

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 345

Koalitionsfreiheit und Gemeinwohl

Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit
staatlicher Einwirkung auf die tarifautonome Lohngestaltung

Von

Jürgen Knebel



Duncker & Humblot · Berlin

JÜRGEN KNEBEL

Koalitionsfreiheit und Gemeinwohl

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 345

Koalitionsfreiheit und Gemeinwohl

Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit staatlicher
Einwirkung auf die tarifautonome Lohngestaltung

Von

Dr. Jürgen Knebel



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1978 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1978 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 04206 9

*Dem Andenken
meiner lieben Mutter*

Vorwort

Wenn zu Beginn eines jeden Jahres die Sozialpartner aufgerufen sind, neue Tarifverträge abzuschließen, wird immer wieder die Forderung erhoben, die neuen Tarifdaten mögen sich in die gesamtwirtschaftliche Situation einpassen. Der Ruf nach der „Gemeinwohlverantwortlichkeit“ wird immer dann laut, wenn die gewerkschaftlichen Forderungen oder der ausgehandelte Kompromiß „das gesamtwirtschaftlich Verantwortbare“ überschreiten. Die Frage, ob eine Gemeinwohlpflicht der Koalitionen besteht und wie sie gegebenenfalls realisiert werden kann, ist Gegenstand dieser Arbeit, die dem Fachbereich 9 der Freien Universität Berlin im Wintersemester 1977/78 als Dissertation vorlag.

Zu besonderem Dank verpflichtet bin ich meinem verehrten Lehrer, Herrn Prof. Dr. *Michael Kloepfer*, der die Arbeit initiierte und mir zahlreiche wertvolle Anregungen zuteil werden ließ. Dank schulde ich auch dem Zweitgutachter, Herrn Prof. Dr. *Rupert Scholz*. Schließlich möchte ich Herrn Ministerialrat a. D. Prof. Dr. *J. Broermann* für die freundliche Aufnahme der Arbeit in die von ihm betreute Schriftenreihe danken.

Jürgen Knebel

Inhaltsverzeichnis

I. Volkswirtschaftliche Bedeutung der tariflichen Normsetzung	13
1. Personeller Geltungsumfang	14
2. Bruttolohn- und Gehaltssumme im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt	15
3. Gesamtwirtschaftliche Folgen einer Lohnerhöhung	16
II. Lohnpolitik der Gewerkschaften	20
1. Anfänge gewerkschaftlicher Politik und Reichswirtschaftsrat ..	20
2. Tarif- und lohnpolitische Konzeptionen	22
a) Expansive Lohnpolitik	22
b) Aktive Lohnpolitik	23
3. Grenzen der Lohnpolitik	27
a) Theorie der produktivitätsorientierten Lohnpolitik	27
b) Theorie der kostenniveauneutralen Lohnpolitik	28
c) Tauglichkeit beider Theorien für eine stabilitätsgarantierende Lohnpolitik	30
III. Die staatliche Einwirkung auf die tarifliche Datensetzung	32
1. Indikative Lenkung	32
2. Influenzierende Einwirkung	33
3. Konzertierte Aktion und Tarifautonomie	34
4. Imperative Lenkung	35
a) Selbstsetzen des Tarifdatums	36
b) Aktualisierung der Autonomiegrenzen	37
IV. Staatliche Wirtschaftslenkung	38
1. Staatliche Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft	38
2. Verantwortung des Staates für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht	41
a) Die Staatszielbestimmung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 II GG)	41
b) Das Sozialstaatsprinzip	43
3. Kompetenzzuweisung für wirtschaftslenkende Gesetzgebungsakte	46
V. Umfang der Koalitionsfreiheit	49
1. Koalitionsfreiheit als individualrechtliche Verbürgung	50
2. Koalitionsfreiheit als kollektivrechtlicher Bestandsschutz	50

