



Dokumentation

Stärkung der Tarifbindung in Deutschland

Standpunkte und Vorschläge aus Politik, Wissenschaft und sozialpartnerschaftlichen Organisationen

Stärkung der Tarifbindung in Deutschland

Standpunkte und Vorschläge aus Politik, Wissenschaft und sozialpartnerschaftlichen Organisationen

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 057/22
Abschluss der Arbeit: 17.11.2022 (gleichzeitig letzter Abruf der digitalen Quellen)
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Bisherige gesetzgeberische Maßnahmen	5
3.	Parlamentarische Initiativen	5
3.1.	Bundestag	5
3.2.	Bundesrat	6
3.3.	Zusammenfassung	7
4.	Koalitionsvertrag	7
5.	Deutscher Juristentag 2014	7
6.	Positionen der Sozialpartner	9
6.1.	Arbeitgeberverbände	9
6.2.	Gewerkschaften	9
7.	Positionen und Vorschläge aus der Wissenschaft	10
7.1.	Kritik an den bisherigen Reformen	10
7.1.	Ablehnung staatlicher Intervention	11
7.2.	Steuerrechtliche Anreize	12
7.3.	Tariföffnungsklauseln	13
7.4.	Angemessenheitsregelungen	13
7.5.	Einbeziehung der Solo-Selbständigen	14
7.6.	Weitere Vorschläge	14
8.	Ansätze in ausländischen Rechtsordnungen	15

1. Einleitung

Seit den 1990er-Jahren ist in Deutschland ein allgemeiner Rückgang der Tarifbindung zu beobachten. Während 1999 noch rund 40 Prozent der Betriebe an einen Branchentarif gebunden waren, waren es 2020 nur noch 24 Prozent. Der Anteil der Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben ist in diesem Zeitraum von 62 Prozent auf 43 Prozent zurückgegangen.¹ Für die Erosion der Branchentarifbindung könnten neben strukturellen Faktoren auch veränderte Einstellungen und Verhaltensweisen betrieblicher Akteure verantwortlich sein.²

Dabei trägt das System der Sozialpartnerschaft in Deutschland maßgeblich dazu bei, dass Mindestarbeitsbedingungen für Arbeitnehmer geschaffen werden (Schutzfunktion) und demzufolge ein Wettstreit um die Arbeitskosten nur im übertariflichen Bereich ermöglicht wird (Kartellfunktion). Tarifverträge institutionalisieren außerdem Arbeitskonflikte und tragen so auch gesamtgesellschaftlich zur Befriedung des Arbeitslebens bei (Friedensfunktion). Aufgrund der dezentralen Kodifikationen der Arbeitsbedingungen durch Tarifverträge kommt ihnen außerdem eine Ordnungsfunktion zu.³ Politik und Wissenschaft suchen daher schon seit Jahren nach Möglichkeiten, die Tarifbindung wieder zu erhöhen.

Die erst kürzlich verabschiedete EU-Mindestlohnrichtlinie⁴, die bis Mitte November 2024 von den Mitgliedstaaten umzusetzen ist, sieht unter anderem für Mitgliedstaaten mit einer tariflichen Abdeckung von weniger als 80 Prozent eine Verpflichtung vor, Maßnahmen zu deren Erhöhung zu ergreifen. Der Begriff der „tarifvertraglichen Abdeckung“ umfasst nach der Definition in Art. 3 Abs. 5 der EU-Mindestlohnrichtlinie neben Arbeitnehmern in mitgliedschaftlicher Tarifbindung im Sinne des § 3 Abs. 1 des Tarifvertragsgesetzes (TVG) solche mit staatlicher Tarifierstreckung durch Allgemeinverbindlicherklärung nach § 5 TVG sowie diejenigen mit Tarifgeltung aufgrund schuldrechtlicher Vereinbarung. Dieser Anteil dürfte die für die Bindung an Branchentarifverträge festgestellten Zahlen erheblich überschreiten, die genannte Schwelle von 80 Prozent jedoch wahrscheinlich nicht erreichen, sodass Überlegungen zu einer Stärkung der Tarifbindung zusätzliche Dringlichkeit erlangen.

1 Kohaut, Susanne: Entwicklung der Tarifbindung - Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 7.6.2021, IAB-Stellungnahme 3/2021, S. 5 f., abrufbar im Internetauftritt des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit: <https://doku.iab.de/stellungnahme/2021/sn0321.pdf>, vgl. dazu auch die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Pascal Meiser, Susanne Fersch, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. - Drucksache 20/3626 - Gute Arbeit mit Tarifvertrag - Tarifbindung in Deutschland, Bundestagsdrucksache 20/3909 vom 7. Oktober 2022.

2 Kohaut, Susanne: Entwicklung der Tarifbindung - Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 7.6.2021, IAB-Stellungnahme 3/2021, S. 8.

3 Vgl. Franzen in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 22. Auflage 2022, § 1 TVG, Rn. 2.

4 Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, ABl. L 275, S. 33, abrufbar im Internet unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2041&from=DE>

2. Bisherige gesetzgeberische Maßnahmen

Die kontinuierliche Abnahme der Tarifbindung in den letzten Jahrzehnten veranlasste den Gesetzgeber bereits in der 18. Wahlperiode zu Maßnahmen zur Stärkung der Tarifautonomie. So wurde das 2014 in Kraft getretene Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie erlassen. Durch Artikel 1 dieses Gesetzes wurde als Reaktion auf die Erschwerung der Ordnungsfunktion von Tarifverträgen durch eine zunehmend fragmentierte Arbeitswelt ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn eingeführt. Gleichzeitig wurde die Geltungserstreckung von Tarifverträgen auf nicht tarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer durch Änderung der materiell-rechtlichen Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen und die Erweiterung des Instrumentariums des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes erleichtert.

