

Bodo Lindena und Helmut Höhmann

# Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen

*Die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) hat lange Zeit in der öffentlichen Diskussion ein Schattendasein geführt. Erst auf der Suche nach beschäftigungshemmenden Regulierungen wurde sie von Wissenschaftlern, Publizisten und Politikern entdeckt. Im Hinblick auf ihre tatsächliche Verbreitung und tarifpolitische Bedeutung wird sie jedoch weit überschätzt. Sie bleibt aber in wichtigen Wirtschaftsbereichen ein unverzichtbares tarifpolitisches Instrument.*

Kritiker werfen diesem tarifpolitischen Instrumentarium insbesondere vor, es verstärke die angeblich ohnehin schon bestehenden Verkrustungen und Starrheiten der geltenden Tarifpolitik. Es verhindere durch das Verbot der Unterschreitung von Tariflöhnen eine notwendige Anpassung des Lohnniveaus wegen konjunkturell und strukturell bedingter unterschiedlicher Gegebenheiten in den Betrieben. Pate bei der Aufstellung derartiger Forderungen steht insbesondere die Diskrepanz der Beschäftigungsentwicklungen in den USA und in der Bundesrepublik: Wurden in den Jahren 1981 bis 1986 in den USA neun Millionen Arbeitsplätze vor allem im Dienstleistungsbereich geschaffen, so steht dieser Entwicklung in der Bundesrepublik kein gleichwertiger Anstieg des Beschäftigungspotentials gegenüber. Wenn es in Deutschland – so wird behauptet – einen ähnlich hohen Grad der Deregulierung auf dem Arbeitsmarkt gäbe, wären hierzulande ebenso viele Arbeitsplätze geschaffen worden.

In dem folgenden Beitrag sollen zunächst die Grundlagen der Allgemeinverbindlicherklärung aufgezeigt werden, bevor ihre tatsächliche Verbreitung und die Bedeutung für das Tarifvertragssystem beschrieben werden.

## Tarifvertrag und Tarifbindung

Auf der Grundlage des Tarifvertragsgesetzes, das eine Konkretisierung der in Artikel 9 Abs. 3 (Anlage 1) unseres Grundgesetzes (GG) garantierten Koalitionsfreiheit dar-

stellt, gelten zur Zeit in der Bundesrepublik ca. 32 000 Tarifverträge, die entscheidende Bedeutung für die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland haben. In jedem Jahr werden viele Tarifverträge neu abgeschlossen, die z. T. vorherige gekündigte Tarifverträge ersetzen.

Tarifverträge beeinflussen damit unbestritten die Arbeitsverhältnisse von ca. 20 Millionen Arbeitnehmern. Eine unmittelbare und zwingende Wirkung haben die Rechtsnormen des Tarifvertrages über Inhalt, Abschluß und Beendigung von Arbeitsverhältnissen nach dem Tarifvertragsgesetz (TVG) (Anlage 2) allerdings nur für die beiderseits Tarifgebundenen, die unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallen (§ 4 Abs. 1 TVG). Tarifgebunden sind grundsätzlich nur die Mitglieder der Tarifvertragsparteien und der Arbeitgeber, der selbst Partei des Tarifvertrages ist (§ 3 Abs. 1 TVG). Dies bedeutet, daß bei Verbandstarifverträgen nur die Arbeitgeber gebunden sind, die Mitglied des vertragsabschließenden Arbeitgeberverbandes sind, sowie andererseits nur diejenigen Arbeitnehmer Ansprüche aus dem Tarifvertrag geltend machen können, die Mitglied der entsprechenden Gewerkschaft und bei einem organisierten Arbeitgeber beschäftigt sind. Im Falle eines Firmentarifvertrages gilt dieser unmittelbar für den vertragsabschließenden Arbeitgeber und die Mitglieder der Gewerkschaft.

Diese eigentlich relativ enge Tarifbindung könnte nicht die beschriebene Breitenwirkung haben („nur“ 9,3 Millionen Arbeitnehmer sind gewerkschaftlich organisiert), wenn nicht in der Regel tarifgebundene Arbeitgeber die Normen des Tarifvertrages in ihren Betrieben einheitlich auch zugunsten nicht organisierter Arbeitnehmer anwenden würden. Für nicht tarifgebundene Arbeitnehmer folgen Rechtsansprüche auf das Tarifniveau somit in diesem Fall nicht direkt aus dem Tarifvertrag, sondern aus der Bezugnahme in

ihrem Arbeitsvertrag auf den Tarifvertrag oder aus betrieblicher Übung.

## Allgemeinverbindlicherklärung

Durch Allgemeinverbindlicherklärung wird die Tarifbindung, die grundsätzlich nur für die Mitglieder der Tarifvertragsparteien gilt (siehe oben), auch auf nicht organisierte Arbeitgeber und Arbeitnehmer erweitert, wenn sie unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallen. Damit gelten die Rechtsnormen des Tarifvertrages in seinem Geltungsbereich auch für die bisher nicht tarifgebundenen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Die AVE wird vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (BMA) oder den entsprechenden Ministerien der Länder (im folgenden wird nur der BMA erwähnt) auf Antrag einer Tarifvertragspartei ausgesprochen. Rechtsgrundlage dieses Verfahrens ist § 5 TVG.

### Verfassungsmäßigkeit der AVE

In der juristischen Literatur war lange umstritten, ob die AVE verfassungsgemäß ist. Ansatzpunkt dahingehender Bedenken war vor allem ein möglicher Verstoß gegen die sog. negative Koalitionsfreiheit, die als Gegensatz zu dem Recht, Vereinigungen beizutreten (positive Koalitionsfreiheit), die Freiheit sichert, eben dies nicht zu tun. Es wurde als bedenklich bezeichnet, daß von Tarifvertragsparteien gesetzte Rechtsnormen durch die AVE auch auf Außenseiter erstreckt werden können, die mangels Koalitionszugehörigkeit keine Einflußnahmemöglichkeiten auf das Normsetzungsverfahren haben. In einer grundlegenden Entscheidung vom 24. Mai 1977 (AP Nr. 15 zu § 5 TVG) hat das Bundesverfassungsgericht die Verfassungs-

