DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**766**

2. Feburar 2012

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 6. Februar 2012

a) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

"Tarifsysteme stabilisieren" - BT-Drucksache 17/8148

b) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmecke, Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

"Tarifvertragssystem stärken - Allgemeinverbindliche Tariflöhne und branchenchenspezifische Mindeslöhne erleichtern" - BT-Drucksache 17/4437

c) Antrag der Abgeordneten Anette Kramme, Ottmar Schreiner, Josip Juratovic, weitere Abgeordnete und der Fraktion der SPD

„Erosion der Tarifvertragssysteme stoppen - Sicherung der Allgemeinverbindlichkeitsregelung von Tarifverträgen“ - BT-Drucksache 17/8459

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung 1

B. Liste der eingeladenen Sachverständigen 3

C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger

Deutscher Gewerkschaftsbund 4

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 7

Zentralverband des Deutschen Handwerks 10

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 15

Rheinisch-Westfälisches Wirtschaftsinstitut 19

Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung 37

Prof. Dr. Ulrich Preis 41

Prof. dr. Ralf Wank 55

Prof. Franz Josef Düwell 61

Dr. Florian Rödl 67

Dr. Reinhard Bispinck, Dr. Thorsten Schulten 75

D. Stellungnahmen nicht eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger

Interessengemeinschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Caritas und Kirche (IG MiCK) und Dienstgeberseite der Arbeitsrechtlichen Kommission Deutscher Caritasverband e.V. 82

Deutscher Bundestag
17. Wahlperiode
Ausschuss für Arbeit und Soziales
(11. Ausschuss)

27. Januar 2012
Sekretariat des Ausschusses: ☎32487
Fax: 36030
Sitzungssaal: ☎33308
Fax: 36332

Mitteilung

Tagesordnung

89. Sitzung des
Ausschusses für Arbeit und Soziales
am Montag, dem 06. Februar 2012, 14:00 bis 15:00 Uhr
10557 Berlin, Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900

Vorsitz: Abg. Max Straubinger (MdB)

Einziger Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

a) Antrag der Abgeordneten Anette Kramme, Ottmar Schreiner, Josip Juratovic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Ausschuss für Arbeit und Soziales *(federführend)*
Rechtsausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie

Erosion der Tarifvertragssysteme stoppen - Sicherung der Allgemeinverbindlichkeitsregelung von Tarifverträgen

(BT-Drucksache 17/8459)

b) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Ausschuss für Arbeit und Soziales *(federführend)*
Rechtsausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie

Tarifsystem stabilisieren

(BT-Drucksache 17/8148)

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)
Rechtsausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Tourismus

Tarifvertragssystem stärken - Allgemeinverbindliche Tariflöhne und branchenspezifische Mindestlöhne erleichtern

(BT-Drucksache 17/4437)

Max Straubinger
amtierender Vorsitzender

Anlage: Sachverständigenliste

Sachverständigenliste

Verbände und Institutionen:
Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände
Zentralverband des Deutschen Handwerks
Institut für Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsforschung
Rheinisch-Westfälisches Wirtschaftsinstitut
Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung

Einzelsachverständige:
Professor Dr. Ulrich Preis, Köln
Professor Dr. Ralf Wank, Bochum
Professor Franz-Josef Düwell, Weimar
Dr. Torsten Schulten, Düsseldorf
Dr. Florian Rödl, Frankfurt am Main
Dr. Reinhard Bispinck, Düsseldorf

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**781neu**

31. Januar 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 6. Februar 2012

a) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

"Tarifsysteme stabilisieren" - BT-Drucksache 17/8148

b) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmecke, Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

"Tarifvertragssystem stärken - Allgemeinverbindliche Tariflöhne und branchenchenspezifische Mindeslöhne erleichtern" - BT-Drucksache 17/4437

c) Antrag der Abgeordneten Anette Kramme, Ottmar Schreiner, Josip Juratovic, weitere Abgeordnete und der Fraktion der SPD

Erosion der Tarifvertragssysteme stoppen - Sicherung der Allgemeinverbindlichkeitsregelung von Tarifverträgen BT-Drucksache 17/8459

Deutscher Gewerkschaftsbund

In den drei Anträgen wird zutreffend beschrieben, wie das Tarifvertragssystem seit 1949 und insbesondere in den letzten 20 Jahren unter Druck geraten ist. Hierbei hat es verschiedene Erosionsprozesse gegeben, die insbesondere durch den Austritt aus den Arbeitgeberverbänden und durch OT-Mitgliedschaften (ohne Tarifbindung) gekennzeichnet sind. In dem Zusammenhang kann man in den letzten Jahren vor allen Dingen feststellen, dass sich der Niedriglohnsektor in gravierender Weise ausgeweitet hat. Hierzu haben auch Arbeitsmarktreformen beigetragen, die solche Prozesse deutlich befördert haben. Vielfach zahlen Arbeitgeber niedrig Löhne und setzen darauf, dass Beschäftigte diese über staatliche Transferleistungen aufstocken. Durch diese sogenannten Kombilohnmodelle erlangen Arbeitgeber gegenüber tarifgebundenen Arbeitgebern einen Wettbewerbsvorteil zu Lasten der öffentlichen Hände. Darauf basieren mittlerweile ganze Geschäftsmodelle, d.h. hier handelt es sich um zielgerichtete Niedriglohnstrategien der Arbeitgeber zu Lasten der Steuerzahler und der Allgemeinheit. Es wird in den Anträgen auch richtig beschrieben, dass das Tarifsystem stabilisiert und seine Funktionsfähigkeit abgesichert werden muss. Hierzu bedarf es der politischen Entscheidungen. § 5 des Tarifvertragsgesetzes regelt die Allgemeinverbindlich-erklärung. Es ist sehr bedauerlich, dass hier seit den neunziger Jahren eine kontinuierliche Abnahme besteht. 1991 waren noch 408 Tarifverträge allgemeinverbindlich, das entsprach einem Anteil von 5,4 %, im Jahre 2010 sind noch 235 Tarifverträge allgemeinverbindlich, dies entspricht einem Anteil von 1,5 %.

Mittlerweile hat sich in der politischen und gesellschaftlichen Diskussion die Auffassung verbreitet, dass sich Arbeit lohnen muss. Arbeit muss zu fairen Bedingungen erfolgen und darf nicht durch Lohndumping zu Lasten der Beschäftigten Vorteile für einzelne Unternehmen durch Wettbewerbsverzerrung bewirken. Auch deshalb kommt auch der Tarifautonomie Verfassungsrang zu.

Die Tarifautonomie, das Flächentarifsystem und eine starke Tarifbindung sind das Herzstück für faire Entgelt- und Arbeitsbedingungen. Deren gesellschaftliche Gestaltung ist von der Verfassung garantiert. Sie bietet die Grundlage, leistungsgerechte und solidarische Vereinbarungen zu treffen und die Beschäftigten an der wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben zu lassen. Dieses ist die Grundlage des sozialen Konsenses und der sozialen Marktwirtschaft. Jedoch für immer weniger Beschäftigte grei-

fen solche tariflichen Absicherungen, deshalb ist eine Wiederherstellung handlungsfähiger und stabiler Strukturen erforderlich, die in einer Kombination tariflicher und gesetzlicher Regelungen erfolgen muss, um Mindestarbeitsbedingungen, insbesondere Einkommensuntergrenzen, verbindlich festzulegen.

Die Allgemeinverbindlicherklärung hat für Beschäftigte und Betriebe gleichermaßen erhebliche Bedeutung. Ohne Allgemeinverbindlicherklärungen würden in den derzeit bestehenden Branchen, die eine AVE haben, Verzerrungen und Wettbewerbsnachteile bei tarifgebundenen Unternehmen entstehen.

Besonders möchten wir hier die gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien nennen, die eine AVE benötigen, um die Auszahlung des Urlaubsgeldes, der Rentenbeihilfe und der Finanzierung der Berufsbildung zu sichern.

Die Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft (ULAK) und die Zusatzversorgungskasse des Baugewerbes (ZVK) seien hier beispielhaft genannt.

Die Leistungen werden durch Beitragszahlungen aller Arbeitgeber der Branche aufgebracht. Nur durch die Einbeziehung aller Arbeitnehmer und Arbeitgeber wird eine Wettbewerbsverzerrung auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite verhindert, ansonsten würde ein solches System nicht finanzierbar sein.

In der Vergangenheit wurde immer wieder die Frage der Zulässigkeit von allgemeinverbindlichen Tarifverträgen geprüft. Das OVG Berlin hat am 15.03.1957 zum öffentlichen Interesse unter Berufung auf das Schrifttum ausgeführt

„…, dass ein Tarifvertrag für allgemeinverbindlich zu erklären ist, wenn ein allgemeines Bedürfnis besteht, gleichartige, dauerhafte und angemessene soziale Arbeitsbedingungen durchzusetzen, den Arbeitsfrieden zu sichern sowie Lohndrückerei und eine nicht tragbaren, von einer widerstrebenden Minderheit bewirkten unlauteren Wettbewerb (Schmutzkonkurrenz) zu beseitigen, durch den unbillige, d. h. weder sittlich noch wirtschaftlich gerechtfertigte Vorteile erlangt werden. Außerdem soll verhindert werden, das etwa das Tarifgefüge erschüttert wird.“

Die Bedeutung der Allgemeinverbindlicherklärung lässt sich auch heute nach fast 55 Jahren nicht besser beschreiben als im Jahre 1957. An den dargelegten Gründen hat sich bis heute nichts geändert.

Heute geht es aber um die Stabilisierung des Instruments der Allgemeinverbindlicherklärung und deren weiteren Ausbau. In der aktuellen Diskussion um Zumutbarkeit und Lohndumping/Mindestlohn rückt die Allgemeinverbindlicherklärung wieder in den Vordergrund.

Um die Tarifautonomie und Tarifverträge zu stärken, sind die Anwendungen der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) auszubauen und die Voraussetzungen der Erteilung der AVE zu erleichtern. Zusätzlich ist die Ausweitung des Arbeitnehmer- Entsendegesetzes auf alle Branchen notwendig. Auch regionale Erstreckungen (ggf. ohne Auslandsbezug) sollten möglich werden.

Die 50 %-Klausel im § 5 des TVG ist nicht mehr zeitgemäß. Das 50 %-Quorum als Regelungsvoraussetzung der Allgemeinverbindlichkeit muss an heutige Anforderungen angepasst werden. Eine Abschaffung dieses Quorums wäre beispielsweise durch die Präzisierung des öffentlichen Interesses in Anlehnung an § 7 Abs. 2 bis 3 Arbeitnehmer-Entsendegesetz denkbar.

Ein weiterer Lösungsansatz wäre, den antragstellenden Tarifparteien Sitz und Stimme im Tarifausschuss zu geben. Dies wäre auch sachgerecht, da die Tarifvertragspartien am besten beurteilen können, warum eine Allgemeinverbindlicherklärung notwendig ist und sie bereits durch die Findung eines Regelungskompromisses eine ausgewogene Lösung gefunden haben.

Auch muss es den antragstellenden Tarifparteien möglich sein, mehr als eine Entgeltgruppe zur Allgemeinverbindlicherklärung zu stellen. Gesetzlich ist das möglich, allein die BDA verhindert dies mit ihren Stimmen im Tarifausschuss (und die FDP mit ihren Mitgliedern in der Bundesregierung).

Es liegt somit auch bei den Arbeitgeberverbänden und deren Spitzenorganisationen, inwieweit Tarifstandards geschaffen und gehalten werden, die existenzsichernde Entgelte enthalten.

Darüber hinaus sollte für die Überprüfung von AVE der Rechtsweg bei der Arbeitsgerichtsbarkeit konzentriert werden.

Es ist zu begrüßen, dass sich die beiden oben genannten Anträge in umfassender Form mit dem Instrument des Tarifsystems und der Allgemeinverbindlicherklärung beschäftigen.

Das Tarifvertragssystem und die Allgemeinverbindlicherklärung sind Garanten für Demokratie und sozialen Frieden. Lohndumping ist in einer Volkswirtschaft hoch gefährlich, weil die sozialen Sicherungssysteme stark belastet werden. Hierzu hat sich das Bundesverfassungsgericht in einem Beschluss vom November 2006 in Bezug auf die Tariftreueregelung Berlins sehr eindeutig positioniert. Hier heißt es:

„Die Erstreckung der Tariflöhne auf Außenseiter soll einem Verdrängungswettbewerb über die Lohnkosten entgegenwirken, die Ordnungsfunktion der Tarifverträge unterstützen und damit zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im Bausektor beitragen. Sie dient dem Schutz der Beschäftigung solcher Arbeitnehmer, die bei tarifgebundenen Unternehmen arbeiten, und damit auch der Erhalt als wünschenswert angesehener sozialer Standards und der Entlastung der bei hoher Arbeitslosigkeit oder bei niedrigen Löhnen verstärkt in Anspruch genommenen Systeme der sozialen Sicherheit. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Verbindung mit der Gewährleistung der finanziellen Stabilität des Systems der sozialen Sicherung ist ein besonders wichtiges Ziel, bei dessen Verwirklichung dem Gesetzgeber unter den gegebenen schwierigen arbeitsmarktpolitischen Bedingungen ein relativ großer Entscheidungsspielraum zugestanden werden muss. Dieser Gemeinwohlbelang, dem die Tariftreueregelung Rechnung zu tragen versucht, besitzt eine überragende Bedeutung.“

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Stabilisierung des Tarifvertragssystems mit einer entsprechenden Vereinfachung der Allgemeinverbindlicherklärung einen wichtigen Beitrag für eine Revitalisierung des Tarifvertragssystems darstellen würde. Die Gewinner wären die betroffenen Menschen und der Staat gleichermaßen, weil er bei existenzsichernden Entgelten weniger Transferleistungen aufbringen müsste.

Die Anträge beschreiben deutlich die Notwendigkeit und Anpassung an aktuelle Gegebenheiten. Nur so lassen sich aus gewerkschaftlicher Sicht soziale Sicherheit und gerechte Löhne schaffen.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**775**

26. Januar 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 6. Februar 2012

a) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

"Tarifsysteme stabilisieren" - BT-Drucksache 17/8148

b) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmecke, Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

"Tarifvertragssystem stärken - Allgemeinverbindliche Tariflöhne und branchenchenspezifische Mindeslöhne erleichtern" - BT-Drucksache 17/4437

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Zusammenfassung

Zielsetzung des Antrags der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist es, das Tarifvertragssystem zu stärken und dessen Funktionsfähigkeit wiederherzustellen. Zu diesem Zweck soll die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tariflöhnen reformiert werden.

Im Ergebnis kann dieses Ziel mit den vorgeschlagenen Änderungen nicht erreicht werden. Im Gegenteil: Nicht nur ein gesetzlicher Mindestlohn, auch eine Ausweitung der AVE schwächt die Tarifautonomie. Dies beweist der Blick ins Ausland. In Ländern mit gesetzlichem Mindestlohn bzw. einem hohen Verbreitungsgrad allgemeinverbindlicher und damit zwangsweise erstreckter Tarifverträge ist die Rolle der Tarifautonomie deutlich geringer als in Deutschland.

Die Tarifautonomie ist in Deutschland eine tragende Säule der sozialen Marktwirtschaft. Sie hat entscheidend zum sozialen Frieden und Wohlstand beigetragen. Gerade in den letzten Jahren haben die Tarifpartner die Tarifverträge in erheblichem Umfang modernisiert und den geänderten Anforderungen angepasst. Einhergegangen ist eine deutliche Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Dies hat im Ergebnis dazu beigetragen, dass die Unternehmen in Deutschland die Krise so gut gemeistert haben und diese auf dem Arbeitsmarkt keine Bremsspuren hinterlassen hat. Hinzu kam das verantwortungsvolle Handeln der Tarifpartner in der Krise, in der sich die Tarifautonomie in besonderer Weise bewährt und Arbeitsplatzsicherung beigetragen hat.

Damit zeigt sich, welch hohes Gut die verfassungsrechtlich geschützte Tarifautonomie ist. Es muss weiterhin ausschließlich Sache der Tarifvertragsparteien bleiben, die Arbeitsbedingungen ihrer Branchen zu regeln. Sie haben die dafür notwendige Sachkunde und Problemnähe. Nur sie können branchen- und unternehmensspezifische Besonderheiten im notwendigen Maße berücksichtigen.

Der Erfolg der Tarifautonomie lässt sich mit Zahlen belegen: Nach Angaben des BMAS gibt es aktuell über 70.000 geltende Tarifverträge in mehr als 300 verschiedenen Wirtschaftszweigen und wegen der regionalen Untergliederung für mehr als 1.100 Tarifbereiche. Und auch die Zahlen des IAB zur Tarifbindung sprechen eine deutliche Sprache: Noch immer werden die Arbeitsbedingungen von 80 % aller Arbeitsverhältnisse durch Tarifverträge bestimmt. Wenn es Bereiche gibt, in denen Tarifverträge nicht die wünschenswerte Rolle spielen, lässt sich dies nicht durch gesetzliche Mindestlöhne oder eine Öffnung für mehr AVE beheben. Damit droht vielmehr die Tarifautonomie Schaden zu nehmen.

Auch die Ausführungen zum sog. Niedriglohnbereich können den Antrag nicht stützen. Diese Beschäftigung ist nicht mit unzukömmlicher Arbeit oder gar mit „Armut“ gleichzusetzen. Einem Single mit Vollzeitjob und einem Bruttoverdienst an der Niedriglohngrenze blieben 2008 netto 1.150 €. Ein Arbeitslosengeld II-Empfänger erhielt im Schnitt 681

€. Niedriglöhne sind zudem häufig Nebeneinkünfte und tragen so oft sogar dazu bei, Armut zu reduzieren: 84 % der Geringverdiener haben weitere Einkommensquellen und erzielen ein Gesamteinkommen oberhalb der Armutsgefährdungsschwelle (IW, 2011).

Fast 40 % aller Arbeitslosen verfügen über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Unter den arbeitslosen Empfängern von Arbeitslosengeld II sind es sogar mehr als die Hälfte, wovon wiederum ein Drittel noch nicht einmal über einen Schulabschluss verfügt. Viele von ihnen können den Einstieg in den Arbeitsmarkt zunächst nur über einfache Tätigkeiten schaffen. Ein funktionierender Niedriglohnbereich ist hierfür unabdingbare Voraussetzung. Einheitliche gesetzliche Mindestlöhne würden viele dieser Personen dagegen regelrecht vom Arbeitsmarkt aussperren und sie zwingen, dauerhaft in Arbeitslosigkeit zu verharren. Studien belegen zudem, dass fast jeder vierte Niedriglohnbezieher (24,1 %) binnen eines Jahrs den Aufstieg in eine besser bezahlte Tätigkeit schafft (IW, 2011). Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) hat in seinem aktuellen Jahresgutachten die wesentliche Bedeutung des Niedriglohnbereichs für die Beschäftigungschancen geringqualifizierter Arbeitsloser unterstrichen (SVR, 2011).

Im Einzelnen

Allgemeinverbindliche Tarifverträge müssen hingegen im Rahmen der Tarifautonomie die Ausnahme bleiben, denn sie gelten auch gegenüber denjenigen, die nicht tarifgebunden sind. Zur verfassungsrechtlich geschützten Tarifautonomie gehört aber auch das Recht, nicht Mitglied einer Koalitionspartei zu sein und keine Tarifverträge abzuschließen.

I. Zur Allgemeinverbindlicherklärung

Die Funktion der AVE besteht darin, unsozialen Lohn- und Arbeitsbedingungen bei nicht tarifgebundenen Arbeitgebern entgegenzutreten.

Die gesetzlichen Voraussetzungen müssen dabei sicherstellen, dass deren Missbrauch bspw. zur Ausschaltung des Wettbewerbs ausgeschlossen ist. Die Ausführungen zum öffentlichen Interesse können vor diesem Hintergrund nicht überzeugen. Angesichts der vielfältigen sozial-, arbeitsmarkt- und wettbewerbspolitischen Auswirkungen allgemeinverbindlich erklärter Mindestlöhne ist eine wertende Gesamtbetrachtung aller Umstände unverzichtbar.

Zur Beteiligung des Tarifausschusses

Änderungen hinsichtlich der Zusammensetzung und zur Beteiligung des Tarifausschusses sind abzulehnen. Der Vorschlag, den Abstimmungen im Tarifausschuss das Mehrheitsprinzip zugrunde zu legen, ist bereits geltendes Recht.

Der Tarifausschuss führt im Rahmen des AVE-Verfahrens eine Gestaltungs- und Kontrollfunktion aus. Er wirkt darauf hin, dass unter Beachtung der Interessen der Antragsteller und aller Tarifbranchen die Balance zwischen der positiven und negativen Koalitionsfreiheit gewährt wird. Damit hat der Tarifausschuss eine wichtige Rolle bei der Sicherung der Tarifautonomie. Durch das Mitspracherecht der Spitzenorganisation der Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Tarifausschuss wird zugleich die Neutralität des Staats bei der Regelung von Arbeitsbedingungen unterstrichen. Eine Beteiligung der antragstellenden Branchen im Tarifausschuss ist bereits über die Spitzenorganisationen sichergestellt.

Zu den Voraussetzungen der AVE

Eine Absenkung des 50 %-Quorums ist abzulehnen. Soweit im Antrag zugleich eine Regelung zum Umgang mit konkurrierenden Anträgen gefordert wird, ist dies widersprüchlich. Selbst bei der geforderten Absenkung des Quorums auf 40 % hätte dies bei zwei Anträgen aus einer Branche eine (unmittelbare) Tarifabdeckung von 80 % zur Folge (jeder Antrag müsste das Quorum erfüllen), so dass eine weitergehende zwangs-weise Erstreckung zur Verhinderung sozialer Verwerfungen kaum zu rechtfertigen ist.

Mit dem 50 %-Quorum soll sichergestellt werden, dass der für allgemeinverbindlich erklärte Tarifvertrag derjenige ist, der sachlich auf die Mehrheit der Arbeitsverhältnisse anzuwenden ist, sich also in der betreffenden Branche durchgesetzt hat. Damit wird zugleich ausgeschlossen, dass ein Tarifvertrag, der normativ nur einen geringen Teil der Arbeitsverhältnisse betrifft, durch eine AVE einer Mehrheit aufgezwungen werden kann und dadurch die „Außenseiter“ majorisiert werden. Vor dem Hintergrund der grundgesetzlich geschützten negativen Koalitionsfreiheit aber auch mit Blick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz, das Demokratie- sowie das Verhältnismäßigkeitsprinzip dürfte ein entsprechendes Quorum verfassungsrechtlich geboten sein.

II. Zum Arbeitnehmer-Entsendegesetz

Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) ist ein Instrument zur Verhinderung sozialer Verwerfungen durch sog. Entsendearbeit-nehmer, d. h. durch in Deutschland zeitlich befristet tätige Arbeitnehmer aus anderen EU-Mitgliedstaaten. Nur auf solche Situationen und Branchen sollte das AEntG angewendet werden. Die missbräuchliche Anwendung des Gesetzes, die nichts mit der Entsendeproblematik zu tun hat, wie z. B. beim Postmindestlohn geschehen, muss unterbleiben.

Vor diesem Hintergrund ist eine Öffnung des AEntG auch für regionale Tarifverträge abzulehnen. Ein nur regional bestehendes Entsendeproblem ist kaum vorstellbar. Hinzu kommen europarechtliche Bedenken. Die bestehende Möglichkeit der regionalen AVE ist vielmehr ausreichend.

Ausweitung auf weitere Branchen

Eine Ausweitung des AEntG auf alle Branchen ist abzulehnen.

Die Aufnahme weiterer Branchen in das AEntG kann in Betracht kommen, wenn unerwünschte Verwerfungen durch Entsendearbeitnehmer nachgewiesen sind und ein Mindestlohntarifvertrag besteht, der nach den Regeln des Tarifvertragsgesetzes (TVG) für allgemeinverbindlich erklärt wurde.

Die Aufnahme aller Branchen in das AEntG ist zudem rechtlich äußerst zweifelhaft. Die notwendige Bestimmtheit der im AEntG enthaltenen Verord-

nungsermächtigung dürfte damit nicht mehr gegeben sein. Hinzu kommt der damit einhergehende Widerspruch im Verhältnis sowohl zur AVE nach dem TVG als auch zum Mindestarbeitsbedingungengesetz, welches gerade für Branchen ohne oder nur geringer Tarifbindung novelliert wurde.

Rolle des Tarifausschusses im AEntG

Die Festlegung der CDU/CSU-FDP-Koalition, auch die Einführung und Erneuerung erstreckter Branchenmindestlöhne nach dem AEntG davon abhängig zu machen, dass der Tarifausschuss zustimmt, ist zu begrüßen. Damit wird die Tarifautonomie gestärkt. Dies gilt umso mehr, als mit dem 2009 novellierten AEntG die Ermächtigung geschaffen wurde, andere Tarifverträge außer Kraft zu setzen. Eine Beteiligung des Tarifausschusses kann verhindern, dass diese Ermächtigung bspw. zum Eingriff in den Wettbewerb missbraucht wird.

Die Erfahrungen der letzten Jahre, aber auch der Zeit davor zeigen, dass der Tarifausschuss seine Aufgabe verantwortungsvoll wahrnimmt.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**773**

26. Januar 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 6. Februar 2012

a) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

"Tarifsysteme stabilisieren" - BT-Drucksache 17/8148

b) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmecke, Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

"Tarifvertragssystem stärken - Allgemeinverbindliche Tariflöhne und branchenchenspezifische Mindeslöhne erleichtern" - BT-Drucksache 17/4437

Zentralverband des Deutschen Handwerks

Zum Antrag der Fraktion DIE LINKE

Die Fraktion Die LINKE hat am 13.12.2011 beschlossen, den Antrag „Tarifsystem stabilisieren“ in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Darin wird die Bundesregierung aufgefordert, einen einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen, das Arbeitnehmer-Entsendegesetz auszuweiten und komplette Entgelttarifverträge zur Allgemeinverbindlicherklärung zuzulassen.

Schafft der Staat selbst „angemessene“ Arbeitsbedingungen, ist der Abschluss von Tarifverträgen letztlich überflüssig. Die Mitgliedschaft in einer Koalition, sei es auf Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerseite, verliert für den Einzelnen an Attraktivität und Bedeutung, da nicht mehr die Koalitionen, sondern der Staat die „angemessenen“ Arbeitsbedingungen setzt. Das eigene Interesse an einer Koalitionsmitgliedschaft sinkt in dem Maße, wie der Staat regulierend originäre Koalitionsaufgaben wahrnimmt.

Zwar ist die unmittelbare Bindung der Unternehmen an Flächen- und Branchentarifverträge in den vergangenen Jahren zurückgegangen. Dafür steigt aber die Zahl der Haus- bzw. Firmentarifverträge. Zudem orientiert sich ein erheblicher Teil der nicht-tarifgebundenen Unternehmen an den bestehenden Flächen- bzw. Branchentarifverträgen. Diese Aspekte zeigen, dass Tarifverträge trotz allen Unkenrufen weiterhin das wichtigste Strukturelement für die Festsetzung von Entgelten, Arbeitsbedingungen sowie weiterer beschäftigungsrelevanter Fragen sind. Soweit in einigen wenigen Branchen oder Regionen auf Tarifverträge verzichtet wird, hat dies der Staat als Ausfluss der allgemeinen Handlungs-, Gewerbe- und Berufsfreiheit der Unternehmer zu respektieren.

In einer Sozialen Marktwirtschaft liegt die Kompetenz für die Lohnfindung und Lohnfestsetzung in den Händen der Tarifvertragsparteien. Um negative Beschäftigungseffekte zu vermeiden, orientiert sie sich an der Produktivität der Arbeitnehmer und der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Insbesondere im sogenannten *Niedriglohnbereich*, wo aufgrund der geringeren Produktivität der betreffenden Tätigkeiten und der Marktsituation entsprechend niedrigere Entlohnungen vorherrschen, würde ein zu hoch angesetzter gesetzlicher Mindestlohn unmittelbar zu Beschäftigungsverlusten und damit oft dauerhafter Arbeitslosigkeit der Betroffenen führen. Sozialpolitisch motivierte Lohnfestsetzungen, die diese marktwirtschaftlichen Zusammenhänge ignorieren, wirken in der Praxis wie Zugangsbarrieren zum Arbeitsmarkt und behindern die Teilhabe am Erwerbsleben.

Auch der immer wieder zitierte Anstieg der Zahl von Alg II-Aufstockern kann nicht als Rechtfertigung für die staatliche Festsetzung von Löhnen herangezogen werden. Nicht nur nimmt die Zahl der Alg II-Aufstocker seit einigen Monaten - nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden Teilhabe von Langzeitarbeitslosen an der erfreulichen Arbeitsmarktentwicklung - wieder ab. Darüber hinaus sind die allermeisten Alg II-Aufstocker bedürftige Mini-Jobber, Teil-

zeitbeschäftigte bzw. Empfänger familienpolitischer Leistungen. Nur 0,15 Prozent sind Vollzeitbeschäftigte, deren Entlohnung so niedrig ist, dass sie dauerhaft Anspruch auf aufstockende Leistungen der Grundsicherung haben. Eine so verschwindend geringe Zahl von tatsächlich problematisch niedrig Entlohnten kann jedenfalls nicht derart schwerwiegende Eingriffe in die Tarifautonomie rechtfertigen, wie es bei einer staatlichen Lohnfestsetzung der Fall wäre. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass selbst ein hoher gesetzlicher Mindestlohn nur wenig an der Transferabhängigkeit der meisten Alg-Aufstocker – insbesondere derjenigen mit Kindern - ändern würde.

Zu den Vorschlägen

Abzulehnen ist bereits die undifferenzierte Forderung der Fraktion DIE LINKE, in Deutschland einen flächendeckenden **gesetzlichen Mindestlohn** einzuführen.

Mit einer derartigen Regelung schwächt der Staat nicht nur die Tarifvertragsparteien, er schränkt sie auch ihre elementare Rechtsetzungs- und Gestaltungskompetenz, Entgelte festzusetzen, die den Besonderheiten der betreffenden Branche Rechnung tragen, maßgeblich ein. Art. 9 Abs. 3 GG weist den Koalitionen die im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe zu, insbesondere Löhne und sonstige materiellen Arbeitsbedingungen in einem von staatlicher Rechtssetzung frei gelassenen Raum in eigener Verantwortung und im Wesentlichen frei von staatlicher Einflussnahme zu ordnen. Das Aushandeln und der Abschluss von Tarifverträgen ist das Kerninstrument der **Tarifautonomie**. Rein staatliche Lohnfestsetzungen stellen daher einen Eingriff in die durch kollektive Koalitionsfreiheit geschützte Tarifautonomie dar. Sie stören das zwischen den Tarifvertragsparteien mitunter in langwierigen Prozessen geschaffene austarierte Verhandlungsgleichgewicht und legen die Axt an die Kernkompetenzen der Koalitionen.

Es muss deswegen dabei bleiben: Die Festlegung von (Mindest-)Löhnen obliegt in erster Linie den Tarifvertragsparteien der einzelnen Branchen im Rahmen der ihnen grundgesetzlich zugestandenen Tarifautonomie gemäß Art. 9 Abs. 3 GG. Diese Aufgabe wird von Tarifvertragsparteien auch aktiv wahrgenommen. Mittlerweile werden zwei Drittel aller Beschäftigten nach Tarifverträgen entlohnt; ein weiteres Sechstel ist in Betrieben tätig, in denen sich die Vergütung an bestehenden Tarifverträgen orientiert. Gründe für eine Aushebelung von Tarifverträgen durch staatliche Lohnfestsetzung und damit zur Unterwanderung der Tarifautonomie bieten diese Umstände nicht.

Überflüssig ist zudem der Vorschlag, den **Anwendungsbereich des AEntG** auf alle Branchen auszuweiten. Bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt haben die einzelnen Wirtschaftsbranchen die Möglichkeit, bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen die Aufnahme in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz zu beantragen und ihre Tarifverträge über das Gesetz über den Weg der Allgemeinverbindlicherklärung erstrecken zu lassen. Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz selbst sieht dies ausdrücklich in der Regelung des § 7 Abs. 5 AEntG vor, in dem es um die *erstmaligen Antragstellung* einer Branche auf Erlass einer Rechtsverordnung zur Erstreckung ihres Branchentarifvertrags geht.

Soweit die Fraktion DIE LINKE ausweislich ihrer Antragsbegründung vorschlägt, dass Allgemeinverbindlicherklärungen im Rahmen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes unabhängig vom politischen Willen des jeweiligen Arbeitsministers und der Position der Spitzenverbände automatisch zu erteilen sind, sofern die zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung anstehenden Tarifverträge gewisse Repräsentativitätsanforderungen genügen, ist dem eine klare Absage zu erteilen. Sowohl dem **BMAS** als auch dem **Tarifausschuss** kommen im Rahmen der Entscheidung über die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen eine wichtige ordnungspolitische Position zu, auf die nicht verzichtbare werden kann. Weder dem BMAS noch dem Tarifausschuss darf in diesem Verfahren lediglich eine Statistenrolle zukommen.

Zurückzuweisen ist ferner eine Änderung des AEntG, die die Allgemeinverbindlicherklärung von Entgelt-Tarifverträgen einschließlich kompletter Entgelttabellen erleichtern soll. Zwar mag branchenabhängig die tarifvertragliche Abbildung bestimmter Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen (wie bspw. Gelernt/Ungelernt) oder regional deutlich unterschiedlicher Entgeltstrukturen (Ost/West) eine Differenzierung von Mindestentgeltstrukturen innerhalb eines bundesweiten Tarifvertrags erforderlich machen. **Komplette Entgelt-Tarifverträge** mit ihren einzelnen Differenzierungen insbesondere nach Art der Tätigkeit, Qualifikation und Leistungsort nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz für allgemeinverbindlich zu erklären, dürfte gerade weder für kleine Unternehmen administrierbar noch für die Vollzugsbehörden kontrollierbar sein. Eine übermäßige Auffächerung von Mindestentgelten würde zu einem intransparenten Flickenteppich branchenbezogener Mindestlohngitter führen. Zu weitreichende Differenzierungsmöglichkeiten leisten komplizierten Lösungen Vorschub und erschweren deren Einhaltung durch inländische, erst recht aber ausländische Mitbewerber.

Abzulehnen ist zudem der Vorschlag, dass nach dem AEntG künftig auch Tarifverträge mit nur **regionaler Reichweite** für allgemeinverbindlich für die jeweilige Region oder darüber hinaus erklärt werden können. Mehr noch als die Erstreckung kompletter Entgelttabellen auf Bundesebene würden sich (zusätzliche) regionale Mindestlohngitter in ein unübersichtliches Regelungsgestrüpp auswachsen. Sich in einem solchen Dschungel unterschiedlicher und gegebenenfalls auch konkurrierender Mindestlohnregelungen zurechtzufinden, dürfte gerade kleine Unternehmen vor unüberwindbare Hindernisse stellen und diese letztlich bei der Erbringung überregionaler Dienstleistungen erheblich behindern. Mangels hinreichender Transparenz bestehen zudem erhebliche europarechtliche Bedenken gegen ein derartiges Mindestlohnwirrwarr. Zudem sind weitere Erschwernisse bei der Kontrollpraxis zu befürchten.

Die von der Fraktion DIE LINKE vorgesehene **Vorrangregelung für eine staatliche Lohnfestsetzung** zulasten von Tarifverträgen ist abzulehnen. Sie stellt

einen beträchtlichen Eingriff in die nach Art. 9 Abs. 3 GG geschützte positive und negative Koalitionsfreiheit und die Tarifautonomie dar. Tarifverträge, die Löhne unterhalb des Niveaus eines staatlich festgelegten Mindestentgelts liegen, werden durch den Fraktionsvorschlag verdrängt und verlieren ihre Gültigkeit. Dies bedeutet die faktische Abschaffung des Tarifvorrangs – gleichwohl bestehende Tarifverträge der betreffenden Branche werden wertlos. Eine derartige Regelung verletzt die Kernkompetenz der Tarifvertragsparteien. Das Recht zur Festsetzung von Löhnen als wesentliche Arbeitsbedingung gehört zum originären Aufgabenbereich der Tarifvertragsparteien. Der tariflichen Lohnfestsetzung kommt seitens des Bundesarbeitsgerichts sogar die Vermutung einer Richtigkeitsgewähr zu. Es bleibt dabei: Dort, wo Arbeitgeber und Gewerkschaften im Einvernehmen eine Entgeltregelung treffen können, haben staatliche Lohnfestsetzungen und damit auch „untere Haltegrenzen“ keine Existenzberechtigung. Rein staatliche Lohnfestsetzungen schwächen die Tarifvertragsparteien in verfassungsrechtlich fragwürdiger Weise und gefährden deren sozial- und gesellschaftspolitische Ordnungsfunktion. Zudem ist zu bedenken, dass die Mitgliedschaft in einer Koalition, sei es auf Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerseite für den Einzelnen an Attraktivität zu verlieren droht, wenn nicht mehr die Koalitionen selbst, sondern der Staat für ihn „angemessene“ Arbeitsbedingungen schafft. Durch die Übernahme originärer Koalitionsaufgaben durch den Staat wird die Tarifbindung nicht gestärkt, sondern nachhaltig geschwächt.

Zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat am 18.01.2011 beschlossen, den Antrag „Tarifvertragssysteme stärken – Allgemeinverbindliche Tariflöhne und branchenspezifische Mindestlöhne erleichtern“ in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Zielsetzung dieses Antrags ist es, das Tarifvertragssystem zu stärken und dessen Funktionsfähigkeit sicherzustellen. Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tariflöhnen soll reformiert und durch mehr branchenspezifische Mindestlöhne für die jeweiligen Wirtschaftsbereiche ein einheitlicher Wettbewerbsrahmen mit vergleichbaren Arbeitskosten festgelegt werden.

Das Handwerk weist darauf hin, dass Tarifverträge allen Unkenrufen zum Trotz weiterhin das wichtigste Strukturelement für die Festsetzung von Entgelten, Arbeitsbedingungen sowie weiterer beschäftigungsrelevanter Fragen sind. Es ist zwar nicht auszuschließen, dass die unmittelbare Bindung der Unternehmen an Flächen- und Branchentarifverträge in den vergangenen Jahren zurückgegangen ist. Dafür steigt aber die Zahl der Haus- bzw. Firmentarifverträge. Zudem orientiert sich ein erheblicher Teil der nicht-tarifgebundenen Unternehmen an den bestehenden Flächen- bzw. Branchentarifverträgen. Soweit in einigen wenigen Branchen oder Regionen auf Tarifverträge verzichtet wird, hat dies der Staat als Ausfluss der allgemeinen Handlungs-, Gewerbe- und Berufsfreiheit der Unternehmer zu respektieren.

Zweifelhaft ist, ob die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angestrebten Erleichterungen bei der Beantragung von Allgemeinverbindlicherklärungen tatsächlich geeignet sind, die Tarifbindung zu erhöhen. Die dafür eingesetzten Instrumente mögen im Wege der hoheitlichen Erstreckung von Mindestlohntarifverträgen zwar die *gesetzliche* Tarifbindung der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite befördern. Maßgeblich aber muss die Stärkung der *originären* Tarifbindung sein, die letztlich nur durch eine Mitgliedschaft in den Koalitionsparteien hervorgerufen werden kann.

Auch der mit Blick auf die inländische Situation immer wieder zitierte Anstieg der Zahl von ALG II-Aufstockern kann nicht als Rechtfertigung für die angestrebte staatliche Beförderung der Tarifbindung herangezogen werden. Nicht nur nimmt die Zahl der ALG II-Aufstocker seit einigen Monaten - nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden Teilhabe von Langzeitarbeitslosen an der erfreulichen Arbeitsmarktentwicklung - wieder ab. Darüber hinaus sind die allermeisten ALG II-Aufstocker bedürftige Mini-Jobber, Teilzeitbeschäftigte bzw. Empfänger familienpolitischer Leistungen. Nur 0,15 Prozent sind Vollzeitbeschäftigte, deren Entlohnung so niedrig ist, dass sie dauerhaft Anspruch auf aufstockende Leistungen der Grundsicherung haben. Eine so verschwindend geringe Zahl von tatsächlich problematisch niedrig Entlohnten kann jedenfalls die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagenen Eingriffe in die Tarifautonomie nur schwer rechtfertigen.

Zu den vorgeschlagenen Neuregelungen

I. Tarifvertragsgesetz

Die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgestellten Vorschläge zur Stärkung des Tarifvertragssystems sind vor dem Hintergrund der in Artikel 9 Absatz 3 GG verbürgten Tarifautonomie und dem im wesentlichen **bewährten Zusammenspiel** der gesetzlichen Regelungen im Tarifvertragsgesetz (TVG), dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) und dem Mindestarbeitsbedingungengesetz (Mi ArbG) zu beurteilen. Dies gilt sowohl hinsichtlich der materiellen Anforderungen an die Allgemeinverbindlicherklärung von Mindestlohntarifverträgen als auch der vorgeschriebenen Verfahrensabläufe.

Die regierungsinterne Behandlung von AVE-Anträgen von Mindestlohntarifverträgen spiegelt stets die politische Einschätzung der jeweiligen Bundesregierung wieder. Umso wichtiger ist die zentrale **Rolle des Tarifausschusses** nach dem TVG bzw. AEntG. Durch die paritätische Besetzung des Tarifausschusses mit Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer wird sichergestellt, dass die Belange derjenigen Branche, deren Tarifvertrag zur Allgemeinverbindlicherklärung ansteht, nach den jeweiligen internen Meinungsbildungsverfahren der Spitzenverbände mitberücksichtigt werden. Einer darüber hinausgehenden Beteiligung der im jeweiligen Einzelfall betroffenen Branche im Tarifausschuss bedarf es daher nicht. Dies gilt im Übrigen auch für die Besetzung und die Abstimmungsmodalitäten im Tarifausschuss. Denn der Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS

90/DIE GRÜNEN, den Abstimmungen im Tarifausschuss das Mehrheitsprinzip zugrunde zu legen, ist gemäß § 3 Abs. 1 der Durchführungsverordnung des TVG bereits geltendes Recht.

Die Regelung des § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 TVG, wonach die tarifgebundenen Arbeitgeber **50 Prozent** der unter den Geltungsbereich des für allgemeinverbindlich zu erklärenden Tarifvertrags fallenden Arbeitnehmer beschäftigen und die Allgemeinverbindlicherklärung im öffentlichen Interesse geboten erscheint, hat sich insgesamt bewährt.

Ob es einer gesetzlich normierten Absenkung des Quorums auf 40 Prozent bedarf, wie von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagen, ist zweifelhaft. Bemerkenswert ist, dass der Antrag nicht auf den sich daraus ergebenden Wertungswiderspruch zwischen dem neu einzuführenden 40-Prozent-Quorum nach § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 TVG und dem im **Mindestarbeitsbedingungengesetz** gesetzlich festgelegten Anwendungsquorum von „weniger als 50 Prozent“ nach § 1 Abs. 2 MiArbG eingeht.

Bei der Bewertung von Anträgen auf Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen nach dem TVG ist aus Sicht des ZDH eine **wertende Gesamtbetrachtung** aller rechts-, wirtschafts- und sozialpolitisch relevanter Aspekte vorzunehmen. Die nach jetziger Rechtslage in § 5 Absatz 1 TVG vorgeschriebene Gleichrangigkeit zwischen den Kriterien der Erfüllung des 50%-Quorums und des öffentlichen Interesses ist zu hinterfragen. Stattdessen ist erwägenswert, allein auf das Vorliegen des öffentlichen Interesses als entscheidendes Kriterium für eine Allgemeinverbindlichkeit abzustellen. Für die Bejahung des Kriteriums des öffentlichen Interesses könnte das Erreichen des 50%-Quorums als eine jedenfalls hinreichende, aber nicht zwingende Voraussetzung angesehen werden. Im Falle des Nichterreichens des 50%-Quorums müssten weitere Indizien vorliegen – wie insbesondere die Repräsentativität der antragstellenden Tarifparteien -, um das öffentliche Interesse an der Allgemeinverbindlichkeit bejahen zu können.

Insbesondere bei der Allgemeinverbindlicherklärung von **Tarifverträgen über gemeinsame Einrichtungen**, wie vor allem Sozialkassen, sollte dem Kriterium des „öffentlichen Interesses“ eine zentrale Rolle zukommen. Denn diese Tarifverträge bilden die Grundlage für die Wahrnehmung einer auch im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe durch die Tarifparteien selbst.

Allerdings vermögen die Ausführungen in dem Antrag zum **öffentlichen Interesse** bei einer AVE nicht zu überzeugen. Denn nach den Fraktionsvorschlägen soll das öffentliche Interesse schon dann zu bejahen sein, wenn *eine* der folgenden Konstellationen vorliegt - die Einführung gleichartiger, dauerhafter und angemessener sozialer Arbeitsbedingungen in einer Branche als notwendig erachtet wird, unlauterer Wettbewerb verhindert werden muss oder das Tarifgefüge einer Branche erheblich erschüttert wird, weil die Tarifbindung auf ein „sozial unerträgliches Niveau“ abgesunken ist. Angesichts der vielfältigen sozial-, arbeitsmarkt- und wettbewerbspolitischen Auswirkungen allgemeinverbindlich erklärter Mindestlöhne ist aber eine Gesamtbetrachtung aller Umstände unverzichtbar.

Rätselhaft bleibt vor allem die Forderung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dass ein öffentliches Interesse auch dann vorliegen soll, wenn das Tarifgefüge einer Branche erheblich erschüttert wird, weil die **Tarifbindung auf ein sozial unerträgliches Niveau** abgesunken ist. Wie in ein und derselben Branche auf der einen Seite das Erreichen des geforderten 40-Prozent-Quorums auf der anderen Seite mit einer gleichzeitigen Erschütterung des Tarifgefüges durch eine Absenkung der Tarifbindung auf ein sozial unerträgliches Maß einhergehen können soll, ist nicht nachvollziehbar.

II. Änderungen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG)

Überflüssig ist die Forderung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, das **AEntG auf alle Branchen auszudehnen**, damit den Tarifvertragsparteien ermöglicht wird, für alle in Deutschland arbeitenden in- und ausländischen Beschäftigten Mindeststandards zu vereinbaren. Bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt steht es den einzelnen Wirtschaftsbranchen frei, bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen die Aufnahme in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz zu beantragen und ihre Tarifverträge nach dem Gesetz über den Weg der AVE erstrecken zu lassen. Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz selbst sieht dies ausdrücklich in der Regelung des § 7 Abs. 5 AEntG vor, in dem es um die *erstmalige Antragstellung* einer Branche auf Erlass einer Rechtsverordnung zur Erstreckung ihres Branchentarifvertrags geht.

Rechtlich nicht haltbar ist ferner der Vorschlag, das AEntG so zu modifizieren, dass auch **regionale Tarifverträge** für allgemeinverbindlich erklärt werden können. Die nach jetzigem Recht bestehende Möglichkeit, auf Landesebene Allgemeinverbindlicherklärungen von Tarifverträgen auszusprechen, ist insoweit ausreichend. Eine weitergehende Auffächerung von Mindestentgelten, vor allem im Bezug auf kleinteilige regionale Geltungsbereiche, führt zu einem intransparenten Flickenteppich branchenbezogener Mindestentgeltregelungen. Regional unterschiedliche Mindestlöhne leisten komplizierten Lösungen Vorschub und erschweren deren Einhaltung durch inländische, erst recht aber ausländische Mitbewerber und sind deshalb auch europarechtlich problematisch. Durch die drohende Vielzahl von Differenzierungen nach Regionen würden zudem auf die Unternehmen erhebliche bürokratische Lasten zukommen, die sich vor allem für Kleinbetriebe hemmend auswirken können. Schließlich würde ein nahezu unüberschaubares Konglomerat mehrfach differenzierter branchenbezogener Mindestentgelte in der Praxis effektive Kontrollen faktisch unmöglich machen. Allerdings haben sich angesichts der bisher geltenden Rechtslage bei anderen Arbeitsbedingungen - so vor allem bei Urlaubsregelungen – angemessene regionale Differenzierungen bewährt. Diese müssen erhalten bleiben.

Nicht nachvollziehbar ist weiterhin, warum die **Rolle des Tarifausschusses** künftig auf die Beurteilung der Voraussetzungen einer Allgemeinverbin-

dlicherklärung gemäß § 5 Abs. 1 TVG beschränkt und § 7 Abs. 5 AEntG ersatzlos gestrichen werden soll. Die Beteiligung des Tarifausschusses im Rahmen der Allgemeinverbindlicherklärung stellt sicher, dass – fernab von politischen Interessenslagen – die Entscheidungen über dieses Instrument unter Berücksichtigung der gesetzlichen Voraussetzungen und unter Beachtung sozial- und ordnungspolitischer Gesichtspunkte umfassend und interessensgerecht gefällt wird. Dem Tarifausschuss darf aufgrund seiner Ordnungsfunktion im Zusammenhang mit der Entscheidung über die Allgemeinverbindlicherklärung nicht lediglich eine Statistenrolle zugedacht werden. Dies gilt erst recht bei einer erstmaligen Antragstellung einer Branche auf die Erstreckung des Mindestlohntarifvertrags per Rechtsverordnung gemäß § 7 Abs. 5 AEntG, bei der gesamtwirtschaftliche Erwägungen eine besondere Rolle spielen (vgl. BT-Drs. 16/10486, S. 16).

Der Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nach einer Ergänzung des **§ 2a Abs. 1 des Arbeitsgerichtsgesetzes**, wonach die Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Erlasses einer Allgemeinverbindlicherklärung gemäß § 5 TVG oder des Erlasses einer Rechtsverordnung nach § 7 AEntG ausschließlich den Arbeitsgerichten zuzuweisen ist, ist **nachdrücklich zu begrüßen**. Eine derartige Regelung stellt sicher, dass die Rechtmäßigkeit einer Allgemeinverbindlicherklärung unabhängig von ihrer Rechtsgrundlage anhand einheitlicher Kriterien und mit dem erforderlichen Fachhintergrund beurteilt werden kann. Dabei ist sicherzustellen, dass die Entscheidung des Arbeitsgerichtes Bindungswirkung für alle davon abhängigen Einzelrechtsstreitigkeiten im Sinne einer erga omnes-Wirkung entfaltet.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**774**

26. Januar 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 6. Februar 2012

a) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

"Tarifsysteme stabilisieren" - BT-Drucksache 17/8148

b) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmecke, Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

"Tarifvertragssystem stärken - Allgemeinverbindliche Tariflöhne und branchenchenspezifische Mindeslöhne erleichtern" - BT-Drucksache 17/4437

c) Antrag der Abgeordneten Anette Kramme, Ottmar Schreiner, Josip Juratovic, weitere Abgeordnete und der Fraktion der SPD

Erosion der Tarifvertragssysteme stoppen - Sicherung der Allgemeinverbindlichkeitsregelung von Tarifverträgen BT-Drucksache 17/8459

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

1. Anträge zur Stabilisierung des Tarifsystems und Einführung von Mindestlöhnen[1]

Den Anträgen der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drucksache 17/4437), die Linke (BT-Drucksache 17/8148) und SPD (BT-Drucksache 17/8459) ist das Ziel gemeinsam, das Tarifsystem in Deutschland zu stabilisieren. Durch eine Reform der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen soll der Ausweitung des Niedriglohnsektors und der Erosion des Tarifvertragssystems entgegengewirkt werden.

Im Einzelnen werden darin folgende Vorschläge unterbreitet:

Es wird eine Ausweitung des Arbeitnehmerentsendegesetzes gefordert, um branchenspezifische allgemeinverbindliche Mindestlöhne in allen Branchen einführen zu können. Zusätzlich sollen auch Tarifverträge mit regionaler Reichweite für allgemeinverbindlich erklärt werden können. Auch wird die Bundesregierung dazu aufgefordert, das Arbeitnehmerentsendegesetz hinsichtlich der Feststellung der Repräsentativität der Tarifverträge (Drucksachen 17/8148 und 17/8459) bzw. des Tarifausschusses (Drucksache 17/4437) zu reformieren.

Weiterhin spricht sich die Linke (Drucksache 17/8148) dafür aus, dass über das Arbeitnehmerentsendegesetz neben einer branchenspezifischen Lohnuntergrenze auch das ganze Entgelttarifsystem einer Branche für allgemeinverbindlich erklärt wird.

Flankierend fordern die Fraktionen einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland als untere Entgeltgrenze.

Darüber hinaus bestehen die Grünen auf eine Reformierung bzw. Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tariflöhnen nach dem Tarifvertragsgesetz (TVG).

Das IAB äußert sich in dieser Stellungnahme v.a. zur Thematik von gesetzlichen bzw. branchenspezifischen Mindestlöhnen. Zu tarifrechtlichen Fragen wird keine Stellung genommen.

2. Mindestlöhne und Arbeitnehmerentsendegesetz

2.1 Allgemeine Wirkungen von Mindestlöhnen

[1] Die vorliegende Stellungnahme wurde erstellt von Marion König, Joachim Möller, Michael Stops und Ulrich Walwei.

Bei den beiden Anträgen zur Reform der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen durch die Ausweitung des Arbeitnehmerentsendegesetzes auf alle Branchen bzw. der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland steht v.a. das Ziel der Begrenzung des Niedriglohnsektors bzw. auch der Stärkung von Tarifverträgen im Vordergrund.

Wie bei anderen in die Rechte und Pflichten von Betrieben und Arbeitnehmern eingreifende Normen muss auch bei der Abschätzung von Wirkungen einer Lohnuntergrenze zunächst einmal unterstellt werden, dass diese auch zur Anwendung kommen. So könnten Mindestlöhne durch Arbeitszeitvariationen oder auch einen verstärkten Einsatz von Werkverträgen teilweise umgangen werden. Ein möglicher Ansatzpunkt zur Durchsetzung einer Lohnuntergrenze sind Kontrollen, bei denen der Aufwand tendenziell umso höher ausfallen dürfte, je komplexer und differenzierter die Regeln sind. Im Folgenden wird vorausgesetzt, dass die Regelungen angewendet werden. Bei der Beurteilung eines allgemeinverbindlichen Mindestlohns ist zwischen Lohn- und Beschäftigungswirkungen unterscheiden. Unstrittig ist, dass ein wirksamer Mindestlohn die Löhne der Betroffenen erhöht und somit grundsätzlich geeignet ist, den Niedriglohnbereich zu begrenzen und auch die Reichweite des Tarifsystems in den unteren Entgeltbereichen zu stützen. Auch sind allgemeinverbindliche Lohnuntergrenzen ein Instrument, um geschlechtsspezifische Lohnunterschiede zu einzudämmen.

