



»Gerechtigkeit durch Tarifvertrag!«

Mehr als ein Promotionskolleg – von Andreas Bachmann*

In: *express* 7-8/2024

In zeitlicher Nähe zur Abschlussstagung im März 2024 wurde aus dem Forschungskolleg »Gerechtigkeit durch Tarifvertrag«¹ heraus ein »Aktionsplan für eine Rückkehr zu flächendeckender Tarifbindung« unter der Überschrift »Zukunft der Tarifautonomie« veröffentlicht.²

Die Ausgangslage erscheint nicht nur düster, sie ist es auch: Mitte der 1990er Jahre waren noch über 80 Prozent der Lohnabhängigen bei einem tarifgebundenen Unternehmen beschäftigt, zu Beginn der 2000er Jahre (nur) noch 68 Prozent und 2023 waren es mit 49 Prozent noch weniger.

Die jüngeren Entwicklungen wie ein leichtes Nettoplus in den Mitgliederbilanzen einiger Mitgliedsgewerkschaften (siehe *express* 2/2024, S. 4), lebhaftere Streikaktivitäten und durchaus erfolgreiche (aber auch sehr aufwändige) Organizing-Kampagnen, insbesondere für Haustarifverträge, können diesen Negativtrend nicht umkehren. Bestenfalls kann eine Haltelinie bei dem Verlust von Tarifbindung eingezogen werden. In der »Fläche« (Branchentarifverträge) gibt es keine Entwarnung.

Die jahrzehntelange Erosion der Tarifbindung hat nicht eine Ursache allein, es sind auch Dinge wie eine outsourcing-getriebene Betriebsweise der Unternehmen, die nur schwer von Gewerkschaften zu beeinflussen sind. Umso wichtiger ist es, Einfluss auf die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen der Tarifpolitik zu nehmen. Es ist unwahrscheinlich, dass die Gewerkschaften die Tarifvertragsreichweite und die Tarifautonomie allein durch eigene Aktivitäten wieder in die Spur bekommen. Bei Forderungen an den Gesetzgeber und die Politik ist allerdings das Risiko groß, dass der DGB und die Mitgliedsgewerkschaften sich in eine abwartende, passive Haltung begeben und hoffen, dass eine für die Gewerkschaften vorteilhafte Koalition im Parlament die Hindernisse abräumt.

Das Aktionsprogramm, das Johanna Wolf, Florian Rödl und Felix Syrovatka³ im Kontext des Kollegs »Gerechtigkeit durch Tarifvertrag« aufgeschrieben haben, ist hinsichtlich der eingeforderten rechtlichen und institutionellen Reformen state of the art und bündelt eine Vielzahl von älteren und aktuellen Diskussionen aus Arbeitsrecht und Tarifpolitik. Staatsfixiert ist das Aktionsprogramm durch die konzeptionell hinter dem Aktionsprogramm stehende wirtschaftsdemokratische Fundierung des Tarifvertragssystems im Forschungsprogramm eben nicht.

Aus dem DGB und den Mitgliedsgewerkschaften heraus ist es bisher nicht gelungen, eine kohärente Bündelung der Handlungsstränge für eine umfassende und robuste Geltung von Tarifverträgen als gemeinsames Projekt der deutschen Gewerkschaftsbewegung auf die Tages-

¹ Es handelt sich um ein von der Hans-Böckler-Stiftung gefördertes interdisziplinäres Projekt, in dem in rechts- und in sozialwissenschaftlicher Perspektive über die Fundierung der Tarifautonomie, über gesellschaftspolitische Implikationen des Tarifvertragssystems und unterschiedliche (arbeitsrechtliche) Problemstellungen im Streik- und Tarifrecht geforscht wird. <http://www.gerechtigkeitdurchtarifvertrag.de/>

² Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), Nr. 1/2024, S. 5-8.

