

Stärkung der Tarifautonomie ist Verantwortung der Sozialpartner

Stellungnahme im Rahmen des Konsultationsverfahrens des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zu einem Nationalen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen

15. August 2025

Zusammenfassung

Die BDA setzt sich seit je her für die Tarifautonomie als Freiheitsrecht und die Stärkung der Tarifbindung ein. Tarifverträge sind das Kerngeschäft der Arbeitgeberverbände in Deutschland. Eine gelebte Tarifautonomie ist eine Gemeinschaftsaufgabe der Sozialpartner. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften tragen gemeinsam Verantwortung für den Erhalt der Tarifautonomie. Staatliche Gesetzgebung kann dies flankieren, sie kann Tarifbindung nicht schaffen – und sie darf Tarifbindung nicht erzwingen. Staatliche Maßnahmen müssen durch den Abbau von Hemmnissen und das Setzen von Anreizen darauf abzielen, die mitgliedschaftlich verfasste Tarifautonomie zu stärken.

Gesetzgeberische Schritte, die die Tarifautonomie und die Bereitschaft im Kern gefährden, Tarifverträge zu vereinbaren, sind nicht zur Förderung von Tarifverhandlungen geeignet. Insbesondere ein gesetzlicher Tarifzwang oder politische Einmischungen wie beim gesetzlichen Mindestlohn gefährden Bestand und Akzeptanz von Sozialpartnerschaft und damit von Tarifverträgen und Tarifbindung. Es ist daher höchst widersprüchlich, wenn der Gesetzgeber Gestaltungsspielräume der Sozialpartner durch ein Übermaß an gesetzlicher Regulierung beschneidet und dann die zum Teil daraus resultierende abnehmende Tarifbindung zum Anlass für weitere Regulierungen nimmt.

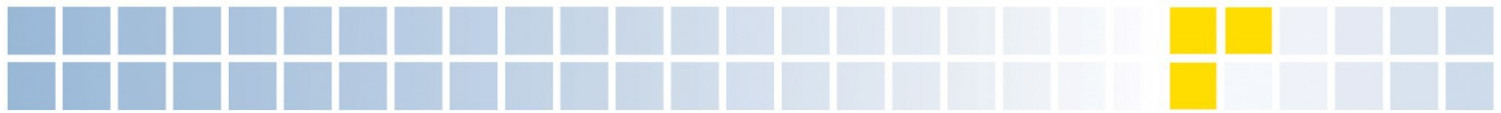
Mit dem Tarifvertragsgesetz steht ein über Jahrzehnte bewährter – wenn auch an wenigen Stellen zu modernisierender – Rechtsrahmen bei der Anwendung von Tarifverträgen zur Verfügung. Dieser bietet bereits eine hervorragende Grundlage, Tarifverhandlungen erfolgreich zu führen. Zu weiteren möglichen Maßnahmen zur Förderung von Tarifverhandlungen gehören mehr gesetzliche Öffnungsklauseln für Tarifverträge und eine modulare Tarifgestaltung. Ein wichtiger Beitrag des Staates, Tarifbindung zu fördern, besteht in einer längst überfälligen Kodifikation des Arbeitskampfrechts.

Im Einzelnen

Die Aufforderung an die Sozialpartner, zu einem Nationalen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen Stellung zu nehmen, ist verfrüht. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) bezieht sich dabei auf die Richtlinie (EU) 2022/2041 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (EU-Mindestlohn-Richtlinie).

Der Generalanwalt beim Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) Athanasios Emiliou hat in seinem Gutachten vom 14. Januar 2025 die Kompetenz der Union für die EU-Mindestlohn-Richtlinie infrage gestellt und empfiehlt, die Richtlinie im Ganzen für nichtig zu erklären. Es wäre wegen der ungesicherten Rechtslage sinnvoll und aus Achtung vor dem Gerichtshof geboten, die Entscheidung des EuGH abzuwarten.

Die im Aktionsplan zugrunde gelegte Quote einer Tarifbindung von mehr als 80 % erscheint darüber hinaus willkürlich. Sie mag der – umstrittenen – Richtlinie zugrunde liegen. Eine



Tarifbindung von 80% ist jedoch in einem freiheitlichen System tariflicher Arbeitsbedingungen schwerlich zu erreichen. Selbst wenn man (in Anlehnung an die frühere Geltung von § 5 TVG) ausschließlich auf die Tarifgeltung der Arbeitgeberin abstellt, entspricht eine Quote von 80 % keiner realistischen Erwartung.