Zur Realisierung dieses Zieles dürfen allerdings mögliche Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns nicht vernachlässigt werden. Dabei kommen zwei gegensätzliche Wirkungsmechanismen zum Tragen: Ein Mindestlohn erhöht einerseits die Lohnkosten und macht die Beschäftigung für die Unternehmen unter sonst gleichen Bedingungen weniger profitabel. Damit können die Beschäftigungschancen von Personen mit niedriger Produktivität sinken und Arbeitsplätze verloren gehen. Andererseits sind auch arbeitsangebotsseitige Effekte bei Einführung eines Mindestlohns zu berücksichtigen. Ein Mindestlohn erhöht die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme oder führt zu einer stärkeren Bindung an den Arbeitsplatz. Dies ist dann relevant, wenn Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt Marktmacht besitzen. Falls nicht eine Tarifbindung dagegen steht, können diese den Lohn unter ein Niveau drücken, das unter der Grenzproduktivität liegt. Je segmentierter, differenzierter und intransparenter – also unvollkommener – der Arbeitsmarkt ist, desto geringer werden die für den einzelnen Arbeitnehmer de facto offenstehenden Beschäftigungsmöglichkeiten und desto stärker wird tendenziell die Marktmacht der Unternehmen. In einer solchen Situation kann ein Mindestlohn einen Impuls zu mehr Beschäftigung geben, da offene Stellen schneller besetzt werden. Darüber hinaus ist es auch möglich, dass die Motivation und Produktivität bereits beschäftigter Arbeitnehmer durch die verbesserte Entlohnung steigt.

Die Wirkungsrichtung der Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen hängt davon ab, ob der Nachfrage- oder der Angebotseffekt dominiert. Damit ist aus einer theoretischen Perspektive unbestimmt, ob der Nettoeffekt auf die Beschäftigung positiv oder negativ ausfällt.

Aus empirischer Sicht ist davon auszugehen, dass die Beschäftigungswirkungen ungünstig sind, wenn eine kritische Höhe eines (gesetzlichen oder Branchen-) Mindestlohns überschritten wird. Liegt der Mindestlohn dagegen darunter, ist das Risiko von Jobverlusten gering. In einem solchen Fall könnten sogar die geschilderten positiven Angebotseffekte überwiegen. So zeigt die kürzlich veröffentlichte umfassende Berkeley-Studie für die USA (Dube et al. 2010), dass dort ein nationaler Mindestlohn von heute $7,25 – der in einzelnen Bundesstaaten wie in Washington mit $8,55 noch deutlich höher liegt – offenbar keine negativen Beschäftigungswirkungen hatte.

In Deutschland kann zwischen impliziten und expliziten Mindestlöhnen unterschieden werden.

Das Niveau der Grundsicherung bestimmt einen impliziten Mindestlohn. So entspricht die Grundsicherung bei einem Alleinstehenden mit einer 40-stündigen Wochenarbeitszeit und Wohngeldbezug einem Bruttostundenlohn von ungefähr 4,50 Euro. Die bestehenden Anrechnungsregelungen bei den sog. "Aufstockern" gewähren sogar einen gewissen Abstand zwischen Lohneinkommen und (ausschließlichem) Einkommen aus der Grundsicherung. Letzteres ist für den Anreiz, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und nicht (nur) Leistungen aus der Grundsicherung zu beziehen, sehr bedeutsam.

Anders als in der Mehrheit der EU-Staaten gibt es in Deutschland keine direkt auf einen einheitlichen Mindestlohn abzielende Gesetzgebung. Dennoch existieren explizite Mindestlöhne. Zum einen sind gemäß § 138 BGB Löhne sittenwidrig, die Tariflöhne oder ortsübliche Löhne um mehr als ein Drittel unterschreiten. Zum anderen wurden Mindestlöhne je nach Grad der Tarifbindung über das Arbeitnehmerentsendegesetz bzw. das Mindestarbeitsbedingungengesetz eingeführt[2]. Bei einer Tarifbindung von mindestens 50% können Mindestlöhne über das Arbeitnehmerentsendegesetz für allgemeinverbindlich erklärt werden. Sind in einer Branche weniger als 50% der Beschäftigten tarifgebunden, so wäre die Einführung eines Mindestlohns über das Mindestarbeitsbedingungengesetz möglich, davon wurde jedoch bisher kein Gebrauch gemacht.

Derzeit sind in zehn Branchen Mindestlöhne über das Arbeitnehmerentsendegesetz in Kraft.[3] Evaluationsstudien, die das BMAS für acht dieser Branchen in Auftrag gegeben hatte, kommen ebenfalls überwiegend zu dem Ergebnis, dass sich keine negativen Beschäftigungseffekte von Lohnuntergrenzen nachweisen lassen.[4]

---

[2] Eine Ausnahme stellt die Einführung einer Lohnuntergrenze für die Zeitarbeit dar, die im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz geregelt ist.

[3] Es handelt sich um das Baugewerbe, das Dachdeckerhandwerk, die Abfallwirtschaft, die Wäschereidienstleistungen, die Gebäudereinigung, die Pflegebranche, das Maler- und Lackiererhandwerk, das Elektrohandwerk, Bergbauspezialarbeiten und Sicherheitsdienstleistungen.

[4] Die Studien können im Internet unter http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsrecht/Meldungen/evaluation-mindestloehne.html abgerufen werden. Nicht untersucht wurden die Ef-

2.2 Mindestlöhne auf Branchenebene

Die Anträge fordern die Aufnahme aller Branchen in das Arbeitnehmerentsendegesetz, was eine Allgemeinverbindlicherklärung von branchenspezifischen bzw. auch räumlichen Lohnuntergrenzen ermöglichen würde. Dies würde den Vorteil bieten, dass auf die Besonderheiten jeder Branche eingegangen und für jede Branche und Region individuell die „passende" Mindestentgelthöhe festgelegt werden könnte. Zusätzlich bliebe die Tarifautonomie erhalten, da von den Tarifparteien ausgehandelte Mindestentgelte für allgemeinverbindlich erklärt werden könnten.

Jedoch ist insgesamt der branchenspezifische Ansatz kritisch zu sehen, da er wenig transparent und in manchen Bereichen leicht zu umgehen wäre. So bergen spezifische Lösungen für jede einzelne Branche die Gefahr von Intransparenz der Regelungen und Fehlallokationen aufgrund von Vermeidungsverhalten. Bereits das existierende Mindestlohnsystem zeichnet sich durch eine große Komplexität und Ausdifferenziertheit innerhalb einer Branche und zwischen den Branchen aus. Werden nun in allen Branchen unterschiedliche Mindestlöhne eingeführt, so dürfte das Mindestlohnsystem insgesamt nur noch sehr schwer zu administrieren sein. Dies beginnt bei der Feststellung einer spezifischen Branchenzugehörigkeit, die nicht immer einwandfrei zu treffen ist. Da beim Entsendegesetz die Zuordnung einer Firma zu einer Branche nach ihrer „Haupttätigkeit" erfolgt und diese Klassifikation vermutlich Spielräume eröffnet, könnte dies Firmen zu „Umklassifizierungen" veranlassen, um höhere Mindestlöhne zu umgehen.

Zugleich erschwert die Komplexität des Systems es auch den einzelnen Arbeitnehmern, die ihnen zustehende Mindestvergütung tatsächlich durchzusetzen. Besonders bei branchenspezifischen Regelungen besteht auch die Gefahr einer inadäquaten Festsetzung eines Mindestlohns aufgrund von wirtschaftspolitischen Interessen in bestimmten Wirtschaftszweigen. Eine tendenziell eher zu hohe Lohnuntergrenze könnte von Unternehmen oder Verbänden befürwortet werden, um den Markt für neue Konkurrenten abzuschotten und so die eigene Marktposition zu halten bzw. zu verbessern. Weiterhin kann eine Lohnuntergrenze, die sich an den niedrigsten Löhnen in der Branche orientiert eine Abwärtsspirale in Gang setzen, bei der „schlechte" Arbeitgeber mit niedrigeren Löhnen und schlechten Arbeitsbedingungen die „guten" Arbeitgeber mit besseren Konditionen für die Beschäftigten verdrängen bzw. den Druck zur Lohnsenkung erhöhen, was dem Ziel eines Mindestlohns widerspricht.

Darüber hinaus äußern sich die Anträge nicht zu einer Änderung des Arbeitnehmerentsendegesetzes hinsichtlich einer Aufnahme von Branchen mit einer Tarifbindung von weniger als 50 Prozent. Hierbei stellt sich die Frage, welche Mindestlöhne über das Arbeitnehmerentsendegesetz für allgemeinverbindlich erklärt werden sollen, wenn die Tarifparteien in den jeweiligen Branchen schwach sind und keine (Branchen-)Tarifverträge geschlossen werden können. Ebenfalls wird das Verhältnis zum bestehenden Mindestarbeitsbedingungengesetz nicht angesprochen.

Insgesamt überwiegen die Nachteile bei der Ausweitung des Arbeitnehmerentsendegesetzes oder der Allgemeinverbindlicherklärung auf alle Branchen mit dem Ziel, branchenspezifische bzw. zu kleinräumig differenzierte Lohnuntergrenzen einzuführen.

2.3 Allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn

Zielführender als die Aufnahme aller Branchen in das Entsendegesetz, der dabei entstehenden Unübersichtlichkeit und Gefahr von zu hohen Mindestlohnsätzen ist eine nach Ost und West differenzierte allgemeine gesetzliche Lohnuntergrenze[5]. Des Weiteren sprechen Forschungsergebnisse und Erfahrungen aus anderen Ländern dafür, besondere Regelungen für jugendliche Arbeitnehmer zu treffen.[6]

Die Wirkungen eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns werden sich stark nach Regionen, Sektoren bzw. Wirtschaftszweigen unterscheiden, da diese ganz unterschiedliche Rahmenbedingungen aufweisen. So sind die einzelnen Branchen durch deutlich unterschiedliche Anteile von Niedriglohnbeschäftigung gekennzeichnet. Die Niedriglohnanteile variieren zudem gruppenspezifisch. Stärker betroffen sind Geringqualifizierte, Jüngere, Frauen sowie Personen mit Migrationshintergrund. Bei einem moderaten Mindestlohn ist allerdings davon auszugehen, dass sich die Beschäftigungseffekte in Grenzen halten. Ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn ist gerade für solche Branchen mit einem hohen Anteil an Niedriglohnbeschäftigten von Bedeutung, in denen der gewerkschaftliche Organisationsgrad gering ist.

Drei Argumente sprechen in Zeiten wachsender Lohnungleichheit für Überlegungen zu einer „allgemeinen" Lohnuntergrenze:

- Erstens ist das Abrutschen eines Vollzeitnettolohnes unter das individuelle Subsistenzniveau der Beschäftigten (ohne Berücksichtigung möglicher anderer Haushaltsmitglieder) problematisch. Dies gilt nicht nur aus verteilungspolitischer Perspektive, sondern weil „faire" Löhne motivieren und so etwas wie einen Mindestproduktivität sicherstellen können.
- Zweitens besteht durch die gegebenen Anrechnungsregelungen in der Grundsicherung für die sog. „Aufstocker" (SGB II) das Risiko, dass Be-

fekte für die Branchen Bergbauspezialarbeiten und Sicherheitsdienstleistungen.

[5] Zu berücksichtigen ist dabei das Verhältnis dieser Lohnuntergrenze(n) zu den bestehenden Regelungen des Arbeitnehmerentsendegesetzes für die benannten zehn Branchen und des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes für die Zeitarbeit. Ggf. müssten die bestehenden Regelungen im Zuge der Einführung einer allgemeinen gesetzlichen Lohnuntergrenze entsprechend der Intentionen des Arbeitnehmerentsendegesetzes und des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes überprüft und angepasst werden.

[6] Vgl. hierzu den Überblicksartikel der im Auftrag der *Low Pay Commission* von Croucher und White (2011) verfasst wurde. Insgesamt ziehen die Autoren aus den internationalen Studien den Schluss, dass die negativen Auswirkungen einer Lohnuntergrenze mit steigendem Alter der Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen geringer werden. Gibt es keine spezielle Mindestlohnregelung, also keinen niedrigeren Mindestlohn für Jugendliche, so ist die Wahrscheinlichkeit von negativen Beschäftigungswirkungen deutlich höher.

triebe mit ihren Beschäftigten zu niedrige Stundenlöhne vereinbaren, weil alle Beteiligten davon ausgehen können, dass jeder geringe Verdienst oberhalb der Schwelle der Sittenwidrigkeit durch den Staat aufgestockt wird.

- Drittens ist festzustellen, dass es außer in den skandinavischen Ländern und in Österreich in fast allen anderen EU-Ländern Mindestlöhne gibt. Angesichts der hierzulande schwindenden Tarifbindung, wie auch in den Anträgen angesprochen, ist Deutschland aber mit den Ländern ohne Mindestlohn kaum mehr vergleichbar. Soll die Mindestlohnregelung die Tarifautonomie nicht weiter aushebeln, so ist es ratsam, den Tarifparteien eine zentrale Rolle bei der Festlegung der Höhe des Mindestlohns zu geben.

3. Fazit

Die Anträge der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen, die Linke und der SPD zielen darauf ab, das System der Allgemeinverbindlicherklärungen von Entgelttarifverträgen zu reformieren, um das Tarifvertragssystem zu stärken. Dabei wird besonders die Ausweitung des Arbeitnehmerentsendegesetzes auf alle Branchen sowie die Einführung eines allgemeinen, gesetzlichen Mindestlohns gefordert. Der Vorschlag, das Arbeitnehmerentsendegesetz auf alle Branchen auszuweiten, erscheint nicht zweckmäßig. Ein System, in dem für jede Branche – möglicherweise mit zusätzlichen Differenzierungen nach Qualifikation bzw. Regionen – eine andere Lohnuntergrenze gilt, dürfte aufgrund seiner Komplexität nur äußerst schwer zu administrieren sein.

Ein einheitlicher gesetzlicher Mindestlohn – ggf. differenziert nach Ost- und Westdeutschland und mit besonderen Regelungen für Jugendliche und junge Erwachsene – hingegen, dessen Höhe mit Augenmaß festgesetzt ist, kann das Tarifsystem als untere Grenze stützen und zu einer Begrenzung des Niedriglohnsektors beitragen.

Literatur:

Croucher, Richard und Geoff White (2011): *The Impact of Minimum Wages on the Youth Labor Market, An international Literature Review for the Low Pay Commission.*

Low Pay Commission, 2011. National Minimum Wage. Low Pay Commission Report 2011.

Cm 8023. http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/research/pdf/CroucherWhiteFinal.pdf

Dube, Andrajit; Lester, T. William; Reich, Michael (2010): *"Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties".* The Review of Economics and Statistics, vol. 92(4), p. 945-964.

Mindestlohnevaluationen:

IAB/RWI/ISG (2011): *Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Bauhauptgewerbe*, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung / Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung / Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Nürnberg/Essen/Köln.

IAQ (2011a): *Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft*, Institut Arbeit und Qualifikation, Duis-burg.

IAQ (2011b): *Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Gebäudereinigung*, Institut Arbeit und Qualifikation, Duisburg.

IAW (2011a): *Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Maler-und Lackiererhandwerk*, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen.

IAW (2011b): *Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Elektrohandwerk*, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen.

IAW (2011c): *Evaluation bestehender Mindestlohnregelungen – Branche: Pflege*, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen.

ZEW (2011a): *Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Dachdeckerhandwerk*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

ZEW (2011b): *Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Ab-fallwirtschaft*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**777**

27. Januar 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 6. Februar 2012

a) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

"Tarifsysteme stabilisieren" - BT-Drucksache 17/8148

b) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmecke, Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

"Tarifvertragssystem stärken - Allgemeinverbindliche Tariflöhne und branchenchenspezifische Mindeslöhne erleichtern" - BT-Drucksache 17/4437

Rheinisch-Westfälisches Wirtschaftsinstitut

Im Folgenden gehen wir auf die konkreten Vorschläge des Antrags aus ökonomischer Sicht ein, die ausführliche Begründung unserer Positionen findet sich im Anhang.

Antrag:

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. einen Gesetzentwurf vorzulegen, der sich an folgenden Eckpunkten orientiert:

a) Als untere Haltelinie für das Entlohnungsgefüge in Deutschland wird ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn eingeführt.

RWI: Eingriffe in das Preissystem eines Marktes sind grundsätzlich mit gegenläufigen Effekten verbunden: Diejenigen, deren Transaktionen zu modifizierten Preisen weiterhin stattfinden, erfahren durch den Eingriff einen Vorteil, aber diejenigen, die durch die Maßnahme aus dem Markt gedrängt werden, werden dadurch benachteiligt. Dieses Prinzip gilt selbstverständlich auch auf dem Arbeitsmarkt: Je höher ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn festgelegt wird, desto mehr verlagert sich diese Abwägung zwischen Lohnzuwachs und Beschäftigungseinbuße in der Tendenz zu Lasten der Beschäftigung von ansonsten beschäftigten Arbeitnehmern. Es ist schwer vorstellbar, dass der Gesetzgeber in der Lage ist, dasjenige Niveau eines gesetzlichen Mindestlohns zu bestimmen, dass diese Abwägung in gesellschaftlich optimaler Weise trifft. Es besteht im Gegenteil ein hohes Risiko, dass dieser im politischen Verhandlungsprozess zu hoch gewählt wird, und daraus erhebliche Beschäftigungsverluste entstehen. Daher ist ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn abzulehnen.

Allerdings ist ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn aus ökonomischer Sicht – von der damit verbundenen Untergrenze für die Produktivität der Arbeitnehmer, die gerade noch im Arbeitsmarkt Chancen auf eine Beschäftigung haben und der Ausgrenzung anderer Arbeitnehmer, abgesehen – wohl keineswegs schlechter als ein Netz von branchenbezogenen Mindestlöhnen, die über die schädliche Wirkung auf die Beschäftigungschancen der ausgegrenzten Arbeitnehmer hinaus den Wettbewerb auf den Produktmärkten verzerren. Dennoch ist auch die Einführung eines niedrigen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns abzulehnen. Es ist angesichts der Mechanismen des politischen Prozesses schlichtweg nicht vorstellbar, dass ein bei der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns mit Bedacht gewähltes moderates Niveau dieser Untergrenze in den darauffolgenden Wahlperioden beibehalten werden wird.

Antrag:

b) Der Anwendungsbereich des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes wird auf alle Branchen ausgeweitet.

RWI: Das AEntG wurde ursprünglich aus protektionistischen Gründen eingeführt, denn inländische Arbeitnehmer sollten vor Konkurrenz durch entsen-

dete ausländische Arbeitnehmer geschützt werden. Es war also – wie im Grundsatz jeder Eingriff in das Preissystem auf einem Markt – ein Gesetz zu Lasten Dritter, der Konsumenten auf den betroffenen Produktmärkten ohnehin, aber vor allem zu Lasten der Beschäftigungschancen in Deutschland von potenziell aus anderen Ländern nach Deutschland entsendeten Arbeitnehmern. Dies wurde durch die besondere Situation im Bauhauptgewerbe und in benachbarten Branchen, nämlich die starke Konkurrenz durch Entsendungen aus dem Ausland, begründet. Des Weiteren herrschte in den Branchen, in denen über das AEntG Mindestlöhne eingeführt wurden, ein grundlegender Konsens über die Einführung von Mindestlöhnen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Aber weder die starke Konkurrenz aus dem Ausland noch der angesprochene Konsens können in anderen Branchen als gegeben vorausgesetzt werden. Ohne diese Voraussetzungen ist jedoch die Gefahr von negativen Beschäftigungseffekten für heimische Arbeitnehmer bei der Einführung von Mindestlöhnen deutlich erhöht. Damit würde das Gesetz seine potenziell negativen Auswirkungen auf Dritte, diesmal jedoch auf heimische Arbeitnehmer, ausdehnen. Eine Ausdehnung des AEntG auf alle Branchen ist daher abzulehnen.

Antrag:

c) Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz wird dergestalt reformiert, dass das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung von Entgelttarifverträgen erleichtert wird. Zu diesem Zweck sind Tarifverträge vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales für allgemeinverbindlich zu erklären, wenn sie das Kriterium der Repräsentativität erfüllen. Bei der Feststellung der Repräsentativität werden die Kriterien herangezogen, die in § 7 Absatz 2 AEntG definiert sind. Tarifverträge, die höhere Entgelte beinhalten, bleiben weiterhin gültig.

RWI: Bei Allgemeinverbindlicherklärungen besteht als gegenläufiger Effekt zur Anhebung der Löhne für diejenigen, die trotz dieser Maßnahme ihren Arbeitsplatz behalten, die Gefahr des Abbaus von Beschäftigung. Für die davon betroffenen Arbeitnehmer bedeutet dies somit statt höherer Löhne den Verlust des Arbeitsplatzes und daran anschließend eine möglicherweise lange Phase der Arbeitslosigkeit. Die Einbindung des Tarifausschusses sowie die Zustimmung des Kabinetts bieten nicht zuletzt angesichts dieser Risiken und der mit ihnen verbundenen hohen Verantwortung gegenüber den Arbeitnehmern zusätzliche Kontrollinstanzen, um solchen negativen Effekten vorzubeugen, und sollten daher beibehalten werden.

Antrag:

d) Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz wird dahingehend geändert, dass auch Tarifverträge mit lediglich regionaler Reichweite für allgemeinverbindlich für die jeweilige Region oder darüber hinaus erklärt werden können;

RWI: Die Allgemeinverbindlicherklärung regionaler Tarifverträge hätte zur Folge, dass sich wirtschaftlich florierende Regionen gegen Arbeitnehmer aus anderen Regionen Deutschlands abschotten könnten. Somit könnten bestimmte Regionen Protektionismus gegenüber anderen Regionen betreiben. Dies würde die Lohnunterschiede innerhalb Deutschlands weiter zementieren. Daher ist es abzulehnen, dass regionale Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt werden können.

Die Allgemeinverbindlicherklärung regionaler Tarifverträge über eine Region hinaus würde bedeuten, dass ein relativ hoher Tarifvertrag einer wirtschaftlich prosperierenden Region auf eine wesentlich leistungsschwächere Region ausgedehnt werden könnte. Dies hätte in der leistungsschwächeren Region potenziell massive Beschäftigungsverluste zur Folge und ist aus diesem Grund abzulehnen.

Antrag:

2. die Praxis bei den Allgemeinverbindlicherklärungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz dahingehend zu ändern, dass in der Regel komplette Entgelttabellen für allgemeinverbindlich erklärt werden. Entgeltgruppen, deren Entgelthöhe unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns liegt, sind hinsichtlich des Entgeltes unwirksam. Als Branchenmindestlohn gilt das Entgelt, das in den Entgelttabellen als erstes oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns liegt.

RWI: Das Funktionieren der sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland erfordert ein gewisses Maß an Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt. Die Allgemeinverbindlicherklärung kompletter Entgelttabellen auf Basis des AEntG würde den Wettbewerb zwischen Arbeitgebern um die besten Arbeitnehmer de facto eliminieren. Dies hätte nicht nur negative Effekte auf die Dynamik und Produktivitätsentwicklung der Volkswirtschaft zur Folge, sondern ginge auch zu Lasten der besonders leistungsfähigen und leistungswilligen Arbeitnehmer. Diese Form der Allgemeinverbindlicherklärung ist somit aus gutem Grund nur in besonderen Fällen und bei der Erfüllung strikter Kriterien auf Basis des TVG möglich. Eine Vereinfachung dieses Prozesses ist somit eindeutig abzulehnen.

Begründung

Im Folgenden wird auf die grundlegenden Entwicklungen sowie Erklärungsansätze in den Bereichen Beschäftigung, Löhne, Mitgliedschaft in Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, Tarifbindung sowie Allgemeinverbindlicherklärungen und Mindestlöhne eingegangen. Der letzte Abschnitt beschreibt die sich ergebenden wirtschaftspolitischen Implikationen, die die Grundlage für die Beurteilung der konkreten Vorschläge des Antrags bilden.

Entwicklung der Beschäftigung

Die deutsche Beschäftigung befindet sich derzeit auf einem historischen Höchststand. Im Juni 2011 waren in Westdeutschland 23 Millionen Menschen und in Ostdeutschland knapp 5,4 Millionen Menschen sozialversicherungspflichtig beschäftigt (Bundesagentur für Arbeit 2011a). Dies sind insgesamt 2,2 Millionen mehr Beschäftigte als im Juni 2005, dem Monat mit der geringsten Zahl an Beschäftigten seit der deutschen Vereinigung.

Eine wichtige Rolle spielen in diesem Zusammenhang atypische Beschäftigungsverhältnisse. Das statistische Bundesamt definiert atypische Beschäftigung als Beschäftigungsverhältnisse (ohne Schüler, Studenten, Soldaten und Zivildienstleistende), für die mindestens eines der folgenden Kriterien zutrifft: Befristung, Teilzeit mit weniger als 20 Stunden pro Woche, Zeitarbeit oder geringfügige Beschäftigung. Der Anteil atypischer Beschäftigung ist (mit Ausnahme des Jahres 2010) im Laufe der Zeit angestiegen. Dieser Anstieg ist in den aktuellen Jahren vor allem auf den Anstieg der Teilzeitarbeit, aber auch auf einen Anstieg der Zeitarbeit zurückzuführen. Der Anteil geringfügiger Beschäftigung hat sich hingegen seit den „Hartz-Reformen" stabilisiert.

Ein Anstieg der Teilzeitbeschäftigung kann positiv oder negativ bewertet werden, was vor allem davon abhängt, ob die reduzierte Arbeitszeit freiwillig oder unfreiwillig gewählt wurde. So kann das Angebot an Teilzeitstellen zu einer Erhöhung des Arbeitsangebots insbesondere von Frauen führen, da Beruf und Familie besser vereinbart werden können. Dies scheint auf die Mehrzahl dieser Beschäftigungsverhältnisse zuzutreffen (Buddelmeyer et al. 2004). Entsprechend bedeutet eine Zunahme sogenannter atypischer Beschäftigung nicht unbedingt, dass es sich dabei um eine negativ zu bewertende Entwicklung handelt. Allerdings zeigen verschiedene Studien, dass Frauen in Teilzeitbeschäftigung einen geringeren Stundenlohn erhalten als Vollzeitbeschäftigte, auch wenn man ähnliche Arbeitnehmer (z.B. hinsichtlich Alter und Bildung) miteinander vergleicht (Wolf 2002; Anger, Schmidt 2008; Bardasi, Gornick 2008; Brehmer, Seifert 2008). Allerdings gibt es auch empirische Studien, die keine Unterschiede zwischen ähnlichen Beschäftigten finden (Manning, Petrongolo 2005; Busch, Holst 2008).

Befristete Beschäftigung und Zeitarbeit entsprechen hingegen meistens nicht den eigentlichen Wünschen der Arbeitnehmer (RWI 2011). Vielmehr lässt sich vermuten, dass sie von Arbeitgebern angewandt werden, um flexibler auf Fluktuationen in der Auftragslage reagieren zu können. Diese Beschäftigungsformen dienen vor allem dazu, den Kündigungsschutz (temporär) außer Kraft zu setzen. Sowohl aus volkswirtschaftlicher als auch aus Sicht der Akteure auf dem Arbeitsmarkt kann dies sinnvoll sein, da damit eher Personen eingestellt werden, die ohne diese Beschäftigungsformen nicht eingestellt würden. Insbesondere für junge Arbeitsmarkteinsteiger kann dies einen Einstieg in das Arbeitsleben bedeuten, indem sie Arbeitserfahrung sammeln können, die ihnen wiederum zu einer unbefristeten Beschäftigung verhilft.

Gleichzeitig kann es zu einer Segmentierung des Arbeitsmarkts kommen. Auf der einen Seite gibt es dabei unbefristet Beschäftigte, die einen sehr weitgehenden Kündigungsschutz genießen und entsprechend auch immer nur in derart abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse wechseln werden, während es auf der anderen Seite befristet Beschäftigte gibt, die entsprechend schneller wieder ihren Arbeitsplatz verlieren können und möglicherweise vom einen in ein erneut befristetes nächstes Arbeitsverhältnis wechseln.

Die insgesamt sehr positive Entwicklung der Beschäftigung reflektiert nicht zuletzt die Hartz-Reformen. Im Rahmen der Hartz-Gesetze wurde unter anderem die Möglichkeit des Aufstockens von Erwerbseinkommen durch ALG II eingeführt. Zwischen dem Jahr 2007 und dem Jahr 2010 ist die Zahl der ALG II-Empfänger insgesamt zurückgegangen, während die Zahl der Personen, deren Einkommen durch ALG II aufgestockt wird („Aufstocker") leicht angestiegen ist. Insgesamt ist vor allem die Zahl der Hilfebedürftigen ohne Hinzuverdienste zurückgegangen. Die Zahl der Aufstocker steigt vor allem aufgrund eines Zuwachses an Teilzeitbeschäftigten, die bis zu 800 € verdienen, sowie geringfügig Beschäftigten. Hingegen ist die Zahl der vollzeitbeschäftigten Aufstocker im gleichen Zeitraum zurückgegangen.

Beim Aufstocken von Erwerbseinkommen handelt es sich im Prinzip um eine Form des Kombilohns. Beschäftigte, insbesondere mit Familien, beziehen zusätzlich zu ihrem (geringen) Entgelt ein Einkommen vom Staat und werden damit dafür belohnt, dass sie arbeiten, anstatt nur ALG II zu beziehen. Verglichen mit Arbeitslosigkeit ohne Hinzuverdienst beziehen sie somit netto ein höheres Einkommen. Dabei können zwei Gruppen von „Aufstockern" unterschieden werden. Zum einen handelt es sich um Personen mit einem relativ hohen Bedarf (z.B. aufgrund mehrerer Kinder in der Familie). Hier spielt das Aufstocken die oben beschriebene Rolle der Armutsbekämpfung und sollte als positiv bewertet werden, da es sich um eine Art „Kinderbonus" für Geringqualifizierte bzw. Geringverdiener handelt. Ähnliches kann zum Beispiel auch gelten, wenn Alleinerziehende aufgrund ihrer Kinder nicht Vollzeit arbeiten können.

Zum anderen gibt es Personen mit relativ geringem Bedarf, die entsprechend nur relativ wenig aufstocken dürfen. Hierbei kann es sich um Personen handeln, die bewusst ein Teilzeitbeschäftigungsverhältnis suchen, da dies ihren Bedürfnissen entspricht. Genauso wäre aber denkbar, dass Arbeitnehmer eigentlich gerne mehr arbeiten würden, sich dies aufgrund der finanziellen Anreizwirkungen des Systems nicht lohnt (der Sachverständigenrate spricht hierbei von der „Kombilohnfalle", SVR 2010).

Aufbauend auf der Frage nach der „Art" der Aufstocker geht ein Kurzbericht des IABs (Dietz et al. 2009) auf die Frage ein, warum Aufstocker die Bedürftigkeit nicht verlassen. Die Autoren beobachten, dass nur ein kleiner Teil der Aufstocker trotz Vollzeitbeschäftigung, also aufgrund geringer Stundenlöhne, bedürftig ist. Wenngleich dies häufig unterstellt wird, kann dabei aufgrund der Datenlage nicht beurteilt werden, ob diese Stundenlöhne deshalb so niedrig sind, weil die prekäre Situation der Beschäftigten bzw. die Existenz der Hinzuverdienstregelungen von Seiten der Arbeitgeber ausgenutzt werden. Zwar kann dies nicht völlig ausgeschlossen werden, die beschriebenen Anteile der Beschäftigten legen jedoch nahe, dass es sich hierbei nicht um die Mehrzahl der Aufstocker handelt. So wird für vollzeitbeschäftigte Aufstocker auch eine große Wahrscheinlichkeit des Verlassens

der Bedürftigkeit erkannt (Bruckmeier et al. 2010). Vielmehr scheinen fehlende Kinderbetreuung, gesundheitliche Probleme und geringe Qualifikation für die geringere Arbeitszeit und damit die Bedürftigkeit vieler Aufstocker entscheidende Ursachen zu sein.

Entwicklung der Einkommensverteilung

Deutschland ist seit Jahrzehnten ein Land mit recht geringer Einkommensungleichheit. Etwa seit Mitte der 1990er Jahre kann jedoch eine wachsende Einkommensungleichheit beobachtet werden. Diese steigt in Westdeutschland vor allem im unteren Bereich (Dustmann et al. 2009; Möller 2005; Prasad 2004; Steiner, Hölzle 2000) und in Ostdeutschland vor allem im oberen Lohnbereich an (Franz, Steiner 2000; Kohn 2006; Gernandt, Pfeiffer 2007). In den vergangenen Jahren hat sich die Ungleichheit allerdings stabilisiert (SVR 2011). Insgesamt befindet sich Deutschland damit im Mittelfeld der europäischen Länder. Dabei ist die Einkommensungleichheit weniger auf Unterschiede in Ausbildungsniveau und Alter zurückzuführen als in den meisten anderen EU-Staaten (Cholezas, Tsakloglou 2007). Somit besteht Lohnungleichheit vor allem zwischen Personen, die in etwa gleich alt sind und dasselbe Ausbildungsniveau aufweisen, nicht zwischen Personen in unterschiedlichem Alter bzw. mit unterschiedlichen Ausbildungsniveaus.

Dieser Anstieg der Lohnungleichheit lässt sich auch an einer Ausweitung des Niedriglohnsektors ablesen. Dabei wird generell die OECD-Definition verwendet, bei der die obere Grenze für den Niedriglohn bei zwei Dritteln des jeweiligen mittleren Bruttolohns[7] liegt. Das bedeutet, dass die Grenze für Niedriglöhne sehr stark von der jeweiligen Lohnverteilung eines Landes abhängt. Die Niedriglohnschwelle stellt damit keinen absoluten Wert dar, der eine Aussage darüber zulässt, ob ein bestimmter Lohn ein existenzsicherndes Einkommen gewährleistet. Während der Anteil der Personen unter der Niedriglohnschwelle bis zum Jahr 2006 stark angestiegen ist, kann seitdem eine Stabilisierung festgestellt werden, d.h. der Anteil der Personen unter der Niedriglohnschwelle ist konstant geblieben (Bundesagentur für Arbeit 2011b).

Die geschätzte Anzahl der Beschäftigten im Niedriglohnbereich variiert je nach verwendeter Datenquelle. Die Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) haben gegenüber der Befragung des Sozioökonomischen Panels, das in diesem Zusammenhang oft zum Einsatz kommt, den Vorteil, dass die Angaben verlässlicher sind. Bestimmt man mit Hilfe der BA-Daten die Niedriglohnschwelle für alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, dann lag sie im Jahr 2010 bei 1.802 € für Vollzeitbeschäftigte, wobei insgesamt 4,66 Millionen Personen unterhalb dieser Schwelle beschäftigt sind. Zieht man diese einheitliche Mindestlohnschwelle von 1.802 € heran, entspricht dies in etwa einem Stundenlohn von 11 € (bei einer 38-Stunden-Woche). Aufgrund der großen regionalen Lohnunterschiede innerhalb Deutschlands ist jedoch die Wahl einer einheitlichen Schwelle nicht unbedingt sinnvoll. Werden für West- und Ostdeutschland getrennte Niedriglohnschwellen zugrunde gelegt, werden 4,28 Millionen Menschen unterhalb der jeweiligen Schwelle entlohnt.

Legt man statt der BA-Daten das Sozioökonomischen Panel zugrunde, liegt die Schwelle nach Berechnungen des IAQ bei 9,06 €. Dementsprechend bedeutet ein Niedriglohn unabhängig von der verwendeten Datenquelle nicht unbedingt einen sehr geringen Stundenlohn. Dies bedeutet, dass die Einführung eines Mindestlohns von beispielsweise 8 € den Anteil der Niedriglohnbeschäftigten vermutlich nicht ändern würde (Es sei denn, es gäbe Beschäftigungsverluste im Niedriglohnbereich.) Des Weiteren sollte beachtet werden, dass es sich hierbei um Bruttoeinkommen handelt. Beim Nettoeinkommen plus Sozialleistungen könnte der Unterschied zwischen den Beschäftigten durchaus geringer sein.

Insgesamt lässt sich beobachten, dass Frauen stärker vom Niedriglohn betroffen sind als Männer. Zudem arbeiten zumeist junge Menschen im Niedriglohnbereich. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass sie noch nicht über viel Berufserfahrung verfügen und deswegen geringer entlohnt werden. Die größten Unterschiede können zwischen den verschiedenen Wirtschaftsbereichen beobachtet werden. Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten ist bei privaten Haushalten und im Gastgewerbe am höchsten, spielt jedoch in Bereichen wie der Energieversorgung keine Rolle.

Die Lohnunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland bestehen weiterhin und nehmen kaum oder gar nicht ab (Bundesagentur für Arbeit 2011a). Die möglichen Gründe hierfür sind vielfältig (Görnig et al. 2005; Smolny 2009). Einerseits könnten die relativ geringen Löhne in Ostdeutschland beispielsweise an einer unterschiedlichen Zusammensetzung der Wirtschaft oder einem Abwandern von gut ausgebildeten jungen Menschen liegen. Andererseits könnte auch die Wettbewerbssituation der ostdeutschen Unternehmen eine Rolle spielen, da diese aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht in der Lage sind, genauso hohe Löhne zu zahlen wie westdeutsche Unternehmen.

Ein weiterer Faktor, der einen Einfluss auf die Lohnverteilung hat, ist der Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen. Dieser ist in Deutschland, insbesondere im Westen, im europäischen Vergleich sehr hoch. So beträgt die Lohndifferenz zwischen allen beschäftigten Männern und Frauen ca. 25 Prozent in West- und 6 Prozent in Ostdeutschland. Allerdings muss man dabei berücksichtigen, dass es in Westdeutschland einen sehr hohen Anteil an teilzeitbeschäftigten Frauen gibt, der stetig ansteigt. Deren Bruttoentgelte pro Stunde liegen deutlich unter denen von vollzeitbeschäftigten Männern. Hinzu kommt, dass bei den genannten Lohnunterschieden keinerlei Faktoren wie die Art der Beschäftigung, die Betriebsgröße, den Wirtschaftszweig etc. berücksichtigt werden. Während Frauen z.B. viel häufiger im Dienstleistungsbereich oder sozialen Berufen beschäftigt sind, sind Männer insbesondere

[7] Hier handelt es sich um den Medianlohn. Dieser ist so definiert, dass eine Hälfte aller Beschäftigten mehr als den Medianlohn verdient, während die andere Hälfte dementsprechend weniger als den Medianlohn verdient.

in Branchen mit hohen Löhnen wie der Chemie- oder Energiebranche beschäftigt. Vergleicht man Männer und Frauen mit gleichen Charakteristika (Art der Beschäftigung, Wirtschaftszweig, etc.) ergibt sich ein wesentlich niedrigerer Lohnunterschied von 8 Prozent in Westdeutschland (Finke 2011).

Die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen lassen sich somit größtenteils darauf zurückführen, dass Frauen vor allem in schlechter bezahlten Branchen, in Teilzeit oder insbesondere zu Zeiten des Karrierehöhepunkts (zwischen 35 und 45) gar nicht arbeiten. Diese Faktoren sind unabhängig von der Entwicklung der Tarifbindung. Entsprechend kommt eine Studie von Antonczyk et al. (2010) zu dem Schluss, dass der Rückgang der Tarifbindung keinerlei Auswirkungen auf den Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen hat. So lässt sich auch erklären, dass der Lohnunterschied in Ostdeutschland im internationalen Vergleich sehr gering ausfällt. Dort sind Frauen gleichmäßiger auf verschiedene Berufe verteilt, sind häufiger berufstätig und seltener teilzeitbeschäftigt.

Mitgliedschaft in Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, Tarifbindung

In Deutschland ist ein deutlicher Rückgang der Gewerkschaftsmitgliedschaft zu verzeichnen. Der Nettoorganisationsgrad (Anteil der beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder an der Gesamtheit der beschäftigten Arbeitnehmer) fiel von 32,7 Prozent (West) im Jahr 1980 und 28,7 Prozent (West) bzw. 39,7 Prozent (Ost) im Jahr 1992 auf 18,1 Prozent (West) bzw. 19,2 Prozent (Ost) im Jahr 2006 (Schnabel 2009). Dieser Rückgang lässt sich für den Zeitraum 1985-2003 (West) bzw. 1993-2003 (Ost) nicht durch Kompositionseffekte erklären. Also erklären sich diese Unterschiede beispielsweise nicht allein aus der Tatsache, dass in Branchen wie dem verarbeitenden Gewerbe mehr Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert sind als im Dienstleistungsgewerbe (Fitzenberger et al. 2011). Vielmehr scheint eine Gewerkschaftsmitgliedschaft für Arbeitnehmer mit unterschiedlichstem Hintergrund (sozio-ökonomische Charakteristika, Wirtschaftszweig, Firma) nicht mehr attraktiv zu sein.

Hinsichtlich der Mitgliedschaft in den Arbeitgeberverbänden existiert ein bemerkenswertes Datenproblem, da es für Deutschland auf gesamtwirtschaftlicher Ebene keine belastbaren Daten gibt, die regelmäßig aktualisiert werden (Schnabel 2005). Offenbar sind jedoch sowohl ein Rückgang der Mitgliedschaft in den Arbeitgeberverbänden sowie ein Anstieg der OT-Mitgliedschaft, d.h. ohne Tarifbindung, zu verzeichnen. Letztere können als Mittel der Organisationssicherung angesehen werden, da Firmen ohne die Möglichkeit der OT-Mitgliedschaft ihren Arbeitgeberverband evtl. komplett verlassen würden.

Die Flächentarifbindung ist seit Mitte der 1990er Jahre ebenfalls stark rückläufig. Seit einiger Zeit ist jedoch eine Stabilisierung zu beobachten. Diese setzte im Jahr 2007 in Westdeutschland bei knapp über 50 Prozent, in Ostdeutschland im Jahr 2002 bei etwas über 30 Prozent ein. Dieser Rückgang ist vor allem darauf zurückzuführen, dass neu gegründete Betriebe seltener tarifgebunden sind (Kohaut, Ellguth 2008). Der Anteil der Firmentarifverträge an allen Tarifverträgen ist seit den 1990er Jahren kaum gestiegen (Ellguth, Kohaut 2010). Der Rückgang der Tarifbindung (sowohl Firmen- als auch Flächentarifverträge) ist (zumindest in Westdeutschland) in allen Wirtschaftszweigen zu beobachten (Antonczyk et al. 2010).

Eine bloße Betrachtung der Anzahl der Firmen, die direkt einem Tarifvertrag unterliegen, greift jedoch zu kurz. Dies liegt daran, dass sich viele Firmen ohne Branchen/Flächen- bzw. Firmentarifvertrag am Branchentarif orientieren. Im Jahr 2007 lag der Anteil der Beschäftigten von Firmen, die weder über einen Tarifvertrag verfügen noch sich an einem solchen orientieren, bei 19 Prozent (West) bzw. 28 Prozent (Ost) (Kohaut, Ellguth 2008). Somit ist dieser Rückgang zwar durchaus vorhanden, fällt jedoch weniger dramatisch aus, als oft behauptet – insbesondere wenn in Betracht gezogen wird, dass viele nicht tarifgebundene Firmen sich an einem Flächentarifvertrag orientieren.

Allgemeinverbindlicherklärung, Arbeitnehmerentsendegesetz und Mindestlöhne

Der Anteil von Tarifverträgen, der nach dem TVG als allgemeinverbindlich erklärt wurde, hat sich seit dem Jahr 1991 von 5 Prozent auf 1,5 Prozent im Jahr 2008 reduziert (Bispinck, Schulten 2009). Für die Bewertung dieser Entwicklung ist die traditionelle Rolle der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) in der deutschen Tariflandschaft von Bedeutung. Die AVE hat in Deutschland nie eine besonders große Rolle gespielt. Dies gilt insbesondere für Entgelttarifverträge, die heute genauso wie Anfang der 1990er Jahre die Minderheit der allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge darstellen. Im Jahr 1991 waren rund 23 Prozent (96 von 408) der als allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge Entgeltverträge, während sich dieser Anteil auf 14 Prozent (33 von 233) im Jahr 2008 reduziert hat (Bispinck, Schulten 2009). Manteltarifverträge, die Tarifgruppen, Arbeitszeiten, Urlaubsansprüche usw. regeln, gelten deutlich häufiger für eine gesamte Branche, unabhängig von der Tarifbindung des Arbeitgebers (Bispinck et al. 2011).

Das Verhalten der Arbeitgeber wird häufig als ein Grund für die abnehmende Bedeutung der AVE genannt. Insbesondere durch die Position im Tarifausschuss hat der BDA ein faktisches Vetorecht gegen jede einzelne AVE, unabhängig von der Meinung der Branchentarifpartner (Bispinck, Schulten 2008). Des Weiteren spielt der sinkende Organisationsgrad der Arbeitgeber eine zentrale Rolle (siehe oben). Umso geringer der Organisationsgrad der Arbeitgeber, desto niedriger die ursprüngliche Tarifbindung, und umso unwahrscheinlicher ist es, dass die 50 Prozent-Hürde als Grundlage für eine AVE genommen wird.

Kohaut/Schnabel (2003) sehen in der 50 Prozent-Hürde einen wichtigen Bestandteil der AVE, da so verhindert werden kann, dass die AVE von einer kleinen Gruppe produktiver Betriebe ausgenutzt werden kann, um Wettbewerber durch höhere Lohnkosten aus dem Markt zu drängen. Solch wettbewerbsverzerrende Motive können Arbeitgeber dazu

verleiten, für eine Mindestlohneinführung in ihrer Branchen zu stimmen. Bachmann et al. (2012) zeigen, dass dies für acht Branchen aus dem Dienstleistungsbereich tatsächlich der Fall ist. Ein weiteres Beispiel dafür, wie Branchenmindestlöhne, die durch Tarifverhandlungen gesetzt werden, den Wettbewerb auf Produktmärken verzerren können, ist das der Deutschen Post (Heitzler, Wey 2010). Derselbe Mechanismus trifft auf AVE zu. Des Weiteren bewerten Brox et al. (2011) die Rechtsverordnung des AEntG, welche ebenfalls die AVE von Tarifverträgen ermöglicht und seit der Reform im Jahr 2009 auf die 50 Prozent Hürde verzichtet, als verfassungsrechtlich bedenklich.

In der Diskussion um Mindestlöhne und AVE wird häufig die deutsche Tarifbindung mit der Tarifbindung in anderen europäischen Ländern verglichen. Im Vergleich mit den EU-15 Ländern ist die gesamtdeutsche Tarifbindung mit 63 Prozent in der Tat vergleichsweise gering. Bosch (2008) identifiziert drei Wege, die zu einer hohen Tarifbindung führen: Einen hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad (skandinavische Länder), einen hohen Organisationsgrad der Arbeitgeber (Österreich) und ein zentrales Tarifsystem mit häufig verwendeten Allgemeinverbindlichkeitserklärungen (Frankreich). Traditionell ist das deutsche Tarifsystem in der zweiten Gruppe von Ländern mit einem hohen Organisationsgrad der Arbeitgeber einzuordnen. Anders als in Österreich existiert jedoch keine institutionelle Unterstützung, die den Organisationsgrad stärkt und erhält. In Österreich sind alle Arbeitgeber automatisch durch eine Zwangsmitgliedschaft in den Wirtschaftskammern organisiert. Eine ähnliche institutionelle Förderung existiert auf Arbeitnehmerseite in den skandinavischen Ländern, in denen die Arbeitslosenkassen durch die Gewerkschaften verwaltet werden (Gent System).

Deutschland und die Mehrheit der europäischen Länder, die nicht auf eine (quasi) Pflichtmitgliedschaft der Arbeitnehmer und/oder Arbeitgeber in den entsprechenden Organisationen setzten, haben seit Beginn der 1990er Jahre eine Dezentralisierung des Tarifsystems erlebt. Anders als in Deutschland ist diese Dezentralisierung jedoch nicht mit einer Reduzierung der Tarifbindung einhergegangen, da die Anwendung von AVE in z.B. Frankreich, den Niederlanden oder Spanien deutlich häufiger ist. Zusätzlich existiert in allen europäischen Ländern, die diesem System zuzuordnen sind, ein gesetzlicher Mindestlohn. So haben lediglich fünf der 27 EU-Mitgliedstaaten keinen gesetzlichen Mindestlohn: Schweden, Finnland, Dänemark, Deutschland und Italien. Die Höhe und Gestaltung dieses Mindestlohns unterscheidet sich stark. Im EU-15-Vergleich hat Irland den höchsten Mindestlohn, der 52 Prozent des mittleren Lohns entspricht. Großbritannien bildet mit 35 Prozent des mittleren Lohns das Schlusslicht (Ochel 2008).

Gesetzliche Mindestlöhne und Allgemeinverbindlicherklärungen sind staatliche Eingriffe in den Lohnfindungsprozess auf dem Arbeitsmarkt sowie in die Tarifautonomie. Aus diesem Grund muss überprüft werden, wie sich solche Eingriffe auf andere wichtige Ergebnisgrößen, hier insbesondere die Beschäftigung, auswirken. In Bezug auf die Verwendung und Verbreitung von Allgemeinverbindlicherklärungen existieren nach unserem Wissen keine Studien. Im Gegensatz dazu ist die Mindestlohnliteratur in den letzten 20 Jahren stark angewachsen. Insgesamt liefern die Erfahrungen in anderen Ländern allerdings keine eindeutigen Hinweise auf Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen. Dies gilt unter anderem für Großbritannien, die Niederlande, Frankreich und Spanien (vgl. Dolado et al. 1996 oder Metcalf 2008): Die empirisch messbaren Beschäftigungseffekte unterscheiden sich zwischen Ländern, betroffenen Gruppen, Methodologie, und der Höhe des Mindestlohns.

In Deutschland wurden im Jahr 2011 die existierenden Branchenmindestlöhne u.a. im Hinblick auf ihre Beschäftigungseffekte im Auftrag des BMAS evaluiert. Insbesondere die Evaluation des Baugewerbes (Bauhauptgewerbe, Dachdecker, Maler und Lackierer und Elektromonteure) bietet wichtige Einblicke in die möglichen Wirkungen von Mindestlöhnen in Deutschland, da durch die Einführung um die Jahrtausendwende eine ausreichende Zeitreihe für empirische Auswertungen vorliegt. Die Untersuchungen deuten auf neutrale Beschäftigungseffekte für sozialversicherungspflichtige Beschäftigte hin (vgl. z.B. IAB, RWI, ISG 2011). Ob die Anzahl entsendeter Arbeiter abgenommen hat, kann mit den vorhandenen Daten jedoch nicht untersucht werden.

Die Übertragbarkeit dieser Ergebnisse auf andere Wirtschaftszweige ist jedoch nicht ohne Weiteres möglich. Hauptgrund hierfür ist, dass in den Branchen, in denen ein Mindestlohn eingeführt wurde, ein grundlegender Konsens zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern hinsichtlich dieser Regelung bestand. Dieser ist in erster Linie auf das protektionistische Grundmotiv dieser Mindestlöhne zurückzuführen, die darauf abzielten, die Beschäftigung inländischer Arbeitnehmer gegen ausländische Konkurrenz (entsendete Arbeitnehmer) abzusichern. Daher erscheint das Ergebnis neutraler Beschäftigungswirkungen auf inländische Arbeitnehmer nicht überraschend. In Branchen mit einem geringeren Anteil entsendeter Arbeitnehmer kann jedoch nicht zwangsläufig mit demselben Ergebnis gerechnet werden. Vielmehr stellen Beschäftigungsverluste in Branchen ohne den angesprochenen Grundkonsens sowie mit wenigen entsendeten Arbeitnehmern eine reelle Gefahr für die inländische Beschäftigung dar.

Gleiches gilt für die Übertragbarkeit von Ergebnissen aus anderen Ländern. Die Wirkung von Arbeitsmarktinstitutionen auf Löhne und Beschäftigung hängt sehr stark von einem Zusammenspiel der verschiedenen Institutionen statt. Daher muss davon ausgegangen werden, dass die Wirkung des Mindestlohns beispielsweise in Großbritannien eine andere ist als in Deutschland, da z.B. der Kündigungsschutz und das System industrieller Beziehung sehr unterschiedlich gestaltet sind. Letztlich wird als Begründung für eine Ausweitung der Mindestlohnregelungen des AEntG oftmals angeführt, dass die seit Mai 2011 in Deutschland geltende Arbeitnehmerfreizügigkeit zu einer massiven Zuwanderung insbesondere aus Mittel- und Osteuropa führen könnte, was wiederum zu erhöhter Konkurrenz durch ent-

sendete oder zugewanderte Arbeitnehmer führen würde. Zurzeit sind solche Tendenzen jedoch nicht zu erwarten (vgl. Baas, Brücker 2011). Bei der Zuwanderung nach Deutschland scheint vielmehr ein weit wichtigeres Thema zu sein, dass Deutschland bisher für hochqualifizierte Fachkräfte wenig attraktiv ist (Rinne, Zimmermann 2009).

Wirtschaftspolitische Implikationen

Die Beschäftigung in Deutschland befindet sich zurzeit auf einem Rekordniveau. Gleichzeitig nimmt der Anteil der Beschäftigten, die in atypischen Beschäftigungsverhältnissen beschäftig sind, sowie die Anzahl von Personen, die ihr Arbeitslosengeld aufstocken, zu. Diese Entwicklungen dürfen nicht unabhängig voneinander betrachtet werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes zur positiven Beschäftigungsentwicklung beigetragen hat. Auch die Lohnzurückhaltung der letzten Jahre hat sicherlich einen positiven Einfluss auf die Beschäftigung gehabt. Eine Stärkung der Tarifbindung hätte hier vermutlich einen eher negativen Effekt, da diese zu erhöhten Lohnforderungen führen dürfte. Dass diese Gefahr durchaus besteht, lässt sich an den sehr negativen Arbeitsmarktentwicklungen in Ostdeutschland ablesen, da dort gewerkschaftlich vereinbarte Löhne sich generell als zu hoch und zu inflexibel erwiesen haben (vgl. Fitzenberger et al. 2011).

Die insgesamt sehr positive Entwicklung des Arbeitsmarktes sollte zudem nicht durch unverhältnismäßige Einschränkungen atypischer Beschäftigungsverhältnisse und eine Stärkung des Tarifsystems gefährdet werden. An den existierenden Schwächen des Arbeitsmarktes sollte jedoch weiter gearbeitet werden. Dies betrifft insbesondere die Hinzuverdienstregelungen des ALG II, die speziell für Langzeitarbeitslose mit Kindern zu geringe Arbeitsanreize schaffen (SVR 2010). In Verbindung mit Änderungen des Kindergeldes könnten hier größere Anreize zur Erwerbsaufnahme geschaffen werden. Zudem ließe sich angesichts der Ergebnisse der Studie von Dietz et al. (2009) der Anteil der Aufstocker verringern, wenn kurzfristig das Arbeitsangebot durch bessere Betreuungsmöglichkeiten erhöht würde. Bessere Bildung kann zudem die Chancen aller erhöhen.

