

Vogel, Sandra

**Research Report**

## Die Allgemeinverbindlicherklärung im Tarifvertragssystem: Wirkung und Bedeutung der Reform von 2014

IW-Analysen, No. 128

**Provided in Cooperation with:**

German Economic Institute (IW), Cologne

*Suggested Citation:* Vogel, Sandra (2019) : Die Allgemeinverbindlicherklärung im Tarifvertragssystem: Wirkung und Bedeutung der Reform von 2014, IW-Analysen, No. 128, ISBN 978-3-602-45622-2, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/200136>

**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.*



# **IW-Analysen 128**

## **Die Allgemein- verbindlicherklärung im Tarifvertragssystem**

Wirkung und Bedeutung der Reform von 2014

Sandra Vogel



Forschungsberichte aus dem  
Institut der deutschen Wirtschaft

# **IW-Analysen 128**

## **Die Allgemein- verbindlicherklärung im Tarifvertragssystem**

**Wirkung und Bedeutung der Reform von 2014**

Sandra Vogel

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-15006-9 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45622-2 (E-Book|PDF)

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Grafik: Dorothe Harren

© 2019 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

[iwmedien@iwkoeln.de](mailto:iwmedien@iwkoeln.de)

[www.iwmedien.de](http://www.iwmedien.de)

Druck: Elanders GmbH, Waiblingen



# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b>	4
<b>1 Einleitung</b>	5
<b>2 Rechtliche Grundlagen und Einsatz von Erstreckungsmechanismen in Deutschland</b>	8
2.1 Allgemeinverbindlicherklärung nach TVG	11
2.2 Rechtsverordnung nach AEntG	12
2.3 Nutzung von Erstreckungsmechanismen in Deutschland	14
<b>3 Wissenschaftliche Debatte und Erkenntnisse zur Allgemeinverbindlichkeit</b>	18
3.1 Sinkende Tarifbindung und AVE	18
3.2 AVE und Stärkung der Tarifvertragspartner	22
3.3 Ökonomische Befunde zum Einsatz der AVE	34
<b>4 Arbeit der Tarifausschüsse in der Praxis</b>	39
4.1 Bedeutung der AVE in der Praxis	40
4.2 Das AVE-Verfahren und die Arbeit in den Tarifausschüssen	46
4.3 Wirksamkeit von Erstreckungsmechanismen	53
4.3.1 Lohndumping und Wettbewerbsverdrängung	53
4.3.2 AVE und Stärkung der Tarifautonomie und -bindung	56
4.4 Bewertung der 2014er-Reform	62
4.5 Weiterer Reformbedarf	66
<b>5 Abschlussdiskussion</b>	69
<b>Literatur</b>	75
<b>Abstract</b>	79
<b>Autorin</b>	80

## Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund einer sinkenden Tarifbindung traten im Sommer 2014 neue Regeln in Kraft, die die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen erleichtern sollten. Die vorliegende IW-Analyse untersucht, ob die Ziele der 2014er-Reform erreicht wurden und wie ein verstärkter Einsatz der AVE grundsätzlich zu bewerten ist. Neben einer rechtlichen Einordnung sogenannter Erstreckungsmechanismen wurden hierzu soziologische und ökonomische Forschungsarbeiten ausgewertet und um qualitative Ergebnisse aus Experteninterviews ergänzt. Es zeigt sich, dass die 2014er-Reform bisher nicht zu mehr Allgemeinverbindlicherklärungen oder der Einbindung vieler neuer Branchen geführt hat. Ebenso wenig ist die Tarifbindung in Deutschland seitdem gestiegen. Vielmehr legen die Ergebnisse nahe, dass auf einen umfassenden Einsatz der AVE verzichtet und ihr Einsatz jeweils im Einzelfall vor dem Hintergrund der branchenspezifischen Gegebenheiten geprüft werden sollte. So können AVE mit Freerider-Effekten einhergehen und Anreize für Unternehmen beziehungsweise Beschäftigte schwächen, freiwillig Mitglied in einem Arbeitgeberverband oder in einer Gewerkschaft zu werden. Starke Tarifvertragspartner sind jedoch Voraussetzung für das Gelingen der Tarifautonomie. Und so ist es Aufgabe der Tarifvertragsparteien und nicht des Staates, die tarifliche Ordnung von innen heraus zu stärken, indem sie Tarifverträge abschließen, die für möglichst viele Unternehmen und Beschäftigte in den einzelnen Branchen attraktiv sind.

# 1 Einleitung

In Deutschland gibt es etwa 73.000 Tarifverträge. Nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) waren 444 davon im Jahr 2016 durch eine Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) auf alle Unternehmen in ihrem Geltungsbereich ausgedehnt. Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) kritisiert diese Zahl als viel zu niedrig und fordert die Reform des Instruments. In seinem Positionspapier zur Bundestagswahl 2017 appellierte der DGB an die zur Wahl stehenden Parteien, die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen zu erleichtern und das Vetorecht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) im Tarifausschuss des Bundes abzuschaffen (DGB, 2017a, 5). Erklärtes Ziel des DGB ist es, „wirtschaftlichen Fehlentwicklungen entgegenzutreten“ (DGB, 2017a, 5) und der seit Jahrzehnten sinkenden Tarifbindung in Deutschland Einhalt zu gebieten. Bündnis 90/Die Grünen (2017, 192) fordern ebenso in ihrem Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2017, Tarifverträge leichter für allgemeinverbindlich erklären zu können. Die Linke (2017, 15) schlägt neben der Abschaffung des Vetos im Tarifausschuss vor, auch Tarifverträge für allgemeinverbindlich zu erklären, die nur noch ein Drittel der Beschäftigten einer Branche abdecken.

ver.di, 2017 mit knapp zwei Millionen Mitgliedern die zweitgrößte Mitgliedsgewerkschaft des DGB, hatte im März desselben Jahres die Kampagne „Einer für alle!“ ins Leben gerufen. Während Streiks in anderen Branchen vor allem genutzt werden, um beispielsweise höhere Löhne oder kürzere Arbeitszeiten durchzusetzen, forderte ver.di in der Tarifrunde 2017 darüber hinaus die Allgemeinverbindlichkeit ihrer im Handel zu schließenden Tarifverträge (ver.di, 2017). Die Gewerkschaft argumentierte, dass im Einzel- sowie im Groß- und Außenhandel immer weniger Unternehmen tarifgebunden seien und häufig deutlich unter Tarif gezahlt würde. Der Strukturwandel in der Branche und der zunehmende Wettbewerbsdruck würden auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen, die von Armut – auch im Alter – bedroht seien.

Der Handelsverband HDE nimmt hierzu eine gänzlich andere Position ein und erklärt, dass die Tarifbindung in der Branche stabil sei. Statt der Allgemeinverbindlicherklärung von veralteten Tarifverträgen müsse das Tarifwerk im Han-



del modernisiert und den neuen Gegebenheiten in der Branche angepasst werden. Nur so ließen sich wieder mehr Unternehmen für die Tarifbindung gewinnen (HDE, 2017). Eine AVE sollte generell nur in Ausnahmefällen erwogen werden. Ganz ähnlich sieht es die BDA (2017a): Aus der grundgesetzlich geschützten Koalitionsfreiheit lasse sich nicht nur das Recht ableiten, „einer Tarifvertragspartei beizutreten oder [...] Tarifverträge abzuschließen [...]“. Arbeitgeber und Arbeitnehmer könnten sich auch gegen einen Tarifvertrag entscheiden“. Anstatt über die Erstreckung von Tarifnormen auf Außenseiter durch die AVE nachzudenken, sollten die Tarifparteien Tarifverträge abschließen, die eine „originäre Durchsetzungs- und Prägekraft sowie breite Akzeptanz“ besitzen (BDA, 2017a).

Die Debatte um einen verstärkten Einsatz der AVE ist nicht neu. Die letzte Reform des Instruments liegt rund fünf Jahre zurück. Im Sommer 2014 trat das Tarifautonomiestärkungsgesetz in Kraft. Neben der Einführung des allgemeinen Mindestlohns senkte das Gesetz mit der Abschaffung der sogenannten 50-Prozent-Klausel – also dass der einer AVE zugrunde liegende Tarifvertrag mindestens 50 Prozent der Beschäftigten in seinem Geltungsbereich erfassen muss – die Hürden für die Tarifvertragsparteien, einen Tarifvertrag auf Bundes- oder Landesebene für allgemeinverbindlich erklären und auf alle Unternehmen einer Branche anwenden zu können.

Die Bundesregierung begründete die Neufassung der AVE im Tarifvertragsgesetz (TVG) damit, die Tarifautonomie in Deutschland stärken und angemessene Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten sicherstellen zu wollen (Deutscher Bundestag, 2014, 1). In ihrem Gesetzesentwurf erklärte sie zudem: „Die Ordnung des Arbeitslebens durch Tarifverträge ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Die Arbeitswelt hat sich in einer modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft zunehmend fragmentiert. Dies hat den Tarifvertragsparteien die ihnen durch Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes überantwortete Ordnung des Arbeitslebens strukturell erschwert. Das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung ermöglicht eine Abstützung der tariflichen Ordnung. Der Nutzung dieses Instruments steht in Zeiten sinkender Tarifbindung das Erfordernis des starren 50-Prozent-Quorums zunehmend entgegen“ (Deutscher Bundestag, 2014, 1). Schließlich seien die Tarifvertragsparteien nicht mehr in der Lage, Beschäftigte mit einfachen Tätigkeiten vor niedrigen

Löhnen zu schützen. Eine vereinfachte Handhabung der AVE soll helfen, tarifvertraglich vereinbarte Standards auch in tarifungebundenen Unternehmen (sogenannte Außenseiter) einzusetzen.

Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende IW-Analyse, ob die im Jahr 2014 durchgeführte Reform des Tarifrechts sinnvoll war und die gesetzten Ziele erreichen konnte, inwieweit der verstärkte Einsatz der AVE zu einer „Abstützung der tariflichen Ordnung“ (Deutscher Bundestag, 2014, 1) beitragen kann und welche ökonomischen Konsequenzen mit dem Einsatz des Instruments einhergehen. Hierzu werden in einem ersten Schritt die rechtlichen Rahmenbedingungen sogenannter Erstreckungsmechanismen in Deutschland und ihre Entwicklung seit den 1990er Jahren analysiert (Kapitel 2). Dazu zählen in Deutschland die AVE und die im Arbeitnehmerentsendegesetz (AEntG) geschaffene Möglichkeit, einen Tarifvertrag per Rechtsverordnung auf Außenseiter zu erstrecken. In einem zweiten Schritt werden bereits vorliegende wissenschaftliche Arbeiten auf ihre Erkenntnisse zu folgenden Punkten geprüft (Kapitel 3): Welchen Beitrag können Erstreckungsmechanismen zu einer Stabilisierung des deutschen Tarifsystems leisten und wie wirken sie sich auf die Lohnfindung und den Arbeitsmarkt aus? Berücksichtigung finden soziologische, rechtswissenschaftliche und ökonomische Arbeiten. Ergänzend wird ein Blick auf die internationale Praxis geworfen.

Da die jüngsten Reformen in Deutschland erst wenige Jahre zurückliegen, wurden für diesen Beitrag Experten aus Bund und Ländern sowie Vertreter von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden aus vier Tarifausschüssen interviewt. Abseits des zur Verfügung stehenden statistischen Datenmaterials liefern die Interviews erste qualitative Befunde zur Arbeit der Tarifausschüsse und zum Einfluss der 2014er-Reform sowie zu möglicherweise weiterhin bestehendem Reformbedarf (Kapitel 4). Auf Basis der vorgestellten theoretischen Arbeiten und der Interviews wird abschließend eine Bewertung der letzten AVE-Reform vorgenommen (Kapitel 5).

## 2 Rechtliche Grundlagen und Einsatz von Erstreckungsmechanismen in Deutschland

In Deutschland sichert das Grundgesetz (GG) Beschäftigten und Unternehmen in Art. 9 Abs. 3 Koalitionsfreiheit zu. Entsprechend können sich beide Seiten frei in Vereinigungen zusammenschließen, um Löhne und Arbeitsbedingungen miteinander zu vereinbaren – beispielsweise in Tarifvertragsverhandlungen. Während Arbeitnehmer und Unternehmen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände bilden können (positive Koalitionsfreiheit), besteht hierzu gesetzlich kein Zwang (negative Koalitionsfreiheit). Daher sind weder Beschäftigte noch Firmen gesetzlich verpflichtet, ihren jeweiligen Organisationen beizutreten. Das Aushandeln kollektiver Arbeitsbedingungen frei von staatlicher Einflussnahme wird mithin als Tarifautonomie bezeichnet.

Die Praxis, Tarifverträge auf tarifungebundene Unternehmen zu erstrecken, reicht in Deutschland bis in die Weimarer Republik zurück, als 1918 die erste Tarifvertragsordnung und mit ihr die AVE eingeführt wurde (Wonneberger, 1992, 3). In der Weimarer Republik konnte der Reichsarbeitsminister auf Antrag der Tarifvertragsparteien einen Tarifvertrag auch auf Außenseiter im fachlichen und räumlichen Geltungsbereich des Tarifvertrags erstrecken. Voraussetzung hierfür war, dass der Tarifvertrag eine überwiegende Bedeutung in seinem Geltungsbereich erlangt hatte – gemessen an der Zahl der abgedeckten Beschäftigten.

In den 1920er Jahren wurde die AVE vielfach eingesetzt. Wonneberger (1992, 4) nimmt an, dass zeitweise fast die Hälfte aller Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt wurde. Bispinck (2012, 497) geht von einem ähnlichen Umfang aus und gibt an, dass in den zehn Jahren nach Einführung der Tarifvertragsordnung über 25.000 AVE erlassen wurden. Die 1918 ratifizierte Tarifvertragsordnung wurde nach der Machtübernahme durch die NSDAP abgeschafft; ab 1934 konnten keine Tarifverträge mehr geschlossen werden.

Ein neues Tarifvertragsgesetz (TVG) wurde erst nach Beendigung des Zweiten Weltkriegs 1949 in Kraft gesetzt (Wonneberger, 1992, 6 f.). Im Vorfeld wurde

um die Ausgestaltung der AVE gerungen, die schließlich in § 5 TVG Eingang fand. Das damalige Hauptamt für Arbeit, die Militärregierung der zwischen dem Kriegsende und der Gründung der Bundesrepublik geschaffenen amerikanisch-britischen Bizone und die Gewerkschaften legten jeweils eigene Entwürfe für ein neues Tarifvertragswesen vor (Wonneberger, 1992, 7 ff.).

Insbesondere die Rolle der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände, die Kompetenzen der Länder und die materiellen Voraussetzungen einer AVE wurden von den Beteiligten unterschiedlich beurteilt. Das Hauptamt für Arbeit wollte die AVE dahingehend regeln, dass ein für allgemeinverbindlich zu erklärender Tarifvertrag zum einem überwiegende Bedeutung in seinem Geltungsbereich erlangt haben musste. Zum anderem sollte der Arbeitsminister auch ohne Antrag der Tarifvertragsparteien eine AVE erlassen können. Der von den Gewerkschaften vorgelegte Entwurf sah hingegen vor, dass eine AVE nur auf Basis eines Antrags der Tarifvertragsparteien vom Arbeitsminister erlassen werden konnte. Dieser Vorschlag wurde schließlich auch in die verkündete Gesetzesfassung aufgenommen.

Bevor das TVG in Kraft treten konnte, musste die Militärregierung das Gesetz genehmigen. Sie hegte jedoch Bedenken gegenüber der Einführung einer AVE. Das bis 2014 gültige Erfordernis, dass ein Tarifvertrag mindestens 50 Prozent der Beschäftigten in seinem Geltungsbereich abdecken muss, bevor er für allgemeinverbindlich erklärt werden konnte, stammt aus dieser Zeit. Die Militärregierung wollte mit der 50-Prozent-Klausel das demokratische Mehrheitsprinzip stärken sowie den staatlich-behördlichen Einfluss auf die Arbeitsbeziehungen so gering wie möglich halten. 1952 wurde der AVE-Kriterienkatalog erweitert und die „Behebung eines sozialen Notstandes“ (zitiert nach Wonneberger, 1992, 10) in § 5 TVG eingeführt, ohne jedoch später genutzt zu werden (Bispinck/Schulten, 2013, 759).

Ende der 1990er Jahre gab es im Zuge der EU-Erweiterung und der Umsetzung der Europäischen Entsenderichtlinie noch einmal eine verschärfte Debatte um die AVE. Letztlich blieb § 5 TVG unangetastet. Statt einer Reform des TVG wurde 1996 das Arbeitnehmerentsendegesetz (AEntG) neu geschaffen, das mittels Rechtsverordnung ebenfalls tarifvertraglich vereinbarte Standards auf Außen-seiter in einer Branche erstrecken kann.

In einem System der Koalitionsfreiheit mutet die zwingende Erstreckung von Tarifverträgen zunächst einmal als Fremdkörper an. Die AVE löste dabei bereits in den 1920er Jahren Diskussionen aus. In der Rechtswissenschaft war unter anderem strittig, inwieweit sie in die freie Gestaltung der Arbeitsbeziehungen eingriff und das Prinzip der Tarifautonomie verletzte. Konkret wurde die Frage aufgeworfen, ob eine AVE als beendet galt, wenn der zugrunde liegende Tarifvertrag abgelaufen war (Wonneberger, 1992, 5). Vertreter der Vertragstheorie bejahten diese Frage und betonten die Autonomie der Tarifvertragsparteien und des Tarifvertrags. Vertreter der Gesetzestheorie sahen in der AVE einen staatlichen Akt, der allein vom Staat wieder aufgehoben werden konnte. Einem für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag kam in dieser Auslegung eine gesetzesähnliche Wirkung zu, die über die Laufzeit des eigentlichen Vertrags hinaus wirkte und nach seinem Auslaufen bestehen blieb (Sittard, 2010, 12 f.).

Der hier skizzierte Grundlagenstreit beschäftigte nach 1949 auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG), das Bundesarbeitsgericht (BAG) und andere Rechtsinstanzen. Das BVerfG bestätigte 1977 schließlich die Verfassungsmäßigkeit der AVE und beurteilte sie als „Rechtsetzungsakt eigener Art zwischen autonomer Regelung und staatlicher Rechtsetzung, der seine Grundlage in Art. 9 Abs. 3 GG finden soll“ (BVerfG, 1977, 322). Von besonderer Bedeutung für die heutige Diskussion ist der Beschluss des Zweiten Senats des BVerfG, dass die „Effektivität der tarifvertraglichen Normsetzung durch die AVE gegen Folgen wirtschaftlicher Fehlentwicklung“ (BVerfG, 1977, 342) gesichert werden müsse. In dieser Auslegung schützt die AVE nunmehr nicht nur die Beschäftigten und Unternehmen vor einem ruinösen Lohnkostenwettbewerb, sondern soll zugleich das gesamte Tarifvertragssystem absichern – ein Gedanke, der auch heute noch von Gewerkschaften und gewerkschaftsnahen Institutionen vorgetragen wird und mit der letztlich auch die Bundesregierung die 2014er-Reform begründet hat.

Das BVerfG (1977) legte außerdem dar, dass sich aus der negativen Koalitionsfreiheit keine Tarifvertragsfreiheit ableiten lasse. Ein unmittelbarer Zwang zum Eintritt in Arbeitgeberverbände bestehe nicht, aber das „Grundrecht der negativen Koalitionsfreiheit schütze nicht davor, dass der Gesetzgeber die Ergebnisse von Koalitionsverhandlungen als Anknüpfungspunkt gesetzlicher Regelungen heranziehe“ (Sittard, 2010, 43). Aktuell gibt es zwei Wege in Deutschland,

um tarifvertragliche Normen zwingend auf nicht tarifgebundene Unternehmen zu erstrecken: per Allgemeinverbindlicherklärung nach TVG (Kapitel 2.1) oder per Rechtsverordnung nach AEntG (Kapitel 2.2).

## 2.1 Allgemeinverbindlicherklärung nach TVG

Grundlage einer jeden AVE bildet ein von einem Arbeitgeberverband und einer Gewerkschaft abgeschlossener Tarifvertrag, dessen fachlicher und räumlicher Geltungsbereich auf Antrag der Tarifvertragsparteien auf alle Unternehmen in einer Branche ausgedehnt werden kann. Eine Erstreckung von Tarifverträgen nach § 5 TVG ist auf Bundes- sowie auf Landesebene möglich. Seit 2014 müssen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände dafür gemeinsam eine AVE beim Arbeitsminister beantragen. Zuvor konnte auch nur eine der beiden Parteien einen AVE-Antrag stellen.

In ihrem Antrag müssen die beiden Parteien nachweisen, dass der Tarifvertrag entweder „in seinem Geltungsbereich für die Gestaltung der Arbeitsbedingungen überwiegende Bedeutung erlangt hat“ oder eine AVE die „Wirksamkeit der tarifvertraglichen Normsetzung gegen die Folgen wirtschaftlicher Fehlentwicklung“ (§ 5 Abs. 1 TVG) sicherstellt. Vor 2014 sahen die Regelungen vor, dass der einer AVE zugrunde liegende Tarifvertrag mindestens 50 Prozent der Beschäftigten in seinem Geltungsbereich erfasste (50-Prozent-Klausel).

Das TVG schreibt überdies vor, dass der Tarifausschuss über den eingereichten Antrag berät, nachdem ein AVE-Antrag gestellt worden ist. Der Ausschuss besteht aus insgesamt sechs Mitgliedern, die paritätisch von Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbandsvertretern besetzt werden. Innerhalb des AVE-Verfahrens wird nicht nur der eingereichte AVE-Antrag geprüft, sondern es muss zudem allen interessierten Parteien (wie anderen Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden oder Unternehmen sowie den obersten Arbeitsbehörden der Länder) die Möglichkeit zur schriftlichen und mündlichen Stellungnahme gegeben werden. Erst nachdem die Mehrheit der Mitglieder im Tarifausschuss dem Antrag zugestimmt haben, kann der Arbeitsminister der Empfehlung des Tarifausschusses folgen und den Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklären. Das TVG sieht schließlich vor, dass eine AVE mit Auslaufen des Tarifvertrags erlischt und es nicht zu einer automatischen Verlängerung kommt. Der zu-

ständige Bundes- oder Landesarbeitsminister kann jedoch im Einvernehmen mit dem Tarifausschuss eine AVE aufheben, wenn dies im „öffentlichen Interesse geboten scheint“ (§ 5 Abs. 7 TVG).

Die 2014er-Reform hat schließlich die Bedeutung der tarifvertraglich geregelten Sozialkassen hervorgehoben, indem sie ihnen einen eigenen Absatz im TVG widmete. Zu ihnen zählen beispielsweise gemeinsame Urlaubs- oder Rentenkassen für die betriebliche Altersversorgung, Einrichtungen zur Finanzierung der überbetrieblichen Ausbildung sowie Kassen zur betrieblichen oder überbetrieblichen Vermögensbildung von Beschäftigten und zum Lohnausgleich (bei Arbeitszeitausfall, -verkürzung oder -verlängerung). Allgemeinverbindliche Sozialkassentarifverträge verdrängen nach derzeit gültiger Rechtslage andere Tarifverträge in einem Betrieb.

## 2.2 Rechtsverordnung nach AEntG

Das Arbeitnehmerentsendegesetz wurde 1996 im Zuge der Umsetzung der europäischen Entsenderichtlinie für die Baubranche in Deutschland geschaffen. Sein Ziel war es, Mindestarbeitsbedingungen sowie Mindestlöhne in Wirtschaftszweigen mit aus dem Ausland entsandten Arbeitnehmern sicherzustellen. Nach mehreren Reformen soll das Gesetz ebenso zur „Gewährleistung fairer und funktionierender Wettbewerbsbedingungen“ beitragen, „sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erhalten und die Ordnungs- und Befriedungsfunktion der Tarifautonomie“ (§ 1 AEntG, Fassung 2009) wahren.

Ein wichtiger Unterschied zum TVG besteht darin, dass im AEntG die branchenweite Durchsetzung von Mindeststandards (Mindestvergütung, Urlaubstage und Urlaubsgeld, Arbeits- und Ruhezeiten sowie Regelungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes) im Vordergrund steht. Tarifverträge, die nach TVG für allgemeinverbindlich erklärt werden, können hingegen alle denkbaren tarifvertraglichen Regelungen einzeln oder in Gänze berühren. Auf Grundlage des AEntG können außerdem nur bundesweit gültige Tarifverträge per Rechtsverordnung auf eine ganze Branche erstreckt werden. Stand 1996 das Bauhauptgewerbe im Vordergrund, wurde der Branchenkatalog bis 2009 auf insgesamt neun Wirtschaftsbereiche ausgeweitet (zum Beispiel: Gebäudereinigerhandwerk, Maler- und Lackiererhandwerk, Abfallwirtschaft). Seit 2014 können alle

Branchen vom AEntG Gebrauch machen, wenn es im öffentlichen Interesse liegt. Das ist konkret dann der Fall, wenn die Ziele des Gesetzgebers durch eine Rechtsverordnung erreicht werden können.