Das Tarifeinheitsgesetz aus dem Jahr 2015 soll die Entstehung von Tarifkollisionen in einem Betrieb unterbinden und auf diese Weise die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie stützen.

Der Gesetzgeber der 19. Wahlperiode setzte sich vor allem im Pflegebereich für eine Erhöhung der Tarifbindung ein. Das 2019 in Kraft getretene Gesetz für bessere Löhne in der Pflege (Pflege-löhneverbesserungsgesetz) strebte eine Erstreckung tarifbasierter Arbeitsbedingungen auf der Grundlage des § 7a des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes unter Einbeziehung der in der Pflegebranche besonders stark engagierten Religionsgesellschaften an. Mit der durch Artikel 9 Abs. 3 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung eingeführten Bestimmung des § 72 Abs. 3a und 3b des Elften Buches Sozialgesetzbuch - Soziale Pflegeversicherung (SGB XI), wurde für den Bereich der Pflege eine Tariftreueregelung geschaffen, die ab dem 1. September 2022 den Abschluss eines Versorgungsvertrages einer Pflegeeinrichtung mit einer Pflegekasse von der Einhaltung tariflicher Bezahlung abhängig macht.

3. Parlamentarische Initiativen

3.1. Bundestag

Mit konkreten Vorschlägen zur allgemeinen Stärkung der Tarifbindung hatte sich der Deutsche Bundestag ebenfalls bereits in der 19. Wahlperiode zu befassen. Im Frühjahr 2021 wurden von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion DIE LINKE. Anträge eingebracht, die Forderungen und Vorschläge dazu enthielten:

Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Tarifvertragssystem fördern - Tarifbindung stärken, Bundestagsdrucksache 19/27444 vom 9. März 2021,

Antrag der Abgeordneten Pascal Meiser, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Tarifbindung stärken - Allgemeinverbindlicherklärung erleichtern, Bundestagsdrucksache 19/28772 vom 20. April 2021,

Antrag der Abgeordneten Pascal Meiser, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.: Tarifbindung schützen - Tarifflicht erschweren, Bundestagsdrucksache 19/28775 vom 20. April 2021.

Im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wurde unter anderem eine Nutzung der Möglichkeiten zur Stärkung der Tarifbindung über die öffentliche Vergabe vorgeschlagen, die Regelungen zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen sollten vereinfacht und weiterentwickelt und die Fortgeltung von Tarifverträgen bei Betriebsübergängen verbessert werden. Auch sollte geprüft werden, inwiefern das bestehende Tarifvertragsrecht für arbeitnehmerähnliche Personen attraktiver ausgestaltet werden könne.

Die Fraktion DIE LINKE. forderte zur Stabilisierung des Tarifsystems ebenfalls eine deutliche Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen und machte dazu konkrete Vorschläge.

Gefordert wurde daneben eine Verbesserung der Fortgeltung von Tarifverträgen bei Umwandlung und Betriebsübergang durch entsprechende Anwendung der Bestimmungen über die Nachbindung (§ 3 Abs. 3 TVG) und die Nachwirkung (§ 4 Abs. 5 TVG), die außerdem inhaltlich verschärft werden sollten. Für Austritte aus Arbeitgeberverbänden sollten Mindestfristen und eine Offenlegungspflicht gelten und sogenannte Mitgliedschaften ohne Tarifbindung sollten untersagt werden.

Am 7. Juni 2021 fand im Ausschuss für Arbeit und Soziales zu den Anträgen eine Sachverständigenanhörung zur Stärkung der Tarifbindung im Arbeitsleben statt.

Die Anträge, die eingegangen schriftlichen Stellungnahmen sowie das Wortprotokoll und das Video der Anhörung sind abrufbar im Internetauftritt des Deutschen Bundestages:

<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw23-pa-arbeit-tarifbindung-844318>.

3.2. Bundesrat

Im April 2021 legte das Land Bremen, unterstützt durch die Landesregierungen von Berlin und Thüringen, im Bundesrat einen Entwurf zur Änderung des Tarifvertragsgesetzes vor, mit dem die bestehenden Regeln zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen grundlegend reformiert werden sollten:

Gesetzesantrag der Länder Bremen, Berlin, Thüringen - Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Tarifvertragsgesetzes, Bundesratsdrucksache 317/21 vom 21. April 2021, abrufbar im Internetauftritt des Bundesrates:

https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0301-0400/317-21.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Zur Sicherstellung der Funktions- und Zukunftsfähigkeit der Tarifautonomie sollte als Instrument im Rahmen einer Gesamtstrategie einer Stärkung der tariflichen Ordnung die Allgemeinverbindlicherklärung nach § 5 TVG weiter erleichtert werden. Die Initiative fand jedoch im Bundesrat keine Mehrheit.

3.3. Zusammenfassung

Eine zusammenfassende Darstellung der in der vergangenen Wahlperiode im Deutschen Bundestag verhandelten Anträge und der Sachverständigenanhörung dazu sowie der Bundesratsinitiative bietet der Sozialwissenschaftler Stefan Sell von der Hochschule Koblenz in seinem Internetauftritt zur aktuellen Sozialpolitik:

Sell, Stefan: Was könnte man machen gegen die abnehmende Tarifbindung? Zur möglichen Bedeutung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, Internetveröffentlichung vom 30. Juni 2021, abrufbar unter:
<https://aktuelle-sozialpolitik.de/2021/06/30/allgemeinverbindlicherklaerung-von-tarifvertraegen/>.

