21. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Ausschussdrucksache 21(11)140
vom 29. Oktober 2026

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Felix Hartmann

Öffentliche Anhörung

a) Unterrichtung durch die Bundesregierung
Nationaler Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen in Deutschland nach Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 der EU-Mindestlohn-Richtlinie
BT-Drucksache 21/7700

b) Antrag der Fraktion Die Linke
Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne für alle
BT-Drucksache 21/585

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Prof. Dr. Felix Hartmann, LL.M. (Harvard)

Fachbereich Rechtswissenschaft
Institut für Arbeitsrecht

FREIE UNIVERSITÄT BERLIN

Stellungnahme

zur Unterrichtung durch die Bundesregierung
„Nationaler Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen in Deutschland nach Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 der EU-Mindestlohn-Richtlinie“
(BT-Drs. 21/7700)

sowie zum Antrag der Fraktion Die Linke
„Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne für alle“
(BT-Drs. 21/585)

Kernaussagen im Überblick

Mindestlohn-Richtlinie: Die 80 %-Zielgröße der Mindestlohn-Richtlinie ist nach der Rechtsprechung des EuGH nicht verbindlich. Sie setzt außerdem einen Fehlanreiz, weil sie nur darauf abstellt, *für wie viele* Arbeitnehmer ein Tarifvertrag „gilt“, nicht aber, *warum* er gilt. Die Quote lässt sich durch staatlich angeordnete Tarifgeltung viel leichter erreichen als durch die Stärkung der Sozialpartner. Der Gesetzgeber sollte diesem Anreiz widerstehen.

Maßstab: Die deutsche Tarifautonomie ist mitgliedschaftlich strukturiert. Zu begrüßen sind daher Maßnahmen, die Beitrittsanreize setzen, ohne Zwang auszuüben. Abzulehnen sind hingegen Maßnahmen, die Tarifgeltung gegen den Willen der Betroffenen herbeiführen, weil sie die Beitrittsanreize mindern und die mitgliedschaftliche Basis der Verbände schwächen.

Aktionsplan der Bundesregierung:

- Die steuerliche Förderung von Gewerkschaftsbeiträgen ist zu begrüßen, weil sie einen – wenn auch eher geringen – Beitrittsanreiz schafft und die Ungleichbehandlung mit Blick auf Art. 9 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich zu rechtfertigen ist.
- Ein digitales Zugangsrecht für Gewerkschaften ist zu grundsätzlich begrüßen, weil virtuelle Betriebsstrukturen die persönliche Ansprache erschweren und der Arbeitgeber diese Strukturen verantwortet. Die Grundrechte aller Beteiligten sind dabei zu wahren.
- Das Bundestariftreuegesetz und die Privilegien in staatlichen Förderprogrammen sind abzulehnen, weil der Staat hier seine Nachfragemacht bzw. seine Entscheidungsbefugnisse für einen Tarifzwang einsetzt und der Unterschied zur Tarifnormerstreckung nur graduell ist. Das Bundestariftreuegesetz ist unions- und verfassungswidrig.
- Die erwogenen Änderungen im Arbeitszeitrecht setzen kaum Beitrittsanreize, weil auch nicht tarifgebundene Arbeitgeber die Abweichungen übernehmen können. Strengere Modelle wären allerdings verfassungsrechtlich bedenklich, weil sie die Koalitions- und Vertragsfreiheit sowie den Gleichheitssatz verletzen.

Antrag der Fraktion Die Linke:

- Die Stärkung der Nachbindung ist abzulehnen, weil sie Erwerber u.U. dauerhaft an fremde Tarifverträge binden würde und deshalb verfassungsrechtlich bedenklich ist. Zudem mindert sie den Anreiz, überhaupt eine Tarifbindung einzugehen. Erwägenswert ist im Gegenteil eine zeitliche Begrenzung der Nachbindung, um die Hürden für einen Verbandsbeitritt zu senken.
- Ein einseitiges Antragsrecht bei der Allgemeinverbindlicherklärung ist abzulehnen, weil diese Erklärung auch die Beitrittsanreize mindert. Das gemeinsame Antragserfordernis schützt die Verbandsinteressen und ist wohl sogar verfassungsrechtlich geboten.
- Ein Verbot der OT-Mitgliedschaft (Mitgliedschaft ohne Tarifbindung) ist abzulehnen, weil es in die Satzungsautonomie der Verbände eingriffe und verfassungswidrig wäre. Zudem hält diese Mitgliedschaftsform Arbeitgeber auch dann noch im Verband, wenn sie sich gegen eine Tarifbindung entschieden haben.