Eine Gefahr sowohl atypischer Beschäftigungsverhältnisse als auch der befristeten Beschäftigung besteht in einer Spaltung des Arbeitsmarktes. Diese kann sich so gestalten, dass eine Gruppe von Arbeitnehmern hohe Beschäftigungssicherheit und hohe Löhne genießt, während eine andere Gruppe sich mit geringer Beschäftigungssicherheit und niedrigen Löhnen abfinden muss und zudem eine relativ geringe Chance hat, diesen Zustand zu verbessern. Daher erscheint es sinnvoller, den Kündigungsschutz insgesamt etwas zu lockern und damit insbesondere jungen Arbeitnehmern größere Chancen am Arbeitsmarkt zu geben. Dies kann dann auch zu einem Rückgang befristeter Beschäftigung führen.

Eine weitere neuere Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes ist die steigende Lohnungleichheit, die in Ost- und Westdeutschland unterschiedliche Formen annimmt. Diese steigende Lohnungleichheit ist Ausdruck des anhaltenden technischen Fortschritts sowie der zunehmenden Globalisierung. Der zu verzeichnende Rückgang der Mitgliedschaft in Gewerkschaften und in den Arbeitgeberverbänden sowie der Tarifbindung durch Flächentarifverträge trägt nur in sehr geringem Maße zu dieser Entwicklung bei. Auch hat der Rückgang der Tarifbindung keine Auswirkungen auf den Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen gehabt. Somit ist nicht davon auszugehen, dass eine Stärkung der Tarifbindung zu einem Rückgang dieser Ungleichheiten führen wird.

Hinsichtlich des Lohnunterschieds zwischen Männern und Frauen sind drei vielversprechendere Ansätze zu nennen. Zum einen sollte bereits früh im Bildungssystem versucht werden, Frauen bzw. Mädchen für Berufe und Wirtschaftszweige im technischen Bereich zu begeistern, da diese Tätigkeiten ein höheres Lohnniveau aufweisen als die traditionellen „Frauenberufe“. Desweiteren sollten die Betreuungsangebote für Kinder und Jugendliche erhöht werden, um die Partizipationsrate von Frauen zu steigern, Unterbrechungen der Karriere zu verkürzen und ihnen die Möglichkeit zu geben, Vollzeit zu arbeiten. Letztendlich sollte auch das System des Ehegattensplittings überdacht werden, da dies dazu führt, dass es sich „lohnt“, wenn ein Ehepartner (zumeist die Frau) weniger verdient.

Der Rückgang der Tarifbindung spiegelt vor allem die veränderte Lebenswirklichkeit am Arbeitsmarkt wider. In Deutschland – wie auch in vielen anderen entwickelten Volkswirtschaften – hat sich in den vergangenen Jahrzehnten ein deutlicher Übergang von der Ära der homogenen, auf Massenfertigung beruhenden Industriebetriebe hin zur modernen Wissens-, Dienstleistungs- und Industriegesellschaft ergeben. Mit dieser Entwicklung sind auch die Arbeitsbeziehungen vielschichtiger geworden sind (Schmidt 2008). Flächentarifverträge scheinen dem nur unzureichend gerecht zu werden.

Hinsichtlich Mindestlöhnen würde eine Ausweitung der Allgemeinverbindlicherklärungen oder des Arbeitnehmerentsendegesetzes die Gefahr von Beschäftigungsverlusten mit sich bringen. Zum einen ist das Ergebnis überwiegend neutraler Beschäftigungseffekte aus den Branchen, in denen ein Mindestlohn gilt, nicht ohne Weiteres auf andere Branchen übertragbar. Zudem besteht bei branchenspezifischen Mindestlöhnen immer die Gefahr, dass diese von den Tarifparteien dazu missbraucht werden, ihre Marktmacht auf dem Produktmarkt zu festigen oder auszubauen, wie dies im Briefdienstleistungsgewerbe der Fall war.

Bei einem flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn besteht ebenfalls die Gefahr von Beschäftigungsverlusten. Diese rührt vor allem daher, dass die Beschäftigungseffekte eines solchen Mindestlohns im Voraus kaum vorherzusagen sind. Das Risiko, dass der Mindestlohn auf einem zu hohen Niveau festgesetzt wird, sollte daher nicht unterschätzt werden. Aus diesen Gründen ist eine Ausweitung von Mindestlohnregelungen, insbesondere mit Hilfe des Arbeitnehmerentsendegesetzes oder von Allgemeinverbindlicherklärungen, abzulehnen.

Literatur

Anger, C. und J. Schmidt (2008), Gender Wage Gap und Familienpolitik. *IW Trends* 35 (2): 55-68.

Antonczyk, D., B. Fitzenberger und K. Sommerfeld (2010), Rising wage inquality, the decline of collective bargaining, and the gender wage gap. *Labour Economics* 17 (5): 835-847.

Baas, T. und H. Brücker (2011), Arbeitnehmerfreizügigkeit zum 1. Mai 2011 - Mehr Chancen als Risiken für Deutschland, IAB-Kurzbericht Nr. 10.

Bachmann, R., Th.K. Bauer und Kröger (2012), Product Market Competition and the Minimum Wage, mimeo.

Bardasi, E. und J.C. Gornick (2008), Working for less? Women's part-time wage penalties across countries. *Feminist Economics* 14 (1): 37-72.

Beblo, M. und T. Knaus (2000), Measuring income inequality in Euroland. Luxembourg: Luxembourg Income Study.

Bispinck, R., H. Dribbusch und T. Schulten (2010), German Collective Bargaining in an European Perspective. Continous Erosion or Re-Stabilisation of Multi-Employer Agreements? WSI Discussion Paper No. 171.

Bispinck, R. und T. Schulten (2008), Aktuelle Mindestlohndebatte: Branchenlösungen oder gesetzlicher Mindestlohn? WSI-Mitteilungen 3: 151–158.

Bispinck, R. und T. Schulten (2009), Re-Stabilisierung des deutschen Flächentarifvertragssystems. WSI Mitteilungen 4.

Bosch, G. (2008), Auflösung des deutschen Tarifsystems. Wirtschaftsdienst 1, 16-20.

Brehmer, W. und H. Seifert (2008), Sind atypische Beschäftigungsverhältnisse prekär? Eine empirische Analyse sozialer Risiken. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 4: 501-531.

Brox, H., B. Rüthers und M. Henssler (2011), Arbeitsrecht. Stuttgart: Kohlhammer Verlag.

Bruckmeier, K., T. Graf und H. Rudolph (2010), Working poor: Arm oder bedürftig? Umfang und Dauer von Erwerbstätigkeit bei Leistungsbezug in der SGB-II-Grundsicherung. *AstA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv* 4 (3): 201-222.

Buddelmeyer, H., G. Mourre und M.E. Ward-Warmedinger (2004), The Determinants of Part-Time Work in EU Countries: Empirical Investigations with Macro-Panel Data. IZA Discussion Paper No. 1361.

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2011a), Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2011b), Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte (Entgeltstatistik), Nürnberg, Stichtag 31. Dezember 2010.

Busch, A. und E. Holst (2008): "Gender Pay Gap": in Großstädten weniger als auf dem Land, DIW Wochenbericht, Jg. 75(33), 462-468.

Cholezas, I. und P. Tsakloglou (2007), Earnings Inequality in Europe: Structure and Patterns of Inter-Temporal Changes. IZA Discussion Paper No. 2636.

Dietz, M., G. Müller und M. Trappmann (2009), Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben. IAB-Kurzbericht 2/2009, Nürnberg.

Dolado, J., F. Kramarz, S. Machin, A. Manning, D. Margolis und C. Teulings (1996), The economic impact of minimum wages in Europe. *Economic Policy* 11 (23): 317-372.

Dustmann, C., J. Ludsteck und U. Schönberg (2009), Revisiting the German Wage Structure. *Quarterly Journal of Economics* 124 (2): 843-881.

Ellguth, P. und S. Kohaut (2008), Ein Bund fürs Überleben? Betriebliche Vereinbarungen zur Beschäftigungs- und Standortsicherung. *Industrielle Beziehungen* 15 (3): 209-232.

Ellguth, P. und S. Kohaut (2010), Auf der Flucht? Tarifaustritte und die Rolle von Öffnungsklauseln. *Industrielle Beziehungen* 17 (4): 345-371.

Finke, C. (2011), Verdienstunterschiede zwischen Männern und Frauen. Eine Ursachenanalyse auf Grundlage der Verdienststrukturerhebung 2006. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2011), Wirtschaft und Statistik, Verdienste und Arbeitskosten, Wiesbaden, Januar, 36-48.

Fitzenberger, B., K. Kohn und Q. Wang (2011), The erosion of union membership in Germany: determinants, densities, decomposition. *Journal of Population Economics* 24 (1): 141-165.

Franz, W. und V. Steiner (2000), Wages in the East German Transition Process: Facts and Explanations. *German Economics Review* 1 (3): 241-269.

Gernandt, J. (2009), Decreasing Wage Mobility in Germany. ZEW Discussion Paper No. 09-044. Mannheim.

Gernandt, J., und F. Pfeiffer (2007). Rising Wage Inequality in Germany. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 227: 358-380.

Görning, M., B. Gorzig und A. Werwatz (2005), Explaining Eastern Germany's Wage Gap: The Impact of Structural Change. Post-Communist Economics. *Taylor and Francis Journals* 17 (4): 449-464.

Heitzler, S. und C. Wey (2010), Raising Rivals' Fixed (Labor) Costs: The Deutsche Post Case. DIW Discussion Paper 1008.

IAB, RWI und ISG (2011), Evaluation bestehender gesetzlicher Mindeslohnregelungen – Branche: Bauhauptgewerbe. RWI Projektberichte. Essen.

ISG und RWI (2010), Study on various aspects of labour market performance using micro data from the European Union Labour Force Survey – Final Report. RWI Projektberichte,.Essen.

Kohaut, S. und P. Ellgut (2008), Neu gegründete Betriebe sind seltener tarifgebunden. IAB-Kurzbericht 16/2008.

Kohaut, S. und C. Schnabel (2003), Zur Erosion des Flächentarifvertrags: Ausmaß, Einflussfaktoren und

Gegenmaßnahmen. *Industrielle Beziehungen* 10 (2): 193-219.

Kohn, K. (2006). Rising Wage Dispersion, After All! The German Wage Structure at the Turn of the Century. IZA Discussion Paper No. 2098, Bonn.

Manning, A. und B. Petrongolo (2005), The part-time pay penalty. CEP Discussion Paper No. 679. Centre for Economic Performance, London.

Metcalf, D. (2008), Why has the British National Minimum Wage had little or no impact on employment? *Journal of Industrial Relations* 50 (3): 489-512.

Möller, J. (2005), Die Entwicklung der Lohnspreizung in West- und Ostdeutschland. In L. Bellmann, O. Huebler, W. Meyer, G. Stephan (Hrsg.), Institutionen, Löhne und Beschäftigung. Beiträge zur Arbeitsmarkt und Berufsforschung 294, IAB Nürnberg, 47-63.

Ochel, W. (2008), Tarifliche Mindestlöhne, Allgemeinverbindlichkeit und Entsenderichtlinien in Europa. *Ifo Schnelldienst* 61 (4): 19-24.

Pavlopoulos, D., R. Muffels und J. Vermunt (2010), Wage mobility in Europe. A comparative analysis using restricted multinomial logit regression. *Quality and Quantity* 44 (1): 115-129.

Prasad, E. (2004), The Unbearable Stability of the German Wage Structure: Evidence and Interpretation. *IMF staff papers* 51 (2): 354-385.

Rinne, U. und K. Zimmermann (2009), Fünf Jahre EU-Osterweiterung: Schlechte Noten für deutsche Abschottungspolitik. IZA Standpunkte Nr. 14.

RWI (2011), Studies on "flexicurity" Lot 1: Study on various aspects of labour market performance using micro data from the European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) – Final Report. RWI Projektberichte. Essen.

Schmidt, Ch.M. (2008), Wettbewerbsöffnung oder Kartellkonservierung: Welchen Zielen dient das Arbeitsrecht und welchen soll es dienen? In Walter-Raymond-Stiftung der BDA (Hrsg.), Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung, Band 48: Perspektiven für eine moderne Arbeitsmarktordnung: 29-69.

Schnabel, C. (2005), Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Organisationsgrade, Tarifbindung und Einflüsse auf Löhne und Beschäftigung. *ZAF* 2 und 3: 181-196.

Schnabel, C. (2009), Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Dinosaurier der Industriegesellschaft? In H. Neuhaus (Hrsg.), Gesellschaft ohne Zusammenhalt? Atzelsberger Gespräche 2008. Erlangen: Univ.-Bund Erlangen-Nürnberg.

Smolny, W. (2009), Wage Adjustment, Competitiveness and Unemployment in East Germany after Unification. *Journal of Economics and Statistics* 229 (2-3): 130-145.

Steiner, V. and T. Hölzle (2000), The Development of Wages in Germany in the 1990s – Descriptions and Explanations. In R. Hauser und I. Becker (Hrsg.), The Personal Distribution of Income in an International Perspective. Berlin: Springer, 7-30.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2010), Chancen für einen stabilen Aufschwung. Jahresgutachten 2010/11. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2011), Verantwortung für Europa wahrnehmen. Jahresgutachten 2011/12. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Wolf, E. (2002), Lower wage rates for fewer hours? A simultaneous wage-hours model for Germany. *Labour Economics* 9 (5): 643-663.

Tarifvertragssystem stärken – Allgemeinverbindliche Tariflöhne und branchenspezifische Mindestlöhne erleichtern

– BT-Drs. 17/4437 –

Im Folgenden gehen wir auf die konkreten Vorschläge des Antrags aus ökonomischer Sicht ein, die ausführliche Begründung unserer Positionen findet sich im Anhang.

Allgemeinverbindlich erklärte Tariflöhne nach dem Tarifvertragsgesetz (TVG)

Antrag:

Die Allgemeinverbindlicherklärung wird wie bisher vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) oder von den zuständigen Landesministerien erlassen. Auf die im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vereinbarte Zustimmung des Kabinetts wird verzichtet.

RWI: Bei Allgemeinverbindlicherklärungen besteht als gegenläufiger Effekt zur Anhebung der Löhne für diejenigen, die trotz dieser Maßnahme ihren Arbeitsplatz behalten, die Gefahr des Abbaus von Beschäftigung. Für die davon betroffenen Arbeitnehmer bedeutet dies somit statt höherer Löhne den Verlust des Arbeitsplatzes und daran anschließend eine möglicherweise lange Phase der Arbeitslosigkeit. Die Zustimmung des Kabinetts bietet nicht zuletzt angesichts dieser Risiken und der mit ihnen verbundenen hohen Verantwortung gegenüber den Arbeitnehmern eine zusätzliche Kontrollinstanz, um solchen negativen Effekten vorzubeugen, und sollte daher beibehalten werden.

Antrag:

§ 5 Absatz 1 Satz 1 TVG wird reformiert. Der Tarifausschuss aus Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberorganisationen wird zusätzlich mit Vertretern der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberverbände der Branche erweitert, die den Tarifvertrag abgeschlossen haben, der für allgemeinverbindlich erklärt werden soll. Das Einvernehmen im Tarifausschuss ist nicht mehr für eine Allgemeinverbindlicherklärung erforderlich. Zukünftig gilt bei Entscheidungen das Mehrheitsprinzip.

RWI: Eine Aufnahme von Branchenvertretern in den Tarifausschuss ist aus ökonomischer Sicht nach Ab-

wägung der Vor- und Nachteile skeptisch zu betrachten. Einerseits befinden sich die Branchenvertreter näher an der ökonomischen Realität der betroffenen Branche, was für ihre Aufnahme spricht. Andererseits ist zu befürchten, dass die Branchenvertreter noch in weit stärkerem Maße zu Lasten des Gemeinwohls Partikularinteressen verfolgen als die Verbandsvertreter. Somit besteht die Gefahr, dass sie für Regelungen stimmen, die zwar im Interesse der von ihnen vertretenen Arbeitgeber und Arbeitnehmer der betroffenen Branche sind, dass sie dabei die Interessen aller anderen Arbeitgeber und Arbeitnehmer jedoch nicht in Betracht ziehen.

Insbesondere dürften große oder bereits etablierte Betriebe durch die Branchenvertreter repräsentiert werden. Diese können aufgrund ihrer Marktposition tendenziell höhere Löhne bezahlen. Somit ist es für diese Betriebe von Interesse, ein sehr hohes Lohngefüge durchzusetzen, da sie dadurch andere Marktteilnehmer verdrängen können, sowohl Arbeitgeber und Arbeitnehmer innerhalb der betroffenen Branche als auch außerhalb derselben. Damit würde aus einer sozialpolitisch intendierten Berufung ungewollt ein wettbewerbspolitisch bedenkliches Instrument zur Verhinderung von Außenseiterkonkurrenz auf den Produktmärkten.

Das Mehrheitsprinzip ist abzulehnen, da dies die Kontrollfunktion des Tarifausschusses zu stark beschränkt.

Antrag:

Sollten konkurrierende Anträge zur Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen in einer Branche vorliegen, muss der Tarifvertrag mit der höchsten Zahl der erfassten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei einer Allgemeinverbindlicherklärung den Vorrang erhalten.

RWI: Konkurrierende Anträge können bei einer Beibehaltung der 50 Prozent-Regelung nicht auftreten. Da diese unserer Meinung nach beibehalten werden sollte (siehe unten), ist dieser Vorschlag des Antrags gegenstandslos.

Antrag:

Die Voraussetzungen des § 5 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 TVG sind zu ändern. Das BMAS kann somit Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklären, wenn 40 Prozent der Beschäftigten der Branche unter den Geltungsbereich des für allgemeinverbindlich zu erklärenden Tarifvertrages fallen und eine Allgemeinverbindlichkeit von öffentlichem Interesse ist. Ein öffentliches Interesse liegt vor, wenn die Einführung gleichartiger, dauerhafter und angemessener sozialer Arbeitsbedingungen in einer Branche als notwendig erachtet wird, unlauterer Wettbewerb verhindert werden muss oder das Tarifgefüge einer Branche erheblich erschüttert ist, weil die Tarifbindung auf ein sozial unverträgliches Niveau abgesunken ist.

RWI: Bei einem Abdeckungsgrad von 50 Prozent mag ein Tarifvertrag bereits als repräsentativ für die Beschäftigten der Branche angesehen werden, wenngleich diese Einschätzung angesichts der Komplexität und Heterogenität der modernen Arbeitswelt umstritten sein dürfte. Bei einem Abdeckungsgrad von lediglich 40 Prozent ist dies sicherlich nicht mehr der Fall, weshalb die Absenkung dieser Schwelle abzulehnen ist. Hier sehen wir das Mehrheitsprinzip und die Tarifautonomie der Beschäftigten beschädigt.

Des Weiteren kann bereits in der heutigen Fassung des TVG von der 50 Prozent-Hürde abgesehen werden, wenn die Allgemeinverbindlicherklärung der Behebung eines sozialen Notstands dient (TVG, §5, Absatz 1). Das Mindestarbeitsbedingungengesetz wurde im Jahr 2009 zudem reformiert, um in Branchen mit einer Tarifbindung unter 50 Prozent im Falle sozialer Verwerfungen Mindestentgelte einführen zu können. Vor diesem Hintergrund ist nicht erkennbar, aufgrund welcher Argumente die 50 Prozent-Hürde der Allgemeinverbindlicherklärung nach TVG gesenkt werden sollte.

Mindestarbeitsbedingungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG)

Antrag:

Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz wird auf alle Branchen ausgedehnt, damit die Tarifparteien die Möglichkeit haben, für alle in Deutschland arbeitenden in- und ausländischen Beschäftigten Mindeststandards zu vereinbaren.

RWI: Das AEntG wurde ursprünglich aus protektionistischen Gründen eingeführt, denn inländische Arbeitnehmer sollten vor Konkurrenz durch entsendete ausländische Arbeitnehmer geschützt werden. Es war also – wie im Grundsatz jeder Eingriff in das Preissystem auf einem Markt – ein Gesetz zu Lasten Dritter, der Konsumenten auf den betroffenen Produktmärkten ohnehin, aber vor allem zu Lasten der Beschäftigungschancen in Deutschland von potenziell aus anderen Ländern nach Deutschland entsendeten Arbeitnehmern. Dies wurde durch die besondere Situation im Bauhauptgewerbe und in benachbarten Branchen, nämlich die starke Konkurrenz durch Entsendungen aus dem Ausland, begründet. Des Weiteren herrschte in den Branchen, in denen über das AEntG Mindestlöhne eingeführt wurden, ein grundlegender Konsens über die Einführung von Mindestlöhnen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Aber weder die starke Konkurrenz aus dem Ausland noch der angesprochene Konsens können in anderen Branchen als gegeben vorausgesetzt werden. Ohne diese Voraussetzungen ist jedoch die Gefahr von negativen Beschäftigungseffekten für heimische Arbeitnehmer bei der Einführung von Mindestlöhnen deutlich erhöht. Damit würde das Gesetz seine potenziell negativen Auswirkungen auf Dritte, diesmal jedoch auf heimische Arbeitnehmer, ausdehnen. Eine Ausdehnung des AEntG auf alle Branchen ist daher abzulehnen.

Antrag:

Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz wird so modifiziert, dass auch regionale Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt werden können.

RWI: Die Allgemeinverbindlicherklärung regionaler Tarifverträge hätte zur Folge, dass sich wirtschaftlich florierende Regionen gegen Arbeitnehmer aus ande-

ren Regionen Deutschlands abschotten könnten. Somit könnten bestimmte Regionen Protektionismus gegenüber anderen Regionen betreiben. Dies würde die Lohnunterschiede innerhalb Deutschlands weiter zementieren. Daher ist es abzulehnen, dass regionale Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt werden können.

Antrag:

Die Rolle des Tarifausschusses wird wieder auf seine ursprüngliche Funktion, nämlich die Beurteilung der Voraussetzungen einer Allgemeinverbindlicherklärung gemäß § 5 Absatz 1 TVG, zurückgeführt. § 7 Absatz 5 AEntG wird ersatzlos gestrichen.

RWI: Der Tarifausschuss spielt eine wichtige Rolle als Kontrollinstanz gegen negative Effekte von Allgemeinverbindlicherklärungen (siehe oben). Eine Beschneidung dieser Rolle ist somit abzulehnen.

Antrag:

Die Zahlungsverpflichtung von Mindestentgelten und die Gewährung der anderen Arbeitsbedingungen nach dem AEntG werden nicht mehr beschränkt auf tatsächlich gearbeitete Stunden. Es werden auch Stunden erfasst, in denen Beschäftigte ohne eigenes Verschulden nicht arbeiten konnten, also Fälle des Annahmeverzuges des Arbeitgebers (§ 615 des Bürgerlichen Gesetzbuchs – BGB) und der Entgeltfortzahlung nach dem Entgeltfortzahlungsgesetz (EFZG). Nur so können Manipulationen der Lohnkosten zu Lasten der entsandten Beschäftigten und der inländischen Wettbewerber eingedämmt werden.

RWI: Fälle des Annahmeverzuges konnten bei der Evaluation der Mindestlohnregelungen im Bauhauptgewerbe (IAB, RWI, ISG 2011) nicht festgestellt werden. Diese wären insbesondere bei einer Befragung von Arbeitnehmern, die auch inländische Wettbewerber erfasste, zutage getreten. Da der Annahmeverzug somit kein Problem im Bauhauptgewerbe darzustellen scheint, ist eine entsprechende Regelung zumindest für das Bauhauptgewerbe unnötig. Inwieweit diese Schlussfolgerung auf andere Branchen übertragen werden kann, bleibt zu prüfen. Solange ein derartiger Nachweis unterbleibt, ist ein weiterer Eingriff des Gesetzgebers abzulehnen.

Gerichtliche Überprüfung von Allgemeinverbindlicherklärungen

Antrag:

In § 2a Absatz 1 des Arbeitsgerichtsgesetzes wird eine weitere Nummer eingefügt, nach der die Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Erlasses einer Allgemeinverbindlicherklärung gemäß § 5 TVG oder des Erlasses einer Rechtsverordnung nach § 7 AEntG ausschließlich den Gerichten für Arbeitssachen zuzuweisen ist.

RWI: Da es sich hierbei um eine rein juristische Fragestellung handelt, enthält sich das RWI eines Kommentars.

Begründung

Im Folgenden wird auf die grundlegenden Entwicklungen sowie Erklärungsansätze in den Bereichen Beschäftigung, Löhne, Mitgliedschaft in Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, Tarifbindung sowie Allgemeinverbindlicherklärungen und Mindestlöhne eingegangen. Der letzte Abschnitt beschreibt die sich ergebenden wirtschaftspolitischen Implikationen, die die Grundlage für die Beurteilung der konkreten Vorschläge des Antrags bilden.

Entwicklung der Beschäftigung

Die deutsche Beschäftigung befindet sich derzeit auf einem historischen Höchststand. Im Juni 2011 waren in Westdeutschland 23 Millionen Menschen und in Ostdeutschland knapp 5,4 Millionen Menschen sozialversicherungspflichtig beschäftigt (Bundesagentur für Arbeit 2011a). Dies sind insgesamt 2,2 Millionen mehr Beschäftigte als im Juni 2005, dem Monat mit der geringsten Zahl an Beschäftigten seit der deutschen Vereinigung.

Eine wichtige Rolle spielen in diesem Zusammenhang atypische Beschäftigungsverhältnisse. Das statistische Bundesamt definiert atypische Beschäftigung als Beschäftigungsverhältnisse (ohne Schüler, Studenten, Soldaten und Zivildienstleistende), für die mindestens eines der folgenden Kriterien zutrifft: Befristung, Teilzeit mit weniger als 20 Stunden pro Woche, Zeitarbeit oder geringfügige Beschäftigung. Der Anteil atypischer Beschäftigung ist (mit Ausnahme des Jahres 2010) im Laufe der Zeit angestiegen. Dieser Anstieg ist in den aktuellen Jahren vor allem auf den Anstieg der Teilzeitarbeit, aber auch auf einen Anstieg der Zeitarbeit zurückzuführen. Der Anteil geringfügiger Beschäftigung hat sich hingegen seit den „Hartz-Reformen“ stabilisiert.

Ein Anstieg der Teilzeitbeschäftigung kann positiv oder negativ bewertet werden, was vor allem davon abhängt, ob die reduzierte Arbeitszeit freiwillig oder unfreiwillig gewählt wurde. So kann das Angebot an Teilzeitstellen zu einer Erhöhung des Arbeitsangebots insbesondere von Frauen führen, da Beruf und Familie besser vereinbart werden können. Dies scheint auf die Mehrzahl dieser Beschäftigungsverhältnisse zuzutreffen (Buddelmeyer et al. 2004). Entsprechend bedeutet eine Zunahme sogenannter atypischer Beschäftigung nicht unbedingt, dass es sich dabei um eine negativ zu bewertende Entwicklung handelt. Allerdings zeigen verschiedene Studien, dass Frauen in Teilzeitbeschäftigung einen geringeren Stundenlohn erhalten als Vollzeitbeschäftigte, auch wenn man ähnliche Arbeitnehmer (z.B. hinsichtlich Alter und Bildung) miteinander vergleicht (Wolf 2002; Anger, Schmidt 2008; Bardasi, Gornick 2008; Brehmer, Seifert 2008). Allerdings gibt es auch empirische Studien, die keine Unterschiede zwischen ähnlichen Beschäftigten finden (Manning, Petrongolo 2005; Busch, Holst 2008).

Befristete Beschäftigung und Zeitarbeit entsprechen hingegen meistens nicht den eigentlichen Wünschen der Arbeitnehmer (RWI 2011). Vielmehr lässt sich vermuten, dass sie von Arbeitgebern angewandt werden, um flexibler auf Fluktuationen in der Auftragslage reagieren zu können. Diese Beschäftigungsformen dienen vor allem dazu, den Kündigungsschutz (temporär) außer Kraft zu setzen. Sowohl aus volkswirtschaftlicher als auch aus Sicht der Akteure auf dem Arbeitsmarkt kann dies sinnvoll sein, da damit eher Personen eingestellt werden, die ohne diese Beschäftigungsformen nicht eingestellt wür-

den. Insbesondere für junge Arbeitsmarkteinsteiger kann dies einen Einstieg in das Arbeitsleben bedeuten, indem sie Arbeitserfahrung sammeln können, die ihnen wiederum zu einer unbefristeten Beschäftigung verhilft.

Gleichzeitig kann es zu einer Segmentierung des Arbeitsmarkts kommen. Auf der einen Seite gibt es dabei unbefristet Beschäftigte, die einen sehr weitgehenden Kündigungsschutz genießen und entsprechend auch immer nur in derart abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse wechseln werden, während es auf der anderen Seite befristet Beschäftigte gibt, die entsprechend schneller wieder ihren Arbeitsplatz verlieren können und möglicherweise vom einen in ein erneut befristetes nächstes Arbeitsverhältnis wechseln.

Die insgesamt sehr positive Entwicklung der Beschäftigung reflektiert nicht zuletzt die Hartz-Reformen. Im Rahmen der Hartz-Gesetze wurde unter anderem die Möglichkeit des Aufstockens von Erwerbseinkommen durch ALG II eingeführt. Zwischen dem Jahr 2007 und dem Jahr 2010 ist die Zahl der ALG II-Empfänger insgesamt zurückgegangen, während die Zahl der Personen, deren Einkommen durch ALG II aufgestockt wird („Aufstocker") leicht angestiegen ist. Insgesamt ist vor allem die Zahl der Hilfebedürftigen ohne Hinzuverdienste zurückgegangen. Die Zahl der Aufstocker steigt vor allem aufgrund eines Zuwachses an Teilzeitbeschäftigten, die bis zu 800 € verdienen, sowie geringfügig Beschäftigten. Hingegen ist die Zahl der vollzeitbeschäftigten Aufstocker im gleichen Zeitraum zurückgegangen.

Beim Aufstocken von Erwerbseinkommen handelt es sich im Prinzip um eine Form des Kombilohns. Beschäftigte, insbesondere mit Familien, beziehen zusätzlich zu ihrem (geringen) Entgelt ein Einkommen vom Staat und werden damit dafür belohnt, dass sie arbeiten, anstatt nur ALG II zu beziehen. Verglichen mit Arbeitslosigkeit ohne Hinzuverdienst beziehen sie somit netto ein höheres Einkommen. Dabei können zwei Gruppen von „Aufstockern" unterschieden werden. Zum einen handelt es sich um Personen mit einem relativ hohen Bedarf (z.B. aufgrund mehrerer Kinder in der Familie). Hier spielt das Aufstocken die oben beschriebene Rolle der Armutsbekämpfung und sollte als positiv bewertet werden, da es sich um eine Art „Kinderbonus" für Geringqualifizierte bzw. Geringverdiener handelt. Ähnliches kann zum Beispiel auch gelten, wenn Alleinerziehende aufgrund ihrer Kinder nicht Vollzeit arbeiten können.

Zum anderen gibt es Personen mit relativ geringem Bedarf, die entsprechend nur relativ wenig aufstocken dürfen. Hierbei kann es sich um Personen handeln, die bewusst ein Teilzeitbeschäftigungsverhältnis suchen, da dies ihren Bedürfnissen entspricht. Genauso wäre aber denkbar, dass Arbeitnehmer eigentlich gerne mehr arbeiten würden, sich dies aufgrund der finanziellen Anreizwirkungen des Systems nicht lohnt (der Sachverständigenrate spricht hierbei von der „Kombilohnfalle", SVR 2010).

Aufbauend auf der Frage nach der „Art" der Aufstocker geht ein Kurzbericht des IABs (Dietz et al. 2009) auf die Frage ein, warum Aufstocker die Bedürftigkeit nicht verlassen. Die Autoren beobachten, dass nur ein kleiner Teil der Aufstocker trotz Vollzeitbeschäftigung, also aufgrund geringer Stundenlöhne, bedürftig ist. Wenngleich dies häufig unterstellt wird, kann dabei aufgrund der Datenlage nicht beurteilt werden, ob diese Stundenlöhne deshalb so niedrig sind, weil die prekäre Situation der Beschäftigten bzw. die Existenz der Hinzuverdienstregelungen von Seiten der Arbeitgeber ausgenutzt werden. Zwar kann dies nicht völlig ausgeschlossen werden, die beschriebenen Anteile der Beschäftigten legen jedoch nahe, dass es sich hierbei nicht um die Mehrzahl der Aufstocker handelt. So wird für vollzeitbeschäftigte Aufstocker auch eine große Wahrscheinlichkeit des Verlassens der Bedürftigkeit erkannt (Bruckmeier et al. 2010). Vielmehr scheinen fehlende Kinderbetreuung, gesundheitliche Probleme und geringe Qualifikation für die geringere Arbeitszeit und damit die Bedürftigkeit vieler Aufstocker entscheidende Ursachen zu sein.

Entwicklung der Einkommensverteilung

Deutschland ist seit Jahrzehnten ein Land mit recht geringer Einkommensungleichheit. Etwa seit Mitte der 1990er Jahre kann jedoch eine wachsende Einkommensungleichheit beobachtet werden. Diese steigt in Westdeutschland vor allem im unteren Bereich (Dustmann et al. 2009; Möller 2005; Prasad 2004; Steiner, Hölzle 2000) und in Ostdeutschland vor allem im oberen Lohnbereich an (Franz, Steiner 2000; Kohn 2006; Gernandt, Pfeiffer 2007). In den vergangenen Jahren hat sich die Ungleichheit allerdings stabilisiert (SVR 2011). Insgesamt befindet sich Deutschland damit im Mittelfeld der europäischen Länder. Dabei ist die Einkommensungleichheit weniger auf Unterschiede in Ausbildungsniveau und Alter zurückzuführen als in den meisten anderen EU-Staaten (Cholezas, Tsakloglou 2007). Somit besteht Lohnungleichheit vor allem zwischen Personen, die in etwa gleich alt sind und das selbe Ausbildungsniveau aufweisen, nicht zwischen Personen in unterschiedlichem Alter bzw. mit unterschiedlichen Ausbildungsniveaus.

Dieser Anstieg der Lohnungleichheit lässt sich auch an einer Ausweitung des Niedriglohnsektors ablesen. Dabei wird generell die OECD-Definition verwendet, bei der die obere Grenze für den Niedriglohn bei zwei Dritteln des jeweiligen mittleren Bruttolohns[8] liegt. Das bedeutet, dass die Grenze für Niedriglöhne sehr stark von der jeweiligen Lohnverteilung eines Landes abhängt. Die Niedriglohnschwelle stellt damit keinen absoluten Wert dar, der eine Aussage darüber zulässt, ob ein bestimmter Lohn ein existenzsicherndes Einkommen gewährleistet. Während der Anteil der Personen unter der Niedriglohnschwelle bis zum Jahr 2006 stark angestiegen ist, kann seitdem eine Stabilisierung festgestellt werden, d.h. der Anteil der Personen unter der

[8] Hier handelt es sich um den Medianlohn. Dieser ist so definiert, dass eine Hälfte aller Beschäftigten mehr als den Medianlohn verdient, während die andere Hälfte dementsprechend weniger als den Medianlohn verdient.

Niedriglohnschwelle ist konstant geblieben (Bundesagentur für Arbeit 2011b).

Die geschätzte Anzahl der Beschäftigten im Niedriglohnbereich variiert je nach verwendeter Datenquelle. Die Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) haben gegenüber der Befragung des Sozioökonomischen Panels, das in diesem Zusammenhang oft zum Einsatz kommt, den Vorteil, dass die Angaben verlässlicher sind. Bestimmt man mit Hilfe der BA-Daten die Niedriglohnschwelle für alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, dann lag sie im Jahr 2010 bei 1.802 € für Vollzeitbeschäftigte, wobei insgesamt 4,66 Millionen Personen unterhalb dieser Schwelle beschäftigt sind. Zieht man diese einheitliche Mindestlohnschwelle von 1.802 € heran, entspricht dies in etwa einem Stundenlohn von 11 € (bei einer 38-Stunden-Woche). Aufgrund der großen regionalen Lohnunterschiede innerhalb Deutschlands ist jedoch die Wahl einer einheitlichen Schwelle nicht unbedingt sinnvoll. Werden für West- und Ostdeutschland getrennte Niedriglohnschwellen zugrunde gelegt, werden 4,28 Millionen Menschen unterhalb der jeweiligen Schwelle entlohnt.

Legt man statt der BA-Daten das Sozioökonomischen Panel zugrunde, liegt die Schwelle nach Berechnungen des IAQ bei 9,06 €. Dementsprechend bedeutet ein Niedriglohn unabhängig von der verwendeten Datenquelle nicht unbedingt einen sehr geringen Stundenlohn. Dies bedeutet, dass die Einführung eines Mindestlohns von beispielsweise 8 € den Anteil der Niedriglohnbeschäftigten vermutlich nicht ändern würde (Es sei denn, es gäbe Beschäftigungsverluste im Niedriglohnbereich.) Des Weiteren sollte beachtet werden, dass es sich hierbei um Bruttoeinkommen handelt. Beim Nettoeinkommen plus Sozialleistungen könnte der Unterschied zwischen den Beschäftigten durchaus geringer sein.

Insgesamt lässt sich beobachten, dass Frauen stärker vom Niedriglohn betroffen sind als Männer. Zudem arbeiten zumeist junge Menschen im Niedriglohnbereich. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass sie noch nicht über viel Berufserfahrung verfügen und deswegen geringer entlohnt werden. Die größten Unterschiede können zwischen den verschiedenen Wirtschaftsbereichen beobachtet werden. Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten ist bei privaten Haushalten und im Gastgewerbe am höchsten, spielt jedoch in Bereichen wie der Energieversorgung keine Rolle.

Die Lohnunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland bestehen weiterhin und nehmen kaum oder gar nicht ab (Bundesagentur für Arbeit 2011a). Die möglichen Gründe hierfür sind vielfältig (Görnig et al. 2005; Smolny 2009). Einerseits könnten die relativ geringen Löhne in Ostdeutschland beispielsweise an einer unterschiedlichen Zusammensetzung der Wirtschaft oder einem Abwandern von gut ausgebildeten jungen Menschen liegen. Andererseits könnte auch die Wettbewerbssituation der ostdeutschen Unternehmen eine Rolle spielen, da diese aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht in der Lage sind, genauso hohe Löhne zu zahlen wie westdeutsche Unternehmen.

Ein weiterer Faktor, der einen Einfluss auf die Lohnverteilung hat, ist der Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen. Dieser ist in Deutschland, insbesondere im Westen, im europäischen Vergleich sehr hoch. So beträgt die Lohndifferenz zwischen allen beschäftigten Männern und Frauen ca. 25 Prozent in West- und 6 Prozent in Ostdeutschland. Allerdings muss man dabei berücksichtigen, dass es in Westdeutschland einen sehr hohen Anteil an teilzeitbeschäftigten Frauen gibt, der stetig ansteigt. Deren Bruttoentgelte pro Stunde liegen deutlich unter denen von vollzeitbeschäftigten Männern. Hinzu kommt, dass bei den genannten Lohnunterschieden keinerlei Faktoren wie die Art der Beschäftigung, die Betriebsgröße, den Wirtschaftszweig etc. berücksichtigt werden. Während Frauen z.B. viel häufiger im Dienstleistungsbereich oder sozialen Berufen beschäftigt sind, sind Männer insbesondere in Branchen mit hohen Löhnen wie der Chemie- oder Energiebranche beschäftigt. Vergleicht man Männer und Frauen mit gleichen Charakteristika (Art der Beschäftigung, Wirtschaftszweig, etc.) ergibt sich ein wesentlich niedrigerer Lohnunterschied von 8 Prozent in Westdeutschland (Finke 2011).

Die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen lassen sich somit größtenteils darauf zurückführen, dass Frauen vor allem in schlechter bezahlten Branchen, in Teilzeit oder insbesondere zu Zeiten des Karrierehöhepunkts (zwischen 35 und 45) gar nicht arbeiten. Diese Faktoren sind unabhängig von der Entwicklung der Tarifbindung. Entsprechend kommt eine Studie von Antonczyk et al. (2010) zu dem Schluss, dass der Rückgang der Tarifbindung keinerlei Auswirkungen auf den Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen hat. So lässt sich auch erklären, dass der Lohnunterschied in Ostdeutschland im internationalen Vergleich sehr gering ausfällt. Dort sind Frauen gleichmäßiger auf verschiedene Berufe verteilt, sind häufiger berufstätig und seltener teilzeitbeschäftigt.

Mitgliedschaft in Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, Tarifbindung

In Deutschland ist ein deutlicher Rückgang der Gewerkschaftsmitgliedschaft zu verzeichnen. Der Nettoorganisationsgrad (Anteil der beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder an der Gesamtheit der beschäftigten Arbeitnehmer) fiel von 32,7 Prozent (West) im Jahr 1980 und 28,7 Prozent (West) bzw. 39,7 Prozent (Ost) im Jahr 1992 auf 18,1 Prozent (West) bzw. 19,2 Prozent (Ost) im Jahr 2006 (Schnabel 2009). Dieser Rückgang lässt sich für den Zeitraum 1985-2003 (West) bzw. 1993-2003 (Ost) nicht durch Kompositionseffekte erklären. Also erklären sich diese Unterschiede beispielsweise nicht allein aus der Tatsache, dass in Branchen wie dem verarbeitenden Gewerbe mehr Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert sind als im Dienstleistungsgewerbe (Fitzenberger et al. 2011). Vielmehr scheint eine Gewerkschaftsmitgliedschaft für Arbeitnehmer mit unterschiedlichstem Hintergrund (sozio-ökonomische Charakteristika, Wirtschaftszweig, Firma) nicht mehr attraktiv zu sein.

Hinsichtlich der Mitgliedschaft in den Arbeitgeberverbänden existiert ein bemerkenswertes Datenproblem, da es für Deutschland auf gesamtwirtschaftli-

cher Ebene keine belastbaren Daten gibt, die regelmäßig aktualisiert werden (Schnabel 2005). Offenbar sind jedoch sowohl ein Rückgang der Mitgliedschaft in den Arbeitgeberverbänden sowie ein Anstieg der OT-Mitgliedschaft, d.h. ohne Tarifbindung, zu verzeichnen. Letztere können als Mittel der Organisationssicherung angesehen werden, da Firmen ohne die Möglichkeit der OT-Mitgliedschaft ihren Arbeitgeberverband evtl. komplett verlassen würden.

Die Flächentarifbindung ist seit Mitte der 1990er Jahre ebenfalls stark rückläufig. Seit einiger Zeit ist jedoch eine Stabilisierung zu beobachten. Diese setzte im Jahr 2007 in Westdeutschland bei knapp über 50 Prozent, in Ostdeutschland im Jahr 2002 bei etwas über 30 Prozent ein. Dieser Rückgang ist vor allem darauf zurückzuführen, dass neu gegründete Betriebe seltener tarifgebunden sind (Kohaut, Ellguth 2008). Der Anteil der Firmentarifverträge an allen Tarifverträgen ist seit den 1990er Jahren kaum gestiegen (Ellguth, Kohaut 2010). Der Rückgang der Tarifbindung (sowohl Firmen- als auch Flächentarifverträge) ist (zumindest in Westdeutschland) in allen Wirtschaftszweigen zu beobachten (Antonczyk et al. 2010).

Eine bloße Betrachtung der Anzahl der Firmen, die direkt einem Tarifvertrag unterliegen, greift jedoch zu kurz. Dies liegt daran, dass sich viele Firmen ohne Branchen/Flächen- bzw. Firmentarifvertrag am Branchentarif orientieren. Im Jahr 2007 lag der Anteil der Beschäftigten von Firmen, die weder über einen Tarifvertrag verfügen noch sich an einem solchen orientieren, bei 19 Prozent (West) bzw. 28 Prozent (Ost) (Kohaut, Ellguth 2008). Somit ist dieser Rückgang zwar durchaus vorhanden, fällt jedoch weniger dramatisch aus, als oft behauptet – insbesondere wenn in Betracht gezogen wird, dass viele nicht tarifgebundene Firmen sich an einem Flächentarifvertrag orientieren.

Allgemeinverbindlicherklärung, Arbeitnehmerentsendegesetz und Mindestlöhne

Der Anteil von Tarifverträgen, der nach dem TVG als allgemeinverbindlich erklärt wurde, hat sich seit dem Jahr 1991 von 5 Prozent auf 1,5 Prozent im Jahr 2008 reduziert (Bispinck, Schulten 2009). Für die Bewertung dieser Entwicklung ist die traditionelle Rolle der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) in der deutschen Tariflandschaft von Bedeutung. Die AVE hat in Deutschland nie eine besonders große Rolle gespielt. Dies gilt insbesondere für Entgelttarifverträge, die heute genauso wie Anfang der 1990er Jahre die Minderheit der allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge darstellen. Im Jahr 1991 waren rund 23 Prozent (96 von 408) der als allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge Entgeltverträge, während sich dieser Anteil auf 14 Prozent (33 von 233) im Jahr 2008 reduziert hat (Bispinck, Schulten 2009). Manteltarifverträge, die Tarifgruppen, Arbeitszeiten, Urlaubsansprüche usw. regeln, gelten deutlich häufiger für eine gesamte Branche, unabhängig von der Tarifbindung des Arbeitgebers (Bispinck et al. 2011).

Das Verhalten der Arbeitgeber wird häufig als ein Grund für die abnehmende Bedeutung der AVE genannt. Insbesondere durch die Position im Tarifausschuss hat der BDA ein faktisches Vetorecht gegen jede einzelne AVE, unabhängig von der Meinung der Branchentarifpartner (Bispinck, Schulten 2008). Des Weiteren spielt der sinkende Organisationsgrad der Arbeitgeber eine zentrale Rolle (siehe oben). Umso geringer der Organisationsgrad der Arbeitgeber, desto niedriger die ursprüngliche Tarifbindung, und umso unwahrscheinlicher ist es, dass die 50 Prozent-Hürde als Grundlage für eine AVE genommen wird.

Kohaut/Schnabel (2003) sehen in der 50 Prozent-Hürde einen wichtigen Bestandteil der AVE, da so verhindert werden kann, dass die AVE von einer kleinen Gruppe produktiver Betriebe ausgenutzt werden kann, um Wettbewerber durch höhere Lohnkosten aus dem Markt zu drängen. Solch wettbewerbsverzerrende Motive können Arbeitgeber dazu verleiten, für eine Mindestlohneinführung in ihrer Branchen zu stimmen. Bachmann et al. (2012) zeigen, dass dies für acht Branchen aus dem Dienstleistungsbereich tatsächlich der Fall ist. Ein weiteres Beispiel dafür, wie Branchenmindestlöhne, die durch Tarifverhandlungen gesetzt werden, den Wettbewerb auf Produktmärken verzerren können, ist das der Deutschen Post (Heitzler, Wey 2010). Derselbe Mechanismus trifft auf AVE zu. Des Weiteren bewerten Brox et al. (2011) die Rechtsverordnung des AEntG, welche ebenfalls die AVE von Tarifverträgen ermöglicht und seit der Reform im Jahr 2009 auf die 50 Prozent Hürde verzichtet, als verfassungsrechtlich bedenklich.

In der Diskussion um Mindestlöhne und AVE wird häufig die deutsche Tarifbindung mit der Tarifbindung in anderen europäischen Ländern verglichen. Im Vergleich mit den EU-15 Ländern ist die gesamtdeutsche Tarifbindung mit 63 Prozent in der Tat vergleichsweise gering. Bosch (2008) identifiziert drei Wege, die zu einer hohen Tarifbindung führen: Einen hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad (skandinavische Länder), einen hohen Organisationsgrad der Arbeitgeber (Österreich) und ein zentrales Tarifsystem mit häufig verwendeten Allgemeinverbindlichkeitserklärungen (Frankreich). Traditionell ist das deutsche Tarifsystem in der zweiten Gruppe von Ländern mit einem hohen Organisationsgrad der Arbeitgeber einzuordnen. Anders als in Österreich existiert jedoch keine institutionelle Unterstützung, die den Organisationsgrad stärkt und erhält. In Österreich sind alle Arbeitgeber automatisch durch eine Zwangsmitgliedschaft in den Wirtschaftskammern organisiert. Eine ähnliche institutionelle Förderung existiert auf Arbeitnehmerseite in den skandinavischen Ländern, in denen die Arbeitslosenkassen durch die Gewerkschaften verwaltet werden (Gent System).

Deutschland und die Mehrheit der europäischen Länder, die nicht auf eine (quasi) Pflichtmitgliedschaft der Arbeitnehmer und/oder Arbeitgeber in den entsprechenden Organisationen setzten, haben seit Beginn der 1990er Jahre eine Dezentralisierung des Tarifsystems erlebt. Anders als in Deutschland ist diese Dezentralisierung jedoch nicht mit einer Reduzierung der Tarifbindung einhergegangen, da die Anwendung von AVE in z.B. Frankreich, den Niederlanden oder Spanien deutlich häufiger ist.

Zusätzlich existiert in allen europäischen Ländern, die diesem System zuzuordnen sind, ein gesetzlicher Mindestlohn. So haben lediglich fünf der 27 EU-Mitgliedstaaten keinen gesetzlichen Mindestlohn: Schweden, Finnland, Dänemark, Deutschland und Italien. Die Höhe und Gestaltung dieses Mindestlohns unterscheidet sich stark. Im EU-15-Vergleich hat Irland den höchsten Mindestlohn, der 52 Prozent des mittleren Lohns entspricht. Großbritannien bildet mit 35 Prozent des mittleren Lohns das Schlusslicht (Ochel 2008).

Gesetzliche Mindestlöhne und Allgemeinverbindlicherklärungen sind staatliche Eingriffe in den Lohnfindungsprozess auf dem Arbeitsmarkt sowie in die Tarifautonomie. Aus diesem Grund muss überprüft werden, wie sich solche Eingriffe auf andere wichtige Ergebnisgrößen, hier insbesondere die Beschäftigung, auswirken. In Bezug auf die Verwendung und Verbreitung von Allgemeinverbindlicherklärungen existieren nach unserem Wissen keine Studien. Im Gegensatz dazu ist die Mindestlohnliteratur in den letzten 20 Jahren stark angewachsen. Insgesamt liefern die Erfahrungen in anderen Ländern allerdings keine eindeutigen Hinweise auf Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen. Dies gilt unter anderem für Großbritannien, die Niederlande, Frankreich und Spanien (vgl. Dolado et al. 1996 oder Metcalf 2008): Die empirisch messbaren Beschäftigungseffekte unterscheiden sich zwischen Ländern, betroffenen Gruppen, Methodologie, und der Höhe des Mindestlohns.

In Deutschland wurden im Jahr 2011 die existierenden Branchenmindestlöhne u.a. im Hinblick auf ihre Beschäftigungseffekte im Auftrag des BMAS evaluiert. Insbesondere die Evaluation des Baugewerbes (Bauhauptgewerbe, Dachdecker, Maler und Lackierer und Elektromonteure) bietet wichtige Einblicke in die möglichen Wirkungen von Mindestlöhnen in Deutschland, da durch die Einführung um die Jahrtausendwende eine ausreichende Zeitreihe für empirische Auswertungen vorliegt. Die Untersuchungen deuten auf neutrale Beschäftigungseffekte für sozialversicherungspflichtige Beschäftigte hin (vgl. z.B. IAB, RWI, ISG 2011). Ob die Anzahl entsendeter Arbeiter abgenommen hat, kann mit den vorhandenen Daten jedoch nicht untersucht werden.

Die Übertragbarkeit dieser Ergebnisse auf andere Wirtschaftszweige ist jedoch nicht ohne Weiteres möglich. Hauptgrund hierfür ist, dass in den Branchen, in denen ein Mindestlohn eingeführt wurde, ein grundlegender Konsens zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern hinsichtlich dieser Regelung bestand. Dieser ist in erster Linie auf das protektionistische Grundmotiv dieser Mindestlöhne zurückzuführen, die darauf abzielten, die Beschäftigung inländischer Arbeitnehmer gegen ausländische Konkurrenz (entsendete Arbeitnehmer) abzusichern. Daher erscheint das Ergebnis neutraler Beschäftigungswirkungen auf inländische Arbeitnehmer nicht überraschend. In Branchen mit einem geringeren Anteil entsendeter Arbeitnehmer kann jedoch nicht zwangsläufig mit demselben Ergebnis gerechnet werden. Vielmehr stellen Beschäftigungsverluste in Branchen ohne den angesprochenen Grundkonsens sowie mit wenigen entsendeten Arbeitnehmern eine reelle Gefahr für die inländische Beschäftigung dar.

Gleiches gilt für die Übertragbarkeit von Ergebnissen aus anderen Ländern. Die Wirkung von Arbeitsmarktinstitutionen auf Löhne und Beschäftigung hängt sehr stark von einem Zusammenspiel der verschiedenen Institutionen statt. Daher muss davon ausgegangen werden, dass die Wirkung des Mindestlohns beispielsweise in Großbritannien eine andere ist als in Deutschland, da z.B. der Kündigungsschutz und das System industrieller Beziehung sehr unterschiedlich gestaltet sind. Letztlich wird als Begründung für eine Ausweitung der Mindestlohnregelungen des AEntG oftmals angeführt, dass die seit Mai 2011 in Deutschland geltende Arbeitnehmerfreizügigkeit zu einer massiven Zuwanderung insbesondere aus Mittel- und Osteuropa führen könnte, was wiederum zu erhöhter Konkurrenz durch entsendete oder zugewanderte Arbeitnehmer führen würde. Zurzeit sind solche Tendenzen jedoch nicht zu erwarten (vgl. Baas, Brücker 2011). Bei der Zuwanderung nach Deutschland scheint vielmehr ein weit wichtigeres Thema zu sein, dass Deutschland bisher für hochqualifizierte Fachkräfte wenig attraktiv ist (Rinne, Zimmermann 2009).

Wirtschaftspolitische Implikationen

Die Beschäftigung in Deutschland befindet sich zurzeit auf einem Rekordniveau. Gleichzeitig nimmt der Anteil der Beschäftigten, die in atypischen Beschäftigungsverhältnissen beschäftig sind, sowie die Anzahl von Personen, die ihr Arbeitslosengeld aufstocken, zu. Diese Entwicklungen dürfen nicht unabhängig voneinander betrachtet werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes zur positiven Beschäftigungsentwicklung beigetragen hat. Auch die Lohnzurückhaltung der letzten Jahre hat sicherlich einen positiven Einfluss auf die Beschäftigung gehabt. Eine Stärkung der Tarifbindung hätte hier vermutlich einen eher negativen Effekt, da diese zu erhöhten Lohnforderungen führen dürfte. Dass diese Gefahr durchaus besteht, lässt sich an den sehr negativen Arbeitsmarktentwicklungen in Ostdeutschland ablesen, da dort gewerkschaftlich vereinbarte Löhne sich generell als zu hoch und zu inflexibel erwiesen haben (vgl. Fitzenberger et al. 2011).

