

Antrag

der Abgeordneten Anette Kramme, Ottmar Schreiner, Josip Juratovic, Anton Schaaf, Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Hubertus Heil (Peine), Gabriele Hiller-Ohm, Petra Hinz (Essen), Angelika Krüger-Leißner, Ute Kumpf, Gabriele Lösekrug-Möller, Katja Mast, Thomas Oppermann, Stefan Rebmann, Silvia Schmidt (Eisleben), Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Erosion der Tarifvertragssysteme stoppen – Sicherung der Allgemeinverbindlichkeitsregelung von Tarifverträgen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) kann Tarifverträge auf Antrag der Tarifparteien für allgemeinverbindlich erklären, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind. Erstens stellt das Bundesministerium ein öffentliches Interesse an dem Tarifvertrag fest. Zweitens beschäftigen die tarifgebundenen Arbeitgeber mindestens die Hälfte aller unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallenden Personen (50-Prozent-Quorum).

Die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) ist seit langem fester Bestandteil des europäischen und des deutschen Sozialmodells. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ermächtigt die Mitgliedstaaten, den Tarifparteien die Durchführung von EU-Richtlinien durch allgemeinverbindliche Tarifverträge zu übertragen (Artikel 153 Absatz 3 AEUV). Auf nationaler Ebene ist die AVE ein unabdingliches ordnungs- und strukturpolitisches Instrument, um in bestimmten (Teil-)Branchen und Regionen für verbindliche einheitliche Mindestarbeitsbedingungen auf tariflicher Grundlage zu sorgen. Ohne AVE könnten letztere nicht aufrechterhalten werden, was zu inakzeptablen sozialen Verwerfungen führen und der Aushöhlung der Grundwerte der sozialen Marktwirtschaft Vorschub leisten würde. Zwar könnten verbindliche Arbeitsbedingungen auf gesetzlichem Wege geschaffen werden, jedoch zählt gerade zum deutschen und europäischen Verständnis der sozialen Marktwirtschaft, dass die Tarifvertragsparteien mit ihrem Sachverstand sowie ihrer ureigenen Legitimationskraft als zivilgesellschaftliche Vertreter am besten geeignet sind, derartige Standards eigenständig in Ausübung ihrer Tarifautonomie festzulegen. Dies vorausgesetzt bedarf es folglich des Instrumentes der AVE.

Mit dem 50-Prozent-Quorum sieht das deutsche Recht eine Voraussetzung vor, die immer schwerer zu erfüllen ist und in Zukunft kaum noch zu erfüllen sein wird. Grund hierfür sind langfristige Trends wie die Entwicklung hin zur Gültigkeit konkurrierender Tarifverträge innerhalb eines Betriebs und die sinkende Tarifbindung auf Arbeitgeberseite. Außerdem sinkt 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 sind,

verfügen andere europäische Staaten über eine Abdeckung von 70 Prozent in Portugal bis zu 99 Prozent in Österreich. Nur Großbritannien und Luxemburg weisen eine niedrigere Tarifbindung auf als Deutschland. Wesentliche Erkenntnis eines Vergleichs der nationalen Regelungen ist: Die Stufe der Tarifbindung hängt nicht vom gewerkschaftlichen Organisationsgrad ab, sondern von den gesetzlichen Rahmenbedingungen des nationalen Tarifvertragssystems. Die EU-Mitgliedstaaten knüpfen die AVE an unterschiedliche Voraussetzungen, wobei die Anforderungen in Deutschland am strengsten sind. Länder wie Frankreich und Polen stellen ausschließlich auf die Repräsentativität der Gewerkschaften ab. Länder wie die Niederlande, Spanien oder Belgien haben zusätzliche Anforderungen an die Arbeitgeberverbände, wobei einzig die Niederlande mit einer Quote von 55 Prozent eine ähnliche Hürde angesetzt haben, wie sie das deutsche Recht vorsieht. Der europäische Vergleich zeigt, wie unverhältnismäßig hoch die deutsche Hürde für die AVE ist.

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen müssen so geändert und erweitert werden, dass wieder deutlich mehr Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt werden können. Nur so lässt sich der Ausbau der Flächentarife verbessern. Die gegenwärtige Regelung lädt dazu ein, die Einhaltung der Voraussetzungen der AVE bestehender Tarifverträge gerichtlich überprüfen zu lassen. Um zeitnah Rechtssicherheit herzustellen, bedarf es zügig einer neuen Rechtsgrundlage.

