

Britta Rehder

Rechtsprechung als Politik

Der Beitrag des Bundesarbeitsgerichts
zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen
in Deutschland

Schriften aus dem Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung

campus

Inhalt

Vorwort	11
Kapitel 1	
Einleitung	13
1.1 Epistemische Gemeinschaften und institutioneller Wandel	16
1.1.1 Akteurkonzepte und institutionelle Kontingenz im Neo-Institutionalismus	20
1.1.2 Kognitionen als Akteurkonstruktionen	23
1.2 Schleichender Institutionenwandel: Institutionelle Absorption	26
1.3 Analytischer Ansatz und Aufbau der Arbeit	29
Kapitel 2	
Gerichte als politische Akteure: Stiefkinder der deutschen Politikwissenschaft	33
2.1 Institutioneller Kontext als Erklärungsvariable für die Defizite der deutschen Gerichtsforschung?	37
2.2 Von der Klassenjustiz zur Steuerungstheorie: Gerichte in der deutschen Politikwissenschaft	45
2.3 Fazit	53

Kapitel 3

<i>Do Real Actors Play Games?</i> Grundzüge eines wissensbasierten Akteurzentrierten Institutionalismus zur Analyse tarifrechtspolitischer Entscheidungen	55
3.1 Akteurzentrierter Institutionalismus und Wissen	58
3.2 Juristen als epistemische Gemeinschaften	65
3.3 Akteure, Institutionen und Situationen in der Tarifrechtspolitik	71
3.3.1 Der institutionelle Kontext	72
3.3.2 Die Akteurkonstellation: Vielfalt und Heterogenität	77
3.3.3 Policy-Netzwerke und Policy Communities	84
3.3.4 Handlungsorientierungen: Zum Problemlösungsbias des Akteurzentrierten Institutionalismus (AZI)	86
3.3.5 Handlungssituation	88
3.4 Fazit	90

Kapitel 4

Gescheiterte Institutionalisierung: Tarifgedanke und Günstigkeitsprinzip (1900 bis 1945)	93
4.1 Die Etablierung des Tarifvertragsrechts in Deutschland vom Kaiserreich bis zur Weimarer Republik (1900 bis 1918)	94
4.1.1 Die Formierung zweier epistemischer Gemeinschaften: »Bürgerliches Recht« gegen »Arbeiterrecht«	95
4.1.2 Die proaktive Rolle der arbeitsrechtlichen Gemeinschaft bei der Schaffung der Tarifvertragsverordnung 1918	102
4.1.3 Die Etablierung des Günstigkeitsgedankens im Tarifrecht	111
4.2 Die Entwicklung des Tarifrechts in der Weimarer Republik (1918 bis 1933)	116
4.2.1 Die Erweiterung und Heterogenisierung der epistemischen Gemeinschaft	117
4.2.2 Die Formierung des neuen Politikfeldes »Tarifrechtspolitik« und die wachsende Distanz zwischen Arbeitsrechtswissenschaft und Freien Gewerkschaften	125

4.2.3	Die Distanz eskaliert: Der Konflikt um das Arbeitsgerichtsgesetz	134
4.2.4	Die schrittweise Transformation des Tarifrechts durch die Rechtsprechung	143
4.3	Die Entwicklung des Tarifrechts im Nationalsozialismus (1933 bis 1945)	157
4.3.1	Die Neuformierung des Politikfeldes: Staatszentriertes statt kollektives Arbeitsrecht	158
4.3.2	Die gewaltsame Homogenisierung (und die Anpassungsfähigkeit) der epistemischen Gemeinschaft	162
4.4	Gescheiterter Versuch des <i>institutional layering</i> : Tarifgedanke und Günstigkeitsprinzip (1900 bis 1945)	170

Kapitel 5

Erfolgreiche Institutionalisierung:

Ordnung statt Freiheit – Tarifvertrag und Günstigkeitsprinzip

im Wirtschaftswunder (1945 bis 1965)

