



Ausarbeitung

Staatliche Festschreibung von Tarifverträgen

Staatliche Festschreibung von Tarifverträgen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 370/18
Abschluss der Arbeit: 30.10.2018
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Die Ausarbeitung thematisiert die rechtlichen Voraussetzungen einer staatlichen Festschreibung von Tarifverträgen für alle Unternehmen einer Branche. Daneben wird auch auf eine steuerrechtliche Privilegierung für Tariflöhne eingegangen. Gefragt wird dabei nach der Zulässigkeit eines Steuernachlasses für Arbeitnehmer, die einen Tariflohn erhalten.

2. Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen

Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen ist ein bereits vorkonstitutionell geltendes Rechtsinstitut.¹ Es ermöglicht, den Anwendungsbereich eines Tarifvertrages auch auf nicht tarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer (sog. Außenseiter) zu erstrecken.² Die Erstreckung stellt einen Rechtsakt eigener Art dar, der seine Grundlage unmittelbar in Art. 9 Abs. 3 GG findet.³

Das Verfahren der Allgemeinverbindlichkeitserklärung ist in § 5 des Tarifvertragsgesetzes (TVG) geregelt. Danach kann das Bundesministerium für Arbeit und Soziales einen Tarifvertrag im Einvernehmen mit einem aus je drei Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer bestehenden Ausschuss (Tarifausschuss) auf gemeinsamen Antrag der Tarifvertragsparteien für allgemeinverbindlich erklären, wenn die Allgemeinverbindlichkeitserklärung im öffentlichen Interesse geboten erscheint. In § 5 Abs. 1 S. 2 TVG werden zwei Regelbeispiele für ein überwiegendes öffentliches Interesse aufgeführt. Ein Tarifvertrag kann demnach gem. § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 TVG für allgemeinverbindlich erklärt werden, wenn er eine überwiegende Bedeutung für die Gestaltung der Arbeitsbedingungen in seinem Geltungsbereich erlangt hat. Eine überwiegende Bedeutung soll dabei vorliegen, wenn der Tarifvertrag seinen Geltungsbereich wesentlich prägt.⁴ Als weiteres Regelbeispiel nennt § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 TVG die Absicherung der Wirksamkeit der tarifvertraglichen Normsetzung gegen die Folgen wirtschaftlicher Fehlentwicklung.⁵ Aus Sicht des Gesetzgebers liegt eine solche Fehlentwicklung vor, wenn die Aushöhlung der tariflichen Ordnung den Arbeitsfrieden gefährdet.⁶

1 Vgl. Lakies, in: Däubler, 4. Auflage 2016, § 5 TVG Rn. 15.

2 Vgl. Giesen, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching, 49. Edition Stand: 01.09.2018, § 5 TVG Rn. 5.

3 Vgl. Kannengießer, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, 14. Aufl. 2018, Art. 9 GG Rn. 41.

4 Vgl. hierzu umfassend: Giesen, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching, 49. Edition Stand: 01.09.2018, § 5 TVG Rn. 11 f.; BT-Drs. 18/1558, S. 48 f.

5 Vgl. hierzu umfassend: Giesen, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching, 49. Edition Stand: 01.09.2018, § 5 TVG Rn. 13 f.

6 BT-Drs. 18/1558, S. 49.

Wird mittels § 5 Abs. 1 TVG ein Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklärt, bindet er alle bisher nicht tarifgebundenen Arbeitgeber und Arbeitnehmer einer Branche.⁷ Zulässig ist es auch, nur Teile eines Tarifvertrages für allgemeinverbindlich zu erklären.⁸ Für den Fall einer Überschneidung eines für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrages mit einem anderen Tarifvertrag ist das Konkurrenzverhältnis nach den Grundsätzen der Tarifkonkurrenz bzw. der Tarifspezialität aufzulösen.⁹

2.1. Verfassungsrechtliche Voraussetzungen

Das Bundesverfassungsgericht hat das Instrument der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen für grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig erachtet.¹⁰ Die Tarifautonomie der Tarifvertragsparteien schließt ein paralleles Tätigwerden des Staates nicht aus. Art. 9 Abs. 3 GG verleihe den Tarifvertragsparteien in seinem Anwendungsbereich zwar ein Normsetzungsrecht, aber kein Normsetzungsmonopol.¹¹ Staatlicherseits können daher ebenfalls die Arbeitsbedingungen – etwa durch entsprechende Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Tarifverträgen – geregelt werden.¹²