RA Bodo Lindena, stellv. Abteilungsleiter, Abt. Lohn- und Tarifpolitik, Bundesvereinigung; Dipl.-Volksw. Helmut Höhmann, Mobil Oil AG, Hamburg

mäßigkeit der AVE bestätigt. Ein Eingriff des Staates in die Tarifautonomie der Sozialpartner und damit eine Beschränkung der Koalitionsfreiheit sei durch die zwangsweise angeordnete staatliche Festsetzung von Arbeitsbedingungen durch die AVE nicht zu erkennen. Da die AVE das Bestehen eines von den Sozialpartnern frei gestalteten Tarifvertrages voraussetze, dessen Geltungsbereich durch die AVE nicht erweitert und dessen materieller Inhalt nicht geändert werde, seien die Tarifvertragsparteien nicht gehindert, in ihrem Bereich die Arbeitsbedingungen des Tarifvertrags zu regeln. Das Vorgehen setze zudem den Antrag mindestens einer Tarifvertragspartei voraus, und es könne gegen den Willen einer Tarifvertragspartei die Allgemeinverbindlicherklärung nicht ausgesprochen werden. Auch die Rechte der Nichtorganisierten seien nicht unverhältnismäßig berührt, da die Entscheidung über die AVE im Einzelfall stets von der Billigung durch den Staat abhängt und nur dann ausgesprochen werde, wenn dies im öffentlichen Interesse geboten erscheint.

#### Rechtsnatur der AVE

Ebenso umstritten war lange Zeit die Rechtsnatur der AVE, bis auch diese Frage durch das Bundesverfassungsgericht in der o.g. Entscheidung vom 24. 5. 1977 im wesentlichen geklärt wurde. Im Verhältnis zu den Außenseitern ist die AVE danach weder Verwaltungsakt bzw. Allgemeinverfügung (§ 35 Verwaltungsverfahrensgesetz) noch eine Rechtsverordnung. Die AVE ist vielmehr ein Rechtssetzungsakt eigener Art zwischen autonomer Regelung und staatlicher Rechtsordnung mit eigenständiger Grundlage in Artikel 9 Abs. 3 GG. Der staatliche Hoheitsakt der Allgemeinverbindlicherklärung stellt somit nicht nur eine unselbständige Zustimmungserklärung zu einer autonomen Normsetzung der Koalitionen auch gegenüber den Außenseitern dar, sondern hat hinsichtlich der Tarifbindung gegenüber diesen konstitutive Wirkung.

Lange Zeit ungeklärt war die Frage, ob die Tarifvertragsparteien oder auch der einzelne Bürger auf Erlaß einer Allgemeinverbindlicherklärung klagen können. Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 3. 11. 1988 (DB 1989, Seite 529 ff.) entschieden, daß auch hierfür der Verwaltungsrechtsweg geöffnet ist. Art. 19 Abs. 4 GG gewähre ungeschützten Rechtsschutz auch bei Rechtsverletzungen, die im Zusammenhang mit dem Erlaß untergesetzlicher Rechtsnormen stehen. Es sei insoweit unerheblich, daß die AVE kein Verwaltungsakt, sondern ein Rechtsetzungsakt sei.

Eine ganz andere Frage ist natürlich, ob ein so verfolgtes Klagebegehren auch begründet ist. Hier stellt das Bundesverwaltungsgericht (a. a. O.) in Übereinstimmung mit der ständigen Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (vgl. BAG vom 24. 1. 1979, AP Nr. 16

zu § 5 TVG mit Anm. von Wiedemann) klar, daß die zuständige Behörde bei der Entscheidung nach § 5 TVG über einen weiten Beurteilungsspielraum verfügt. Die Grenzen seien erst dann überschritten, wenn die getroffene Entscheidung in Anbetracht des Zwecks der Ermächtigung und der hiernach zu berücksichtigenden öffentlichen und privaten Interessen - einschließlich der Interessen der Tarifvertragsparteien - schlechthin unverträglich oder unverhältnismäßig ist.

#### Voraussetzungen der AVE

Ein Tarifvertrag kann nach § 5 TVG nur auf Antrag mindestens einer Tarifvertragspartei für allgemeinverbindlich erklärt werden (zum Ablauf des Verfahrens vgl. auch die Übersicht in Anlage 3). In sehr vielen Fällen stellen alle beteiligten Organisationen gemeinsam oder eine von ihnen im erklärten Einvernehmen mit den anderen den Antrag, der beim BMA einzureichen ist und bis zur Entscheidung des Ministers in jeder Lage des Verfahrens zurückgenommen werden kann. Der BMA hat in aller Regel gemäß § 4 Satz 1 der Verordnung zur Durchführung des Tarifvertragsgesetzes (DVO-TVG) (Anlage 4) den Antrag im Bundesanzeiger bekanntzumachen. Nicht tarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer haben nach der Bekanntmachung das Recht, von den Tarifvertragsparteien gegen Erstattung der Selbstkosten eine Abschrift des Tarifvertrages zu verlangen und gegenüber dem BMA Stellung zu dem Antrag zu nehmen. Dies ergibt sich aus § 5 DVO-TVG (vgl. dazu im einzelnen bei Lindena, Publizität von Tarifverträgen, in diesem Heft, Seite 10).

*Die sog. 50%-Klausel:* Nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 TVG kann ein Tarifvertrag nur dann für allgemeinverbindlich erklärt werden, wenn die tarifgebundenen Arbeitgeber nicht weniger als 50 v. H. der unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallenden Arbeitnehmer beschäftigen. Die Arbeitnehmer selbst brauchen jedoch nicht tarifgebunden zu sein. Es muß also der Tarifvertrag, dessen AVE beantragt wird, in seinem Geltungsbereich bereits eine gewisse Bedeutung haben. Das Vorliegen dieser Voraussetzung ist vom BMA von Amts wegen zu prüfen; das hierfür erforderliche Zahlenmaterial wird in der Regel von der antragstellenden Tarifvertragspartei dargelegt. Die 50%-Klausel verbietet insbesondere, daß die tarifgebundenen Arbeitgeber mittels der AVE die Außenseiterarbeitgeber majorisieren.

*Das öffentliche Interesse:* § 5 Abs. 1 Nr. 2 TVG verlangt als weitere materielle Voraussetzung, daß die Allgemeinverbindlicherklärung im öffentlichen Interesse geboten erscheint. Bei der Entscheidung hierüber steht dem BMA ein weiter Beurteilungsspielraum zu. Dies ist notwendig, weil das öffentliche

Interesse an einer AVE nicht immer völlig identischen Rahmenbedingungen unterliegt, sich vielmehr z. B. nach Konjunktur-, Struktur- und Arbeitsmarktlage durchaus wandeln kann. Ob ein solches öffentliches Interesse vorliegt, ist im allgemeinen nach dem vom Gesetz unterstellten Sinn und Zweck der AVE zu beurteilen.

