

Informationen zur

Tarifpolitik

WSI

Kurzinformation:

Allgemeinverbindliche Tarifverträge

von Johannes Kirsch und Reinhard Bispinck

1. Funktionsweise und Zielsetzungen des Instruments
2. Rückläufige Entwicklung
3. Inhaltliche Schwerpunkte der Allgemeinverbindlich-
erklärung (AVE)
4. Ursachen des AVE-Rückgangs
5. Wiederbelebung und Reform der AVE

Düsseldorf, Juni 2002

**Tarifinfos im Internet:
www.tarifvertrag.de/**

Wirtschafts- und
Sozialwissenschaftliches
Institut in der
Hans-Böckler-Stiftung
(WSI)

Verantwortlich:
Prof. Dr. Heide Pfarr

Redaktion:
Dr. Reinhard Bispinck
WSI-Tarifarchiv

Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Str. 39
40476 Düsseldorf

Tel.: 0211 / 7778-248

Fax: 0211 / 7778-250

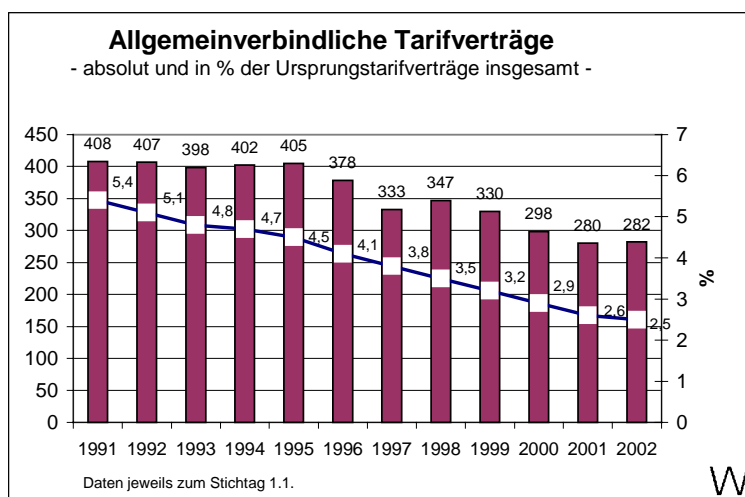
E-Mail: tarifarchiv@wsi.de

www.tarifvertrag.de

Immer weniger allgemeinverbindliche Tarifverträge

Gewerkschaften fordern eine Vereinfachung des Verfahrens

Das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen befindet sich seit einiger Zeit in der Krise. Nur 542 Tarifverträge sind derzeit allgemeinverbindlich, d. h. sie gelten für alle Betriebe und Beschäftigte, unabhängig davon, ob sie Mitglieder im Arbeitgeberverband bzw. der Gewerkschaft sind. Lässt man Änderungsstarifverträge, Protokollnotizen usw. beiseite und betrachtet nur die Ursprungsstarifverträge, verringert sich diese Zahl noch einmal auf 282, das entspricht 2,5 Prozent der geltenden Verbandstarifverträge. Ob der leichte Wiederanstieg gegenüber dem Vorjahr den Abschluss einer Entwicklung andeutet, die Mitte der neunziger Jahre einsetzte, und in deren Verlauf die Anzahl der allgemeinverbindlichen Tarifverträge um 30 Prozent zurückgegangen ist, ist derzeit noch unsicher. Die Hauptursache dieses Negativtrends ist die inzwischen äußerst restriktive Haltung der Arbeitgeberverbände gegenüber diesem seit Jahrzehnten bewährten Instrument zur Gewährleistung akzeptabler Arbeits- und Einkommensbedingungen.



WSI

Rückgang:

Von 1991 bis 2001 ist die Zahl der allgemeinverbindlichen Tarifverträge drastisch zurückgegangen.

Aktuell sind nur noch 2,5 % der Ursprungsstarifverträge allgemeinverbindlich, das heißt: für alle Betriebe und Beschäftigten des Tarifbereichs gültig.

