

Günther, Wolfgang

**Article**

## Branchenspezifische Interessen an der Allgemeinverbindlicherklärung in Deutschland

Industrielle Beziehungen

**Provided in Cooperation with:**

Verlag Barbara Budrich

*Suggested Citation:* Günther, Wolfgang (2020) : Branchenspezifische Interessen an der Allgemeinverbindlicherklärung in Deutschland, Industrielle Beziehungen, ISSN 1862-0035, Verlag Barbara Budrich, Leverkusen, Vol. 27, Iss. 4, pp. 415-436, <https://doi.org/10.3224/indbez.v27i4.04>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/268821>

**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.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Wolfgang Günther\*

## Branchenspezifische Interessen an der Allgemeinverbindlicherklärung in Deutschland\*\*

### Zusammenfassung

Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen (AVE) kann ein Mittel darstellen, die Tarifbindung zu stabilisieren. Inzwischen ist viel über die AVE-Praxis einzelner Länder bekannt, wenig jedoch über die AVE auf Branchenebene. Der Beitrag untersucht die Verteilung der AVE zwischen Branchen in Deutschland. In einem *most-similar-design* vergleicht er, wie Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften im Baugewerbe, im Einzelhandel und im Wach- und Sicherheitsgewerbe mit der AVE umgehen und welche Interessen sie dabei verfolgen. Datenbasis sind die offiziellen AVE-Verzeichnisse, Verbandspublikationen und Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Es wird herausgearbeitet, dass die Akteure deshalb ein Interesse an der AVE haben, weil das Instrument Unterbietungswettbewerb einzudämmen hilft. Ob sich das Interesse durchsetzt, hängt allerdings ab von strategischen verbandspolitischen Entscheidungen. Darüber hinaus bestehen branchenspezifische Motive wie der Schutz der sozialpartnerschaftlichen Sozialkassen im Baugewerbe oder das Bemühen im Wach- und Sicherheitsgewerbe, die Attraktivität der Branche zu steigern. Im Einzelhandel führten hingegen die Unzufriedenheit mit bestehenden Tarifinstitutionen sowie hohe Wettbewerbsintensität zur Auflösung der Tarifbindung, der AVE und damit der klassenübergreifenden Koalition.

Schlagwörter: Tarifverhandlungen, Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Lohnwettbewerb

### Explaining sector-specific interests in the extension of collective bargaining agreements in Germany

#### Abstract

The extension of collective agreements can be a means to stabilize the coverage of collective bargaining. Much is known about the extension practice in individual countries. Knowledge about the motives for extension at the industry level, in turn, is limited. This article examines the distribution of extensions across industries in Germany. Applying a most-similar design and focusing on the construc-

---

\* Wolfgang Günther, Universität Leipzig, Institut für Politikwissenschaft, Beethovenstr. 15, D-04107 Leipzig. E-Mail: wolfgang.guenther@uni-leipzig.de

\*\* Artikel eingegangen: 30.05.2020. Revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 11.09.2020

tion industry, the retail trade, and the security sector, it compares how employers' associations and trade unions deal with the extension and what interests they pursue in doing so. The analysis is based on the official extension directories, association publications, and interviews with representatives of trade unions and employers' associations. It is demonstrated that actors are interested in the extension as it enables them to stifle ruinous competition based on under-cutting wages. However, it depends on the strategic choices made by employers' associations whether this interest is enforced. In addition, there are sector-specific motives such as the protection of social security funds in the construction industry or efforts in the security sector to increase the sectors' attractiveness. In the retail trade, in contrast, dissatisfaction with existing collective bargaining institutions and intensified competition led to the dissolution of collective agreements, the extension practice, and thus the cross-class coalition.

Keywords: collective bargaining, extension of collective agreements, employers' associations, trade unions, wage competition. JEL: J51, J52, J30

## 1 Einleitung

Der seit den 1990er Jahren stattfindende Wandel des vormals stark institutionalisierten deutschen Tarifsystems ist umfassend dokumentiert (Addison, Teixeira, Pahnke, & Bellmann, 2017; Baccaro & Benassi, 2017; Müller & Schulten, 2019). Deutlichstes Zeichen für die Erosion der Bindungskraft von Tarifverträgen ist die stetig gesunkene Flächentarifbindung. Während 1996 noch 70% der west- und 56% der ostdeutschen Beschäftigten in einem Betrieb mit Flächentarifvertrag arbeiteten, waren es im Jahr 2018 nur noch 49% in West- und 35% in Ostdeutschland (Ellguth & Kohaut, 2019, S. 291). Besonders für Beschäftigte in niedrigentlohnenden Dienstleistungsbranchen, der Handelsbranche oder dem Hotel- und Gaststättengewerbe gilt der tarifliche Schutz kaum mehr. Die Ausweitung des Niedriglohnssektors auf ein Viertel der Beschäftigten ist eine Folge des sich wandelnden Tarifsystems (Kalina & Weinkopf, 2018).

Neben dem gesetzlichen Mindestlohn gilt die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen (AVE) als politisches Instrument, das Tarifsystem zu unterstützen. Durch eine AVE wird der Geltungsbereich eines Flächentarifvertrags auf nicht organisierte Betriebe innerhalb einer Branche erstreckt. In Deutschland setzen sich Gewerkschaften daher für gesetzliche Reformen ein, mit erleichterten Regelungen zur Allgemeinverbindlicherklärung die Tarifbindung zu stärken. Der erste Schritt dazu, die erleichterten Regelungen im Tarifautonomiestärkungsgesetz 2014, blieb bislang ohne nennenswerte Wirkung. Dabei zeigt die Forschung, dass die Tarifbindung dort, wo die AVE umfassend angewandt wird, auch unter dem Druck von Globalisierung und strukturellem Wandel hoch und stabil bleibt (Hayter & Visser, 2018; Traxler, Blaschke & Kittel, 2001). Der Großteil der Studien zu AVE-Regelungen sind Einzelfallanalysen oder vergleichende Länderfallstudien. Kaum bekannt ist, wie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände auf Branchenebene mit der AVE umgehen und welche Interessen die Akteure in den einzelnen Branchen verfolgen.

Dieser Beitrag untersucht, wie sich – erstens – die AVE in ausgewählten Branchen entwickelt hat und – zweitens – welche Interessen die Sozialpartner dieser Branchen mit der AVE verfolgen. Eine solche Branchenperspektive ist aus zwei Gründen wichtig. Erstens sind Branchen in ihren Strukturen durchaus heterogen, so dass auch heterogene Interessen an regu-

lierenden Institutionen innerhalb eines Landes existieren. Strukturelle Herausforderungen, die den Rückgriff auf eine AVE notwendig machen, bestehen in kleinbetrieblichen und fragmentierten Wirtschaftsstrukturen, die die Durchsetzung tarifvertraglicher Normen erschweren, oder in einer intensiven Wettbewerbssituation, die Lohndruck erzeugt. Zweitens trägt eine solche branchenbezogene Perspektive zur Debatte über die Präferenzen von Arbeitgebern und Gewerkschaften für oder gegen soziale Regulierung bei (Korpi, 2006; Oude Nijhuis, 2020), die sich um Interessenheterogenität zwischen und innerhalb der Arbeitsmarktparteien dreht. Der Vergleich von Sektoren anstatt von als kohärent angenommenen nationalen Modellen verspricht hier zusätzlichen Erkenntnisgewinn (Bechter, Brandl, & Meardi, 2012).

Ausgehend von der Darstellung der sektoralen Verteilung der AVE untersucht der Beitrag drei Branchen: das Baugewerbe, den Einzelhandel und die Wach- und Sicherheitsdienstleistungen. Die Auswahl folgt einem *most-similar-systems-design*: Die Branchen ähneln sich in ihrer Arbeitsintensität, ihren kleinteiligen Strukturen und der Schwierigkeit der gewerkschaftlichen Organisation. Sie unterscheiden sich hinsichtlich der Anwendung der AVE. Während das Baugewerbe und die Wach- und Sicherheitsdienstleistungen die AVE als Mittel ihrer Tarifpolitik akzeptieren, wandten sich die Einzelhandelsverbände von dieser Praxis ab. Der Vergleich der Fälle erlaubt Rückschlüsse auf die Handlungsmotive der Akteure. Das Datenmaterial bilden die AVE-Verzeichnisse des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), Verbandspublikationen und Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Verbänden und Gewerkschaften.

Der folgende Abschnitt führt in das neue Forschungsinteresse in den Industriellen Beziehungen an der AVE ein. Danach werden die theoretische Perspektive sowie Methodik und Fallauswahl dargelegt. Der empirische Kern besteht aus der Verteilung der AVE über Wirtschaftszweige hinweg und den drei Fallstudien. Das Ende fasst zusammen und diskutiert die Ergebnisse.

## 2 Das neue Interesse an der AVE

Oben geschilderte Erosionserscheinungen im deutschen Tarifsysteem ließen das akademische wie politische Interesse an der AVE steigen. Bispinck und Schulden sehen die AVE als staatlich zur Verfügung gestellte Unterstützung, die „von oben“ zur Stabilisierung der Tarifbindung beitragen könne (Schulden & Bispinck, 2013). Auch Praktikerinnen und Praktiker aus den Gewerkschaften fordern wiederholt die Revitalisierung der AVE, da durch die Erstreckung eines Tarifvertrags mehr Beschäftigte die Schutzfunktion kollektiver Regelungen erreicht und sie die Gefahr vermindert, dass über Lohndumping Preiskampf auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen würde (Hofmann, 2016; Körzell & Nassibi, 2017). Teilweise schlugen sich die Forderungen zur erleichterten Erteilung von AVEs in den im Tarifautonomiestärkungsgesetz 2014 veranlassten Reformschritten nieder. Fünf Jahre nach der Reform zeigen Einschätzungen aus Praxis und Wissenschaft, dass das Reformziel, zu mehr und erleichterten AVEs zu kommen, nicht erreicht wurde (Körzell & Nassibi, 2017, S. 237–238; Schulden, 2018, S. 84–86; Vogel, 2019, S. 62–66).

International vergleichende Beiträge weisen auf die Stabilitätswirkung der AVE hin (Hayter & Visser, 2018; Schulden, 2012; Schulden, Eldring, & Naumann, 2015). Untersu-

chungseinheiten dieser Beiträge sind Länder, nicht Sektoren. Diese Beiträge decken die unterschiedlichen institutionellen Regeln zur Erteilung einer AVE und die Häufigkeit ihrer Anwendung auf. Die Niederlande, Frankreich und Belgien wenden die AVE umfassend an (Dufresne & Maggi-Germain, 2012; Rojer & Van der Veldt, 2012), in Norwegen existiert seit 1993 die Möglichkeit, Tarifverträge in von Arbeitsmigration betroffenen Wirtschaftszweigen zu erstrecken (Schulten et al., 2015). Finnland verfügt sowohl über hohe gewerkschaftliche Mitgliedszahlen als auch eine ausgeprägte AVE-Praxis. In Griechenland, Portugal und Rumänien hat die AVE zu einer hohen Tarifbindung beigetragen, bis im Zuge der europäischen Krisenpolitik auch die Regelungen zur AVE verschärft wurden (Schulten & Müller, 2013). In Deutschland verlief parallel zum Wandel des Tarifsystems ein Niedergang der AVE, den Studien zu verschiedenen Zeitpunkten dokumentierten (Bispinck, 2012; Kirsch, 2003; Schulten, 2018).

