfer, Werner (Hrsg.), Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand, Berlin, S. 57–94

Beyfuss, Jörg, 1969, Die Neue Wirtschaftspolitik. Konzeption und Kritik, in: Beiträge des deutschen Industrieinstituts, 7. Jg., Nr. 3, S. 5–31

Biebeler, Hendrik / Lesch, Hagen, 2015, Organisationsdefizite der deutschen Gewerkschaften, in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg., Nr. 10, S. 710–715

Bispinck, Reinhard, 2010, 60 Jahre Tarifvertragsgesetz – Stationen der Tarifpolitik von 1949 bis 2009, in: Bispinck, Reinhard / Schulten, Thorsten (Hrsg.), Zukunft der Tarifautonomie. 60 Jahre Tarifvertragsgesetz: Bilanz und Ausblick, Hamburg, S. 20–35

Bispinck, Reinhard, 2016, Tarifpolitischer Jahresbericht 2015: Harte Arbeitskämpfe und kräftige Reallohnsteigerungen, Informationen zur Tarifpolitik, Düsseldorf

Bispinck, Reinhard / Schulten, Thorsten, 1999, Tarifpolitik und Bündnis für Arbeit, in: WSI-Mitteilungen, 52. Jg., Nr. 12, S. 870–884

BMA – Bundesministerium für Arbeit, 1950, Entwicklung und Ursachen der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland (1946–1950), Bonn

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2022, Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn, Referentenentwurf vom 20.1.2022, Berlin

BMAS / BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2021, Eckpunkte zur Weiterentwicklung des Mindestlohns und Stärkung der Tarifbindung, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsrecht/fairer-mindestlohn.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [27.2.2022]

Bobke, Manfred H., 1986, Arbeitskampfrecht im Umbruch. Zur Zukunft von Streikfreiheit und Tarifautonomie, in: WSI-Mitteilungen, 39. Jg., Nr. 3, S. 227–237

Borstel, Stefan / Wisdorf, Flora, 2014, „Wer nach Staat ruft, gefährdet Tarifautonomie“, in: Welt vom 21.2.2014, https://www.welt.de/wirtschaft/article125092097/Wer-nach-Staat-ruft-gefaehrdet-Tarifautonomie.html [13.11.2020]

Bosch, Gerhard / Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia, 2008, Niedriglohnbeschäftigte auf der Verliererseite, in: WSI-Mitteilungen, 61. Jg., Nr. 8, S. 423–430

Brauchitsch, Isabelle von, 1993, Arbeitskampf und Schlichtung. Zur negativen Bilanz der Erfahrungen mit Schlichtungswesen und Arbeitskampfrecht der Weimarer Republik, in: Arbeit und Recht, 41. Jg., Nr. 4, S. 137–141

Brenner, Otto, 1967, Gewerkschaften und konzertierte Aktion, in: Der Gewerkschafter, 15. Jg., Nr. 4, S. 122–123

Bündnis 90/Die Grünen, 2009, Der grüne neue Gesellschaftsvertrag, Bundestagswahlprogramm 2009, https://www.boell.de/sites/default/files/assets/boell.de/images/download_de/publikationen/2009_Wahlprogramm_Bundestagswahl.pdf [17.2.2022]

Bündnis für Koalitionsfreiheit (Marburger Bund / Deutscher Journalisten-Verband / Vereinigung Cockpit / dbb beamtenbund und tarifunion), 2015, Gemeinsame Resolution vom 3.3.2015: Nein zum Grundrechtsbruch! Nein zum Tarifeinheitsgesetz!, https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2015/150303_buendnis_fuer_koalitionsfreiheit_resolution.pdf [21.4.2021]

BVerfG – Bundesverfassungsgericht, 1995, Urteil des ersten Senats vom 4. Juli 1995 – 1 BvF 2/86, https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/fs19950704_1bvf000286.html [30.11.2021]

CDU, 2011, 24. Parteitag der CDU Deutschlands, Sonstige Beschlüsse, Leipzig, https://archiv.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/111115-sonstige-beschluesse_0.pdf?file=1&type=field_collection_item&id=359 [17.5.2021]

Däubler, Wolfgang / Kittner, Michael, 2020, Geschichte der Betriebsverfassung, Frankfurt am Main

dbb – Beamtenbund und Tarifunion, 2015, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 4. Mai 2015, in: Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 18(11)357(neu), https://www.bundestag.de/resource/blob/364850/ac1343545b15f33e1fc621f0da6da258/stellungnahmen-data.pdf [30.11.2021]