Zu den Anforderungen an eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung führte das Bundesverfassungsgericht bereits frühzeitig aus:

„Soweit ein öffentliches Interesse daran besteht, daß im Geltungsbereich eines Tarifvertrags alle Arbeitsverhältnisse in ihren Mindestbedingungen inhaltlich gleich gestaltet sind, bewirkt sie, daß die von den Tarifparteien ausgehandelten Rechtsnormen auch für Nichtverbandsmitglieder verbindlich werden. Dadurch wird die Effektivität der tarifvertraglichen Normsetzung gegen die Folgen wirtschaftlicher Fehlentwicklungen gesichert. Die antragsabhängige Allgemeinverbindlichkeitserklärung erweist sich in dieser Beziehung als ein Instrument, das die von Art. 9 Abs. 3 GG intendierte autonome Ordnung des Arbeitslebens durch die Koalitionen abstützen soll, indem sie den Normen der Tarifverträge zu größerer Durchsetzungskraft verhilft. Daneben dient sie dem Ziel, den Außenseitern angemessene Arbeitsbedingungen zu sichern. Insoweit beruht die Allgemeinverbindlichkeitserklärung auf der subsidiären Regelungszuständigkeit des Staates, die immer dann eintritt, wenn die Koalitionen die ihnen übertragene Aufgabe, das Arbeitsleben durch Tarifverträge sinnvoll zu ordnen, im Einzelfall nicht allein erfüllen

7 Lakies, in: Däubler, 4. Auflage 2016, § 5 TVG Rn. 189.

8 Vgl. hierzu umfassend: Lakies, in: Däubler, 4. Auflage 2016, § 5 TVG Rn. 196.

9 Lakies, in: Däubler, 4. Auflage 2016, § 5 TVG Rn. 191.

10 BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 1977 – 2 BvL 11/74 –, juris.

11 BVerfG, Beschluss vom 24. April 1996 – 1 BvR 712/86 –, juris Rn. 106.

12 Lakies, in: Däubler, 4. Auflage 2016, § 5 TVG Rn. 40.

können und die soziale Schutzbedürftigkeit einzelner Arbeitnehmer oder Arbeitnehmergruppen oder ein sonstiges öffentliches Interesse ein Eingreifen des Staates erforderlich macht.“¹³

Der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist aber auch zu entnehmen, dass das Rechtsinstrument der Allgemeinverbindlichkeitserklärung nicht uferlos verwendet werden dürfe. Demnach bestehe ansonsten die Gefahr einer unzulässigen Fremdbestimmung von Außenseitern durch die Tarifparteien.¹⁴ Die Regelungen in § 5 TVG stellen strenge Bedingungen auf, die der zuständige Minister zu prüfen hat. Er hat dabei vor allem auch die Interessen der Außenseiter zu beachten.¹⁵ Darüber hinaus muss eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung als Akt staatlichen Handelns auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren.¹⁶

Grundrechtlich geschützte Positionen Dritter stehen der Allgemeinverbindlichkeitserklärung hingegen grundsätzlich nicht entgegen. Die Koalitionsfreiheit von Außenseitern werde aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts nicht verletzt. Durch die Allgemeinverbindlichkeitserklärung werde keine Mitgliedschaft in einer Koalition begründet.¹⁷ Soweit ein gewisser Druck, insbesondere für Arbeitgeber, entstehe, einer Koalition beizutreten, sei dieser nicht erheblich genug, um eine Verletzung der negativen Koalitionsfreiheit zu begründen.¹⁸ Auch die Koalitionsfreiheit anderer Koalitionen oder deren Mitglieder wird nicht verletzt. Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung bewirkt keinen generellen Vorrang gegenüber anderen Tarifverträgen. Eine auftretende Konkurrenz mehrerer Tarifverträge ist vielmehr wie bereits erwähnt nach den dafür entwickelten Rechtsgrundsätzen aufzulösen.¹⁹

3. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Vorteilen bei der Lohnsteuer

Ein Steuerprivileg für Tariflöhne, wie in der Fragestellung beschrieben, müsste sich am allgemeinen Gleichheitssatz gem. Art. 3 Abs. 1 GG messen lassen. Das Bundesverfassungsgericht leitet im Bereich des Steuerrechts aus dem allgemeinen Gleichheitssatz den Grundsatz der Steuergerechtigkeit ab. Die Steuerpflichtigen müssen demnach im Grundsatz rechtlich und tatsächlich gleichmäßig belastet werden.²⁰ Ungleichbehandlungen bedürfen eines rechtfertigenden sachlichen

13 BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 1977 – 2 BvL 11/74 –, juris Rn. 61.

14 In Anlehnung an die Entscheidungsgründe: Giesen, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching, 49. Edition Stand: 01.09.2018, § 5 TVG Rn. 7; BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 1977 – 2 BvL 11/74 –, juris Rn. 75.