Aktuell sieht das AEntG vor, dass die Tarifvertragsparteien einen gemeinsamen Antrag stellen müssen. Beim erstmaligen Antrag wird der Bundestarifausschuss befasst und die Antragsteller müssen begründen, dass eine Erstreckung im öffentlichen Interesse liegt und hierdurch die Ziele des Gesetzes erreicht werden. Kommt es zu Überschneidungen mit anderen Tarifverträgen, deren Wirkung durch eine Erstreckung verdrängt wird, müssen die Tarifvertragsparteien belegen, dass der von ihnen geschlossene Tarifvertrag repräsentativ ist. Hierzu wird zum einen der Anteil der Beschäftigten bei tarifgebundenen Arbeitgebern im Vergleich zu allen Beschäftigten in der Branche herangezogen. Zum anderem fließt die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder im Geltungsbereich des Tarifvertrags in die Bewertung ein. Eine Quote – beispielsweise, dass 50 Prozent der Beschäftigten im betreffenden Sektor unter den Geltungsbereich des Tarifvertrags fallen müssen – ist gesetzlich nicht vorgeschrieben. Entsprechend können auch Tarifverträge mit deutlich niedriger Tarifbindung erstreckt werden.

Auch wenn der Tarifausschuss bei erstmaliger Befassung vom Bundesarbeitsminister einbezogen werden muss, bedarf es seit 2009 nicht mehr zwingend einer mehrheitlichen Zustimmung der Ausschussmitglieder, damit eine Rechtsverordnung erlassen werden kann. Fehlt eine solche Mehrheit, kann das BMAS auch im eigenen Ermessen den Tarifvertrag erstrecken. Zuvor muss allen betroffenen Unternehmen und Beschäftigten die Möglichkeit gegeben werden, innerhalb von drei Wochen dazu schriftlich Stellung zu nehmen.

Unabhängig davon, ob ein Tarifvertrag nach AEntG oder nach TVG für allgemeinverbindlich erklärt wird, sind die erstreckten Normen im Anschluss von tarifgebundenen ebenso wie von nicht tarifgebundenen Unternehmen bis zum Auslaufen des Tarifvertrags anzuwenden. Unternehmen, die sich nicht an die tarifvertraglichen Standards einer Rechtsverordnung halten, können von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden (BDA, 2017c; § 128 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung, GWB). Im Falle einer Erstreckung nach AEntG haften Generalunternehmer für die Umsetzung der vereinbarten Standards im eigenen Betrieb sowie in den Betrieben ihrer Subunter-



nehmer. Die dem Zoll unterstehende Finanzkontrolle Schwarzarbeit ist mit der Kontrolle der Einhaltung des AEntG beauftragt und kann Geldbußen von bis zu 500.000 Euro in Abhängigkeit von der Schwere des Verstoßes verhängen (§ 23 AEntG). Das TVG sieht hingegen keine Generalhaftung vor. Verstöße gegen eine AVE nach TVG können einzig bei der Prüfung der Sozialabgaben durch die Deutsche Rentenversicherung zutage treten oder sie müssen direkt von betroffenen Arbeitnehmern angezeigt werden. Ein Kontrollmechanismus wie im Falle des AEntG ist im TVG nicht vorgesehen.

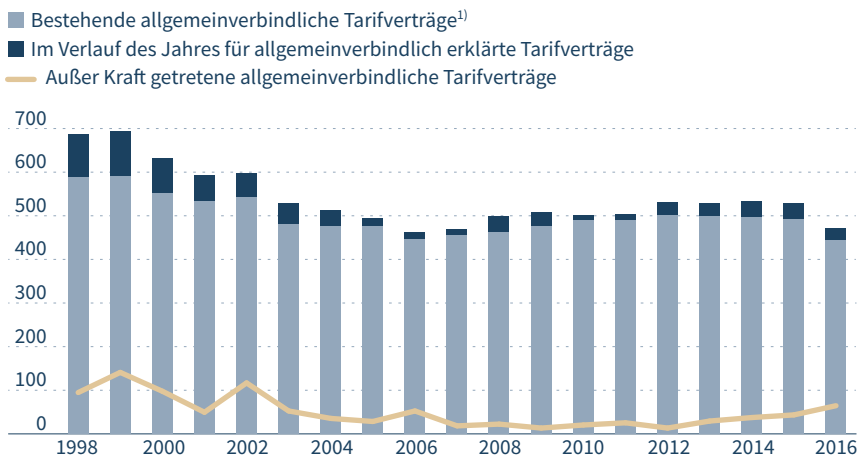
### 2.3 Nutzung von Erstreckungsmechanismen in Deutschland

Das Tarifregister des BMAS gibt Auskunft über die in Deutschland für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge. Anhand der Angaben im Tarifregister lassen sich die Entwicklung der AVE nach TVG und von Rechtsverordnungen nach AEntG zahlenmäßig nachvollziehen sowie die betroffenen Branchen und relevanten Inhalte identifizieren. Waren zum Jahresbeginn 1998 noch 588 Tarifverträge im Tarifregister des BMAS als allgemeinverbindlich registriert, galt dies 2016 nur noch für 444 (Abbildung 1).

#### Allgemeinverbindliche Tarifverträge in Deutschland

Abbildung 1

Bestehende, neue und außer Kraft getretene allgemeinverbindliche Tarifverträge nach TVG



1) Jeweils zum Jahresanfang.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/8XdC3Fetb9amkKs>

Quelle: BMAS, 2017 (Stand: 1. Juli 2017)

Gemessen an den etwa 73.000 im Jahr 2016 gültigen Tarifverträgen beträgt der Anteil von AVE an allen Tarifverträgen 0,6 Prozent. Werden lediglich die Ursprungstarifverträge berücksichtigt, fällt der AVE-Anteil an allen Tarifverträgen von 5,4 Prozent (1991) auf 1,5 Prozent (2006). 2016 lag der Anteil bei 1,6 Prozent (Schulten, 2018, 76). Auch bei leichtem Zuwachs zwischen 2012 und 2014 wird die Zahl der AVE von Ende der 1990er Jahre nicht mehr erreicht. Wie in Abbildung 1 ebenfalls dargestellt, steigt die Zahl der außer Kraft getretenen Verträge seit 2012 kontinuierlich und es sind nicht im gleichen Umfang neue AVE hinzugetreten.

Tabelle 1 zeigt außerdem, dass die Tarifvertragsparteien seit dem Jahr 2000 weniger Anträge in den Tarifausschüssen von Bund und Ländern gestellt haben und dass dieser Trend bisher nicht durch die Reform im Rahmen des Tarifautonomiestärkungsgesetzes umgekehrt wurde. In der Regel handelt es sich um Anschlussanträge für ausgelaufene allgemeinverbindliche Tarifverträge.

### Anträge auf Allgemeinverbindlichkeit

Tabelle 1

	Anträge insgesamt	Davon:		Davon nach Status: <sup>1)</sup>		
		Bund	Länder	Angenommen	Abgelehnt	Zurückgenommen
2000	136	26	110	104	22	10
2001	77	21	56	62	10	5
2002	81	20	61	61	6	14
2003	98	16	82	70	11	17
2004	47	22	25	41	1	5
2005	40	10	30	32	1	7
2006	44	11	33	32	8	4
2007	53	19	34	36	7	10
2008	41	15	26	31	7	3
2009	43	15	28	33	3	7
2010	23	5	18	16	4	3
2011	19	9	10	14	3	2
2012	35	18	17	32	2	1
2013	33	11	22	26	6	1
2014	42	17	25	37	3	1
2015	23	10	13	19	3	1
2016	35	10	25	31	2	0
2017	27	1	26	14	1	0

1) In den Jahren 2014, 2016 und 2017 waren noch einige der gestellten Anträge offen. Daher addieren sich in diesen Jahren die Werte nicht zur jeweiligen Spaltensumme.

Quelle: BDA, 2017a (Stand: 24. August 2017)

Der Rückgang der gültigen AVE setzte bereits weit vor der 2014er-Reform ein und das statistische Material lässt keinen eindeutigen Trend in der Entwicklung der Ablehnungsquote über die Jahrzehnte erkennen: Wurden 2004 nur 2 Prozent aller Anträge abgelehnt, waren es 2006 oder 2013 hingegen 18 Prozent. Vergleichsweise hohe Ablehnungsquoten von 16 und 17 Prozent finden sich genauso im Jahr 2000 wie auch in den Jahren 2008 oder 2010. Ebenso schwankt die Rücknahmequote zwischen einem Minimum von 3 Prozent (2012) bis zu 19 Prozent (2007). Entsprechend wurde in den in Kapitel 4 ausgewerteten Interviews der Frage nachgegangen, warum die Zahl der AVE-Anträge über die Jahre zurückgegangen ist und warum es zur Rücknahme von Anträgen kommt. Denkbar ist, dass Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften nicht zu jedem Zeitpunkt eine AVE befürworteten und andere Wege der Ausweitung der Tarifbindung bevorzugten oder sie die Chancen auf Erfolg einer Antragstellung zu einem gegebenen Zeitpunkt als zu schlecht einschätzten (beispielsweise je nach politischer Konstellation im eigenen Bundesland und Besetzung der Ministerien durch die Parteien).

Neben den AVE-Anträgen gingen von 2000 bis 2017 beim BMAS 65 Anträge ein, eine Rechtsverordnung nach AEntG zu erlassen (Deutscher Bundestag, 2017, 12; die Zahlen liegen nur kumuliert für den gesamten Zeitraum und nicht gesplittet nach den einzelnen Jahren vor). Davon wurden 60 erlassen. Ein Antrag wurde abgelehnt, zwei zurückgenommen und die Entscheidung über zwei Anträge stand im August 2017 noch aus. Zum 1. Januar 1997 trat erstmalig der per AEntG erstreckte Tarifvertrag im Bauhauptgewerbe für alle Unternehmen in der Branche verpflichtend in Kraft. 2001 und 2003 folgten das Dachdecker- sowie Maler- und Lackiererhandwerk. Ab 2009 traten weitere Branchen hinzu, sodass im November 2017 in elf Branchen Rechtsverordnungen galten (BDA, 2017c). Die Abschaffung des Mehrheitsentscheids im Tarifausschuss 2009 sowie die stufenweise Ausdehnung der Branchen gibt Grund zu der Annahme, dass einige Branchen statt des AVE-Verfahrens im TVG die neuen Regelungen im AEntG für sich genutzt haben.

Über die Jahrzehnte lässt sich außerdem eine Verschiebung bei den inhaltlichen Schwerpunkten allgemeinverbindlicher Regelungen feststellen. Schulden (2018, 77 ff.) zeigt, dass in den 1950er Jahren noch zwischen 55 und 60 Prozent aller für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge Lohntarifverträge bilde-

ten. Im Juli 2017 machten sie nur noch etwa ein Fünftel aus. Allgemeinverbindliche Mindestvergütungen existieren aktuell im Gaststätten- und Hotelgewerbe sowie im Sicherheitsgewerbe. Rechtlich besteht dabei die Möglichkeit, eine ganze Entgelttabelle oder auch nur einzelne Bestandteile für allgemeinverbindlich zu erklären.

Betrachtet man die Tarifverträge, die nach der 2014er-Reform für allgemeinverbindlich erklärt wurden, lässt sich ein klarer Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland feststellen (Deutscher Bundestag, 2017, 14 ff.): In Berlin, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Sachsen wurde immer die gesamte Entgelttabelle des eingereichten Tarifvertrags erstreckt. Einzig in Mecklenburg-Vorpommern wurde nur eine einzelne Entgeltgruppe aus dem Entgelttarifvertrag für Sicherheitsdienstleistungen im März 2017 erstreckt. In den westdeutschen Bundesländern sieht das Bild gemischerter aus. In Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen (NRW), Saarland sowie Bayern wurden in den meisten Fällen nur einzelne Entgeltgruppen für allgemeinverbindlich erklärt. In Bremen, Hamburg und Niedersachsen wurden dagegen komplette Entgelttabellen eines vorliegenden Tarifvertrags seit 2014 erstreckt. Ein Brancheneffekt lässt sich nicht feststellen. Beispielsweise wurden für die Sicherheitsdienstleistungen im Saarland und in Rheinland-Pfalz nur einzelne Entgeltgruppen auf die ganze Branche ausgeweitet. In Bremen und Hamburg wurde in derselben Branche hingegen die gesamte Entgelttabelle für allgemeinverbindlich erklärt.

Ob die Entscheidung, nur einzelne Entgeltgruppen oder die komplette Entgelttabelle für allgemeinverbindlich zu erklären, auf den Antrag der Tarifvertragsparteien zurückgeht oder vom Tarifausschuss gefällt wurde, lässt sich anhand der Daten nicht nachvollziehen. Entsprechend galt es in den Tiefeninterviews zu klären, ob es regional unterschiedliche Einschätzungen zur Erstreckung von Mindestlöhnen auf eine ganze Branche gibt und wo gegebenenfalls die Ursachen hierfür liegen (vgl. dazu Kapitel 4). Der Großteil der allgemeinverbindlichen Tarifverträge beschäftigt sich heutzutage jedoch nicht mehr mit Entgeltfragen. Im Dachdecker- und im Schornsteinfegerhandwerk wurden beispielsweise Tarifverträge zur Ausbildung für allgemeinverbindlich erklärt. Im Bauhauptgewerbe wird die AVE genutzt, um das Sozialkassenverfahren für die gesamte Branche abzusichern. Des Weiteren finden sich allgemeinverbindliche Tarifverträge zu den Themenbereichen Altersvorsorge, Urlaubstage und -ver-

gütungen, Entgeltstrukturen, Weiterbildung, Boni, Kündigungsschutz oder Arbeitszeiten.

Abschließend ist festzuhalten, dass Erstreckungsmechanismen eine Zwitterposition zwischen staatlicher Vorgabe und autonomer Gestaltung der Tarifbeziehungen durch die Tarifparteien einnehmen. Im Gegensatz zum Mindestlohn, den Arbeitsschutzgesetzen oder den gesetzlichen Sozialversicherungen liegt einer Erstreckung immer ein von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften abgeschlossener Tarifvertrag zugrunde. Wird ein auslaufender durch einen neu abgeschlossenen Tarifvertrag ersetzt, muss dessen Erstreckung auf alle Unternehmen in einer Branche neu beantragt werden. Eine automatische Verlängerung ist nicht vorgesehen. Die Gesetzesänderungen in den 2000er Jahren (die Abschaffung der 50-Prozent-Klausel im TVG, die Möglichkeit, eine Rechtsverordnung ohne mehrheitliche Zustimmung im Bundestarifausschuss zu erlassen, und die Ausweitung der Branchen im AEntG) bezwecken eine erleichterte Anwendung sowie eine verstärkte Nutzung der Erstreckungsinstrumente. In der wissenschaftlichen Debatte ist jedoch strittig, ob solche Mechanismen überhaupt zu einer Stabilisierung des Tarifsystems beitragen können und welche Auswirkungen sie auf den Arbeitsmarkt haben.

## **3 Wissenschaftliche Debatte und Erkenntnisse zur Allgemeinverbindlichkeit**

### **3.1 Sinkende Tarifbindung und AVE**

Noch immer wird um die Natur, Funktion und Rolle der AVE im deutschen Tarifvertragssystem gestritten. In der Regel basieren AVE auf Tarifverträgen, die den Beschäftigten tarifgebundener Unternehmen kollektive Mindeststandards bei Entgelten und Arbeitsbedingungen zusichern (Kartellfunktion) (Schulzen, 2012, 486). Durch den Abschluss von Tarifverträgen können Beschäftigte am wirtschaftlichen Fortschritt eines Landes teilhaben (Verteilungs- und Partizipationsfunktion). Unternehmen profitieren während der Laufzeit von Tarifverträgen von der Friedenspflicht und dem Schutz vor Arbeitskämpfen (Ordnungs- und Befriedungsfunktion). Der Staat wird schließlich entlastet, da die

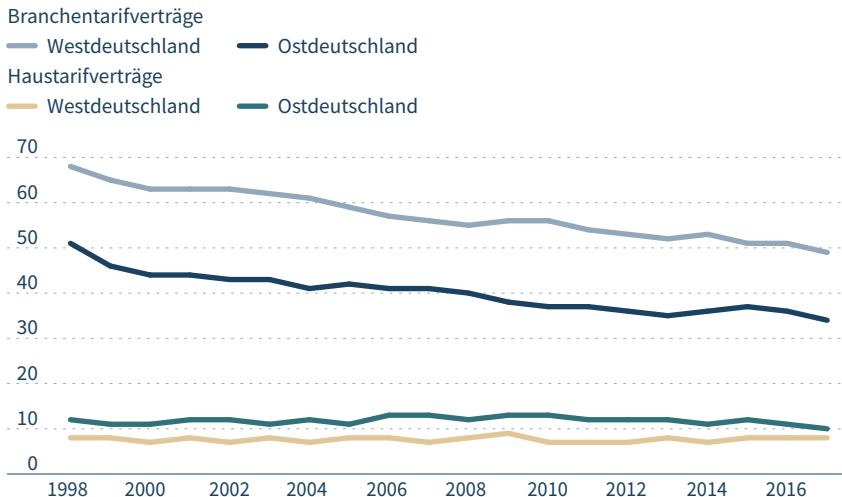
Tarifvertragsparteien die konfliktreichen Arbeitsbeziehungen selbst regulieren (Entlastungsfunktion). Während dazu Tarifverträge auf freiwilliger Basis eingegangen werden, zwingt eine AVE tarifungebundene Unternehmen nachträglich, tariflich vereinbarte Standards anzuwenden. Der Lohn- und Arbeitskostenwettbewerb wird somit nicht mehr nur zwischen den tarifgebundenen Unternehmen einer Branche begrenzt, sondern ebenso unter den tarifungebundenen.

In den letzten Jahren wurde die AVE verstärkt vor dem Hintergrund einer sinkenden Tarifbindung diskutiert. Tatsächlich lässt sich für Deutschland seit Jahrzehnten eine abnehmende Tarifbindung beobachten. Abbildung 2 zeigt, dass der Anteil der Beschäftigten, die in tarifgebundenen Betrieben arbeiten, seit 1998 fällt. 1998 waren noch 68 Prozent aller Arbeitnehmer in einem Betrieb mit einem Branchentarifvertrag in Westdeutschland beschäftigt. 2017 belief sich ihr Anteil nur noch auf 49 Prozent. In Ostdeutschland zeichnet sich ein ähnlicher Abwärtstrend ab, allerdings von einem niedrigeren Niveau ausgehend (1998: 51 Prozent; 2017: 34 Prozent). Der Anteil der Arbeitnehmer, die in einem

## Tarifbindung der Beschäftigten in Deutschland

Abbildung 2

in Prozent aller abhängig Beschäftigten in Betrieben mit mindestens einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten



Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/rk4Tj5aFbAWJ25B>

Quellen: Ellguth/Kohaut, 2018; WSI-Tarifdatenarchiv

Betrieb mit einem Haustarifvertrag arbeiten, schwankt geringfügig seit dem Ende der 1990er Jahre zwischen 10 und 13 Prozent in Westdeutschland sowie 7 und 9 Prozent in Ostdeutschland.

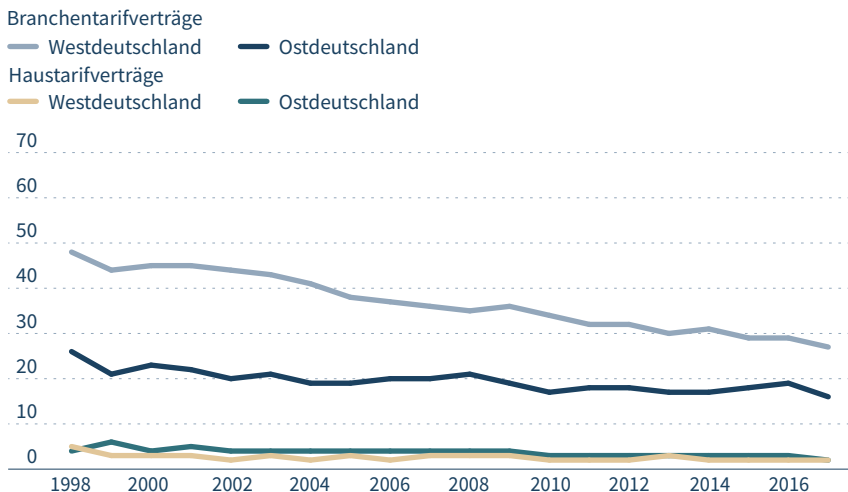
Auswertungen des IAB-Betriebspanels belegen, dass große Betriebe häufiger tarifgebunden sind und somit automatisch mehr Beschäftigte abgedeckt werden. Entsprechend ist der Anteil der Betriebe, die sich in einer Tarifbindung befinden, im Vergleich zum Tarifbindungsgrad der Beschäftigten deutlich geringer (Abbildung 3). Dennoch zeichnet sich auch bei der Tarifbindung der Betriebe seit Ende 1990er Jahre ein steter Abwärtstrend ab: Waren in Westdeutschland 1998 noch 48 Prozent der Betriebe an einen Branchentarifvertrag gebunden, galt dies 2017 nur noch für 27 Prozent. In Ostdeutschland sank der Anteil der Betriebe mit Branchentarifvertrag von 26 Prozent (1998) auf 16 Prozent (2017).

Politisch stellt sich die Frage, wie stark Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbände organisiert sein müssen, um nicht nur effektiv die Arbeits- und Lohn-

### Tarifbindung der Betriebe in Deutschland

Abbildung 3

in Prozent aller Betriebe mit mindestens einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten



Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/F8FszpsNekGqeL4>

Quellen: Ellguth/Kohaut, 2018; WSI-Tarifdatenarchiv

bedingungen gestalten, sondern um auch als legitimierte Vertreter ihrer Branche gelten zu können. Wie schon die in der Einleitung (Kapitel 1) zitierte Begründung zur Gesetzesänderung zeigt, wird der Rückgang in der Tarifbindung unter anderem für die niedrigen Entgelte im Bereich der einfachen Tätigkeiten verantwortlich gemacht. Bispinck/Schulten (2013, 761) kommen zu dem Schluss, dass „bei Teilen der deutschen Arbeitgeber die Unterstützung und Akzeptanz von Tarifverträgen deutlich zurückgegangen sind“. Insbesondere die Einführung der sogenannten OT-Mitgliedschaften in den Arbeitgeberverbänden führte häufig zu Kritik und wurde für die sinkende Tarifbindung verantwortlich gemacht (Däubler, 2012, 509). OT-Mitgliedschaft bedeutet, dass ein Unternehmen einem Arbeitgeberverband beiträgt, ohne dass dadurch eine Flächentarifbindung vermittelt wird (OT = ohne Tarifbindung). Trotzdem haben einige dieser Unternehmen einen Haustarifvertrag abgeschlossen.

Unklar ist jedoch, bis zu welchem Grad die Tarifbindung sinken kann, bevor der Gesetzgeber in die Tarifautonomie eingreift und selbst Gesetze erlässt (wie im Falle des Mindestlohngesetzes). Ebenso fehlt ein theoretisches Modell, aus dem sich ein geeigneter Tarifbindungsgrad im Zieldreieck von hoher Beschäftigung, hoher Wettbewerbsfähigkeit/Innovationskraft der Unternehmen und sozialen Mindeststandards zum Schutz der Beschäftigten ableiten lässt. Dennoch führen Bispinck/Schulten (2013, 759 ff.) die AVE in diesem Zusammenhang als Instrument an, mit dem sich mittelbar die Reichweite von Branchentarifverträgen erhöhen und die Tarifbindung stärken lasse. Beschäftigte, die in Branchen mit einem niedrigen Tarifbindungsgrad arbeiten, könnten über eine AVE (wieder) von tariflich vereinbarten Entgelten und anderen Leistungen profitieren.

Dass ein solches Vorgehen auch in die unternehmerische Freiheit eingreift und negative Beschäftigungseffekte in der Folge auftreten können, thematisieren die Autoren nicht. Dabei gibt es auch auf Gewerkschaftsseite organisationslogische Anreize, ohne AVE auszukommen. Däubler (2012, 509) bringt das Kalkül der Gewerkschaften folgendermaßen auf den Punkt: „Auf der anderen Seite war die AVE in der Vergangenheit insbesondere für relativ starke Gewerkschaften ein Instrument, auf das man gerne verzichtete: Die tariflichen Erfolge sollten ausschließlich den eigenen Mitgliedern zugutekommen, die sie durch ihre Beiträge ja erst ermöglicht hatten.“



Erst Mitte der 2000er Jahre setzte auf Gewerkschaftsseite ein Umdenken ein (Bispinck, 2012, 504 f.). Im Zuge der Positionierung der DGB-Gewerkschaften zum Thema Mindestlohn wandten sich vor allem Gewerkschaften wie die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) oder ver.di, die auch Branchen mit niedrigem Entgeltniveau vertreten, von einer vollständig tarifautonomen Lohnfindung ab. 2006 wurde auf dem DGB-Kongress die Grundsatzposition beschlossen, dass nicht „immer und unter allen Umständen [...] Tarifverträge das einzig mögliche und akzeptable Mittel zur Festlegung von Mindesteinkommensbedingungen“ darstellten und dass „[g]esetzliche Regelungen der Lohnfestsetzung [...] nicht automatisch einen Eingriff in die Tarifautonomie“ (Bispinck, 2012, 504 f.) bedeuteten. Vor diesem Hintergrund wird seitdem ein vermehrter Einsatz der AVE befürwortet. Dass insbesondere die sogenannten Hartz-Gesetze den Zugang zu Arbeit (zum Beispiel im Niedriglohnsektor) verbesserten, um die zu Beginn der 2000er Jahre strukturell hohe Arbeitslosigkeit zu bekämpfen (Goecke et al., 2013, 4 f.), und es einen Zusammenhang zwischen Entgelthöhe und einer sich verfestigenden Arbeitslosigkeit geben mag, findet in dieser Argumentation kaum Eingang.