Aktionsplan muss sich an Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie messen lassen

Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie sind Wesensmerkmale der deutschen Wirtschaftsordnung. Sie leisten einen zentralen Beitrag für die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen. Tarifautonomie ist ein unverzichtbarer Bestandteil der Sozialen Marktwirtschaft. Starke Sozialpartner und eine starke Tarifbindung sind daher wichtige Anliegen.

Koalitionsfreiheit und die Tarifautonomie sind im Grundgesetz verbürgt und werden u.a. durch das Tarifvertragsgesetz ausgestaltet. Maßnahmen zur Förderung von Tarifverhandlungen und Stärkung der Tarifbindung sind zugleich an diesen Grundfreiheiten zu messen. Diese gehen von einem staatsfernen Tarifvertragssystem aus und stellen daher hohe Anforderungen an staatliche Eingriffe.

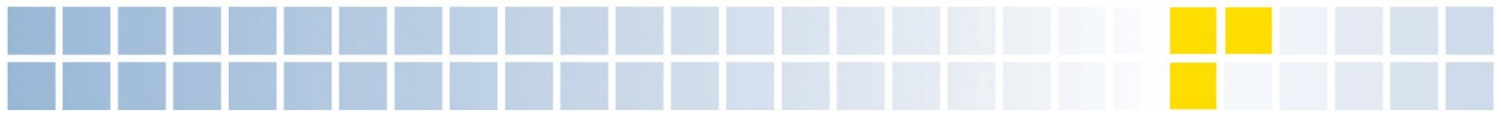
Maßnahmen, die die Autonomie der Sozialpartner einengen, sind schon grundsätzlich nicht geeignet, um die Tarifpartner und die Tarifbindung zu stärken. Dazu gehören gesetzgeberische Vorgaben, die Tarifverhandlungen oder eine Tarifgeltung erzwingen wollen. Eine „Verstaatlichung“ des Tarifrechts fördert keinesfalls Sozialpartnerschaft, Tarifverhandlungen und Tarifbindung. Nicht zulässig sind zudem Maßnahmen, die die Sozialpartner einseitig privilegieren oder benachteiligen und so die Tarifautonomie zu Lasten eines Sozialpartners negieren. Eine Stärkung der Tarifbindung kann am ehesten gelingen, wenn Eigenverantwortung und Gestaltungsspielräume der Sozialpartner gefördert werden.

Spielräume schaffen durch tarifliche Öffnungsklauseln und modulare Tarifwerke

Zur Stärkung der Tarifbindung müssen in der Tarifpolitik Überregulierungen abgebaut und Handlungsspielräume auf betrieblicher Ebene gestärkt werden. Die Anforderungen und Herausforderungen einer modernen Wirtschafts- und Arbeitswelt benötigen neben einem tarifvertraglichen Rahmen Optionen für eine weitgehende praxis- bzw. betriebsnahe Gestaltung der Arbeitsbeziehungen.

Tarifbedingungen müssen Mindestbedingungen im ökonomischen Sinne sein. Tarifverträge sollten daher in erster Linie Rahmenregelungen sein. Den Betriebspartnern räumen die Tarifvertragsparteien daneben durch Öffnungsklauseln häufig Gestaltungsmöglichkeiten, in der Regel im Wege von Betriebsvereinbarungen, ein. Dies ermöglicht eine geordnete, dennoch flexible und adaptive Festlegung von Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen. Dieses Zusammenspiel aus Branchen-Rahmenregelungen und dezentralisierter Ausgestaltung im Betrieb hat sich bewährt und trägt entscheidend zur Akzeptanz von Tarifverträgen und einer starken Tarifbindung bei.