Die insgesamt sehr positive Entwicklung des Arbeitsmarktes sollte zudem nicht durch unverhältnismäßige Einschränkungen atypischer Beschäftigungsverhältnisse und eine Stärkung des Tarifsystems gefährdet werden. An den existierenden Schwächen des Arbeitsmarktes sollte jedoch weiter gearbeitet werden. Dies betrifft insbesondere die Hinzuverdienstregelungen des ALG II, die speziell für Langzeitarbeitslose mit Kindern zu geringe Arbeitsanreize schaffen (SVR 2010). In Verbindung mit Änderungen des Kindergeldes könnten hier größere Anreize zur Erwerbsaufnahme geschaffen werden. Zudem ließe sich angesichts der Ergebnisse der Studie von Dietz et al. (2009) der Anteil der Aufstocker verringern, wenn kurzfristig das Arbeitsangebot durch bessere Betreuungsmöglichkeiten erhöht würde. Bessere Bildung kann zudem die Chancen aller erhöhen.

Eine Gefahr sowohl atypischer Beschäftigungsverhältnisse als auch der befristeten Beschäftigung besteht in einer Spaltung des Arbeitsmarktes. Diese kann sich so gestalten, dass eine Gruppe von Arbeitnehmern hohe Beschäftigungssicherheit und hohe Löhne genießt, während eine andere Gruppe sich mit geringer Beschäftigungssicherheit und niedrigen Löhnen abfinden muss und zudem eine relativ geringe Chance hat, diesen Zustand zu verbessern. Daher erscheint es sinnvoller, den Kündigungsschutz insgesamt etwas zu lockern und damit insbesondere jungen Arbeitnehmern größere Chancen am Arbeitsmarkt zu geben. Dies kann dann auch zu einem Rückgang befristeter Beschäftigung führen.

Eine weitere neuere Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes ist die steigende Lohnungleichheit, die in Ost- und Westdeutschland unterschiedliche Formen annimmt. Diese steigende Lohnungleichheit ist Ausdruck des anhaltenden technischen Fortschritts sowie der zunehmenden Globalisierung. Der zu verzeichnende Rückgang der Mitgliedschaft in Gewerkschaften und in den Arbeitgeberverbänden sowie der Tarifbindung durch Flächentarifverträge trägt nur in sehr geringem Maße zu dieser Entwicklung bei. Auch hat der Rückgang der Tarifbindung keine Auswirkungen auf den Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen gehabt. Somit ist nicht davon auszugehen, dass eine Stärkung der Tarifbindung zu einem Rückgang dieser Ungleichheiten führen wird.

Hinsichtlich des Lohnunterschieds zwischen Männern und Frauen sind drei vielversprechendere Ansätze zu nennen. Zum einen sollte bereits früh im Bildungssystem versucht werden, Frauen bzw. Mädchen für Berufe und Wirtschaftszweige im technischen Bereich zu begeistern, da diese Tätigkeiten ein höheres Lohnniveau aufweisen als die traditionellen „Frauenberufe“. Desweiteren sollten die Betreuungsangebote für Kinder und Jugendliche erhöht werden, um die Partizipationsrate von Frauen zu steigern, Unterbrechungen der Karriere zu verkürzen und ihnen die Möglichkeit zu geben, Vollzeit zu arbeiten. Letztendlich sollte auch das System des Ehegattensplittings überdacht werden, da dies dazu führt, dass es sich „lohnt“, wenn ein Ehepartner (zumeist die Frau) weniger verdient.

Der Rückgang der Tarifbindung spiegelt vor allem die veränderte Lebenswirklichkeit am Arbeitsmarkt wider. In Deutschland – wie auch in vielen anderen entwickelten Volkswirtschaften – hat sich in den vergangenen Jahrzehnten ein deutlicher Übergang von der Ära der homogenen, auf Massenfertigung beruhenden Industriebetriebe hin zur modernen Wissens-, Dienstleistungs- und Industriegesellschaft ergeben. Mit dieser Entwicklung sind auch die Arbeitsbeziehungen vielschichtiger geworden sind (Schmidt 2008). Flächentarifverträge scheinen dem nur unzureichend gerecht zu werden.

Hinsichtlich Mindestlöhnen würde eine Ausweitung der Allgemeinverbindlicherklärungen oder des Arbeitnehmerentsendegesetzes die Gefahr von Beschäftigungsverlusten mit sich bringen. Zum einen ist das Ergebnis überwiegend neutraler Beschäftigungseffekte aus den Branchen, in denen ein Mindestlohn gilt, nicht ohne Weiteres auf andere Branchen übertragbar. Zudem besteht bei branchenspezifischen Mindestlöhnen immer die Gefahr, dass diese von den Tarifparteien dazu missbraucht werden, ihre Marktmacht auf dem Produktmarkt zu festigen oder auszubauen, wie dies im Briefdienstleistungsgewerbe der Fall war.

Bei einem flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn besteht ebenfalls die Gefahr von Beschäftigungsverlusten. Diese rührt vor allem daher, dass die Beschäftigungseffekte eines solchen Mindestlohns im Voraus kaum vorherzusagen sind. Das Risiko, dass der Mindestlohn auf einem zu hohen Niveau festgesetzt wird, sollte daher nicht unterschätzt werden. Aus diesen Gründen ist eine Ausweitung von Mindestlohnregelungen, insbesondere mit Hilfe des Arbeitnehmerentsendegesetzes oder von Allgemeinverbindlicherklärungen, abzulehnen.

Literatur

Anger, C. und J. Schmidt (2008), Gender Wage Gap und Familienpolitik. *IW Trends* 35 (2): 55-68.

Antonczyk, D., B. Fitzenberger und K. Sommerfeld (2010), Rising wage inquality, the decline of collective bargaining, and the gender wage gap. *Labour Economics* 17 (5): 835-847.

Baas, T. und H. Brücker (2011), Arbeitnehmerfreizügigkeit zum 1. Mai 2011 – Mehr Chancen als Risiken für Deutschland. IAB-Kurzbericht Nr. 10.

Bachmann, R., Th.K. Bauer und H. Kröger (2012), Product Market Competition and the Minimum Wage, mimeo.

Bardasi, E. und J.C. Gornick (2008), Working for less? Women's part-time wage penalties across countries. *Feminist Economics* 14 (1): 37-72.

Beblo, M. und T. Knaus (2000), Measuring income inequality in Euroland. Luxembourg: Luxembourg Income Study.

Bispinck, R., H. Dribbusch und T. Schulten (2010), German Collective Bargaining in an European Perspective. Continous Erosion or Re-Stabilisation of Multi-Employer Agreements? WSI Discussion Paper No. 171.

Bispinck, R. und T. Schulten (2008), Aktuelle Mindestlohndebatte: Branchenlösungen oder gesetzlicher Mindestlohn? *WSI-Mitteilungen* 3: 151–158.

Bispinck, R. und T. Schulten (2009), Re-Stabilisierung des deutschen Flächentarifvertragssystems. *WSI Mitteilungen* 4.

Bosch, G. (2008), Auflösung des deutschen Tarifsystems. *Wirtschaftsdienst* 1: 16-20.

Brehmer, W. und H. Seifert (2008), Sind atypische Beschäftigungsverhältnisse prekär? Eine empirische Analyse sozialer Risiken. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 4: 501-531.

Brox, H., B. Rüthers und M. Henssler (2011), Arbeitsrecht. Stuttgart: Kohlhammer Verlag.

Bruckmeier, K., T. Graf und H. Rudolph (2010), Working poor: Arm oder bedürftig? Umfang und Dauer von Erwerbstätigkeit bei Leistungsbezug in

der SGB-II-Grundsicherung. *AstA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv* 4 (3): 201-222.

Buddelmeyer, H., G. Mourre und M.E. Ward-Warmedinger (2004), The Determinants of Part-Time Work in EU Countries: Empirical Investigations with Macro-Panel Data. IZA Discussion Paper No. 1361.

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2011a), Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2011b), Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte (Entgeltstatistik). Nürnberg, Stichtag 31. Dezember 2010.

Busch, A. und E. Holst (2008), „Gender Pay Gap": in Großstädten weniger als auf dem Land. DIW Wochenbericht 75 (33): 462-468.

Cholezas, I. und P. Tsakloglou (2007), Earnings Inequality in Europe: Structure and Patterns of Inter-Temporal Changes. IZA Discussion Paper No. 2636.

Dietz, M., G. Müller und M. Trappmann (2009), Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben. IAB-Kurzbericht 2/2009. Nürnberg.

Dolado, J., F. Kramarz, S. Machin, A. Manning, D. Margolis und C. Teulings (1996), The economic impact of minimum wages in Europe. Economic Policy 11 (23): 317-372.

Dustmann, C., J. Ludsteck und U. Schönberg (2009), Revisiting the German Wage Structure. *Quarterly Journal of Economics* 124 (2): 843-881.

Ellguth, P. und S. Kohaut (2008), Ein Bund fürs Überleben? Betriebliche Vereinbarungen zur Beschäftigungs- und Standortsicherung. *Industrielle Beziehungen* 15 (3): 209-232.

Ellguth, P. und S. Kohaut (2010), Auf der Flucht? Tarifaustritte und die Rolle von Öffnungsklauseln. *Industrielle Beziehungen* 17 (4): 345-371.

Finke, C. (2011), Verdienstunterschiede zwischen Männern und Frauen. Eine Ursachenanalyse auf Grundlage der Verdienststrukturerhebung 2006. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2011): Wirtschaft und Statistik, Verdienste und Arbeitskosten. Wiesbaden, Januar 2011, 36-48.

Fitzenberger, B., K. Kohn und Q. Wang (2011), The erosion of union membership in Germany: determinants, densities, decomposition. *Journal of Population Economics* 24 (1): 141-165.

Franz, W. und V. Steiner (2000), Wages in the East German Transition Process: Facts and Explanations. *German Economics Review* 1 (3): 241-269.

Gernandt, J. (2009), Decreasing Wage Mobility in Germany. ZEW Discussion Paper No. 09-044. Mannheim.

Gernandt, J., und F. Pfeiffer (2007). Rising Wage Inequality in Germany. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 227: 358-380.

Görning, M., B. Gorzig und A. Werwatz (2005), Explaining Eastern Germany's Wage Gap: The Impact of Structural Change. Post-Communist Economics. *Taylor and Francis Journals* 17 (4): 449-464.

Heitzler, S. und C. Wey (2010), Raising Rivals' Fixed (Labor) Costs: The Deutsche Post Case. DIW Discussion Paper 1008.

IAB, RWI und ISG (2011), Evaluation bestehender gesetzlicher Mindeslohnregelungen – Branche: Bauhauptgewerbe. RWI Projektberichte. Essen.

ISG und RWI (2010), Study on various aspects of labour market performance using micro data from the European Union Labour Force Survey – Final Report. RWI Projektberichte,.Essen.

Kohaut, S. und P. Ellgut (2008), Neu gegründete Betriebe sind seltener tarifgebunden. IAB-Kurzbericht 16/2008.

Kohaut, S. und C. Schnabel (2003), Zur Erosion des Flächentarifvertrags: Ausmaß, Einflussfaktoren und Gegenmaßnahmen. *Industrielle Beziehungen* 10 (2): 193-219.

Kohn, K. (2006). Rising Wage Dispersion, After All! The German Wage Structure at the Turn of the Century. IZA Discussion Paper No. 2098, Bonn.

Manning, A. und B. Petrongolo (2005), The part-time pay penalty. CEP Discussion Paper No. 679. Centre for Economic Performance, London.

Metcalf, D. (2008), Why has the British National Minimum Wage had little or no impact on employment? *Journal of Industrial Relations* 50 (3): 489-512.

Möller, J. (2005), Die Entwicklung der Lohnspreizung in West- und Ostdeutschland. In L. Bellmann, O. Huebler, W. Meyer und G. Stephan (Hrsg.), Institutionen, Löhne und Beschäftigung. Beiträge zur Arbeitsmarkt und Berufsforschung 294, IAB Nürnberg, 47-63.

Ochel, W. (2008), Tarifliche Mindestlöhne, Allgemeinverbindlichkeit und Entsenderichtlinien in Europa. *Ifo Schnelldienst* 61 (4): 19-24.

Pavlopoulos, D., R. Muffels und J. Vermunt (2010), Wage mobility in Europe. A comparative analysis using restricted multinomial logit regression. *Quality and Quantity* 44 (1): 115-129.

Prasad, E. (2004), The Unbearable Stability of the German Wage Structure: Evidence and Interpretation. *IMF staff papers* 51 (2): 354-385.

Rinne, U. und K. Zimmermann (2009), Fünf Jahre EU-Osterweiterung: Schlechte Noten für deutsche Abschottungspolitik. IZA Standpunkte Nr. 14.

RWI (2011), Studies on "flexicurity" Lot 1: Study on various aspects of labour market performance using micro data from the European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) – Final Report. RWI Projektberichte. Essen.

Schmidt, Ch.M. (2008), Wettbewerbsöffnung oder Kartellkonservierung: Welchen Zielen dient das Arbeitsrecht und welchen soll es dienen? In Walter-Raymond-Stiftung der BDA (Hrsg.), Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung, Band 48: Perspektiven für eine moderne Arbeitsmarktordnung: 29-69.

Schnabel, C. (2005), Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Organisationsgrade, Tarifbindung und

Einflüsse auf Löhne und Beschäftigung. *ZAF* 2 und 3: 181-196.

Schnabel, C. (2009), Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Dinosaurier der Industriegesellschaft? In Neuhaus, H. (Hrsg.), Gesellschaft ohne Zusammenhalt? Atzelsberger Gespräche 2008. Erlangen: Univ.-Bund Erlangen-Nürnberg.

Smolny, W. (2009), Wage Adjustment, Competitiveness and Unemployment in East Germany after Unification. *Journal of Economics and Statistics* 229 (2-3): 130-145.

Steiner, V. and T. Hölzle (2000), The Development of Wages in Germany in the 1990s – Descriptions and Explanations. In R. Hauser und I. Becker (Hrsg.), The Personal Distribution of Income in an International Perspective. Berlin: Springer, 7-30.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2010), Chancen für einen stabilen Aufschwung. Jahresgutachten 2010/11. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Wiesbaden.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2011), Verantwortung für Europa wahrnehmen. Jahresgutachten 2011/12. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Wolf, E. (2002), Lower wage rates for fewer hours? A simultaneous wage-hours model for Germany. *Labour Economic*s 9 (5): 643-663.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**779neu**

31. Januar 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 6. Februar 2012

a) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

"Tarifsysteme stabilisieren" - BT-Drucksache 17/8148

b) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmecke, Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

"Tarifvertragssystem stärken - Allgemeinverbindliche Tariflöhne und branchenchenspezifische Mindeslöhne erleichtern" - BT-Drucksache 17/4437

Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung

Bewertung der Hauptanliegen

Beide vorliegenden Anträge verfolgen, wenn auch mit im Detail unterschiedlichen Instrumenten, prinzipiell dieselben Hauptanliegen. Durch die Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen und die Ausweitung des Geltungsbereichs verbindlicher Mindestlöhne sollen einerseits die Ausweitung des Niedriglohnsektors gestoppt und andererseits das Tarifvertragssystem gestärkt werden. An den empirischen Tatsachen, dass sich das Lohnspektrum in Deutschland in den letzten Jahren nach unten geweitet hat, während die Tarifbindung zurückgegangen ist, lässt sich nicht rütteln. Allerdings muss, bevor über die Angemessenheit der im Einzelnen vorgeschlagenen Instrumente geurteilt wird, bewertet werden, inwiefern die genannten Entwicklungen volkswirtschaftlich ineffizient sind und demnach einen staatlichen Eingriff rechtfertigen.

Vermeidung eines wachsenden Niedriglohnsektors

Ein zentrales Argument für die gesetzliche Einführung verbindlicher Lohnuntergrenzen, das sich auch in den Begründungen der beiden Anträge findet, lautet, dass eine steigende Niedriglohnbeschäftigung die Existenzsicherung der Beschäftigten gefährdet und somit den Sozialstaat belastet. Eine auf dieser Feststellung aufsetzende Hypothese ist, dass durch Einführung gesetzlicher Mindestlöhne bewirkte Lohnerhöhungen zu fiskalischen Entlastungen durch höhere Steuer- und Beitragszahlungen sowie geringere Ausgaben für aufstockendes Arbeitslosengeld II führen.

Diese Argumentationslinie geht implizit von der Unterstellung aus, dass durch Lohnuntergrenzen bewirkte Lohnsteigerungen nicht beschäftigungsschädlich sind. Dagegen würde der Sozialstaat belastet, falls eine per Mindestlohn induzierte verringerte Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur die Beschäftigungschancen Geringqualifizierter senkt, weil die Arbeitskosten über die erwirtschaftete Produktivität steigen. Bei einem wettwerblich funktionierenden Arbeitsmarkt muss man davon ausgehen, dass mit gesetzlichen Lohnuntergrenzen die Arbeitslosigkeit gerade für die Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt wieder zunimmt. Tatsächlich erscheint gerade die in den letzten Jahren erreichte Spreizung der Lohnstruktur ein wirksamer Teil der mit den Hartz-Reformen eingeleiteten Therapie gegen das Strukturproblem der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland. Die mit der Strategie des „Forderns und Förderns“ erreichte Absenkung der Reservationslöhne und die damit einhergehende Stärkung des Arbeitsangebots haben, wie auf einem Wettbewerbsmarkt zu erwarten, die zuvor nur latent vorhandene Arbeitskräftenachfrage der Unternehmen erst wirksam werden lassen. Bei gegebenem Arbeitsangebot aber höheren Lohnuntergrenzen besteht demnach ein nicht unerhebliches Risiko, dass die neu geschaffenen Arbeitsplätze ganz oder zumindest teilweise wieder verschwinden.

Die Voraussetzung für Beschäftigungsneutralität (oder gar Beschäftigungsfreundlichkeit) von Lohnuntergrenzen wäre, dass die Arbeitgeber über eine so starke Lohnsetzungsmacht verfügen, dass sie Löhne unterhalb der Produktivität der Arbeitskräfte zahlen können. Eine solche Situation kann sich auf stark segmentierten oder ausgedünnten lokalen Arbeitsmärkten mit wenigen Arbeitsplätzen und hoher Unterbeschäftigung durchaus einstellen. Gewisse Hinweise auf solche Lagen gibt es etwa für besonders strukturschwache Regionen in Ostdeutschland. Allerdings ist kaum davon auszugehen, dass die Mobilitätshürden und Arbeitslosigkeit in Deutschland allgemein so hoch sind, dass die genannten Voraussetzungen flächendeckend und anhaltend gegeben sind. Zudem lässt sich, ein Argument des Sachverständigenrats aus seinem Jahresgutachten 2006/07 (Ziffer 548) aufgreifend, argumentieren, dass eine denkbare Entlohnung unter Arbeitsproduktivität nach § 138 BGB sittenwidrig und damit nichtig wäre, weil sie in einem auffälligen Missverhältnis zur erbrachten Leistung steht. Insofern erscheint eine spezielle Regelung gesetzlicher Lohnuntergrenzen zur Vermeidung möglicher Ausnahmefälle nicht erforderlich.

Weil die Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen in Abhängigkeit theoretisch nicht eindeutig sind, sondern von der spezifischen Lage im betroffenen Arbeitsmarktsegment abhängen, wurden sie auf internationaler und zuletzt auch verstärkt auf nationaler Ebene empirisch untersucht. Die vorhandene internationale Evidenz ist reichlich differenziert, verweist in der Tendenz aber auf leicht Beschäftigungswirkungen. Vor allem die empirischen Hinweise auf Beschäftigungsverluste (vor allem bei Jugendlichen) aus Frankreich, einem Land mit noch relativ vergleichbaren Arbeitsmarktstrukturen, erscheinen beachtenswert.

Die vorliegenden Ergebnisse der jüngsten systematischen Evaluation der existierenden Branchenmindestlöhne in Deutschland deuten insgesamt zwar auf neutrale Beschäftigungswirkungen. Allerdings ist dieses Ergebnis mit großer Vorsicht zu betrachten. Erstens erscheint die Datenbasis für eine präzise Messung kausaler Effekte in vielen der untersuchten Branchen unzureichend. Zweitens enthalten die Branchenstudien Hinweise, dass der Mindestlohn aus verschiedenen Gründen die Lohnsumme gar nicht oder nur wenig erhöht: i) Die festgesetzten Lohnuntergrenzen bewirken für nur wenige Arbeitskräfte eine außerordentliche Lohnerhöhung, weil das Lohnniveau allgemein höher liegt; ii) Abgrenzungsprobleme hinsichtlich des Geltungsbereichs eröffnen Möglichkeiten zur Umgehung; iii) die Unternehmen begegnen dem Kostenanstieg durch personalpolitische Maßnahmen wie geringere Lohnsteigerungen oberhalb der Mindestlohnschwelle oder Verdichtung der Arbeitsleistung (also eventuell sinkende Arbeitsplatzqualität). Wo die Maßnahme in den untersuchten Branchen effektiv nicht bzw. nur sehr schwach Lohnkosten steigernd wirkt, ist aber auch nicht bzw. nur sehr schwach mit ungünstigen Beschäftigungseffekten zu rechnen.

Schließlich ist zu beachten, dass von den vorliegenden Resultaten für einzelne Branchen keineswegs auf die potenzielle Wirksamkeit bzw. Unwirksamkeit von Mindestlöhnen in anderen Branchen geschlossen werden kann. Wieweit gesetzliche Lohnuntergrenzen von einem gleichgewichtigen und damit beschäftigungsunschädlichen Niveau entfernt wären, wird von den branchenspezifischen Qualifikations- und Lohnstrukturen, der Wettbewerbslage auf den betroffenen Arbeits- und Gütermärkten und der Verhandlungsmacht der Tarifparteien abhängen.

Spezielle Beachtung verdient das Argument, dass die Ausweitung des Niedriglohnsektors nicht Existenz sichernden Einkommen und damit dem Aufstocken Vorschub leistet. Allerdings ist – entgegen der überwiegenden öffentlichen Wahrnehmung – die Zahl der Fälle, in denen Vollzeit Beschäftigte ihren eigenen Lebensunterhalt nicht decken können, nach wie vor reichlich unbedeutend. Die große Mehrheit der in Vollzeit beschäftigten Aufstockerinnen oder Aufstocker hat weitere Haushaltsmitglieder zu versorgen, die den erst Hilfebezug begründen. In diesen Fällen ist die staatliche Ergänzung eines niedrigen, aber produktivitätsgerechten individuellen Einkommens wohl begründet, denn staatliche Verteilungsziele lassen sich über das Steuer- und Transfersystem effizienter erreichen als über verzerrende Eingriffe in die relative Lohnstruktur. Dies lässt sich schon daran erkennen, dass der Eingriff über den Mindestlohn gar nicht an den Haushaltsstrukturen, die die Transferabhängigkeit in Beschäftigung begründen, anknüpft. Anders gesagt müssten die Lohnuntergrenzen nach der individuellen Haushaltslage gespreizt werden, um ein Aufstocken in Vollzeit wirksam zu vermeiden. Ein solcher Ansatz widerspricht jedoch ganz offensichtlich den Grundprinzipien des Tariflohngefüges, dass ein Alimentationsprinzip nicht kennt.

Darüber hinaus finden sich weitaus größere Fallzahlen an Aufstockerinnen und Aufstockern in Teilzeit und vor allem in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen. In diesen Fällen ergibt sich das Erfordernis eines ergänzenden Bezugs von Arbeitslosengeld II primär aus einer geringen Zahl an Arbeitsstunden, nicht aus einem niedrigen Stundenlohn. Um dieses Problem zu bekämpfen, wären etwa weitere Verbesserungen der Kinderbetreuungsmöglichkeiten vor allem für Alleinerziehende und die Beseitigung der Begünstigung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse – durch strengere (!) Hinzuverdienstregelungen im unteren Einkommenssegment und die Abschaffung der Mini-Jobs – im Vergleich zu Eingriffen in das Tariflohngefüge effektivere Maßnahmen.

Stärkung des Tarifvertragssystems

Das zweite Kernziel der vorgeschlagenen Neuregelungen ist die Stärkung des Tarifvertragssystems. Implizit wird damit unterstellt, dass der gegenwärtig bestehende Wettbewerb zwischen tariflichen und außertariflichen Prozessen zur Findung von Löhnen oder allgemeiner Arbeitsbedingungen ineffizient ist, oder dass zentrale Wege zur Regelung der Arbeitsgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen zu volkswirtschaftlich günstigeren Regelungen führen als dezentrale Wege. Welcher Zentralisations- bzw. Dezentralisationsgrad volkswirtschaftlich optimal wäre, lässt sich jedoch praktisch kaum konkret beziffern. Insofern sollte der erhebliche Eingriff in das grundgesetzlich

garantierte Prinzip der negativen Koalitionsfreiheit, den jede gesetzliche Ausweitung des Geltungsbereichs tarifvertraglicher Lösungen bedeutet, nur mit größter Vorsicht vorgenommen werden. Die Gefahr, dass die Vertragsparteien, deren Verhandlungslösung ausgeweitet wird, Verträge zu Lasten Dritter abschließen, ist nicht zu unterschätzen.

Aus ökonomischer Perspektive sprechen für zentrale Lösungen vor allem niedrigere Transaktionskosten. Dass das Transaktionskostenargument nicht unerheblich ist, zeigt sich daran, dass ein guter Anteil der Betriebe in Deutschland, die formal nicht der Tarifbindung unterliegen, in Umfragen angibt, sich dennoch an den üblichen Tarifverträgen zu orientieren. Tatsächlich dürfte eine systematische, nicht durch spezielle Gegebenheiten der wirtschaftlichen Lage begründete Unterschreitung der üblichen Tarifkonditionen in vielen Fällen schon aus Gründen der Mitarbeitermotivation und -werbung rein betriebswirtschaftlich ungünstig sein. Darum ist der Grad der effektiven Tarifbindung zumeist deutlich höher als der Grad der formalen Tarifbindung. Hierdurch entsteht im Übrigen ein nicht unerhebliches Messproblem, falls Regelungen zur Allgemeinverbindlichkeit an die Repräsentativität der Verträge geknüpft werden.

Für dezentrale Tarifsysteme spricht vor allem die Möglichkeit, Lösungen zu vereinbaren, die den individuellen wirtschaftlichen Erfordernissen der Betriebe genügen. Soweit der Arbeitsmarkt wettbewerblich funktioniert, geht dieser Weg auch nicht einseitig zu Lasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Tatsächlich dürfte die in den letzten Jahren in Deutschland gewachsene Offenheit für dezentrale Lösungen nicht unerheblich zur Stabilisierung der Beschäftigung trotz einem doch erheblichen Maß an gesamtwirtschaftlicher Volatilität beigetragen haben.

Die Leistungsfähigkeit dezentraler Verhandlungen über Arbeitsbedingungen und Löhne reicht soweit, dass prinzipiell auch mehrere Arbeitnehmerorganisationen im selben Arbeitsmarkt aktiv sein können. Eine Stärkung des Wettbewerbs der Arbeitnehmerorganisationen um die beste Repräsentanz der Beschäftigten dürfte im Allgemeinen effektiver zu arbeitnehmerfreundlichen Lösungen führen als eine gesetzlich geförderte Fixierung auf die Monopollösungen von Mehrheitsgewerkschaften. Problematisch erscheint ein solches Wettbewerbsprinzip, wie die Beispiele der Piloten oder Krankenhausärzte zeigen, allerdings im Hinblick auf Nischengewerkschaften, die Beschäftigte an infrastrukturellen Knotenpunkten repräsentieren. Insofern sind gewisse Regulierungen des Tarifverhandlungssystems angebracht.

Bewertung der vorgeschlagenen Maßnahmen

Antrag von der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Der erste Teil der geforderten Maßnahmen zielt darauf ab, die Hürden einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung nach dem Tarifvertragsgesetz zu senken. Dazu sollen insbesondere eine veränderte Zusammensetzung des Tarifausschusses, eine Senkung des Anteils der Beschäftigten der Branche, die unter den allgemeinverbindlich zu erklärenden Tarifvertrag fallen müssen, und ein Mehrheitsprinzip, nach dem sich bei konkurrierenden Tarifverträgen derjenige mit der höchsten Zahl der erfassten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durchsetzt, beitragen. Diese Veränderungen sind insgesamt kritisch zu werten.

So könnte eine Veränderung der Mehrheitsverhältnisse im Tarifausschuss mit Abschaffung des Vetorechts der Spitzenorganisationen der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen Tarifvereinbarungen auf Branchenebene begünstigen, die gesamtwirtschaftlichen Interessen oder den Interessen anderer Branchen, die von dem Tarifabschluss über wirtschaftliche Verflechtungen mittelbar verbunden sind, zuwiderlaufen. Es fehlt ein unabhängiges Gegengewicht, wenn die allgemeinverbindlich zu erklärende Tarifvereinbarung etwa dem Zweck der Wettbewerbsbeschränkung innerhalb des betroffenen Produktmarkts oder der Ausschaltung konkurrierender Tarifpartner dient. Darum müssten, wenn an eine Erweiterung des Tarifausschusses um Branchenrepräsentanten gedacht wird, zumindest auch Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter aufgenommen werden, die durch den fraglichen Tarifvertrag nicht repräsentiert sind. Besser wäre es aber, den Ausschuss um unabhängige (wissenschaftliche) Expertinnen oder Experten zu erweitern, die eine aussagekräftige Analyse über Notwendigkeit und Folgen einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung des in Frage stehenden Tarifvertrags leisten können.

Die vorgeschlagene Absenkung der Anforderungen an den zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung erforderlichen Abdeckungsgrad beschränkt den Wettbewerb der Arbeitsgeber- und Arbeitnehmerorganisationen in der Branche. Es ist jedoch keineswegs generell gewährleistet, dass der Tarifvertrag mit der höchsten Zahl der erfassten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer den Interessen der Beschäftigten der Branche, oder erst recht den Interessen der Volkswirtschaft insgesamt, am besten dient. Statt einer Mehrheitsregel wäre die Prüfung der konkurrierenden Anträge durch unabhängige Experten vorzuziehen, die die Notwendigkeit und die möglichen Folgen der in Frage stehenden Tarifverträge im relativen Vergleich zu bewerten hätten, um den aus gesamtwirtschaftlichem Interesse heraus günstigsten Vertrag zu identifizieren.

Der zweite Teil der geforderten Maßnahmen zielt vorrangig darauf ab, den Geltungsbereich der Mindestarbeitsbedingungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz auf alle Branchen auszudehnen. Da das betroffene Gesetz generell kritisch zu bewerten ist, erscheint auch die geforderte Ausweitung problematisch. Es handelt sich um eine Wettbewerbsbeschränkung, die gegen die innerhalb der Europäischen Union vereinbarten Prinzipien der Arbeitsnehmer- und Dienstleistungsfreiheit verstößt. Wie bereits im Sachverständigenratsgutachten 2006/07 (Ziffer 549) festgestellt, wird auf diesem Weg ein protektionistischer Einfuhrzoll auf den Faktor Arbeit erhoben, der wie jeder Zoll im Warenverkehr mit Wohlfahrtsverlusten verbunden ist, und dies sogar für die Gesamtheit der Beschäftigten in ihrer Rolle als Konsumenten.

Sofern man die Festlegung auf Mindestarbeitsbedingungen über das AEntG akzeptiert, erscheint die

vorgeschlagene Einbeziehung regionaler Tarifverträge konsequent, da sie vielfach den Normalfall darstellen. Allerdings bleibt offen, wie bei Konkurrenz verschiedener regionaler Tarifverträge in einer Branche verfahren soll. Sofern der regionale Tarifvertrag nur innerhalb der Reichweite der Region, für die der Tarifvertrag abgeschlossen wurde, ausgeweitet wird, erscheint ist dies relativ unkritisch. Sehr problematisch wäre dagegen die Ausweitung des Geltungsbereichs über die ursprüngliche Reichweite hinaus. Es würde quasi ein innerdeutscher Zoll auf den Faktor Arbeit entstehen, zumindest, sofern nicht der ungünstige regionale Tarifvertrag als Mindeststandard gewählt wird.

Innerhalb des bestehenden gesetzlichen Rahmens erscheint die angeregte Beseitigung strategischer Gestaltungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit zu berücksichtigenden Arbeitszeiten ist sinnvoll, denn die adressierten Vermeidungsaktivitäten dürften unnötige zusätzliche Verzerrungen schaffen.

Antrag der Fraktion DIE LINKE

Ein erstes Element des zu bewertenden Antrags ist die Einführung eines flächendeckenden allgemeinen Mindestlohns als untere Haltelinie des Entlohnungsgefüges in Deutschland. Vorbehaltlich der oben gegebenen generell kritischen Einschätzung von Mindestlöhnen als Instrument der Verteilungspolitik ist ein allgemeiner, das heißt branchenübergreifender Mindestlohn, branchenspezifischen Mindestlöhnen vorzuziehen. Für sich genommen würde eine entsprechende Regelung der einseitigen Stärkung der Verhandlungsmacht der Arbeitnehmerorganisationen, vor allem in Branchen mit schwacher Tarifbindung, entgegenwirken. Auch lassen sich Abgrenzungsprobleme vermeiden, die mit der Zuordnung von Betrieben zu Branchen verbunden sind. Verzerrungen durch unterschiedliche Eingriffe in das relative Preisgefüge zwischen den Arbeitsmarktsegmenten bleiben aus. Inwiefern ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn die Beschäftigung gefährdet, hängt freilich entscheidend von der gewählten Höhe ab.

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE zielt allerdings nicht ausschließlich auf die Einführung eines allgemeinen Mindestlohns, sondern verknüpft diese mit weiteren verbindlichen Lohnuntergrenzen, die über Ausweitung des Anwendungsbereichs des AEntG auf alle Branchen gesetzt werden sollen. Der geforderte allgemeine Mindestlohn verbunden mit branchenspezifischen Mindestarbeitsbedingungen kombiniert die schon benannten Probleme der beiden Ansätze zur Schaffung verbindlicher Lohnuntergrenzen. Zudem wird durch das protektionistische Instrument des AEntG, wie oben erklärt, der internationale Austausch der Faktors Arbeit wohlfahrtsmindernd beschränkt.

Sehr problematisch erscheint auch der an das Kriterium der „Repräsentativität“ geknüpfte vorgeschlagene Automatismus bei der Allgemeinverbindlichkeitserklärung. Mit dieser Maßnahme würde jede Möglichkeit entfallen gegenzusteuern, falls von einer Ausweitung des allgemeinverbindlich zu erklärenden Tarifvertrags schwerwiegende negative volkswirtschaftliche Konsequenzen zu erwarten sind; zumindest eine Ausnahmeklausel bei erwartbar starken Nebenwirkungen wäre dringend angeraten. Die vorgeschlagene starke Regelbindung, die zudem allein am Abdeckungsgrad des fraglichen Tarifvertrags auf Seiten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ansetzt, würde zudem die Verhandlungsmacht ganz erheblich zugunsten der großen Arbeitnehmerorganisationen verschieben. Damit würde nicht nur der Ausgleich zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen erschwert, auch die Interessen von Beschäftigten, die nicht repräsentativen Organisationen angehören, würden stark eingeschränkt.

Hinsichtlich der vorgeschlagenen Änderung des AEntG zur Ausdehnung der Reichweite regionaler Tarifverträge gelten die zuvor bei der Bewertung des ähnlichen Vorschlags der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN gemachten Aussagen. Der hier zu bewertende Vorschlag ist eindeutig problematisch, da er dezidiert – nach nicht näher genannten Kriterien (der Repräsentativität?) – eine Ausweitung des Geltungsbereichs über die ursprüngliche regionale Reichweite hinaus zulässt. So könnte etwa ein in westdeutschen Tarifverträgen gesetzter Mindeststandard auf Ostdeutschland übertragen werden, ohne auf die bestehenden wirtschaftlichen Leistungsunterschiede Rücksicht zu nehmen.

Der Vorschlag, in der Regel ganze Entgelttabellen und nicht nur die niedrigste Entgelthöhe oberhalb des allgemeinen Mindestlohns für allgemeinverbindlich zu erklären, schließlich erscheint als sehr schwerwiegender Eingriff in die garantierte negative Vertragsfreiheit. Dieser scheint mit den Schutzinteressen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kaum zu rechtfertigen. Je weiter oben Beschäftigte in der Lohnhierarchie stehen, desto weniger kann eine monopsonistische Position der Arbeitgeber ihnen gegenüber unterstellt werden, welche die Festsetzung einer spezifischen – beschäftigungsunschädlichen – Lohnuntergrenze rechtfertigen könnte. Auch das Argument, mit einem Mindestlohn eine Absicherung gegenüber nicht Existenz sichernder Beschäftigung zu erreichen, verfängt auf den höheren Stufen der Entgelttabellen kaum. Die vorgeschlagene Einbeziehung ganzer Entgelttabellen erscheint darum in erster Linie als ein Instrument, um die Verhandlungsmacht weiter zugunsten der Arbeitnehmerorganisationen zu verschieben, freilich um den Preis eines wachsenden Risikos von Beschäftigungsverlusten. Allerdings ist fraglich, ob in der Praxis neben den Entgelttabellen auch die Einstufungspraxis der Arbeitgeber überhaupt wirkungsvoll kontrolliert werden könnte; jedenfalls würden bei Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahme ganz erhebliche Anreize entstehen, sie durch Umgestaltung der Arbeitsplatzbedingungen zu vermeiden.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**767**

23. Januar 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 6. Februar 2012

a) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Tarifsysteme stabilisieren - BT-Drucksache 17/8148

b) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmecke, Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Tarifvertragssystem stärken - Allgemeinverbindliche Tariflöhne und branchenchenspezifische Mindeslöhne erleichtern - BT-Drucksache 17/4437

Prof. Dr. Ulrich Preis, Köln

I. Funktionen der Tarifautonomie

Die Freiheit der Koalitionen und mit ihr die Tarifautonomie ist verfassungsrechtlich gewährleistet (Art. 9 Abs. 3 GG). Der Staat hat die Tarifparteien mit guten Gründen ermächtigt, innerhalb des durch das Tarifvertragsgesetz geschaffenen Tarifsystems die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ihrer Mitglieder in kollektiven Verträgen mit zwingender Wirkung selbstständig und selbstverantwortlich zu regeln. Dabei erfüllt das Tarifwesen vielschichtige gesellschaftliche und wirtschaftliche Aufgaben.

Die historisch älteste Funktion der Tarifverträge ist die des Schutzes des einzelnen Arbeitnehmers. Der **Schutzfunktion** liegt die Annahme zugrunde, dass der einzelne Arbeitnehmer gegenüber dem jeweiligen Arbeitgeber aufgrund seiner wirtschaftlichen Abhängigkeit strukturell unterlegen ist, was die generelle Gefahr einer Übervorteilung bei der Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen birgt. Die strukturelle Unterlegenheit ist nicht durch Schaffung gesetzlicher Mindeststandards beseitigt worden, sondern dadurch, dass auf Seiten der Arbeitnehmer mit den Koalitionen ein eigenes Machtpotential gebildet wurde. Die Schutzfunktion verwirklicht sich damit in der Schaffung angemessener Arbeitsbedingungen mit Hilfe paritätischer Verhandlung der Tarifvertragsparteien. Die Schutzfunktion des Tarifvertrags gewinnt gerade in Zeiten allgemeiner wirtschaftlicher Schwäche und hoher Arbeitslosigkeit besonders an Bedeutung, da das hohe Angebot an Arbeitskräften den Einzelnen verstärkt unter Druck setzt, für einen Arbeitsplatz schlechtere Arbeitsbedingungen in Kauf zu nehmen. Indem die Tarifparteien die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zwingend regeln, tragen sie maßgeblich zur Befriedung des Arbeitslebens bei (**Friedensfunktion**). Damit einher geht eine **Ordnungsfunktion** der Tarifverträge. Den vom Staat frei gelassenen Raum füllen Tarifverträge aus. Funktionierende Tarifautonomie entlastet den Gesetzgeber. Die Ordnungsfunktion des Tarifvertrages „funktioniert“ aber nur, wenn bestimmte organisatorische Grundvoraussetzungen, die im Merkmal der Tariffähigkeit Ausdruck finden, bei den Akteuren gegeben sind. Nur so kann nach Auffassung des BVerfG durch das Tarifvertragssystem eine sinnvolle Ordnung des Arbeitslebens, insbesondere der Lohngestaltung, unter Mitwirkung der Sozialpartner wirksam werden.[9]

II. Schlaglichter der Krise der Tarifautonomie

Die seit gut 15 Jahren immer wieder beschriebene Krise der Tarifautonomie hat viele Gesichter. Der Ausgangspunkt der Krise ist die **Kritik an den Wirkungen des Flächentarifvertrages**. Liberale Ökonomen und Juristen kritisierten die Kartellwirkung der Tarifverträge und legten mit dieser Kritik die Axt an das gesamte Tarifvertragssystem. Dabei wurde verkannt, dass die **Kartellfunktion** gerade der Sinn der Veranstaltung ist. Flächentarifverträge vereinheitlichen die Arbeitsbedingungen; ein “freier Markt” der Arbeitskräfte findet im Geltungsbereich des Tarifver-

[9] BVerfG 18.11.1954 AP Nr. 1 zu Art. 9 GG.

trags nicht statt. Diese wettbewerbsbeschränkende Abrede geschieht gerade, um den Dumpingwettbewerb um möglichst niedrige Löhne zu begrenzen. Dies hat allerdings auch wirtschaftspolitisch erwünschte Effekte. Zum einen führt das deutsche System des Flächentarifvertrags dazu, dass Deutschland weltweit eines der Länder mit den wenigsten Arbeitskämpfen und der geringsten Zahl arbeitskampfbedingter Arbeitsausfälle ist. Die befriedende Wirkung des Flächentarifvertrags vermeidet Häuserkämpfe. Die Kartellfunktion des Tarifvertrags reduziert erkennbar die Transaktionskosten für die Arbeitgeberseite. Dies ist ein Aspekt, der bisweilen übersehen wird. Gleichwohl hängt die Funktionsfähigkeit dieser ökonomisch sinnvollen Form der Regulierung der Arbeitsbeziehungen von der Gesamtakzeptanz der Regelungen auf Arbeitgeberseite ab. Verschaffen sich einzelne Unternehmen durch einen Austritt aus den Arbeitgeberverbänden Wettbewerbsvorteile, so wird der befriedende Effekt des Systems gefährdet. Lohndumping ist damit nicht nur ein Problem für die betroffenen Arbeitnehmer.

Der Dumpingwettbewerb durch nichtorganisierte Arbeitnehmer kann durch Allgemeinverbindlicherklärung nach § 5 des Tarifvertragsgesetzes (TVG) begrenzt, die zwingende und unmittelbare Wirkung der Tarifverträge damit ausgeweitet werden.

Eine weitere Kritik bezog sich auf die angebliche **Starrheit der Tarifverträge**, obwohl der Gesetzgeber gerade die Tarifautonomie als den Ansatzpunkt ansah, flexibles branchenbezogenes Recht zu schaffen. In Wahrheit ist dieser Krisenbefund seit langem überwunden. Tarifvertragsparteien zeigen sich in Sanierungssituationen äußerst flexibel. Der Sanierungstarifvertrag, typischerweise geschlossen als Firmentarifvertrag oder verbandsbezogener Firmentarifvertrag, gehört zum täglichen Instrumentarium der Tarifvertragsparteien. Ebenso sind die Flächentarifverträge längst mit Öffnungsklauseln für Sanierungssituationen versehen. Die Tarifautonomie hat sich in dieser Hinsicht bewährt.

Stand die Kritik noch im Mittelpunkt der Reflexionen über die Krise der Tarifautonomie, die eigentlich niemals eine **Krise des Tarifrechts**, sondern allenfalls der **Tarifpolitik** war, haben sich weitere Krisenszenarien entwickelt.

Kritik gab es in alle Richtungen. Sie traf sowohl Arbeitgeberverbände als auch Gewerkschaften. In zahlreichen Arbeitgeberverbänden wuchs die Kritik, dass die ausgehandelten Bedingungen in der Fläche zu hoch seien. Arbeitgeberverbände organisieren große und kleine Arbeitgeber. In einigen Branchen hat dies zu Austritten aus Arbeitgeberverbänden geführt, um sich der Normwirkung der Tarifverträge zu entziehen. Durch das Bundesarbeitsgericht wurde die Möglichkeit bestätigt, eine Mitgliedschaft in einem Arbeitgeberverband **„ohne Tarifbindung“** zu etablieren. Gleichwohl brechen immer mehr Arbeitgeber aus dem System der kollektiven Regulierung der Arbeitsbeziehungen aus. Auch aus dem Mitgliederverlust auf Seiten der Arbeitgeberverbände erwachsen mittlerweile Gefährdungen für die Funktionsfähigkeit des Tarifvertragssystems. Aber auch die andere Seite der Koalition gerät unter Druck. Der **Mitgliederbestand der deutschen Gewerkschaften sinkt kontinuierlich**. Noch in den 1990er Jahren gehörten den DGB-Gewerkschaften knapp 10 Millionen Mitglieder an. Die Mitgliederschaft ist kontinuierlich auf 6,2 Millionen Mitglieder gesunken. Der Organisationsgrad der Arbeitnehmer in Deutschland liegt damit nur noch bei etwas über 20% aller Arbeitnehmer.

Die Gewerkschaften haben auf diese Schwächung durch weitreichende **Fusionen** reagiert. Dadurch entstand insbesondere die Großgewerkschaft Ver.di. Die **Größe der Organisation konnte aber den Mitgliederschwund nicht aufhalten**. Erst in den letzten Jahren, in denen es zu einer relativen Stabilisierung des Arbeitsmarktes gekommen ist, ist es gelungen, die Mitgliederzahlen zu halten.

Gleichwohl gilt nach wie vor: Gewerkschaften wirken **zerrissen zwischen gesellschaftspolitischer Verantwortung und kräftiger und nachhaltiger Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder**.

Gewerkschaften müssen mit ansehen, dass **Flächentarifverträge** durch Umstrukturierungen und Outsourcing **ausgehebelt** wurden. Die globalisierte Wirtschaft, die viele Dienstleistungen und industrielle Produkte in das Ausland verlagern lässt, erzeugt weitergehenden Druck auf die Arbeitsbedingungen. Diese Effekte werden durch den europäischen Einigungsprozess ökonomisch und mittlerweile auch rechtlich verstärkt. Durch die zunehmende Öffnung des Binnenmarktes und die Aufnahme von Mitgliedsstaaten mit stark prekarisierten Arbeitsmärkten und sehr niedrigem Entgeltniveau hat sich der Druck auf die Sozialstandards und damit auf die tarifautonome Marktregulierung verstärkt. Gleichzeitig greift der EuGH zugunsten der Marktfreiheiten verstärkt in die Tarifautonomie ein, eine Entwicklung, die noch lange nicht abgeschlossen und deren Folgen unabsehbar sind. Daneben werden durch den EuGH staatliche Maßnahmen, die der Stabilisierung und Effektuierung der Tarifautonomie dienen, nur begrenzt als zulässig erachtet, weil sie nicht marktkonform sind. Soll das deutsche System der tarifautonomen Regulierung in seiner bisherigen Form erhalten bleiben, so sind Reflexwirkungen europäischen Rechts jedenfalls in Zukunft weit stärker in den Blick zu nehmen.

Die Unzufriedenheit mit den praktischen Ergebnissen der Tarifpolitik der letzten Jahre hat überdies zu einem verstärkten Auftreten **kleinerer Konkurrenzgewerkschaften** geführt. Der Christliche Gewerkschaftsbund konkurriert mit den DGB-Gewerkschaften. Dabei kommt es zu einem fatalen Wettbewerb um niedrige Arbeitsbedingungen. Die christlichen Gewerkschaften versuchen dadurch stark zu werden, dass sie sich den Ergebnissen der DGB-Gewerkschaften anschließen und hier und da, mit nicht ganz unerheblicher Breitenwirkung, basierend auf den herrschenden Rechtsprechungsgrundsätzen speziellere Tarifverträge zu schließen, die aber in der Regel unter dem Niveau der DGB-Gewerkschaften liegen.

Bemerkenswert ist, dass der Gesetzgeber im Zeichen wirtschaftlicher Krisen den Tarifvertragsparteien besonders viel zutraut. Genau dies scheint aber die Gewerkschaften zur Zeit zu überfordern. Symptomatisch ist hierfür die Entwicklung in der Leiharbeit:

Der Gesetzgeber stellt ein hehres Grundprinzip auf, nämlich das des Equal-Pay-Grundsatzes, also der Vorgabe, dass Leiharbeitnehmer und Arbeitnehmer des Entleiherbetriebes gleich behandelt werden sollen. Die Durchbrechung dieses Grundsatzes ist aber durch tarifvertragliche Regelungen möglich. **Auf diese Weise hat der Gesetzgeber geradezu eine Einladung geschaffen, Tarifverträge funktionswidrig einzusetzen**, nämlich einen Wettbewerb um möglichst niedrige Löhne in der Leiharbeitsbranche zu eröffnen. Das Ganze wird garniert durch die Gründung kleiner Scheingewerkschaften, die damit – im Interesse der Leiharbeitsbranche – ein ganz neues „Geschäftsfeld" bekommen haben. Diese Entwicklung hat zu dem bemerkenswerten Ergebnis geführt, dass die Rechtsprechung sich ernsthaft die Frage stellen musste, ob tarifliche Löhne in der Leiharbeitsbranche nicht sittenwidrig niedrig sind.[10] Mit Mühe hat das Bundesarbeitsgericht noch die Fiktion von der Richtigkeitsgewähr des Tarifvertrages halten können. Diese problematische Entwicklung ist über die Leiharbeitsbranche hinausgegangen. Es gibt zahllose Tarifverträge, die so geringe Lohnsätze haben, dass von Vollzeitarbeit ohne staatliche Transferleistungen ein Arbeitnehmerhaushalt nicht wird existieren können.

Der Erosion des Tarifvertragsystems wurde darüber hinaus Vorschub geleistet, weil insbesondere in den **neuen Bundesländern** Tarifverträge geschlossen wurden, die die wirtschaftliche Leistungskraft in diesen Ländern überforderte. Arbeitgeber praktizierten offenen und verdeckten **Bruch der Tarifverträge**. Arbeitnehmer klagten ihre Tariflöhne aus Angst vor Verlust des Arbeitsplatzes nicht ein.

In dieser Situation tritt eine weitere politische Forderung in den Mittelpunkt: **Gesetzliche Mindestlöhne**. Die Forderung nach gesetzlichen Mindestlöhnen und die Erscheinung tariflicher Hungerlöhne kann zwei Ursachen haben: Einerseits können Gewerkschaften in einer konkreten Branche zu schwach sein. Sie können adäquate Löhne mit Hilfe ihrer Mitgliedschaft nicht mehr durchsetzen. Wenn aber die Forderung nach gesetzlichen Mindestlöhnen die Schwäche der Gewerkschaften offenbart, dann ist deren Einführung für Gewerkschaften denkbar ambivalent: Denn wenn der Staat bei der Lohnfindung unter die Arme greift, könnte – jedenfalls in Niedriglohnbranchen – der Anreiz verloren gehen, überhaupt Mitglied einer Gewerkschaft zu werden. Wofür soll ich Mitgliedsbeiträge bezahlen, wenn der Gesetzgeber mir mehr Lohn verschafft, als es meine eigene Gewerkschaft wegen fehlender Kampfkraft könnte?[11] Andererseits sind solche Wirkungen bei den bislang erfolgten Mindestlöhnen nach dem Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz – AEntG) nicht eingetreten. Und auch ansonsten sind die Motive, die Arbeitnehmer zum Beitritt in eine Gewerkschaft bewegen, vielfältig und nicht ausschließlich ökonomisch motiviert. Die Annahme relevanter Veränderungen im Mitgliederbestand von Gewerkschaften aufgrund von arbeitsrechtlicher Schutzgesetzgebung war schon immer falsch. Gewerkschaften sichern die Partizipation am wirtschaftlichen Aufschwung. In Krisenzeiten werden sie unattraktiv, weil sie dann die Lasten des Abschwungs mitverteilen müssen. Darin dürfte die strukturelle Erklärung für Veränderungen im Mitgliederbestand liegen. Ebenso unzutreffend war die Annahme, Arbeitnehmer würden rein ökonomisch den Vor- und Nachteil einer Mitgliedschaft abwägen.

Das Gleiche gilt für das Argument, Außenseiter würden dazu gedrängt, den Gewerkschaften beizutreten, um ihre Arbeitsbedingungen selbst mitbestimmen zu können.[12] Insgesamt erweisen sich die Annahmen einer Beeinflussung der Mitgliederzahlen der Verbände durch Mindestlohnregelungen damit eher als spekulativ.[13]

Weitgehend unbeachtet geblieben ist bislang hingegen die Implikation, die sich aus einem gesetzlichen Mindestlohn für die Arbeitgeberverbände ergibt. Denn auch diese stecken in einer Zwickmühle. Einerseits müssen sie darauf achten, ein für die Branche insgesamt passendes Entgeltniveau zu vereinbaren, andererseits den divergierenden wirtschaftlichen Interessen der Mitglieder Rechnung tragen. Dies wird umso schwieriger, als die Mitglieder im Verband sich dem zunehmenden Wettbewerb von nicht organisierten Konkurrenten ausgesetzt sehen. Zu einer funktionsfähigen Tarifautonomie gehören daher immer auch mitgliederstarke Arbeitgeberverbände. Die Attraktivität der Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband mit Tarifbindung muss daher zwingend erhöht werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die beruhigende Rahmenordnung in der Bundesrepublik Deutschland, die in Zeiten des Wirtschaftsaufschwungs eine Erfolgsgeschichte war, gründlich durcheinandergekommen ist.

III. Zur Selbsthilfe der Koalitionen

Bevor der Gesetzgeber daran denkt, auf die Krisensymptome der Tarifautonomie durch gesetzliche Unterstützung zu reagieren, stellt sich die Frage, ob sich nicht die Koalitionen selbst helfen können, ja müssen. Die Konzeption, den Interessengegensatz zwischen Kapital und Arbeit durch kollektivvertragliche Kompromisse zu befrieden, ist ja nicht durch den Gesetzgeber erfunden worden, sondern schrittweise in der zweiten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts erkämpft worden. Freiheitliche Staaten haben das Modell der Vereinbarung von Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen durch die Koalitionen zunächst nur widerwillig respektiert, es aber heute, bis in die europäische Union hinein, als staatsentlastendes und effektives Instrumentarium in die Rechtsordnungen übernommen.

In der Tat lässt sich festhalten, dass die **Koalitionen auf die Krisenbefunde zum Teil sehr flexibel und**

[10] BAG 24.3.2004 NZA 2004, 971 ff.

[11] Kocher, NZA 2007, 600 (601); Seifert, ZfA 2001, 1 (20).

