

Reinhard Bispinck
Johannes Kirsch
Claus Schäfer

Projekt Mindeststandards für Arbeits- und Ein- kommensbedingungen und Tarifsysteem

für das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
des Landes Nordrhein-Westfalen (MWA)

Projektbericht

Kurzfassung: Inhaltsverzeichnis, Fragestellung, Zusammenfassung

Düsseldorf
März 2003

Vorbemerkung

Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse eines Forschungsprojekts zusammen, das vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI) im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen durchgeführt wurde. Ergänzend zu den Forschungsarbeiten des WSI wurden zwei Werkaufträge vergeben: Ein Gutachten zu rechtlichen und rechtspolitischen Fragen von Gabriele Peter, Otto Ernst Kempen und Ulrich Zachert sowie eine international vergleichende Analyse von Incomes Data Services (IDS) London. Die Ergebnisse sind in den Forschungsbericht eingeflossen. Beide Ausarbeitungen stehen auch in einer Langfassung zur Verfügung. Wir bedanken uns beim Tarifregister des Bundesarbeitsministeriums sowie beim Tarifregister des Landes NRW, die uns bei der Recherche der Daten zur Allgemeinverbindlichkeit sehr unterstützt haben. Zu danken haben wir nicht zuletzt Bernhard Pollmeyer, dem Landesschlichter Nordrhein-Westfalens, der das Projekt initiiert und seine Durchführung konstruktiv begleitet hat.

Inhaltsverzeichnis

1	Fragestellung und Vorgehensweise	13
2	Gesetzliche und tarifliche Regulierung des Arbeitsmarktes	17
2.1	Arbeitsmarkt - (k)ein Markt wie jeder andere	17
2.2	Funktion und Ansatzpunkte von Regulierung	18
2.3	Arbeitsmarkt - zwischen De- und Re-Regulierung	23
2.4	Regulierungsfunktion des (Flächen-)Tarifsystems	25
3	Tarifbindung und Tarifverbindlichkeit.....	28
3.1	Tarifbindung	28
3.1.1	Tarifbindung in West- und Ostdeutschland.....	30
3.1.2	Tarifbindung in Nordrhein-Westfalen	34
3.2	Tarifverbindlichkeit	37
3.2.1	Probleme mit der Anwendung und Einhaltung von Tarifverträgen	37
3.2.2	Dezentralisierung und Verbetrieblichung der Tarifverträge	42
4	Tarifliche Niedrigeinkommen in NRW	49
4.1	Fragestellung und Vorgehensweise	49
4.2	Tarifeinkommen in Nordrhein-Westfalen	52
4.2.1	Niedrigeinkommen – einige Beispiele	52
4.2.2	Tarifvergütungen in 24 Wirtschaftszweigen/Tarifbereichen.....	54
4.3	Tarifbereiche mit ausgeprägten Niedrigeinkommen	64
4.3.1	Grundvergütungen unter 1.500 €.....	64
4.3.2	Grundvergütungen unter 1.250 €.....	65
4.4	Typische Erscheinungsformen von tariflichen Niedrigeinkommen	69
4.5	Tarifentwicklung in NRW in den 90er Jahren.....	70
4.5.1	Jahresbezogene Tarifsteigerung in ausgewählten Bereichen	70
4.5.2	Tarifentwicklung in ausgewählten Tätigkeiten/Berufen	73
4.6	Fazit	76
5	Effektive Niedrigeinkommen in NRW	79
5.1	Fragestellung, Datenquelle und Vorgehensweise.....	79
5.2	Lohnspreizung und Niedriglöhne im Überblick	87
5.3	Die Merkmalsstruktur der BezieherInnen von Niedriglöhnen	92
5.3.1	Ganzjährig Vollzeitbeschäftigte mit Armutslöhnen	92
5.3.2	Ganzjährig Vollzeitbeschäftigte mit prekären Löhnen.....	100
5.3.3	Rangfolge der Merkmalseinflüsse auf Niedriglöhne.....	106
5.4	Effektive Niedriglöhne in ausgewählten Berufsgruppen.....	110
5.4.1	Methodisches Vorgehen	110
5.4.2	Empirische Ergebnisse	114
5.5	Zur Bedeutung der empirischen Ergebnisse	125

6	Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen	127
6.1	Einleitung.....	127
6.2	Funktionsweise und Zielsetzungen des Instruments.....	129
6.3	Die Verbreitung allgemeinverbindlicher Tarifverträge im Bundesgebiet.....	133
6.3.1	Die wichtigsten Arten allgemeinverbindlicher Tarifverträge – aktueller Stand	133
6.3.2	Die Entwicklung im Zeitverlauf.....	134
6.3.3	Die Entwicklung bei den verschiedenen Arten von Ursprungstarifverträgen im Zeitraum 1991-2002.....	138
6.3.4	Die Verteilung der Ursprungstarifverträge auf die verschiedenen Wirtschaftsgruppen und Tarifbereiche im Zeitraum 1991-2002.....	145
6.3.5	Die Zahl der von allgemeinverbindlichen Tarifverträgen erfassten Beschäftigten	158
6.4	Die Verbreitung allgemeinverbindlicher Tarifverträge in Nordrhein-Westfalen.....	161
6.4.1	Übersicht über den gegenwärtigen Stand	161
6.4.2	Entwicklung im Zeitraum 1991-2002.....	163
6.4.3	Die Zahl der von allgemeinverbindlichen Tarifverträgen erfassten Beschäftigten	174
6.5	Zusammenfassung	175
7	Branchenfallstudie Einzelhandel.....	178
7.1	Einleitung.....	178
7.2	Wirtschaftliche Entwicklung, Unternehmens- und Betriebsgrößenstruktur.....	178
7.2.1	Stagnierende Umsatzentwicklung und zunehmender Konkurrenzdruck.....	178
7.2.2	Größenstruktur der Unternehmen: Trend zu zunehmender Konzentration	180
7.2.3	Ausweitung der Verkaufsflächen	182
7.2.4	Strukturwandel zugunsten von Vertriebsformen mit niedrigen Preisen und geringen Personalkosten	183
7.3	Beschäftigung	185
7.3.1	Rückläufiges Arbeitsvolumen – Zunahme von Teilzeitarbeit, insbesondere solcher mit geringer Stundenzahl	185
7.3.2	Gründe für den Teilzeittrend	188
7.4	Zur Tarifsituation im nordrhein-westfälischen Einzelhandel	189
7.4.1	Die wesentlichen Inhalte der im Einzelhandel geltenden Branchentarifverträge	189
7.4.2	Exkurs: Die tatsächlichen Entgeltstrukturen	194
7.4.3	Tarifbindung und faktische Tarifverbindlichkeit	199
7.5	Zusammenfassung	212
8	Regulierung der Arbeitnehmerentsendung.....	216
8.1	Arbeitnehmerentsendung im Baugewerbe.....	216
8.2	Das Arbeitnehmerentsendegesetz: Entstehungsgeschichte und aktueller Regelungsstand	220
8.2.1	Europäische Entsenderichtlinie	220
8.2.2	Die unmittelbare Vorgeschichte des AEntG	221

8.2.3	Die Novellierung des AEntG 1998.....	226
8.2.4	Aktueller Regelungsstand des AEntG im Überblick.....	227
8.2.5	Die wichtigsten Pro- und Contra-Argumente zur Entsenderegulierung.....	229
8.3	Mindestlohtarifverträge nach dem Arbeitnehmerentsendegesetz.....	231
8.3.1	Der tarifliche Mindestlohn im Bauhauptgewerbe	233
8.4	Das AEntG in der Praxis – Wirkung und Umsetzungsprobleme.....	244
8.4.1	Umsetzungsdefizite und Veränderungsbedarf aus Sicht der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU)	246
8.5	Zusammenfassung	248
9	Rechtliche Aspekte der Sicherung von tariflichen Mindeststandards.....	251
9.1	Allgemeinverbindlicherklärung.....	251
9.1.1	50 %-Quote.....	253
9.1.2	Öffentliches Interesse	254
9.1.3	Sozialer Notstand.....	255
9.1.4	Veto-Recht der Verbände	257
9.1.5	Zusammensetzung des Tarifausschusses.....	258
9.2	Arbeitnehmerentsendegesetz	259
9.3	Mindestarbeitsbedingungsgesetz und Mindestlohn.....	263
9.3.1	Mindestarbeitsbedingungsgesetz.....	263
9.3.2	Mindestlohn.....	265
9.4	Tariftreuerklärungen.....	270
9.5	Richterrechtliche Entgeltkorrekturen und Verbandsklagerecht	273
10	Allgemeinverbindlicherklärung und Mindestlohnregelungen in den Mitgliedsstaaten der EU	277
10.1	Überblick	277
10.1.1	Allgemeinverbindlicherklärung.....	277
10.1.2	Mindestlohn.....	277
10.2	Großbritannien.....	280
10.3	Niederlande.....	285
10.3.1	Allgemeinverbindlicherklärung.....	286
10.3.2	Mindestlohn.....	287
10.4	Frankreich.....	289
10.4.1	Allgemeinverbindlichkeit.....	290
10.4.2	Gesetzlicher Mindestlohn.....	292
10.5	Italien.....	295
11	Mindeststandards und Tarifsystem - eine Zusammenfassung	299
11.1	Differenzierte Tarifeinkommen in Nordrhein-Westfalen mit Niedriglohntätigkeiten und -branchen	301
11.2	Effektiveinkommen: Armuts- und prekäre Löhne weit verbreitet.....	304
11.3	Prägende Wirkung der Branchentarifverträge - aber rückläufige Tarifbindung und abnehmende Tarifverbindlichkeit.....	307
11.4	Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen	311