Ausblick: Das Grundproblem des mitgliedschaftsbezogenen Tarifsystems ist weiterhin ungelöst: Außenseiter-Arbeitnehmer haben beitragslos Anteil an der gewerkschaftlichen Marktmacht, weil Arbeitgeber ihnen regelmäßig die tariflichen Bedingungen gewähren. Hier ist vor allem die Arbeitsrechtswissenschaft gefordert, neue Lösungen zu entwickeln.

I. Vorgaben der Mindestlohn-Richtlinie zum Aktionsplan aus deutscher Sicht

Art. 4 Abs. 2 Satz 2 RL (EU) 2022/2041 sieht vor, dass EU-Mitgliedstaaten mit einer „tarifvertraglichen Abdeckung“[1] von weniger als 80 % einen Aktionsplan zur Erhöhung dieser Quote aufstellen müssen. Um die Bedenken wegen der EU-Kompetenz zu zerstreuen, hat der EuGH die Planvorgaben sehr weich verstanden: Danach begründet eine Unterschreitung der 80 %-Quote für sich genommen keinen Verstoß gegen EU-Recht. Zudem sind die Mitgliedstaaten auch nicht verpflichtet, einen höheren gewerkschaftlichen Organisationsgrad durchzusetzen oder die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen herzustellen[2]. Schließlich betont der EuGH das weite Ermessen der Sozialpartner.[3]

Deutschland sollte die Planvorgaben der Richtlinie nicht ernster nehmen, als es der EuGH tut. Denn unabhängig von der Kompetenzfrage sind diese Richtlinienvorgaben rechtspolitisch verfehlt: Vor dem Hintergrund der erheblichen Unterschiede zwischen den mitgliedstaatlichen Tarifsystemen[4] erscheint die Zielgröße von 80 % willkürlich. Zudem greift es generell zu kurz, wenn der Unionsgesetzgeber lediglich darauf achtet, für welche Quote von Arbeitnehmern „ein Tarifvertrag gilt“ (Art. 3 Nr. 5 RL (EU) 2022/2041).[5] Die mangelnde Differenzierung nach Geltungsgründen setzt einen gefährlichen Fehlanreiz für den nationalen Gesetzgeber: Eine Annäherung an die 80 %-Quote ist vergleichsweise leicht und zuverlässig zu erreichen mit einer staatlichen Anordnung von Tarifgeltung *erga omnes*, also gegenüber sämtlichen Arbeitsvertragsparteien im Anwendungsbereich. Wesentlich steiniger und ungewisser in den Erfolgsaussichten ist der Weg, die kollektivautonomen Akteure der Sozialpartnerschaft zu stärken.[6]

---

[1] Zur Bedeutung dieses Begriffs aus Sicht des deutschen Rechts *Franzen*, in: Franzen/Gallner/Oetker, Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, 5. Aufl. 2024, Art. 3 RL 2022/2041 Rn. 6 ff.

[2] Vgl. auch Art. 1 Abs. 4 S. 2 lit. b RL (EU) 2022/2041.

[3] Zu alledem EuGH 11.11.2025 – C-19/23 – Dänemark/Parlament und Rat, NJW 2026, 369 Rn. 80 ff.

[4] Dies gilt vor allem für die Bindungswirkung gegenüber sog. Außenseitern; vgl. für einen knappen Überblick *Hartmann*, Negative Tarifvertragsfreiheit im deutschen und europäischen Arbeitsrecht, 2014, S. 385 ff.

[5] Im Übrigen kann es nicht überzeugen, wenn der Unionsgesetzgeber für die 80 %-Marke auf die Geltung „eines“ (also: irgendeines) Tarifvertrags abstellt (anders offenbar das Verständnis der Bundesregierung, BT-Drucks. 21/7700, S. 3). Wenn sich die tarifvertragliche Abdeckung selbst mit einem Tarifvertrag über unbedeutende Nebenpunkte bewirken lässt, sind die Vorgaben der Mindestlohn-Richtlinie letztlich nicht hinreichend an einer substantiellen Verbesserung der Arbeitsbedingungen orientiert.

[6] Zutreffend *Giesen*, NZA 2026, 77, 82.