Darüber hinaus kann ein Baukastensystem mit verschiedenen Tarifmodulen statt eines kompletten, oftmals historisch überkommenen Tarifpakets insbesondere für neu gegründete Betriebe ein Anreiz sein, in die Tarifbindung einzutreten. Maßnahmen, die gezielt Eintrittsschwellen in die Tarifbindung senken, können eine Stärkung der Tarifbindung bewirken. Unternehmen sollen z. B. die Kernarbeitsbedingungen aus einem Tarifwerk anwenden, ohne dass sie gleichzeitig auch Regelungen zu anderen Materien, z. B. eine Job-Rad-Regelung, übernehmen müssen. Gerade ein „Alles-oder-nichts-Prinzip“ schreckt insbesondere junge und kleine Unternehmen von einer Tarifbindung ab. Eine modulare Tarifbindung kann hier die individuellen Bedürfnisse und Gegebenheiten der Betriebe und Beschäftigten besser abbilden. Moderne und attraktive Tarifverträge in diesem Sinne sind die beste Werbung für Tarifverhandlungen und eine Tarifbindung.



Arbeitskampf gesetzlich regeln

Der Arbeitskampf ist Teil der Tarifautonomie. Gewerkschaften und Arbeitgeber brauchen daher Sicherheit, was bei Tarifaufeinandersetzungen zulässig ist. Die aktuelle Rechtssituation beim Arbeitskampf ist nicht klar und kalkulierbar. Einer systemspengenden Politisierung von Arbeitskämpfen muss entgegengewirkt werden. Zur Stärkung der Tarifbindung und der Akzeptanz von Tarifverträgen gehören auch klare gesetzliche Grundlagen für das Arbeitskampfrecht. Dabei geht es nicht um eine Einschränkung des Streikrechts, sondern um notwendige Grundsätze für den Arbeitskampf. Diese längst fälligen Grundlagen muss der Gesetzgeber selbst festlegen und darf diese nicht länger den Arbeitsgerichten überlassen:

Arbeitskämpfe dürfen ausschließlich Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zum Gegenstand haben. Die Friedenspflicht muss gesetzlich verankert werden. Gesetzliche Schlichtungsverfahren können die Friedenswirkung stärken.

Mehr Gestaltungsoptionen eröffnen

Tarifwerke sind maßgeschneiderte Gesamtwerke, die speziell für die jeweiligen Branchen oder Unternehmen vereinbart werden. Zur betriebsnahen Ausgestaltung dieser Arbeitsbedingungen benötigen die Tarifvertragsparteien ausreichende Gestaltungsspielräume. Diese werden vor allem gewährleistet durch gute Gesetzgebung, die auf ein Übermaß an kleinteiliger Regulierung und insbesondere auch auf Gold Plating bei der Umsetzung europäischer Vorgaben verzichtet. Darüber hinaus bedarf es gesetzlicher Öffnungsklauseln. Dem zunehmenden Bedürfnis nach mehr Flexibilität in den Betrieben kann durch solche Öffnungsklauseln zu Gunsten von Tarifverträgen Rechnung getragen werden.

Wenn die Tarifvertragsparteien gemeinsam verantwortungsvoll die Gestaltung der Spielräume übernehmen, die ihnen der Gesetzgeber überlässt, kann das Anreize für mehr Tarifbindung setzen. So können passgenaue Lösungen für die Branchen gefunden werden, von denen Betriebe und damit auch die Beschäftigten profitieren. Der gesetzliche Rahmen wird dadurch nach dem Prinzip der Subsidiarität und im Sinne der Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie ausgestaltet.

Tarifbindung muss einen spürbaren Mehrwert liefern und besonderen Gestaltungsspielraum der Arbeitsverhältnisse öffnen. Dazu gehören Ausnahmen von gesetzlichen Beschränkungen ebenso wie die Eröffnung neuer Chancen.

Ein Beispiel ist das Befristungsrecht. In Tarifverträgen sollten Sozialpartner die Möglichkeit bekommen, die Form und Bedingungen der befristeten Arbeitsverhältnisse auszuhandeln und das Vorbeschäftigungsverbot und die Maximaldauer von Befristungen umfassend zu gestalten.

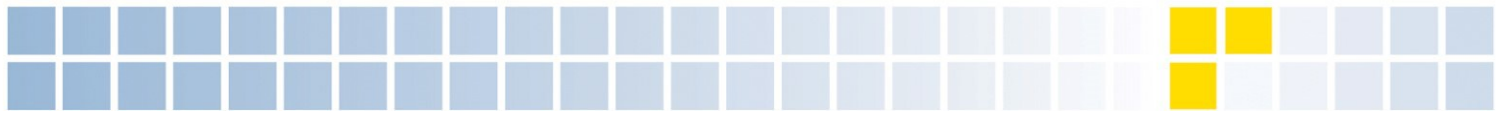
Tarifanwendenden Unternehmen von Bürokratie entlasten

Ein weiterer Ansatz zur Stärkung der Tarifbindung wäre es, tarifgebundene und tarifanwendende Unternehmen von Aufzeichnungs-, Dokumentations-, Nachweis- und Kontrollpflichten auszunehmen (z. B. Mindestlohngesetz). Weniger Bürokratie wäre ein echter Mehrwert für Unternehmen und damit ein starker Anreiz, in Verbände einzutreten und Tarifverträge anzuwenden.

