

**Clemens Höpfner, Hagen Lesch,
Helena Schneider, Sandra Vogel**

Tarifautonomie und Tarifgeltung

**Zur Legitimation und Legitimität
der Tarifautonomie im Wandel der Zeit**

Herausgegeben von

**Gesamtmittel –
Gesamtverband
der Arbeitgeberverbände
der Metall- und
Elektro-Industrie e.V.**



Duncker & Humblot · Berlin

CLEMENS HÖPFNER, HAGEN LESCH,
HELENA SCHNEIDER, SANDRA VOGEL

Tarifautonomie und Tarifgeltung

Clemens Höpfner, Hagen Lesch,
Helena Schneider, Sandra Vogel

Tarifautonomie und Tariftgeltung

Zur Legitimation und Legitimität
der Tarifautonomie im Wandel der Zeit

Herausgegeben von

Gesamtmetall –
Gesamtverband der Arbeitgeberverbände
der Metall- und Elektro-Industrie e.V.



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2021 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Rimpar
Printed in Germany

ISBN 978-3-428-18422-4 (Print)
ISBN 978-3-428-58422-2 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort des Herausgebers

Tarifautonomie ist die freie Aushandlung und einvernehmliche Festsetzung von Arbeitsbedingungen durch Tarifvertragsparteien in einem staatlich geschützten, austarierten System. Sie hat in Deutschland eine lange und gute Tradition. Die Tarifautonomie wurde 1918 mit dem Stinnes-Legien-Abkommen institutionalisiert, 1933 von den Nationalsozialisten abgeschafft, 1949 in West-Deutschland wiederbelebt, zudem verfassungsrechtlich garantiert und schließlich 1990 auf Ost-Deutschland erstreckt. Seit Jahrzehnten trägt sie damit zum sozialen Ausgleich in einer freien Marktwirtschaft bei und ist so zu einer tragenden Säule der Sozialen Marktwirtschaft, des äußerst erfolgreichen deutschen Gesellschafts- und Wirtschaftsmodells, geworden.

Dennoch gab es schon in der Weimarer, später in der Bonner und auch in der Berliner Republik immer wieder Debatten über die Legitimation und die Legitimität von Tarifautonomie. Die Kritik entzündete sich beispielsweise an ausufernden Tarifkonflikten und ihren schweren Schäden auch für Dritte, ferner an der Tarifentwicklung insgesamt und ihren betriebs- und volkswirtschaftlichen Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland und die hiesigen Arbeitsplätze oder auch an der Inflexibilität und zunehmenden Komplexität von Tarifverträgen. Aktuell werden nun die abnehmende Tarifbindung, d.h. sinkende Mitgliederzahlen bei Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, und Erosionserscheinungen des Tarifvertragssystems und der Tarifautonomie in einigen Branchen beklagt. Vorgeschlagen werden allerdings zumeist Einschränkungen der Tarifautonomie, speziell der negativen Koalitionsfreiheit, um eine größere Tarifgeltung zu erreichen. Dieses Buch zeichnet die Debatten aus über 100 Jahren nach. Warum?

Weil die Geschichte der Tarifautonomie seit 1918 lehrt, dass es leider immer wieder Versuche gab, die Tarifautonomie der Tarifvertragsparteien einzuschränken. Lediglich die Hintergründe und die Begründungen wechselten.

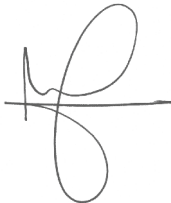
Um diese – regelmäßig wiederkehrenden – Versuche richtig bewerten und einschätzen zu können, ist es erforderlich, sich mit den vergangenen Legitimationsdebatten und der Legitimität der Tarifautonomie im historischen Kontext auseinanderzusetzen. Die Darstellung füllt eine große Lücke

und ist lange überfällig. Dabei wird eine juristische Perspektive mit einer ökonomisch-sozialwissenschaftlichen Sichtweise verbunden.

Dieses Buch bietet einen umfassenden Überblick über die wesentlichen Entwicklungen und Debatten über Tarifaufonomie. Sie werden aus Legitimitäts- und Legitimationssicht kritisch untersucht. Ziel ist, die Bedeutung der Tarifaufonomie zu verdeutlichen, den Blick auf die Gefahren zu schärfen und vor Angriffen auf sie zu warnen. Es ist deshalb zu wünschen, dass die Erkenntnisse dieser Studie in den aktuellen und zukünftigen Debatten über die Legitimation und Legitimität der Tarifaufonomie beherzigt werden.

Das vorliegende Werk entstand in einer fruchtbaren Zusammenarbeit des Teams der Forschungsstelle Tarifaufonomie unter Leitung von Dr. Hagen Lesch beim Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln, und Prof. Dr. Clemens Höpfner, Universität Münster.

Wir danken den Autoren Herrn Prof. Dr. Clemens Höpfner, Herrn Dr. Hagen Lesch, Frau Dr. Sandra Vogel und Frau Helena Schneider sowie in der Administration Frau Heike Hamacher für die hervorragende und intensive Arbeit an diesem besonderen Werk. Herr Dr. Andreas Beck und Frau Anke Geidel haben den Band seitens des Verlages in gewohnter Weise hilfreich und umsichtig betreut.