15 BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 1977 – 2 BvL 11/74 –, juris Rn. 75.

16 Vgl. Löwisch/Rieble, in: Löwisch/Rieble, 4. Auflage 2017, § 5 TVG Rn. 148.

17 BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 1980 – 1 BvR 24/74 –, juris Rn. 41.

18 BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 1980 – 1 BvR 24/74 –, juris Rn. 42.

19 Lakies, in: Däubler, 4. Auflage 2016, § 5 TVG Rn. 50.

20 BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 2015 – 1 BvL 13/11 –, juris Rn. 72.

Grundes.²¹ Dabei darf der Gesetzgeber unter Umständen auch außerfiskalische Lenkungsziele verfolgen. Das Bundesverfassungsgericht führt zur Möglichkeit eines Lenkungsziels folgendes aus:

„Der Steuergesetzgeber ist jedoch grundsätzlich nicht gehindert, nichtfiskalische Förderungs- und Lenkungsziele aus Gründen des Gemeinwohls zu verfolgen (vgl. BVerfGE 93, 121 <147>; 99, 280 <296>; 105, 73 <112>). Dann aber muss der Förderungs- und Lenkungszweck von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen (vgl. BVerfGE 105, 73 <112 f.>; 110, 274 <293>) und gleichheitsgerecht ausgestaltet sein (vgl. BVerfGE 93, 121 <148>; 99, 280 <296>; 110, 274 <293>). Dabei ist dem Gesetzgeber hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Diagnose und Prognose sowie bei der Wahl sachgerechter Mittel, insbesondere auch bei der Antwort auf die Frage, wie der Kreis der Begünstigten sachgerecht abzugrenzen ist, ein weiter Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum einzuräumen; das gilt für direkte und auch für indirekte (steuerliche) Subventionen (vgl. BVerfGE 110, 274 <293>; vgl. auch BVerfGE 81, 156 <189, 191 ff.> zu belastenden Berufsausübungsregelungen).“²²

Gemessen daran erscheint es zweifelhaft, dass der Gesetzgeber zulässigerweise eine Steuerprivilegierung für Arbeitnehmer mit Tariflöhnen regeln könnte. Ziel einer solchen Regelung wäre es wohl, einen Anreiz für die Zahlung von Tariflöhnen zu setzen. Ein solcher Anreiz könnte sich mitunter auch mit Erwägungen aus dem Sozialstaatsprinzip begründen lassen.²³ Es erscheint in diesem Zusammenhang jedoch widersprüchlich, Arbeitnehmern mit Tariflöhnen gegenüber tariflich ungebundenen Arbeitnehmern auch noch einen Steuervorteil zukommen zu lassen. Sozial bessergestellte – weil tariflich gebundene – Arbeitnehmer würden auf diesem Wege in den Genuss eines weiteren Vorteils kommen. Das Lenkungsziel für Unternehmen, allen Arbeitnehmern einer Branche Tariflöhne zu zahlen, könnte auf diesem Weg wohl nicht gefördert werden. Auf die Unternehmen würde sich eine solche Besteuerung finanziell nicht auswirken, da allein die begünstigten Arbeitnehmer profitieren würden. Vielmehr könnte die Regelung sogar einen Anreiz schaffen, die Steuernachlässe in den Tarifverhandlungen zugunsten einer Bruttogehaltskürzung bzw. zur Dämpfung von Lohnsteigerungen zu nutzen. Eine entsprechende sozialstaatliche Verhaltenslenkung zugunsten höherer Löhne würde von einer entsprechenden Regelung jedenfalls nicht ausgehen.

21 BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 14. Juni 2016 – 2 BvR 290/10 –, juris Rn. 33.

22 BVerfG, Beschluss vom 21. Juni 2006 – 2 BvL 2/99 –, juris Rn. 74.

23 Allgemein für eine zulässige auf das Sozialstaatsprinzip gestützte staatliche Mitfinanzierung von Lohnkosten: BVerfG, Beschluss vom 27. April 1999 – 1 BvR 2203/93 –, juris Rn. 57.