4. Koalitionsvertrag

Auch die aktuelle Regierungskoalition bekennt sich im Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode zur Stärkung der Tarifautonomie, der Tarifpartner und der Tarifbindung. Dazu soll die öffentliche Auftragsvergabe des Bundes an die Einhaltung eines repräsentativen Tarifvertrages der jeweiligen Branche gebunden werden.⁵ Im Dialog mit den Sozialpartnern sollen weitere Schritte zur Stärkung der Tarifbindung erarbeitet und insbesondere Möglichkeiten für weitere Experimentierräume erörtert werden.⁶

Kritisch kommentiert werden diese Vorschläge in einem Beitrag von Thorsten Schulten vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung:

Schulten, Thorsten: Stärkung des Tarifvertragssystems - was bringen die Vorschläge der neuen Bundesregierung? spw 6, 2021, S. 48-abrufbar im Internetauftritt von spw:
https://www.spw.de/data/247_schulten.pdf.

5. Deutscher Juristentag 2014

Bereits der 70. Deutsche Juristentag 2014 hat die Stärkung der Tarifautonomie als eines der zentralen Themen auf seine Agenda gesetzt und damit die Bedeutung der Tarifbindung in Deutschland hervorgehoben. Der damalige Vorsitzende Richter am Bundesarbeitsgericht Klaus Bepler

5 Während es in den Bundesländern (außer in Bayern und Sachsen) bereits eine längere Tradition von Tariftreugesetzen im Vergaberecht gibt, (vgl. dazu Klumpp in: Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, Bd. 3: Kollektives Arbeitsrecht I, 5. Auflage 2022, § 250 Tarifbindung und Vergaberecht (Tariftreue), Rn. 9), hat sich der Bund bisher eines entsprechenden Bundestariftreuegesetzes enthalten.

6 Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021 bis 2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, S. 71.

machte in seinem Gutachten Vorschläge zur Verstärkung der Wirkungsintensität von Tarifverträgen, zur Stärkung der Tarifwirkung in der Breite und zur staatlichen Erstreckung von Tarifverträgen:

Beppler, Klaus: Stärkung der Tarifautonomie - Welche Änderungen des Tarifvertragsrechts empfehlen sich?, Gutachten B zum 70. Deutschen Juristentag, Verhandlungen des 70. Deutschen Juristentages Hannover 2014, Band I, Gutachten, München 2014, Teil B,
verfügbar in der Bibliothek des Deutschen Bundestages: Signatur: J 5010 70.2014.1.B.

Neben Verbesserungen bei der Bekanntmachung von Tarifverträgen und der Auslegungspflicht werden vor allem eine Verlängerung der Nachbindung und Nachwirkung von Tarifverträgen, Einschränkungen bei Tariföffnungen und eine erleichterte Erstreckung von Tarifverträgen über gemeinsame Einrichtungen vorgeschlagen.

Die Referate von Olaf Deinert (Universität Göttingen) und Richard Giesen (Universität München) sind ebenso wie der Sitzungsbericht veröffentlicht in:

Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.): Verhandlungen des 70. Deutschen Juristentages Hannover 2014, Band II, 1, Sitzungsberichte - Referate und Beschlüsse, München 2014, Teil K,
verfügbar in der Bibliothek des Deutschen Bundestages: Signatur: M 5103036.

Eine Zusammenfassung der Diskussion, die ohne Beschlussfassung endete, bietet:

Höpfner, Clemens: Das Tarifvertragsrecht auf dem 70. Deutschen Juristentag 2014 - Eine Nachbetrachtung, RdA 2015, S. 94-99,
im Volltext verfügbar bei Beck online:
<https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bib-data%2Fzeits%2Fdarbr%2F2015%2F368726.htm&pos=2&hlwords=on>.

In einem Beitrag zur Debatte auf dem Deutschen Juristentag warnt Thomas Lobinger von der Universität Heidelberg vor der gedanklichen „Verstaatlichung der Tarifautonomie“, die das Tarifautonomiestärkungsgesetz präge:

Lobinger, Thomas: Stärkung oder Verstaatlichung der Tarifautonomie? JZ 2014, S. 810-821,
im Volltext verfügbar über den OPAC der Bibliothek des Deutschen Bundestages:
https://www.mohrsiebeck.com/artikel/staerkung-oder-verstaatlichung-der-tarifautonomie-101628002268814x14077601301892?no_cache=1.

Der Autor erinnert an die „Grundkonzeption einer nicht durch Aufgabenzuweisung ‚von oben‘, sondern durch Mitgliedschaft ‚von unten‘ legitimierten Regelungsbefugnis der Koalitionen“ (S. 821), der auch das Gutachten von Klaus Beppler nicht immer gerecht werde.

6. Positionen der Sozialpartner

6.1. Arbeitgeberverbände

Die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) vertritt in ihrem Internetauftritt den Standpunkt, dass die Stärkung der Tarifbindung alleinige Aufgabe der Tarifpartner sei:

BDA, Stärkung der Tarifbindung ist Aufgabe der Tarifpartner, Internetveröffentlichung, ohne Datum, abrufbar im Internetauftritt der BDA:
im Volltext verfügbar über den OPAC der Bibliothek des Deutschen Bundestages:
<https://arbeitgeber.de/themen/arbeitsrecht-und-tarifpolitik/tarifbindung/>.