Deregulierungskommission, 1991, Marktöffnung und Wettbewerb, Gutachten, Bonn

Deutscher Bundesrat, 2019, Entschließung des Bundesrates „Sozialpartnerschaft, Tarifautonomie und Tarifbindung stärken – Verantwortungsvolle Unternehmen schützen und fairen Wettbewerb sichern“, Beschluss vom 7.6.2019, BR-Drucksache 212/19, Berlin

Deutscher Bundestag, 1986, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitskämpfen, BT-Drucksache 10/4989, 31.1.1986, Bonn

Deutscher Bundestag, 1995, Stellungnahme der Bundesregierung zum Zehnten Hauptgutachten der Monopolkommission 1992/93, BT-Drucksache 13/1594, 1.6.1995, Bonn

Deutscher Bundestag, 2000, Reform des Tarifvertragsrechts, Antrag der Fraktion der F.D.P., BT-Drucksache 14/2612, 28.1.2000, Berlin

Deutscher Bundestag, 2001, Gesetz zur Sicherung betrieblicher Bündnisse für Arbeit, Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P., BT-Drucksache 14/6548, 7.7.2001, Berlin

Deutscher Bundestag, 2003a, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Arbeitsrechts, BT-Drucksache 15/1182, 18.6.2003, Berlin

Deutscher Bundestag, 2003b, Stenografischer Bericht 32. Sitzung vom 14. März 2003, Plenarprotokoll 15/32, Berlin

Deutscher Bundestag, 2012, SPD plädiert für gesetzliche Regelung zur Tarifeinheit, https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2012/38089785_kw10_aktstd_tarifeinheit-207968 [22.4.2021]

Deutscher Bundestag, 2014, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz) der Bundesregierung, BT-Drucksache 18/1558, 28.5.2014, Berlin

Deutscher Bundestag, 2015, Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Tarifeinheit (Tarifeinheitsgesetz), BT-Drucksache 18/4062, 20.2.2015, Berlin

DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund, 1986a, Memorandum des DGB (zur Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit), in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 37. Jg., Nr. 4, S. 198–205

DGB, 1986b, Experten-Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung, Stellungnahme des DGB, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 37. Jg., Nr. 4, S. 205–208

DGB, 2010, 19. DGB-Bundeskongress beschließt 8,50 Euro Mindestlohn, Pressemitteilung vom 18.5.2010, https://www.dgb.de/presse/++co++c5cf96f6-628f-11df-79f5-00188b4dc422 [15.12.2020]

DGB, 2014a, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 30. Juni 2014, in: Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 18(11)148, https://www.bundestag.de/resource/blob/285312/6ffe58e15b2c155a4b2631c93caec980/stellungnahmen-data.pdf [30.11.2021]

DGB, 2014b, Tarifpaket: Licht und Schatten, Pressemitteilung vom 20.3.2014, https://www.dgb.de/presse/++co++d15ba5e0-b025-11e3-a9f2-52540023ef1a [30.11.2021]

DGB, 2019, Positionen zur Stärkung der Tarifbindung, Berlin

DGB, 2021, Rückblick 2006: Mindestlohn wird zum Thema. Die Öffentlichkeit wird auf den Mindestlohn aufmerksam, https://www.dgb.de/schwerpunkt/mindestlohn/kampagne/rueckblick/rueckblick-2006 [15.5.2021]

Die Linke, 2011, Programm der Partei DIE LINKE, Beschluss des Parteitages der Partei DIE LINKE vom 21. bis 23.Oktober 2011, Erfurt, bestätigt durch einen Mitgliederentscheid im Dezember 2011, https://www.die-linke.de/fileadmin/download/grundsatzdokumente/programm_formate/programm_der_partei_die_linke_erfurt2011_druckfassung2020.pdf [17.2.2022]

Dribbusch, Heiner, 2010, Tarifkonkurrenz als gewerkschaftspolitische Herausforderung. Ein Beitrag zur Debatte um die Tarifeinheit, WSI-Diskussionspapier, Nr. 172, Düsseldorf

Eichler, Wolfgang, 1967, Lohnfindungsprozess bleibt unentbehrlich, in: Der Arbeitgeber, 19. Jg., Nr. 3, S. 51

