

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

**des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)**

- a) zu dem Antrag der Abgeordneten Anette Kramme, Ottmar Schreiner, Josip Juratovic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD  
– Drucksache 17/8459 –

**Erosion der Tarifvertragssysteme stoppen – Sicherung der  
Allgemeinverbindlichkeitsregelung von Tarifverträgen**

- b) zu dem Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 17/8148 –

**Tarifsystem stabilisieren**

- c) zu dem Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 17/4437 –

**Tarifvertragssystem stärken – Allgemeinverbindliche Tariflöhne und  
branchenspezifische Mindestlöhne erleichtern**

### **A. Problem**

Zu Buchstabe a

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales kann unter zwei Voraussetzungen Tarifverträge auf Antrag der Tarifparteien für allgemeinverbindlich erklären. Eine davon ist, dass die tarifgebundenen Arbeitgeber in diesem Bereich mindestens die Hälfte aller unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallenden Personen beschäftigen (50-Prozent-Quorum). Diese Voraussetzung wird nach Auffassung der Fraktion der SPD in Zukunft kaum noch zu erfüllen sein.

Der europäische Vergleich zeige zudem, wie unverhältnismäßig hoch die Hürde für die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) in Deutschland sei.

Zu Buchstabe b

Die Antragsteller kritisieren, dass sich der Niedriglohnsektor in Deutschland ausweite und die Tarifbindung zurückgehe. Immer mehr Beschäftigte müssten sich mit einem niedrigen Lohn begnügen, immer weniger würden tariflich entlohnt. Zu den wesentlichen Ursachen dafür gehöre der Rückgang der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge.

Zu Buchstabe c

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN macht ebenfalls die kontinuierlich abnehmende Bedeutung tarifpolitischer Regelungen geltend. Die Zahl der tarifvertragsfreien Branchen und Gebiete nehme stetig zu. Mittlerweile sei die Zahl der von Tarifverträgen geschützten Beschäftigten von über 80 Prozent im Jahr 1980 auf rund 62 Prozent zurückgegangen. Als eine Konsequenz habe der Niedriglohnsektor eine beachtliche Dimension erreicht. In den meisten westeuropäischen Ländern sei die Tarifbindung in den vergangenen Jahren dagegen stabil geblieben.

## **B. Lösung**

Zu Buchstabe a

Die SPD-Fraktion fordert zur Lösung dieser Probleme, das Tarifvertragssystem zu reformieren und eine neue Rechtsgrundlage für die AVE von Tarifverträgen zu schaffen, um die Funktionsgrundlage des Tarifvertragssystems sicherzustellen. Das 50-Prozent-Quorum müsse durch das Kriterium der Repräsentativität ersetzt werden. Darüber hinaus müsse ein allgemeiner Mindestlohn eingeführt und das Arbeitnehmer-Entsendegesetz ausgeweitet werden.

**Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/8459 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.**

Zu Buchstabe b

Die Fraktion DIE LINKE. hält es für notwendig, als untere Haltelinie für das Entlohnungsgefüge in Deutschland einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn einzuführen. Darüber hinaus müsse man das Tarifvertragssystem auf gesetzlichem Wege stabilisieren, indem die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen erleichtert werde. Zur Konsolidierung des Tarifgefüges solle zudem u. a. die Anwendung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf alle Branchen ausgeweitet werden.

**Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/8148 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.**

Zu Buchstabe c

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert ebenfalls eine Reform der AVE von Tariflöhnen. Unter anderem solle das Quorum von bisher 50 auf 40 Prozent gesenkt werden. Als weitere Schritte zur Stärkung des Tarifvertragssystems sollten darüber hinaus mehr branchenspezifische Mindestlöhne erlassen und das Arbeitnehmer-Entsendegesetz sollte auf alle Branchen ausgedehnt werden.

**Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/4437 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD.**

**C. Alternativen**

Annahme eines Antrags oder mehrerer Anträge.

**D. Kosten**

Kostenrechnungen wurden nicht angestellt.

## **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Antrag auf Drucksache 17/8459 abzulehnen;
- b) den Antrag auf Drucksache 17/8148 abzulehnen;
- c) den Antrag auf Drucksache 17/4437 abzulehnen.

