



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales

20. Wahlperiode

6. November 2023

Ausschussdrucksache **20(11)427**

Schriftliche Stellungnahme
Professor Dr. Thorsten Schulten

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 6. November 2023 zum

- a) Antrag der CDU/CSU
Digitale Betriebsratsarbeit in einer sich wandelnden Arbeitswelt umfassend ermöglichen
20/4335
- b) Antrag der Abgeordneten Pascal Meiser, Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Für gute Arbeitsbedingungen und höhere Löhne
20/6885

Siehe Anlage

Prof. Dr. Thorsten Schulten

Hans-Böckler-Stiftung · Georg-Glock-Straße 18 · 40474 Düsseldorf

Das WSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Arbeit und Soziales
- per Email -

Telefon +49 211 7778-239
E-Mail Thorsten-Schulten@boeckler.de
Unser Zeichen TS.
Datum 04.11.2023

Stellungnahme zu dem Antrag

der Abgeordneten Pascal Meiser, Susanne Ferschl,
Göokay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE,
Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung –
Für gute Arbeitsbedingungen und höhere Löhne,
BT-Drucksache 20/6885 vom 22.05.2023

1. Die Umsetzung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie

Im Oktober 2022 wurde die EU-Richtlinie (2022/2041) über „angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union“ (im Folgenden als „Europäische Mindestlohnrichtlinie“ bezeichnet) verabschiedet. Nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union¹ haben die EU-Mitgliedstaaten zwei Jahre Zeit, um die Richtlinie in nationales Recht zu implementieren. Spätestens bis zum 15. November 2024 muss auch die Bundesregierung alle notwendigen Maßnahmen getroffen haben, um die Europäische Mindestlohnrichtlinie in Deutschland umzusetzen.²

Die Europäische Mindestlohnrichtlinie markiert im Hinblick auf die europäische Arbeits- und Sozialpolitik einen grundlegenden Paradigmenwechsel.³ Über Jahrzehnte hinweg zielte die EU vor allem auf eine Politik der Liberalisierung von Märkten und setzte damit bestehende nationale Arbeits- und Sozialsysteme unter Druck. Noch in der Eurokrise 2009ff. radicalisierte die EU diese Politik und forderte von einzelnen Mitgliedsstaaten offen, z.B. Mindestlöhne abzusenken und Tarifvertragssysteme

Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Georg-Glock-Straße 18
40474 Düsseldorf, Germany
Telefon +49 211 7778-0
Telefax +49 211 7778-120
www.boeckler.de

Geschäftsführung
Dr. Claudia Bogedan

Stadtsparkasse Düsseldorf
IBAN DE72 3005 0110 1005 8693 24
BIC DUSSDEDXXX
Konto für Spenden und Förderbeiträge
IBAN DE89 3005 0110 1007 4634 07
Steuer-Nr. 5105 / 5895 / 0807

Verkehrsverbindung
ab Hauptbahnhof
U78/79 Richtung Duisburg,
Arena, Messe Nord bis Goltzheimer Platz
oder Theodor-Heuss-Brücke
ab Flughafen
Buslinie 721 bis Nordfriedhof

¹ Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union vom 25. Oktober 2023, L275/33- L275/47 (im Folgenden zitiert als "Europäische Mindestlohnrichtlinie ...")

² Europäische Mindestlohnrichtlinie, Artikel 17 (1).

³ T. Müller und T. Schulten, Die Europäische Mindestlohnrichtlinie – Paradigmenwechsel hin zu einem Sozialen Europa, in: Wirtschaft und Gesellschaft 48 (3) 2022, S. 335–364, <https://journals.ak-wien.at/wug/article/view/155/Die-europaeische-Mindestlohn-Richtlinie>

abzubauen.⁴ Mit der Europäischen Mindestlohnrichtlinie verfolgt die EU demgegenüber eine grundlegende Kehrtwende und zielt im Kern darauf, das kollektive Regelungen und Institutionen des Arbeitsmarktes wieder gestärkt werden.

Durch die Festlegung gemeinsamer europäischer Normen und Verfahren soll dazu beigetragen werden, dass nationale Mindestlöhne auf ein „angemessenes“ Niveau angehoben werden. In den 22 von 27 EU-Mitgliedsstaaten, die über einen gesetzlichen Mindestlohn verfügen, sollen hierfür transparente Kriterien für die Festsetzung des Mindestlohns formuliert werden, die u.a. die Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten, das allgemeine Niveau der Löhne und ihre Verteilung, die Wachstumsrate der Löhne sowie langfristige nationale Produktivitätsniveaus und -entwicklungen berücksichtigen.⁵ Darüber hinaus wird den Mitgliedsstaaten empfohlen, sich bei ihrer Bewertung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne an den „auf internationaler Ebene übliche Referenzwerte wie 60 % des Bruttomedianlohns und 50 % des Bruttodurchschnittslohns“ zu orientieren.⁶

Ob die im deutschen Mindestlohngesetz enthaltenen Kriterien im Sinne der Europäischen Mindestlohnrichtlinie neu interpretiert werden können oder ob es hier einer Änderung des Mindestlohngesetzes bedarf, ist in der juristischen Debatte bislang umstritten. Die jüngste Entscheidung der Mindestlohnkommission war jedoch davon geprägt, dass sich eine Mehrheit der Kommissionmitglieder über die Kriterien der Europäischen Mindestlohnrichtlinie hinweggesetzt hat.⁷ Vor diesem Hintergrund scheint es geboten, das Mindestlohngesetz entsprechend den Vorgaben der Europäischen Mindestlohnrichtlinie anzupassen und insbesondere den Schwellenwert von 60 Prozent des Medianlohns als Untergrenze für den gesetzlichen Mindestlohn festzuschreiben.⁸

⁴ T. Schulten und T. Müller, Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik, in: Wirtschaft und Gesellschaft 39 (3) 2013, S. 291–321.

⁵ Europäische Mindestlohnrichtlinie ..., Artikel 5 (1).

⁶ Europäische Mindestlohnrichtlinie ..., Artikel 5 (4).

⁷ T. Schulten, Mindestlohnkommission: Pyrrhussieg der Arbeitgeber, in: Wirtschaftsdienst Vol. 103 (7/2023), S. 432, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/pdf-download/jahr/2023/heft/7/beitrag/mindestlohnkommission-pyrrhussieg-der-arbeitgeber.html>

⁸ Siehe hierzu auch die gemeinsame Stellungnahme von WSI und IMK der Hans-Böckler-Stiftung anlässlich der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission 2023: A. Herzog-Stein, M. Lübker, T. Pusch, T. Schulten und A. Watt, Europäische Mindestlohnrichtlinie schafft neue Spielräume für eine Weiterentwicklung des deutschen Mindestlohngesetzes, WSI Policy Brief Nr. 75, Düsseldorf 2023, https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008578/p_wsi_pb_75_2023.pdf

2. Die Europäische Mindestlohnrichtlinie als „Europäische Tarifvertragsstärkungsrichtlinie“

Das WSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

Über die Anhebung gesetzlicher Mindestlöhne auf ein angemessenes Niveau hinaus, zielt die Europäische Mindestlohnrichtlinie darüber hinaus auf eine grundlegende „Förderung von Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung“⁹, so dass de facto auch von einer „Europäischen Tarifvertragsstärkungsrichtlinie“ gesprochen werden kann.¹⁰ Der hohe Stellenwert von Tarifverhandlungen in der Europäischen Mindestlohnrichtlinie stützt sich auf die in der internationalen Arbeitsbeziehungsforschung weitgehend unbestrittenen Zusammenhang von Tarifbindung und Einkommensverteilung.¹¹ So wird in den Erwägungsgründen der Europäischen Mindestlohnrichtlinie zurecht darauf hingewiesen, dass „in Mitgliedstaaten mit einer hohen tarifvertraglichen Abdeckung ... der Anteil der Geringverdienenden tendenziell niedrig [ist], und die Mindestlöhne ... sich in der Regel auf einem hohen Niveau [befinden].“¹² Deshalb sind umfassende Tarifverhandlungen insbesondere auf „sektoraler und branchenübergreifender Ebene ... ein wesentlicher Faktor zur Erreichung eines angemessenen Mindestlohnschutzes und müssen daher gefördert und gestärkt werden.“¹³