Danach ist das öffentliche Interesse immer dann gegeben, wenn es gilt, nachgewiesene unsoziale Lohn- und Arbeitsbedingungen der Außenseiter zu beseitigen. Nicht erforderlich ist dagegen das Vorliegen eines sozialen Notstandes; dies ergibt sich im Umkehrschluß aus § 5 Abs. 1 Satz 2 TVG. Das Interesse der Tarifvertragsparteien, das sich in einem gemeinsamen Antrag auf die AVE ausdrücken kann, ist kein Indiz für das öffentliche Interesse, da ansonsten jeder Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklärt werden könnte.

Ein anerkannter Grund, der das öffentliche Interesse indiziert, ist die Verhinderung sog. „Lohndrückerei“. Insbesondere in schlechter konjunktureller Lage können organisierte Arbeitnehmer ohne Allgemeinverbindlichkeit des relevanten Tarifvertrages unter Kündigungsdruck geraten, wenn nicht organisierte Arbeitnehmer ihre Bereitschaft anbieten, unter Bedingungen zu arbeiten, die weit unter dem geltenden Tarifniveau liegen. Vor diesem Hintergrund dient die AVE auch der Gewährleistung der positiven Koalitionsfreiheit.

Ebenso ist ein öffentliches Interesse zur Vermeidung sog. »Schmutzkonkurrenz« zu behaupten. Das Bundesarbeitsgericht (Entscheidung am 3. 2. 1965 - AP Nr. 12 zu § 5 TVG) hat allerdings verneint, das öffentliche Interesse mit Konkurrenzermäßigungen zu begründen. Die Entscheidung hat in der juristischen Literatur berechtigte Kritik erfahren, weil sie nicht ausreichend die möglichen Folgen einer derart ungesund ungleichen Konkurrenzsituation auf die Arbeitsbedingungen berücksichtigt.

Zusammenfassend können die Ausführungen des BVG Berlin (Entscheidung vom 15. 3. 1957 - AP Nr. 3 zu § 5 TVG) zur Begründung des öffentlichen Interesses übernommen werden. Das Gericht stellt klar, „daß ein Tarifvertrag für allgemeinverbindlich zu erklären ist, wenn - bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen - ein allgemeines Bedürfnis besteht, gleichartige, dauerhafte und angemessene soziale Arbeitsbedingungen durchzusetzen, den Arbeitsfrieden zu sichern sowie Lohndrückerei und einen nicht tragbaren, von einer widerstrebenden Minderheit bewirkten unläuteren Wettbewerb (Schmutzkonkurrenz) zu beseitigen, durch den unbillige, d. h. weder sittlich noch wirtschaftlich gerechtfertigte Vorteile erlangt werden. Außerdem soll verhindert werden, daß ein Tarifgefüge erschüttert wird“.

### Der Tarifausschuß

Die Ausgestaltung des Verfahrens ist in der aufgrund des § 11 TVG erlassenen Verordnung zur Durchführung des Tarifvertragsgesetzes (DVO-TVG) (Anlage 4) im einzelnen geregelt. Danach wird der Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrages im Bundesanzeiger bekanntgegeben und eine Frist zur Stellungnahme eingeräumt (§ 4 Abs. 1 DVO-TVG). Ergibt jedoch eine erste Prüfung des BMA, daß die Voraussetzungen für eine Allgemeinverbindlicherklärung, insbesondere das öffentliche Interesse, nicht vorliegen, kann dieser nach § 4 Abs. 2 DVO-TVG den Antrag auch ohne Einleitung eines förmlichen AVE-Verfahrens verwerfen.

Wird die AVE nur für einen regionalen Tarifvertrag beantragt, dessen räumlicher Geltungsbereich nicht oder nur unwesentlich über den Bereich eines Landes hinausgeht, kann das Recht zur Durchführung des Verfahrens gemäß § 12 DVO-TVG auf die obere Arbeitsbehörde eines Landes übertragen werden. Von dieser Delegationsbefugnis macht der BMA in geeigneten Fällen Gebrauch.

Im Verfahren beim BMA können Tarifverträge nur im Einvernehmen mit dem Tarifausschuß allgemeinverbindlich erklärt werden. Der Tarifausschuß ist paritätisch mit je drei Vertretern der Spitzenorganisationen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern besetzt. Die Sitzung des Tarifausschusses, der nur dann beschlußfähig ist, wenn alle Mitglieder anwesend sind, wird von einem nicht stimmberechtigten Beauftragten des BMA geleitet.

In dem öffentlichen Teil der Tarifausschußsitzung besteht nach Begründung der Anträge durch die Antragsteller Gelegenheit, evtl. Einwände gegen die Anträge vorzubringen. Die Beratung des Tarifausschusses ist jedoch nicht öffentlich.

Der Tarifausschuß entscheidet mit der Mehrheit seiner Mitglieder, so daß bei Stimmgleichheit das geforderte Einvernehmen des Tarifausschusses nicht vorliegt. Auf diese Weise wird gesichert, daß eine Allgemeinverbindlicherklärung nicht gegen den Willen einer Tarifvertragspartei ausgesprochen werden kann.

Die Entscheidung über die Allgemeinverbindlicherklärung trifft nicht der Tarifausschuß, sondern der BMA. Wird jedoch das Einvernehmen nicht erreicht, kann der BMA die Allgemeinverbindlicherklärung nicht aussprechen. Bei befürwortendem Votum des Tarifausschusses hat der BMA – soweit ersichtlich – bisher immer die Allgemeinverbindlicherklärung ausgesprochen, er ist jedoch hierzu wegen der allein bei ihm liegenden Entscheidungskompetenz nicht verpflichtet. Mit der Allgemeinverbindlicherklärung bestimmt der BMA den Zeitpunkt des Beginns der Allgemeinverbindlichkeit und sorgt für die Bekanntmachung im Bundesanzeiger.

Der BMA kann die Allgemeinverbindlichkeit eines Tarifvertrages aufheben, jedoch wird sie in der Regel enden mit Außerkrafttreten des Tarifvertrages (§ 5 Abs. 5 TVG), also regelmäßig infolge der Kündigung eines Tarifvertrages. Analog zu § 4 Abs. 5 TVG gilt jedoch die Nachwirkung des Tarifvertrages auch bei Allgemeinverbindlichkeit.