11.4.1	Ein Instrument in der Krise	312
11.4.2	Erfahrungen im Einzelhandel	314
11.4.3	Reformvorschläge.....	317
11.5	Arbeitnehmerentsendegesetz: Tarifstabilisierung mit Umsetzungs- und Kontrolldefiziten.....	319
11.6	Tariftreueerklärungen: Rechtskonform und ausbaufähig	322
11.7	Mindestarbeitsbedingungsgesetz und Mindestlohn.....	323
11.8	Richterrecht und Verbandsklage: Verbesserung kollektiver Rechtsdurchsetzung.....	325
11.9	Europäische Union: Allgemeinverbindlichkeit und gesetzliche Mindestlohnregelungen als Normalfall	327
11.10	Stabilisierung des Tarifsystems und Regulierung von Mindeststandards als Reformaufgabe.....	328
Literaturverzeichnis		332
Anhang.....		1-115*

1 Fragestellung und Vorgehensweise

Die Arbeits- und Einkommensbedingungen der Mehrheit der ArbeitnehmerInnen in Deutschland werden nach wie vor durch Tarifverträge geregelt. Der Grad der Tarifbindung geht jedoch zurück. Auch die Verbindlichkeit der Tarifverträge selbst hat nachgelassen. Es gibt eine äußere und innere Erosion des Tarifsystems. Ein ganzes Bündel an Faktoren ist für diesen Trend verantwortlich. Dazu zählen u.a. der Strukturwandel der Wirtschaft, die verschärfte internationale Konkurrenz, gravierende Strukturprobleme in den neuen Ländern, eine abnehmende Bindungsfähigkeit der Tarifvertragsparteien, ein verändertes Verhalten der Arbeitgeberverbände u.a.m. Im Zuge dieser Entwicklung verliert auch ein Instrument an Bedeutung, das bislang in einer Reihe von Branchen einen wichtigen Beitrag zur Aufrechterhaltung eines einheitlichen Niveaus von tariflichen Mindestbedingungen geleistet hat: die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen. Insbesondere die Zahl von allgemeinverbindlichen Tarifverträgen über die Höhe der Arbeitsentgelte ist rückläufig.

Aus dieser Entwicklung ergeben sich problematische Folgen: Die weißen und grauen Flecken auf der Tariflandkarte, die eine fehlende oder schwache Tarifbindung signalisieren, werden größer. Das Tarifsystem, das über Jahrzehnte hinweg für (relativ) einheitliche Mindeststandards in der Arbeitswelt gesorgt hat, franst an den Rändern aus. Die Arbeits- und Einkommensbedingungen am unteren Rand differenzieren sich weiter aus, das Lohndumping in den tariffreien Bereichen setzt auch die Beschäftigten in den bislang tarifgebundenen Betriebe und Branchen unter Druck. Zugleich entstehen uneinheitliche Wettbewerbsbedingungen, die der Schmutzkonkurrenz zwischen den Betrieben Vorschub leisten und existenzbedrohend sind.

Die empirischen Kenntnisse über Umfang und Dynamik dieser Entwicklung sind gering. Und auch die Diskussion über mögliche Handlungsalternativen zur Stabilisierung des Tarifsystems steht noch am Anfang. Die Tarifparteien haben selbst durch eine Vielzahl von Einzelregelungen die Tarifverträge einer „Modernisierung“ unterzogen. Dabei waren und sind Zielrichtung und Auswirkung der Maßnahmen zwischen den Parteien oft umstritten. Über die tarifpolitischen Maßnahmen hinaus stehen auch rechtliche Instrumente zur Diskussion. Die Gewerkschaften plädieren für eine Revitalisierung des Instruments der AVE, eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des Entsendegesetzes sowie für die Einführung eines Vergabegesetzes, das bei öffentlichen Aufträgen Tariftreue sicherstellen soll. Demgegenüber fordern die Arbeitgeber- und Wirt-

schaftsverbände marktnahe Lösungen, die die „Kartellwirkung“ solcher Regelungen und Vorschriften vermeiden oder abschwächen sollen.

Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen (MWA) hat – vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen – das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI) im Spätherbst 2001 mit einem Forschungsvorhaben beauftragt, das den Zusammenhang von sicheren Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen einerseits und der Entwicklung von Tarifsystem und Tarifpolitik andererseits genauer ausleuchten soll. Im Zentrum des Projekts standen die Ermittlung einer verlässlichen empirischen Basis sowie die Analyse möglicher Handlungsoptionen zur Sicherstellung von Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen.

Dabei geht es im Kern um folgende Themenfelder und Fragestellungen, deren Aufarbeitung einen Mix von unterschiedlichen Methoden und Erhebungsinstrumenten erforderte:

- *Regulierung des Arbeitsmarktes*

Die Regulierung des Arbeitsmarktes geschieht durch die vielfältigen rechtlichen Vorschriften und Normen, die politisch stets umstritten sind. Immer wieder geht es dabei um das „richtige“ Mischungsverhältnis zwischen rechtlichem sozialem Schutz des Einzelnen einerseits und marktgesteuerter ökonomischer Effizienz andererseits. In einem ersten Schritt werden deshalb die grundlegenden Funktionen von Arbeitsmarktregulierung dargestellt sowie deren praktische Ausgestaltung auf der Basis von Gesetzen und Tarifverträgen als zentralen Regulierungsinstrumenten analysiert.

- *Entwicklung von Tarifbindung und Tarifverbindlichkeit insbesondere im Niedriglohnbereich*

Die Wirkungskraft tariflicher Regulierung von Arbeits- und Einkommensbedingungen hängt wesentlich von der formalen Tarifbindung und der realen Tarifverbindlichkeit in diesem Bereich ab. Zu diesem Themenbereich liegen nur wenige verlässliche quantitativ-statistische Erhebungen vor, die zur Auswertung herangezogen werden können. Insbesondere die reale Tarifverbindlichkeit auf betrieblicher Ebene entzieht sich weitgehend einer präzisen und verlässlichen Erfassung. Die vorhandene Empirie zur formalen Tarifbindung wurde aufgearbeitet und ergänzt um die vorliegenden Forschungsergebnisse zur faktischen Tarifverbindlichkeit. Als Informationsquelle wurde hier die WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung genutzt, die (auch) die Unterschreitung von Tarifstandards zum Gegenstand hat.

- *Niveau und Struktur von Tarif- und Effektivverdiensten im Niedriglohnbereich*

Bei der Analyse der tarifvertraglichen Einkommensstrukturen konnte auf das Material des WSI-Tarifarchivs zurückgegriffen werden, das eine detaillierte Beschreibung der Tarifentwicklung für einzelne Tarifbereiche und Tätigkeiten auch auf NRW-Basis ermöglicht. Die Analyse der Effektivverdienentwicklung erfolgt auf der Basis der IAB-Beschäftigtenstichprobe, die im Unterschied zu anderen Quellen den gesamten Wirtschaftsbereich einschließlich des öffentlichen und privaten Dienstleistungssektors erfasst.

- *Sicherung von tariflichen Mindeststandards durch Allgemeinverbindlicherklärung (AVE)*

Die Nutzung des Instruments der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) wird in Statistiken der federführenden Stellen, insbesondere des Bundesarbeitsministeriums (BMA), dokumentiert. Die AVE-Analyse baut auf einer detaillierten Sekundäranalyse der Statistiken des BMA wie auch des MWA/NRW auf. Ergänzend dazu wurde eine vergleichende Zusammenstellung und Analyse der AVE-Vorschriften in Europa durchgeführt.

- *Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen im Einzelhandel – Fallstudie*

In einer gesonderten Fallstudie wird die Entwicklung der AVE-Praxis im nordrhein-westfälischen Einzelhandel untersucht. Im Einzelhandel wurden traditionell neben den Manteltarifverträgen auch die Lohn- und Gehaltstarifverträge regelmäßig für allgemeinverbindlich erklärt, bis die Arbeitgebervertreter seit dem Jahr 2000 in NRW und in den meisten anderen regionalen Tarifbereichen eine Allgemeinverbindlicherklärung der Vergütungstarifverträge ablehnten. Die Analyse umfasst eine knappe Darstellung der ökonomischen Situation der Branche sowie eine ausführliche Auseinandersetzung mit der tarifpolitischen Entwicklung im nordrhein-westfälischen Einzelhandel. In diesem Zusammenhang wurde durch eine schriftliche Befragung der betrieblichen Interessenvertretungen sowie durch ergänzende Expertenbefragungen und –gespräche geprüft, ob und welche Folgen der Wegfall der AVE für die Lohn- und Gehaltstarifverträge seit dem Jahr 2000 feststellbar sind.

- *Arbeitnehmerentsendegesetz*

Durch die Entsenderichtlinie der Europäischen Union von 1996 waren die Mitgliedsstaaten gehalten, eine Sicherung von Mindeststandards der Arbeits- und Einkommensbedingungen für entsandte ArbeitnehmerInnen zu gewährleisten. In der Bundesrepublik geschah dies durch das Arbeitnehmerentsendegesetz (AEntG) von 1996. Durch eine systematischen Aufarbeitung der vorhandenen Literatur sowie durch Expertengespräche wurde eine Bestandsaufnahme von Anla-

ge, Wirkungsweise und praktischer Umsetzung des Gesetzes vorgenommen und Ansatzpunkte für eine mögliche Weiterentwicklung herausgearbeitet.