Um die Tarifbindung zu erhöhen, verpflichtet die Europäische Mindestlohnrichtlinie die EU-Mitgliedsstaaten folgende Maßnahmen zu ergreifen:¹⁴

- a) „Förderung des Auf- und Ausbaus der Kapazitäten der Sozialpartner, Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung insbesondere auf sektoraler oder branchenübergreifender Ebene zu führen;
- b) Förderung konstruktiver, zielführender und fundierter Lohnverhandlungen zwischen den Sozialpartnern unter gleichen Bedingungen, bei denen beide Parteien Zugang zu angemessenen Informationen haben, damit sie ihre Aufgaben in Bezug auf Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung wahrnehmen können;
- c) gegebenenfalls Schutz der Ausübung des Rechts auf Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung und Schutz der Arbeitnehmer und Gewerkschaftsvertreter vor Handlungen, durch die sie in Bezug auf ihre Beschäftigung

⁹ Europäische Mindestlohnrichtlinie, Artikel 4.

¹⁰ T. Müller und T. Schulten, The Collective Bargaining Directive in Disguise – How the European Minimum Wage Directive aims to Strengthen Collective Bargaining, in: L. Ratti, E. Brameshuber und V. Pietrogiovanni (Hrsg.), The EU Directive on Adequate Minimum Wages: Context, Commentary and Trajectories, Bloomsbury Publishing PLC 2024, im Erscheinen.

¹¹ M. Keune, Inequality between capital and labour and among wage-earners: the role of collective bargaining and trade unions, in: Transfer: European Review of Labour and Research Vol. 27 (1) 2021, S. 29-46.

¹² Europäische Mindestlohnrichtlinie, Erwägungsgrund 25.

¹³ Europäische Mindestlohnrichtlinie, Erwägungsgrund 16.

¹⁴ Europäische Mindestlohnrichtlinie, Artikel 4 (1).

- diskriminiert werden, weil sie an Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung teilnehmen oder teilnehmen wollen;
- d) zur Förderung von Tarifverhandlungen bei der Lohnfestsetzung gegebenenfalls Schutz von Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen, die an Tarifverhandlungen teilnehmen oder teilnehmen möchten, vor Eingriffen der jeweils anderen Seite oder ihrer Vertreter oder Mitglieder in ihre Gründung, ihre Arbeitsweise oder ihre Verwaltung.“

Während die Festlegung der konkreten Maßnahmen in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten liegt, werden sie, für den Fall, dass weniger als 80 Prozent der Beschäftigten unter den Geltungsbereich eines Tarifvertrages fallen, prozedural darauf verpflichtet, einen konkreten Aktionsplan zur Förderung der Tarifverhandlungen vorzulegen.¹⁵ Der Aktionsplan soll einen „klaren Zeitplan und konkrete Maßnahmen zur schrittweisen Erhöhung der tarifvertraglichen Abdeckung“ enthalten, die regelmäßig überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden sollen.

Für die Erstellung des Aktionsplans sind insgesamt drei Varianten vorgesehen:

1. Erstellung durch die Regierung nach Anhörung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden
2. Erstellung auf der Grundlage einer tripartistischen Vereinbarung von Regierung, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften
3. Erstellung auf der Grundlage einer bipartistischen Vereinbarung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden.

Mit einer Tarifbindung von etwa 50 Prozent gehört Deutschland eindeutig zu den Ländern, die nach der Europäischen Mindestlohnrichtlinie einen konkreten Aktionsplan zur Förderung der Tarifverhandlungen vorlegen müssen. Da die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften im Hinblick auf die Stärkung der Tarifbindung sehr unterschiedliche und oft sogar entgegengesetzte Positionen vertreten¹⁶, erscheint für Deutschland die erste Variante derzeit die realistischste zu sein. Es liegt demnach an der Bundesregierung, die Initiative zu ergreifen und einen Aktionsplan mit konkreten Maßnahmen vorzulegen.

3. Tarifbindung in der Europäischen Union

Der vergleichende Blick auf die Tarifbindung in der EU macht deutlich, dass die nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen und Tarifverhandlungen offensichtlich zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen

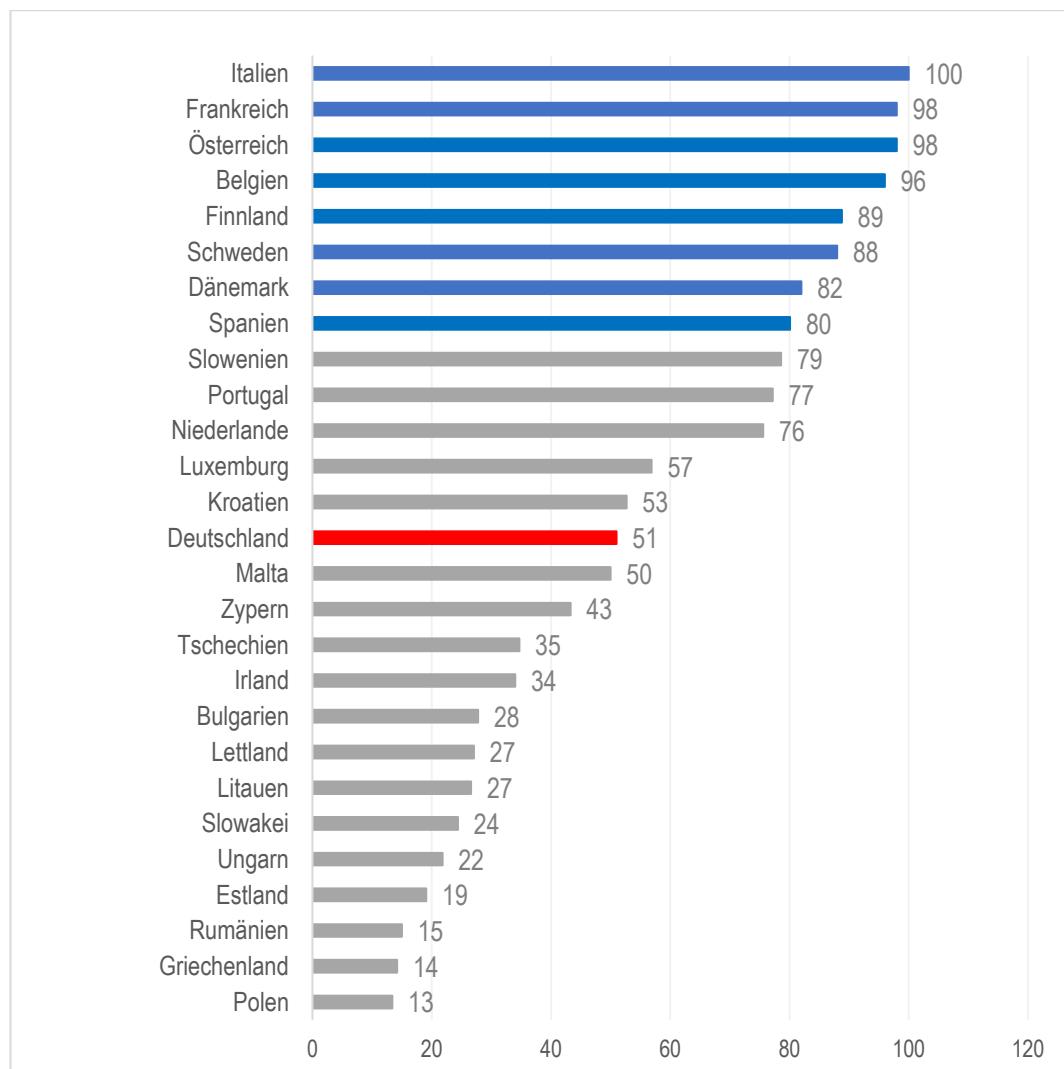
¹⁵ Europäische Mindestlohnrichtlinie ..., Artikel 4 (2).