Berlin, den 27. Juni 2012

### **Der Ausschuss für Arbeit und Soziales**

**Katja Kipping**  
Vorsitzende

**Jutta Krellmann**  
Berichterstatterin

## Bericht der Abgeordneten Jutta Krellmann

### I. Verfahren

#### 1. Überweisung

Der Antrag auf **Drucksache 17/8459** ist in der 155. Sitzung des Deutschen Bundestages am 26. Januar 2012 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Rechtsausschuss sowie an den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie zur Mitberatung überwiesen worden.

Der Antrag auf **Drucksache 17/8148** ist in der 152. Sitzung des Deutschen Bundestages am 19. Januar 2012 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Rechtsausschuss sowie an den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie zur Mitberatung überwiesen worden.

Der Antrag auf **Drucksache 17/4437** ist in der 117. Sitzung des Deutschen Bundestages am 30. Juni 2011 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Rechtsausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie sowie den Ausschuss für Tourismus zur Mitberatung überwiesen worden.

#### 1. Voten der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Rechtsausschuss** und der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** haben den Antrag auf Drucksache 17/8459 in ihren Sitzungen am 27. Juni 2012 beraten und dem Deutschen Bundestag gleichlautend mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags empfohlen.

Zu Buchstabe b

Der **Rechtsausschuss** hat den Antrag auf Drucksache 17/8148 in seiner Sitzung am 27. Juni 2012 beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags empfohlen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat den Antrag auf Drucksache 17/8148 in seiner Sitzung am 27. Juni 2012 beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags empfohlen.

Zu Buchstabe c

Der **Rechtsausschuss**, der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** und der **Ausschuss für Tourismus** haben den Antrag auf Drucksache 17/4437 in ihren Sitzungen am 27. Juni 2012 beraten und dem Deutschen Bundestag gleichlautend mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimment-

haltung der Fraktion der SPD die Ablehnung des Antrags empfohlen.

### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Die **Fraktion der SPD** verweist darauf, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) unter zwei Voraussetzungen Tarifverträge auf Antrag der Tarifparteien für allgemeinverbindlich erklären könne. Erstens stelle das BMAS ein öffentliches Interesse an dem Tarifvertrag fest. Zweitens müssten die tarifgebundenen Arbeitgeber mindestens die Hälfte aller unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallenden Personen (50-Prozent-Quorum) beschäftigen. Die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) sei seit langem fester Bestandteil des europäischen und des deutschen Sozialmodells.

Mit dem 50-Prozent-Quorum sehe das deutsche Recht eine Voraussetzung vor, die immer schwerer zu erfüllen sei und in Zukunft kaum noch zu erfüllen sein werde. Grund hierfür seien langfristige Trends wie die Entwicklung hin zur Gültigkeit konkurrierender Tarifverträge innerhalb eines Betriebs und die sinkende Tarifbindung auf Arbeitgeberseite. Außerdem sinke die Tarifbindung in Deutschland seit den 90er-Jahren beständig und im Vergleich zu anderen europäischen Staaten dramatisch. Während in Deutschland mit sinkender Tendenz noch 63 Prozent aller Arbeitsverhältnisse von einer Tarifbindung erfasst seien, verfügten andere europäische Staaten über eine Abdeckung von 70 Prozent in Portugal bis zu 99 Prozent in Österreich. Nur Großbritannien und Luxemburg wiesen eine niedrigere Tarifbindung auf als Deutschland. Wesentliche Erkenntnis eines Vergleichs der nationalen Regelungen: Die Stufe der Tarifbindung hänge nicht vom gewerkschaftlichen Organisationsgrad ab, sondern von den gesetzlichen Rahmenbedingungen des nationalen Tarifvertragsystems. Die EU-Mitgliedstaaten knüpften die AVE an unterschiedliche Voraussetzungen, wobei die Anforderungen in Deutschland am strengsten seien. Länder wie Frankreich und Polen stellten ausschließlich auf die Repräsentativität der Gewerkschaften ab. Länder wie die Niederlande, Spanien oder Belgien hätten zusätzliche Anforderungen an die Arbeitgeberverbände, wobei einzig die Niederlande mit einer Quote von 55 Prozent eine ähnliche Hürde angesetzt hätten, wie sie das deutsche Recht vorsehe. Der europäische Vergleich zeige, wie unverhältnismäßig hoch die deutsche Hürde für die AVE sei.