Rolle von Tarifverträgen im Entgelttransparenzgesetz steigern

Es muss eine Angemessenheitsvermutung gelten, dass Entgelte auf der Basis von Tarifverträgen nach objektiven Kriterien und geschlechtsunabhängig festgelegt werden. Dies muss sowohl für tarifgebundene als auch tarifanwendende Betriebe gelten.

Es ist falsch und inkonsequent, wenn nach der EU-Mindestlohnrichtlinie 2022/2041 von den Mitgliedstaaten eine Tarifbindung von 80 Prozent gefordert wird, gleichzeitig aber tarifvertraglich geregelte Entgeltsysteme unbeachtlich sein sollen. Das Misstrauen gegenüber den



Tarifvertragsparteien wird der Praxis nicht gerecht und ist widersprüchlich. Tarifierung muss an dieser Stelle belohnt werden.

Die Vermutung muss sich darauf erstrecken, dass die in der Richtlinie vorgeschriebenen Mindestkriterien im tariflichen Bewertungssystem enthalten, angemessen berücksichtigt und angemessen gewichtet worden sind. Weiter muss die Vermutung die Koppelung von Entgeltgruppe und Gleichwertigkeit enthalten.

Nachbindung an Tarifverträge begrenzen

Eine verlässliche Perspektive für Unternehmen spielt bei der Entscheidung für eine Tarifbindung eine zentrale Rolle. Unternehmen wollen wissen, worauf und vor allem wie lange sie sich einlassen. Die Nachbindung kann unter Umständen eine überlange Bindung bewirken, insbesondere dann, wenn auf unbestimmte Zeit abgeschlossene Tarifwerke lange Zeit nicht abgeändert werden. Eine zeitliche Begrenzung der Nachbindung an einen Tarifvertrag nach § 3 Abs. 3 TVG ist ein Ansatz für eine klare Perspektive bei der Tarifbindung, der Tarifvertrag sollte spätestens nach fünf Jahren enden, wenn nicht zuvor die Nachbindung aus anderen Gründen endet.

Bundestariftreuegesetz schwächt Tarifbindung

Die Bundesregierung plant „zur Stärkung der Tarifbindung“ ein sogenanntes Tariftreuegesetz für die öffentlichen Aufträge des Bundes. Was dabei als Tariftreue bezeichnet wird, ist ein hoch bürokratisches Tariftreuegesetz, das Wirtschaft und Tarifautonomie unnötig belastet. Ein Blick auf die Erfahrungen in Bundesländern mit Landestariftreuegesetzen zeigt zudem, es gibt kein Beleg dafür, dass solche Tariftreue Regelungen die Tarifbindung tatsächlich stärken.

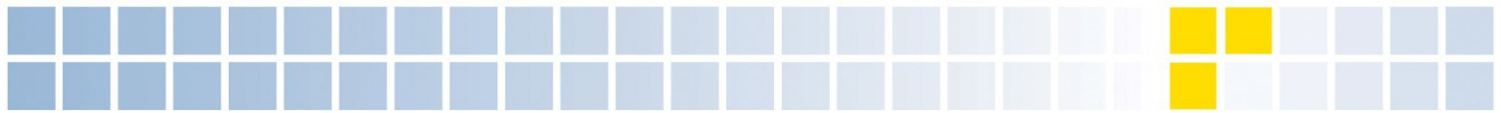
Im Gegenteil: Tariftreuevorgaben greifen in die Tarifautonomie ein und sind verfassungs- sowie unionsrechtlich zweifelhaft. Die an einem Vergabeverfahren beteiligten Unternehmen werden durch die Bundestariftreue Regelung gezwungen, die vom Staat festgelegten tariflichen Entgelte und weiteren Arbeitsbedingungen einzuhalten. Sie müssen gegebenenfalls fremde Tarifverträge anwenden, wenn sie einen öffentlichen Auftrag erhalten wollen. Dies gilt selbst dann, wenn ein Auftragnehmer selbst tarifgebunden ist.

Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf werden Tarifverträge durch die Verbindlichmachung einzelner Tarifregelungen per Rechtsverordnung für öffentliche Auftragsvergabe zweckentfremdet und das Gesamtwerk eines Tarifvertrages in Frage gestellt. Tarifverträge werden durch solche Tariftreue Regelungen verdrängt und entwertet. Damit werden die Anreize für eine Tarifbindung noch gesenkt. Kein Unternehmen wird deswegen in einen Tarifvertrag, kein Arbeitnehmer in eine Gewerkschaft eintreten.

Allgemeinverbindlichkeit fördert Tarifverhandlungen nicht

Eine Ausweitung oder Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen (AVE) schwächt Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie. Sie führt weder zu einer Förderung von Tarifverhandlungen noch zu einer Stabilisierung des Tarifvertragssystems. Der weitreichende Einsatz einer staatlichen Erstreckung einzelner Tarifverträge birgt die Gefahr, dass dadurch die Mitgliedschaft in den Koalitionen entwertet bzw. entbehrlich wird. Insbesondere für die Gewerkschaften dürfte es noch schwieriger werden, potenzielle Mitglieder von einem Beitritt zu überzeugen, wenn diese auch ohne Mitgliedschaft (und Beiträge) von Tarifergebnissen profitieren. In diese Richtung deuten bspw. die seit Jahren sinkenden Mitgliederzahlen auch bei Gewerkschaften mit einer umfangreichen AVE-Historie.

Bei den Vorschlägen zur Erleichterung geht es häufig darum, Verfahrensvorgaben abzusenken. Dazu gehören die Bewertung von „Pattsituationen“, das Antragsrecht ebenso wie materielle Voraussetzungen. Das alles ist nicht im Sinne der Tarifautonomie, schadet der Sozialpartnerschaft und birgt erhebliche tarifpolitische Gefahren. Ein in einer Branche nicht



ausreichend akzeptierter Tarifvertrag wird durch die Allgemeinverbindlicherklärung nicht besser. Der Abschluss von Tarifverträgen wird damit eher noch erschwert als gefördert.

Der gemeinsame Antrag, die paritätische Besetzung des Tarifausschusses und die notwendige Zustimmung zur Allgemeinverbindlichkeit durch Mehrheitsbeschluss sind unabdingbare Voraussetzungen für ein rechtsstaatliches Verfahren und die verfassungsrechtlich notwendige Beteiligung der Sozialpartner am AVE-Verfahren. Diese Ausgestaltung des Verfahrens ist Ausdruck der besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung, die die Erstreckung von Tarifverträgen auf unbeteiligte Außenseiter bedarf. Das AVE-Verfahren lässt sich nicht beliebig weiter aufweichen, ohne dass dadurch die Vereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen in Gefahr gerät.

Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes gefährlich

Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) ist durch die Umsetzung der europäischen Entsenderichtlinie 2020 bereits deutlich ausgeweitet worden. Die durch eine Rechtsverordnung erstreckten Mindestentgeltsätze sind vom Gesetzgeber im Hinblick auf eine klare Bestimmbarkeit und Kontrollierbarkeit auf drei Lohnstufen begrenzt worden. Diese Begrenzung staatlichen Zugriffs auf Tarifverträge muss erhalten bleiben. Es ist ein Gebot des Schutzes der Tarifautonomie, dass der Staat durch Rechtsverordnung nicht beliebig Entgelte erstrecken kann.

Zudem sind bei der Langzeitsendung auch regionale allgemeinverbindliche Tarifverträge bereits hinsichtlich aller Entlohnungsbedingungen im Rahmen des AEntG zu berücksichtigen. Eine weitergehende Ausweitung des Gesetzes würde Prinzipien der Tarifgeltung unterlaufen.