Die neue Aufmerksamkeit an der AVE hat die Forschung erst allmählich zur Frage inspiriert, was die unterschiedliche Häufigkeit der AVE-Anwendung zwischen Ländern zu erklären vermag. Paster, Oude Nijhuis und Kiecker (2020) erklären die Unterschiede der AVE-Praxis zwischen Deutschland und den Niederlanden mit der arbeitgeberseitigen Wahrnehmung von erwünschter oder unerwünschter Lohnkonkurrenz und staatlicher Interventionen in die Lohnsetzung. Der deutsche Fall zeigt die Erfahrung mit staatlicher Intervention nur zu gut: Unter dem Eindruck staatlicher Zwangsschlichtung in der Weimarer Republik und der Zerschlagung der Gewerkschaften im NS-Regime erwuchs bei Gewerkschaften und Arbeitgebern der Wunsch nach einem liberal-korporatistischen Tarifsysteem, das nur eine vorsichtige Nutzung der AVE vorsah (Nautz, 1985). Unklar bleibt, warum sich die AVE trotz der geteilten historischen Erfahrung in einigen Branchen – z.B. dem Baugewerbe oder der Textil- und Bekleidungsindustrie – als tarifpolitisches Mittel ausbreitete. Hierfür ist eine Betrachtung der Interessen an der AVE auf Branchenebene vielversprechend.

Gemein ist den hier zitierten Beiträgen, dass ihre Untersuchungseinheiten Länder und deren AVE-Praktiken darstellen. Eine Auseinandersetzung mit Sektoren findet lediglich am Rande für solche Länder wie Deutschland und Norwegen statt, in denen sektorale Unterschiede in der Anwendung der AVE bestehen (Schulten et al., 2015). Übersehen wird oftmals, dass Unterschiede in den Branchenstrukturen und den daraus resultierenden Strategien der Arbeitsmarktparteien existieren. Strategische Entscheidungen auf sektoraler Ebene können wiederum Dynamiken entfalten, die auf den gesamten Arbeitsmarkt wirken (Doellgast, Lillie, & Pulignano, 2018). Nicht nationale, sondern Branchenmodelle werden damit zur geeigneten Untersuchungseinheit (Bechter et al., 2012).

Die Bedeutung von branchenspezifischen Unterschieden und Gemeinsamkeiten bei der Regulierung von Tarifinstitutionen ist stärker in Beiträgen ausgeprägt, die sich mit Reaktionen auf Arbeitsmobilität und Arbeitnehmerentsendung in der Europäischen Union beschäftigen (Refslund, 2017). Afonso (2012) zeigt für Österreich, Irland und die Schweiz, dass bei der Re-Regulierung der von Arbeitsmigration betroffenen Branchen durchaus politische Konflikte zwischen Sektoren auftraten. Diese Einsichten, dass Branchen unterschiedlich auf die Bedrohung durch Unterbietungswettbewerb reagieren, lassen sich für die Frage nach sektorspezifischen Interessen an der Allgemeinverbindlicherklärung nutzbar machen.

### 3 Sektorspezifische Interessen von Arbeitgebern und Gewerkschaften

Der theoretische Fokus liegt auf dem Interesse von Arbeitsmarktakteuren an Institutionen, das sich aus bestimmten strukturellen Herausforderungen der jeweiligen Branche ergibt. Die Entwicklung von Arbeitsmarktinstitutionen, das hat die vergleichende politische Ökonomie in den letzten fünfundzwanzig Jahren gezeigt, hängt davon ab, welche Interessen Arbeitgeber und ihre Verbände sowie Gewerkschaften verfolgen (Korpi, 2006; Oude Nijhuis, 2020). Es ist davon auszugehen, dass Arbeitgeber je nach den strukturellen Bedingungen ihrer Branche, allen voran der Anfälligkeit für Unterbietungswettbewerb, und Gewerkschaften je nach Organisationsfähigkeit unterschiedliche Präferenzen gegenüber allgemeinverbindlichen Standards aufweisen.

Ausschlaggebend für das Interesse an einer Allgemeinverbindlicherklärung tarifvertraglicher Inhalte ist die Kartellfunktion von Tarifverträgen. Flächentarifverträge schaffen gleiche Arbeitsbedingungen für tariflich gebundene Unternehmen innerhalb einer Branche. Insbesondere, wenn andere Rationalisierungsmöglichkeiten entfallen, können nicht gebundene Unternehmen in Konkurrenz zu organisierten treten, indem sie die tariflichen Branchenstandards unterbieten. Die AVE dient zum Schutz vor der Gefahr dieses Unterbietungswettbewerbs: Wenn alle Unternehmen, ob organisiert oder nicht, verpflichtet werden, tariflich vereinbarte Branchenstandards einzuhalten, herrschen innerhalb der Branche bezogen auf Arbeitsbedingungen und Entlohnung gleiche Wettbewerbsbedingungen.

Branchen mit hohen Lohnkostenanteilen, geringen Marktzutrittsbarrieren und kleinbetrieblichen Unternehmensstrukturen, wegen derer die Organisation in Verbänden schwerfällt, sind besonders von der Gefahr des Unterbietungswettbewerbs betroffen. Typische Branchen, die auf die Kartellierung mit Hilfe der AVE angewiesen sind, sind daher personalkostenintensive und schwer zu organisierende wie das Baugewerbe, das Handwerk oder Reinigungsgewerbe. Die hier als anfällig für Unterbietungswettbewerb beschriebenen Branchen zeichnen sich gleichzeitig durch ihre Binnenmarktorientierung aus. Im Gegensatz zu exportorientierten Branchen – z.B. Maschinenbau, verarbeitendes Gewerbe, chemische Industrie – ist es ihnen erlaubt, höhere Lohnkosten auf heimische Kunden umzulegen, zumindest so lange dies die Konkurrenzsituation erlaubt.

Allerdings können allgemeinverbindlich erklärte Branchentarifverträge für Unternehmen auch den Nachteil bedeuten, dass sie als zu rigide empfundenen Arbeitsbedingungen für eine gesamte Branche fixieren. Betriebliche Anpassungen an Marktschwankungen werden durch Branchentarifverträge für organisierte Unternehmen verhindert und durch die AVE auch für Außenstehende unmöglich gemacht. Damit entfällt, so das ordnungspolitische Argument, ein wichtiges lohnpolitisches Korrektiv, nämlich Außenseiterkonkurrenz, die nicht an das Tarifkartell gebunden ist (Lesch, 2005, S.14–16). Höhere Löhne über höhere Produktpreise auf Kunden umzulegen, kann im internationalen Wettbewerb wie in konkurrenzbetonten heimischen Märkten einen Wettbewerbsnachteil bedeuten. Ein restriktiver Umgang mit der AVE ist dann eine Strategie, betriebliche Abweichungsmöglichkeiten zu etablieren, das Tarifsysteem zu flexibilisieren und das Lohnniveau zu moderieren. Da Exportindustrien auf günstige heimische Dienstleistungen (Kantinen, Wäschereien, Bauaufträge) angewiesen sind, präferieren sie in diesen Sektoren ein niedriges Preis- und Lohnniveau (Hassel, 2014). Aus diesen Über-

legungen lässt sich schlussfolgern, dass personalkostenintensive, binnenmarktorientierte Branchen die Regulierung mit allgemeinverbindlichen Tarifverträgen gegenüber einem unregulierten und für Unterbietungswettbewerb anfälligen Branchenmodell vorziehen, während Exportindustrien stärker auf eine lohnpolitische Korrektur zu Tarifkartellen achten.

Auch aus gewerkschaftlicher Sicht erscheint die AVE ambivalent. Einerseits bedeutet die AVE für Gewerkschaften eine zusätzliche institutionelle Machtressource (Schmalz & Dörre, 2014), da die gewerkschaftlich durchgesetzte tarifvertragliche Schutzfunktion auch ohne kostenintensive Mobilisierungs- oder Arbeitskampfmaßnahmen für die gesamte Branche gilt. Andererseits beinhaltet die AVE die Gefahr eines Trittbrettfahrerproblems (Olson, 2004). Gewerkschaften könnten befürchten, dass Beschäftigte keinen Anreiz zum Gewerkschaftsbeitritt hätten, wenn auch ohne ihr Zutun Tarifstandards in nicht organisierten Betrieben gelten. Hinzu kommt die Abhängigkeit von einem staatlich bereitgestellten Instrument. Andererseits hilft die AVE Gewerkschaften, in Industrien mit fragmentierten Strukturen auch für schwer organisierbare Beschäftigte mit gewerkschaftlich mitgestalteten Arbeitsstandards sichtbar zu werden. Mit Arbeitgebern in von Unterbietungswettbewerb betroffenen Branchen teilen sie in klassenübergreifenden Koalitionen das Interesse, ihre Branchen mithilfe der AVE zu regulieren.

Arbeitsmarktorganisationen, das betont die Verbandssoziologie, verfügen über viel mehr Handlungsspielräume, als es strukturalistische Erklärungen vermuten (Child, 1997). Die gewählte Handlungsstrategie kann von wirtschaftlich-strukturellen Bedingungen beeinflusst sein, in die die Mitglieder eingebettet sind, muss aber nicht. Korporatistische Verbände müssen im Sinne der „Mitgliedslogik“ die Interessen ihrer Mitglieder berücksichtigen, um sich zu legitimieren, und gleichzeitig im Sinne der „Einflusslogik“ nach außen effektiv handeln (Schmitter & Streeck, 1999). Auch nach internen Machtverschiebungen zwischen Mitgliedern, in externen strategischen Interaktionen mit anderen Akteuren (Child, 1972) oder nach Lernprozessen (Child, 1997) verändern Organisationen ihr Handeln. Ändern sich die Interessen von Mitgliedsunternehmen, z.B. aus wettbewerblichen, strukturellen oder machtpolitischen Gründen, müssen Verbände einen neuen Kompromiss zwischen Mitgliedsinteressen und Einflusslogik hervorbringen. Verbände haben „komplexe Modelle“ (Behrens, 2011, S. 213) hervorgebracht, wie sie Mitgliedsinteressen bearbeiten und in Verbandshandeln „übersetzen“. Aus verbandssoziologischer Perspektive sollten sich die Strategien und Motivationen, die Verbände in Bezug auf die AVE verfolgen, gemäß ihrer strategischen Wahl durchaus auch bei ähnlichen strukturellen Voraussetzungen unterscheiden. Diese verbandspolitische Ambiguität rechtfertigt, die sektoralen Interessen an der AVE genauer zu untersuchen.