Ellguth, Peter / Kohaut, Susanne, 2008, Branchentarifvertrag: Neu gegründete Betriebe sind seltener tarifgebunden, IAB-Kurzbericht, Nr. 16/2008, Nürnberg

Englberger, Josef, 1995, Tarifautonomie im Deutschen Reich. Entwicklungen des Tarifvertragswesens in Deutschland von 1870/71 bis 1945, Berlin

Fehmel, Thilo, 2011, Institutioneller Wandel durch semantische Kontinuität. Die bruchlose Transformation der Tarifautonomie, in: Andresen, Knud / Bitzegio, Ursula / Mittag, Jürgen (Hrsg.), Nach dem Strukturbruch? Kontinuität und Wandel von Arbeitsbeziehungen und Arbeitswelt(en), Bonn, S. 267–291

Feldman, Gerald D., 1984, Das deutsche Unternehmertum zwischen Krieg und Revolution. Die Entstehung des Stinnes-Legien-Abkommens, in: Feldman, Gerald D. (Hrsg.), Vom Weltkrieg zur Weltwirtschaftskrise. Studien zur deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, 1914–1932, Göttingen, S. 100–127

Fels, Gerhard, 1988, Tarifautonomie und Arbeitsmarkt, in: Streit, Manfred E. (Hrsg.), Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität, Wiesbaden, S. 211–222

Fickinger, Nico, 2005, Der verschenkte Konsens. Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit 1998–2002, Wiesbaden

Friedrichs, K. H., 1967, Tendenz zeigt nach oben, in: Der Gewerkschafter, 15. Jg., Nr. 3, S. 89

Fritsch, Manuel / Kolev, Galina, 2019, Ökonomische Auswirkungen einer einheitlichen Tarifbindung in der M+E-Industrie, https://www.iwconsult.de/fileadmin/user_upload/projekte/2020/OEkonomische_Auswirkungen_einer_einheitlichen_Tarifbindung_in_der_M_E-Industrie/Einheitliche_M_E-Tarifbindung_final.pdf [8.12.2021]

Gabriel, Oscar W., 1989, Systemakzeptanz und Wirtschaftslage in der Bundesrepublik Deutschland, in: Falter, Jürgen W. (Hrsg.), Wahlen und politische Einstellungen in der Bundesrepublik Deutschland. Neuere Entwicklungen der Forschung, Frankfurt am Main, S. 196–252

Gerwarth, Robert, 2018, Die größte aller Revolutionen. November 1918 und der Aufbruch in eine neue Zeit, Berlin

Gesamtmetall – Gesamtverband der Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektro-Industrie, 1999, Positionspapier von Gesamtmetall zum Bündnis für Arbeit, https://www.gesamtmetall.de/aktuell/pressemitteilungen/positionspapier-von-gesamtmetall-zum-buendnis-fuer-arbeit [12.1.2022]

Gesamtmetall, 2015, Geschäftsbericht 2014/2015, https://www.gesamtmetall.de/sites/default/files/downloads/webpdf_gesamtmetall_gb_2014-2015_144dpi.pdf [6.7.2021]

Grabka, Markus M. / Schröder, Carsten, 2019, Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist größer als bislang angenommen, in: DIW-Wochenbericht, 86. Jg., Nr. 14, S. 250–257

Haipeter, Thomas, 2009, Tarifabweichungen und Flächentarifvertrag. Eine Analyse der Regulierungspraxis in der Metall- und Elektroindustrie, Hamburg

Hartwich, Hans-Hermann, 1967, Arbeitsmarkt, Verbände und Staat 1918–1933, Berlin

Hassel, Anke / Schroeder, Wolfgang, 2018, Gewerkschaften 2030. Rekrutierungsdefizite, Repräsentationslücken und neue Strategien der Mitgliederpolitik, WSI-Report, Nr. 44/2018, Düsseldorf

Haucap, Justus, 2012, Tarifeinheit nicht durch Gesetz verankern, in: Wirtschaftsdienst, 92. Jg., Nr. 5, S. 299–303

Heilemann, Ullrich, 2019, Rezessionen in der Bundesrepublik Deutschland von 1966 bis 2013, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg., Nr. 8, S. 546–551

Henschel, Rudolf, 1969, Gewerkschaften am Scheideweg, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 20. Jg., Nr. 4, S. 2015–2020

Hentschel, Volker, 1983, Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880–1980). Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht, Frankfurt am Main