Dr. Stefan Wolf
Präsident
Gesamtmetall



Oliver Zander
Hauptgeschäftsführer
Gesamtmetall

Inhaltsübersicht

1. Hintergrund und Zielsetzung	
<i>(Clemens Höpfner, Hagen Lesch, Helena Schneider, Sandra Vogel)</i>	23
2. Struktur und Entwicklung der Tarifbindung	
<i>(Hagen Lesch, Helena Schneider, Sandra Vogel)</i>	30
2.1 Struktur der Tarifbindung	30
2.2 Entwicklung der Tarifbindung	35
2.3 Tarifbindung in der Metall- und Elektro-Industrie	40
3. Die Legitimation der Tarifaufonomie	
<i>(Clemens Höpfner)</i>	45
3.1 Historische Entwicklung der Tarifaufonomie	45
3.2 Das TVG – Rückkehr zum liberalen Tarifvertragsmodell	122
3.3 Die Legitimation der Tarifaufonomie in der modernen Tarifrechtsdogmatik	155
3.4 Fazit	176
4. Die Legitimität von Tarifaufonomie	
<i>(Hagen Lesch, Helena Schneider, Sandra Vogel)</i>	179
4.1 Legitimität nach innen und nach außen	179
4.2 Legitimitätsdebatten in 100 Jahren Tarifaufonomie	188
4.3 Grundsatzdebatten	193
4.4 Zeithistorische Debatten	226
4.5 Legitimitätsdebatten im Vergleich	372
4.6 Fazit	388
5. Stärkung der Tarifgeltung versus Stärkung der Tarifaufonomie	
<i>(Clemens Höpfner)</i>	393
5.1 Der gegenwärtige Zustand der Tarifaufonomie	393
5.2 Ursachen	398
5.3 Reaktionsmöglichkeiten	408
5.4 Einzelne Maßnahmen	415
5.5 Fazit	466
6. Gesamtfazit	
<i>(Clemens Höpfner, Hagen Lesch, Helena Schneider, Sandra Vogel)</i>	469
Literaturverzeichnis	472
Die Autorinnen und Autoren	506
Personenregister	508

Inhaltsverzeichnis

1. Hintergrund und Zielsetzung	
<i>(Clemens Höpfner, Hagen Lesch, Helena Schneider, Sandra Vogel)</i>	23
2. Struktur und Entwicklung der Tarifbindung	
<i>(Hagen Lesch, Helena Schneider, Sandra Vogel)</i>	30
2.1 Struktur der Tarifbindung	30
2.2 Entwicklung der Tarifbindung	35
2.3 Tarifbindung in der Metall- und Elektro-Industrie	40
3. Die Legitimation der Tarifaufonomie	
<i>(Clemens Höpfner)</i>	45
3.1 Historische Entwicklung der Tarifaufonomie	45
3.1.1 Der Weg zur Koalitionsfreiheit 1919	50
3.1.1.1 1845 ff.: Koalitionsverbote	53
3.1.1.2 1869 ff.: Aufhebung der Koalitionsverbote, aber weitgehende Repressalien	56
3.1.1.3 1914 ff.: Entwicklung einer echten Koalitionsfreiheit	70
3.1.2 Tarifvertragsgeltung vor Inkrafttreten der TVVO 1918	77
3.1.2.1 Verbandsrechtliche Legitimation der Tarifgeltung	78
3.1.2.2 Individualautonom-mandatarische Legitimation der Tarifgeltung	79
3.1.2.2.1 Die privatrechtliche Qualifikation der Tarif- autonomie	80
3.1.2.2.2 Abschluss von Tarifverträgen	82
3.1.2.2.3 Rechtswirkung von Tarifverträgen	84
3.1.2.2.3.1 Ergänzende Wirkung des Tarifvertrags	84
3.1.2.2.3.2 Unabdingbarkeit des Tarifver- trags	86
3.1.2.3 Die Schwächen der individualautonom-mandati- schen Legitimation	88
3.1.2.3.1 Kritik an der Vertretungskonstruktion des Tarifabschlusses	89
3.1.2.3.2 Kritik an der privatrechtlichen Begründung der Tarifgeltung	90
3.1.2.3.3 Zwischenfazit	92
3.1.2.4 Kollektivierung des Tarifvertragswesens	93
3.1.2.4.1 Tarifvertragsparteien als staatliche Zwangs- korporationen	93

3.1.2.4.2	Tarifautonomie als autonome Normsetzung auf öffentlich-rechtlicher Grundlage	95
3.1.2.4.3	Tarifautonomie kraft originärer Verbandsge- walt	99
3.1.3	Die Kodifikation des Tarifvertrags in der TVVO	102
3.1.3.1	Überblick über die TVVO	105
3.1.3.2	Vom Provisorium zum Dauerzustand	107
3.1.3.3	Die zentralen Innovationen der TVVO	108
3.1.3.3.1	Entscheidung für die Verbandstheorie	108
3.1.3.3.2	Unmittelbare und zwingende Wirkung des Tarifvertrags	110
3.1.3.3.3	Allgemeinverbindlicherklärung von Tarif- verträgen	114
3.1.3.4	Bewertung	117
3.1.4	Der Weg in die Zwangsschlichtung	118
3.2	Das TVG – Rückkehr zum liberalen Tarifvertragsmodell	122
3.2.1	Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände nach 1945	122
3.2.2	Die Entstehungsgeschichte des TVG	124
3.2.2.1	Die Arbeiten an einer TVVO in der britischen Zone	124
3.2.2.2	Die Arbeiten an einem TVG in der amerikanischen Zone	132
3.2.2.3	Der Entwurf des Arbeitsrechtsausschusses des Länder- rats	133
3.2.2.4	Der Alternativentwurf der Gewerkschaften und der SPD-Fraktion	135
3.2.2.5	Die Beratungen des TVG im Wirtschaftsrat des Verei- nigten Wirtschaftsgebiets	137
3.2.2.6	Änderungen des TVG-Entwurfs im Genehmigungs- verfahren	142
3.2.3	Grundsätzliche Ausrichtung des Tarifvertragsrechts im TVG von 1949 im Vergleich mit der TVVO 1918	144
3.2.3.1	Verzicht auf eine konstitutive Eintragungspflicht und ein behördliches Prüfungsrecht	145
3.2.3.2	Verbandstheorie und Satzungsautonomie	146
3.2.3.3	Normative Wirkung des Tarifvertrags	147
3.2.3.4	Günstigkeitsprinzip	148
3.2.3.5	Allgemeinverbindlicherklärung	150
3.2.4	Die Schlichtung von Tarifkonflikten in der Bundesrepublik	151
3.3	Die Legitimation der Tarifautonomie in der modernen Tarifrechtsdog- matik	155
3.3.1	Legitimation von oben: Tarifautonomie als Delegation staat- licher Rechtsetzungsmacht	155
3.3.2	Legitimation von unten: Tarifautonomie als kollektiv ausgeübte Privatautonomie	160