Das Grundgesetz billige den Sozialpartnern eine eigenständige von der Verfassung geschützte Rolle zu. Vorschläge zur Stärkung der Tarifbindung sollten daher auf die Eigenverantwortung und die Expertise der Sozialpartner setzen. Die Sozialpartner bräuchten Handlungsspielräume, die sie mit Tarifverträgen ausgestalten können. Für die tarifvertragliche Praxis werden neben Differenzierungs- und Öffnungsklauseln Elemente modularer Tarifbindung vorgeschlagen, um mehr Flexibilität für betriebspezifische und individuelle Lösungen zu ermöglichen. Staatliche Einflussnahme schwäche dagegen im Regelfall die Tarifbindung.

Auch die Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (vbw) wendet sich in einem Positionspapier aus dem Jahr 2021 unter Verweis auf die negative Koalitionsfreiheit gegen staatliche Interventionen zur Stärkung der Tarifbindung:

vbw: Tarifautonomie wahren - Tarifbindung stärken, Position, Stand: August 2021, abrufbar im Internetauftritt der vbw:
<https://vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Tarif/2021/Downloads/210805-Position-Tarifautonomie-wahren-Tarifbindung-st%C3%A4rken.pdf>

6.2. Gewerkschaften

Demgegenüber betrachtet der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) die Stärkung der nachlassenden Tarifbindung nicht allein als Aufgabe von Gewerkschaften und Arbeitgebern und setzt sich auch für gesetzgeberische Maßnahmen ein. Der Bundeskongress des DGB im Mai 2022 beschloss entsprechende Forderungen an den Gesetzgeber:

DGB: Beschluss B 004 „Tarifbindung stärken“, 22. Ordentlicher DGB-Bundeskongress, Berlin, 8. bis 12. Mai 2022, abrufbar im Internetauftritt des DGB:
<https://bundeskongress.dgb.de/antraege>.

Im Mittelpunkt der DGB-Forderungen stehen neben einem digitalen Zugangsrecht zur Erleichterung des kommunikativen Zugangs zu den Beschäftigten ein Bundestariftreuegesetz für die öffentliche Auftragsvergabe, weitere Erleichterungen für die Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrages sowie die ausdrückliche Zulassung tariflicher Differenzierungsklauseln zugunsten

von Gewerkschaftsmitgliedern. Gefordert wird auch eine Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes mit dem Ziel, dass neben bundesweiten auch regionale Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt werden können. Daneben werden weitere Forderungen formuliert. Dazu gehören unter anderem die Abschaffung von Mitgliedschaften ohne Tarifbindung (sogenannter OT-Mitgliedschaften) bei den Arbeitgeberverbänden und die kollektive Nachbindung und Nachwirkung abgelaufener Tarifverträge sowie die Fortgeltung eines Tarifvertrages bei Abspaltungen bzw. Betriebsübergängen bei gleichem Eigentümer. Gefordert werden außerdem steuerliche Instrumente zur Förderung von Tarifverträgen, die Ermöglichung von Tarifverträgen für alle Solo-Selbständigen, ein Verbandsklagerecht für Gewerkschaften wegen Tarifbruchs und Verstößen gegen gesetzliche Mindestvorschriften sowie eine Sanktionierung von Verstößen gegen die Pflicht zur Auslegung von Tarifverträgen im Betrieb.

2019 hat der DGB ein Positionspapier veröffentlicht, das bereits die nun beschlossenen Forderungen enthält und näher erläutert:

DGB: Positionen zur Stärkung der Tarifbindung, April 2019,
abrufbar im Internetauftritt des DGB:

<https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++f6e70cfa-afac-11e9-ac40-52540088cada>

7. Positionen und Vorschläge aus der Wissenschaft

7.1. Kritik an den bisherigen Reformen

Grundsätzliche Zweifel an den bisherigen gesetzgeberischen Bemühungen um eine Stärkung der Tarifbindung äußert - ausgehend von einer ausführlichen Bestandsaufnahme der Ursachen für die rückläufige Tarifbindung - Martin Henssler vom Instituts für Arbeits- und Wirtschaftsrecht der Universität Köln in einem 2021 erschienenen Beitrag:

Henssler, Martin: Stärkung der Tarifbindung durch den Gesetzgeber?, RdA 2021, S. 1-8,
im Volltext verfügbar über den OPAC der Bibliothek des Deutschen Bundestages:
<https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bib-data%2Fzeits%2Frda%2F2021%2Fcont%2Frda.2021.1.1.htm&pos=3&hlwords=on>.

Eine zentrale Ursache für die zurückgehende Tarifbindung erkennt der Autor in Veränderungen der Sozialstruktur. Auf diese von der Gesellschaft vorgegebenen Entwicklungen müssten die Verbände ihrerseits durch Veränderungen reagieren. Die zunehmende „Verstaatlichung des Tarifwesens“ durch den Gesetzgeber hält der Autor für verfassungsrechtlich problematisch, denn die Tarifautonomie verstehe sich als „autonome staatsferne Regelung der Arbeitsbedingungen durch die Tarifpartner, deren Entscheidungen ihrerseits durch die autonome Beitrittsentscheidung ihrer Mitglieder legitimiert sind“ (S. 5). Es müssten daher für Arbeitgeber und Arbeitnehmer Anreize geschaffen werden, den Koalitionen beizutreten.