## 4 Methodik und Fallauswahl

Die empirische Untersuchung erfolgt in zwei Schritten. Zunächst legt statistisches Datenmaterial die Verteilung der AVE zwischen den Sektoren dar. Es beruht auf den offiziellen Verzeichnissen der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge der Jahre 2000 bis 2017 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Grundlage ist die Ausgabe mit dem Stichtag 1. Januar des jeweiligen Jahres. Das letztverfügbare öffentlich zugängliche Ver-

zeichnis stammt aus dem Juli 2017.<sup>1</sup> Im zweiten Schritt decken drei Fallstudien die branchenspezifischen Interessen und Strategien hinter der AVE auf. In den Branchenanalysen geben Verbandspublikationen (Jahresberichte und Verbandsstatistiken) Auskunft über die strukturellen Bedingungen. Soweit öffentlich gemacht geben Positionspapiere und öffentliche Stellungnahmen Aufschluss über die Haltung der Verbände zur AVE. Das Datenmaterial ergänzen vierzehn leitfadengestützte Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern der jeweiligen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Sie dauerten 1,5 bis 2 Stunden und wurden mit Personen geführt, die in ihren Organisationen mit Tarifverhandlungen und Tarifrecht betraut waren und/oder selbst Mitglied im für die Erteilung einer AVE zuständigen Bundes- oder Landestarifausschuss waren. Die Interviews dienen drei Zwecken. Erstens wurden darin die Motivationen hinter der AVE erörtert sowie historische Entscheidungen der Verbände zur AVE erfragt, wenn diese nicht aus öffentlichen Quellen ersichtlich waren. Zweitens dienten sie dazu, auftretende Konflikte um den Antrags- und Entscheidungsprozess einer AVE aufzuspüren. Drittens beschrieben die Befragten die Situation und strukturellen Herausforderungen in den untersuchten Branchen und validierten damit die aus den Verbandsmaterialien gewonnenen strukturellen Daten und Positionen. Das Interviewmaterial wurde im ersten Halbjahr 2016 erhoben. Es ist noch immer valide, da aktuelle Stellungnahmen der Verbände in ihren Publikationen auf ihre Gültigkeit hinweisen und sich weder AVE-Praxis noch Wirtschaftsstrukturen der Branchen änderten.

*Tabelle 1:* Fallauswahl

	Baugewerbe	Einzelhandel	Wach- und Sicherheitsgewerbe
<b>Struktur</b>			
Firmengröße	Klein	Klein; Großkonzerne, Franchises	Klein
Arbeitsintensität	Hoch	Abhängig von Geschäftsmodell	Hoch
<b>Organisationsmacht</b>	Gewerkschaft schwach in Kleinbetrieben, moderat starke AG-Verbände	Gewerkschaft schwach, OT-Mitgl. in AG-Verbände	Gewerkschaft schwach, AG-Verbände zunehmend organisiert
<b>Tarifinstitutionen</b>	Hoch entwickelt, Sozialkassen	Erodiert	Regional
<b>AVE-Praxis</b>	Hoch	Nicht mehr existent	Zunehmend, untere Entgeltgruppen

*Quelle:* Eigene Darstellung

Will man die Motive herausarbeiten, die für die Wahl der AVE als tarifpolitischen Baustein ausschlaggebend sind, braucht es „positive Fälle“ (Blatter & Haverland, 2014, S.100–102), in denen das interessierte Phänomen tatsächlich vorkommt. Ausgewählt sind das Baugewerbe, der Einzelhandel und das Wach- und Sicherheitsgewerbe. Die gewählten Branchen ähneln sich in ihren Strukturen, der Arbeitsintensität, den kleinteiligen Betriebsstrukturen und der Schwierigkeit, gewerkschaftlich und verbandlich zu organisieren (siehe Tab. 1). In

1 Da die rechtliche Überprüfung von allgemeinverbindlich erklärten Sozialkassentarifverträgen im Baugewerbe durch das BMAS im Lichte zweier Urteile des Bundesarbeitsgerichts zu Sozialkassentarifverträgen von 2016 und 2017 noch nicht abgeschlossen ist, ist das offizielle AVE-Verzeichnis des BMAS nach Juli 2017 nicht mehr öffentlich zugänglich. Die Bekanntmachungen von neu erklärten und ausgelaufenen AVEs im Bundesanzeiger wurden nicht nachverfolgt, um die Datengrundlage der offiziellen AVE-Verzeichnisse kohärent zu halten.



allen Fällen ist bzw. war die AVE ein akzeptiertes tarifpolitisches Instrument. Allerdings ergeben sich Unterschiede über Zeit, gab der Einzelhandel Ende der 1990er Jahre seine AVE-Praxis auf. Die Fallauswahl folgt damit dem Prinzip eines *most-similar systems* Vergleichs. Er ermöglicht Erkenntnisse darüber, ob trotz gleicher Rahmenbedingungen unterschiedliche Handlungsmotive bestehen.

## 5 Die Verteilung der AVE auf die Branchen in Deutschland

Die AVE ist in Deutschland ein Branchenphänomen. Dies hat historische Gründe. Noch in der Weimarer Republik war die AVE ein staatlich und verbandlich akzeptiertes, weitverbreitetes tarifpolitisches Instrument (Schulden, 2018, S. 74). Wegen der Erfahrung mit dem Zwangsschlichtungssystem Weimars und der Zerschlagung der Gewerkschaften im NS-Regime lag die Priorität der Gewerkschaften nach dem Zweiten Weltkrieg darin, Tarifautonomie frei von Staatsinterventionismus zu etablieren. Da sie zudem in der AVE ein Hindernis für die Mitgliederrekrutierung sahen, stimmten sie nur widerwillig der Wiederaufnahme des Rechtsinstruments in das neu geschaffene Tarifvertragsgesetz 1948/49 zu (Nautz, 1985, S. 75–91). Die Ausweitung der Verbandsmitgliedschaft und wachsende Gewerkschaftsorganisation machten in den ersten Nachkriegsjahrzehnten Flächentarifverträge zum dominierenden Regulierungsmechanismus für Löhne und Arbeitsbedingungen (Silvia, 2013, S.187–193). Trotz der anfänglichen Skepsis wurde auch die AVE zum tarifpolitischen Instrument bestimmter Branchen – wenn auch nicht im selben Ausmaß wie während der Weimarer Republik. Waren im Jahr 1959 lediglich 2,2% der Branchentarifverträge allgemeinverbindlich, stieg die Zahl auf bis zu 600 im Jahr 1980, was 7,4% aller Tarifverträge entsprach (Schulden, 2018, S. 74–75). Seit Mitte der 1990er Jahre fiel die absolute Zahl sowie der Anteil allgemeinverbindlicher Tarifverträge kontinuierlich. Die absolute Zahl sank von 632 1994 auf 444 2016 (BMAS, 2017, S. 6). Im Jahr 2017 waren nur noch 1,6% der Flächentarifverträge allgemeinverbindlich (Schulden, 2018, S. 76).

Die sektorale Verteilung weist eine hohe Kontinuität auf. In der Nachkriegszeit entfiel der Großteil der AVEs, etwa drei Viertel, auf sechs Branchen: das Baugewerbe, das Bewachungsgewerbe, den Einzel- und Großhandel, das Handwerk, und die Textilindustrie (für folgende Zahlen siehe Wonneberger, 1992, S. 28–36). Im Handwerk wie im Baugewerbe spielte die AVE schnell eine Rolle, in letzterem stieg die Gesamtzahl von 15 1955 bis zu 67 im Jahr 1985. Im Einzelhandel stieg die Gesamtzahl von 15 1955 auf 46 bis 60 zwischen 1970 und den 1980er Jahren. In den 1950er und 1960er Jahren wurde die AVE umfassend im Groß- und Außenhandel angewandt und verlor Mitte der 1980er an Bedeutung. Ab den 1970er Jahren breitete sich die AVE im Bewachungsgewerbe aus, insgesamt 49 AVEs stammten Mitte der 1980er Jahre aus dieser Branche. In der Hochphase der deutschen Textilproduktion zwischen 1970 und 1989 waren bis zu 142 Tarifverträge der Textil- und Bekleidungsindustrie allgemeinverbindlich. Im Zeitraum 1991 bis 2002 entfiel der Großteil der allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge auf die Branchen Handel, Baugewerbe, Reinigung und Körperpflege sowie Textil und Bekleidung (Kirsch, 2003, S. 409).

Auch aktuell bleibt die AVE auf wenige Branchen konzentriert. Tabelle 2 gibt die Gesamtzahl und den Anteil der AVEs für die jeweilige Wirtschaftsgruppe wieder. Die Jahre

nach der Reform des Tarifvertragsgesetzes 2014 sind einzeln aufgeführt. Noch immer ist das Baugewerbe mit etwa 19% der stärkste Nutzer des Instruments. Der Anteil der Textil- und Bekleidungsindustrie ist mit 19% noch immer hoch, was an allgemeinverbindlichen Tarifverträgen von 1970 bis 1991 liegt. Die Branchen der Reinigung und Körperpflege (insbesondere das Friseurhandwerk) mit 16% sowie der Wach- und Sicherheitsdienstleistungen mit etwa 10% sind weitere AVE-Branchen. Trotz der Kontinuität gibt es Veränderungen. In manchen Branchen schwankt die Zahl der AVEs geringfügig wegen Diskontinuitäten, die zwischen dem Auslaufen, der Entscheidung für eine Neubeantragung und der AVE-Entscheidung auftreten können. Wichtiger sind die langanhaltenden Entwicklungen. Am auffälligsten ist der Bedeutungsverlust der AVE in der Handelsbranche. Die Zahl der noch existierenden AVEs sank hier von 34 auf elf. Von diesen gehören drei zum Einzel-, acht zum Großhandel. Auch im Metall- und Elektrohandwerk ging die Zahl allgemeinverbindlicher Tarifverträge zurück. In den sonstigen Dienstleistungen erhöhte sich die Zahl von 16 im Jahr 2000, auf 24 (2017). Diese Dynamiken lassen sich, wie unten argumentiert wird, mit der Strategiewahl der Arbeitgeberverbände erklären.

*Tabelle 2:* Verteilung allgemeinverbindlich erklärter Tarifverträge über Wirtschaftsgruppen, 2000 bis 2017, Gesamtzahl und in Klammern Anteil der AVE-Tarifverträge in %

	2000	2005	2010	2015	2016	2017
Land- und Forstwirtschaft	8 (2,8)	10 (4,0)	9 (3,7)	10 (4,2)	10 (4,3)	10 (4,4)
Metall- und Elektrohandwerk	29 (10,0)	21 (8,5)	17 (7,1)	15 (6,4)	14 (6,0)	8 (3,5)
Wissenschaft, Publizistik, Post, Telekommunikation	2 (0,7)	2 (0,8)	2 (1,2)	3 (1,3)	3 (1,3)	3 (1,3)
Holz, Leder, Schuhe	10 (3,4)	2 (0,8)	2 (0,8)	2 (0,8)	2 (0,9)	2 (0,9)
Textil, Bekleidung	48 (16,6)	46 (18,5)	46 (19,1)	44 (18,6)	44 (18,8)	44 (19,4)
Steine, Erden, Keramik, Bergbau	22 (7,6)	21 (8,5)	21 (9,1)	21 (9,3)	21 (9,0)	21 (9,3)
Nahrung, Genuss	16 (5,5)	16 (6,5)	13 (5,4)	14 (5,9)	14 (6,0)	11 (4,8)
Baugewerbe	49 (16,9)	47 (19,0)	45 (18,7)	45 (19,1)	45 (19,2)	42 (18,5)
Handel	34 (11,7)	13 (5,2)	12 (5,0)	11 (4,7)	11 (4,7)	11 (4,8)
Straßenverkehr	5 (1,7)	3 (1,2)	2 (0,8)	3 (1,3)	3 (1,3)	5 (2,2)
Gaststätten, Beherbergung	8 (2,8)	9 (3,6)	8 (3,3)	8 (3,4)	7 (3,0)	9 (4,0)
Gebäudereinigung, Wäschereien, Friseurhandwerk	43 (14,8)	30 (12,1)	36 (14,9)	38 (16,1)	38 (16,2)	37 (16,3)
Sonstige Dienstleistungen (Wach/Sicherheit, Pflege)	16 (5,5)	28 (11,3)	26 (10,8)	21 (8,9)	22 (9,4)	24 (10,6)
Gesamt	290	248	241*	236*	234	227

\* Zwischen 2008 und 2010 war ein Mindestlohtarifvertrag für Briefdienstleistungen und für 2010 sowie zwischen November 2011 und März 2015 ein Tarifvertrag für Mindestbedingungen im Bergbau allgemeinverbindlich, die wegen ihrer geringen Laufzeit aus Platzgründen nicht aufgeführt sind.