¹⁶ M. Behrens und T. Schulten, Das Verhältnis von Staat und Tarifautonomie. Ansätze zur Stabilisierung des Tarifvertragssystems, in: WSI-Mitteilungen Vol. 76 (3), 2023, S. 159-167, https://www.wsi.de/data/wsimit_2023_03_behrens.pdf

können.¹⁷ Innerhalb der EU variiert die Tarifbindung der Beschäftigten von annähernd 100 Prozent in Ländern wie Italien, Frankreich oder Österreich bis hin zu weniger als 20 Prozent in Estland, Griechenland, Rumänien und Polen (Abbildung 1).

Abbildung 1: Tarifbindung in der Europäischen Union (2017-2022)*

Beschäftigte in tarifgebundenen Unternehmen in Prozent aller Beschäftigten, die das Recht auf Tarifverhandlungen haben



*jeweils der aktuellste verfügbare Wert

Quelle: OECD/AIAS ICTWSS Database Version 1.1 (September 2023) (<https://www.oecd.org/employment/ictwss-database.htm>); für Deutschland: IAB Betriebspanel 2022

¹⁷ Ausführliche Studien zu den Tarifvertragssystemen in allen 27 EU-Staaten finden sich in: T. Müller, K. Vandaele und J. Waddington (Hrsg.), *Collective Bargaining in Europe: towards an endgame*, ETUI, Brüssel 2019. Free Download unter: <https://www.etui.org/publications/books/collective-bargaining-in-europe-towards-an-endgame-volume-i-ii-iii-and-iv>

Mit einer Tarifbindung von 51 Prozent liegt Deutschland lediglich im europäischen Mittelfeld. Vor allem die west- und nordeuropäischen Nachbarländer weisen zumeist eine deutlich höhere Tarifbindung auf. Die Verbreitung von Tarifverträgen wird jeweils von einer Vielzahl national spezifischer Faktoren beeinflusst. Ein wesentlicher Faktor ist hierbei die jeweils dominante Ebene, auf der die Tarifverhandlungen geführt werden (*Tabelle 1*). In den meisten EU-Mitgliedsländern wird entweder vorwiegend auf Branchenebene oder auf betrieblicher Ebene verhandelt. Einige wenige Länder haben auch Mischsysteme, wo es keine dominante Tarifverhandlungsebene gibt. Eine hohe Tarifbindung findet sich dabei in der Regel jedoch nur in Ländern mit ausgeprägten Flächentarifvertragssystemen auf Branchenebene. Dezentrale Tarifvertragssysteme weisen hingegen eine deutliche niedrigere Tarifbindung aus, da insbesondere in kleineren und mittleren Betrieben nur sehr selten eigene Tarifverhandlungen geführt werden.

Wie die Erfahrungen in Deutschland zeigen, reicht die Dominanz von Flächentarifverhandlungen allerdings nicht aus, um eine hohe Tarifbindung abzusichern. Entscheidend ist darüber hinaus die Frage, ob die Staaten über starke politische Institutionen und Regeln verfügen, die das Tarifvertragssystem unterstützen (*Tabelle 1*). Hierzu gehören Institutionen, die die Organisationsstärke der Tarifvertragsparteien fördern, wie zum Beispiel das sogenannte Gent-System in Skandinavien, in dem die Gewerkschaften die Arbeitslosenversicherung verwalten und dadurch für viele Beschäftigte einen starken Anreiz für eine Gewerkschaftsmitgliedschaft schaffen.¹⁸ In Österreich, das von allen europäischen Ländern bislang über eines der stabilsten Tarifvertragssysteme verfügt, gibt es hingegen ein umfassendes Kammersystem, das nicht nur eine Arbeiterkammer, sondern auch eine allgemeine Wirtschaftskammer umfasst, die auf Arbeitgeberseite die Tarifverträge abschließt und durch die Pflichtmitgliedschaft eine beinahe hundertprozentige Tarifbindung absichern kann.¹⁹

Darüber hinaus wird in vielen Ländern das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen deutlich häufiger als in Deutschland genutzt.²⁰ So werden zum Beispiel in Belgien und den Niederlanden fast alle wichtigen Flächentarifverträge allgemeinverbindlich erklärt, was eine hohe Tarifbindung sicherstellt. Ähnliches gilt für Länder wie Frankreich oder Finnland. In Italien existiert ein durch die Verfassung abgesichertes „Recht auf einen angemessenen Lohn“ (Artikel 36), bei dessen Umsetzung durch die italienischen Arbeitsgerichte immer der

¹⁸ F. Bandau, Nordische Gewerkschaften unter Druck. Der Angriff rechter Parteien auf das Gent-System in Schweden und Dänemark, in: WSI-Mitteilungen 71 (2) 2018, S. 96–104,

¹⁹ S. Zuckerstätter, Kammern als Kollektivvertragspartner im österreichischen Arbeitsleben, in: Recht der Arbeit (RdA) 73 (1) 2020, S. 45–52.

²⁰ W. Günther, Staatliche Stützung der Tarifpolitik, Die Allgemeinverbindlicherklärung in Deutschland, den Niederlanden und Finnland, Wiesbaden 2021.

Tariflohn zugrunde gelegt wird, sodass in Italien die Tarifverträge automatisch universelle Gültigkeit haben.²¹

Das WSI ist ein Institut der Hans-Böckler-Stiftung

Tabelle 1: Tarifbindung, dominante Ebene der Tarifverhandlungen und staatliche Unterstützung des Tarifvertragssystems

Land	Tarifbindung*	Dominante Ebene der Tarifverhandlungen	Staatliche Unterstützung des Tarifvertragssystems**
Italien	100	Branche	Verfassung: Recht auf faire Entlohnung (d.h. tarifvertragliche Entlohnung)
Österreich	98	Branche	Kammersystem
Frankreich	98	Branche	Umfassende Nutzung der AVE
Belgien	96	National/Branche	Gent System/ Umfassende Nutzung der AVE
Finnland	89	Branche	Gent System/ Umfassende Nutzung der AVE
Schweden	88	Branche	Gent System
Dänemark	82	Branche	Gent System
Spanien	80	Branche	Umfassende Nutzung der AVE
Slowenien	79	Branche	Umfassende Nutzung der AVE
Portugal	77	Branche	Umfassende Nutzung der AVE
Niederlande	76	Branche	Umfassende Nutzung der AVE
Luxemburg	57	Branche/Betrieb	Teilweise Nutzung der AVE
Kroatien	53	Branche/Betrieb	Geringe Nutzung der AVE
Deutschland	51	Branche	Geringe Nutzung der AVE
Malta	50	Branche/Betrieb	-
Zypern	43	Branche/Betrieb	-
Tschechien	35	Betrieb	Geringe Nutzung der AVE
Irland	34	Branche/Betrieb	Geringe Nutzung der AVE
Bulgarien	28	Branche/Betrieb	Geringe Nutzung der AVE
Lettland	27	Betrieb	Geringe Nutzung der AVE
Litauen	27	Betrieb	Geringe Nutzung der AVE
Slowakei	24	Branche/Betrieb	Geringe Nutzung der AVE
Ungarn	22	Betrieb	Geringe Nutzung der AVE
Estland	19	Betrieb	Geringe Nutzung der AVE
Rumänien	15	Branche/Betrieb	Geringe Nutzung der AVE
Griechenland	14	Betrieb	Geringe Nutzung der AVE
Polen	13	Betrieb	Geringe Nutzung der AVE

* in Prozent der Beschäftigten, 2022 oder jeweils aktuellster verfügbarer Wert

WSI

** AVE = Allgemeinverbindlicherklärung

Quelle: Tarifbindung: OECD/AIAS ICTWSS Database Version 1.1 (September 2023)

Sonstige: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von T. Müller, K. Vandaele und Jeremy Waddington (Hrsg.), Collective Bargaining in Europe: Towards an Endgame, ETUI, Brüssel 2019.