3.3.3	Differenzierung zwischen Tarifaufonomie, tariflicher Normsetzungsbezugnis und Tarifgeltung im Arbeitsverhältnis	167
3.4	Fazit	176
4.	Die Legitimität von Tarifaufonomie	
	<i>(Hagen Lesch, Helena Schneider, Sandra Vogel)</i>	179
4.1	Legitimität nach innen und nach außen	179
4.2	Legitimitätsdebatten in 100 Jahren Tarifaufonomie	188
4.3	Grundsatzdebatten	193
4.3.1	Stinnes-Legien-Abkommen (1918)	193
4.3.1.1	Hintergrund	193
4.3.1.2	Interessenlagen	202
4.3.1.3	Staatliche Legitimierung der Tarifaufonomie	207
4.3.2	Der Weg zum Tarifvertragsgesetz (1946–1949)	209
4.3.2.1	Hintergrund	209
4.3.2.2	Interessenlagen	217
4.3.2.3	Staatliche Legitimierung der Tarifaufonomie	223
4.4	Zeithistorische Debatten	226
4.4.1	Staatliche Zwangsschlichtung (1919–1923)	226
4.4.1.1	Hintergrund	226
4.4.1.2	Art des Legitimitätsproblems	233
4.4.1.3	Art des Staatseingriffs	237
4.4.2	Notverordnungen (1930–1932)	241
4.4.2.1	Hintergrund	241
4.4.2.2	Art des Legitimitätsproblems	253
4.4.2.3	Art des Staatseingriffs	256
4.4.3	Konzertierte Aktion (1967–1977)	258
4.4.3.1	Hintergrund	258
4.4.3.2	Art des Legitimitätsproblems	263
4.4.3.3	Art des Staatseingriffs	264
4.4.3.4	Politische Debatte	267
4.4.4	Novellierung des § 116 AFG (1984)	275
4.4.4.1	Hintergrund	275
4.4.4.2	Politische Debatte	280
4.4.4.3	Art des Legitimitätsproblems	283
4.4.4.4	Art des Staatseingriffs	284
4.4.5	Bündnisse für Arbeit (1995–2003)	285
4.4.5.1	Hintergrund	285
4.4.5.2	Art des Legitimitätsproblems	293
4.4.5.3	Art des Staatseingriffs	293
4.4.5.4	Politische Debatte	295
4.4.6	Diskussion über gesetzliche Öffnungsklauseln (1994–2004)	301
4.4.6.1	Hintergrund	301

4.4.6.2	Art des Legitimitätsproblems	307
4.4.6.3	Art des Staatseingriffs	309
4.4.7	Tarifautonomiestärkungsgesetz (2010–2014)	313
4.4.7.1	Hintergrund	313
4.4.7.2	Art des Legitimitätsproblems	320
4.4.7.3	Art des Staatseingriffs	321
4.4.7.4	Politische Debatte	322
4.4.8	Tarifeinheitengesetz (2010–2015)	325
4.4.8.1	Hintergrund	325
4.4.8.2	Politische Debatte	332
4.4.8.3	Art des Legitimitätsproblems	334
4.4.8.4	Art des Staatseingriffs	335
4.4.9	Organisationsfähigkeit der Tarifvertragsparteien	336
4.4.9.1	Hintergrund	336
4.4.9.2	Politische Debatte	342
4.4.9.3	Art des Legitimitätsproblems	348
4.4.9.4	Art des Staatseingriffs	350
4.4.10	Exkurs: Europäische Säule der sozialen Rechte und EU-Mindestlohnrichtlinie	353
4.4.10.1	Hintergrund	353
4.4.10.2	Art der Eingriffe	359
4.4.10.3	Art des Legitimitätsproblems	361
4.4.10.4	Politische Debatte	364
4.5	Legitimitätsdebatten im Vergleich	372
4.5.1	Interdependenzen von Herausforderungen und Antworten	372
4.5.2	Die Debatten im Vergleich	377
4.5.2.1	Typisierung der Debatten	377
4.5.2.2	Grundsatzdebatten	383
4.5.2.3	Debatten aufgrund externer Probleme	385
4.5.2.4	Debatten aufgrund interner Probleme, die extern ausstrahlen	386
4.5.2.5	Debatten aufgrund externer und interner Probleme ..	387
4.6	Fazit	388
5.	Stärkung der Tarifgeltung versus Stärkung der Tarifautonomie <i>(Clemens Höpfner)</i>	393
5.1	Der gegenwärtige Zustand der Tarifautonomie	393
5.1.1	Abnehmende Tarifbindung	393
5.1.2	Rückläufiger Organisationsgrad auf Arbeitnehmerseite	395
5.2	Ursachen	398
5.2.1	Ursachen auf Arbeitgeberseite	398
5.2.2	Ursachen auf Arbeitnehmerseite	402
5.2.2.1	Ideelle Ursachen	403