Der genannte Fehlanreiz durch die Mindestlohn-Richtlinie ist gerade für die deutsche Tarifautonomie besonders gravierend. Deren Grundidee liegt nach heute überwiegendem Verständnis darin, einen Rahmen für die kollektivautonome Selbstbestimmung zur Verfügung zu stellen. Dieser Konzeption entspricht es, wenn einer tariflichen Bindung gerade und nur diejenigen unterliegen, die sich dafür aus freien Stücken entschieden haben.[7] Gesetzgeberische Maßnahmen, die rein ergebnisorientiert darauf abzielen, die „Geltung“ von Tarifverträgen irgendwie und notfalls auch gegen den Willen der Betroffenen zu bewerkstelligen, widersprechen diesem Grundgedanken.

Selbst wenn man für die tarifvertragliche Abdeckung die Geltung aufgrund arbeitsvertraglicher Bezugnahme ausreichen lässt,[8] verfehlt Deutschland die 80 %-Marke nach allgemeiner Einschätzung derzeit deutlich.[9] Ohne einen radikalen Systemwechsel und eine Abkehr von der mitgliedschaftsbezogenen Tarifgeltung erscheint eine solche Quote auch kaum erreichbar.[10] Wie gesehen, hindert die Mindestlohn-Richtlinie mit ihrer weichen Zielvorgabe den deutschen Gesetzgeber aber nicht daran, sich auf eine systemkonforme Weiterentwicklung des nationalen Tarifrechts zu konzentrieren.

Angesichts der dramatisch gesunkenen Tarifbindung in Deutschland[11] ist es allerdings zu begrüßen, dass eine intensive Diskussion über mögliche Maßnahmen zur Stärkung der Tarifautonomie in Gang gekommen ist. Denn ungeachtet der derzeitigen Herausforderungen bestehen keine Anzeichen dafür, dass sich die Grundidee der Tarifautonomie überlebt hätte.[12]

II. Gefahr der Schwächung der Tarifautonomie durch vermeintliche Fördermaßnahmen

Die Idee, der Tarifautonomie mittels gesetzlicher Maßnahmen unter die Arme zu greifen, ist keineswegs neu. Allerdings haben sich in der Vergangenheit entsprechende Projekte nicht nur als wenig wirksam, sondern sogar als kontraproduktiv erwiesen. Wenn das Tarifautonomiestärkungsgesetz (TASG) aus dem Jahr 2014 in der Literatur verbreitet als „Tarifautonomieschwächungsgesetz“ bezeichnet wird,[13] sollte dies Anlass genug für den Gesetzgeber sein, die bisherige Strategie zu überdenken. Das TASG stärkte mit der Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns und mit erleichterten Voraussetzungen für die Tarifnormerstreckung in erster Linie den staatlichen Einfluss auf die Festsetzung der Arbeitsbedingungen.[14] Hinzu kommt, dass die intensive Regelungstätigkeit des Gesetzgebers zum Schutz von Arbeitnehmerinteressen die Betätigungsfelder für die Sozialpartner ohnehin immer weiter einschränkt. Staatliche und kollektivautonome Regelung stehen in einem Konkurrenzverhältnis, in dem die Sozialpartner regelmäßig das Nachsehen haben.[15] Diese Tendenz wird durch den unionsrechtlichen Zugriff auf die Tarifautonomie mittels Vorgaben zur Entgeltgleichheit noch weiter befördert.[16]

Kontraproduktiv sind diese Entwicklungen, weil die zunehmende Verstaatlichung der Arbeitsbedingungen ein Engagement für die kollektivautonome Selbstgestaltung weniger attraktiv macht. Wenn Tarifinhalte aufgrund staatlicher Anordnung auch für an sich tariffreie Arbeitsverhältnisse Anwendung

---

[7] Näher *Hartmann*, Negative Tarifvertragsfreiheit im deutschen und europäischen Arbeitsrecht, 2014, S. 211 und öfter.

[8] So die ganz überwiegende Auffassung; siehe nur *Franzen*, in: Franzen/Gallner/Oetker, Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, 5. Aufl. 2024, Art. 3 RL 2022/2041 Rn. 7 m.w.N.; anders aber *Ahmed/Streuter*, AuR 2024, 281, 282 f.

[9] Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, WD 6-3000-057/22, S. 4; *Seiwerth*, NZA 2025, 137, 137 f.

[10] Ähnlich *Greiner*, jM 2022, 461, 468.

[11] Zum IAB-Betriebspanel 2024 *Kohaut/Hohendanner*, WSI-Mitteilungen 2025, 297 ff.

[12] Vgl. allerdings zur Tarifautonomie als „Rechtsinstitut auf Abruf“ *E. Picker*, Tarifautonomie in der deutschen Arbeitsverfassung, 2000, S. 53; demgegenüber zur „Daueraufgabe“ der Tarifautonomie *Seiwerth*, NZA 2025, 137, 138.