Quelle: Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge des BMAS, Jahrgänge 2000 bis 2017 mit Stichtag 1. Januar

AVEs sind weder in exportstarken Branchen, wie der metallverarbeitenden oder chemischen Industrie, noch in höherqualifizierten Dienstleistungsbereichen, wie dem Banken- und Versicherungswesen oder dem öffentlichen Dienst, zu finden. Das hat zwei Gründe: Einerseits stabilisierten in der Metall- und chemischen Industrie die Organisationsstärken der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände die Tarifbindung (Silvia, 2013, S. 195–197), die Durchsetzung tariflicher Normen gelang auch ohne die rechtliche Erstreckung der Tarifverträge. Zudem zielte die Einführung von „Ohne-Tarif“- (OT)-Strukturen besonders in der Exportwirtschaft zuletzt darauf ab, betriebliche Abweichungsmöglichkeiten zuzulassen (Haipeter, 2016). Die Sozialpartner hatten daher kein Interesse an der staatlich bereitgestellten tarifpolitischen Unterstützung. Andererseits wenden im gewerkschaftlich wenig erschlossenen Banken- und Versicherungsgewerbe sowie im öffentlichen Dienst das Gros der privaten wie öffentlichen Arbeitgeber Tarifverträge an, wo die Tarifbindung sehr hoch und die Gefahr der Lohnunterbietung sehr niedrig ist.

Gemein sind den Wirtschaftszweigen, die die AVE anwenden, ihre lohnintensiven und fragmentierten, d.h. wegen kleiner Belegschaftsgrößen und vielen Einzelunternehmen schwer zu organisierenden, Strukturen. Gerade in solchen Branchen, in denen konkurrierende Unternehmen Marktanteile hinzugewinnen, wenn sie tarifvertraglich fixierte Lohnkostenanteile umgehen und ihre Dienstleistungen oder Waren zu niedrigeren Preisen als tarifgebundene Unternehmen anbieten, wirkt die Kartellfunktion der AVE. Das Baugewerbe, das Handwerk oder das Bewachungsgewerbe sind daher typische AVE-Branchen. Diese Strukturmerkmale stellen jedoch keine hinreichenden Bedingungen für AVEs dar. In anderen lohnkostenintensiven Branchen mit ähnlich gelagerten Herausforderungen, wie das Hotel- und Gaststättengewerbe oder die fleischverarbeitende Industrie, spielen AVEs nur eine untergeordnete bzw. gar keine Rolle. Dies verweist auf die Bedeutung strategischer Entscheidungen der beteiligten Verbände und nicht auf einen strukturell bedingten „Automatismus“. Die nächsten Abschnitte untersuchen die strukturellen Herausforderungen und Verbandsstrategien in drei Wirtschaftszweigen.

## 5.1 Baugewerbe

Die besondere Herausforderung für die Regulierung der Baubranche liegt in ihrer fragmentierten Branchenstruktur, die organisierte Unternehmen besonders anfällig für Unterbietungswettbewerb macht. Die Betriebsstruktur im Baugewerbe ist kleinbetrieblich. Der Anteil von Unternehmen mit weniger als zwanzig Beschäftigten beträgt 88%, nur 3% der Betriebe beschäftigen mehr als fünfzig Personen (ZDB, 2019, S. 32). Der Anteil der Personalkosten liegt im Durchschnitt bei etwa 27% (Destatis, 2019, S. 7). Die kostenintensive, kleinteilige Struktur macht es attraktiv für Außenseiter, über Vermeidung von Tariflöhnen und Lohnzusatzkosten die Konkurrenzfähigkeit gegenüber tarifgebundenen Baubetrieben zu verbessern.

Neben der personalkostenintensiven Wirtschaftsstruktur machten das Baugewerbe die europäische Öffnung des Arbeitsmarktes und die Entsendung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anfällig für Unterbietungswettbewerb. Tariflöhne und Arbeitsstandards kamen bereits mit der Baukrise Mitte der 1990er Jahre unter Druck (Hunger, 2001). Die Zahl entsandter Beschäftigter lag 2017 bei knapp 100.000, zusätzlich trägt der Anstieg der solo- und scheinselfständigen Beschäftigung zur Zersplitterung der Branche bei. Bis 2016 stieg die Zahl der Selbstständigen auf rund 442.000 (Bosch et al., 2019, S.

147–149). Ohne Branchenmindestlöhne oder der AVE fiel es der Gewerkschaft IG BAU und den Verbänden schwer, Unterbietungswettbewerb allein durch Organisierung einzudämmen.<sup>2</sup> Zurück bleibt ein Gewerbe, dessen fragmentierte Strukturen Schlupflöcher zur Umgehung der tariflichen Standards bieten (Bosch et al., 2019, S. 167–171; Wagner & Berntsen, 2016). 2018 waren 64% der westdeutschen und 56% der ostdeutschen Beschäftigten in tarifgebundenen Unternehmen angestellt.

Auf Seiten der Unternehmen organisieren die Verbände im Zentralverband des Deutschen Baugewerbes (ZDB) kleine Baufirmen und Handwerksbetriebe, die im Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (HDB) große und mittelständische Bauunternehmen. ZDB und HDB führen als Tarifgemeinschaft zentralisiert die Verhandlungen mit der Gewerkschaft IG BAU. Obwohl beide Verbände die Interessen unterschiedlich großer Baufirmen vertreten, unterstützen beide die AVE (Interview ZDB). Im Arbeitgeberlager herrscht Konsens zwischen Mitgliedsunternehmen und den Mitgliedsverbänden über die Notwendigkeit allgemeinverbindlicher Mindestlohn- und Sozialkassentarifverträge, die die Bereiche Urlaub, Ausbildung und Altersversorgung abdecken (Interview ZDB). Gewerkschaft wie Verbände sehen in der AVE den Vorteil, Niedriglohnkonkurrenz zu vermeiden und damit Betrieben wie auch Beschäftigten Schutz vor dem Unterlaufen tariflicher Mindeststandards zu geben. Einzige Interessendifferenz besteht beim Versuch der Gewerkschaft, weitere Lohnbestandteile, etwa Zuschläge oder weitere Lohngruppen, in die AVE einzubeziehen, während die Verbände auf dem Mindestlohn bestehen (Interview ZDB; Interview IG BAU). An der einmütigen Unterstützung für die AVE als institutionellen Anker in der Branche ändert diese verteilungspolitische Differenz nichts. Darüber hinaus sichert die AVE die von den Sozialpartnern ins Leben gerufenen Institutionen der Sozialkassen, durch die überbetrieblich Urlaubs- und Lohnausgleichskassen, das Ausbildungssystem und Altersversorgung organisiert sind. Sozialkassen und Mindestlohnregelung greifen ineinander, da die Sozialkasse anhand der monatlichen arbeitnehmerbezogenen Meldungen kontrolliert, ob Betriebe an Beschäftigte den tariflichen Mindestlohn I zahlen, und Verfehlungen von inländischen wie Entsendebetrieben an den Zoll meldet (Bosch et al., 2019, S. 156).

Historisch wie aktuell ist das Baugewerbe Nutzer der AVE. Zwischen 2000 und 2017 waren jährlich 42 bis 52 Tarifverträge im Baugewerbe – einschließlich Bauhauptgewerbe und handwerkliche Nebengewerbe wie Maler- und Lackiererhandwerk, Fliesenleger, Dachdecker und Gerüstbauer – allgemeinverbindlich. Inhaltlich betreffen dies im Jahr 2017 sechs Entgelttarifverträge, je sieben Tarifverträge über vermögenswirksame Leistungen und eine zusätzliche Altersversorgung, außerdem Tarifverträge zu Urlaub, Jahressonderzahlungen und zur Ausbildungsvergütung. Am wichtigsten für das Bauhauptgewerbe sind die AVEs des Branchenmindestlohns und der Verfahrenstarifverträge der Sozialkassen für Urlaubsansprüche, Altersversorgung und Ausbildung.

Zum Schutz nationaler tariflicher Mindeststandards vor Unterbietung und entsandter Arbeitskräfte vor Ausbeutung vereinbarten ZDB, HDB und IG BAU 1996 die ersten Baumindestlöhne, die im Rahmen des 1996 eingeführten Arbeitnehmerentsendegesetzes

---

2 Neben den strukturellen Herausforderungen schwindet die Organisationskraft der Gewerkschaft. Die Mitgliederzahl der IG BAU sank von beinahe 700.000 1996 auf 240.000 2019.

(AEntG) allgemeinverbindlich erklärt wurden.<sup>3</sup> Die Einigung auf Branchenmindestlöhne verlief äußerst konfliktreich (detailliert dokumentiert in Eichhorst, 2000, S. 221–266). Der Konflikt entspann sich zwischen den Sozialpartnern im Bauhauptgewerbe und Nebengewerben auf der einen und dem Spitzenverband BDA sowie dem Verband der exportorientierten Metallindustrien Gesamtmetall auf der anderen Seite. Letztere lehnten die Einführung von Branchenmindestlöhnen ab, weil sie Interesse an niedrigen Baukosten hatten und zudem fürchteten, dass höhere Baumindestlöhne einen gesamtwirtschaftlichen Lohnauftrieb bewirkten, der nachteilig für die Wettbewerbsfähigkeit der Exportunternehmen wäre. Auf Drängen und nach Veto-Androhung der BDA im Bundestarifausschuss war 1996 nur die Allgemeinverbindlicherklärung eines abgesenkten Baumindestlohns möglich. Dieser Konflikt manifestierte einen grundsätzlichen und noch immer anhaltenden Interessengegensatz zwischen exportorientierten Branchen und der BDA, die an einem geringen Lohnniveau, und den Arbeitgebern und der Gewerkschaft in der heimischen Baubranche, die am Schutz ihrer Branchen vor ruinösem Wettbewerb interessiert sind (Eichhorst, 1999, S. 352).