### **3.2 AVE und Stärkung der Tarifvertragspartner**

Während der Abschluss von Tarifverträgen zum Kerngeschäft von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden gehört, sind deren Aufgaben und Funktionen wesentlich breiter gefasst. Beide Organisationstypen sind in erster Linie Mitgliederverbände, die die Interessen ihrer Mitglieder vertikal und horizontal bündeln. Nur so lassen sich die Interessen der eingetretenen Beschäftigten und Unternehmen effektiv in Tarifverhandlungen, in den Gremien der Sozialversicherungen oder zu zentralen Standpunkten in Gesetzgebungsfragen einbringen. Verbände und Gewerkschaften erbringen zudem wichtige Dienstleistungen für ihre Mitglieder außerhalb von Tarifverhandlungen wie Arbeits- und Rechtsberatungen oder Jugendarbeit.

Wie sich eine AVE auf das Organisationsverhalten von Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbandsmitgliedern auswirkt, ist daher nicht nur mit Blick auf die Reichweite ihrer Tarifverträge von Bedeutung. Häufig wird in diesem Kontext auf die positiven Erfahrungen in Europa verwiesen (Wonneberger, 1992, 12 ff.; Schulten, 2012, 488 ff.). Schulten (2012, 485) hebt konkret hervor: „In den

letzten zwei Jahrzehnten haben sich [...] zahlreiche ökonomische, soziale und politische Veränderungen vollzogen, die auch in Teilen Europas die Dominanz des Tarifvertrages in Frage stellen. Allen voran ist hierbei der deutliche Verlust gewerkschaftlicher Organisationsmacht zu nennen, der in fast allen europäischen Staaten in einem signifikanten Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrads zum Ausdruck kommt. Umso erstaunlicher ist es, dass trotz einer erheblichen Machtverschiebung in den Beziehungen von Arbeit und Kapital [...] der Einfluss des Tarifvertrages gemessen an der Tarifbindung in vielen europäischen Ländern außerordentlich stabil geblieben ist.“ Neben der reinen gewerkschaftlichen oder arbeitgeberverbandlichen Organisationsmacht gebe es weitere Faktoren wie den Einsatz von AVE, die ein Tarifvertragssystem stabilisierten. Deutschland mache im internationalen Vergleich aber nur wenig Gebrauch von der AVE (Schulten, 2012, 489). Bereits Traxler et al. (2001, 203 ff.) trugen eine ähnliche Argumentation in ihrer Untersuchung einzelner Systeme der kollektiven Arbeitsbeziehungen in Europa vor und verbanden gedanklich eine hohe (mittelbare) Tarifbindung mit einem stabilen Tarifsistem.

Während nicht für alle Länder Informationen zum Vorhandensein und zur Nutzung der AVE vorliegen, lassen sich mithilfe der ICTWSS-Datenbank (Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts) Rückschlüsse auf ihre internationale Verbreitung ziehen. Wird der Blick wie bei Schulten (2012) nur auf Europa gerichtet, zeigt sich, dass viele europäische Staaten dieses Instrument in ihrer Arbeitsmarktverfassung vorsehen. Zieht man wie Hayter/Visser (2018) auch außereuropäische Staaten ein, muss die Beurteilung anders ausfallen:

Wie in Übersicht 1 aufgeführt, wenden 26 von 56 Ländern, zu denen Angaben in der Datenbank vorliegen, keine AVE oder funktionale Äquivalente an. Dazu gehören auch europäische Länder wie Dänemark, Malta oder Zypern, westliche Industriestaaten wie Kanada oder asiatische Länder wie Japan oder Indonesien. Australien und Neuseeland, die die ältesten AVE-Systeme der Welt vorwiesen, haben diese Praxis in den 1990er und 2000er Jahren eingeschränkt oder sogar ganz abgeschafft (Hayter/Visser, 2018, 9). Im Gegensatz hierzu erstrecken nur neun Länder die AVE quasiautomatisch. Dazu zählen unter anderem Argentinien, Belgien, Frankreich und Österreich, das mit der Zwangsgliedschaft von Unternehmen in Arbeitgeberverbänden ein funktionales Äqui-

valent besitzt. 21 weitere Staaten haben die AVE oder funktionale Äquivalente in ihre Arbeitsmarktverfassung aufgenommen und mit unterschiedlich hohen Hürden versehen, wodurch sie mehr oder weniger häufig zur Anwendung gelangen.

## Erstreckung von Tarifverträgen weltweit

Übersicht 1

Einsatz der AVE oder funktionaler Äquivalente<sup>1)</sup>

	Keine AVE oder funktionalen Äquivalente	Seltene Anwendung in einigen Branchen	Häufige Anwendung in vielen Branchen	Quasiautomatische Erstreckung
1	Chile	Albanien	Australien	Argentinien
2	China	Bulgarien	Brasilien	Belgien
3	Costa Rica	Deutschland	Kroatien	Finnland
4	Dänemark	Estland	Niederlande	Frankreich
5	Griechenland	Indien	Portugal	Island
6	Guatemala	Irland	Schweiz	Italien
7	Indonesien	Israel	Slowenien	Luxemburg
8	Japan	Lettland	Südafrika	Österreich
9	Kambodscha	Norwegen		Spanien
10	Kanada	Rumänien		
11	Kolumbien	Slowakei		
12	Litauen	Tschechien		
13	Malaysia	Ungarn		
14	Malta			
15	Mexiko			
16	Neuseeland			
17	Panama			
18	Philippinen			
19	Polen			
20	Schweden			
21	Singapur			
22	Südkorea			
23	Türkei			
24	USA			
25	Vereinigtes Kgr.			
26	Zypern			

1) Angaben beziehen sich auf 2015, Ausnahme: Philippinen (2013) sowie Luxemburg und China (2014).

Keine Angaben liegen laut Hayter/Visser (2018, 8) für Russland, die früheren sowjetischen Republiken (mit Ausnahme der baltischen Staaten), die meisten afrikanischen Staaten sowie für Bolivien, Ecuador, Peru, Uruguay und Venezuela vor.

Quellen: Visser, 2016; AVE-Einstufung für Italien: Hayter/Visser, 2018, 11

Schulten (2012, 491) verweist auf die enormen Unterschiede in der Tarifbindung der Beschäftigten in Europa. 2012 waren die Arbeitsverhältnisse von knapp 10 Prozent aller Beschäftigten in Litauen von einem Tarifvertrag abgedeckt. Im Vergleich hierzu kamen Belgien und Frankreich auf 98 Prozent (2013). Schulten (2012) zufolge sind AVE oder funktionale Äquivalente in europäischen Staaten mit einer sehr hohen Tarifbindung der Beschäftigten (über 70 Prozent) weit verbreitet. Dies ermöglicht erst die hohen Abdeckungsraten.

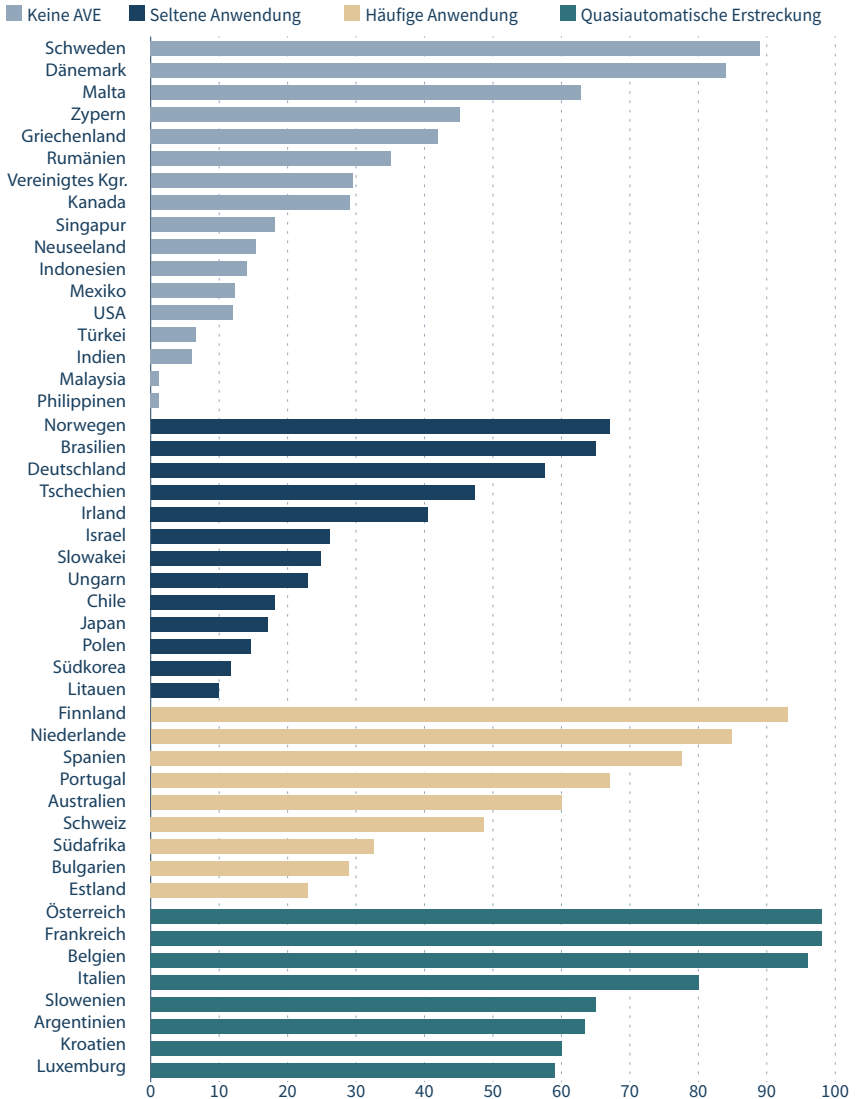
In Abbildung 4 wurden die vier Ländergruppen aus Übersicht 1 nach ihrer Nutzung der AVE und dem Tarifbindungsgrad der Beschäftigten abgetragen. Da der Tarifbindungsgrad nicht immer für das aktuellste Jahr vorhanden ist, musste auf unterschiedliche Jahre zurückgegriffen werden. Die AVE-Einstufung erfolgte in diesen Fällen jeweils für das Jahr, für das Angaben zur Tarifbindung vorliegen. Entsprechend gibt es in Abbildung 4 Abweichungen in der Klassifizierung zur Übersicht 1.

Wenig verwundert, dass die Tarifbindung der Beschäftigten in Staaten mit quasiautomatischen Erstreckungsmechanismen vergleichsweise hoch ist. Aber auch in den anderen drei Ländergruppen lassen sich hohe Tarifbindungswerte ausmachen – wie in Schweden (89 Prozent, 2013) oder Dänemark (84 Prozent, 2013), die keine AVE kennen; in Norwegen (67 Prozent, 2013), wo die AVE selten eingesetzt wird, oder in Finnland (93 Prozent, 2014) und in den Niederlanden (85 Prozent, 2013) mit einer häufigen Nutzung. In allen Ländergruppen zeigt sich eine recht weite Spannweite in der Tarifbindung – mit Ausnahme jener, die eine quasiautomatische Erstreckung vollziehen. Neben institutionellen Gegebenheiten wie dem Einsatz einer AVE müssen daher auch andere Faktoren Einfluss auf die Tarifbindung in den einzelnen Ländern nehmen.

Traxler et al. (2001) verweisen in diesem Kontext auf den gewerkschaftlichen Organisationsgrad, der die Höhe der Tarifbindung beeinflusst. Starke und gut organisierte Gewerkschaften können beispielsweise den Abschluss von Tarifverträgen erzwingen. Bereits Olson (1968, 75) beschreibt jedoch in seiner „Logik des kollektiven Handelns“ die Anreizproblematik, die von Kollektivgütern ausgeht. Tarifverträge, die von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden verhandelt werden, können als Kollektivgut gelten, da ihre Normen über den eigentlichen Mitgliederkreis beider Organisationen hinauswirken. Unorgani-

# Tarifbindung der Beschäftigten weltweit nach Nutzung von Erstreckungsmechanismen, in Prozent

Abbildung 4



Die Angaben beziehen sich auf die folgenden Jahre: Irland, Kroatien (2009); Italien (2010); Neuseeland (2011); Australien, Bulgarien, Estland, Frankreich, Indien, Indonesien, Israel, Litauen, Luxemburg, Malta, Mexiko, Polen, Singapur, Südafrika, Südkorea (2012); Argentinien, Belgien, Brasilien, Chile, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Japan, Kanada, Malaysia, Niederlande, Norwegen, Österreich, Philippinen, Rumänien, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Türkei, Ungarn, Vereinigtes Königreich, USA, Zypern (2013); Finnland, Portugal (2014).

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/8XcTCK9SpdGtZ9j>

Quellen: Visser, 2016; AVE-Einstufung für Italien: Hayter/Visser, 2018, 11

sierte Beschäftigte können von den Ergebnissen der Tarifverhandlungen in ihrer Branche profitieren – beispielsweise indem sich tarifungebundene Firmen an den Tarifabschlüssen orientieren. Allerdings gibt es für die freiwillige Übernahme von tariflichen Standards durch tarifungebundene Unternehmen keine Garantie. Entsprechend müssen Beschäftigte abwägen, ob sie einer Gewerkschaft beitreten und Mitgliedsbeiträge zahlen, um in den Genuss gewerkschaftlicher Privilegien (wie tariflich verhandelte Entgeltsteigerungen) zu kommen oder ob der (Grenz-)Nutzen einer Gewerkschaftsmitgliedschaft für sie zu gering ist.

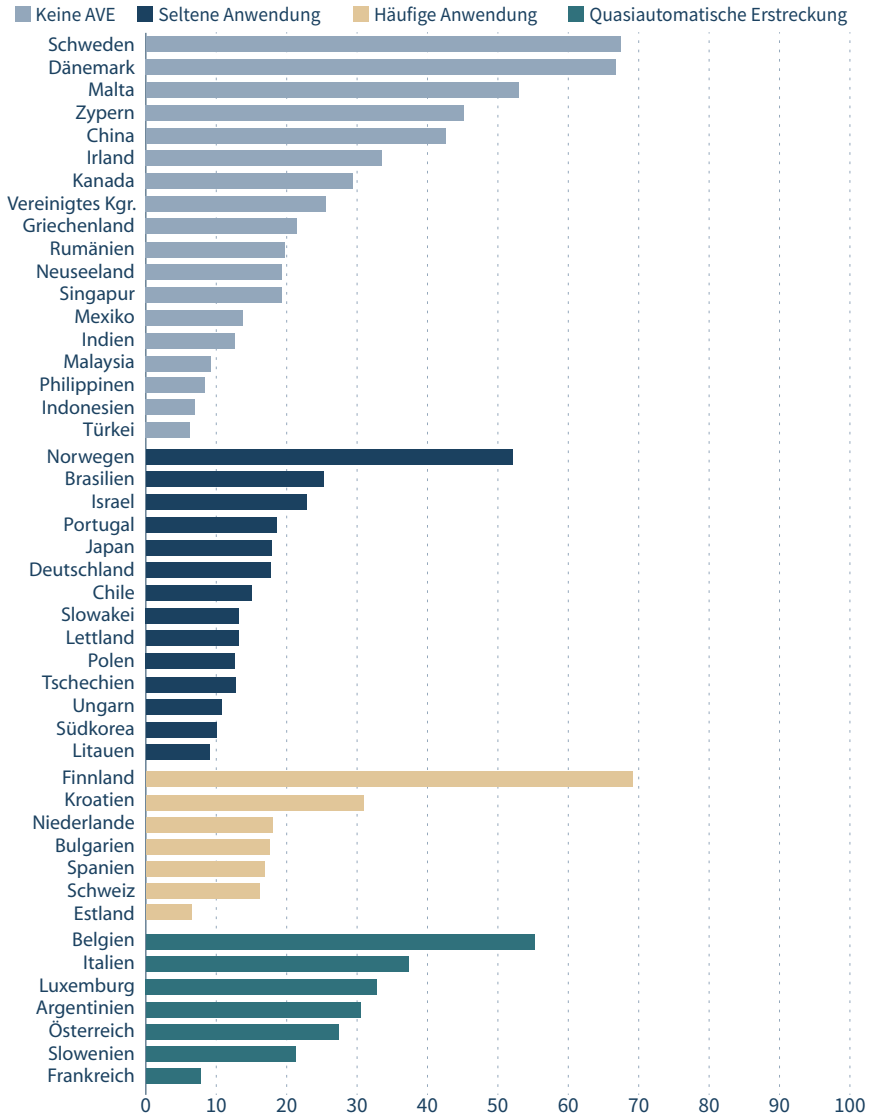
Wenn Tarifverträge quasiautomatisch in einem Land für allgemeinverbindlich erklärt werden, können Beschäftigte erwarten, von den Ergebnissen der Tarifverhandlungen zu profitieren, und ihr Anreiz, in eine Gewerkschaft einzutreten, sinkt. Entsprechend müsste der Organisationsgrad von Gewerkschaften in Ländern mit einem quasiautomatischen AVE-Einsatz niedrig sein. Wie Abbildung 5 zeigt, ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad jedoch in der Gruppe der Länder, die fast immer oder häufig zur AVE greifen, sehr unterschiedlich hoch. In Frankreich, das sehr stark zu Erstreckung von Tarifverträgen greift, liegt der gewerkschaftliche Organisationsgrad bei knapp 8 Prozent der Beschäftigten. In Belgien, das ebenfalls zu dieser Ländergruppe zählt, liegt der gewerkschaftliche Organisationsgrad hingegen bei etwa 55 Prozent. In den Niederlanden mit einer häufigen AVE-Anwendung haben sich nur etwa 18 Prozent der Beschäftigten für eine Gewerkschaftsmitgliedschaft entschieden. In Finnland, das zu der gleichen Ländergruppe gehört, sind knapp 70 Prozent der Beschäftigten Mitglied in einer Gewerkschaft.

Gruppiert nach dem Nutzungsgrad der AVE in den einzelnen Staaten (Abbildung 5), zeichnet sich keine klare Tendenz ab, die auf einen starken Wirkungszusammenhang zwischen AVE und gewerkschaftlichem Organisationsgrad hindeutet. Entsprechend müssen andere Faktoren eine Rolle spielen, die die Höhe des gewerkschaftlichen Organisationsgrad erklären. Ebbinghausen/Visser (1999, 152) und Lesch et al. (2017, 57 ff.) weisen beispielsweise nach, dass ein hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad stark positiv mit der Existenz einer gewerkschaftlich organisierten Arbeitslosenversicherung korreliert – wie es für Dänemark, Belgien oder auch Schweden der Fall ist. Dänemark und Schweden erreichen ohne AVE-Praxis die höchsten gewerkschaft-

# Gewerkschaftlicher Organisationsgrad weltweit

Abbildung 5

nach Nutzung von Erstreckungsmechanismen, in Prozent der Beschäftigten



Die Angaben beziehen sich auf die folgenden Jahre: Mexiko (2010); Brasilien (2011); Bulgarien, Estland, Indien, Indonesien, Israel, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Singapur, Südkorea, Ungarn (2012); Argentinien, Belgien, Chile, China, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Kanada, Malaysia, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Philippinen, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Türkei, Vereinigtes Königreich, Zypern (2013).

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/TaPYbXdPqBpxzQz>

Quellen: Visser, 2016; AVE-Einstufung für Italien: Hayter/Visser, 2018, 11

lichen Organisationsgrade unter den Beschäftigten (jeweils rund 67 Prozent). Weitere unterstützende Faktoren sind der Zugang der Gewerkschaften zum Arbeitsplatz der Beschäftigten oder der korporatistische Aufbau der industriellen Beziehungen in einem Land.

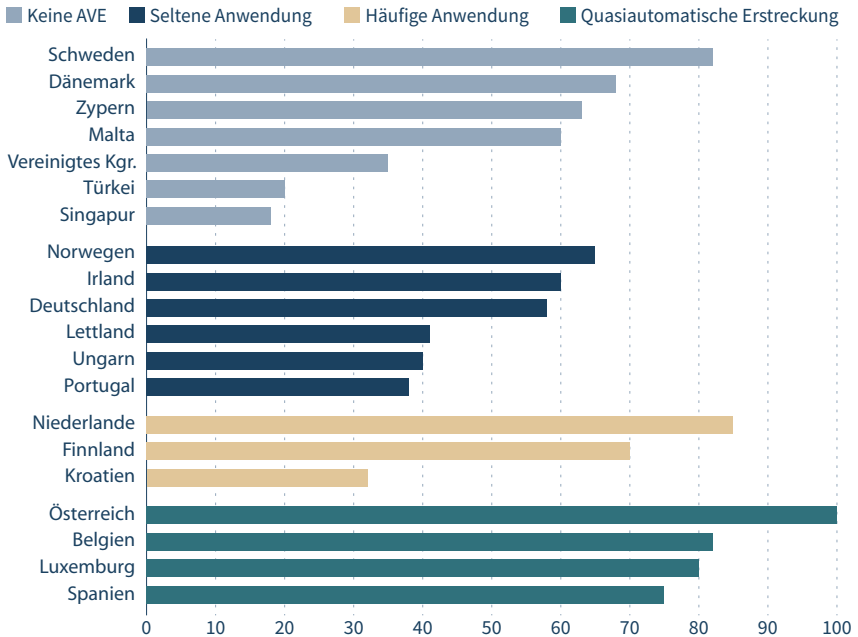
Mit Blick auf die Arbeitgeberverbände gestalten sich die theoretischen Vorüberlegungen etwas anders: Unorganisierte Beschäftigte können über eine AVE in den Genuss von tariflich vereinbarten Standards kommen, ohne Mitgliedsbeiträge zu entrichten. Unorganisierte Unternehmen müssen hingegen die anfallenden Kosten für erstreckte Tarifstandards tragen, die sie selbst nicht beeinflusst haben. Eine AVE wirkt somit nachteilig auf sie. Werden AVE sehr häufig oder fast immer angewandt, können unorganisierte Unternehmen, die für sie geltenden Normen auf Dauer nur beeinflussen, indem sie dem tarifschließenden Verband beitreten und dessen Tarifpolitik mitgestalten (Schulten, 2012, 493). In diesem Sinne könnte ein positiver Zusammenhang zwischen der häufigen Anwendung einer AVE und einem steigenden Organisationsgrad der Arbeitgeber bestehen. Oesing (2016, 63) vertritt diese These für Länder wie Belgien, Frankreich, Luxemburg und die Niederlande, in denen die AVE häufig eingesetzt wird.

Abbildung 6 gibt Auskunft über den Organisationsgrad von Arbeitgeberverbänden, die nach der vorherrschenden AVE-Praxis in den einzelnen Ländern gruppiert wurden. Der Abbildung liegen Angaben der ICTWSS-Datenbank zugrunde, die nur für eine begrenzte Zahl an Staaten Auskunft zum Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände gibt. Aufgrund der rudimentären Datenlage wurden daher Angaben zu Ländern aufgenommen, in denen zumindest für ein Jahr sowohl der Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände als auch eine Einstufung der AVE-Handhabung seit dem Jahr 2000 vorliegt. Insgesamt konnten schließlich 20 Länder mit Angaben in einem Zeitraum von 2005 bis 2014 einbezogen werden. In dieser Zehnjahresspanne wurde die AVE-Praxis in einigen Ländern geändert (Griechenland, Irland, Portugal, Rumänien, Slowakei sowie Spanien), vor allem aufgrund der 2008 ausgelösten weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise. In Abbildung 6 wurde die AVE-Praxis daher jeweils für das Jahr aufgeführt, in dem Angaben zum Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände vorhanden sind. Entsprechend liegen Abweichungen in der Einstufung der AVE-Praxis zur Übersicht 1, Abbildung 4 und Abbildung 5 vor.



## Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände weltweit nach Nutzung von Erstreckungsmechanismen, in Prozent

Abbildung 6



Die Angaben beziehen sich auf folgende Jahre: Türkei (2005); Malta, Spanien, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Zypern (2008); Norwegen (2009); Dänemark, Singapur (2010); Deutschland, Irland, Niederlande, Portugal, Schweden (2011); Belgien, Finnland, Luxemburg (2012); Kroatien, Lettland (2013); Österreich (2014).

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/wPYcq3TETL37zK9>

Quelle: ICWTSS-Datenbank 5.1 (Stand: September 2016)

Ein Blick auf die Daten zeigt, dass allein Österreich aufgrund seiner Zwangsmitgliedschaft eine 100-prozentige Organisation der Unternehmerschaft in Arbeitgeberverbänden erreicht. Jedoch gelangen Schweden (keine AVE-Anwendung) sowie die Niederlande (häufige AVE-Anwendung) zu ebenfalls hohen Werten ohne solche Zwangsmittel.

Die deskriptiven Daten lassen auch in diesem Fall keine klare Aussage über den Einfluss von Erstreckungsmechanismen auf den Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände zu. Brandl/Lehr (2016, 19) prüfen die Hypothese, ob AVE zu einer Stabilisierung des Organisationsgrads von Arbeitgeberverbänden beitragen. Dazu verwenden sie einen selbst erstellten Datensatz, der Informationen für die Jahre 1973 bis 2012 enthält. Grundlage bilden Antworten von in

mehreren Wellen (1999, 2004, 2007 und 2012) verschickten standardisierten Expertenfragebögen. Befragt wurden Experten in Dänemark, Finnland, Norwegen, Frankreich, Italien, Spanien, Österreich, Belgien, den Niederlanden, Deutschland, Schweiz, Irland und im Vereinigten Königreich. Die per OLS-Regression geschätzten Ergebnisse weisen auf einen signifikant positiven Zusammenhang zwischen AVE und der Höhe des Organisationsgrads der Arbeitgeberverbände hin. Inwieweit dieser Effekt auch singular für Deutschland zutrifft, lässt sich mithilfe der vorgenommenen Schätzung nicht ableiten, da auf eine länderspezifische Betrachtung verzichtet wurde. Unklar bleibt somit, ob der positive Zusammenhang in allen in die Schätzung einbezogenen Ländern besteht oder bestimmte Staaten das Schätzergebnis treiben.