Höpfner, Clemens, 2021a, Die Legitimation der Tarifautonomie, in: Gesamtmetall (Hrsg.), Tarifautonomie und Tarifgeltung. Zur Legitimation und Legitimität der Tarifautonomie im Wandel der Zeit, Berlin, S. 45–178

Höpfner, Clemens, 2021b, Stärkung der Tarifgeltung versus Stärkung der Tarifautonomie, in: Gesamtmetall (Hrsg.), Tarifautonomie und Tarifgeltung. Zur Legitimation und Legitimität der Tarifautonomie im Wandel der Zeit, Berlin, S. 393–468

Höpfner, Clemens / Lesch, Hagen / Schneider, Helena / Vogel, Sandra, 2021, Hintergrund und Zielsetzung, in: Gesamtmetall (Hrsg.), Tarifautonomie und Tarifgeltung. Zur Legitimation und Legitimität der Tarifautonomie im Wandel der Zeit, Berlin, S. 23–29

Hoffmann, Reinhard, 1966, Koalitionsrecht und Tarifautonomie, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 17. Jg., Nr. 3, S. 151–160

Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia, 2009, Niedriglohnbeschäftigung 2007 weiter gestiegen – zunehmende Bedeutung von Niedrigstlöhnen, IAQ-Report, Nr. 2009-05, Duisburg

Keller, Berndt, 2008, Der aufhaltsame Aufstieg von Berufsverbänden, in: Sozialer Fortschritt, 57. Jg., Nr. 6, S. 163–173

Kirchner, Dieter, 1985, Müller-Gutachten: § 116 AFG revisionsbedürftig, in: Der Arbeitgeber, 37. Jg., Nr. 18, S. 646

Kissel, Otto R., 2002, Arbeitskampfrecht. Ein Leitfaden, München

Kittner, Michael, 2019, Klassen-Kompromiss zur Unzeit – Stinnes-Legien-Abkommen 1918, in: Soziales Recht, 9. Jg., Nr. 3, S. 118–127

Körner, Heiko, 2004, Globalsteuerung heute, in: Wirtschaftsdienst, 84. Jg., Nr. 12, S. 798–804

Kramer, Ingo, 2018, Mehr Tarifbindung nur mit neuer Tarifpolitik!, https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/ingo-kramer-in-der-f-a-z-mehr-tarifbindung-nur-mit-neuer-tarifpolitik-15831322.html [20.1.2022]

Kronberger Kreis, 1986, Mehr Markt im Arbeitsrecht, Bad Homburg

Krüger, Dieter, 2018, Das Stinnes-Legien-Abkommen 1918–1924. Voraussetzungen, Entstehung, Umsetzung und Bedeutung, Gesamtmetall (Hrsg.), Berlin

Lehmann, Karen, 2002, Stabilität und Veränderung der Flächentarifbindung von Arbeitgebern in Deutschland. Eine theoretische und empirische Analyse, Münster

Lesch, Hagen, 2006, Ökonomik des Tarifrechts, IW-Analysen, Nr. 19, Köln

Lesch, Hagen, 2014, Kleine Gewerkschaften, große Wirkung: Gesetzliche Regeln statt Treibenlassen, in: ifo Schnelldienst, 67. Jg., Nr. 51/52, S. 10–13

Lesch, Hagen, 2016, Spartengewerkschaften: Abspaltungsmotive, Lohnpolitik und Konfliktverhalten, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Sonderheft 26-2, S. 155–174

Lesch, Hagen, 2017, Je kleiner, desto böser? Tarifkonflikte von Sparten- und Branchengewerkschaften im Vergleich, in: ifo Schnelldienst, 70. Jg., Nr. 2, S. 33–38

Lesch, Hagen, 2019, Das Stinnes-Legien-Abkommen: Vorbild für eine Erneuerung der Sozialpartnerschaft?, in: Industrielle Beziehungen, 26. Jg., Nr. 3, S. 326–341

Lesch, Hagen / Byrski, Dennis, 2016, Flächentarifvertrag und Tarifpartnerschaft in Deutschland. Ein historischer Rückblick, IW-Analysen, Nr. 107, Köln

Lesch, Hagen / Hellmich, Paula, 2014, Das Tarifeinheitsgesetz. Juristischer Balanceakt mit ökonomischer Wirkung, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 40. Jg., Nr. 4, S. 352–381

Lesch, Hagen / Winter, Luis, 2021, Gewerkschaften: Strukturprobleme verstärken sich, IW-Kurzbericht, Nr. 50, Köln

