

## **Unterrichtung**

**durch die Bundesregierung**

### **Bericht und Einschätzung der Bundesregierung zur vorläufigen Leistungspflicht auf Antrag einer gemeinsamen Einrichtung nach § 98 Absatz 6 Satz 2 des Arbeitsgerichtsgesetzes**

#### **1 Evaluationsauftrag zur vorläufigen Leistungspflicht nach § 113 ArbGG**

Mit dem Gesetz zur Sicherung der tarifvertraglichen Sozialkassenverfahren und zur Änderung des Arbeitsgerichtsgesetzes wurde mit § 98 Absatz 6 Satz 2 des Arbeitsgerichtsgesetzes (ArbGG) eine neue Regelung für den Fall eingeführt, dass ein Gericht einen Rechtsstreit über einen Leistungsanspruch im Zusammenhang mit einer Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) oder einer Rechtsverordnung nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (RVO) einer gemeinsamen Einrichtung aussetzt, weil der Rechtsstreit von der Wirksamkeit dieser AVE oder RVO abhängt. Nach der Regelung hat das Gericht – unter bestimmten Voraussetzungen – auf Antrag der gemeinsamen Einrichtung die Leistungspflicht vorläufig anzuordnen. Ziel dieser Regelung ist, die Funktionsfähigkeit der Sozialkassenverfahren auch während der Zeit der gerichtlichen Überprüfung der AVE/der RVO sicherzustellen. Die Regelung ist am 8. September 2017 in Kraft getreten.

Gemäß § 113 ArbGG hat die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag bis zum 8. September 2020 über die Auswirkungen der vorläufigen Leistungspflicht nach § 98 Absatz 6 Satz 2 ArbGG zu berichten und eine Einschätzung abzugeben, ob die Regelung fortbestehen soll. Gegenstand des Berichts soll sein, in welchem Umfang das Instrument der vorläufigen Leistungspflicht genutzt wurde und inwieweit die Regelung dazu beigetragen hat, den Beitragseinzug durch die Sozialkassen zu stabilisieren, und damit zugleich eine kontinuierliche Leistungsgewährung sicherstellt.

#### **2 Grundlage der Evaluation**

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat im Jahre 2017 zunächst die Sozialkassen des Bau- und Dachdeckerhandwerks sowie die Arbeitsgerichte, bei welchen entsprechende Leistungsklagen erhoben werden können, gebeten, regelmäßig Daten zu der Anwendung der Regelung des § 98 Absatz 6 Satz 2 ArbGG zu übermitteln. Zudem hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Juni 2020 die betroffenen Bundesländer, den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), die gemeinsamen Einrichtungen sowie die diese Einrichtungen jeweils tragenden Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände im Rahmen der Evaluation um Stellungnahmen anhand leitender Fragestellungen gebeten. Die Rückmeldungen sind im Folgenden zusammengestellt.

#### **3 Zusammenfassung der Stellungnahmen der betroffenen Akteure**

Aus den Rückmeldungen der relevanten Akteure ergibt sich, dass die gerichtliche Anordnung einer vorläufigen Leistungspflicht nach § 98 Absatz 6 Satz 2 ArbGG in der Praxis bislang von den Arbeitsgerichten nicht genutzt werden musste. Der überwiegende Teil hält die Regelung angesichts ihres im Kern präventiven Charakters dennoch für sachlich geboten. Einzelne Stellungnahmen ziehen die Notwendigkeit der Regelung in Zweifel.

**Im Einzelnen:****a) Stellungnahmen der Sozialkassen**

Die von den Sozialkassen eingereichten Stellungnahmen gehen einhellig davon aus, dass die Möglichkeit der gerichtlichen Anordnung einer vorläufigen Leistungspflicht sachlich geboten bzw. sinnvoll sei.