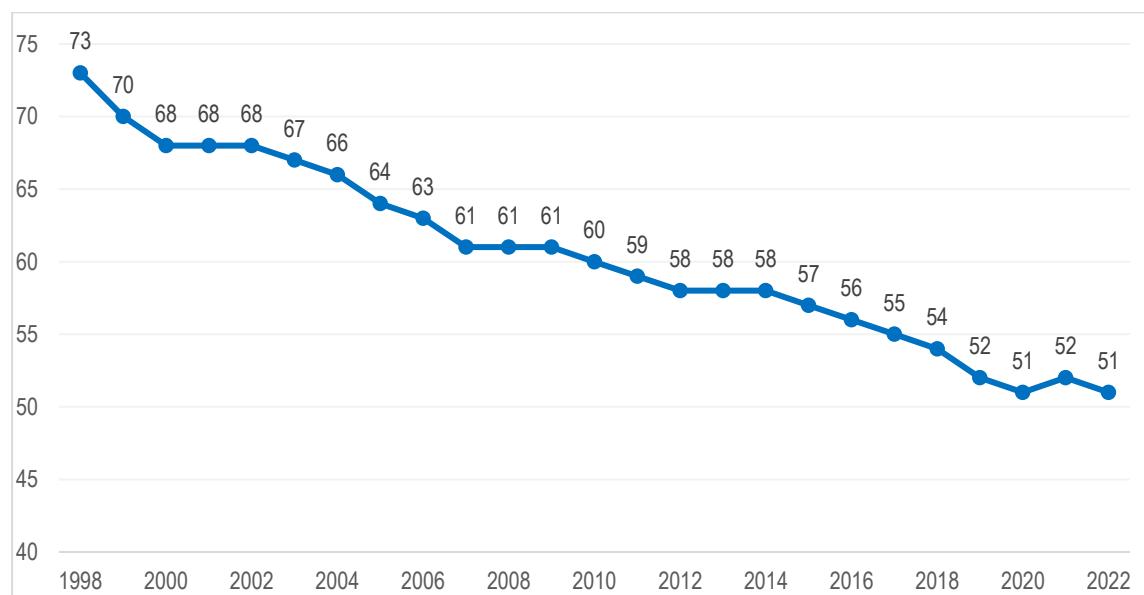
²¹ E. Menegatti, Wage-Setting in Italy: The Central Role Played by Case Law, in: Italian Labour Law e-Journal 12 (2) 2019, S. 53–65, <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/10017>

4. Tarifbindung in Deutschland

In Deutschland ist die Tarifbindung seit Mitte der 1990er Jahre nahezu kontinuierlich zurückgegangen (*Abbildung 2*). Waren 1998 noch 73 Prozent aller Arbeitnehmer*innen in Unternehmen mit Tarifvertrag beschäftigt, so waren es 2022 mit 51 Prozent gerade einmal noch die Hälfte aller Beschäftigten. Schaut man nur auf die Betriebe, so waren 2022 sogar nur noch 26 Prozent aller Betriebe tarifgebunden.²² Letzteres deutet bereits auf ein wesentliches Strukturmerkmal der Tarifbindung in Deutschland: Je größer ein Unternehmen ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass es einen Tarifvertrag anwendet. Bei den Kleinstunternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten ist nur noch knapp ein Fünftel tarifgebunden.

Abbildung 2: Tarifbindung in Deutschland 1998-2022

Beschäftigte in tarifgebundenen Unternehmen in Prozent aller Beschäftigten, die das Recht auf Tarifverhandlungen haben



Quelle: IAB Betriebspanel

WSI

Allerdings gibt es mittlerweile auch zunehmend größere Unternehmen, die sich der Tarifbindung entziehen. Das bekannteste Beispiel ist der Onlinehandler Amazon, bei dem sich ver.di bereits seit Jahren um die Durchsetzung eines Tarifvertrages bemüht. Eine ähnlich harte Auseinandersetzung

²² S. Kohaut und C. Hohendanner, Tarifbindung und Mitbestimmung: Keine Trendumkehr in Westdeutschland, Stabilisierung in Ostdeutschland, in: IAB-Forum 20. Juli 2023, <https://www.iab-forum.de/tarifbindung-und-mitbestimmung-keine-trendumkehr-in-sicht/>

führt die IG Metall mit dem Elektroautomobilhersteller Tesla. Und auch der berühmte Impfstoffhersteller Biontech hat bislang in seinem Stammwerk in Mainz alle Aufforderungen der IG BCE zur Aufnahme von Tarifverhandlungen zurückgewiesen.

Die genannten Unternehmen stehen stellvertretend für zwei weitere Strukturmerkmale der Tarifbindung in Deutschland: die Branchenzugehörigkeit und das Alter der Unternehmen. So gibt es einige Branchen wie z. B. den öffentlichen Dienst, die ehemals staatlichen Versorgungsbetriebe wie Deutsche Post, Deutsche Bahn usw., weite Teile des öffentlichen Nahverkehrs und der Energiewirtschaft sowie einige traditionelle Industriebranchen, in denen nach wie vor die große Mehrheit der Beschäftigten tarifgebunden ist. Demgegenüber arbeitet vor allem im privaten Dienstleistungssektor, der sowohl traditionelle Branchen wie den Einzelhandel, das Gastgewerbe usw. als auch sogenannte Zukunftsbranchen und Startup-Unternehmen umfasst, nur noch eine kleine Minderheit der Beschäftigten in Unternehmen mit Tarifvertrag.

Ein drittes wesentliches Strukturmerkmal ist schließlich das Alter des Unternehmens. Während ältere Unternehmen immer noch eine relativ hohe Tarifbindung aufweisen, ist sie bei neu gegründeten Unternehmen mittlerweile zur absoluten Ausnahme geworden. Neben der Tarifflucht von Unternehmen besteht demnach das noch viel größere Problem, dass neue Unternehmen gar nicht erst in die Tarifbindung hineingehen. Letzteres wird dadurch unterstützt, dass mittlerweile die meisten Arbeitgeberverbände so genannte „OT-Mitgliedschaften“ anbieten, wonach die Mitgliedsunternehmen nicht mehr automatisch an den Branchentarifvertrag des Verbandes gebunden sind.

Anders als in vielen anderen EU-Staaten gibt es in Deutschland zudem kaum Formen einer aktiven staatlichen Unterstützung des Tarifvertragsystems. Dies gilt sowohl für organisationsbezogene Formen der Stützung der Tarifverbände als auch für direkte staatliche Maßnahmen, die Branchentarifverträge stärken und absichern, wie z.B. Tariftreuevorgaben bei öffentlichen Aufträgen oder die Allgemeinverbindlicherklärung. Dementsprechend hat der Staat in Deutschland immer noch eine Reihe von Möglichkeiten, die Tarifbindung zu unterstützen.

5. Maßnahmen zur Stärkung der Tarifbindung in Deutschland

In dem Antrag der Fraktion DIE LINKE „Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Für gute Arbeitsbedingungen und höhere Löhne“ (BT-DS 20/6885) werden eine Reihe von Maßnahmen benannt, die derzeit sowohl die politischen als auch wissenschaftlichen Debatten um die Stärkung der Tarifbindung bestimmen. Hierzu gehören die Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung, Tariftreuevorgaben bei öffentlichen Aufträgen und in der Wirtschaftsförderung, ein Verbot von OT-Mitgliedschaften in den Arbeitgeberverbänden, eine Stärkung der Nachwirkung von Tarifverträgen sowie die Ausdehnung des Arbeitnehmerentsendegesetzes auf regionale Tarifverträge. Im Folgenden sollen die Maßnahmen im Einzelnen bewertet werden.

5.1 Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung

In vielen EU-Staaten ist die umfassende Nutzung der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) ein wesentliches Instrument zur Absicherung einer hohen Tarifbindung. In Deutschland wird die AVE hingegen nur in wenigen Branchen genutzt (Tabelle 2).²³ Seit dem Jahr 2000 ist die Anzahl der allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge sogar noch einmal deutlich zurückgegangen. In den letzten beiden Dekaden wurden pro Jahr zumeist nur noch zwischen ein und zwei Prozent aller neu registrierten Branchentarifverträge allgemeinverbindlich erklärt. Im Jahr 2022 waren dies gerade einmal 14 Tarifverträge, was lediglich 0,8 Prozent aller neu registrierten Branchentarifverträge entspricht.

