

**HSI-Working Paper Nr. 14**



**100 Jahre Tarifvertragsverordnung  
– Meilenstein der Arbeitsrechtsgeschichte**

**– Tagungsband –**

*Dr. Luitwin Mallmann, Stefan Schaumburg,  
Prof. Dr. Thorsten Schulten und Roman Zitzelsberger*

Dezember 2019

Hugo Sinzheimer Institut für Arbeitsrecht  
Wilhelm-Leuschner-Str. 79  
60329 Frankfurt am Main  
[www.hugo-sinzheimer-institut.de](http://www.hugo-sinzheimer-institut.de)

## Vorwort

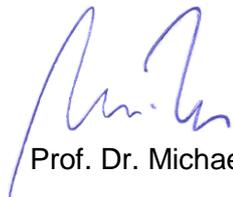
Aus Anlass des 100jährigen Jubiläums der Tarifvertrags-Verordnung vom 23. Dezember 1918 hatte die „Initiative Arbeitsrechtsgeschichte“ des Hugo Sinzheimer Instituts für Arbeitsrecht der Hans-Böckler-Stiftung und des Max-Planck-Instituts für europäische Rechtsgeschichte zusammen mit der Tarifabteilung der IG Metall zu einem Symposium am 7. Februar 2019 in Frankfurt am Main eingeladen. Nach einer Einführung durch deren Leiter, Stefan Schaumburg, legte Thorsten Schulten die Entstehungsgeschichte der Verordnung dar. Mit Luitwin Mallmann und Roman Zitzelsberger erörterten zwei der profiliertesten Tarifpraktiker der Metallindustrie die gegenwärtigen Herausforderungen des Tarifvertragssystems im Lichte seiner traditionsreichen Existenz. Ihre Beiträge sind hier dokumentiert.

Geschichte, Gegenwart und Zukunft des Tarifvertrags sind Herzstück der Arbeit des Hugo Sinzheimer Instituts. Keine andere arbeitsrechtliche Institution ist so sehr mit seinem Namensgeber verbunden. Hugo Sinzheimer ist der Vater des modernen Tarifvertrags und schuf damit, in den Worten seines berühmtesten Schülers Otto Kahn-Freund, „für das Arbeitsrecht eine kopernikanische Umwälzung.“<sup>1</sup> Ihrer so prominent und zugleich mit Blick auf die Zukunft des Tarifvertragssystems produktiv zu gedenken, war die gelungene Absicht des hier dokumentierten Symposiums.

Frankfurt am Main, Dezember 2019



Dr. Johanna Wenckebach  
Wiss. Direktorin des HSI



Prof. Dr. Michael Kittner

---

<sup>1</sup> Kahn-Freund, Hugo Sinzheimer (1875 – 1914), in: Arbeitsrecht und Rechtssoziologie, Bd. 1, 1976, S. 10.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	1
<b>Einleitung</b> ( <i>Stefan Schaumburg</i> ) .....	3
<b>Zur Aktualität historischer Debatten im Kontext der Tarifvertragsordnung von 1918</b> ( <i>Thorsten Schulten</i> ).....	6
<b>100 Jahre TVVO aus Sicht der Arbeitgeber</b> ( <i>Luitwin Mallmann</i> ) .....	25
<b>100 Jahre TVVO aus Sicht der Gewerkschaften</b> ( <i>Roman Zitzelsberger</i> ).....	30

# Einleitung

*Stefan Schaumburg<sup>1</sup>*

Vor etwas über 100 Jahren, am 23.12.1918 wurde die „Verordnung über Tarifverträge, Arbeiter- und Angestelltenausschüsse und Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten“ durch den Rat der Volksbeauftragten erlassen.

Damit wurde, wie Michael Kittner in seinem Buch „Arbeitskampfrecht“ geschrieben hat, der bis dahin im rechtlichen Niemandsland angesiedelte Tarifvertrag erstmals zu einer verbindlichen Rechtsquelle. Die Beschäftigten und ihre Interessenvertretungen wurden endlich als gleichberechtigte Partner anerkannt.

Die in der Tarifvertragsverordnung angelegten Grundsätze, vor allem die Festlegung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden als Akteure des Tarifgeschehens, die zwingende Wirkung von Tarifverträgen und das Günstigkeitsprinzip sind in das 1949 verabschiedete Tarifvertragsgesetz übernommen worden und prägen somit nach wie vor den für die Tarifvertragsparteien gültigen rechtlichen Rahmen.

Die Tarifvertragsordnung ist somit ein Meilenstein der Arbeitsrechtsgeschichte, den wir heute angemessen würdigen wollen. Dabei wollen wir nicht nur historisch auf ihre Entstehung zurückblicken, sondern auch über die aktuelle Anwendung des Tarifrechts und über die Notwendigkeiten seiner Weiterentwicklung diskutieren.

Eine reine Jubelveranstaltung, bei der sich die Tarifvertragsparteien lediglich gegenseitig ihrer Erfolge versichern wäre allerdings unangemessen.

Teil der Geschichte ist auch das Scheitern des Tarifvertragssystems der Weimarer Republik an den wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen und nicht zuletzt daran, dass große Teile des Arbeitgeberlagers – um es vorsichtig auszudrücken – mit einer Tarifpolitik auf Augenhöhe nichts im Sinn gehabt haben.

Dieses Scheitern sollte uns vor Augen führen, dass das Tarifvertragssystem außer einem gesetzlichen Rahmen auch Akteure braucht, die ein gemeinsames Verständnis für die ihnen übertragenen Aufgaben besitzen. Dies ist heute glücklicherweise der Fall, auch wenn es immer wieder und auch anlässlich von 100 Jahren Tarifautonomie mitunter erhebliche Differenzen bei der Frage der Weiterentwicklung des Tarifvertragssystems gibt.

---

<sup>1</sup> Der Autor leitet den Funktionsbereich Tarifpolitik beim IG Metall Vorstand in Frankfurt am Main.

Stichworte hierfür sind: weitere Flexibilisierung, mehr Öffnungsklauseln, modulare Tarifbindung.

Die jeweiligen Feierstunden wurden von Arbeitgeber-Vertretern genutzt, um Änderungsbedarfe in der Tarifpolitik anzumahnen, immer begleitet von dem Hinweis, dass die Tarifbindung in Bezug auf Beschäftigte und Betriebe gesunken sei.

Ganz konkret vom Gesamtmetall-Präsidenten Dr. Rainer Dulger wurde angeboten in konkrete Gesprächsprozesse einzutreten, um der Tarifautonomie in unserem Flächentarifvertrag zu neuer Stärke zu verhelfen, auch in Abgrenzung zu staatlicher Rechtsetzung unter dem Motto „wir brauchen keine staatlichen Vorschriften, wir brauchen bessere Tarifverträge“.

Die Praxis zeigt, dass die Tarifvertragsparteien anscheinend sehr oft Unterschiedliches unter der Überschrift „bessere Tarifverträge“ verstehen.

Die Tarifbewegungen der Metall- und Elektroindustrie der letzten Jahre zeigen z. B., dass es immer schwerer wird, einmal gefundene Kompromisse auf regionaler Ebene, im Rahmen einer Übertragungsempfehlung, zu vereinbaren.

Insbesondere dann, wenn es sich um qualitative Themen handelt.

Hatte man früher einige Stunden dafür gebraucht, sich auf die Übertragung zu einigen, sind es heute mehrere Tage. Der Abschluss in der Metall- und Elektroindustrie des letzten Jahres war aus unserer Sicht der negative Höhepunkt, der uns dazu bringt zu überlegen, wie wir das System von betrieblichen, regionalen und zentralen Tarifverhandlungen zukünftig handhaben wollen.

Die IG Metall ist insbesondere dort stark, wo wir mit neu als Mitglieder gewonnenen Belegschaften Firmentarifverträge erkämpfen.

Dieses Konzept, langläufig unter dem Begriff „Häuserkampf“ bekannt, wird immer stärker in den Vordergrund rücken und seine Befürworter finden, je mehr die IG Metall dort auch Dinge durchsetzen kann, wie beispielsweise Mitgliedervorteilsregelungen, die mit den Verbänden gar nicht oder nur sehr schwer zu realisieren sind und andererseits ein Instrument gewerkschaftlicher Stärke und Ausgestaltung der Tarifautonomie sind, auf die wir nicht verzichten wollen.

Nur ein gemeinsames Verständnis von den Rollen der Tarifvertragsparteien wird uns ermöglichen, die künftigen – genauer gesagt, die sehr naheliegenden – Herausforderungen für die Arbeitswelt zu bewältigen und das bisherige Erfolgsmodell Tarifvertrag weiter mit Leben zu erfüllen.

Gerade für die vor uns liegenden nächsten 100 Jahre wird es sich herausstellen, ob es gemeinsame Gestaltungsinteressen für die Arbeitsbedingungen der Zukunft gibt oder das Interesse der Arbeitgeberverbände sich auf die Friedenspflicht während der Laufzeit von Tarifverträgen reduziert.

Die Nagelprobe dafür ist die Angleichung der Arbeitszeiten in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie.

Dort könnten gemeinsame Tarifverträge ihre Friedensfunktion auch im gesellschaftlichen Bereich entfalten und es rechten Populisten in Betrieb und Politik schwerer machen.

Mit unseren Beiträgen in diesem Tagungsband haben wir einen sehr weiten Bogen aufgespannt, der diese unterschiedlichen Aspekte aufgreift.

Wir beginnen mit einem Beitrag des Kollegen Prof. Dr. Thorsten Schulten, Referent für Arbeits- und Tarifpolitik beim WSI der Hans-Böckler-Stiftung und Honorarprofessor an der Eberhard Karls-Universität in Tübingen, der uns die wissenschaftliche Sicht auf unser Thema näher bringt.

Anschließend werden dann mit jeweils gleichen Überschriften, allerdings unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen, zunächst von Herrn RA Dr. Luitwin Mallmann, Hauptgeschäftsführer des Verbandes der Metall- und Elektroindustrie NRW, aus seiner Sicht und aus Sicht der Arbeitgeber 100 Jahre der Tarifvertragsverordnung bewertet und im Anschluss von Roman Zitzelsberger, IG Metall Bezirksleiter in Baden-Württemberg und Verhandlungsführer für die Metall- und Elektroindustrie in Baden-Württemberg eine andere Akzentuierung und Sichtweise auf das Thema eingenommen.

Der Tagungsband endet mit einem Schlusswort von Prof. Dr. Thorsten Keiser von der Justus-Liebig-Universität in Gießen und dem dortigen Fachbereich Rechtswissenschaft.

# Zur Aktualität historischer Debatten im Kontext der Tarifvertragsordnung von 1918<sup>1</sup>

Prof. Dr. Thorsten Schulten<sup>2</sup>

## Zusammenfassung

Die Tarifvertragsordnung von 1918 bildet den vorläufigen Höhepunkt einer jahrzehntelangen Auseinandersetzung um die Etablierung von Tarifverträgen in Deutschland. Sie wurde begleitet von zahlreichen Kontroversen über die grundlegende sozio-ökonomische und gesellschaftspolitische Bedeutung von Tarifverträgen, deren rechtlichem Charakter sowie die institutionelle Ausgestaltung des Tarifvertragssystems. Mit Lotmar, Sinzheimer und Brentano werden hier drei führende Repräsentanten dieser historischen Debatten vorgestellt und deren Kontroversen rekonstruiert. Dabei zeigt sich, dass die hier aufgeworfenen Fragen vor dem Hintergrund der anhaltenden Erosionstendenzen des deutschen Tarifvertragssystems nichts von ihrer Aktualität verloren haben.

## 1. Einleitung: 100 Jahre Tarifvertragsordnung

Im Dezember 2018 jährt sich zum hundertsten Mal die Verabschiedung der Tarifvertragsordnung (TVO) vom 23.12.1918, mit der erstmals in Deutschland die rechtlichen Grundlagen für den Abschluss von Tarifverträgen kodifiziert wurden.<sup>3</sup> Die TVO gehörte neben dem allgemeinen Wahlrecht (das auch das Wahlrecht für Frauen mit einschloss), der Erwerbslosenfürsorge und dem Achtstundentag zu den grundlegenden politischen und sozialen Reformen, die im Zuge der Novemberrevolution von 1918 vom „Rat der Volksbeauftragten“ eingeführt wurden. Vor der Verabschiedung der TVO hatten bereits am 15.11.1918 alle führenden Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften das sogenannte „Stinnes-Legien-Abkommen“ unterzeichnet.<sup>4</sup> Aus Angst vor der Revolution in Deutschland hatten in diesem Abkommen nun auch diejenigen

---

<sup>1</sup> Der nachfolgende Beitrag ist zuerst in der Zeitschrift Sozialer Fortschritt, 67 (2018), 849 – 866 erschienen. Wir danken dem Autor und dem Verlag Duncker & Humblot für die Möglichkeit des Zweitabdrucks in diesem Band.

<sup>2</sup> Der Autor ist Referent für Arbeits- und Tarifpolitik am WSI der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf und Honorarprofessor an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

<sup>3</sup> Wörtlich handelt es sich um die „Verordnung über Tarifverträge, Arbeiter- und Angestelltenausschüsse und Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten“, die wie der Name bereits andeutete neben dem Abschluss von Tarifverträgen auch noch weitere Themen beinhaltete. Der heute gebräuchliche Name „Tarifvertragsordnung“ setzte sich erst in der zweiten Hälfte der 1920er Jahre durch, nachdem andere Elemente der Verordnung in neuen Gesetzen geregelt wurden und nur noch der Teil über Tarifverträge als eigenständige Verordnung übrig blieb.