³ Johanna Wolf und Florian Rödl sind Professor:innen für Rechtswissenschaften in Osnabrück und Berlin (FU). Felix Syrovatka ist Sozialwissenschaftler und der wissenschaftliche Koordinator des Kollegs.

ordnung zu bringen. Im Mittelpunkt der Überlegungen und der Forderungen stehen immer wieder Tariftreueregulungen auf Bundes- und Landesebene bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Diese Forderungen sind nicht verkehrt, ihre Schwäche liegt darin, dass hier die dauerhafte Tarifbindung nur sehr mittelbar angesprochen wird. Im Kern geht es bei den »Tariftreugesetzen« darum, dass Beschäftigte bei der Erfüllung und Abarbeitung öffentlicher Aufträge (und auch nur für diesen Zeitraum) unter dem Schutzschirm ausgewählter Mindestarbeitsbedingungen⁴ arbeiten.

Die Vorschläge von Johanna Wolf, Florian Rödl und Felix Syrovatka zur Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen des Tarifsystems bringen mehr Klarheit und Stringenz in die gewerkschaftliche Diskussion zur Sicherung von Tarifbindung.

Ohne Ende Tarifvertrag

Im ersten Handlungsstrang geht es darum, durch Änderungen vor allem im Tarifvertragsgesetz die Kontinuität (der zwingenden Wirkung) von bestehenden Tarifverträgen in allen Konstellationen wie z.B. Betriebsübergängen, Verbandsaustritt u.a. lückenlos in zeitlicher und sachlicher Hinsicht zu sichern. Auch neu begründete Arbeitsverhältnisse würden dann von der Nachwirkung erfasst und es gilt der Grundsatz, dass die Wirkung eines Tarifvertrags nur durch einen neuen Tarifvertrag abgelöst werden kann.

Der zweite Hebel in dem Aktionsprogramm soll die OT-Mitgliedschaft (also eine Verbandsmitgliedschaft ohne Tarifbindung) von Unternehmen/ Arbeitgebern in Verbänden so gut wie unmöglich machen. Denn jetzt scheitern manche Flächentarifverträge daran, dass den Gewerkschaften keine verhandlungsbereiten Arbeitgeberverbände (mehr) gegenüberstehen. Durchsetzbar im Streik sind dann nur Haustarifverträge mit all den Folgeproblemen und nur mit beträchtlichem Mitteleinsatz. Mit der Per-se-Tariffähigkeit jeder Vereinigung von Arbeitgebern, ohne die Möglichkeit einer OT-Mitgliedschaft und der nicht ausschließbaren Tariffähigkeit von Handwerksinnungen gibt es dann meistens immer einen Verband zum Verhandeln und Streiten. In diesem Paket steht also die Priorisierung und Stärkung des Flächentarifvertrags als Normalfall der Tarifbindung im Fokus.

Das dritte Paket regelt »Organisierungsanreize« für Lohnabhängige und Arbeitgeber. Zwei Initiativen aus diesem Paket sollen hier näher beschrieben werden: Das Arbeitsrecht kennt die Tarifdispositivität⁵ einzelner gesetzlicher Bestimmungen zu Arbeitsverhältnissen. Künftig wäre das exklusiv nur noch für Flächentarifverträge möglich.

Die Vereinbarung von effektiven Mitgliedervorteilen und Spannenklauseln⁶ soll erleichtert werden. Es handelt sich um eine gewollte Ungleichbehandlung, diese darf sich aber nicht uferlos entfalten. Die Ungleichbehandlung hat den legitimen Zweck, Organisationsanreize zu schaffen, um die Koalitionen der Lohnabhängigen zu stabilisieren. Ohne handlungsfähige Koalitionen läuft die aus der Verfassung heraus konstituierte Tarifautonomie ins Leere.

Das vierte Paket sortiert den Rechtscharakter und die Durchsetzung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen neu.

Zum einen soll es sich künftig bei der Allgemeinverbindlichkeit um die normale zwingende Wirkung des Tarifvertrages und nicht nur um die begrenzte Anwendung von tarifvertraglichen Normen in Außenseiterbetrieben handeln.

Zum anderen sollen die materiellen und prozeduralen Hürden für die Allgemeinverbindlichkeit gesenkt werden. Der Deckungsgrad des Referenztarifvertrages muss nicht mehr »überwiegend«⁷ sein. Es genügt die »hinreichende Bedeutung« des Referenztarifvertrages und

⁴ Vollständige Tarifverträge, inklusive der komplexen Manteltarifbestimmungen, sind weitreichender als einzelne Mindestarbeitsbedingungen in der sog. »Tariftreue«.