Die geringe Anzahl von AVE resultiert vor allem aus der restriktiven Haltung der Arbeitgeberverbände. Dies hat zum einen ideologische Gründe: So vertritt die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) seit Jahren die Position, dass die AVE nur als ein „Ausnahminstrument“ akzeptiert werden könne.²⁴ Entgegen der bereits in einem Grundsatzurteil aus den 1970er Jahren formulierten Klarstellung des Bundesverfassungsgerichtes, wonach die AVE keinen Verstoß gegen die Koalitionsfreiheit nach Artikel 9, Absatz 3 Grundgesetz darstellt²⁵, sieht die BDA in der AVE einen schwerwiegenden Eingriff in die so genannte „negative“ Koalitionsfreiheit dar, der nur in absoluten Ausnahmefällen gerechtfertigt sein kann. Dementsprechend hat die BDA in den letzten Jahrzehnten auch immer wieder in den Tarifausschüssen ihr Veto gegen AVE-Anträge eingelegt bzw. bereits im Vorfeld signalisiert, einem Antrag nicht

²³ W. Günther, a.a.O. (FN 20).

²⁴ Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen ist ein Ausnahmehinstrument, BDA Internetseite abgerufen am 4.11.2023, <https://arbeitgeber.de/themen/arbeitsrecht-und-tarifpolitik/allgemeinverbindlichkeit/>

²⁵ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24.5.1977 – (2 BvL 11/74).

zuzustimmen, so dass dieser dann von den Tarifvertragsparteien zurückgezogen wurde.

Neben den ideologischen existieren jedoch auch strukturelle Gründe, warum die Arbeitgeberverbände kaum noch bereit sind, eine AVE zu unterstützen. So haben seit den 2000er Jahren viele Arbeitgeberverbände so genannte OT-Mitgliedschaften eingeführt, wonach die Mitgliedsunternehmen nicht mehr automatisch an den Verbandstarifvertrag gebunden sind. Damit haben sie ein Organisationsprinzip etabliert, das im fundamentalen Gegensatz zum AVE-Prinzip steht und die Erosion der Tarifbindung deutlich befördert hat.

Tabelle 2: Allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge in Deutschland, 2000-2022

Jahr*	Neu registrierte Tarifverträge		Anträge auf Allgemeinverbindlicherklärung		
	Alle Tarifverträge	davon Branchentarifverträge	Anträge insgesamt	Bewilligte Anträge insgesamt	Bewilligte Anträge in % aller neu registrierten Branchentarifverträge
2000	8.543	4.143	137	105	2,5
2001	6.752	3.394	78	59	1,7
2002	5.789	3.106	90	71	2,3
2003	7.100	3.337	101	73	2,2
2004	6.100	2.650	49	43	1,6
2005	5.416	2.187	43	35	1,6
2006	6.299	2.635	45	33	1,3
2007	5.694	2.513	57	40	1,6
2008	4.824	2.082	42	32	1,5
2009	6.310	2.548	51	40	1,6
2010	5.507	2.008	30	23	1,1
2011	5.754	2.247	28	22	1,0
2012	5.266	2.039	39	36	1,8
2013	5.747	1.960	40	38	1,9
2014	4.917	1.763	50	45	2,6
2015	5.574	2.000	31	27	1,4
2016	5.339	1.828	37	33	1,8
2017	5.972	1.982	43	39	2,0
2018	5.762	1.907	28	26	1,4
2019	5.532	1.909	39	37	1,9
2020	5.933	2.142	27	24	1,1
2021	6.609	2.430	24	22	0,9
2022	5.800	1.826	45	14	0,8

* Stand 31.12. des jeweiligen Jahres

WSI

Quelle: Tarifregister des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), Berechnungen des WSI

<https://www.wsi.de/de/allgemeinverbindliche-tarifvertrage-33124.htm>

Im derzeit geltenden Verfahren zur AVE verfügen die Arbeitgeberverbände gleich über eine doppelte Veto-Position: Zum einen können sie verhindern, dass es überhaupt zu einem AVE-Antrag kommt, da seit der Reform des Tarifvertragsgesetzes von 2014 entsprechende Anträge nur

noch von beiden Tarifvertragsparteien gemeinsam gestellt werden können. Kommt ein gemeinsamer AVE-Antrag zustande, so hat die BDA als Dachverband der Arbeitgeber darüber hinaus noch die Möglichkeit, der AVE im Tarifausschuss die Zustimmung zu verweigern und sie damit zu verhindern.

Um auch in Deutschland eine stärkere Nutzung der AVE zu ermöglichen, muss vor allem die doppelte Veto-Position der Arbeitgeberverbände aufgehoben werden. In diese Richtung zielte auch der Vorschlag zur Reform des Tarifvertragsgesetzes der Bundesländer Bremen, Berlin und Thüringen, der 2021 im Bundesrat eingebbracht wurde.²⁶ Im Kern ging es bei dem Gesetzentwurf vor allem darum, mit zwei zentralen Veränderungen im Abstimmungsmodus und Antragsverfahren die Veto-Möglichkeiten der Arbeitgeberseite zu begrenzen. Zum einen sollte bei gemeinsam von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden getragenen AVE-Anträgen der Antrag zukünftig nur noch mit einer Mehrheit im Tarifausschuss abgelehnt werden können. Bislang ist eine Zustimmung der Mehrheit der paritätisch zusammengesetzten Ausschussmitglieder notwendig. Zum anderen sollte es zukünftig auch wieder möglich sein, dass nur eine Tarifvertragspartei einen AVE-Antrag stellt. Dies wurde vor allem deshalb als nötig angesehen, um die bei vielen Arbeitgeberverbänden durch die OT-Mitgliedschaf-ten selbst erzeugte Blockade zu durchbrechen.

Darüber hinaus sah der Gesetzentwurf der drei Bundesländer vor, das „öffentliche Interesse“, das bei jeder AVE gegeben sein muss, dahingehend zu präzisieren, dass der Erhalt von Tarifvertragsstrukturen stets ein öffentliches Interesse begründet. Eine solche Erleichterung der AVE wäre insgesamt das wichtigste und weitreichendste Instrument zur Stärkung des Tarifvertragssystems, da es ganz Branchen wieder in die Tarifbin-dung zurückholen könnte.

5.2 Tariftreuevorgaben bei öffentlichen Aufträgen und in der Wirtschaftsförderung

Bei dem Ausschreibungswettbewerb um öffentliche Aufträge spielen – insbesondere bei arbeitsintensiven Dienstleistungen – die Arbeitskosten eine wichtige Rolle. Da Unternehmen mit Tarifvertrag zumeist höhere

²⁶ Bundesrat, Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Tarifvertrags-Gesetzes, Gesetzesantrag der Länder Bremen, Berlin, Thüringen, Drucksache 317/21 vom 21. April 2021, <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/beratungsvorgaenge/2021/0301-0400/0317-21.html>. Zur Erläuterung des Vorschlages s.a. T. Schulten, Reform der AVE – Schlüssel zur Stärkung der Tarifbindung, WSI Blog vom 03.06.2021, <https://www.wsi.de/de/blog-17857-reform-der-ave-schlüssel-zur-stärkung-der-tarifbindung-33324.htm>

Löhne zahlen²⁷, haben sie hierbei oft einen erheblichen Wettbewerbsnachteil. Tariftreuevorgaben haben demnach zuallererst die Funktion, diesen Wettbewerbsnachteil auszugleichen. Ohne einen solchen Ausgleich besteht die Gefahr, dass durch öffentliche Ausschreibungsverfahren indirekt sogar Anreize zur Tarifflucht geschaffen werden.

