

# Plädoyer für eine Politik der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen

JÖRG WIEDEMUTH

Das Wissen um die Bedeutung und die Mechanismen der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen ist bis heute einem kleinen Expertenkreis vorbehalten: Es sind die Tarifpolitiker und Tarifpolitikerinnen in den Gewerkschaften, in Arbeitgeberverbänden, wenige Beamten und Beamte in den Arbeitsministerien sowie einzelne Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen, die sich hiermit beschäftigen. Angesichts der wachsenden Bedeutung dieses Themas ist es an der Zeit, die Debatte über die AVE breiter zu führen und die Beschäftigten wie auch die politische Öffentlichkeit insgesamt hierfür zu interessieren.

Die seit Jahren erkennbare und vielfach analysierte Erosion des Tarifsystems in Deutschland im Allgemeinen und der Flächentarifverträge im Besonderen<sup>1</sup>, hat sowohl eine Bessinnung auf die Grundlagen gewerkschaftlicher Organisationsmacht als auch Initiativen für deren Revitalisierung durch Organisingkonzepte, bedingungsgebundene Tarifarbeits, Organisationen am Konflikt sowie staatliche Maßnahmen zur Stützung der Tarifautonomie auf die politische Agenda gesetzt.<sup>2</sup> Am erfolgreichsten und bislang am wirksamsten waren die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes und branchenspezifischer Mindestlöhne. Die gesetzliche Veränderung der Voraussetzungen für die AVE, die zusammen mit dem Mindestlohn im Rahmen des Tarifautonomiestärkungsgesetzes vom 11. August 2014 verabschiedet wurde, hat hingegen wenig bewirkt. Die Allgemeinverbind-

licherklärung – ein als Mittel zur Stabilisierung des Tarifsystems gedachter Schritt – wird noch immer zurückhaltend diskutiert und angewendet. Grund hierfür ist, dass die AVE vielfach, auch seitens der Gewerkschaften, als mit Konzepten der Mitgliederbeteiligung und Mitgliederaktivierung inkompatibel und sogar als im Widerspruch dazu stehend eingeschätzt wird. Jedoch:

Strukturell schwache Tarifbereiche, die gekennzeichnet sind durch kleinbetriebliche Strukturen, neopatriarchale Unternehmensführungs- und Betriebsstrukturen, setzen – trotz aller Erfolge der letzten Jahre – solchen an Mitglieder und Beschäftigte gerichteten Aktivierungsstrategien Grenzen.

Hier könnte die AVE, verstanden als eine *politisierte tarifpolitische* Strategie, einen wertvollen und wirkungsvollen Beitrag zur Erhöhung der Wirkmächtigkeit von Tarifverträgen – und damit indirekt auch einen Beitrag zur Renaissance des Tarifsystems insgesamt – leisten.<sup>3</sup> Dazu ist Folgendes notwendig:

(1) Die hauptsächlich von Erosionstendenzen und Tarifabstinenz betroffenen DGB-Gewerkschaften müssten sich ein realistischeres Bild über ihre Tarifverankerung machen. Die Anwendung der AVE sollte nicht länger als ein Signal der organisatorischen Schwäche angesehen und deswegen tabuisiert werden. Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes hat anschaulich gezeigt, dass der zuvor vielfach

skeptisch gesehene Ruf nach dem Gesetzgeber keineswegs zur Organisationschwächung geführt hat, eher umgekehrt.

(2) Aus der eher instrumentell angelegten Diskussion um die AVE sollte eine breite politische Kampagne entwickelt werden, die die Politik und deren Akteure unter stärkeren Zugzwang setzt, indem sie deutlich macht, dass ohne eine gesicherte Verallgemeinerung von Tarifstandards und Tarifnormen als gesellschaftlich notwendige Mindestnormen der Arbeitsbeziehungen das soziale und gesellschaftliche Gefüge weiter erodieren und sich der Prekarisierungspfad in der Beschäftigungspolitik weiter verbreitern wird. Die Verallgemeinerung von Tarifnormen muss Bestandteil des Gerechtigkeits- und Teilhabediskurses werden.