3. Koalitionsfreiheit als kollektivrechtliche Betätigungsgarantie ..	51
4. Konkretisierung der kollektivrechtlichen Betätigungsgarantie ..	52
a) Koalitionszweck und Kernbereichslehre	52
b) Wirtschaftspolitisches Mandat der Gewerkschaften	58
c) Die Betätigungsgarantie der verbandsmäßigen Lohngestaltung	61
VI. Die Vorbehaltsfrage im Rahmen des Art. 9 III GG	63
1. Immanenter Gemeinschaftsvorbehalt	64
2. Anwendung der Schranken des Art. 2 I GG	65
3. „Allgemeines Gesetz“ als Schranke der Kommunikationsgrundrechte	68
4. Art. 9 II GG als Grenze der Koalitionsfreiheit	71
5. Die Rechtsmißbrauchsschranke	73
6. Die Immanenzlehre des Bundesverfassungsgerichts und Stellungnahme	75
VII. Gemeinwohlbindung der Koalitionen im Spiegel der Meinungen ..	78
1. Gegner einer Gemeinwohlbindung	79
2. Befürworter einer Gemeinwohlbindung	81
3. Theorie der eigenverantwortlichen Gemeinwohlkonkretisierung durch die Koalitionen	86
VIII. Das Gemeinwohl als Rechtsbegriff	88
1. Die Funktion des Gemeinwohlbegriffs in den Verfassungen und in gesetzlichen Tatbeständen	88
2. Die Funktion des Gemeinwohlbegriffs in der Rechtsprechung ..	90
3. Zwischenergebnis	95
4. Definitionen des Gemeinwohls	96
5. Die Offenheit der Bedeutungsinhalte	99
6. Ansatzpunkte einer Gemeinwohlkonkretisierung	101
7. Erforderlichkeit einer Gemeinwohlbindung	104
8. Öffentlicher Status und Gemeinwohlbindung	106
9. Zusammenfassung	109
IX. Ableitung einer Gemeinwohlbindung als Grenze tariflicher Regelungsbefugnis aus dem Legitimationserfordernis	110
1. Übertragung verfassungsrechtlicher Grundprinzipien auf die Koalitionen	111
2. Der herkömmliche Repräsentationsbegriff	114
3. Der erweiterte Repräsentationsbegriff	115

4. Legitimation gegenüber den Koalitionsmitgliedern	116
5. Legitimation gegenüber den Außenseitern	116
a) Gesamtrepräsentation der Gewerkschaften	116
b) Gesamtrepräsentation und Legitimationsprinzip	122
aa) Legitimation durch Art. 9 III GG oder durch sonstige Rechtsnormen	122
bb) Legitimation durch Entgegennahme der Vorteile durch die Außenseiter	123
cc) Ordnungsfunktion und Legitimation	123
6. Spannungslage zwischen Repräsentation und Legitimation	124
X. Gemeinwohlkonkretisierung in wirtschaftlicher Hinsicht	128
1. Die Verfassung als „normative Gemeinwohlordnung“	128
2. Ansatzpunkte zur Auslegung des gesamtwirtschaftlichen Gleich- gewichts im Sinne des Art. 109 II GG	131
a) Die Legaldefinition des § 1 StabG	131
b) Verhältnis von Verfassungsrecht zu einfachem Gesetzesrecht 133	
aa) Stellungnahmen der Literatur	133
bb) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	136
cc) Kritik und Lösungsvorschlag	137
c) Folgerungen für das Verhältnis des Art. 109 II GG zu § 1 StabG	140
3. Votum des Sachverständigenrates	141
4. Entwicklung des Bruttosozialprodukts	142
5. Komponenten des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	143
a) Stabilität des Preisniveaus	144
b) Hoher Beschäftigungsstand	146
c) Außenwirtschaftliches Gleichgewicht	147
d) Stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum	148
e) Verhältnis der Ziele zueinander	149
f) Ergebnis	150
6. Konkretisierung durch die Orientierungsdaten des § 3 StabG bzw. durch die Projektionen des § 2 StabG	151
a) Inhalt der Orientierungsdaten und der Projektionen	151
b) Bestimmtheit der Projektionsdaten	154
c) Geeignetheit zur Gemeinwohlbestimmung	155
XI. Negative Gemeinwohlkonkretisierung	160
1. Zulässigkeit der Negativtechnik	160
2. Negative Gemeinwohlkonkretisierung in wirtschaftlicher Sicht 161	
XII. Staatliche Kontrolle der Gemeinwohlbindung und Ergebnis	166
Literaturverzeichnis	169

I. Volkswirtschaftliche Bedeutung der tariflichen Normsetzung

Die tarifautonome Lohn- und Gehaltsbestimmung der Sozialpartner setzt wirtschaftliche Daten, die nicht isoliert für sich existieren, sondern für das wirtschaftliche Verhalten aller am Wirtschaftsverkehr Beteiligten von maßgebender Bedeutung sind. Die Koalitionen haben durch die Befugnis, die Einkommen der abhängig Beschäftigten festzulegen, die Möglichkeit, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung entscheidend zu beeinflussen. Jede lohnpolitische Aktion ist zudem geeignet, die Wirksamkeit staatlicher Konjunkturpolitik in Frage zu stellen. Auch die die Tarifaufinandersetzungen begleitenden öffentlichen Diskussionen um die Vertretbarkeit gewerkschaftlicher Forderungen und um die stabilitätsgerechten Erhöhungsraten unterstreichen die staats- und gesellschaftspolitische Brisanz tarifautonomer Normsetzung in der Bundesrepublik.