Besonders relevant ist eine solide Neuregelung für die gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien. Gemeinsame Einrichtungen – i. d. R. Sozialkassen – können ihre sozialstaatsnahen Leistungen branchenbezogen und flächendeckend nur erbringen, wenn die Tarifverträge, die sie umsetzen, für allgemeinverbindlich erklärt werden. Ihre tariflichen Leistungen, wie die Auszahlung von Urlaubsgeld oder einer Rentenbeihilfe, finanzieren alle Arbeitgeber der jeweiligen Branche gleichermaßen mittels Beiträgen. Die Sozialkassen gewährleisten die Zahlung der Leistungen an alle Arbeitnehmer der Branche. Könnten sich einzelne Arbeitgeber und Arbeitnehmer diesem System entziehen, wären die auf dem Grundsatz der Solidarität beruhenden Leistungen nicht mehr finanzierbar. Zudem entstünden Wettbewerbsverzerrungen auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite. In der Konsequenz fielen u. a. Rentenbeihilfen weg und die (Alters-)Armut nähme mittelfristig zu. Allgemein gilt: Nur die AVE vermeidet, dass der Anreiz für Arbeitgeber geschaffen wird, finanziellen Vorteil aus dem Fehlen eigener Tarifbindung oder aus der Beschäftigung nicht tarifgebundener Arbeitnehmer zu ziehen.

Indem das Quorum lediglich auf der Tarifgebundenheit auf Arbeitgeberseite basiert, verschiebt sich das Kräfteverhältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite nachträglich und kraft Gesetzes zugunsten der Arbeitgeber. Die Akzeptanz des Tarifvertrages im Arbeitnehmerlager bleibt bei der durch das Quorum gezwungenermaßen gefragten Beurteilung des BMAS, ob ein Tarifvertrag für allgemeinverbindlich zu erklären ist, außen vor. Das heißt, unter einer Vielzahl denkbarer Indikatoren, die offensichtlich eine validere Bewertung der tatsächlichen Repräsentativität eines Tarifvertrages zuließen, sieht das deutsche Recht mit dem 50-Prozent-Quorum einen Indikator vor, der zum einen unverhältnismäßig hohe Hürden für die AVE schafft und zum anderen das Kräfteverhältnis zugunsten des Arbeitgeberlagers in ungerechtfertigter Weise verschiebt.

Die Schaffung einer neuen gesetzlichen Regelungsgrundlage der AVE ist unumgänglich, da staatliche Einflussmöglichkeiten umso notwendiger werden, je mehr die Tarifbindung sinkt. In kontraproduktiver Weise schränkt folglich die sinkende Tarifbindung – insbesondere auf Arbeitgeberseite – die staatlichen Einflussmöglichkeiten stark ein, sobald die Voraussetzungen einer AVE nicht mehr gegeben sind.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

das Tarifvertragssystem zu reformieren und eine neue Rechtsgrundlage für die AVE zu schaffen, um die Funktionsgrundlage des Tarifvertragssystems sicherzustellen. Dazu bedarf es folgender Maßnahmen:

1. Streichung des 50-Prozent-Quorums

§ 5 Absatz 1 Nummer 1 des Tarifvertragsgesetzes (TVG) wird reformiert: Das 50-Prozent-Quorum entfällt und wird in Anlehnung an § 7 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) durch das Kriterium der Repräsentativität ersetzt.

2. Reform der Beschlussfassung

a) Der Tarifausschuss aus Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberorganisationen wird zusätzlich mit Vertretern der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände der Branchen, die den Tarifvertrag abgeschlossen haben, ergänzt.

b) Wenn sich der Tarifausschuss nach dem AEntG und dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) mit erstmals gestellten Anträgen auf AVE befassen muss, soll er zukünftig nur eine beratende Funktion ausüben (§ 7 Absatz 5 AEntG und § 3a Absatz 3 AÜG sind entsprechend abzuändern).

3. Einführung eines Mindestlohns und Ausdehnung des AEntG

a) Das Tarifvertragssystem wird durch die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns gestützt und es werden – soweit Mindestlohn-tarifverträge Lohngitter in Flächentarifverträgen enthalten – auch für Fachkräfte Mindeststandards abgesichert.

b) Das AEntG wird auf sämtliche Branchen ausgedehnt, damit Branchenwechsel nicht zur Flucht aus dem Mindestlohn führt und bundesweite Mindestlöhne gelten können.

4. Schließung der Gesetzeslücke bei Tarifkollisionen

Die vorhandene Gesetzeslücke bei Tarifkollisionen wird durch eine gesetzliche Kollisionsregelung geschlossen, die eine Unterbietung allgemeinverbindlicher Tarifverträge im Fall von Regelungsüberschneidungen und die Flucht aus den Beitragspflichten für gemeinsame Einrichtungen der Tarifvertragsparteien ausschließt.

