

**GEWERKSCHAFTSSPIEGEL** kompakt. kompetent. kontrovers

## Allgemeinverbindlicherklärung Politische Kontroverse

Seit Mitte der 1990er Jahre ist die Tarifbindung in Deutschland rückläufig. Ob dieser Trend aufgehalten werden sollte und mit welchen Mitteln, wird kontrovers diskutiert. Die Gewerkschaften fordern, den Geltungsbereich von Tarifverträgen mit Hilfe der Allgemeinverbindlicherklärung auszuweiten. Die Arbeitgeberverbände sehen in diesem Instrument nach wie vor eine Ausnahme, die im Einzelfall gut begründet sein muss.

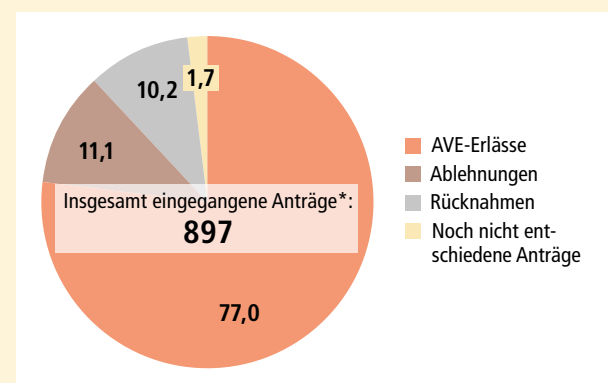
Zwischen 2000 und 2017 sind nach offiziellen Angaben der Bundesregierung (BT-Drucksache 18/13398) insgesamt 897 Anträge auf Allgemeinverbindlichkeit nach dem Tarifvertragsgesetz gestellt worden, 256 auf der Bundes- und 641 auf der Landesebene (Grafik). Das sind im Durchschnitt knapp 50 pro Jahr, wobei seit 2004 jährlich nur 23 bis 53 Anträge gestellt wurden, zwischen 2000 und 2003 hingegen 77 bis 136. Von den gestellten Anträgen wurden insgesamt 77 Prozent bewilligt, 11 Prozent abgelehnt und 10 Prozent zurückgenommen. Die Gründe für eine Ablehnung oder Rücknahme sind in der Regel nicht bekannt.

Mit der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) eines Tarifvertrags werden dessen Normen über die Vertrag schließenden Parteien hinaus auf die nicht-tarifgebundenen Betriebe und Arbeitnehmer erstreckt. Ob diese Ausweitung des Geltungsbereichs zu einer Stärkung der originären Tarifbindung führt, ist unklar. Auf Arbeitnehmerseite dürfte der Anreiz, sich in einer Gewerkschaft zu organisieren, eher zurückgehen. Da ein tarifgebundenes Unternehmen alle Beschäftigten nach dem Tarifvertrag bezahlt – ohne zwischen Gewerkschaftsmitgliedern und Nicht-Mitgliedern zu unterscheiden – hat der einzelne Arbeitnehmer ohnehin nur ein beschränktes Organisationsinteresse. Eine Allgemeinverbindlicherklärung dürfte dieses weiter schwächen. Auf Arbeitgeberseite sind die Motive ambivalenter.

Da ein nicht-tarifgebundenes Unternehmen durch eine AVE zur Anwendung eines Tarifvertrags gezwungen wird, an dessen Aushandlung es selbst nicht beteiligt war, könnte es sich veranlasst sehen, einem Tarifträgerverband beizutreten, um auf diese Weise Einfluss zu gewinnen. Allerdings werden vor allem kleine und mittlere Betriebe kaum erwarten, dass dies gelingt.

Unabhängig von den Anreizwirkungen einer AVE stellt sich die grundlegende Frage, was mit diesem Instrument bezweckt werden soll. Ist die AVE ein Instrument, das unter ganz bestimmten Voraussetzungen sinnvoll sein kann, um in einzelnen Branchen vergleichbare Löhne oder sonstige Arbeitsbedingungen herzustellen, um eine Abwärtsspirale bei den Löhnen gezielt zu vermeiden? Oder soll die AVE-Praxis ausgeweitet werden, um den Auswirkungen einer rückläufigen Tarifbindung entgegenzuwirken? Bedarf es dazu einer veränderten Rechtsgrundlage? Zu diesen Fragen beziehen Ghazaleh Nassibi vom DGB und Andre Müller von der BDA Stellung (Seiten 2 und 3). Beide sitzen für Ihre Organisationen im Tarifausschuss auf der Bundesebene. **Hagen Lesch**