5.1	Die Kontinuität der epistemischen Gemeinschaft	176
5.2	Die Neuordnung des Politikfeldes: Die Schaffung des Tarifvertragsgesetzes	186
5.3	Die Schaffung des Bundesarbeitsgerichts: Alte Konflikte – neue Koalitionen	195
5.4	Das Günstigkeitsprinzip im Wirtschaftswunder	205
5.4.1	Günstigkeitsprinzip und öffentlicher Dienst: Die Kontroverse zwischen Bundesarbeitsgericht und Bundesverwaltungsgericht	215
5.4.2	Günstigkeitsprinzip in der Privatwirtschaft: Die Sicherung der Tarifhoheit durch das Bundesarbeitsgericht	221
5.4.3	Schließungsprozesse der epistemischen Gemeinschaft im Bundesarbeitsgericht nach innen und außen	228
5.5	Gelungenes <i>institutional layering</i> : Die Institutionalisierung der epistemischen Gemeinschaft nach 1945	238

Kapitel 6

Schleichende Absorption: Freiheit statt Ordnung?

Das Günstigkeitsprinzip unter wirtschaftlichen Krisenbedingungen

(1965 bis 2005)	241
6.1 Der schleichende Zerfall der epistemischen Gemeinschaft	243
6.1.1 Der Wachstumseffekt	245
6.1.2 Der Segmentations- und Differenzierungseffekt	248
6.1.3 Der Polarisierungseffekt	255
6.1.4 Integrationsversuche durch die Arbeitsgerichtsbarkeit	264
6.2 Die schleichende Entflechtung der Policy Community	267
6.2.1 Justizpolitische Liberalisierung und die Entfremdung zwischen Arbeitsverwaltung und Arbeitsgerichten	267
6.2.2 Der Rückzug der Arbeitsminister aus dem Richterwahlausschuss	273
6.3 Der Einzug des Pluralismus ins Bundesarbeitsgericht	280
6.4 Das Günstigkeitsprinzip unter Krisenbedingungen	293
6.4.1 1966 bis 1968: Die neue Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zu den Effektivklauseln	293
6.4.2 Die 1980er Jahre: Der schrittweise Rückzug vom Ordnungsprinzip	298
6.4.3 Die 1990er Jahre: Das »Neue Arbeitsrecht« und das Günstigkeitsprinzip	309
6.5 Fazit	323

Kapitel 7

Der Wandel des deutschen Tarifrechts: Aufstieg und Niedergang

einer epistemischen Gemeinschaft	325
7.1 Absorption als Mechanismus des institutionellen Wandels	325
7.2 Der Beitrag des Bundesarbeitsgerichts zum Werden und Wandel des koordinierten Kapitalismus deutscher Prägung	330
7.3 Der Einfluss epistemischer Gemeinschaften auf politische Entscheidungen und den Wandel von Institutionen	331

Anhang	335
Tabellen und Abbildungen	363
Literatur und Quellen	365

Kapitel 1

Einleitung

Das vorliegende Buch untersucht aus politikwissenschaftlicher Perspektive den Beitrag von Arbeitsrechtsexperten und der Arbeitsgerichtsbarkeit zur Entstehung und Transformation des deutschen Tarifrechts. Im Zentrum steht die historische Entwicklung einer spezifischen Rechtsnorm, die für das kollektive Arbeitsrecht von großer Bedeutung ist und sehr oft umstritten war. Dabei handelt es sich um das sogenannte Günstigkeitsprinzip (§ 4 Abs. III TVG). Es besagt, dass Arbeitsverträge oder andere arbeitsrechtliche Vereinbarungen in tarifgebundenen Unternehmen dann vom geltenden Tarifvertrag abweichen dürfen, wenn sie für den betreffenden Arbeitnehmer günstiger sind als die tarifliche Regelung. Diese Rechtsnorm existiert seit circa einhundert Jahren und ist damit so alt wie das Tarifrecht selbst. Dabei haben sowohl die Tarifvertragsverordnung von 1918 als auch das Tarifvertragsgesetz von 1949 die Frage offengelassen, in welchen konkreten Konstellationen sie gilt oder wann eine Regelung günstiger ist als eine andere. Die Beantwortung dieser Fragen wurde stets an die Praxis und die Gerichte delegiert.