<sup>4</sup> Zu den Hintergründen des Stinnes-Legien-Abkommens (*Feldman 1973*).

Teile der deutschen Wirtschaft, die bis dahin jegliche Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften verweigerten, diese offiziell als „berufene Vertretung der Arbeiterschaft anerkannt“. Die Gewerkschaften feierten das Abkommen als einen „Sieg von seltener Größe“, mit dem die Unternehmer die „völlige Preisgabe des Herr-im-Hause-Prinzips“ zugestanden und „die absolute Gleichberechtigung der Gewerkschaften mit den Unternehmerorganisationen“ anerkannt hätten.<sup>5</sup>

Neben der Anerkennung der Gewerkschaften akzeptierten die Wirtschaftsverbände im Stinnes-Legien-Abkommen auch die allgemeine Einführung von Tarifverträgen, wonach „die Arbeitsbedingungen für alle Arbeiter und Arbeiterinnen [...] entsprechend den Verhältnissen des betreffenden Gewerbes durch Kollektivvereinbarungen mit den Berufsvereinigungen der Arbeitnehmer festzusetzen [sind]“. Die Verhandlungen hierzu sollten „ohne Verzug“ aufgenommen und „schleunigst zum Abschluss“ gebracht werden.

Um eine umfassende Tarifbindung sicherzustellen, hat in der TVO die erstmals geschaffene Möglichkeit einer Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen einen zentralen Stellenwert.<sup>6</sup> Gleich in §2 der TVO heißt es hierzu, dass das „Reichsarbeitsamt [...] Tarifverträge, die für die Gestaltung der Arbeitsbedingungen des Berufskreises in dem Tarifgebiet überwiegende Bedeutung erlangt haben, für allgemein verbindlich erklären [kann].“ Damit wurde erstmals auch dem Staat eine Verantwortung für die Absicherung eines funktionierenden Tarifvertragssystems zugesprochen. Schließlich erhielt die politische Stützung des Tarifvertragswesens mit der Weimarer Verfassung sogar Verfassungsrang. Letztere garantierte nicht nur die Koalitionsfreiheit<sup>7</sup>, sondern betonte zugleich, dass „die Arbeiter und Angestellten [...] dazu berufen [sind], gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmern an der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken“<sup>8</sup>. Zu Beginn der Weimarer Republik herrschte insgesamt die Erwartung, dass der Tarifvertrag fortan das allgemein akzeptierte Instrument zur Regelung der Arbeitsbedingungen werden würde.

Die erstmalige Festschreibung eines umfassenden Tarifrechts im Rahmen der TVO bildete den vorläufigen Höhepunkt einer jahrzehntelangen Auseinandersetzung um die Durchsetzung des Tarifvertragswesens in Deutschland. Sie wurde begleitet von grundlegenden Debatten über die sozial-ökonomische und gesellschaftspolitische Bedeutung und den juristischen Charakter von Tarifverträgen sowie die institutionelle Ausgestaltung des Tarifvertragssystems.<sup>9</sup> Im

---

<sup>5</sup> Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands 1918, S. 425.

<sup>6</sup> *Giesberts/Sitzler* 1919.

<sup>7</sup> Artikel 159 Weimarer Verfassung.

<sup>8</sup> Artikel 165 Weimarer Verfassung.

<sup>9</sup> Für einen Überblick zu diesen Debatten (*Höpfner 2015/Rudischhauser 2017*). Zur Vorgeschichte und Entstehung der TVO (*Hainke 1987*).

Mittelpunkt dieser Debatten stand insbesondere das Verhältnis zwischen Tarifautonomie und Staat, das heißt, der Frage welche Wirkungen autonom ausgehandelte Tarifverträge im Hinblick auf die einzelnen Beschäftigten und Unternehmen entfalten und inwiefern diese durch den Staat abgesichert und verallgemeinert werden müssen.

Im Folgenden sollen zwei paradigmatische Debatten, die die Entstehung der TVO und ihre konkrete Ausgestaltung geprägt haben, rekonstruiert und auf ihre Bedeutung für die heutigen Diskussionen untersucht werden. Bei der ersten Debatte geht es primär um den rechtlichen Charakter des Tarifvertrags und die Frage, ob dieser im Wesentlichen ein privatrechtliches Vertragsverhältnis darstellt, oder ob mit dem Tarifvertrag eine soziale Normsetzung verbunden ist, die einen quasi öffentlich-rechtlichen Charakter hat. Je nach Einschätzung über den rechtlichen Charakter des Tarifvertrags, ergeben sich hieraus sehr unterschiedliche Konsequenzen für die Frage, inwieweit der Staat aktiv die Entwicklung des Tarifvertragssystems stützen soll. Historisch ist diese Debatte vor allem mit den Namen Philipp Lotmar und Hugo Sinzheimer verbunden,<sup>10</sup> deren Argumente im Folgenden nachgezeichnet werden.

Bei der zweiten Debatte geht es vor allem um die institutionelle Ausgestaltung des Tarifvertragssystems. Historisch standen sich hierbei im Vorfeld der TVO zwei alternative Ansätze gegenüber.<sup>11</sup> Der erste war der vor allem von *Lujo Brentano* vorgeschlagene Ansatz, wonach Tarifverträge von gesetzlichen Organisationen wie z.B. Arbeitnehmer- und Wirtschaftskammern abgeschlossen werden sollten und durch die verpflichtende Mitgliedschaft von Beschäftigten und Unternehmen quasi automatisch universelle Gültigkeit erhalten. Der zweite Ansatz, der wiederum stark mit dem Namen Hugo Sinzheimer verbunden ist, geht von einem Tarifvertragssystem aus, dass durch autonome Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften mit freiwilliger Mitgliedschaft getragen wird und dessen Reichweite gegebenenfalls mit dem Instrument der AVE erweitert werden kann. Vor dem Hintergrund der anhaltenden Erosion des deutschen Tarifvertragssystems sollen abschließend die hier skizzierten historischen Debatten im Hinblick auf ihre mögliche Bedeutung für die Zukunft des deutschen Tarifvertragssystems diskutiert werden.

## **2. Tarifverträge: Privatrechtliche Vereinbarungen oder soziale Normsetzung?**

Mit der Herausbildung eines marktliberalen Kapitalismus etablierte sich im Laufe des 19. Jahrhunderts auch die Vorstellung eines „freien Arbeitsvertrags“, demzufolge jeder einzelne Beschäftigte seine Arbeitsbedingungen mit dem Unternehmen frei aushandeln kann. Festge-

---

<sup>10</sup> *Blanke* 2005; *Höpfner* 2015.

<sup>11</sup> *Rehder* 2011, S. 125 ff.

schrieben wurde das Prinzip des „freien Arbeitsvertrags“ beispielsweise in der Gewerbeordnung des Deutschen Reichs, wonach „die Festsetzung der Verhältnisse zwischen den selbständigen Gewerbetreibenden und den gewerblichen Arbeitern (...) Gegenstand freier Übereinkunft (ist)“.<sup>12</sup> Dass in der kapitalistischen Arbeitsrealität die liberale Vorstellung eines „freien Arbeitsvertrags“ weitgehend eine Fiktion ist, wusste jedoch bereits *Adam Smith*, der in seinem Hauptwerk über den „Wohlstand der Nationen“ darauf hinwies, „dass in allen Lohnkonflikten ... die Unternehmer viel länger durchhalten (können)“.<sup>13</sup> Die Funktion von Gewerkschaften und der damit verbundene Anspruch einer kollektiven Regelung der Arbeitsbedingungen im Rahmen von Tarifverträgen legitimiert sich deshalb bis heute aus dem Widerspruch zwischen formeller Vertragsfreiheit der einzelnen Beschäftigten und den realen Machtverhältnissen auf dem Arbeitsmarkt, die durch ein strukturelles Machtungleichgewicht gekennzeichnet sind.<sup>14</sup>

Die Herausbildung des Tarifvertragswesens in Deutschland war ein langwieriger historischer Prozess, der sich über mehrere Jahrzehnte hinzog und mit zahlreichen politischen und sozialen Konflikten verbunden war.<sup>15</sup> Eine einschneidende Bedeutung hatte hierbei die in den 1860er Jahren vollzogene Aufhebung der Koalitionsverbote, mit der die Gewerkschaften legalisiert wurden und in dessen Folge es zum Abschluss der ersten Tarifverträge kam. Seit 1872 galten im gesamten Deutschen Reich „alle Verbote und Strafbestimmungen gegen Gewerbetreibende, gewerbliche Gehilfen, Gesellen oder Fabrikarbeiter wegen Verabredungen und Vereinigungen zum Behufe der Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen, insbesondere mittelst Einstellung der Arbeit oder Entlassung der Arbeiter, ... aufgehoben“<sup>16</sup>. Allerdings wurden das Koalitionsrecht sowie die Möglichkeit zum Abschluss von Tarifverträgen nach wie vor dadurch eingeschränkt, dass das Recht eines jeden Einzelnen betont wurde, „von solchen Vereinigungen und Verabredungen“ fern zu bleiben.<sup>17</sup> Zugleich wurden jegliche Formen des politischen Drucks oder gar Zwangs zur Einhaltung von Tarifverträgen unter Strafe gestellt.<sup>18</sup> Abweichungen und Verstöße gegen den Tarifvertrag wurden demnach in der Regel nicht geahndet und als Ausdruck individueller Vertragsfreiheit gegen kollektive Regelungen akzeptiert. Tarifverträge waren damit faktisch nicht rechtsverbindlich.

---

<sup>12</sup> § 105 GewO, *Deutsches Reich* 1883.

<sup>13</sup> *Smith* 1776, S. 58.

<sup>14</sup> *Höpfner* 2015, S. 33 ff.

<sup>15</sup> *Ullmann* 1977; *Lesch/Byrski* 2016.

<sup>16</sup> § 152, Abs. 1 GewO.

<sup>17</sup> § 152, Abs. 2 GewO.

<sup>18</sup> § 153 GewO.

## 2.1 Die privatrechtliche Begründung des Tarifvertrages bei Lotmar

Erst Ende des 19. Jahrhunderts wurde zunehmend das Fehlen einer eindeutigen Gesetzesgrundlage für den Abschluss und die Rechtsverbindlichkeit von Tarifverträgen bemängelt.<sup>19</sup> Die nun beginnenden Debatten über das Für und Wider eines Tarifvertragsgesetzes machten es zugleich notwendig, das Wesen von Tarifverträgen und ihres juristischen Charakters präziser zu fassen. Als Pionier auf diesem Gebiet wird allgemein Philipp Lotmar (1855–1920) angesehen, ein aus Frankfurt a.M. stammender Rechtswissenschaftler, der als Sozialdemokrat in Deutschland jedoch keinen Lehrstuhl erhielt und deshalb als Professor für Römisches Recht und Zivilrecht an der Universität Bern lehrte.<sup>20</sup> Lotmar verfasste im Jahr 1900 erstmals eine umfassende juristische Abhandlung über „Die Tarifverträge zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern“<sup>21</sup>, die dann zwei Jahre später in gekürzter Form Eingang in den ersten Band seines monumentalen Werks „Der Arbeitsvertrag nach dem Privatrecht des Deutschen Reiches“ gefunden hat.<sup>22</sup> In den Worten *Sinzheimers* wurde mit diesen Schriften „der bis dahin juristisch unbekanntes Tarifvertrag ein Gegenstand der Rechtswissenschaft.“<sup>23</sup>

Lotmar hatte die grundlegende Überzeugung, dass „im Allgemeinen ... die rechtliche Natur des Tarifvertrages darin (besteht), dass er ein privatrechtlicher Vertrag ist.“<sup>24</sup> Zwar liegt es im Wesen des Tarifvertrags, dass es sich hier um eine „kollektiven Vertragsschließung“<sup>25</sup> handelt. Deren Legitimation basiert nach Lotmar jedoch ausschließlich auf den individuellen Mitgliederinteressen der vertragsschließenden Verbände. Lotmar gehört damit zu den Repräsentanten der sogenannten „Vertretungstheorie“, die im Gegensatz zur sogenannten „Verbandstheorie“ davon ausgehen, dass Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften nicht in eigenem Namen, sondern nur in Vertretung ihrer Mitglieder Tarifverträge abschließen.<sup>26</sup> Vor diesem Hintergrund verwendet er in seinen Ausarbeitungen viel Raum auf die Analyse derjenigen Verfahren, die die Legitimation der abgeschlossenen Tarifverträge durch die Mitglieder sicherstellen.<sup>27</sup> Einschränkung betonte er jedoch, dass der Tarifvertrag stets für alle Verbandsmitglieder Gültigkeit haben müsse, auch wenn die Vollmacht oder Genehmigung für deren Abschluss nicht von Allen, sondern nur von einer Mehrheit erteilt wurde.<sup>28</sup>

Mit seiner privatrechtlichen Analyse des Tarifvertrags unternahm Lotmar den Versuch, das sich herausbildende Tarifvertragswesen als eine Entwicklung zu interpretieren, die nicht im

---

<sup>19</sup> *Rudischhauser* 2017.

<sup>20</sup> *Höpfner* 2015, S. 118 ff.

<sup>21</sup> *Lotmar* 1900.

<sup>22</sup> *Lotmar* 1902.