[12] Tendenziell in diese Richtung. Höfling/Rixen, RdA 2007, 360 (361); a. A. Wolter, AuR 2006, 137 (139); Kreiling, NZA 2001, 1118 (1124).

[13] Diesen Standpunkt nimmt tendenziell auch das BVerfG ein, vgl. BVerfG 11.7.2006 NJW 2007, 51 ff.; dazu Preis/Ulber NJW 2007, 465 (468); Sansone/Ulber AuR 2008, 125 (129).

effizient reagiert haben. Auf die Krise des Flächentarifvertrages, dessen Bedeutung kontinuierlich gesunken ist, haben die Gewerkschaften mit einer **unternehmensbezogeneren Tarifpolitik** reagiert. Man hat **tarifliche Öffnungsklauseln** begrenzt und widerwillig akzeptiert. Man hilft mit **verbandsbezogenen Firmentarifverträgen** oder unmittelbaren **Firmentarifverträgen**, wenn es einem Unternehmen in einer Branche nicht gut geht, und nur auch mit Unterstützung der Gewerkschaften durch Kompromisse bei den materiellen Arbeitsbedingungen gerettet werden kann. Auch die Arbeitgeberverbände haben das Interesse, nicht nur die kollektiven Gesamtinteressen zu vertreten, sondern ihren Mitgliederbestand beizubehalten. Deshalb sind auch sie zu firmenbezogenen Lösungen bereit.

Um die Arbeitgeber, die Tarifbindung dennoch vollständig ablehnen, im Arbeitgeberverbund zu halten, hat man die **Mitgliedschaft ohne Tarifbindung** erfunden. Das bedeutet im Kern, dass über diese OT-Mitgliedschaft der Arbeitgeberverband als reine Informations- und Serviceeinheit für die Rechtsberatung benutzt werden kann. Einen vergleichbaren Weg sind die Gewerkschaften nicht gegangen, sie wollen die Mitgliedschaft nicht in OT- und MT-Mitglieder aufspalten. Dies wäre auch kein vernünftiger Weg, weil dadurch die Kampfkraft der Gewerkschaften wegen geringerer Mitgliedseinnahmen noch weiter sinken könnte und die Arbeitgeber ohnehin über Bezugnahmeklauseln das Ziel haben, tarifgebundene Arbeitnehmer und tarifungebundene Arbeitnehmer nicht ungleich zu behandeln. Die Gewerkschaften haben stattdessen versucht, ihre Organisations- und Kampfkraft durch Fusionen zu sichern nach dem Motto „Einigkeit macht stark“. Dieses Rezept ist aber noch nicht aufgegangen, weil es zu schwierig ist, die sehr unterschiedlichen Bedürfnisse stark divergierender Interessen der Mitglieder zu allseitiger Zufriedenheit zu lösen. So führt die gesamte nach unten weisende Mitgliederentwicklung dazu, dass die Gewerkschaften in der Fläche schwächer werden, sie immer weniger in der Lage sind, für die gesamte Arbeitnehmerschaft zu kämpfen und der Flächentarifvertrag an Bedeutung einbüßt. Gleichzeitig müssen auch personell immer schwächer werdende Gewerkschaften eine Vielzahl unternehmensbezogener tarifpolitischer Entscheidungen mittragen, die die Handelnden auch personell überfordern.

IV. Konkurrierende Gewerkschaften als Lösung?

Die Mitgliederverluste der Gewerkschaften haben zu einer Verringerung ihrer Kampfkraft geführt. Je weniger kräftig sie Interessen durchsetzen können, umso schwieriger wird es jedoch, Mitglieder überhaupt noch substantiell zu befriedigen. Gelingt es einmal, die Interessen einer bestimmten Arbeitnehmergruppe zu befriedigen, ist die nächste Gruppe unzufrieden, weil ihr mangels Organisationsgrad gleiche Erfolge versagt bleiben. Nun stellt sich die Frage, ob das Aufkommen konkurrierender Gewerkschaften eher als Bedrohung oder als Chance für die Tarifautonomie zu bewerten ist. Gilt der Spruch: Wettbewerb belebt das Geschäft? Oder funktioniert die Tarifautonomie gerade nach anderen Prinzipien? Allgemein lässt sich festhalten, dass Wettbewerb für sich genommen keine a priori positiven Effekte auslöst. Ist es nicht geradezu systemfremd, dass Gewerkschaften miteinander konkurrieren? Hat die Arbeitnehmerbewegung nicht genug damit zu tun, gegenüber den kontradiktorischen Interessen der Arbeitgeberseite den Kopf über Wasser zu behalten?

Ich neige dazu, auch in dem Gewerkschaftswettbewerb in der gegenwärtigen Situation eher einen positiven Effekt zu erkennen. Das gilt freilich **nicht für den Dumping-Wettbewerb**. Unser Tarifrechtssystem ist bisher nicht auf Gewerkschaftswettbewerb eingestellt. Unser Rechtssystem geht davon aus, dass Gewerkschaften „sozial mächtig“ sind. Deswegen werden ihnen von der Rechtsordnung zahlreiche Privilegien eingeräumt. Was ist aber, wenn dieses Modell nicht mehr stimmt? Welche kontraproduktiven und geradezu die Tarifautonomie zerstörenden Effekte hat es, wenn ein nicht hinreichend starker Wettbewerber praktisch die Lohnbedingungen in Teilausschnitten der Wirtschaftslandschaft mitbestimmen kann? Es zerstört das Tarifsystem, wenn auf Gewerkschaftsseite Dumping-Wettbewerber agieren, deren Durchbrechung guter Arbeitsbedingungen gerade noch mit Hilfe des Staates mit einer unerhörten Breitenwirkung geschieht. Genau dieses Phänomen treffen wir bei den sogenannten Gewerkschaften in der Leiharbeitsbranche an. Durch diese kontraproduktiven Effekte geraten dann auch die traditionellen Gewerkschaften unter Druck und müssen, um überhaupt noch „im Geschäft zu bleiben“ prekäre Tarifbedingungen akzeptieren.

Dagegen sehe ich das Aufkommen von **Berufs- und Spezialistengewerkschaften** eher als Chance denn als Gefahr für ein funktionierendes Tarifsystem. Piloten, Flugbegleiter, Fluglotsen, Lokführer und Ärzte sind zur Überzeugung gekommen, dass sie als „Leistungseliten“ eher in eigenen Berufsgewerkschaften ihre Interessen vertreten können. Das ist auch im Wesentlichen gelungen. Ist es nun gerechtfertigt, diese Leistungseliten zu diskreditieren? Die traditionellen Gewerkschaften sind unglücklich über diese Entwicklung. Für die Arbeitgeber, die mit mehreren Gewerkschaften zu tun haben, wird das Tarifgeschäft schwieriger. Zum Teil wird das Verhalten der Berufs- und Spezialistengewerkschaften als unsolidarisch kritisiert. Das träfe dann zu, wenn diese Spezialisten früher mit anderen Arbeitnehmern zusammen für ein allgemeines, möglichst hohes Mindestlohnniveau gekämpft hätten, deren Kampfkraft heute im Hinblick auf die eigene Organisation der Berufsgewerkschaften wegfällt. Dies ist allerdings nur bedingt so, weil die heutigen Berufs- und Spezialistengewerkschaften früher kaum innerhalb der DGB-Gewerkschaften zu finden waren. Als positiven Effekt für die Tarifautonomie sehe ich eher die allgemeine gesellschaftspolitische Vorbildfunktion, dass es sich offenbar doch für Arbeitnehmergruppen „lohnt“, sich kollektiv zu organisieren. Denn nur dann, wenn eine hinreichende Repräsentanz der Arbeitnehmerschaft in den Gewerkschaften besteht, kann das System der Tarifautonomie Bestand haben.

V. Dysfunktionales tarifdispositives Gesetzesrecht am Beispiel der Leiharbeit

Das tarifdispositive Gesetzesrecht, Ausdruck des Respekts des Gesetzgebers vor branchenspezifischen Lösungen, erweist sich überraschend zunehmend als funktioneller Störfaktor für die Tarifautonomie. Die Konzeption des tarifdispositiven Gesetzesrechts entspricht dem tradierten monolythischen Tarifsystem, in dem große schlagkräftige Verbände mit erheblichem organisatorischen Unterbau und damit hinreichendem Sachverstand, die Arbeitsbedingungen regulieren. Dort, wo dieser Zustand stabil ist, kann das tarifdispositive Recht durchaus positiv wirken. Dort allerdings, wo die genannten Voraussetzungen nicht mehr stimmen und Verbände ohne Berücksichtigung ihrer Leistungsfähigkeit tätig werden, gerät dieses Bild ins Wanken. Es geht hier keineswegs um Bagatellfälle. Die von gesetzlichen Mindeststandards abweichende Regelung von Arbeitszeiten, die ja nicht nur die Gesundheit der Arbeitnehmer, sondern auch die von Bürgern, die der Arbeitsleistung von Arbeitnehmern ausgeliefert sind, betrifft oder die Abweichung vom Gleichbehandlungsgebot nach §§ 3 Abs. 1 Nr. 3, 9 Nr. 2 des Gesetzes zur Regelung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung (Arbeitnehmerüberlassungsgesetz – AÜG), die die Arbeitsbedingungen von 600.000 bis 800.000 Arbeitnehmern betrifft, seien hier nur als prominenteste Beispiele genannt.

Die erhebliche Verantwortung, die der Staat hier auf die Tarifvertragsparteien überträgt, ist dann kritisch zu betrachten, wenn die Schutzinteressen, die die gesetzlichen Vorschriften verwirklichen sollen, durch die Tarifvertragsparteien nur begrenzt wahrgenommen werden oder sie dies nur eingeschränkt können. Letzteres ist im Falle der Leiharbeit eindrucksvoll geschehen.

Das Gleichbehandlungsgebot nach § 9 Nr. 2, 3 Abs. 1 Nr. 3 AÜG kann nur durch abweichende tarifvertragliche Regelungen durchbrochen werden. Da in der Leiharbeitsbranche der Anteil der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer gegen Null tendiert und damit Fälle beiderseitiger Tarifbindung kaum vorkommen, hat die arbeitsvertragliche In bezugnähme tarifvertraglicher Regelungen hier eine überragende Bedeutung.[14] Hierdurch können Vereinigungen, die keine oder nur wenige Mitglieder haben, eine erhebliche Breitenwirkung ihrer Tarifverträge erzielen.

Die durch die Hartz-Gesetzgebung erfolgte Änderung des AÜG hat in einem Sektor, in dem die Tarifvertragsparteien faktisch über keinerlei soziale Macht verfügen, diese zunächst zu den alleinigen Gestaltern der Arbeitsbedingungen gemacht. Vorgeschoben wurde dabei, dies erfolge aus Respekt vor der Tarifautonomie. Realistisch betrachtet handelt es sich um das zielgerichtete Ausnutzen eines Funktionsdefizits der Tarifautonomie, um eine gesamte Branche flächendeckend mit Niedriglöhnen zu überziehen.[15]

Komplettiert wurde diese Problematik durch das Auftreten einer Tarifgemeinschaft Christlicher Gewerkschaften, deren Tarifunfähigkeit allerdings nunmehr gerichtlich festgestellt ist.[16] Diese schloss fortwährend Niedrigsttarifverträge ab, auch in Firmentarifverträgen[17], die durch die Möglichkeit der arbeitsvertraglichen Bezugnahme eine extreme Breitenwirkung erlangt hatten.[18] Die Leiharbeitsbranche stellt sich damit als tarifpolitisches Paradoxon dar. Jeder Arbeitnehmer erhält einen Tariflohn. Kaum einer dieser Arbeitnehmer ist aber Gewerkschaftsmitglied und eine Schutzfunktion zugunsten der Arbeitnehmer entfalten die Tarifverträge zur Leiharbeit, von extremen Ausnahmefällen abgesehen, ebenfalls nicht.[19]

Dabei ist das Problem der Leiharbeit keinesfalls nur ein sektorales. Leiharbeitnehmer werden zunehmend als Dauerarbeitskräfte in der Produktion eingesetzt und nicht zur Überbrückung von Auftragsspitzen. Sie behindern die Arbeitskampffähigkeit der Stammbelegschaften, spalten Belegschaften in der Betriebsverfassung auf und werden missbraucht, um das Bestehen oder Entstehen von Betriebsräten zu beeinträchtigen. Des Weiteren, und dies ist wohl der massivste schädigende Effekt, den die Leiharbeit auf die Tarifautonomie hat, beschädigt sie den Verhandlungsprozess für branchenbezogene Tarifverträge. Denn Unternehmen werden bei gleicher Beschäftigtenzahl völlig unterschiedlich von einer Tariflohnerhöhung getroffen, wenn sie ihre Belegschaft in größerem oder kleinerem Umfang mit Leiharbeitnehmern auffüllen. Ob die Neufassung des AÜG, insbesondere die Beschränkung der Arbeitnehmerüberlassung auf den „vorübergehenden" Verleih, Abhilfe schaffen wird, muss bezweifelt werden. Legislative Unvollkommenheit hat hier dazu geführt, dass in der Praxis größte Unsicherheit darüber besteht, wie lange ein Einsatz noch als vorübergehend angesehen werden kann. Eine gerichtliche Klärung bleibt an zuwarten. Ohne diese sind die Effekte der Reform nur schwer zu prognostizieren.

Unstreitig ist Leiharbeit ein wichtiges Instrument zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und zum ökonomisch effizienten Einsatz von Arbeitskräften. Diese Funktion erfordert es aber nicht, dass Leiharbeitnehmern Entgelte gezahlt werden, die das BAG nur deshalb nicht für unwirksam erklärt hat, weil sie bei objektiver Betrachtungsweise noch keinen Hungerlohn bedeuten. Die Tatsache, dass gerade für die Leiharbeit die Einführung eines Mindestlohns diskutiert und eingeführt worden ist, zeigt, dass eigentlich allgemein anerkannt ist, dass die durch den Gesetzgeber induzierten sozialen Missstände nicht mehr hinnehmbar sind. Allerdings scheint es weitaus sinnvoller, das Übel an der Wurzel zu packen, anstatt eine zusätzliche Regulierung in Form eines Mindestlohns vorzunehmen, der absurder Weise ja gerade auf die Tarifvertragsparteien zurück greift, die an den sozialen Missständen maßgeblich beteiligt waren.[20] Dies ist die gegenwärtige Konzeption der §§ 3 Abs. 1 Nr. 3 und 9 Nr. 2 AÜG.

VI. Gefährdung des Instruments der Allgemeinverbindlicherklärung

[14] ErfK/Wank, 8. Aufl., 2008, § 3 AÜG Rn. 29.
[15] Schüren FS Löwisch, 2007 S. 367 ff.
[16] BAG 14.12.2010, NZA 2010, 300 ff.
[17] Vgl. dazu Schüren NZA 2008, 453 ff.
[18] Ulber D. NZA 2008, 438 ff.; Schüren NZA 2008, 453 ff.
[19] Vgl. Schüren RdA 2006, 303 (306)
[20] So auch Huhnekuhl/zu Dohna-Jaeger NZA 2007, 954 f.

Die Allgemeinverbindlicherklärung (§ 5 TVG) dient primär dem sozialen Schutz der Außenseiter-Arbeitnehmer: Ihnen sollen angemessene Arbeitsbedingungen gewährleistet werden.[21] Aus Gründen des sozialstaatlichen Schutzes werden Mindestarbeitsbedingungen festgesetzt; Instrument ist ein staatlicher Geltungsbefehl, der eine tarifautonom entstandene Regelung inhaltlich unverändert und daher unter Wahrung der Tarifautonomie auf Tarifaußenseiter erstreckt.

Gleichwohl erscheint eine Verengung der Allgemein-verbindlicherklärung auf diese soziale Schutzfunktion ihrer ökonomischen und systemischen Wirkung auf die Tarifvertragslandschaft nicht ganz Rechnung zu tragen. Sie sichert der Arbeitgeberseite gleiche Wettbewerbsbedingungen mit Blick auf das Entgelt. Damit können und müssen Unternehmen den Wettbewerb über Produktivitätssteigerung, Innovation und unternehmerisches Geschick führen. Der Wettbewerb kann nicht mehr über die Lohnkosten geführt werden. Die Arbeitgeberverbände können sich wieder auf eine sachgerechte Regulierung der gesamten Branche konzentrieren. Die Partikularisierung der Interessen auf Arbeitgeberseite wird überwunden. Langfristig kann auch kein Unternehmen am Markt gehalten werden, das den Wettbewerb nur über die Lohnkosten führt. Deutschland war nie und wird nie ein Billiglohnland sein. Der Lohnkostenwettbewerb ist schon aus Gründen der internationalen wirtschaftlichen Verflechtungen für Deutschland keine Option. Am Weltmarkt bestehen werden nur Unternehmen, die sich aufgrund ihres unternehmerischen Geschicks am Markt platzieren. Dafür muss diesen aber der Raum gegeben werden. Eine Einschränkung des Lohnkostenwettbewerbs kann hierzu auch eine sinnvolle Option sein. Gleichwohl darf nicht verkannt werden, dass die Allgemeinverbindlicherklärung immer auch der Absicherung der Ordnungs- und Befriedungsfunktion des Tarifvertragssystems gedient hat. Sie verschafft über den Kreis der unmittelbar tarifgebundenen Unternehmen hinaus die Möglichkeit, den sozialen Frieden zu gewährleisten.

Insbesondere Tarifverträge, die übergreifende tarif- und sozialpolitische Ziele verfolgen, benötigen die Allgemeinverbindlicherklärung zur Realisierbarkeit dieser sozialpolitischen Ziele. Der Allgemeinverbindlicherklärung, deren allgemeine Bedeutung erheblich gesunken ist, kommt besondere Bedeutung im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit gemeinsamer Einrichtungen zu, da die nicht organisierten gemeinsam mit den organisierten Arbeitsvertragsparteien solidarisch (Beitrags-)Lasten tragen sollen, um die zentralen Leistungen (z. B. Urlaubskassen, Rentenbeihilfe, Berufsbildung) gewähren zu können.[22] Durch verschiedene rechtliche und tatsächliche Entwicklungen gerät die Funktionsfähigkeit der Allgemeinverbindlichkeit in Gefahr.

Ein wesentlicher Grund hierfür liegt in § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 TVG. Für allgemeinverbindlich erklärt werden kann ein Tarifvertrag demnach, wenn die tarifgebundenen Arbeitgeber nicht weniger als 50% der unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallenden Arbeitnehmer beschäftigen. Mit abnehmender Tarifbindung auf Arbeitgeberseite sinkt die Chance, dass das Quorum erfüllt werden kann; das Mittel der Allgemeinverbindlicherklärung läuft zunehmend leer. Existieren dann noch in einer Branche mehrere konkurrierende Tarifverträge, wird die Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung weiter reduziert.

Andererseits steigt das Bedürfnis nach staatlichen Einflussmöglichkeiten gerade umso mehr, je *schwächer* sich die Tarifbindung darstellt. Auch hier wird das Ineinandergreifen von staatlicher Regelungsverantwortung und staatsentlastender tarifautonomer Regelungsverantwortung deutlich: Wo die tarifautonome Regelungspraxis infolge sinkender Tarifbindung Defizite aufweist, steigt die Notwendigkeit *staatlicher* Gestaltungsentscheidungen. Es ist geradezu grotesk, wenn der sogenannte „Respekt vor der Tarifautonomie“ dazu führt, dass in Bereichen, in denen gar keine tarifvertragliche Regulierung existiert, staatliches Tätigwerden unterbleibt. Insofern ist die Wirkungsweise des 50%-Quorums schon im Ansatz höchst fragwürdig: Die staatliche Möglichkeit der Einflussnahme wird gerade von der besonders hohen Tarifbindung auf Arbeitgeberseite abhängig gemacht. Situationen, in denen staatliche Regulierung besonders geboten und erforderlich ist, können somit nicht angemessen erfasst werden. So entfaltet das 50%-Quorum geradezu eine kontraproduktive Wirkung.

Das Quorum soll sicherstellen, dass nur solche Tarifverträge allgemeinverbindlich erklärt werden können, welche über eine gewisse Repräsentativität in ihrem Verbreitungsgebiet verfügen.[23] Dieser allgemeine Gedanke der Repräsentativität ist nicht strikt an die absolute Mehrheit von 50% gebunden, wie auch viele ausländische Beispiele zeigen.

Anders als in § 7 Abs. 2 AEntG stellt § 5 TVG allein auf die Legitimation im Arbeitgeberlager ab. Durchaus sachgerecht wird dabei nicht nach der bloßen Anzahl der legitimierenden Unternehmen, sondern nach ihrer wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Bedeutung gefragt. Die Zahl der jeweils beschäftigten Arbeitnehmer ist für diese Aspekte ein aussagekräftiges Kriterium. Die Vorschrift dient dazu, die Allgemeinverbindlicherklärung eines im Arbeitgeberlager schwach legitimierten Minderheitstarifvertrags zu verhindern. Letztlich wird dadurch eine Konkretisierung des „öffentlichen Interesses“ (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 TVG) dahin gehend vorgenommen, dass regelmäßig nur ein im Arbeitgeberlager mehrheitlich legitimierter Tarifvertrag ein hin-

[21] BAG 24.1.1979 AP Nr. 16 zu § 5 TVG; BAG 28.3.1990 AP Nr. 25 zu § 5 TVG; BVerwG 3.11.1988 AP Nr. 23 zu § 5 TVG.

[22] BAG 28.3.1990 AP Nr. 25 zu § 5 TVG; ErfK/*Franzen*, § 5 Rn. 1; Däubler/*Lakies*, § 5 Rn. 11; *Wiedemann*, RdA 1985, 266.

[23] ErfK/*Franzen*, § 5 TVG, Rn. 11; *Gamillscheg*, Kollektives Arbeitsrecht I, S. 892. *Sittard*, a.a.O., S. 153, hält eine „nicht unerhebliche Repräsentativität“ für erforderlich. Nach *Zachert*, NZA 2003, 132, 134, könnte die Beschränkung der Wettbewerbsfreiheit eine Außenseitermehrheit dadurch gerechtfertigt werden, dass ansonsten die Anwendung der tariflichen Standards als Ausdruck der Schutzfunktion der Allgemeinverbindlicherklärung gefährdet wäre.

reichendes „öffentliches Interesse“ an einer Allgemeinverbindlicherklärung auslösen kann.[24]

Bedenklicher stimmt, dass es auf die tatsächliche normative Tarifgeltung kraft beiderseitiger Tarifgebundenheit nicht ankommt; die Gewerkschaftszugehörigkeit und damit die Akzeptanz des Tarifvertrags im Arbeitnehmerlager sind irrelevant.[25] Auch die Tatsache, dass häufig zahlreiche Arbeitnehmer gegenüber nicht tarifgebundenen Arbeitgebern den Abschluss von Arbeitsverträgen erreicht haben, die den Tarifvertrag in Bezug nehmen, oder sie sogar in Anknüpfung an das Tarifniveau einzelvertraglich übertarifliche Leistungen durchsetzen konnten, wird in die Betrachtung nicht einbezogen, obwohl sie für die Marktakzeptanz des Tarifvertrages von hoher Aussagekraft ist. Die faktische Tarifanwendung durch nicht organisierte Arbeitgeber infolge von Bezugnahmeklauseln bleibt also unbeachtlich, mag sie auch deutlicher Ausdruck der Marktadäquanz der Tarifbedingungen sein. Zutreffend wird in der Literatur zudem darauf hingewiesen, dass rechtspolitisch der Druck auf das 50%-Quorum infolge der zunehmenden Zahl von „OT-Mitgliedschaften“ steigt.[26] Auch dies zeigt erneut, dass die Mitgliederentwicklung in den Arbeitgeberverbänden Anlass zur Besorgnis bietet.

Im Vordergrund der Betrachtung steht das öffentliche Interesse (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 TVG). Die Allgemeinverbindlicherklärung muss im öffentlichen Interesse geboten sein. Was als öffentliches Interesse anzuerkennen ist, hängt entscheidend vom Schutzzweck der Allgemeinverbindlicherklärung ab. Sieht man ihn zutreffend mit der überwiegenden Ansicht in der institutionellen Absicherung des Tarifvertragssystems (das beißt sich mit der Fokussierung auf soziale Zwecke oben), kann ein öffentliches Interesse bereits legitimiert werden, wenn etwa eine Zunahme der nicht tarifgebundenen Arbeitsverhältnisse zu konstatieren ist. Dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird ein außerordentlich weiter Beurteilungsspielraum zugestanden.[27] Mit Recht wird in Rechtsprechung und Literatur sogar als deutlichstes Beispiel die Funktionsfähigkeit der gemeinsamen Einrichtung angeführt.[28]

Im Umkehrschluss aus § 5 Abs. 1 Satz 2 TVG folgt jedenfalls deutlich, dass die Schwelle eines sozialen Notstandes nicht erreicht sein muss, um ein öffentliches Interesse annehmen zu können. Es geht um die Abwendung von Nachteilen für eine nicht unerhebliche Zahl von Arbeitnehmern. Gleichermaßen steht die Funktionsfähigkeit des Systems des kontradiktorischen Interessenausgleich in Frage, wenn die Tarifbindung zu stark abnimmt.

Die Funktion des 50%-Quorums in § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 TVG ist streitig: Einer starken Auffassung entspricht, dass das Quorum eine gewisse Repräsentativität des allgemeinverbindlichen Tarifvertrags sicherstellen soll.[29] Teilweise wird die Funktion in einem Schutz nicht tarifgebundener Arbeitgeber vor „Majorisierung“ durch tarifgebundene Arbeitgeber gesehen, welche nur die Minderheit der Arbeitnehmer im Geltungsbereich beschäftigen.[30] Teilweise wird auf das verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprinzip verwiesen: Die Einschränkung der Berufsfreiheit der nicht tarifgebundenen Arbeitsvertragsparteien durch die Allgemeinverbindlicherklärung sei nur dann verhältnismäßig und gerechtfertigt, wenn sich die Mehrheit der Arbeitgeber im Geltungsbereich für die Geltung des Tarifvertrages entschieden habe; dies ist im Sinne einer qualitativen Mehrheit zu verstehen: Die Arbeitgeber, die sich für die Tarifgeltung entschieden haben, müssen besonderes arbeitsmarktpolitisches Gewicht aufweisen.[31]

Ist die Unterbindung des Außenseiterwettbewerbs das Ziel Allgemeinverbindlicherklärung, dann lässt sich aus der wettbewerbsbeschränkenden Wirkung nicht ableiten, dass die Allgemeinverbindlicherklärung durch ein 50%-Quorum beschränkt werden müsste. Vielmehr ist es genau umgekehrt: Die intendierte Zielsetzung, Außenseiterwettbewerb zu unterbinden, wird umso dringlicher, je mehr der Außenseiterwettbewerb infolge einer rückläufigen Tarifbindung an Bedeutung und Relevanz zunimmt. Hat die Aushöhlung der Tarifautonomie durch Außenseiterwettbewerb schon ein gravierendes Ausmaß erreicht, so sichert das 50%-Quorum den Zweck der Allgemeinverbindlicherklärung nicht mehr ab, sondern steht ihm vielmehr entgegen.

Nach hier vertretener Auffassung wird die starre Fixierung des 50%-Quorums den verfassungsrechtlichen Anforderungen nur einseitig gerecht. Akzeptiert man die Regelungsziele der Allgemeinverbindlicherklärung – sozialer Schutz der Außenseiter-Arbeitnehmer, Gewährleistung der Funktion gemeinsamer Einrichtungen, nach überwiegender Auffassung darüber hinaus Schutz des Tarifvertragssystems vor Außenseiterwettbewerb – so erlangen diese Schutzziele umso größere Bedeutung, je *geringer* die Tarifbindung im Arbeitgeberlager ist. Wie in einem System kommunizierender Röhren steigt die Notwendigkeit staatlicher Gestaltung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen, je geringer sich die Tarifbindung und je funktionsgestörter sich damit der tarifautonome Regelungsprozesses darstellen.[32]

Könnte der staatliche Gesetzgeber auf diese Entwicklung durch eigene Gesetzgebung reagieren – etwa die

[24] Zum Schutzzweck des Quorums weiterhin Däubler/*Lakies*, § 5 Rn. 88; *Wonneberger*, Die Funktionen der Allgemeinverbindlich-erklärung, S. 68; KeZa/*Kempen*, § 5 Rn. 29.

[25] Wiedemann/*Wank*, § 5 Rn. 64.

[26] Wiedemann/*Wank*, § 5 Rn. 64a; vgl. dazu auch *Gartz*, NZA Beilage 24/2000, S. 6, 9.

[27] BVerwG 3.11.1988 NJW 1989, 1495; BAG 22.10.2003 AP Nr. 16 zu § 1 TVG Tarifverträge: Gebäudereinigung; Wiedemann/*Wank*, § 5 Rn. 70 m.w.N.; kritisch insofern *Gamillscheg*, Kollektives Arbeitsrecht I, S. 894 ff.; vgl. auch *Wonneberger*, Funktionen der Allgemeinverbindlicherklärung, S.69 ff.

[28] BAG 24.1.1979 AP Nr. 16 zu § 5 TVG; BAG 28.3.1990 AP Nr. 25 zu § 5 TVG; Wiedemann/*Wank*, § 5 Rn. 69.

[29] Kempen Zachert/*Kempen*, § 5 Rn. 29; *Gamillscheg*, Kollektives Arbeitsrecht I, S. 892; ErfK/*Franzen* § 5 Rn. 11; *Büdenbender* RdA 2000, 193, 196.

[30] Däubler/*Lakies*, § 5 Rn. 88; *Koberski/Clasen/Menzel*, § 5 Rn. 51; *Ansey/Koberski*, AuR 1987,230, 232; *Sodan/Zimmermann*, ZfA 2008, 526, 569.

[31] In diesem Sinne *Jacobs*, in: Gedächtnisschrift f. Walz, 2007,298,304; ErfK/*Franzen*, § 5 Rn. 11.

[32] Prägnant Wiedemann/*Wank*, § 5 Rn. 77 (zu § 5 Abs. 1 Satz 2 TVG): „Gerade in Gebieten oder Wirtschaftszweigen, deren Organisationsgrad schwach ist, können aber die Arbeitsbedingungen besonders zu wünschen übrig lassen.“

Festsetzung gesetzlicher Mindestentgelte oder im Bereich der gemeinsamen Einrichtungen die Schaffung staatlicher Institutionen, die deren Aufgaben und Funktionen übernehmen –, so liegt der den institutionellen Gewährleistungen des Art. 9 Abs. 3 GG viel eher entsprechende Mechanismus auch hier darin, ein tarifautonom legitimiertes Regelungsgebilde zum Anknüpfungspunkt einer staatlichen Geltungserstreckung zu nehmen. Da der Staat sich damit einer eigenen Festsetzung des Wertverhältnisses im arbeitsvertraglichen Synallagma enthält, ist dieser Vorgang mit Blick auf die institutionellen Gewährleistungen der Tarifautonomie weitaus milder[33] und gegenüber rein staatlichen Rahmenvorgaben hinsichtlich der materiellen Arbeitsbedingungen vorzugswürdig.[34] Es handelt sich somit um eine zurückgenommene, die institutionelle Gewährleistung der Tarifautonomie respektierende Variante ausgestaltender staatlicher Rechtsetzung.[35]

Steigt nun der Bedarf nach staatlicher Regulierung proportional zur abnehmenden Tarifbindung, erweist sich das 50%-Quorum als höchst kontraproduktiv: Es nimmt dem Staat gerade dann die Handlungsmöglichkeiten, wenn die Notwendigkeit zu staatlichem Handeln besonders groß ist.

Dem europäischen Recht ist die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen vertraut. Es verlangt sie in einigen Fällen sogar, ohne besondere Voraussetzungen zu nennen. Art. 3 der sog. Entsenderichtlinie 96/71/EG verlangt von den Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass in ein anderes Mitgliedsland entsandten Arbeitnehmern bezüglich bestimmter Aspekte die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen garantiert werden, die durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften oder durch für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge oder Schiedssprüche festgelegt sind. Art. 3 Abs. 8 stellt klar, dass unter „für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen oder Schiedssprüchen“ solche zu verstehen sind, die von allen in den jeweiligen geographischen Bereich fallenden und die betreffende Tätigkeit oder das betreffende Gewerbe ausübenden Unternehmen einzuhalten sind. In der Rechtsprechung des EuGH wird das Erfordernis der Allgemeinverbindlichkeit besonders hervorgehoben. So hat es in einer Entscheidung vom 3.4.2008[36] dazu geführt, dass die Anwendung der deutschen nicht allgemeinverbindlichen Tariftreueregelungen auf entsandte Arbeitnehmer für unzulässig erklärt wurde. In einem Urteil des EuGH vom 18.12.2007[37] wurde die Anwendung schwedischer Tarifverträge auf nach Schweden entsandte Arbeitnehmer mangels Allgemeinverbindlichkeit für unzulässig erklärt.

Art. 153 Abs. 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union ermächtigt Tarifverträge in den Mitgliedstaaten sogar zur Durchführung europäischer Richtlinien. Die Rechtsprechung des EuGH hat klargestellt[38], dass es sich dabei um allgemeinverbindliche Tarifverträge handeln muss. Wenn die Mitgliedstaaten die Verwirklichung einer Richtlinie den Sozialpartnern überlassen, müsse dies auch für die Arbeitnehmer gelten, die keiner Gewerkschaft angehören.

Da die Voraussetzungen der Allgemeinverbindlichkeit national zu bestimmen sind, ist es von Interesse, wie sie in andern europäischen Ländern geregelt werden.[39] Die Rechtsvergleichung bringt ein eindeutiges Ergebnis: Soweit andere europäische Länder eine Allgemeinverbindlicherklärung kennen, müssen die beteiligten Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände repräsentativ sein. Ein einheitliches Kriterium für die Repräsentativität gibt es nicht. Die deutsche Quote liegt am oberen Rand der Voraussetzungen, während sich andere Rechtsordnungen mit weit geringeren Zahlen begnügen, wohl auch in Abhängigkeit von dem jeweiligen gewerkschaftlichen Organisationsgrad.

Hervorgehoben sei, dass in dem aufgezeigten Gestaltungskorridor zwischen Untermaßverbot und Übermaßverbot vielfältige Gestaltungsvarianten denkbar sind, unter denen der Gesetzgeber bei vertretbarer Abwägung des angestrebten Regelungsziels mit den eintretenden Negativwirkungen wählen kann: Letztlich bestehen drei Möglichkeiten, das Ziel, die Tarifautonomie durch Allgemeinverbindlicherklärung in Situationen zu stärken, in denen die Tarifbindung auf Arbeitgeberseite das bisherige Quorum nicht erreicht, zu realisieren:

Erstens könnte in verfassungskonformer Weise die Höhe des Quorums moderat oder auch deutlicher abgesenkt werden. Damit würde der Funktionsfähigkeit des Tarifvertragssystems durch Stärkung der Allgemeinverbindlicherklärung gedient; zugleich würden jedoch die mit dem Übermaßverbot in den Blick genommen gegenläufigen Interessen weiterhin wirkungsvoll geschützt. Praktisch spricht für diesen Ansatz sicher auch, dass er im politischen Raum bereits diskutiert wird.[40]

Eine flexiblere Alternative läge **zweitens** darin, auf eine Fixierung des Quorums künftig zu verzichten und auch hier auf den offenen, unbestimmten Begriff der „Repräsentativität“ auszuweichen. Für allgemeinverbindlich erklärt werden könnte demnach – bei Bestehen eines öffentlichen Interesses – ein repräsentativer Tarifvertrag. Die Lösung hat die Entwicklungsoffenheit und Flexibilität für sich. Sie ist eine zukunftssichere Ausgestaltung, da – anders als bei einer bloßen Absenkung des Quorums – vermieden wird, dass eine weiter rückläufige Tarifbindung stets gesetzgeberisch nachvollzogen werden muss.

Für die Ersetzung des starren Quorums durch den flexibleren Begriff der Repräsentativität spricht seine umfassende Verankerung in dem Recht der europäischen Länder, die eine Allgemeinverbindlicherklärung kennen. Mit § 7 Abs. 2 AEntG ist der Be-

[33] A.A. *Giesen*, ZfA 2008, 355, 373 ff., der mit Blick auf eine „Neutralitätspflicht“ des Staates der staatlichen Entgeltfestsetzung den Vorzug gibt.

[34] *Greiner*, Rechtsfragen, S. 414.

[35] *Greiner*, a.a.O.

[36] Rs. C-346/06, Rüffert, NZA 2008, 537.

[37] Rs. C-341/05, Laval, NZA 2008, 159.

[38] 18.12.2008, C 306/07, Andersen, Rn. 26, 27.

[39] Dazu die aktuelle Übersicht bei *Kamanabrou* aaO, S. 140 ff.; auch *Greiner*, Rechtsfragen der Koalitions-, Tarif- und Arbeitskampfpluralität, 2010; *Junker*, ZFA 2011, S. 290 ff.

[40] Vgl. Gesetzesintitiative der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drucks. 17/4437, S. 3: Absenkung auf 40%.

griff auch schon in das deutsche Recht als Kriterium für die Auswahl unter mehreren Tarifverträgen eingedrungen, während § 7 AEntG sonst keine Voraussetzungen für die Erstreckung tariflicher Mindestarbeitsbedingungen aufstellt. Würde man das Kriterium der Repräsentativität auf die Allgemeinverbindlicherklärung nach § 5 TVG übertragen, wäre eine gewisse Systemgerechtigkeit hergestellt: Repräsentativität ist im Rahmen des § 5 TVG immer erforderlich, im Rahmen des § 7 AEntG, in dem es nur um Mindestarbeitsbedingungen geht, dagegen nur bei Tarifkonkurrenz.[41]

Das Abstellen auf die Repräsentativität würde es auch ermöglichen, die häufig über die mitgliedschaftliche Tarifgebundenheit hinausgehende arbeitsvertraglich Unterstellung unter Tarifverträge einzubeziehen. Dies hat ein Vorbild in der Tarifvertragsverordnung von 1918, die sich für die Allgemeinverbindlicherklärung mit der „überwiegenden Bedeutung" des Tarifvertrages begnügt und damit durchaus bewährt hat.[42]

Bei dieser Variante müsste indes klargestellt werden, dass Kern des Repräsentativitätskriteriums das Ausmaß der Bindung an den jeweiligen Tarifvertrag ist und eine inhaltliche Bewertung nicht entscheidend sein kann. Als Element zur Bestimmung der Repräsentativität könnte gerade in Zeiten zurückgehender mitgliedschaftlicher Tarifbindung auch die Etablierung des Tarifvertrags als Ziel arbeitsvertraglicher Bezugnahmen herangezogen werden.[43]

Schließlich könnte **drittens** auch ein vollständiger Verzicht auf das Quorum verfassungsrechtlich legitimiert werden. Dies folgt aus dem aufgezeigten Zusammenhang, dass die Notwendigkeit staatlicher Korrektureingriffe proportional steigt, je schwächer sich die Tarifbindung darstellt. Indem dadurch die Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung massiv gestärkt wird, stellt sich die Beeinträchtigung der gegenläufigen Interessen im Vergleich zu den moderateren Öffnungen des Quorums als deutlich gravierender dar. Für diesen Schritt müssten somit höhere Legitimationsschwellen überwunden werden. Es müsste dargelegt werden können, dass mildere Mittel – eine bloße Absenkung des Quorums oder ein Ausweichen auf das Repräsentativitätskriterium – das legitime Regelungsziel, die Tarifautonomie durch Erweiterung der Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung nachhaltig zu stärken, nicht in gleicher Weise verwirklichen können. Aufgrund des dargelegten Zusammenhangs – steigende Notwendigkeit einer Allgemeinverbindlicherklärung, je schwächer die Tarifbindung sich darstellt – ist auch dies begründbar.

VII. Bewertung der bisherigen Versuche einer Mindestlohngesetzgebung

Das wohl ordnungspolitisch umstrittenste Instrumentarium mit Blick auf die Tarifautonomie sind die verschiedenen Modelle staatlicher Mindestlohngesetzgebung.

Im Wesentlichen lassen sich hier zwei Argumentationsmuster identifizieren. Das eine fürchtet, durch staatliche Intervention im Mindestlohnsektor würden die Tarifvertragsparteien in ihrem natürlichen Wirkungskreis beschränkt.[44] Die Tarifautonomie werde durch die staatliche Einmischung entwertet und beschädigt.[45] Mindestlöhne würden zu Lasten der Organisationen wirken, weil sie einen Beitritt entbehrlich machten.[46] Auch würden die Arbeitnehmer nicht geschützt, sondern geschädigt, weil Niedriglohntätigkeiten entfielen.

Von anderer Seite hingegen wird betont, dass der Staat nach wie vor die Aufgabe hat, sozial angemessene Mindestarbeitsbedingungen für Arbeitnehmer zu gewährleisten, um seinen Schutzpflichten für die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) nachzukommen.[47] Er könne sich dieser Aufgabe nur dort unter Verweis auf die Tarifautonomie entziehen, wo diese auch tatsächlich die Gewähr dafür biete, dass die entsprechenden Mindeststandards auch tatsächlich erreicht würden. Negative beschäftigungspolitische Effekte von Mindestlöhnen ließen sich in seriöser Weise nicht nachweisen.[48] Insbesondere gebe es aus anderen Ländern mit Mindestlohnmodellen keine Belege für negative Beschäftigungseffekte.[49] Das Gleiche gelte für die Bauindustrie in Deutschland.[50] Die Tarifvertragsparteien bekämen hier, insbesondere durch tarifgestützte Mindestlöhne, überhaupt erst die Möglichkeit, wieder eine tarifautonome Regelung der Arbeitsbedingungen anzugehen. Damit förderten Mindestlohnkonzepte die Ordnungsfunktion der Tarifautonomie und stärkten diese langfristig.[51]

In diesem Spannungsfeld sieht sich jeder, der sich positioniert, besonders massiven Angriffen der einen wie der anderen Seite ausgesetzt. Richtig dürfte zunächst der Ausgangspunkt sein, dass eine Mindestlohngesetzgebung zunächst einmal weder per se positiv noch negativ auf die Tarifautonomie wirkt. Auch die ökonomischen und organisationspolitischen Folgen dürften weitaus geringer sein als bisweilen prognostiziert. Dies gilt vor allem dann, wenn man, auch wenn solche Vergleiche stets mit Vorsicht zu betrachten sind, sich die Entwicklung in den europäischen Nachbarstaaten vor Augen hält.[52] Hier sind weder Auflösungserscheinungen der Tarifautonomie noch ökonomische Verwerfungen zu beobachten, trotz unterschiedlich umfangreicher Mindestlohnmodelle. Dennoch ist damit die Suche nach einem Modell, das die Tarifautonomie in besonderem Maße fördert und schont, nicht obsolet.

Ein statischer gesetzlicher Mindestlohn, der völlig ohne Beteiligung der Tarifvertragsparteien zustande kommt, löst hauptsächlich die sozialen Missstände

---

41 S. *Hanau*, Soziales Recht, 2011, S. 11.

42 *Gamillscheg*, Kollektives Arbeitsrecht, II, 1997, S. 893; *Hueck/Nipperdey*, Lehrbuch des Arbeitsrechts, II, 6. Aufl. 1954, S. 486; auch *Hanau*, aaO., S. 4.

43 Vgl. zu diesem Aspekt *Hanau*, Soziales Recht 2011, S. 4.

44 Schroeder, WSI-Mitteilungen 2008, 231ff.

45 Schroeder, WSI-Mitteilungen 2008, 231ff.

46 Kocher NZA 2007, 600 (601).

47 Kocher NZA 2007, 600 (601); Huhnekuhl/zu Dohna-Jaeger NZA 2007, 954 (957)

48 Bispinck/Schulten, WSI-Mitteilungen 2008, 151 (155).

49 Bispinck/Schulten, WSI-Mitteilungen 2008, 151 (156).

50 Studie des IAB von König/Möller http://doku.iab.de/discussion-papers/ 2007/dp3007.pdf

51 Huhnekuhl/zu Dohna-Jaeger NZA 2007, 954 (957)

52 Schäfer in: Bieback/Dieterich/Hanau/Kocher/Schäfer, Tarifgestützte Mindestlöhne, 1. Aufl. 2007 S. 9 ff.; zur Englischen Entwicklung vgl. Schettkat WSI-Mitteilungen 2007, 335ff.

in einzelnen Branchen, nämlich in denen mit extrem niedrigem Entgeltniveau. Die Tarifautonomie wird durch ihn weder effektuiert noch abgelöst. In Branchen mit geringer Tarifbindung wird es keine signifikanten Veränderungen der Mitgliederstruktur geben, in Branchen mit hohem Organisationsgrad und hohen Tariflöhnen wird der Mindestlohn keine Wirkung zeigen. Die Frage nach dem gesetzlichen Mindestlohn wird weitgehend zur Glaubensfrage.

Geklärt werden muss die wirtschafts- und sozialpolitische Grundfrage: Will man einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn, von dem ein lediger Vollzeitarbeitnehmer – gleichgültig welche Tätigkeit er ausübt – ohne ergänzende Sozialleistung leben kann oder nicht? Verneint man die Frage, heißt das zugleich: Wir sind froh, wenn die Menschen überhaupt arbeiten, gleichgültig zu welchen Löhnen. Ergänzend gibt der Staat Hartz IV, praktiziert also ein de-facto-Kombilohn-Modell. Dieses Modell hat den riesigen Nachteil, dass man in Deutschland letztlich Wettbewerb durch Lohndumping auf Kosten des Sozialstaats akzeptiert. Sog. aufstockendes Arbeitslosengeld II wurden allein 2010 für ca. 1,4 Millionen Geringverdiener gezahlt. Eine solche Situation kann auch für Unternehmen den irregulären Anreiz geben, sich mit subventionierter Beschäftigung einzurichten und den Staat auszubeuten. Das muss denjenigen politischen Kräften klar sein, die einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn, wie er in den meisten EU-Ländern verbreitet ist, ablehnen.

Als alternatives oder zunehmend kumulatives Modell zur eher staatsorientierten Regulierung im Mindestlohnsektor erweisen sich Maßnahmen, die gegenwärtig unter der Überschrift der **„tarifgestützten Mindestlöhne“** diskutiert werden.[53] Diese bedienen sich von den Tarifvertragsparteien vereinbarter Mindestlohntarifverträge für eine bestimmte Branche. Dieses Modell ist in Deutschland bereits gesetzlich geregelt. Das AEntG bietet seit längerem die Möglichkeit, auf vereinfachtem Wege, insbesondere ohne das Erfordernis des 50%-Quorums aus § 5 TVG, bestimmte Mindestbedingungen in Tarifverträgen auf nicht (und nach zuletzt wieder verstärkt umstrittener Meinung, anders) organisierte Arbeitnehmer zu erstrecken.[54] Das AEntG unterscheidet sich von der Allgemeinverbindlichkeitserklärung einerseits durch die Beschränkung auf bestimmte Mindestarbeitsbedingungen und andererseits durch eine enumerative Auflistung der Branchen, in denen solche Bindungen gesetzt werden können. Mit Blick auf die Tarifautonomie erweist sich das AEntG bereits heute als überaus schonendes Mittel. Zunächst einmal werden nur Mindestbedingungen gesetzt, ansonsten bleibt die tarifautonome Regelungsbefugnis – auch die von konkurrierenden Verbänden, die gegebenenfalls nicht zu den Parteien des erstreckten Mindestlohntarifvertrags gehören – vollständig gewahrt.

Die Gewerkschaften stehen bei der Implementierung tarifgestützter Mindestlöhne vor in bemerkenswerter Weise perplexen Aussagen der Wissenschaft. Einerseits wird behauptet, sie würden Mitglieder verlieren, weil der Nachteil der tariflichen Außenseiter bei den Löhnen geringer werde[55], andererseits wird behauptet, die Außenseiter würden nunmehr in die Verbände gedrängt werden, um die eigenen Arbeitsbedingungen stärker mitbestimmen zu können.[56] Beide Aussagen sind spekulativ und lassen sich auf die bisherige Entwicklung in den Branchen, in denen es tarifgestützte Mindestlöhne gibt, nicht stützen[57]. Im Ergebnis wird es wohl so sein, dass tarifgestützte Mindestlöhne die Verbände erst wieder in die Lage versetzen, eine attraktive und ihrem Ordnungsauftrag gerecht werdende Tarifpolitik zu betreiben, die dann wieder Anreize zum Beitritt setzt.

Dabei soll hier nicht verschwiegen werden, dass es Branchen gibt, in denen ein solcher Prozess auf Sicht nicht zu erwarten ist. In der Leiharbeitsbranche sind gegenwärtig nur 1% der Arbeitnehmer tarifgebunden. Die Gewerkschaften werden dort auch durch die regelmäßig prekären Beschäftigungsbedingungen kaum in der Lage sein, eine effektive Interessenvertretung aufzubauen. Sollen die Arbeitnehmer hier nicht zum Freiwild einer pervertierten, weil in ihren Funktionsgrundlagen gestörten Tarifautonomie werden, ist ein Mindestlohn nur eine Symptombehandlung. Denn resultieren die sozialen Missstände in einer Branche nicht auf der Schwäche der Tarifvertragsparteien, sondern auf anderen Umständen, sind diese in den Blick zu nehmen. Hier sei auf die Problematik des tarifdispositiven Gesetzesrechts (V.) verwiesen.

Insgesamt erweisen sich die tarifgestützten Mindestlöhne nach dem AEntG als punktgenaue und schonende Eingriffe des Gesetzgebers, um den Geltungsanspruch des Tarifvertrags dort auszuweiten, wo ihm dies aus eigener Kraft nicht mehr gelingt.

Damit sind Mindestlohnmodelle – welcher Form auch immer – weder per se förderlich noch schädlich für die Tarifautonomie. Mindestlohnmodelle sind auch keine Eingriffe in die Tarifautonomie. Das gilt insbesondere für branchenbezogene Mindestlöhne. In das AEntG werden nur Branchen aufgenommen, in denen sowohl die Arbeitgeber als auch die Arbeitnehmer eine Aufnahme befürworten. In der Baubranche beispielsweise sind alle Beteiligten mit dem tarifgestützten Mindestlohn hochzufrieden. Es ist also eine Mär, es handele sich bei Mindestlöhnen stets um eine sozialpolitische Maßnahme gegen den Willen der Tarifvertragsparteien. Auf dem Bau wurde ein ruinöser Lohnkostenwettbewerb gestoppt, was allen Beteiligten wieder Luft zum Atmen gibt. An dieser Stelle nutzt der branchenbezogene Mindestlohn sowohl der Wirtschaft und den Unternehmen als auch den Arbeitnehmern. Deswegen war auch die Debatte um den Postmindestlohn schief. Es ist gerade der Zweck dieses Konzeptes, vernünftig bezahlte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu schützen. Die Liberalisierung auf allen Märkten

[53] Vgl. dazu Bieback/Dieterich/Hanau/Kocher/Schäfer, Tarifgestützte Mindestlöhne, 1. Aufl. 2007.

[54] Däubler/Lakies TVG, Anh. 2 zu § 5 Rdnr. 102; Wiedemann/Wank TVG Anh. 1 zu § 5 Rdnr. 1 ff.; Kreiling, NZA 2001, 1118 ff.; Sansone/Ulber AuR 2008, 165 ff.;

[55] Kocher NZA 2007, 600 (601)

[56] Tendenziell in diese Richtung. Höfling/Rixen, RdA 2007, 360 (361); a. A. Wolter, AuR 2006, 137 (139); Kreiling, NZA 2001, 1118 (1124).

[57] Diesen Standpunkt nimmt tendenziell auch das BVerfG ein. Vgl. BVerfG 11.7.2006 NJW 2007, 51 ff.; dazu Preis/Ulber NJW 2007, 465 (468); Sansone/Ulber AuR 2008, 165 (169)

soll nicht mittels eines für Arbeitgeber und Arbeitnehmer ruinösem Lohndumping auf Kosten des Sozialstaats erreicht werden.

Es geht darum, für unterschiedliche Branchen passgerechte Lösungen zu schneidern. Für Dienstleistungen und Tätigkeiten, die nicht ins Ausland verlagert werden können, bei denen aber die Gefahr besteht, dass ausländische Niedriglöhner in den deutschen Arbeitsmarkt eindringen, ist das AEntG grundsätzlich ein leistungsfähiges Instrumentarium. In anderen Wirtschaftszweigen, in denen die Tarifvertragsparteien darniederliegen, sind branchenspezifisch übrigens auch zeitlich begrenzte Mindeststandards durchaus ein probates Mittel. In anderen Branchen, in denen die Tarifpartner stark und leistungsfähig sind, sind regulierende Maßnahmen möglicherweise entbehrlich. Die Novellierung des AEntG und des Gesetzes über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen (Mindestarbeitsbedingungengesetz – MiArbG) durch die große Koalition bieten zur Verwirklichung dieser Ziele, ungeachtet einzelner Schwächen der Gesetze, jedenfalls *ein* denkbares geeignetes Modell.

Mindestlohnmodelle sollen nur dort greifen, wo die Tarifvertragsparteien nicht mehr in der Lage sind, den Arbeitsmarkt angemessen zu ordnen. Wenn der Gesetzgeber hier reagiert, wird die Tarifautonomie nicht beeinträchtigt. Die Tarifautonomie stellt ihrem Sinn und Zweck nach keinen staatsfreien Raum dar. Sie soll den Staat entlasten und ist darauf angelegt, durch kontradiktorischen Interessenausgleich den Arbeitsmarkt zu ordnen und zu befrieden. Wo dieses durch das Grundgesetz vorausgesetzte Modell nicht mehr funktioniert, steht der staatliche Gesetzgeber verfassungsrechtlich in der Pflicht. Man darf die Menschen nicht in ein frühkapitalistisches Elend führen. Das tut unser Sozialstaat glücklicherweise auch nicht. Er zahlt den Menschen, die erwerbsfähig sind, ergänzend Hartz IV. Damit sind wir wieder bei der Ausgangsfrage, ob dieses sozial- und wirtschaftspolitische Konzept richtig ist.

VIII. Politische Gestaltungsoptionen

1. Allgemeines

Vor dem Hintergrund der dargestellten tarifpolitischen Ausgangssituation ist erfreulicherweise eine Versachlichung der Diskussion festzustellen. Die ursprünglich an die Wand gemalten Befürchtungen negativer arbeitsmarktpolitischen Effekte der branchenbezogenen tarifgestützten Mindestlöhne, insbesondere nach dem AEntG, hat sich seriös nicht nachweisen lassen. Da für die deutsche Volkswirtschaft ökonomische Nachteile nicht eingetreten sind, zeichnet sich ein breiter politischer Konsens ab. Überzogene Erwartungen und Befürchtungen, die mit der Reform des Arbeitnehmerentsendegesetzes verbunden waren, haben sich nicht als realistisch erwiesen. Einerseits sind branchenbezogene Mindestlöhne kein Allheilmittel für alle Missstände auf dem Arbeitsmarkt. Andererseits ist durch bisherige Politik der Bundesregierung ein zielgerichteter punktueller Korrekturmechanismus etabliert worden. Dass die Tarifautonomie in den Branchen, in denen tarifgestützte Mindestlöhne nach dem AEntG eingeführt worden sind, beeinträchtigt worden wäre, lässt sich nicht erkennen.