- *Rechtliche Instrumente zur Sicherung von Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen*

Die Diskussion um die Sicherung von Mindeststandards von Arbeits- und Einkommensbedingungen hat immer auch eine juristische Seite. Zum einen ist die Zulässigkeit bestehender Gesetze und sonstiger Rechtsinstrumente und ihrer konkreten Ausgestaltung strittig, zum andern stellt sich die Frage, welche weiteren Maßnahmen der Fortentwicklung des bestehenden Vorschriftenwerks rechtlich möglich und inhaltlich geeignet erscheinen. In einer gesonderten Expertise wurden deshalb verschiedene rechtliche Instrumente zur Sicherung von Mindeststandards und Möglichkeiten ihrer Weiterentwicklung untersucht. Es handelt sich dabei um die Allgemeinverbindlicherklärung, das Entsendegesetz, das Gesetz über Mindestarbeitsbedingungen, das (im Bundesrat vorläufig gescheiterte) Tariftreuegesetz sowie Möglichkeiten der richterrechtlichen Kontrolle der Einhaltung von Tarifverträgen.

- *Mindestlohn und Allgemeinverbindlichkeit in den Ländern der Europäischen Union*

Beide Instrumente finden auch in zahlreichen Ländern der Europäischen Union zum Teil seit Jahrzehnten Anwendung. Dabei werden (gesetzlicher) Mindestlohn und AVE teilweise auch parallel bzw. einander ergänzend eingesetzt. In einem ersten Schritt haben wir den allgemeinen Regelungsstand in den EU-Mitgliedsstaaten dargestellt und anschließend in Fallstudien die Verhältnisse in vier ausgewählten Ländern (Großbritannien, Niederlande, Frankreich, Italien) genauer untersucht. Dabei werden vor allem die praktischen Erfahrungen und die aktuellen Diskussionen um die künftige Ausgestaltung der Instrumente in den Mittelpunkt gestellt.

In einem abschließenden Kapitel werden die zentralen empirischen Ergebnisse zusammenfassend dargestellt und mögliche (tarif-)politische und rechtliche Konsequenzen zur besseren Sicherung von Mindeststandards von Arbeits- und Einkommensbedingungen formuliert.

11 Mindeststandards und Tarifsysteem - eine Zusammenfassung

Gegenstand dieses Forschungsprojekts ist die Frage, wie Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen angesichts der Umbruchtendenzen im deutschen Tarifsysteem künftig wirkungsvoller gesichert werden können. Dabei sind die inhaltlichen, institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten. Das deutsche Tarifsysteem ist Bestandteil eines ausdifferenzierten Regulierungssystems, das seit jeher eine Verschränkung von tariflichen und gesetzlichen Regelungen kennt. Dies bezieht sich ebenso auf die *Rahmenbedingungen* für die kollektive Regulierung des Arbeitsmarktes wie auf unmittelbare *inhaltliche* Vorgaben für die konkrete Ausgestaltung von Arbeitsmarktstrukturen und Arbeitsverhältnissen. Zur Stabilisierung der (tariflichen) Mindeststandards und des Tarifsystems kann an dem bestehenden rechtlichen Instrumentarium angesetzt werden. Zielsetzung ist dabei die Beseitigung von Wirkungslücken und Defiziten, aber auch die Diskussion neuer, bislang nicht genutzter Regelmöglichkeiten.

Ausgangspunkt der Analysen sind dabei zwei Beobachtungen: In einer Reihe von Wirtschaftszweigen und Berufsbereichen bestehen, zum Teil bereits seit langer Zeit, prekäre Arbeitsbedingungen für einen nicht unerheblichen Teil der Beschäftigten. Niedrigeinkommen bei regulärer Vollzeitbeschäftigung und Lohndumping durch Schmutzkonkurrenz sind typische Beispiele für die Gefährdung von sozial akzeptablen Mindeststandards. Zugleich ist ein schleichender Prozess der inneren und äußeren Erosion des Tarifsystems zu beobachten, der zu einem Ausfransen an den Rändern führt. Die weißen Flecken auf Tariflandkarte werden zahlreicher und größer und die Arbeits- und Einkommensbedingungen in den tariffreien Zonen wirken problemverschärfend auf die bislang tarifgebundenen Branchen und Betriebe zurück.

Die Themenstellung des Projekts lässt sich vor diesem Hintergrund in mehrere Teilfragen aufgliedern:

- Wie sehen die aktuellen tariflichen Einkommensstandards aus? Welches Ausmaß der Tariffifferenzierung ist zu beobachten und in welchen Bereichen lassen sich Niedrigeinkommen feststellen?
- Wie sind Ausmaß, Struktur und Entwicklungsdynamik von Niedrigeinkommen im Bereich der Effektivverdienste zu beschreiben?
- In welchem Umfang werden die Einkommensbedingungen der Beschäftigten von Tarifverträgen geprägt? Wie entwickelt sich die formale Tarifbindung und tatsächliche Tarifverbind-

lichkeit? Wie wirkt sich der Trend in der Tarifpolitik hin zu mehr Differenzierung und Flexibilisierung aus?

- Wie wirken die alten und neuen Rechtsinstrumente zur Stabilisierung des Tarifvertragssystems und zur breiteren Anwendung von Tarifstandards unter den veränderten Bedingungen? Welche tatsächlichen und rechtlichen Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung dieser Instrumente gibt es?
- Welche Regelungen und Erfahrungen gibt es im europäischen Ausland mit solchen und anderen Instrumenten, insbesondere mit der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen und mit gesetzlichen Mindestlöhnen?

Die einzelnen Themenblöcke wurden mit einem Mix aus quantitativen und qualitativen Erhebungsmethoden und Analysen bearbeitet:

- Die Struktur und Entwicklung der *Tarifeinkommen* wurden mit Hilfe der Datenbasis des WSI-Tarifarchivs analysiert. Grundlage waren insgesamt 24 repräsentativ ausgewählte Tarifbereiche mit Geltungsbereich in Nordrhein-Westfalen sowie weitere 26 Tarifbereiche mit Niedrigeinkommen. Ergebnis ist eine Detailanalyse von Tarifstruktur und -differenzierung auf dem aktuellen Regelungsstand (31.12.2001) sowie eine Verlaufsanalyse für die 90er Jahre.
- Die Analyse der *Effektiveinkommen* basiert auf der Beschäftigtenstichprobe des IAB, mit der eine Verlaufsanalyse der Einkommensdaten branchen- und berufsbezogen für den Zeitraum von 1977 bis 1997 vorgenommen wurde. Regionaldaten für NRW sind ab 1980 verfügbar.
- Die Entwicklung der Tarifbindung wurden anhand der Daten des IAB-Panels sowie weiterer Einzelstudien zu ausgewählten Regionen (Ostdeutschland) und Branchen (Metall und andere) analysiert. Die Veränderungen im tarifvertraglichen Regulierungssystem und in der Tarifverbindlichkeit wurden vornehmlich anhand von Tarifvertragsanalysen und Ergebnissen der WSI-Betriebsrätebefragung untersucht.
- Die Praxis der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen wurde auf der Grundlage einer detaillierten Auswertung der AVE-Unterlagen und Statistiken des Tarifregisters beim Bundesarbeitsministerium sowie des Tarifregisters NRW analysiert. Entstehung und Anwen-

derung des Tariftreuegesetzes wurden mit Hilfe von Literaturanalyse und Expertengesprächen aufgearbeitet.

- In einer Fallstudie am Beispiel des Einzelhandels wurde die Bedeutung und Entwicklung der Allgemeinverbindlicherklärung für die Arbeits- und Einkommensbedingungen im Detail untersucht. Dabei ging es auch um die Konsequenzen des Wegfalls der AVE seit dem Jahr 2000. Die Untersuchung basiert u. a. auf einer breit angelegten Befragung von Betriebsräten des nordrhein-westfälischen Einzelhandels sowie Expertengesprächen mit FachsekretärInnen der zuständigen Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di).
- Rechtliche und rechtspolitische Fragen zur Sicherung tariflicher Mindeststandards wurden in einem gesonderten Gutachten untersucht. Im Mittelpunkt stehen die Instrumente Allgemeinverbindlicherklärung, Arbeitnehmerentsendegesetz, Tariftreueerklärung, Mindestarbeitsbedingungsgesetz sowie Fragen der richterrechtlichen Entgeltkontrolle.
- Um die deutsche Situation und Diskussion in einen internationalen Rahmen stellen zu können, wurde auch die Praxis der Sicherung von Mindeststandards in den Ländern der europäischen Union aufgearbeitet.

11.1 Differenzierte Tarifeinkommen in Nordrhein-Westfalen mit Niedriglohn-tätigkeiten und -branchen

Die Tarifeinkommen in Nordrhein-Westfalen bieten ein sehr differenziertes Bild. Die Vergütungstarifverträge zeichnen sich durch hochgradig differenzierte, auf die jeweiligen Branchen zugeschnittene Lohn- und Gehaltssysteme aus. Das Ausmaß der Lohndifferenzierung ist auch im unteren Einkommensbereich weit höher, als allgemein bekannt ist. In einigen Tarifbereichen gibt es überdies ausgesprochen niedrige Tarifeinkommen.