<sup>23</sup> *Sinzheimer* 1922, S. 410.

<sup>24</sup> *Lotmar* 1900, S. 89.

<sup>25</sup> *Lotmar* 1900, S. 3.

<sup>26</sup> *Sinzheimer* 1907, S. 61ff.

<sup>27</sup> *Lotmar* 1900, S. 68 ff.

<sup>28</sup> *Lotmar* 1902, S. 798 f.

Widerspruch zur vorherrschenden liberalen Arbeitsvertragsordnung steht, sondern vielmehr auf den gleichen Grundprinzipien beruht. Darüber hinaus ging es ihm im Kern darum, die verpflichtende Rechtswirkung und Unabdingbarkeit des Tarifvertrags zu begründen. Letztere leitete Lotmar vor allem aus den von den Tarifvertragsparteien intendierten Zielen ab, die nur dann erreicht werden können, wenn der Tarifvertrag von einer überwiegenden Mehrheit eingehalten wird.<sup>29</sup> Hierzu gehören für Lotmar vor allem drei Ziele, darunter erstens die Erleichterung bei der Abschließung von Arbeitsverträgen (was in der modernen Wirtschaftslehre als Transaktionskostenvorteile beschrieben wird), zweitens die Angleichung der Arbeitsverhältnisse und die Vermeidung von Unterbietungskonkurrenz sowie drittens die Herstellung einer gewissen Stetigkeit bei den Arbeitsverhältnissen unabhängig von den kurzfristigen Schwankungen der Konjunktur- und Auftragslage. Ein tarifwidriges Verhalten würde hingegen nicht nur das Prinzip der Solidarität verletzen, sondern „auch der Unterbietung ... das Tor öffnen, welches der Tarifvertrag verschlossen hatte und zu verschließen bestimmt war“.<sup>30</sup> Die Verneinung der Rechtsverbindlichkeit von Tarifverträgen würde deshalb letztlich auf eine „Preisgabe des Prinzips kollektiver Vertragsschließung“ hinauslaufen.<sup>31</sup>

Um die Schranken der damals bestehenden Gewerbeordnung für die Entwicklung des Tarifvertragssystems in Deutschland zu überwinden, trat Lotmar schließlich für eine umfassende Neuformulierung der tarifrechtlichen Grundlagen ein.<sup>32</sup> Zum einen forderte er die Abschaffung von § 152, Abs. 2 der Gewerbeordnung, mit dem bis dato immer wieder tarifwidrige Absprachen legitimiert und eine effektive Durchsetzung von Tarifverträgen verhindert wurde.<sup>33</sup> Zum anderen sprach er sich auch für eine eigenständige Tarifvertragsgesetzgebung aus.<sup>34</sup> Bereits im Jahr 1901 legte er hierzu zusammen mit dem Präsidenten des Kassationsgerichtshofes des Kantons Zürich, Georg Sulzer, erstmals einen konkreten Entwurf für ein Tarifvertragsgesetz vor.<sup>35</sup> Im Kern ging es bei diesem Entwurf neben einigen prozeduralen Vorgaben vor allem darum, das Prinzip der Rechtsverbindlichkeit von Tarifverträgen festzuschreiben. Demnach sollte der Tarifvertrag für alle „Gewerbeinhaber und Arbeiter“, die bei Vertragsschluss Mitglied einer der vertragsschließenden Parteien waren, Gültigkeit haben. Um dem privatrechtlichen Charakter des Tarifvertrags Rechnung zu tragen, sollten jedoch alle Mitglieder einer Tarifpartei binnen 14 Tagen nach Veröffentlichung des Tarifabschlusses die Möglichkeit bekommen, aus dem Verband auszutreten und sich damit dem Geltungsbereich des Tarifver-

---

<sup>29</sup> Lotmar 1900, S. 88 ff.; 1902, S. 775 ff.

<sup>30</sup> Lotmar 1902, S. 787.

<sup>31</sup> Lotmar 1902., S. 781.

<sup>32</sup> Lotmar 1900, S. 116 ff.

<sup>33</sup> Lotmar 1900, S. 118.

<sup>34</sup> Lotmar 1900; 1908.

<sup>35</sup> Lotmar/Sulzer 1902.

trags zu entziehen. Diese Regelung entsprach einer radikalen Umsetzung der Vertretungstheorie, nach der die Legitimation eines Tarifvertrags letztlich auf der Zustimmung jedes individuellen Verbandmitgliedes beruhen sollte.

## 2.2 Der Tarifvertrag als soziale Normsetzung bei Sinzheimer

Die umfassenden rechtlichen Abhandlungen Lotmars sind in den folgenden Jahrzehnten breit rezipiert worden und haben entscheidend dazu beigetragen, die Frage eines zukünftigen Tarifvertragsrechts ins Zentrum der rechtspolitischen Debatten zu rücken.<sup>36</sup> Seine rein privatrechtliche Interpretation des Tarifvertrages ist dabei jedoch einer weitreichenden Kritik unterzogen worden. Zu den profundesten Kritikern Lotmars gehörte vor allem der Frankfurter Rechtswissenschaftler und sozialdemokratische Rechtspolitiker Hugo Sinzheimer (1875–1945), der selbst eine grundlegend andere Sichtweise auf den Tarifvertrag entwickelt und mit seinen Vorstellungen maßgeblich das spätere Tarifvertragsrecht in Deutschland geprägt hat.<sup>37</sup> Eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Schriften Lotmars hat Sinzheimer erstmals in seinem zweibändigen Werk „Der korporative Arbeitsnormenvertrag“ aus den Jahren 1907 und 1908 vorgenommen. Im Mittelpunkt stand dabei die Kritik der Lotmarschen Vertretungstheorie, wonach die Verbände den Tarifvertrag ausschließlich in Vertretung ihrer Mitglieder und nicht als eigenständige Rechtssubjekte abschließen.<sup>38</sup> Abgesehen von vielen praktischen Schwierigkeiten bei der Ermittlung der individuellen Mitgliederinteressen, liegt das Hauptproblem nach Sinzheimer darin, dass sich mit einem solchen „individualistischen“ Ansatz die Unabdingbarkeit tarifvertraglicher Normen nicht begründen lässt, da deren Umsetzung letztlich immer vom Willen des Einzelnen abhängt.<sup>39</sup>

Die Unabdingbarkeit des Tarifvertrags beruht nach Sinzheimer jedoch gerade darauf, dass Arbeitsnormen unabhängig davon gelten, ob die einzelnen Verbandsmitglieder diese unterstützen. Sie setzt damit die „Herrschaft des Kollektivwillens über den Individualwillen“ voraus, ohne die „der Tarifvertrag machtlos“ bleiben würde.<sup>40</sup> Sinzheimer kritisierte in diesem Zusammenhang explizit die im Entwurf für ein Tarifvertragsgesetz von Lotmar und Sulzer vorgesehene Möglichkeit, sich durch Verbandsaustritt dem Geltungsbereich eines neu abgeschlossenen Tarifvertrags zu entziehen: „Wenn es dissentierende Mitglieder in der Hand hätten, aus

---

<sup>36</sup> *Rudischhauser* 2017, S. 613 ff.

<sup>37</sup> *Blanke* 2005; Zur Person und Werk von Hugo Sinzheimer siehe die aktuelle Biographie von *Kempen* (2017).

<sup>38</sup> *Sinzheimer* 1907, S. 73 ff.

<sup>39</sup> *Sinzheimer* 1907, S. 80.

<sup>40</sup> *Sinzheimer* 1927, S. 262.

dem Verband auszutreten, sobald ihnen der Tarifvertrag nicht passt, den ihr Verband geschlossen hat, so wäre dieser Tarifvertrag in seinem Bestand immer gefährdet“.<sup>41</sup>

Im Gegensatz zu Lotmar geht Sinzheimer als Vertreter der „Verbandstheorie“ davon aus, dass Tarifverträge von kollektiven Akteuren abgeschlossen werden, wobei auf beiden Seiten „ein die Gesamtheit repräsentierendes Vertragssubjekt steht“, durch das der Vertrag „aus dem Bereich der Individualbeziehungen“ herausgehoben wird.<sup>42</sup> So ist auf Arbeitnehmerseite stets die Existenz einer Gewerkschaft die Voraussetzung für den Abschluss eines Tarifvertrags. Auf Arbeitgeberseite können zwar auch einzelne Unternehmen Tarifverträge abschließen, bei der realen Entwicklung der Tarifverträge in Deutschland sah Sinzheimer jedoch eine eindeutige Tendenz hin zum beidseitigen Verbandstarif, der für ihn denn auch den Idealtypus eines „korporativen Arbeitsnormenvertrags“ repräsentierte.<sup>43</sup>

Der liberalen Kritik eines solchen – durch Verbände – getragenen Tarifvertragssystems als „rechtliche Zwangsordnung“ entgegnet Sinzheimer mit dem Verweis auf die bestehende „soziale Zwangsordnung“ einer kapitalistischen Wirtschaft, die es gerade nötig macht, den Einzelnen durch kollektive Regelungen und Beschränkungen zu schützen.<sup>44</sup> An die Stelle der individuellen Vertragsfreiheit tritt damit die erst durch den Tarifvertrag hergestellte soziale Freiheit, die es sowohl den Arbeitnehmern als auch den Unternehmen möglich macht, durch die „Befreiung von sozialen Gewalten“ ihre „wirtschaftlichen Einzelinteressen“ zu sichern. Demnach findet „der Unternehmer [...] in dem Tarif, den seine Organisation begründet und erhält, die Sicherung vor den wirtschaftlichen Angriffen des Streiks und des Boykotts, sowie die Gewähr dafür, dass ihm andere tarifgebundene Unternehmer durch unregelte Arbeitsbedingungen den Konkurrenzkampf nicht erschweren. Der Arbeiter entzieht sich durch die Tarifregeln dem wirtschaftlichen Diktat des Unternehmers bei der Festsetzung der Lohn- und Arbeitsbedingungen und schützt sich gegen Aussperrung und Maßregelung“.<sup>45</sup>

Mit der Betonung der inhaltlichen Normen und den damit verbundenen sozialen Funktionen des Tarifvertrages kritisiert Sinzheimer auch Lotmars privatrechtliche Interpretation des Tarifvertrags.<sup>46</sup> Zwar hatte er selbst die Unterscheidung zwischen einem normativen und einem schuldrechtlichen Teil eines Tarifvertrages eingeführt, aufgrund seiner Vertretungstheorie jedoch eine mögliche Funktion als Rechtsquelle verneint, da die Wirkung der Tarifnormen von der Akzeptanz der Mitglieder der einzelnen Tarifvertragsparteien abhängt.<sup>47</sup> Demgegenüber

---

<sup>41</sup> Sinzheimer 1916, S. 90.

<sup>42</sup> Sinzheimer 1907, S. 81.

<sup>43</sup> Sinzheimer 1915, S. 154.

<sup>44</sup> Sinzheimer 1916, S. 27.

<sup>45</sup> Sinzheimer 1916, S. 29.

<sup>46</sup> Sinzheimer 1908, S. 1 ff.

<sup>47</sup> Lotmar 1902, S. 793 f.

hebt Sinzheimer auf der Grundlage seines verbandstheoretischen Ansatzes hervor, dass Gewerkschaften und Arbeitgeber nicht nur Vertragspartner, sondern zugleich auch „Rechtschöpfer“ sind, die durch den Abschluss von Tarifverträgen objektives Recht schaffen.<sup>48</sup> Der Tarifvertrag wird damit zur „Rechtsquelle“, die für einen bestimmten sachlichen, zeitlichen und räumlichen Geltungsbereich verbindliche Normen vorgibt.<sup>49</sup>

Mit der Anerkennung des Tarifvertrags als eigenständiger Rechtsquelle verliert dieser auch endgültig seinen rein privatrechtlichen Charakter und übernimmt eine öffentlich-rechtliche Funktion. Sinzheimer analysiert den Tarifvertrag als ein „Mischgebilde“, dessen Abschluss zwar ein privatrechtliches Rechtsgeschäft ist, dessen intendierte Wirkungen jedoch eine öffentlich-rechtliche Bedeutung haben.<sup>50</sup> Demnach strebt der Tarifvertrag danach, „nicht nur ein Rechtsverhältnis zwischen den Parteien, sondern darüber hinaus für alle Tarifbeteiligten eine besondere Rechtsordnung zu sein. (...) Damit dringt der Tarifvertrag in das Gebiet der Rechtsbildung und einer Art von Selbstverwaltung ein, das dem Privatrecht entzogen ist und dem öffentlichen Rechte angehört“.

Die öffentlich-rechtliche Bedeutung des Tarifvertragswesens basiert nach Sinzheimer im Kern auf seiner sozialen Funktion der Verallgemeinerung von Arbeitsnormen und Regulierung von Beschäftigungsverhältnissen, mit der dem strukturellen Machtungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt entgegengewirkt wird. Der Tarifvertrag ist zugleich Ausdruck einer „sozialen Selbstbestimmung im Recht“, bei der „freiorganisierte, gesellschaftliche Kräfte unmittelbar und planvoll objektives Recht erzeugen und selbständig verwalten“.<sup>51</sup>

Gegenüber staatlicher Regulierung sah Sinzheimer den Vorteil von Tarifverträgen zunächst darin, dass die damit verbundene Dezentralisierung von Normsetzungsbefugnissen deutlich besser den jeweils spezifischen Problemen und Fragen einzelner Wirtschaftsbranchen gerecht werden kann und dadurch „das gesellschaftliche Leben tiefer in das Recht, das Recht aber auch tiefer in das gesellschaftliche Leben“ eindringt.<sup>52</sup> Darüber hinaus sah Sinzheimer die Idee der „sozialen Selbstbestimmung“ im Rahmen von Tarifverträgen immer auch als wesentliches Element einer demokratischen Gesellschaft, die nur als Einheit von politischer und sozialer Demokratie funktioniert und das Konzept einer Wirtschaftsdemokratie miteinschließt.<sup>53</sup>

---

<sup>48</sup> Sinzheimer 1915, S. 162.

