

Vorlage für die Sitzung des Senats am 30.04.2019

„Entschließung des Bundesrates >Funktionsschwäche der Tarifautonomie: Problem benennen, Strategie entwickeln, Gestaltungswillen bezeugen<“

„Antrag der Freien Hansestadt Bremen“

A. Problem

Die Bremische Bürgerschaft hat am 13.12.2018 auf Antrag der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD folgenden Beschluss gefasst:¹

„Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf, sich auf Bundesebene für eine Stärkung der Tarifbindung und der Tarifparteien einzusetzen. Ein wichtiger Teil davon sollte sein, dass Tarifverträge einfacher für allgemeinverbindlich erklärt werden können zum Beispiel durch die Gesetzesänderung, dass ein gemeinsamer Antrag der Tarifvertragsparteien auf Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen nur dann abgelehnt werden kann, wenn sich eine Mehrheit im Tarifausschuss gegen die Allgemeinverbindlichkeitserklärung (AVE) ausspricht. Außerdem wird der Senat gebeten zu prüfen, ob und unter welchen Bedingungen eine AVE auch ohne Antragsstellung beider Tarifvertragsparteien ermöglicht werden kann. Über den dann aktuellen Stand seines Tätigwerdens möge der Senat der Bürgerschaft innerhalb von sechs Monaten nach Beschlussfassung berichten.“

Der Senat hat auf seiner Sitzung am 18.12.2018 den Beschluss der Bremischen Bürgerschaft an den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (federführend) und die Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund, für Europa und Entwicklungszusammenarbeit zur weiteren Veranlassung überwiesen.

B. Lösung

Die Freie Hansestadt Bremen bringt den Antrag „Funktionsschwäche der Tarifautonomie: Problem benennen, Strategie entwickeln, Gestaltungswillen bezeugen“ auf der

¹ https://paris.bremische-buerger-schaft.de/starweb/paris/servlet.starweb?path=paris/LISSHFL.web&format=LISSH_MoreDokument_Report&search=WP=19+AND+DNR=1804+AND+DART=d

Sitzung des Plenums des Bundesrates am 17.05.2019 ein.

Mit dem Entschließungsantrag wird die Bundesregierung aufgefordert, gemeinsam mit den Ländern eine Strategie zur Stärkung der tariflichen Ordnung zu erarbeiten. Der Antrag nennt neben den im Beschluss der Bremischen Bürgerschaft – ausdrücklich beispielhaft – aufgeführten Vorschlägen weitere Handlungsoptionen, die von der Bundesregierung in den Blick genommen werden sollten. Dazu zählen insbesondere gesetzliche Klarstellungen im Recht der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen sowie die Schaffung von Anreizen für Mitgliedschaften in den Koalitionen.

C. Alternativen

Werden nicht empfohlen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die Vorlage hat keine unmittelbaren finanziellen oder personalwirtschaftlichen Auswirkungen.

Untersuchungen weisen darauf hin, dass Frauen von Tarifverträgen in besonderer Weise profitieren. Frauen sind überproportional in unteren Lohngruppen vertreten. Vor diesem Hintergrund wird Tarifverträgen auch zugesprochen, einen positiven Beitrag bei der Verringerung des Lohnrückstandes gegenüber männlichen Beschäftigten leisten zu können.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Bevollmächtigten der Freien Hansestadt Bremen beim Bund, für Europa und Entwicklungszusammenarbeit sowie mit der Senatskanzlei abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Öffentlichkeitsarbeit und eine Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz werden empfohlen.

G. Beschluss

Der Senat beschließt, den Antrag „Funktionsschwäche der Tarifautonomie: Problem benennen, Strategie entwickeln, Gestaltungswillen bezeugen“ auf der Sitzung des Bundesratsplenums am 17.05.2019 einzubringen.