Bis vor einigen Jahren waren die Möglichkeiten von verbindlichen Tariftreuevorgaben im Vergabegesetz jedoch vor allem aus europarechtlichen Gründen eher begrenzt. Nach dem Rüffert-Urteil des Europäischen Gerichtshofes (C-346/06) aus dem Jahr 2008 wurden alle Tariftreuevorgaben, die sich nicht auf sowieso schon allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge beziehen, als Verstoß gegen die europäische Entsenderichtlinie und die europäische Dienstleistungsfreiheit gewertet. Lediglich für den öffentlichen Personennahverkehr gab es aufgrund seiner europarechtlichen Sonderstellung eine Ausnahmeregelung, die sich in den meisten Landesvergabegesetzen in entsprechenden Tariftreuevorgaben niederschlug.

Allerdings hat sich im Laufe der 2010er Jahre die Rechtslage in der Europäischen Union grundlegend verändert, so dass heute wieder umfassende Tariftreuevorgaben im Vergaberecht möglich sind.²⁸ Hierfür spricht zum einen eine deutlich modifizierte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, wie sie vor allem in den Urteilen „Regio Post“ (C-115/14) und „Sähköalojen ammattiliitto“ (C-396/13) zum Ausdruck kommt.²⁹ In diesen Urteilen wurden die Möglichkeiten für Lohnvorgaben im Vergaberecht wieder deutlich erweitert. Hinzu kommen die neuen europäischen Vergaberechtlinien, die 2014 verabschiedet wurden und in denen soziale Vergabekriterien eine deutliche Aufwertung erfahren haben. Darüber hinaus hat auch die im Oktober 2022 verabschiedete Europäische Mindestlohnrichtlinie die europarechtliche Legitimität von Tariftreuevorgaben noch einmal ausdrücklich bestätigt.³⁰

Schließlich hat auch die neue Europäische Entsenderichtlinie (EU 2018/957) aus dem Jahr 2018, die Möglichkeiten für Tariftreuevorgaben grundlegend erweitert und damit das Rüffert-Urteil des Europäischen Gerichtshofes endgültig hinfällig werden lassen. Mit der europäischen Entsenderichtlinie wird nunmehr explizit erlaubt, neben allgemeinverbindlichen Tarifverträgen auch solche Tarifverträge auf Entsendebeschäftigte auszudehnen, die zwar nicht allgemeinverbindlich, jedoch „allgemein

²⁷ M. Lübker und T. Schulten, Tarifbindung in den Bundesländern, Analysen zur Tarifpolitik Nr. 96, Düsseldorf 2023, https://www.wsi.de/fpdf/HBS-008594/p_ta_analysen_tarifpolitik_96_2023.pdf

²⁸ Vgl. im Folgenden: R. Krause, Weiterentwicklung des Tariftreueverchts, Berlin 2019 sowie D. Klocke, Mindestlohn und Tariftreue im Landesvergaberecht der Freien Hansestadt Bremen, Rechtsgutachten im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen, Bremen Juli 2021.

²⁹ G. Nassibi, F. Rödl, T. Schulten, Perspektiven vergabespezifischer Mindestlöhne nach dem Regio-Post-Urteil des EuGH, in: Arbeit und Recht Vol. 64 (2016), Nr. 12, S. 493-496

³⁰ Europäische Mindestlohnrichtlinie ..., Artikel 9.

wirksam“ sind. Dabei kann gerade durch die Tariftreuevorgaben bei öffentlichen Aufträgen eine solche allgemeine Wirksamkeit bestimmter Tarifverträge hergestellt werden.³¹

Die neuen europarechtlichen Möglichkeiten haben mittlerweile in vielen Bundesländern zur Verabschiedung neuer Vergabegesetze mit umfassenden Tariftreuevorgaben geführt, die darauf abzielen, öffentliche Aufträge nur noch an solche Unternehmen zu vergeben, die ihren Beschäftigten bei der Durchführung der Aufträge solche Löhne und Arbeitsbedingungen gewähren, wie sie in bestehenden Tarifverträgen festgelegt sind (*Tabelle 3*). Insgesamt sechs Bundesländer (Berlin, Bremen, Hamburg, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen) haben in den letzten Jahren bereits ihre Vergabegesetze modernisiert und umfassende Tariftreueregelungen eingeführt. In weiteren acht Bundesländern (Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) existieren nur sehr eingeschränkte Regelungen zur Tariftreue, die sich neben dem öffentlichen Nahverkehr im Wesentlichen auf allgemeinverbindliche Tarifverträge beschränkt sind. Schließlich gibt es mit Bayern und Sachsen immer noch zwei Bundesländer, in denen überhaupt keine Tariftreueregelungen bestehen.

Tabelle 3: Tariftreue- und Vergabegesetze in Deutschland

	Aktuelle Rechtslage	Geplante Gesetzesinitiativen
Umfassende Tariftreuevorgaben für alle Branchen 6 Bundesländer	Berlin, Bremen, Hamburg, Saarland, Sachsen-Anhalt Thüringen	Brandenburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Bund
Tariftreue nur für allgemeinverbindliche Tarifverträge und den Öffentlichen Nahverkehr 8 Bundesländer	Baden-Württemberg Brandenburg Hessen, Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Mecklenburg-Vorpommern Rheinland-Pfalz Schleswig-Holstein	Sachsen
Keine Tariftreue 2 Bundesländer	Bayern, Sachsen Bund	

Quelle: WSI-Tarifarchiv (Stand: 01.11.2023)

WSI

³¹ Florian Rödl, Rückkehr zur Tariftreue, Gutachten zur Vereinbarkeit einer landesgesetzlichen Tariftreueregelung mit dem Unionsrecht nach Verabschiedung der Änderung der Entsenderichtlinie, Gutachten im Auftrag der SPD-Landtagsfraktion Mecklenburg-Vorpommern, Berlin 2020

In absehbarere Zeit werden weitere Bundesländer dem Trend hin zu umfassenden Tariftreueregelungen folgen und ihre Vergabegesetze modernisieren. Während Mecklenburg-Vorpommern einen entsprechenden Gesetzesentwurf in das parlamentarische Verfahren eingebbracht hat, finden sich in Brandenburg und Niedersachsen entsprechende politische Absichtserklärungen in den Koalitionsverträgen. Schließlich hat auch die Bundesregierung erklärt, entsprechend den Vereinbarungen im Koalitionsvertrag der Ampelkoalition, noch 2023 ein Bundestariftreuegesetz für die Vergaben des Bundes vorzulegen.

Bei der konkreten Ausgestaltung der umfassenden Tariftreueregelungen in den neueren Landesvergabegesetzen lassen sich idealtypisch zwei Wege unterscheiden: Der erste Weg, der von Ländern wie Berlin, Thüringen und Sachsen-Anhalt gegangen wurde, sieht vor, dass die Landesregierungen ortsübliche oder repräsentative Tarifverträge vorgeben, die für die öffentliche Auftragsvergabe in den jeweiligen Branchen maßgeblich sind. Einen besonders transparenten Ansatz für diesen Weg hat das Land Berlin gewählt, das ein öffentlich zugängliches Online-Tariftreuregister mit den für die Vergabe relevanten Tarifinformationen der in Berlin maßgeblichen Tarifverträge erarbeitet hat.³² Um die Tariftreuevorgaben in der Praxis handhabbar zu machen, nutzt Berlin dabei das europäische Klassifizierungssystem für öffentliche Aufträge CPV (Common Procurement Vocabulary) und ordnet jedem CPV-Code einen bestimmten Tarifvertrag zu. Auf diese Weise ist für jede Vergabestelle nachweisbar, welcher Tarifvertrag bei einem öffentlichen Ausschreibungsverfahren zu grunde gelegt werden muss.³³