<sup>49</sup> Sinzheimer 1908, S. 1 ff.

<sup>50</sup> Sinzheimer 1916, S. 21 f.

<sup>51</sup> Sinzheimer 1916, S. 186.

<sup>52</sup> Sinzheimer 1916, S.194.

<sup>53</sup> Ende der 1920er Jahre war Sinzheimer einer der Autoren der von *Naphtali* (1928) herausgegebenen Schrift zur Wirtschaftsdemokratie, die im Auftrag des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes erarbeitet wurde.

Sinzheimer hat mit seinen Thesen zur „sozialen Selbstbestimmung“ nicht nur eine juristische, sondern zugleich auch eine gesellschaftstheoretische Begründung für die Idee der Tarifautonomie geliefert.<sup>54</sup> Tarifautonomie und staatliche Regulierung bilden dabei keinen strikten Gegensatz, sondern stehen vielmehr in einem Komplementärverhältnis zueinander. Eine zentrale Aufgabe des Staates liegt zunächst darin, die Entwicklungsmöglichkeiten der „sozialen Selbstbestimmung“ zu fördern und die Funktionsweise des Tarifvertragssystems sicherzustellen. Sinzheimer hat sich in diesem Zusammenhang stets für ein eigenständiges Tarifvertragsrecht eingesetzt, das die Rechtswirksamkeit und Unabdingbarkeit von Tarifnormen sicherstellt, und selber hierzu konkrete Gesetzesvorschläge formuliert.<sup>55</sup> Darüber hinaus hat sich Sinzheimer für die Schaffung öffentlicher Institutionen, wie zum Beispiel einem staatlichen Tarifamt ausgesprochen, das sowohl als eine Art Service- und Auskunftsstelle für die Tarifvertragsparteien als auch als Schlichtungsbehörde bei Arbeitskonflikten fungieren sollte.<sup>56</sup>

Schließlich bleibt dem Staat die Aufgabe, durch seine Arbeitsgesetzgebung bestimmte soziale Mindeststandards festzulegen und darüber eine gewisse soziale Kohärenz einer Gesellschaft sicherzustellen.<sup>57</sup> In diesem Zusammenhang hat sich Sinzheimer in einem bislang wenig bekannten Vortrag aus dem Jahr 1914 auch mit der Frage gesetzlicher oder tarifvertraglicher Mindestlöhne beschäftigt. Hierbei gelangt er zu der pragmatischen Position, dass es in dieser Frage nicht um eine „prinzipielle Entscheidung“ geht: „Die Hauptsache ist der Inhalt der Minimallohnforderung, erst in zweiter Linie kommt die Form“.<sup>58</sup> Für ihn war damit klar, dass, wenn die Tarifvertragsparteien nicht in der Lage sind, autonom angemessene Arbeitsbedingungen zu vereinbaren, der Staat gefordert ist, dies durch gesetzliche Regelungen zu kompensieren. Seine gesellschaftspolitische Präferenz lag jedoch eindeutig bei der „sozialen Selbstbestimmung“ im Rahmen von Tarifverträgen, die er als demokratisches Grundprinzip einer modernen Gesellschaft interpretierte.

---

<sup>54</sup> Sinzheimer 1916, S. 189 ff.

<sup>55</sup> Der erste Gesetzentwurf für ein umfassendes Arbeitstarifgesetz stammt aus dem Jahr 1916 und wurde mit der gleichnamigen Abhandlung publiziert (Sinzheimer 1916, S. 213 ff.). Bei dem zweiten handelte es sich um den Entwurf für ein Arbeitstarifgesetz aus dem Jahr 1921, der von dem durch das Reichsarbeitsministerium eingesetzten Arbeitsausschuss für ein einheitliches Arbeitsrecht vorgelegt und maßgeblich von Sinzheimer (1921, S. 182 ff.) ausformuliert wurde.

<sup>56</sup> Sinzheimer 1908, S. 198 f.

<sup>57</sup> Sinzheimer 1916, S. 189.

<sup>58</sup> Sinzheimer 1914, S. 22.

### **3. Institutionelle Träger des Tarifvertragssystems: Freiwillige Verbände oder gesetzliche Tariforganisationen?**

Mit der Betonung der öffentlich-rechtlichen Funktionen von Tarifverträgen stellte sich auch die Frage nach der institutionellen Ausgestaltung des Tarifvertragssystems, die geeignet ist, die Funktion der sozialen Normsetzung in adäquater Weise wahrzunehmen. Zwar erlebte das Tarifvertragswesen gerade in den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg einen erheblichen Aufschwung, wichtige Teile der deutschen Wirtschaft lehnten Tarifverträge jedoch weiterhin prinzipiell ab. Letzteres galt insbesondere für die im Centralverband Deutscher Industrieller<sup>59</sup> zusammengeschlossene Schwerindustrie, der zufolge „Tarifverträge [...] dem einzelnen Arbeitgeber die für die sachgemäße Fortführung jeden Unternehmens notwendige Freiheit der EntschlieÙung über die Verwendung seiner Arbeiter und der Lohnfestsetzung [nehmen].“

Angesichts des anhaltenden Widerstands von Teilen der deutschen Wirtschaft wurde zunehmend darüber diskutiert, wie der Staat die Verbreitung von Tarifverträgen unterstützen könnte, um die öffentlich-rechtlichen Funktionen des Tarifvertragssystems abzusichern. Eine der ersten Formen einer solchen staatlichen Unterstützung bestand in der Einführung von Lohn- und Tariftreueklauseln bei öffentlichen Aufträgen, die vor allem auf lokaler und regionaler Ebene existierten.<sup>60</sup> Nach der Untersuchung von *Rudischhauser*<sup>61</sup> haben diese Vergabeordnungen einen wichtigen Betrag zur Verbreitung von Tarifverträgen in Deutschland geleistet.

Darüber hinaus entwickelte sich in den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg auch eine kontroverse Debatte darüber, ob zur Durchführung von Tarifverhandlungen nicht eigenständige gesetzliche Organisationen geschaffen werden müssen, die anders als die freiwilligen Verbände von Arbeitgebern und Gewerkschaften auf Pflichtmitgliedschaft beruhen und damit quasi automatisch zu einer universellen Verbreitung von Tarifverträgen führen. Im Vorfeld der TVO von 1918 hatten die Vertreter dieser Position sogar einen eigenen alternativen Gesetzentwurf vorgelegt, der sich trotz breiter Unterstützung vor allem aus den sozialdemokratisch orientierten Gewerkschaften nicht durchsetzen konnte.<sup>62</sup>

#### **3.1 Brentano: Tarifverhandlungen durch gesetzliche Organisationen**

Der Vorschlag zur Einführung gesetzlicher Organisationen als zukünftige Tarifvertragsparteien ist vor allem mit dem Namen des deutschen Nationalökonomen und Sozialreformers Lujo

---

<sup>59</sup> 1905, S. 347.

<sup>60</sup> *Abeldsdorff* 1907.

<sup>61</sup> *Rudischhauser* 2014.

<sup>62</sup> *Hainke* 1987, S. 49 f.

Brentano (1844–1931) verbunden, der sich als Vertreter der Historischen Schule und „Kathedersozialist“ bereits seit den 1870er Jahren für die Förderung des Tarifvertragswesens in Deutschland eingesetzt hat. Er hat seine Vorstellungen über Tarifverhandlungen durch auf Pflichtmitgliedschaft beruhende „korporative Organisationen von Arbeitgebern und Arbeitern“ erstmals im Jahr 1905 auf der Mannheimer Tagung des von ihm mitbegründeten Vereins für Socialpolitik vorgestellt.<sup>63</sup> In seinem Referat „Das Arbeitsverhältnis in den privaten Riesenbetrieben“ vertrat Brentano die These, dass der Widerstand der deutschen Groß- und Schwerindustrie gegen Tarifverträge nur durch einen staatlich verordneten „Verhandlungszwang“ aufgebrochen werden könnte. Hinzu kommt, dass auch auf Arbeitnehmerseite durch die Existenz verschiedener Gewerkschaften keine einheitlichen Tarifverträge zustande kämen und die Position der Beschäftigten durch die Zersplitterung anhaltend geschwächt sei.<sup>64</sup> Deshalb sollten nach Meinung von *Brentano* sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite für alle Gewerbe einheitliche gesetzliche Organisationen geschaffen werden, deren Aufgabe darin besteht, Tarifverträge zu vereinbaren, die für das gesamte Gewerbe rechtsverbindlich sind.<sup>65</sup> Während die freiwilligen Verbände von Arbeitgebern und Gewerkschaften als politische Interessenvertretung weiterbestehen würden, sollten die Vertretungsorgane der neuen gesetzlichen Organisationen von allen Beschäftigten und Unternehmen der jeweiligen Branche gewählt werden.

Im Zuge der Novemberrevolution hat Brentano im Dezember 1918 zusammen mit dem sozialdemokratischen Rechtspolitiker und juristischen Berater der Freien Gewerkschaften Hugo Heinemann einen eigenen Gesetzentwurf vorgelegt, in dem er im Wesentlichen auf seine früheren Vorschläge zurückgreift und die Schaffung gesetzlicher Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen mit rechtsverbindlichen Tarifvereinbarungen vorschlug.<sup>66</sup> Brentano war der Überzeugung, dass mit der Umsetzung seines Gesetzentwurfs alle bisherigen Schwierigkeiten bei der Entwicklung des Tarifvertragswesens beseitigt wären: „Es wäre danach kein Raum mehr für den Streit gewesen, welcher von den verschiedenen gewerkschaftlichen Organisationen geschlossene Tarifvertrag zu gelten hätte. Es hätte keine Unorganisierte, Gelbe oder Streikbrecher mehr gegeben. [...] Es wäre kein Unternehmer mehr möglich gewesen, der seinen Kollegen Schmutzkonkurrenz machen kann. Selbst die Riesenbetriebe würden zur Einsicht gezwungen gewesen sein, dass ihre Macht eine Grenze hat.“<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> *Brentano* 1906.

<sup>64</sup> *Brentano* 1906, S. 145 f.

<sup>65</sup> *Brentano* 1906, S. 146 f.; 1931, S. 418.

<sup>66</sup> Eine Dokumentation des Gesetzentwurfs findet sich bei *Hainke* (1987, S. 160–165). *Brentano* selber hat 1919 nochmal eine leicht überarbeitete Fassung veröffentlicht (*Brentano* 1919; 1920a, 1920b).

<sup>67</sup> *Brentano* 1931, S. 421; Der Gesetzentwurf enthielt darüber hinaus explizit eine Regelung, wonach „die Heranziehung von Arbeitswilligen aus dem Auslande [...] für die Dauer des Arbeitsstillstandes verboten [ist]“ (*Hainke* 1987, S. 164).

Der Gesetzentwurf stieß vor allem bei den sozialdemokratischen Gewerkschaften auf große Unterstützung.<sup>68</sup> Abgelehnt wurde er hingegen von den christlichen Gewerkschaften, die befürchteten, innerhalb der neuen gesetzlichen Arbeiterorganisation in eine strukturelle Minderheitsposition zu geraten.<sup>69</sup> Die fehlende Einigkeit auf Seiten der Gewerkschaften hat denn auch wesentlich dazu beigetragen, dass der Gesetzesvorschlag bei der Formulierung der TVO keine Berücksichtigung fand und letztere sich eher an den Vorstellungen Sinzheimers orientierte. Für *Brentano*<sup>70</sup> war denn auch die TVO eine „große Enttäuschung“, da sie in seinen Augen nicht in der Lage war, die Herausbildung eines flächendeckenden Tarifvertragssystems sicherzustellen.<sup>71</sup>

### **3.2 Sinzheimer: AVE und Erga-Omnes-Regelung als Alternative zu gesetzlichen Tariforganisationen**

Die Vorschläge zur Einrichtung gesetzlicher Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sind bereits bei seiner ursprünglichen Vorstellung im Verein für Socialpolitik im Jahr 1906 heftig kritisiert worden, markierten sie doch einen radikalen Bruch mit der vorherrschenden liberalen Arbeitsvertragsordnung. Später war es vor allem Hugo Sinzheimer, der eine grundlegende Kritik an *Brentano* formulierte. Für ihn stand die Idee staatlicher Tariforganisationen im direkten Gegensatz zu seiner eigenen Konzeption der „sozialen Selbstbestimmung“, die nur mit freiwilligen Verbänden denkbar war. Eine direkte Auseinandersetzung mit *Brentano* findet sich unter anderem in der von Sinzheimer formulierten Begründung für den Entwurf eines Arbeitstarifgesetzes von 1921, in der gesetzliche Tariforganisationen als „schwere Gefährdung des Tarifgedankens“ bezeichnet werden.<sup>72</sup> Sinzheimer befürchtet, dass die Einführung gesetzlicher Tariforganisationen unweigerlich in einer staatlich kontrollierten „Bürokratisierung des Tarifwesens“ enden würde. Zugleich würde die Entwicklung freiwilliger Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften mit dem Verlust der Tariffähigkeit deutlich geschwächt und damit die autonome Förderung und Unterstützung des Tarifvertragswesens gehemmt. Für Sinzheimer stand deshalb fest, dass „Tarifverträge ... bis auf weiteres nur gedeihen (können), wenn freiwillige Organisationen ihre Schöpfer und Träger sind“.<sup>73</sup>

Anstelle gesetzlicher Tarifvertragsorganisationen plädierte er für die staatliche Unterstützung eines auf freiwilligen Vereinbarungen beruhenden Tarifsystems. Hierbei forderte Sinzheimer

---

<sup>68</sup> *Rehder* 2011, S. 131 f.