**Die Praxis der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) 2000 bis 2017**  
in Prozent



\* Bundes- und Landesebene; Stand: 17.08.2017  
Quellen: BMAS, BDA; eigene Berechnung

## Allgemeinverbindlicherklärung

# Nachjustierung notwendig

**Die in Art. 9 Abs. 3 GG verankerte Tarifautonomie ist eine tragende Säule unseres Sozialstaats und unserer Demokratie. Greift der tarifvertragliche Schutz aufgrund einer zunehmenden Tariffucht nicht mehr, bricht dieses System zusammen. Dies kann durch eine Stärkung des Instruments der Allgemeinverbindlichkeit vermieden werden.**

Aus der Tarifautonomie erwächst das Recht der Sozialpartner, ohne staatlichen Einfluss Tarifverträge abzuschließen. Diese regeln neben dem Lohn auch qualitative Themen wie die Arbeitszeit. Dabei gewährleisten Tarifverträge oft bessere Arbeitsbedingungen als gesetzliche Mindeststandards. Lohn- und Tarifverträge stabilisieren die Lohnentwicklung und reduzieren Ungleichheit. Flächentarifverträge stiften über ihre Laufzeit hinweg Frieden und sie unterbinden gegenseitige Schmutzkonzurrenz der Betriebe. Allerdings: Wenn der tarifvertragliche Schutz nicht mehr greift, bricht dieses System zusammen. Seit Mitte der 1990er Jahre ist in Deutschland sowohl ein Rückgang der Tarifbindung von Beschäftigten und Betrieben als auch eine Erosion des Flächentarifvertrags zu verzeichnen. Es verwundert daher, wenn die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Anfrage der Linken zur Bestandsaufnahme des deutschen Tarifvertragssystems meint, es sei keine Erosion des Flächentarifvertrags zu beobachten und dies damit begründet, viele Arbeitsverträge würden sich an Tarifverträgen orientieren. Die Orientierung an Tarifverträgen gibt keinen Grund zur Entwarnung. Denn in tariforientierten Betrieben liegen die Löhne im Schnitt bis zu 25 Prozent unter denen in tarifgebundenen Firmen, wie eine aktuelle Studie des Instituts für Mittelstandsforschung der Universität Mannheim zeigt.

Die sinkende Tarifbindung haben auch die Arbeitgeberverbände zu verantworten, da sie Mitgliedschaften „ohne Tarifbindung“ zulassen. So zeigen neueste Zahlen von Gesamtmetall, dass 50,4 Prozent ihrer Mitgliedsfirmen keinem Tarifträgerverband angehören. Zunehmend „weiße“ Flecken in der Tariflandschaft gibt es auch aufgrund der politisch gewollten Deregulierung des Arbeitsmarktes mit Hilfe der Agenda 2010. Zudem nutzen immer mehr Unternehmen Ausgliederungen und Restrukturierungen, um sich der Tarifbindung zu entziehen. Ein Ziel des Tarifautonomiestärkungsgesetzes war daher die Stärkung der Tarifbindung.

Dafür sollte die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen erleichtert werden. Mit der AVE können die tarifvertraglich vereinbarten Arbeitsbedingungen auf nicht tarifgebundene Beschäftigte und Arbeitgeber erstreckt werden. Die AVE verhindert eine untertarifliche Entlohnung durch „Schmutzkonzurrenz“. Sie hat eine weitreichende sozialpolitische Bedeutung, etwa bei den Sozialkassen am Bau. Und sie vereinheitlicht die Wettbewerbsbedingungen. Sie stellt dabei keinen Eingriff in die negative Koalitionsfreiheit dar, da kein Arbeitgeber gezwungen wird, in einen Arbeitgeberverband einzutreten.