5.2.2.2	Materielle Ursachen	404
5.3	Reaktionsmöglichkeiten	408
5.3.1	Überblick	408
5.3.2	Maßnahmen zur Ausweitung der Tarifgeltung	411
5.3.3	Maßnahmen zur Stärkung der Tarifautonomie	413
5.4	Einzelne Maßnahmen	415
5.4.1	Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung	415
5.4.2	Tariftreueregelungen	426
5.4.3	Einschränkung der OT-Mitgliedschaft	430
5.4.4	Das sog. Genter System	435
5.4.5	Einschränkung der Tarifdispositivität	439
5.4.6	Steuerliche Privilegierungen	442
5.4.7	Solidaritätsbeiträge	445
5.4.8	Einschränkung der zeitlichen Reichweite der Tarifbindung	447
5.4.9	Ausweitung der Zulässigkeit von Differenzierungsklauseln	450
5.4.10	Entwurf einer europäischen Mindestlohn-Richtlinie	455
5.5	Fazit	466
6.	Gesamtfazit	
	<i>(Clemens Höpfner, Hagen Lesch, Helena Schneider, Sandra Vogel)</i>	469
	Literaturverzeichnis	472
	Die Autorinnen und Autoren	506
	Personenregister	508

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Stinnes-Legien-Abkommen, Quelle: Bundesarchiv, R 43/2494/J Reichskanzlei	49
Abbildung 2:	Buchdrucker-Tarifvertrag von 1873, Quelle: Der Verband der dt. Buchdrucker. 50 Jahre gewerkschaftliche Arbeit mit einer Vorgeschichte. Hrsg. vom Vorstand des Verbandes der deutschen Buchdrucker. Berlin 1916	52
Abbildung 3:	Preußische Gewerbeordnung von 1845, Quelle: Gesetzesamm- lung für die Königlich-Preußischen Staaten, Staatsbibliothek Berlin, Zsn 8592-1845	55
Abbildung 4:	Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund von 1869, Quelle: Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes 1869, unveränderter Abdruck 1891, Wikimedia Commons	57
Abbildung 5:	Reichsgesetzblatt von 1896, Quelle: Wikimedia Commons ...	67
Abbildung 6:	Matrosenaufstand 1918, Quelle: Bundesarchiv, BildY 1-289-26534	71
Abbildung 7:	TVVO von 1918, Quelle: Wikimedia Commons.....	75
Abbildung 8:	Sitzung der Nationalversammlung, 1919, Quelle: Bundesar- chiv, BildY 1-542-23331	77
Abbildung 9:	Philipp Lotmar, Quelle: Hugo Sinzheimer: Jüdische Klassiker der deutschen Rechtswissenschaft, Amsterdam 1938, S. 256 ..	81
Abbildung 10:	Lujo Brentano, Quelle: Bundesarchiv, Bild 146-1986-107-28A	93
Abbildung 11:	Hugo Sinzheimer, Quelle: Universitätsarchiv Frankfurt am Main	96
Abbildung 12:	Otto von Gierke, Quelle: Library of Congress, ggbain 02604	100
Abbildung 13:	Hans Carl Nipperdey, Quelle: Institut für Arbeits- und Wirt- schaftsrecht der Universität zu Köln	108
Abbildung 14:	Wilhelm Herschel, Quelle: Universitätsarchiv Martin-Luther- Universität Halle-Wittenberg, UAHW, Rep. 40/I, H 16 – Herschel, Wilhelm	126
Abbildung 15:	Heinrich „Heinz“ Goldschmidt, Quelle: Bild in Privatbesitz ..	132
Abbildung 16:	Anton Storch, Quelle: Bundesarchiv, B 145 Bild-P003647 ...	137
Abbildung 17:	Wirtschaftsrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, Quelle: Bundesarchiv, Bild 183-R66978	139
Abbildung 18:	Anton von Rieppel, Quelle: Bayrische Staatsbibliothek Mün- chen/Bildarchiv, port-023122	200