<sup>69</sup> *Stegerwald* 1920.

<sup>70</sup> *Brentano* 1931, S. 471.

<sup>71</sup> *Brentano* 1920a, 1920b.

<sup>72</sup> *Sinzheimer* 1921, S. 191.

<sup>73</sup> *Sinzheimer* 1921, S. 192.

zum einen eine Erga-Omnes-Klausel im Tarifrecht, wonach der Tarifvertrag in tarifgebundenen Unternehmen für alle Beschäftigten rechtsverbindlich sein sollte, das heißt auch für diejenigen, die nicht gewerkschaftlich organisiert sind.<sup>74</sup> Auf diese Weise sollte die „Einheit des Betriebes“ gewahrt und das Unterlaufen von Tarifnormen im Betrieb vermieden werden. Zum anderen unterstütze Sinzheimer die Möglichkeit, die Reichweite der Tarifverträge mit dem Instrument der AVE auszudehnen.<sup>75</sup> Er plädierte dafür, „dass wir mit dem Tarifvertrag den Gedanken verbinden, dass, wenn der Tarifvertrag in der Mehrzahl des Gewerbes einmal durchdrungen ist, er auch übertragen werden muss und übertragen werden darf auf diejenigen, die nicht in den Tarif hineingegangen sind. [...] Der Staat [sollte] die Outsider zwingen können, den Festsetzungen des Tarifvertrages zu folgen“.<sup>76</sup>

Während in Deutschland im Unterschied zu vielen anderen europäischen Ländern nie eine Erga-Omnes-Klausel eingeführt wurde,<sup>77</sup> gehört das Instrument der AVE seit der Verabschiedung der TVO bis in die Gegenwart zu den Kernbestandteilen des deutschen Tarifrechts. Dabei hat sich historisch die Sinzheimersche Charakterisierung des Tarifvertrages durchgesetzt, wonach die staatliche Ausdehnung tarifvertraglicher Normen auf nicht-tarifgebundene Unternehmen ihre Legitimation in der öffentlich-rechtlichen Funktion sozialer Normsetzung findet.

#### **4. Aktuelle Bedeutung historischer Tarifvertragsdebatten**

Angesichts der anhaltenden Erosion der Tarifbindung in Deutschland scheinen die hier skizzierten historischen Debatten nichts von ihrer Aktualität verloren zu haben. Auch in den heutigen Debatten geht es vor allem um die Frage, wie unterstützende Maßnahmen zur Stärkung des Tarifvertragssystems legitimiert und welche geeigneten Instrumente hierfür angewendet werden können.<sup>78</sup>

Die Frage nach der Legitimation einer politischen Unterstützung des Tarifvertragssystems hängt unmittelbar mit der rechtlichen Charakterisierung des Tarifvertrags zusammen. In Deutschland war diese Frage lange Zeit unproblematisch, da die Sinzheimersche Perspektive auch das Tarifvertragsgesetz von 1949 geprägt und über Jahrzehnte hinweg die vorherrschende Meinung repräsentiert hat.<sup>79</sup> Erst in den 1990er Jahren vollzieht sich in Deutschland eine Art „Rückkehr zu Lotmar“, der zufolge privatrechtliche Interpretationen des Tarifvertrages in Sinne einer „kollektiven Privatautonomie“<sup>80</sup> wieder zunehmend an Bedeutung gewonnen

---

<sup>74</sup> Sinzheimer 1916, S. 101 f.

<sup>75</sup> Sinzheimer 1916, S. 205 f.

<sup>76</sup> Sinzheimer 1914, S. 23.

<sup>77</sup> Kamanabrou 2011.

<sup>78</sup> Bispinck/Schulten 2009; Lesch et al. 2017; Schulten/Lübker/Bispinck 2018.

<sup>79</sup> Höpfner 2015.

<sup>80</sup> Bayreuther 2005.

haben. Die privatrechtliche Wende in der juristischen Tarifvertragsliteratur ist zum einen eine Reaktion auf den tatsächlichen Legitimationsverlust des Tarifsystems, der in einem deutlichen Mitgliederrückgang, insbesondere bei den Gewerkschaften, aber auch bei den tarifgebundenen Arbeitgeberverbänden zum Ausdruck kommt. Aus privatrechtlicher Sicht kann hierbei die Frage nach einer Stärkung des Tarifvertragssystems nur mit der Stärkung der Verbände beantwortet werden.

In Teilen ist die privatrechtliche Wende der deutschen Tarifdiskussionen jedoch auch ein Tribut an den neoliberalen Zeitgeist, in dem die Auseinandersetzung zu einem Gegensatz zwischen einem „freiheitlich-liberalen“ und einem „kollektivistischen“ Tarifrecht stilisiert wird.<sup>81</sup> Dabei werden alle Formen einer staatlichen Stützung des Tarifvertragssystems in Frage gestellt, da sie sich letztlich aus einer rein privatrechtlichen Perspektive nicht legitimieren lassen.<sup>82</sup> Im Mittelpunkt steht dabei das Konstrukt einer „negativen Koalitionsfreiheit“, das in seiner radikalisierten Variante in eine „negative Tarifvertragsfreiheit“<sup>83</sup> umgedeutet wird, um damit endgültig jegliche Formen einer Ausdehnung von Tarifnormen über die Vertragsparteien hinaus zu delegitimieren.

Historisch war die Vorstellung einer „negativen Koalitionsfreiheit“ immer stark umstritten. Sinzheimer hat sie mit den Worten abgelehnt, dass „der Begriff der Koalitionsfreiheit [...] geschichtlich in den Kämpfen um die Erlangung der Koalitionsfreiheit erwachsen [ist], in denen nicht um das Recht gestritten wurde, sich nicht koalieren zu müssen, sondern um das Recht, sich koalieren zu dürfen.“<sup>84</sup> Im Rahmen des Stinnes-Legien-Abkommens von 1918 haben die deutschen Arbeitgeberverbände im Gegenteil sogar ausdrücklich einer „Pflicht zum Abschluss von Tarifverträgen“<sup>85</sup> zugestimmt. Tatsächlich lässt sich weder aus der Weimarer Verfassung noch aus der historischen Genese des Grundgesetzes ein explizites Recht auf eine „negative Koalitionsfreiheit“ ableiten.<sup>86</sup>

Auch international spielt das Konstrukt der „negativen Koalitionsfreiheit“ eher eine untergeordnete Rolle. Stattdessen finden sich in vielen europäischen Ländern etablierte Verfahren einer aktiven staatlichen Unterstützung des Tarifvertragssystems.<sup>87</sup> Hierzu gehört zum Beispiel eine deutlich stärkere Nutzung der AVE, die in vielen Ländern eine hohe Tarifbindung absichert.<sup>88</sup> Bemerkenswert sind auch die Erfahrungen in Österreich, das mit seinem Kammersystem der Vorstellung Brentanos mit öffentlich-rechtlichen Tariforganisationen am nächsten kommt. Dort

---

<sup>81</sup> Höpfner 2015, S. 25 ff.

<sup>82</sup> Däubler 2014.

<sup>83</sup> Höpfner 2015, S. 360 ff.

<sup>84</sup> Sinzheimer 1927, S. 81.

<sup>85</sup> Sinzheimer 1921, S. 189.

<sup>86</sup> Höpfner 2015, S. 341 ff.

<sup>87</sup> Fornasier 2017.

<sup>88</sup> Schulten/Eldring/Naumann 2016.

sind nach wie vor fast 100 Prozent aller Beschäftigten tarifgebunden. Allerdings wird auch in Österreich der Kritik Sinzheimers insofern Rechnung getragen, dass sowohl die gesetzlichen als auch die freiwilligen Interessenorganisationen tariffähig sind und sich in der Praxis ein Tarifsysteem entwickelt hat, bei dem auf Arbeitnehmerseite die Gewerkschaften, auf Arbeitgeberseite hingegen (weitgehend) die gesetzlichen Wirtschaftskammern die Tarifverhandlungen führen.

Für Deutschland sollte eine Rückbesinnung auf die historischen Debatten um die TVO bedeuten, sich zu der öffentlich-rechtlichen Funktion des Tarifvertragswesens zu bekennen und die staatliche Aufgabe einer Stärkung des Tarifvertragssystems offensiv wahrzunehmen. Hierzu gehört zum einen eine weitere Reform der AVE, nachdem die bisherigen Ansätze des Tarifautonomiestärkungsgesetzes nicht zu einer stärkeren Nutzung dieses Instruments geführt haben.<sup>89</sup> Zum anderen könnte die Förderung öffentlich-rechtlicher Körperschaften in denjenigen Bereichen dienen, in denen diese – wie etwa im Handwerk – auch in Deutschland über eine lange Tradition verfügen.<sup>90</sup> Die Beschäftigung mit der Geschichte des deutschen Tarifvertragswesens kann dabei den Blick dafür frei machen, dass die Erosion der Tarifbindung keineswegs ein zwangsläufiger oder gar alternativloser Prozess ist.

## Literatur

*Abelsdorff, W.* (1907): Die Lohnklauseln in den ausländischen und deutschen Submissionsbedingungen, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik Vol. 34, Nr. 3, S. 356–373.

*Bayreuther, F.* (2005): Tarifautonomie als kollektiv ausgeübte Privatautonomie. Tarifrecht im Spannungsfeld von Arbeits-, Privat- und Wirtschaftsrecht. Schriften des Instituts für Wirtschafts- und Arbeitsrecht der Universität zu Köln, München: C.H.Beck.

*Bispinck, R./Schulten, T.* (2009): Re-Stabilisierung des deutschen Flächentarifvertragssystems, in: WSI-Mitteilungen, 62. Jg., Nr. 4, S. 201–209.

*Blanke, S.* (2005): Soziales Recht oder kollektive Privatautonomie? Hugo Sinzheimer im Kontext nach 1900, Tübingen.

*Brentano, Lujo* (1906): Das Arbeitsverhältnis in den privaten Riesenbetrieben, in: Verein für Socialpolitik, Verhandlungen der Generalversammlung in Mannheim vom 25.–28.9. 1905, Leipzig, S. 135–149.

---

<sup>89</sup> *Schulten* 2018.

<sup>90</sup> *Kluth* 2017.

- (1919): Die Regelung des Tarifvertrags (Vorschläge), in: Soziale Praxis und Archiv für Volkswohlfahrt, 28. Jg., Nr. 33, S. 576–578.
- (1920a): Die gesetzliche Regelung des Tarifvertrags. Ein Appell an das Gewissen des Zentrums (Teil I), in: Soziale Praxis und Archiv für Volkswohlfahrt, 29. Jg., Nr. 23, S. 506–510.
- (1920b): Die gesetzliche Regelung des Tarifvertrags. Ein Appell an das Gewissen des Zentrums (Teil II), in: Soziale Praxis und Archiv für Volkswohlfahrt, 29. Jg., Nr. 23, , S. 530–534.
- (1931): Mein Leben um die soziale Entwicklung Deutschlands, (Hrsg.) v. R. Bräu und H. G. Nutzinger, Marburg 2004: Metropolis.

Centralverband Deutscher Industrieller (1905): Beschluss der Delegiertenversammlung gegen Tarifverträge vom 5. Mai 1905, in: Henning. H. (Bearb.), Die Sozialpolitik in den letzten Friedensjahren des Kaiserreichs (1905 BIS 1914), I. Band. Das Jahr 1905, Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914, Wiesbaden 1982, S. 347.

*Däubler, W.* (2014): Privatautonomie oder demokratische Tarifautonomie, in: Kritische Justiz 47. Jg., Nr. 4, S. 372–383

Deutsches Reich (1883): Gewerbeordnung für das Deutsche Reich, Deutsches Reichsgesetzblatt Bd. 1883, Nr. 15, S. 177-240.

*Feldman, D.* (1973): The Origins of the Stinnes-Legien-Agreement: A Documentation, in: Internationale wissenschaftliche Korrespondenz zur Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung (IWK) Nr. 13, S. 45–104

*Fornasier, M.* (2017): Wege zur Stärkung der Tarifbindung – ein rechtsvergleichender Streifzug zur Untersuchung funktionaler Äquivalente der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, in: Soziales Recht, 7. Jg.,Nr. 6, S. 239–254

Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands (1918): Die Vereinbarung mit den Unternehmerverbänden, in: Correspondenzblatt vom 23. November 1918, S. 425, <http://library.fes.de/gewerkzs/correspondenzblatt/1918/pdf/1918-047.pdf>

*Giesberts, J./Sitzler, F.* (1919): Verordnung über Tarifverträge, Arbeiter- und Angestelltenausschüsse und Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten: Vom 23 Dezember 1918, nebst Verordnungen verwandten Inhalts und Ausführungsbestimmungen, Berlin.