Das *absolute* Niveau der tariflichen Grundvergütungen in den ausgewählten Bereichen bewegt sich 966 € und 5.728 €. Bei näherem Hinsehen spiegelt es nicht nur die skizzierte, durch Zahl und Abstände der Vergütungsgruppen definierte, differenzierte *Tarifstruktur* wieder, sondern lässt darüber hinaus auch signifikante allgemeine *Niveauunterschiede* zwischen den Wirtschaftszweigen deutlich werden. Dies wird besonders deutlich, wenn man sektorenübergreifend ver-

gleichbare Verdienstgruppen gegenüberstellt. Legt man z.B. die *mittlere Vergütungsgruppe*²¹⁴ zugrunde, bewegen sich die Tarifverdienste in den Branchen zwischen 1.274 und 2.168 €, der Durchschnitt liegt bei 1.696 €.

Auf der Basis der 24 ausgewählten Tarifbereiche lässt sich konstatieren, dass die Tarifverträge hinreichend Möglichkeiten bieten, die Vielzahl der tariflich erfassten Berufe und Tätigkeiten auf ein weit gespreiztes Vergütungsgitter zu verteilen. Im Durchschnitt der Tarifbereiche beträgt die durchschnittliche Zahl der Lohngruppen 7,8, der Gehaltsgruppen 7,4 und der Entgeltgruppen 11,6. Hinter diesen Durchschnittszahlen verbirgt sich eine erhebliche *Spannweite bei der Tarifgruppenstruktur*: Im unteren Vergütungsbereich zeigt sich überdies, dass in einigen Tarifbereichen die relative Differenzierung zwischen der untersten und der mittleren Vergütungsgruppe sehr stark ausfällt. So betragen die niedrigsten Tarifverdienste in manchen Fällen nicht mehr als 60 bis 70 % der *Einstiegsgruppe* der FacharbeiterInnen und Fachangestellten. Setzt man die oberste und unterste Gruppe ins Verhältnis, ergibt sich im Westen eine durchschnittliche Einkommensspannweite von bis zu 207 % bei den Löhnen und bis zu 405 % bei den Gehältern.

Tarifliche Niedrigeinkommen lassen sich - ebenso wie effektive Niedrigeinkommen - absolut und relativ definieren. Wir haben zwei Grenzwerte - 1.250 € und 1.500 € - zugrunde gelegt, die 75 % bzw. 90 % des Durchschnittswerts der mittleren Vergütungsgruppe darstellen. Zahlreiche Tarifbereiche liegen mit ihren unteren und teilweise auch mittleren Vergütungsgruppen unterhalb dieser Grenzwerte. Dazu gehören Tarifbereiche aus allen Wirtschaftssektoren; so u.a. aus dem *primären Sektor* die Landwirtschaft und der Gartenbau, aus der *Industrie* die Textil- und Bekleidungsindustrie, die feinkeramische Industrie, die Lederwaren- und Kofferindustrie, Schuhindustrie, aus dem *Handwerk* die Bäckerhandwerk, Friseurhandwerk, Schlosser- und Schmiedehandwerk, Gebäudereinigerhandwerk und aus dem *Dienstleistungsbereich* die Tarifbereiche Einzelhandel, Filmtheater, Gebäudereinigerhandwerk, Hotel- und Gaststättengewerbe, Kfz-Gewerbe, privates Transport- und Verkehrsgewerbe, Systemgastronomie, Bewachungsgewerbe, Textilreinigungsgewerbe. Dementsprechend breit ist das Spektrum der betroffenen Tätigkeiten und Berufe. Dazu gehören u. a. Hilfskräfte und ungelernete ArbeiterInnen aus den verschiedensten Industriezweigen, Verkaufshilfen im Einzelhandel, Reinigungskräfte, Wachleute, Kassiererinnen, FriseurInnen, Floristinnen, FilmvorführerInnen, Arzhelferinnen, Büglerinnen,

²¹⁴ Es handelt sich dabei um die Einstiegsgruppe für Beschäftigte mit einer abgeschlossenen, in der Regel dreijährigen Berufsausbildung. Bei dieser Definition entspricht die Gruppe in vielen (wenn auch nicht allen) Fällen der tariflichen Ecklohn- oder Eckgehaltsgruppe („100-Prozent-Gruppe“).

Küchenhilfen, Näherinnen mit einem tariflichen Stundenlohn zwischen knapp 5 € und etwas über 8 €.

Die unterschiedlichen Erscheinungsformen tariflicher Niedrigeinkommen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Es gibt Niedrigeinkommen in sehr umgrenzten Teilbereichen, z.B. niedrige (Einstiegs-)Vergütungen in der untersten Gehaltsgruppe (Beispiel: Metallindustrie), die jedoch häufig nur schwach besetzt sind oder Durchgangsstationen für jüngere Beschäftigte darstellen. Daneben bestehen Tarifbereiche mit gemischter Einkommensstruktur mit Niedrigeinkommen in wichtigen Teilbereichen (z.B. Einzelhandel VerkäuferInnen). Dies reicht zum Teil bis weit in den mittleren Einkommensbereich hinein (Friseurgewerbe). Des Weiteren gibt es Niedriglohnbranchen mit unterdurchschnittlichen Einkommen in allen Vergütungsgruppen (Beispiele: Hotel- und Gaststättengewerbe, Bekleidungsindustrie, privates Verkehrsgewerbe) und diese zum Teil mit extrem niedrigen Vergütungen und starker Lohndifferenzierung im unteren Einkommensbereich (Beispiel: Landwirtschaft).

Die *Tarifdynamik* in den vergangenen zehn Jahren war insgesamt moderat. Der kostenneutrale Verteilungsspielraum aus Preisentwicklung und Produktivitätsanstieg konnte abgesehen von der Phase der Vereinigungsbooms Anfang der 90er Jahre nur in wenigen Jahren ausgeschöpft werden. Die im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt zu verzeichnende Steigerung der tariflichen Grundvergütungen um rund 40 % von 1990 – 2001 variiert bei den ausgewählten Tarifbereichen in NRW zwischen rund 21 und 56 %. Dabei lassen sich allerdings keine trennscharfen Unterschiede zwischen Niedrig- und Hochlohntarifen feststellen. Bereiche mit niedrigen Tarifen weisen allerdings in stärkerem (unter-)durchschnittliche Tarifierhebungen auf. Über dem Durchschnitt lagen dagegen der Einzelhandel und auch das Friseurgewerbe. Bezogen auf einzelne *Tätigkeiten* und *Berufe* fiel die Spannweite der Tarifdynamik mit rund 25 bis 82 % deutlich größer aus. Das spricht dafür, dass in einigen Fällen auch Verbesserungen in der *Tarifstruktur*, z.B. überdurchschnittliche Tarifsteigerungen für einzelne Vergütungsgruppen durchgesetzt werden konnten. Nur unterdurchschnittlich entwickelten sich beispielsweise die Tarifvergütungen von landwirtschaftlichen Hilfsarbeitern und Arzthelferinnen, wohingegen Verkäuferinnen und Friseurinnen Tarifsteigerungen über dem Trend verbuchen konnten.

Angesichts dieses differenzierten Bildes von Tarifstruktur und Tarifdynamik ist die Frage nach einer wirksamen Strategie zur Bekämpfung von (tariflichen) Niedrigeinkommen nicht einfach zu beantworten. Zum einen liegt es nahe, durch eine gezielte *intra*sektorale Lohnstrukturpolitik vor allem eine überstarke Differenzierung im unteren Einkommensbereich zu korrigieren, In den

letzten zehn Jahren sind hier allerdings im Gegensatz zu den 70er und 80er Jahren nur geringe Erfolge zu verzeichnen. Zumeist beschränkte sich die „soziale Komponente“ von Tarifabschlüssen auf gelegentliche Einmalzahlungen in gleicher Höhe für alle Vergütungsgruppen, die keine dauerhaften Auswirkungen auf die Tarifstrukturen hatten. Zum anderen wäre Branchen bzw. Tarifbereichen mit *durchgängig* niedrigen Vergütungen nur mit einer Niveausteigerung des gesamten Tarifgefüges geholfen, um ihre *intersektorale* Verteilungsposition zu verbessern. Das wiederum stößt bislang auf nahezu unüberwindliche Schwierigkeiten, denn das unbefriedigende Tarifniveau ist oft das Ergebnis verschiedener sich selbst verstärkender Wirkungsfaktoren wie ungünstige wirtschaftliche Branchenentwicklung, eine hohes, tendenziell Lohn drückendes Arbeitskräfteangebot, ein geringes gewerkschaftliches Durchsetzungsvermögen aufgrund niedriger Tarifbindung und geringen gewerkschaftlichen Organisationsgrades sowie eine systematische gesellschaftliche Geringbewertung bestimmter Berufe/Tätigkeiten. Als Instrument zur Sicherung eines sozial und gesellschaftlich akzeptablen Mindesteinkommens kommt daher flankierend zu den tariflichen Einkommensregelungen auch ein gesetzlicher Mindestlohn in Betracht (siehe unten).

11.2 Effektiveinkommen: Armuts- und prekäre Löhne weit verbreitet

Selbst wenn Tarifverträge vorliegen und Bindungskraft entfalten, prägen sie die Arbeitsentgelte der Beschäftigten zwar vor, sind aber mit den ausgezahlten Entgelten und den entsprechenden Arbeitskosten in der Regel nicht identisch. Für die Kostensituation der Betriebe wie für die Lebenssituation der ArbeitnehmerInnen sind die Effektivlöhne entscheidend. Deshalb müssen neben den Tariflöhnen auch die Effektivlöhne empirisch geprüft werden, um das Ausmaß von Niedriglöhnen in NRW zu bestimmen.