Generell ist zu bedenken, dass die Mitgliedschaft in tarifschließenden Verbänden in Deutschland in der Regel allen Unternehmen einer Branche offen steht – großen und kleinen genauso wie jungen und alten Unternehmen, die aus verschiedenen Subbranchen mit unterschiedlichen Konjunkturzyklen stammen und unterschiedliche tarifpolitische Präferenzen haben mögen. Bisher sind die Partizipationsmöglichkeiten in deutschen Arbeitgeberverbänden wenig erforscht. Ebenso ist nur wenig bekannt, wie die innerverbandliche Willensbildung im Einzelnen stattfindet und inwieweit der Interessenausgleich bei der Ausarbeitung des tarifpolitischen Kurses gelingt. Traxler (2004, 46) hebt hervor, dass der Interessenausgleich in Organisationen mit einer heterogenen Mitgliedschaft besonders schwerfällt. Die Entscheidung für einen Verbandseintritt bei verstärkter AVE-Praxis würde entsprechend voraussetzen, dass Unternehmen es einerseits als vorteilhaft ansehen, ihre eigenen Interessen bei tarifpolitischen Verbandsentscheidungen einzubringen, und davon ausgehen, diese auch ausreichend beeinflussen zu können. Andererseits müssten sie für ein derartiges Engagement mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet sowie bereit sein, für sie unvorteilhafte Kompromisse zu akzeptieren und mitzutragen. Abseits der theoretischen Überlegungen gibt es bisher jedoch nur wenige Untersuchungen, die sich mit den betriebsspezifischen Motiven für Beitritts- und Tarifbindungsentscheidungen beschäftigen und somit einen Beitrag zur Erklärung des Organisationsgrads der deutschen Arbeitgeberverbände leisten.

Erste Hinweise liefert Amlinger (2014), der die folgenden Ursachen für den niedrigeren Tarifbindungsgrad von kleineren Unternehmen anführt: Gewerk-

schaften müssen zum einen einen hohen Aufwand betreiben, um Beschäftigte in kleinen Unternehmen zu organisieren und Streikmacht zu entwickeln. Zum anderen können bestehende Tarifverträge zu teuer, komplex oder unattraktiv für kleine Firmen sein, damit sie freiwillig beitreten. Insbesondere Unternehmen, die mehrheitlich un- oder angelernte Arbeitnehmer beschäftigen, können mit der Produktivität von Großbetrieben oder von Firmen mit einem hohen Anteil Hochqualifizierter nicht mithalten.

Lesch et al. (2018) haben darüber hinaus eine Analyse der Tarifbindungsmotive von Unternehmen in der Metall- und Elektro-Industrie (M+E-Industrie) vorgelegt. Aufbauend auf einer quantitativen und qualitativen Untersuchung des Rückgangs der Branchentarifbindung von Lehmann (2002), haben Lesch et al. (2018, 876) im Herbst 2017 eine Unternehmensbefragung von etwa 1.500 Firmen in der M+E-Industrie durchgeführt. Die Unternehmen wurden unter anderem zu ihren Gründen befragt, tarifgebunden oder -ungebunden zu sein, und dazu, in welchen Punkten Unzufriedenheit mit den tariflichen Regelungen besteht. Eine weitere Auswertung der Umfrage belegt, dass der innerbetriebliche Frieden, die branchenweite Friedenspflicht und die Planbarkeit der Kostenstruktur weiterhin zentrale Argumente für tarifgebundene Unternehmen sind, einen Tarifvertrag einzugehen (Lesch et al., 2019, 65 f.).

Bei den tarifgebundenen Unternehmen in der Branche herrschte Lesch et al. (2018, 878) zufolge besonders große Unzufriedenheit über die Entgelte für einfache Tätigkeiten (68,1 Prozent), das tariflich zur Verfügung stehende Arbeitszeitvolumen (66,3 Prozent) sowie die Privilegien für ältere Beschäftigte (64,6 Prozent). Tarifungebundene Unternehmen gaben als Gründe dafür, nicht in der Branchentarifbindung zu sein, ein ähnliches Spektrum an Antworten. Am häufigsten wurde die Höhe der Entgelte als Nichteintrittsgrund genannt (60,8 Prozent), dicht gefolgt vom tariflichen Arbeitszeitvolumen (57,3 Prozent) sowie den eingeschränkten Möglichkeiten, die betriebliche Arbeitszeit flexibel gestalten zu können (51,1 Prozent) (Lesch et al., 2018, 880).

Diese Ergebnisse verweisen darauf, dass Tarifverträge den Bedürfnissen zahlreicher Unternehmen nicht entsprechen und die sogenannte Tariffucht nicht als einseitiges Phänomen verstanden werden sollte, das allein durch „unwillige“ Arbeitgeber verursacht wird. Häufig schöpfen Tarifverträge den Vertei-

lungsspielraum stark aus und orientieren sich nicht an den schwächsten Unternehmen in einer Branche. Ein Tarifvertrag muss ebenso von kleineren, wirtschaftlich weniger prosperierenden, neu gegründeten oder sich umstrukturierenden Unternehmen getragen werden können und ihnen Vorteile anbieten. Strategien, die eine Stärkung der Tarifbindung in dieser Branche in den Blick nehmen, sollten an der Gestaltung der Entgelte und der Arbeitszeitflexibilität ansetzen und attraktivere Lösungen anbieten.

Letztlich wurden die M+E-Unternehmen auch zu ihrer Einstellung zur AVE in Deutschland befragt: Branchentarifvertragsgebundene Unternehmen wurden gefragt, ob sie Mitglied in ihrem Arbeitgeberverband bleiben würden, wenn „alle oder einzelne Tarifverträge der Metall- und Elektro-Industrie [...] für allgemeinverbindlich erklärt“ würden, um das Tarifwerk beeinflussen zu können. Über drei Viertel der Befragten (76,7 Prozent) beantworteten diese Frage mit „ja“. Knapp ein Fünftel antwortete hingegen, dass sie in diesem Fall austreten würden (23,3 Prozent) – ein überraschendes Ergebnis angesichts der Tatsache, dass diese Unternehmen bereits die tarifvertraglichen Standards anwenden. M+E-Unternehmen mit Haustarifvertrag wurden analog befragt, ob sie aufgrund allgemeinverbindlicher Tarifverträge in der Branche in den für sie zuständigen Arbeitgeberverband eintreten würden. Acht von zehn Unternehmen verneinten diese Frage (82,6 Prozent) und nicht einmal jedes fünfte Haustarifvertragsunternehmen (17,4 Prozent) in der M+E-Branche stimmte zu. Besonders interessant sind die Antworten der Unternehmen, die bisher an gar keinen Tarifvertrag gebunden sind und auch keinem Arbeitgeberverband in der Branche angehören. Ihnen wurde dieselbe Frage gestellt wie den Unternehmen mit Haustarifvertrag. Drei Viertel der nicht tarifgebundenen Unternehmen (74,6 Prozent) lehnten einen Beitritt zu einem tarifschließenden Arbeitgeberverband ab, auch wenn Tarifverträge in der Branche allgemeinverbindlich würden. Nur etwa ein Fünftel (25,4 Prozent) gab an, in diesem Fall dem Arbeitgeberverband beizutreten.

Eine große Veränderung im Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände der M+E-Industrie ist auf Grundlage dieser Umfrageergebnisse nicht zu erwarten. Entsprechend ist Däubler (2012, 512) zuzustimmen, dass der „Gedanke, die AVE könne viele Unternehmen veranlassen, volles Mitglied zu bleiben oder wieder zu werden, um so über den Inhalt der für alle geltenden Ordnung mit-

bestimmen zu können, [...] bislang kaum Anhänger gefunden [hat]. Vermutlich wird von vielen der tatsächliche Einfluss als so gering eingeschätzt, dass sich die Aufwendungen für die Mitgliedschaft nicht lohnen würden“. Es greift zu kurz, anzunehmen, dass sich über eine verstärkte AVE-Praxis automatisch die Tarifvertragsparteien und die Tarifautonomie stärken ließen. Zu untersuchen bleibt, welche Wirkung allgemeinverbindliche Tarifverträge auf die Beschäftigung, die Entgelte und den Wettbewerb ausüben.

### **3.3 Ökonomische Befunde zum Einsatz der AVE**

Eine ökonomische Einordnung und Bewertung von Erstreckungsmechanismen wurden bisher nur selten versucht. Wettbewerbstheoretisch betrachtet, stellen eine AVE und ausreichend hohe Tariflöhne in einer geschlossenen Marktwirtschaft eine Marktzutrittsschranke für konkurrierende Unternehmen dar (Haucap et al., 2000, 21 f.). Im Falle einer AVE kann sich kein Unternehmen gegenüber seinem Konkurrenten einen preislichen Wettbewerbsvorteil verschaffen, indem es unter Tarif zahlt oder längere Arbeitszeiten ansetzt. Junge Unternehmen oder Start-ups mit neuen Geschäftsideen müssen die Vorgaben einer AVE genauso erfüllen wie bereits etablierte Firmen. Der Wettbewerb kann in diesem Fall nur noch über Innovation oder Produktivitätssteigerungen ausgetragen werden. AVE finden sich in Deutschland jedoch vor allem in Branchen, die aus vielen kleinen Unternehmen mit einem hohen Personalkostenanteil sowie einem hohen Anteil an Geringqualifizierten bestehen (Haucap et al., 2000, 2). Für diese Unternehmensgruppe stellen Wettbewerbsbeschränkungen eine große Hürde dar. Unternehmen, die die Bedingungen des allgemeinverbindlichen Tarifvertrags nicht erfüllen und ihr Geschäftsmodell nicht gewinnbringend verändern können, müssen letztlich aus dem Markt ausscheiden.

Die Ausschaltung von Wettbewerbern kann sich in der Folge negativ auf die Beschäftigungschancen von Arbeitnehmern im Sektor auswirken. Für sie besteht dann eine Gefahr, wenn der von einer AVE gesetzte Mindestlohn über dem markträumenden Gleichgewichtslohn liegt (Lesch, 2003, 20 f.). Während die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeit aufgrund der gestiegenen Lohnkosten sinkt, sind zugleich mehr Beschäftigte bereit, ihre Arbeit zu einem höheren Lohn anzubieten. Gesamtwirtschaftlich setzt Unterbeschäftigung ein, sofern Unternehmen keine Effizienzgewinne in anderer Form realisieren kön-

nen, die Lohnsteigerungen in höhere Preise überwälzen können oder ihre Gewinne mindern.

Ein AVE-Sektor steht außerdem nicht isoliert im Arbeitsmarkt. Beschäftigte, die arbeitslos geworden sind, erhalten einen Anreiz, in eine andere Branche abzuwandern (Lesch, 2003, 24 f.). Legt man die Annahme von heterogener Arbeit zugrunde, verschärft sich vor allem der Druck auf die Lohnniveaus der Geringqualifizierten. Im Vergleich zu den höher qualifizierten Arbeitskräften des Ursprungssektors liegt ihre Produktivität unter dem Grenzwertprodukt des AVE-Lohns. Beschäftigung können sie dann nur noch in AVE-freien Sektoren finden. Die abgewanderten Beschäftigten steigern das Arbeitsangebot und lassen daher die Löhne im freien Sektor sinken. Voraussetzung aller vorangegangenen Überlegungen ist, dass der Arbeitseinsatz in den Sektoren flexibel angepasst werden kann. Ist dies nicht möglich, da alle Arbeitskräfte gebraucht werden und Entgeltsteigerungen auch nicht in höhere Preise überwälzt werden können, fallen entweder Unternehmensgewinne geringer aus oder Unternehmen halten sich bei Investitionen zurück (Lesch, 2003, 27).

Eine AVE wirkt im Grunde wie ein Mindestlohn. Dessen Auswirkungen wurden auch für Deutschland in unterschiedlichen Kontexten untersucht. Jüngere Ergebnisse liegen für die Wirkung des AEntG und für die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2014 vor. Möller/König (2008) untersuchen beispielsweise die Auswirkungen des AEntG auf die Lohn- und Beschäftigungsentwicklung im Bauhauptgewerbe, nachdem der allgemeinverbindliche Bau-Mindestlohn zum Jahresbeginn 1997 in Kraft trat. Ihre auf einem „Difference-in-Difference“-Ansatz beruhende Analyse belegt, dass der Bau-Mindestlohn die größten Effekte auf Lohn und Beschäftigung in den ostdeutschen Bundesländern hatte. Vor allem Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich profitierten überdurchschnittlich von Lohnanhebungen auf Mindestlohniveau in Ostdeutschland (Möller/König, 2008, 338). Allerdings gingen die eingetretenen Lohnsteigerungen zum Teil mit einem erhöhten Risiko für die Beschäftigten in Ostdeutschland einher, ihre Arbeitsplatz zu verlieren (Möller/König, 2008, 342 f.). In Westdeutschland ließen sich für die untersten Lohngruppen im Bauhauptgewerbe ebenfalls positive Lohneffekte nachweisen (Möller/König, 2008, 341). Ein erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko konnten die Autoren für Westdeutschland indes nicht zeigen. Daher kommen sie insgesamt zu dem Schluss, dass Mindestlöhne vor

allem negative Beschäftigungswirkungen haben können, wenn viele Arbeitnehmer von einer solchen Regulierung betroffen sind.

Im Gegensatz dazu hat die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2014 zunächst nicht zu einem messbaren Einbruch der Beschäftigung geführt. Das bedeutet aber nicht, dass der Mindestlohn ohne Wirkung auf dem Arbeitsmarkt geblieben ist. Bellmann et al. (2016) weisen nach, dass Unternehmen auf dessen Einführung nicht mit Entlassungen, sondern mit einer Reduktion oder Verdichtung der Arbeitszeiten im Jahr 2015 reagiert haben. Außerdem hielten sie sich bei Neueinstellungen und Wiederbesetzungen zurück, haben die Absatzpreise erhöht und in geringerem Umfang Investitionen zurückgestellt (Bellmann et al., 2016, 7). Gleichen Unternehmen die durch eine AVE gestiegenen Lohnkosten beispielweise durch höhere Preise aus, mag die resultierende Arbeitslosigkeit niedriger ausfallen als bei Verzicht auf Preissteigerungen. Die steigenden Preise müssen jedoch von allen Beschäftigten getragen werden, deren Realeinkommen sinken. In einer Phase des wirtschaftlichen Abschwungs könnten sich diese Effekte deutlich verstärken und Unternehmen auch zu Entlassungen zwingen.

Beschäftigte, die nach Einführung einer AVE ihre Arbeit verlieren, können in AVE-freie Sektoren abwandern, zur Schwarzarbeit übergehen oder arbeitslos bleiben. In allen drei Fällen kann es zusätzlich zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten kommen. Dies ist immer dann der Fall, wenn die Wohlfahrtsverluste der arbeitslos gewordenen Beschäftigten die Wohlfahrtsgewinne der von den höheren Löhnen profitierenden Beschäftigten übersteigen (Lesch, 2003, 27). Verschärft wird dieser Effekt, wenn unter der Annahme des Faktors homogener Arbeit die weniger produktiven, arbeitslos gewordenen Beschäftigten in einen AVE-freien Sektor abwandern und dort die Löhne aller Beschäftigten sinken (Lesch, 2003, 29). Arbeiten die betroffenen Beschäftigten stattdessen schwarz, gehen den Sozialversicherungsträgern und dem Staat Einnahmen (Sozialbeiträge, Steuern) verloren. Evidenz hierfür findet sich in einer Untersuchung zu Portugal.

Martins (2014) kann für den Zeitraum 2007 bis 2011 negative Beschäftigungsauswirkungen der portugiesischen AVE-Praxis nachweisen. Etwa 90 Prozent der Tarifverträge wurden in diesem Zeitraum für allgemeinverbindlich erklärt

(Martins, 2014, 3). In den vier Monaten nach dem Inkrafttreten einer AVE in einem Sektor fiel das Beschäftigungsniveau um etwa 2 Prozent – hauptsächlich verursacht durch Insolvenzen sowie eine zurückhaltende Einstellungspolitik der überlebenden Unternehmen (Martins, 2014, 14 f.). Kleine Firmen waren stärker betroffen als große. Parallel hierzu stieg die Zahl der Menschen, die in der Schattenwirtschaft einer Tätigkeit nachgingen. Beschäftigungszuwächse in anderen Industrien konnten nicht verzeichnet werden, sodass nicht auf eine Abwanderung der Beschäftigten geschlossen werden kann. Da die Lohnzuwächse der noch beschäftigten Arbeitnehmer im AVE-Sektor nicht die Einkommensverluste der arbeitslos gewordenen Kollegen kompensierten, verschlechterte sich letztlich auch die Binnennachfrage.

Für Spanien finden Díez-Catalán/Villanueva (2014) negative Effekte am Arbeitsmarkt: Konkret untersuchten die Autoren die Auswirkungen der Rezession, die nach dem Zusammenbruch des US-amerikanischen Geldinstituts Lehman Brothers im September 2008 einsetzte. Während die spanische Wirtschaft in eine tiefe Rezession geriet und die Beschäftigung fiel, konnten die Löhne von Beschäftigten mit vor dem Jahr 2008 erstreckten Tarifverträgen aufgrund der langen Laufzeit dieser Verträge nicht zeitnah nach unten korrigiert werden. Anders sah es für die Tarifverträge aus, die nach September 2008 geschlossen wurden. Während die erste Kategorie von Tarifverträgen eine Lohnsteigerung von durchschnittlich 3,1 Prozent vorsah, lag die Lohnsteigerung in der zweiten Kategorie bei nur 1,9 Prozent (Díez-Catalán/Villanueva, 2014, 35). Beschäftigte, die unter allgemeinverbindliche Tarifverträge von vor September 2008 fielen, hatten aufgrund der Lohnrigidität eine 1 Prozent höhere Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden. Darüber hinaus konnten die Lohnzuwächse all jener, die in Arbeit verblieben waren, nicht die Einkommensverluste der arbeitslos gewordenen Personen aufheben.

Murtin et al. (2014) haben zudem 15 OECD-Länder und ihre AVE-Praxis zwischen 1965 und 2007 analysiert. Ihre Ergebnisse zeigen, dass in Ländern wie Frankreich oder Spanien, die in diesem Zeitraum einen extensiven Gebrauch von Erstreckungsmechanismen machten, sich die steigenden Lohnnebenkosten negativ auf die Beschäftigung auswirkten. In skandinavischen Staaten mit einem sehr begrenzten Einsatz von Erstreckungsmechanismen war dieser Zusammenhang am schwächsten.



Die vorgestellten Ergebnisse verdeutlichen, dass allgemeinverbindliche Löhne und Mindeststandards zu Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt führen können und dass es klare Zielkonflikte zwischen den Interessen der In- und Outsider gibt. Zu hohe Entgelte, die nicht durch Produktivitätssteigerungen der Unternehmen gedeckt sind, können zu mehr Arbeitslosigkeit führen. Dies trifft insbesondere die Gruppe der Geringqualifizierten und Beschäftigten im Niedriglohnsektor, die den Schutz der Tarifvertragsparteien am meisten benötigen. Selbst wenn aufgrund einer hohen Arbeitskräftenachfrage oder einer boomenden Konjunktur keine negativen Beschäftigungseffekte in einem Sektor eintreten, bleibt die eingezogene Lohnuntergrenze nicht ohne Konsequenz. Erst die Außenseiterkonkurrenz wirkt negativen beschäftigungspolitischen Effekten (Arbeitslosigkeit) durch Druck auf zu hohe Tariflöhne entgegen. Mit einer AVE entfällt dieser Kontrolleffekt; überdies wird eine Ausdifferenzierung der Lohnstruktur erschwert. Aus ökonomischer Sicht ist der verstärkte Einsatz einer AVE daher problematisch.

Wenn eine AVE überhaupt zum Einsatz kommt, sollte sie so gestaltet sein, dass bei schwacher Konjunkturlage Ausgleichsmechanismen bestehen, um die allgemeinverbindlichen Lohn- und Lohnnebenkosten zeitnah senken zu können. Voraussetzung hierfür ist ein hoher Grad an Koordination und der Wille der Gewerkschaften, niedrigere Lohnsteigerungen in Kauf zu nehmen, um ökonomische Schocks auszugleichen. Zudem bedarf so ein Vorgehen einer kurzen Laufzeit von Tarifverträgen, die ein schnelles Reagieren bei einem externen Schock erst möglich macht. Weiterhin denkbar wäre ein Mechanismus, der vorzeitige Neuverhandlungen von Tarifverträgen ermöglicht.

Zu überlegen wäre ebenfalls, kleinere Unternehmen (wie in Tschechien für Firmen mit bis zu 20 Beschäftigten) oder Unternehmen mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten (wie in Irland, Spanien, Slowakei während der Krisenjahre ab 2008) von der AVE-Praxis auszunehmen (Hayter/Visser, 2018, 19). Gilt dieses nicht, kann insbesondere in einer Rezession Beschäftigungsabbau eintreten (wie die Berechnungen zu Spanien und Portugal belegen).

Neben steigenden Arbeitslosenzahlen können ebenso wohlfahrtsökonomische Verluste sowie Verzerrungen am Arbeitsmarkt die Folge sein. Selbst bei gut laufender Konjunktur kann eine AVE kleineren und jungen Unternehmen den

Marktzutritt erschweren oder ganz verhindern. Innovationsverluste können für eine Volkswirtschaft die Folge sein. Anstatt über den vermehrten Einsatz von AVE nachzudenken, sollten Strategien zur Stärkung der Tarifbindung entwickelt werden, die die Bereitschaft zum freiwilligen Beitritt oder Verbleib in die jeweiligen Organisationen fördern. In besonders kritischen Fällen können zudem Lohnsubventionen oder Aufstockungsbeiträge zur Sicherung von Beschäftigung zu sozial vertretbaren Standards beitragen.

## 4 Arbeit der Tarifausschüsse in der Praxis

Die Analyse der Forschungsbeiträge in Kapitel 3 lässt keinen eindeutigen Schluss zu, ob ein vermehrter Einsatz der AVE zu einer vom Gesetzgeber intendierten „Abstützung der tariflichen Ordnung“ führen kann. Was sozial zunächst wünschenswert scheinen mag und in anderen Ländern gängige Praxis ist, kann insbesondere bei einer Rezession oder einem externen Schock zu unerwünschten Verzerrungen am Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsverlusten führen.

Um eine Bewertung des Instruments der AVE und der 2014er-Reform vorzunehmen, wurden daher im Herbst und Winter 2017/2018 zehn leitfadengestützte Interviews mit Vertretern von Tarifausschüssen geführt (Übersicht 2). Für den Bundestarifausschuss sowie die Länder Nordrhein-Westfalen und Berlin/Brandenburg konnten Interviews mit Ministeriumsvertretern oder der Landeschlichterin vereinbart werden. In Schleswig-Holstein unterliegen die Sitzungen des Tarifausschusses der Vertraulichkeit, sodass hier kein Gespräch mit einem Landesvertreter geführt werden konnte.

**Telefoninterviews mit Experten**  
im Zeitraum Herbst und Winter 2017/2018

Übersicht 2

Tarifausschüsse, Gebiet	Gewerkschaftsvertreter	Arbeitgebervertreter	Bundes- oder Landesvertreter
Bund	X	X	X
Berlin/Brandenburg	X	X	X
NRW	X	X	X
Schleswig-Holstein		X	

Eigene Darstellung

Die Auswahl der Bundesländer erfolgte einerseits auf Grundlage der seit 2014 erlassenen Zahl der AVE, die die neuen gesetzlichen Regelungen berücksichtigt haben. Andererseits wurden ebenso regionale Unterschiede bedacht und gezielt Länder in Ost- und Westdeutschland ausgesucht. Die Telefoninterviews dauerten zwischen 45 Minuten und einer Stunde. Da die 2014er-Reform die AVE nach TVG betraf, wurde vor allem die Arbeit des Tarifausschusses bei einem AVE-Verfahren beleuchtet. Das AEntG wurde in diesem Zusammenhang nur begrenzt thematisiert. Im Anschluss wurden die Interviews entlang der Leitfragen zu folgenden Themenblöcken ausgewertet:

- **Bedeutung der AVE** – Einstellung der Sozialpartner oder Ministeriumsvertreter zum Instrument, Einsatz des Instruments in der jeweiligen Region oder auf Bundesebene, Erfahrungen mit und gegebenenfalls Gründe für Ablehnung von Anträgen, Bewertung der Trends;
- **AVE-Verfahren und Arbeit im Tarifausschuss** – Funktion und Kompetenzen des Tarifausschusses und seiner Mitglieder, Vorgehensweise bei AVE-Anträgen und praktische Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben sowie neuen Kriterien;
- **Wirksamkeit und Folgen der AVE** – Rolle der AVE in der Bekämpfung von Lohndumping beziehungsweise unlauterem Wettbewerb, Erkenntnisse über Marktausscheiden von Unternehmen, Arbeitsplatzabbau und zur Stabilisierung der Tarifbindung;
- **Bewertung der AVE-Reform von 2014** sowie weiterhin bestehender Handlungsbedarf.

Eine Auswertung von Positionspapieren der Dachverbände ergänzt die Ergebnisse.

#### **4.1 Bedeutung der AVE in der Praxis**

Während der DGB (2012) den längerfristigen Rückgang von allgemeinverbindlichen Tarifverträgen beklagt und die 2014er-Reform inklusive des Wegfalls der 50-Prozent-Klausel unterstützt, stehen Arbeitgeberorganisation wie die BDA

den gesetzlichen Neuerungen kritisch gegenüber. Sowohl DGB als auch BDA befürworten den Grundsatz der Koalitionsfreiheit und der Tarifautonomie basierend auf Art. 9 GG.

