

Schulten, Thorsten; Bispinck, Reinhard

Article — Published Version

## Stabileres Tarifvertragssystem durch Stärkung der Allgemeinverbindlicherklärung?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Schulten, Thorsten; Bispinck, Reinhard (2013) : Stabileres Tarifvertragssystem durch Stärkung der Allgemeinverbindlicherklärung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 93, Iss. 11, pp. 758-764,  
<https://doi.org/10.1007/s10273-013-1595-0>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/126433>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Thorsten Schulten, Reinhard Bispinck

# Stabileres Tarifvertragssystem durch Stärkung der Allgemeinverbindlicherklärung?

Das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen spielt in Deutschland anders als in anderen europäischen Ländern nur eine sehr begrenzte Rolle. In den vergangenen beiden Jahrzehnten ist insbesondere die Zahl der allgemeinverbindlichen Lohntarifverträge stark zurückgegangen. Angesichts der rückläufigen Tarifbindung wird die Forderung nach einer Stabilisierung des Tarifvertragssystems lauter. Dabei kann die stärkere Nutzung des Instruments der Allgemeinverbindlicherklärung eine wichtige Rolle spielen. Der Artikel analysiert die Entwicklung dieses Instruments und stellt verschiedene Vorschläge zur Reform der Allgemeinverbindlicherklärung dar.

Das deutsche System der Arbeitsbeziehungen wird derzeit in vielen europäischen Ländern als ein Erfolgsmodell, das eine kooperative Bewältigung der Krise ermöglicht und damit wesentlich zur relativ guten ökonomischen Situation in Deutschland beigetragen hat, gepriesen. Dabei wird jedoch oft übersehen, dass das traditionelle deutsche Modell sich in den letzten beiden Jahrzehnten grundlegend gewandelt hat und heute bestenfalls noch in Teilbereichen der deutschen Wirtschaft existiert. Dies gilt gerade auch für das deutsche Tarifvertragssystem, das sich seit den frühen 1990er Jahren in einem schleichenden Erosionsprozess befindet und durch einen kontinuierlichen Rückgang der Tarifbindung gekennzeichnet ist.

Nach den aktuellen Daten des Institutes für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), die im Rahmen eines jährlich durchgeführten Betriebspanels erhoben wurden, unterlagen 2012 lediglich 60% aller Beschäftigten in Westdeutschland und 48% in Ostdeutschland einem Tarifvertrag. Bei den Betrieben waren sogar nur 34% in Westdeutschland und gerademal noch 21% in Ostdeutschland an einen Tarifvertrag gebunden.<sup>1</sup> Anderen Datenquellen zufolge liegt die Tarifbindung in Deutschland sogar noch niedriger: So kommt das Statistische Bundesamt in einer aktuellen Auswertung der Verdienststrukturerhebung für 2010 zu dem Ergebnis, dass in ganz Deutschland nur noch 55% aller Beschäftigten einem Tarifvertrag unterliegen.<sup>2</sup> Zwar geben nach wie vor viele der nicht tarifgebundenen Unternehmen in Deutschland an, sich freiwillig an bestehenden Tarifverträgen „zu orientieren“. Das durch-

schnittliche Lohnniveau liegt in diesen Unternehmen jedoch deutlich unterhalb dessen, was tarifgebundene Unternehmen bezahlen, so dass in vielen Fällen „Orientierung“ keineswegs die Übernahme, sondern de facto auch eine Unterschreitung bestehender Tarifregelungen bedeutet.<sup>3</sup>

Die Gründe für den schleichenden Erosionsprozess des deutschen Tarifvertragssystems sind vielfältig.<sup>4</sup> Sie reichen von strukturellen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und der starken Zunahme von prekären Beschäftigungsverhältnissen über die Entwicklung neuer Unternehmensstrukturen und intensivierten Wettbewerbsbedingungen bis hin zum Rückgang gewerkschaftlicher

3 J. T. Addison, P. Teixeira, K. Evers, L. Bellmann: Is the Erosion Thesis Overblown? Evidence from the Orientation of Uncovered Employers, IZA Discussion Paper, Nr. 6658, Juni 2012.

4 R. Bispinck, H. Dribbusch, T. Schulten: German Collective Bargaining in a European Perspective: Continuous Erosion or Re-Stabilisation of Multi-Employer Agreements?, WSI-Diskussionspapier, Nr. 171, August 2010.

1 P. Ellgüt, S. Kohaut: Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2012, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 4, 2013, S. 281-288.