Abbildung 19:	Ausrufung der Republik 1918, Quelle: Bundesarchiv, BildY 1-300-2962-67	201
Abbildung 20:	Hugo Stinnes, Quelle: Montanhistorisches Dokumentationszentrum (montan.dok) beim Deutschen Bergbau-Museum Bochum, Inventar-Nr.: 027200180001	203
Abbildung 21:	Carl Legien, Quelle: Deutsches Historisches Museum, Inventar-Nr.: F 52/2558	203
Abbildung 22:	Hans von Raumer, Quelle: Bundesarchiv, Bild 183-2010-0225-502	205
Abbildung 23:	Rat der Volksbeauftragten, Quelle: Bundesarchiv, BildY 1-306-1883	208
Abbildung 24:	Brandenburger Tor 1945, Quelle: Bundesarchiv, B 145 Bild-P046748	210
Abbildung 25:	Karte der Besatzungszonen, Quelle: Bundesarchiv, Plak 004-002-002	213
Abbildung 26:	Hans Böckler, Quelle: Hans-Böckler-Stiftung	215
Abbildung 27:	Hans Bilstein, Quelle: Gesamtmetall	216
Abbildung 28:	Konrad Adenauer auf der konstituierenden Sitzung des Deutschen Bundestags, Quelle: Bundesarchiv, B 145 Bild-P047660	224
Abbildung 29:	Ludwig Erhard, Quelle: picture-alliance/akg-images, 3260039	225
Abbildung 30:	Alfred Müller-Armack, Quelle: picture alliance/ullstein bild, 117062115	225
Abbildung 31:	Streikposten der Berliner Verkehrsgesellschaft (BVG) 1932, Quelle: Bundesarchiv, Bild 102-13991	230
Abbildung 32:	Rudolf Wissel, Quelle: Bundesarchiv, Bild 102-00513A	231
Abbildung 33:	Heinrich Brauns, Quelle: Bundesarchiv, Bild 102-07797	235
Abbildung 34:	Gustav Stresemann, Quelle: Bundesarchiv, Bild 146-1978-029-03A	239
Abbildung 35:	Reichsarbeitsministerium 1929, Quelle: Bundesarchiv, Bild 183-1984-0424-507	242
Abbildung 36:	Ernst von Borsig, Quelle: Bundesarchiv, Bild 102-12817	243
Abbildung 37:	Reichstagssitzung vom 19. Januar 1925, Quelle: Bundesarchiv, Bild 183-1989-0220-500	249
Abbildung 38:	Heinrich Brüning, Quelle: Bundesarchiv, Bild 102-04639	250
Abbildung 39:	Übergabe Jahresgutachten an Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger und Wirtschaftsminister Karl Schiller 1967, Quelle: Bundesbildstelle, B 145 Bild-00062013	266
Abbildung 40:	Karl Schiller mit Vertretern der Konzertierte Aktion 1967, Quelle: Bundesbildstelle, B 145 Bild-00048917	268

Abbildung 41:	Otto Brenner, Quelle: Bundesbildstelle, B 145 Bild-00117560	270
Abbildung 42:	Herbert van Hüllen, Quelle: Gesamtmetall	272
Abbildung 43:	Rolf Rodenstock, Quelle: akg-images, Bildnummer AKG2762357	273
Abbildung 44:	Abdruck des § 116 AFG (Fassung von 1969), Quelle: Bundesgesetzblatt	279
Abbildung 45:	Heinrich Franke, Quelle: Süddeutsche Zeitung Photo/Werek	281
Abbildung 46:	Otto Esser, Quelle: akg-images, Bildnummer AKG2707945	283
Abbildung 47:	Helmut Kohl, Quelle: Bundesbildstelle, B 145 Bild-00166478	294
Abbildung 48:	Klaus Zwickel, Quelle: Süddeutsche Zeitung Photo/Hans-Günther Oed	296
Abbildung 49:	Pressekonferenz zum Bündnis für Arbeit am 9. Januar 2000, Quelle: Bundesbildstelle, B 145 Bild-00000053	300
Abbildung 50:	Kurt Biedenkopf, Quelle: Bundesbildstelle, B 145 Bild-00048701	306
Abbildung 51:	Wolfgang Clement, Quelle: Bundesbildstelle, B 145 Bild-00005236	308
Abbildung 52:	Gerhard Schröder, Quelle: Bundesbildstelle, B 145 Bild-00014342	310
Abbildung 53:	Martin Kannegiesser, Quelle: Gesamtmetall	312
Abbildung 54:	DGB-Kampagne zur Einführung des Mindestlohns, Quelle: DGB	317
Abbildung 55:	Angela Merkel, Quelle: Bundesbildstelle, B 145 Bild-00089447	318
Abbildung 56:	Rainer Dulger, Quelle: Gesamtmetall	324
Abbildung 57:	Bundesarbeitsgericht, Erfurt, Quelle: Süddeutsche Zeitung Photo/Thomas Robbin/imageBROKER	330
Abbildung 58:	Streik der GDL 2015, Quelle: Süddeutsche Zeitung Photo/snapshot/Future Image/C.Hardt	331
Abbildung 59:	Schloss Meseberg, Quelle: Bundesbildstelle, B 145 Bild-00017462	344
Abbildung 60:	Jörg Hofmann, Quelle: Süddeutsche Zeitung Photo/Sepp Spiegl	346
Abbildung 61:	Stefan Wolf, Quelle: Gesamtmetall	347
Abbildung 62:	Jean-Claude Juncker, Quelle: Bundesbildstelle, B 145 Bild-00327937	354
Abbildung 63:	Ursula von der Leyen, Quelle: Europäische Kommission, P-047046/00-16 ©UE/Etienne Ansotte, 2020	359