Gleichwohl zeigt sich, dass aufgrund des lediglich branchenbezogenen Ansatzes des AEntG nicht alle sozialen Verwerfungen, die im tariflosen Zonen bisweilen eintreten, behoben werden können. Vor dem Hintergrund einer dementsprechend weitgehend übereinstimmenden Problemanalyse, scheint nunmehr – und dies ist erfreulich – die Suche nach einem parteiübergreifenden Konsens zur Lösung der Probleme möglich. Dabei kann man zunächst einmal Teilschritte – auch und gerade auf Seiten der Bundesregierung – verzeichnen. Die Novelle des AÜG geht erste vorsichtige Schritte hin zu einer an den Bedürfnissen eines jeden Sektors ausgerichteten differenzierten Lösung sozialer, arbeitsmarktpolitischer und – europarechtlich induzierter – ökonomischer Probleme in einer Branche. Auch dass der Konsens, der in der großen Koalition über die Ausweitung des Arbeitnehmerentsendegesetzes und die – möglicherweise unvollkommene – Reform des MiArbG erzielt wurde, von der gegenwärtigen Regierung nicht angetastet wurde, zeigt, dass arbeitsmarktpolitische Vernunft das politische Handeln prägt. Vor diesem Hintergrund mag man über die Frage des richtigen Weges zur Lösung der aufgezeigten Probleme streiten. Die Koalition mag sich auch auf den Standpunkt stellen, dass die hier diskutierten Gesetzentwürfe aus ihrer Sicht nicht die geeignete Lösung des Problems ist. Viel wichtiger ist aber, dass die Praxis der Umsetzung von Mindestlöhnen nach dem AEntG zeigt, dass nunmehr die Chance besteht, parteiübergreifend eine akzeptable langfristige und stabile Lösung zu finden, mit der alle politischen Parteien und die Sozialpartner leben können. Im Folgenden sollen daher noch einmal die denkbaren Lösungsansätze aufgezeigt werden. Die Beschlussvorlagen von den Fraktionen der Partei Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen greifen verschiedene der in diesem Zusammenhang denkbaren Lösungsansätze auf. Sie sollen daher gemeinsam erörtert werden.

1. Flächendeckender gesetzlicher/tariflicher Mindestlohn?

Die Frage nach einem flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn, wie er insbesondere von der Linksfraktion ins Spiel gebracht wird, ist gegenwärtig und in der Vergangenheit Gegenstand massiver politischer Auseinandersetzungen gewesen. Andererseits muss man sehen, dass die Einführung eines Mindestlohnes im Bereich der Leiharbeit der klare Einstieg in einen allgemeinen Mindestlohn ist. An dieser Stelle möchte ich mich darauf beschränken, festzuhalten, dass angesichts der verbreiteten Praxis in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die ebenfalls über eine verfassungsrechtlich geschützte Tarifautonomie verfügen und gleichwohl neben dem System tarifautonomer Lohnfindung über gesetzliche Mindestlöhne verfügen, die Annahme, ein gesetzlicher Mindestlohn sei mit der Tarifautonomie unvereinbar, unter keinem Gesichtspunkt vertretbar ist. Man kann und sollte sorgfältig jede Auswirkung staatlicher Intervention im Bereich der Tarifautonomie bedenken. Indes als Argument gegen

eine gesetzliche Regulierung zur Vermeidung von Hungerlöhnen taugt die Tarifautonomie nicht.

Gleichwohl bestehen durchaus Möglichkeiten, der berechtigten Forderung nach zurückhaltender legislativer Intervention im Bereich der Tarifautonomie Rechnung zu tragen. Denn möglicherweise ist ein gesetzlicher Mindestlohn in den Branchen und Sektoren des Arbeitsmarktes angezeigt, in denen nicht auf – funktionsfähige – tarifautonome Regelungssysteme zurückgegriffen werden kann. Denn letztendlich stellt sich bei der Implementierung eines, in welcher Form auch immer, durch den Staat verantworteten Mindestlohnes immer das Problem, in welcher Weise er festzusetzen ist. Dabei sind die verschiedensten Systeme denkbar. Die Auswahl zwischen ihnen wird in erster Linie davon abhängen, welche Zielsetzungen mit einem Mindestlohn verfolgt werden. Dabei möchte ich mich hier auf kein einzelnes Ziel festlegen. Alle Regelungen sollten sämtliche Gesichtspunkte im Blick behalten. Das bedeutet: Ein wie auch immer geartetes Mindestlohnregime jenseits einer tarifautonomen Regulierung muss die Arbeitsmarktsituation in einer Branche berücksichtigen; gleichzeitig muss sie aber die sozialen und sozialversicherungsrechtlichen Folgen zu niedriger Löhne im Blick behalten. Dass dabei auch die Wettbewerbssituation der betroffenen Arbeitgeber berücksichtigt werden muss, versteht sich von selbst. Wenn man diese Ziele insgesamt betrachtet, so erscheint es sachgerecht und politisch weise, in geeigneter Form auf diejenigen zurückzugreifen, die den Ausgleich dieser Ziele traditionell am besten beurteilen können. Dies sind die Tarifvertragsparteien. Über Ausformung und Intensität der Beteiligung muss aber nachgedacht werden. Es kann nicht angehen, und auch insofern scheint politischer Konsens zu bestehen, dass ein einzelner Verband aus ideologischen Gründen eine von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in einer Branche übereinstimmend für angemessen gehaltene Regelung blockiert. Insofern muss auch den vorliegenden Gesetzesvorschlägen zugestimmt werden, soweit sie sich gegen Blockademöglichkeiten im System wenden, die nicht dem Schutz der Interessen der Tarifvertragsparteien dienen, die die konkrete Vereinbarungen erzielt haben. Es lässt sich – auch, wenn man stärker auf die ökonomischen Auswirkungen von wie auch immer gearteten Mindestlohnsystemen fokussiert – nicht erklären, wieso eine Vereinbarung, die von den Arbeitgebervertretern und den Arbeitnehmervertretern einer Branche übereinstimmend für richtig gehalten und für eine gesamte Branche konzeptioniert wird, nachträglich noch blockiert werden soll. Denn sofern die Arbeitgeber in einer Branche tatsächlich wirtschaftliche Schwierigkeiten befürchten sollten, kann sie niemand zwingen, eine Vereinbarung unterschreiben.

Es soll hier an die bedenklichen Vorgänge in der Baubranche erinnert werden, in der im letzten Jahrhundert die Arbeitgebervertreter im Tarifausschuss einen von den Arbeitgebern der Baubranche gewünschten Tarifvertrag als ihrer Meinung nach ungeeignete Grundlage einer Allgemeinverbindlicherklärung verworfen haben.

Damit scheint sich das Problem einer flächendeckenden Mindestlohngesetzgebung nur dann zu stellen, wenn man nicht bereit ist, entweder das AEntG auszuweiten oder wenn man nicht bereit ist, die Allgemeinverbindlichkeitserklärung zu erleichtern und wenn man nicht bereit ist, die politisch möglichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Tarifvertragsparteien in allen Branchen so zu stärken, dass sie in der Lage sind, die entsprechenden Bereiche autonom zu regulieren. Das Paradoxe an der gegenwärtigen politischen Diskussion ist also, dass diejenigen Kräfte, die unter Verweis auf den Schutz der Tarifautonomie einem flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn ablehnen, dort wegsehen, wo die Tarifautonomie gar nicht sinnvoll zum Einsatz kommt. Es macht keinen Sinn, in einer Branche einen gesetzlichen Mindestlohn abzulehnen und dazu auf den Schutz der Tarifautonomie zu verweisen, wenn in dieser Branche überhaupt keine Tarifverträge existieren bzw. die vorhandenen Tarifverträge nicht Ausdruck eines zwischen gleichberechtigten Partnern ausgehandelten Interessenausgleichs sind. Stark vereinfacht: Was nicht da ist, kann auch nicht geschützt werden. Dementsprechend kann das Ziel nur sein, diejenigen gesetzlichen Elemente, die zu einer Effektuierung der vorhandenen Tarifautonomsysteme beitragen, so zu reformieren, dass sie diese Wirkung auch weiterhin entfalten können. Nur dort, wo auch das nicht greift, besteht dann noch die Notwendigkeit, über Auffanglösungen, jenseits des Rückgriffs auf tarifautonome Einigungen, nachzudenken. Sollte die politische Bewertung allerdings so ausfallen, dass man dies in bestimmten Branchen bereits jetzt für notwendig hält, weil ein funktionsfähiger tarifautonomer Ausgleich in diesen Bereichen auf Sicht nicht zu erreichen ist, so bleibt zu einer Art „Reservemindestlohn“ kaum eine Alternative. Dennoch zeigen die vorhandenen gesetzlichen Instrumentarien ein erhebliches Potenzial, diese zu vermeiden, wenn sie in sachgerechter Weise modifiziert werden. Sieht man die vorliegenden Beschlussvorlagen, so sind diese in ihrem Ausgangspunkt, so weit sie Änderungsbedarf anmelden, also zustimmungsfähig.

2. Änderungen des TVG

Die Vorschläge zur Änderung des TVG betreffen insbesondere die Kritik am gegenwärtigen Verfahren der Allgemeinverbindlicherklärung. Bei dieser wird der Anwendungsbereich eines bestehenden Tarifvertrages ausgedehnt. Der Staat hilft also nur den Tarifvertragsparteien dabei, eine von ihnen autonom ausgehandelte, interessengerechte und von Arbeitgebern und Arbeitnehmern akzeptierte tarifvertragliche Regelung, auch auf diejenigen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu erstrecken, die ansonsten durch eine Abweichung von diesem Tarifvertrag die tarifautonome Regulierungsmöglichkeit beeinträchtigen. Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung ist dabei ein seit Jahrzehnten bekanntes, bewährtes und systemkonformes Instrumentarium, das keine negativen Rückwirkungen auf die Tarifautonomie gehabt hat. Das System hat sich bewährt. Es ist aber unter den geschilderten ökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungen in eine zunehmend schwierige Lage geraten. Auch wenn ernstzunehmende verfassungsrechtliche Einwände gegen das Instrumentarium

mittlerweile kaum noch erhoben werden, so ist nochmals zu betonen, dass die Allgemeinverbindlichkeitserklärung keinen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt. Den Interessen von Arbeitgebern wie Arbeitnehmern wird durch ihre Beteiligung an der Aushandlung des zu Grunde liegenden Tarifvertrages Rechnung getragen. Relevanter Druck, in Vereinigungen ein- oder auszutreten, entfaltet sie nicht. Damit ist die Allgemeinverbindlicherklärung im Grunde der Idealfall eines kooperativen Verhältnisses von Staat und Tarifvertragsparteien. Diese suchen, so weit wie möglich, einen Wirtschaftssektor zu ordnen und zu befrieden. Der Staat hilft lediglich dabei, diese Ordnungs- und Friedensfunktion für einen Wirtschaftssektor insgesamt auszuüben. Dementsprechend bestehen auch politisch kaum noch Einwände gegen einen Gebrauch dieses Systems. Dementsprechend ist auch ein allzu restriktiver Umgang mit den Voraussetzungen für einen Gebrauch der Allgemeinverbindlicherklärung nicht angezeigt. Auch mit Blick auf diesen Gesichtspunkt kann den hier vorliegenden Beschlussvorlagen zugestimmt werden, ohne dass man sich deswegen bereits auf die konkreten Maßnahmen festlegen muss. Es wäre wünschenswert, wenn ein politischer Konsens darüber erzielt werden könnte, dass jedenfalls das gegenwärtige Quorum in § 5 Abs. 1 Nr. 1 TVG aufgegeben wird. Auch hier gilt, dass im Ausgangspunkt die Allgemeinverbindlicherklärung dann legitim ist, wenn die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter aus einer Branche die Allgemeinverbindlicherklärung wünschen. Man mag darüber nachdenken, ob man neben diesen – vor einer Allgemeinverbindlicherklärung – noch andere geeignete Verbände oder Institutionen anhört; diesen eine Vetoposition zu verschaffen, erscheint aber nicht überzeugend. Es wäre befremdlich, wenn branchenfremde Arbeitgeber- oder Arbeitgeberverbände einen Arbeitgeberverband, der die Verhältnisse in seiner Branche kennt, daran hindern können, eine Allgemeinverbindlicherklärung durchzusetzen.

Neben dieser Verfahrensreform soll hier aber nachdrücklich, insbesondere mit Blick auf die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen über gemeinsame Einrichtungen, eine Veränderung und Absenkung der Voraussetzungen für eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung befürwortet werden. Ob man hier zum Mittel einer Absenkung oder Abschaffung des Quorums greift, oder dieses insgesamt durch ein alternatives System, zum Beispiel der Repräsentativität ersetzt, muss noch diskutiert werden. Selbst wenn man aber die vorliegenden Beschlussvorlagen nicht für geeignet erachtet, so kommt man im Grundsatz an einer Reform der Allgemeinverbindlicherklärung politisch nicht vorbei. Dies gilt, das soll noch einmal nachdrücklich betont werden, auch im Interesse der Arbeitgeberseite. Denn die Allgemeinverbindlicherklärung verschafft nach wie vor nicht mehr als eine Option zur Ordnung und Befriedung eines Sektors. Vernünftige Gründe, eine solche Option praktisch funktionslos werden zu lassen, existieren nicht.

3. Änderung des AEntG

Auch mit Blick auf das AEntG ist zunächst zu konstatieren, dass die dort geregelten Instrumente keine negativen ökonomischen Folgen hatten, sondern ein geeignetes Mittel darstellten, nicht nur den sozialen Schutz der Arbeitnehmer in einer Branche zu verwirklichen, sondern auch und gerade mit Blick auf die europäische Wettbewerbssituation ein zwingend gebotenes Instrument zum Schutz deutscher Unternehmen darstellten. Vor diesem Hintergrund besteht auch keine – jedenfalls keine ernstzunehmende – Kritik grundsätzlicher Art am Instrument tarifgestützter Mindestlöhne nach dem AEntG. Auch hier gilt: Grundlage einer Rechtsverordnung nach dem AEntG sind Tarifverträge. Auch hier ist nicht nachvollziehbar, dass gegen diese tarifgestützten Mindestlöhne ernsthaft unter dem Gesichtspunkt der Tarifautonomie Einwände erhoben werden. Grundlage der Rechtsverordnung ist doch eine Einigung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter in einer Branche, deren Inhalt ist, dass die im Tarifvertrag enthaltenen Mindestlohnsätze für die Branche geeignet und angemessen sind, um einerseits die sozialen Probleme zu lösen und andererseits der wirtschaftlichen Situation der Unternehmen in hinreichendem Umfang Rechnung zu tragen. Auch dieses System basiert letztendlich darauf, dass der Staat den Tarifvertragsparteien dort hilft, wo sie aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, die gesamte Branche zu ordnen und zu befrieden. Der Beitrag, den die Mindestlöhne nach dem AEntG zur Stabilität der Sozialversicherung geleistet haben, darf ebenfalls nicht verkannt werden. Die ökonomischen und sozialen Effekte der Ausweitung des AEntG auf zusätzliche Branchen durch die große Koalition ist uneingeschränkt positiv zu bewerten. Negative arbeitsmarktpolitische Folgen sind ebenso wenig zu verzeichnen wie für die Unternehmen und für die Tarifvertragsparteien. Vor diesem Hintergrund ist die Forderung nach einer Ausweitung des AEntG auf weitere Branchen nachvollziehbar. Sie stellt allerdings, dies wurde bereits dargestellt, nur eines unter mehreren denkbaren Instrumenten dar. Dementsprechend erscheint es auch hier wünschenswert, wenn, bevor über eine Ausweitung des AEntG nachgedacht wird, ein politischer Konsens über ein Gesamtsystem erzielt werden könnte, in dem das Nebeneinander von tarifautonomer Regulierung und staatlicher Effektuierung sowie im Notfall der Ergänzung durch staatliche Regulierung geklärt wird. Dann können die in den vorliegenden Beschlussvorlagen enthaltenen Vorschläge, also eine Ausweitung des Anwendungsbereichs, die Absenkung der Anforderungen an eine Rechtsverordnung nach dem AEntG oder die Implementierung einer Option für regionale Differenzierungen diskutiert werden. Nur sei nochmals darauf verwiesen, dass auch dies nichts nützt, wenn in einer Branche ein funktionsfähiger Interessenausgleich zwischen den Tarifvertragsparteien nicht möglich ist, weil die Arbeitnehmerseite zu schwach ist, um Gewähr für einen funktionierenden tarifautonomen Interessenausgleich zu bieten. Hier muss nachjustiert werden können, wenn der Rückgriff auf die Tarifautonomie versagt.

4. Änderung des ArbGG

Mit Blick auf die geforderte Änderung des Arbeitsgerichtsgesetzes (ArbGG) erscheint allerdings ein Zuwarten auf eine Reform des Systems der Allgemeinverbindlicherklärung nicht angezeigt. Die Er-

fahrung zeigt, dass es wenig sachgerecht ist, eine kontraproduktive Doppelzuständigkeit in tarifrechtlichen Grundfragen beizubehalten. Den Verwaltungsgerichten umfassende Kenntnisse der Wirkungsweisen und Bedingungen des kollektiven Arbeitsrechts, insbesondere der rechtlichen Voraussetzungen für Allgemeinverbindlichkeitserklärungen und oder Rechtsverordnungen nach dem AEntG abzuverlangen, ist ineffizient. Die klare Alternative zum gegenwärtigen Rechtszustand die ausschließliche Zuweisung solcher Rechtsstreitigkeiten an die Arbeitsgerichtsbarkeit.

Die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist auch aus Sicht der Arbeitgeber kontraproduktiv. Denn die Arbeitsgerichte lehnen, meines Erachtens zu Recht, eine Bindungswirkung der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung im arbeitsgerichtlichen Verfahren ab. Dies hat in der gegenwärtigen Rechtsprechung dazu geführt, dass die Rechtsverordnung über den Mindestlohn in der Postbranche von den Verwaltungsgerichten für unwirksam erklärt wurde, die Arbeitsgerichte eine Bindungswirkung dieser Entscheidung aber ablehnten. Folge ist, dass nunmehr vor den Arbeitsgerichten erneut und eigenständig geklärt werden muss, ob die Mindestlohnverordnung wirksam ist oder nicht und sich damit die Arbeitgeber in der entsprechenden Branche erheblicher Rechtsunsicherheit ausgesetzt sehen. Überträgt man dies auf andere Branchen, führt die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte zu chaotischen Verhältnissen. Sie ist ökonomisch sinnlos, wenn die Entscheidung dazu führt, dass Arbeitnehmer gleichwohl befugt sind, vor den Arbeitsgerichten ihre Ansprüche auf eine Rechtsverordnung zu stützen, die die Verwaltungsgerichte, aus welchen formalen Gründen auch immer, für unwirksam erklärt haben. Im Übrigen zeigt das Verfahren nach § 97 ArbGG, das den Arbeitsgerichten weder Verfahren, in denen der Amtsermittlungsgrundsatz gilt, noch solche Verfahren, in denen übergeordnete staatliche Interessen eine Rolle spielen, fremd sind. Mit Blick darauf, dass bei Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit Allgemeinverbindlicherklärungen, aber auch mit Rechtsverordnungen nach dem AEntG ganz überwiegend Fragen zu beurteilen sind, die mit der Funktionsweise des deutschen Tarifvertragsrechts zu tun haben und die wesentlichen Folgen sich ohnehin im Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zeigen, ist es auch prozessökonomisch sinnlos, die Verwaltungsgerichte mit derartigen Rechtsstreitigkeiten zu belasten. Wenn man sich nochmals vergegenwärtigt, dass Grundlage einer Mindestlohnverordnung nach dem AEntG ebenso wie einer Allgemeinverbindlicherklärung nach dem TVG ein Tarifvertrag ist, und dessen Wirksamkeit eine entscheidende Voraussetzung für die Allgemeinverbindlicherklärung einerseits aber auch für die Rechtsverordnung nach dem AEntG andererseits ist, so kann man nicht ernsthaft an einer Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte in diesem Verfahren festhalten. Notwendig ist auch eine Beschleunigung dieser Verfahren, die in der Verwaltungsgerichtsbarkeit leider nicht gewährleistet ist. Es ist ferner prozessökonomisch unvertretbar, dass sich ein Verwaltungsgericht, dass in aller Regel über keinerlei arbeitsrechtliche Kenntnisse verfügt, in eine komplexe tarifvertragsrechtliche Materie einarbeiten soll, obwohl die notwendigen Kompetenzen in der zuständigen Fachgerichtsbarkeit, also der Arbeitsgerichtsbarkeit, vorhanden sind. Die Verzögerungen, die hierdurch in den Verfahren entstehen, sind mit Blick auf die dringend erforderliche rechtssichere Beurteilung der Wirksamkeit einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung oder einer Rechtsverordnung nach dem AEntG nicht hinnehmbar. Meines Erachtens spricht ferner viel dafür, die Erstzuständigkeit bei den Landesarbeitsgerichten anzusiedeln, um schneller zu einer abschließenden rechtskräftigen Entscheidung, ggf. durch das BAG, zu gelangen. Der Verzicht auf eine Tatsacheninstanz erscheint insbesondere deshalb sachgerecht, weil in dem Verfahren ja neben den Tarifvertragsparteien auch der Staat beteiligt ist und damit erwartet werden kann, dass auch bei einer einzigen Tatsacheninstanz der vollständigen notwendige Tatsachenvortrag ermittelt werden kann. Zu einer ausschließlichen Zuständigkeit der Gerichte für Arbeitssachen in Angelegenheiten, die die Wirksamkeit von Allgemeinverbindlichkeitserklärung oder von Rechtsordnung nach dem AEntG betreffen, gibt es keine Alternative.

5. Änderung des MiArbG

Nur der Vollständigkeit halber sei hier erwähnt, dass das MiArbG eine Grundlage für die bereits angesprochene Reservefunktion staatlicher Regulierung bei fehlenden tarifvertraglichen Grundlagen bietet. Ob es in seiner gegenwärtigen Fassung bereits geeignet ist, diese effektiv wahrzunehmen, soll hier offen bleiben. Jedenfalls sollte man aber das MiArbG im Blick behalten, wenn man über die Korrekturmechanismen, die jenseits des Rückgriffs auf bestehende tarifvertragliche Regelungen implementiert werden könnten, diskutiert. In diesem Bereich bestehen sicherlich die größten rechtlichen und politischen Unklarheiten. Gleichwohl soll auch hier noch einmal deutlich gesagt werden: Die Effekte staatlicher Mindestgesetzgebung im Arbeitsrecht sollte nicht überschätzt werden. Man sollte aber auch nicht in Ansehung der bestehenden Probleme, die für das Tarifvertragssystem in Teilbereichen funktionsgefährdend sind, darauf verzichten, nachzusteuern. Die vorliegenden Beschlussvorlagen sollten daher als Auftakt einer parteiübergreifenden Initiative zur Effektuierung der tarifvertraglichen Regelungssysteme einerseits und zur Korrektur danach verbleibender Missstände andererseits begriffen werden. Wird diese Zielsetzungen als Gesamtverantwortung aller politisch Handelnden begriffen, so wäre dies ein großer gesamtgesellschaftlicher Gewinn.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**768**

23. Januar 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 6. Februar 2012

a) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Tarifsysteme stabilisieren - BT-Drucksache 17/8148

b) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmecke, Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Tarifvertragssystem stärken - Allgemeinverbindliche Tariflöhne und branchenchenspezifische Mindeslöhne erleichtern - BT-Drucksache 17/4437

Prof. em. Dr. Ralf Wank, Bochum

1. Teil: BT-Drs. 17/4437

I. Tarifautonomie und Mindestlohn

Der Antrag trägt das Motto: Tarifvertragssystem stärken. Normalerweise wird darunter eine Stärkung der positiven Koalitionsfreiheit verstanden; also die Freiheit derjenigen, die Mitglieder von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften sind. In diesem Antrag geht es aber um etwas anderes, nämlich um Mindestlöhne. Das bedeutet eine Erstreckung der Tarifwirkung auf Fälle, in denen gerade keine Tarifbindung besteht, also um Außenseiter in Branchen mit Tarifverträgen, und um Arbeitnehmer in Branchen ohne Tarifverträge. Allerdings haben BVerfG und BAG bisher eine Grundrechtsverletzung durch eine Tariferstreckung auf Außenseiter verneint.

Stärkung des Tarifvertragssystems bedeutet in erster Linie eine Stärkung der positiven Koalitionsfreiheit; d.h. die Anreize, Mitglied einer Koalition zu werden, müssten durch den Staat und durch die Verbände selbst verbessert werden. Beispielsweise müssen Gesetzgeber und Gerichte gegen einen Missbrauch der Leiharbeit vorgehen (Drehtüreffekt; Ersetzung von Stammarbeiterstellen durch Leiharbeiter). Die Gewerkschaften müssen sich vermehrt auch als Interessenvertreter von atypisch Beschäftigten verstehen. Der seit dem 1.1.2012 geltende Mindestlohn für Zeitarbeiter von 7,89 € (in manchen Bundesländern 7,01 €) ist ein gutes Beispiel.

Es ist nicht ganz klar, welches Modell eines Mindestlohns dem Antrag zugrundeliegt: Einerseits wird in der Begründung die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns gefordert, und darüber hinaus soll ein höherer Mindestlohn für sämtliche Branchen nach dem AEntG gelten. Andererseits beziehen sich die vorgeschlagenen Maßnahmen auf branchenbezogene Tarifverträge.

Im Übrigen ist die Vorstellung, die Stärkung der Tarifautonomie sei ein Allheilmittel, unrealistisch. Am Beispiel der Lohngleichheit von Mann und Frau: Seit den Anfängen der Bundesrepublik Deutschland hatten die Gewerkschaften Gelegenheit, auf diese Gleichstellung hinzuwirken; anscheinend ist es ihnen im Rahmen von Tarifverträgen bis heute nicht gelungen. Eine Erstreckung unerwünschter Tarifverträge auf Nichtmitglieder kann dann keine Verbesserung bewirken.

Da es in dem Antrag um erleichterte Voraussetzungen für Mindestlöhne geht, müssen zunächst einige Vorfragen geklärt werden:

- Was spricht für und gegen Mindestlöhne?
- Wenn man Mindestlöhne einführt: Sollen sie allgemein oder branchenbezogen sein; sollen sie deutschlandweit oder regional gelten?
- Soll der Mindestlohn vom Staat festgesetzt werden oder von den Koalitionen?
- Nach welchen der bestehenden unterschiedlichen Gesetze soll der Mindestlohn geregelt werden?

II. Für und Wider von Mindestlöhnen

1. Gründe gegen den Mindestlohn

a) Der Mindestlohn ist nach den bisherigen politischen Aussagen am Bedarf von Arbeitnehmern orientiert. Das ist für eine Marktwirtschaft nicht der passende Anknüpfungspunkt. So werden etwa die Brotpreise nicht staatlich so festgesetzt, dass ein Bäcker davon leben kann.

b) Wenn der Staat einen Mindestlohn festsetzt, behauptet er implizit zu wissen, was ein „gerechter Lohn“ ist. Die Vorstellung, es gäbe einen gerechten Lohn an sich und man brauchte ihn nur zu benennen, ist aber illusorisch.

c) Unter Ökonomen ist umstritten, ob ein allgemeiner Mindestlohn für die Arbeitnehmerschaft und für die Wirtschaft insgesamt positiv zu beurteilen ist. Bei einem zu hohen Mindestlohn besteht nach Ansicht vieler Autoren die Gefahr, dass Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich wegfallen oder durch Schwarzarbeit ersetzt werden. Ist der Mindestlohn zu niedrig, wirkt er sich auf die bestehenden Arbeitsbedingungen kaum aus. Untersuchungen, wonach ein allgemeiner Mindestlohn nur positive Wirkungen hat und die Sozialkassen entlastet, blenden zu Unrecht die Folgen einer möglicherweise erhöhten Arbeitslosigkeit aus.

d) Verfassungsrechtlich bedarf ein Eingriff in die negative Koalitionsfreiheit der Rechtfertigung. Es muss eine Prognosewahrscheinlichkeit bestehen, dass das angestrebte Ziel erreicht wird, und die Regelung muss verhältnismäßig sein. Angesichts der volkswirtschaftlichen Einwände ist das jedenfalls bei einem hohen Mindestlohn fraglich.

2. Gründe für den Mindestlohn

Für einen allgemeinen Mindestlohn spricht, dass der Sozialstaat Mindestbedingungen für eine sozial gerechte Arbeit festlegen darf und muss. Diese Erfordernis gilt auch für den Lohn: Jedenfalls muss der Staat Ausbeutung verhindern, und er kann eine existenzsichernde Lohnuntergrenze festlegen.

3. Staat oder Tarifvertragsparteien

a) Wenn man sich unter Abwägung des Für und Wider für einen Mindestlohn entscheidet, bleibt die Frage, ob der Staat ihn einseitig festlegen oder ob er an Tarifverträge anknüpfen sollte. Zur Wahrung der Tarifautonomie spricht mehr für die Anknüpfung an Tarifverträge.

   Die Anknüpfung an branchenbezogene Tarifverträge bietet in der Regel den Arbeitnehmern mehr Vorteile: Ihr Mindestlohn liegt oberhalb des allgemeinen Mindestlohns. Zwar führt eine branchenbezogene Lösung zu einer Vielzahl von Mindestlöhnen; das entspricht aber der Vielzahl von Tarifverträgen im Allgemeinen.

   Bei dieser Lösung wird der Eingriff in die Tarifautonomie gering gehalten. Der Mindestlohn entspricht dem bereits von den Tarifvertragsparteien ausgehandelten Lohn; ein bereits festgelegter Lohn wird auf Nicht-Tarifgebundene erstreckt.

b) Ein Sonderproblem ergibt sich allerdings daraus, dass einige Tariflöhne unter demjenigen Lohn liegen, der einem allgemeinen Mindestlohn entspricht. So hat das Statistische Bundesamt im Dezember 2011 festgestellt, dass der Tariflohn für ungelernte Kräfte in einer bestimmten Branche 5,26 € beträgt und in anderen z.T. 6 €. In diesem Bereich sind mehrerer Lösungen denkbar:

- Die Branche gibt wirtschaftlich gesehen keine höheren Löhne her. Es bleibt bei den niedrigen Tariflöhnen.
- Der brachen bezogene Tariflohn wird als Mindestlohn akzeptiert; aber der Staat stockt den Lohn bis zu einem höheren allgemeinen Mindestlohn auf.
- Es wird ein allgemeiner Mindestlohn festgesetzt. Löhne unterhalb dieser Schwelle sind, auch als Tariflöhne, unzulässig.

Verfassungsrechtlich ist diese Lösung nur zulässig, wenn der Mindestlohn der Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums bei Vollzeittätigkeit dient und bestehende Tariflöhne dieser Anforderung nicht gerecht werden.

III. Das geltende System des Mindestlohns in Deutschland

Das geltende System von Mindestlöhnen in Deutschland ist durch eine verwirrende Vielzahl von Rechtsgrundlagen gekennzeichnet.

1. § 5 TVG

Schon § 5 TVG sieht zwei unterschiedliche Fallgestaltungen vor.

a) Nach *§ 5 Abs. 1 Satz 1 TVG* kann der Bundesminister für Arbeit und Soziales einen Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklären. Dafür besteht eine quantitative und eine qualitative Voraussetzung: ein Quorum für die betroffenen Arbeitnehmer und ein öffentliches Interesse.

   Es bedarf des Einvernehmens des Tarifausschusses.

   Die betroffenen Tarifvertragsparteien müssen angehört werden.

   Die Befugnis kann auf Landesarbeitsminister delegiert werden; d.h. regionale Lösungen sind möglich.

   Es genügt der Antrag einer Tarifvertragspartei.

   Es handelt sich um Inlandssachverhalte.

   Für allgemeinverbindlich erklärt wird der gesamte Tarifvertragsinhalt.

b) In der Variante des *§ 5 Abs. 1 Satz 2 TVG* entfällt die quantitative Voraussetzung, die qualitative Anforderung wird dagegen verschärft: Es genügt nicht ein öffentliches Interesse, sondern es muss ein sozialer Notstand vorliegen.

2. § 3 a Arbeitnehmerüberlassungsgesetz

Nach dem neuen § 3 a AÜG können bundesweite tarifliche Mindeststundenentgelte in der Leiharbeit festgesetzt werden.

Auf Antrag beider Tarifvertragsparteienkann der Tarifvertrag durch Rechtsverordnung für allgemeinverbindlich erklärt werden.

Eine regionale Differenzierung ist möglich, § 3 a Abs. 1 Satz 1 AÜG a.E.

3. Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz

Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz wartet mit drei unterschiedlichen Fallgestaltungen auf.

a) Bundesweite Tarifverträge können für allgemeinverbindlich erklärt werden und gelten dann auch für Arbeitgeber mit Sitz im Ausland, *§ 3 AEntG*.

Die einbezogenen Tarifverträge werden (in § 4 AEntG) ausdrücklich aufgeführt.

Im Übrigen gelten die Regelungen des § 5 TVG.

Das Gesetz gilt nach der letzten Änderung auch für reine Inlandssachverhalte, § 1 AEntG.

b) Liegt ein gemeinsamer Antrag beider Tarifvertragsparteien vor, kann die Allgemeinverbindlicherklärung durch Rechtsverordnung erfolgen, *§ 7 AEntG*.

Im Übrigen gibt es wiederum zwei Varianten:

aa) Die Regelung betr. *§ 5 Abs. 1 Satz 1 TVG* wird durch *Sonderregelungen* über die Anhörung (§ 7 Abs. 4 AEntG) und über die Beteiligung des Tarifausschusses (§ 7 Abs. 5 AEntG) ersetzt. Die Voraussetzungen nach § 5 Abs. 1 Satz 1 TVG brauchen nicht erfüllt zu sein, wie sich aus dem Verweis nur auf Abs. 1 Satz 2 ergibt. D.h. es genügt als qualitative Voraussetzung das öffentliche Interesse (auch wenn dieses nicht eigens genannt wird).

bb) Alternativ kann die Rechtsverordnung auf *§ 5 Abs. 1 Satz 2 TVG* gestützt werden.

c) Eine besondere Regelung gilt für die Pflegebranche, *§§ 10 ff. AEntG*.

4. Das Mindestarbeitsbedingungengesetz

Die Bundesregierung kann auf Vorschlag des Bundesarbeitsministers die von einem Fachausschuss festgesetzten Mindestentgelte durch Rechtsverordnung für einen Wirtschaftszweig für allgemein verbindlich erklären.

In quantitativer Hinsicht genügt es, wenn in dem Wirtschaftszweig bundesweit die an Tarifverträge gebunden Arbeitgeber weniger als 50 Prozent der unter den Geltungsbereich dieser Tarifverträge fallenden Arbeitnehmer beschäftigen.

In qualitativer Hinsicht müssen „soziale Verwerfungen“ vorliegen, was von einem „Hauptausschuss“ festgestellt werden muss, § 3 MiArbG.

5. § 19 Heimarbeitsgesetz

Nach § 19 HAG kann der Heimarbeitsausschuss unter bestimmten Voraussetzungen Entgelte und sonstige Vertragsbedingungen mit bindender Wirkung für alle Auftraggeber und Beschäftigten seines Zuständigkeitsbereichs festsetzen.

6. Zusammenfassung

Die genannten Regelungen unterscheiden sich jeweils in den verschiedensten Hinsichten, nämlich bezüglich:

- Inlandssachverhalt oder (auch) Auslandsachverhalte
- Zuständigkeit des Bundesarbeitsministers oder der Regierung
- bundesweite Geltung oder (auch) regionale Geltung
- nur Entgeltregelung oder auch andere Tarifinhalte
- nur untere Entgeltstufe oder Tarifgitter
- Beteiligung von Ausschüssen
- qualitative Voraussetzungen
- quantitative Voraussetzungen

IV. Der Antrag BT-Drs. 17/4437

1. Zielsetzung

Im Hinblick auf die vorstehend dargestellte Rechtslage geht der Antrag nicht auf eine Bereinigung dieser Vielfalt ein. Vielmehr knüpft er an das bestehende System an.

In den Einzelanträgen wird kein allgemeiner Mindestlohn gefordert. Die Änderungen beziehen sich nur auf § 5 TVG und auf das AEntG. Damit ist Zielrichtung des Antrags der branchenbezogene Mindestlohn (s. aber auch unten unter IV 3 a).

Der Antrag sieht Änderungen bei § 5 TVG und beim Arbeitnehmer-Entsendegesetz vor. Bei einer Gesetzesänderung ist Folgendes zu beachten: Die Allgemeinverbindlicherklärung nach § 5 TVG hat keinen Auslandsbezug; anders als das AEntG, das ausländischen Arbeitgebern den Zugang zum deutschen Markt erschwert. Nach dem AEntG darf daher nur ein Mindeststandard gesichert werden. Es ist daher nicht beliebig, welches Gesetz man zugrunde legt.

2. Änderung des § 5 TVG

Der Antrag sieht in vier Punkten eine Änderung des § 5 TVG vor.

Mit dem Antrag ist entgegen einer teilweise, insbesondere von Ökonomen, geäußerten Kritik grundsätzlich an diesem Instrument festzuhalten.

a) Nach geltendem Recht wird die Allgemeinverbindlicherklärung vom *Bundesarbeitsminister* erlassen.

Der Koalitionsvertrag will das dahingehend ändern, dass das Kabinett seine Zustimmung erteilen muss. Dabei geht es vor allem darum, dass auch der Wirtschaftsminister an der Entscheidung beteiligt wird. Wegen der wirtschaftlichen Auswirkungen ist die vorgesehene Änderung sachgerecht. Ohnehin muss nach § 19 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) jetzt schon vor Erlass einer Verordnung eine Abstimmung innerhalb der Bundesregierung herbeigeführt werden.

b) Nach geltendem Recht ist für eine Allgemeinverbindlicherklärung das Einvernehmen des Tarifausschusses erforderlich. Dieser ist nach § 5 Abs. 1 Satz 1 mit je drei Vertretern der Spitzenorganisationen der Koalitionen besetzt.

Auf diese Weise soll verhindert werden, dass eine einzelne Branche entgegen den Vorstellungen der Mehrheit der anderen Branchen oder der Tarifpolitik des Spitzenverbandes eine Allgemeinverbindlichkeit schafft.

Der Antrag will zweierlei ändern. Zum einen sollen die Vertreter der betroffenen Branche Mitglieder des Tarifausschusses werden. Zum anderen soll das Mehrheitsprinzip für den Tarifausschuss eingeführt werden.

aa) Die Entsendung der Vertreter der betroffenen Tarifvertragsparteien in den Tarifausschuss ist abzulehnen. Die getrennte Zuständigkeit macht den Verfahrensablauf klarer. Eine Anhörung der Betroffenen ist nach § 5 Abs. 2 TVG gewährleistet.

bb) Das Mehrheitsprinzip gilt auch jetzt schon, s. § 3 Abs. 1 DVO TVG.

c) Das geltende Recht geht davon aus, dass der Entscheidung über eine Allgemeinverbindlicherklärung nur ein Tarifvertragssystem mit nur einem Arbeitgeberverband und nur einer Gewerkschaft zugrundeliegt. Inzwischen haben sich die Rechtstatsachen geändert; es gibt zusehends mehr Spartengewerkschaften. Zudem wird nach der Aufgabe des Prinzips der Tarifeinheit durch das BAG der Fall *konkurrierender Tarifverträge* in Zukunft öfter eintreten.

§ 5 TVG enthält dazu keine Aussage.

Ohne gesetzliche Regelung wird allgemein das Problem einer Tarifkonkurrenz nach der Rechtsprechung und nach überwiegender Meinung in der Literatur nach dem Spezialitätsprinzip gelöst. Das hilft aber nicht weiter, wenn beide konkurrierenden Tarifverträge gleich sachnah sind.

Eine gesetzliche Regelung für den Fall konkurrierender Tarifverträge im Hinblick auf eine Allgemeinverbindlicherklärung findet sich in dem neugefassten § 7 AEntG. Für die Entscheidung des Ministers kommt es an auf

- die Gesetzesziele und
- auf die Repräsentativität.

Die *Gesetzesziele* werden in § 4 MiArbG und in § 1 AEntG übereinstimmend genannt:

- angemessene Arbeitsbedingungen
- faire Wettbewerbsbedingungen
- Erhaltung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung,
- ferner in § 1 AEntG die Ordnungs- und Befriedungsfunktion der Tarifautonomie.

Die *Repräsentativität* richtet sich gem. § 7 Abs. 2 AEntG

- nach der Zahl der betroffenen Arbeitnehmer und
- nach der Zahl der Gewerkschaftsmitglieder.

Die Anknüpfung an das Repräsentationsprinzip ist sachgerecht und sollte auch für § 5 TVG übernommen werden. Dabei soll hier offenbleiben, wie die Repräsentativität zu ermitteln ist.

d) aa) Nach geltendem Recht ist eine Voraussetzung für eine Allgemeinverbindlicherklärung nach § 5 Abs. 1 Satz 1 TVG (für Satz 2 gilt das nicht), dass die tarifgebundenen Arbeitgeber nicht weniger als *50 vom Hundert* der unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallenden Arbeitnehmer beschäftigen.

Dieser Schwellenwert hatte in der Vergangenheit seine Berechtigung. Er entspricht dem Repräsentationsprinzip. Angesichts der ständig abnehmenden Tarifbindung ist eine Senkung des Schwellenwerts angebracht, beispielsweise auf 40 Prozent, wie im Antrag.

Zu beachten ist, dass sich eine dahingehende Änderung zugleich auf § 3 AEntG auswirkt, der auf die Voraussetzungen nach § 5 TVG Bezug nimmt.

Auch muss die Neuregelung mit dem MiArbG abgestimmt werden. Nach geltendem Recht ist vorgesehen:

- mehr als 50 %: § 5 TVG und AEntG
- weniger als 50 %: MiArbG.

Bei einer Senkung der Quoren in TVG und AEntG muss folgerichtig auch das Quorum im MiArbG gesenkt werden.

bb) Daneben besteht als quantitative Voraussetzung das Vorliegen eines *öffentlichen Interesses*. Insoweit besteht keine Legaldefinition.

Der Antrag führt im Sinne einer abschließenden Aufzählung drei Gründe an.

- Unproblematisch ist die Einführung angemessener sozialer *Arbeitsbedingungen*. Das war schon immer das Ziel von Mindestlöhnen und ist in allen vorliegenden Gesetzen als Ziel anerkannt. Allerdings geht es nicht um angemessene, sondern um existenzsichernde Löhne.
- Das Ziel, *unlauteren Wettbewerb* zu verhindern, wird auch in § 4 MiArbG und in § 1 AEntG genannt. Insofern bestehen Bedenken: Unlauter ist der Wettbewerb nicht allein deshalb, weil an anderer Stelle geltende Löhne unterschritten werden, sondern nur dann, wenn dies mit unangemessenen Löhnen verknüpft ist. Insofern handelt es sich nur um einen Reflex im Hinblick auf das zuvor genannte Ziel und nicht um ein selbständiges Ziel eines arbeitsrechtlichen Gesetzes. Welche Auswirkungen ein zu niedriger Lohn hat, bestimmt sich nach dem UWG.
- Das in § 4 MiArbG und in § 1 AEntG genannte Ziel der Erhaltung einer *sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung* wird im Antrag nicht genannt. Der EuGH hat die Sicherung der Stabilität der sozialen Sicherungssysteme als Rechtfertigungsgrund für Eingriffe in die Dienstleistungsfreiheit anerkannt.
- Stattdessen nennt der Antrag ein neues Ziel: Abhilfe gegenüber einer *zu niedrigen Tarifbindung*. Hierbei wird nicht berücksichtigt, dass es sich um eine eigenständige Problematik handelt, die in

den Kontext eines Mindestarbeitsbedingungengesetzes gehört. Das geltende Recht unterscheidet mit Recht zwischen dem Fall der mehr als 50-prozentigen Tarifbindung (§ 5 TVG) und dem Fall der Tarifbindung unter 50 % (MiArbG). Bei systematischer Auslegung muss sowohl bei § 5 Abs. 1 Satz 1 TVG als auch bei der Rechtsverordnung nach § 7 AEntG der Bezug zum MiArbG beachtet werden.

3. Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes

a) Nach geltendem Recht gilt das AEntG nur für die in § 3 AEntG *ausdrücklich genannten Branchen*. Die Liste kann durch Gesetz zwar beliebig erweitert werden. In jedem Einzelfall muss der Gesetzgeber jedoch entscheiden, ob die Voraussetzungen für einen Mindestlohn vorliegen.

Nach dem Antrag soll das Gesetz pauschal auf alle Branchen ausgedehnt werden. Das widerspricht dem Grundgedanken und der Legitimation für einen Mindestlohn im Allgemeinen und des AEntG im Besonderen. Ein Mindestlohn ist entweder nur als allgemeiner Mindestlohn in Form einer äußersten Untergrenze oder (als branchenbezogener höherer Mindestlohn) nur für Branchen zulässig, in denen – ohne eine Tariflohnerstreckung - keine angemessenen Arbeitsbedingungen herrschen. Würde das Gesetz pauschal für alle Branchen gelten, bestünde keine staatliche Kontrolle mehr, ob die Voraussetzungen des Gesetzes vorliegen. Dagegen bestehen verfassungsrechtliche Bedenken.

b) Nach geltendem Recht kann eine Allgemeinverbindlicherklärung nur für *bundesweit* geltende Tarifverträge erfolgen, § 3 Satz 1 AEntG. Das Erfordernis des bundesweiten Tarifvertrages wurde erst durch die jüngste Gesetzesänderung eingeführt. Es gilt bereits insofern nur eingeschränkt, als innerhalb eines bundesweiten Tarifvertrages regionale Differenzierungen nach § 5 Nr. 1 (nicht nach § 5 Nr. 4) zulässig sind. Im Übrigen gilt die Vorschrift nach § 3 Satz 2 AEntG ohnehin nicht für Tarifverträge über Arbeitsbedingungen iSv. § 5 Nr. 2 oder 3.

So sinnvoll eine regionale Differenzierung auch sein mag - auf das Erfordernis kann aus Gründen des Gemeinschaftsrechts nicht verzichtet werden. Welche Arbeitsbedingungen gelten, darf nicht davon abhängen, wo der inländische Arbeitgeber seinen Sitz hat; insoweit gilt daher das – nunmehr in § 8 AEntG normierte – Arbeitsortsprinzip. Dementsprechend ist erforderlich, dass ein ausländischer Arbeitgeber stets nur mit inländischen Arbeitgebern konkurriert, für die unabhängig von ihrem Sitz in Deutschland die gleichen Arbeitsbedingungen gelten.

c) Nach geltendem Recht muss sich bei erstmaliger Antragstellung zunächst der Tarifausschuss mit dem Antrag befassen, § 7 Abs. 5 AEntG. Dadurch sollen auch gesamtwirtschaftliche Erwägungen in die Entscheidung einbezogen werden.

Im Vergleich der Verfahren nach § 5 TVG und nach § 7 AEntG ergibt sich Folgendes: In beiden Fällen ist der Tarifausschuss zu beteiligen, § 5 Abs. 1 TVG und § 7 Abs.5 AEntG. Nach § 5 TVG ist sein „Einvernehmen“ herzustellen, nach § 7 Abs. 5 AEntG geht es um die Zustimmung, was auf dasselbe hinausläuft. Nach dem TVG muss allerdings eine Mehrheit im Tarifausschuss für die Allgemeinverbindlichkeit sein; nach § 7 Abs. 5 Satz 3 AEntG genügt es, dass zwei der sechs Ausschussmitglieder für den Antrag stimmen! Damit sind die Voraussetzungen gegenüber § 5 TVG erheblich erleichtert. Der Antrag ist daher kontraproduktiv.

Sollte der Antrag allerdings bedeuten, dass auch das Erfordernis des§ 5 Abs. 1 TVG nicht gelten soll, würden - zu Unrecht – übergeordnete Erwägungen ganz ausgeschlossen.

d) Nach geltendem Recht betrifft der Mindestlohn nur tatsächlich geleistete Arbeit.

Der Antrag will die Definition des Mindestlohns auch auf Zeiten einer Lohnfortzahlung ohne Arbeit erstrecken.

Hier muss man unterscheiden: Nach der (umstrittenen) Rechtsprechung des BAG ist § 3 EFZG international zwingend. Das gilt aber nicht für § 615 BGB. Auch wenn die bestehende Regelung unbefriedigend erscheint, ist sie der Konstruktion des AEntG als eines IPR-Gesetzes geschuldet, das nur international zwingendes Recht für ausländische Arbeitgeber vorschreiben darf. Für die vorgeschlagene pauschale Regelung (statt einer nur auf § 3 EFZG und § 14 MuSchG bezogenen Regelung) besteht die Gefahr einer Aufhebung durch den EuGH.

Für reine Inlandssachverhalte könnte aber etwas anderes geregelt werden.

4. Änderung des Arbeitsgerichtsgesetzes

Nach geltendem Recht können für die Überprüfung eines Mindestlohns nach den genannten Gesetzen sowohl die *Arbeitsgerichte* als auch die Verwaltungsgerichte zuständig sein. Im Hinblick auf die Zusammenhänge des Tarifvertragsrechts sind die Arbeitsgerichte sachnäher, im Hinblick auf Verwaltungsermessen und öffentliches Interesse die Verwaltungsgerichte. Es spricht allerdings mehr dafür, die Entscheidung, wie im Antrag vorgeschlagen, bei den Arbeitsgerichten zu bündeln.

2. Teil: BT-Drs. 17/8148

I. Tarifautonomie und Mindestlohn

Die Begründung des Mindestlohns mit der Erosion des Tarifvertragssystems ist verfassungsrechtlich und gemeinschaftsrechtlich zulässig, andere Gründe („ Stärkung der Binnennachfrage“) sind es dagegen nicht.

II. Einzelheiten zum Antrag

1. Flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn

Die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes wäre verfassungsrechtlich und gemeinschaftsrechtlich zulässig. Da er sich nur damit begründen lässt, dass ein existenzsicherndes Arbeits-

einkommen nicht unterschritten werden darf, darf dieser Mindestlohn auch nicht mehr als die „untere Haltelinie“ bedeuten

2. AEntG für alle Branchen

Der Antrag fordert die Erstreckung des AEntG auf alle Branchen (s. dazu oben IV 3 a): Der Antrag widerspricht dem Grundgedanken des AEntG.

Im Übrigen ist die Begründung widersprüchlich. Zum einen wird bemängelt, dass durch Branchenmindestlöhne „ein unübersichtlicher Flickenteppich“ entstehe; zum anderen sollen nach dem Antrag für alle Branchen Mindestlöhne gelten.

3. Repräsentativität und AEntG

Nach dem Antrag ist der Bundesarbeitsminister gezwungen, sämtliche Tarifverträge, unabhängig vom öffentlichen Interesse, für allgemeinverbindlich zu erklären. Einzige Voraussetzung soll die Repräsentativität sein. Ob eine derartige allgemeine erga-omnes-Wirkung von Tarifverträgen nach Verfassungsrecht zulässig wäre, kann dahinstehen; jedenfalls wäre das nicht nach dem AEntG möglich.

Auf § 7 Abs. 2 AEntG kann nicht zurückgegriffen werden. Die Vorschrift bezieht sich auf den Vergleich zweier Tarifverträge, während es hier nur um einen Tarifvertrag geht.

4. Regionale Tarifverträge

Nach dem Antrag sollen regionale Tarifverträge zulässig sein. Die Lösung ist gemeinschaftsrechtlich unzulässig (s. 1. Teil IV 3 b).

5. Tarifgitter

Der Antrag will den unteren Mindestlohn durch ein Tarifgitter ersetzen. Dagegen bestehen gemeinschaftsrechtliche Bedenken, da es dann nicht mehr um die zwingenden sozialen Mindestanforderungen geht.

Demgegenüber bezieht sich die Allgemeinverbindlicherklärung nach § 5 TVG auf den gesamten Tarifvertrag. Es ist also nicht beliebig, auf welches Instrument man zurückgreift (s. oben IV 1).

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**778**

30. Januar 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 6. Februar 2012

a) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

"Tarifsysteme stabilisieren" - BT-Drucksache 17/8148

b) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmecke, Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

"Tarifvertragssystem stärken - Allgemeinverbindliche Tariflöhne und branchenchenspezifische Mindeslöhne erleichtern" - BT-Drucksache 17/4437

c) Antrag der Abgeordneten Anette Kramme, Ottmar Schreiner, Josip Juratovic, weitere Abgeordnete und der Fraktion der SPD

Erosion der Tarifvertragssysteme stoppen - Sicherung der Allgemeinverbindlichkeitsregelung von Tarifverträgen BT-Drucksache 17/8459

Prof. Franz Josef Düwell, Weimar

Instrumente zum Ausgleich mangelnder Tarifbindung

Die Anträge der drei Faktionen Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und SPD thematisieren gemeinsam die abnehmende „Tarifbindung“ und die im Gegenzug damit einhergehende Ausweitung eines Niedriglohnsektors. In den Drucksachen wird der Begriff Tarifbindung nicht immer im fachlichen Sinn nach § 3 des Tarifvertragsgesetzes (TVG) als rechtliche Bindung an einen Tarifvertrag kraft Zugehörigkeit zu einer Tarifvertragspartei verstanden, sondern als Oberbegriff für die tatsächliche Anwendung eines Tarifvertrags auf ein Arbeitsverhältnis unabhängig vom rechtlichen Geltungsgrund verwand. Der so verstandenen gemeinsamen These der drei Oppositionsparteien, es sei geboten, die Erosion des Tarifvertragssystems zu stoppen, ist zuzustimmen. Angesichts der schwindenden Mitgliederzahlen vieler tariffähiger Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände nimmt die Zahl der Arbeitsverhältnisse ab, für die gemäß § 3 TVG aufgrund Organisationsbindung zu den tarifvertragschließenden Parteien die Inhalts-, Abschluss- und Beendigungsnormen der Tarifverträge unmittelbar und zwingend nach § 4 Abs. 1 Tarifvertragsgesetz (TVG) gelten. Damit ist noch nicht zwangsläufig eine Abnahme der Zahl der Arbeitsverhältnisse verbunden, für die Tarifverträge zur Anwendung kommen. Das ergibt sich aus den Wirkungsmöglichkeiten dreier Rechtsinstrumente:

Durch die **einzelvertragliche Inbezugnahme** können Arbeitsverhältnisse so ausgestaltet werden, dass der einschlägige Tarifvertrag mit seinen Rechtsnormen zur Anwendung gelangt.