⁵ Abweichungen von der gesetzlichen Norm (in diesen wenigen Ausnahmefällen) gehen nur über einen Tarifvertrag. Es gibt eine kritische Debatte darüber, ob es überhaupt zielführend ist, dass Tarifvertragsklauseln gesetzliche Schutznormen unterschreiten dürfen. Klar ist aber, dass durch abweichende Tarifverträge der Schutzzweck, der Kern der gesetzlichen Norm, nicht ausgehebelt werden darf.

⁶ Mitgliedervorteile können z.B. mehr Urlaub oder höhere Sonderzahlungen sein.

⁷ Im Zweifel und in der Praxis heißt das: Mehr als 50 Prozent der Arbeitsverhältnisse müssen von dem Referenztarifvertrag erfasst sein. Bei der »hinreichenden« Bedeutung sind lediglich völlig unbedeutende Tarifverträge, die nur »auf dem Papier stehen«, aus dem Rennen.

wenn es Tarifikollisionen gibt, wird der Tarifvertrag mit dem größeren Gewicht die Blaupause der Allgemeinverbindlichkeit.

Außerdem wird das Stör- und Blockadepotential der Arbeitgeberseite im Tarifausschuss begrenzt, da es schon einen Unterschied macht, wenn – wie im bestehenden Recht – das förmliche Einvernehmen aller im Tarifausschuss vorausgesetzt wird oder wenn (so wie im Reformmodell) auf einen ausdrücklichen Widerspruch abgestellt wird.

Warum sollten Parlament und Regierung auf dieses Aktionsprogramm eingehen?

So ohne weiteres mehrheitsfähig scheint das alles im deutschen Bundestag nicht zu sein, das ist schon richtig.

Aber es gibt eine Dynamik in diesem Prozess, die nicht nur (von innen) aus der gesellschaftlichen Auseinandersetzung um gute Arbeitsbedingungen und faire Löhne, sondern zusätzlich von außen kommt. Die Mindestlohnrichtlinie der EU fordert, dass mindestens 80 Prozent der Lohnarbeitsverhältnisse von Tarifverträgen erfasst sein müssen. Wird in einem Mitgliedsstaat dieser Wert unterschritten – das ist in Deutschland aber so was von der Fall – muss das Mitgliedsland geeignete Aktionsprogramme auf- und vorlegen, damit die Tarifbindung erhöht wird.

Diese soziale Regulierung ist in dieser Klarheit und Tendenz neu für den EU-Integrationsansatz. Es wäre eine eigene Diskussion und Untersuchung wert, welche sozialen Kämpfe in Europa und welche Legitimationsdefizite im herrschenden europäischen Integrationsmodell zu dieser positiven (und überraschenden) Initiative geführt haben.

Gerechtigkeit durch Tarifvertrag, Tarifbürgerschaft und Wirtschaftsdemokratie

Der besondere politische Charme des Programms »Gerechtigkeit durch Tarifvertrag« besteht nicht in erster Linie darin, kluge Reformvorschläge zum Tarifvertragsgesetz etc. zu machen, sondern in dem wirtschaftsdemokratischen Spirit, wie dort Tarifautonomie verstanden wird. Dadurch wird auch klar, dass das Aktionsprogramm kein schlichter Appell an Staat und Gesetzgeber ist, der dann alles herrichten soll.

Gegen die herrschende Meinung und gegen auch manche Missverständnisse in Gewerkschaftskreisen machen die Akteur:innen des Kollegs klar, dass systemisch und rechtshistorisch Tarifverträge so angelegt sind, dass sie eben nicht nur für Gewerkschaftsmitglieder, sondern für alle Lohnarbeitsverhältnisse in ihrem sachlichen bzw. betrieblichen Geltungsbereich wirken.

Anders kann auch eine die Konkurrenz der Lohnabhängigen untereinander begrenzende Wirkung des Tarifvertrags nur schlecht funktionieren.