1. Funktionsweise und Zielsetzungen des Instruments

Normalerweise gelten tarifvertraglicher Normen rechtlich zwingend nur für Beschäftigungsverhältnisse zwischen Gewerkschaftsmitgliedern und Arbeitgebern, die durch Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband oder durch Firmentarifvertrag der Tarifbindung unterliegen. Wird ein Tarifvertrag aber für allgemeinverbindlich erklärt, gilt er für sämtliche Arbeitsverhältnisse des betreffenden fachlichen und räumlichen Tarifbereichs, er bindet also auch die Arbeitgeber, die nicht Verbandsmitglieder sind. Die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) eines Tarifvertrags, die vom Bundesarbeitsminister oder – bei entsprechend eingeschränkter räumlicher Geltung – vom jeweils zuständigen Landesarbeitsminister ausgesprochen wird, ist nach §5 Tarifvertragsgesetz (TVG) an bestimmte Bedingungen gebunden:

- Die AVE muss von mindestens einer der beteiligten Tarifvertragsparteien beantragt werden.
- Die tarifgebundenen Arbeitgeber müssen mindestens die Hälfte der unter den Geltungsbereich des Tarifvertrags fallenden Arbeitnehmer beschäftigen.
- Die AVE muss „im öffentlichen Interesse“ geboten erscheinen.
- Der mit Vertretern der Spitzenorganisationen von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden paritätisch besetzte sog. Tarifausschuss muss mehrheitlich zustimmen.

Die Vorschrift zum „öffentlichen Interesse“ lässt zwar einen weiten Auslegungsspielraum zu, bis vor einiger Zeit bestand aber unter allen Beteiligten ein weitgehender Konsens darüber, dass das Instrument AVE vor allem in den Branchen zum Einsatz kommen soll, in denen die Geltung tarifvertraglicher Normen durch nicht-tarifgebundene Arbeitgeber gefährdet ist. Insgesamt dient die Allgemeinverbindlicherklärung folgenden Zielsetzungen:

- Schutz tarifvertraglicher Normsetzung vor Schmutzkonzurrenz. Die Verhinderung von sozial unfairen Wettbewerbsvorteilen z.B. durch Lohndumping bedeutet zugleich auch die Schaffung sozial angemessener Arbeitsbedingungen für die nicht organisierten ArbeitnehmerInnen.
- Sicherung der Funktionsfähigkeit gemeinsamer Einrichtungen der Tarifparteien. In manchen Branchen bestehen gemeinsame Einrichtungen wie z.B. Urlaubs- und Altersversorgungskassen, die nur bei flächendeckender Teilnahme der Betriebe einer Branche funktionsfähig sind.
- Umsetzung gesetzgeberischer Vorhaben. Tarifverträge, die gesetzlich geschaffene Regelungsmöglichkeiten in die Praxis umsetzen, etwa zur Altersversorgung, zur Altersteilzeit oder zur Berufsbildung, werden durch die AVE in ihrer Wirkung deutlich gestärkt.
- Sicherung von Mindestarbeits- und Einkommensbedingungen nach dem Entsendegesetz: Nach dem Entsendegesetz von 1996 über Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen gelten allgemeinverbindliche Tarifverträge auch für in Deutschland Beschäftigte einer Firma mit Sitz im Ausland.

2. Rückläufige Entwicklung

Die Zahl der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge ging zwischen 1995 und 2001 stark zurück (vgl. Spalten 1 und 2 in Tabelle 1). Am 1. Januar 2002 gab es bundesweit 542 allgemeinverbindliche Tarifverträge, womit die Vorjahreszahl leicht übertroffen wird. Ob sich hierin ein Ende des rückläufigen Trends ankündigt oder dieser – wie bereits 1998 geschehen – nur vorübergehend umgekehrt wurde, kann derzeit noch nicht gesagt werden. Wie im Vorjahr gilt es festzustellen, dass die Zahl der allgemeinverbindlichen Tarifverträge in den letzten 25

Jahren – mit einigen wenigen Ausnahmen – stets deutlich höher gelegen hat als heute, und dies bei einem bis 1990 erheblich kleineren Erfassungsgebiet.