Mit ihrer Definition und deren Interpretationsoffenheit ist zugleich die Brisanz der Rechtsnorm angedeutet, denn der Geltungsbereich des Günstigkeitsprinzips entscheidet mit über den Geltungsbereich von Tarifverträgen. Eine großzügige Auslegung des Günstigkeitsgedankens schwächt die Präge- und Regulierungskraft von Tarifverträgen. Ein enges Verständnis sichert ihre Dominanz. Damit ist die Entwicklung des Günstigkeitsprinzips ein Gradmesser für den Zentralisierungs- oder Liberalisierungsgrad des deutschen Kapitalismus. Zudem signalisieren Modifikationen im Verständnis des Günstigkeitsprinzips einen Wandel in der Governance-Architektur der Tarifpolitik. Eine weitreichende Erlaubnis, von geltenden Tarifstandards abzuweichen, impliziert gleichzeitig einen wachsenden politischen Gestaltungsspielraum für die betrieblichen Akteure im Rahmen des Mehrebenensystems der Tarifpolitik. Also ist die Entwicklung dieser Rechtsnorm sowohl in der Policy- als auch in der Polity-Dimension interessant für die Debatte über die Entwicklung der industriellen Beziehungen und des koordinierten Kapitalismus in Deutschland.

Ein zentralisiertes Lohnverhandlungssystem stellt den Anspruch, die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten kollektivrechtlich und überbetrieblich zu regeln, zum Beispiel durch einen Flächen- oder Verbandstarifvertrag. Legitimiert wurde und wird die Zentralisierung mit den Funktionen, die sie erfüllt (Müller-Jentsch 1997: 191–192). Der Arbeitnehmerseite sollen Tarifverträge zur Dekommodifizierung ihrer Arbeitskraft dienen. Es wird argumentiert, dass die Asymmetrie zwischen Kapital und Arbeit am Arbeitsmarkt nur dadurch nivelliert werden könne, dass die Beschäftigten der Arbeitgeberseite als Kollektiv gegenüberreten. Gewerkschaften sollen Kollektivvereinbarungen aushandeln, die den Beschäftigten ein Mindestlohniveau gewährleisten und sie vor Ausbeutung schützen (Schutzfunktion). Darüber hinaus wurden dem Flächentarifvertrag immer auch eine Reihe ordnungspolitischer Funktionen zugeschrieben. Zentralisierte Vereinbarungen ordnen den Arbeitsmarkt durch die Festlegung der Relationen zwischen Lohn, Produktivität und Leistung. Die Standardisierung von Löhnen und Arbeitsbedingungen soll den Arbeitsmarkt vor Konkurrenz schützen und die Planungssicherheit der Betriebe gewährleisten (Ordnungs- und Kartellfunktion). Zudem sollen im Zuge der überbetrieblichen Aushandlung von Löhnen Konflikte aus der betrieblichen Sphäre ferngehalten werden (Befriedungsfunktion).

Die Wertschätzung von Tarifverträgen schwankte im historischen Zeitverlauf stark. Immer wieder wurden die Fragen diskutiert, ob sie die ihnen zugeordneten Aufgaben erfüllen können oder sollen – und wenn ja, in welcher Weise. Die Antworten beeinflussten auch die Debatte über das Günstigkeitsprinzip. Stieg das Interesse an der kollektiven Regulierung der Arbeitsbeziehungen, wuchs gleichzeitig das Bedürfnis, den Raum für individuell günstigere Vereinbarungen zu begrenzen – und umgekehrt. Darüber hinaus gab es immer auch prinzipielle Einwände gegen das Tarifrecht. Die individuelle Vertragsfreiheit ist eine der zentralen Rechtsnormen des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB). Tarifverträge schränken die individuelle Vertragsfreiheit ein, um die oben genannten, kollektiv ausgerichteten Funktionen bereitstellen zu können. Dadurch grenzt sich das Arbeitsrecht gegen das Privatrecht ab. Der Günstigkeitsgedanke legt nun fest, unter welchen Bedingungen die individuelle Vertragsfreiheit im kollektiven Arbeitsrecht dennoch rechtlich zulässig ist. Er ist also ein potenzielles Einfallstor des Privatrechts in das Arbeitsrecht. Dadurch wurde er auch zum Schauplatz der Auseinandersetzungen zwischen einem kollektivistischen und einem liberalen Rechtsdenken, die im Zentrum dieses Buches stehen.