2 Statistisches Bundesamt: Tarifbindung in Deutschland 2010, Reihe Verdienste und Arbeitskosten, Wiesbaden 2013.

**Dr. Thorsten Schulten** ist Referatsleiter für Arbeits- und Tarifpolitik am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

**Dr. Reinhard Bispinck** ist dort Leiter des Tarifarchivs.

Organisationsmacht. Allerdings treffen all diese Veränderungen in mehr oder weniger ähnlicher Form auch auf andere europäische Staaten zu, die trotzdem über ein deutlich stabileres Tarifvertragssystem mit einer wesentlich höheren Tarifbindung verfügen.<sup>5</sup> Das Besondere der deutschen Situation liegt vor allem darin, dass im Unterschied zu vielen andern europäischen Ländern kaum politische Maßnahmen zur Stützung des Tarifvertragssystems existieren. Dies ist historisch zum Teil das Ergebnis eines ausgeprägten Verständnisses von „Tarifautonomie“, das den Staat möglichst weitgehend aus der Regelung der Tarifvertragsbeziehungen heraushalten will. Im Unterschied hierzu sorgt der Staat in Ländern wie Frankreich, Belgien oder den Niederlanden vor allem durch eine umfangreiche Nutzung der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen dafür, dass nach wie vor zwischen 80% und 90% aller Beschäftigten durch Tarifverträge abgesichert sind.<sup>6</sup>

Formal besteht auch in Deutschland die Möglichkeit der AVE von Tarifverträgen, diese wird aufgrund hoher Voraussetzungen und erheblicher politischer Hürden in der Praxis jedoch kaum genutzt. Angesichts der europäischen Erfahrungen hat sich in jüngster Zeit eine breite Debatte darüber entwickelt, inwieweit eine Reform des Verfahrens zur AVE in Deutschland zu einer Restabilisierung des Tarifvertragssystems beitragen kann. Im Mittelpunkt dieses Beitrages sollen deshalb die verschiedenen Reformvorschläge aus Gewerkschaften, politischen Parteien und der Wissenschaft stehen. Zuvor wird jedoch zunächst das bestehende Verfahren der AVE in Deutschland analysiert und seine praktische Anwendung nachgezeichnet.

### Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen

Die Geschichte der AVE reicht bis in die Anfänge des 20. Jahrhunderts zurück. Deutschland war das erste Land in Europa, das mit der Tarifvertragsordnung von 1918 die rechtliche Möglichkeit schuf, Tarifverträge für allgemeinverbindlich zu erklären.<sup>7</sup> Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde im Tarifvertragsgesetz von 1949 ein eigener Paragraph (§5) zur „Allgemeinverbindlichkeit“ aufgenommen, der die im Wesentlichen bis heute gültigen Voraussetzun-

gen für die Nutzung der AVE definiert. Danach kann das Bundesarbeitsministerium bzw. – bei Tarifverträgen mit lediglich regionaler Bedeutung – das Arbeitsministerium eines Bundeslandes einen Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklären, wenn

- (mindestens) eine Tarifvertragspartei dies beantragt hat;
- die tarifgebundenen Arbeitgeber mindestens 50% der unter den Geltungsbereich des Tarifvertrags fallenden Arbeitnehmer beschäftigen;
- die AVE im öffentlichen Interesse geboten erscheint;
- die AVE eine mehrheitliche Unterstützung im Tarifausschuss findet, der sich aus jeweils drei Vertretern der Spitzenorganisationen von Arbeitgebern und Gewerkschaften zusammensetzt. Beide Gruppen haben damit de facto jeweils eine Veto-Macht und können die AVE blockieren.

Mit der ersten Änderung des Tarifvertragsgesetzes 1952 wurde darüber hinaus eine Ausnahmeregelung für die Situation eines „sozialen Notstandes“ geschaffen, bei dem die AVE auch ohne „50%-Quorum“ und „öffentliches Interesse“ ausgesprochen werden kann. In der Praxis kam diese Notstandsregelung jedoch bis heute nie zur Anwendung. Sofern die oben genannten Kriterien erfüllt sind, bestehen in inhaltlicher Hinsicht keine Einschränkungen, so dass prinzipiell alle tarifvertraglichen Regelungen allgemeinverbindlich erklärt werden können.

Mitte der 1990er Jahre wurde mit der Verabschiedung des Arbeitnehmer-Entsendegesetz von 1996, die der Umsetzung der entsprechenden EU-Entsenderichtlinie diente, eine zweite Möglichkeit der AVE geschaffen, die auch für entsandte Arbeitnehmer aus dem EU-Ausland gilt. Gegenüber der AVE nach dem Tarifvertragsgesetz unterliegt dieses zweite AVE-Verfahren jedoch einigen wichtigen Beschränkungen: Zum einen gilt das Arbeitnehmer-Entsendegesetz nur für bestimmte Branchen: ursprünglich war es sogar rein auf die Bauindustrie und baunahe Handwerksbereiche beschränkt, mittlerweile werden darüber hinaus acht weitere Branchen durch das Gesetz erfasst.<sup>8</sup> In inhaltlicher Hinsicht werden die Möglichkei-

5 J. Visser: Wage Bargaining Institutions – from crisis to crisis, European Commission DG Ecfm Economic Papers, Nr. 488, April 2013.