[13] *Forst*, RdA 2015, 25, 26; *Henssler*, RdA 2015, 43; der Sache nach auch *Junker*, ZFA 2016, 81, 90 f.; *Lobinger*, JZ 2014, 810, 812 f.; *Löwisch/Rieble*, TVG, 4. Aufl. 2017, § 5 Rn. 9.

[14] Eingehend *Lobinger*, JZ 2014, 810 ff.

[15] *Giesen*, NZA 2026, 77, 77 f.

[16] Auch dazu im vorliegenden Zusammenhang *Giesen*, NZA 2026, 77, 82 ff. sowie demnächst *Hartmann*, in: Giesen/Junker/Rieble (Hrsg.), Europäische Entgelttransparenz als Gefahr für Tarifautonomie, 2026, S. 75 ff. (vorab abrufbar unter https://cms-cdn.lmu.de/media/03-jura/zaar/verlag/sr_57_hartmann.pdf).

finden, setzt dies einen Negativanreiz zum Gewerkschaftsbeitritt.[17] Insgesamt ist die staatliche Tarifpolitik längst in einen Teufelskreis geraten: Die Maßnahmen zur Durchsetzung von Tarifverträgen schwächen die kollektivautonome Regelungstätigkeit der Sozialpartner, was wiederum den Anlass zu weiteren staatlichen Stützungsmaßnahmen gibt.

III. Bewertung der Ansätze im Aktionsplan und im Antrag der Fraktion Die Linke

Die Ansätze zur Stärkung der Tarifbindung im Aktionsplan der Bundesregierung und im Antrag der Fraktion Die Linke sind in erster Linie anhand folgender Leitfrage zu bewerten: Sind die Vorschläge geeignet, die mitgliedschaftliche Grundlage der Tarifautonomie zu stärken? Vorzugswürdig sind Maßnahmen, die Negativanreize gegen einen Verbandsbeitritt beseitigen und positive Anreize für die Mitgliedschaft setzen. Dabei gilt es die Grundrechte der Beteiligten zu wahren.

1. Rückblick auf bereits umgesetzte Maßnahmen aus dem Aktionsplan

Aus der genannten Perspektive hinterlassen die bereits umgesetzten Maßnahmen aus dem Aktionsplan der Bundesregierung einen gemischten Eindruck:

- Das ***Bundestariftreuegesetz (BTTG)*** zielt zwar vordergründig darauf ab, für Unternehmen einen Anreiz zur Verbandsmitgliedschaft zu setzen, weil nur Bietern nur bei Tarifanwendung die Teilnahme an den erfassten Vergabeverfahren des Bundes offensteht.[18] Jedoch ist der Unterschied zwischen einem staatlichen Tariftreueverlangen und einer Tarifnormerstreckung eher graduell als prinzipiell. Gegen das BTTG bestehen erhebliche unions- und verfassungsrechtliche Bedenken, die an anderer Stelle ausführlich niedergelegt wurden.[19] Ausweitungen, wie sie die Fraktion Die Linke fordert, kommen deshalb keinesfalls in Betracht.

- Die ***steuerlichen Anreize für eine Gewerkschaftsmitgliedschaft*** nach § 9a S. 3 EStG sind hingegen grundsätzlich zu begrüßen, wenngleich die Wirkung begrenzt sein dürfte. Die Herausnahme der Gewerkschaftsbeiträge aus dem Werbungskosten-Pauschbetrag begründet zwar eine rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung gegenüber anderen Beiträgen zu Berufsverbänden i.S.d. § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 EStG. Dies lässt sich mit Blick auf die Bedeutung des Art. 9 Abs. 3 GG aber rechtfertigen.[20] Gleiches gilt für die überschaubare Einbuße an staatlicher Neutralität.[21]

- Fragwürdig sind die ***Privilegien im Rahmen staatlicher Förderprogramme*** (z.B. Qualifikationsgeld, Klimaschutzverträge) ***und sonstigen Vorteile*** (z.B. Zugang zu kurzzeitiger kontingentierter Beschäftigung). Mit Blick auf die angestrebte Anreizwirkung ist bereits fraglich, wieso neben echter Tarifbindung teilweise auch die Allgemeinverbindlicherklärung oder der Abschluss einer Betriebsvereinbarung ausreichen soll. Im Übrigen besteht eine strukturelle Parallele zur Tariftreue: Während der Staat dort seine Nachfragemacht instrumentalisiert, nutzt er hier seine Befugnisse bei Verteilungs- und Genehmigungsentscheidungen.