Grundsätzlich verhandeln die Tarifvertragspartner Arbeitsbedingungen und Löhne in Deutschland autonom. Aus Sicht der interviewten DGB-Vertreterin ist die verstärkte Erstreckung von Tarifverträgen aber nötig, da „die Tarifbindung soweit zurückgegangen [ist], dass weiße Flecken in der Tariflandschaft entstanden sind und sich neue Fragen stellen“. Ihr zufolge wolle der Gewerkschaftsbund mit der AVE Lohndumping und Schmutzkonkurrenz verhindern. Eine vermehrte Erstreckung von Tarifverträgen stehe in diesem Kontext auch nicht im Widerspruch zu Art. 9 GG und der dort zugrunde gelegten Koalitionsfreiheit der Tarifvertragspartner. Durch die Rechtsprechung sei bereits geklärt worden, dass durch eine AVE nicht die negative Koalitionsfreiheit beschränkt werde, denn niemand werde zum Eintritt in den Arbeitgeberverband gezwungen. Es bleibe eine freiwillige Entscheidung der Unternehmen, ob sie sich im Verband einbringen und dessen Tarifpolitik mitgestalten wollten. Grundlage einer jeden AVE bildeten autonom geschlossene Tarifverträge, die Wettbewerbsregeln am Markt vereinheitlichten. In diesem Rahmen übe die AVE mehrere Funktionen aus:

- Schutz der Beschäftigten,
- Lenkung des Wettbewerbs,
- mittelbare Ausweitung und somit Stärkung der Tarifbindung,
- Übernahme sozialpolitischer Aufgaben – insbesondere dort, wo beispielsweise die betriebliche Altersvorsorge oder die Ausbildungsvergütung über branchenspezifische Sozialkassen geregelt sind. Würden diese wegfallen, müsste der Staat Regelungen treffen oder es würde eine Schutzlücke entstehen.

Die BDA sieht in der Zahl der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen von zuletzt bundesweit 443 [Stand: 1. Januar 2017] hingegen ein Indiz dafür, dass die AVE zu Recht eine „Sonderrolle“ (BDA, 2017b) innerhalb der Tarifbe-

ziehungen in Deutschland einnimmt. Der interviewte BDA-Vertreter erklärte, dass die Gründe für die Nutzung des Instruments von Branche zu Branche variierten und von einer branchenweiten Sicherstellung der Berufsausbildung über einen Ausbildungskostenausgleich bis hin zu Wettbewerbsaspekten reichen könnten. Seitens der BDA gebe es „als Handreichung“ zur Orientierung für die Mitglieder in den Tarifausschüssen AVE-Koordinierungsgrundsätze, die mit allen Mitgliedsverbänden der BDA abgestimmt worden sind. Grundlegend rät der Dachverband zu einem „verantwortungsbewussten und vorsichtigen Umgang mit dem Instrument“ (BDA, 2017b).

Aus BDA-Sicht müssten sich Tarifverträge im Wettbewerb mit anderen Formen der Lohn- und Arbeitsvertragsregelungen behaupten. Sie sollten daher so gestaltet sein, dass sie eine breite Akzeptanz innerhalb einer Branche finden. Voraussetzung hierfür sei, dass Tarifverträge Mindestarbeitsbedingungen regelten. Außerdem müssten Tarifverträge hinreichend flexibel sein und ausreichend Differenzierungsmöglichkeiten bieten. Insgesamt ist die AVE aus Sicht der BDA kein Instrument, um die originäre Tarifbindung in Deutschland zu steigern.

Während sich BDA und DGB in ihrer Auffassung von Sinn und Zweck der AVE diametral gegenüberstehen, lohnt auch ein Blick auf die staatliche Sichtweise. Der interviewte BMAS-Vertreter führte aus, dass die Tarifautonomie auf dem Umstand fuße, dass die Tarifvertragsparteien aufgrund ihrer Sachnähe am besten in der Lage seien, die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen in ihrer Branche zu regeln. Werde ein AVE-Antrag gestellt, habe das BMAS angesichts dessen nicht das Ergebnis der Tarifverhandlungen im Sinne einer dezidierten Inhaltskontrolle zu bewerten, sondern prüfe, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für eine AVE vorlägen. Mit einer AVE würden mehrere Zwecke verfolgt, unter anderem die Gewährleistung angemessener Lohn- und Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer in tarifungebundenen Betrieben.

Durch das Tarifautonomiestärkungsgesetz sei der Erlass einer AVE erleichtert worden. Dies gelte insbesondere für sozialkassenrelevante Tarifverträge. Hintergrund hierfür sei, dass erst durch die Einbeziehung aller Arbeitgeber – und damit die solidarische Finanzierung der Kasse durch alle Unternehmer in der Branche – der Schutz der Beschäftigten bei gleichzeitiger Verteilung der Lasten auf alle Arbeitgeber der Branche ermöglicht würde. Sozialkassen existierten

beispielsweise im Baubereich. Hier seien vielfach kleine Betriebe tätig. Diese seien zum Teil nicht in der Lage, alle Ausbildungsinhalte selbst abzudecken. Dieses gelinge jedoch durch die über die Sozialkassen finanzierten Ausbildungszentren. Von den ausgebildeten Fachkräften könnten dann wiederum alle Arbeitgeber profitieren – auch jene, die nicht ausbilden würden, aber gelernte Fachkräfte einstellten.

Auf Landesebene kommen weitere Gesichtspunkte hinzu: In Berlin wurde der verstärkte Einsatz der AVE in die Koalitionsvereinbarungen der die amtierende Regierung stellenden Parteien SPD, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen aufgenommen. In den Experteninterviews wurde deutlich, dass in Berlin eine insgesamt positive Grundeinstellung zur AVE herrscht. Das Thema „gute Arbeit“ wird von allen Parteien getragen. Der Senatsvertreter aus Berlin äußerte, dass die AVE in Berlin „politisch gewollt“ sei. In den letzten Jahren sei das Stichwort „gute Arbeit“ in den Mittelpunkt der Politik gerückt, wodurch die Themen Arbeitsrecht, Tarifrecht und Tarifbindung „einen besonderen Drive“ und auch die AVE im Senat einen höheren Stellenwert bekommen habe. Aus seiner Sicht dehnt die AVE Tarifverträge auf Außenseiter aus, um tarifliche Standards und angemessene Arbeitsbedingungen für Beschäftigte in einigen Branchen zu schaffen. Darüber hinaus solle ein Unterbietungswettbewerb vermieden sowie die Tarifbindung mit dem Instrument gestärkt werden.

In Berlin gab es seit 2010 zwischen keiner und maximal drei AVE pro Jahr. Zu den Branchen, die diesen Weg noch gehen, zählten das Wach- und Sicherheitsgewerbe, die Sicherheits- und Bodenverkehrsdienstleistung an Flughäfen sowie das Elektrohandwerk als einzig neue Branche. Nach Auskunft des befragten Senatsvertreters hat es seitdem keine Ablehnungen gegeben. Lediglich in ein bis zwei Fällen wurden Anträge zurückgenommen, da „ein paar Sachen nicht stimmten“. Diese Rücknahmen wurden jedoch im Vorfeld gemeinsam besprochen und seien konsensual erfolgt. Den Tarifvertragsparteien des Metallhandwerks hat der Senat beispielsweise im Vorfeld einmal abgeraten, einen AVE-Antrag zu stellen. Aus Sicht des Senats mangelte es dem Tarifvertrag an Repräsentativität und musste zusätzlich nachgebessert werden.

Der interviewte Arbeitgebervertreter aus Schleswig-Holstein erläuterte, dass in seinem Bundesland die Zahl der Anträge stabil geblieben sei und sich ins-

gesamt seit 2014 wenig geändert habe. Er wies zudem auf ein anderes Problem in seiner Region hin: Einige Branchen in Hamburg spürten den Druck auf die Löhne, ausgelöst durch die einpendelnden Beschäftigten aus Mecklenburg-Vorpommern, das niedrigere Lohnsätze verzeichne. Zugleich versuchten Unternehmer auch, ihre Stellung im Markt zu sichern. In solchen Fällen müssten die Mitglieder des Tarifausschusses immer sehr genau abwägen, ob ein AVE-Antrag befürwortet werden kann (vgl. Kapitel 4.3.1). Die befragte ver.di-Vertreterin aus Berlin wies auf eine ähnliche Problematik hin. Während Berlin und das Land Brandenburg geographisch stark verflochten sind, lag aufgrund der früheren Ost-West-Teilung in Ost-Berlin und in Brandenburg lange ein niedrigeres Lohnniveau vor. In Brandenburg seien die Löhne bis heute niedriger als in Berlin.

Die interviewten Gewerkschaftsvertreter aus Berlin/Brandenburg und Nordrhein-Westfalen bemängelten außerdem die veränderte AVE-Praxis in der Handelsbranche sehr stark. Im Handel liege die Tarifbindung nur noch bei etwa 30 Prozent mit fallender Tendenz. Entsprechend hätten AVE-Anträge Schwierigkeiten, die formalen Voraussetzungen zu erfüllen, um einen Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklären zu lassen. Die Einführung der OT-Mitgliedschaft in den Handelsverbänden habe die Problematik zudem verschärft, da eine AVE naturgemäß im Widerspruch zu OT-Mitgliedschaften stehe. Durch die sinkende Tarifbindung gerieten die bislang noch tarifgebundenen Unternehmen zunehmend unter Druck und ein sich verschärfender Lohnkostenwettbewerb sei zu beobachten.

Allerdings wird aus Berlin auch berichtet, dass seit einigen Jahren aufseiten der Arbeitgeberverbände in einigen Wirtschaftszweigen ein Umdenken einsetze. Während die Zahl der AVE-Anträge im Vergleich zu den 1980er und 1990er Jahren zurückgegangen und die AVE seit der Ausweitung des Niedriglohnssektors von Arbeitgebern und seitens der Politik abgelehnt worden sei, gebe es jetzt auch wieder einzelne Branchen, die die AVE zu ihren Gunsten nutzten. In der Wach- und Sicherheitsbranche spielte die AVE in den 1990er Jahren keine Rolle mehr. Seit gut zehn Jahren ist sie aber wieder im Einsatz. Grund hierfür seien die Bemühungen des Branchenverbands, dem Gewerbe mehr Seriosität zu verleihen. Eine ähnliche Entwicklung sähe die Gewerkschaft gerne im Bereich des Einzelhandels.

Neben einer zurückhaltenden Haltung der Arbeitgeberverbände wurde in den Interviews auch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns als ein Grund für rückläufige oder stagnierende Antragszahlen genannt. In einigen Branchen würden Anschlussanträge nach Expertenmeinung nicht mehr gestellt, da zuletzt die tarifliche Vergütung nur knapp über dem gesetzlichen Mindestlohn gelegen habe. Beispielsweise stellten die Tarifvertragsparteien in den Wäsche-reidienstleistungen im Objektkundengeschäft 2014 letztmalig einen Antrag auf Rechtsverordnung nach dem AEntG. Daneben habe es auch einzelne Branchenmindestlöhne nach dem AEntG gegeben, um die Übergangsregelungen des Mindestlohngesetzes nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zu nutzen.

Der Arbeitgebervertreter aus Berlin berichtete ebenfalls, dass es sich für einige Branchen seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns nicht mehr lohne, einen AVE-Antrag zu stellen. Wenn die unterste Lohngruppe nur knapp über dem Mindestlohn liege, sei es schwierig, die AVE mit einer deutlichen Einkommensverbesserung der Beschäftigten zu begründen. Andere Branchen, wie die Sicherheits- oder Bodenverkehrsdienstleistungen an Flughäfen, beantragten häufig, mehrere Referenzlohngruppen für allgemeinverbindlich zu erklären. Die Antragsteller argumentierten dann, dass nicht nur das untere Lohnniveau für die Beschäftigten gesichert sein müsse, sondern die Unternehmen auch gut ausgebildete und zuverlässige Fachkräfte bräuchten (insbesondere bei den Sicherheitsdienstleistungen). Der Arbeitgebervertreter aus Schleswig-Holstein berichtete von ähnlichen Argumentationen und dass gerade im Sicherheitsgewerbe mit dem Thema Qualifikation der Beschäftigten für eine AVE geworben werde.

Der BDA-Vertreter bestätigte im Interview zudem die These, dass Branchen, die zuvor das TVG genutzt hätten, um bundesweit geltende Mindestlohntarifverträge für allgemeinverbindlich erklären zu lassen, nun den Weg über das AEntG bevorzugten. Insgesamt gebe es auf Bundesebene kaum noch Anträge, tariflich geregelte Mindestentgelte für allgemeinverbindlich zu erklären. Meistens seien Sozialkassentarifverträge oder Manteltarifvertragsbestimmungen Gegenstand der AVE-Anträge. Lediglich in den Elektrohandwerken und im Schornsteinfegerhandwerk gebe es aktuell bundesweit für allgemeinverbindlich erklärte Branchenmindestlöhne.



## 4.2 Das AVE-Verfahren und die Arbeit in den Tarifausschüssen

Bisher ist noch relativ wenig über den formalen Ablauf eines AVE-Verfahrens bekannt. Das TVG macht einige Vorgaben, wie ein AVE-Verfahren auszusehen hat. Naturgemäß lässt das Gesetz jedoch einen Spielraum bei der Umsetzung und Ausgestaltung des Verfahrens in den einzelnen Ländern und auf Bundesebene. Der Blick auf die praktische Umsetzung der Gesetzesvorgaben lohnt sich nicht nur aufgrund der jüngsten Reformen, sondern auch, um zu ermitteln, ob eventuelle Verfahrensunterschiede die finale Entscheidung beeinflussen können.

Aus dem Experteninterview mit dem BMAS-Vertreter geht hervor, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales nach Eingang eines AVE-Antrags auf Bundesebene zunächst die Formalien prüft – beispielsweise, ob der Antrag gemeinsam gestellt wurde und ihm ein unterschriebener Tarifvertrag zugrunde liegt. Darauf folgt die inhaltliche Prüfung. Anschließend tritt das Ministerium mit Terminvorschlägen an die Mitglieder des Tarifausschusses heran, um einen Termin für die Sitzung des Tarifausschusses zu vereinbaren.

Das TVG schreibt vor, dass sich die Tarifausschüsse aus jeweils drei Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zusammensetzen müssen. Die Mitglieder des Bundestarifausschusses werden vom BMAS auf Vorschlag von DGB und BDA für die Dauer von jeweils vier Jahren bestellt. Es werden auf jeder Seite drei ordentliche und mindestens drei stellvertretende Mitglieder ernannt.

Die Tarifvertragsparteien hätten nach Auskunft des BMAS-Vertreters die Möglichkeit, sich auch schon vor der Antragstellung mit Fragen an das Ministerium zu wenden. Diese Option werde in der Praxis auch wahrgenommen (beispielsweise bei Nachfragen zu Rechtsänderungen oder Verfahrensfragen). Ebenso ging aus den Experteninterviews mit der BDA und dem DGB hervor, dass beide Organisationen ihre Mitglieder auf Wunsch bei der Antragserstellung und -begründung unterstützen. Der BDA-Vertreter berichtete zudem, dass sie in puncto AVE-Anträge auf Bundesebene zumeist vor der Antragstellung informiert seien; im Ausnahmefall aber auch erst durch die Bekanntmachungen im Bundesanzeiger von einem AVE-Antrag erführen.

Es ist gesetzlich außerdem geregelt, dass allen vom AVE-Antrag betroffenen Beschäftigten, Unternehmen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden muss. Die DGB-Vertreterin führte im Interview aus, dass nach Abschluss der ersten Anhörungsphase die Mitglieder des Bundestarifausschusses die AVE-Anträge vom BMAS zugeschickt bekämen. Nach einer ersten Prüfung, ob es sich um einen Neu- oder Folgeantrag handele, erkundigte sie sich bei den betreffenden Gewerkschaften, ob es im Vorfeld Diskussionen um den Antrag gegeben habe. Danach berieten sich DGB und BDA noch vor der Tarifausschusssitzung. Ziel sei es, kritische Fragen möglichst vorab zu klären. Vor längerer Zeit seien größere Streitpunkte erst in der Sitzung des Tarifausschusses offenkundig geworden, sodass dann „Schnellschüsse formuliert“ werden mussten. Diese Situationen bargen die Gefahr, eine AVE nicht rechtssicher zu gestalten und angreifbar werden zu lassen. Entsprechend haben sich die Beteiligten entschlossen, alle wichtigen Fragen vorab zu diskutieren. Eine ähnliche Sichtweise herrscht im BMAS vor. Wie aus dem Experteninterview hervorgeht, ist das Ministerium bestrebt, eventuell bestehende Fragen und Konflikte möglichst frühzeitig zu klären.

Die Sitzung des Tarifausschusses gliedert sich in einen öffentlichen und einen nicht öffentlichen Teil. Im öffentlichen Teil können alle Betroffenen noch einmal mündlich Stellung nehmen und es können ebenso Fragen gestellt werden. Es gibt sowohl befürwortende als auch kritische Stellungnahmen. Der DGB drückt regelmäßig in einem Schreiben seine Zustimmung aus. Aber auch Außenseiter melden sich zu Wort und begründen ihre Einwände gegen eine AVE in einer Branche. Im nicht öffentlichen Teil der Sitzung zieht sich der Tarifausschuss zur internen Beratung zurück; unter anderem wird über den Umfang der AVE beraten. Am Ende trifft der Tarifausschuss eine Entscheidung, ob er die AVE empfiehlt oder nicht. Das Ergebnis wird dokumentiert sowie den Antragstellern mitgeteilt. Das BMAS erstellt anschließend eine Entscheidungsvorlage für den Minister, der dann eine AVE erlassen kann.

Die für die Länder interviewten Vertreter von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und der Ministerien schilderten das AVE-Verfahren in ihren Landestarifausschüssen ähnlich: Die beteiligten Organisationen sind im Vorfeld bemüht, Hilfestellung in Form von mündlicher oder schriftlicher Beratung zu leisten sowie ein möglichst effizientes Verfahren durchzuführen. In den Inter-

views wurde zudem deutlich, dass eine vertrauensvolle Zusammenarbeit die Arbeit der Tarifausschüsse unterstützt. Beispielsweise hob der Vertreter des Berliner Senats hervor, dass die Mitglieder der Tarifausschüsse Berlin/Brandenburg schon lange diese Funktion ausübten und sich ein eingespielter Prozess etabliert habe. Darüber hinaus gebe es in Berlin einen Sozialpartnerdialog, sodass auch über den Tarifausschuss hinaus gute sozialpartnerschaftliche Kontakte bestünden. Ähnlich wie auf Bundesebene werde auch in Berlin das Gespräch mit den antragstellenden Parteien gepflegt und Beratungen vor der Antragstellung angeboten. Wenn ein AVE-Antrag erstmalig in einer Branche gestellt werden solle, kämen die Tarifvertragsparteien in der Regel im Vorfeld auf den Senat zu. Die Initiative gehe in Berlin/Brandenburg häufiger von der Arbeitgeberseite aus, die auch noch nie einen Antrag kategorisch abgelehnt habe.

Vor dem Hintergrund der gesetzlichen Änderungen des Tarifautonomiestärkungsgesetzes stellt sich die Frage, wie die neuen Regelungen durch die Tarifausschüsse umgesetzt werden und ob sich die Arbeit der Ausschüsse insgesamt verändert hat. Konnten zuvor die Tarifvertragsparteien auch einzeln einen AVE-Antrag stellen, müssen dies Gewerkschaft und Arbeitgeberverband nun gemeinsam tun. Ein AVE-Antrag ist nach wie vor beim Bundes- oder Landesarbeitsministerium zu stellen, je nach Geltungsbereich des Tarifvertrags. Das Tarifvertragsgesetz wurde in § 5 Abs. 1 TVG dahingehend verändert, dass der Tarifvertrag entweder „in seinem Geltungsbereich für die Gestaltung der Arbeitsbedingungen überwiegende Bedeutung erlangt hat“ oder eine AVE die „Wirksamkeit der tarifvertraglichen Normsetzung gegen die Folgen wirtschaftlicher Fehlentwicklung“ sicherstellt.

In den Experteninterviews wurde schnell deutlich, dass sich an der praktischen Arbeit in den Tarifausschüssen bisher kaum etwas verändert hat. Der Wegfall der 50-Prozent-Klausel führte bisher weder zu mehr Anträgen, noch hat sich die Prüfung der Anträge maßgeblich verändert. Die Interviewpartner stimmten darin überein, dass die seit 2014 gestellten Anträge vornehmlich den Nachweis führten, dass ihr Tarifvertrag „überwiegende Bedeutung“ erlangt habe. Hierbei spielt weiterhin das vor 2014 gültige Kriterium eine Rolle, dass der für allgemeinverbindlich zu erklärende Tarifvertrag mindestens 50 Prozent der Beschäftigten im Geltungsbereich abdecken musste.

Der BDA-Vertreter erläuterte in diesem Kontext, dass die neuen Regelungen den Tarifvertragsparteien mehr Möglichkeiten eröffneten und auch Tarifverträge berücksichtigt werden könnten, die nicht mehr die bisherige 50-Prozent-Schwelle erfüllten. Neben der rein formalen Tarifbindung könnten nun auch andere Elemente bei der Darlegung der überwiegenden Bedeutung in den AVE-Anträgen in Betracht gezogen werden, zum Beispiel inwieweit auf den zugrunde liegenden Tarifvertrag durch Bezugnahmeklauseln in einer Branche rekuriert oder sich einzelvertraglich am Tarifvertrag orientiert werde. Ausschlaggebend für eine Entscheidung des Tarifausschusses sei das öffentliche Interesse an einer AVE.

Der Arbeitgebervertreter aus Nordrhein-Westfalen erläuterte außerdem, dass der Umgang mit der 50-Prozent-Klausel und die Prüfung der statistischen Daten sich in der Praxis als schwierig erwiesen hat. Naturgemäß liegen statistische Daten immer nur für die Vergangenheit vor. Der Gesetzgeber verlangt aber eigentlich einen Nachweis zum aktuellen Zeitpunkt. Auch um Scheingenauigkeiten zu vermeiden, wurde die 50-Prozent-Klausel im Gesetz gestrichen. Andere Schwierigkeiten können in der Beschaffung und Auswertung des Datenmaterials bestehen. Der Tarifausschuss ist jedoch kein Gericht und seine Mitglieder können auch nicht für ihre Entscheidungen verklagt werden. Der Tarifausschuss ist lediglich die Kontrollinstanz für den Staat und seinen Mitgliedern stehen keine Mittel zur Beweiserhebung zur Verfügung. Entsprechend könne er als Arbeitgebervertreter letztlich nur die Partikularinteressen seiner Seite vertreten, die auch darin lägen, den übergeordneten Grundsatz der positiven wie negativen Koalitionsfreiheit zu wahren und Staatseingriffe möglichst zu minimieren. In diesem Zusammenhang seien auch die Einzelinteressen einer beantragenden Branche nicht allein ausschlaggebend.

Außer für Schleswig-Holstein berichteten alle interviewten Experten, dass das von den Antragstellern vorgelegte Zahlenwerk von den Behörden genau geprüft wird. Für den Bundestarifausschuss schaut das BMAS die AVE-Anträge im Detail durch und teilt das Ergebnis der Prüfung den Mitgliedern des Ausschusses mit. Der zuständige Vertreter des Berliner Senats führte aus, dass sie sich bei der Prüfung des Antrags nicht allein auf die mitgelieferten Zahlen der Antragsteller verließen, sondern ebenso das Statistische Landesamt oder den Statistiks-service der Bundesagentur für Arbeit anschrieben.

Insbesondere regionale Daten zur Tariforientierung oder Übernahme von Tarifverträgen seien nur schwer zu bekommen. Es gebe zwar das IAB-Betriebspanel, das allerdings auf Befragungen beruhe, sodass sich ihm die Frage stelle, wie aussagekräftig die Daten für seinen Bereich seien. Um sich ein Bild über die Orientierung von Arbeitgebern an einem Tarifvertrag in einer Branche zu schaffen, hätten sie bei kleineren Branchen wie den Bodenverkehrsdienstleistern auch schon alle bekannten Arbeitgeber angeschrieben und sich Listen der Arbeitgeber im Bereich geben lassen.

Einzig der Arbeitgebervertreter aus Schleswig-Holstein berichtete, dass das zuständige Landesministerium kaum eine Bewertung des eingegangenen AVE-Antrags vornehme. Dem Tarifausschuss werden nur der Antrag (und gegebenenfalls der Vorgängerantrag) und die eingereichten Begründungen übermittelt. Der interviewte Vertreter hält dieses Vorgehen für „ganz richtig“. Vor allem bei neuen AVE-Anträgen werde detailliert geprüft und es müssten wirklich „Missstände“ herrschen, damit die AVE im Tarifausschuss befürwortet werde. In diesem Rahmen wird ebenso erwogen, ob alle Bestandteile des Tarifvertrags für allgemeinverbindlich erklärt oder nicht beispielsweise die Zuschläge für Mehrarbeit ausgenommen werden. In Schleswig-Holstein werden vor allem in Branchen mit einem höheren Entgeltniveau häufig Bestandteile des Tarifvertrags von der AVE ausgenommen. Generell beantragten eine AVE jedoch eher Branchen mit niedrigerem Entgeltniveau. Bei Anschluss-AVE stimme der Tarifausschuss meistens zu, um eine gewisse Stabilität herzustellen und nicht in einer Branche die „ganze Welt auf den Kopf“ zu stellen.