6 T. Schulten: Stellenwert der Allgemeinverbindlicherklärung für die Tarifvertragssysteme in Europa, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 7, 2012, S. 485-495.

7 L. Hamburger: The Extension of Collective Agreements to Cover Entire Trades and Industries, in: International Labour Review, Nr. 2, 1939, S. 153-194.

8 Außer für die Bauindustrie gilt das Arbeitnehmer-Entsendegesetz derzeit noch für die Gebäudereinigung, Briefdienstleistungen, Sicherheitsdienstleistungen, Bergbauspezialarbeiten auf Steinkohlebergwerken, Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft, die Abfallwirtschaft sowie Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen. Außerdem enthält das Gesetz auch noch eine Sonderregelung für den Pflegebereich. Schließlich gibt es auf der Grundlage des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes noch eine analoge Regelung für die Leiharbeit.

Tabelle 1

**Zwei Verfahren der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen**

Voraussetzungen	Tarifvertragsgesetz (TVG)	Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG)
Antrag einer oder beider Tarifvertragsparteien	Ja	Ja
Existenz eines öffentlichen Interesses	Ja	Ja
50%-Quorum (tarifgebundene Arbeitgeber müssen mindestens 50% der Arbeitnehmer beschäftigen)	Ja	Nein
Zustimmungspflicht durch den Tarifausschuss	Ja	Nein
Reichweite des Tarifvertrages	Nationale und regionale Regelungen	Nur nationale Regelungen
Sektorale Beschränkungen	Keine	Nur bestimmte Branchen
Inhaltliche Beschränkungen	Keine	Nur bestimmte Regelungen (Mindestentgeltsätze, Urlaubsdauer und -geld, Höchstarbeitszeiten, Arbeits- und Gesundheitsschutz)

Quelle: eigene Zusammenstellung.

ten der AVE nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz gegenüber dem Tarifvertragsgesetz deutlich enger gefasst und beschränken sich im Wesentlichen auf die Bereiche Mindestentgeltsätze, Urlaubsdauer, Urlaubsgeld, Höchstarbeitszeiten sowie Regelungen zum Arbeits- und Gesundheitsschutz. Schließlich können nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz nur solche Tarifverträge allgemeinverbindlich erklärt werden, die bundesweit geltende Regelungen umfassen, was rein regionale Tarifverträge von vornherein ausschließt.

Das Verfahren zur Umsetzung der AVE nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz waren ursprünglich analog zum Tarifvertragsgesetz geregelt, wonach als Voraussetzung einer AVE insbesondere das 50%-Quorum sowie die Zustimmung des Tarifausschusses festgeschrieben wurden. Nachdem die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) ihre Zustimmung im Tarifausschuss für eine AVE in der Bauindustrie verweigert hatte, wurde 1999 das Arbeitnehmer-Entsendegesetz dahingehend geändert, das die AVE auch ohne Zustimmung im Tarifausschuss per Rechtsverordnung durch das Arbeitsministerium erklärt werden kann. Bei späteren Revisionen des Arbeitnehmer-Entsendegesetz wurde dann auch das 50%-Quorum aus dem Gesetz gestrichen, wobei es in der Praxis nach wie vor als informelle Orientierungslinie gilt.

Ein Vergleich beider AVE-Verfahren veranschaulicht, dass das neuere AVE-Verfahren nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz zwar mittlerweile leichter umsetzbar ist, es gegenüber dem AVE-Verfahren nach dem Tarifvertragsgesetz jedoch in inhaltlicher und sektoraler Hinsicht relativ starken Beschränkungen unterliegt (vgl. Tabelle 1). Die Unterschiede zeigen sich auch deutlich in der praktischen Anwendung beider AVE-Verfahren.