2. Bewertung offener Maßnahmen aus dem Aktionsplan

Die noch nicht umgesetzten Maßnahmen aus dem Aktionsplan sind differenziert zu bewerten.

- Die gesetzliche Regelung eines ***digitalen Zugangsrechts für Gewerkschaften*** ist grundsätzlich zu begrüßen. Virtuelle Betriebsstrukturen und moderne Arbeitsformen erschweren den Gewerkschaften die persönliche Ansprache der Beschäftigten. Darin liegt eine Verschiebung der

[17] *Hartmann*, ZFA 2020, 152, 164; *Höpfner*, ZFA 2019, 108, 162.

[18] Vgl. die Gesetzesbegründung BT-Drs. 21/1941, S. 20.

[19] *Hartmann*, ZFA 2023, 510, 517 ff., 528 ff.

[20] Grundlegend *Franzen*, Stärkung der Tarifautonomie durch Anreize zum Verbandsbeitritt, 2018, S. 36 f.; außerdem *Chr. Schmidt*, DStR 2026, 441, 445 f.; *Waltermann*, ZFA 2020, 211, 227.

[21] *Franzen*, Stärkung der Tarifautonomie durch Anreize zum Verbandsbeitritt, 2018, S. 60 f.; *Waltermann*, ZFA 2020, 211, 226 f.

Gewichte zu Lasten der Arbeitnehmerseite, was schon deshalb nicht ohne Ausgleich hinzunehmen ist, weil die Arbeitgeberseite die genannten Rahmenbedingungen unternehmerisch verantwortet.

Ein gesetzgeberisches Tätigwerden ist sinnvoll, obwohl sich insoweit ein Betätigungsfeld für die Sozialpartner entwickelt hat. Nicht nur deren Grundrechte, sondern auch die Grundrechte der Beschäftigten sind zu wahren. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, die konfligierenden Positionen bei der Ausgestaltung der Koalitionsfreiheit nach Art. 9 Abs. 3 GG zum Ausgleich zu bringen. Dabei müssten die Vorgaben aus der BAG-Entscheidung vom 28.1.2025[22] berücksichtigt werden. Der 1. Senat hat darin eingehend die Grundrechte sämtlicher Beteiligter gewürdigt. Im Vergleich zur bisherigen Rechtsprechung akzentuiert das Urteil vor allem das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Arbeitnehmer und die Rechte aus der DSGVO.[23] Zugleich sind die Grundrechte des Arbeitgebers zu wahren, insbesondere die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG.

Die gesetzliche Ausgestaltung sollte bewirken, dass *im Ergebnis* die in der analogen Arbeitswelt bestehenden Kontaktmöglichkeiten für den digitalen Raum nachgebildet werden. Der Gewerkschaft könnte neben einem digitalen Schwarzen Brett im Intranet auch eine Verteileradresse für E-Mails an alle Beschäftigten zur Verfügung gestellt werden. Richtig ist sicherlich, dass Störungen während der Arbeitszeit möglichst zu minimieren sind.[24] Wenn die Gewerkschaften auf Ressourcen der Arbeitgeberin zurückgreifen müssen, ist dies aber nicht von vornherein abzulehnen. Auch kann es nicht auf die Abgrenzung zwischen einem Tun oder Dulden der Arbeitgeberin ankommen.[25] Bei der Abwägung der konfligierenden Grundrechtspositionen ist zu berücksichtigen, dass die Arbeitgeberin für die Betriebsstrukturen und die Arbeitsformen verantwortlich ist.

- Was mögliche ***Änderungen im Arbeitszeitrecht*** anbelangt, bleibt der Aktionsplan äußerst vage. Es heißt dort, die Regelungen könnten „je nach konkreter Ausgestaltung dazu beitragen, das Tarifvertragssystem zu stärken“.[26] Gemeint sind wohl tarifdispositive Vorschriften, die einen Anreiz zur Tarifbindung setzen sollen. Hierzu haben sich mehrere Regelungstechniken etabliert, die nicht nur unterschiedlich starke Anreizwirkungen auslösen, sondern auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht differenziert zu betrachten sind.