Lesch, Hagen / Schneider, Helena / Vogel, Sandra, 2021a, Struktur und Entwicklung der Tarifbindung, in: Gesamtmetall (Hrsg.), Tarifautonomie und Tarifgeltung. Zur Legitimation und Legitimität der Tarifautonomie im Wandel der Zeit, Berlin, S. 30–44

Lesch, Hagen / Schneider, Helena / Vogel, Sandra, 2021b, Die Legitimität der Tarifautonomie, in: Gesamtmetall (Hrsg.), Tarifautonomie und Tarifgeltung. Zur Legitimation und Legitimität der Tarifautonomie im Wandel der Zeit, Berlin, S. 179–392

Mager, Ernst-Günther, 1985, § 116 AFG: Gesetzgeber im Obligo, in: Der Arbeitgeber, 37. Jg., Nr. 24, S. 1012–1013

Mallmann, Luitwin, 2015, 100 Jahre Gesamtmetall. Perspektiven aus Tradition 1890–1990, Gesamtmetall (Hrsg.), Berlin

Möschel, Wernhard, 2003, Dezentrale Lohnfindung und Tarifautonomie, in: Betriebs-Berater, 58. Jg., Nr. 37, S. 1951–1956

Monopolkommission, 1994, Mehr Markt auf allen Märkten, X. Hauptgutachten, BT-Drucksache 12/8323, 22.7.1994, Bonn

Monopolkommission, 2010, Mehr Wettbewerb, wenig Ausnahmen, XVIII. Hauptgutachten, BT-Drucksache 17/2600, 22.7.2010, Berlin

Mühlbradt, Werner / Lutz, Egon, 1969, Der Zwang zur Sozialpartnerschaft. Hintergründe der Zusammenarbeit von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, Neuwied

Müller-Jentsch, Walther, 1983, Versuch über Tarifautonomie. Entstehung und Funktionen kollektiver Verhandlungssysteme in Großbritannien und Deutschland, in: Leviathan, 11. Jg., Nr. 1, S. 118–150

Nautz, Jürgen, 1985, Die Durchsetzung der Tarifautonomie in Westdeutschland. Das Tarifvertragsgesetz vom 9. April 1949, Frankfurt am Main

Nautz, Jürgen, 1991, Die Wiederherstellung der Tarifautonomie in Westdeutschland nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Archiv für Sozialgeschichte, Bd. 31, S. 179–196

Nautz, Jürgen, 1993, Tarifautonomie und Lohnentwicklung in der Phase der Weimarer Inflation, in: Schremmer, Eckhart (Hrsg.), Geld und Währung vom 16. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Stuttgart, S. 245–273

Nautz, Jürgen, 1998, Das deutsche Tarifvertragsrecht zwischen Interventionismus und Autonomie, in: Nutzinger, Hans G. (Hrsg.), Die Entstehung des Arbeitsrechts in Deutschland. Aktuelle Probleme in historischer Perspektive, Marburg, S. 71–119

Niedenhoff, Horst-Udo / Pege, Wolfgang, 1997, Gewerkschaftshandbuch. Daten, Fakten, Strukturen, Köln

Peters, Jürgen / Gorr, Holger (Hrsg.), 2009, Anerkennung und Repression. Dokumente zur Tarifpolitik in der Metallindustrie 1918–1945, 1. Halbband 1918–1930, Göttingen

Plumpe, Werner, 2011, Kapital und Arbeit. Konzept und Praxis der industriellen Beziehungen im 20. Jahrhundert, in: Spree, Reinhard (Hrsg.), Geschichte der deutschen Wirtschaft im 20. Jahrhundert, München, S. 179–199

Pohl, Rüdiger, 2021, Aufbau Ost: Lief da etwas falsch?, in: Wirtschaftsdienst, 101. Jg., Nr. 13, S. 14–20

Preis, Ulrich, 2016, Hans Carl Nipperdey – mythische Leitfigur des herrschenden deutschen Arbeitsrechts, in: Arbeits- und Rechtsgeschichte, Nr. 5, S. G9–G12

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1998, Gemeinsame Erklärung des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. Treffen des Bundeskanzlers mit Vertretern von Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften vom 10.12.1998, https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/gemeinsame-erklaerung-des-buendnisses-fuer-arbeit-ausbildung-und-wettbewerbsfaehigkeit-treffen-des-bundeskanzlers-mit-vertretern-von-wirtschaftsverbaenden-und-gewerkschaften-806328 [25.1.2022]