Anlage: Entwurf eines Antrages der Freien Hansestadt Bremen für den Bundesrat („Funktionsschwäche der Tarifautonomie: Problem benennen, Strategie entwickeln, Gestaltungswillen bezeugen“)

Entwurf

Antrag des Landes Bremen

EntschlieÙung des Bundesrates „Funktionsschwäche der Tarifautonomie: Problem benennen, Strategie entwickeln, Gestaltungswillen bezeugen“

Der Bundesrat möge folgende EntschlieÙung fassen:

1. Der Bundesrat stellt fest:
 - 1.1 Die Tarifautonomie leidet an einer Funktionsschwäche. Ein System, das die Regelung der Arbeitsbedingungen weitgehend den Sozialpartnern überlässt, funktioniert dann nicht mehr, wenn diese die ihnen vom Verfassungsgeber zugeschriebene Mitverantwortung nicht in ausreichendem Umfang wahrnehmen und die tarifliche Ordnung ihre gestaltende Kraft verliert.
 - 1.2 Der verfassungsrechtliche Rang der Tarifautonomie kann eine Untätigkeit des Gesetzgebers nicht rechtfertigen. Es ist nicht nur „irgendein“ Tarifvertragssystem zur Verfügung zu stellen, sondern eines, das seinen verfassungsrechtlichen Aufgaben auch gerecht wird. Wenn es erforderlich wird, hat der Gesetzgeber den Rahmen entsprechend auszugestalten.
 - 1.3 Das Tarifautonomiestärkungsgesetz war wichtig, um dem im Jahr 2014 bereits vorangeschrittenen Bedeutungsverlust der Tarifautonomie – vor allem im Niedriglohnsektor – zu begegnen. Es ist jedoch eine Weiterentwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen erforderlich. Dies betrifft insbesondere die Regelungen des Tarifvertragsgesetzes zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen.
 - 1.4 Korrekturen im Bereich der Allgemeinverbindlichkeit reichen in der gegenwärtigen Situation allein nicht aus. Vielmehr sind die Rahmenbedingungen für Tarifautonomie und Sozialpartnerschaft insgesamt in den Blick zu nehmen.
2. Vor diesem Hintergrund fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, unter Einbeziehung der Länder eine Strategie zur Stärkung der tariflichen Ordnung zu erarbeiten. Dabei sollen insbesondere folgende Optionen einer näheren Betrachtung unterzogen werden:

2.1 Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen

2.1.1 Verbesserung der Rahmenbedingungen für Anträge auf Allgemeinverbindlicherklärung und deren Behandlung im Tarifausschuss.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere zu prüfen,

- 2.1.1.1 ob es aussichtsreich und zulässig wäre, künftig wieder auf eine gemeinsame Antragstellung beider Tarifvertragsparteien zu verzichten und die Antragstellung durch nur eine Tarifvertragspartei zuzulassen.
- 2.1.1.2 auf welche Weise unter Beachtung der maßgeblichen Rolle der Sozialpartner im Tarifausschuss gewährleistet werden kann, dass Anträge auf Allgemeinverbindlicherklärung nicht an der einseitigen Blockadehaltung einer Seite scheitern. Insofern könnte u.a. in Betracht kommen, ein wirksames Veto an eine ablehnende Mehrheit im Tarifausschuss zu knüpfen und in Pattsituationen der obersten Arbeitsbehörde die Entscheidungsbefugnis zu übertragen.

2.1.2 Gesetzliche Klarstellungen von Voraussetzungen und Funktion der Allgemeinverbindlicherklärung.

- 2.1.2.1 Es ist – nach dem Vorbild von § 7a Abs. 1 Arbeitnehmer-Entsendegesetz – im Tarifvertragsgesetz klarzustellen, welche Ziele mit einer Allgemeinverbindlicherklärung insbesondere verfolgt und im Rahmen der allgemeinen Abwägung berücksichtigt werden können. Es bedarf einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung, dass dazu die Abwendung der Gefahr einer Schädigung tarifvertraglicher Strukturen aufgrund eines Wettbewerbs über die Arbeitsbedingungen gehört.
- 2.1.2.2 Im Tarifvertragsgesetz bedarf es der Klarstellung, dass die Allgemeinverbindlicherklärung nicht auf untere Entgeltgruppen eines Lohngitters beschränkt ist, sondern sämtliche Tarifvertragsinhalte umfassen kann.
- 2.1.2.3 § 5 Abs. 1 Satz 2 Ziffer 1 Tarifvertragsgesetz ist dahin zu ändern, dass künftig die maßgebliche Vergleichszahl zur Feststellung „überwiegender Bedeutung“ anhand des tarifvertraglichen Geltungsbereichs zu ermitteln ist, auf den sich der Antrag auf Allgemeinverbindlichkeit ausdrücklich bezieht. Wird der Antrag mit Einschränkungen hinsichtlich des tarifvertraglichen Geltungsbereiches gestellt, muss diese Einschränkung künftig auch bei Ermittlung der sog. „großen“ Zahl zugrunde gelegt werden.