Zur Erhöhung der Attraktivität einer Gewerkschaftszugehörigkeit schlägt der Autor neben steuerlichen Anreizen Solidarbeiträge der Arbeitgeber und den stärkeren Einsatz von Differenzierungs-

klauseln vor. Für Arbeitgeber solle die Attraktivität einer Verbandsmitgliedschaft durch eine zeitliche Begrenzung der Nachbindung nach § 3 Abs. 3 TVG, höhere Flexibilität der Tarifverträge durch mehr Öffnungsklauseln und das von der BDA vorgeschlagene modulare Prinzip sowie durch Entlastung von Bürokratie gesteigert werden.

7.1. Ablehnung staatlicher Intervention

Eine 2017 veröffentlichte Studie des Kölner Instituts der deutschen Wirtschaft (IW Köln) gelangt zu der Überzeugung, dass es regulierender staatlicher Maßnahmen zur Stärkung der Tarifbindung überhaupt nicht bedürfe:

Lesch, Hagen; Vogel, Sandra; Busshoff, Hannah, Giza, Adam: Stärkung der Tarifbindung: ordnungspolitische Überlegungen, empirische Erkenntnisse und offene Fragen, IW-Analysen Nr.120, 2017, abrufbar im Internetauftritt des IW Köln:
https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/IW-Analysen/PDF/2017/IW-Analyse_2017_20_Tarifbindung.pdf.

Die Autoren kritisieren, dass die Debatte nicht zwischen Tarifbindung und Tarifaufonomie unterscheide. Es dominiere die normativ geprägte Vorstellung, eine Stärkung der Tarifbindung sei notwendig, da sie automatisch auch zu einer Stärkung der Tarifaufonomie führe. Garant für die Richtigkeit des Tarifvertrags sei Außenseiterkonkurrenz. Daher bedingten positive und negative Koalitionsfreiheit einander. Es lasse sich weder theoretisch noch empirisch ableiten, welcher Tarifbindungsgrad optimal sei. Die Politik sei daher gut beraten, von Eingriffen in die Tarifaufonomie abzusehen, insbesondere von Eingriffen, die Betriebe in eine Tarifbindung zwingen. Es sei vielmehr die Aufgabe der Tarifparteien selbst, ihre Mitgliederbasis zu stärken und die Mitglieder vom deutschen Tarifsistem zu überzeugen. Der Staat könne lediglich den ordnungspolitischen Rahmen dafür setzen.

Gegen staatliche Eingriffe in die Tarifaufonomie wendet sich auch Clemens Höpfner vom Institut für Arbeits-, Sozial- und Wirtschaftsrecht, der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster in einem 2019 für die Vereinigung der bayerischen Wirtschaft verfassten Gutachten:

Höpfner, Clemens: Verfassungsrechtliche Grenzen der Privilegierung tarifgebundener Arbeitgeber, vbw, April 2019, abrufbar im Internetauftritt der vbw:
<https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Recht/2019/Downloads/Studie-Privilegierung-tarifgebundener-Arbeitgeber-vbw-April-2019.pdf>.

Nach Überzeugung des Autors sei die Neutralität des Staates nicht nur logische Voraussetzung einer funktionierenden Tarifaufonomie, sondern auch durch das Grundgesetz geboten. Sowohl Privilegierungen von Arbeitnehmern bei Gewerkschaftsmitgliedschaft durch Differenzierungsklauseln als auch steuerliche Privilegien der Arbeitgeber bei Verbandsmitgliedschaft bzw. bestehender Tarifbindung stellten einen nicht gerechtfertigten Eingriff in die negative Koalitionsfreiheit dar. Auch eine Beschränkung der Tarifdispositivität auf die normative Tarifgeltung lehnt der

Autor unter Hinweis auf Art. 9 Abs. 3 GG ab. Betroffen sei überdies die Arbeitsvertragsfreiheit von Arbeitnehmern und Arbeitgebern aus Art. 12 Abs. 1 GG.

7.2. Steuerrechtliche Anreize

Martin Franzen von der Ludwig-Maximilians-Universität München hat 2018 für das Hugo-Sinzheimer-Institut (HSI) der Hans-Böckler-Stiftung ein Gutachten erstellt, das die Stärkung der Tarifautonomie durch steuerliche Anreize zum Verbandsbeitritt zum Gegenstand hat:

Franzen, Martin: Stärkung der Tarifautonomie durch Anreize zum Verbandsbeitritt, HSI-Schriftenreihe, Band 27, Frankfurt am Main 2018, abrufbar im Internetauftritt des Hans-Böckler-Stiftung:
https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-007009/p_hsi_schriften_27.pdf.

Der Autor hebt ebenfalls hervor, dass wesentliche Funktionsbedingung der Tarifautonomie die Stärkung der Mitgliederbasis der Tarifvertragsparteien sei. Er moniert daher, dass die Stärkung der Tarifbindung bisher fast ausschließlich aus arbeitsrechtlicher Perspektive und unter Berücksichtigung arbeitsrechtlicher Instrumente diskutiert werde. Stattdessen setzt er sich für eine einkommensteuerrechtliche Privilegierung des tarifgebundenen Arbeitsentgelts als finanzielle Entlastung der Gewerkschaftsmitglieder ein, um auf diese Weise die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft attraktiver zu machen, denn starke Gewerkschaften seien die Voraussetzung dafür, dass es auch Arbeitgeberverbände gebe.