  Im Referentenentwurf zur ArbZG-Reform vom Juni 2026 ist u.a. die Möglichkeit vorgesehen, in einem Tarifvertrag oder auf Grund eines Tarifvertrags in einer Betriebs- oder Dienstvereinbarung anstelle der werktäglichen eine wöchentliche Höchstarbeitszeit zu vereinbaren (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 lit. c ArbZG-RefE). Wie jegliches tarifdispositive Recht entfaltet zwar auch dies eine Anreizwirkung für den Abschluss von Tarifverträgen. Relevante Beitrittsanreize gehen von einem solchen Regelungsszenario jedoch nicht aus, wenn tariffreie Arbeitgeberinnen die Abweichungen durch Betriebs- oder Dienstvereinbarung bzw. durch Arbeitsvertrag übernehmen können (§ 7 Abs. 3 ArbZG). Entsprechendes gilt für tarifliche Flexibilisierungen bei der Arbeitszeiterfassung, die tariffreie Arbeitgeber ebenfalls übernehmen können sollen (§ 16 Abs. 7 ArbZG-RefE). Allenfalls führt dies zu einer Erhöhung der tarifvertraglichen Abdeckung im Sinne der Mindestlohn-Richtlinie z.B. durch Bezugnahmeklauseln.[27]

  In der Literatur werden weitergehende Modelle diskutiert, die zwar einen teils starken Beitrittsdruck entfalten, dafür aber erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken hervorrufen. Zu nennen ist zunächst die bereits etablierte Regelungstechnik einer „exklusiven

[22] BAG 28.1.2025 – 1 AZR 33/24, NZA 2025, 1106.

[23] Dazu *Meyer/Urban/Kaufmann*, RdA 2026, 227, 229.

[24] Dazu *Benecke*, RdA 2026, 46, 51.

[25] So auch BAG 28.1.2025 – 1 AZR 33/24, NZA 2025, 1106 Rn. 77; anders *Stoffels*, ZFA 2023, 561, 583.

[26] BT-Drs. 21/7700, S. 7.

[27] Auch insoweit zurückhaltend *C. Schubert*, RdA 2025, 70, 74.

Tarifdispositivität“[28], die eine arbeitsvertragliche Bezugnahme ausschließt (vgl. etwa § 9a Abs. 6 TzBfG aus dem Recht der Brückenteilzeit). Zu nennen ist weiterhin der Vorschlag eines „organisationsgebundenen Regelungsmodells“. Danach soll die tarifliche Öffnung für eine Wochenhöchstarbeitszeit strikt an die Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband geknüpft werden.[29] Noch weiter geht der Vorschlag, Abweichungen nur in Flächentarifverträgen zuzulassen und die Möglichkeit zur arbeitsvertraglichen Bezugnahme zu streichen.[30] Vor allem das letztgenannte Modell wirft erhebliche Bedenken hinsichtlich der positiven und der negativen Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) auf, weil für nichtorganisierte Arbeitgeber sogar die Möglichkeit zum Abschluss von Firmentarifverträgen entwertet wird. Die strikte Bindung an die Verbandsmitgliedschaft unterliegt vergleichbaren Bedenken wegen der negativen Koalitionsfreiheit. Ist die Übernahme der tarifvertraglichen Abweichungen durch Individualarbeitsvertrag ausgeschlossen, liegt darin ein unzulässiger Eingriff in die Arbeitsvertragsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG). Denn zum Schutz der Arbeitnehmer bedarf es dieser Regelung nicht, weil der Tarifvertrag ohnehin kraft Verweisung gilt. Schließlich liegt eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) zwischen tarifgebundenen und tarifanwendenden Arbeitgebern vor.[31]

3. Bewertung der Vorschläge aus dem Antrag der Fraktion Die Linke

Der Antrag der Fraktion Die Linke listet eine Reihe von Maßnahmen auf, die teilweise nur einen mittelbaren Bezug zur Stärkung der Tarifbindung haben. Dies gilt etwa für die Ideen zur Bekämpfung des Lohndumpings bei Entsendungen aus dem Ausland. Auf drei Vorschläge soll aber noch eingegangen werden:

- Die ***Stärkung der Nachbindung (§ 3 Abs. 3 TVG) und der Nachwirkung (§ 4 Abs. 5 TVG)*** soll es in Fällen von Umwandlungen und Betriebsübergängen der Arbeitgeberseite erschweren, sich der Tarifgeltung zu entziehen. Dieser Vorschlag geht noch über ein nicht umgesetztes Vorhaben der Ampel-Regierung hinaus. Im damaligen Koalitionsvertrag war eine Regelung vorgesehen, die bei Ausgliederungen unter Wahrung der Identität des Eigentümers die Fortgeltung von Tarifverträgen anordnet. § 613a BGB sollte allerdings unberührt bleiben.[32] Wie der Vorschlag der Linksfraktion mit dem Recht des Betriebsübergangs koordiniert werden soll, bleibt hingegen unklar. Im Ergebnis käme es zu einer Überlagerung von § 613a Abs. 1 Sätze 2 bis 4 BGB.