Die Sozialkassen der Bauwirtschaft (SOKA-BAU) heben den präventiven Charakter der Regelung hervor. Die Regelung verhindere eine bewusste Verzögerung der Beitragszahlung durch die Arbeitgeber (sogenannter Justizkredit). Die SOKA-BAU geht davon aus, dass die Regelung einen Anstieg der Beitragsklagen verhindert hätte, wenn sie in die praktische Anwendung gekommen wäre. Sie hätte dann auch zu einer kontinuierlichen Beitragszahlung beigetragen und sich bewährt. Die gerichtliche Anordnung einer vorläufigen Leistungspflicht sei insbesondere deshalb nicht erforderlich geworden, weil mit dem Gesetz zur Sicherung der Sozialkassenverfahren im Baugewerbe von Mai 2017 eine von einer wirksamen AVE der einschlägigen Sozialkassentarifverträge unabhängige, belastbare Rechtsgrundlage bestanden habe. Zur gerichtlichen Überprüfung der Wirksamkeit der betreffenden AVEen habe es daher nicht mehr kommen können. Ein Fortbestand der Regelung sei schon deshalb geboten, weil im Falle künftiger Überprüfungen der den Sozialkassenverfahren inzwischen wieder zugrundeliegenden AVEen die Möglichkeit der Anordnung einer vorläufigen Leistungspflicht der Arbeitgeber die Leistungsgewährung durch die gemeinsamen Einrichtungen sicherstelle.

Die Sozialkasse Gerüstbau vertritt die Ansicht, dass die Regelung eine vorbeugende Wirkung entfalte. Die (vorläufige) Aussetzung einer Beitragszahlung würde verhindert.

Für die Zusatzversorgungskasse der Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerks VVaG hat sich die Regel bewährt und die prozesstaktische Nutzung der Aussetzungspflicht habe sich verringert. Die Beiträge hätten stabil gehalten werden können.

Das Förderungswerk für die Beschäftigten des Deutschen Bäckerhandwerks e. V. begrüßt die gesetzgeberischen Ziele und plädiert für die Beibehaltung der Regelung.

Die Zusatzversorgungskasse der Steine- und Erden-Industrie und des Betonsteinhandwerks VVaG hält die Regelung grundsätzlich für sinnvoll, auch wenn kein Anwendungsfall vorliege und daher nicht beurteilt werden könne, ob die gesetzgeberischen Zwecke erreicht worden seien.

Die Zusatzversorgungskasse für die Beschäftigten der Deutschen Brot- und Backwarenindustrie VVaG hält den gesetzgeberischen Ansatz für sachgerecht und die Regelung für sinnvoll und notwendig.

Die Sozialkasse Dach vertritt die Auffassung, dass die Regelung eine vorbeugende Wirkung entfalte. Sie hält die Regelung daher für zweckmäßig und plädiert für eine Beibehaltung der Regelung.

**b) Stellungnahmen der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände**

Die Regelung wird gewerkschaftsseitig begrüßt und ihre Beibehaltung für sachlich geboten erachtet. Auf Arbeitgeberseite wird überwiegend für eine Beibehaltung der Regelung plädiert. Teils äußern sich Arbeitgeberverbände aber auch kritisch gegenüber der Regelung.

Die Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU), auf dessen Stellungnahme auch der Deutsche Gewerkschaftsbund verweist, vertritt die Ansicht, dass sich die prozesstaktische Nutzung der Aussetzungspflicht vermindert habe und einem Anstieg der Beitragsklagen vorgebeugt worden sei. Die Regelung trage zu einer kontinuierlichen Beitragszahlung bei und habe eine vorbeugende Wirkung dahingehend, eine AVE anzugreifen, um damit (zunächst) der Beitragspflicht zu entgehen. Die Regelung sei weiterhin erforderlich, um im Falle erneuter AVE-Angriffe, die Leistungsgewährung der gemeinsamen Einrichtungen zu erhalten.

Die BDA hat die zusammengefassten Einschätzungen von Mitgliedsverbänden übermittelt.