(3) Die vielfach anzutreffende Befürchtung, die Ausdehnung der AVE könnte zu einer Delegitimierung der Gewerkschaften, zu Mitgliederverlusten und zu einem Attraktivitätsverlust gegenüber denjenigen führen, die bislang noch nicht Mitglied sind, hat keine empirisch überprüfbare Plausibilität. Die durchaus sinnvolle Abwägung zwischen der Zurückgewinnung von Organisationsmächtigkeit und der Festigung institutionaler Macht – auch durch staatlich vermittelte Mechanismen der Stärkung des Tarifsystems – sollte zu einer Mehrebenenstrategie führen.<sup>4</sup> Vordringlich ist, der politischen Strategie von Unternehmen zu begegnen, die durch Tarifver-

<sup>1</sup> Stellvertretend für die Fülle von Beiträgen, die das Thema aus unterschiedlichen Erfahrungs-hintergründen sowohl aus wissenschaftlicher als auch aus praktischer Perspektive beleuchten, vgl. König, O./Stamm, S./Wendl, M. (Hrsg.) (1998): Erosion oder Erneuerung?, Hamburg; Bispingck, R. (Hrsg.) (1995): Tarifpolitik der Zu-kunft, Hamburg; ders. (Hrsg.) (2007): Wohin treibt das Tarifsystem?, Hamburg; ders. (Hrsg.) (2000): Verteilungskämpfe und Modernisie-

rung, Hamburg; ders. (Hrsg.) (2011): Zwischen Beschäftigungswunder und Lohndumping, Hamburg; siehe auch die beiden Beiträge von R. Bahnmüller und J. Kädler, in: Schulten, T./Dribbusch, H./Bäcker, G./Klenner, Ch. (Hrsg.) (2017): Tarifpolitik als Gesellschaftspolitik, Hamburg.

<sup>2</sup> Vgl. dazu die ausführliche Darstellung der Strategien für den Dienstleistungsbereich in:

Kocsis, A./Stern, A./Wiedemuth, J. (Hrsg.) (2013): Organisierung am Konflikt, Hamburg.

<sup>3</sup> Vgl. zum Gesamtzusammenhang den Beitrag von Wiedemuth, J. (2016): Gewerkschaftliche Strategien zur Bekämpfung des Niedriglohnsektors, in: Sozialismus (9), S. 51ff.

<sup>4</sup> Vgl. ebd.

tragsabstinenz und Tarifflucht, z. B. auch durch OT-Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden, die Bedeutung und Wirksamkeit von Tarifverträgen gezielt unterlaufen. Am Beispiel des Einzelhandels, einer Branche, in der bis Ende 1999 nahezu alle Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt waren, lässt sich gut beobachten, wie zunächst die Tarifkonkurrenz zwischen zwei Arbeitgeberverbänden und die folgende Ausweitung der OT-Mitgliedschaft dazu beigetragen haben, dass auch traditionell tariftreue Unternehmen aus dem Geltungsbereich der direkten Tarifbindung geflohen sind und die Tarifvertragspartei ver.di genötigt haben, mit ihnen sog. Zukunftssicherungstarifverträge<sup>5</sup> abzuschließen: u. a. mit der Begründung, dass sie aus Wettbewerbsgründen dazu gezwungen seien (Beispiele Karstadt und zuletzt die Verbrauchermarktkette der Metro real).

(4) Die Vorschläge, die der DGB im Vorfeld der letzten Bundestagswahl zu einer Verbesserung der rechtlichen und verfahrenstechnischen Grundlagen für die AVE unterbreitet hat, sind ein guter Reformschritt; sie sollten jedoch erweitert werden. Und sie sollten über den mit dieser Diskussion befassten Expertenkreis hinaus in einer breiteren politischen Öffentlichkeit thematisiert werden.