Ein zweiter Weg zur Umsetzung der Tariftreuevorgabe, der ursprünglich mit dem Saarländischen Tariftreue- und Fairer-Lohn-Gesetz³⁴ entwickelt und mittlerweile auch vom Land Bremen übernommen wurde, besteht darin, für alle in der öffentlichen Auftragsvergabe relevanten Branchen, eigenen Rechtsverordnungen zu erlassen. Diese Rechtsverordnungen enthalten wesentliche Kernbestandteile der jeweils in dem Bundesland maßgeblichen Branchentarifverträge (Löhne, Arbeitszeiten, Sonderzahlungen und Zuschläge) und schreiben diese als zwingende Ausführungsbestimmungen bei der Umsetzung öffentlicher Aufträge vor. Das Saarland hat

³² Das Berliner Tariftreue-Online-Register findet sich unter: <https://www.berlin.de/sen/arbeit/beschaeftigung/tarifregister/oeffentliche-auftragsvergabe/wirtschaftsbereiche/>

³³ Ein Liste der CPV-Codes und die ihnen zugeordneten Tarifverträge im Land Berlin kann unter folgender Adresse eingesehen werden: https://www.berlin.de/sen/arbeit/_assets/beschaeftigung/tarifregister/oeffentliche-auftragsvergabe/221202_senias_cpv-code_zuordnung_tarifvertrage_webseite_veroeffentlichung_v3.pdf?ts=1677490437

³⁴ Gesetz über die Sicherung von Sozialstandards, Tariftreue und fairen Löhnen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge im Saarland (Saarländisches Tariftreue- und Fairer-Lohn-Gesetz - STFLG -) vom 8.12.2021, <https://www.saarland.de/masfg/DE/portale/arbeit/tarifregister/tariftreuegesetz/tariftreuegesetz.html>

bislang für neun Branchen solche Rechtsverordnungen vorgelegt (Einzelhandel, Elektrohandwerk, Gebäudereinigerhandwerk, Groß- und Außenhandel, Maler- und Lackierhandwerk, Metallhandwerk, Schreinerhandwerk, Sanitär- und Heizungshandwerk und Wach- und Sicherheitsgewerbe)³⁵. Insgesamt sollen bis zu 30 branchenbezogene Rechtverordnungen erlassen werden.

Die Erfahrungen in der Praxis zweigen bislang deutlich, dass bei beiden Wegen eine effiziente und wirksame Umsetzung der Tariftreueregelungen nur dann möglich ist, wenn die für Arbeit zuständigen Landesministerien und die von diesen verwalteten Tarifregister die Informationen über die im Land maßgeblichen Tarifverträge so aufbereiten, dass sie für die einzelnen Vergabestellen anwendbar sind. Darüber hinaus ist es von zentraler Bedeutung, dass die für Arbeit zuständigen Ministerien eine Informations- und Anlaufstelle schafft, bei der sich die Vergabestellen in Zweifelsfällen über den in einzelnen öffentlichen Auftragsverfahren anzuwendenden Tarifvertrag informieren können. Dies gilt analog auch für den Bund und das geplante Bundestariftreuegesetz.

Um die Möglichkeiten des Staates zur Förderung der Tarifbindung optimal auszuschöpfen, sollten Tariftreuevorgaben auch im Bereich der Wirtschaftsförderung eingesetzt werden. In den zum 1. Januar 2023 neu geltenden Förderregeln des von Bund und Ländern paritätisch finanzierten Programms zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) wurde erstmals auch die Tarifbindung oder zumindest die tarifgleiche Entlohnung als ein ergänzendes Förderkriterium mit aufgenommen.³⁶ Auch bei dem vom Bundeswirtschaftsministerium vorgeschlagenen Konzept für einen Industriestrompreis ist vorgesehen, dass nur tariftreue Firmen von einem subventionierten Strompreis profitieren sollen.³⁷ Insgesamt sollten sämtliche Programme zur Wirtschaftsförderungen und staatliche Hilfen mit Tariftreueregelungen verbunden werden.

³⁵ Die Saarländischen Rechtsverordnungen können unter folgender Adresse eingesehen werden: <https://www.saarland.de/masfg/DE/portale/arbeit/tarifregister/tariftreuegesetz/tariftreuegesetz.html>

³⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 1. Januar 2023, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/koordinierungsrahmen-gemeinschaftsaufgabe-verbesserung-regionale-wirtschaftsstruktur.html>

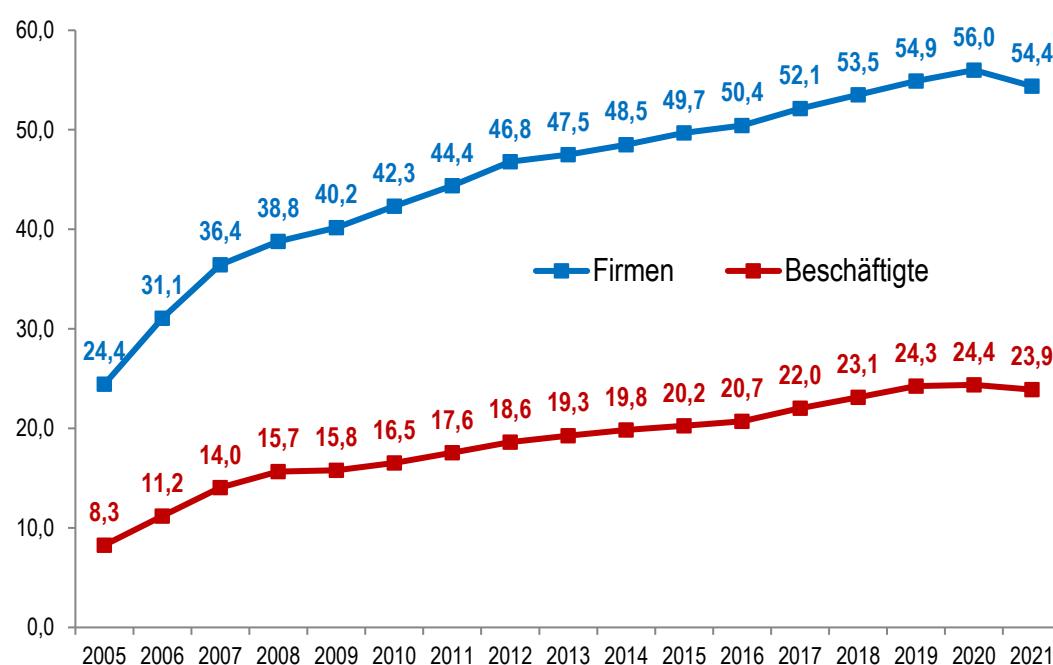
³⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Wettbewerbsfähige Strompreise für die energieintensiven Unternehmen in Deutschland und Europa sicherstellen, Arbeitspapier des BMWK zum Industriestrompreis für das Treffen Bündnis Zukunft der Industrie vom 5. Mai 2023, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/W/wettbewerbsfaehige-strompreise-fuer-die-energieintensiven-unternehmen-in-deutschland-und-europa-sicherstellen.pdf?blob=publication-File&v=6>

5.3 Verbot von OT-Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden

Seit den 2000er Jahren haben die Arbeitgeberverbände vermehrt so genannte OT-Mitgliedschaften (OT = ohne Tarifbindung) eingeführt, wonach die betroffenen Mitgliedsfirmen nicht mehr automatisch an den Verbandtarifvertrag des jeweiligen Arbeitgeberverbandes gebunden sind.³⁸ OT-Mitgliedschaften haben mittlerweile eine große Verbreitung gefunden und bilden innerhalb der Verbände oft sogar eine Mehrheit. Dies gilt z.B. für Gesamtmetall, dessen Anteil von OT-Mitgliedschaften schon vor einigen Jahren die 50-Prozent-Schwelle überschritten hat (Abbildung 3). Wenn heute neu gegründete Unternehmen in einen Arbeitgeberverband eintreten, dann zumeist nur noch als OT-Mitglied. Auf diese Weise haben die Arbeitgeberverbände de facto einen „offiziellen“ Weg der Tarifflucht geschaffen damit ihrerseits zur Erosion der Tarifbindung beigetragen.