Allerdings ist die Gesamtzahl der AVE rückläufig. Daher verlangt der DGB eine Nachjustierung in drei Punkten:

1. Insbesondere auf Länderebene gab es Ablehnungen von AVE-Anträgen durch die Arbeitgeberseite. Daher sollte der Abstimmungsmodus im Tarifausschuss so verändert werden, dass ein gemeinsamer Antrag der Tarifvertragsparteien der betroffenen Branche nur mit Mehrheit abgelehnt werden kann. Damit wird ein Veto durch die Arbeitgeber verhindert.
2. Ob das öffentliche Interesse an einer AVE gegeben ist und der Tarifvertrag „überwiegende Bedeutung“ hat, bestimmt das BMAS über die Tarifbindung der Arbeitnehmer. Damit bleibt das eigentlich abgeschaffte 50-Prozent-Quorum faktisch bestehen. Um dies zu ändern, muss das öffentliche Interesse mit Bezug auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konkretisiert werden. Danach ist es erfüllt, wenn die AVE zur Stabilisierung der Funktion der Tarifautonomie und des Tarifvertragssystems, zur Erreichung angemessener Entgelt- und Arbeitsbedingungen, für die Sicherung und den Erhalt gemeinsamer Einrichtungen in ihrer sozialpolitischen Funktion oder als Mittel zur Sicherung sozialer Standards und zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen geeignet ist.
3. Es ist gesetzlich klarzustellen, dass alle Tarifverträge, in denen Aufgaben und Leistungen einer gemeinsamen Einrichtung der Sozialpartner geregelt sind, auch dann von den Verfahrenserleichterungen erfasst werden, wenn noch andere Arbeitsbedingungen geregelt werden. Außerdem darf die Aufzählung der Inhalte von Tarifverträgen über gemeinsame Einrichtungen im TVG nicht abschließend sein, damit auch neue Inhalte erfasst werden können. Nur wenn das TVG nachgebessert wird, wird die durch das Tarifautonomiestärkungsgesetz bezweckte Erleichterung der AVE eintreten. Dies stärkt im Ergebnis auch die Tarifautonomie. **Ghazaleh Nassibi**

## Allgemeinverbindlicherklärung

# Attraktive Tarifverträge stärken Tarifbindung

**Die „Stärkung der Tarifautonomie“ und die „Stärkung der Tarifbindung“ werden nicht nur auf der Gewerkschaftsseite diskutiert. Tarifverträge sind jedoch kein Selbstzweck. Voraussetzung für eine starke Tarifbindung sind in erster Linie Tarifregelungen, die für die Arbeitgeber und ihre Beschäftigten gleichermaßen attraktiv sind. Die Tarifpartner sind gefordert, den erfolgreichen Reformkurs einer differenzierten, produktivitätsorientierten und flexiblen Tarifpolitik fortzusetzen. Kein Zwang, nur Anreize zu einer freiwilligen Entscheidung für Tarifverträge werden die Tarifbindung nachhaltig fördern.**

In unserem Tarifsystem kommt der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) nach dem Tarifvertragsgesetz (TVG) und der Rechtsverordnung nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) eine Sonderrolle zu. Es können gute Gründe für eine AVE sprechen. Dies ist im Einzelfall zu prüfen. Eine AVE stärkt aber nicht die Tarifbindung, sie erstreckt allenfalls die tariflichen Regelungen auf die sogenannten Außenseiter, also auf die Arbeitgeber und ihre Beschäftigten, die sich nicht freiwillig für die Tarifbindung entschieden haben. Bei für allgemeinverbindlich erklärten Sozialkassentarifverträgen sowie den Rechtsverordnungen nach dem AEntG gilt dies auch für Arbeitgeber, die sich für eine andere Tarifbindung entschieden haben.

Die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesarbeitsministerium und dem paritätisch besetzten Tarifausschuss auf der Bundesebene ist vertrauensvoll und ergebnisorientiert, auch wenn im Einzelfall unterschiedliche Auffassungen bestehen. Die gesetzlichen Voraussetzungen der Arbeit des Tarifausschusses im TVG und im AEntG sind mit dem Tarifautonomiestärkungsgesetz im Jahr 2014 grundlegend umformuliert worden. Auf Bundesebene fanden seitdem 13 Sitzungen des Tarifausschusses statt. Auf der Ebene der Bundesländer gibt es ein von Bundesland zu Bundesland unterschiedliches Aufkommen von AVE-Anträgen. Erwartungsgemäß ist jedoch kein veränderter Umgang der Tarifpartner mit der AVE oder der Rechtsverordnung festzustellen.