Die AVE der Sozialkassenverfahren ist unentbehrliches Instrument für die Tarif- und Sozialpolitik der Verbände im Baugewerbe. Um auf die besonderen saisonalen Bedingungen in der Baubranche – Monate mit geringen Auftragszahlen, ohne regelmäßiges Einkommen für Bauarbeiterinnen und Bauarbeiter und einer hohen Beschäftigtenfluktuation – reagieren zu können, riefen Arbeitgeber und die Gewerkschaft bereits in den 1950er Jahren beitragsfinanzierte gemeinsame Einrichtungen ins Leben. Mittels der Einrichtungen können Beschäftigte erworbene Ansprüche auf Urlaub oder überbetriebliche Altersvorsorge auf andere Firmen übertragen, während Betriebe ohne Lohnausgleichskassen für die in anderen Unternehmen erworbenen Ansprüche aufkommen müssten (Asshoff, 2012). Gleichzeitig sichern die gemeinsamen Einrichtungen das Berufsausbildungsverfahren ab. Alle Betriebe beteiligen sich mit einem Beitrag an der Unterhaltung der Ausbildungsstätten, Unterkunft und Ausbildungsvergütung. Zudem koordinieren die gemeinsamen Einrichtungen die tarifliche Zusatzversorgung von Rentenbeihilfeansprüche Beschäftigter (Asshoff, 2012, S. 542). Insgesamt beträgt der gesamte Sozialkassenbeitrag der Baubetriebe etwa 20% der Bruttolohnsumme (Interview ZDB). Dieses umfassend institutionalisierte System würde zusammenbrechen, wenn Außenseiterbetriebe Wettbewerbsvorteile erlangen, indem sie die durchaus erheblichen Beitragssummen umgehen (Interview ZDB). Die AVE ist für die Sozialkassensysteme zentral und wird von den Sozialpartnern regelmäßig beantragt.

ZDB, HDB und IG BAU gelang es mit legislativen und verbandspolitischen Mitteln, Angriffe auf die AVE abzuwehren. Konflikte mit Außenseiterunternehmen oder Betrieben, die sich einer anderen Branche zurechnen, treten dann auf, wenn Tätigkeits- und Branchenabgrenzungen zwischen Bauhaupt- und Nebengewerben unklar verlaufen. Ein Beispiel hierfür sind die Klagen des Zentralverbands der Deutschen Elektro- und Informationstechnischen

---

3 Seit 1996 gibt es mit dem AEntG einen zweiten Weg, Entgeltnormen allgemeinverbindlich zu erklären. Die rechtlichen Bestimmungen unterscheiden sich erheblich von denen für eine AVE nach § 5 TVG. Das AEntG blieb bis 2014 auf wenige Branchen beschränkt und nur bundesweite Mindestlöhne, nicht gesamte Tarifgitter, können allgemeinverbindlichen Status erhalten. Zudem unterscheidet sich der Entscheidungsprozess: Nach AEntG wird eine AVE per Rechtsverordnung des Bundesministers ausgesprochen, die Zustimmung des Tarifausschusses ist nur bei erstmaliger Beantragung notwendig. Einen weiteren Weg für allgemeinverbindliche Lohnuntergrenzen per Rechtsverordnung bietet das auf die Leiharbeitsbranche beschränkte Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG).

Handwerke (ZVEH) seit 2012, um die Unwirksamkeit älterer allgemeinverbindlicher Verfahrenstarifverträge der Sozialkassen im Baugewerbe feststellen zu lassen.<sup>4</sup> Die SOKA-AVEs hätten auch im ZVEH organisierte Elektrohandwerksbetriebe erfasst und mit Sozialkassenbeiträgen belastet (Interview ZVEH). Den Verbänden der Bauhaupt- und Baunebengewerbe und den Gewerkschaften IG BAU und IG Metall gelang im Oktober 2017 eine Verbändevereinbarung, die Verfahrensweisen zur Beilegung dieser Streitigkeiten über Tätigkeits- und Branchenabgrenzen niederlegt (Tarifvertragsparteien des Baugewerbes, Ausbauverbände sowie IG Metall, 2017). Ein weiteres Beispiel ist die legislative Reaktion auf zwei Urteile des Bundesarbeitsgerichts (BAG) 2016, die die Unwirksamkeit der Allgemeinverbindlicherklärung dreier Sozialkassentarifverträge aus den Jahren 2008, 2010 und 2014 wegen Fehlens der formellen Voraussetzungen feststellten (10 ABR 33/15, 10 ABR 48/15).<sup>5</sup> Die Sozialkassen mussten mit hohen Rückzahlungsforderungen betroffener Betriebe rechnen. Um ihren Fortbestand zu sichern und die Akzeptanz der Sozialkassenverfahren in der Baubranche zu erhöhen, verabschiedete der Bundestag am 26.01.2017 einen von den Regierungsfractionen CDU/CSU und SPD eingebrachten Gesetzesentwurf (Sozialkassenverfahrensicherungsgesetz, SokaSiG), demzufolge alle ab 01.01.2006 in Kraft getretenen allgemeinverbindlichen Sozialkassentarifverträge im Bauhauptgewerbe anzuwenden sind (BT-Drs. 18/10631, 2016). Bereits vor Verabschiedung des SokaSiG erhöhte der Gesetzgeber die Rechtssicherheit von allgemeinverbindlichen Sozialkassentarifverträgen. Der im Zuge des Tarifautonomiestärkungsgesetzes 2014 neu eingefügte Abs. 1 (a) in § 5 TVG definiert explizit ein öffentliches Interesse bei AVEs, die die Funktionsfähigkeit gemeinsamer Einrichtungen sichern.

Während die BDA als Arbeitgeber Spitzenverband grundsätzlich restriktiver gegenüber der Allgemeinverbindlichkeit von Lohntarifverträgen (auch in anderen Branchen) auftritt, verhält sie sich im Baugewerbe konstruktiv gegenüber der AVE von Sozialkassentarifverträgen und billigt ihrer sozialpolitischen Funktion das für eine AVE notwendige öffentliche Interesse zu (Interview IG BAU; Interview BDA; Interview ZDB). Das Interesse am Schutz vor ruinösem Wettbewerb in einer fragmentierten Branche und am Erhalt der sozialpartnerschaftlichen Institutionen macht die AVE für die klassenübergreifende Koalition aus Gewerkschaft und organisierten Bauarbeitgebern zum präferierten Instrument.

## 5.2 Einzelhandel

Der deutsche Einzelhandel bietet das Gegenbeispiel zur Baubranche. Seitdem die Arbeitgeber eine ehemals rege AVE-Praxis aufgaben, spielt die AVE hier keine Rolle mehr. Im Einzelhandel herrscht eine angespannte Wettbewerbssituation zwischen unterschiedlichen Geschäftsmodellen aus Fachgeschäften, Discountern, Supermärkten oder dem Online-Handel. Der intensive Preiswettbewerb beeinflusst die Arbeitsbedingungen negativ, da Personalkosten den zweitwichtigsten Kostenfaktor in der Branche darstellen (Schulten & Bispinck, 2017, S. 32). Der Einzelhandel ist kleinbetrieblich strukturiert, in 46% der Einzelhandelsun-

4 Zusätzlich strebte der ZVEH eine Verfassungsbeschwerde gegen die Reform der AVE im Tarifautonomiestärkungsgesetz 2014 an, da nach dessen Auffassung die Abschaffung des 50%-Quorums verfassungswidrig sei.

5 Als ebenfalls unwirksam beschied das BAG mit Beschluss vom 25.1.2017 die Allgemeinverbindlicherklärung des Verfahrenstarifvertrags über die Sozialkasse vom 3.5.2012 mangels Vorliegens der rechtlichen Voraussetzungen (10 ABR 43/15).

ternehmen arbeiten bis zwei, in 28% bis fünf und in weiteren 20% bis zu 19 Beschäftigte.<sup>6</sup> In nur 6% der Unternehmen sind zwanzig oder mehr Beschäftigte tätig, diese kleine Gruppe ist jedoch für gut Dreiviertel des Umsatzes verantwortlich. Insgesamt beschäftigt die Branche etwa drei Millionen Personen. Der Frauenanteil beträgt 70%; Teilzeitarbeit und Minijobs sind mit 38% bzw. 26% verbreitete Arbeitsformen, etwa 36% arbeiten Vollzeit (HDE, 2019a, S. 30). Der zunehmende Einsatz von Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten bringt Unternehmen den Vorteil, dass Lohnkosten niedriger ausfallen und Personal zeitlich flexibler einsetzbar ist (Schulden & Bispinck, 2017, S. 34). Ver.di vertritt die Tarifinteressen der Beschäftigten, hat aber große Schwierigkeiten, in der fragmentierten Branchenstruktur Mitglieder zu rekrutieren. Der Organisationsgrad wird auf unter 10% geschätzt (Schulden & Bispinck, 2017, S. 35).

Traditionell war der Einzelhandel eine Hochburg der Allgemeinverbindlicherklärung. Die Höchstzahl war 1985 64 allgemeinverbindliche Tarifverträge, 1997 waren es noch 63 (Wiedemuth, 2013). Inhaltlich betraf die AVE regionale Tarifverträge zu vermögenswirksamen Leistungen, Lohn und Ausbildungsvergütungen, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, Sonderzahlungen, Altersteilzeit und Manteltarifverträge. Als die Arbeitgeber die AVE-Praxis 2000 komplett aufgaben, sank die Zahl von 34 AVEs auf nur noch drei. Die drei verbliebenen wurden wiederum in den Jahren 1984, 1993, und 1997 allgemeinverbindlich.<sup>7</sup> Mehrere verbandspolitische Entscheidungen führten dazu, dass seit Mitte der 1990er Jahre beide Verbände im Einzelhandel, der Handelsverband Deutschland (HDE) und die Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels (BAG), die Flächentarifbindung schwächten und die AVE aufgaben.

Lange Zeit bildeten die Arbeitgeberverbände HDE und BAG eine Tarifgemeinschaft, die jedoch in den 1990er Jahren an der Konkurrenz zwischen Großkonzernen zerbrach. Die Flächentarifverträge wurden traditionell auf Ebene der Landesverbände unter der Federführung des HDE ausgehandelt und regional allgemeinverbindlich erklärt (Behrens 2011, S. 176). Beide Verbände wiesen zwar eigenständige Mitgliederprofile auf. Die BAG vertrat (bis zu ihrer Auflösung 2009) mit ihren 16 Landesverbänden die Interessen von Mittel- und Großbetrieben, der HDE mit seinen acht Landes- und 23 Bundesfachverbänden die der kleinen und mittelgroßen Unternehmen.<sup>8</sup> Allerdings waren Doppelmitgliedschaften von konkurrierenden Großunternehmen in beiden Verbänden, bspw. der Handelsgruppe Metro und den Karstadt-Kaufhäusern, üblich (Behrens 2011:176). Die gestiegene Konkurrenzsituation und ein Streit um die Rechtmäßigkeit privilegierender Ladenöffnungszeiten zwischen den Großkonzernen Metro AG und Karstadt verschärfen die Spannungen innerhalb der Verbände, an dem die Tarifgemeinschaft schließlich zerbrach (siehe Behrens, 2011, S. 177–181). Die Folgen waren die Entflechtung der Doppelmitgliedschaften der „Großen“ und die Aufgabe der Tarifgemeinschaft zwischen HDE und BAG. Die vom BAG für ihre Mitgliedsunternehmen nun eigenständig geführten Tarifverhandlungen etablierten eine neue Tarifkonkurrenz zum HDE. Das bisher zusammengeführte Tarifsystem war nun fragmentiert.