Neben der Tarifbindungs- und Entgeltproblematik geht aus den Interviews hervor, dass die Tarifausschüsse besonderes Augenmerk auf Tarifkollisionen in der Branche legen. Insbesondere wenn Sozialkassen-Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt werden sollen, achten die Mitglieder des Tarifausschusses genau auf etwaige Kollisionen, da bei einem Erlass der zugrunde liegende Tarifvertrag eine verdrängende Wirkung ausübt.

Die DGB-Vertreterin erläuterte außerdem, dass es in den letzten Jahren aus ihrer Sicht große Veränderungen bei der Tarifizständigkeit gegeben habe. Die Wirtschaftsbereiche gliederten sich immer stärker auf und es gebe überschneidende Regelungsbereiche, sodass bei einem AVE-Antrag ebenso die Branchen-

abgrenzung durch den Tarifausschuss genau abgeklärt werden müsse – beispielsweise, welcher Tarifvertrag für die Gerüstbauer zum Einsatz komme und in welchen Fällen es sich bereits um Logistik handele. Nach Aussage des BMAS-Vertreterers kann im Fall einer Überschneidung mit anderen Tarifverträgen der Wirkungsumfang der AVE eingeschränkt werden. Am Ende müsse für jeden Arbeitgeber erkennbar sein, welchen Tarifvertrag er anzuwenden habe.

Die ver.di-Vertreterin aus Berlin berichtete, dass es abseits der Plausibilitätsprüfung im Tarifausschuss gleichfalls zu inhaltlichen Diskussionen kommen könne. Die inhaltlichen Debatten hätten sich in den letzten Jahren verändert. Neu hinzugekommen seien AVE-Anträge, in denen der Wunsch nach Erstreckung des Tarifvertrags mit dem Interesse begründet wird, für qualifizierten Nachwuchs zu sorgen und eine qualitativ gute Ausbildung zu gewährleisten. Der Arbeitgebervertreter aus Schleswig-Holstein berichtete von ähnlichen Argumentationen und dass gerade im Sicherheitsgewerbe mit dem Thema Qualifikation der Beschäftigten für eine AVE geworben werde.

Nach Aussage des Arbeitgebervertreterers aus Berlin können in der Region Berlin/Brandenburg die meisten antragstellenden Parteien eine Tarifbindung der Beschäftigten von 70 bis 90 Prozent nachweisen. Die überwiegende Bedeutung des Tarifvertrags ist damit belegt, aber viele Parteien gehen in ihren Anträgen aus Gewohnheit zusätzlich auf die Folgen wirtschaftlicher Fehlentwicklungen in der Branche ein. Die Arbeitgeberseite legt im Tarifausschuss ebenso Wert darauf, Wettbewerbsverdrängung am Markt zu vermeiden.

Dieser Erfahrungsbericht deckt sich mit den Aussagen des Senatsvertreterers in Berlin. Er berichtete darüber hinaus, dass es aus seiner Sicht wichtig ist, dass die AVE auch die qualifizierten Tätigkeiten (und somit höhere Lohngruppen) abbildet. In diesem Punkt erhalte er in Berlin Rückhalt von den Arbeitgebervertretern, deren Einstellung sich in seiner Wahrnehmung in den letzten Jahren geändert habe. Die Förderung von Qualifizierung sei wichtiger geworden. Der Ruf nach mehr Qualifizierung stamme aus Branchen, die ihr „Schmuddelimage“ loswerden wollten und zu der Einsicht gelangt seien, dass „nicht immer nur die Billigsten“ zum Einsatz kommen könnten. Im Bewachungsgewerbe komme hinzu, dass viele Unternehmen über Aufträge der öffentlichen Hand finanziert würden. Hier gehe es zum Beispiel um die Bewachung von Flücht-

lingsheimen oder Sicherheitsanlagen. Die Bewacher sollen sowohl gut qualifiziert sein als auch interkulturelle Sensibilität mitbringen.

Dem Senat ist es wichtig, dass unter guter Arbeit auch qualifizierte Arbeit verstanden wird. Entsprechend werden in Berlin/Brandenburg häufig ganze Entgelttabellen für allgemeinverbindlich erklärt. Selbstkritisch anzumerken bleibe aus seiner Perspektive, dass das öffentliche Vergaberecht die Verwaltungen anhalte, das ökonomisch beste Angebot auszuwählen, sodass in vielen Fällen bei der Auswahl vor allem auf den Preis geschaut werde. Da qualifizierte Tätigkeiten ihren Preis hätten, ließe sich jedoch über Tariftreuregelungen der Tendenz etwas entgegensteuern, das preislich vorteilhafteste Angebot auszuwählen.

Am Ende der nicht öffentlichen Sitzung stimmt der Tarifausschuss über den AVE-Antrag ab. Mindestens vier der sechs Mitglieder müssen sich für die AVE aussprechen, damit im Anschluss der Arbeitsminister des Landes oder des Bundes den Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklären kann. Beide Seiten können durch ihr Veto einen AVE-Antrag scheitern lassen. Das Verfahren kommt vorerst zum Abschluss, indem die AVE im Bundesanzeiger veröffentlicht wird und die Außenseiter Folge leisten müssen. Dieses Verfahren galt bis Ende 2009 auch für die Erstreckung von Tarifverträgen nach AEntG. Seit Dezember 2009 kann jedoch das BMAS einen Tarifvertrag auch ohne die mehrheitliche Zustimmung des Tarifausschusses über das AEntG für allgemeinverbindlich erklären (Däubler, 2012, 510).

In der Praxis werden AVE außerdem vor Arbeitsgerichten eingeklagt. Für Aufsehen sorgten in den letzten Jahren die Urteile zu den Sozialkassen-Tarifverträgen aus dem Bauhauptgewerbe. Anfang 2017 erklärte das Bundesarbeitsgericht die Allgemeinverbindlichkeit der Tarifverträge über das Sozialkassenverfahren im Bauhauptgewerbe aus den Jahren 2008, 2010, 2012 und 2014 für ungültig (Haufe, 2017; BAG, 2017). Das BAG argumentierte in seinen Urteilen, dass für die Jahre 2012 und 2013 die 50-Prozent-Klausel nicht erfüllt war. Die Richter beanstandeten, dass das BMAS bei der Berechnung der 50-Prozent-Klausel den zugrunde liegenden betrieblichen Geltungsbereich eingeschränkt hatte. Außerdem bemängelte das Gericht in mehreren Urteilen, dass für die AVE 2008, 2010 und 2013 keine Befassung durch den zum jeweiligen Zeitpunkt amtierenden Arbeitsminister stattgefunden hat.

Aus Sicht des Gerichts handelt es sich bei einer AVE um einen Normsetzungsakt, der gemäß Art. 20 GG eine ministeriale Befassung notwendig macht. Die Urteile des BAG hatten zur Folge, dass tarifungebundene Arbeitgeber für die Zeiträume der eingeklagten AVE keine Beiträge zur Sozialkasse des Baugewerbes entrichten mussten. Die AVE für das Jahr 2015 erklärte das BAG für gültig. Nach der Abschaffung des 50-Prozent-Kriteriums beurteilte das Gericht die AVE mit den neuen gesetzlichen Regelungen als vereinbar und sah das „öffentliche Interesse“ sowie die Tarifzuständigkeit des Arbeitgeberverbands und der Gewerkschaft als gegeben an (DHZ, 2018; BAG, 2017).

### **4.3 Wirksamkeit von Erstreckungsmechanismen**

In den Experteninterviews wurde nicht nur der praktischen Arbeit der Tarifausschüsse nachgegangen und der Frage, wie sich diese seit der 2014er-Reform verändert hat. Aufgrund der heterogenen Forschungsergebnisse (vgl. Kapitel 3) wurden die Experten außerdem um ihre Einschätzung zur Wirkung der AVE mit Blick auf Lohndumping, Wettbewerbsverdrängung und Arbeitsplatzabbau sowie zur Stabilisierung der Tarifbindung mittels AVE gebeten.

#### **4.3.1 Lohndumping und Wettbewerbsverdrängung**

Da die AVE wie ein Kartell wirkt, kann sie den Lohnkostenwettbewerb begrenzen und den Wettbewerbsdruck in betroffenen Branchen mindern. Unklar ist, inwieweit eine AVE tatsächlich Lohndumping vorbeugt und ob im Gegenzug Unternehmen und Arbeitsplätze aus dem Markt gedrängt werden. Ob und wie eine AVE nach TVG wirkt, ist in der Praxis jedoch besonders schwierig nachzuweisen, da eine Vielzahl von Einflussfaktoren existiert und sich der Effekt einer AVE nicht isolieren lässt. Im Bereich des AEntG hält es der BDA-Vertreter nicht für unwahrscheinlich, dass Aspekte wie Lohndumping auch eine Rolle spielten. Die Gewährleistung fairer und funktionierender Wettbewerbsbedingungen sei auch erklärtes Ziel des AEntG.

Abgesehen von der Sicherung von Mindestarbeitsbedingungen und -entgelten trägt die AVE aus Sicht der DGB-Vertreterin außerdem dazu bei, den Fachkräftenbedarf zu sichern. Unternehmen würden beispielsweise gezwungen, sich finanziell an der Ausbildung des Nachwuchses zu beteiligen. Der Vertreter des Berliner Senats kommt zu einem ähnlichen Schluss. Während er sich grund-



sätzlich vorstellen kann, dass Beschäftigte in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit infolge einer AVE ihre Beschäftigung verlieren oder in AVE-freie Branchen abwandern, hält er dies angesichts des aktuellen Fachkräftemangels nicht mehr für wirksam. Nach seiner Erfahrung wird es immer wichtiger, ein gewisses Entgeltniveau in einer Branche vorzuweisen, um Fachkräfte zu gewinnen. Seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns müssen Entgelte sogar deutlich über dem Mindestlohniveau liegen.

Diesen erachtet die ver.di-Vertreterin aus Berlin jedoch nicht für existenzsichernd. Außerdem bleiben aus ihrer Sicht zu viele Personengruppen vom gesetzlichen Mindestlohn ausgeschlossen, wie Auszubildende oder unter 18-Jährige. Vor allem jüngere Personen müssten daher von ihren Eltern oder Familien finanziell unterstützt werden. In diesem Rahmen brauche es eine AVE, um existenzsichernde Löhne zu schaffen.

Während die interviewten Gewerkschaftsvertreter von einer positiven Wirkung der AVE auf die Sicherung der Entgelte und der Fachkräftebasis in einer Branche ausgehen, thematisierten andere Experten bestehende Problemfelder. Der Senatsvertreter aus Berlin sieht die Möglichkeit, dass bei der Durchsetzung von landesrechtlichen AVE Schwierigkeiten in den Unternehmen auftreten können. Verstöße können nur alle vier Jahre bei der Prüfung der Rentenversicherung zur korrekten Abführung der Sozialkassenbeiträge auffallen oder wenn ein Arbeitnehmer Klage einreicht.

Auf der anderen Seite wurde in den Interviews deutlich, dass Unternehmen hohe Nachforderungszahlungen drohen, wenn bei den Prüfungen der Rentenversicherung Unregelmäßigkeiten auftreten. Außerdem können Firmen von der Vergabe öffentlicher Aufträge oder Ausschreibungen ausgeschlossen werden, wenn sie sich nicht an die bestehenden Gesetze halten (§ 128 Abs. 1 GWB). Der Senatsvertreter aus Berlin beschreibt die Praxis jedoch dahingehend, dass die zuständigen Stellen bei öffentlichen Ausschreibungen stark auf den angebotenen Preis achten. Wenn der Auftrag einmal vergeben ist, wird die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben nicht mehr umfassend kontrolliert.

In Berlin versucht der Senat dem Problem entgegenzuwirken, in dem er per Rundschreiben alle Vergabestellen im Land über die AVE informiert und um

Berücksichtigung sowie Sanktionierung bittet, wenn Verstöße bei den Unternehmen festgestellt werden. Während er die AVE in der Theorie für durchaus wirksam hält, um Lohndumping zu verhindern, sieht er das größte Defizit in der Kontrolle der landesrechtlichen AVE.

Darüber hinaus berichteten Arbeitgebervertreter von der Herausforderung, AVE-Anträge in puncto Wettbewerbsverdrängung zu bewerten. Der Arbeitgebervertreter aus Schleswig-Holstein wies darauf hin, dass Antragsteller im Norden ihren Wunsch nach einer AVE häufig mit dem Lohngefälle beispielsweise zwischen der Hansestadt Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern begründen. Unternehmen außerhalb der Metropolregion Hamburg können aufgrund der günstigeren Lebenshaltungskosten ihren Beschäftigten niedrigere Löhne und entsprechend auch günstigere Preise als Hamburger Unternehmen anbieten.

Einerseits tragen Antragsteller bei Anschluss-AVE häufiger vor, dass die Unternehmer in der Branche nicht noch niedrigere Preise ansetzen könnten, um öffentliche Aufträge zu gewinnen, und eine AVE notwendig sei, um Unterbietungswettbewerb zu unterbinden. Andererseits scheine es aber auch so zu sein, dass bestimmte Unternehmen sich über AVE ihre Monopole sicherten und andere Unternehmen aus dem Markt drängen wollten. In diesen Fällen müsse der Tarifausschuss die Anträge genau prüfen und kritisch hinterfragen. Auch wenn die AVE im Norden zur „Beruhigung und Bereinigung“ führe, hebele sie aus seiner Sicht marktwirtschaftliche Elemente aus und sei in der Gesamtbetrachtung nicht das richtige Mittel der Wahl.

Auch aus Sicht der DGB-Vertreterin ist es denkbar, dass Unternehmen aus dem Markt ausscheiden müssen, wenn sie ihr gesamtes Geschäftsmodell auf „Dumping“ aufbauen. In so einem Fall ist aus ihrer Perspektive eine marktbereinigende Wirkung der AVE nicht als schlecht zu bewerten. Unternehmen müssten sich an die Spielregeln auf dem Markt halten und ihre Geschäftsmodelle entsprechend gestalten. Weiterhin gab sie zu bedenken, dass auch bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns erwartet wurde, dass er zum Beschäftigungsabbau führen würde. Das ist aus ihrer Sicht so nicht eingetreten und es wurden sogar sozialversicherungspflichtige Stellen geschaffen, wodurch mehr Abgaben in die Sozialsysteme fließen.

Inwieweit oder unter welchen Umständen AVE Lohndumping in der Praxis verhindern oder eine wettbewerbsverdrängende Wirkung haben, lässt sich anhand der Interviews nicht abschließend klären. Neben theoretischen Überlegungen, Studien zum AEntG oder zum Mindestlohn sowie einigen Einzelfällen lag keinem der interviewten Vertreter statistisch belastbares Material vor, das eine mögliche Wettbewerbsverdrängung von Unternehmen oder den Verlust von Arbeitsplätzen in einer Branche durch eine AVE nach TVG im großem Umfang bestätigte oder widerlegte.

Nach Erlass einer AVE findet keine Untersuchung statt, ob eine AVE das Entgeltniveau in einer Branche stabilisiert hat und ob weitere negative Effekte wie Unternehmensschließungen oder Beschäftigungsabbau aufgetreten sind. Auch Ministeriumsvertreter oder die Mitglieder der Tarifausschüsse müssen hier auf extern durchgeführte Studien zurückgreifen, um sich ein Bild von den Wirkungsmechanismen des Instruments zu verschaffen. Die Tarifausschüsse selbst können vor dem Hintergrund ihrer eingeschränkten Mittel und Befugnisse keine wissenschaftliche Überprüfung oder Evaluation einer AVE leisten. Wünschenswert wäre jedoch, in regelmäßigen Abständen staatlich beauftragte Studien zu den Auswirkungen von AVE nach TVG zu vergeben, um deren tatsächlichen Einfluss auf den deutschen Arbeitsmarkt und für die Volkswirtschaft insgesamt besser einschätzen zu können und nicht auf punktuelle Untersuchungen angewiesen zu sein.

#### **4.3.2 AVE und Stärkung der Tarifautonomie und -bindung**

In der Forschungsliteratur findet sich immer wieder der Gedanke, dass der institutionelle Rahmen in einem Land die Tarifbindung entscheidend beeinflusst (zum Beispiel Traxler et al., 2001; Bispinck/Schulten, 2013; Schulten, 2012). Der AVE wird dabei eine stabilisierende Wirkung auf die Tarifbindung zugeschrieben. Während die AVE naturgemäß den Geltungsbereich eines Tarifvertrags auf Außenseiterunternehmen erstreckt und somit die mittelbare Tarifbindung ausweitet, bleibt unklar, ob und inwieweit die Tarifvertragsparteien von einer solchen „Stütze“ profitieren. Wie in Kapitel 3.2 gezeigt, ist der Organisationsgrad von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in den Ländern, die die AVE häufig oder fast automatisch einsetzen, sehr unterschiedlich hoch. Neben möglichen verzerrenden Wirkungen einer AVE auf lokalen Arbeitsmärkten kann es ebenso zu negativen Auswirkungen bei der Organisation von neu-

en und bereits eingetretenen Gewerkschafts- oder Arbeitgeberverbandsmitgliedern kommen. Vor diesem Hintergrund wurden die Experten dazu befragt, ob und inwieweit die AVE aus ihrer Sicht zur Stärkung der Tarifbindung und der Tarifautonomie beiträgt.

Aus den Interviews mit den Vertretern von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden wird deutlich, dass es zwischen den beiden Lagern grundsätzlich verschiedene Auffassungen zum Thema Stärkung der Tarifbindung und der Tarifautonomie gibt. Der interviewte BDA-Vertreter erläuterte, dass aus Sicht seiner Organisation unter Tarifbindung „etwas Freiwilliges“ zu verstehen ist. Beschäftigte und Arbeitgeber schlossen sich freiwillig zu Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbänden zusammen. Während das Grundgesetz diesen Koalitionen Schutz gewährt und ihnen die Aufgabe überträgt, autonom die Lohn- und Arbeitsbedingungen in Tarifverträgen zu regeln, schreibt das Gesetz jedoch keine Zwangsmitgliedschaft für eine der beiden oder beide Seiten vor.

Tarifbindung entsteht entsprechend dort, wo Arbeitnehmer und Arbeitgeber beziehungsweise deren Vertreter auf freiwilliger Basis Lohn- und Arbeitsbedingungen in Tarifverträgen geregelt haben. Sie gilt für die unmittelbar tarifgebundenen Betriebe und deren Beschäftigte. Über Bezugnahmeklauseln lässt sich der Anwendungsbereich eines Tarifvertrags mittelbar noch erweitern. Eine AVE stellt aus Sicht der BDA hingegen einen Tarifzwang dar.

Der DGB vertritt eine gänzlich andere Auffassung. Anfang 2017 hat er ein 14-Punkte-Papier zur Stärkung der Tarifbindung vorgelegt. Darin erläutert der DGB sein Grundverständnis der industriellen Beziehungen in Deutschland (DGB, 2017b, 1): „Tarifverträge sind für Beschäftigte das wichtigste Instrument zur Regelung der Entgelt- und Arbeitsbedingungen und stellen einen Ausgleich für das fehlende Machtgleichgewicht zwischen Beschäftigten und Arbeitgebern bei Abschluss des Arbeitsvertrags und im Arbeitsverhältnis dar. Tarifwerke setzen wie Gesetze Mindestbedingungen.“ Der Branchentarifvertrag übernimmt aus Sicht des DGB noch weitere Aufgaben. Er regelt – gleichermaßen für Unternehmen und Beschäftigte – die Wirtschafts- und Arbeitsbedingungen in einer Branche und gestaltet diese Bedingungen transparent und fair. Seine Wirkung entfaltet er dabei nicht nur in tarifgebundenen Betrieben, sondern darüber hinaus auch in ungebundenen.

Nach Auffassung des DGB ist der Branchentarifvertrag außerdem von Bedeutung, da er Optionen und Lösungen für technische und soziale Veränderungsprozesse aufzeigt und somit insgesamt für den Sozialstaat „unverzichtbar“ (DGB, 2017b, 1) ist. Die AVE wird in diesem Kontext als ein Instrument von vielen aufgelistet, mit dem der Gewerkschaftsbund die Tarifbindung festigen will. Neben dem häufigeren Einsatz der AVE fordert der DGB die Abschaffung der OT-Mitgliedschaften in den Arbeitgeberverbänden, die Abschaffung des Vetorechts im Tarifausschuss, die Vereinfachung und Erleichterung der Betriebsratswahlen sowie die verstärkte Anwendung von Tarifreue Regelungen in Bund und Ländern. Ebenso setzt er sich die Stärkung der eigenen Mitgliederbasis zum Ziel (DGB, 2017b).

Der BDA-Vertreter hält die DGB-Auffassung für wenig nachvollziehbar. Er erachtet es entgegen aller Behauptungen als einen Irrtum, dass die Erstreckung von Tarifverträgen auf Außenseiter die Attraktivität des zugrunde liegenden Tarifvertrags steigern sowie Gewerkschaften dadurch automatisch mehr Mitglieder gewinnen und damit ihre Basis stärken würden. Darüber hinaus hege er Zweifel, dass allein eine AVE Unternehmensbeitritte in den zuständigen Arbeitgeberverband generieren könne. Letzteres halte er lediglich für denkbar, wenn ein so komplexes Tarifwerk für allgemeinverbindlich erklärt würde, dass zur Umsetzung der erstreckten Tarifnormen in den Betrieben die betroffenen Arbeitgeber die Expertise des Arbeitgeberverbands benötigten. Statt vermehrter Eintritte von Beschäftigten und Arbeitgeber in ihre jeweiligen Organisationen halte er im Falle einer AVE ein verstärktes Trittbrettfahrertum für wahrscheinlicher.

In Einzelfällen könne eine AVE durchaus auch eine befriedende Funktion in einer Branche haben. Dennoch sollte es ein Ausnahmeinstrument sein und nicht dazu benutzt werden, um aus dem Arbeitgeberverband ausgetretene Unternehmen wieder einzufangen. Ein solches Vorgehen würde den tarifautonomen Beziehungen in Deutschland schaden. Statt einen Tarifvertrag zu modernisieren und für Arbeitgeber und ihre Beschäftigten attraktiver zu gestalten, würde in einem solchen Fall eine AVE den kritisierten Tarifvertrag den zuvor ausgetretenen Arbeitgebern überstülpen. Bei einer solchen Entwicklung könnten sich die Arbeitgeber in einer Branche schlussendlich die Frage stellen, inwieweit sie das System der Tarifbeziehungen überhaupt noch unterstützten.

Vom Grundsatz her ähnlich positioniert sich der Arbeitgeberverbandsvertreter aus NRW. Auch aus seiner Perspektive greift der Staat mit der AVE in die tarifautonome Setzung von Löhnen und Arbeitsbedingungen ein. Bereits die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns habe 70 autonom verhandelte Tarifverträge außer Kraft gesetzt, die unter dem damaligen Niveau des Mindestlohns von 8,50 Euro lägen. Parallel würden weiterhin AVE beschlossen, sodass die eigentliche Tarifautonomie „hinten runter“ falle. Ein solches Vorgehen sei dem Grundgedanken der Tarifautonomie prinzipiell „wesensfremd“ und es handle sich immer um eine besonders zu rechtfertigende Ausnahme.

Insgesamt zeigten diese Entwicklungen, dass es vielen nicht länger um eigenständig verhandelte Tarifverträge gehe, sondern nur um die Durchsetzung höherer Löhne. Dennoch beantragen auch einige Mitgliedsverbände der BDA die AVE, sodass die Arbeitgeberbank im Tarifausschuss NRW praktisch immer wieder Abwägungen treffen muss, inwieweit das Ausnahmeinstrument AVE zum Einsatz kommen kann. Entsprechend wird ein nicht ganz so restriktiver Kurs eingeschlagen und immer wieder neu erwogen, welche Bestandteile eines Tarifvertrags für allgemeinverbindlich erklärt werden (beispielsweise ganze Entgeltgitter oder nur einzelne Entgeltgruppen). Ähnlich wie der BDA-Vertreter sieht auch der Arbeitgeberverbandsvertreter aus NRW nicht, warum Beschäftigte oder Unternehmen Mitglied in Gewerkschaften oder Verbänden werden sollten, wenn sie den Tarifvertrag „frei Haus“ bekämen.

Der Arbeitgebervertreter aus Berlin ist ebenfalls der Ansicht, dass die originäre Tarifbindung nur gestärkt werden kann, indem die verhandelten Tarifverträge Unternehmen und Beschäftigten attraktive Tarifbedingungen anbieten. Kritisch merkt er an, dass sich beide Seiten schwertäten, neue Branchen zu erschließen. Für die Arbeitgeberseite sei es beispielsweise schwierig, neu gegründete Unternehmen für eine Mitgliedschaft im Verband zu gewinnen. Gewerkschaften hätten hingegen Probleme, die Dienstleistungsbranchen zu organisieren. Ähnlich argumentiert der Arbeitgeberverbandsvertreter aus Norddeutschland. Aus seiner Sicht gilt die positive Koalitionsfreiheit ebenso wie die negative Koalitionsfreiheit. „Im Grundsatz muss ein Tarifvertrag so attraktiv sein, dass beide Seiten sagen, dem wollen sie sich anschließen.“ Nach seiner Einschätzung ist die AVE das „falsche Instrument“, um die Tarifbindung zu stärken, und sie unterläuft das auf Freiwilligkeit basierende System.

Statt der AVE sollten die Vorteile eines Tarifvertrags zum Tragen kommen, die darin liegen, dass ein Tarifvertrag einheitliche Arbeitsbedingungen für alle Beschäftigten schafft und zur Wahrung des Betriebsfriedens beiträgt. Die Arbeitskosten müssten je nach Branche außerdem im internationalen Wettbewerb standhalten können, sodass sich „ein Unternehmen sagen kann: Das ist ein Schutzschirm, das sind Arbeitsbedingungen, die für mich tragbar und realistisch sind und mit denen ich gut arbeiten kann“.