In diese öffentliche Diskussion werden sowohl politische als auch rechtliche Gesichtspunkte einbezogen. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung ist im Interesse methodischer Sauberkeit eine Beschränkung auf die rechtlichen, insbesondere verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte erstrebt. Andererseits aber liegt das hier zu behandelnde Thema im Schnittpunkt von Verfassungsrecht und Wirtschaftspolitik, so daß sich zwangsweise die Notwendigkeit ergibt, wirtschaftliche bzw. konjunkturelle Zusammenhänge und darauf aufbauende Gedankengänge und Argumente mit in die Diskussion einzubeziehen, um damit auch den zweifellos vorhandenen Beziehungspunkten zwischen Recht und Wirtschaft hinreichend Rechnung zu tragen, ohne dabei die verfassungsrechtliche Präponderanz aus den Augen zu verlieren.

Die regelmäßig neu erhobene Forderung nach einer am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht orientierten tarifvertraglichen Lohnfestsetzung ist eng verknüpft mit dem Problem des wirtschaftlichen Stellenwerts einer tariflichen Einkommenserhöhung. Deshalb erscheint es zunächst angebracht, kurz die volkswirtschaftliche Relevanz der tariflichen Normsetzung zu beleuchten.

1. Personeller Geltungsumfang

Rechtlich normunterworfen sind die beiderseits Tarifgebundenen¹, also zunächst all diejenigen Arbeitnehmer, die gewerkschaftlich organisiert sind. Von den 1974 in abhängiger Arbeit Beschäftigten 22,9² Millionen Arbeitnehmer waren 8,6³ Millionen Gewerkschaftsmitglieder, so daß also für weniger als ein Drittel der in der Bundesrepublik Beschäftigten die Lohnhöhe von den Tarifvertragsparteien unmittelbar und zwingend festgelegt wurde.

Über diese personelle Grenze des Tarifvertrages hinaus besteht die Möglichkeit, durch die Allgemeinverbindlichkeitserklärung gemäß § 5 TVG die Rechtsnormen — und damit auch die Lohnraten — des Tarifvertrages auf die bisher nicht tarifgebundenen Arbeitnehmer zu erstrecken⁴, wenn die tarifgebundenen Arbeitgeber nicht weniger als 50 % der unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallenden Arbeitnehmer beschäftigen und die Allgemeinverbindlichkeitserklärung im öffentlichen Interesse geboten erscheint⁵. Damit wird durch einen Staatsakt die Zahl der rechtlich an die vertragliche Tarifvereinbarung Gebundenen und damit auch die gesamtwirtschaftliche Bedeutung dieser Normsetzung erweitert.

Die normierende Wirkung der Kollektivvereinbarungen hat nicht nur Bedeutung für diejenigen Arbeitsverhältnisse, die unmittelbar oder kraft Allgemeinverbindlichkeitserklärung der Tarifnorm unterfallen; vielmehr wirkt die Vereinbarung im Rahmen ihres persönlichen (Arbeitnehmerkategorien), fachlichen (Wirtschaftszweige oder Teile von diesen), betrieblichen und räumlichen Geltungsbereichs faktisch auch auf die anderen Arbeitsverhältnisse ein. Der Arbeitgeber bietet den in seinem Unternehmen beschäftigten nichtorganisierten Arbeitnehmern regelmäßig die den tariflichen Abschlüssen entsprechenden Lohnbedingungen an⁶. Daran wird deutlich, daß das Ordnungsinstrument Tarifvertrag auch über seinen unmittelbaren Geltungsbereich hinaus weitgehende Ordnungswirkungen für die gleichgearteten Arbeitsverhält-

¹ Vgl. § 4 I Tarifvertragsgesetz.

² Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 152.