Grafikverzeichnis

Grafik 1:	Art der Tarifbindung von Betrieben	31
Grafik 2:	Tarifbindung der Betriebe nach Betriebsgröße	33
Grafik 3:	Art der Tarifbindung von Beschäftigten	34
Grafik 4:	Branchentarifbindung der Betriebe 1995 bis 2020	35
Grafik 5:	Branchentarifbindung der Beschäftigten 1995 bis 2020	37
Grafik 6:	Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften in Deutschland	38
Grafik 7:	Branchentarifbindung in der Metall- und Elektro-Industrie 1959 bis 2020	41
Grafik 8:	Mitgliederentwicklung in den Verbänden der Metall- und Elektro- Industrie	43
Grafik 9:	Beschäftigtenentwicklung in den Mitgliedsbetrieben der Verbände der Metall- und Elektro-Industrie	44
Grafik 10:	Regionale Arbeitslosenquoten 1948 und 1949	212
Grafik 11:	Arbeitslosigkeit 1924 bis 1938	251
Grafik 12:	Tariflöhne der Industriearbeiter 1924 bis 1939	252
Grafik 13:	Bruttoinlandsprodukt 1951 bis 1970	259
Grafik 14:	Arbeitslosenquote 1951 bis 1970	260
Grafik 15:	Brutto- und Tarifverdienste sowie Lohndrift in der Investitions- güterindustrie 1951 bis 1970	261
Grafik 16:	Bruttoinlandsprodukt 1971 bis 1990	276
Grafik 17:	Ausfalltage durch Streiks und Aussperrungen 1967 bis 1989	277
Grafik 18:	Arbeitslosigkeit 1971 bis 2004	286
Grafik 19:	Bruttoinlandsprodukt 1992 bis 2005	288
Grafik 20:	Brutto- und Tarifverdienste sowie Lohndrift 1992 bis 2004	290
Grafik 21:	Tarifbindung der Beschäftigten 1995 bis 2020	313
Grafik 22:	Entwicklung des Niedriglohnsektors in Deutschland	314
Grafik 23:	Arbeitslosigkeit 2005 bis 2020	315
Grafik 24:	Ausfalltage durch Streiks und Aussperrungen 1993 bis 2016	327
Grafik 25:	Wandel in der Sektorstruktur der Arbeitskämpfe	329
Grafik 26:	Tarifbindung der Betriebe 1995 bis 2020	337

Grafik 27: Mitgliederentwicklung im Deutschen Gewerkschaftsbund	341
Grafik 28: Bruttoinlandsprodukt in der EU von 2009 bis 2020	355
Grafik 29: Arbeitslosenquoten in der EU von 2008 bis 2020	356
Grafik 30: Aktuelle Mindestlöhne in den EU-Mitgliedstaaten	358

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Einflussfaktoren auf die Legitimität der Tarifaufonomie	187
Tabelle 2:	Verbreitung von Tarifverträgen 1905 bis 1918	194
Tabelle 3:	Struktur der Tarifverträge 1908 bis 1914	195
Tabelle 4:	Arbeitskämpfe 1899 bis 1918	197
Tabelle 5:	Arbeitslosenzahlen 1948 und 1949 in den westlichen Besatzungsgebieten	211
Tabelle 6:	Verbreitung von Tarifverträgen 1918 bis 1932	227
Tabelle 7:	Struktur der Tarifverträge 1913 und 1929	228
Tabelle 8:	Arbeitskämpfe 1919 bis 1933	229
Tabelle 9:	Schlichtungen und Verbindlichkeitserklärungen 1924 bis 1932 . .	246
Tabelle 10:	Arbeitslose und Anteil der Langzeitarbeitslosen 1998 bis 2004 . .	292
Tabelle 11:	Tariflöhne nach Regionen 1992 bis 2004	305
Tabelle 12:	Konfliktbereitschaft von Gewerkschaften	328
Tabelle 13:	Legitimitätsdebatten im Vergleich	378
Tabelle 14:	Kategorien von Legitimitätsdebatten und dazugehörige Staatseingriffe	382
Tabelle 15:	Vorschläge zur Steigerung der Tarifbindung und der Tarifgeltung	415
Tabelle 16:	Entwicklung der Allgemeinverbindlicherklärung	421

Abkürzungsverzeichnis

ADGB	Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund
AEntG	Arbeitnehmer-Entsendegesetz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AGVT	Allgemeiner Arbeitgeberverband Thüringen
ALLBUS	Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften
AOG	Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAG	Bundesarbeitsgericht
bayme	Bayerischer Unternehmensverband Metall und Elektro
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BetrAVG	Betriebsrentengesetz
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BICO	Bipartite Control Office (Zweizonen-Kontrollamt)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMA	Bundesministerium für Arbeit
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BUrlG	Bundesurlaubsgesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CGB	Christlicher Gewerkschaftsbund
DAG	Deutsche Angestellten-Gewerkschaft
dbb	dbb – Beamtenbund und Tarifunion
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DÖAG	Deutsch-Österreichische Arbeitsgemeinschaft
DPG	Deutsche Postgewerkschaft
EFZG	Entgeltfortzahlungsgesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund

ESSR	Europäische Säule sozialer Rechte
EStG	Einkommenssteuergesetz
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EVG	Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft
EZB	Europäische Zentralbank
FDGB	Freier Deutscher Gewerkschaftsbund
GDBA	Gewerkschaft Deutscher Bundesbahnbeamten und Anwärter
GdF	Gewerkschaft der Flugsicherung
GDL	Gewerkschaft Deutscher Lokführer
GDM	Gesamtverband Deutscher Metallindustrieller
Gesamtmittel	Gesamtverband der Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektro-Industrie
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GewGG	Gewerbegerichtsgesetz
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
GRC	EU-Grundrechtecharta
GSA Fleisch	Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft
HBV	Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen
Hessenmetall	Verband der Metall- und Elektro-Unternehmen Hessen
HGB	Handelsgesetzbuch
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAQ	Institut Arbeit und Qualifikation
IG BAU	Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt
IG BCE	Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie
IG Medien	Industriegewerkschaft Medien – Druck und Papier, Publizistik und Kunst
IG Metall	Industriegewerkschaft Metall
IWF	Internationaler Währungsfonds
JArbSchG	Jugendarbeitsschutzgesetz
KRG	Kontrollratsgesetz
LO	Landsorganisationen i Sverige (Schwedischer Gewerkschaftsbund)
MB	Marburger Bund
ME Saar	Verband der Metall- und Elektroindustrie des Saarlandes
METALL NRW	Verband der Metall- und Elektro-Industrie Nordrhein-Westfalen
MiLoG	Mindestlohnengesetz
NGG	Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten
NiedersachsenMetall	Verband der Metallindustriellen Niedersachsens