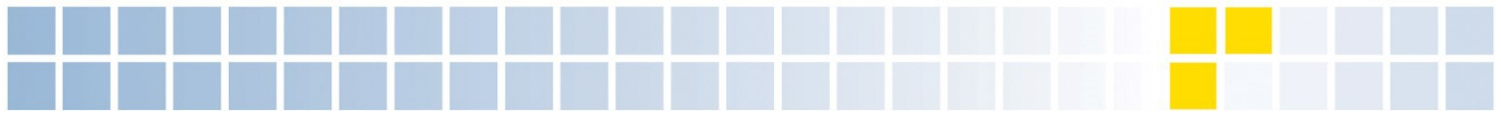
Die Erstreckung auch regionaler Tarifverträge würde zu einem nationalen Flickenteppich von Tarifbedingungen führen. Die Richtlinie gibt eine solche Erstreckung daher zu Recht nur bei zwingend allgemeinverbindlichen Tarifverträgen vor. Eine Ausweitung zwingender Tarifierfassung ist von der Richtlinie nicht gewollt.

Differenzierungsklauseln schaffen Zwei-Klassen-Gesellschaft in den Betrieben

Einfache Differenzierungsklauseln in Tarifverträgen, die eine tarifliche Leistung Gewerkschaftsmitgliedern vorbehalten, ohne es dem Arbeitgeber zu verwehren, diese auch den nichtorganisierten Arbeitnehmern zu gewähren, erachtet das Bundesarbeitsgericht für zulässig. Unwirksam sind dagegen sog. Spannenklauseln, die Gewerkschaftsmitgliedern zusätzliche Vorteile für den Fall sichern, dass auch nicht organisierte Arbeitnehmer tarifliche Leistungen erhalten. Solche Klauseln überschreiten die Tarifmacht der Tarifvertragsparteien. Je nach Ausgestaltung kann damit ein erheblicher Beitrittszwang zu den Gewerkschaften verbunden sein. Harte Differenzierungsklauseln in Tarifverträgen führen zu ungleichen Arbeitsbedingungen in den Betrieben und fördern vor allem die Spaltung der Belegschaft und damit den Betriebsfrieden.

Steuerliche Privilegierung von Gewerkschaftsbeiträgen muss verhältnismäßig sein

Die Herausnahme von Mitgliedsbeiträgen an Gewerkschaften aus dem Arbeitnehmer-Pauschbetrag und die Einräumung der Möglichkeit, diese zusätzlich steuermindernd gelten zu machen, bedeutet eine staatliche Subventionierung von Gewerkschaftsmitgliedschaften. Ob über bloße Mitnahmeeffekte hinausgehende Anreize für Tarifverhandlungen und mehr Tarifbindung damit verbunden wären, ist fraglich. Es ist auch nicht die Aufgabe des Steuerrechts, Gewerkschaftsmitglieder gegenüber anderen Steuerzahlern zu privilegieren. Entscheidend für einen Beitritt zu Gewerkschaft oder Arbeitgeberverband ist deren inhaltliche Arbeit, die Interessenvertretung sowie die abgeschlossenen Tarifverträge. Das schließt eine besondere Behandlung von Beiträgen z. B. für die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft nicht aus, muss aber steuersystematisch erfolgen und darf in seiner Ausgestaltung nicht zu einem faktischen Beitrittszwang führen.



Innerverbandliches Selbstorganisationsrecht achten

Vorschläge, die auf die Einschränkung oder Abschaffung von Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden ohne Tarifbindung (OT-Mitgliedschaft) zielen, sind ein Angriff auf die Verbandsautonomie. Die OT-Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden ist ein – auch von der Rechtsprechung – akzeptiertes Instrument, um Unternehmen in den Verbänden zu halten, die sich branchentarifvertraglichen Bindungen – gleich aus welchen Gründen – nicht unterwerfen können. Oftmals sind diese Unternehmen anderweitig, z. B. durch einen Haustarifvertrag, tarifgebunden oder orientieren sich gleichwohl am Branchentarifvertrag. Mit der OT-Mitgliedschaft ist es den arbeitgeberseitigen Verbänden gelungen, ihre Mitgliedschaft und damit das Branchen-Tarifwerk weitgehend stabil zu halten. Wer die Möglichkeit einer Mitgliedschaft ohne Tarifbindung einschränkt, senkt zwangsläufig die Attraktivität des Beitritts zu einem Arbeitgeberverband. Das wäre ein Schritt, um die Tarifbindung weiter zu schwächen.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
Abteilung Arbeitsrecht und Tarifpolitik
T +49 30 2033-1200
arbeitsrecht@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.