Die Prüfung erfolgt auf Basis der IAB-Beschäftigtenstichprobe, deren Angaben zu Arbeitseinkommen auf obligatorischen und validen Arbeitgebermeldungen an die Sozialversicherungssysteme für jede sozialversicherungspflichtige Person beruhen. Analysiert werden die Vollzeit-Arbeitseinkommen insbesondere von ganzjährig Beschäftigten, die den Kern des Normalarbeitsverhältnisses und auch den Bezugspunkt der Tarifpolitik bilden. Neben NRW werden zum Vergleich auch Westdeutschland und teilweise Ostdeutschland für einen Zeitraum von im wesentlichen 1980 bis 1997 einbezogen.

Die Analyse ergibt für den Beobachtungszeitraum in NRW generell eine verstärkte Lohnspreizung bei gleichzeitig deutlich zurückgegangener Gesamtbeschäftigung: Die Gruppe der Bezieher

„mittlerer“ Arbeitseinkommen zwischen 75 und 125% des durchschnittlichen Vollzeitlohns (Referenzlohn) ist kleiner geworden, die Randgruppen „unten“ und „oben“ in der Lohnhierarchie sind größer geworden. „Unten“ existierte früher schon ein ausgedehnter und zwischenzeitlich gewachsener Niedriglohnsektor mit Arbeitsentgelten unter 75% des Referenzlohns, die sich auf prekäre Löhne (50 bis zu 75%) und auf Armutslöhne (0 bis 50%) verteilen. Die genannten Niedriglohnstufen und ihre Schwellenwerte sind der Verteilungsforschung und speziell der Forschung zur Einkommensarmut – hier Armut trotz Vollzeitarbeit - und zu sozialem Ausschluss entnommen.

Unter allen Vollzeitbeschäftigten in NRW, die ganzjährig oder auch unterjährig tätig sind, waren 1980 28,5% im Niedriglohnsektor, 1997 sind es 34,3%; letztere verteilen sich mit 23,0% auf prekäre Löhne und 11,3% auf Armutslöhne. In absoluten Zahlen beläuft sich der Niedriglohnsektor 1997 in dieser Beschäftigtenabgrenzung auf 1,592 Millionen Personen, davon 1,069 mit prekären Löhnen und 0,523 Millionen mit Armutslöhnen. Diese Dimensionen sind geringer, wenn nur die ganzjährig Vollzeitbeschäftigten betrachtet werden, die im Zeitverlauf rund 80% aller Vollzeitbeschäftigten stellen. Dann macht der Niedriglohnsektor 1980 22,1% dieser Beschäftigtengruppe bzw. 0,936 Millionen Personen aus, 1997 26,8% oder 1,020 Millionen Personen; von letzteren sind 19,6% mit prekären Löhnen und 7,2% mit Armutslöhnen. Aus methodischen Gründen sind dies die Untergrenzen des tatsächlichen Niedriglohnsektors unter den Vollzeitbeschäftigten; bei Einbeziehung von Teilzeitbeschäftigten fiel dieser Sektor erst recht größer aus.

Die Analyse der Beschäftigtenstichprobe ergibt weitere Informationen zur internen Zusammensetzung des Niedriglohnsektors, hier verdeutlicht für die Gruppe der ganzjährig Vollzeitbeschäftigten in NRW: Prekäre Löhne und Armutslöhne ballen sich nicht etwa knapp unterhalb der jeweiligen Schwellenwerte von 75% und 50%, sondern sind relativ breit gestreut bis hin zur „extremen“ Lohnarmut unter 25%; allerdings hat sich diese Niedriglohn-interne Verteilung im Zeitverlauf verbessert. Niedriglöhne sind auch mehr oder weniger stark mit verschiedenen Beschäftigungsmerkmalen verknüpft, die in der Beschäftigtenstichprobe ebenfalls in Verbindung mit den individuellen Arbeitseinkommen angegeben werden. Die Häufigkeitsverteilung dieser Merkmale auf die Niedriglöhne und deren BezieherInnen ist zugleich ein Indikator für Einflussfaktoren bei solchen Löhnen.

Die häufigsten Merkmale für NRW 1997 bei den Armutslöhnen sind: 79,0% aller Armutslöhne werden von Kleinbetrieben mit bis zu 99 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten gezahlt,

davon allein 46,7% von Kleinbetrieben bis zu neun Beschäftigten. 71,8% aller Armutslöhne werden an Frauen gezahlt, 69,8% an Beschäftigte im Dienstleistungsbereich, 60,5% an Beschäftigte, die zwar eine Berufsausbildung aufweisen, aber kein Abitur besitzen. Schließlich gehen von den Armutslöhnen „nur“ 37,7% an Beschäftigte, die einfache Tätigkeiten verrichten, und 32,8% aller Armutslöhne an Beschäftigte, die unter 30 Jahre alt sind. Im Zeitverlauf haben diese Häufigkeiten bzw. Einflussfaktoren teilweise kräftig zugenommen; lediglich die Merkmale „jüngere Beschäftigte“ und „einfache Tätigkeiten“ haben an Bedeutung verloren.

Bei den prekären Löhnen lautet die Rangfolge der Häufigkeiten 1997 etwas anders: Der Einfluss des Merkmals „Kleinbetrieb“ steht auch an erster Rangstelle mit einer Häufigkeit von 62,5% bei Betriebsgrößen bis zu 99 Beschäftigten (und immerhin 24,3% bei bis zu neun Beschäftigten). Es folgt als Einflussfaktor die Arbeit im Dienstleistungsbereich mit 54,3% und die Qualifikation „mit Berufsausbildung, aber ohne Abitur“ mit 53,0%. Dagegen ist der Einfluss des Merkmals „Geschlecht“ 1997 neutralisiert, weil sich die Bezieher von prekären Löhnen paritätisch bzw. gleichmäßig auf beide Geschlechter verteilen. 1980 noch wies das Merkmal „Frau“ eine Häufigkeit von 68,3% auf und hat damit in der Vergangenheit an der Spitze der Einflussränge bei prekären Löhnen gestanden.

Die Botschaften dieser Merkmale und ihrer Häufigkeiten lauten: Niedriglöhne und ihr Bezug verteilen sich auf relativ breite Beschäftigtenkreise. Oder umgekehrt: es gibt kaum (noch) ein Beschäftigungsmerkmal wie etwa eine bestimmte Qualifikation, ein Lebensalter und ähnliches, das vor Niedriglohn-Bezug schützt. Wenn z. B. 53% aller prekären Löhne in NRW 1997 an Beschäftigte „mit einer Berufsausbildung, wenn auch ohne Abitur“ gezahlt werden, dann schützt eine vorhandene Berufsausbildung nicht gegen Niedriglöhne. Oder wenn 32,8% der Bezieher von Armutslöhnen unter 30 Jahre alt sind, dann gehen im Umkehrschluss rund zwei Drittel aller Armutslöhne an ältere Beschäftigte. Niedriglöhne sind demzufolge entgegen einer weit verbreiteten Meinung weder ein alleiniges Problem von jüngeren noch unqualifizierten Beschäftigten. Die Befunde über die große Häufigkeit von Niedriglöhnen aus Kleinbetrieben schließlich stehen im Kontrast zu einer ebenfalls verbreiteten Auffassung, dass Kleinbetriebe besonderer Lohnkostenentlastung bedürften.

Schließlich ist auch für ausgewählte Berufsgruppen bzw. betriebliche Tätigkeiten in NRW ein Vergleich – in Grenzen – möglich zwischen darin gezahlten effektiven und tariflichen Vollzeit-Arbeitseinkommen. Ausgewählt werden Berufsgruppen, die schon aus tariflicher Sicht als „Niedriglohnberufe“ angesehen werden können. Die IAB-Beschäftigtenstichprobe bestätigt die-

sen Eindruck, weil in den betrachteten Berufsgruppen jeweils deutlich mehr als die Hälfte aller Beschäftigten effektiv lediglich einen Niedriglohn und in einigen Gruppen sogar nur einen Armutslohn bezieht. Alle den Berufsgruppen zuordnungsfähigen untersten Tariflöhne liegen schon unterhalb der effektiven Armutslohn-Schwelle innerhalb der Bandbreite des effektiven Armutslohn-Bereichs. In mehreren Berufsgruppen gibt es sogar mehr oder weniger große Beschäftigten-teile, die effektiv noch weniger als den zuordnungsfähigen untersten Tariflohn verdienen.

Die Auswertungsergebnisse hierzu vermitteln die Botschaft, dass die „Schutz- und Auffangfunktion“ unterster Tariflöhne erheblich in Frage gestellt ist. Denn insbesondere die effektive Unterbietung des Tarifniveaus ist nur denkbar, wenn große Beschäftigtenbereiche in den untersuchten Berufsgruppen entweder tariflos sind oder Tarifbruch hinnehmen müssen. Diese Einschätzung – so legen es die Ergebnisse der Beschäftigtenstichprobe insgesamt nahe – muss aber tendenziell auch auf andere als die hier untersuchten Berufsgruppen übertragen werden, weil sonst das festgestellte Ausmaß von Armutslöhnen und prekären Löhnen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene nicht erklärbar ist.