Durch den staatlichen Geltungsbefehl, der in § 5 TVG als **Allgemeinverbindlicherklärung** (AVE) geregelt ist, können im Einvernehmen mit dem Tarifausschuss die Rechtsnormen eines Tarifvertrags auch auf die Arbeitsverhältnisse der nicht den Tarifvertragsparteien angehörenden Außenseiter mit unmittelbarer und zwingender Wirkung erstreckt werden.

Durch eine nicht der Zustimmung des Tarifausschusses bedürftige **Rechtsverordnung** des BMAS können nach § 7 Arbeitnehmerentsendegesetz (AEntG) die Rechtsnormen eines Tarifvertrags ebenfalls auf Außenseiter für allgemeinverbindlich erklärt werden. Voraussetzung ist jedoch, dass die zu erstreckenden Normen Mindestentgeltsätze, den Mindesturlaub oder die in § 2 AEntG genannten arbeitsschutzrechtlichen Fragen betreffen und dass die tarifvertragschließenden Parteien den in § 4 AEntG enumerativ genannten Branchen angehören.

Geltungsdichte von Tarifverträgen

Die Anzahl der in den DGB Gewerkschaften organisierten Arbeitnehmer ist seit dem 90er Jahren von ca.10 Millionen auf mittlerweile 6,2 Millionen gesunken. Die Vorstände haben mit der Verschmelzungen wie von ÖTV, DAG und anderen auf Ver.di darauf reagiert. Trotz Mitgliederkampagnen hat sich der Abwärtstrend nur stabilisieren, aber nicht umkehren lassen. Der Organisationsgrad liegt bei ca. 20%. Bei den Arbeitgeberverbänden liegt eine ähnliche Entwicklung vor. Die Verbände haben, um ihren Mitgliederschwund zu stoppen, die Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden ohne Tarifbindung (sog. OT Mitgliedschaft) geschaffen. Sie haben sich so in Servicevereine mit und ohne Tarifbindung aufgespaltet. Die Rechtsprechung hat das akzeptiert. Alle diese Umstände sind nicht dazu angetan, Arbeitgeber zu motivieren, sich qua Vereinsmitgliedschaft oder qua Bezugnahme den Tarifnormen zu unterwerfen. Diesen Schwund der mitgliedschaftlich oder vertraglich begründeten Tarifbindung können im System des Tarifvertragsrechts nur die AVE nach § 5 TVG oder die Rechtsverordnung nach § 7 AEntG ausgleichen. Diese theoretische Erkenntnis hat auch praktische Bedeutung; denn die Entwicklung läuft scherenartig auseinander. Korrespondierend zu der Abnahme der Anzahl tarifgebundener Arbeitgeber nimmt auch die Zahl der allgemeinverbindlichen Tarifverträge seit langem ab. Die Zahl der allgemeinverbindlichen Tarifverträge sagt zwar unmittelbar noch nichts zur Zahl der von ihnen erfassten Arbeitsverhältnisse aus. Sie ist aber dennoch aussagekräftig, weil zugleich mit der abnehmenden Zahl auch viele Tarifwerke großer Branchen vollständig aus der Allgemeinverbindlichkeit „ausgewandert" sind. Hinzu kommt der Umstand, dass bei den in der Allgemeinverbindlichkeit verbleibenden Branchen die wichtigen Einzeltarifverträge, die Entgelt und Arbeitszeit betreffen, regelmäßig nicht für allgemeinverbindlich erklärt werden. Deshalb überrascht es den Kenner nicht, dass heute nur noch vier Entgelttarifverträge allgemeinverbindlich sind[58]. Diese Tatsache ist weitgehend unbekannt, weil sie nur durch mühsame Recherche feststellbar ist. Unter früheren Bundesministern war es demgegenüber üblich, die entsprechenden Strukturdaten durch eine aussagekräftige statistische Darstellung in den Vorbemerkungen zu den Verzeichnissen der allgemeinverbindlichen Tarifverträge bekannt zu machen. Das zuständige Tarifregister des BMAS hat schon vor längerer Zeit diese Übung eingestellt. Dieses bewusste Ausblenden der sozialen Wirklichkeit kann nicht mit dem Abbau von Bürokratiekosten begründet werden. Es zeigt symptomatisch das mangelnde Interesse auf, die staatliche Aufgabe wahrzunehmen, Verwerfungen des Arbeitsmarktes zur Kenntnis zu nehmen und auf deren Abhilfe zu dringen.

Die folgende Tabelle[59] zeigt den Trend auf, der sich aus der Zahl der AVE ergibt, die im jeweiligen Jahr erteilt wurde. Dabei zeigt sich, dass die Herstellung der Deutschen Einheit mit dem Anwachsen des Arbeitsmarktes nur vorübergehend den langfristigen Abwärtstrend abbremsen konnte.

Jahr	AVE
1980	608
1989	513
1990	536
1991	622
2011	489

Der Eindruck wird verstärkt, wenn das prozentuale Verhältnis der 2011 zur Anwendung gelangten 476 allgemeinverbindlichen Tarifverträge[60] betrachtet wird. Setzt man sie in das Verhältnis zu den zurzeit registrierten ca. 73000 Tarifverträgen[61], so sind nur 0,65% [62] aller Tarifverträge allgemeinverbindlich. Die allgemeinverbindlichen Tarifverträge erfüllen demnach zurzeit für den Gesamtarbeitsmarkt nur eine marginale Funktion. Die in 17/8148 S.1 zutreffend wiedergegeben Schätzungen kommen deshalb zu dem Ergebnis, das auch unter Berücksichtigung aller Erstreckungsinstrumente in den alten Bundesländern nur 63 % der Arbeitsverhältnisse und in den neuen Bundesländern sogar nur 50% der Arbeitsverhältnisse von Tarifverträgen erfasst werden.

Nur im Hinblick auf die gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien (§ 4 Abs. 2 TVG) kommt es in größerem Ausmaß zu einer in der Praxis bedeutsamen 100% Erfassung der Arbeitsverhältnisse. Über die allgemeinverbindlichen Sozialkassen-Tarifverträge werden für 12 Wirtschaftbereiche die Altersversorgung und für die gesamte Bauwirtschaft zusätzlich auch Lohnausgleich, Urlaub und Ausbildung arbeitgeberübergreifend durch gemeinsame Einrichtungen der Tarifvertragsparteien sichergestellt. Die Allgemeinverbindlichkeit dieser Kassen-Tarifverträge ist unverzichtbar, weil sonst die Leistungen nicht durch solidarische Beiträge finanziert werden können.

Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Die drei Oppositionsfraktionen halten übereinstimmend Gesetzesänderungen für erforderlich, um die weitere Erosion des Tarifvertragssystems zu stoppen. Der Antrag der Fraktion Die Linke fordert in 17/8148 einen flächendeckenden Mindestlohn als „untere Haltelinie" und „über den Mindestlohn hinaus das gesamte Tarifgefüge zu konsolidieren". Die Konsolidierung soll durch Ausweitung der Möglichkeiten zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 7 AEntG erfolgen, um in allen Branchen Entgelttabellen einzuführen, die nicht lediglich für „die unteren Lohngruppen" gelten. Der Erlass der Rechtsverordnung soll dadurch erleichtert werden, dass klargestellt wird, dass kein Quorum im Sinne von § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr.1 TVG gilt, sondern das Kriterium der Repräsentativität genügt. Die Fraktio-

[58] Darauf verweist zu Recht der Antrag 17/4437 auf S.2 im Abs.4.

[59] Daten aus dem Verzeichnis der allgemeinverbindlichen Tarifverträge, Stand 1. Januar 2012, veröffentlicht auf der homepage des BMAS.

[60] Anzahl der AVE abzüglich der 2001 außer Kraft getretenen allgemeinverbindlichen Tarifverträge.

[61] Diese Daten sind auf der Hompage des BMAS unter dem Stichwort allgemeinverbindliche Tarifverträge veröffentlicht.

[62] In 17/1437 kommen auf S. 2 Abs. 4 die Verfasser auf rechnerisch nicht nachvollziehbare 1,5%.

nen der Grünen und der SPD stimmen dem zu. Sie fordern jedoch zur Stärkung des Tarifsystems die Änderung weiterer Gesetze. Sie halten übereinstimmend ergänzende Änderungen sowohl im TVG als auch im ArbGG für geboten:

1. Abschaffung der Blockademöglichkeit der Arbeitgeberspitzenvereinigung im Tarifausschuss, durch
   a) Wegfall des für die AVE geltenden Erfordernisses, mit dem Tarifausschuss das Einvernehmen herstellen zu müssen,
   b) plurale Besetzung der Sitze der Spitzenvereinigungen im Tarifausschuss durch je einen Brachenvertreter,
   c) Beschränkung der Kompetenz des Tarifausschusses auf beratende Funktion bei Erstanträge (nur 17/8459),
   d) Einführung des Mehrheitsprinzips (nur 17/4437).
2. Abschaffung des 50% Quorums in § 5 Abs.1 Satz 1 Nr.1 TVG. Dabei wird von den Grünen in 17/4437 S. 3 nur das Quorum auf 40% herabgesetzt, während die SPD in 17/8459 S. 3 (wie die Linke für Rechtsverordnung nach § 7 AEntG) auch für die AVE nach § 5 TVG auf das Kriterium der Repräsentativität abstellt.
3. Konzentration der Zuständigkeit für Rechtsstreitigkeiten über Fragen der Wirksamkeit, indem die ausschließliche Zuständigkeit in § 2a ArbGG den Gerichten für Arbeitsachen zugewiesen wird. Der Antrag der SPD Fraktion schreibt weitergehend für alle Gerichte eine Aussetzungspflicht in allen Verfahren vor, um diese vorgreifliche Rechtsfrage klären zu können. Diese Regelung soll entsprechend der schon für die Tariffähigkeit bestehenden Bestimmung in § 97 ArbGG getroffen werden.

Haltelinie durch Mindestlohn nach MiArbG

Das Sozialstaatsprinzip ais Art. 20 GG erlaubt, die staatliche Festlegung von Mindestbedingungen, u.a. auch den Mindestlohn. Unklar ist in den Anträgen, welches Modell eines Mindestlohns

ihnen zugrunde liegt. Es gibt nach geltendem Recht nur die Möglichkeit der staatlichen Festsetzung nach dem

Mindestarbeitsbedingungengesetz (MiArbG) von 1952, das 2009 modernisiert worden ist. Danach hat das BMAS die Befugnis, Mindestarbeitsentgelte festzusetzen, wenn ein von der Bundesregierung zu bestellender Hauptausschuss soziale Verwerfungen feststellt (§ 3 Abs.1 MiArbG). Nach § 1 Abs. 2 MiArbG bedarf es nicht der Erfüllung eines 50 % Quorums. Das BMAS setzt entsprechend den Beschlüssen des für den jeweiligen Wirtschaftszweig zu errichtenden Fachausschusses die Mindestarbeitsentelte fest. Der Fachausschuss prüft dazu nach § 4 Abs. 4 MiArbG im Rahmen einer Gesamtabwägung, ob seine Entscheidung insbesondere geeignet ist,

1. angemessene Arbeitsbedingungen zu schaffen,
2. faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten und
3. sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu erhalten.

Mindestarbeitsarbeitsentgelte kommen sonst nur auf der Grundlage von Tarifverträgen zustande, die nach § 3a AÜG, § 5 TVG und § 7 AEntG auf Antrag der Tarifvertragsparteien für allgemeinverbindlich erklärt werden. Daraus leite ich eine Nachrangigkeit der staatlichen Festsetzung ab. Nur soweit keine Bindung an tarifvertragliche Mindestarbeitsentgelte - auch nicht an allgemeinverbindliche „tarifgestützte Mindestlöhne“[63] - soll und muss der Staat eingreifen. Die dazu gebotene systematische Beobachtung der sozialen Verwerfungen in den einzelnen Wirtschaftszweigen, ist bisher wie die Beschränkung der statistischen Angaben zu den AVE belegt, von der Bundesregierung ausgeblendet worden. Das muss nachgeholt werden und der Hauptsausschuss zur Aufnahme seiner Arbeit angerufen werden (§ 3 Abs.2 MiArbG). Schon der erste Blick auf die arbeitsgerichtliche Rechtsprechung zu sittenwidrigen Hungerlöhnen[64] zeigt, dass es der geforderten Haltelinie nach unten bedarf. In bestimmten Wirtschaftszeigen, in denen die Organisationsdichte der Gewerkschaften und der tarifabschlusswilligen Arbeitgeberverbände minimal ist und deshalb keine flächenweiten tarifgestützten Mindestarbeitsbedingungen zustande kommen, müssen die Verbände durch das anlaufende Verfahren der Festsetzung einer staatlichen Untergrenze nach dem MiArbG in die Lage versetzt werden, Tarifpolitik betreiben zu können. Dabei geht es nicht nur um Vermeidung von Hungerlöhnen, sondern wie § 4 Abs.4 MiArbG zeigt auch um angemessene Arbeitsbedingungen, fairen Wettbewerb und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Soll, wie der Antrag 17/8148 fordert, <u>ein</u> flächendeckender branchenübergreifender Mindestlohn eingeführt werden, so besteht dafür derzeitig keine Rechtsgrundlage. Sowohl MiArbG als auch TVG, AEntG und AÜG gehen von der Geltung für einzelne Wirtschaftszweige aus. Zur Erfüllung dieser Forderung bedürfte es eines neuen Gesetzes.

Stabilisierung des Systems durch Ausweitung der Allgemeinverbindlichkeit

Gesetzgeberische Maßnahmen zur Erhöhung des Geltungsgrades von Tarifverträgen sind mit der Tarifautonomie vereinbar. Das zeigt schon die Herkunft der Tarifautonomie. Die Anerkennung der unmittelbaren und zwingenden Wirkung der Normen von Tarifverträgen war von Anfang an mit der Möglichkeit der staatlichen Allgemeinverbindlicherklärung

[63] Vgl. dazu Bieback/Dieterich/Hanau/Kocher/Schäfer, Tarifgestützte Mindestlöhne, 2007

[64] Vergütung von 5,11 EUR brutto pro Stunde für Rettungsassistenten, LAG Rheinland-Pfalz 17.02.2011 - 11 Sa 569/10; Stundenvergütung von 5,11 Euro brutto Tätigkeit als Tierwirt/Melker LAG Berlin-Brandenburg 09.02.2011 - 20 Sa 1430/10; Monatsgrundvergütung von 750,00 € brutto bei einer Wochenarbeitszeit von 42 Stunden eingestellten Altenpflegerin mit staatlicher Anerkennung LAG München 03.12.2009 - 4 Sa 602/09.

von Tarifverträgen verknüpft. Sie wurden beide mit der Verordnung über Tarifverträge, Arbeiter- und Angestelltenausschüsse und Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten (TarifVO) vom 23.12.1918 (RGBl 1918, 1356) eingeführt. Die Befugnis des Reichsarbeitsministers, Tarifverträge für allgemein verbindlich zu erklären, setzte voraus:

1. einen Antrag einer Tarifvertragspartei (§ 3) und
2. dass der Tarifvertrag für die Gestaltung der Arbeitsbedingungen in dem Tarifgebiet „überwiegende" Bedeutung erlangt hatte (§2).

In der Weimarer Republik wurden ca. 20,5 % aller Tarifverträge, für allgemeinverbindlich erklärt.[65] Das 50% Quorum ist erst nach 1945 auf Verlangen der alliierten Militärregierung eingeführt und 1949 ins TVG übernommen worden. Dieser Rückblick zeigt, dass weder die gegenwärtige Ausgestaltung des 50% Quorums noch die Bindung des BMAS an das Einvernehmen mit einem ausschließlich mit Vertretern der Spitzenorganisationen besetzten Tarifausschuss historisch überliefert, sondern im Laufe der Entwicklung zur Rückdrängung des Staatseinflusses hinzugefügt worden sind. Sie können auch wieder abgeschafft werden. Allen drei Anträgen ist zuzustimmen, dass die Politik jetzt gefordert ist, die rechtspolitische Funktionen der AVE in einer Situation abnehmender Tarifbindung wirksam werden zu lassen. Diese bestehen darin, einen angemessenen branchenweiten Mindeststandard von Arbeitsbedingungen auch für die Branchen festzulegen, in denen die Organisationsdichte von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zu niedrig ist, um „flächendeckend" die unmittelbare und zwingende Wirkung von Tarifverträgen zur Geltung bringen zu können. Die AVE war als staatlicher Geltungsbefehl von Anfang darauf angelegt. Die tarifrechtliche Geltung der Mindestbedingungen für die beiderseits durch Mitgliedschaft an den Tarifvertrag gebundenen Arbeitnehmer und Arbeitgeber soll auf die Außenseiter vom Staat bei Bedarf auf alle branchenangehörigen Arbeitsverhältnisse ausgedehnt werden. Dahinter steckt auch eine vernünftige wirtschaftspolitische Zielsetzung: Arbeitgeber, die eine durch Haustarifvertrag oder durch Mitgliedschaft über den Flächentarifvertrag vermittelte Tarifbindung meiden oder aus einer bestehenden Tarifbindung flüchten, sollen keinen Anreiz zur Unterbietung erhalten (Lohndrückerei durch sog. Schmutzkonkurrenz). Zwar wird grundgesetzlich nach Art.9 GG auch die negative Koalitionsfreiheit der Arbeitgeber geschützt, aber nicht die Erlangung von Wettbewerbsvorteilen für Außenseiter, die nur auf Unterbietung angemessener tariflicher Mindestarbeitsbedingungen beruhen. Das entspricht auch dem Recht der Europäischen Union. Der Vertrag über die Arbeitsweise der EU ermächtigt ausdrücklich die Mitgliedstaaten, den Tarifparteien die Durchführung von EU-Richtlinien durch allgemeinverbindliche Tarifverträge zu übertragen (Art. 153 Abs. 3 AEUV).

Bewertung der einzelnen Änderungsvorhaben

Änderungen des AEntG

Zwar kann die in § 3 AEntG enthaltene Begrenzung auf die dort genannten Branchen entfallen. Es muss aber in jedem Einzelfall vom Verordnungsgeber entschieden werden, ob die Voraussetzungen für die branchebezogenen Bundesweit geltenden Mindestentgeltsätze vorliegen. Deshalb kann schon wegen der Vielzahl notwendiger Einzelfallentscheidungen das Ergebnis kein einheitlicher bundesweiter und branchenübergreifender Mindestlohn sein.

Die im Antrag 17/4437 geforderte Streichung des § 7 Absatz 5 Satz 2 bis 3 AEntG kann sich kontraproduktiv zu dem Ziel des Antrags verhalten, die AVE zu erleichtern; denn nach § 7 Abs. 5 Satz 2 und 3 AEntG ist es ausreichend , wenn mehr als eins (mindestens zwei) der sechs Ausschussmitglieder für den Antrag stimmen, um eine Rechtsverordnung erlassen zu können. Damit sind die Voraussetzungen gegenüber § 5 TVG erheblich

erleichtert Soweit im Antrag 17/8459 gefordert wird, der Tarifausschuss solle nur beratende Funktion haben, geht die über die bloße Erleichterung der Voraussetzungen gegenüber in § 5 Abs.1 TVG hinaus. Bei reiner Beratungsfunktion entfiele vollständig jede Bindungswirkung an die Beschlussfassung des Ausschusses. M.E. liegt schon eine ausreichende Erleichterung vor, die eine Blockade von Seiten der Spitzenvereinigung der Arbeitgeber oder Gewerkschaften ausschließt, wenn § 7 Abs. 5 Satz 2 und 3 erhalten bleiben. Das halte ich auch im Hinblick darauf für angemessen, dass die Pluralität der Besetzung der Ausschusssitze durch die stimmberechtigte Teilnahme des Vertreters der betroffenen Branche zu sichern ist. Zwar kann auch schon heute die betroffene Branche sich beratend zu Wort melden. Es ist aber sachgerechter, dem Betroffenen auch ein Stimmrecht einzuräumen.

Es sollte m.E. klargestellt werden, dass das 50% Quorum für den Erlass der Rechtsverordnung nach § 7 AEntG keine Voraussetzung ist. Das ergibt sich m. E. schon aus der isolierten Bezugnahme auf § 5 Abs.1 Satz 1 Nr.2 AEntG (unter Aussparung von 5 Abs.1 Satz 1 Nr.2 AEntG). Aber es wird auch vertreten, MiArbG und AEntG ergänzen sich wie kommunizierende Röhren. Daraus ergebe sich mittelbar das Erfordernis des 50 % Quorums.[66]

Soweit die Anträge 17/8148 und 17/8459 den unteren Mindestlohn durch ein Tarifgitter ersetzen wollen, sollte das auf dem Wege der AVE nach § TVG geschehen. Da as AEntG der Umsetzung der Entsenderichtlinie dient, könnten unionsrechtliche Bedenken bestehen, weil für die aus dem Ausland entsandten Arbeitnehmer nur die zwingenden sozialen Mindestanforderungen festgesetzt werden dürfen.

Soweit der Antrag 17/4437 auch die Entgelte für beschäftigungslose Zeiten des Annahmeverzugs und der Entgeltfortzahlung einbeziehen will, ist eine Regelung durch AVE nach § 5 TVG vorzuziehen; denn die AVE nach § 7 AEntG muss der Kontrolle durch den EuGH standhalten, der verbindlich die Entsenderichtlinie auslegt.

[65] Wiedemann/Wank TVG 7.Aufl. § 5 Rn.7

[66] Löwisch RdA 2009, 215, 216.

Änderungen des TVG

Soweit der Antrag 17/4437 die Einführung des Mehrheitsentscheids für den Tarifausschuss fordert, so ist das überflüssig. Der Mehrheitsentscheid ist schon in § 3 Abs. 1 DVO TVG geregelt.

Ich halte es nicht für zwingend, das Einvernehmen mit dem Tarifausschuss aufrecht zu erhalten. Es genügt schon , die in der Vergangenheit beobachtete Blockadehaltung aufzubrechen, wenn die Abstimmungsergebnisse nach § 7 Abs. 5 Satz 2 bis 3 AEntG entsprechend gelten. Die plurale Besetzung der Sitze der Spitzenvereinigungen im Tarifausschusses durch je einen Brachenvertreter erscheint nach den Auseinandersetzungen zwischen BDA und Bauwirtschaft geboten. Die Beschränkung der Kompetenz des Tarifausschusses auf eine reine beratende Funktion auch bei den Erstanträge ist dann, wenn die obigen Voraussetzungen voll erfüllt sind, nicht notwendig, um das Ziel der Blockadevermeidung zu erreichen.

Auch wenn systematisch das MiArbG auf die Fälle mit weniger als 50 % Tarifbindung abstellt, ist es nicht zwingend, für die AVE nach die Vertreter der repräsentativen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen aus einer Branche die AVE übereinstimmend beantragen. Ein zahlenmäßige festgelegtes Quorum führt immer nur zu Rechtsstreitigkeit von Außenseitern, die sich in Ermangelung einer Aussetzungspflicht für die AVE Feststellung, in jedem Zahlungsprozess die stets mit Unsicherheiten der Schätzung beruhenden tatsächlichen Feststellungen des BMAS angreifen können. Außerdem wird wegen der Abhängigkeit vom Quorum stets eine latente Gefahr für die Verfahrens- und Kassen-Tarifverträge der Gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien geschaffen. Deshalb ist die Festlegung eines Quorums auf 40 %, wie im Antrag 17/4437 erfolgt, abzulehnen. Im Übrigen ist es nicht einsichtig, weshalb die Stärkung des Tarifsystems in Wirtschaftszweigen, in denen weniger als 40 % der Arbeitsverhältnisse bei tarifgebundenen Arbeitgebern bestehen, nicht notwendig sein sollte. Je geringer die Tarifbindung, desto mehr wächst das Bedürfnis, repräsentative Tarifvertragsparteien bei der Ordnung der Mindestarbeitsbedingungen zu unterstützen.

Das TVG enthält keine gesetzliche Regelung für das Problem einer Tarifkonkurrenz: Nach der Rechtsprechung und nach überwiegender Meinung im Schrifttum gilt insoweit das Spezialitätsprinzip[67]. Firmentarifverträge stellen dabei gegenüber Verbandstarifverträgen stets die speziellere Regelung dar.[68], Das kann dazu führen, dass der Mindeststandard allgemeinverbindlicher Tarifverträge in Kooperation des Arbeitgebers mit kleinen Arbeitnehmervereinigungen unterlaufen werden können. Hier liegt auch eine Gefahr für die Gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien. Mit Hilfe einer kooperativen Minigewerkschaft können so Arbeitgeber aus der solidarischen Beitragspflicht flüchten. Es empfiehlt sich, die Konkurrenzlösung aus § 7 Abs.2 AEntG ins TVG zu übernehmen.

Änderungen des ArbGG

Das geltendem Recht können für die Überprüfung Mindestlohns und der in allgemeinverbindlichen Tarifverträgen geregelten Mindestarbeitsentgelte sowohl die Arbeitsgerichte als auch die Sozial- und Verwaltungsgerichte zuständig sein.

Die Rechtsfrage, ob und inwieweit eine AVE tatsächlich wirksam ist, kann sich nicht nur in Arbeitssachen, sondern auch in anderen Rechtsstreitigkeiten ergeben, in denen die Anwendung eines allgemeinverbindlichen Tarifvertrages entscheidungserheblich ist. Das gilt auch für sozialrechtliche Sachverhalte. Zum einen wirkt eine AVE von Entgelttarifverträgen sich auf die Berechnung des Gesamtsozialversicherungsbeitrags nach § 28d SGB IV aus, die von den Rentenversicherungsträgern nach § 28p SGB IV überprüft werden. Zum kann die AVE von Tarifverträgen Beitragsnachforderungen für nicht gezahltes aber dennoch auf Grund des allgemeinverbindlichen Tarifertrages geschuldeten Arbeitsentgelts bewirken, das als sog. Phantomlohn der Beitragspflicht unterliegt.[69] In sozialgerichtlichen Verfahren können die auf der Grundlage der AVE erlassenen Prüfbescheide und Beitragsnachforderungen angefochten werden. In der Rechtsprechung der Sozialgerichte wird zwar vergleichbar mit der Spruchpraxis der Gerichte für Arbeitssachen vom dem „Beweis des ersten Anscheins (ausgegangen), welcher eine AVE zukommen mag“[70]. Hinsichtlich der Anforderungen, die bei einer Erschütterung des Anscheins an die Rechtmäßigkeit gestellt werden, wird jedoch von den von der Arbeitsgerichtsbarkeit aufgestellten Grundsätzen abgewichen. Es komme nicht darauf an, was das Ministerium am Tag der Entscheidung aufgrund des vorhandenen Datenmaterials unter Inanspruchnahme einer Prärogative zu Grunde legen durfte, sondern was sich im Rückblick am Stichtag als objektiv gegeben feststellen lasse. Das bringt erhebliche Unsicherheiten mit sich.

Es kommt auch die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte in Betracht. Das Hessische LAG hat es deshalb in Beitragsverfahren mehrfach vor dem Problem gestanden, dass konkurrierenden Tarifvertragsparteien auf dem Verwaltungsrechtsweg beantragt hatten, die „Unwirksamkeit“ der AVE festzustellen.[71] Es fehlt eine § 97 Abs.5 ArbGG entsprechende Aussetzungsvorschrift, um divergierende Entscheidungen zu vermeiden. Hier besteht Reformbedarf. Das gilt insbesondere, weil gerichtliche Entscheidungen, die für zigtausende Arbeitsverhältnisse Auswirkungen haben, zumeist nur „inter partes“ gelten. In § 9 TVG wird zwar ein Regelungsbedarf für ein Verfahren „erga omnes“ anerkannt. Jedoch wird dort den

[67] Vgl. BAG 27.10.2010 - 10 AZR 362/09 - AP Nr 328 zu § 1 TVG Tarifverträge: Bau BAG 20.03.1991 – 4 AZR 455/90, AP Nr. 20 zu § 4 TVG Tarifkonkurrenz.

[68] Vgl. BAG 23.03.2005 – 4 AZR 203/04, AP Nr. 29 zu § 4 TVG Tarifkonkurrenz Nr. 18, m.w.N.

[69] vgl. Rechtsprechung des BSG 14.07.2004 - B 12 KR 7/03 R, B 12 KR 34/03 R und B 12 KR. 7/04 R - BSGE 93, 119, die verfassungsrechtlich nicht beanstandet von der Zweiten Kammer des Ersten Senats des BVerfG 11. 09. 2008 - 1 BvR 2007/05 - NJW 2008, 3698.

[70] LSG Berlin-Brandenburg 25.06.2010 - L 1 KR 87/08 und L 1 KR 361/08- Rn. 37, juris

[71] Hessisches LAG 17.09.1999 -15 Sa 1015/98 (A) – NZA-RR 2000, 199 sowie 15 Sa 1082/98 (A) NL-BzAR 2000, 211-215

Verbänden nur das Recht eingeräumt, Rechtsstreitigkeiten über Bestehen und Inhalt von Tarifverträgen zu führen. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 iVm § 2 Abs.5 ArbGG sind diese Rechtsstreitigkeiten im Urteilsverfahren auszutragen. Das in § 2a Abs. 1 Nr. 4, § 97 Abs.1 ArbGG den Tarifvertragsparteien und den Arbeitsbehörden zur Verfügung gestellte besonders ausgestaltete und „erga omnes" wirkende arbeitsgerichtliche Beschlussverfahren ist auf die Feststellung der Tariffähigkeit und Tarifzuständigkeit beschränkt. Für die durch die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifnormen nach § 5 TVG und § 7 AEntG aufgeworfenen Probleme fehlt die ihren Besonderheiten Rechnung tragende verfahrensrechtliche Regelung. Diese muss in § 2a und § 97 ArbGG geschaffen werden, um einer Zersplitterung der Zuständigkeiten entgegen zu wirken und für eine schnelle rechtswegübergreifende Klärung der Rechtsfrage zu sorgen. Der im Antrag 17/8459 enthaltene Regelungsvorschlag ist dazu gut geeignet.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**776**

27. Januar 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 6. Februar 2012

a) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

"Tarifsysteme stabilisieren" - BT-Drucksache 17/8148

b) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmecke, Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

"Tarifvertragssystem stärken - Allgemeinverbindliche Tariflöhne und branchenchenspezifische Mindeslöhne erleichtern" - BT-Drucksache 17/4437

Dr. Florian Rödl, Frankfurt am Main

I. Problemsituation

Auf der Basis der Beobachtung der Arbeitswelt und in Rezeption der Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen lassen sich zur jüngeren Entwicklung des Tarifvertragssystems schlaglichtartig folgende Umstände festhalten:

Abnahme der Organisationsmacht der Koalitionen

Die Gewerkschaften haben seit Mitte der 1990er Jahre und bis vor Kurzem stetig und in relevantem Ausmaß an Mitgliedern verloren, was zu Beginn der Entwicklung in allererster Linie auf den Abbau von Arbeitsplätzen in den herkömmlichen Industriebranchen zurück ging. Im Gegenzug haben sich vermehrt Branchen herausgebildet, in denen die Organisierung auf gewerkschaftlicher Seite erheblichen Schwierigkeiten begegnet. Das Paradebeispiel liefert die Leiharbeit, aber auch andere Branchen moderner und vor allem flexibler (Unternehmens-)Dienst-leistungen gehören dazu.

Die Arbeitgeberverbände haben im Zuge der Neuausrichtung unternehmerischer Strategien ebenfalls stetig an tarifwilligen Mitgliedern verloren, sei es durch Austritt aus dem Arbeitgeberverband oder durch Übertritt in die OT-Mitgliedschaft.

Neue Optionen für unternehmerischen Lohnkostenwettbewerb

Die Phase der eindeutigen Dominanz der DGB-Gewerkschaften ist beendet. In Konkurrenz zu den DGB-Gewerkschaften getreten sind jedoch nicht nur die für die Funktion des Tarifvertragssystems weitgehend unschädlichen Spartengewerkschaften, sondern auch regelrechte Unterbietungsgewerkschaften, deren tarifpolitische Strategie – auch zur Anerkennung als Tarifpartei – augenscheinlich im Angebot von Niedrigtarifen liegt.

Über diese interne Unterbietungskonkurrenz hinaus hat auch die europäische Integration mit Binnenmarkt, einheitlicher Währung und Osterweiterung für eine starke Intensivierung transnationaler Lohnkonkurrenz gesorgt und so einen leistungsfeindlichen Wettbewerb auf der Basis von Arbeitskosten stark befördert. Dies betrifft aufgrund der weitgehend unbeschränkten Möglichkeit innereuropäischer (Schein-)Arbeitnehmerentsendung vor allem Niedriglohnarbeitsverhältnisse in den Dienstleistungsbranchen.

Hindernisse der Allgemeinverbindlicherklärung

Das zur Stützung des Tarifvertragssystems an sich geeignete Instrument der Allgemeinverbindlicher-klärung wird durch eine restriktive und mutmaßlich nicht zuletzt durch gesamtgesellschaftliche Verteilungsinteressen motivier-

te Haltung der Arbeitgeberbank im Tarifausschuss weitgehend blockiert.

Darüber hinaus bereitet es aufgrund des inzwischen erreichten Maßes an Tarifkonkurrenz insgesamt zunehmend Schwierigkeiten, die starre Repräsentativitätsvoraussetzung der Allgemeinverbindlichkeit (50%-Quorum) zu erfüllen.

Soziale Folgen

In Folge all dieser Entwicklungen hat die Zahl der unmittelbar tariflich gebundenen Arbeitsverhältnisse seit Mitte der 1990er Jahre stetig abgenommen, ebenso die Zahl der individualvertraglich an den tariflichen Normbestand gekoppelten Arbeitsverhältnisse. Im Gegenzug hat die Verbreitung von tariflich weder gebundenen noch orientieren Arbeitsverhältnissen zugenommen.

Das führte zum einen zu einer insgesamt gemäßigten Lohnentwicklung unterhalb des Produktivitätsfortschritts mit entsprechenden Auswirkungen auf die gesellschaftliche Wohlstandsverteilung. Folge der fallenden Lohnquote sind schwache Binnennachfrage einerseits und starke Exportleistung der deutschen Wirtschaft andererseits. Beides zusammen hat dazu beigetragen, dass die Bundesrepublik ihre wirtschaftliche Schwächephase zu Beginn des Jahrtausends zulasten seiner Unions-Nachbarn überwinden konnte. In diesem Prozess und dem zugrunde liegenden Ungleichgewicht der bundesdeutschen Volkswirtschaft liegt aber zugleich der ursächlich deutsche Beitrag zur gegenwärtigen Krise des Euro.

Weitere Folge ist die Vertiefung sozialer Ungleichheit innerhalb Deutschlands, nicht nur zwischen Vermögenden und Arbeitnehmern, sondern auch innerhalb der Arbeitnehmerschaft. Insbesondere ist zu verzeichnen, dass sich der Niedriglohnsektor stetig ausbreitet, in dem auch bei Vollzeittätigkeit nicht einmal mehr nicht-existenzsichernde Löhne verdient werden können.

II. Vorliegende Lösungsansätze

Die vorliegenden Anträge der Fraktionen SPD, B'90/GRÜNE und LINKE verfolgen bei allen Unterschieden im Detail einen vergleichbaren Ansatz, um auf die eben skizzierte Situation zu reagieren: Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen soll erleichtert, staatliche Mindestlohnfestsetzung soll ausgebaut werden.

Dieser Lösungsansatz erscheint außerordentlich naheliegend. Augenscheinlich sind die Tarifparteien im Rahmen der ihnen durch Art. 9 Abs. 3 GG gewährten Tarifautonomie, deren Ausübung nach dem Tarifvertragsgesetz unmittelbar nur die Mitglieder der Tarifvertragsparteien zu binden vermag, nicht mehr in der Lage, flächen- und branchendeckend die Norm für Mindestarbeitsbedingungen auch über die eigene Mitgliedschaft hinaus zu setzen. Dann müssen flankierend Mindestarbeitsbedingungen greifen, deren Geltung gerade nicht von der Mitgliedschaft in einer tarifschließenden Partei abhängt. Solche Mindestarbeitsbedingungen liefern sowohl die Allgemeinverbindlicherklärung als auch die verschiedenen Formen staatlicher Mindestlohnfestsetzung.

Nahe liegend erscheint insbesondere auch die allen Anträgen gleichfalls gemeinsame Kombination von erleichterter Allgemeinverbindlichkeit und ausgebauter staatlicher Mindestlohnfestsetzung. Denn zum einen setzt die Allgemeinverbindlicherklärung auch nach ihrer etwaigen Erleichterung ein funktionsfähiges Tarifgeschehen voraus, das in einigen Bereichen der Arbeitswelt nicht mehr vorzufinden ist. Zum anderen setzt die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen heute und wohl auch künftig ein Zusammenwirken von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite aus, das immer Gefahr läuft aus generell verteilungspolitischem Kalkül der Arbeitgeberseite oder aufgrund von Niedriglohnstrategien tarifgebundener Unternehmen blockiert zu werden. Dadurch darf aber vor allem den Beschäftigten im Niedriglohnbereich nicht der erforderliche Schutz durch zwingende Mindestarbeitsbedingungen entzogen wird. Auch für diese Fälle ist jedenfalls mit Bezug auf den Niedriglohnbereich das Instrument staatlicher Mindestlohnfestsetzung neben dem der Allgemeinverbindlicherklärung erforderlich.

Schließlich ist nicht ersichtlich, mit welchen anderen als den genannten staatlichen Mitteln die Leistungsfähigkeit des Tarifvertragssystems wieder so hergestellt werden könnte, dass es erlaubt wäre allein auf die Wahrnehmung der Tarifautonomie durch die Koalitionen mit unmittelbarer Wirkung nur für ihre eigene Mitgliedschaft zu verweisen.

Insofern erscheint der in allen drei Anträgen verfolgte generelle Ansatz zur Reaktion auf die Erosion des Tarifvertragssystems überzeugend und ohne Alternative. Es lohnt darum, sich den Einzelheiten und damit zugleich den weiteren Gemeinsamkeiten, aber auch Differenzen der vorliegenden Anträge zuzuwenden.

III. Rechtliche Vorgaben

1. *Verfassungsrechtliche Vorgaben aus Art. 9 Abs. 3 GG ?*

Bereits in der Vergangenheit sind immer wieder Stimmen laut geworden, die eine Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung oder Instrumente staatlicher Mindestarbeitsbedingungen als Verletzungen der Tarifautonomie nach Art. 9 Abs. 3 GG kritisiert haben. Zwar werden derlei Bedenken in der wissenschaftlichen Diskussion nur noch von einer kleineren Minderheit geäußert. Gleichwohl ist damit zu rechnen, dass sie im Falle von Gesetzesinitiativen zur Umsetzung der in den Anträgen angesprochenen Vorhaben auch in den politischen Diskussionen wieder aufgenommen werden.

Darum empfiehlt sich auch im vorliegenden Zusammenhang folgende Erläuterung: Die Tarifautonomie nach Art. 9 Abs. 3 GG hat im Vergleich mit den klassischen liberalen Grundrechten einen ganz besonderen Charakter. Es ist kein klassisches Freiheitsrecht, das dem einzelnen allein oder im Zusammenschluss mit anderen einen Handlungsraum garantiert, der staatlicher Regulierung allenfalls eingeschränkt und bedingt unterliegt. Beispiele für diese Arten von klassischen Freiheitsrechten sind etwa Religions- und Gewissensfreiheit, Meinungsfreiheit, Wissenschaftsfreiheit, aber auch Eigentumsfreiheit, Berufsfreiheit, Handlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit. Mit der Garantie dieser Grundrechte verfolgt die Verfassung keinen jenseits eben dieser Garantie liegenden Zweck. Werden die Grundrechte vom Einzelnen nicht positiv ausgefüllt, legitimiert dies keine staatliche Reaktion, schon gar keine, in der der Staat an die Stelle der einzelnen Grundrechtsträger träte und an ihrer statt handelte. (Wenn etwa allzu viele Bürger keine Meinungen mehr hätten und äußerten, wäre das zwar außerordentlich schlecht für die Demokratie. Aber der Staat dürfte darum nicht anstelle der Bürgerinnen und Bürger einen dem gesellschaftlichen funktionsäquivalenten Meinungsstreit veranstalten.)

Anders liegt es mit der Tarifautonomie. Sie wird den Koalitionen gewährt, damit diese „Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“ (Art. 9 Abs. 3 GG) regeln. Eine tarifliche Regelung der Arbeitsbedingungen ist kein an sich zufälliges Ergebnis freigestellter und letztlich individueller Freiheitsausübung. Es ist der Modus zur Festsetzung eines angemessenen Lohns für die menschliche Arbeitskraft. Ein solcher besonderer Modus anstelle des andernfalls greifenden Marktmechanismus ist notwendig, weil der Arbeitsmarkt aufgrund seiner Anomalien nicht als kompetitiver Markt funktioniert. Nur der Preisbildung auf kompetitiven Märkten aber wird zu Recht die Genese angemessener Preise zugeschrieben. Nur diese Funktion der Tarifautonomie, nämlich als Modus zur Festsetzung angemessener Löhne zu fungieren, rechtfertigt und verlangt es auch, dass Tarifverträge keine privatrechtlichen Vereinbarungen, sondern zwingende Rechtsnormen enthalten.

Tarifautonomie ist also mit der Funktion der Bestimmung angemessener Löhne, einer elementaren Gerechtigkeitsfunktion, belegt. In Art. 9 Abs. 3 GG und § 3 TVG ist sie gleichwohl freiheitlich angelegt worden, indem insbesondere der Beitritt zur Koalition frei ist und die Tarifnormen nur auf Mitglieder der Tarifparteien Anwendung finden. Indessen stellt sich das Problem angemessener Entlohnung menschlicher Arbeitskraft gerade nicht nur für Gewerkschaftsmitglieder. Die elementare Gerechtigkeitsfunktion der Tarifautonomie setzt darum immer schon eine hinreichende Überwirkung der Tarifnormen in Arbeitsverhältnissen ohne mitgliedschaftliche Tarifbindung voraus.

Wird die der Tarifautonomie auferlegte Gerechtigkeitsfunktion nicht mehr erfüllt, dann muss die Politik intervenieren – nicht zuletzt als drängendes politisches Gebot des grundgesetzlichen Prinzips der Sozialstaatlichkeit –, um entweder die tarifliche Festsetzung angemessener Löhne durch stützende Maßnahmen trotz veränderter Umstände weiterhin zu ermöglichen oder um hilfsweise selbst mit staatlichen Mindestarbeitsbedingungen an die Stelle der Tarifvertragsparteien zu treten.

Die Kritiker an Allgemeinverbindlicherklärung und staatlichen Mindestarbeitsbedingungen, die sich Art. 9 Abs. 3 GG berufen wollen, missverstehen die Tarifautonomie gründlich als liberales Grundrecht und verkürzen sie damit um ihre elementare Gerechtigkeitsfunktion. Unabhängig von jeder politischen Diskussion um die sozialen Folgen eines solchen Verständnisses von Tarifautonomie steht diese Kritik verfassungsrechtlich auf schwachem Grund.

2. *Unionsrechtliche Vorgaben aus der Entsende-Richtlinie?*

Tarifverträge nach §§ 3-6 AEntG und Rechtsverordnungen nach § 7 AEntG finden bei inländischem Arbeitsort auch auf Entsendearbeitsverhältnisse Anwendung, selbst wenn diese Arbeitsverhältnisse im Übrigen ausländischem Recht unterliegen. Daher sind bei einer Reform dieser Vorschriften auch die etwaigen Vorgaben des Unionsrechts zu beachten.

Maßgeblich ist in diesem Zusammenhang RL 96/71/EG zur Arbeitnehmerentsendung. Die verlangt in Art. 3 Abs. 1 von den Mitgliedstaaten, bestimmte Kernarbeitsnormen, darunter solche über „Mindestlohnsätze“, soweit diese im internen Recht durch Rechtsvorschriften oder durch allgemeinverbindliche Tarifverträge der Baubranche festgelegt sind, auch auf Entsendearbeitsverhältnisse anzuwenden. Art. 3 Abs. 10 RL 96/71/EG erlaubt den Mitgliedstaaten, auch allgemeinverbindliche Tarifnormen anderer Branchen auf Entsendearbeitsverhältnisse zu erstrecken.

In den der Anhörung zugrunde liegenden Anträgen wird unter anderem gefordert, auch regionale Tarifverträge in den Anwendungsbereich von § 3 AEntG einzubeziehen. Auch regionale Tarifverträge sollen also international zwingende Wirkung nach Art. 3 AEntG erhalten können. Weiterhin wird gefordert, die Tarifparteien

sollten in der Praxis künftig auch im Bereich des AEntG nicht nur Mindestlohnsätze, sondern ganze Tariftabellen vereinbaren. Gegen beide Vorschläge wird in der Diskussion der Einwand ihrer Unvereinbarkeit mit Unionsrecht vorgebracht. Dies geschieht jedoch in beiden Fällen zu Unrecht.

Die RL 96/71/EG setzt nicht voraus, dass die maßgeblichen Rechtsvorschriften oder allgemeinverbindlichen Tarifverträge in ihrem räumlichen Anwendungsbereich den gesamten Mitgliedstaat abdecken. Eine entsprechende Maßgabe ist Art. 3 Abs. 1 AEntG nicht zu entnehmen. Vielmehr ist ein international zwingender Charakter regionaler Tarifverträge ausdrücklich gestattet für Mitgliedstaaten, in denen es kein System der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen gibt (Art. 3 Abs. 8 UAbs. 2, 1. Anstrich RL 96/71/EG). Es wäre merkwürdig, wenn die Einbeziehung regionaler Tarifverträge allein diesen Mitgliedstaaten ermöglicht wäre.

Die RL 96/71/EG gibt auch nicht vor, dass nur die jeweils unterste Lohngruppe Gegenstand von Rechtsvorschriften oder allgemeinverbindlichen Tarifverträgen sein darf. Entgegen verbreiteter Auffassung lässt sich dies dem Ausdruck „Mindestlohnsatz“ in Art. 3 Abs. 1 c) RL 96/71/EG nicht entnehmen, weil auch der Tariflohn der höchsten Lohngruppe ein Mindestlohnsatz ist. Auch der EuGH hat der Vorschrift diesen Sinn bislang nicht gegeben, obgleich er in den Verfahren *Laval*, *Rüffert* und *Kommission ./. Luxemburg* Gelegenheit dazu hatte. Schließlich ist der Europäischen Kommission die abweichende Praxis einiger Mitgliedstaaten, unter diesen die Niederlande, durch eigene Dokumente bekannt, ohne dass die Kommission hierauf mit der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren reagiert hätte.

Aus der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV lassen sich keine Vorgaben ableiten, die über diejenigen aus der RL 97/71/EG hinaus gingen. In Bezug auf die durch RL 96/71/EG harmonisierten Regelungen findet Art. 56 AEUV keine Anwendung.

IV. Die Systematik des Rechts der Mindestarbeitsbedingungen

a) Überblick über die wesentlichen Regelungen

Die Regelungen zum Recht tariflicher Mindestarbeitsbedingungen in Gestalt allgemeinverbindlicher Tarifverträge sind auf zwei Gesetze verteilt:

- § 5 TVG: Regelung zu Voraussetzungen, Verfahren und Folgen der Allgemeinverbindlicherklärung
- §§ 3-6 AEntG: Regelung über den so genannten internationalen Anwendungsbereich allgemeinverbindlicher Tarifverträge mit gesetzlich bestimmten Inhalten in einer gesetzlich bestimmten Reihe von Branchen

Daneben bestehen eine Reihe unterschiedlicher Instrumente zum Erlass von staatlichen Mindestarbeitsbedingungen in Gestalt von Rechtsverordnungen. Die maßgeblichen Rechtsgrundlagen sind:

- § 7 Abs. 1 AEntG: Regelung zum Erlass von Branchenmindestlöhnen für eine gesetzlich bestimmte Reihe von Branchen auf der Basis bundesweiter Mindestlohntarifverträge
- § 3a AÜG: Sonderregelung zum Erlass von Mindestlöhnen für die Leiharbeitsbranche auf der Basis eines bundesweiten Mindestlohntarifvertrages
- § 4 Abs. 3 MiArbG: Regelung zum Erlass von Branchenmindestlöhnen in Branchen ohne hinreichendes Tarifgeschehen auf der Basis von Beschlüssen von beim BMAS errichteten Ausschüssen.
- § 11 AEntG: Sonderregelung zum Erlass von Mindestlöhnen für die Pflegebranche auf der Basis von Beschlüssen einer beim BMAS errichteten Kommission

Diese Regelungsvielfalt im Recht tariflicher und staatlicher Mindestarbeitsbedingungen wird bisweilen als etwas unübersichtlich bewertet. Jedoch unterliegt ihr an sich eine klare und kohärente Systematik.

b) Innere Systematik

Die Allgemeinverbindlicherklärung nach § 5 TVG dient der Herstellung eines *erga omnes*-Effektes von Tarifnormen. Alle in den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallenden Arbeitsverhältnisse werden ohne Rücksicht auf eine mitgliedschaftliche Tarifbindung erfasst. Die Normen bleiben ungeachtet ihrer Allgemeinverbindlicherklärung Tarifnormen. Das heißt etwa, dass sie im Konkurrenzfall mit anderen Tarifnormen keinen Vorrang haben und dass ihre Wirksamkeit von der Geltung des Tarifvertrages abhängt. Im Hinblick auf Branchen oder tarifliche Regelungsgegenstände enthält die Regelung zur Allgemeinverbindlicherklärung nach § 5 TVG keine Beschränkungen.

Die Verordnungsbefugnis nach § 7 Abs. 1 AEntG ermöglicht den Erlass staatlicher Branchenmindestlöhne. Eine Besonderheit der entsprechenden Rechtsverordnungen liegt darin, dass der Verordnungsgeber für ihren Inhalt auf bestehende Tarifverträge zurückgreift. Dies rückt die Verordnung

für viele Beobachter in die Nähe zur Allgemeinverbindlicherklärung, doch es gilt die Differenzen zur gewärtigen. Die Rechtsverordnung ist keine Tarifnorm, sondern staatliches Recht. Sie geht darum anderen Tarifverträgen als höherrangiges Recht vor und ihre Wirksamkeit ist von der Gültigkeit des inhaltlich zugrunde liegenden Tarifvertrages unabhängig. Die Rechtsverordnung nach § 7 AEntG ist auch kein funktionales Äquivalent zur Allgemeinverbindlichkeit. Denn sie beschränkt sich auf hauptsächlich auf den tariflichen Regelungsgegenstand des Lohns. In Bezug auf diesen enthält sie zumindest in der Praxis nur Regelungen zu den untersten Lohngruppen, differenziert allenfalls nach Region (Ost/West), und Qualifikation (qualifiziert/unqualifiziert).

Die Verordnungsbefugnis nach § 4 Abs. 3 MiArbG ermöglicht ebenfalls den Erlass staatlicher Branchenmindestlöhne, jedoch geht die Lohnfestsetzung nicht auf einen Tarifvertrag, sondern in Ermangelung eines entsprechenden Tarifgeschehens auf den Beschluss eines Fachausschusses beim BMAS zurück.

In der Gesamtschau gibt es also die Allgemeinverbindlicherklärung für sämtliche tarifliche Regelungsgegenstände und staatliche Branchenmindestlohnfestsetzungen, wobei letztere möglichst tarifgestützt nach § 7 Abs. 1 AEntG, andernfalls nach § 4 Abs. 3 MiArbG erfolgt. Beide Instrumente, Allgemeinverbindlicherklärung und staatliche Branchenmindestlohnfestsetzung, erfüllen unterschiedliche aber komplementäre Funktionen, die für ihre jeweiligen Voraussetzungen und Wirkungen relevant sind.

c) Rezeptionsschwierigkeiten

Diese Systematik zu erkennen bereitet vielfach Schwierigkeiten, mutmaßlich aus folgenden Gründen:

aa) In der vorstehenden Gesamtschau der Systematik kommen die übrigen Rechtsgrundlagen staatlicher Mindestlohnfestsetzungen, § 3a AÜG und § 11 AEntG, nicht vor. Für ein systematisches Verständnis des Rechtsbereichs sind diese Vorschriften tatsächlich irrelevant. Ihre Existenz lässt sich allein aus der Gemengelage von sachlichem Problemdruck und politischer Konstellation im Zeitpunkt ihrer Entstehung erklären.

bb) Ebenfalls ausgespart blieben die Regelungen des §§ 3-6 AEntG. Sie gehören systematisch zur Allgemeinverbindlicherklärung nach § 5 TVG. §§ 3-6 AEntG knüpfen an § 5 TVG an und enthalten lediglich Sonderregeln für den internationalen Anwendungsbereich bestimmter allgemeinverbindlicher Tarifnormen. Die Sonderregeln gelten für einzelne, vom Gesetzgeber ausdrücklich bestimmte Branchen, die in besonderem Maße der transnationalen Lohnkonkurrenz durch Entsendearbeit innerhalb der Europäischen Union ausgesetzt sind.

cc) Die Rechtsgrundlage für tarifgestützte staatliche Branchenmindestlöhne findet sich im Arbeitnehmerentsendegesetz. Das hat jedoch rein historische Gründe. Die Verordnungsbefugnis wurde nämlich im Zusammenhang mit der Bewältigung des Problems der innereuropäischen Arbeitnehmerentsendung geschaffen. Das Erfordernis tarifgestützter staatlicher Bran-chenmindestlöhne zeigte sich erstmals in diesem Zusammenhang, nämlich in der Baubranche, die zugleich in besonderem Maße der transnationalen Lohnkonkurrenz ausgesetzt ist. An sich aber vereint das AEntG zwei grundverschiedene Regelungsgegenstände: die internationale Erstreckung bestimmter allgemeinverbindlicher Tarifnormen und die tarifgestützte Verordnung von Branchenmindestlöhnen. Beide Gegenstände sind voneinander unabhängig und könnten auch in unterschiedlichen Gesetzen geregelt sein.

dd) Aus diesem an sich zufälligen Entstehungszusammenhang rührt auch noch der Umstand, dass die Rechtsverordnung nach § 7 RVO nach gegenwärtiger Rechtslage nur für dieselben gesondert bestimmten Branchen möglich ist, deren allgemeinverbindliche Tarifnormen auch auf Entsendearbeit erstreckt werden. Dabei ist es für die Frage, ob die Arbeitsverhältnisse einer Branche durch normale oder allgemeinverbindliche Tarifverträge hinreichend geschützt sind oder ob es einer staatlichen Mindestlohnfestsetzung bedarf, völlig unerheblich, ob die entsprechende Branche zusätzlich einem starken Druck durch transnationale Lohnkonkurrenz unterliegt. In sich folgerichtig hat der Gesetzgeber darum auch Branchen in das AEntG aufgenommen, für die ein entsprechender Druck transnationaler Lohnkonkurrenz nicht existierte. Dafür ist der Gesetzgeber oft kritisiert worden, aber auch dies reflektiert letztlich nur die aus der Entstehungsgeschichte verständliche Vereinigung der beiden an sich unabhängigen Regelungsgestände im AEntG.

d) Zwischenfazit

Die oben entfaltete und sachlich überzeugende innere Systematik des geltenden Rechts tariflicher und staatlicher Mindestarbeitsbedingungen sollte auch im Rahmen einer Reform berücksichtigt und sofern möglich noch besser als bisher zur Geltung gebracht werden.