Die grundlegende These der Arbeit lautet, dass eine organisations- und institutionenübergreifende epistemische Gemeinschaft aus Arbeitsrechtsexperten in der Wissenschaft, in den Gewerkschaften, in den Arbeitsgerichten, in den politischen Parteien und in der Arbeitsverwaltung für die Etablierung und

Dominanz des kollektivrechtlichen Prinzips (und damit gegen einen weit verstandenen Geltungsbereich des Günstigkeitsprinzips) kämpfte. Dabei war sie in verschiedenen Phasen unterschiedlich erfolgreich. Sie scheiterte in der Weimarer Republik. In der Nachkriegszeit gelang es ihr hingegen, den Vorrang des Kollektivprinzips durchzusetzen. Das Günstigkeitsprinzip wurde eingedämmt. Die epistemische Gemeinschaft der Arbeitsrechtler leistete damit einen zentralen Beitrag zum Aufbau des koordinierten Kapitalismus in Deutschland, indem sie die Regelungshoheit der Tarifverbände rechtlich absicherte. Seit dem Ende der 1960er Jahre nahmen die Liberalisierungstendenzen zu. In diesem Zusammenhang wuchs auch der Druck, dem Günstigkeitsgedanken und damit der individuellen Vertragsfreiheit im Arbeitsrecht mehr Raum zu geben. Wiederum spielten die Arbeitsrechtsexperten eine zentrale Rolle, weil sie sich den Liberalisierungstendenzen entgegenstimmten. Ihre wichtigste institutionelle Ressource war dabei die Kontrolle über die Arbeitsgerichtsbarkeit. Sie konnten den Liberalisierungspfad zwar nicht stoppen, sie konnten ihn (bisher) aber lenken und begrenzen. Damit unterstützten sie den Erhalt des Tarifsystems in Deutschland maßgeblich. Gleichwohl hat die Fähigkeit, das kollektive Arbeitsrecht vor dem Einbruch des Vertragsrechts zu schützen, im Zeitverlauf stark abgenommen. Die vorliegende Arbeit möchte die Bedingungen des Erfolgs und des Niedergangs der epistemischen Gemeinschaft herausarbeiten.

Aus dem Gesagten geht bereits hervor, dass das Buch einen Zeitraum von einhundert Jahren in den Blick nimmt, der sich von den Auseinandersetzungen um die Defizite des BGB im ausgehenden 19. Jahrhundert bis in die Gegenwart erstreckt. Dazwischen lagen zwei Weltkriege und drei Regimewechsel. Das Tarifrecht im Allgemeinen und das Günstigkeitsprinzip im Besonderen überlebten sie mehr oder weniger alle, wenn auch immer wieder in gewandelter Form. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt auf der Entwicklung nach 1945. Gleichwohl ist ein Rückgriff auf die Weimarer Republik unverzichtbar, weil hier die Grundlagen des kollektiven Arbeitsrechts gelegt wurden, ohne die die Nachkriegsentwicklung nicht verstanden werden kann. Zudem waren zahlreiche Akteure in Wissenschaft und Politik, die das Arbeitsrecht der Nachkriegszeit mitgestaltet haben, bereits in der Weimarer Republik aktiv.

Theoretisch möchte die Arbeit drei Literaturstränge miteinander verbinden: die Diskussion über das Zusammenspiel von Politik und Recht beziehungsweise über die Rolle von Gerichten in der Politik, die Debatte über den inkrementellen Wandel von Institutionen sowie die Literatur über den Einfluss epistemischer Gemeinschaften auf politische Entscheidungen. Der erste Aspekt (Politik und Recht) wird in Kapitel 2 diskutiert. Der folgende Abschnitt führt zunächst in die Debatte über den graduellen Institutionenwandel und die Rolle epistemischer Gemeinschaften ein.