11.3 Prägende Wirkung der Branchentarifverträge - aber rückläufige Tarifbindung und abnehmende Tarifverbindlichkeit

Das Tarifsystem in Deutschland befindet sich im Umbruch. Vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen Strukturwandels, zunehmender internationaler Konkurrenz, der Herausbildung neuer Arbeits-, Organisations- und Produktionsmodelle sowie anhaltend hoher Arbeitslosigkeit sind die herkömmlichen Tarifstrukturen und -regelungen unter Druck geraten. Mehr noch: das gesamte System der Arbeits- und Tarifbeziehungen auf betrieblicher, branchen- und gesamtwirtschaftlicher Ebene steht auf dem Prüfstand. Die beiden Hauptakteure auf der überbetrieblichen Ebene, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, befinden sich seit Jahren in einem konfliktorischen Suchprozess zur Neujustierung und Weiterentwicklung des Tarifsystems. Der Streit geht grundsätzlich um die Frage, welches Maß an Verbindlichkeit die typischerweise branchenbezogenen Verbandstarifverträge mit ihren umfassenden Regelungen zu Arbeits- und Einkommensbedingungen haben sollen. Der Trend weist in die Richtung einer stärkeren Verbetrieblichung und Dezentralisierung, allerdings sind Ausmaß und Ausgestaltung dieses Prozesses zwischen den Tarifparteien durchaus umstritten. Während die Arbeitgeberverbände ein deutlich höheres Maß an betriebsnaher Flexibilisierung der Tarifbestimmungen realisieren möchten und dabei die Tarifverträge auf Gerüst von Minimalanforderungen reduzieren möchten, streben die Gewerkschaften eine regulierte Flexibilität an, die das erreichte Niveau der Tarifstandards nicht gefährden

soll. In diesem Zusammenhang wird auch die Unterstützung und Ergänzung des Tarifsystems durch gesetzliche Maßnahmen sehr kontrovers beurteilt: Rückläufige Tarifbindung und abnehmende Tarifverbindlichkeit werden aus Arbeitgebersicht Ausdruck einer Überforderung der Unternehmen durch zu hohe und rigide Tarifnormen interpretiert, der neben marktnäheren und flexibleren Tarifen auch durch die Rücknahme bzw. den Verzicht auf gesetzliche Stützungsaktionen zu begegnen sei. Die Gewerkschaften sehen darin eher die Gefahr einer weiteren Schwächung der Bindungskraft und faktischen Regelungswirkung der Flächentarife wie auch der Aushöhlung ihrer tarifpolitischen Durchsetzungsmacht insgesamt. Eine gesetzliche Absicherung der Tarifautonomie und des Flächentarifvertrages sei unverzichtbar, um die positiven ökonomischen wie sozialen Wirkungen des gewachsenen Tarifsystems auch zukünftig sicherzustellen.

Die *Kernaussagen*, die sich aus den vorliegenden Daten zur Tarifbindung ableiten lassen, lauten: Nach wie vor wird die Mehrzahl der abhängig Beschäftigten durch Tarifverträge erfasst. Dies gilt – wenn auch in unterschiedlichem Maße - für West- und Ostdeutschland. Allerdings geht der Grad der Tarifbindung in den letzten Jahren erkennbar zurück.

Die Tarifbindung fällt in den einzelnen Branchen und Wirtschaftszweigen sehr unterschiedlich aus. In Bereich von Klein- und Mittelbetrieben ist sie deutlich geringer als unter Großbetrieben. Firmen- bzw. Haustarifverträge erfassen nur eine kleine Minderheit der Beschäftigten, spielen im Osten eine größere Rolle als im Westen. Ein nennenswerter Teil der nicht tarifgebundenen Betriebe orientiert sich gleichwohl an den jeweiligen Branchentarifverträgen. In Nordrhein-Westfalen gibt es bei der Tarifbindung weitgehend ähnliche Strukturen wie in Westdeutschland, allerdings fallen bei näherer Analyse auch Abweichungen ins Auge: Die gesamte Tarifbindung der *Beschäftigten* fällt in NRW mit 75 % gegenüber 71 % in Westdeutschland für das Jahr 2001 erkennbar höher aus. Dies zieht sich durch nahezu alle Wirtschaftsbereiche, allerdings mit teils großen Unterschieden. Bei der Tarifbindung der *Betriebe* ergibt sich in Nordrhein-Westfalen folgendes Bild: insgesamt 53 % der Betriebe tarifgebunden, in Westdeutschland insgesamt sind es dagegen 48 %.

Bezogen auf die Branchen besteht eine hohe Tarifbindung u. a. in den Bereichen Bergbau/Energie/Wasser, in der Land- und Forstwirtschaft, in der Grundstoffverarbeitung, im Verbrauchsgütergewerbe, Kredit- und Versicherungsgewerbe und im öffentlichen Dienst. Niedrig fällt die Tarifbindung vor allem im Bereich der unternehmensbezogenen Dienstleistungen aus. Hier unterliegen 80 % der Betriebe und 63 % der Beschäftigten nicht der Tarifbindung. Eine

relativ geringe Tarifbindung weisen auch der Großhandel und die Organisationen ohne Erwerbszweck auf.

Differenziert man die Tarifbindung auf der Basis der IAB-Daten nach der *Betriebsgröße*, dann ergibt sich für *NRW* folgendes Bild²¹⁵: In Kleinstbetrieben von 1 bis 4 Beschäftigten bestand 2001 für rund 44 % der Beschäftigten eine Tarifbindung. Dieser Anteil steigt bis auf 98 % in Betrieben mit 1000 und mehr Beschäftigten. Auch in *NRW* sind die Tarifverträge für die nicht tarifgebundenen Betriebe durchaus von Bedeutung. Rund 40 % von ihnen geben an, sich an den für sie einschlägigen Tarifverträgen zu orientieren.

Die abnehmende Wirkungskraft der Tarifverträge hängt nicht nur mit der rückläufigen formalen Tarifbindung zusammen. Entscheidend ist darüber hinaus die *faktische Tarifverbindlichkeit*, die Frage also, ob und inwieweit sich die tarifgebundenen Unternehmen an die tariflichen Regelungen und Vorschriften halten und damit die tariflichen Mindeststandards auch in der betrieblichen Praxis gewährleisten. Zuverlässige Informationen über die reale betriebliche Wirkungskraft sind naturgemäß schwer zu erlangen, weil die betrieblichen Akteure darüber kaum berichten und die Tarifvertragsparteien (deshalb) nicht über hinreichend detaillierte Kenntnisse verfügen. Die WSI-Betriebsrätebefragung stellt eine der wenigen repräsentativen Informationsquellen zu diesem Thema dar. Denn darin wurde u. a. nach der Bedeutung tarifpolitischer Fragen und Probleme in der Betriebsratsarbeit, nach der Einhaltung der Tarifverträge sowie nach dem Stellenwert der zunehmenden Differenzierung und Flexibilisierung des Tarifsystems gefragt. Aus der Sicht der Betriebsräte ergibt sich bei der Anwendung und Umsetzung von Tarifverträgen eine Reihe von Problemen. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit Einkommensregelungen. Auf die Frage, was sie in den vergangenen 2 bis 3 Jahren besonders beschäftigt hat, ein Viertel der Betriebsräte nennt niedrigere Einstiegsgehälter, ein gutes Fünftel (21%) den Abbau übertariflicher Leistungen, rund 13 % untertarifliche Entlohnung und das Aussetzen von tariflichen Lohnerhöhungen. 12 % mussten sich mit den Austrittsabsichten des Arbeitgebers aus dem Arbeitgeberverband auseinandersetzen. Bei allen genannten Punkten mit Ausnahme des Abbaus übertariflicher Leistungen ist die Konflikthäufigkeit gegenüber der vorangegangenen Befragung 1997/98 angestiegen. Die Betriebsräte beurteilen ihre Bemühungen zur Bewältigung der aufgetretenen Einkommens- und Tarifprobleme insgesamt als nur mäßig erfolgreich, allerdings zeigen sich

²¹⁵ Für die Betriebsgrößenklassen ab 500 Beschäftigten sind die Daten aufgrund geringer Fallzahlen von eingeschränkter Gültigkeit.

sowohl hinsichtlich der Themen wie auch mit Blick auf Lage, Größe und Branchenzugehörigkeit Unterschiede.

Auf die Frage, ob es in den Betrieben konkret Abweichungen von den bestehenden Tarifvorschriften nach unten gibt, antworteten 85 % der Betriebsräte mit Nein. In 10 % der Fälle kommt dies „gelegentlich“ und in 4 % „öfter“ vor. Im Osten Deutschlands sind die Verhältnisse erwartungsgemäß schlechter: Rund 20 % der Betriebsräte klagen über gelegentliche und 6 % über öfter auftretende Tarifunterschreitungen. Die Abweichungen beziehen sich im Westen überwiegend auf die Lohn und Gehaltsbestimmungen, mit deutlichem Abstand gefolgt von den Arbeitszeitregelungen, den Zulagen und Zuschlägen und der Jahressonderzahlung. Auch im Osten stehen Verstöße gegen Lohn- und Gehaltsbestimmungen an der Spitze, gefolgt von den Bereichen Jahressonderzahlung, Zulagen/Zuschläge und Arbeitszeit. Sonstige Abweichungen beziehen sich u.a. auf die untertarifliche Eingruppierung.

In dem Maße, wie in den vergangenen Jahren das Tarifsystem und die Tarifstandards unter Druck gerieten, wurde in zum Teil konfliktorischen Auseinandersetzungen schrittweise eine stärkere Dezentralisierung der Tarifverträge in Gang gesetzt. Durch Rahmenbestimmungen und Öffnungsklauseln in den branchenbezogenen Verbandstarifverträgen, sollte eine Verbetrieblichung der Tarifpolitik erreicht werden. Die Arbeitgeber zielten damit auf eine geringere Verbindlichkeit der Flächentarifverträge und dadurch ein größeres Maß an betrieblicher Flexibilität, aus Gewerkschaftssicht stand das Ziel einer Stabilisierung von Tarifsystem und Tarifvertrag im Vordergrund. Mittlerweile gehören Öffnungs- und Härtefallklauseln, Sanierungstarifverträge, betriebliche Ergänzungstarifverträge, tarifliche Optionsregeln, Klein- und Mittelbetriebsklauseln und ähnliche Regelungen zum weit verbreiteten tariflichen Instrumentarium.