### Allgemeinverbindlicherklärung nach dem Tarifvertragsgesetz

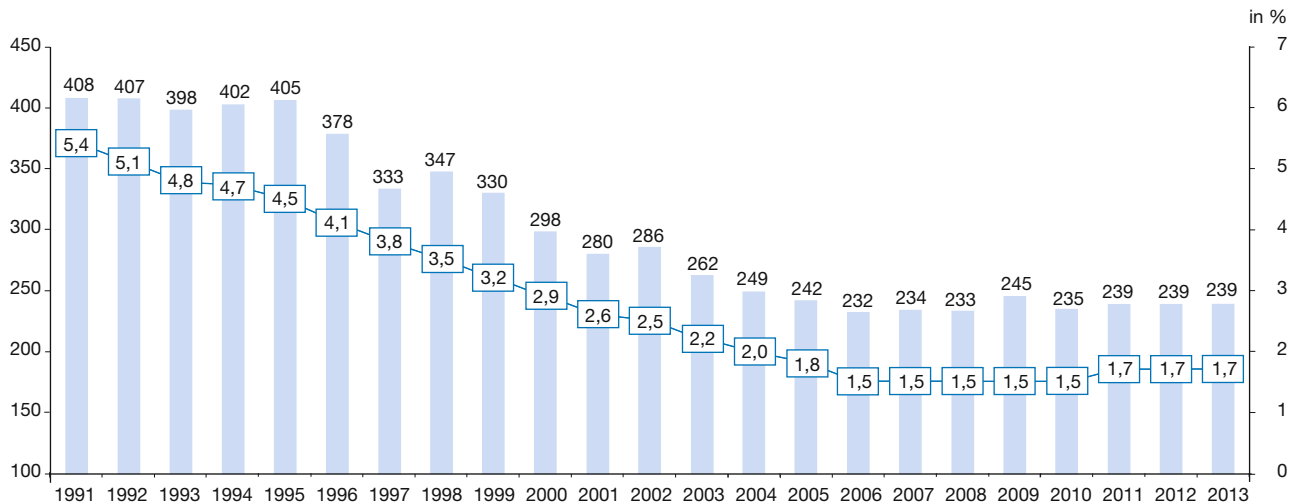
Im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Staaten war die AVE in Deutschland immer nur von begrenzter Bedeutung.<sup>9</sup> Dies ist vor allem ein Ergebnis der Tatsache, dass sich in den 1950er Jahren in Deutschland ein umfassendes Tarifvertragssystem herausbildete, das auch ohne staatliche Unterstützung in der Lage war, über mehrere Jahrzehnte hinweg eine hohe Tarifbindung von 80% bis 90% der Beschäftigten abzusichern. Gleichwohl gab es immer auch eine begrenzte Zahl von Branchen, in denen die AVE einen festen Bestandteil der sektoralen Tarifvertragsbeziehungen bildete. Hierzu gehörten vor allem eher arbeitsintensive Branchen, die über einen hohen Anteil von klein- und mittelständischen Unternehmen verfügten, wie z.B. die Bauindustrie, der Handel, die Textil- und Bekleidungsindustrie, Hotels und Gaststätten sowie zahlreiche Handwerksbranchen.

Anfang der 1990er Jahre wurden in Deutschland etwa 400 originäre Branchentarifverträge (d.h. sogenannte Ursprungstarifverträge ohne Änderungs- und Paralleltarifverträge) allgemeinverbindlich erklärt, was einem Anteil von 5,4% an allen Branchentarifverträgen entsprach. Bis Mitte der 2000er Jahre ist die Zahl der allgemeinverbindlichen Branchentarifverträge kontinuierlich zurückgegangen und verharrt seitdem auf extrem niedrigem Niveau (vgl. Abbildung 1). Anfang 2013 waren gerade noch 239 und damit 1,7% aller Branchentarifverträge allgemeinverbindlich.

9 Vgl. im Folgenden R. Bispinck: Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen – vom Niedergang zur Reform?, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 7, 2012, S. 496-507.

Abbildung 1

## Allgemeinverbindliche Tarifverträge nach dem Tarifvertragsgesetz



Anmerkung: Ursprungsbranchentarifverträge absolut (linke Skala) und Allgemeinverbindliche Tarifverträge in % der Ursprungsbranchentarifverträge insgesamt (rechte Skala); Ursprungsbranchentarifverträge = originäre Branchentarifverträge ohne Änderungs- und Paralleltarifverträge; Daten jeweils zum 1.1. eines Jahres.

Quelle: Tarifregister des Bundesarbeitsministeriums, Berechnungen des WSI.

Dieser Rückgang liegt vor allem daran, dass bei Teilen der deutschen Arbeitgeber die Unterstützung und Akzeptanz von Tarifverträgen deutlich zurückgegangen sind. Viele Arbeitgeberverbände haben darauf mit der Einführung von sogenannten „OT-Mitgliedschaften“ (OT = ohne Tarifbindung) reagiert, die Unternehmen ermöglicht, Mitglied im Arbeitgeberverband zu sein, ohne dadurch automatisch an die Tarifverträge gebunden zu sein.<sup>10</sup> Die Einführung von OT-Mitgliedschaften steht im direkten Widerspruch zum Gedanken der AVE und war z.B. im Handel, als einer Branche, die über Jahrzehnte auf allgemeinverbindliche Tarifverträge gesetzt hatte, ein wesentlicher Grund dafür, dass die dortigen Arbeitgeberverbände Anfang der 2000er Jahre die AVE aufkündigten.<sup>11</sup>