Der DGB hatte u.a. die Streichung der sog. 50 %-Klausel<sup>6</sup> gefordert und weitere verfahrenstechnische Veränderungen verlangt, die eine einseitige Vetomöglichkeit der Vertreter der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) im Tarifausschuss verhindert hätte. Ein Prozent-Quorum jedweder Art, so die hier vertretene Position, sollte ersatzlos gestrichen und durch eine *inhaltliche Definition des öffentlichen Interesses* abgelöst werden. Ein für die Anwendung der AVE gegebenes öffentliches Interesse kann unterstellt werden, wenn die AVE beträgt

- zur Stabilisierung der Funktion der Tarifautonomie und des Tarifvertragssystems
- zur Erreichung angemessener Entgelt- und Arbeitsbedingungen
- zur Sicherung und zum Erhalt gemeinsamer

Einrichtungen in ihrer sozialpolitischen Funktion

- zur Sicherung sozialer Standards und zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen.

Zur Abwehr unerwünschten Tarifdumpings wurde vorgeschlagen:

- Tarifverträge können nicht für allgemeinverbindlich erklärt werden, wenn die AVE von nicht tariffähigen, d. h. insbesondere von nicht gegnerfreien und nicht ausreichend sozial mächtigen Organisationen auf Arbeitnehmerseite beantragt wird.

Verfahrenstechnisch sollte eine

- Stärkung der Rolle der Antrag stellenden Parteien durch deren Teilnahme an den Sitzungen und an der Beschlussfassung des Tarifausschusses mit beratender Stimme bewirkt werden.
- Anträge, die nur von einer TV-Partei eingebracht werden, sollten der Zustimmung des Tarifausschusses bedürfen.
- Anträge, die von beiden TV-Parteien eingebracht werden, sollten vom Tarifausschuss nur mehrheitlich abgelehnt werden.

Die Formulierungen im Tarifautonomiestärkungsgesetz blieben jedoch weit hinter den Erwartungen der DGB-Gewerkschaften zurück und sehen folgende Definition des öffentlichen Interesses vor:

„Die Allgemeinverbindlicherklärung erscheint in der Regel im öffentlichen Interesse geboten, wenn

1. der Tarifvertrag in seinem Geltungsbereich für die Gestaltung der Arbeitsbedingungen überwiegende Bedeutung erlangt hat oder
  2. die Absicherung der Wirksamkeit der tarifvertraglichen Normsetzung gegen die Folgen wirtschaftlicher Fehlentwicklungen eine Allgemeinverbindlicherklärung verlangt.“
- (Art. 5, Tarifautonomiestärkungsgesetz)

Die Veränderungen im Tarifvertragsgesetz bezüglich der AVE haben, das kann heute festgestellt werden, nicht zu einem Zuwachs an

allgemeinverbindlich erklärt Tarifverträgen geführt. Die Auslegung des Gesetzestextes sowohl durch die Arbeitgeberseite als auch durch die Ministerialbürokratie im zuständigen Ministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) läuft in der Praxis darauf hinaus, dass nach wie vor primär geprüft wird, ob eine Mehrheit der Beschäftigten unter den jeweiligen Tarifvertrag fällt. Der Begriff der „überwiegenden Bedeutung“ wirkt damit durch die Hintertür als neues 50 %-Quorum. Eine Überprüfung des zweiten Kriteriums „Wirksamkeit der tariflichen Normsetzung gegen die Folgen wirtschaftlicher Fehlentwicklungen“ findet nicht statt.<sup>7</sup>

(5) Die aus der Rechtsprechung der Arbeitsgerichte – insbesondere im Zusammenhang mit der Auslegung des Begriffs „überwiegend“ bei Eingruppierungsklagen – bekannte Auslegung, dass „überwiegend“ mehr als 50 % bedeutet, sollte dazu führen, diese Formulierung zu überarbeiten. Sie war eigentlich dazu gedacht gewesen, beim Vorhandensein von mehreren alternativen Tarifverträgen in der Branche dem Tarifvertrag den Vorrang zu geben, der überwiegende Bedeutung erlangt hat, um die AVE von Tarifverträgen, die von Splitterorganisationen abgeschlossen worden sind, zu vermeiden.