Wie die WSI-Betriebsrätebefragung zeigt, werden die dadurch geschaffenen betrieblichen Gestaltungsmöglichkeiten auch in nennenswertem Umfang genutzt. In jedem fünften westdeutschen Betrieb werden Öffnungsklauseln nach Angaben der Betriebsräte praktisch angewendet; überdurchschnittlich häufig in Großbetrieben. Dabei standen Regelungen zur Arbeitszeitgestaltung eindeutig im Vordergrund gefolgt von Einstiegstarifen, Kürzung bzw. Aussetzung der Jahressonderzahlung sowie der Aussetzung von Tariferhöhungen. De facto hat es also einen parallelen Prozess von kontrollierter und wilder Dezentralisierung gegeben (Bispinck/Schulten 2001). Tariflich zulässige und mehr oder minder offen tarifwidrige betriebliche Vereinbarungen prägen das betriebliche Geschehen. Damit steigt auch die praktische Verantwortung der Betriebsparteien für die reale Gestaltung der betrieblichen Arbeits- und Einkommensbedingungen. Die Ein-

schätzung dieser Entwicklung zur Dezentralisierung durch die Betriebsräte fällt überwiegend skeptisch aus: Die weit überwiegende Mehrheit beurteilt sie zwiespältig (33 %) bzw. als generell problematisch (knapp 40 %). Lediglich knapp 10 % begrüßen diese Entwicklung. Die Hauptursache für dieses Urteil besteht in der Befürchtung der meisten Betriebsräte, dass diese Entwicklung dem Arbeitgeber eher die Möglichkeit gibt, seine betrieblichen Interessen durchzusetzen. Konsequenterweise geht mehr als die Hälfte der Befragten davon aus, dass dies im Ergebnis zu unterschiedlichen Arbeits- und Einkommensbedingungen führt.

Als erstes Zwischenfazit lässt sich festhalten: Bemühungen zur äußeren und inneren Stabilisierung des Tarifvertragssystems müssen an mehreren Punkten ansetzen. Die rückläufige Tarifbindung ist unabhängig vom Konjunkturzyklus auch ein Produkt des Strukturwandels. Je mehr das Gewicht der traditionell hoch tarifgebundenen Großbetriebe in den klassischen Industriezweigen zurückgeht und klein- und mittelbetrieblich strukturierte Dienstleistungsbetriebe an Bedeutung gewinnen, umso schwieriger wird es auch nur den bestehenden Grad der Tarifbindung zu halten. Zu den Austritten tarifgebundener Unternehmen kommen die Nicht-Eintritte tarifloser Unternehmen vor allem im Dienstleistungssektor hinzu. Die innere Tarifverbindlichkeit hängt zweifelsohne einerseits mit dem Grad der formalen Tarifbindung zusammen. Je geringer die Tarifbindung einer Branche um so höher der Druck auf die Tarifstandards durch die Außenseiter. Andererseits leidet die Bindekraft der Tarifstandards, wenn sie in wachsendem Maße zur Disposition betrieblicher Anpassungen gemacht werden. Dies gilt vor allem für die größer werdenden Bereiche ohne betriebliche Interessenvertretungen.

11.4 Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen

Historisch hatte die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen vor allem die Funktion, Arbeitnehmer und Arbeitgeber vor Lohndumping und sog. „Schmutzkonkurrenz“ zu schützen. Heute hat das Instrument zusätzlich im Bereich der tariflichen Sozialpolitik große Bedeutung, die nur auf der Grundlage allgemeinverbindlich erklärter Tarifnormen wirksam durchgeführt werden kann. Das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung dient also dazu, in Branchen und Regionen, in denen von nicht tarifgebundenen Unternehmen (sog. Außenseitern) eine Gefährdung der tarifvertraglichen Normsetzung ausgeht, in der Fläche einheitliche Mindeststandards für die Arbeitsverhältnisse durchzusetzen.

11.4.1 Ein Instrument in der Krise

Das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen befindet sich seit einiger Zeit in der Krise. Nur 542 Tarifverträge sind derzeit allgemeinverbindlich, nachdem diese Zahl Mitte der neunziger Jahre noch bei 630 gelegen hatte. Noch deutlicher wird die Krise, wenn man die Zusatz- und Änderungsstarifverträge, Protokollnotizen usw. (auf die gegenwärtig knapp 50% aller allgemeinverbindlichen Tarifverträge entfallen) beiseite lässt und nur die für das Tarifgeschehen eigentlich relevanten Ursprungsstarifverträge betrachtet: Ihre Zahl hat sich seit 1995 um 30% auf heute 282 verringert. Damit sind heute 2,5% aller Ursprungs-Verbandstarifverträge allgemeinverbindlich; zehn Jahre zuvor hatte diese Quote noch mehr als doppelt so hoch gelegen.

Der Rückgang fiel bei den einzelnen Tarifvertragsarten unterschiedlich stark aus. Während sich die Zahl der Einkommenstarifverträge um weit mehr als die Hälfte verringerte, waren die Manteltarifverträge und die Tarifverträgen zu einzelnen Mantelbestimmungen nur unterdurchschnittlich stark betroffen. Parallel zum Rückgang der Gesamtzahl kam es in der zweiten Hälfte der 90er Jahre zwischen diesen drei Hauptkategorien allgemeinverbindlicher Tarifverträge zu Anteilsverschiebungen. Dies führte zu dem Ergebnis, dass sich allgemeinverbindliche Ursprungsstarifverträge gegenwärtig mehrheitlich auf einzelne Mantelbestimmungen beziehen und nur noch jeder fünfte von ihnen Bestimmungen über Lohn, Gehalt und/oder Ausbildungsvergütung trifft.

Allgemeinverbindliche Einkommenstarifverträge spielen heute noch in vier Branchen eine Rolle; in zwei von ihnen, dem Wach- und Sicherheitsgewerbe und dem Gebäudereinigerhandwerk – hier sind sie gegenwärtig fast flächendeckend verbreitet – hat ihre Bedeutung in den letzten Jahren sogar (wieder) zugenommen. In acht weiteren Branchen haben sie nur am Rande eine Bedeutung, da sie dort die Einkommensbedingungen der Beschäftigten in maximal zwei Bundesländern regeln. Vor acht bis zehn Jahren spielten allgemeinverbindliche Einkommenstarifverträge noch in fünf weiteren Branchen eine mehr als marginale Rolle; in einer von ihnen, dem Einzelhandel, galt die AVE von Lohn- und Gehaltstarifverträgen bis 1999 sogar in der Mehrzahl der Bundesländer. In diesen Branchen wurden zuletzt so gut wie keine Einkommenstarifverträge mehr für allgemeinverbindlich erklärt; der Rückzug der AVE erfolgte hier mehrheitlich in der Zeitspanne 1999-2000.

Statistisch betrachtet, trugen zwei seit 1997 zu beobachtende Entwicklungen zu diesem das AVE-Geschehen bestimmenden Negativtrend bei: Zum einen ein Rückgang der Zahl der Tarifverträge für die eine AVE beantragt wird, und zum anderen ein Anstieg der Quote der in den

Tarifausschüssen abgelehnten AVE-Anträge. Aus den rückläufigen Antragszahlen ist nicht zu schließen, dass das Interesse der Tarifparteien an dem Instrument generell abnehmen würde – für die Gewerkschaften gilt genau das Gegenteil. Hintergrund der sinkenden Neigung, einen AVE-Antrag zu stellen, ist vielmehr die abnehmende Wahrscheinlichkeit, dass ein solcher Antrag im Tarifausschuss positiv entschieden wird. Wenn sich – wie es offensichtlich mit wachsender Häufigkeit geschieht – in einem Tarifbereich der Arbeitgeberverband dem Bemühen der Gewerkschaft, für einen Tarifvertrag die AVE zu beantragen, entgegenstellt, ist dies ein sicheres Zeichen dafür, dass der Antrag auch von der Arbeitgeberbank im Tarifausschuss abgelehnt werden wird. In einer solchen Situation „verzichten“ die Gewerkschaften wegen mangelnder Erfolgsaussichten meist auf die Antragstellung. Dass es nicht wenige dennoch versuchen, zeigt sich an der beträchtlichen Zahl gescheiterter AVE-Anträge.