Darüber hinaus scheiterte die AVE jedoch auch an der zunehmend restriktiven Haltung der BDA, für die die AVE lediglich ein „Ausnahmeanstrument“<sup>12</sup> darstellt und die in mehreren Fällen im Tarifausschuss gegen das Votum ihrer eigenen Branchenverbände die AVE blockiert hat. An-

gesichts einer insgesamt rückläufigen Tarifbindung stellt schließlich das 50%-Quorum ein zunehmendes Hindernis für die AVE dar, da in zahlreichen Branchen die Tarifbindung mittlerweile unterhalb der 50%-Marke liegt.<sup>13</sup> Hinzu kommt, dass aufgrund permanenter Unternehmensrestrukturierungen und Verschiebungen von Branchengrenzen die Tarifbindung einer Tarifbranche immer schwieriger nachweisbar ist.

Bei den heute noch existierenden allgemeinverbindlichen Tarifverträgen nach dem Tarifvertragsgesetz handelt es sich um Manteltarifverträge oder Tarifverträge zu einzelnen Mantelbestimmungen (wie z.B. Regelungen zur Arbeitszeit, Urlaub/Urlaubsgeld, Jahressonderzahlungen, Weiterbildung, Kündigungsschutz usw.). Ein zentrale Rolle spielt die AVE außerdem in Branchen, die wie z.B. in der Bauindustrie über gemeinsame soziale Einrichtungen der Tarifvertragsparteien verfügen. Diese schreiben bestimmte branchenbezogene Sozialleistungen fest.<sup>14</sup> Die Lohn-tarifverträge sind hingegen für das AVE-Verfahren nach Tarifvertragsgesetz kaum mehr von Bedeutung. Sie sind insgesamt seit den 1990er Jahren am stärksten zurückgegangen und existieren derzeit nur noch in fünf Bran-

10 M. Behrens: Das Paradox der Arbeitgeberverbände, Berlin 2011.

11 J. Wiedemuth: Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen im Einzelhandel – vor einer Renaissance?, Präsentation auf der gemeinsamen Tagung von WSI und DGB „Tarifvertrag – allgemein, verbindlich, stark!“ am 25.6.2013 in Berlin, [http://www.boeckler.de/pdf/v\\_2013\\_06\\_25\\_wiedemuth.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/v_2013_06_25_wiedemuth.pdf).

12 Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA): Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, BDA kompakt, März 2009.

13 Statistisches Bundesamt, a.a.O.

14 G. Asshoff: Sozial- und tarifpolitische Bedeutung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen im Baugewerbe, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 7, 2012, S. 541-546.

Tabelle 2

**Allgemeinverbindliche Branchenmindestlöhne auf der Grundlage des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes**

in Euro pro Stunde

Branche	West-deutschland	Ost-deutschland
Abfallwirtschaft	8,68	8,68
Bauhauptgewerbe	11,05/13,70 <sup>a</sup>	10,25
Dachdeckerhandwerk	11,20	11,20
Elektrohandwerk	9,90	8,85
Maler- und Lackiererhandwerk	9,90/12,15 <sup>a</sup>	9,90
Gerüstbauerhandwerk	10,00	
Gebäudereinigerhandwerk		
Innen- und Unterhaltsreinigung	9,00	7,56
Glas- und Fassadenreinigung	11,33	9,00
Pflegebranche	9,00	8,00
Wach- und Sicherheitsgewerbe	7,50-8,90 <sup>b</sup>	7,50
Bergbauspezialarbeiten (ausgelaufen)	11,53/12,81	-
Wäschereidienstleistungen	8,25	7,50
Berufliche Aus- und Weiterbildung	12,60	11,25
Leiharbeit <sup>c</sup>	8,19	7,50

<sup>a</sup> Unterschiedliche Mindestlöhne für qualifizierte und nicht-qualifizierte Arbeitnehmer. <sup>b</sup> Je nach Bundesland unterschiedlich. <sup>c</sup> Nach Arbeitnehmerüberlassungsgesetz.