*Höpfner, C.* (2015): Die Tarifgeltung im Arbeitsverhältnis: Historische, ökonomische und legitimatorische Grundlagen des deutschen Koalitions- und Tarifvertragsrechts, Baden-Baden

*Hainke, S.* (1987): Vorgeschichte und Entstehung der Tarifvertragsordnung vom 23. Dezember 1918, Dissertation an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Kiel, Kiel.

*Kamanabrou, S.* (2011) Erga-Omnes-Wirkung von Tarifverträgen, Tübingen.

*Kempen, O. E.* (2017): Hugo Sinzheimer - Architekt des kollektiven Arbeitsrechts und Verfassungspolitiker, Gründer, Gönner und Gelehrte - Biographienreihe der Goethe-Universität, Frankfurt am Main.

*Kluth, W.* (2017): Handwerksrechtliche Perspektiven zur Stärkung der Sozialpartnerschaft und (Flächen-)Tarifbindung, Hugo Sinzheimer Institut (HSI) Working Paper Nr. 10, Frankfurt a.M.

*Lesch, H./Byrski, S.* (2016): Flächentarifvertrag und Tarifpartnerschaft in Deutschland. Ein historischer Rückblick, IW-Analysen Nr. 107, Köln.

*Lesch, H./Vogel, S./Busshoff, H./Giza, A.* (2017): Stärkung der Tarifbindung, IW-Analysen Nr. 120, Köln.

*Lotmar, P.* (1900): Die Tarifverträge zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, in: Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik Band 15, S. 1–122.

– (1902): Der Arbeitsvertrag nach dem Privatrecht des Deutschen Reiches . Nach dem Privatrecht des Deutschen Reiches. Bd 1. Leipzig <http://www.koeblergerhard.de/Fontes/LotmarPhilippDerArbeitsvertragnachdemPrivatrechtdesDeutschenReiches1902Bd1.pdf>.

– (1908): Empfiehlt sich die gesetzliche Regelung des gewerblichen Tarifvertrages? in: Deutsche Juristen-Zeitung. 13. Jg., Nr. 16/17, S. 902–908.

*Lotmar, P./Sulzer, G.* (1902): Versuch einer gesetzlichen Regelung des kollektiven Arbeitsvertrages, in: Soziale Praxis XI. Sp. 349.

*Naphtali, F.* (1928): Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel, Frankfurt am Main 1966.

*Rehder, B.* (2011): Rechtsprechung als Politik. Der Beitrag des Bundesarbeitsgerichts zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Deutschland, Frankfurt/New York: Campus.

*Rudischhauser, S.* (2014): Eine andere Nation. Überlegungen zur Entwicklung des Tarifvertragsrechts in Deutschland und Frankreich, 1890-1918/19, in: Rückert, J. (Hrsg.), Arbeit und Recht in historischen Vergleichen, Köln, S. 277–318

– (2017): Geregelte Verhältnisse. Eine Geschichte des Tarifvertragsrechts in Deutschland und Frankreich (1890–1918/19), Köln.

*Schulten, T.* (2018): The role of extension in German collective bargaining, in: Hayter, S./Visser, J (eds.), Inclusive Labour Protection: The application and extension of collective agreements, ILO: Geneva 2018, forthcoming

*Schulten, T./Lübker, M./Bispinck, R.* (2018): Tarifverträge und Tariffucht in Bayern, WSI-Study, Düsseldorf i.E.

*Schulten, T./Eldring, L./Naumann, R.* (2016): Der Stellenwert der Allgemeinverbindlicherklärung für die Stärke und Stabilität der Tarifvertragssysteme in Europa, in: Müller, T./Schulten,

T./van Gyes, G. (Hrsg.), Lohnpolitik unter europäischer Economic Governance. Alternative Strategien für inklusives Wachstum, Hamburg, 275–308.

*Sinzheimer, H.* (1907): Der korporative Arbeitsnormenvertrag. Eine privatrechtliche Untersuchung, Band 1, 2. Auflage, Berlin 1977.

– (1908): Der korporative Arbeitsnormenvertrag. Eine privatrechtliche Untersuchung, Band 2, 2. Auflage, Berlin 1977.

– (1914): Die Bedeutung der Forderung der Mindestgehälter, in: Pfingsttagung Deutscher Buchhandlungs-Gehilfen, Zwei Vorträge, Berlin.

– (1915): Der Tarifgedanke in Deutschland, in: Sinzheimer, H., Arbeitsrecht und Rechtssoziologie. Gesammelte Aufsätze und Reden Band 1, Frankfurt a.M. 1976, S. 150–168.

– (1916): Ein Arbeitstarifgesetz. Die Idee der sozialen Selbstbestimmung im Recht, Berlin 1977.

– (1921): Entwurf eines Arbeitstarifgesetzes, in: Sinzheimer, H., Arbeitsrecht und Rechtssoziologie. Gesammelte Aufsätze und Reden Band 1, Frankfurt a.M. 1976, S. 182–204.

– (1922): Philipp Lotmar und die deutsche Arbeitsrechtswissenschaft, in: Sinzheimer, H., Arbeitsrecht und Rechtssoziologie. Gesammelte Aufsätze und Reden Band 1, Frankfurt a.M. 1976, S. 408-415.

– (1927): Grundzüge des Arbeitsrechts, 2. Auflage, Jena: Gustav Fischer

*Smith, A.* (1776): Der Wohlstand der Nationen, in: H.C. Recktenwald (Hrsg.), (9. Auflage), München 2001.

*Stegerwald, A.* (1920): Tarifvereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitern und Arbeitsgemeinschaften, in: Zeitschrift Soziale Praxis und Archiv für Volkswohlfahrt vom 17. März 1920, Spalte 565–566

*Ullmann, P.* (1977): Tarifverträge und Tarifpolitik in Deutschland bis 1914, Frankfurt a.M.

*Verein für Socialpolitik* (1906): Verhandlungen der Generalversammlung in Mannheim vom 25.–28.9. 1905, Leipzig.

# 100 Jahre TVVO aus Sicht der Arbeitgeber

*Dr. Luitwin Mallmann<sup>1</sup>*

Es liegt nicht ganz fern, sich in der Stadt Frankfurt auf ein Johann Wolfgang von Goethe zu berufen. Der hat mit Blick auf die Geschichte gesagt:

„Übrigens ist mir alles verhasst, was mich bloß belehrt, ohne meine Tätigkeit zu vermehren oder unmittelbar zu beleben“.

In diesem Sinne will ich mich im Folgenden darauf konzentrieren, den Auswirkungen nachzuspüren, die die nunmehr 100jährige Tarifvertragsverordnung noch heute auf das Miteinander und manchmal auch gegeneinander von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden hat.

Das Stinnes-Legien-Abkommen von 1918 und die daraus folgende Tarifvertragsverordnung wirkten auf viele, wahrscheinlich die meisten Arbeitgeber in Deutschland, wie ein Kulturschock. Weite Unternehmerkreise, angeführt durch die rheinisch-westfälische Schwerindustrie hatten bis dahin den Tarifvertrag als Konfliktsungsinstrument strikt abgelehnt.

Der Streit um den rechtlichen Charakter und die Verbindlichkeit von Tarifverträgen war akademisch interessant aber letztlich vorgeschoben. Im Kern ging es um die Ankerkennung der Gewerkschaften als Vertreter der Arbeitnehmerinteressen. Mit dem Stinnes-Legien-Abkommen war diese Frage aus der Welt. Die Arbeitgebervertreter hatten sich zur Anerkennung der Gewerkschaften bereit erklärt. Jetzt mussten sie auch den Tarifvertrag billigen und vor allen Dingen ihre Fähigkeit zum Abschluss von Verbandstarifverträgen sicherstellen.

Ich will nicht behaupten, dass die Vertreter der Arbeitgeber in der Zeit zwischen November 1918 und Februar 1919 eine Wandlung von Saulus zum Paulus vollzogen. Aber sie handelten pragmatisch und stellen sich schnell auf die neuen Gegebenheiten ein. Wenn wir im Jahre 2019 landauf, landab 100jährige Jubiläen von Arbeitgeberverbänden feiern, dann ist das der Ausdruck der damaligen Entwicklung. Die Notwendigkeit Tarife zu schließen, setzte das Vorhandensein von entsprechenden Verbänden voraus. Bestehende Fabrikantenvereine gaben sich entsprechende Satzungen wurden eingetragene Vereine. Andere Arbeitgeberverbände, die bis dato nur die Streikabwehr zu ihren satzungsgemäßen Zielen zählten, dehnen ihre Befugnisse auf den Abschluss von Tarifverträgen aus. Und – in vielen Fällen – wurden aus der regional ansässigen Unternehmerschaft heraus neue Verbände gegründet. Es entstand zum Beispiel mit Blick auf das heutige NRW z. B. ein wahrer Flickenteppich an Verbänden und diese vielen Verbände begannen sofort mit den vor Ort ansässigen Gewerkschaften Tarife zu

---

<sup>1</sup> Der Autor ist Hauptgeschäftsführer des Verbandes der Metall- und Elektroindustrie NRW.

schließen. Diese Verträge der ersten Stunde waren alles andere als homogen. Gemeinsam war ihnen eigentlich nur die Festlegung der täglichen Arbeitszeit auf 8 Stunden an sechs Werktagen, weil das durch das Stinnes-Legien-Abkommen vorgegeben war. Schon bei den Entgelten gab es erhebliche regionale Unterschiede, eine Entwicklung, die in NRW erst lange nach dem 2. Weltkrieg beendet wurde.

Wir können davon ausgehen, dass in dieser vielfältigen Verbandswelt, der Organisationsgrad der Unternehmer in ihren Arbeitgeberverbänden vor Ort an die 90 % reichte. Das sollte uns heute, da wir eine abnehmende Tarifbindung konstatieren, zu denken geben. Die Akzeptanz für einen von dem regionalen Verband unter im Zweifel direkter Mitwirkung des mitgliedsgeschlossenen Tarifvertrages war offensichtlich gegeben. Für den Unternehmer war es selbstverständlich und brachte gesellschaftliche Anerkennung, wenn er dem Verband angeschlossen war. Heute fällt es gerade dem mittelständischen Unternehmer schwer, einen irgendwo in der Republik von ihm im Zweifel unbekanntem Akteuren ausgehandelten Tarifvertrag zu akzeptieren und anzuwenden. Wenn wir gerade wieder im Mittelstand eine größere Zustimmung zu den Tarifergebnissen erreichen wollen, dann müssen wir diese Mitglieder noch mehr in den Entstehungsprozess der Verträge einbinden. Das ist für mich eine Erkenntnis aus der Entwicklung unmittelbar nach 1918. Diese Mitglieder müssen sich und die spezifischen Interessen ihrer Unternehmen in den Verträgen auch wiederfinden können. Ich rede nicht der Atomisierung der Tarifverträge das Wort. Für die Identifikation mit einem großen Flächentarif würde es wahrscheinlich ausreichen, wenn er differenzierende Elemente, wie etwa Optionen zur ertragsabhängigen Entlohnung enthielt. In diesem Zusammenhang denke ich nicht in erster Linie an Lohnabsenkungen in Unternehmenskrisen, sondern ganz bewusst auch an das allgemeine Tarifniveau überschreitende Zahlungen, wenn es dem Betrieb richtig gut geht.

Ich will das hier nicht weiter ausführen, denn es geht mir nicht um spezifisch tarifpolitische Vorschläge. Es geht mir um die Erkenntnis, dass, wenn wir die Basis für die Tarifautonomie erhalten wollen, wir die vielen kleinen und mittleren Unternehmen wieder an den Tarifvertrag heranführen müssen. Als ordnungspolitisches Instrument darf der Flächentarifvertrag nicht zu einer Veranstaltung für die ganz Großen der Branche werden. Das ist für mich die Lehre aus der Entstehungsgeschichte der Tarifvertragsverordnung.

Ich will aber auch nicht verschweigen, dass der Niedergang des Tarifvertragswesens bereits in der Weimarer Republik schon in der damaligen Verordnung angelegt war. Ich meine die Schlichtungs- und Schiedsregelungen. Sie mutierten durch Rechtsverordnung bald nach 1919 zu einer Zwangsschlichtung, die dem Vertrauen in die Tarifvertragsparteien schweren Schaden zugefügt hat. Wenn in einem Verhandlungsprozess die letzte Entscheidung eines staatlichen Schlichters immer einkalkuliert wird, muss das den Prozess verzerren, die Bereitschaft

zum vorzeitigen Kompromiss beschädigen. Dieses „Warten auf den Schlichter“ hat, wohl gemerkt, beiden Parteien nicht gut getan. Von den Betroffenen wurde diese Zwangsschlichtung zu Recht als staatliche Festsetzung der Arbeitsbedingungen empfunden und verstanden. Als diese staatliche Entgeltfestsetzung 1934 zum Gesetz erhoben wurde, trat mit dem Tätigwerden des Reichstrehändlers der Arbeit keine große Veränderung gegenüber dem Status Quo ein. Man nahm dies hin, weil es vorher schon Praxis war.