5. Ausschließliche sachliche Zuständigkeit der Arbeitsgerichtsbarkeit

Für die gerichtliche Überprüfung der AVE liegt die ausschließliche sachliche Zuständigkeit bei der – für die aufgeworfenen Tarifrechtsfragen fachkundigen – Arbeitsgerichtsbarkeit. Die auf § 2a Absatz 1 Nummer 4 des Arbeitsgerichtsgesetzes (ArbGG) bezogene Aussetzungs- und Vorlagepflicht der Gerichte nach § 97 ArbGG wird angepasst. Dazu wird § 2a Absatz 1 Nummer 4 ArbGG in den Sätzen 1 bis 3 wie folgt ergänzt:

„Angelegenheiten der Allgemeinverbindlicherklärung nach § 5 des Tarifvertragsgesetzes. Das Gleiche gilt für Verordnungen nach den §§ 7, 11 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes sowie Rechtsverordnungen nach § 3a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes. Bei Rechtsstreitigkeiten nach den Sätzen 1 und 2 hat das Gericht – gleich welchen Rechtszweiges – das Verfahren bis zur Erledigung des Beschlussverfahrens nach Satz 1 auszusetzen.“

Berlin, den 24. Januar 2012

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

Begründung

Zu Nummer 1

§ 7 AEntG legt die Voraussetzungen bei mehreren Tarifverträgen zur Aufrechterhaltung von Mindestarbeitsbedingungen fest. Es besteht damit im deutschen Recht bereits eine Regelung, die in das TVG übernommen werden kann. Die AVE könnte entsprechend – bei Bestehen eines öffentlichen Interesses – von dem offeneren Begriff der Repräsentativität des Tarifvertrages abhängig gemacht werden. Hierdurch erhält der Gesetzgeber einen ausreichenden Handlungsspielraum bei einer ggf. weiter rückläufigen Tarifbindung. Die Repräsentativität ist bereits in vielen EU-Mitgliedstaaten Voraussetzung der AVE und im geltenden Europarecht fest verankert (Artikel 153 Absatz 3 AEUV sowie vormals bereits Artikel 137 Absatz 3 des Vertrages über die Europäische Union – EGV). Die „Repräsentativität“ hebt zusätzlich die Bevorteilung der Arbeitgeberseite, die durch das Quorum entsteht, auf und lässt aufgrund der flexibleren Einbeziehung gleichsam relevanter Indikatoren eine validere Bewertung der tatsächlichen Repräsentativität des Tarifvertrages durch das BMAS zu. Zugleich schafft diese Änderung die Voraussetzung für die Sicherung des Bestands und den weiteren Ausbau gemeinsamer Einrichtungen der Tarifvertragsparteien (§ 4 Absatz 2 TVG). In Zusammenarbeit von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften können so branchenweit Sozialleistungen, Altersvorsorge und Ausbildungskapazitäten sichergestellt werden. Die Sozialkassen des Baugewerbes bieten dafür ein bewährtes Beispiel mit Modellcharakter für andere Branchen. Angesichts der abnehmenden Tarifbindung ist die Finanzierung der Beitragslast der Sozialkassen über allgemeinverbindliche Tarifverträge in Gefahr. Hier kann nur die Aufhebung des Quorums eine nachhaltige Perspektive bieten.

Zu Nummer 2

Die Vetoposition des Tarifausschusses ist faktisch eine Vetoposition der Arbeitgeberseite und schafft damit eine ungerechtfertigte Überlegenheit. Die geforderten Reformen der Beschlussfassung würden für ein ausgeglichenes Kräfteverhältnis sorgen.

Zu Nummer 3

Obwohl inzwischen in neun Branchen allgemeinverbindliche Löhne auf Basis des AEntG gelten, wird gemeinhin nur ein unterster Lohn für ungelernete Beschäftigte festgelegt. Nur in Ausnahmefällen werden Löhne für Fachkräfte vereinbart. Im Rahmen des AEntG werden künftig nicht nur die untersten Lohngruppen als Mindestlöhne, sondern möglichst die kompletten Lohn Tabellen für allgemeinverbindlich erklärt.

Zu Nummer 4

Die Kollisionsregel führt dazu, dass im Falle der Gültigkeit mehrerer Tarifverträge innerhalb eines Betriebes einem allgemeinverbindlichen Tarifvertrag der Vorrang gewährt wird. Durch gesetzliche Statuierung eines Günstigkeitsprinzips in Anlehnung an § 8 Absatz 1 Satz 1 AEntG ist gewährleistet, dass konkurrierende Tarifverträge nicht gänzlich verdrängt werden. Dieser Ansatz gewährleistet, auf das jeweilige Interesse des Arbeitnehmers abzustellen, ohne in dessen den Grundsatz der Koalitionsfreiheit zu verletzen.

Zu Nummer 5

Mit der Änderung des ArbGG wird gewährleistet, dass die fachlich kompetente Arbeitsgerichtsbarkeit über die Tariffähigkeit und die Tarifzuständigkeit einer Vereinigung sowie über die Wirksamkeit einer Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen oder Rechtsverordnungen nach § 7 AEntG gesetzlich bei Tarifrechtsfragen entscheidet.