Quelle: WSI-Tarifarchiv, Stand August 2013.

chen (Bäckerhandwerk, Bandweberei, Friseurhandwerk, Hotel- und Gaststätten und Sicherheitsdienstleistungen). Außerdem gelten sie in der Regel nicht für Deutschland insgesamt, sondern nur für einzelne Bundesländer, und damit lediglich für 2,1% der von Tarifverträgen erfassten Beschäftigten.<sup>15</sup>

**Allgemeinverbindlicherklärung nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz**

Der massive Bedeutungsverlust von allgemeinverbindlichen Lohntarifverträgen ist zum Teil dadurch kompensiert worden, dass seit den 2000er Jahre in einer Reihe von Branchen auf Grundlage des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes tarifvertraglich vereinbarte Branchenmindestlöhne allgemeinverbindlich erklärt wurden. Der wesentliche Unterschied in den beiden AVE-Verfahren liegt bei Lohn-tarifverträgen darin, dass auf der Grundlage des Tarifvertragsgesetzes die komplette Lohntabelle eines Tarifvertrages allgemeinverbindlich erklärt wird, während es

auf der Grundlage des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes bislang zumeist nur um die unterste Lohngruppe (bzw. in wenigen Branchen um zwei unterste Gruppe jeweils für qualifizierte und für unqualifizierte Arbeitnehmer) geht. Der aktuelle Entwicklungstrend geht demnach dahin, – wenn überhaupt – nur noch Mindestlöhne allgemeinverbindlich zu erklären.

Mittlerweile existieren in zwölf Branchen auf Grundlage des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes allgemeinverbindlich erklärte Mindestlöhne, die insgesamt zwischen 7,50 Euro und 13,70 Euro variieren (vgl. Tabelle 2). Darüber hinaus existieren derzeit im Bereich des Friseurhandwerks und der Forstlichen Dienstleister zwei weitere Branchen, in denen die Tarifvertragsparteien einen Mindestlohn vereinbart haben und nun die Aufnahme ins Arbeitnehmer-Entsendegesetz beantragen, um diesen allgemeinverbindlich erklären zu lassen. Schließlich existiert auf der gesonderten Grundlage des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes auch ein allgemeinverbindlicher Mindestlohn für die Leiharbeit.

**Vorschläge zur Reform der Allgemeinverbindlicherklärung**

Der anhaltende Rückgang der Tarifbindung in Deutschland, der durch den Bedeutungsverlust der AVE zusätzlich verstärkt wurde, hat in den letzten Jahren eine breite Debatte darüber hervorgebracht, inwieweit durch politische Reformen das deutsche Tarifvertragssystem wieder stabilisiert werden kann. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen anderer europäischer Länder, in denen – wie z.B. in Frankreich<sup>16</sup> – eine umfangreichen Anwendung der AVE entscheidend zur Aufrechterhaltung einer hohen Tarifbindung beiträgt, ist auch in Deutschland die Frage einer stärkeren Nutzung der AVE zur Stabilisierung des Tarifvertragssystem in den Mittelpunkt gerückt.

Mittlerweile existiert eine Reihe von Vorschlägen, die auf eine inhaltliche Erweiterung und prozedurale Vereinfachung der AVE hinauslaufen. So haben Bündnis 90/Die Grünen,<sup>17</sup> Die Linke<sup>18</sup> und die SPD<sup>19</sup> eigene Initiativanträge für eine Reform der AVE vorgelegt, zu denen

16 A. Dufresne, N. Maggi-Germain: Zwischen Staatsinterventionismus und Tarifaufonomie – Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen in Frankreich, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 7, 2012, S. 534-540.

17 Bündnis 90/Die Grünen: Tarifvertragssystem stärken – Allgemeinverbindliche Tarifröhne und branchenspezifische Mindestlöhne erleichtern, Deutscher Bundestag, Drucksache, Nr. 17/4437, 19.1.2011.

18 Die Linke: Tarifsystern stabilisieren, Deutscher Bundestag, Drucksache, Nr. 17/8148, 13.12.2011.

19 SPD: Erosion der Tarifvertragssysteme stoppen – Sicherung der Allgemeinverbindlichkeitsregelung von Tarifverträgen, Deutscher Bundestag, Drucksache, Nr. 17/8459, 21.1.2012.

15 R. Bispinck, a.a.O.



Tabelle 3

## Vorschläge zur Reform der Allgemeinverbindlicherklärung

	Bündnis 90/ Die Grünen	Die Linke	SPD	DGB
<b>Tarifvertragsgesetz (TVG)</b>				
Quorum für eine bestimmte Tarifbindung	Absenkung von 50% auf 40%	-	Streichung des Quorums	Streichung des Quorums
Zusammensetzung des Tarifausschusses	Ergänzung um Vertreter der Branchen	-	Ergänzung um Vertreter der Branchen	Ergänzung um Vertreter der Branchen
Rolle des Tarifausschusses	-	-	Beratende Funktion	Nur mehrheitliche Ablehnung der AVE
Präzisierung des öffentlichen Interesses	Ja	-	-	Ja
<b>Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG)</b>				
Ausdehnung auf alle Branchen	Ja	Ja	Ja	Ja
Ausdehnung für regionale Tarifverträge	Ja	Ja	-	-
AVE für komplette Lohn Tabellen	-	Ja	Ja	-
Sonstiges	Erga-Omnes-Regelung: Automatische AVE bei repräsentativen Tarifverträgen			