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen müssten so geändert und erweitert werden, dass wieder deutlich mehr Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt werden könnten. Nur so lasse sich der Ausbau der Flächentarife verbessern. Die gegenwärtige Regelung lade dazu ein, die Einhaltung der Voraussetzungen der AVE bestehender Tarifverträge gerichtlich überprüfen zu lassen. Darüber hinaus gelte: Indem das Quorum lediglich auf der Tarifgebundenheit auf Arbeitgeberseite basiere, verschiebe sich das Kräfteverhältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite nachträglich und kraft Gesetzes zugunsten der Arbeitgeber.

Zu Buchstabe b

Die Fraktion DIE LINKE. begründet ihren Antrag u. a. damit, dass mittlerweile 6,8 Millionen Menschen gezwungen seien, zu Löhnen unterhalb der Niedriglohnschwelle zu arbeiten. Um das zu stoppen, müsse endlich ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt werden. Dadurch werde das Entlohnungsgefüge vor einem weiteren Abrutschen geschützt. Gleichzeitig müssten das Tarifsystem stabilisiert und eine weitere Erosion der Tarifbindung gestoppt werden. Derzeit seien in Deutschland noch lediglich 1,5 Prozent der Tarifverträge nach dem Tarifvertragsgesetz (TVG) für allgemeinverbindlich erklärt. Anfang der 90er-Jahre seien es noch über 5 Prozent gewesen. Nur vier Branchen würden momentan auf regionaler Ebene von einem allgemeinverbindlichen Entgelttarifvertrag abgedeckt. Eine gewisse Gegenentwicklung sei im Bereich der AVE nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz zu erkennen. Auf diesem Wege seien mittlerweile zehn Branchenmindestlöhne eingeführt worden. Hier würden bisher allerdings in der Regel lediglich Mindestlöhne festgesetzt und nicht komplette Entgelttabellen für allgemeinverbindlich erklärt.

Der niedrige Anteil von AVE sei vor allem auf die restriktive Haltung der Spitzenverbände der Arbeitgeber zurückzuführen. Da diese im für die AVE zuständigen Tarifausschuss ein Vetorecht hätten, würden kaum mehr Tarifverträge nach dem Tarifvertragsgesetz für allgemeinverbindlich erklärt.

Zu Buchstabe c

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN begründet ihren Antrag mit der Entwicklung am Arbeitsmarkt. Mit dem Wandel in der Erwerbsarbeit entstünden immer mehr unsichere Arbeitsverhältnisse und eine steigende Zahl von Beschäftigten könne nicht mehr von ihrem Erwerbseinkommen leben. Durch den Trend zu atypischen und prekären Beschäftigungsverhältnissen entstünden Unsicherheit und Angst vor Arbeitsplatzverlust, die bis weit in die Mitte der Gesellschaft reichten. Vermehrte Befristung, Leiharbeit und Minijobs schwächten die Gewerkschaften und höhlichten die Tarifautonomie aus. Diese Erosion des Tarifvertragssystems werde durch die steigende Zahl betrieblicher Vereinbarungen, die Gründung von sogenannten OT-Verbänden (Mitgliedschaft eines Arbeitgebers ohne Tarifbindung in einem Arbeitgeberverband) und die Tarifflicht zahlreicher großer Arbeitgeber verstärkt. Neben notwendigen politischen Maßnahmen, um den Trend zu atypischen und prekären Beschäftigungsverhältnissen zu stoppen, und der Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns müssten das Tarifvertragssystem gestärkt und Maßnahmen zur Erhöhung der Tarifbindung eingeleitet werden.