Der Autor untersucht verschiedene einkommensteuerrechtliche Ansätze im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz, der negativen Koalitionsfreiheit und der staatlichen Neutralitätspflicht. Denkbar wären danach die Herausnahme von Gewerkschaftsbeiträgen als Werbungskosten im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 des Einkommensteuergesetzes (EStG) aus dem Arbeitnehmer-Pauschbetrag nach § 9a Satz 1 Nr. 1a EStG. Die Anknüpfung an den Gewerkschaftsbeitrag werfe aber Fragen im Hinblick auf die Neutralitätspflicht des Staates und die Unabhängigkeit der Gewerkschaften als Koalitionen auf. Gegenüber einer Pauschalversteuerung tarifgebundenen Arbeitsentgelts nach § 40 Abs. 2 EStG oder einer Regelung nach dem Vorbild der §§ 3 und 3b EStG, wonach tarifliches Arbeitsentgelt bis zu einem bestimmten Betrag steuerfrei wäre, bestünden diese Bedenken nicht.

Neben der steuerrechtlichen Privilegierung komme eine Beitragsfreiheit in der Sozialversicherung für tariflich gebundenes Arbeitsentgelt in Betracht. Verfassungsrechtliche Bedenken bestünden dagegen nicht und auch dem Solidarprinzip widerspreche eine Beitragsbefreiung nicht. Allerdings werde damit eine gesellschaftliche Aufgabe der Versichertengemeinschaft auferlegt.

Die Intention, finanzielle Anreize für eine höhere Tarifbindung zu schaffen, verfolgte in der 19. Wahlperiode auch der damalige Bundesminister für Arbeit und Soziales Hubertus Heil, der in einem Interview mit der Stuttgarter Zeitung am 13. Dezember 2018 den Vorschlag unterbreitete, tarifgebundenen Unternehmen einen Steuerrabatt zu gewähren. Der Vorschlag, dem jedoch keine gesetzgeberische Initiative folgte, war Gegenstand einer früheren Arbeit dieses Fachbereichs:

Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste: Steuervergünstigung für tarifgebundene Unternehmen - Verfassungsrechtliche Aspekte, Sachstand WD 6 - 3000- 147/18 vom 5. März 2019, abrufbar im Internetauftritt des Deutschen Bundestages: <https://www.bundestag.de/resource/blob/639048/88919090dbdac4d157307cd5dfd1e476/WD-6-147-18-pdf-data.pdf>.

Danach wäre die Schaffung eines Anreizes durch steuerliche Privilegierung tarifgebundener Arbeitgeber grundsätzlich mit der Verfassung zu vereinbaren wäre.

7.3. Tariföffnungsklauseln

Thorsten Kingreen von der Universität Regensburg befasst sich in einem vom Hugo-Sinzheimer-Institut veröffentlichten Gutachten im Rahmen der Debatte um die Stärkung der Tarifautonomie als Bestandteil der Koalitionsfreiheit mit Überlegungen, die Mitgliedschaft in Koalitionen sowie das Eingehen von Tarifbindung mit exklusiven Vorteilen zu verknüpfen:

Kingreen, Thorsten: Exklusive Tariföffnungsklauseln - Einfach-rechtliche Ausgestaltung und verfassungsrechtliche Zulässigkeit, HSI Schriftenreihe, Band 35, Frankfurt am Main 2020, abrufbar im Internetauftritt des HSI: https://www.hugo-sinzheimer-institut.de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-007841.

Tarifbindung dürfe nicht mit gesetzlichem Zwang erreicht werden. Unternehmen müssten stattdessen durch immanente Vorteile des Tarifsystems davon überzeugt werden, sich wieder verstärkt freiwillig einer Tarifbindung zu unterwerfen. „Exklusive Tariföffnungsklauseln“ würden nach Ansicht des Autors verhindern, dass von einer Tariföffnung auch Arbeitgeber profitierten, die selbst gar nicht tarifgebunden sind, und nur denjenigen Spielräume einräumen, die sich selbst Tarifverhandlungen stellen oder Mitglied im Arbeitgeberverband sind. Verfassungsrechtlichen Bedenken gegen exklusive Tariföffnungsklauseln im Hinblick auf die negative Koalitionsfreiheit hält der Autor für unbegründet und hebt den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers hervor.

7.4. Angemessenheitsregelungen

Olaf Deinert von der Ernst-August-Universität Göttingen setzt sich in einem 2017 erschienen Aufsatz ebenfalls für gesetzgeberische Anreize ein:

Deinert, Olaf: Gesetzliche Anreize für die Verbandsmitgliedschaft zur Stärkung der Tarifbindung, SR 2017, Sonderheft Mai 2017, S. 24-32, verfügbar in der Bibliothek des Deutschen Bundestages, Signatur: R 75182 7.2017.

Das Tarifsystem fuße maßgeblich auf durch Mitgliedschaft in den Koalitionen legitimierten Rechtsnormen, schließe Außenseiterwirkungen aber nicht aus. Diese könnten gerade auf Seiten

der Arbeitgeber auch einen Anreiz zum Verbandsbeitritt bewirken. Zur Vermeidung von Fehlanreizen durch wesentliches Unterschreiten der Tarifstandards durch Außenseiter schlägt der Autor entsprechend dem Grundgedanken des Mindestlohngesetzes und des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes eine gesetzliche Regelung vor, wonach die Unterschreitung tariflicher Entgelte um mehr als ein festgelegtes Maß nicht mehr als angemessen gilt. Diese Angemessenheitsgrenze könne beispielsweise in die grundsicherungs- und arbeitsförderungsrechtlichen Zumutbarkeitsregelungen des § 10 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) und des § 140 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) aufgenommen werden.