Quellen: eigene Zusammenstellung auf der Basis von Bündnis 90/Die Grünen: Tarifvertragssystem stärken – Allgemeinverbindliche Tariflöhne und branchenspezifische Mindestlöhne erleichtern, Deutscher Bundestag, Drucksache, Nr. 17/4437, 19.1.2011; Die Linke: Tarifsysteem stabilisieren, Deutscher Bundestag, Drucksache, Nr. 17/8148, 13.12.2011; SPD: Erosion der Tarifvertragssysteme stoppen – Sicherung der Allgemeinverbindlichkeitsregelung von Tarifverträgen, Deutscher Bundestag, Drucksache, Nr. 17/8459, 21.1.2012; DGB: Gewerkschaftliche Anforderungen an eine Reform der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, Beschluss des DGB Bundesvorstandes vom 15.11.2012, <http://www.dgb.de/themen/++co++4b794d4a-2cb6-11e2-97b3-00188b4dc422>.

auch eine umfassende Expertenanhörung durchgeführt wurde.<sup>20</sup> Während die CDU einem solchen Vorhaben offiziell noch skeptisch gegenübersteht, hat sich zumindest deren Arbeitnehmerflügel ebenfalls für eine AVE-Reform ausgesprochen.<sup>21</sup> Darüber hinaus haben auch die Gewerkschaften die Erleichterung der AVE zu einem zentralen Reformprojekt für eine „Neuordnung der Arbeit“ in Deutschland erklärt und eigene Reformvorschläge erarbeitet.<sup>22</sup> Schließlich fordern auch einige Unternehmens-

verbände, wie z.B. in der Bauindustrie<sup>23</sup> oder im Handwerk<sup>24</sup>, eine Stärkung der AVE und widersprechen damit der prinzipiell ablehnenden Haltung der BDA.

In inhaltlicher Hinsicht setzen die verschiedenen Reformvorschläge an beiden AVE-Verfahren (nach Tarifvertragsgesetz und Arbeitnehmer-Entsendegesetz) an und weisen hierbei teilweise große Übereinstimmungen auf (vgl. Tabelle 3, siehe auch Däubler<sup>25</sup>). Im Hinblick auf das AVE-Verfahren nach dem Tarifvertragsgesetz stellt das derzeit vorgeschriebene 50%-Quorum den wichtigsten Kritikpunkt dar. Nachdem zunächst eine Absenkung des Quorums auf 40% vorgeschlagen wurde,<sup>26</sup> plädieren andere mittlerweile dafür, das Quorum vollständig abzuschaf-

20 Deutscher Bundestag: Materialien zur öffentlichen Anhörung über die Initiativanträge zur Reform der Allgemeinverbindlicherklärung im Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache, Nr. 17(11)766, neu vom 2.2.2012.

21 CDU/CSU Bundestagsfraktion: Stärkung der Tarifpolitik, Vorlage zur Pressekonferenz der Arbeitnehmergruppe der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 13.8.2012, [http://www.cducsu.de/Titel\\_\\_arbeitnehmergruppe/TabID\\_\\_13/SubTabID\\_\\_16/AGID\\_\\_36/arbeitsgruppen.aspx](http://www.cducsu.de/Titel__arbeitnehmergruppe/TabID__13/SubTabID__16/AGID__36/arbeitsgruppen.aspx).

22 DGB: Gewerkschaftliche Anforderungen an eine Reform der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, Beschluss des DGB Bundesvorstandes vom 15.11.2012, <http://www.dgb.de/themen/++co++4b794d4a-2cb6-11e2-97b3-00188b4dc422>; A. Kocsis: Die Allgemeinverbindlicherklärung zur Bekämpfung von Lohndumping, in: Gegenblende, Nr. 20, 2013; H. Nielebock: Allgemeinverbindliche und gesetzliche Mindestentgelte und Mindestarbeitsbedingungen – ausgewählte Aspekte, in: J. M. Schubert (Hrsg.): Anforderungen an ein modernes Kollektives Arbeitsrecht, Baden-Baden 2013, S. 181-195.

23 H. Schröer: Bedeutung der Allgemeinverbindlicherklärung für die Tarifpolitik im Baugewerbe, Präsentation auf der gemeinsamen Tagung von WSI und DGB „Tarifvertrag – allgemein, verbindlich, stark!“ am 25.6.2013 in Berlin, [http://www.boeckler.de/pdf/v\\_2013\\_06\\_25\\_schroerer.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/v_2013_06_25_schroerer.pdf).