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2006, Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel beim Arbeitgebertag der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände am 7.11.2006, https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-797312 [26.1.2022]

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2016, Pressekonferenz zum 7. Zukunftsgespräch der Bundeskanzlerin mit Sozialpartnern am 23.6.2016, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/pressekonferenz-zum-7-zukunftsgespraech-der-bundeskanzlerin-mit-sozialpartnern-844684 [7.12.2021]

RDI – Reichsverband der Deutschen Industrie, 1929, Aufstieg oder Niedergang? Deutsche Wirtschafts- und Finanzreform 1929, Berlin

Rehling, Andrea, 2011, Verordnung über das Schlichtungswesen (Schlichtungsverordnung), 30. Oktober 1923, https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0129_svo&object=pdf&st=&l=de [9.12.2020]

Reichsarbeitsministerium, 1929, Deutsche Sozialpolitik 1919–1928, Berlin

Rodenstock, Rolf, 1969, Globalsteuerung und Marktwirtschaft, in: Der Arbeitgeber, 21. Jg., Nr. 20, S. 1–4

Rösner, Hans J., 1985, Kommt die Wende im Arbeitskampfrecht?, in: Wirtschaftsdienst, 65. Jg., Nr. 11, S. 552–558

Rudolph, Wolf-Dieter, 2020, Tarifvertragsverordnung – auch ein Vorläufer des Betriebsrätegesetzes, in: Arbeit und Recht, 68. Jg., Nr. 9, S. G17–G20

Schäfer, Holger / Schmidt, Jörg, 2017, Einmal unten – immer unten? Empirische Befunde zur Lohn- und Einkommensmobilität in Deutschland, in: IW-Trends, 44. Jg., Nr. 1, S. 59–75

Schmidt, Christoph M. / Bachmann, Roland, 2012, Im Zweifel für die Freiheit. Tarifpluralität ohne Chaos, in: Wirtschaftsdienst, 92. Jg., Nr. 5, S. 291–294

Schnabel, Claus, 2014, Tarifpluralität und Spartengewerkschaften – ein überschätztes Problem?, in: ifo Schnelldienst, 67. Jg., Nr. 24, S. 6–9

Schneider, Helena, 2020, Wege zu mehr Zufriedenheit im Flächentarif. Empirische Befunde für die Metall- und Elektro-Industrie, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 69. Jg., Nr. 3, S. 255–276

Schneider, Michael, 2000, Kleine Geschichte der Gewerkschaften. Ihre Entwicklung in Deutschland von den Anfängen bis heute, Ulm

Schröder, Christoph, 2021, Brauchen wir einen europäischen Mindestlohn? Eine Kritik am Richtlinienentwurf der EU-Kommission über angemessene Mindestlöhne, IW-Policy-Paper, Nr. 25, Köln

Schroeder, Wolfgang, 2010, Geschichte und Funktion der deutschen Arbeitgeberverbände, in: Schroeder, Wolfgang / Weßels, Bernhard (Hrsg.), Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland, Wiesbaden, S. 26–42

Schroeder, Wolfgang / Greef, Samuel, 2008, Industrie- und Spartengewerkschaften im Konflikt. Organisatorische Voraussetzungen und realisierte Gelegenheitsstrukturen, in: Industrielle Beziehungen, 15. Jg., Nr. 4, S. 329–355

Seifert, Hartmut, 2000, Betriebliche Bündnisse für Arbeit – Beschäftigen statt Entlassen, in: WSI-Mitteilungen, 53. Jg., Nr. 7, S. 437–443

Seiwerth, Stephan, 2016, Schwäche der Tarifautonomie und Legitimitätsfragen im Arbeitsrecht und im Sozialrecht, in: Zeitschrift für Sozialreform, 62. Jg., Nr. 2, S. 209–236

Sinn, Hans-Werner / Geis, Wido / Holzner, Christian, 2009, Die Agenda 2010 und die Armutsgefährdung, in: ifo Schnelldienst, 62. Jg., Nr. 17, S. 23–27

Sinn, Hans-Werner / Sinn, Gerlinde, 1991, Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, Tübingen

SPD, 2007, Hamburger Programm. Das Grundsatzprogramm der SPD. Beschlossen auf dem Hamburger Bundesparteitag der SPD am 28. Oktober 2007, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Grundsatzprogramme/hamburger_programm.pdf [15.12.2020]