Ein realistischeres Bild von der tatsächlichen Bedeutung der AVE ergibt eine Aufschlüsselung der Gesamtzahl der allgemeinverbindlichen Tarifverträge nach Tarifvertragsarten.

Übersicht 1: Allgemeinverbindliche Tarifverträge nach Tarifvertragsarten	
Stand: 01.01.2002	
Ursprungstarifverträge	282 (52%)
<i>darunter (in Klammern Anteil an allen Ursprungstarifverträgen):</i>	
- Einkommenstarifverträge	55 (19,5%)
- Manteltarifverträge	70 (25%)
- Tarifverträge zu einzelnen Mantelbestimmungen	157 (55,5%)
Änderungstarifverträge und Protokollnotizen	260 (48%)
Gesamtzahl allgemeinverbindliche Tarifverträge	542 (100%)

Übersicht 1 verdeutlicht, dass es sich nur bei 52% der derzeit allgemeinverbindlich geltenden Tarifverträge um Ursprungstarifverträge handelt; dieser Anteil hatte vor zehn Jahren noch zwei Drittel betragen und ist dann im Laufe der Zeit zunehmend geschrumpft (vgl. Spalte 2 in Tabelle 1). 48% der allgemeinverbindlichen Tarifverträge entfallen also auf Änderungs- und Zusatztarifverträge sowie Protokollnotizen – Vereinbarungen, die in ihrer Bedeutung von den Ursprungstarifverträgen unterschieden werden müssen, denn sie haben lediglich die Funktion, die Bestimmungen geltender Ursprungstarifverträge zu modifizieren; fast zwei Drittel dieser Vereinbarungen sind allein dem Baugewerbe zuzuordnen.

Einkommens- und Manteltarifverträge, also Vereinbarungen, die für die Regelung der Einkommens- und Arbeitsbedingungen besonders zentral sind, machen zusammen wiederum nur einen Teil – nämlich knapp 45% – der Ursprungstarifverträge aus; die weiteren ca. 55% der Verträge regeln nur *einzelne* manteltarifliche Bestimmungen. Auch hier haben sich die Anteile im Laufe der letzten zehn Jahre verschoben. Dies betraf insbesondere die Einkommenstarifverträge, deren Anteil an den allgemeinverbindlichen Ursprungstarifverträgen seit 1993 von 30% auf aktuell 19% gesunken ist; 1993 waren mit 119 noch mehr als doppelt so viele Einkommenstarifverträge als heute allgemeinverbindlich geltenden Einkommenstarifverträge auf die Gesamtzahl der Ursprungs-Verbandstarifverträge zu Lohn, Gehalt und Ausbildungsvergütung, ergibt sich eine Quote von knapp 2%; dies zeigt, wie gering die Bedeutung der AVE in diesem Bereich gegenwärtig ist.

Dass die faktische Relevanz der AVE insgesamt im Tarifgeschehen im Laufe der letzten zehn Jahre stark zurückgegangen ist, lässt sich auch am sinkenden Anteil der allgemeinverbindlichen Ursprungstarifverträge an sämtlichen Ursprungsverbandstarifverträgen ablesen: Dieser ist seit 1991 von 5,4% auf 2,5% geschrumpft ist (Spalte 3 in Tabelle 1).