  Die Verlängerung einer fremden Tarifgeltung auf den neuen Inhaber wirft komplexe verfassungsrechtliche Probleme auf. Es droht eine Verletzung sowohl der negativen als auch der positiven Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG), wenn die Erwerberin womöglich dauerhaft einem fremden Tarifvertrag unterliegt und diese Bindung nicht einmal durch Abschluss eines neuen Tarifvertrags abstreifen kann.

  Im Übrigen scheint auch rechtspolitisch äußerst fragwürdig, ob mit einer entsprechenden Regelung eine Stärkung der Tarifbindung erreicht werden kann. Im Gegenteil würde eine entsprechende Reform den Eindruck bei Arbeitgeberinnen untermauern, dass eine einmal eingegangene Tarifbindung nicht mehr rückgängig zu machen ist. Dies mindert den Anreiz, sich überhaupt auf eine solche Bindung einzulassen. Bereits jetzt besteht das Problem einer sog. Endlosbindung an unbefristete Tarifverträge nach Austritt aus dem Arbeitgeberverband. Erwägenswert ist vielmehr eine zeitliche Begrenzung der Nachbindung, z.B. auf fünf Jahre, wie dies vielfach angeregt wird.[33]

---

[28] Für diesen Begriff *C. Schubert*, RdA 2025, 70, 73.

[29] *Pionteck*, NZA 2026, 498, 502 ff.

[30] *Rödl/Syrovatka/Wolff*, ZRP 2025, 5, 7.

[31] Vgl. *Höpfner*, in: Höpfner/Lesch/Schneider/Vogel, Tarifautonomie und Tarifgeltung, 2021, S. 441 f.

[32] Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen“, S. 71 (abrufbar unter https://fragdenstaat.de/dokumente/142083-koalitionsvertrag-2021-2025/).

[33] Zuletzt eingehend etwa *Jacobs*, RdA 2025, 78, 81 ff.

- Der Vorschlag einer ***erleichterten Allgemeinverbindlichkeit nach § 5 TVG*** zielt auf zwei Änderungen: Der Antrag soll wieder wie bis 2014 durch eine einzelne Tarifvertragspartei möglich sein. Außerdem soll im Tarifausschuss ein AVE-Antrag nur noch mit Mehrheit abgelehnt werden können.

  Ein einseitiges Antragsrecht ist abzulehnen. Das Erfordernis eines gemeinsamen Antrags dient dem berechtigten Schutz der jeweiligen Verbandsinteressen. Wie das BVerfG zutreffend ausgeführt hat, entfaltet die Allgemeinverbindlicherklärung eine „ambivalente Wirkung“[34] für die Tarifpartner. Einerseits verhilft sie dem eigenen Tarif am Arbeitsmarkt zur vollständigen Durchsetzung. Andererseits mindern sich Beitrittsanreize, was die mitgliedschaftliche Basis des Verbands gefährdet. Es ist deshalb richtig, wenn der Weg nach § 5 TVG nicht gegen den Willen eines Tarifpartners beschritten werden kann. Das beiderseitige Antragserfordernis sichert die „normative Exklusivität“ des Tarifvertrags.[35] Zwar hat das BVerfG die Rechtslage vor 2014 nicht beanstandet. Es spricht aber viel dafür, dass die heutige Ausgestaltung sogar eine zwingende Folge aus Art. 9 Abs. 3 GG ist.[36]

  Die Entscheidungsfindung im Tarifausschuss ist hingegen nicht gleichermaßen in der Koalitionsfreiheit verankert. Die Mitwirkung der Spitzenverbände zielt darauf ab, deren Sachkompetenz bei der Entscheidung über eine Allgemeinverbindlicherklärung fruchtbar zu machen. Eines Vetorechts der Spitzenverbände bedarf es hierfür nicht.[37] Allerdings gilt auch insoweit, dass eine Erleichterung der Tarifnormerstreckung keinen Gewinn für eine originäre Tarifbindung ist.