Als weiteren Ansatz nennt der Autor ebenfalls exklusive Tariföffnungsklauseln. Die Nachbindung nach § 3 Abs. 3 TVG stellt seiner Meinung nach keinen Fehlanreiz für die Verbandsmitgliedschaft dar. Der Gesetzgeber dürfe die Verbandsmitgliedschaft nicht dadurch unter Druck setzen, dass er Tarifflicht erleichtere. Zur Stärkung der Tarifbindung könne schließlich auch die vorsichtige Erweiterung der Tarifmacht auf Solo-Selbständige über den § 12a TVG hinaus beitragen.

7.5. Einbeziehung der Solo-Selbständigen

Gregor Asshoff von der SOKA-BAU und Manfred Walser von der Universität Bremen setzen sich in einem aktuellen Beitrag für eine Stärkung der Tarifaufonomie durch tarifpolitische Einbeziehung solo-selbständiger Plattformmitarbeiter ein. Dadurch könnten bereits vorliegende Vorschläge zu deren sozialversicherungsrechtlicher Absicherung und zu Entwürfen für Mindestentgelte für diesen Personenkreis ergänzt werden:

Asshoff, Gregor; Walser, Manfred: Stärkung der Tarifaufonomie - auch an ihren Rändern: Die Solo-Selbstständigen, NZA 2021 1526-1534,
im Volltext verfügbar über den OPAC der Bibliothek des Deutschen Bundestages:
<https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bib-data%2Fzeits%2Fnza%2F2021%2Fcont%2Fnza.2021.1526.1.htm&pos=4&hlwords=on>
n

Die Autoren stellen die rechtspolitische Ausgangslage und den gesetzgeberischen Handlungsspielraum dar und fordern: „Soll Tarifaufonomie auch im Arbeitsrecht 4.0 noch die Rolle spielen, die ihr das Grundgesetz [...] zuerkenn[t], muss der Gesetzgeber hier handeln. Denn wenn man von den Gewerkschaften und Verbänden fordert, ihrer Rolle als kollektive ‚Selbsthilfeorganisationen‘ gerecht zu werden, muss man ihnen auch die Möglichkeit dazu geben“(S. 1534).

7.6. Weitere Vorschläge

Die Situation der Tarifbindung im Bundesland Bremen ist Gegenstand einer 2020 veröffentlichten Studie des WSI und des Instituts Arbeit und Wirtschaft (IAW) der Universität Bremen in Zusammenarbeit mit der Arbeitnehmerkammer Bremen:

Schulten, Thorsten; Friemer, Andreas; Dingeldey, Irene; Lübker, Malte: Tarifverträge und Tarifflicht im Land Bremen, Stand: Juli 2020, Arbeitnehmerkammer Bremen 2020, abrufbar im Internetauftritt der Universität Bremen:
https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Politik/Wirtschaft/Infrastruktur/Studie_Tarifvertr%C3%A4ge_und_Tarifflicht_in_Bremen.pdf.

In einem letzten Abschnitt (S. 52 ff.) bietet die Studie aber auch gesetzgeberische Ansätze zur Stärkung der Tarifbindung: Um die Tarifbindung nachhaltig zu stärken, seien danach neben starken und durchsetzungsfähigen Tarifverbänden auch unterstützende Regeln und Institutionen nötig, die das Tarifvertragssystem politisch stabilisieren. Hervorgehoben wird in diesem Zusammenhang das Mittel der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen. Auch Tariftreuerregelungen bei der öffentlichen Vergabe und in der öffentlichen Wirtschaftsförderung seien ein wichtiger Ansatz zur Stabilisierung.

In einem Aufsatz aus dem Jahr 2017 wirbt das damalige Vorstandsmitglied der SOKA-BAU, Manfred Walser zur Steigerung der Attraktivität der Tarifbindung für die Schaffung gemeinsamer Einrichtungen auf der Grundlage tarifvertraglicher Vereinbarung nach § 4 Abs. 2 TVG nach dem Vorbild der Sozialkassen im Baugewerbe und deren staatliche Erstreckung auf nichtgebundene Arbeitgeber durch Allgemeinverbindlicherklärung nach § 5 Abs. 1 TVG:

Walser, Martin: Stärkung der Tarifautonomie! Aber wie? - Eine Betrachtung mit besonderer Berücksichtigung gemeinsamer Einrichtungen, SR 2017, Sonderausgabe Mai 2017, S. 2-13,
verfügbar in der Bibliothek des Deutschen Bundestages, Signatur: R 75182 7.2017.

8. Ansätze in ausländischen Rechtsordnungen

Matteo Fornasier von der Universität Augsburg stellt Modelle zur Stärkung der Tarifbindung in Rechtsordnungen verschiedener europäischer Staaten vor und untersucht sie im Hinblick auf ihre Übertragbarkeit in deutsches Recht:

Fornasier, Matteo: Wege zur Stärkung der Tarifbindung: ein rechtsvergleichender Streifzug zur Untersuchung funktionaler Äquivalente der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, SR 2017, S. 239-254;
verfügbar in der Bibliothek des Deutschen Bundestages, Signatur: R 75182 7.2017.

Der Autor identifiziert dabei im Wesentlichen zwei unterschiedliche Herangehensweisen: zum Regelungsansätze zur Stärkung der Koalitionsbildung und zum anderen Ansätze zur Ausweitung der Tarifwirkung.