6 Zahlen entnommen von <https://einzelhandel.de/beschaefigungsstruktur#UiEnEgK> (Zugegriffen am 14.05.2020)

7 Zwei Tarifverträge über vermögenswirksame Leistungen in Baden-Württemberg (ab 1984) und Rheinland-Pfalz (ab 1993) sowie ein Tarifvertrag zur Entgeltfortzahlung in Rheinland-Pfalz (ab 1997). Im Großhandel existieren noch acht AVEs.

8 2009 löste sich die BAG auf, die meisten Mitglieder traten dem HDE bei.

Zusätzlich zur Fragmentierung ermöglichte die strategische Entscheidung der HDE- und BAG-Verbände, ihren Mitgliedsunternehmen OT-Mitgliedschaften anzubieten, das Abstreifen des Flächentarifvertrags. Der verbandspolitischen Entscheidung für OT-Satzungen ging zugenommener Unmut der Einzelhandelsunternehmen mit den bestehenden Tarifstrukturen voraus. Einerseits kritisierten sie die aus ihrer Sicht veralteten Gehaltsstrukturen und Tätigkeitsbeschreibungen in den Tarifverträgen. Initiativen zur Reform der Tarifstrukturen scheiterten seit Ende der 1980er Jahre wiederholt, zuletzt 2012 (Interview HDE). Andererseits steigerte sich bei vielen Unternehmen zugleich die Unzufriedenheit mit der Allgemeinverbindlicherklärung. 1999 kam zu Tage, dass eine große Zahl an Einzelhandelsbetrieben oftmals weder die Sozialversicherungsbeiträge korrekt abführte, noch die tariflich vereinbarten Entgelte zahlte (Behrens, 2011, S. 182–184). Die betroffenen Unternehmen, die sich von den Nachforderungsverfahren der Rentenversicherung unter existenzbedrohenden finanziellen Druck sahen, setzten sich beim HDE für die Abschaffung der AVEs ein, die ihnen die tariflichen Belastungen auferlegt hatten. Als Reaktion auf die drohende Verbandsflucht zog der HDE die Reißleine. Zum einen führte er eine organisatorische Doppelstruktur mit OT-Mitgliedschaften ein (Unternehmen konnten sich also aktiv gegen die Tarifbindung entscheiden), zum anderen forcierte er mit den tariflosen Zuständen die Aufgabe der AVE-Praxis (Interview HDE). Als zwischen 1995 und 2002 in einer Reihe von Bundesländern die Allgemeinverbindlicherklärungen ausliefen, verzichteten beide Verbände auf deren Erneuerung. Die OT-Mitgliedschaften und das Auslaufen der AVEs waren die nun willkommenen Mittel, die Bindung an die unerwünschten Tarifverträge abzustreifen (Behrens, 2011, S. 180).

Die innerverbandliche und tarifpolitische Restrukturierung sowie die Abschaffung der AVE-Praxis bewirkten den Niedergang der Tarifbindung. 2018 lag die Flächentarifbindung des Einzelhandels in Gesamtdeutschland bei nur noch 30% (Ellguth & Kohaut, 2019, S. 293). Neben zahlreichen Klein- und mittelgroßen Betrieben entzogen sich viele Großunternehmen einem Tarifvertrag, z.B. Amazon und Zalando im Onlinehandel, zeitweise Karstadt bzw. Galeria Kaufhof, C&A, Real, sowie von selbstständigen Kaufleuten geführte Supermarktfilialen von EDEKA oder REWE (Schulten & Bispinck, 2017, S. 38).<sup>9</sup>

Der HDE lehnt die AVE als „massiven Eingriff in die Tarifautonomie“ (HDE, 2019b) aus drei Gründen ab. Erstens resultieren aus unterschiedlichen Geschäftsmodellen im Einzelhandel widerstreitende, im Verband vertretene Unternehmensinteressen an der Bereitschaft, Tarifverträge anzuwenden. Während Lidl und Kaufland beispielsweise tarifgebunden sind und die AVE befürworten, sind viele Filialen von EDEKA oder REWE tarifungebunden. Discounter mit nur geringen Personalkosten und expandierende Unternehmen könnten mittels der AVE tariflosen Konkurrenten die Lohnkosten fixieren. Die AVE soll hier nicht als wettbewerbspolitisches Instrument dienen (Interview HDE). Zweitens verhindert der HDE die AVE, so lange die aus Sicht der Arbeitgeber veralteten Tätigkeitsbeschreibungen und Gehaltsstrukturen in den Tarifverträgen nicht reformiert sind (Interview HDE). Und drittens widerspricht die AVE dem seit 1999 geltenden Organisationsprinzip des Verbands, das mit OT-Satzungen darauf abzielt, den Flächentarifvertrag lediglich als freiwillige Dienstleistung anzubieten.

---

9 Das Geschäftsmodell von REWE und EDEKA sieht zwei Geschäftsformen vor, Konzernfilialen, für die weiterhin ein Tarifvertrag gilt, und von selbstständigen Kaufleuten geführte Filialen, die selbst über die Anwendung eines Tarifvertrags entscheiden.



Die Gewerkschaft ver.di intensivierte 2016 die Diskussion, die AVE als Mittel im Kampf gegen Niedriglohnarbeit und Tariffucht im Einzelhandel in den Fokus politischer Kampagnen zu rücken. Die im März 2017 gestartete AVE-Kampagne soll den Druck auf Unternehmen und Verbände in Tarifverhandlungen und die politische Lobbyarbeit zur gesetzlichen Erleichterung der AVE verstärken. Trotz des bestehenden Trittbrettfahrerproblems könne die AVE als Strategie genutzt werden, um gewerkschaftliche Handlungskapazitäten in nichtorganisierten Betrieben aufzuzeigen (Interview ver.di Einzelhandel). In den Tarifrunden 2015, 2017 und 2019 war die Beantragung der AVE Teil der tarifpolitischen Forderungen ver.di. Da für die Beantragung einer AVE ein gemeinsamer Antrag der Tarifpartner notwendig ist, blieben die Forderungen ver.di bislang erfolglos.

### 5.3 Wach- und Sicherheitsdienstleistungen

Im Unterschied zum Einzelhandel befürwortet der bundesweite Arbeitgeberverband der Wach- und Sicherheitsdienstleistungen BDSW die AVE-Praxis. Die Branche erlebt einen anhaltenden Boom mit steigenden Gewinnen von 4 Mrd. Euro Anfang der 2000er Jahre auf 8,8 Mrd. Euro 2018. Die Zahl der Betriebe stieg kontinuierlich von 900 1990 auf den Höchststand 6.500 im Jahr 2018 (BDSW, BDGW & BDLS, 2020, S. 12). Die Zahl der Beschäftigten wuchs von 115.000 im Jahr 1994 auf rund 263.000 im Jahr 2019 (BDSW et al., 2020, S. 16). Den Sektor prägt eine klein- und mittelbetriebliche Struktur, einige Großunternehmen dominieren die Branche. Die Tarifbindung der Betriebe (42% Ost, 32% West) und der Beschäftigten (65% Ost, 67% West) liegt über der der Gesamtwirtschaft (BDSW et al., 2020, S. 14, S. 22). Angesichts der hohen Nachfrage nach Sicherheitsdienstleistungen suchen Betriebe nach qualifiziertem Personal, zwischen 2015 und 2019 blieben jährlich etwa 12.000 Stellen unbesetzt.

Tarifpartner sind der Bundesverband der deutschen Sicherheitswirtschaft (BDSW) und dessen Landesgruppen sowie ver.di. In manchen Bundesländern schließt der Verband auch Tarifverträge mit der im CGB organisierten Gewerkschaft Öffentlicher Dienst und Dienstleistungen (GÖD). Die Tarifverhandlungen werden in den 15 Landesgruppen regional geführt. Das Bemühen von BDSW und ver.di, Tarifverhandlungen bundesweit zu zentralisieren, um Transaktionskosten zu reduzieren, misslang bislang, da Lohnunterschiede zwischen Tätigkeiten (etwa für Beschäftigte auf Verkehrsflughäfen oder in Geflüchtetenunterkünften) und Bundesländern teilweise beträchtlich ausfallen (Interview BDSW). Mitglieder im BDSW sind die umsatzstärksten deutschen Wach- und Sicherheitsdienstleister wie die Securitas Holding, die Kötter Unternehmensgruppe oder die Niedersächsische Wach- und Schließgesellschaft Egge-ling & Schorling. Die klein- und mittelbetriebliche Struktur macht die Branche anfällig für Unterbietungswettbewerb durch tariflich nicht gebundene Außenseiterbetriebe. Da Personalkosten den überwiegenden Kostenteil bei der Auftragsvergabe ausmachen, wird der Wettbewerb über die Reduzierung der Personalkosten ausgetragen (Interview BDSW).

Für den BDSW und seine Mitgliedsunternehmen erfüllen die regionalen allgemeinverbindlichen Flächentarifverträge zwei Funktionen. Erstens trägt die AVE dazu bei, angesichts des hohen Personalkostenanteils Lohndumping durch Außenseiterbetriebe zu verhindern. Andernfalls erlangten sie mit niedrigeren Kosten einen Wettbewerbsvorteil bei (öffentlichen) Ausschreibungen und sichern angesichts des gesteigerten Bedarfs im Bewachungsgewerbe Marktanteile. Zweitens herrscht in der Branche große Nachfrage nach qualifiziertem Personal. Höhere Löhne ohne Druck durch Lohndumping können aus Sicht

des BDSW die Attraktivität der Branche für potenzielle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer steigern (Interview BDSW).