Aufgrund des Wettbewerbsdrucks müssten Tarifverträge auch Differenzierungen auf der Betriebsebene (Öffnungsklauseln) erlauben. Solche Regelungen gibt es in Teilen bereits, dennoch kann sich der Verbandsvertreter vorstellen, dass mit solchen Klauseln noch mehr bewirkt werden könne. Derartige tarifvertragliche Spielräume sind aus seiner Sicht außerdem wichtig, um verschiedene Konjunkturzyklen in den Subbranchen auszugleichen und den Tarifvertrag attraktiver zu machen.

Für die DGB-Vertreterin stellt der Mitgliederschwund in den Arbeitgeberverbänden ein Problem dar, da er zu einer sinkenden Tarifbindung führe. Angaben zur Tarifbindung der Arbeitgeber lägen kaum vor, denn die Verbände publizierten in der Regel ihre Mitgliederzahlen nicht. Eine Ausnahme bilde Gesamtmetall. Aus den vom Verband veröffentlichten Mitgliederzahlen sei zu erkennen, dass selbst im gut tarifierten Bereich der M+E-Industrie die Hälfte der Verbandsmitglieder dem OT-Verband angehörten. Während die DGB-Vertreterin die von den Arbeitgeberverbänden vertretene Position durchaus nachvollziehen kann, über die Einführung eines neuen Mitgliedschaftsmodells (OT-Mitgliedschaft) Unternehmen im Verband halten zu wollen, ist es aus ihrer Sicht Zeit, neue Strategien zu erwägen. Insgesamt sei die Bindekraft der Verbände in den einzelnen Branchen jedoch sehr unterschiedlich. Laut DGB-Mitgliedsgewerkschaft ver.di arbeiten nur noch etwa 30 Prozent der Beschäftigten im Handel in tarifgebundenen Betrieben. Entsprechend stelle sich die Frage, welche Funktion ein Arbeitgeberverband noch übernehmen könne.

Aus Perspektive des DGB kann eine AVE helfen, die Tarifstrukturen mittelbar zu stärken, indem wieder „Tarifstandards zum Maßstab von Arbeitsbedingungen“ und tarifliche Löhne zum Branchenstandard erhoben werden. Ob eine unmittelbare Stärkung der Tarifvertragspartner folgt und mehr Unternehmen

in die Verbände oder mehr Beschäftigte in Gewerkschaften eintreten würden, müsste zunächst offenbleiben. Andere Länder wie die Niederlande seien ermutigende Beispiele, in denen es nicht zu Freerider-Effekten kommt. AVE und hohe Tarifbindung schlössen sich somit nicht zwangsläufig aus.

Aus Berlin berichtet die Gewerkschaftsvertreterin in diesem Zusammenhang, dass der Bundesverband der Wach- und Sicherheitswirtschaft steigende Mitgliederzahlen infolge der AVE im Sektor verzeichne. Einstige Außenseiterunternehmen wollen die Tarifverträge nun mitgestalten. Für die Gewerkschaftsvertreterin ist dies eine „erfreuliche Entwicklung, in die es weitergehen soll – selbst gestaltete Arbeitsbedingungen durch die Tarifvertragsparteien. Die AVE ist ein wichtiges Stützmittel, wenn sich die Arbeitgeber den Tarifverträgen entziehen“. Der ver.di-Vertreter aus NRW ist der Meinung, dass es „nicht gut [ist], wenn ein Teil der Unternehmen nicht mehr Einfluss auf die Gestaltung tariflicher Bedingungen nimmt“. Über eine AVE lasse sich dieses Problem lösen und die Unternehmen würden wieder den „Sinn sehen, aktiv an der Mitgestaltung der Tarifverträge teilzunehmen“.

Sehr deutlich wurde in den Interviews mit den Gewerkschaftsvertretern, dass sie mit der AVE die Tarifabdeckung der Beschäftigten ausdehnen und Anreize für Unternehmen setzen wollen, an der Gestaltung der Tarifverträge mitzuwirken. Dass Unternehmen aus zwingenden wirtschaftlichen Gründen aus der Tarifbindung aussteigen, kann sich der ver.di-Vertreter aus NRW nicht vorstellen. In der Regel gehe es stattdessen „um Kostendrückerei“. Die „Spielräume sind nicht so eng, dass es schwierig wird, vernünftige Löhne zu bezahlen“. Schließlich gibt es aus seiner Sicht weiterhin viele ungeregelte Bereiche, in denen sich die Frage stellt, wie die Tarifbindung gestärkt werden kann.

Die interviewten Behördenvertreter nehmen eine Position zwischen den beiden Polen von Arbeitgebern und Gewerkschaften ein. Der Senatsvertreter aus Berlin sieht in der AVE nur einen „Ersatz für originäre Tarifbindung“. Während in seinem Bereich die AVE Branchen und Arbeitnehmern hilft, die sonst nicht von tariflich vereinbarten Standards profitieren, sollte die AVE dennoch vom Ansatz her eher ein Ausnahmeinstrument bleiben. In Berlin werden daher auch andere Wege gesucht, um die Tarifbindung zu stärken, beispielsweise wurde ein Sozialpartnerdialog ins Leben gerufen (wie auch in Brandenburg).



Dennoch bleibe die Sachlage schwierig: Gewerkschaften sind nicht für alle Beschäftigten attraktiv. Im kleinteiligen Dienstleistungsbereich hat die Gewerkschaftsseite Probleme, Beschäftigte zu organisieren (zum Beispiel im Friseurhandwerk oder Sicherheitsgewerbe). Außerdem hegt er Zweifel, ob große Sammelgewerkschaften wie ver.di, die Beschäftigte in vielen verschiedenen Branchen und mit sehr unterschiedlichen Profilen organisiert, tatsächlich an Identifikationskraft gewonnen haben. Im Bereich der NGG stellt sich ihm außerdem die Frage, ob sich Beschäftigte von ihrem niedrigen Gehalt den Gewerkschaftsbeitrag leisten wollen. Entsprechend ist es in diesen Bereichen Ziel der Gewerkschaften, Tarifstandards über AVE durchzusetzen. Auf der anderen Seite sind aus seiner Perspektive auch nicht alle Unternehmen für eine Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband zu interessieren. In puncto Tarifbindung ist die OT-Mitgliedschaft in seiner Einschätzung kontraproduktiv. Hier könne man auch nur noch mit einer AVE entgegenhalten.

In Berlin hat es früher sowohl im Hotel- und Gaststättengewerbe als auch im Einzelhandel eine AVE gegeben. Aus Sicht des interviewten Senatsvertreters ist im Verband des Hotel- und Gaststättengewerbes ein so hoher Anteil an OT-Mitgliedern entstanden, dass diese maßgeblich die Verbandspolitik bestimmen und eine AVE nicht mehr möglich ist. Die Situation im Einzelhandel ist in seiner Wahrnehmung ähnlich. Dennoch bleibt die AVE seiner Auffassung nach immer nur der zweitbeste Weg und die Steigerung der originären Tarifbindung ist zu bevorzugen. Auf diesem Weg könnten Beschäftigte und Unternehmen direkt in den für sie zuständigen Organisationen mitwirken und es müssten nicht nachträglich Bedingungen auf sie erstreckt werden.

#### **4.4 Bewertung der 2014er-Reform**

Insgesamt lässt sich aus den Interviews ableiten, dass alle Tarifausschüsse eigene Überlegungen zur Plausibilität von AVE-Anträgen vornehmen und erwägen, inwieweit diese auf die Wirtschafts- und Arbeitsbedingungen in einer Branche einwirken, aber auch, inwieweit die beantragte AVE in den gesamtwirtschaftlichen Rahmen passt. Aus Sicht der Interviewten hat sich seit der 2014er-Reform nicht viel im AVE-Verfahren geändert und die Antragszahlen sind bisher auch nicht nennenswert gestiegen. Größere Verfahrensunterschiede sind in den Auswertungen der Interviews nicht zutage getreten, weder im

Ablauf noch im Umgang mit den neuen gesetzlichen Kriterien. Während nicht mehr ein genauer Nachweis geführt werden muss, dass mindestens 50 Prozent der Beschäftigten in einer Branche unter den für allgemeinverbindlich zu erklärenden Tarifvertrag fallen, wird in den Tarifausschüssen dennoch auf eine mehrheitliche Abdeckung der Beschäftigten durch den Tarifvertrag geachtet. Neben der Orientierung von Betrieben am Tarifvertrag können nun ebenso Bezugnahmeklauseln die Wirkmächtigkeit des Tarifs belegen. Für Branchen, die zuvor knapp am 50-Prozent-Kriterium gescheitert sind, bedeutet das neue Verfahren eine Erleichterung. Branchen, in denen weit unter 50 Prozent der Beschäftigten tarifgebunden sind, können auch nach den Reformen nicht mit einer Allgemeinverbindlicherklärung ihres Tarifvertrags rechnen.

Aus Sicht des Senatsvertreters aus Berlin ist es jedoch leichter geworden, AVE zu erlassen, wenn ein Tarifvertrag nur knapp unter der 50-Prozent-Schwelle liegt. Erfasst der zugrunde gelegte Tarifvertrag 45 bis 50 Prozent der Beschäftigten, lässt sich die überwiegende Bedeutung belegen und es kann eine AVE erreicht werden. Vor 2014 wäre eine AVE in diesem Fall nicht möglich gewesen. Fraglich scheint ihm, wie für einen neu geschlossenen Tarifvertrag der Nachweis geführt werden könne, dass er bereits überwiegende Bedeutung in einem Wirtschaftszweig erlangt hat. Insbesondere für neu geschlossene Tarifverträge hält er einen Rückgriff auf das frühere Kriterium des öffentlichen Interesses für hilfreich, da dieses Kriterium mehr Spielraum bei der Begründung einer AVE lasse. Besonders schwierig ist zudem aus seiner Sicht, dass zweite (neue) Kriterium zu belegen, also die Wirksamkeit einer AVE gegen die Folgen wirtschaftlicher Fehlentwicklungen. Der Senatsvertreter hält dieses Kriterium für die Praxis zu vage. Insgesamt beurteilt er das Gesetz als „etwas unscharf“ und handwerklich nicht gelungen. Die alten Regelungen zur AVE waren aus seiner Perspektive leichter handhabbar.

Zu einer ähnlichen Einschätzung gelangt der Arbeitgebervertreter aus Schleswig-Holstein. In der Praxis hat sich in seiner Wahrnehmung seit der Reform von 2014 bisher nicht viel verändert. Die Antragsteller legen weiterhin in ihrem Antrag dar, für wie viele Unternehmen und Beschäftigte ihr Tarifvertrag gilt. Der Tarifausschuss prüft die Zahlen und die Begründung insgesamt. Antragstellende Parteien im Norden erfüllen in etwa die 50-Prozent-Klausel. Branchen, in denen nur 20 Prozent der Beschäftigten tarifgebunden sind, stellen ohnehin

keinen AVE-Antrag. Aufgrund des gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohns und der hiermit eingezogenen Lohnuntergrenze entfernen sich AVE-Inhalte zudem immer mehr von Gehaltsfragen. Insgesamt ist seine Einschätzung, dass die Arbeit durch die Reformen etwas „schwammiger“ und „schwieriger“ geworden ist. Die Spielregeln und Kriterien sollten daher noch klarer gefasst werden. Letztlich haben die Reformen aus seiner Sicht keinen Sinn gemacht, und er betrachtet es als einen grundsätzlich falschen Weg, über die Ausweitung der AVE-Praxis die originäre Tarifbindung stärken zu wollen.

Auch der interviewte Arbeitgebervertreter aus Berlin stellt kaum Veränderungen in der praktischen Arbeit des Tarifausschusses seit 2014 fest. In Berlin beantragten dieselben Branchen eine AVE wie vor der Reform. Einzig inhaltlich sind Veränderungen zu beobachten, unter anderem ist das Thema der Ausbildungsvergütungen hinzugekommen und Tarifverträge zur Ausbildung wurden in den letzten Jahren für allgemeinverbindlich erklärt. Eigentlich sollte hier aber das Berufsbildungsgesetz greifen und eine angemessene Ausbildungsvergütung durchsetzen. Insgesamt bewertet er den aktuellen Gesetzestext als nicht gelungen, da die antragstellenden Parteien sich seit der 2014er-Reform allein auf die „überwiegende Bedeutung“ stützen können. Andere wichtige Themen wie die Verhinderung von Lohndumping oder von sozialen Fehlentwicklungen tauchen im Gesetzestext nur noch am Rande auf. Bisher gehen die antragstellenden Parteien in ihren Begründungen noch auf diese Fragestellungen ein, formaljuristisch sind sie dazu aber nicht mehr verpflichtet. Idealerweise sollten ein AVE-Antrag und das Gesetz eine Kombination von beiden Kriterien verpflichtend beinhalten. Die alten AVE-Regelungen erfüllten aus seiner Perspektive diesen Zweck besser.

Die Gewerkschaftsvertreterin aus Berlin sieht im gemeinsamen Antrag ein Problem, da er mehr AVE verhindert. Außerdem merkt sie an, dass in vielen Bereichen keine Branchentarifverträge oder zuständige Arbeitgeberverbände existieren, um überhaupt einen Tarifabschluss zu erzielen. Dies gilt beispielsweise für medizinisches Personal in Arztpraxen. Vor diesem Hintergrund sei an eine AVE gar nicht zu denken. Dennoch gebe es ermutigende Entwicklungen in Berlin, indem sich mehrere Rechtsanwaltsbüros zusammengeschlossen und einen Tarifvertrag mit der Gewerkschaft ausgehandelt hätten. Da Rechtsanwaltskanzleien häufig nur sehr wenige Beschäftigte haben, wäre es für jede

Kanzlei allein schwierig geworden, einen Abschluss zu verhandeln. So konnte jedoch ein Tarifvertrag abgeschlossen werden, der die Voraussetzung für eine AVE bildet.

Der Gewerkschaftsvertreter aus NRW berichtet von der Hoffnung, dass die 2014er-Reform Veränderungen bewirken würde. Diese hat sich bisher jedoch nicht bestätigt. Als schwierig bewertet er ebenfalls die aktuelle Auslegung der „überwiegenden Bedeutung“ und des öffentlichen Interesses. Aus seiner Sicht sollte der Nachweis des öffentlichen Interesses nicht vorausgesetzt werden, und anstatt sich auf Mitgliederzahlen zu stützen, sollte über die Wirkung einer AVE im Tarifausschuss befunden werden. Wenn eine AVE zur Stabilisierung der Tarifautonomie und des Tarifvertragssystems beitrüge, beispielsweise indem sie Lohndumping verhindert und angemessene Entgelt- und Arbeitsbedingungen schafft oder – wie im Bauhauptgewerbe – die Funktionsfähigkeit der Sozialkassen erhält, sollte sie erlassen werden.

Die DGB-Vertreterin und der Arbeitgebervertreter aus NRW bestätigen, dass vor allem die Arbeit für die jeweils zuständigen Ministerien aufwendiger geworden ist. Das vorgetragene Zahlenwerk müsse eingehend geprüft werden, um eine möglichst rechtssichere AVE zu erlassen. Die DGB-Vertreterin äußert in diesem Kontext, dass das BMAS es „etwas an Mut vermissen lasse“. Ähnlich äußerte sich der Arbeitgebervertreter aus NRW, dessen Eindruck es war, dass das Landesministerium „sensibler“ geworden ist und die Zahlen sehr genau prüft. Der BDA-Vertreter erwähnt in diesem Zusammenhang die Entscheidungen des BAG zu den Sozialkassentarifverträgen im Bauhauptgewerbe, die aus seiner Sicht die Arbeit in den Ministerien stärker beeinflusst hätten als die Rechtsänderungen aus dem Jahr 2014 durch das Tarifautonomiestärkungsgesetz.

Der BMAS-Vertreter war sich im Interview der Kritik bewusst, dass die Antragsprüfung immer noch stark auf die mitgliedschaftliche Tarifbindung abstelle. Aus Sicht des BMAS (wie im Übrigen auch des BAG) ist die Tarifbindung ein zentraler Aspekt bei der Prüfung der überwiegenden Bedeutung des Tarifvertrags. Liegt die überwiegende Bedeutung vor, ist nach Ansicht des BAG die AVE im Regelfall zu erlassen. Jedoch kann auch dann, wenn eine überwiegende Bedeutung nicht gegeben ist, eine AVE erlassen werden, wenn an dieser ein

öffentliches Interesse besteht. Dem BMAS kommt hierbei ein großer Einschätzungsspielraum zu.

#### 4.5 Weiterer Reformbedarf

Allen Interviewten wurde abschließend die Frage gestellt, ob sie weiteren Reformbedarf bei der AVE sehen. Mit Blick auf den Tarifausschuss auf Bundesebene merkte der BDA-Vertreter an, dass die Rechtslage für die Rechtsanwender äußerst kompliziert sei. Dies gelte für Arbeitgeber, die zwischen den einzelnen Rechtsgrundlagen (AEntG sowie TVG) und ihren Folgen unterscheiden müssten. Grundsätzlich haben die Rechtsänderungen aus dem Jahr 2014 aus seiner Perspektive mehr Fragen aufgeworfen als beantwortet und auch das eigentliche „Gesetzesziel“ sei bisher nicht erreicht. Die Anzahl der AVE konnte nicht gesteigert werden und es bleibe fraglich, ob dieses „Ziel“ per Gesetz überhaupt erreicht werden könne. Weiteren Reformbedarf sieht er zum Zeitpunkt des Interviews nicht. Erhebliche, auch verfassungsrechtliche Bedenken habe er jedoch, wenn die vom DGB und Teilen der Politik geforderte Abschaffung des Vetorechts im Tarifausschuss in Zukunft gesetzlich verankert würde. Er lehne diese Forderung daher entschieden ab. Sie verkenne vor allem die Praxis im Tarifausschuss auf Bundesebene, in dem in den vergangenen Jahren kein einziger AVE-Antrag abgelehnt worden sei.

Genau an diesem Punkt setzt die Kritik der befragten DGB-Vertreterin ein. Der DGB fordert, das Abstimmungsverfahren in den Tarifausschüssen zu reformieren, um Tarifverträge leichter für allgemeinverbindlich erklären zu können (DGB, 2017b, 5). Im Interview erläutert die DGB-Vertreterin, dass es aus ihrer Sicht kritisch ist, dass AVE-Anträge mit nur einer Stimme Mehrheit im Ausschuss blockiert werden können. Konkrete Vetofälle aus den letzten Jahren stammen aus dem Saarland (Entgelttarifvertrag Hotel- und Gaststättengewerbe 2015), Rheinland-Pfalz (ETV Hotel- und Gaststättengewerbe 2017), Hessen (ETV Sicherheitskräfte an Verkehrsflughäfen 2015), Bremen (Tarifvertrag Ausbildung in der Altenpflege 2015), Niedersachsen (TV Ausbildung in der Altenpflege 2016), Sachsen (TV Sicherheitsdienstleistungen 2016), Schleswig-Holstein (Manteltarifvertrag im Frisörhandwerk 2016) und Bayern (ETV Regionaler Omnibusverkehr Bayern 2016 und 2018 sowie TV Ausbildungsvergütung Friseurhandwerk Bayern 2018).

Vetos seien zumeist von der Arbeitgeberseite auf Landesebene eingelegt worden, und für den Gewerkschaftsbund stelle sich die Frage, wie sich so ein Verhalten auf die Antragsteller auswirke. Der DGB befürchtet, dass interessierte Tarifvertragsparteien keinen AVE-Antrag stellten, wenn ihnen schon im Vorhinein signalisiert werde, dass der Antrag keine Mehrheit im Tarifausschuss finden könnte. Bis dato lasse sich nicht quantifizieren, wie viele AVE-Begehren gar nicht erst zur Antragstellung gelangen. Eine Reform könnte nach Vorstellung des DGB den Abstimmungsmodus in den Tarifausschüssen dahingehend verändern, dass nur noch drei der sechs Vertreter der AVE zustimmen müssen (aktuell vier von sechs Mitgliedern).

Die Gewerkschaftsvertreter aus NRW und Berlin unterstützen diesen Vorschlag. Sie führen zusätzlich an, dass der gemeinsame AVE-Antrag wieder abgeschafft oder zumindest Ausnahmen von dieser Regelung definiert werden sollten. Der Gewerkschaftsvertreter aus NRW hält bereits nach aktueller Gesetzeslage eine AVE für durchführbar, wenn mit ihr tarifvertragliche Normen gestärkt und der Ausbreitung von Niedriglöhnen und der Schwächung der Sozialversicherungssysteme entgegengewirkt würde. Aufgrund der Notwendigkeit, einen gemeinsamen Antrag zu stellen, würden solche AVE jedoch regelmäßig scheitern (zum Beispiel im Handel). Darüber hinaus gibt es aus Sicht des NRW-Vertreters weitere Themen, in denen Dringlichkeit besteht, um Lohndumping zu verhindern. Vor allem die Abgrenzung der einzelnen Branchen würde in der Praxis immer schwieriger und die Grenzen würden fließender. So ist die Logistikbranche nach seiner Erfahrung kaum noch vom Handel zu unterscheiden. Beide Branchen führten jedoch weiterhin eigene Tarifverträge. Hier bedürfe es einer Modernisierung, um neue Branchenspezifika abzubilden und um im Nachgang die neuen Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklären zu können.

Weiterhin sollte aus Sicht der DGB-Vertreterin eine kritische Auseinandersetzung mit den Gründen für die geringe Nutzung der Erstreckungsinstrumente stattfinden und im Detail analysiert werden, welchen Anteil die neuen gesetzlichen Regelungen, ihre Komplexität oder auch die Praxis in den Ministerien und den Tarifausschüssen an der geringen Nutzung haben. Wünschenswert sei eine gesetzliche Konstruktion, die übersichtlich und verständlich ist und die aktuelle Komplexität des Rechts reduziere. Die neue Gesetzgebung hat beispielsweise einen zusätzlichen Absatz für die Sozialkassen-Tarifverträge

geschaffen (§ 5 Abs. 1a TVG). Aufgrund der verdrängenden Wirkung des § 5 Abs. 1a TVG kann es vorteilhaft sein, eine AVE über diese Regelung anzustreben.

Um AVE rechtssicher zu gestalten, prüft das BMAS auf Bundesebene genau, auf Basis welcher Paragraphen (§1 TVG oder § 5a TVG) eine AVE erlassen werden kann, wodurch in der Folge unterschiedliche Rechtswirkungen entstehen. Diese Vorgehensweise ist laut DGB-Vertreterin nicht praxisnah und wurde von den Gewerkschaften wiederholt kritisiert. Schließlich sollte, anstatt den Nachweis über einen bestimmten Tarifbindungsgrad in einer Branche zu führen, überlegt werden, ob das Kriterium der „überwiegenden Bedeutung“ durch andere in der Rechtsprechung bereits etablierte Kriterien ersetzt werden kann. Das Ausformulieren der Kriterien könnte schwierig, aber dennoch zielführender sein, als sich immer wieder auf das Zahlenwerk stützen zu müssen. Der Gesetzgeber sollte daher noch stärker erläutern, wann ein öffentliches Interesse vorliegt und wann die überwiegende Bedeutung erreicht ist.

Der BMAS-Vertreter hob im Interview hervor, dass mit dem Tarifautonomie-stärkungsgesetz die AVE gestärkt werden sollte. Die Zahl der Anträge sei abhängig von der Initiative der Tarifvertragsparteien. Wenn diese keinen Antrag stellen, kann auch kein AVE-Verfahren stattfinden. Der Blick auf die Zahlen könne aber nicht ausschlaggebendes Kriterium bei der Bewertung der letzten Reform sein. Vielmehr sollte die Frage betrachtet werden, ob seit der 2014er-Reform eine AVE erlassen werden kann, die zuvor nicht möglich war. Dies erfordert aus seiner Sicht immer eine Einzelfallbetrachtung, aus der sich erst ableiten lasse, ob das Gesetz wirke. Vonseiten des BMAS gebe es noch keine abschließende Bewertung, die Rechtsprechung des BAG unterstütze allerdings die Grundausrichtung und das Vorgehen des BMAS bei den bislang auf Grundlage der novellierten Regelungen erlassenen AVE.

## 5 Abschlussdiskussion

Im Jahr 2014 hat der Gesetzgeber die Grundlagen für eine einfachere Handhabung von Allgemeinverbindlicherklärungen von Tarifverträgen geschaffen. Nach nunmehr fünf Jahren seit dem Inkrafttreten der 2014er-Reform wirft diese IW-Analyse einen Blick auf die Wirkungen.

Das statistische Material sowie die Experteninterviews belegen, dass die Zahl der AVE-Anträge seit 2014 nicht zugenommen hat und bisher kaum neue Branchen von dem Instrument Gebrauch machen. Dennoch sind in Branchen AVE nun möglich, die das zuvor gültige 50-Prozent-Kriterium knapp verfehlen. Grundsätzlich sollte die 2014er-Reform nicht einzig an numerischen Kriterien, wie beispielsweise sinkenden Antrags- oder Bewilligungszahlen, gemessen werden. Denn von der Anzahl an beschlossenen AVE lässt sich nicht auf die Probleme in einzelnen Branchen schließen. Jede AVE bedarf einer umfassenden Einzelfallprüfung, die die branchenspezifischen Besonderheiten einbezieht und der Begutachtung der Arbeitgeber- und Gewerkschaftsseite in den Tarifausschüssen standhält.