Wir sollten uns an diese Entwicklung erinnern, wenn heute ein politisch gesetzter Mindestlohn von 12 Euro die Stunde gefordert wird. Nach meiner Kenntnis werden von einem solchen Mindestlohn sehr viele Tarifentgelte bis in den Facharbeiterbereich hinein entwertet. Insbesondere die Gewerkschaften sollten sich sehr gut überlegen, ob sie eine solche Tendenz hinnehmen wollen. Wenn die Festsetzung des Mindestlohnes von der tarifpolitischen und wirtschaftlichen Entwicklung abgekoppelt, dem freien Spiel der politischen Kräfte überlassen wird, dann ist das m. E. eine permanente Bedrohung für die Tarifautonomie. Das kommt in seinen negativen Auswirkungen den Verwerfungen des Systems gleich, die von einer Zwangsschlichtung ausgehen würden. Mit derselben Skepsis sehe ich eine Ausweitung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung. Wenn hier die Ausnahme zum Prinzip erhoben wird, dann nimmt eine letztlich auf der Balance der Kräfte fußende Tarifautonomie Schaden.

Wenn ich eben gesagt habe, die mittelständischen Unternehmen müssen wieder für den Tarifvertrag gewonnen werden, dann gilt das auch für deren Arbeitnehmer. Der Tarifvertrag wirkt für den Beschäftigten, weil er von organisationsmächtigen Gewerkschaften erstritten wird. Wird er durch eine letztlich staatliche Entscheidung im Betrieb und den Arbeitnehmern übergestülpt, dann wird sich mancher die Sinnfrage hinsichtlich seiner Gewerkschaftsmitgliedschaft stellen.

All diese Überlegungen müssen auch denen durch den Kopf gegangen sein, die über das Tarifvertragsgesetz von 1949 die Tarifautonomie noch vor in Kraft treten des Grundgesetzes ins Werk gesetzt haben. Sie taten dies in enger Anlehnung an die Tarifvertragsverordnung von 1919, aber ohne die Regeln zur Schlichtung oder Zwangsschlichtung aufzunehmen. Die Zeit zwischen 1945 und 1949 ist auch mit Blick auf das Tarifwesen und die Wiederentstehung der Tarifparteien sehr spannend. Bei Gründung der Bundesrepublik Deutschland knüpfte man bekanntlich in vielerlei Hinsicht an die Weimarer Vorgaben an. Besonders augenfällig ist es da, wo sich die Sozialpartner formierten. Auf Seiten der Arbeitgeber gab es aber auch einen kleinen, vielleicht entscheidenden Unterschied. Während man sich 1919 eher widerstrebend pragmatisch auf die Tarifpartnerschaft einließ, gab es in den Jahren nach 1945 genügend Unternehmerstimmen, die ganz bewusst auf eine Partnerschaft mit den Gewerkschaften hinarbeiteten. Auch wenn das Wort Soziale Marktwirtschaft noch nicht geprägt war, in diesem Sinne agierten viele Unternehmer der Zeit. Sie legten, wie ich schon einmal niedergeschrieben habe,

das Fundament, auf dem die Tarifautonomie in der Bundesrepublik Deutschland jetzt seit 70 Jahren fußt.

Verstehen Sie mich nicht falsch, es geht mir nicht darum, eine Heiligenlegende für Arbeitgeber zu begründen. Ich konzertierte aber, dass sich die sozialpartnerschaftlich ausgerichteten Interessenvertreter von damals, ausgehend von den in der Tarifvertragsverordnung angelegten Prinzipien sehr bewusst an diese anlehnten und gegen die durchaus auch vorhandenen „Reaktionäre in den eigenen Reihen“ durchsetzen. Was die Tarifvertragsparteien dann in den 70 Jahren geschaffen haben, kann sich meiner Ansicht nach durchaus sehen lassen. Dies gilt auch, wenn diese Leistungen in der letzten Zeit wenig beworben werden. Denken wir nur an die Rolle der Tarifvertragsparteien in dem Prozess der deutschen Einigung oder deren Agieren in der schwersten Wirtschaftskrise der Jahre 2008 bis 2010.

Aber, nicht nur wenn es um extentielle Fragen für das Land geht, füllen die Tarifvertragsparteien ihre Rolle aus. Gerne würde ich länger über die Arbeitszeitregelung für die Metall- und Elektroindustrie, gerade nach dem letzten Tarifabschluss, reden. Sie dürfen auch aus Arbeitgebersicht die modernsten in Europa sein. Beim Stichwort „modern“ lassen Sie mich aber auch einen Ausblick vagen.

Das Vordringen der E-Mobilität und die Digitalisierung werden zu einer Transformation unserer Arbeitswelt führen. Per Saldo wird das nicht zu einem Jobverlust auf breiter Front führen, aber Verwerfungen innerhalb der Beschäftigung scheinen heute schon greifbar nahe. Die fundamentale Veränderung der Arbeitswelt wird einen erheblichen Qualifizierungsbedarf in den Unternehmen auslösen. Die Menschen müssen auf die neuen digitalen Anforderungen hin trainiert werden. Es wird die hohe Kunst der Tarifvertragsparteien sein, diesen Prozess praxisnah zu begleiten und zu fördern.

Wahrscheinlich stehen wir vor einer Entwicklung, die sich in ihrer Dimension durchaus mit der Umstellung der deutschen Wirtschaft von der Kriegsproduktion auf Friedensverhältnisse im Jahre 1919 vergleichen lässt. Da liegt es eigentlich nahe, sich an eine Institution von damals zu erinnern, die den Prozess seinerzeit erfolgreich begleitete. Was spricht eigentlich dagegen, sich auch im Jahre 2019 in einer „zentralen Arbeitsgemeinschaft“ den erkennbaren Problemen der Transformation unserer Wirtschaft zu stellen. Ich denke natürlich nicht an eine konzertierte Aktion mit zentralverwaltungswirtschaftlichen Kompetenzen. Wohl aber an einen Thinktank aus Betriebspraktikern und Tarifexperten, die vorausschauend Instrumente entwickeln, die es erlauben, den Strukturwandel im Sinne einer sozialen Marktwirtschaft zu beeinflussen. Ein solches Vorgehen wäre im Geiste des Stinnes-Legien-Abkommens von 1918 und im Sinne der Tarifvertragsverordnung von 1919. Es würde allen in der Wirtschaft Tätigen nützen und die Tarifautonomie beleben.

Und damit sind wir wieder am Anfang, nämlich bei Johann Wolfgang von Goethe. Ich aber bin am Ende meines Beitrages und danke für die Aufmerksamkeit.

# 100 Jahre TVVO aus Sicht der Gewerkschaften

*Roman Zitzelsberger<sup>1</sup>*

Wir wollen über 100 Jahre Tarifvertragsverordnung aus Sicht von Wissenschaft und Praxis diskutieren. Meine Intention ist es, als Praktiker zu referieren, der mit gutem Gewissen sagen kann: Vor 100 Jahren war ich noch nicht dabei. Ich könnte jetzt – auch aus der baden-württembergischen Perspektive – eine ganze Reihe von tarifpolitischen Meilensteinen aufzählen. Das ist meines Erachtens aber die Aufgabe von Historikern, oder meinen Vorgängern als Bezirksleiter, die ja zum Teil noch leben. Die historische Betrachtung von tarifpolitischen Meilensteinen wurde schriftlich aufbereitet, auch darüber könnte ich berichten.

Ich wähle heute lieber einen anderen Weg: Ich möchte aus der Zukunft auf die Gegenwart zurückschauen, nach dem Motto: Was würde ich auf einer Veranstaltung zu 125 Jahre Tarifvertragsverordnung über Herausforderungen der letzten 25 Jahre sagen. Meine Wahl ist es also, den Versuch eines historischen Blickes zurück auf die Gegenwart zu wagen und dies konkret mit den Fragen zu versehen: Wo standen wir, wohin wollten wir und mit welchen Thematiken mussten wir uns auseinandersetzen?

Bevor ich damit einsteige, möchte ich noch ein paar Worte zum Tarifvertrag verlieren.

Heute ist es doch oftmals so: Die einen betrachten die Existenz des Tarifvertrages als selbstverständlich, z.B. in den hochregulierten Bereichen der Industrie. Andere wiederum haben ihn nie zu Gesicht bekommen. Zu nennen ist hierbei beispielsweise der Dienstleistungssektor, oder anders formuliert: Manch einer versteht unter Tarif die tariflichen Bedingungen von Mobilfunkanbietern oder eine Tarifreform des öffentlichen Nahverkehrs. Dies ist auf Dauer kein guter Zustand. Tarifverträge sind nicht einfach da, oder eben auch nicht. Nicht nur aus einer historischen Betrachtungsweise sind Tarifverträge nie für die Ewigkeit. Ihre Existenz ist immer an Voraussetzungen gebunden, die immer wieder neu geschaffen werden müssen und dies unter Berücksichtigung von sich wandelnden Rahmenbedingungen.

Natürlich kann man die Frage stellen und ihre Existenz wird auch immer wieder in Frage gestellt: Brauchen wir überhaupt noch Tarifverträge? Sind sie nicht aus der Zeit gefallen? Geradezu altmodisch?

Meine sicherlich nicht überraschende klare Haltung, die nicht nur mit meinem Berufsbild zu tun hat, sondern mit meiner Überzeugung: Tarifverträge sind weder altmodisch, noch aus der

---

<sup>1</sup> Der Autor ist Bezirksleiter der IG Metall Baden-Württemberg.

Zeit gefallen. Tarifverträge sind so ziemlich das Modernste, was ich mir mit Blick auf die Arbeitswelt vorstellen kann.

Auf einen kurzen Nenner gebracht erfüllen sie gleich mehrere Funktionen:

- Normative Dimension - Beteiligung und Mitsprache
- Verteilungsdimension - materielle Teilhabe
- Funktionale Dimension - überlegende Lösungen durch Einbindung der Betroffenen als Experten in eigener Sache

Gerade die funktionale Dimension ist ein wesentliches Merkmal für die Akzeptanz von Tarifverträgen und trägt dazu bei, dass Arbeitsbedingungen kollektiv reguliert werden können.

Tarifbindung, dies möchte ich an dieser Stelle hervorheben, ist darüber hinaus von elementarer Bedeutung für den Erhalt und Ausbau von Sozialstaatlichkeit. Tarifbindung schafft einen Rahmen für Ordnung und Transparenz. Sie bietet den Akteuren eines Wirtschaftsbereichs die notwendige Orientierung.

Tarifverträge enthalten alle wesentlichen Regelungen für die Beschäftigten. Die Ausgestaltung durch Mitbestimmung und individuellen Wahlmöglichkeiten ist im gesetzten Rahmen möglich und vielfach bewährte Praxis. Die notwendige Orientierung, angereichert mit Wahlmöglichkeiten für die Beschäftigten, die in den nächsten Jahren sicherlich zunehmen wird, erhöht die Regelungskomplexität von Tarifverträgen. Man braucht also eine gewisse Expertise den Tarifvertrag zu verstehen. Dies gilt es zu beachten.

Darüber hinaus haben Flächentarifverträge eine zentrale Bedeutung für die Akzeptanz und die Funktionsfähigkeit der sozialen Marktwirtschaft und bieten ein Höchstmaß an Legitimation durch Beteiligung.

Egal wie die Herausforderung zur Gestaltung der Arbeitswelt lautet, der Rahmen, innerhalb dessen eine Lösung gefunden werden muss, steht von Beginn an fest.

Ich will aus gegebenem Anlass einen Punkt besonders betonen. Mit Blick auf das, was wir in der IG Metall als Transformation bezeichnen. Nennen möchte ich die Digitalisierung der Arbeitswelt und die wesentlichen Veränderungen in der Antriebstechnologie. Über mögliche tarifvertragliche Antworten bzw. Lösungen müssen wir diskutieren.

Tarifverträge ermöglichen hierfür, wie in der Vergangenheit auch, flexible und passgenaue Regelungen. Da sie regelmäßig erneuert bzw. bestätigt werden, können sie schneller auf Veränderungen reagieren als dies z.B. über den Weg neuer Gesetze möglich ist. Hinzu kommt: Durch den Branchenbezug erzielen sie maßgeschneiderte Ergebnisse unter Einbeziehung der Betroffenen als Experten in eigener Sache. Die Erfahrung der Selbstwirksamkeit führt dabei zu mehr Akzeptanz bei den Betroffenen. Dies gilt übrigens nicht nur für die Beschäftigten,

sondern auch für die Arbeitgeberseite. Durch die Möglichkeit, auf der Basis von ökonomischen Fakten und transparenter Verfahrensregeln auch abweichende Ergebnisse zu vereinbaren, nehmen sie im Bedarfsfall sogar Rücksicht auf betriebliche Einzelfälle. Damit verstehe ich auf Basis des Flächentarifvertrages passgenaue betriebliche Lösungen zu finden, die nicht ein „weniger“ bedeuten, sondern ein „anders“. Oder auch Lösungen für eine tarifliche Regulierung von bisher tariflosen, neuen Geschäftsmodellen. Als weiteres Beispiel möchte ich bisher tariflich unregelte Bereiche nennen, in denen es gelingt, tarifvertragliche Standards passgenau auszurollen.

Insgesamt unterliegen Tarifverträge einem ständigen Modernisierungsdruck, der sich aus den konkreten Anforderungen im Betrieb und in den Branchen ergibt. Sie sind in diesem Sinne häufig die „Pioniere“ und Wegbereiter für nachfolgende Gesetzgebungen. Um an dieser Stelle einen historischen Bezug herzustellen, möchte ich als Stichwort die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall benennen. Die Politik wird aber auch in nicht wenigen Fällen entlastet bzw. vor Überforderung geschützt. Zusammenfassend möchte ich nochmal herausstellen: Tarifverträge leisten erstaunliches. Ohne sie ist eine erfolgreiche Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen nicht möglich. Sie sind ein sozial-, wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Breitbandantibiotikum!