Ver.di steht aus denselben Gründen hinter der AVE. Die Gefahr des Trittbrettfahrens von nichtorganisierten Beschäftigten spielt eine nachrangige Rolle, da die Branchenstruktur und die fehlende organisatorische Macht eine AVE notwendig machen (Interview ver.di Bayern). Wo Arbeitgeber Tarifverträge mit der christlichen GÖD abschließen, verweigern ver.di und der DGB jedoch eine Allgemeinverbindlicherklärung, um die Tarifkonkurrenz nicht mit einer AVE zu ‚adeln‘.<sup>10</sup>

Die Allgemeinverbindlicherklärung ist im Wach- und Sicherheitsgewerbe historisch wie aktuell weitverbreitet. In den 1970er Jahren stieg die Zahl der AVEs von 10 auf 34, seitdem machten sie bis 15% der gesamten AVEs aus. Die Sozialpartner intensivierten ihre AVE-Praxis Anfang der 2000er. Im Jahr 2000 waren 16 Tarifverträge allgemeinverbindlich, 2005 waren es 28, aktuell sind es 17.<sup>11</sup> Die inhaltliche Materie betrifft regionale Entgelt- sowie Manteltarifverträge. Früher war es üblich, gesamte Entgelt- und Rahmentarifverträge und nicht allein die unterste Lohngruppe allgemeinverbindlich zu erklären. Dies entspräche dem Ziel des BDSW und von ver.di, die organisierten Mitgliedsinteressen und Beschäftigte vor Unterbietungswettbewerb zu schützen und die Attraktivität der Branche zu erhöhen. Wegen des grundsätzlichen Widerstands von Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitgeberseite in den Landestarifausschüssen gelingt es seit Anfang der 2000er Jahre, nur ausgewählte untere Lohngruppen allgemeinverbindlich zu bekommen (Interview BDSW). Aufgrund der ablehnenden Haltung der Arbeitgeberbank in den Tarifausschüssen ist aus Sicht des Wach- und Sicherheitsgewerbes die Gewährung einer AVE in den letzten beiden Jahrzehnten erschwert. Zusammengefasst ergibt sich im Wach- und Sicherheitsgewerbe eine klassenübergreifende Koalition von Gewerkschaft und Arbeitgeberverband mit dem gleichgerichteten Interesse, Lohnkonkurrenz auszuschließen und die Attraktivität der Branche zu erhöhen.

## 6 Diskussion und Fazit

Im auf Tarifautonomie und möglichst geringen Staatseinfluss setzenden deutschen Modell der Lohnfindung blieb die AVE traditionell nur auf bestimmte Sektoren beschränkt. In Branchen mit fragmentierten Strukturen und hohen Personalkostenanteilen kann das Unterlaufen von Tariflöhnen zu einer profitablen Wettbewerbsstrategie zwischen Unternehmen werden. Branchen, die die AVE anwenden, verfolgen das übergeordnete Ziel, den Unterbietungswettbewerb von Außenseiterunternehmen einzudämmen und kollektivvertragliche Standards zu schützen. Das Baugewerbe, Handwerk oder Wach- und Sicherheitsdienstleistungen sind dafür gute Beispiele. Ein strukturalistischer Automatismus verbirgt sich hinter dieser Logik allerdings nicht. Manche Branchen mit ähnlich gelagerten Strukturen verwen-

---

10 So lehnte die Arbeitnehmerbank im Bundestarifausschuss einen bundesweiten GÖD-Mindestlohnarifvertrag in einem Falle ab (Interview ver.di Tarifpolitische Grundsatzabteilung). Auch im Tarifbezirk Niedersachsen konnte aus diesem Grund keine AVE erreicht werden (Interview BDSW). Ausnahme ist der Tarifbezirk Sachsen, in dem GÖD-Tarifverträge die Allgemeinverbindlichkeit erhalten konnten, da im sächsischen Tarifausschuss der CGB vertreten ist.

11 Aktuelle Tarifübersicht zum Stand 08.05.2020 unter <https://www.bds.de/tarife/laendertarifvertraege> (Zugegriffen am 15.05.2020).

den das Instrument kaum, beispielsweise das Gaststättengewerbe, andere – wie der Einzelhandel – haben sich aktiv gegen seine Verwendung entschieden. Der Beitrag zeigte anhand dreier Fallstudien zum Baugewerbe, dem Einzelhandel und den Wach- und Sicherheitsdienstleistungen, dass Arbeitgeberverbände über strategischen Handlungsspielraum verfügen.

Im Baugewerbe und Wach- und Sicherheitsgewerbe dient die AVE dazu, die Mitgliedsunternehmen angesichts der kleinteiligen Betriebsstrukturen vor Unterbietungswettbewerb durch Außenseiterbetriebe und damit tariflich vereinbarte Arbeitsbedingungen zu schützen. Die Verbände im Baugewerbe favorisieren allgemeinverbindliche Mindestlöhne, der Verband der Wach- und Sicherheitsdienstleistungen strebt an, auch weitere Lohngruppen allgemeinverbindlich zu erklären. Dies liegt neben der Dominanz einiger großer, wirtschaftsstarker Sicherheitsfirmen im BDSW auch an den heterogenen Lohnniveaus unterschiedlicher Tätigkeitsbereiche und regionaler Flächentarifverträge. Hinzu kommt der Wunsch, die Attraktivität der Branche zu steigern. Die Tarifstrukturen der Arbeitgeberverbände im Baugewerbe sind zwar zentralisierter, die Organisationsdomänen mit klein- und mittständischen im ZDB und Großunternehmen im HDB aber zu unterschiedlich, so dass Wettbewerb über die Mindestbedingungen hinaus erhalten bleiben soll. Die besonders rege AVE-Praxis der Bauindustrie – und das macht das besondere Interesse dieser Branche am Rechtsinstitut aus – liegt an der Schutzfunktion für die sozialpartnerschaftlich organisierten Sozialkassen, die ohne AVE nicht fortbestehen würden.

Der Umgang mit den fragmentierten Branchenstrukturen der Arbeitgeberverbände der zwei Branchen unterscheidet sich von dem des Einzelhandels, in dem die Arbeitgeber die lange, umfassende AVE-Praxis aufgaben. Die Gründe sind in verbandspolitischen strategischen Entscheidungen zu finden. Der Konkurrenzkampf zwischen Großkonzernen und die Unzufriedenheit mit bestehenden Tarifstrukturen resultierten in einem Strategiewandel der Verbände. Unter dem Druck der neu artikulierten Mitgliedsinteressen gegen die verbindliche Anwendung von Flächentarifverträgen etablierten die Einzelhandelsverbände mit zwei Einzelhandelsverbänden Tarifkonkurrenz, führten OT-Mitgliedschaften ein und gaben die AVE-Praxis auf. Die heterogenen Mitgliedsinteressen im Verband an der Bereitschaft, Tarifverträge anzuwenden, verhindern seitdem die Erstreckung branchenweiter Tarifverträge.

Die hier präsentierten Fallstudien argumentieren, dass strukturelle Faktoren einen ersten Hinweis geben, aber allein nicht ausreichen, um die Anwendung der AVE zu erklären. Die Entscheidungen von Verbänden sind – im Sinne einer „*strategic choice*“ (Child 1972) – der vermittelnde Faktor, damit sich in einer Branche das Interesse an branchenweiten Standards durchsetzt. Internationale Vergleiche weisen darauf hin, dass nationale Faktoren beeinflussen, ob Arbeitgeber eine häufige Anwendung von AVEs wünschen (Paster et al 2020). In den Niederlanden wird die AVE in nahezu allen Sektoren angewandt. Der Umgang mit der AVE in Deutschland zeigt gut, dass negative Erfahrungen mit Staatsintervention eine gewisse Pfadabhängigkeit etablieren. Diese wird allerdings durchbrochen, wenn Akteure wegen ihrer strukturellen Branchenbedingungen und eigenen Handlungskapazitäten sich dazu entscheiden. Der vorliegende Beitrag lehnt sich stärker an Arbeiten an, die Interessenkonflikte zwischen Export- und Binnensektoren betonen, wenn es um die (Re-)Regulierung von Tarifsystemen geht (Afonso, 2012; Bulfone & Afonso, 2020). Während erstere auf stärkere Flexibilisierung und niedrigere Lohnkosten drängen, favorisieren letztere die Kartellwirkung von Tarifverträgen. Weitere Forschungen zur AVE sind vielver-

sprechend, wenn sie neben nationalen Faktoren und sektoralen Differenzen auch die Entscheidungsprozesse und innere Verfasstheit von Verbänden berücksichtigen.

Die grundsätzliche Haltung der BDA gegen branchenweite allgemeinverbindliche Lohnstandards, die sich im Widerstand der Arbeitgeberbank in den Tarifausschüssen widerspiegelt, lässt sich hinsichtlich des beschriebenen sektoralen Interessenkonflikts deuten. Tariflich nicht gebundene Betriebe sind für die BDA als Korrektiv zur Tarifpolitik ein Baustein für eine wettbewerbsorientierte Lohnpolitik. Die AVE nur in eng umrissenen Ausnahmefällen und lediglich für Mindestentgelte zuzulassen, ist eine Strategie zu einem voluntaristischen, auf Wettbewerbsfähigkeit getrimmten Modell der Arbeitsbeziehungen (Baccaro & Benassi, 2017) zu gelangen. Die institutionelle Vetoposition der Arbeitgeberseite in den Tarifausschüssen erlaubt es anderen Branchen, in AVE-Branchen ‚hineinzuregieren‘. Das Reformziel der Gesetzesänderung 2014, zu mehr und erleichterten AVEs zu gelangen, wurde bislang nicht erreicht. Will man dies erreichen, verweisen Erfahrungen in anderen Ländern auf zwei Dinge. In den Niederlanden herrscht ein sektorentübergreifender Konsens zwischen den Arbeitsmarktparteien über den Stellenwert des Flächentarifsystems und der AVE. Andere Beispiele legen nahe, dass die institutionelle Ausgestaltung des AVE-Entscheidungsprozesses deren Stabilität beeinflusst. In manchen Ländern verfügen korporatistische Organe lediglich über Beratungskompetenzen, in Finnland verhindert der quasi-automatische Entscheidungsprozess eine Politisierung der AVE. Im besten Falle gelänge es, den sozialpartnerschaftlichen Konsens über den Stellenwert von Flächentarifverträgen (wieder)herzustellen. Andernfalls wäre eine institutionelle Anpassung der AVE und das Auflösen der Veto-Option in den Tarifausschüssen unumgänglich.

## Literaturverzeichnis

- Addison, J. T., Teixeira, P., Pahnke, A., & Bellmann, L. (2017). The Demise of a Model? The State of Collective Bargaining and Worker Representation in Germany. *Economic and Industrial Democracy*, 43 (2), 1–42. <https://doi.org/10.1177/0143831X14559784>
- Afonso, A. (2012). Employer Strategies, Cross-Class Coalitions and the Free Movement of Labour in the Enlarged European Union. *Socio-Economic Review*, 10 (4), 705–730. <https://doi.org/10.1093/ser/mws008>
- Asshoff, G. (2012). Sozial- und tarifpolitische Bedeutung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen im Baugewerbe. *WSI-Mitteilungen*, 65 (7), 541–546. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2012-7-541>
- Baccaro, L., & Benassi, C. (2017). Throwing Out the Ballast. Growth Models and the Liberalization of German Industrial Relations. *Socio-Economic Review*, 15 (1), 85–115. <https://doi.org/10.1093/ser/mww036>
- BDSW, BDGW, & BDLS. (2020). *Sicherheitswirtschaft in Deutschland*. Bad Homburg. Zugriff am 15.05.2020. Verfügbar unter [https://www.bdsw.de/images/statistiksatz/Statistiksatz\\_BDSW\\_BDGW\\_BDLS\\_04\\_05\\_2020.pdf](https://www.bdsw.de/images/statistiksatz/Statistiksatz_BDSW_BDGW_BDLS_04_05_2020.pdf)
- Bechter, B., Brandl, B., & Meardi, G. (2012). Sectors or Countries? Typologies and Levels of Analysis in Comparative Industrial Relations. *European Journal of Industrial Relations*, 18 (3), 185–202. <https://doi.org/10.1177/0959680112452691>
- Behrens, M. (2011). *Das Paradox der Arbeitgeberverbände. Von der Schwierigkeit, durchsetzungsstarke Unternehmensinteressen kollektiv zu vertreten*. Berlin: edition sigma. <https://doi.org/10.5771/9783845269559>