SPD / Bündnis 90/Die Grünen, 1998, Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/koalitionsvertrag_bundesparteitag_bonn_1998.pdf [12.1.2022]

SPD / Bündnis 90/Die Grünen / FDP, 2021, Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP für die 20. Legislaturperiode, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf [28.1.2022]

Statistisches Bundesamt, 1982, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 4.3, Streiks und Aussperrungen, https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DEHeft_mods_00132765 [5.8.2021]

Statistisches Bundesamt, 1983, Statistik des Auslandes, Reihe 1.3, Streiks und Aussperrungen im Ausland, https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DEHeft_mods_00072366 [5.8.2021]

Statistisches Bundesamt, 2021, Bruttoinlandsprodukt, Bruttonationaleinkommen, Volkseinkommen, https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Tabellen/inlandsprodukt-volkseinkommen1925-pdf.pdf?__blob=publicationFil [12.1.2022]

Statistisches Bundesamt, 2022, Registrierte Arbeitslose und Arbeitslosenquoten nach Gebietsstand, https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Lange-Reihen/Arbeitsmarkt/lrarb003ga.html [12.1.2022]

Statistisches Reichsamt, 1934, Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1934, Berlin

Steiger, Karsten, 1998, Kooperation, Konfrontation, Untergang. Das Weimarer Tarif- und Schlichtungswesen während der Weltwirtschaftskrise und seine Vorbedingungen, Stuttgart

Streeck, Wolfgang, 2001, Tarifautonomie und Politik. Von der konzertierten Aktion zum Bündnis für Arbeit, in: Gesamtmetall (Hrsg.), Die deutschen Arbeitsbeziehungen am Anfang des 21. Jahrhunderts. Eine Bestandsaufnahme, Köln, S. 76–102

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1967, Stabilität im Wachstum, Jahresgutachten 1967/68, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/jg67_68.pdf [15.4.2021]

Ullmann, Peter, 1977, Tarifverträge und Tarifpolitik in Deutschland bis 1914. Entstehung und Entwicklung, interessenpolitische Bedingungen und Bedeutung des Tarifvertragswesens für die sozialistischen Gewerkschaften, Frankfurt am Main

Weishaupt, Timo / Schneider, Helena / Vogel, Sandra / Weckwerth, Jan, 2021, OT-Verbände & OT-Mitgliedschaften in der Metall- und Elektrobranche: Stabilisierung des Tarifsystems auf tönernen Füßen?, in: Industrielle Beziehungen, 28. Jg., Nr. 1, S. 3–30

Weitbrecht, Hansjörg, 1969, Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie. Eine soziologische Untersuchung am Beispiel der deutschen Metallindustrie, Berlin

Wisskirchen, Alfred, 1986, Wissenschaft für gesetzliche Klarstellung, in: Der Arbeitgeber, 38. Jg., Nr. 2, S. 46–47

Wonneberger, Wolfgang, 1992, Die Funktionen der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, Heidelberg

Abstract

The Legitimacy of Free Collective Bargaining in Germany
Economic policy lessons from historical debates from 1918 to the present

Since the signing of the Stinnes-Legien Agreement in 1918, the collective bargaining autonomy of Germany's employers' associations and trade unions has been the subject of continual political debate and at times its legitimacy even called into question. An ongoing review of the freedom allowed to the two sides of industry to negotiate on their own terms and the extent to which it serves its purpose can thus be seen as inherent in the system. The debate over the years has focused on whether collective bargaining autonomy creates a just balance between the interests of employees and employers, serves the common good and is compatible with the macroeconomic objectives of the national government. The criteria for the review have varied according to the general economic situation and the political orientation of the government of the time. The present analysis of two fundamental and nine historical debates shows that state influence on collective bargaining autonomy is not without risk. It is true that adjustments to the framework conditions that ensure the functioning of free collective bargaining and regulate the cooperation between the two sides have proven helpful. Yet when the state intrudes too deeply in the competences of the bargaining parties, it fails to meet its aims. This observation needs to be given due weight in the current political debate on strengthening collective bargaining. If the government decides to enhance the effectiveness of the bargaining process, it should be done "from below", by making membership of employers' associations more attractive and thus safeguarding free collective bargaining as the collectively-exercised autonomy of private parties.