Missverständnisse über die Geltungsreichweite der Tarifnormen und den politischen Umgang damit gibt es auch in Gewerkschaftskreisen. Die IG BCE hat vor einiger Zeit über die partiellen Mitgliedervorteile hinaus eine exklusive Anwendung von Tarifverträgen nur für Mitglieder ins Gespräch gebracht (*taz*, 31. Juli 2023). Das ist angesichts der Konfliktlage mit Unternehmern und konservativ-liberalen Juristen keine gute Idee. Die meisten Unternehmer:innen, die Konservativen, die Liberalen und viele Jurist:innen besprechen die allgemeine Geltung von Tarifnormen (über den Kreis der Mitglieder hinaus) als systemwidrige Ausnahmefälle, die rechtlich einen besonderen Legitimationsbedarf haben. Anlässlich der Auseinandersetzungen um Tariftreue und Allgemeinverbindlichkeit kommt es zudem immer wieder zu juristischem Streit über die Zulässigkeit dieser Reichweite von Tarifnormen.

Ganz anders »Gerechtigkeit durch Tarifvertrag«: Die verbindlichen Tarifnormen für alle Arbeitsverhältnisse sind zwar inhaltlich bestimmt von den Mitgliedern der (demokratisch verfassten) Gewerkschaft, gelten aber als Rechtsnormen⁸ für alle Arbeitsverhältnisse. Das Ver-

⁸ Von »Rechtsnormen« spricht ausdrücklich auch das Tarifvertragsgesetz. Diese Rechtsnormen sind wertgleich mit den parlamentarischen Gesetzen, und die gelten bekanntlich für alle Bürger:innen. Die Regelung im Tarifvertragsgesetz, wo in § 3 (1) bei der Tarifgebundenheit von Mitgliedern die Rede ist, hält Florian Rödl für eine »rhetorische« Formel, weil in Wirklichkeit im Standardfall durch arbeitsvertragliche Bezugnahme der Tarifvertrag für alle wirkt. Florian Rödl sieht eine Wertung im Gesetz gegen »Trittbrettfahrerei« und eine im Gesetz gebilligte Differenzierung (Mitgliedervorteil) als Organisierungshilfe.

verständnis der allgemeinen Geltung von Mindestbedingungen für Vergütungen findet sich in vielen zivilrechtlichen Bestimmungen. Die allgemeine Geltung von Tarifnormen ist kein Fremdkörper im bürgerlichen Recht.

Die Souveränität, Mindestarbeitsbedingungen für alle betroffenen Arbeitsverhältnisse als zwingende Rechtsnormen auszurollen, das steht für Tarifautonomie und das ergibt sich unmittelbar aus der verfassungsrechtlich abgesicherten Koalitionsfreiheit.

Soziale Bürger:innenrechte der Lohnabhängigen in einem demokratisch und sozialstaatlich eingehegten Kapitalismus wurden in einem anderen Zusammenhang als industrial citizenship⁹ bezeichnet. Ein Aspekt davon ist die »Tarifbürgerschaft«, von dem im Kolleg »Gerechtigkeit durch Tarifvertrag« gesprochen wird. Das Kapital kann in dieser Konstellation nicht allein über die Arbeitsbedingungen einschließlich des Lohns bestimmen. Das ist die wirtschaftsdemokratische Dimension des Tarifsystems. Effektiven Einfluss kann es ohne Streik und die Möglichkeit des Streiks nicht geben. Insofern ist die Garantie des Streikrechts eine der Voraussetzungen der Tarifbürgerschaft.

** Andreas Bachmann ist Mitglied der express-Redaktion, lebt und arbeitet in Hamburg.*

Literatur:

Florian Rödl (2022): Gerechtigkeit durch Tarifvertrag« – ein Forschungsprogramm. In: Soziales Recht, Jg. 12, Nr. 6, S. 216-225

*express im Netz und Bezug unter: www.express-afp.info
Email: express-afp@online.de*

express / AFP e.V., Niddastraße 64, VH, 4. OG, 60329 Frankfurt a.M.

Bankverbindung für Spenden und Zahlungen:
AFP, Sparda-Bank Hessen eG, IBAN: DE28 5009 0500 0003 9500 37, BIC: GENODEF1S12

⁹ Dieser Begriff (industrielle Bürgerschaft) geht auf den englischen Soziologen Thomas H. Marshall zurück.