Tabelle 1: Entwicklung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen im Bundesgebiet (1991-2002)

	1	2	3	4	5
Jahr	Zahl der allgemeinverbindlichen Tarifverträge am 1. Januar	<i>darunter:</i> Allgemeinverbindliche Ursprungstarifverträge (Anteilswerte)	Anteil der allgemeinverbindlichen Ursprungstarifverträge an allen gültigen Ursprungs-Verbandstarifverträgen ¹	Tarifverträge, für die im Laufe des Jahres AVE beantragt wurde	<i>darunter:</i> Tarifverträge mit abgelehntem AVE-Antrag (Anteilswerte)
1991	621	408 (66%)	5,4%	303	6%
1992	621	407 (66%)	5,1%	275	3%
1993	630	398 (63%)	4,8%	257	3,5%
1994	632	402 (64%)	4,7%	231	<1%
1995	627	405 (65%)	4,5%	187	5%
1996	571	378 (66%)	4,1%	192	4%
1997	558	333 (60%)	3,8%	191	5%
1998	588	347 (59%)	3,5%	143	12%
1999	592	330 (56%)	3,2%	117	10%
2000	551	298 (54%)	2,9%	136	15%
2001	534	280 (52%)	2,6%	77	14%
2002	542	282 (52%)	2,5%		

¹ Allgemeinverbindliche Ursprungstarifverträge jeweils zum Stichtag 1. Januar; Ursprungsverbandstarifverträge insgesamt jeweils zum Stichtag 31.12. des Vorjahres

Quelle: BMA, eigene Berechnungen

WSI

3. Inhaltliche Schwerpunkte der AVE

Wie verteilen sich die allgemeinverbindlichen Ursprungstarifverträge auf tarifliche Regelungsgegenstände und Branchen?

Einkommenstarifverträge: In vier Branchen spielen allgemeinverbindliche Tarifverträge zu Lohn, Gehalt und Ausbildungsvergütungen gegenwärtig noch eine wichtige Rolle. Flächendeckend verbreitet sie nur im Gebäudereinigerhandwerk, im Wäschereigewerbe gilt ein allgemeinverbindlicher Lohn- und Gehaltstarifvertrag für den Bereich der westlichen Bundesländer, im Friseurhandwerk sowie im Wach- und Sicherheitsgewerbe wurden die Lohn- bzw. Gehaltstarifverträge in rund der Hälfte der Bundesländer für allgemeinverbindlich erklärt. In einigen weiteren Tarifbereichen gelten allgemeinverbindliche Einkommenstarifverträge nur (noch) in einzelnen Bundesländern.

Manteltarifverträge: In entsprechender Weise lassen sich folgende Branchenschwerpunkte der allgemeinverbindlichen Manteltarifverträge bestimmen: Das Friseurhandwerk (AVE in

fast allen Bundesländern), das Baugewerbe, das Dachdeckerhandwerk, das Maler- und Lackiererhandwerk, das Gerüstbaugewerbe (jeweils AVE des bundesweit geltenden Rahmentarifvertrags für gewerbliche Beschäftigte), das Hotel- und Gaststättengewerbe (AVE in sieben Bundesländern) und das Wach- und Sicherheitsgewerbe (AVE in sieben Ländern).

Manteltarifliche Bestimmungen: Regelungen zu einzelnen Themen wie Arbeitszeit, Urlaub, Altersteilzeit, vermögenswirksame Leistungen, Berufsausbildung, Rationalisierungsschutz u.a. verteilen sich auf eine größere Zahl von Tarifbereichen.

Was die Sicherung der Funktionsfähigkeit gemeinsamer Einrichtungen der Tarifparteien sowie die Umsetzung von Vorhaben des Gesetzgebers durch AVE anbetrifft, sind unter den knapp 160 allgemeinverbindlichen Tarifverträgen zu einzelnen Mantelbestimmungen folgende hervorzuheben:

- Die Tarifverträge über die Berufsbildung, über die Aufrechterhaltung der Beschäftigungsverhältnisse während der Winterperiode und über die Zusatzversorgung der Beschäftigten im Bausektor. Hintergrund der AVE sind hier die bausepezifischen Finanzierungsverfahren der Berufsbildung, des Winterausfallgelds, der Zusatzversorgung und des Urlaubsentgelts per Umlage. Hierzu haben die Tarifparteien der Bauwirtschaft gemeinsam verwaltete Sozialkassen eingerichtet, die ohne die AVE der diesbezüglichen Tarifverträge nicht funktionieren könnten.
- Die Tarifverträge einiger anderer Branchen (z. B. Bäckerhandwerk und Gebäudereinigerhandwerk), mit denen Zusatzversorgungskassen, Förderungswerke oder Beratungsstellen als gemeinsame Einrichtungen der Tarifparteien eingerichtet werden.
- Die Tarifverträge, die vermögenswirksame Leistungen oder eine zusätzliche Altersversorgung zum Gegenstand haben und damit Ziele des Gesetzgebers umsetzen. Zu dieser Kategorie können auch die allgemeinverbindlichen Altersteilzeittarifverträge gerechnet werden. Diese Verträge bestehen im mehreren Branchen.

In diesem Zusammenhang müssen schließlich noch die allgemeinverbindlichen Mindestlohn-tarifverträge auf der Grundlage des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes erwähnt werden, die es derzeit in drei Branchen gibt: im Baugewerbe, im Dachdeckerhandwerk und in den Elektrohandwerken (jeweils bundesweit).

4. Ursachen des AVE-Rückgangs

Die Hauptursache der aufgezeigten Entwicklung ist darin zu sehen, dass die **Arbeitgeberverbände** der Allgemeinverbindlichkeitserklärung (AVE) von Tarifverträgen seit einigen Jahren **mit zunehmender Skepsis**, wenn nicht Ablehnung, entgegneten. Vor dem Hintergrund einer von ihr seit Jahren betriebenen Deregulierungs- und Flexibilisierungskampagne vertritt die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) die Auffassung, dass die Anwendung dieses Instruments auf wenige, nach engen Kriterien ausgewählte Ausnahmefälle beschränkt werden muss. Durch die Einbindung der Tarifvertragsparteien bzw. ihrer Spitzenverbände in die Verfahren, in denen über die AVE von Tarifverträgen entschieden wird, ha-

ben die Arbeitgeberverbände die Möglichkeit, ihre ablehnende Haltung zu diesem Instrument nicht nur durch öffentliche Stellungnahmen und politische Einflussnahme geltend zu machen, sie können sie vielmehr auch unmittelbar praktisch umsetzen.

Wie eingangs erläutert, kann der Bundes- bzw. der jeweils zuständige Landesarbeitsminister einen Tarifvertrag ja nur dann für allgemeinverbindlich erklären, wenn der dazu eingesetzte Tarifausschuss, der mit Vertretern der Spitzenorganisationen von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden paritätisch besetzt ist, einem diesbezüglichen Antrag mehrheitlich zugestimmt hat. Durch ihre Nein-Stimme kann die Arbeitgeberbank im Tarifausschuss einen AVE-Antrag also zu Fall bringen und dies geschieht in den letzten Jahren zunehmend häufig: Waren noch 1994 nur ganze zwei AVE-Anträge (weniger als ein Prozent der Anträge) abgelehnt worden, stieg diese Zahl Ende der 90er Jahre stark an und erreichte im Jahr 2000 mit 15% einen vorläufigen Höhepunkt (Spalte 5 in Tabelle 1). Dahinter stehen 21 abgelehnte AVE-Anträge, die sich durchaus auch auf wichtige Tarifabschlüsse in beschäftigungsstarken Branchen bezogen: Mit sechs abgelehnten Anträgen auf Allgemeinverbindlicherklärung regionaler Gehalts- bzw. Lohnentarifverträge war der Einzelhandel besonders stark betroffen – eine Branche, in der zuvor die Tarifparteien in fast allen Bundesländern regelmäßig darin übereingekommen waren, für neu abgeschlossene Tarifverträge Allgemeinverbindlichkeit zu beantragen, und auch die Arbeitgeberseite in den Tarifausschüssen diesen Anträgen zugestimmt hatte. Am Beispiel des Handels lässt sich die zunehmend restriktive „AVE-Politik“ der Arbeitgeberverbände besonders plastisch verdeutlichen: Hatten in dieser Wirtschaftsgruppe (Einzel- sowie Groß- und Außenhandel) 1999 noch 63 allgemeinverbindliche Ursprungstarifverträge gegolten (darunter 24 Einkommenstarifverträge) hat sich diese Zahl bis Anfang 2002 um weit mehr als die Hälfte auf 24 verringert (darunter nur noch vier Einkommenstarifverträge).