### III. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat die Beratung des Antrags auf Drucksache 17/8459 in seiner 88. Sitzung am 27. Januar 2012 aufgenommen, für den Antrag auf Drucksache 17/8148 in der 86. Sitzung am 20. Januar 2012 und für den Antrag auf Drucksache 17/4437 in der 79. Sitzung am 26. Oktober 2011. Für alle drei Vorlagen wurde die Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen beschlossen. Diese fand in der 89. Sitzung am 6. Februar 2012 statt.

Die Teilnehmer der Anhörung haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Ausschussdrucksache 17(11)766(neu) zusammengefasst sind.

Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

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

Der **Deutsche Gewerkschaftsbund** sieht in den Anträgen richtig aufgenommen, dass das Tarifsystem stabilisiert und seine Funktionsfähigkeit abgesichert werden müsse. Hierzu bedürfe es politischer Entscheidungen. Heute gehe es um die Stabilisierung der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) und deren weiteren Ausbau. In der aktuellen Diskussion um Zumutbarkeit und Lohndumping/Mindestlohn rücke die AVE wieder in den Vordergrund. Um Tarifautonomie und Tarifverträge zu stärken, seien die Anwendungen der AVE auszubauen und die Voraussetzungen der Erteilung der AVE zu erleichtern. Zusätzlich sei die Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf alle Branchen notwendig. Auch regionale Erstreckungen sollten möglich werden.

Die **Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände** sieht die Zielsetzung des Antrags der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit den vorgeschlagenen Änderungen als nicht erreichbar an. Im Gegenteil: Nicht nur ein gesetzlicher Mindestlohn, sondern auch eine Ausweitung der AVE schwäche die Tarifautonomie. Es müsse weiterhin ausschließlich Sache der Tarifvertragsparteien bleiben, die Arbeitsbedingungen ihrer Branchen zu regeln. Auch eine Absenkung des 50-Prozent-Quorums sowie eine Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) sei abzulehnen.

Der **Zentralverband des Deutschen Handwerks** lehnt die Vorschläge ab. Schaffe der Staat selbst „angemessene“ Arbeitsbedingungen, sei der Abschluss von Tarifverträgen letztlich überflüssig. Die Mitgliedschaft in einer Koalition, sei es auf Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerseite, verliere für den Einzelnen an Attraktivität und Bedeutung, da nicht mehr die Koalitionen, sondern der Staat die „angemessenen“ Arbeitsbedingungen setzten. Zwar sei die unmittelbare Bindung der Unternehmen an Flächen- und Branchentarifverträge in den vergangenen Jahren zurückgegangen. Dafür steige aber die Zahl der Haus- bzw. Firmentarifverträge. Zudem orientiere sich ein erheblicher Teil der nicht-tarifgebundenen Unternehmen an den bestehenden Flächen- bzw. Branchentarifverträgen. Diese Aspekte zeigten, dass Tarifverträge trotz aller Unkenrufe weiterhin das wichtigste

Strukturelement für die Festsetzung von Entgelten, Arbeitsbedingungen sowie weiterer beschäftigungsrelevanter Fragen seien. Auch der immer wieder zitierte Anstieg der Zahl von ALG-II-Aufstockern könne nicht als Rechtfertigung für die staatliche Festsetzung von Löhnen herangezogen werden. Auch die Forderung nach Ausdehnung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf alle Branchen sowie die Einführung allgemeiner gesetzlicher Mindestlöhne wird abgelehnt. Ausdrücklich begrüßt wird dagegen der Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Erlasses einer AVE gemäß § 5 TVG oder des Erlasses einer Rechtsverordnung nach § 7 AEntG ausschließlich den Arbeitsgerichten zuzuweisen.

Das **Institut für Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsforschung** verweist darauf, dass die Anträge der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE. und der SPD darauf abzielten, das System der AVE von Entgelttarifverträgen zu reformieren, um das Tarifvertragssystem zu stärken. Der Vorschlag, das Arbeitnehmerentsendegesetz auf alle Branchen auszuweiten, erscheine dabei nicht zweckmäßig. Ein System, in dem für jede Branche – möglicherweise mit zusätzlichen Differenzierungen nach Qualifikation bzw. Regionen – eine andere Lohnuntergrenze gelte, dürfe 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 sei, könne das Tarifsystem als untere Grenze stützen und zu einer Begrenzung des Niedriglohnssektors beitragen.