Das zweite Kriterium, das auf „wirtschaftliche Fehlentwicklungen“ abstellt, ist unscharf und für eine Bewertung untauglich. Denn in der Praxis treffen diesbezüglich die von unterschiedlichen Interessen der Konfliktparteien bestimmten Positionen (der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften) im Tarifausschuss aufeinander. Das BMAS kann hier wohl kaum als Schiedsrichter fungieren. Angemessen wären sozialpolitische und aus dem Charakter der Tarifverträge und der Funktion der Tarifautonomie abgeleitete Kriterien. Diese Voraussetzungen erfüllen die Kriterien des DGB-Vorschlags.

Da die Verallgemeinerung von Tarifverträgen durch die AVE auf die Erhöhung der wettbewerbsstrukturierenden und wettbewerbsregulierenden Wirkung der Tarifverträge zielt bzw. diese überhaupt erst ermöglicht, also

<sup>5</sup> Bei den sog. Zukunftssicherungstarifverträgen geht es um Vereinbarungen (nach Tarifflucht) zur Wiederanwendung von Tarifverträgen über einen zeitlichen Stufenplan unter Hinnahme von materiellen Zugeständnissen.

<sup>6</sup> Die 50 %-Klausel besagt, dass die Allgemeinverbindlichkeit eines Tarifvertrages dann erklärt werden kann, wenn mindestens 50 % der unter den Geltungsbereich des AVE-Tarifvertrags fallenden Arbeitnehmer bei tarifgebundenen Arbeitgebern beschäftigt sind.

<sup>7</sup> Vgl. den instruktiven Beitrag von Körzell, S./Nasabi, G. (2017): Zukunftsfragen der Tarifpolitik. Am Beispiel der Allgemeinverbindlicherklärung aus Sicht des DGB, in: Schulzen, T. et al., a. a. O., S. 236ff. Hier wird eine erste, aus meiner Sicht zutreffende Bilanz der AVE-Reform gezogen.

eigentlich der ordnungspolitischen Funktion von Tarifverträgen zur Wirkung verhilft, müssten die Kriterien zur Definition eines öffentlichen Interesses in diese Richtung weitergedacht werden.

(6) Um aber eine wettbewerbsregulierende Wirkung von für allgemeinverbindlich erklärt Tarifverträgen zu erzielen, müsste auch die Arbeitgeberseite im Tarifausschuss davon abkehren, bei Entgelttarifverträgen nur *eine* Tarifgruppe (und unter Vorbehalten bestenfalls zwei) für die AVE zu akzeptieren. Es müssten vielmehr genau die Tarifgruppen für allgemeinverbindlich erklärt werden, die für die Lohnkosten der jeweiligen Branchen relevant und repräsentativ sind. Das sind allemal die unterste

Entgeltgruppe und die jeweilige Tarifgruppe, in der die Facharbeiter eingruppiert sind; je nach Tarifstruktur kann dies auch weitere Entgeltgruppen umfassen. Um Verschiebungsstrategien der Arbeitgeberseite von vornherein auszuschließen, müssten eigentlich alle Tarifgruppen von der AVE erfasst werden, die bezüglich der Beschreibung und der Eingruppierungspraxis dicht nebeneinander liegen.

(7) Letztlich sollten die Gewerkschaften, die bereits in der Vergangenheit auf die AVE gesetzt haben und die weiterhin auf die AVE angewiesen sind, sich auf einen gemeinsam vorgetragenen politischen Impuls verständigen und damit in die Öffentlichkeit gehen. Wenn die Industriegewerkschaften die gesamte Band-

breite ihrer Tariflandschaft in den Blick nehmen würden, wäre gerade in den handwerklich geprägten Bereichen industrieller Wertschöpfung die AVE auch für sie ein hilfreiches Instrument zur Stärkung der Tarifautonomie, also: eine gute Grundlage für ein gemeinsames Agieren. ■

#### AUTOR

**JÖRG WIEDEMUTH** war bis Ende 2015 Leiter des Bereichs Tarifpolitische Grundsatzfragen beim ver.di Bundesvorstand und ist seit vielen Jahren Mitglied im Tarifausschuss beim BMAS.

@ j.wiedemuth@t-online.de