Für die Praxis in den Tarifausschüssen ergaben sich jedoch neue Fragestellungen. Diese Situation wurde durch die jüngsten Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts verstärkt.

Eine besondere Schwierigkeit ist mit den AVE-Anträgen von Sozialkassentarifverträgen gemäß der neuen Vorschrift des § 5 Abs. 1a TVG verbunden. In einzelnen Branchen sehen die Sozialkassentarifverträge Regelungen vor, die über den gesetzlichen Katalog, der abschließend mögliche Regelungsgegenstände aufzählt, hinausgehen. Sind in einem Sozialkassentarifvertrag auch Gegenstände von den Tarifpartnern vereinbart worden, die nicht in diesem Katalog aufgelistet sind, stützt das Bundesarbeitsministerium die AVE auf verschiedene Rechtsgrundlagen – mit der Folge unterschiedlicher Rechtswirkungen. Denn nur eine AVE von Sozialkassentarifverträgen, deren Regelungsgegenstände dem gesetzlichen Katalog entsprechen, geht auch anderen Tarifverträgen vor. Mit Blick auf diese Vorrangwirkung ist eine klare Abgrenzung zwischen unterschiedlichen Branchentarifverträgen zumindest durch Einschränkungsklauseln, durch die bestimmte Bereiche von einer AVE ausgenommen werden, unabdingbar.

Die Behauptung von Seiten der Gewerkschaften und von Teilen der Politik, dass auf Seiten der Arbeitgebervertreter in den Tarifausschüssen eine „Blockadehaltung“ bestehe, ist weder belegt, noch entspricht sie meiner persönlichen Erfahrung. Jedes AVE-Verfahren ist ein Einzelfall und wird anhand der gesetzlichen Voraussetzungen geprüft. Eine kritische Prüfung der Voraussetzungen einer AVE ist wegen der negativen und positiven Koalitionsfreiheit der nicht oder anders tarifgebundenen Arbeitgeber und ihrer Beschäftigten unerlässlich. Sollte eine Prüfung zu dem Ergebnis kommen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen einer AVE nicht vorliegen, kann ein Tarifausschuss einem AVE-Antrag nicht stattgeben.

Die Bundesregierung machte in den Bundestagsdrucksachen 18/6099 vom 24. September 2015 und 18/13398 vom 24. August 2017 deutlich, dass es für eine abschließende Beurteilung des reformierten AVE-Instrumentariums noch zu früh sei. Diese Aussage ist auch momentan weiter zutreffend. Von weiteren Änderungen der gesetzlichen Voraussetzungen der AVE und der Rechtsverordnung nach dem AEntG ist daher dringend abzusehen. Vor allem dürfen wir niemals vergessen, dass bei uns in Deutschland die Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden und in Gewerkschaften freiwillig ist. Dies ist die Stärke unseres Tarifsystems. **Andre P. H. Müller**

Lohngerechtigkeit

# Der Osten hinkt hinterher

**Eine Auswertung des Sozioökonomischen Panels zeigt, dass sich 61 Prozent aller Arbeitnehmer in Deutschland gerecht bezahlt fühlen. Im Westen liegt der Anteil höher als im Osten. Besonders groß ist dieser Unterschied bei Beschäftigten des Niedriglohnssektors, wo die Einkommensgerechtigkeit generell schlechter beurteilt wird.**

Im Rahmen des Sozioökonomischen Panels (SOEP) wird danach gefragt, wie Beschäftigte ihr Brutto- und Nettoeinkommen bewerten. Die Ergebnisse für 2015 zeigen, dass sich Beschäftigte im Niedriglohnssektor bezüglich ihres Bruttoverdienstes ungerechter entlohnt fühlen als Personen mit höheren Bruttostundenlöhnen. So fühlten sich Niedriglohnempfänger nur zu 53,1 Prozent gerecht entlohnt, im Vergleich zu 63,1 Prozent bei den Beschäftigten, die mehr als zwei Drittel des Medianeinkommens verdienen. Betrachtet man die Gerechtigkeitsbewertung des Nettoeinkommens, verringert sich der Abstand zwischen Niedriglohnbeziehern und Beschäftigten mit höheren Löhnen zwar. Dies liegt jedoch hauptsächlich an einer schlechteren Bewertung des Nettoeinkommens in den oberen Einkommensklassen. Auffallend ist, dass sich im Osten weniger Arbeitnehmer gerecht entlohnt fühlen, vor allem unter den Niedriglohnempfängern (Grafik). Im Osten beurteilen nur 38,4 Prozent ihr Bruttoeinkommen als gerecht fast 20 Prozentpunkte weniger als in den alten Bundesländern.