Abbildung 3: OT-Mitgliedschaften bei Gesamtmetall, 2005-2021

Firmen/Beschäftigte mit OT-Status in Prozent aller Mitgliedsfirmen/ Beschäftigte in Mitgliedsfirmen von Gesamtmetall



Quelle: Gesamtmetall, Berechnungen des WSI

WSI

Mit der zunehmenden Verbreitung von OT-Mitgliedschaften haben sich die Arbeitgeberverbände immer von ihrer ursprünglichen Funktion als

³⁸ Martin Behrens und Markus Helfen, Sachzwang oder Programm? Tarifpolitische Orientierungen und OT-Mitgliedschaft bei deutschen Arbeitgeberverbänden, in: WSI-Mitteilungen 6/2016, S.452-559.

Tarifverbände entfernt und zu allgemeinen Lobbyorganisationen enzwickelt, für die Tarifverträge nur noch eine und keineswegs mehr die privilegierte Form der Regulierung von Arbeitsbedingungen darstellen. Vor diesem Hintergrund wenden sich die Arbeitgeberverbände auch gegen jegliche staatliche Unterstützung des Tarifvertragswesens und verteidigen im Namen der „negativen Koalitionsfreiheit“ die Interessen ihrer OT-Mitglieder.

Die OT-Mitgliedschaften der Arbeitgeberverbände, die es in dieser Form in keinem anderen europäischen Land gibt, haben sich damit zu einem zentralen Hemmschuh für die Stärkung der Tarifbindung in Deutschland entwickelt. Deshalb sollten alle rechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft werden, OT-Mitgliedschaften einzuschränken oder vollständig zu untersagen.³⁹ Hierzu gehört als erster Schritt die Einführung einer Publizitätspflicht für OT-Mitgliedschaften von Unternehmen gegenüber der tarifzuständigen Gewerkschaft. Darüber hinaus kann die Tarifbindung für alle Mitglieder eines Arbeitsgeberverbandes gesetzlich festgeschrieben und der satzungsmäßige Verzicht eines Arbeitgeberverbandes auf Tariffähigkeit untersagt werden.

5.4 Stärkung der Nachwirkung von Tarifverträgen

Die Ausgliederung bestimmter Bereiche in eigene tarifungebundene Tochterunternehmen war in den letzten beiden Jahrzehnten sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Sektor eine weit verbreitete Strategie, um Tarifverträge zu umgehen. Die bestehenden Regelungen zur Nachwirkung von Tarifverträgen bildeten dabei kein Hindernis, da sie lediglich einen Bestandschutz für Altbeschäftigte, jedoch keinerlei Bindung für Neubeschäftigte entfalten. Auf diese Weise sind bei den Beschäftigten der ausgegliederten Bereiche vielfach Zwei-Klassen-Gesellschaften entstanden.

Um den Anreiz zur Tarifflucht durch Ausgliederungen und Unternehmensumwandlungen möglichst klein zu halten, sollten die Bedingungen der Nachbindung und Nachwirkung von Tarifverträgen deutlich erweitert und insbesondere auch auf neu eingestellte Beschäftigte übertragen werden. Darüber hinaus sollten öffentliche Einrichtungen und Unternehmen generell an die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes gebunden sein und die Anwendung von Billigtarifen oder gar eine fehlende Tarifbindung generell untersagt werden.

³⁹ Wolfgang Däubler, Rechtliche Aspekte eines Verbots von Mitgliedschaften ohne Tarifbindung (OT) in Arbeitgeberverbände, Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag der Fraktion DIE LINKE im Bundestag 2022, https://www.linksfraktion.de/fileadmin/user_upload/PDF_Dokumente/2022/2208OT-Mitgliedschaft_Gutachten_Wolfgang_Da_ubler_final.pdf

5.5 Ausdehnung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf regionale Tarifverträge

Bei der Umsetzung der revidierten Europäischen Entsendegerichtlinie (EU 2018/957) in das deutsche Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) wurden längst nicht alle neuen europarechtlichen Möglichkeiten zur Stärkung der Tarifbindung ausgeschöpft.⁴⁰ Dies gilt z.B. für die unnötige Beschränkung im AEntG, dass nur die untersten drei Lohngruppen und nicht die gesamten Tariflohnabellen allgemeinverbindlich erklärt werden können. Darüber hinaus sollten auch regionale Tarifverträge Bezugspunkt des AEntG sein können. Letzteres ist umso wichtiger, als dass die überwiegende Mehrzahl der Branchentarifverträge in Deutschland nicht auf nationaler, sondern auf regionaler Ebene abgeschlossen wird.

6. Fazit

Das wesentliche Ziel der Europäischen Mindestlohnrichtlinie liegt neben der Durchsetzung angemessener Mindestlöhne in einer grundlegenden Stärkung der Tarifbindung in Europa. Alle EU-Mitgliedsstaaten, in denen weniger als 80 Prozent der Beschäftigten durch Tarifverträge geschützt sind, werden verpflichtet, konkrete Aktionspläne zu entwickeln, um die Tarifbindung zu erhöhen. Da in Deutschland nur noch knapp die Hälfte aller Beschäftigten in Unternehmen mit Tarifvertrag arbeitet, steht die Bundesregierung vor der Aufgabe, gemeinsam mit den Tarifvertragsparteien einen solchen Aktionsplan zu entwickeln. Hierzu gilt es einen entsprechenden institutionellen Rahmen zu schaffen, um regelmäßige Konsultationen mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zu ermöglichen. Die Bundesregierung kann mit dem Aufbau eines solchen institutionalisierten Konsultationsverfahrens bereits jetzt beginnen, und muss nicht erst bis zur formalen Umsetzung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie in deutsches Recht warten.

Inhaltlich werden in dem Antrag der Fraktion DIE LINKE „Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Für gute Arbeitsbedingungen und höhere Löhne“ (BT-DS 20/6885) eine Reihe von zentralen Maßnahmen benannte, die alle geeignet sind, das Tarifvertragssystem zu stärken und damit Teil eines zukünftigen Aktionsplans zur Erhöhung der Tarifbindung sein sollten. Darüber hinaus sind auch noch weitere Maßnahmen denkbar, die mehr oder weniger direkten Einfluss auf die Tarifbindung haben können, wie z.B. die Stärkung gewerkschaftlicher Rechte im Betrieb oder

⁴⁰ Florian Rödl, Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales am 15. Juni 2020, zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957, Deutscher Bundestag Ausschussdrucksache 19(11)702, <https://www.bundestag.de/resource/blob/700224/38aaae931a458b5d2a5d624f0e9d11b8/19-11-702-data.pdf>

die Ausdehnung von Tarifverhandlungen auf bislang nicht erfasste Beschäftigtengruppen, wie z.B. die Mitarbeiter*innen in kirchlichen Einrichtungen (Tabelle 4). Mit der Umsetzung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie hat die Bundesregierung nun die Chance, die verschiedenen Maßnahmen in eine Gesamtstrategie zur Stärkung der Tarifbindung in Deutschland einzubetten.

Tabelle 4: Maßnahmen und Instrumente zur Stärkung der Tarifbindung

Stärkung der Gewerkschaften	Stärkung der Arbeitgeberverbände	Stärkung und Absicherung von Branchen-tarifverhandlungen
Zugangsrecht zu Unternehmen	Unterstützung von Arbeitgeberverbänden auf Branchenebene	Umfassende Nutzung der Allgemeinverbindlicherklärung
Maßnahmen gegen Union Busting	Verbot/Abschaffung von OT-Mitgliedschaften	Tariftreue bei öffentlichen Aufträgen und in der Wirtschaftsförderung
Möglichkeit für Mitgliedervorteilsregelungen	Verpflichtung von Handwerksinnungen zur Durchführung von Tarifverhandlungen	Stärkung der Nachwirkung von Tarifverträgen
Verbandsklagerecht	Verbandsklagerecht	Ausdehnung der Tarifverhandlungen auf bislang ausgeschlossene Beschäftigtengruppen (z.B. Beschäftigte in kirchlichen Einrichtungen)
Vollständige steuerliche Berücksichtigung des Gewerkschaftsbeitrages		

Quelle: Eigene Zusammenstellung