Das **Rheinisch-Westfälisches Wirtschaftsinstitut** lehnt die Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns ab. Es sei schwer vorstellbar, dass der Gesetzgeber dasjenige Niveau eines gesetzlichen Mindestlohns bestimmen könne, dass eine Abwägung in gesellschaftlich optimaler Weise treffe. Allerdings sei ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn aus ökonomischer Sicht keineswegs schlechter als ein Netz branchenbezogener Mindestlöhne, die über die schädliche Wirkung auf die Beschäftigungschancen der ausgegrenzten Arbeitnehmer hinaus den Wettbewerb auf den Produktmärkten verzerrten. Auch eine Ausdehnung des AEntG auf alle Branchen wird abgelehnt. Weder starke Konkurrenz aus dem Ausland noch der angesprochene Konsens könnten in anderen Branchen als gegeben vorausgesetzt werden. Ohne diese Voraussetzungen sei jedoch die Gefahr negativer Beschäftigungseffekte 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.

Das **Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung** warnt vor der Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns. Bei einem wettbewerblich funktionierenden Arbeitsmarkt müsse man davon ausgehen, dass mit gesetzlichen Lohnuntergrenzen die Arbeitslosigkeit gerade für die Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt zunehme. Tatsächlich erscheine gerade die in den letzten Jahren erreichte Spreizung der Lohnstruktur als wirksamer Teil der mit den Hartz-Reformen eingeleiteten Therapie gegen das Strukturproblem der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland.

Der **Sachverständige Professor Dr. Ulrich Preis** räumt ein, dass durch verschiedene rechtliche und tatsächliche Entwicklungen die Funktionsfähigkeit der Allgemeinverbindlichkeit in Gefahr gerate. Ein wesentlicher Grund hierfür liege in § 5 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 TVG. Für allgemeinverbindlich erklärt werden könne ein Tarifvertrag demnach, wenn die tarifgebundenen Arbeitgeber nicht weniger als 50 Prozent der unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallenden Arbeitnehmer beschäftigen. Mit abnehmender Tarifbindung auf Arbeitgeberseite sinke die Chance, dass das Quorum erfüllt werden könne; das Mittel der AVE laufe zunehmend leer. Existierten dann noch in einer Branche mehrere konkurrierende Tarifverträge, werde die Möglichkeit der AVE weiter reduziert. Für die Ersetzung des starren Quorums durch den flexibleren Begriff der Repräsentativität spreche seine umfassende Verankerung in dem Recht der europäischen Länder, die eine AVE kennen. Zum Mindestlohn u. a.: Mindestlohnmodelle sollten nur dort greifen, wo die Tarifvertragsparteien nicht mehr in der Lage seien, den Arbeitsmarkt angemessen zu ordnen. Wenn der Gesetzgeber hier reagiere, werde die Tarifautonomie nicht beeinträchtigt.

Der **Sachverständige Professor Dr. Ralf Wank** weist u. a. darauf hin, dass die AVE nach § 5 TVG keinen Auslandsbezug habe – anders als das AEntG, das ausländischen Arbeitgebern den Zugang zum deutschen Markt erschwere. Nach dem AEntG dürfe daher nur ein Mindeststandard gesichert werden. Es sei daher nicht beliebig, welches Gesetz man einer Gesetzesänderung zugrunde lege. Nach dem Grünen-Antrag solle das Gesetz pauschal auf alle Branchen ausgedehnt werden. Das widerspreche dem Grundgedanken und der Legitimation für einen Mindestlohn im Allgemeinen und des AEntG im Besonderen. Würde das Gesetz pauschal für alle Branchen gelten, bestünde keine staatliche Kontrolle mehr, ob die Voraussetzungen des Gesetzes vorliegen. Dagegen bestünden verfassungsrechtliche Bedenken.