- Die Forderung nach einem ***gesetzlichen Ausschluss der OT-Mitgliedschaft*** richtet sich offenbar gegen beide bekannte Formen der tariflosen Verbandsmitgliedschaft: in einem einheitlichen Verband (sog. Stufenmodell) bzw. in zwei getrennten Verbänden (sog. Aufteilungsmodell). Ein solches Gesetzgebungsvorhaben ist aus verfassungsrechtlichen Gründen zum Scheitern verurteilt. Art. 9 Abs. 3 GG umfasst die koalitionsgemäße Betätigungsfreiheit und die Satzungsautonomie der Koalitionen.[38] Die Arbeitgeberverbände sind deshalb grundsätzlich befugt, in ihren Satzungen eine Mitgliedschaft ohne Tarifbindung vorzusehen. Hinzu kommt die individuelle Koalitionsfreiheit der OT-Mitglieder. Das BAG[39] hat diese Mitgliedschaftsform ausdrücklich anerkannt, was vom BVerfG[40] nicht beanstandet wurde.

  Unabhängig von der verfassungsrechtlichen Lage scheint ein Verbot der OT-Mitgliedschaft aber auch rechtspolitisch nicht sinnvoll. Arbeitgeberinnen, die sich der Tarifbindung entledigen möchten, können mit dieser Mitgliedschaftsform immerhin im Verband gehalten werden. Auf diese Weise bleibt der Kontakt zum Verband bestehen, was eine spätere Wiedergewinnung für eine Tarifbindung erleichtert.

IV. Ausblick: Das ungelöste Grundproblem der mitgliedschaftsbezogenen Tarifgeltung

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die hier diskutierten Maßnahmen zur Stärkung der Tarifautonomie das entscheidende Problem letztlich nur umkreisen, aber nicht im Kern lösen. Das mitgliedschaftsbezogene Tarifsystem leidet unter einem konzeptionellen Fehler, der den nichtorganisierten Arbeitnehmern eine übersteigerte Marktmacht verleiht. Weil sie durch Gewerkschaftsbeitritt jederzeit in den Genuss der normativen Tarifbindung gelangen können, gewährt ihnen die tarifgebundene

[34] BVerfG 10.1.2020 – 1 BvR 4/17, NZA 2020, 253 Rn. 20.

[35] *Löwisch/Rieble*, TVG, 4. Aufl. 2017, § 5 Rn. 244.

[36] Näher zu alledem *Hartmann*, NZA 2026, 153, 154 ff.

[37] *Hartmann*, NZA 2026, 153, 155; *Waltermann*, ZFA 2020, 211, 230 f.

[38] BVerfG 1.3.1979 – 1 BvR 532 u.a., BVerfGE 50, 290, 367.

[39] BAG 18.7.2006 – 1 ABR 36/05, NZA 2006, 1225, 1230 f.

[40] BVerfG 1.12.2010 – 1 BvR 2593/09, NZA 2011, 60.

Arbeitgeberin regelmäßig die tariflichen Arbeitsbedingungen. Die Außenseiter-Arbeitnehmer partizipieren auf diese Weise beitragslos an der gewerkschaftlichen Marktmacht.

Letztlich zielen die meisten Vorschläge zur Stärkung der Tarifautonomie darauf ab, diese „Trittbrettfahrerei“ auszugleichen, z.B. mit exklusiven Mitgliedervorteilen durch Differenzierungsklauseln[41] oder mit Solidarbeiträgen der Außenseiter-Arbeitnehmer[42]. Auf praktische Bedenken ist der Vorschlag gestoßen, das Problem an der Wurzel zu lösen, nämlich die übersteigerte Marktmacht der nichtorganisierten Arbeitnehmer dadurch zu begrenzen, dass sie bei einem Gewerkschaftsbeitritt nicht sofort in den Genuss der Tarifbindung kommen.[43] Das Grundproblem erscheint damit weiterhin ungelöst. Wenn der Arbeitsrechtswissenschaft dazu ein überzeugender Ansatz gelänge, wäre damit weitaus mehr gewonnen als mit gesetzgeberischen Einzelmaßnahmen.

[41] Vgl. etwa den Entwurf eines Differenzierungsklauselgesetzes von *Benecke et al.*, AuR 2021, 310 ff.

[42] *Höpfner*, ZFA 2020, 178, 192 ff.

[43] Kritisch gegen *Hartmann*, ZFA 2020, 152, 168 ff. etwa *Höpfner*, in: Höpfner/Lesch/Schneider/Vogel, Tarifautonomie und Tarifgeltung, 2021, S. 449 f.; *Franzen*, Festschrift Preis, 2021, S. 247, 248.