Nordmetall	Nordmetall – Verband der Metall- und Elektroindustrie
ÖDAG	Österreichisch-Deutsche Arbeitsgemeinschaft
ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund
OT	Ohne Tarifbindung
ÖTV	Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
PfalzMetall	Verband der Pfälzischen Metall- und Elektroindustrie
RVG	Reichsvereinsgesetz
SchliVO	Schlichtungsverordnung
SeeArbG	Seearbeitsgesetz
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
StBA	Statistisches Bundesamt
StGB	Strafgesetzbuch
Südwestmetall	Verband der Metall- und Elektroindustrie Baden-Württemberg
TEG	Tarifeinheitengesetz
TG	Tarifgemeinschaft
TRANSNET	Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands
TVG	Tarifvertragsgesetz
TVGDV	Verordnung zur Durchführung des Tarifvertragsgesetzes
TVVO	Verordnung über Tarifverträge, Arbeiter- und Angestelltenausschüsse und Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten
TzBfG	Teilzeit- und Befristungsgesetz
UFO	Unabhängige Flugbegleiter Organisation
USW	Unternehmensverband Südwest
UV Saar	Unternehmensverband Saarland
vbm	Verband der Bayerischen Metall- und Elektro-Industrie
VC	Vereinigung Cockpit
VDA	Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
VG	Verwaltungsgericht
VME Berlin und Brandenburg	Verband der Metall- und Elektroindustrie in Berlin und Brandenburg
VME Sachsen-Anhalt	Verband der Metall- und Elektroindustrie Sachsen-Anhalt
VMET	Verband der Metall- und Elektro-Industrie in Thüringen
VSME	Verband der Sächsischen Metall- und Elektroindustrie
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZAG	Zentralarbeitsgemeinschaft (Arbeitsgemeinschaft der industriellen und gewerkschaftlichen Arbeitgeber und Arbeitnehmer Deutschlands)
ZfA	Zentralamt für Arbeit

1. Hintergrund und Zielsetzung

Clemens Höpfner, Hagen Lesch, Helena Schneider, Sandra Vogel

Die Tarifaufonomie ist seit Jahrzehnten eine tragende Säule der Sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Tarifaufonomie bedeutet, dass Arbeitsentgelte und Arbeitsbedingungen im Wege der Selbstbestimmung durch die Tarifvertragsparteien geregelt werden – unbeeinflusst von Dritten, insbesondere dem Staat. Gewährleistet wird die Tarifaufonomie durch Art. 9 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG). Dieser Artikel garantiert neben der positiven und negativen Koalitionsfreiheit der einzelnen Arbeitgeber und Arbeitnehmer (individuelle Koalitionsfreiheit) auch den Bestand und die Betätigungsfreiheit der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerkoalitionen (kollektive Koalitionsfreiheit). Wichtigste Ausprägung der Betätigungsfreiheit ist der Abschluss von Tarifverträgen. Da die kollektive Koalitionsfreiheit jedoch lediglich eine Verstärkung der individuellen Koalitionsfreiheit darstellt,¹ ist die Tarifaufonomie zugleich auf die positive Koalitionsfreiheit der einzelnen verbandsangehörigen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zurückzuführen. Die Tarifaufonomie bedarf allerdings einer einfachgesetzlichen Ausgestaltung. Ihre rechtlichen Grundlagen sind im Tarifvertragsgesetz (TVG) geregelt, das im Jahr 1949 in Kraft getreten ist.

Die Grundzüge des Tarifvertragswesens in der Bundesrepublik Deutschland gehen auf die sog. Tarifvertragsverordnung, die Verordnung über Tarifverträge, Arbeiter- und Angestelltenausschüsse und Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten (TVVO) von 1918 aus der Weimarer Republik zurück, die es Arbeitgebern und Gewerkschaften gestattete, gemeinsam Lohn- und Arbeitsbedingungen in Kollektivverträgen zu regeln. Während sich dieses Vorgehen in der Weimarer Zeit noch schwierig gestalten sollte und der Staat häufig als Schlichter auftrat, verhandelten Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände Löhne und Arbeitsbedingungen nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland autonom – vorzugsweise in branchenweiten Vereinbarungen auf der überbetrieblichen Ebene. In einzelnen Branchen wie dem Energiesektor oder in der Nachrichtenübermittlung verhandelten einzelne Arbeitgeber mit den Gewerkschaften, sodass sich dort

¹ Vgl. ErfK/*Linsenmaier*, 21. Auflage, 2021, Art. 9 GG Rn. 39; NK-GA/*Hanau*, 2016, Art. 9 GG Rn. 13.

stärker Haustarifverträge etablieren konnten. Da bei branchenweiten Verhandlungen zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften vielfach der Pilotabschluss einer bestimmten Region von den anderen Regionen derselben Branche übernommen wurde, wurden Flächentarifverträge zum dominanten Regelungsinstrument. Die Dominanz von Flächentarifverträgen gilt auch heute noch, wenngleich deren Bindungskraft seit Mitte der 1980er Jahre abgenommen hat.