24 Zentralverband des deutschen Handwerks: Worauf es jetzt ankommt: Handwerk stärken. Zukunft meistern, Erwartungen des Handwerks zur Bundestagswahl 2013, Berlin 2013.

25 W. Däubler: Reform der Allgemeinverbindlicherklärung – Tarifrecht in Bewegung?, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 7, 2012, S. 508-516.

26 Bündnis 90/Die Grünen, a.a.O.

fen<sup>27</sup> und durch ein neues Kriterium der Repräsentativität eines Tarifvertrages, die sich neben der Tarifbindung auch an der Bedeutung der Tarifvertragsparteien orientiert, zu ersetzen. Unterstützung hat diese Position durch ein umfassendes Rechtsgutachten gewonnen, das die verfassungsmäßige Zulässigkeit einer solchen Regelung bestätigt.<sup>28</sup> Darüber hinaus hat insbesondere der DGB gefordert, das im Tarifvertragsgesetz vorgeschriebene „öffentliche Interesse“ einer AVE zu präzisieren. Ein öffentliches Interesse soll demnach immer dann bestehen, wenn die AVE

- „zur Stabilisierung der Funktion der Tarifautonomie und des Tarifvertragssystems,
- zur Erreichung angemessener Entgelt- und Arbeitsbedingungen,
- für die Sicherung und den Erhalt gemeinsamer Einrichtungen in ihrer sozialpolitischen Funktion,
- als Mittel zur Sicherung sozialer Standards und zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen

geeignet ist“.<sup>29</sup>

Neben der Absenkung oder Abschaffung des Quorums zielen die Reformvorschläge auf eine Neubestimmung der Rolle des Tarifausschusses, um die bisherige Veto-Macht der BDA abzuschaffen. Hierzu wird vorgeschlagen, den Tarifausschuss um Vertreter der Tarifvertragsparteien aus

den jeweils betroffenen Branchen zu ergänzen, oder dem Ausschuss nur noch eine beratende Funktion zuzubilligen. Der DGB möchte zudem, dass eine AVE nur noch per Mehrheit im Tarifausschuss abgelehnt werden kann und nicht wie bisher auch bei Stimmengleichheit.

Im Hinblick auf das AVE-Verfahren nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz wird allgemein gefordert, die bisherige sektorale Beschränkung aufzuheben und das Gesetz prinzipiell für alle Branchen zu öffnen und auch regionale Tarifverträge aufzunehmen. In inhaltlicher Hinsicht soll hingegen klargestellt werden, dass nicht nur Mindestlöhne, sondern auch ganze Lohn Tabellen auf Grundlage des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes für allgemeinverbindlich erklärt werden können. Den weitestgehenden Vorschlag hat schließlich die Partei Die Linke unterbreitet, wonach nach spanischem Vorbild eine allgemeine Erga-Omnies-Regelung eingeführt werden soll. Alle Tarifverträge, die gewisse Repräsentativitätskriterien erfüllen, sollen demnach automatisch für allgemeinverbindlich erklärt werden. Eine solche Regelung ist jedoch nicht nur bei den anderen Parteien, sondern auch bei den Gewerkschaften auf Ablehnung gestoßen, da sie über die Anwendung einer AVE mitbestimmen wollen.

## Fazit

Die aktuellen Diskussionen um eine Reform der AVE in Deutschland machen deutlich, dass sich nunmehr auch die Politik zunehmend darüber Gedanken macht, wie der anhaltende Erosionsprozess des deutschen Tarifvertragssystems gestoppt werden kann. Für das deutsche System, das traditionell stark vom Gedanken der Tarifautonomie geprägt ist, bedeutet dies eine gewisse Verschiebung hin zu einer stärkeren Verantwortung des Staates.

27 SPD, a.a.O.; DGB, a.a.O.

28 S. Greiner, P. Hanau, U. Preis: Die Sicherung der Allgemeinverbindlichkeit bei gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien, Rechtsgutachten für die SOKA Bau, Köln/Bochum 2011.

29 DGB, a.a.O.

## Title: More Stable Collective Agreement Systems Through Stronger General Binding

**Abstract:** The declaration of the general binding of collective agreements plays a minor role in Germany compared to other European countries. In particular, the number of extended wage agreements has declined greatly over the last two decades. Because of the declining bargaining coverage, calls for a stabilisation of the collective bargaining system are increasing. In this context, the greater use of the extension mechanism could play an important role. This article analyses the historical development of the instrument and explains different proposals for reforming the extension mechanism put forward by political parties and trade unions.

**JEL Classification:** J30, J52, K31