2.1.3 Verbesserung der Datenlage.

Die Datenlage ist grundlegend zu verbessern. Den obersten Arbeitsbehörden sind insbesondere Daten zur Verfügung zu stellen, die Feststellungen in Bezug auf die „überwiegende Bedeutung“ eines Tarifvertrages rechtssicher erlauben, und zwar auch dann, wenn sich diese nicht aus mitgliedschaftlich begründeter Tarifbindung, sondern einer anderweitigen Orientierung von Arbeitsverhältnissen an den tariflichen Regelungen ergibt.

2.2 Setzung von Anreizen für Mitgliedschaft in Koalitionen.

Es ist zu prüfen, ob eine nachhaltige und zukunftssträchtige Stärkung der Tarifbindung durch Setzung von Anreizen zum mitgliedschaftlichen Zusammenschluss in Koalitionen erreicht werden kann. Insoweit sind insbesondere aktuelle Vorschläge der Wissenschaft zur steuerlichen Freistellung tarifgebundenen Arbeitsentgelts zu berücksichtigen.

Begründung:

Zu 1.

Die Tarifbindung hat insgesamt in erheblichem Umfang an Bedeutung verloren.

Bereits im Jahr 2014 waren nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 85 Prozent der Betriebe nicht mehr tarifgebunden; 55 Prozent der Beschäftigten waren in Betrieben ohne Tarifbindung tätig.¹ Die Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung fallen geringfügig besser aus, belegen jedoch den anhaltenden Abwärtstrend.²

Auch wenn sich die Situation in den Branchen und Regionen teilweise unterschiedlich darstellt, ist in der Wissenschaft von „schleichendem Erosionsprozess“³ und „Funktionsschwäche der Tarifautonomie“⁴ die Rede.

Es ist auch die Wissenschaft, die klarstellt, dass die deutsche Tarifautonomie dort funktioniert, wo die Gewerkschaften genug Mitglieder haben.⁵ Bei allen Vorteilen, die eine Regelung von Arbeitsbedingungen in Tarifverträgen auch für die Arbeitgeber mit sich bringt: Ohne einigermaßen starke Gewerkschaften werde es auf längere Sicht keine Arbeitgeberverbände mehr geben.⁶

¹ Statistisches Bundesamt, Verdienste und Arbeitskosten - Tarifbindung in Deutschland, 2016, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VerdiensteArbeitskosten/Tarifverdienste/Tabelle_Tarifbindung/Tarifbindung.html.

² Kohaut, Susanne (2018): Tarifbindung – der Abwärtstrend hält an, In: IAB-Forum 24. Mai 2018, <https://www.iab-forum.de/tarifbindung-der-abwaertstrend-haelt-an/>, Abrufdatum: 8. März 2019.

³ Ulrich Preis/Alberto Povedano Peramato, Das neue Recht der Allgemeinverbindlicherklärung im Tarifautonomiestärkungsgesetz, 2017, S. 12.

⁴ Waltermann, Ist die Allgemeinverbindlicherklärung erfolgversprechend reformiert?, RdA 2018, 137/143.

⁵ Waltermann, Stärkung der Tarifautonomie – Welche Wege könnte man gehen? NZA 2014, 874/875.

⁶ Franzen, Stärkung der Tarifautonomie durch Anreize zum Verbandseintritt, 2018, S. 20.