Die Gründe für sinkende Antragszahlen können vielfältig sein: Die Experteninterviews zeigen zum einen, dass die deutschlandweite Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2014, der erstmalig eine verbindliche Lohnuntergrenze eingezogen hat, eine weitere Mindestabsicherung der Entgelte überflüssig macht. Zum anderen wird seit der Reform des AEntG von 2009 in einigen Branchen nicht mehr der Weg der AVE über das TVG gegangen. In diesen Fällen mag es leichter sein, ausgewählte tarifvertragliche Inhalte über das AEntG auf andere Unternehmen zu erstrecken.

Schließlich liegen bisher nur wenige gesicherte Erkenntnisse vor, ob und in welchem Umfang AVE-Begehren gar nicht erst zur Antragstellung gelangen. Wünschenswert wäre in diesem Kontext, dass die Tarifvertragspartner und/oder zuständigen Ministerien eine Dokumentation der ihnen bekannten Fälle vornehmen, in denen eine AVE überlegt, aber nicht beantragt wurde. Eine derartige Dokumentation sollte Informationen zu den Motiven der Tarifvertragsparteien, einen AVE-Antrag nicht zu stellen, enthalten. Erst wenn die Ursa-



chen für eine eventuelle Zurückhaltung bei der Antragstellung identifiziert wurden, können für jeden einzelnen Fall passende Lösungen erarbeitet werden.

Insgesamt sind nur wenige Änderungen in der praktischen Arbeit der Tarifausschüsse im AVE-Verfahren seit 2014 zu beobachten. Die mitgliedschaftliche Tarifbindung spielt nach Meinung aller interviewten Experten immer noch die entscheidende Rolle im Verfahren, da sie bei der Prüfung der AVE-Anträge Orientierung bietet und der Aspekt der überwiegenden Bedeutung am leichtesten über das Zahlenwerk nachzuweisen ist. Zudem fehlt es an Präzedenzfällen, wie die „überwiegende Bedeutung“ eines Tarifvertrags auch anders belegt werden kann. Weder auf Bundesebene noch in den betrachteten Bundesländern sind bisher Anträge eingegangen, die allein auf das Kriterium der „wirtschaftlichen Fehlentwicklung“ abstellen, dass der Gesetzgeber als zweite Möglichkeit vorsieht.

Vor dem Hintergrund der anhaltenden Diskussionen um die Stabilisierung der Tarifbindung in Deutschland ist der vorliegende Beitrag außerdem der Frage nachgegangen, ob die 2014er-Reform der AVE eine „Abstützung der tariflichen Ordnung“ (Deutscher Bundestag, 2014, 1) ermöglicht hat. Konkret galt es zu prüfen, ob der vermehrte Einsatz von AVE ein geeignetes Mittel darstellt, um die Tarifbindung und die Tarifautonomie in Deutschland zu stärken.

Eine mittelbare Ausweitung der Tarifbindung auf tarifungebundene Unternehmen ist per AVE naturgemäß möglich. Fraglich ist und bleibt jedoch, ob der verstärkte Einsatz der AVE in Deutschland mit Blick auf die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen wünschenswert ist. Wie aktuelle Forschungen aus Spanien und Portugal belegen, kann der Einsatz der AVE das Risiko erhöhen, arbeitslos zu werden, und außerdem Wohlfahrtsverluste und vermehrte Schwarzarbeit nach sich ziehen. Während eines konjunkturellen Abschwungs stellen solche negativen Effekte eine schwere Belastungsprobe für den Arbeitsmarkt und die Sozialversicherungssysteme dar – vor allem wenn es keine Möglichkeit gibt, eine AVE kurzfristig auszusetzen oder Ausnahmeregelungen zu erwirken.

Wie aus den Experteninterviews hervorgegangen ist, sind Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertreter weit von einer gemeinsamen Auffassung entfernt, was unter Tarifautonomie zu verstehen ist und wie die Tarifbindung gestärkt werden

kann. Die BDA geht von einem freiwilligen Eintritt der Unternehmen in den Arbeitgeberverband und in die Tarifbindung aus; Voraussetzung hierfür sind attraktiv gestaltete Tarifverträge. Beim DGB steht hingegen ein weites Verständnis im Raum. Die originäre Tarifbindung von Betrieben und Beschäftigten an Tarifverträge bildet für den Gewerkschaftsbund nur einen Baustein, um die kollektiven Arbeitsbeziehungen in Deutschland zu gestalten. Die AVE kann aus DGB-Sicht ebenfalls tarifliche Arbeitsstandards und -entgelte in tarifungebundenen Firmen garantieren. Darüber hinaus schlägt der Gewerkschaftsbund in seinem 14-Punkte-Papier vor, OT-Mitgliedschaften in den Arbeitgeberverbänden einzuschränken, um einer Tariffucht vorzubeugen.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die Einführung der OT-Mitgliedschaften als eine Reaktion auf tiefgreifende ökonomische Veränderungen verstanden werden sollte. Sie stehen für das Bemühen der Verbände, ihren Mitgliedern differenzierte Leistungen anzubieten. Im Sinne der Mitgliederlogik stellt sich für jede Organisation die Frage, mit welchem Angebot sie ihre Zielgruppe am besten für sich gewinnen kann. Die Schaffung von OT-Verbänden kann in Zeiten abnehmender Mitgliederzahlen eine Variante bilden, um dem Mitgliederschwind zu begegnen. OT-Verbände können als Auffangbecken für Unternehmen fungieren, die die Tarifbindung aufgeben und dennoch verbandlich organisiert bleiben sowie von den weiteren Leistungen des Verbands profitieren wollen. Genauso kann ein OT-Verband aber auch als Zwischenstufe dienen, um bisher nicht organisierte Unternehmen unter das Verbandsdach zu bringen und sie Schritt für Schritt an einen Branchen- oder Haustarifvertrag heranzuführen.

Die Abschaffung der OT-Mitgliedschaft würde – ebenso wie ein verstärkter Einsatz der AVE – kaum zur Lösung der Probleme beitragen, die sich hinter der sinkenden Tarifbindung verbergen. Weder würden deutsche Unternehmen hierdurch auf nationalen oder internationalen Märkten konkurrenzfähiger, noch könnten sie flexibel auf Konjunkturschwankungen und Zeiten mit schlechter Ertragslage reagieren. Von weiteren Erleichterungen im AVE-Verfahren sollte entsprechend Abstand genommen werden.

Zu bedenken ist dennoch, dass die Steigerung der Mitgliederzahlen mittels OT-Mitgliedschaften in Konflikt mit anderen verbandspolitischen Zielen ge-

raten kann, wie etwa politischen Einfluss auszuüben oder die Arbeits- und Sozialbedingungen in der eigenen Branche autonom vom Gesetzgeber zu regeln. Da die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie in der politischen Diskussion häufig auf den Grad der Tarifbindung reduziert wird, mag ein schwindender Einfluss auf Gesetzesvorhaben der Preis für eine vom Tarifgeschäft losgelöste Struktur sein. So wurde der gesetzliche Mindestlohn entgegen der Wünsche vieler Arbeitgeberverbände eingeführt und auch die Gesetzesbegründung zu den neuen AVE-Regeln suggeriert, dass die damalige Bundesregierung von einem Versagen der Tarifvertragsparteien im Niedriglohnbereich ausging. Entsprechend sollten Arbeitgeberverbände sich nicht einzig auf die Wirkkraft der OT-Mitgliedschaft verlassen, sondern ebenso aktiv neue Strategien zur Gewinnung von Mitgliedern entwickeln und umsetzen.

Problematisch an einer staatlich abgesicherten mittelbaren Tarifbindung per AVE nach TVG oder Rechtsverordnung nach AEntG ist, dass es bisher kaum klare Befunde gibt, wie eine solche Rahmensetzung auf Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften in Deutschland wirkt. Starke Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sind jedoch Voraussetzung für das Gelingen von eigenständigen Tarifverhandlungen und der Tarifautonomie.

Für Gewerkschaften mag es schwierig sein, potenzielle Mitglieder von einem Beitritt zu überzeugen, die auch als Freerider von allgemeinverbindlichen Tarifergebnissen profitieren können und die Vorteile eines Gewerkschaftsbeitritts angesichts der fälligen Mitgliedsbeiträge genau abwägen. In den 2000er Jahren haben sich außerdem vermehrt Spartengewerkschaften mit Beschäftigten gebildet, die ebenso in DGB-Gewerkschaften Mitglied sein könnten.

Spartengewerkschaften haben eine hohe Durchsetzungskraft, da sie homogene Beschäftigtengruppen organisieren. Parallel entziehen sie aber den etablierten Branchengewerkschaften Mitglieder und somit Streikmacht. Darüber hinaus entstehen immer mehr Geschäftsmodelle, die Gewerkschaften in weit grundsätzlicherer Art vor Herausforderungen stellen. Zählten der Einzelhandel und Dienstleistungsbranchen schon immer zu den schwer zu organisierenden Wirtschaftszweigen, sind Beschäftigte von Online-Händlern wie Amazon, Zalando und Co. oder gar Plattform-Arbeiter noch schwieriger zu erreichen und nur schwer in die Tarifbindung zu bringen. Der Ruf nach staatlicher Regulierung

und Stärkung der Tarifbindung durch erleichterte AVE-Regeln sowie nach Abschaffung der OT-Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden wundert in diesem Kontext kaum.

Auch Unternehmen können sich an bestehenden Tarifverträgen orientieren und sie für die innerbetriebliche Gestaltung der Arbeitsbeziehungen nutzen, ohne in den Arbeitgeberverband einzutreten. Die Beitrittsanreize, die von einer AVE ausgehen, dürften vor allem für kleinere und mittlere Unternehmen gering sein, denen die personellen und zeitlichen Ressourcen für ein Verbandsengagement fehlen. Leistungen wie Tarifverträge oder arbeitsrechtliche Beratungen, wie sie von Arbeitgeberverbänden angeboten werden, müssen als Gesamtpaket ausreichend Vorteile bieten, um ein potenzielles Mitglied von ihrem Mehrwert zu überzeugen und zum Eintritt zu bewegen. Sind potenzielle Mitglieder nicht davon überzeugt, ihre eigenen Interessen in einer Organisation durchsetzen zu können oder bekommen sie die in Tarifverhandlungen vereinbarten Leistungen „frei Haus“, kann nicht vorausgesetzt werden, dass eine Vielzahl von Unternehmen in Arbeitgeberverbände eintritt. Der vermehrte Einsatz von AVE und eine weitere Absenkung der Hürden, diese einzusetzen, lösen die angesprochenen Probleme nicht und können ebenfalls nicht die Unterschiede zwischen Unternehmen oder ihre Konkurrenzsituation auf freien Märkten aufheben.

Tarifverträge stellen weder einen Selbstzweck dar, noch sind sie gesetzesgleich. Der Staat verfügt mit dem Gesetzgebungsverfahren durchaus über ein Mittel, um seiner sozialstaatlichen Fürsorgepflicht nachzukommen und soziale Mindeststandards für alle oder ausgewählte Beschäftigtengruppen zu etablieren. Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 ist ein Beispiel hierfür. Weitere Beispiele bilden die Arbeitsschutzgesetze oder die Regelungen zur gesetzlichen Sozialversicherungspflicht, die Beschäftigten und Unternehmen einerseits Pflichten auferlegen (Zahlung des Mindestlohns oder der Sozialversicherungsbeiträge), andererseits eine Schutzfunktion für Beschäftigte ausüben.

Tarifverträge sollten im Gegensatz zu Gesetzen weiterhin auf freiwilliger Basis Bestand haben. Als Paketlösungen, die in Tarifverhandlungen entstehen, müssen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände dabei vorteilhafte Lösungen

für ihre Mitglieder aushandeln und somit Anreize für eine freiwillige Verbands- und Gewerkschaftsmitgliedschaft setzen. Wie die Forschungsergebnisse zur M+E-Industrie zeigen, gibt es in puncto Attraktivität der Tarifverträge ausreichend Potenzial und viele Stellschrauben, an denen die Tarifvertragspartner selbst drehen können – zum Beispiel in den Bereichen Arbeitszeit oder bei der Lohnflexibilität für einfache Tätigkeiten. Ziel sollte es sein, den Tarifvertrag für möglichst viele Unternehmen zugänglich zu machen und seine Akzeptanz unter ihnen zu stärken. Hierüber können auch wieder mehr Beschäftigte erreicht werden und eine Erstreckung von Tarifverträgen wird obsolet.

# Literatur

- Amlinger, Marc, 2014, Lohnhöhe und Tarifbindung. Bestimmungsfaktoren der individuellen Verdiensthöhe, WSI Report, Nr. 20, [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_report\\_20\\_2014.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_20_2014.pdf) [7.8.2018]
- BAG – Bundesarbeitsgericht, 2017, Beschluss vom 12.4.2017, 10 AZB 29/17, <https://juris.bundesarbeitsgericht.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bag&Art=en&sid=e419ab6ff492f57011ce232c94cc7d25&nr=19282&pos=0&anz=1> [20.8.2018]
- BDA – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, 2017a, Anträge auf Allgemeinverbindlicherklärung seit dem Jahr 2000, BDA-Rundschreiben vom 21.9.2017, Berlin
- BDA, 2017b, Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, [https://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/581BD968A0F6E367C12574EB004BCA0F/\\$file/kompakt\\_ave.pdf](https://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/581BD968A0F6E367C12574EB004BCA0F/$file/kompakt_ave.pdf) [7.11.2017]
- BDA, 2017c, Rechtsverordnung nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz, [https://www.arbeitgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/kompakt-AN-Entsendegesetz.pdf/\\$file/kompakt-AN-Entsendegesetz.pdf](https://www.arbeitgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/kompakt-AN-Entsendegesetz.pdf/$file/kompakt-AN-Entsendegesetz.pdf) [24.4.2018]
- Bellmann, Lutz et al., 2016, Folgen des Mindestlohns in Deutschland. Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen, IAB-Kurzbericht, Nr. 18/2016, <http://doku.iab.de/kurzber/2016/kb1816.pdf> [15.5.2018]
- Bispinck, Reinhard, 2012, Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen – vom Niedergang zur Reform?, in: WSI-Mitteilungen, 65. Jg., Nr. 7, S. 496–507
- Bispinck, Reinhard / Schulten, Thorsten, 2013, Stabileres Tarifvertragssystem durch Stärkung der Allgemeinverbindlicherklärung?, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg., Nr. 11, S. 758–764
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2017, Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge, [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/arbeitsrecht-verzeichnis-allgemeinverbindlicher-tarifvertraege.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=11](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/arbeitsrecht-verzeichnis-allgemeinverbindlicher-tarifvertraege.pdf?__blob=publicationFile&v=11) [9.11.2017]
- Brandl, Bernd / Lehr, Alex, 2016, The strange non-death of employer and business associations. An analysis of their representativeness and activities in Western European countries, Durham Research Online, <http://dro.dur.ac.uk/19535/1/19535.pdf?DDD2+dng4alc+d700tmt> [11.6.2018]
- Bündnis 90/Die Grünen, 2017, Zukunft wird aus Mut gemacht. Bundestagswahlprogramm 2017, [https://cms.gruene.de/uploads/documents/BUENDNIS\\_90\\_DIE\\_GRUENEN\\_Bundestagswahlprogramm\\_2017.pdf](https://cms.gruene.de/uploads/documents/BUENDNIS_90_DIE_GRUENEN_Bundestagswahlprogramm_2017.pdf) [2.5.2019]
- BVerfG – Bundesverfassungsgericht, 1977, Beschluss des Zweiten Senats vom 24. Mai 1977, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 44, Tübingen, S. 322–353

- Däubler, Wolfgang, 2012, Reform der Allgemeinverbindlicherklärung – Tarifrecht in Bewegung?, in: WSI-Mitteilungen, 65. Jg., Nr. 7, S. 508–516
- Deutscher Bundestag, 2014, Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), Drucksache 18/1558, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/015/1801558.pdf> [28.11.2018]
- Deutscher Bundestag, 2017, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Sabine Zimmermann (Zwickau), weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Bestandsaufnahme des deutschen Tarifvertragssystems, Drucksache 18/13181, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/133/1813398.pdf> [27.11.2018]
- DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund, 2012, Allgemeinverbindlicherklärungen. Für sozialen und betrieblichen Frieden, <http://www.dgb.de/einblick/themen/+co++9bb95ea4-3ad9-11e2-a2bb-00188b4dc422> [11.5.2018]
- DGB, 2017a, Anforderungen an die Parteien zur Bundestagswahl 2017. Aktualisierte Fassung: Februar 2017, Berlin
- DGB, 2017b, Positionen zur Stärkung der Tarifbindung, <http://www.dgb.de/themen/+co++c79fa53a-ff21-11e6-bef5-525400e5a74a> [27.8.2018]
- DHZ – Deutsche Handwerkszeitung, 2018, Klage gescheitert: Beiträge an Soka-Bau sind rechtmäßig, Artikel vom 15.4.2018, <https://www.deutsche-handwerks-zeitung.de/klage-gescheitert-beitraege-an-soka-bau-sind-rechtmassig/150/3098/369519> [20.8.2018]
- Die Linke, 2017, Sozial. Gerecht. Frieden. Für Alle. Die Zukunft, für die wir kämpfen!, Langfassung des Wahlprogramms zur Bundestagswahl 2017, [https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2017/wahlprogramm2017/die\\_linke\\_wahlprogramm\\_2017.pdf](https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2017/wahlprogramm2017/die_linke_wahlprogramm_2017.pdf) [23.4.2018]
- Díez-Catalán, Luis / Villanueva, Ernesto, 2014, Contract staggering and unemployment during the great recession. Evidence from Spain, Documentos de Trabajo, Nr. 1431, Banco de España, <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosTrabajo/14/Fich/dt1431e.pdf> [6.8.2018]
- Ebbinghausen, Bernhard / Visser, Jelle, 1999, When institutions matter. Union growth and decline in western Europe, 1950–1955, in: European Sociological Review, 15. Jg., Nr. 2, S. 135–158
- Ellguth, Peter / Kohaut, Susanne, 2018, Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2017, in: WSI-Mitteilungen, 71. Jg., Nr. 4, S. 299–306
- Goecke, Henry / Pimpertz, Jochen / Schäfer, Holger / Schröder, Christoph, 2013, Zehn Jahre Agenda 2010. Eine empirische Bestandsaufnahme ihrer Wirkungen, IW policy paper, Nr. 7/2013, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2013/110085/Agenda\\_2010\\_policy\\_paper.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2013/110085/Agenda_2010_policy_paper.pdf) [14.5.2018]

- Haucap, Justus / Pauly, Uwe / Wey, Christian, 2000, Collective wage setting when wages are generally binding. An antitrust perspective, Discussion Paper FS IV, Nr. 00-01, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin
- Haufe, 2017, BAG kippt weitere Allgemeinverbindlicherklärungen von Tarifverträgen, Artikel vom 27.1.2017, [https://www.haufe.de/personal/arbeitsrecht/bag-kippt-allgemeinverbindlichkeit-von-tarifvertraegen\\_76\\_377688.html](https://www.haufe.de/personal/arbeitsrecht/bag-kippt-allgemeinverbindlichkeit-von-tarifvertraegen_76_377688.html) [20.8.2018]
- Hayter, Susan / Visser, Jelle, 2018, The application and extension of collective agreements. Enhancing the inclusiveness of labour protection, in: Hayter, Susan / Visser, Jelle (Hrsg.), Collective agreements. Extending Labour Protection, International Labour Organization, Genf, S. 1–27, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_633672.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_633672.pdf) [19.7.2018]
- HDE – Handelsverband Deutschland, 2017, Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen, [https://www.einzelhandel.de/images/Arbeit\\_und\\_Soziales/Arbeitsrecht/Auf\\_einer\\_Seite\\_Allgemeinverbindlichkeit\\_von\\_Tarifvertr%C3%A4gen\\_Oktober\\_2017.pdf](https://www.einzelhandel.de/images/Arbeit_und_Soziales/Arbeitsrecht/Auf_einer_Seite_Allgemeinverbindlichkeit_von_Tarifvertr%C3%A4gen_Oktober_2017.pdf) [7.11.2017]
- Lehmann, Karen, 2002, Stabilität und Veränderung der Flächentarifbindung von Arbeitgebern in Deutschland. Eine theoretische und empirische Analyse, Münster
- Lesch, Hagen, 2003, Die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen, IW-Positionen, Nr. 5, Köln
- Lesch, Hagen / Vogel, Sandra / Busshoff, Hannah / Giza, Adam, 2017, Stärkung der Tarifbindung. Ordnungspolitische Überlegungen, empirische Erkenntnisse und offene Fragen, IW-Analysen, Nr. 120, Köln
- Lesch, Hagen / Schneider, Helena / Vogel, Sandra, 2018, Rückzug aus der Flächentarifbindung. Empirischer Forschungsstand und Implikationen für eine Stabilisierung des Tarifsystems, in: Sozialer Fortschritt, 67. Jg., Nr. 10, S. 867–886
- Lesch, Hagen / Schneider, Helena / Vogel, Sandra, 2019, Einstellung zur Tarifbindung in der Metall- und Elektro-Industrie, in: IW-Trends, 46. Jg., Nr. 1, S. 61–78
- Martins, Pedro S., 2014, 30,000 Minimum Wages. The Economic Effects of Collective Bargaining Extensions, IZA Discussion Paper, Nr. 8540, <http://ftp.iza.org/dp8540.pdf> [12.2.2019]
- Möller, Joachim / König, Marion, 2008, Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft, in: Zeitschrift für Arbeitsmarkt-Forschung, 41. Jg., Nr. 2/3, S. 327–346
- Murtin, Fabrice / Serres, Alain de / Hijzen, Alexander, 2014, Unemployment and the coverage extension of collective wage agreements, OECD working paper, <http://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/6jq9v15fsi9sqbrqvnnqn21dcs/resources/2014-murtin-de-serres-hijzen-unemployment-and-the-coverage-v-auteur.pdf> [19.10.2018]
- Oesingmann, Katrin, 2016, The Extension of Collective Agreements in Europe, in: CESifo Dice Report, Nr. 2/2016, S. 59–64, <https://www.cesifo-group.de/DocDL/dice-report-2016-2-oesingmann-june.pdf> [14.5.2018]



- Olson, Mancur, 1968, Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen
- Schulten, Thorsten, 2012, Stellenwert der Allgemeinverbindlicherklärung für die Tarifvertragssysteme in Europa, in: WSI-Mitteilungen, 65. Jg., Nr. 7, S. 485–495
- Schulten, Thorsten, 2018, The role of extension in German collective bargaining, in: Hayter, Susan / Visser, Jelle (Hrsg.), Collective agreements. Extending Labour Protection, International Labour Organization, Genf, S. 65–92, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_633672.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_633672.pdf) [19.7.2018]
- Sittard, Ulrich, 2010, Voraussetzungen und Wirkungen der Tarifnormerstreckung nach § 5 TVG und dem AEntG, München
- Traxler, Franz, 2004, Employer associations, institutions and economic change. A crossnational comparison, in: Industrielle Beziehungen, 11. Jg., Nr. 1/2, S. 42–60
- Traxler, Franz / Blaschke, Sabine / Kittel, Bernhard, 2001, National labour relations in internationalized markets. A comparative study of institutions, change, and performance, Oxford
- ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, 2017, Kampagne für allgemeinverbindliche Tarifverträge im Handel. Interview mit Stephanie Nutzenberger, <https://www.verdi.de/themen/geld-tarif/++co++29162fa8-4aab-11e7-8c71-525400940f89> [7.11.2017]
- Visser, Jelle, 2016, ICTWSS Data base. Version 5.1 (Stand September 2016), <http://uva-aias.net/en/ictwss> [2.5.2019]
- Wonneberger, Wolfgang, 1992, Die Funktionen der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, Heidelberg
- WSI-Tarifdatenarchiv, o. J., Tarifbindung, [https://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv\\_2257.htm](https://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_2257.htm) [12.2.2019]

# Abstract

## Declaring collective agreements generally binding

The impact and importance of the 2014 reform

With collective bargaining coverage in decline, the summer of 2014 saw new rules come into force designed to make it easier to extend collective bargaining agreements to all establishments in a given sector and region regardless of their affiliation to the bargaining parties. This IW Analysis examines whether the objectives of the 2014 reform have been achieved and undertakes a general assessment of the effects of increasing the use of such declarations (in German Allgemeinverbindlicherklärungen or AVEs). In addition to a legal classification of extension mechanisms of this kind, a review of sociological and economic research was conducted and supplemented by qualitative information from expert interviews. The results show that the 2014 reform has as yet led neither to more AVE declarations nor to the inclusion of many new industries. Specifically, it has failed to broaden collective bargaining coverage in Germany. Indeed, the results rather suggest that widespread resort to AVEs should be abandoned and that their use should be considered on a case-by-case basis in the light of circumstances in specific industries. This is because AVEs can give rise to freerider effects and weaken the incentives for companies and their workforces to become voluntary members of an employers' association or trade union. Yet strong collective bargaining partners are essential if Germany's collective bargaining autonomy is to function successfully. It is thus the responsibility of the bargaining parties, and not the state, to strengthen the collective wage bargaining system from within by concluding agreements in the individual sectors that are attractive to as many companies and employees as possible.

## Autorin

Dr. phil. **Sandra Vogel**, geboren 1978 in Schwerin; Studium der Regionalwissenschaften/Schwerpunkt China mit der Studienrichtung Politik in Köln und an der Zhejiang-Universität (China) sowie Promotion in Köln; seit 2006 im Institut der deutschen Wirtschaft, Senior Researcher im Kompetenzfeld „Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen“, seit 2012 außerdem Projektleiterin Eurofound Observatories und zwischen 2012 und 2016 Researcher für das Willkommensportal „Make it in Germany“.