Die Tarifvertragsparteien haben ihre Funktion nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland zunächst weitgehend frei von staatlicher Einflussnahme ausüben können. Dabei schufen die Wirtschaftswunderjahre einen ausreichenden Verteilungsspielraum, vor dessen Hintergrund die Tarifvertragsparteien Kompromisse fanden, ohne die wirtschaftliche Dynamik zu gefährden. Die Politik hatte kaum Anlass, Kritik zu üben. Nach dieser Phase gab es aber – mit unterschiedlicher Intensität – immer wieder Versuche von Seiten der Politik, Einfluss auf die Tarifpolitik zu nehmen. So führte die erste große Nachkriegsrezession 1966/67 zu dem Versuch der Bundesregierung, die Tarifvertragsparteien in eine konzertierte Aktion der gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftssteuerung einzubinden. Dabei sollten Zugeständnisse der Tarifvertragsparteien im Rahmen eines Tauschgeschäfts honoriert werden. Dieser Versuch misslang. Es folgten die beiden Ölpreiskrisen der 1970er Jahre, durch die die Bonner Republik mit dem Problem der Stagflation konfrontiert wurde (steigende Inflation und gleichzeitig steigende Arbeitslosigkeit). Die Tarifautonomie befand sich zwar erstmals seit 1949 in schwierigem Fahrwasser; sie wurde aber nicht offen kritisiert oder gar in Frage gestellt. Die Politik entschloss sich vielmehr dazu, die steigende Arbeitslosigkeit über die sozialen Sicherungssysteme abzufedern.

Erst mit der in den 1980er Jahren einsetzenden Globalisierung, die den internationalen Wettbewerbsdruck auf die deutsche Volkswirtschaft erhöhte, geriet die Tarifautonomie in die Diskussion. Diese Diskussion intensivierte sich, als der Wirtschaftsboom nach der deutschen Wiedervereinigung 1992/93 auslief und die strukturellen Probleme der ostdeutschen Volkswirtschaft im Zuge des Transformationsprozesses nicht nur sichtbar wurden, sondern die Finanzierung der deutschen Einheit auch erhebliche Anpassungslasten für die westdeutsche Volkswirtschaft mit sich brachte. Die mit der Öffnung Mittel- und Osteuropas verbundenen neuen Möglichkeiten einer internationalen Arbeitsteilung führten dazu, dass die hohen deutschen Arbeitskosten für eine wachsende Anzahl an Unternehmen zu einem Wettbewerbsnachteil wurden. Einerseits verschärfte sich die Lohnkonkurrenz in inländischen lohnintensiven Branchen wie der Bauwirt-

schaft, andererseits verlagerten viele Unternehmen Standorte in das kostengünstigere Ausland, und immer weniger Unternehmen am heimischen Standort entschieden sich dazu, sich einer Tarifbindung zu unterziehen und Flächentarifverträge anzuwenden. Im Zuge dieser Entwicklung wurden die Tarifaufonomie und der sie prägende Flächentarifvertrag² zunächst im Rahmen der wissenschaftlichen Analyse und später auch im Rahmen der politischen Diskussion kritisch hinterfragt.

In den wissenschaftlichen Kontroversen wurde die These vertreten, eine dezentrale Organisation der Lohnfindung sei einer Regelung über Flächentarifverträge überlegen. Der Kronberger Kreis kritisierte das Verhalten der Tarifvertragsparteien und damit auch die Tarifaufonomie schon in den 1980er Jahren. In den 1990er Jahren folgten kritische Stellungnahmen der Deregulierungs- und Monopolkommission. Ein zentraler Streitpunkt der Debatte war die Öffnung des Flächentarifvertrags für betriebliche Bündnisse für Arbeit, bei denen die Betriebsparteien Lohnzugeständnisse der Belegschaft gegen Standort- und Beschäftigungszusagen des Unternehmens tauschten. Dabei wurde den Tarifvertragsparteien eine mangelnde Reformfähigkeit unterstellt.³

Auch in der politischen Diskussion wurde öffentlich Kritik am Verhalten der Tarifvertragsparteien geübt. Dabei gingen politische Stellungnahmen mitunter so weit, die Regelung von Arbeitsentgelten und Arbeitsbedingungen nicht länger überwiegend über Flächentarifverträge gestalten zu wollen. Stattdessen sollte die Betriebsautonomie gestärkt werden. In der parlamentarischen Debatte brachten die bürgerlichen Oppositionsparteien zu Beginn der 2000er Jahre Anträge im Deutschen Bundestag ein, das Tarifvertragssystem zu dezentralisieren und betriebliche Bündnisse für Arbeit zu erleichtern. Dabei wurde allerdings nicht die Tarifaufonomie insgesamt in Frage gestellt. Die beiden Regelungsebenen Branche und Betrieb sollten jedoch neu justiert werden. Ziel war, der Betriebsebene einen größeren Spielraum bei der Gestaltung von Arbeitsbedingungen einzuräumen. Neben diesen parlamentarischen Initiativen der Oppositionsparteien, die keine Mehrheit im Deutschen Bundestag fanden, gab es auch sehr kritische und zugespitzte öffentliche Stellungnahmen. Der damalige Präsident des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI), Michael Rogowski, bekannte im Oktober 2003: „Ich wünsche mir manchmal ein großes Lagerfeuer, um das Betriebsverfassungsgesetz und die Tarifverträge hineinzuworfen. Da-

² Die Begriffe Flächen- und Branchentarifvertrag werden im Folgenden synonym verwendet.

³ Vgl. *Berthold/Fehn*, Evolution von Lohnverhandlungssystemen, 1996, S. 57 ff.