- Danach plädieren der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes (auch durch eigenständig eingereichte Stellungnahme), der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie, Mitgliedsverbände des Unternehmerverbandes des Deutschen Handwerks, der Bundesverband Farbe sowie der Bundesverband des Schornsteinfegerhandwerks für die Beibehaltung der Regelung. Mit der Regelung werde einer prozesstaktischen Verzögerung von Beitragsklagen entgegengewirkt. Die Regelung sei damit geeignet, zu einer Stabilisierung der Beitragszahlungen beizutragen. Damit erreiche die Regelung angesichts ihres präventiven Charakters die von ihr verfolgten Zwecke. Nach Einschätzung des Bundesverbands Farbe trägt sie damit auch zu fairen Wettbewerbsbedingungen bei und fördert zugleich den Rechtsfrieden. Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Arbeitgeber würden nicht verkürzt, da es ihnen weiterhin offenstehe, die Wirksamkeit einer AVE gerichtlich überprüfen zu lassen.

- Hingegen sehen der Bundesverband Tischler, der Zentralverband Sanitär, Heizung und Klima, der Zentralverband der Deutschen Elektro- und Informationstechnischen Handwerke sowie der Bundesverband Metall keine Notwendigkeit, die Regelung bestehen zu lassen. Nach Auffassung des Bundesverbandes Metall ist mit den Sozialkassenverfahrensicherungsgesetzen der Grund für die Regelung entfallen, da Sozialkassen nicht mehr in Liquiditätsprobleme geraten könnten. Außerdem sei ein über den einstweiligen Rechtsschutz hinausgehender Schutz dem Zivilrecht fremd und für die betroffenen Betriebe bestünde ein erheblicher Nachteil. Aus Sicht des Bundesverbandes Tischler sei die Leistungsgewährung durch die Sozialkassen auch ohne die Regelung sichergestellt. Auch die Regelungen der Verbändevereinbarung zur tarifpolitischen Koordination der Bau- und Ausbaugewerke vom 15. Oktober 2017 hätten dazu beigetragen, viele Verfahren abzuwenden oder im Vorwege zu klären. Der Zentralverband Sanitär, Heizung und Klima sowie der Zentralverband der Deutschen Elektro- und Informationstechnischen Handwerke vertreten den Standpunkt, dass die Regelung den falschen Generalverdacht einer prozesstaktischen Inanspruchnahme eines Justizkredites beinhalte. Eine vorläufige Zahlungsanordnung ohne vorherige (Schlüssigkeits-)Prüfung, ob ein Zahlungsanspruch überhaupt bestehe, sei unberechtigt, wenn die betroffene Sozialkasse auf der anderen Seite nicht darlegen müsse, welche Nachteile bei einem Ausbleiben der Beitragsleistung entstünden.

Des Weiteren haben der Zentralverband Deutscher Schornsteinfeger e. V., der Bundesverband Deutscher Steinmetze sowie die Bundesinnung für das Gerüstbauer-Handwerk, der Bundesverband Gerüstbau und der Bundesverband Stein e. V. Stellungnahmen eingereicht, die jeweils eine Beibehaltung der Regelung befürworten. Es werde durch die Regelung deutlich unattraktiver gemacht, aus im Kern prozesstaktischen Gründen eine AVE anzugreifen, um damit (zunächst) der Beitragspflicht zu entgehen. Dies trage dazu bei, durch kontinuierliche Beitragszahlungen, die Funktionsfähigkeit der Sozialkassenverfahren zu sichern. Insoweit sei der Zweck der Regelung erfüllt.

### c) Landesministerien

Das Bayerische Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales, das Ministerium der Justiz und für Europa Baden-Württemberg sowie das Ministerium für Justiz, Europa und Verbraucherschutz Schleswig-Holstein teilen mit, dass aufgrund mangelnder Fälle keine Aussage darüber getroffen werden könne, ob sich die Regelung bewährt habe oder der Zweck erfüllt worden sei.

Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales Berlin teilt mit, dass die Regelung laut der Landesarbeitsgerichte keine praktische Rolle spiele. Mit der Änderung in § 5 des Tarifvertragsgesetzes (TVG) und den damit leichter erfüllbaren und leichter gerichtlich überprüfbaren Voraussetzungen einer AVE wird angenommen, dass das Bedürfnis für die Regelung entfallen sei. Da keine gemeinsame Einrichtung von der Regelung Gebrauch gemacht habe, indiziere dies, dass die Regelung nicht geeignet und erforderlich sei. Dass die vorläufige Leistungspflicht in knapp zweieinhalb Jahren nicht angeordnet wurde, spreche dafür, dass es nicht zu einer prozesstaktischen Nutzung der Aussetzungspflicht gekommen sei. Die Beitragsklagen seien von 2014 bis 2017 zurückgegangen, eine Rückführung auf die Regelung sei nicht ohne Weiteres festzustellen. Auf Grund dessen, dass es keine Anwendungsfälle gegeben habe, würden keine Erkenntnisse darüber vorliegen, ob die Möglichkeit der Anordnung einer vorläufigen Leistungspflicht im Hinblick auf die Sicherung der Beitragsansprüche oder die Abwicklung des gerichtlichen Verfahrens vor- oder nachteilig gewirkt habe.

## 4 Einschätzung der Bundesregierung

Die Bundesregierung empfiehlt die Regelung beizubehalten. Auch wenn eine vorläufige Leistungspflicht auf Grundlage der Regelung des § 98 Absatz 6 Satz 2 ArbGG bislang in keinem Fall angeordnet wurde, ist – wie in der überwiegenden Anzahl der Stellungnahmen ausgeführt – von einer präventiven Wirkung der Regelung auszugehen. Damit kann die Regelung zu einer Vermeidung einer (potenziellen) finanziellen Schieflage der Sozialkassen infolge einer – gegebenenfalls längere Zeit in Anspruch nehmenden – Überprüfung einer AVE beitragen.

### Im Einzelnen:

Es ist davon auszugehen, dass die Möglichkeit, die vorläufige Leistungspflicht anordnen zu lassen, eventuellen Bestrebungen von Seiten (potenzieller) Beitragsschuldner entgegenwirkt, den Zeitpunkt der Beitragszahlung dadurch in die Zukunft zu verschieben, dass zunächst ein gerichtliches Verfahren – ggf. trotz geringer Erfolgchancen – angestrengt wird. Die Regelung des § 98 Absatz 6 Satz 2 ArbGG ermöglicht es den Sozialkassen,

ihren Leistungsverpflichtungen nachzukommen, unabhängig davon, wie lange das gerichtliche Verfahren zur Feststellung der Wirksamkeit der AVE dauert. Hiervon profitiert nicht nur die Sozialkasse, sondern letztlich je nach Leistung die betroffenen Arbeitgeber oder Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Dieser Einschätzung steht nicht entgegen, dass die Regelung bislang nicht angewendet wurde. Die bisherige Nichtanwendung dürfte vielmehr in erster Linie darauf zurückzuführen sein, dass es in jüngster Zeit durch die beiden Sozialkassenverfahrensicherungsgesetze sowie die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zu § 5 TVG (neue Fassung) und die auf dieser Grundlage erlassenen AVEen weniger Raum für ernsthafte Zweifel nichtverfassungsrechtlicher Art an der Wirksamkeit von AVEen von Tarifverträgen gab. Dies lässt jedoch nicht den Rückschluss zu, dass die Regelung des § 98 Absatz 6 Satz 2 ArbGG auch künftig nicht erforderlich ist. Das Gegenteil ist der Fall, da mit dem Neuabschluss von Tarifverträgen, die Gegenstand der Sozialkassenverfahrensicherungsgesetze sind, die gesetzliche Anordnung der AVE durch die Sozialkassenverfahrensicherungsgesetze entfällt. Damit kann es künftig wieder zur gerichtlichen Überprüfung von (neuen) AVEen kommen, wodurch – ohne die Regelung – die Gefahr bestünde, dass die betreffende Sozialkasse in finanzielle Schieflage gerät.