³ Statistisches Jahrbuch, 1975, S. 165.

⁴ Vgl. dazu *Reichel*, Tarifvertragsgesetz, 2. Aufl., Frankfurt 1974, Anm. 19 b zu § 5 und *Hueck / Nipperdey / Stahlhacke*, Tarifvertragsgesetz, 4. Aufl., München—Berlin 1964, § 5, Rdn. 30.

⁵ Darüber hinaus bedarf es eines Antrages einer Tarifvertragspartei sowie des einvernehmlichen Zusammenwirkens eines aus je drei Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer bestehenden Ausschusses, vgl. § 5 TVG.

⁶ Vgl. dazu *Hirsch*, Die öffentlichen Funktionen der Gewerkschaften, Stuttgart 1966, S. 45; *Müller*, DB 1967, S. 903.

nisse besitzt, insofern also das kollektivrechtliche Vorbild auch das rechtliche Leitbild für alle Einzelarbeitsverträge darstellt⁷. Ein wesentlicher Grund für diese Gleichbehandlung⁸ aller Arbeitnehmer dürfte wohl darin zu sehen sein, daß die Arbeitgeber nicht gewillt sein dürften, Nichtorganisierte durch Schlechterbehandlung zum Eintritt in die Gewerkschaften zu bewegen⁹. Dies läßt erkennen, daß die in den Tarifverträgen ausgehandelten Arbeitsbedingungen für fast alle Arbeitnehmer — rechtliche oder faktische — Geltungskraft besitzen, die Tarifpartner also weit über den ihnen von Rechts wegen verliehenen Normsetzungsbereich hinaus einen maßgeblichen Einfluß auf die Gestaltung der Arbeitsbedingungen annähernd aller abhängig Beschäftigten ausüben. Aber auch die nicht tarifgebundenen Arbeitgeber sind in Zeiten guter Konjunktur (faktisch) gezwungen, ihre Arbeitnehmer „nach Tarif“ zu bezahlen, um dem Abwerbungsdruck seitens der organisierten Arbeitgeber standhalten zu können.

2. Bruttolohn- und Gehaltssumme im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt

Der gesamtwirtschaftliche Stellenwert der tarifvertraglichen Lohn- datenfestsetzung wird in materieller Hinsicht dadurch deutlich, daß die Bruttolohn- und Gehaltssumme mit dem Bruttosozialprodukt verglichen wird. Das Statistische Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1975 weist für das Jahr 1974 ein Bruttosozialprodukt in Höhe von DM 995,5 Milliarden¹⁰ aus. Dem steht eine Bruttolohn- und Gehaltssumme von DM 464,1¹¹ Milliarden gegenüber. Knapp die Hälfte des gesamten Bruttosozialproduktes ist somit faktisch Ausgangspunkt gewerkschaftlicher Forderungen. Geht man davon aus, daß die ausgehan-

⁷ Müller, DB 1967, S. 903.

⁸ Es steht dem Arbeitgeber frei, ob er auch den Nichtorganisierten die tarifvertraglich vereinbarte Einkommensverbesserung gewährt. Keinesfalls können die Nichtorganisierten aufgrund des arbeitsrechtlichen Gleichheitsgrundsatzes Gleichstellung mit den Organisierten verlangen (vgl. dazu Hueck / Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts, I. Band, 7. Aufl., Berlin—Frankfurt 1963, S. 426; Söllner, Arbeitsrecht, 5. Aufl., Stuttgart—Berlin—Köln—Mainz 1976, S. 221). Ein rechtlicher Gleichstellungsanspruch ergibt sich allenfalls aus einer betriebsüblichen oder ausdrücklichen Gleichstellungsabrede.

⁹ So Hirsch, S. 45 m. w. Nachw.

¹⁰ S. 508.

¹¹ In dieser Zahl sind sowohl die Einkommen der Beamten als auch die der sonstigen Nichtarbeitnehmer i. S. d. Tarifvertragsgesetzes (vgl. dazu Hueck / Nipperdey / Stahlhacker, § 1 Rdn. 46) enthalten, obwohl ihre Arbeitsbedingungen nicht durch Tarifverträge geregelt werden können. Ihre Einbeziehung ist aber im vorliegenden Zusammenhang gerechtfertigt, da auch deren Einkommen regelmäßig der allgemeinen Einkommensentwicklung (z. B. durch die jeweiligen Besoldungserhöhungsgesetze) angeglichen werden.