Autoren

Helena Bach, B. A., M. Sc., geboren 1990 in Boppard; Studium der Politik- und Wirtschaftswissenschaften in Mainz und Kristiansand (Norwegen); Studium von „Arbeitsmarkt und Personal“ in Nürnberg; seit 2017 im Institut der deutschen Wirtschaft, Economist in der Forschungsstelle Tarifautonomie des Kompetenzfelds „Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen“.

Dr. rer. pol. **Hagen Lesch**, geboren 1964 in Wissen/Sieg; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Bonn; von 1991 bis 2000 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut „Finanzen und Steuern“, Bonn; seit 2000 im Institut der deutschen Wirtschaft, Arbeitsbereich Lohn- und Tarifpolitik; von 2002 bis 2007 Lehrbeauftragter für Wirtschaftspolitik an der Rheinischen Fachhochschule Köln; von 2011 bis 2014 Leiter des Kompetenzfelds „Strukturwandel, Verteilung, Lohnfindung“ und seit 2015 Leiter des Kompetenzfelds „Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen“.

Dr. phil. **Sandra Vogel**, geboren 1978 in Schwerin; Studium der Regionalwissenschaften/Schwerpunkt China mit der Studienrichtung Politik und Promotion in den Modernen China-Studien in Köln sowie der Zhejiang Universität China; seit 2006 im Institut der deutschen Wirtschaft, Senior Researcher im Kompetenzfeld „Tarifpolitik“, seit 2012 außerdem Projektleiterin Eurofound Observatories.

Kostenfreier Download auf www.iwkoeln.de/studien/iw-analysen

Pekka Sagner / Maximilian Stockhausen / Michael Voigtländer
Wohnen – die neue soziale Frage?
IW-Analysen 136, 2020, 84 Seiten

Berthold Busch
Der britische Sonderweg in Europa
IW-Analysen 137, 2020, 72 Seiten

Jürgen Matthes
Die europäische Handelspolitik und China
Schritte zu einer neuen Balance mit fairem Wettbewerb
IW-Analysen 138, 2020, 84 Seiten

Hubertus Bardt / Karl Lichtblau
Industriepolitische Herausforderungen
Horizontale Ansätze und neue Aufgaben für den Staat
IW-Analysen 139, 2020, 78 Seiten

Christina Anger / Axel Plünnecke
Bildungsgerechtigkeit
Herausforderung für das deutsche Bildungssystem
IW-Analysen 140, 2021, 78 Seiten

Dominik H. Enste / Johanna Kary
Die sieben Todsünden
Verhaltensökonomische Interpretationen und Handlungsempfehlungen
IW-Analysen 141, 2021, 120 Seiten

Berthold Busch / Björn Kauder
Der Stabilitäts- und Wachstumspakt
Bestandsaufnahme und Vorschläge für mehr fiskalpolitische Disziplin in Europa
IW-Analysen 142, 2021, 78 Seiten

Martin Beznoska / Jochen Pimpertz / Maximilian Stockhausen
Führt eine Bürgerversicherung zu mehr Solidarität?
Eine Vermessung des Solidaritätsprinzips in der gesetzlichen Krankenversicherung
IW-Analysen 143, 2021, 72 Seiten

Bertold Busch
Die mittel- und osteuropäischen Staaten in der EU
Entwicklung, Sachstand und Probleme
IW-Analysen 144, 2021, 84 Seiten

Hagen Lesch / Helena Schneider / Christoph Schröder
Mindestlohnanpassung und Living Wage
Was kann Deutschland von Frankreich und dem Vereinigten Königreich lernen?
IW-Analysen 145, 2021, 72 Seiten

Dominik H. Enste / Jenny Potthoff
Behavioral Economics and Climate Protection
Better regulation and green nudges for more sustainability
IW-Analysen 146, 2021, 102 Seiten

Christiane Flüter-Hoffmann / Andrea Kurtenacker / Jörg Schmidt
Menschen mit Beeinträchtigungen auf dem Arbeitsmarkt
Erwerbsbeteiligung, Beschäftigungsstrukturen und persönliche Einschätzungen
IW-Analysen 147, 2021, 78 Seiten

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Konrad-Adenauer-Ufer 21
50668 Köln
T 0221 4981-0
info@iwkoeln.de

iwkoeln.de

ISBN 978-3-602-15035-9 (Druckausgabe)
ISBN 978-3-602-45650-5 (E-Book|PDF)