Nun zum bereits angekündigten Blick aus der Zukunft auf die gegenwärtigen tarifpolitischen Herausforderungen.

Die gegenwärtige Zeit ist geprägt von technologischen Brüchen, von Veränderungen der Geschäftsmodelle und Wertschöpfungsketten. Wir befinden uns in einem Dreieck eines gigantischen Veränderungsdrucks: Technologische Brüche, Veränderungen der Wertschöpfungsketten/Geschäftsmodellen und deren Zusammenwirken.

Was ich damit meine, will ich an Beispielen verdeutlichen. Mit Hilfe von digitalen Technologien soll der komplette Wertschöpfungsprozess eines Unternehmens in Echtzeit vernetzt werden. Die Basistechnologien dafür sind cyber-physische Systeme und das Internet der Dinge. Über Sensoren an den Werkstücken und Maschinen können Echtzeitdaten der Produktion generiert werden, die dann in IoT-basierten Cloudplattformen gesammelt und ausgewertet werden, um die Wertschöpfung vom Zulieferer bis zum Kunden zu verbessern. Dies bildet die Grundlage für kundenindividuelle Produkte (Losgröße 1) und neue Geschäftsmodelle (Smart Services).

Hinzu kommen für die Automobilindustrie weitere Trends wie das Autonome Fahren, die Digitalisierung des Fahrzeugs mit seiner Umwelt sowie der Wandel vom Automobilproduzenten zum Mobilitätsanbieter.

Das klingt nach Science Fiction – das sind aber die Herausforderungen vor denen die Industrie steht. Wer gewinnt dabei das Rennen? Es ist nicht automatisch geklärt, dass dieses Rennen

die bekannten Player, bei denen wir erfolgreich die Arbeitsbedingungen gestalten, gewinnen. Genauso möglich ist es, dass neue Unternehmen wie bspw. der Mobilitätsanbieter Uber diese neuen Geschäftsmodelle übernehmen.

Nach dem Blick auf die technologischen Veränderungen möchte ich auf die innere Verfasstheit der IG Metall eingehen. 2018 war eines der erfolgreichsten Jahre der IG Metall in Bezug auf die Mitgliederentwicklung. Wir haben in Baden-Württemberg zahlreiche neue Mitglieder gewinnen können, so viele wie schon lange nicht mehr. Dennoch haben wir an Organisationsmacht verloren, denn der Beschäftigungsaufbau führte zu einem sinkenden Organisationsgrad. Deshalb müssen wir uns, bei allem Stolz auf unseren Erfolg auch mit den Fragen, des Alleinvertretungsanspruchs beschäftigen, denn die Organisationsmacht legitimiert uns. Es gilt, die Bindungswirkung so zu stabilisieren, dass wir die Rolle, die wir in den letzten Jahrzehnten gespielt haben auch weiterhin spielen. Meines Erachtens gilt dieser kritische Blick nach der inneren Verfasstheit für beide Tarifpartner, also gleichermaßen für Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften.

Nicht zu unterschätzen ist darüber hinaus der gesellschaftliche Diskurs der sich zwischen Freiheit – Sicherheit, Individualismus, Gerechtigkeit und Solidarität abspielt. Diese von mir vorgestellten Blitzlichter zu den gegenwärtigen Herausforderungen, sind alle nicht leicht zu beantworten und ergeben insgesamt ein heterogenes Bild. Wir haben heute ein Nebeneinander verschiedener Welten mit den beiden Polen „hochreguliert“ und „tarifvertragsfrei“ insbesondere in Wachstumsbereichen. Das gesellschaftliche Klima ist rauer, Solidarität umkämpft, Zukunft oftmals mit Ängsten besetzt, Vertrauen in die Institutionen erschüttert, der Kompromiss als Ergebnis von Aushandlungsprozessen diskreditiert. Auch dies gehört zum Befund der gegenwärtigen Zeit.

Der Aufwuchs der Beschäftigung im Dienstleistungssektor hat sich in vielen Fällen als Schnellstraße in weitgehend unregulierte und vielfach auch prekäre Arbeit erwiesen. Dies führt zu einer sozialen Polarisierung.

Eine Entwicklung die wir insbesondere aus dem Blickwinkel einer höheren Bindungswirkung betrachten müssen. Die Entwicklung, dass eine Mitgliedschaft in einer Innung nicht mehr automatisch zur Tarifbindung führt, sollte für uns ein mahnendes Beispiel sein. Daher gilt für uns die eigene Organisationsmacht zu festigen! Gelingt dies nicht, können wir der Erosion der Tariflandschaft nur tatenlos zuschauen. Nicht mit der Zielsetzung Häuserkampf, sondern mit der Zielsetzung der Herstellung von Organisationsmacht. Primär auch mit dem Versuch verbandslose Arbeitgeber in die Obhut des Arbeitgeberverbandes zu schieben.

Das ist meine zentrale Erkenntnis aus Sicht des Praktikers. Ohne gut organisierte und im Zweifel auch konfliktbereite Belegschaften sitze ich oder meine Nachfolger/in ziemlich verlassen am Verhandlungstisch. Die TVVO ist ja schließlich auch aus Sorge der Arbeitgeber über

den Machtzuwachs der Gewerkschaften zustande gekommen. Nur dann, wenn wir eine echte Machtposition haben, sind wir in der Lage unseren Zielen gerecht zu werden.

Um auch das gleich zu sagen: Die Politik muss ihren Beitrag leisten. Denn wenn sich Rahmenbedingungen verändern, dann ist Zurückhaltung nur eine Variante der Parteinahme und zwar für denjenigen, der mit der neuen Welt am besten klarkommt um das System zu stabilisieren. Ich will das nicht überstrapazieren – auch vor dem Hintergrund, dass sich die IG Metall niemals auf den Good-Will des Gesetzgebers verlassen darf. Es gäbe schon Punkte, wo ein wenig Rückenwind nicht schaden könnte:

1. eine vernünftige Regulierung des Arbeitsmarkts (Werkverträge);
2. ein besserer Schutz bei Ausgründungen und (Blitz-) Austritten;
3. eine gezielte Flankierung von tarifvertraglichen Regelungen (z.B. durch steuerfreie Aufzahlungsbeträge bei der Bildungsteilzeit; noch bessere Regelungen zur Weiterbildung durch Privilegierung und Bezuschussung);
4. die Beseitigung von Blockaden bei der Allgemeinverbindlichkeit sowie;
5. eine stärkere Berücksichtigung von Tarifbindung bei öffentlichen Aufträgen, Förderbescheiden usw.

Darüber muss man diskutieren, Lösungen suchen und finden. Denn wenn die Ergebnisse guter Tarifverträge quasi ein zentraler gesellschaftlicher Stabilitätsanker sind, dann ist es legitim, dass die Spielregeln an neue Herausforderungen angepasst werden. Verlassen werden wir uns darauf nicht!

In Baden-Württemberg haben wir mit unserer Strategie 2025 einen Weg eingeschlagen, der uns aus eigener Kraft nach vorne bringt. Dabei haben wir mit drei einfachen Fragen angefangen:

- Was werden wir in Zukunft produzieren?
- Wie werden wir in Zukunft produzieren?
- Wer wird in Zukunft produzieren?

Dabei setzen wir auch einen Fokus auf das Thema Digitalisierung. Bspw. auf Bereiche, wo Büroarbeit standardisiert wird in Shared Service Center, in Personalabteilungen. Viele Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass bis zu 80 % der jetzigen Tätigkeiten durch die Digitalisierung in Zukunft wegfallen werden. Diese Untersuchungen haben in der Regel einen Mangel, sie beschäftigen sich nur isoliert mit der Frage des Wegfallens von Tätigkeiten – welche neuen Tätigkeiten hinzukommen wird nicht betrachtet. Was aber klar zu erkennen ist, klassische uns bekannte Strukturen werden sich verändern oder gänzlich auflösen.

Mit allen diesen Fragen müssen wir uns tarifpolitisch beschäftigen. Wir müssen uns damit auseinandersetzen, wie die Beschäftigten von heute die Tätigkeitsfelder von morgen bewältigen können. Wir beschäftigen uns mit diesen Veränderungen zusammengefasst unter dem Stichwort Transformation auf drei Ebenen. Im Betrieb, auf tarifpolitischer Ebene und selbstverständlich auch auf gesellschaftlicher/politischer Ebene. Ganz konkret: in den Betrieben werden wir mithilfe eines Transformationsatlas die Veränderungen sichtbar und gestaltbar machen. In der Tarifpolitik werden wir Überlegungen intensivieren, die sich mit der Weiterentwicklung von Schutzregelungen und der Qualifizierung beschäftigen.

Je länger man darüber nachdenkt, desto komplexer werden die Antworten. Und manches liegt auch noch im Dunkeln. Aber in vielen Diskussionen in Geschäftsstellen, in Betrieben, auf Konferenzen usw. haben sich vier strategische Schwerpunkte herauskristallisiert, die wir zeitnah angehen werden bzw. bereits angegangen sind:

Um auf die Analogie des Breitbandantibiotikiums Tarifvertrag zurückzukommen, gilt es so viele Beschäftigte/Betriebe wie möglich unter den Geltungsbereich unserer Tarifverträge zu bringen. Darüber hinaus haben wir uns weitere Ziele gesteckt.

1. Konflikte und Themen beteiligungsorientiert führen
2. Demokratie im Betrieb sichern und ausbauen
3. Durchsetzungsfähigkeit steigern

Ich will mich aus naheliegenden Gründen nur mit dem ersten Ziel näher befassen, wohlwissend der engen Wechselwirkung der weiteren Ziele.

Eine große Herausforderung stellt dabei die steigende Heterogenität dar, oder um es mit den Worten von Wolfgang Streeck zu sagen: „Die Zeit der dauerhaften Einheitslösungen für dauerhafte Einheitsprobleme ist vorbei“.

Was meine ich mit Heterogenität? Vieles läuft gleichzeitig ab. Wir sind konfrontiert mit unterschiedlichen Teilkonjunkturen. Opel geht es schlecht, Porsche geht es gut. Wir sind konfrontiert mit großen Unterschieden zwischen Teilbranchen M&E oder Großbetrieben und KMU. Diverse Belegschaften haben diverse Ansprüche, die durchaus auch mal widersprüchlich sein können. Die Ansprüche an Beteiligung sind enorm gestiegen. Dennoch wünschen sich viele Beschäftigte auch Orientierung. Es gibt ein Bedürfnis nach Sicherheit gepaart mit einem Bedürfnis nach Selbstbestimmung, innerhalb eines vorgesteckten Rahmens.

Unsere Tarifpolitik muss sich daher weiterentwickeln, sowohl mit Blick auf die Themen und Abschlüsse als auch mit Blick auf Angebote der Beteiligung. 2018 haben wir gezeigt, wie eine erfolgreiche Tarifrunde gelingen kann. Von Beginn an haben wir mit der größtmöglichen Offenheit und Transparenz kommuniziert. Beteiligung haben wir als gemeinsamen Lernprozess

verstanden, diesem Prozess war eine lange Debatte vorgeschaltet. Dies führte zu einer überaus positiven Stimmung. Das Selbstbewusstsein der Arbeitnehmerschaft ist in der Tarifrunde auch durch die erstmalige Durchführung von ganztägigen Warnstreiks erstarkt. In der Tarifpolitik geht es auf Seiten der Gewerkschaften darum die Menschen die man vertritt in den Meinungsbildungsprozess einzubeziehen, sie zu beteiligen und aus diesem Beteiligungsprozess letztendlich seine Stärke zu ziehen.

Bei der von mir bereits geschilderten Zunahme von Komplexität der Themen ist dies nicht immer leicht. Unsere Aufgabe ist es hierbei schwierige Sachverhalte aufzubereiten, begreifbar zu machen und durch gute Argumente zu überzeugen. Und schlussendlich dabei dann zu Lösungen zu kommen, die den Verhandlungspartner nicht überfordern. Die sinkende Bindungsmacht der Arbeitsgeberverbände ist sicherlich eine weitere ganz zentrale Herausforderung.

Wenn wir in 25 Jahren auf die Tariflandschaft zurückblicken, dann werden wir ohne den Begriff „kritischer Wendepunkt“ nicht auskommen. Es gibt gute Gründe anzunehmen, dass wir nach einer Phase des Niedergangs und der Stagnation die sprichwörtliche Kurve gekriegt haben. Dafür sprechen die Wünsche der Menschen, die tiefgreifenden strukturellen Herausforderungen, die gelöst werden müssen, die Lernkurve der Gewerkschaften, ihre Mitglieder und deren Wünsche wieder stärker in den Vordergrund zu rücken. Das ist die optimistische Variante.

Wir sehen in anderen Ländern, dass es auch schnell ganz anders kommen kann. In Großbritannien z.B. liegt eine einstmals stolze Arbeiterbewegung am Boden und kämpft ums Überleben. Sie wurde in nur wenigen Jahrzehnten regelrecht abgewickelt. Wir stehen weitaus besser da. Nutzen wir die Zeit, um die Zukunft aus einer Position der Stärke zu gestalten.