Der **Sachverständige Professor Franz-Josef Düwell** stimmt der den Anträgen zugrunde liegenden These zu, dass die Erosion des Tarifvertragssystems gestoppt werden müsse. Gewerkschaften wie Arbeitgeberverbände litten seit Mitte der 90er-Jahre unter starkem Mitgliederschwund. Diesen Schwund der mitgliedschaftlich oder vertraglich begründeten Tarifbindung könnten im System des Tarifvertragsrechts nur die AVE nach § 5 TVG oder die Rechtsverordnung nach § 7 AEntG ausgleichen. Diese theoretische Erkenntnis habe auch praktische Bedeutung; denn die Entwicklung laufe scherenartig auseinander. Korrespondierend zu der Abnahme der Anzahl tarifgebundener Arbeitgeber nehme auch die Zahl der allgemeinverbindlichen Tarifverträge seit langem ab. Es überrasche den Kenner nicht, dass heute nur noch vier Entgelttarifverträge allgemeinverbindlich seien. In der Frage eines flächendeckenden branchenübergreifenden Mindestlohns weist der Sachverständige u. a. darauf hin, dass für eine Einführung derzeit keine Rechtsgrundlage bestehe. Sowohl MiArbG als auch TVG, AEntG und AÜG gingen von der Geltung für einzelne Wirtschaftszweige aus. Zur Erfüllung dieser Forderung bedürfte es eines neuen Gesetzes. Der Blick auf die Rechtsprechung zeige aber, dass eine „Haltelinie nach unten“ bei den Löhnen notwendig sei.

Der **Sachverständige Dr. Florian Rödl** empfiehlt u. a., dass das 50-Prozent-Quorum der AVE durch eine flexible

Anforderung hinreichender Repräsentativität in Anlehnung an § 7 Absatz 2 AEntG ersetzt werden sollte. Das bislang zur Sicherung der Repräsentativität eines allgemeinverbindlichen Tarifvertrages gedachte starre Quorum passe nicht mehr in eine Gegenwart, die von abnehmender Tarifbindung und verstärkter Tarifkonkurrenz geprägt sei. Auch in der praktischen Handhabung seien erhebliche Schwierigkeiten aufgetreten. Eine Senkung des Quorums löse die Probleme nur eingeschränkt. Zur Antragstellung auf AVE: Diese sollte nur von beiden Tarifparteien gemeinsam gestellt werden können. Im Gegenzug solle dem Tarifausschuss nur mehr eine beratende Funktion zukommen. Für die Erstreckung allgemeinverbindlicher Tarifnormen auf Entsendearbeit: Die Aufnahme neuer Branchen sollte in einem vereinfachten Verfahren durch Rechtsverordnung ermöglicht werden.

Der **Sachverständige Dr. Reinhard Bispinck** betont, dass sich die Politik mit den vorliegenden Anträgen zur Stabilisierung des deutschen Tarifvertragssystems zur ihrer Verantwortung bekenne, die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie sicherzustellen. Jenseits aller Unterschiede im Detail zeichneten sich dabei durch alle Anträge hindurch 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 west-europäische Standards zurückzukehren.

Weitere Einzelheiten können den Stellungnahmen auf Drucksache 17(11)766(neu) und dem Protokoll der Anhörung entnommen werden.

#### IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat die Beratungen über die Anträge auf Drucksachen 17/8459, 17/8148 und 17/4437 in seiner 107. Sitzung am 27. Juni 2012 abgeschlossen und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/8459 empfohlen. Der Ausschuss hat zudem mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/8148 empfohlen und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/4437 empfohlen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** betonte, man teile die pessimistische Sicht der Anträge auf die Tarifbindung in Deutschland nicht. Wenn man die Haustarifverträge einbeziehe, komme man auf im europäischen Vergleich normale Zahlen. Die Fraktion sei gegen die vorgeschlagenen Änderungen. Grundsätzlich müssten Unternehmen auch die Freiheit haben, sich keinem Tarifvertrag zu unterwerfen. Eine zwanghafte Tarifbindung dürfe es nicht geben. Ein einheitlicher Weg zur Allgemeinverbindlicherklärung werde dagegen positiv gesehen, eine Ausweitung des Arbeitnehmer-

überlassungsgesetzes aber wegen der problematischen Auswirkungen nicht. Das Quorum für die Allgemeinverbindlicherklärung bilde das Mehrheitsprinzip gut ab. Daher solle man es nicht in Frage stellen. Bleibe die große Frage der Lohnuntergrenze. Dabei stärke die Koalition mit ihrem Vorschlag die Tarifautonomie.