In einer Stellungnahme wurde vorgebracht, dass für die Regelung des § 98 Absatz 6 Satz 2 ArbGG kein Bedürfnis bestünde, da die Neufassung der Verbändevereinbarung (zur Abgrenzung des Bauhaupt- zu den Baubengewerken) im Jahr 2017 dazu beigetragen habe, dass viele Verfahren abgewendet bzw. bereits im Vorfeld geklärt werden konnten. Dass die Anpassung der Verbändevereinbarung zu einem Rückgang der Zahl der Auseinandersetzungen über die Abgrenzung von Tarifspähren beigetragen hat, entspricht auch der Wahrnehmung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Dieser Umstand ist allerdings für die Frage, ob auch künftig ein Bedürfnis für die Regelung des § 98 Absatz 6 Satz 2 ArbGG besteht, nicht von Relevanz, da die Verbändevereinbarung Regelungen für die Frage vorsieht, wie die tariflichen Geltungsbereiche der einzelnen, von der Verbändevereinbarung erfassten Gewerke voneinander abzugrenzen sind. Auf die Frage der Wirksamkeit einer AVE – und daran anschließend die Möglichkeit der Anordnung der vorläufigen Leistungspflicht – kommt es jedoch nur an, wenn ein Betrieb überhaupt unter den Geltungsbereich des in Rede stehenden Tarifvertrags fällt. Fällt ein Betrieb nicht in den Geltungsbereich eines für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrags, kommt es für dessen Leistungspflicht auf die Wirksamkeit der AVE gar nicht an.

In zwei Stellungnahmen wurde vorgebracht, dass eine vorläufige Zahlungsanordnung ohne vorherige (Schlüssigkeits-)Prüfung, ob ein Zahlungsanspruch überhaupt bestehe, unberechtigt sei, wenn die betroffene Sozialkasse auf der anderen Seite nicht darlegen müsse, welche Nachteile bei einem Ausbleiben der Beitragsleistung entstehe. Ungeachtet des Umstands, dass dieses Vorbringen die konkrete Ausgestaltung der Regelung betrifft und nicht die Frage, ob die Regelung des § 98 Absatz 6 Satz 2 ArbGG weiterhin erforderlich ist, lässt sich hierzu sagen, dass die Nachteile einer Sozialkasse beim Ausbleiben der Beitragsleistungen regelmäßig auf der Hand liegen. Die Sozialkasse wird, wenn keine Beiträge geleistet würden, zwar eventuell eine gewisse Zeit die Leistungen, zu deren Erbringung sie qua Tarifvertrag verpflichtet ist, aus Rücklagen finanzieren können, ab einem gewissen Zeitpunkt jedoch nicht mehr in der Lage sein, ihre Leistungsverpflichtungen zu erfüllen. Es träte damit genau die finanzielle Schieflage ein, die mit der Regelung verhindert werden soll. Dies würde sich letztlich je nach Leistung zulasten der betroffenen Arbeitgeber oder der Arbeitnehmer auswirken.

Soweit in einer Stellungnahme vorgetragen wurde, dass ein über den einstweiligen Rechtsschutz hinausgehender Schutz dem Zivilrecht fremd sei und für die betroffenen Betriebe ein erheblicher Nachteil entstünde, kann dem ebenfalls nicht gefolgt werden. Die Betriebe werden durch die vorläufige Leistungspflicht lediglich dazu verpflichtet, die Beiträge zu leisten, die sie im Vorfeld des gerichtlichen Verfahrens auch schon zu leisten verpflichtet waren. Damit ergibt sich aus der möglichen Anordnung einer vorläufigen Leistungspflicht keine zusätzliche Belastung für die Betriebe.