## Verbreitung und Verteilung

Kritiker werfen dem BMA vor, sich bei der Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit kontraproduktiv zu verhalten: „In einer Situation der Massenarbeitslosigkeit ist die Versuchung für einen Unternehmer groß, aus dem Arbeitgeberverband auszuscheren. Er könnte dann Arbeitskräfte unter den Tariflöhnen beschäftigen. Aber da ist Bundesarbeitsminister Nobert Blüm vor: Sobald Außenseiterkonkurrenz auftaucht, erklärt er den Tarifvertrag für allgemeinverbindlich. Unterlarifliche Bezahlung ist dann illegal.“<sup>1)</sup> In ordnungspolitischer Hinsicht stehe die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen in einem fundamentalen Widerspruch zur Verfassung. Insbesondere sei hier das Grundrecht der negativen Koalitionsfreiheit verletzt. Nicht zuletzt bedeute die Allgemeinverbindlicherklärung einen unvernünftigen Akt der Ausschaltung von Außenseiterkonkurrenz auf dem Arbeitsmarkt<sup>2)</sup> und ein Instrument der Tarifnivellierung.<sup>3)</sup> Demgemäß zielen Forderungen auf eine generelle Aufhebung der Allgemeinverbindlicherklärung<sup>4)</sup> ab oder auf eine Aufhebung, die beschränkt ist auf Wirtschaftsbereiche, in denen Arbeitsplätze<sup>5)</sup> bzw. der Bestand von Unternehmen gefährdet ist oder der Bestand der Unternehmen nur durch Subventionen gewährleistet ist<sup>6)</sup>.

Die weiteren Ausführungen werden zeigen, daß es zum einen praktisch keine subventionierten Wirtschaftsbereiche mit allgemeinverbindlichen Tarifverträgen gibt und zum anderen die Verbreitung der AVB bei weitem überschätzt wird. Die Anzahl der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge bewegte sich im Zeitraum 1975 bis 1989 zwischen 448 und 608. Die *Abbildung 1* stellt die zeitliche Entwicklung jeweils für den 1. Januar des Jahres dar. Die Zunahme bzw. Abnahme der Zahlen läßt dabei nicht immer auf einen Bedeutungsgewinn oder -verlust schließen, sondern beruht nicht unwesentlich auf tariftechnischen Gegebenheiten. Sind z. B. zu einem Zeitpunkt ein Mantel- und vier Zusatztarifverträge gültig, können diese Regelungen zu einem späteren Zeitpunkt in einem einzigen Tarifvertrag zusammengefaßt sein.

Hinsichtlich ihrer Bedeutung stellt sich insbesondere die Frage, inwieweit die AVE in

der Praxis Einfluß auf die Beschäftigungsentwicklung haben konnte.

Von den derzeit in der Bundesrepublik rund 32 000 gültigen Tarifverträgen sind etwa 8000 Firmentarifverträge, die somit für eine AVE nicht in Frage kommen. Von den verbleibenden 24 000 Verbandstarifverträgen waren am Stichtag, 1. Januar 1989, nur ein Bruchteil, nämlich 539, durch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung bzw. die entsprechenden Landesministerien für allgemeinverbindlich erklärt (vgl. im einzelnen das aktuelle Verzeichnis der allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge in *Anlage 5*). Demnach ist nur etwa jeder 45. Verbandstarifvertrag allgemeinverbindlich.

Nimmt man die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes aus, weil die Wirkung der Tarifverträge dort faktisch ohnehin alle Arbeiter und Angestellten erfäßt und somit eine AVE überflüssig ist, so werden von den verbleibenden rund 18 Millionen Arbeitnehmern in der privaten Wirtschaft etwa 4,5 Millionen durch allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge betroffen. Für ca. 3,5 Millionen Arbeitnehmer davon wurden jedoch die Tarifverträge ohnehin angewendet, da sie bei tarifgebundenen Arbeitgebern beschäftigt sind, die die Tarifverträge einheitlich auf alle Arbeitnehmer anwenden. Allenfalls für 1 Million Arbeiter und Angestellte – d. h. für jeden 18. Arbeitnehmer – entsteht aufgrund der AVE eine zusätzliche faktische Wirkung. Dabei ist jedoch noch zu bedenken, daß hierunter auch die aus den sozialpolitisch sinnvollen Sozialkassen begünstigten Arbeitnehmer fallen.

Wie die *Abbildung 2* zeigt, gibt es im Hinblick auf die betroffenen Wirtschaftsbereiche Schwerpunkte bei den für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen. Ein Großteil der Allgemeinverbindlicherklärungen ist auf die Wirtschaftsbereiche Bau, Textil- und Bekleidung, Handel sowie Steine und Erden, Keramik und Glas konzentriert. Die hohe Anzahl von allgemeinverbindlichen Tarifverträgen in den einzelnen Wirtschaftsbereichen folgt daraus, daß z. T. materiell gleiche Regelungen in mehreren Regionalbereichen allgemeinverbindlich erklärt werden.

## Geringer Einfluß auf Entgelte

Nur in wenigen Wirtschaftsbereichen werden durch die AVE alle nebeneinander geltenden Tarifverträge eines Geltungsbereiches allgemeinverbindlich erklärt. Dies gilt nur für einige regionale Tarifbereiche des Einzelhandels sowie vereinzelt in Tarifgebieten der Textil- und Bekleidungsindustrie. In der Regel wird allerdings nur ein Ausschnitt aus dem gesamten Spektrum tarifvertraglicher Regelungen für allgemeinverbind-

lich erklärt. Dies macht die *Abbildung 3* deutlich. Sie zeigt auf, daß der bei weitem überwiegende Teil der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge dem Bereich „manteltarifliche Regelungen“ zuzuordnen ist. Weniger als 10 v. H. aller Allgemeinverbindlicherklärungen betreffen den Entgeltbereich und sind somit Gegenstand der Kritik der Verfechter einer beschäftigungspolitisch intendierten Verminderung der AVE.