- Bisping, R. (2012). Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen. Vom Niedergang zur Reform? *WSI-Mitteilungen*, 65 (7), 496–507. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2012-7-496>
- Blatter, J., & Haverland, M. (2014). *Designing Case Studies. Explanatory Approaches in Small-N Research*. Basingstoke Hampshire u.a.: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137016669>
- BMAS. (2017). *Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge. Stand 1. Juli 2017*. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Bosch, G., Hüttenhoff, F., & Weinkopf, C. (2019). *Kontrolle von Mindestlöhnen*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-26806-0>
- BT-Drs. 18/10631. (2016). *Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Sozialkassenverfahren im Baugewerbe*. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Bulfone, F., & Afonso, A. (2020). Business Against Markets: Employer Resistance to Collective Bargaining Liberalization During the Eurozone Crisis. *Comparative Political Studies*, 53 (5) 809–846. <https://doi.org/10.1177/0010414019879963>
- Child, J. (1972). Organizational Structure, Environment and Performance: The Role of Strategic Choice. *Sociology*, 6 (1), 1–22. <https://doi.org/10.1177/003803857200600101>
- Child, J. (1997). Strategic Choice in the Analysis of Action, Structure, Organizations and Environment: Retrospect and Prospect. *Organization Studies*, 18 (1), 43–76. <https://doi.org/10.1177/017084069701800104>
- Destatis. (2019). *Kostenstruktur der Unternehmen im Baugewerbe. Fachserie 4 Reihe 5.3. 2017*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Doellgast, V., Lillie, N., & Pulignano, V. (Hrsg.). (2018). *Reconstructing Solidarity. Labour Unions, Precarious Work, and the Politics of Institutional Change in Europe*. New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198791843.001.0001>
- Dufresne, A. & Maggi-Germain, N. (2012). Zwischen Staatsinterventionismus und Tarifautonomie. Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen in Frankreich. *WSI-Mitteilungen*, 65 (7), 534–540. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2012-7-534>
- Eichhorst, W. (1999). Europäische marktgestaltende Politik zwischen Supranationalität und nationaler Autonomie: Das Beispiel der Entsenderichtlinie. *Industrielle Beziehungen*, 6 (3), 340–359.
- Eichhorst, W. (2000). *Europäische Sozialpolitik zwischen nationaler Autonomie und Marktfreiheit. Die Entsendung von Arbeitnehmern in der EU*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Ellguth, P., & Kohaut, S. (2019). Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2018. *WSI-Mitteilungen*, 72 (4), 290–297. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2019-4-290>
- Haipeter, T. (2016). Variety of Strategies. Arbeitgeberverbände ohne Tarifbindung in Deutschland. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 26 (2), 75–91. <https://doi.org/10.1007/s41358-016-0043-2>
- Hassel, A. (2014). The Paradox of Liberalization. Understanding Dualism and the Recovery of the German Political Economy. *British Journal of Industrial Relations*, 52 (1), 57–81. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2012.00913.x>
- Hayter, S., & Visser, J. (Hrsg.). (2018). *The Extension of Collective Agreements: Enhancing the Inclusiveness of Labour Protection*. Genf: ILO.
- HDE. (2019a). *Zahlenspiegel 2019*. Berlin: Handelsverband Deutschland. Zugriff am 14.05.2020. Verfügbar unter [https://einzelhandel.de/index.php?option=com\\_attachments&task=download&id=10310](https://einzelhandel.de/index.php?option=com_attachments&task=download&id=10310)
- HDE. (2019b). *Stärkung der Tarifautonomie*. Berlin: Handelsverband Deutschland. Zugriff am 14.05.2020. Verfügbar unter [https://einzelhandel.de/images/Arbeit\\_und\\_Soziales/Arbeit\\_u.\\_Soziales\\_Auf\\_einer\\_Seite\\_St%C3%A4rkung\\_der\\_Tarifautonomie.pdf](https://einzelhandel.de/images/Arbeit_und_Soziales/Arbeit_u._Soziales_Auf_einer_Seite_St%C3%A4rkung_der_Tarifautonomie.pdf)

- Hofmann, J. (2016). Tarifbindung. Eine Frage der Gerechtigkeit. *WSI-Mitteilungen*, 69 (2), 143–147. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2016-2-143>
- Hunger, U. (2001). Globalisierung auf dem Bau. *Leviathan*, 29 (1), 70–82. <https://doi.org/10.1007/s11578-001-0006-x>
- Kalina, T., & Weinkopf, C. (2018). *Niedriglohnbeschäftigung 2016 – beachtliche Lohnzuwächse im unteren Lohnsegment, aber weiterhin hoher Anteil von Beschäftigten mit Niedriglöhnen*. IAQ-Report 2018-06. Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation.
- Kirsch, J. (2003). Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen. Ein Instrument in der Krise. *WSI-Mitteilungen*, 56 (7), 405–412.
- Korpi, W. (2006). Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism. Protagonists, Consenters, and Antagonists. *World Politics*, 58 (2), 167–206. <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0026>
- Körzell, S., & Nassibi, G. (2017). Zukunftsfragen der Tarifpolitik. Am Beispiel der Allgemeinverbindlicherklärung aus Sicht des DGB. In T. Schulten, H. Dribbusch, G. Bäcker & C. Klenner (Hrsg.), *Tarifpolitik als Gesellschaftspolitik. Strategische Herausforderungen im 21. Jahrhundert. Beiträge zu Ehren von Reinhard Bispinck* (S. 234–243). Hamburg: VSA Verlag.
- Lesch, H. (2005). Die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen aus ordnungspolitischer und empirischer Sicht. *Sozialer Fortschritt*, 54 (1/2), 13–20.
- Müller, T., & Schulten, T. (2019). Germany: Parallel Universes of Collective Bargaining. In T. Müller, K. Vandaele, & J. Waddington (Hrsg.), *Collective Bargaining in Europe: Towards an Endgame. Volume I* (S.249–265). Brüssel: ETUI.
- Nautz, J. (1985). *Die Durchsetzung der Tarifautonomie in Westdeutschland. Das Tarifvertragsgesetz vom 9. April 1949*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Olson, M. (2004). *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Oude Nijhuis, D. (Hrsg.). (2020). *Business Interests and the Development of the Modern Welfare State*. Abingdon: Routledge. <https://doi.org/10.4324/97811351002394>
- Paster, T., Oude Nijhuis, D., & Kiecker, M. (2020). To Extend or Not to Extend: Explaining the Divergent Use of Statutory Bargaining Extensions in the Netherlands and Germany. *British Journal of Industrial Relations*, 58 (3), 532–557. <https://doi.org/10.1111/bjir.12514>
- Refslund, B. (2017). Sectoral Variation in Consequences of Intra-European Labour Migration: How Unions and Structural Conditions Matter. In J. E. Dølvik, & L. Eldring (Hrsg.), *Labour Mobility in the Enlarged Single European Market* (S. 73–97). Bingley: Emerald. <https://doi.org/10.1108/S0195-631020160000032004>
- Rojer, M., & Van der Veldt, K. (2012). Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen. Ein Eckpfeiler der niederländischen Arbeitsbeziehungen. *WSI-Mitteilungen*, 65 (7), 525–533. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2012-7-525>
- Schmalz, S., & Dörre, K. (2014). Der Machtressourcenansatz. Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens. *Industrielle Beziehungen*, 21 (3), 217–237. doi: 10.1688/IndB-2014-03-Schmalz
- Schmitter, P. C., & Streeck, W. (1999). *The Organization of Business Interests. Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*. MPIfG Discussion Paper 99/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schulten, T. (2012). Stellenwert der Allgemeinverbindlicherklärung für die Tarifvertragssysteme in Europa. *WSI-Mitteilungen*, 65 (7), 485–495. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2012-7-485>
- Schulten, T. (2018). The Role of Extension in German Collective Bargaining. In S. Hayter, & J. Vissler (Hrsg.), *The Extension of Collective Agreements: Enhancing the Inclusiveness of Labour Protection* (S.65–92). Genf: ILO.

- Schulden, T., & Bispinck, R. (2013). Stabileres Tarifvertragssystem durch Stärkung der Allgemeinverbindlicherklärung? *Wirtschaftsdienst*, 93 (11), 758–764.  
<https://doi.org/10.1007/s10273-013-1595-0>
- Schulden, T., & Bispinck, R. (2017). *Varieties of Decentralisation in German Collective Bargaining. Experiences from Metal Industry and Retail Trade*. Centre for the Study of European Labour Law “Massimo D’Antona”. Working Paper 137. Catania: University of Catania.
- Schulden, T., Eldring, L., & Naumann, R. (2015). The Role of Extension for the Strength and Stability of Collective Bargaining in Europe. In G. Van Gyes, & T. Schulden (Hrsg.), *Wage Bargaining under the New European Economic Governance. Alternative Strategies for Inclusive Growth* (S. 361–400). Brüssel: ETUI.
- Schulden, T., & Müller, T. (2013). Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik. *Wirtschaft und Gesellschaft*, 39 (3), 291–322.
- Silvia, S. J. (2013). *Holding the Shop Together. German Industrial Relations in the Postwar Era*. Ithaca: Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/cornell/9780801452215.001.0001>
- Tarifvertragsparteien des Baugewerbes, Ausbauverbände sowie IG Metall. (2017, 15. Oktober). *Verbandsvereinbarung zur tarifpolitischen Koordination der Bau- und Ausbaugewerke vom 15.10.2017*. Zugriff am 13.05.2020. Verfügbar unter [https://www.bauindustrie.de/media/documents/Verb%C3%A4ndvereinbarung\\_vom\\_15.10.2017.pdf](https://www.bauindustrie.de/media/documents/Verb%C3%A4ndvereinbarung_vom_15.10.2017.pdf)
- Traxler, F., Blaschke, S., & Kittel, B. (2001). *National Labour Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change, and Performance*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198295549.003.0020>
- Vogel, S. (2019). *Die Allgemeinverbindlicherklärung im Tarifvertragssystem. Wirkung und Bedeutung der Reform von 2014*. IW-Analysen 128. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
- Wagner, I., & Berntsen, L. (2016). Restricted Rights. Obstacles in Enforcing the Labour Rights of Mobile EU Workers in the German and Dutch Construction Sector. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 22 (2), 193–206. <https://doi.org/10.1177/1024258916636025>
- Wiedemuth, J. (2013). *Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen im Einzelhandel – vor einer Renaissance?* Zugriff am 14.05.2020. Verfügbar unter [https://www.boeckler.de/pdf/v\\_2013\\_06\\_25\\_wiedemuth.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/v_2013_06_25_wiedemuth.pdf)
- Wonneberger, W. (1992). *Die Funktionen der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen*. Heidelberg: Decker und Müller.
- ZDB (2019). *Baumarkt 2018. Perspektiven 2019*. Berlin: Zentralverband des Deutschen Baugewerbes.