Die Zahl der gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten hat jedoch drastisch abgenommen. Nach Angaben des DGB ist die Zahl der Mitglieder in den DGB-Gewerkschaften von rund 11,8 Mio. im Jahr 1991 auf rund 5,9 Mio. im Jahr 2018 zurückgegangen. Selbst darunter befinden sich noch Personen, die keiner abhängigen Beschäftigung nachgehen (insbesondere Rentner).

Vor diesem Hintergrund ist anzunehmen, dass deutlich weniger als 20 Prozent der Beschäftigten in einer Gewerkschaft organisiert sind.

Der Schwächung der Gewerkschaften durch Mitgliederschwund steht spiegelbildlich auch ein Bedeutungsverlust von Arbeitgeberverbänden – insbesondere durch die Zulassung von Mitgliedschaften ohne Tarifbindung (sog. OT-Mitgliedschaften) – gegenüber. Dies wiegt umso schwerer, als sich Arbeitgeberverbände mit OT-Mitgliedern regelmäßig nicht in der Lage sehen, gemeinsam mit der jeweiligen Gewerkschaft einen Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung der zwischen ihnen abgeschlossenen Tarifverträge zu stellen.

Infolge des erheblichen Bedeutungsverlustes der Koalitionen ist die Ordnung des Arbeitslebens durch Tarifverträge in Bedrängnis geraten. Bereits im Jahr 2014 sollte die tarifliche Ordnung durch eine Neuregelung der Allgemeinverbindlicherklärung im Tarifvertragsgesetz mit dem Tarifautonomiestärkungsgesetz abgestützt werden. Ausweislich der Begründung der damaligen gesetzlichen Neuregelung ist es ausdrückliches Ziel gewesen, die Allgemeinverbindlicherklärung „zu erleichtern“ und eine Situation zu überwinden, in der „die Nutzung des Instruments der Allgemeinverbindlicherklärung gehemmt“ war.

In den seither vergangenen Jahren wurde jedoch die Zahl der jährlich vorgenommenen Allgemeinverbindlicherklärungen nicht gesteigert. Im Jahr 1992 wurden 205 Tarifverträge allgemeinverbindlich erklärt, im Jahr 2015 waren es 38;⁷ im Jahr 2018 gingen bei den obersten Arbeitsbehörden 26 Anträge auf Allgemeinverbindlicherklärung ein, von denen ein Antrag abgelehnt wurde.⁸

Zu diesen Feststellungen hinsichtlich der Zielerreichung tritt hinzu, dass das Tarifautonomiestärkungsgesetz ein Dilemma berührt, das seiner Auflösung harret: Werden wesentliche Arbeitsbedingungen aufgrund gesetzesähnlicher Wirkungserstreckung von Tarifverträgen verbindlich vorgegeben, sinkt auf Seiten der Beschäftigten der Anreiz, Mitglied einer Gewerkschaft zu werden, weiter. Etwas anderes gilt nur dann, wenn derartige Maßnahmen zumindest begleitet werden durch Anreize zum Zusammenschluss in Koalitionen und zur Wahrnehmung der Tarifautonomie, wie sie gedacht ist: Als staatsferne Selbsthilfe der Betroffenen, die ihre Angelegenheiten am besten selbst regeln können.⁹

⁷ Däubler, Tarifvertragsgesetz, TVG § 5 Rn. 28, beck-online.

⁸ Antwort der Bundesregierung vom 21.03.2019 (BT-Ds. 19/8626) auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag „Entwicklung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen in Deutschland“

⁹ Waltermann, Ist die Allgemeinverbindlicherklärung erfolversprechend reformiert?, RdA 2018, 137/138; Franzen, Stärkung der Tarifautonomie durch Anreize zum Verbandseintritt, 2018, S. 12/13.

Zu 2.

Es bedarf einer Strategie, um bestehende Ansätze zur Stützung der tariflichen Ordnung zu verbessern und neue Ansätze zu entwickeln. Dabei ist darauf zu achten, dass nicht nur auf die Wirkungen gezielt, sondern bei den Ursachen des Problems angesetzt wird.