Die 103 allgemeinverbindlichen Entgeltregelungen betreffen zwar knapp 80 der mehr als 400 in der Bundesrepublik bestehenden Verbandstarifbereiche aller Wirtschafts- und Dienstleistungszweige, beziehen sich aber nur auf 18 Wirtschaftsbereiche. Die Zahl der Tarifbereiche ist so hoch, weil in vielen Wirtschaftsbereichen die Entgelttarifverträge regional abgeschlossen werden, so daß nicht nur ein Bundestarifbereich, sondern viele regionale Tarifbereiche zu verzeichnen sind. Dies gilt insbesondere für das Gebäudereinigerhandwerk, für das in allen regionalen Tarifbereichen die Lohn- und Gehaltstarifverträge allgemeinverbindlich erklärt wurden. Das gleiche gilt für den Einzelhandel; hier bestehen in 11 Regionalbereichen allgemeinverbindliche Lohn- und Gehaltstarifverträge, die jeweils gesondert gezählt werden müssen. In der Bekleidungsindustrie sind 21 allgemeinverbindliche Entgelttarifverträge für 9 Tarifregionen zu verzeichnen (Friseurhandwerk 10 Entgelttarifverträge in 7 Tarifgebieten; Bewachungsgewerbe 11 Entgelttarifverträge in 8 Tarifgebieten). Da Regionaltarifverträge im wesentlichen materiell gleiche Tatbestände regeln, ist es notwendig, nicht allein die Anzahl der allgemeinverbindlichen Entgelttarifverträge zu sehen, sondern auch zu erkennen, daß davon nur 13 Wirtschaftsbereiche berührt werden. Weil aber in den meisten dieser Wirtschaftsbereiche nur wenige Entgeltregelungen, z. T. nur Auszubildendenvergütungen, allgemeinverbindlich erklärt werden, ist die AVE hier kaum nennenswert. Bedeutung kommt ihr im Entgeltbereich allein im Einzelhandel, in der Bekleidungsindustrie, im Gebäudereinigerhandwerk, im Friseurhandwerk und im Bewachungsgewerbe zu, wobei die drei zuletzt genannten Bereiche hinsichtlich der Anzahl der begünstigten Arbeitnehmer hinter den zuerst erwähnten deutlich zurückbleiben (vgl. dazu *Abbildung 4*).

Im übrigen schwanken die Zahlen der allgemeinverbindlichen Entgeltregelungen recht stark, ohne daß sich dabei eine Tendenz feststellen ließe. Im Januar 1988 waren 80 Entgelttarifverträge allgemeinverbindlich, im Oktober 1988 nur 45. Die Schwankungen folgen aus der unterschiedlichen Einbeziehung von Regionalbereichen in einigen Wirtschaftszweigen.

Es wird daher die AVE der Entgeltregelungen, insbesondere auch was die Zahl der Arbeitnehmer anbetrifft, von ihren Kritikern erheblich überschätzt. Ein Verzicht auf die

AVE würde, - wenn überhaupt - sich nur in wenigen Wirtschaftssegmenten auf die Lohnhöhe auswirken können.

## Bedeutung und Kritik an der AVE

Aus dem Vorhergesagten ergibt sich, daß die tatsächliche Verbreitung der Allgemeinverbindlicherklärung im Verhältnis zu allen geltenden Tarifverträgen relativ gering ist. Vor allem im Bereich der Lohn- und Gehaltstarifverträge spielt die AVE eine untergeordnete Rolle.

In den Wirtschaftsbereichen, die sich dieses tarifpolitischen Instruments vor allem bedienen, hat die AVE jedoch eine wichtige tarifpolitische Funktion und wird sowohl im Interesse der Arbeitgeber wie auch der Gewerkschaften erklärt. Die übereinstimmende Interessenslage der Tarifvertragsparteien zeigt sich in vielen Fällen auch daran, daß die Anträge auf AVE von beiden Tarifvertragsparteien gestellt werden. Da auch im Tarifausschuß nicht gegen den Willen einer Tarifvertragspartei eine AVE durchgesetzt werden kann, spricht insoweit jede AVE für ein gleichgerichtetes Interesse der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften.

## Grundlage für Sozialkassen

Eine besondere Bedeutung haben Tarifverträge über gemeinsame Einrichtungen der Tarifvertragsparteien, die vor allem im Baugewerbe vorkommen. Weil in diesem Wirtschaftsbereich die Arbeitnehmer relativ häufig ihren Arbeitsplatz wechseln, erfüllen sie z. T. nicht die Anspruchsvoraussetzungen einzelner Leistungen, insbesondere dann, wenn sie an lange Betriebszugehörigkeit geknüpft sind. Die Gründung gemeinsam von den Tarifvertragsparteien getragener sog. Sozialkassen, deren Beiträge von allen Arbeitgebern aufgebracht werden, erfüllt einen sinnvollen Sozialschutz. Die Urlaubskasse verhilft zu einem zusammenhängenden Urlaubsanspruch und sichert das Urlaubsentgelt, die Zusatzvorsorgekasse gewährt eine Zusatzrente, die die auf berufstätlichen Ausfällen von Arbeitsstunden beruhenden Rentenversicherungsnachteile ausgleichen soll. Die Lohnausgleichskasse soll einen Ausgleich für den Lohnausfall im Zeitraum vom 24. Dezember bis 1. Januar aus Beitragsmitteln sichern; die Zahlung eines Lohnausgleichs ist im übrigen eine Voraussetzung für den Anspruch eines Bauarbeiters auf Schlechtwettergeld (§ 83 Nr. 2 AFG). Diese Tarifverträge können die erwünschte soziale Sicherung nur bewirken, wenn sie in ihrem

gesamten Geltungsbereich anzuwenden sind. Ihre Allgemeinverbindlicherklärung ist damit im öffentlichen Interesse geboten; dies hat die Rechtsprechung in mehreren Entscheidungen anerkannt (vgl. BAG AP Nr. 17 zu § 5 TVG und BVerwG vom 3. 11. 88, DB 1989, S. 529).

Aber auch darüber hinausgehend hat die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen durchaus auch heute noch eine wichtige sozialpolitische Rolle. Zwar steht die Erhaltung bzw. die Erlangung eines sozialen Mindeststandards nicht unbedingt im Vordergrund, da dieser Zweck auch durch das Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen vom 11. 1. 1952 (BGBl. I S. 17), das jedoch keine praktische Anwendung findet, bewirkt werden könnte. Dennoch darf auch diese Funktion der Allgemeinverbindlicherklärung nicht unterschätzt werden.

Vor allem für die Gewerkschaften ist die AVE nach wie vor ein Instrument zur Sicherung des sozialen Schutzes von Arbeitnehmern.