5. Empfehlungen

a) Allgemeinverbindlicherklärung gem. § 5 TVG

- Das 50%-Quorum sollte durch eine flexible Anforderung hinreichender Repräsentativität in Anlehnung an § 7 Abs. 2 AEntG ersetzt werden.
  - ➢ ebenso Antrag SPD-Fraktion sub 1
  - ➢ anders Antrag B`90/GRÜNE-Fraktion (Senkung des Quorums auf 40 %)

    Das bislang zur Sicherung der Repräsentativität eines allgemeinverbindlichen Tarifvertrages gedachte starre Quorum passt nicht mehr in eine Gegenwart, die von abnehmender Tarifbindung und von verstärkter Tarifkonkurrenz geprägt ist. Auch in der praktischen Handhabung sind erhebliche Schwierigkeiten aufgetreten. Eine Senkung des Quorums löste die Probleme nur eingeschränkt.

- Der Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung sollte nur von beiden Tarifparteien gemeinsam gestellt werden können. Im Gegenzug sollte dem Tarifausschuss nur mehr eine beratende Funktion zukommen.
  - ➢ anders Antrag SPD-Fraktion sub 2 a) (Erweiterung Tarifausschuss um Vertreter der Tarifparteien)
  - ➢ anders Antrag B‘90/GRÜNE-Fraktion (Erweiterung Tarifausschuss um Vertreter der Tarifparteien)

    Die Allgemeinverbindlichkeit lässt den tariflichen Charakter der Tarifverträge unangetastet. Die darum gebotene Beteiligung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite wird besser durch die Anforderung einer gemeinsamer Antragsstellung der Tarifvertragsparteien gewährleistet. Demgegenüber fehlt den im Tarifausschuss des BMAS versammelten Vertretern der Spitzenverbände die erforderliche Sachnähe. In beratender Funktion bedarf der Tarifausschuss auch keiner Ergänzung durch Vertreter der antragstellenden Tarifparteien - die andernfalls tatsächlich dringend geboten wäre.

- Allgemeinverbindliche Tarifnormen über gemeinsame Einrichtungen der Tarifparteien müssen generell Vorrang vor anderen Tarifverträgen erhalten.
  - ➢ weitergehend Antrag SPD-Fraktion sub 4 (genereller Vorrang des AVE-Tarifvertrages)
  - ➢ weitergehend Antrag LINKE-Franktion sub 1 c) a.E. (genereller Vorrang eines AVE-Lohntarifvertrages)

    Durch die bei Kollision von Tarifverträgen an sich greifende Spezialitätsregel ist der Bestand gemeinsamer Einrichtungen erheblich gefährdet, die in einigen Branchen sozialpolitisch unabdingbar sind. Demgegenüber ist ein genereller Vorrang mit dem tariflichen Charakter der allgemeinverbindlichen Norm nicht vereinbar und wohl auch praktisch nach der Aufgabe der Rechtsprechung des BAG zur Tarifeinheit nicht mehr erforderlich.

- Die Einführung einer zwingend vorgeschriebenen Allgemeinverbindlicherklärung von repräsentativen Tarifverträgen, funktionsgleich einer generellen *erga omnes*-Wirkung, ist nicht zu empfehlen.
  - ➢ so aber Antrag LINKE-Fraktion sub 1 c)

    Das Fehlen der erga omnes-Wirkung liefert eine wichtige Basis für die Mitgliedergewinnung der Gewerkschaften in Deutschland. Mit Blick auf den demokratischen Unterbau des Tarifgeschehens auf Arbeitnehmerseite ist von ihrer Einführung abzuraten. Überdies bestehen unter dem Gesichtspunkt des grundgesetzlichen Demokratieprinzips Zweifel an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit.

b) Erstreckung allgemeinverbindlicher Tarifnormen auf Entsendearbeit gem. §§ 3-6 AEntG

- Regionale Tarifverträge sollten generell einbezogen werden.
  - ➢ ebenso Antrag B‘90/GRÜNE-Fraktion
  - ➢ weitergehend Antrag LINKE-Fraktion sub 1 d) (Ausweitung des räumlichen Geltungsbereichs durch AVE)

Es gibt keinen Grund, das für den sozialen Charakter europäischer Integration zentrale Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort" im Falle tarifautonom verantworteter Regionalisierung abzuschwächen. Auch vom Gemeinschaftsrecht her ist dies nicht geboten.

- Die Aufnahme neuer Branchen sollte in einem vereinfachten Verfahren durch Rechtsverordnung ermöglicht werden.
  - ➢ anders Antrag SPD-Fraktion sub 3 b) (generelle Öffnung für alle Branchen)
  - ➢ anders Antrag B'90/GRÜNE-Fraktion (generelle Öffnung für alle Branchen)
  - ➢ anders Antrag LINKE-Fraktion (generelle Öffnung für alle Branchen)

    Es gibt nur wenige Branchen, in denen transnationale Lohnkonkurrenz auch in höheren Tarifgruppen eine Rolle spielt. Eine gesonderte Bestimmung dieser Branchen durch den Gesetzgeber erscheint durchaus vernünftig. Die Aufnahme neuer Branchen im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens ist jedoch angesichts der hohen wirtschaftlichen Dynamik namentlich im europäischen Dienstleistungsmarkt zu schwerfällig.
- In der tarifpolitischen Praxis ist die Einbeziehung ganzer Tarifgitter und eine entsprechende Allgemeinverbindlicherklärung empfehlenswert.
  - ➢ ebenso Antrag SPD-Fraktion sub 3 a)
  - ➢ ebenso Antrag LINKE-Franktion sub 2

    Das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort" verlangt generelle Beachtung, nicht nur im Bereich niedriger Qualifizierung. Dem stehen weder das AEntG noch das Gemeinschaftsrecht entgegen.
- § 615 BGB sollte in Bezug auf Lohnansprüche aus Tarifverträgen nach §§ 3-6 AEntG auf Entsendearbeit erstreckt werden.
  - ➢ weitergehend Antrag B'90/GRÜNE-Fraktion (Erstreckung auch von Ansprüchen nach EFZG)

    Die Zuweisung des Beschäftigungsrisikos an den Unternehmer ist neben den Stundensätzen ein Lohnkostenfaktor, auf dessen Basis kein transnationaler Wettbewerb geführt werden sollte. Demgegenüber erscheinen die Manipulationsmöglichkeiten im Bereich der Entgeltfortzahlung bei gesetzlichen Feiertagen und Krankheit zu geringfügig und der Kontrollaufwand demgegenüber allzu hoch.

c) Staatliche Branchenmindestlöhne gem. § 7 AEntG

- Alle Branchen sollten einbezogen werden.
  - ➢ ebenso Antrag SPD-Fraktion sub 3 b)
  - ➢ ebenso Antrag B'90/GRÜNE-Fraktion
  - ➢ ebenso Antrag LINKE-Fraktion sub 1 b)

    Es gibt keinen Grund, den staatlichen Schutz vor einem Verkauf menschlicher Arbeit unter Wert generell auf einzelne Branchen zu begrenzen.
- Regionale Tarifverträge sollten Gegenstand einer Rechtsverordnung nach § 7 AEntG sein können, und zwar dann, wenn die Tarifparteien keine bundesweite Vereinbarung zu treffen vermögen.

  Das Erfordernis bundesweiter Tarifverträge stärkt in der Praxis grundlos die Verhandlungsposition der Arbeitgeberseite. Das Gemeinschaftsrecht steht einer Einbeziehung regionaler Tarifverträge nicht entgegen.
  - ➢ Die Beteiligung des Tarifausschusses sollte gestrichen werden, der Antrag sollte von einer Partei des zuvor vereinbarten Mindestlohntarifvertrages allein gestellt werden können.

    ebenso Antrag B'90/GRÜNE-Fraktion
  - ➢ anders Antrag der SPD-Fraktion sub 2 b) (Tarifausschuss in beratender Funktion)

    Als zwar tarifgestützte, gleichwohl essentiell staatliche Mindestlohnfestsetzung sollte das politisch zu verantwortende Verfahren zum Erlass einer Rechtsverordnung von Elementen frei gehalten werden, die die gebotene politische Entscheidung mit tarif- und verteilungspolitischen Interessen überformen könnten.

d) Einheitliche Zuständigkeit der Arbeitsgerichte für die Wirksamkeit von Mindestarbeitsbedingungen

- Die Zuständigkeit für die Beurteilung der Rechtsmäßigkeit von Mindestarbeitsbedingungen sollte generell bei den Arbeitsgerichten konzentriert werden.
  - ebenso Antrag der SPD-Fraktion sub 5
  - ebenso Antrag B‘90/GRÜNE-Fraktion

    Die gegenwärtige Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte für die Beurteilung der Wirksamkeit von Allgemeinverbindlicherklärung und § 7 AEntG-Rechtsverordnung ist wegen der langen Verfahrensdauer und fehlender Bindungswirkung für die Arbeitsgerichte ineffizient. Zudem fehlt den Verwaltungsgerichten die Sachnähe zur Arbeitswelt, die auch in diesem Zusammenhang dringend erforderlich ist, etwa bei der Beurteilung der Repräsentativität von Tarifverträgen (Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 TVG, § 7 Abs. 2 AEntG).

e) Einheitlicher gesetzlicher Mindestlohn

- Es sollte ein einheitlicher gesetzlicher Mindestlohn eingeführt werden.
  - ebenso Antrag der SPD-Fraktion sub 3 a)
  - ebenso Antrag der LINKE-Fraktion sub 1 a)

    In Branchen, in denen Tarifparteien nicht einmal die tarifliche Grundlage für staatliche Branchenmindestlöhne nach § 7 AEntG zu schaffen vermögen, darf die Lohnfindung nicht der Vertragsfreiheit überantwortet werden. Das zur Abhilfe an sich vorgesehene MiArbG ist auch nach seiner Reform hierfür offensichtlich untauglich.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**780**

31. Januar 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 6. Februar 2012

a) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

"Tarifsysteme stabilisieren" - BT-Drucksache 17/8148

b) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmecke, Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

"Tarifvertragssystem stärken - Allgemeinverbindliche Tariflöhne und branchenchenspezifische Mindeslöhne erleichtern" - BT-Drucksache 17/4437

c) Antrag der Abgeordneten Anette Kramme, Ottmar Schreiner, Josip Juratovic, weitere Abgeordnete und der Fraktion der SPD

„Erosion der Tarifvertragssysteme stoppen - Sicherung der Allgemeinverbindlichkeitsregelung von Tarifverträgen“ - BT-Drucksache 17/8459

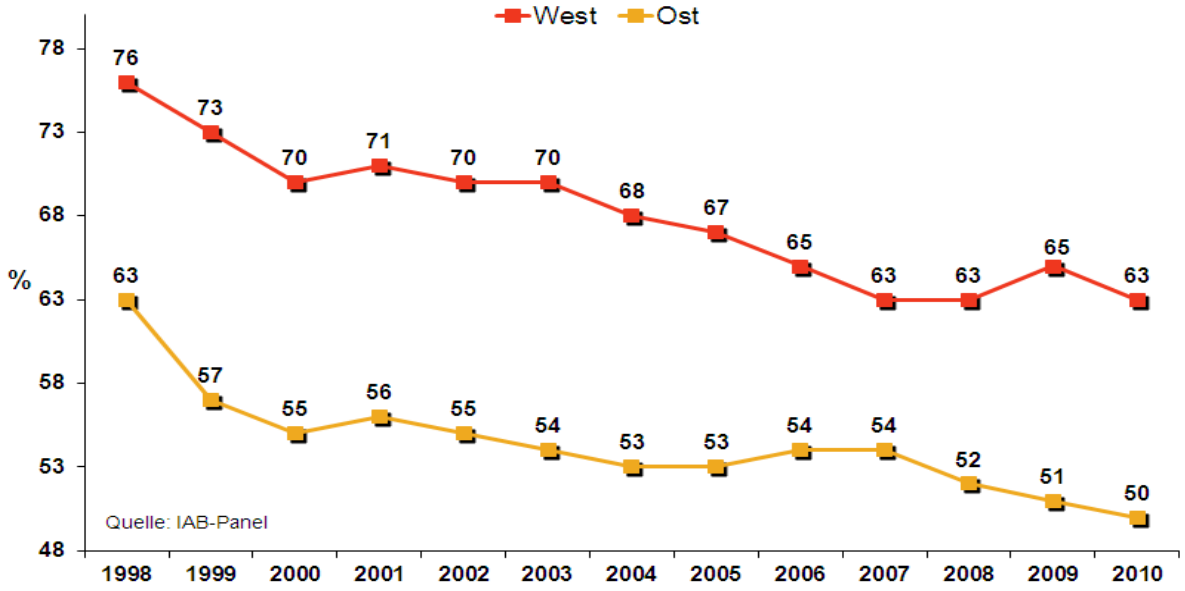
Dr. Reinhard Bispinck, Dr. Thorsten Schulten, Düsseldorf

Vorbemerkung: Krise des deutschen Tarifvertragssystems

Seit Mitte der 1990er Jahre befindet sich das deutsche Tarifvertragssystem in einem schleichenden Erosionsprozess, bei dem die tarifpolitisch gut regulierten Kerne immer kleiner und die tarifvertragsschwachen und -freien Zonen immer größer werden (Bispinck/Schulten 2009, 2010).

Die Krise des Tarifsystems kommt vor allem in einem kräftigen Rückgang der Tarifbindung zum Ausdruck. Im Jahr 2010 wurden in ganz Deutschland gerade noch 33 Prozent der Betriebe und 60 Prozent der Beschäftigten durch einen Tarifvertrag erfasst. Im Kernbereich der Flächentarifverträge ist die Tarifbindung noch ein paar Prozentpunkte niedriger: Die bundesweiten oder regionalen Branchentarifverträge gelten noch für die Hälfte der Beschäftigten (52 Prozent) und für weniger als ein Drittel der Betriebe (30 Prozent).

Abb: Tarifbindung der Beschäftigten 1998 - 2010 in %



Daneben wurde die Prägekraft der Tarifverträge auch dadurch geschwächt, dass es in einigen Branchen „tariflose Zustände“ gibt, in denen es den Gewerkschaften nicht oder nur stark verzögert gelingt, für auslaufende Tarifverträge neue Abschlüsse durchzusetzen.

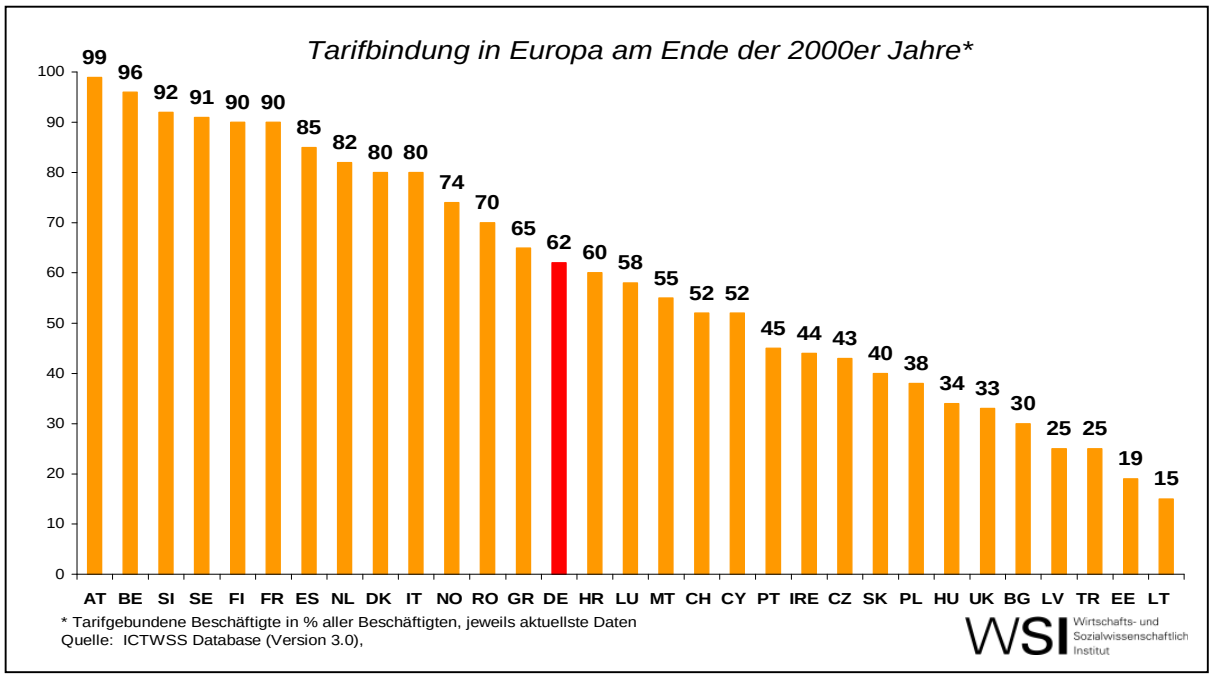
Hinzu kommt, dass zahlreiche Arbeitgeberverbände in den 1990er Jahren den Unternehmen den Weg in Verbände ohne Tarifbindung ebneten. Die Unternehmen konnten sich dadurch der Tarifbindung entziehen, ohne zugleich ihre Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband aufgeben zu müssen. Diese verbandspolitische Doppelstrategie erhöhte den Druck auf die Tarifstandards.

Generell lässt sich ein Trend zu einer weit reichenden Verlagerung der tarifpolitischen Gestaltungskompetenz auf die betriebliche Ebene beobachten. Im Ergebnis nimmt die Verbindlichkeit der vereinbarten (Flächen)-Tarifstandards ab. Auch wenn die kontrollierte Öffnung der Flächentarifverträge mit tariflichen Öffnungsklauseln eine Antwort auf die „wilde Dezentralisierung“ war, die sich auf betrieblicher Ebene an den Tarifparteien vorbei entwickelte, so konnte jedoch der anhaltende Rückgang der Tarifbindung nicht gestoppt werden. Beeinflusst wird die Erosion des deutschen Tarifvertragssystems durch Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt wie die zunehmende Prekarisierung von Beschäftigungsverhältnissen oder die Ausweitung des Niedriglohnsektors. Hier haben sich die Deregulierung der Leiharbeit, die Förderung der Minijobs und auch die Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien durch die Hartz-Gesetze problemverschärfend ausgewirkt. Aber auch durch die Internationalisierung – durch Standortkonkurrenz und die Einbindung in Shareholder-Value-Konzepte – hat die klassische Ordnungsfunktion nationaler Flächentarifverträge stark an Bedeutung verloren

Mit den drei hier vorliegenden Anträgen der Fraktionen Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Die Linke und der SPD wird erstmals auf politischer Ebene den Veränderungen des deutschen Tarifvertragssystems Rechnung getragen und die Verantwortung der Politik für die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie betont. Bei den Vorschlägen für eine Re-Stabilisierung der (Flächen-Tarifverträge) steht dabei zu Recht die Reform der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) im Mittelpunkt, die sich in vielen europäischen Ländern als wichtige institutionelle Stütze der nationalen Tarifvertragssysteme erwiesen hat.

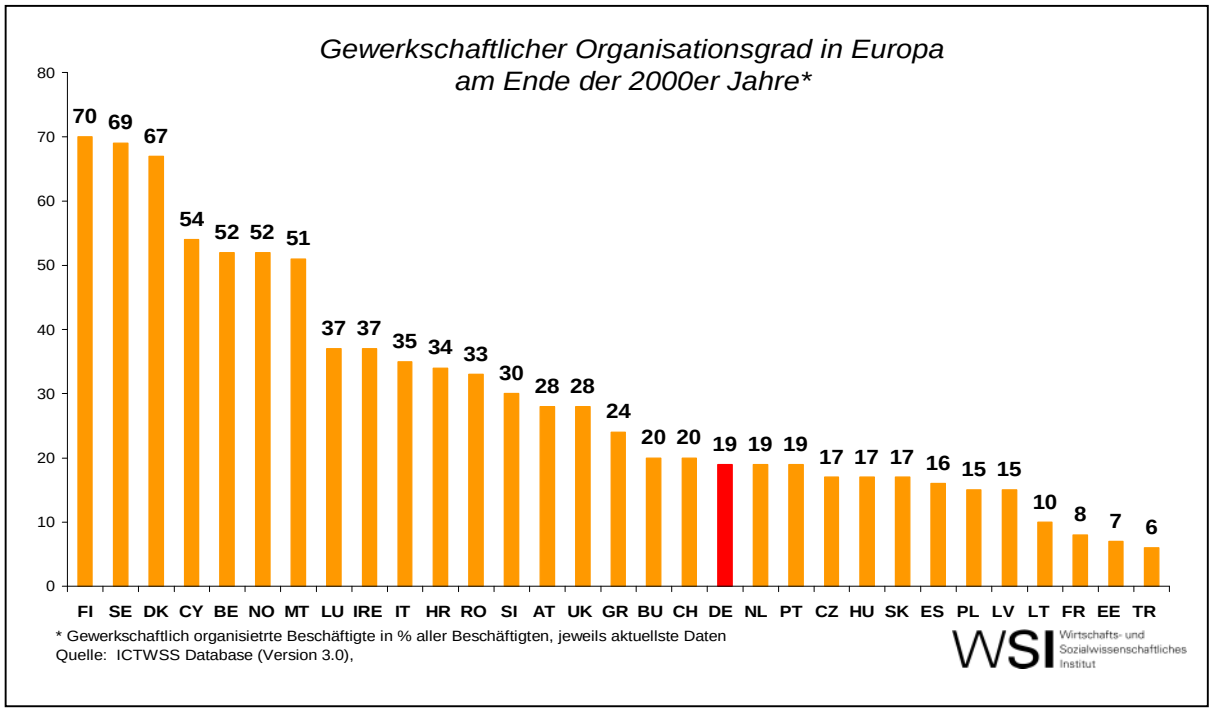
Tarifbindung in Europa

Innerhalb Europas weist die Bedeutung von Tarifverträgen sehr große Unterschiede auf (Schulten 2010). Bei der Tarifbindung reicht die Spannbreite von annähernd 100 % in Österreich bis hin zu deutlich unter 20 % in den Staaten des Baltikums. In den meisten alten EU-Staaten Westeuropas besteht eine relativ hohe Tarifbindung zwischen 70 % und 99 %, während in der Mehrzahl der neuen EU-Staaten Osteuropas die Tarifbindung zum Teil deutlich unter 50 % liegt. Im gesamteuropäischen Vergleich befindet sich Deutschland mit einer Tarifbindung von etwas über 60 % im Mittelfeld. Betrachtet man hingegen nur die Gruppe der alten EU-Staaten, so weist Deutschland mittlerweile eine der niedrigsten Werte auf, der nur noch von Luxemburg und Großbritannien unterboten wird. Im Gegensatz zu Deutschland ist die Tarifbindung in den meisten west- und südeuropäischen Ländern über die letzten beiden Jahrzehnte hinweg außerordentlich stabil geblieben.



Bei der Suche nach den Gründen für die unterschiedliche Tarifbindung in Europa liegt zunächst die Vermutung nahe, dass dies etwas mit der Organisationsmacht der Gewerkschaften zu tun hat. In der Tat weist der gewerkschaftliche Organisationsgrad (Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an den Beschäftigten) von Land zu Land sehr große Unterschiede auf (Abbildung 2). Dieser reicht von etwa 70 % in den skandinavischen Ländern bis zum Teil deutlich unter 20 % in vielen osteuropäischen Staaten. Mit 19 % liegt der gewerkschaftliche Organisationsgrad in Deutschland im unteren Mittelfeld.

Auf den ersten Blick wird deutlich, dass es in vielen europäischen Ländern tatsächlich eine enge Korrelation zwischen gewerkschaftlichem Organisationsgrad und Tarifbindung gibt. Dies gilt sowohl für die skandinavischen Länder, wo eine vergleichsweise starke gewerkschaftliche Organisationsmacht mit einer hohen Tarifbindung einhergeht, als auch für die meisten osteuropäischen Länder, in denen beide Bereiche eher niedrige Werte aufweisen.



In allen europäischen Ländern ist die Tarifbindung insgesamt höher als der gewerkschaftliche Organisationsgrad, so dass überall auch Nichtgewerkschaftsmitglieder durch Tarifverträge geschützt werden. Allerdings weisen einige Staaten eine besonders große Diskrepanz zwischen Organisationsgrad und Tarifbindung auf. Am deutlichsten wird dies in Frankreich, wo gerade noch 8 % aller Beschäftigten gewerkschaftlich organisiert sind, zugleich jedoch 90 % unter den Geltungsbereich eines Tarifvertrages fallen. Eine sehr hohe Tarifbindung trotz vergleichsweise niedrigem gewerkschaftlichen Organisationsgrad findet sich auch in Spanien und den Niederlanden.

Politische Stützung der Tarifvertragssysteme durch AVE

Während das Tarifvertragssystem auf der autonomen Selbstregulation von Gewerkschaften und Arbeitgebern beruht, übernimmt der Staat die Aufgabe, seine Funktionsfähigkeit juristisch und politisch abzusichern. Die Formen und Intensität, in der der Staat auf direkte oder indirekte Weise das Tarifvertragssystem politisch unterstützt, können innerhalb Europas von Land zu Land sehr stark variieren.

Eine wichtige indirekte Form der politischen Stützung des Tarifvertragssystems liegt in der rechtlichen Privilegierung der Tarifvertragsparteien. Insbesondere auf Arbeitnehmerseite sind es in den meisten europäischen Ländern die Gewerkschaften, denen ein exklusives Recht für den Abschluss von Tarifverträgen eingeräumt wird. Darüber hinaus leistet der Staat in vielen europäischen Ländern den Tarifvertragsparteien eine Reihe von Organisationshilfen. Das berühmteste Beispiel bilden die skandinavischen Staaten, wo den Gewerkschaften die Verwaltung der Arbeitslosenkassen überlassen wird und hierdurch für die Beschäftigten ein starker Anreiz zur Gewerkschaftsmitgliedschaft besteht. Auf Arbeitgeberseite findet sich das bekannteste Beispiel in Österreich, wo über die Pflichtmitgliedschaft der Unternehmen in der Wirtschaftskammer ein sehr hoher Organisationsgrad der Arbeitgeber garantiert wird.

Eine direkte Form der politischen Stützung des Tarifvertragssystems durch den Staat besteht darüber hinaus in der Ausdehnung der Gültigkeit von Tarifverträgen über den Bereich der unmittelbar vertragsschließenden Parteien hinaus. Bezüglich der Arbeitnehmerseite existiert in der Mehrzahl der europäischen Staaten eine Erga-Omnes-Regelung, wonach die Tarifverträge in einem tarifgebundenen Unternehmen nicht nur für die Gewerkschaftsmitglieder, sondern für alle Beschäftigten gelten (Kamanabrou 2011). In Ländern wie Deutschland, wo eine unmittelbare Tarifbindung nur für Gewerkschaftsmitglieder besteht, wenden tarifgebundene Unternehmen die tarifvertraglichen Bestimmungen in der Regel jedoch auch auf Nichtgewerkschaftsmitglieder an, um keinen zusätzlichen Anreiz für den Beitritt zu einer Gewerkschaft zu schaffen.

In den meisten europäischen Ländern existiert darüber hinaus die Möglichkeit, mit dem Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) die Gültigkeit von Tarifverträgen auch auf nichtverbandsgebundene Unternehmen auszudehnen (Schulten 20010, Kerckhofs 2011). Lediglich in fünf europäischen Staaten, darunter Dänemark und Schweden sowie Großbritannien, Malta und Zypern besteht keine Möglichkeit, Tarifverträge allgemeinverbindlich zu erklären. In zwei Ländern (Italien und Irland) bestehen funktionale Äquivalente, wo die Arbeitsgerichte de facto zu einer Ausdehnung der Tarifbindung beitragen können. In Österreich besteht zwar die Möglichkeit der AVE, sie wird aufgrund des politisch geförderten hohen Organisationsgrades der Arbeitgeber jedoch kaum angewandt.

Die übrigen europäischen Staaten lassen sich in zwei Ländergruppen aufteilen, in denen das Instrument der AVE in der Praxis eher häufig oder eher selten genutzt wird. Zu der Ländergruppe, in der die AVE von Tarifverträgen zwar rechtlich möglich, praktisch jedoch kaum Relevanz hat, gehören die meisten osteuropäischen Staaten, wobei in Tschechien und der Slowakei das Instrument in den vergangenen Jahren zunehmend an Bedeutung gewinnt. Darüber hinaus gehört auch Deutschland in diese Gruppe (s.u.).

Nutzung von AVE in Europa ….

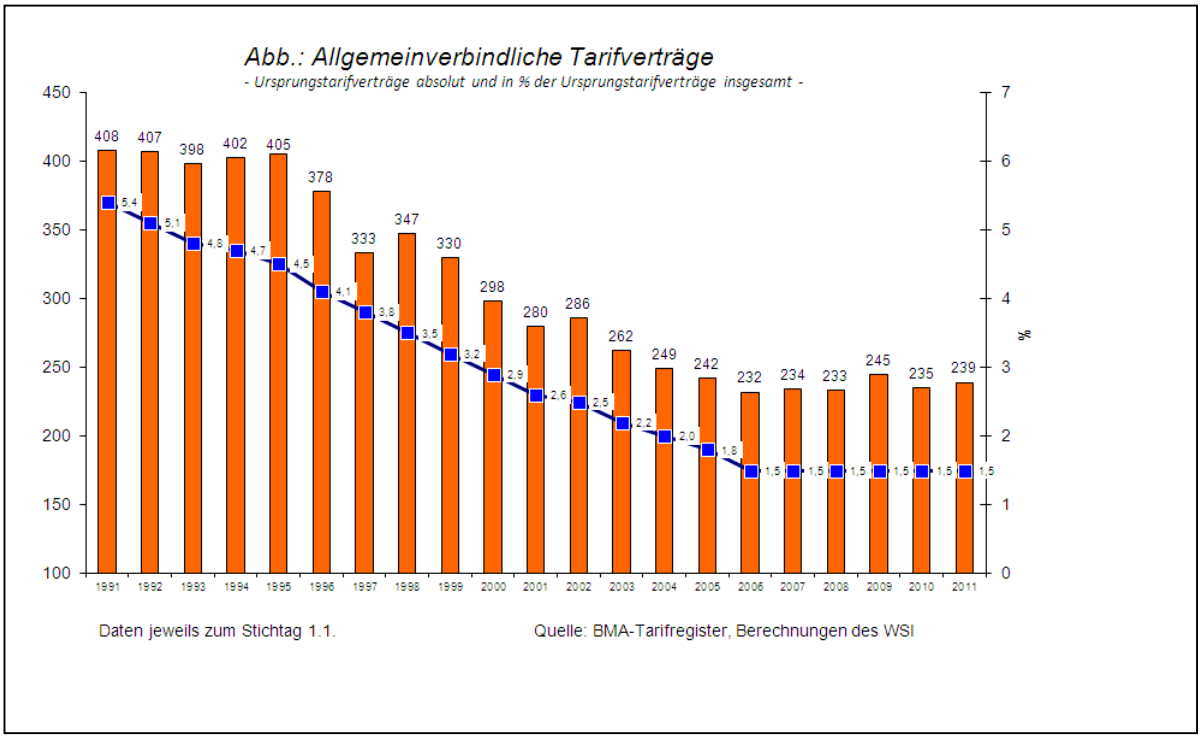
… möglich und in der Praxis sehr verbreitete	Belgien, Finnland, Frankreich, Griechenland, Niederlande, Luxemburg, Portugal, Rumänien, Spanien
… möglich, aber in der Praxis kaum genutzt	Deutschland, Norwegen, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn
… nicht möglich	Dänemark, Großbritannien, Malta, Schweden, Zypern
… funktionale Äquivalente zur AVE	Irland, Italien, Österreich

Quelle: Schulten (2010)

Zu der Ländergruppe, in denen die AVE von Tarifverträgen in der Praxis eine sehr hohe Bedeutung hat, gehören Belgien, Finnland, Luxemburg und die Niederlande sowie die südeuropäischen Staaten Frankreich, Spanien, Portugal, Griechenland und Rumänien. In Frankreich wurden im Jahr 2008 fast 1000 Tarifverträge allgemeinverbindlich erklärt, was etwa 90 % aller neu abgeschlossenen Tarifverträge entspricht. In Finnland existieren auf nationaler Ebene etwa 150 allgemeinverbindliche Branchentarifverträge, die etwa 80 % der nationalen Tarifverträge abdecken. In den Niederlanden sind etwa 70 % aller Branchentarifverträge allgemeinverbindlich. Die weitestgehende Regelung findet sich in Spanien, wo eine Erga-Omnes-Regelung sich nicht nur auf die nicht-tarifgebundenen Arbeitnehmer, sondern auch auf die nicht-tarifgebundenen Arbeitgeber bezieht. Demnach gilt jeder Tarifvertrag, der von repräsentativen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden vereinbart wird, automatisch für alle Unternehmen einer bestimmten Region und Branche.

Allgemeinverbindliche Tarifverträge in Deutschland auf dem Rückzug

Bereits mit der Tarifvertragsverordnung von 1918 wurde in Deutschland die Möglichkeit zur Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen geschaffen. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde eine entsprechende Regelung auch in § 5 Tarifvertragsgesetz übernommen.. Mit der AVE sollen tarifvertragliche Schmutzkonkurrenz und sozial unfaire Wettbewerbsvorteile verhindert werden. Das Instrument der AVE hat in der Praxis in Deutschland immer eine relativ geringe Bedeutung gehabt (Kirsch 2003). Diese ist in den vergangenen beiden Jahrzehnten noch einmal deutlich zurückgegangen. Von 1991 bis 2011 ist die Zahl der allgemeinverbindlichen Tarifverträge von 622 auf 495 gesunken. Bezogen auf die gültigen Ursprungstarifverträge, d.h. ohne Berücksichtigung von Änderungstarifverträgen und Protokollnotizen, sind heute nur noch rund 1,5 % der Tarifverträge allgemeinverbindlich. Anfang der 1990er Jahre waren es noch 5,4 % (Abbildung). Eine zentrale Ursache dafür liegt in der restriktiveren Haltung der Arbeitgeberverbände, die im Tarifausschuss de facto eine Vetoposition innehaben. Allgemeinverbindlicherklärungen müssen nach Auffassung der BDA (2008) die „Ausnahme“ bleiben, geboten sei ein „vorsichtiger Umgang“ mit der AVE.



Die Mehrzahl der allgemeinverbindlichen Tarifverträge bezieht sich auf Manteltarifverträge bzw. manteltarifliche Bestimmungen. Der geringere Teil betrifft unmittelbar die Tarifentgelte. Auch hier ist ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen. 1991 wurden 17 Branchen überwiegend oder zumindest in einzelnen Regionen erfasst, darunter das Baugewerbe, das Maler- und Lackiererhandwerk, die Textil- und Bekleidungsindustrie, der Einzelhandel, der Groß- und Außenhandel, das Hotel- und Gaststättengewerbe, das Gebäudereinigerhandwerk, das Friseurgewerbe, das Holz und Kunststoff verarbeitende Handwerk u.a.m. Im Jahr 2001 waren es immerhin noch zwölf Branchen, im Jahr 2010 nur noch vier Branchen mit einzelnen regionalen Tarifbereichen: Friseurgewerbe, Wach- und Sicherheitsgewerbe, Hotel- und Gaststättengewerbe und Bäckerhandwerk. Damit bleibt auch der Vorteil der AVE, dass nicht nur jeweils die unterste Tarifvergütung, sondern die gesamte Vergütungstabelle verbindlich wird, von sehr begrenzter Bedeutung.

Schrittweiser Ausbau des AEntG

In den letzten Jahren lässt sich eine Bedeutungsverschiebung hin zum Instrument der Mindestlohnfestsetzung auf Basis des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) beobachten. Das 1996 geschaffene AEntG bezog sich zunächst nur auf das Baugewerbe und angrenzende Branchen. In der Auseinandersetzung um einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn entwickelte sich das AEntG zum Ausweichinstrument und wurde für weitere Branchen geöffnet:

- 1996 ff: Baugewerbe, Dachdeckerhandwerk, Maler- und Lackiererhandwerk, Elektrohandwerk
- 2007/2008: Gebäudereinigung, Postdienste
- 2009/2010: Abfallwirtschaft, Bergbauspezialgesellschaften, Wach- und Sicherheitsgewerbe, Großwäschereien, Pflegesektor, berufliche Weiterbildung
- 2011: Forstliche Dienstleistungen, Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerk, Gerüstbauerhandwerk.

Insgesamt bestehen Anfang 2012 in zehn Branchen gültige Mindestlöhne nach dem AEntG, für weitere drei Branchen sind vorliegende Mindestlöhnen noch nicht allgemeinverbindlich erklärt.

Reformoptionen für eine stärkere Nutzung der AVE in Deutschland:

Alle drei vorliegenden Anträge der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE und SPD gehen davon aus, dass die Politik ihrer Verantwortung wahrnehmen muss, um die Tarifautonomie in Deutschland zu stützen. Für die Re-Stabilisierung des Flächentarifvertrages und die Erhöhung der Tarifbindung kommt dabei die Reform des Instrumentes der AVE eine Schlüsselstellung zu. Im Folgenden werden hier zusammenfassend die verschiedenen Reformoptionen der drei vorliegenden Anträge bewertet: Dabei muss grundlegend zwischen der Reform des AEntG und des TVG unterschieden werden:

1. Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG)

Geltungsbereich: Es wird in allen Anträgen vorgeschlagen, den Geltungsbereich des AEntG auf alle Branchen auszudehnen. Dieser Vorschlag ist zu begrüßen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die einzelfallbezogene Ausweitung des AEntG die flexible und problembezogene Handhabung des Gesetzes eher behindert. In anderen europäischen Ländern wie z.B. in Österreich wurde die Entsenderichtlinie von vornherein so umgesetzt, dass sie für alle Wirtschaftsbereiche angewendet werden kann. Die Öffnung des AEntG eröffnet zunächst einmal nur die *Möglichkeit*, einen entsprechenden Mindestlohntarifvertrag abzuschließen. Ob und inwieweit die Tarifparteien in einzelnen Wirtschaftsbereichen und Branchen davon tatsächlich Gebrauch machen, bleibt offen. Ein positiver Effekt der allgemeinen Öffnung ist in jedem Fall, dass die Eingangshürde der Nutzung deutlich gesenkt würde.

Unterste Vergütungsgruppe/Tarifgitter: Bislang werden in den Mindestlohntarifverträgen auf Basis des AEntG in der Regel lediglich die unterste Vergütungsgruppe geregelt. In einigen wenigen Branchen wird max. eine weitere Vergütungsgruppe für qualifizierte Tätigkeiten festgeschrieben. Grundsätzlich besteht nach dem AEntG auch die Möglichkeit, das gesamte Tarifgitter einer Branche für allgemeinverbindlich zu erklären. Der Vorschlag der Fraktion Die Linke sieht dies ausdrücklich als Regel vor und auch die SPD-Fraktion schlägt vor, „möglichst“ komplette Lohngitter für allgemeinverbindlich zu erklären. Ein solches Verfahren ist bislang bereits die Regel bei der AVE nach dem TVG und hätte den Vorzug, dass einem Sogeffekt nach unten in Richtung tariflicher Mindestlohn vorgebeugt würde. Zu prüfen ist, welche Konsequenzen eine solche Änderung für die praktische Durchsetzung und Kontrolle auf betrieblicher Ebene hat.

Regionale Tarifverträge: Die bisherige Voraussetzung bundesweit geltender Tarifverträge als Basis für Mindestlohn-Regelungen nach dem AEntG sollte aufgegeben werden. Es gibt keine Begründung dafür, für einen regional begrenzten Teil einer Branche keine tariflichen Mindeststandards festzuschreiben. Auf diese Weise kann eine mögliche Blockade entsprechender Regelungen durch die Verweigerungshaltung regionaler Tarifparteien einer Branche vermieden werden.

2. Tarifvertragsgesetz (TVG)

Absenkung oder Aufhebung des Quorums: Die bisherige Anforderung, dass für die Antragstellung einer AVE mindestens eine Tarifbindung von 50% der Beschäftigten im Geltungsbereich der tarifgebundenen Arbeitgeber nachgewiesen werden muss, hat sich zunehmend als Hemmschuh herausgestellt. Bereits in früheren Rechtsgutachten ist bezweifelt worden, dass ein Quorum von 50 % zur unabdingbaren Voraussetzung gemacht werden kann (Zachert 2003). Der Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Grüne trägt dem Rechnung, indem er ein Quorum von max. 40 % vorschlägt.

Zwischenzeitlich zeigt die rechts- und tarifpolitische Diskussion, dass ein quantifiziertes Quorum nur begrenzt zur Beurteilung der Begründung eines AVE-Antrages herangezogen werden kann (Greiner u.a. 2011). So wird eine AVE gerade dann erschwert, wenn die sozialpolitische Notwendigkeit einer AVE aufgrund sinkender Tarifbindung gerade dringlicher wird. Selbst bei einer geringen Tarifbindung kann ein Tarifvertrag sehr wohl eine relevante Vorlage für die Festlegung allgemeinverbindlicher Einkommens- und Arbeitsbedingungen sein: etwa, weil der Tarifvertrag aufgrund seiner langen Vorgeschichte die zentrale Orientierungsgröße darstellt, weil er von Tarifparteien vereinbart wurde, die in der jeweiligen Branche als akzeptierte Kollektivakteure gelten oder weil ein Rückgriff auf den Vertrag aufgrund des vorliegenden starken öffentlichen Interesses generell sinnvoll erscheint.

Kriterium der Repräsentativität: Anstelle des Quorums könnte, wie in den Vorschlägen der SPD-Fraktion und der Fraktion Die Linke ausgeführt, das Kriterium der Repräsentativität treten. Dabei ist die Anlehnung an die Regelung in § 7 Abs. 2 sinnvoll. Diese Regelung stellt nicht nur auf die Zahl der tarif-

gebundenen Beschäftigten im Geltungsbereich des Tarifvertrages ab, sondern berücksichtigt über die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder auch die Verankerung und damit soziale Mächtigkeit der Gewerkschaft im entsprechenden Wirtschafts- und Tarifbereich. Dies ist nicht zuletzt mit Blick auf die wachsende Tarifkonkurrenz von praktischer Bedeutung (Bispinck/Drib-busch 2008).

Rolle und Zusammensetzung des Tarifausschusses: In allen vorliegenden Anträgen wird eine veränderte Rolle und Zusammensetzung des Tarifausschusses nach dem TVG gefordert. Die Funktionsweise des Ausschusses ist aus unserer Sicht in der Tat zu überdenken. Das Hauptproblem besteht zweifelsohne darin, dass den Spitzenverbänden der Tarifparteien faktisch ein Veto-Recht im Hinblick auf die Allgemeinverbindlicherklärungen eingeräumt wird. Das ist vor allem deswegen problematisch, weil damit ggf. die von den branchennahen Tarifparteien gefundenen einvernehmlichen Lösungen torpediert werden können. Es bieten sich deshalb zwei Verfahrensvorschläge an: Zum einen wird der Tarifausschuss jeweils fallbezogen um je einen Vertreter der Branchentarifparteien erweitert. Zum anderen wird dem r Tarifausschuss lediglich eine beratende Funktion zugewiesen, während die letztliche Entscheidung über die AVE – wie beim AEntG – beim Arbeitsministerium liegt.

Fazit:

Mit den vorliegenden Anträgen zur Stabilisierung des deutschen Tarifvertragssystems bekennt sich die Politik zur ihrer Verantwortung. die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie sicherzustellen. Jenseits aller Vorschläge im Detail zeichnen sich dabei durch alle Anträgen die Konturen eines gemeinsamen Reformprogramms ab, das im Kern auf eine Weiterentwicklung des Instruments der AVE zielt. Damit würde für Deutschland die Chance bestehen, den bisherigen Erosionsprozess des Tarifvertragssystems wieder umzukehren und bei der Tarifbindung auf westeuropäische Standards zurückzukehren.

Literatur

Bispinck, R., J. Kirsch und C. Schäfer (2003): Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen und Tarifsystem. Forschungsbericht für das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes NRW, Düsseldorf 2003, 452 Seiten.

Bispinck, R. und H. Dribbusch (2008): Tarifkonkurrenz der Gewerkschaften zwischen Über- und Unterbietung. Zu aktuellen Veränderungen in der Tarif- und Gewerkschaftslandschaft, in: Sozialer Fortschritt, 57 Jg., 6/2008, 153-163

Bispinck, R. und T. Schulten (2010): Zukunft der Tarifautonomie, 60 Jahre Tarifvertragsgesetz: Bilanz und Ausblick, Hamburg 2010

Bispinck, R. und T. Schulten (2009): Re-Stabilisierung des deutschen Flächentarifvertragssystems, in: WSI-Mitteilungen 4/2009, 201-209

Bispinck, R. und T. Schulten (2008): Aktuelle Mindestlohndebatte: Branchenlösungen oder gesetzlicher Mindestlohn, in: WSI-Mitteilungen Heft 3/2008, 151 – 158

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

Kamanabrou, S. (Hrsg.) (2011): Erga-Omnes-Wirkung von Tarifverträgen, Tübingen.

Kerckhofs, P. (2011): Extension of collective bargaining agreements in the EU, Eurofound, Dublin.

Kirsch, J. (2003): Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen – ein Instrument in der Krise, in: WSI-Mitteilungen 07/2003, 405-412

Schulten, T. (2010): Das deutsche Tarifvertragssystem im europäischen Vergleich, in: R. Bispinck und T. Schulten (Hrsg.), Zukunft der Tarifautonomie, 60 Jahre Tarifvertragsgesetz: Bilanz und Ausblick, Hamburg 2010, 193-204

Zachert, U. (2003): Reformperspektiven der Allgemeinverbindlicherklärung aus arbeitsrechtlicher Sicht, in: WSI-Mitteilungen 07/2003, 413-419

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**782**

1. Februar 2012

Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 6. Februar 2012

a) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

"Tarifsysteme stabilisieren" - BT-Drucksache 17/8148

b) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmecke, Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

"Tarifvertragssystem stärken - Allgemeinverbindliche Tariflöhne und branchenchenspezifische Mindeslöhne erleichtern" - BT-Drucksache 17/4437

c) Antrag der Abgeordneten Anette Kramme, Ottmar Schreiner, Josip Juratovic, weitere Abgeordnete und der Fraktion der SPD

„Erosion der Tarifvertragssysteme stoppen - Sicherung der Allgemeinverbindlichkeitsregelung von Tarifverträgen“ - BT-Drucksache 17/8459

Interessengemeinschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Caritas und Kirche (IG MiCK) und Dienstgeberseite der Arbeitsrechtlichen Kommission Deutscher Caritasverband e.V.

Die deutsche Politik ringt weiter um einen gesetzgeberischen Weg zur Vermeidung von unangemessenen Niedriglöhnen. Verschiedene Ansätze werden verfolgt: Die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohnes, allgemein verbindliche Lohnuntergrenzen in den Bereichen, in denen keine Tarifverträge bestehen und deshalb das Instrument der Allgemeinverbindlichkeit nicht greift, die branchenspezifische Ausweitung des Arbeitnehmerentsendegesetzes, erleichterte Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen usw. Die arbeitsrechtlichen Regelungen der Kirchen finden in all diesen Entwürfen bislang keine Erwähnung, obwohl die Kirchen in der Sozialbranche einen Anteil von 60 Prozent verantworten. Die fehlende Berücksichtigung kirchenspezifischer Regelungen erscheint deshalb als ein rechtspolitisches Defizit, insbesondere da im Bereich von Caritas und Kirche eine hohe Tarifbindung besteht.

I. Caritas und Kirche schließen keine Tarifverträge, sondern haben ein eigenes Regelungssystem

„Kirchliche Einrichtungen dienen dem Sendungsauftrag der Kirche.“ In der jeweiligen Einrichtung selbst „muss sichtbar und erfahrbar werden, dass sie sich dem Auftrag Christi verpflichtet und der Gemeinschaft der Kirche verbunden weiß“ (Erklärung der deutschen Bischöfe zum kirchlichen Dienst 1993, S. 8). Das Selbstverständnis kirchlicher Einrichtungen ist es, das den Grund für die spezifische Gestaltung der Arbeitsbeziehungen abgibt (Positionierung des Diözesanen Ethikrates im Caritasverband für das Erzbistum Paderborn e.V., Gerechter Lohn für hauptberufliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in kirchlichen Einrichtungen und Diensten, September 2011, S. 3).

In Kirche und Caritas stehen sich nicht Lohn- und Gewinnmaximierer gegenüber. Es ist aus christlich ethischer Überzeugung gemeinsames Ziel, das Wohl der zu betreuenden Menschen zu gewährleisten, aber auch gute Arbeitsbedingungen und die Zukunft der Einrichtungen sowie der Arbeitsplätze sicher zu stellen. Die Höhe der Vergütung soll einerseits keine Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Anbietern herbeiführen. Andererseits dürfen daraus auch keine Wettbewerbsnachteile entstehen. Nicht der Preis

allein darf im Wettbewerb entscheidend sein, vielmehr muss die Qualität des Angebots einer Einrichtung im Zentrum stehen.

Die großen Kirchen haben sich für den sogenannten Dritten Weg entschieden. So kann bei der Gestaltung des kirchlichen Arbeitsrechts ein Interessenausgleich zwischen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und den Dienstgebern sichergestellt und gleichzeitig die religiöse Dimension des kirchlichen Dienstes berücksichtigt werden. Innerhalb des Dritten Weges werden die Arbeitsbedingungen für die einzelnen Dienstverhältnisse durch paritätisch besetzte Kommissionen nach verbindlichen kircheneigenen Ordnungen festgelegt. Sie sind jeweils besetzt mit Vertreterinnen und Vertretern der Mitarbeiter- und der Dienstgeberseite und beschließen das Arbeitsvertragsrecht in den caritativen Einrichtungen und Diensten.

Der Dritte Weg geht – bei allen Praxisproblemen, die zu bewältigen sind – von den Grundsätzen eines partnerschaftlichen und kooperativen Miteinanders von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und von Dienstgebern, einer gleichberechtigten und gleichgewichtigen Vertretung jeder Seite im Sinne einer Parität, einer fairen und verantwortlichen Verhandlungskultur ohne Arbeitskampf und des im kirchlichen Recht verankerten Prinzips der Lohngerechtigkeit aus. Dies erkennt auch das BAG an (siehe bereits BAG v. 28.1.1998 - 4 AZR 577/96; ausführlich *Thüsing*, Kirchliches Arbeitsrecht, 2006, S. 56ff., *Thüsing*, Das kirchliche Arbeitsrecht im System des gesetzlichen Mindestlohns – Vorschläge zur Ergänzung der Entwürfe AEntG/MiArbG, Gutachten 2008, S. 2f.).

II. Die kirchenspezifischen Regelungen sind in den bisherigen Reformvorschlägen nicht berücksichtigt

Mitarbeiter- und Dienstgeberseite legen sehr hohen Wert auf die Regelungsmechanismen innerhalb des Dritten Weges. Obwohl grundsätzlich ein funktionierendes Tarifsystem gelebt wird, werden allgemeinverbindlich erklärte Mindestlöhne unter bestimmten Bedingungen unterstützt. Es wird daran insbesondere die Erwartung geknüpft, dass dieser Markteingriff dazu beitragen kann, den Preiswettbewerb auf Kosten der Einkommen nach unten einzudämmen.

Die kirchenspezifischen Regelungen sind in den bisher diskutierten Reformvorschlägen des Tarifrechtes jedoch nicht enthalten. Die Dienstgeberseite der Arbeitsrechtlichen Kommission des Deutschen Caritasverbandes e.V. und die Interessengemeinschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Caritas und Kirche (IG MiCK) regen deshalb an, eine Ausweitung der Antragstellung für Mindestarbeitsbedingungen in den Tätigkeitsfeldern von Caritas und Kirche in Erwägung zu ziehen. Dies erweist sich insbesondere deswegen als sinnvoll, weil die durch die Regelungen des Dritten Wegs bestimmten Arbeitsverhältnisse in diesen Branchen einen substantiellen Teil der Arbeitnehmerschaft ausmachen. In einigen Regionen Deutschlands stellen beispielsweise die kirchlichen Krankenhäuser die Mehrheit der Krankenhäuser dar. Den hierfür geschaffenen Arbeitsregelungen könnte daher eher die Legitimation zur Branchenerstreckung zugesprochen werden als Tarifverträgen, die eine geringere Zahl von Arbeitsverhältnissen in ihrem originären Anwendungsbereich erfassen.

Soweit eine Regelung im TVG politisch nicht gewollt sein sollte, müsste und könnte die Gleichstellung im AEntG und MiArbG selbst verortet werden. Als positives, bereits funktionierendes Beispiel können die Besonderheiten in der Pflegebranche herangezogen werden, die Ihren Niederschlag in den §§ 10ff. AEntG gefunden haben. Charakteristisches Merkmal der Pflegebranche ist eine starke Prägung der Arbeitsbedingungen durch kollektiv ausgehandelte Regelungen – aber eben nicht nur auf Basis von Tarifverträgen, sondern insbesondere auch auf Basis spezifischer Regelungen des sogenannten Dritten Weges. In der Pflegebranche standen damit unterschiedliche, verfassungsrechtlich gleichrangig geschützte Instrumentarien zur Gestaltung von Arbeitsbedingungen nebeneinander (Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales, BT-Drs. 16/11669, S. 22). Statt der tarifvertraglichen Regelung über § 4 AEntG den Vorzug zu geben, entschied sich der Gesetzgeber für die Schaffung und Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen durch Rechtsverordnung auf der Grundlage einer Kommissionsempfehlung.

Da über die im Dritten Weg verhandelten Kollektivregelungen eine starke Tarifbindung vorliegt, entsprechen die Bedingungen grundsätzlich denen der Pflegebranche. Entgegen der Argumentation in der Gesetzesbegründung des AEntG für den Sonderweg in der Pflegebranche wurden die Besonderheiten des Dritten Weges jedoch darüber hinaus nicht bedacht. Die Unterzeichnenden sind gerne zu weiterführenden Gesprächen bereit.