Zu 2.1

Die Neuregelung der Allgemeinverbindlichkeit durch das Tarifautonomiestärkungsgesetz hatte bislang nicht die gewünschten Effekte. Ursächlich dafür sind auch rechtliche Unsicherheiten, die der Umgang mit den geänderten Regelungen des Tarifvertragsgesetzes mit sich gebracht hat. Diese gilt es nun ohne weiteres Zögern zu beheben. Die zaghafte Entwicklung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen legt es nahe, nach weiteren Ansätzen zur Erleichterung der Wirkungserstreckung von Tarifverträgen im Wege der Allgemeinverbindlicherklärung zu suchen.

Zu 2.1.1.1

Nach der bis zum Jahr 2014 geltenden Fassung reichte es aus, wenn der Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung von nur einer der beiden Tarifvertragsparteien gestellt wurde. Mit einer Wiedereinführung dieser Regelung würde der Annahme begegnet, wonach restriktive Interpretationen der gesetzlichen Voraussetzungen einzelne Branchenverbände bereits davon abhalten könnten, überhaupt einen Antrag zu stellen.

Zu 2.1.1.2, 2.1.2.1 und 2.1.2.2

Durch Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen soll der Praxis entgegen gewirkt werden, dass derzeit Anträge auf Allgemeinverbindlicherklärungen am Widerstand einer Seite im Tarifausschuss scheitern können. Nach der derzeitigen Regelung kann die Zustimmung zu einem Antrag von einer Seite auch von Einschränkungen der Allgemeinverbindlicherklärung abhängig gemacht werden.

Es ist teilweise in den Tarifausschüssen zu beobachten, dass die Prüfungsmaßstäbe von Ausschussmitgliedern in einer Weise interpretiert werden, die den Wertungen und Zielen des Gesetzgebers entgegensteht. Dem soll durch Klarstellungen im Gesetzestext entgegen gewirkt werden.

Zu 2.1.2.3

Das Bundesarbeitsgericht geht davon aus, dass es unerheblich ist, ob ein Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung mit Einschränkungen hinsichtlich des Geltungsbereiches gestellt wird.¹⁰ Auch in einem solchen Fall sei die maßgebliche Vergleichszahl zur Feststellung einer „überwiegenden Bedeutung“ ausschließlich der (uneingeschränkte) Geltungsbereich des Tarifvertrags – denn ein anderweitiger etwaiger gesetzgeberischer Wille habe keinen erkennbaren Niederschlag ge-

¹⁰ BAG, Beschl. v. 21.03.2018, 10 ABR 62/16.

funden. Das führt zu einer unnötigen Erschwernis der Wirkungserstreckung von Tarifverträgen.

Zu 2.1.3

Die Tarifierung nicht tarifgebundener Betriebe ist mit dem Tarifautonomiestärkungsgesetz zu einem möglichen Anknüpfungspunkt bei der Feststellung der Voraussetzungen einer Allgemeinverbindlicherklärung geworden. Es fehlt insoweit jedoch an jeweils aktuellen Daten, die verlässlich und regional differenziert in den einzelnen Branchen verwendet werden können. Der Bundesrat hatte bereits in seiner Stellungnahme zum Tarifautonomiestärkungsgesetz im Jahr 2014 darum gebeten, die erforderliche Datengrundlage zu schaffen, die eine Anwendung der modifizierten Voraussetzung für eine Allgemeinverbindlicherklärung ermöglicht.¹¹

Zu 2.2

Prof. Dr. Martin Franzen hat mit seinem Gutachten aus dem Jahr 2018 einen Vorschlag zur Stärkung der Tarifautonomie vorgelegt, der bei den Ursachen des gegenwärtigen Problems ansetzt.¹² Er regt steuerrechtliche Anreize an, um die Attraktivität des mitgliedschaftlichen Zusammenschlusses in Koalitionen attraktiv zu machen. Diese Überlegungen sollten auf ihre Umsetzbarkeit geprüft werden.

¹¹ Bundesrat, Stellungnahme v. 23.05.2014, BR-Ds. 147/14 (Beschluss), Ziffer 14b.

¹² Franzen, Stärkung der Tarifautonomie durch Anreize zum Verbandseintritt, 2018 (https://www.boeckler.de/pdf/p_hsi_schriften_27.pdf).