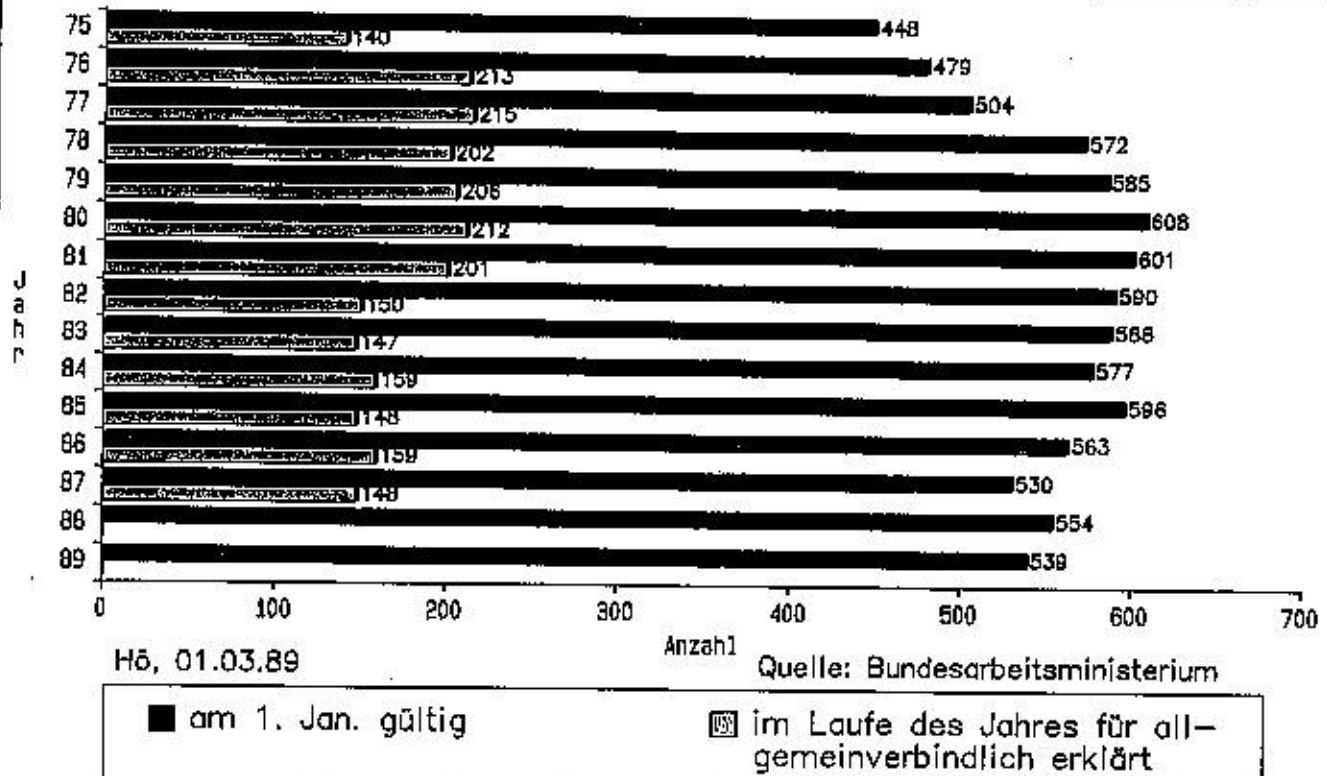
## Zielkonflikte für Gewerkschaften

Bei schlechter wirtschaftlicher Lage wirkt sich dieser Schutz in erster Linie für nichtorganisierte Beschäftigte aus, die durch die AVE die Vorteile der Tarifvertragsabschlüsse erlangen. Die Gewerkschaften betonen außerdem, daß die Einstellung nichtorganisierter Arbeitsloser wegen der AVE nicht von der Akzeptierung untertariflicher Bedingungen abhängig gemacht werden könne. Diese Schutzfunktion zugunsten Nichtorganisierter widerspricht einerseits dem organisationspolitischen Interesse der Gewerkschaften, „Trittbrettfahrer“ zu verhindern. Andererseits liegt ein übergeordnetes Interesse der Gewerkschaften an der AVE im Schutz der organisierten Arbeitnehmer vor Lohnrückeroi durch Außenseiter, die ihre Arbeitskraft zu besonders niedrigen Arbeitsbedingungen anbieten. Hierdurch kann es durchaus zu organisationspolitischen Zielkonflikten bei den Gewerkschaften kommen.

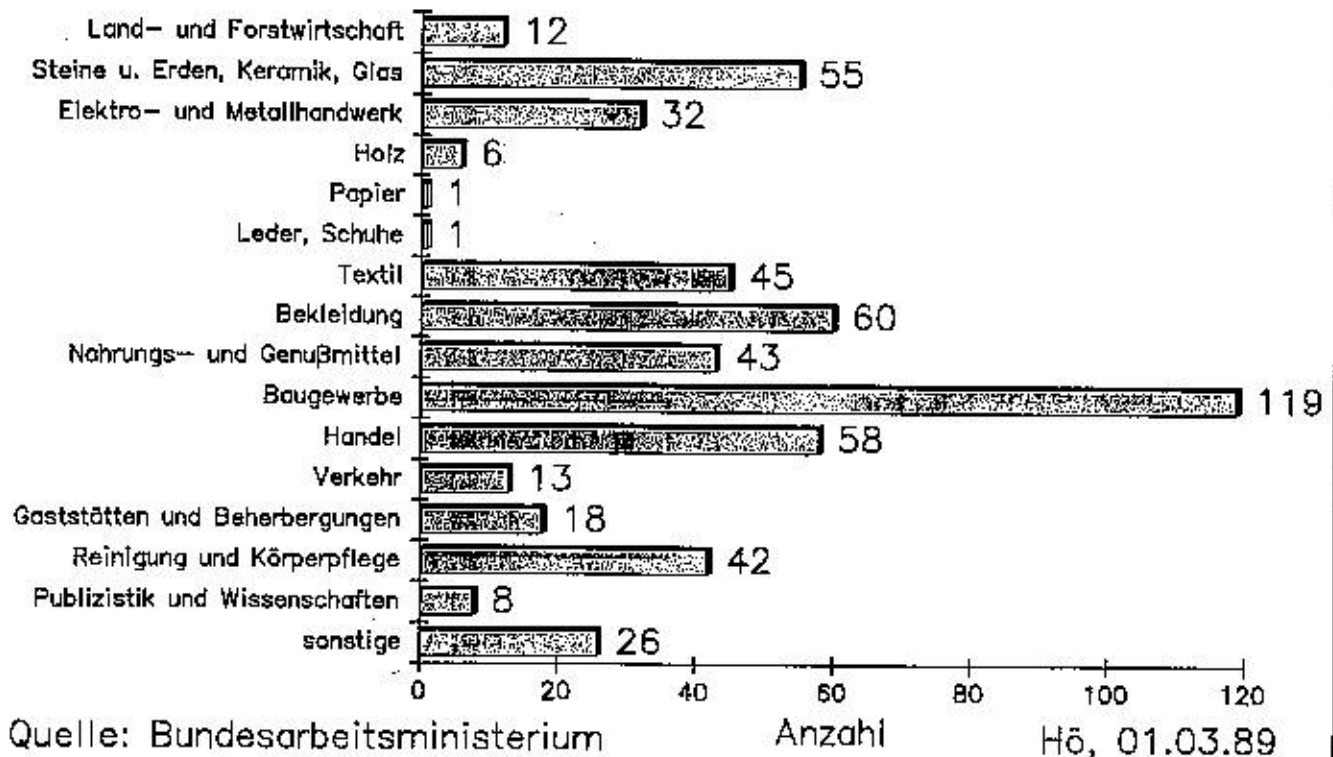
Den Mitgliedern der Gewerkschaft, die bei nichttarifgebundenen Arbeitgebern beschäftigt sind, vermag sie das Tarifniveau jedoch allein durch die AVE zu sichern. Dies kann vor allem in Wirtschaftsbereichen mit geringem Organisationsstand auf Arbeitgeberseite relevant werden.