Beschäftigte, die nach einem Haus- oder Flächentarifvertrag bezahlt werden, fühlen sich im Durchschnitt gerechter entlohnt als Arbeitnehmer aus Betrieben ohne Tarifbindung. Während 63,2 Prozent der nach Tarif bezahlten Beschäftigten ihr Bruttoeinkommen als gerecht empfinden, beträgt dieser Wert für nicht tarifgebundene Arbeitnehmer 56,3 Prozent. Ähnliche Unterschiede ergeben sich bei der Bewertung des Nettoeinkommens, das jedoch insgesamt als etwas ungerechter empfunden wird. Diese Befunde könnten die Diskussion um eine mögliche Ausweitung der Tarifbindung durch den Staat weiter befeuern. Nicht nur Gewerkschaften, sondern auch Teile der Politik fordern eine staatliche Stützung des Tarifsystems. Als ein Instrument wird dabei die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) genannt. Das normativ geprägte Argument, dass Tarifverträge gerechtere Löhne schaffen, scheint durch die vorgestellten Untersuchungsergebnisse unterstützt zu werden.

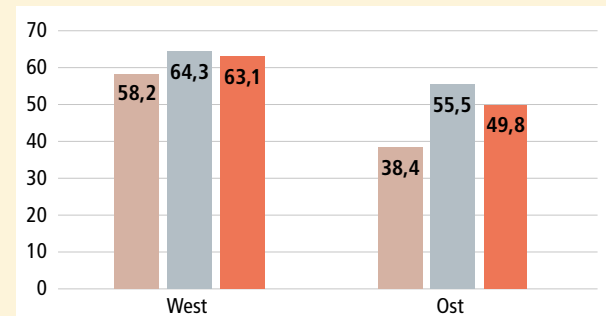
Daraus die Konsequenz zu ziehen, mehr Tarifverträge allgemeinverbindlich zu erklären, greift zu kurz. Die Befunde zur Lohngerechtigkeit lassen sich aus Sicht der tarifgebundenen Unternehmen als Bestätigung dafür auffassen, dass der Tarifvertrag aus der Gerechtigkeitsperspektive der Arbeitnehmer heraus ein hohes Ansehen genießt. Das heißt jedoch nicht, dass das Konzept automatisch auf alle Unternehmen einer Branche passen würde und überall mit ähnlich positiven Einschätzungen verbunden wäre. Eine Tarifbindung ist weder für Arbeitnehmer noch für Arbeitgeber eine überzeugende Lösung, wenn ihr Preis zu hoch ist. So könnten Beschäftigungsverluste durch die Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland oder die Schließung kleinerer Betriebe die Folge sein, wenn alle Arbeitgeber einer Branche nach Tarif bezahlen müssen. Positive Gerechtigkeitswirkungen einer tariflichen Bezahlung sollten somit nicht losgelöst von der Sicherheit des Arbeitsplatzes und der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen betrachtet werden.

Zudem ist fraglich, ob die positiven Effekte einer Tarifbindung auf die Gerechtigkeitswahrnehmung erhalten blieben, wenn eine Bezahlung nach Tarif zur Regel würde. Denkbar wäre, dass ein Tariflohn als eine Art Privileg empfunden wird und deshalb mit einem positiven Einfluss auf die Einstellung der Beschäftigten verbunden ist. Diese positive Wirkung könnte verloren gehen, wenn der Tarifvertrag für alle Arbeitnehmer einer Branche gilt. **Helena Schneider**

### Wie das eigene Bruttoeinkommen bewertet wird

So viel Prozent der jeweiligen Arbeitnehmergruppen bezeichnen ihren Bruttostundenlohn als gerecht

■ Arbeitnehmer des Niedriglohnssektors\*    ■ Übrige Arbeitnehmer  
■ Alle Arbeitnehmer



Stand: 2015  
\* Niedriglohnssektor: Bruttostundenlohn nicht höher als 2/3 des Medianlohns (= 10,01 Euro)  
Quelle: SOEP; eigene Berechnungen

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© IW-GSS 4/2017