Die **Fraktion der SPD** kritisierte, dass Deutschland im EU-Vergleich inzwischen zu den Ländern mit dem geringsten Grad an Tarifbindung gehöre. Ein Grund dafür seien die besonders scharfen Bedingungen für die Allgemeinverbindlicherklärung von Löhnen. Kein anderes Land habe vergleichbare Regelungen. Ein spezielles Problem liege im Vetorecht des Tarifausschusses, das letztlich ein Vetorecht der Arbeitgeber bedeute. Was diese auch ausgiebig nutzten. Mittlerweile sei nur rund ein Prozent der Verträge hierzulande für allgemeinverbindlich erklärt – auch das sei ein Rekordwert nach unten. Auch das 50-Prozent-Quorum als Voraussetzung der AVE sei immer problematischer geworden. Die SPD-Fraktion wolle dieses nun durch das Prinzip der Repräsentativität ersetzen.

Nach Einschätzung der **Fraktion der FDP** funktioniert die Tarifautonomie in Deutschland gut. Das sei auch eine wesentliche Erklärung für die im internationalen Vergleich gute Situation der Volkswirtschaft. Inzwischen bestehe ein ausdifferenziertes System der Lohnfindung. Nach dem Tarifvertragsgesetz würden aber ganze Tarifgitter für allgemeinverbindlich erklärt. Dafür seien hohe Ansprüche angebracht. Zu bedenken sei auch, dass starke staatliche Eingriffe die Mitgliedschaft bei einem der Tarifpartner weniger attraktiv machten. Des Weiteren solle die Zusammensetzung des Tarifausschusses nicht – wie in den Anträgen gefordert – verändert werden, um die gesamtgesellschaftliche Sicht in diesem Gremium nicht zu gefährden. Die Fraktion der FDP lehne die drei Anträge ab.

Die **Fraktion DIE LINKE.** plädierte an die Fraktionen, gemeinsam dieses drängende Problem anzugehen. Man habe gemeinsam das Problem der schwindenden Tarifbindung und ihrer Folgen erkannt und müsse es jetzt gemeinsam lösen. Daher werde die Fraktion den anderen vorliegenden Anträgen trotz unterschiedlicher Auffassungen in Einzelfragen zustimmen. Eine Stärkung des Tarifvertragssystems auf institutionelle Weise ist notwendig und mit Blick auf andere europäische Länder auch möglich. Eine Stärkung des Tarifvertragssystems erfordert eine Re-Stabilisierung der gewerkschaftlichen Organisationsmacht aber auch des Tarifvertragssystems auf politischem Wege. Bei Letzterem komme neben der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns als Sicherung des unteren Lohnbereichs der Reform der AVE eine wichtige Rolle zu.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** plädierte ebenfalls, dass Thema dringend anzugehen. Die Mehrzahl der Sachverständigen habe bei der Anhörung daraufhin gewiesen, dass das Tarifsystem in Deutschland nicht mehr richtig funktioniere. Der Erosionsprozess dauere bereits seit Mitte der 90er-Jahre an. In mittleren wie großen Betrieben sei die Tendenz zu beobachten, Auseinandersetzungen um Tarife und Arbeitsbedingungen auf die betriebliche Ebene zu verlagern. In der Folge büßten die Beschäftigten teils Unterstützung in der Wahrnehmung ihrer Interessen ein. Die Koalition schaue dieser Entwicklung tatenlos zu. Nur noch 1,5 Prozent der tariflichen Löhne seien für allgemeinver-

bindlich erklärt, bei 59 Prozent Tarifbindung. Die Regelungen griffen immer weniger. Daher sei die Absenkung des Quorums für die Allgemeinverbindlicherklärung so wichtig. Außerdem müsse der Entgeltbegriff des Arbeitnehmerentendegesetzes reformiert werden. Künftig sollten nur noch Arbeitsgerichte die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen überprüfen.

Berlin, den 27. Juni 2012

**Jutta Krellmann**  
Berichterstatlerin