Bei wirtschaftlich guter Konjunktur spricht das Interesse der Gewerkschaften dagegen eher gegen die AVE, da sich Arbeitnehmern im Geltungsbereich allgemeinverbindlicher Tarifverträge kein materieller Anreiz zum Beitritt der Gewerkschaft bietet.

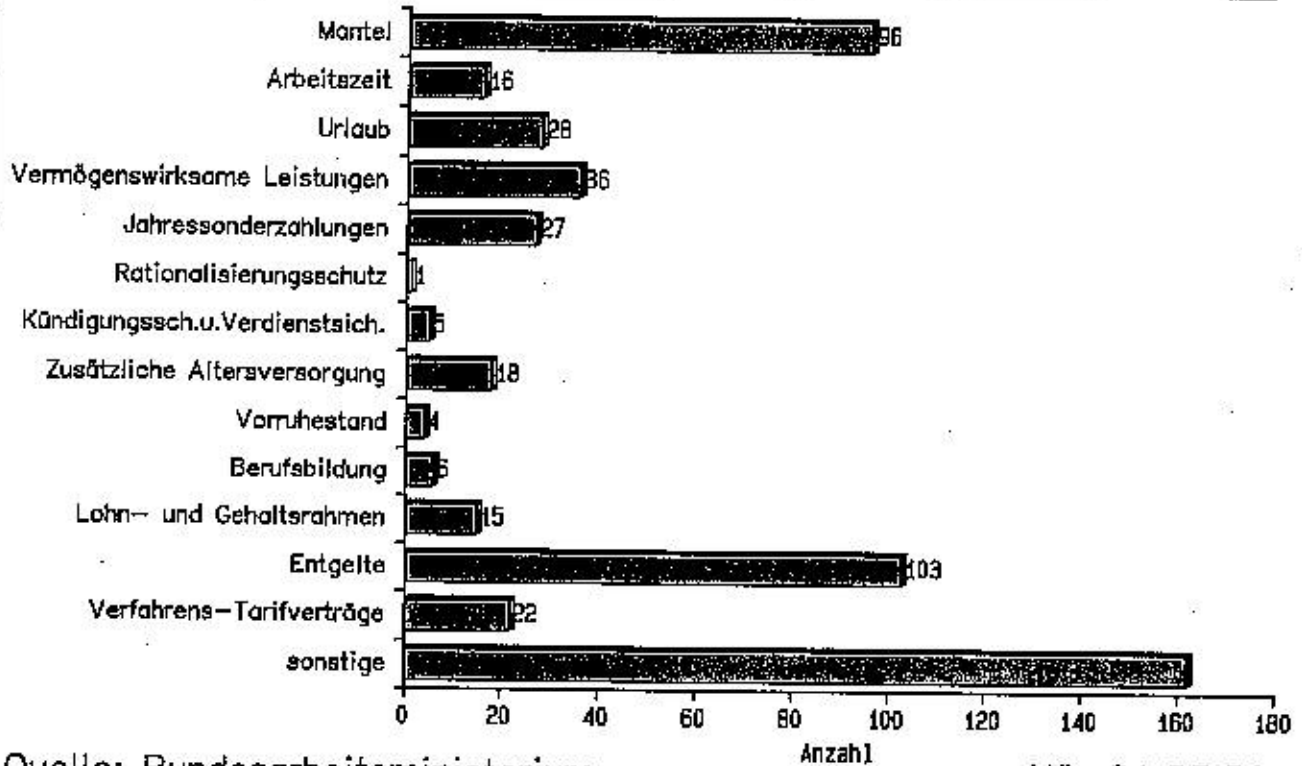
### Abb.1: Anzahl der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge



### Abb.2: Anzahl der Allgemeinverbindlich-erklärungen nach Wirtschaftsgruppen



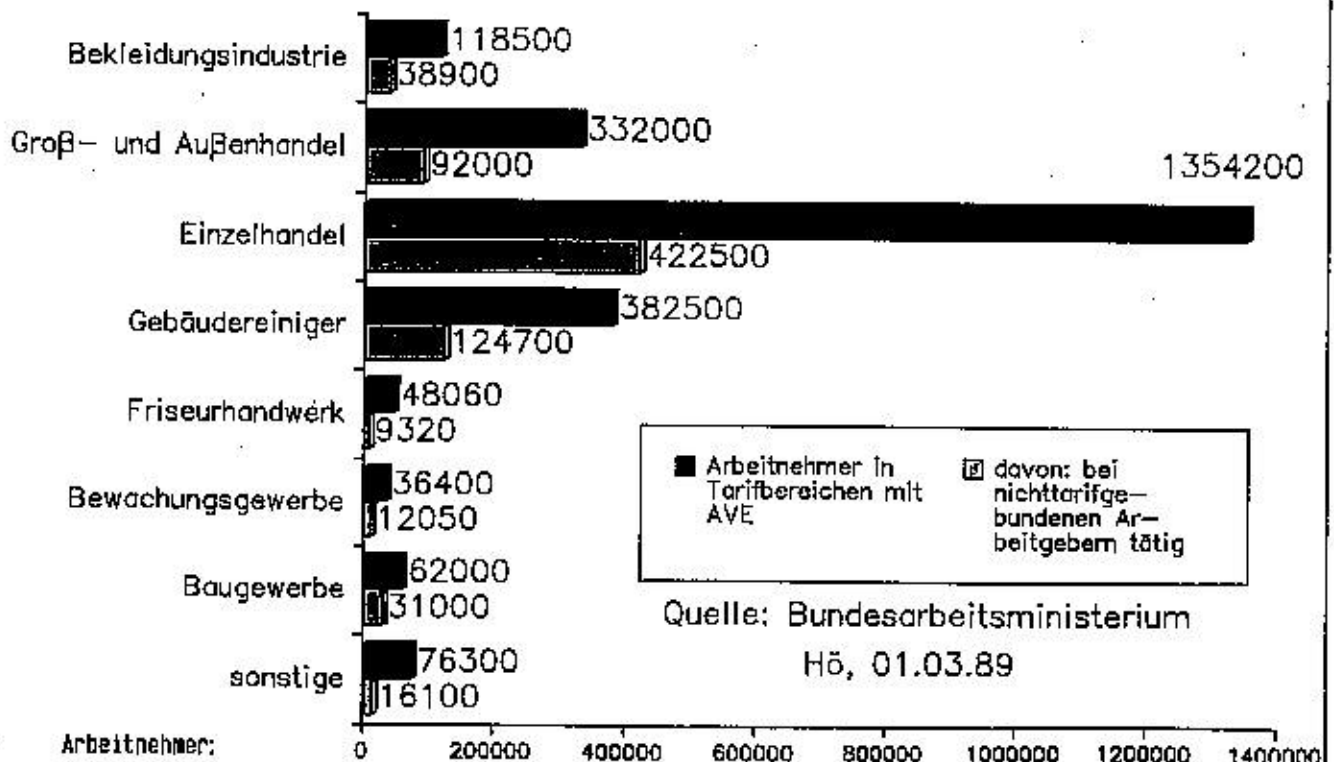
**Abb.3: Anzahl der Allgemeinverbindlich-  
erklärungen nach Tarifvertragsarten**



Quelle: Bundesarbeitsministerium

Hö, 01.03.89

**Abb.4: Arbeitnehmer in Tarifbereichen mit  
allgemeinverbindlichen Entgeltregelungen**



Quelle: Bundesarbeitsministerium

Hö, 01.03.89

Die Sicherung eines angemessenen sozialen Stands der Arbeitnehmer liegt auch im Interesse der Arbeitgeber. Für sie spricht darüber hinaus für die AVE, daß sie auch gleichzeitig die Wettbewerbsbedingungen eines Wirtschaftsbereiches vereinheitlicht. Die Möglichkeit nichttarifgebundener Arbeitgeber, Lohn- und Gehaltszahlungen unterhalb des Tarifniveaus zu halten, kann vor allem in personalintensiven Branchen erhebliche Wettbewerbsverzerrungen verursachen. In wirtschaftlich angespannter Lage kann dies besonders brisant werden, weil einheitliche Wettbewerbsbedingungen den Fortbestand eines Betriebes und die Erhaltung von Arbeitsplätzen entscheidend beeinflussen.

Verbandspolitisch ist die AVE für die Arbeitgeberverbände weniger problematisch als für die Gewerkschaften. Sollte nämlich ein relativ hohes Tarifniveau für einen Außenseiter- arbeitsgeber bisher der ausschlaggebende Grund gegen den Verbandsbeitritt gewesen sein, so entfällt dieses Argument bei Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit; es wird in dieser Situation nicht wenige Arbeitgeber geben, die sich dann zum Verbandsbeitritt entschließen, um bei ohnehin bestehender Tarifbindung dann auch die Informations- und Beratungsdienste des Verbandes in Anspruch nehmen zu können.

kraft verhilft" (BVerfGE vom 24. 5. 1977 - AP Nr. 15 zu § 5 TVG).

Faktisch entscheidend bleibt, daß seit Bestehen der Bundesrepublik die AVE insgesamt gesehen niemals die Regel, sondern immer nur ein ausnahmsweise angewendete tarifpolitisches Instrument gewesen ist.



#### Literatur:

<sup>1)</sup> W. Engels, Blum als Helfershelfer. In Wirtschaftswoche vom 4. 12. 87, S. 168

<sup>2)</sup> Vgl. etwa Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e. V. (Kronberger Kreis). Mehr Markt im Arbeitsrecht, Bad Homburg 1986, S. 21.

<sup>3)</sup> Vgl. H. Mundorf, Ein Instrument der Tarifnivellierung. In: Handelsblatt vom 15./16. 4. 88.

<sup>4)</sup> Vgl. etwa Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e. V. (Kronberger Kreis), a. a. O., S. 22; so auch A. Woll, „Auf den Irrwegen der Ausbeutungstheorie“, FAZ vom 11. 2. 89, S. 13.

<sup>5)</sup> Vgl. etwa die Forderung der fünf wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute in ihrer Frühjahrsdiagnose 1983: Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Frühjahr 1983. In: DIW Wochenbericht Nr. 18-19/1983.

<sup>6)</sup> R. Soltwedel, Staatliche Interventionen am Arbeitsmarkt - Eine Kritik. Kiel 1984.

## Kritik ohne Grundlage

Wenn Kritiker der AVE ihre Einschränkung oder gar Abschaffung fordern, damit so betriebsbezogene Lohn- und Gehaltspolitik auch unter dem Tarifniveau ermöglicht, Betriebe gesichert und damit Arbeitsplätze erhalten werden, so ist dies zwar durchaus eine öffentlichkeitswirksame Argumentation, sie entbehrt jedoch weitgehend der praktischen Grundlage und beruht auf einer Überschätzung der AVE.

Vor diesem Hintergrund hat die AVE trotz ständiger Angriffe ihre tarifpolitische Berechtigung nicht verloren. Das Verfahren der Allgemeinverbindlichkeit gewährleistet, daß unterschiedliche Interessen in ausreichender Form gesichert werden. Eine monokausale Ablehnung der AVE ist daher nicht gerechtfertigt.

Das Bundesverfassungsgericht erkennt darüber hinaus eine Funktion der AVE für die Tarifautonomie, indem es feststellt, daß die „Effektivität der tarifvertraglichen Normsetzung gegen die Folgen wirtschaftlicher Fehlentscheidungen gesichert wird. Die antragsabhängige AVE erweist sich in dieser Beziehung als ein Instrument, das die vom Artikel 9 Abs. 3 GG intendierte autonome Ordnung des Arbeitslebens durch die Koalitionen abstützen soll, indem sie den Normen der Tarifverträge zu größerer Durchsetzungs-