So beruhe die extrem hohe und seit Jahren stabile Tarifbindungsquote von über 98 Prozent in Österreich vor allem auf zwei Faktoren: der Pflichtmitgliedschaft in den Berufsvereinigungen und der gesetzlich angeordneten Außenseiterwirkung des Kollektivvertrags. Demgegenüber setze das

Genter System, ein erstmals Anfang des 20. Jahrhunderts in der belgischen Stadt Gent eingeführtes Modell der freiwilligen Arbeitslosenversicherung auf kollektivrechtlicher Basis, das in Schweden, Dänemark, Finnland sowie in Island zu finden ist, auf wirtschaftliche Anreize zum Koalitionsbeitritt. In Belgien gebe es heute zwar eine staatliche Arbeitslosenversicherung; jedoch übernehmen die Gewerkschaften die Auszahlung für ihre Mitglieder mit ihrem gegenüber den Sozialbehörden dichteren Netz an Auszahlungsstellen deutlich schneller und unkomplizierter. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad liege in Schweden, Dänemark und Finnland dementsprechend bei etwa 70 Prozent, in Belgien immerhin bei 55 Prozent.

Ansätze zur Ausweitung der Tarifwirkung finden sich nach den Feststellungen des Autors in zahlreichen EU-Mitgliedstaaten. Dabei sei zu unterscheiden zwischen der Geltungserstreckung von Tarifnormen auf nicht oder anders organisierte Arbeitnehmer eines tarifgebundenen Arbeitgebers und der Geltungserstreckung auf Außenseiter-Arbeitgeber. So ordnet zum Beispiel § 3 Abs. 2 TVG für betriebliche und betriebsverfassungsrechtliche Tarifnormen die Geltungserstreckung auf nicht oder anders organisierte Arbeitnehmer eines tarifgebundenen Arbeitgebers an. Ähnliche Bestimmungen fänden sich in Österreich, Frankreich und den Niederlanden. In den nordischen Ländern seien tarifgebundene Arbeitgeber verpflichtet, tarifliche Arbeitsbedingungen auch Außenseiter-Arbeitnehmern zu gewähren. Deutlich seltener kämen im europäischen Vergleich Regelungen zur Tarifierstreckung auch auf Außenseiter-Arbeitgeber vor. In Spanien und Griechenland sei eine solche Erstreckung von der Repräsentativität eines Tarifvertrages abhängig. Island verzichte demgegenüber bei der Tarifierstreckung auf besondere Repräsentativitätsanforderungen. Auch Belgien kennt eine Tarifierstreckung auf Außenseiter-Arbeitgeber, die jedoch dispositiv sei. In Italien, das weder einen gesetzlichen Mindestlohn noch einen Mechanismus zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen kenne, könne die Rechtsprechung im Einzelfall auf der Grundlage der verfassungsrechtlichen Gewährleistung eines angemessenen Arbeitslohns die Anwendung von Tarifnormen auch auf nichtgebundene Arbeitsvertragsparteien anordnen. In Österreich und Frankreich könnten überdies Tarifverträge durch Erweiterungserklärung sogar auf andere Branchen ausgeweitet werden, wenn dort keine tarifliche Regelung gilt.

Die Spielräume für eine Übertragung ausländischer Regelungen auf die deutsche Arbeitsrechtsordnung sind allerdings nach Ansicht des Autors begrenzt. Mit der Allgemeinverbindlicherklärung nach § 5 TVG verfügt Deutschland über ein verfassungskonformes Instrument der Erstreckung von Tarifverträgen auf Außenseiter. Eine dispositive Ausgestaltung der Erstreckung hält der Autor vor dem Hintergrund der typischerweise überlegenen Verhandlungsmacht des Arbeitgebers für nicht sinnvoll. Einer Pflichtmitgliedschaft in Koalitionen nach dem österreichischen Vorbild stünde nach Überzeugung des Autors die (negative) Koalitionsfreiheit aus Art. 9 Abs. 3 GG entgegen. Auch eine Verwirklichung des Genter Systems träfe auf verfassungsrechtliche wie praktische Hindernisse. Möglich erscheine eine verstärkte Heranziehung tariflicher Regelungen bei der Konkretisierung gesetzlicher Bestimmungen durch die Rechtsprechung, die freilich keine gesetzgeberische Intervention erfordere. Denkbar sei zudem die Einführung des Instituts der Erweiterungserklärung von Tarifverträgen nach dem Modell Frankreichs und Österreichs.

Mit dem bereits 2010 von der Monopolkommission⁷ ins Gespräch gebrachten Genter System setzt sich auch Stephan Seiwert vom Institut für Arbeitsrecht und Recht der sozialen Sicherheit der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Arbeit auseinander, die vor dem Erlass des Autonomiestärkungsgesetzes 2014 veröffentlicht wurde:

Seiwert, Stephan: Das „Genter System“ als Mittel zur Stärkung der Tarifautonomie?,
NZA 2014, S. 708-712,
im Volltext verfügbar über den OPAC der Bibliothek des Deutschen Bundestages:
<https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bib-data%2Fzeits%2Fnza%2F2014%2Fcont%2Fnza.2014.708.1.htm&pos=9&hlwords=on>.

Der Autor stellt Ursprung und heutige Verbreitung des Genter Systems dar und erkennt an, dass es in Skandinavien die Tradition einer hohen Gewerkschaftsbindung mitbegründet habe, die jedoch nicht einfach verpflanzt werden könne. Einer Anreize schaffenden ökonomischen Verknüpfung von Gewerkschaftszugehörigkeit und Arbeitslosenversicherung stünden verfassungsrechtlich sowohl die negative Koalitionsfreiheit als auch das Verbot der Ungleichbehandlung entgegen.

* * *

7 Unterrichtung durch die Bundesregierung - Achtzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2008/2009, Bundestagsdrucksache 17/2600 vom 22. Juli 2010, S. 330.