Der Statistik ist noch eine zweite Ursache für den Rückgang der Zahl der allgemeinverbindlichen Tarifverträge zu entnehmen: Die **Zahl der AVE-Anträge**, welche jeweils von den vertragschließenden Tarifparteien (oder auch nur einer der beiden Seiten) gestellt werden, ist seit 1998 **deutlich rückläufig** und hat im Jahr 2001 mit 77 (Tarifverträgen, für die ein Antrag gestellt wurde) einen historischen Tiefststand erreicht; vier Jahre zuvor hatte diese Zahl noch bei 191 gelegen (Spalte 4 in Tabelle 1). Dieser Rückgang dürfte hauptsächlich damit zu erklären sein, dass die Neigung der Tarifparteien – genauer gesagt: der beteiligten Gewerkschaft – einen AVE-Antrag zu stellen, umso geringer ist, je weniger zu erwarten ist, dass dieser im Tarifausschuss eine Mehrheit findet; und diese Aussicht verschlechtert sich, wie gesehen, seit einigen Jahren zunehmend.

5. Wiederbelebung und Reform der AVE

Wenn die AVE – wie beschrieben – seit einigen Jahren immer seltener ausgesprochen wird, liegt dies nicht daran, dass sich die Rahmenbedingungen des Tarifsystems in den letzten Jahren in eine Richtung gewandelt hätten, die den Einsatz dieses Instruments erübrigen würde. Im Gegenteil: Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen ist für – den tendenziell größer werdenden Kreis von – Branchen, in denen tarifliche Standards durch Unterwanderungstendenzen von Außenseitern bedroht sind, ein geeignetes Mittel, um die Funktionsfähig-

keit der tarifvertraglichen Normsetzung abzusichern und für die Beschäftigten sozial angemessene Einkommens- und Arbeitsbedingungen zu gewährleisten. Gibt die Arbeitgeberseite ihre starre Haltung nicht auf, kann der AVE nur durch eine Reform des §5 TVG die ihr zukommende Geltung verschafft werden. Die Gewerkschaften fordern deshalb ein erleichtertes Verfahren zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen. Dies hatte die rot-grüne Bundesregierung 1998 in ihrem Regierungsprogramm auch zugesagt, aber bislang nicht umgesetzt. Denkbar wäre es z.B., die 50%-Klausel abzusenken und dem Arbeitsminister unter bestimmten Bedingungen zu ermöglichen, einen Tarifvertrag auch dann für allgemeinverbindlich zu erklären, wenn eine mehrheitliche Zustimmung des Tarifausschusses nicht vorliegt.

Literatur- und Quellenhinweis:

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge (vierteljährlich).

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Jahresbericht „Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen“.

Die aktuellen Versionen der beiden genannten Publikationen sind im Internet zugänglich unter www.bma.de im Kapitel „Arbeit“ unter „Arbeitsrecht“.

Kreimer-de Fries, J., Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen – ein unzeitgemäßes Instrument?, in: R. Bispinck (Hrsg.) Tarifpolitik der Zukunft. Was wird aus dem Flächentarifvertrag? Hamburg 1995