Anhand der AVE-Statistik lässt sich zeigen, dass sich die Arbeitgeberverbände insbesondere gegen die Allgemeinverbindlichkeit von *Einkommenstarifverträgen* wenden. Durch eine restriktive Praxis in den Tarifausschüssen und bei der Beantragung konnten sie erreichen, dass allgemeinverbindliche Lohn- und Gehaltstarifverträge heute nur noch in vier – jeweils nicht gerade beschäftigungsstarken – Branchen relativ weit verbreitet sind. Dies führt zu der Frage, inwiefern der derzeitige Umgang mit dem Instrument noch der klassischen Hauptfunktion der AVE – Abwehr einer Destabilisierung des Tarifsystems infolge des Überhandnehmens von Schmutzkonzurrenz – gerecht wird, denn zur Geltung kommt diese Funktion ja vor allem durch die AVE der jeweiligen Lohn- und Gehaltstarifverträge. Die Branchen, in denen dies heute noch in größerem Umfang geschieht, das Friseurhandwerk, das Gebäudereinigerhandwerk, das Wäschereigewerbe, das Wach- und Sicherheitsgewerbe sowie – nimmt man die Branchen mit Mindestlohntarifvertrag hinzu – das Baugewerbe, das Dachdeckerhandwerk und das Elektrohandwerk – sind mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht die einzigen Bereiche der Wirtschaft, in denen die Normsetzungskraft der Tarifparteien durch Außenseiterpraktiken bedroht ist. Da das in den letzten Jahren erfolgte Zurückfahren der AVE sachlich kaum begründbar ist und eher einseitigen politischen Motiven der Arbeitgeberverbände entspringt, stellt sich die Frage, wie das zur Allgemeinverbindlichkeit führende Procedere – evt. durch eine Reform des §5 TVG – so geändert werden kann, dass die volle Funktionsfähigkeit dieses Instruments (wieder) hergestellt wird. Die Ge-

werkschaften fordern deshalb ein erleichtertes AVE-Verfahren. Auch die rot-grüne Bundesregierung hatte dies 1998 in ihrem Regierungsprogramm angekündigt, aber dann nicht umgesetzt²¹⁶.

11.4.2 Erfahrungen im Einzelhandel

Mit bundesweit ca. 2,8 Mio. Beschäftigten (von denen gut 600.000 in Nordrhein-Westfalen arbeiten) ist der Einzelhandel eine der größten derjenigen Branchen, die von der zunehmend restriktiven AVE-Politik betroffen sind. Bis einschließlich 1999 waren die Tarifparteien des Einzelhandels – in Nordrhein-Westfalen ebenso wie in den meisten anderen Bundesländern – über viele Jahre hinweg nach Tarifabschlüssen regelmäßig darin übereingekommen, die Allgemeinverbindlicherklärung zu beantragen. Die Anträge wurden damit begründet, dass im Einzelhandel ein intensiver Wettbewerb um Marktanteile herrscht, der bei tendenziell rückläufigen Branchenumsätzen vor allem als Preiswettbewerb geführt wird und die Unternehmen dazu veranlasst, alle Möglichkeiten der Einsparung – vor allem auch im Bereich der Personalkosten – auszuschöpfen²¹⁷. Vor diesem Hintergrund wurde von den Antragstellern auf die Gefahr einer zunehmenden Infragestellung der Tarifbindung und einer hierdurch verursachten Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des tariflichen Regulierungssystems verwiesen. Da die Mitglieder des Tarifausschusses dieser Argumentation folgten, wurden die Einzelhandelstarifverträge regelmäßig für allgemeinverbindlich erklärt.

Gut zwei Jahre nachdem die Arbeitgeberverbände diesen Konsens aufgekündigt haben²¹⁸, sollte im Rahmen des Projekts untersucht werden, wie es gegenwärtig um die Tarifbindung und insbesondere um die faktische Tarifverbindlichkeit im nordrhein-westfälischen Einzelhandel bestellt ist. Hierzu wurden Betriebsräte und Gewerkschaftssekretäre befragt sowie Interviews mit gewerkschaftlichen Akteuren geführt. Die wichtigsten Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Unter den größeren Unternehmen ist der Grad der Verbands- und Tarifbindung seit dem Wegfall der AVE nicht dramatisch zurückgegangen, d. h. hier gab es weder eine größere Austrittswelle aus den Arbeitgeberverbänden noch zahlreiche Wechsel in die Mitgliedschaft ohne Tarifbindung

²¹⁶ In dem nach der jüngsten Bundestagswahl zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen abgeschlossenen Koalitionsvertrag 2002-2006 ist ein entsprechender Passus nicht zu finden.

²¹⁷ Diese Entwicklungen werden in der vorliegenden Fallstudie im Einzelnen beschrieben.

²¹⁸ Zu den Tarifverträgen über Lohn und Gehalt des Jahres 2000 wurde erstmals keine AVE ausgesprochen und seither ist auch kein anderer NRW-Einzelhandelstarifvertrag mehr für allgemeinverbindlich erklärt worden

(sog. OT-Mitgliedschaft). Von den befragten gewerkschaftlichen Akteuren wurden uns zwar insgesamt 17 größere filialisierte Einzelhandelsunternehmen genannt, die derzeit weder dem Verbandstarifvertrag noch einem Firmentarifvertrag unterliegen, allerdings sind nur drei dieser Unternehmen seit dem Wegfall der AVE aus dem Verband ausgetreten²¹⁹. Auch die Ergebnisse des IAB-Betriebspanels (vgl. Kapitel 3) belegen, dass der Grad der Tarifbindung im nordrhein-westfälischen Einzelhandel nach wie vor recht hoch ist: 73% der Einzelhandelsbeschäftigten in Nordrhein-Westfalen arbeiten (im Jahr 2001) in Unternehmen mit Bindung an die Verbandstarifverträge und 3% im Geltungsbereich von Haustarifverträgen.

Nicht tarifgebunden sind also die Arbeitgeber von rund einem Viertel der im nordrhein-westfälischen Einzelhandel Beschäftigten. Dabei handelt es sich zum weit überwiegenden Teil um kleine und mittlere Unternehmen (KMU), auf die – trotz der herrschenden Tendenz zur Unternehmenskonzentration – nach wie vor ein großer Teil der in der Branche Beschäftigten entfällt. Es ist zu vermuten, dass es auch unter den KMUs – einem Bereich mit traditionell relativ schwacher Tarifbindung – nach Wegfall der AVE keine breite Welle des Verbandsaustritts bzw. des Wechsels zur OT-Mitgliedschaft gegeben hat, andernfalls müsste der Grad der Tarifbindung in der Branche deutlich niedriger liegen²²⁰. Allerdings gibt es in letzter Zeit verstärkt Hinweise darauf, dass sich dies bald ändern könnte. So ist in der größten Teilbranche, dem Lebensmittel-einzelhandel, zu beobachten, dass einige Handelskonzerne die zu ihnen gehörenden – rechtlich selbständigen – Supermarktbetreiber mehr oder weniger offen zum Verbandsaustritt bzw. zur Unterschreitung der Tarifstandards ‚ermutigen‘. Ähnliche Signale kommen auch aus den Arbeitgeberverbänden des Einzelhandels selbst: Nach dem Tarifabschluss 2002 machten führende Verbandsvertreter deutlich, dass sie dem Wechsel zur OT-Mitgliedschaft positiv gegenüber stehen; in Rundschreiben wurden den Unternehmen die Modalitäten und Konsequenzen eines Wechsels des Mitgliedschaftsstatus’ im Einzelnen erläutert.

Die mit der Beendigung der AVE der Einzelhandelstarifverträge aus Arbeitnehmersicht verbundenen negativen Konsequenzen bestehen also bisher in erster Linie darin, dass die tariflichen Normen in den schon vor dem Wegfall der Allgemeinverbindlichkeit nicht verbandsgebundenen Unternehmen – wie gesehen sind dies hauptsächlich kleine und mittelgroße Unternehmen – ihre

²¹⁹ Hiermit ist eine Untergrenze angegeben. Tatsächlich kann die Zahl der größeren Unternehmen ohne Verbandsbindung noch etwas darüber liegen, denn Gewerkschaftssekretäre werden oft erst mit „Verspätung“ über einen Verbandsaustritt informiert.

Geltung verloren haben. Aber auch in den Unternehmen, die (vorläufig) die Tarifbindung beibehalten, bleiben die Arbeitsbedingungen und die realen Mitbestimmungsspielräume des Betriebsrats vom Wegfall der AVE nicht unberührt. So kommt es nach Angaben der befragten Gewerkschaftssekretäre seitdem zunehmend häufig vor, dass Arbeitgeber in Auseinandersetzungen mit dem Betriebsrat die Möglichkeit des Verbandsaustritts ins Spiel bringen, um ihn hiermit zu Zugeständnissen zu bewegen. Die Befragten beobachten mehrheitlich, dass Betriebsräte angesichts der Arbeitgeberdrohung, den Geltungsbereich des Tarifvertrags zu verlassen, betriebliche Praktiken und Regelungen tolerieren, welche die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen – zum Teil in den untertariflichen Bereich hinein – verschlechtern; dies gilt insbesondere in Bezug auf den Regelungsbereich Arbeitszeit.

Unabhängig davon stellen fast alle Gewerkschaftssekretäre fest, dass in den Betrieben ihres jeweiligen Betreuungsbereichs gegen tarifvertragliche Bestimmungen verstoßen wird; nach mehrheitlicher Einschätzung haben diese Verstöße seit dem Wegfall der AVE zugenommen. Sie beziehen sich ebenso oft auf die tariflichen Regelungen zur Arbeitszeit wie auf diejenigen zu Gehalt und Lohn. Fast alle befragten Sekretäre beklagen eine tarifwidrige Flexibilisierung der Arbeitszeit; hierzu werden u. a. folgende Stichworte genannt: zu kurzfristige Arbeitszeitplanung, Teilzeitkräfte mit Arbeitszeitbandbreiten statt fester vertraglicher Stundenzahl, nicht vergütete Mehrarbeit bzw. keine (korrekte) Auszahlung der Zuschläge und tarifwidrige 40-Stundenwoche. Gegen die tariflichen Entgeltbestimmungen wird nach Angaben der Sekretäre am häufigsten in der Form verstoßen, dass Beschäftigte zu niedrig eingruppiert werden.

Auch die Betriebsräte des nordrhein-westfälischen Einzelhandels, die im Rahmen des Projekts befragt wurden²²¹, gaben an, dass sie sich in ihrer alltäglichen Praxis sehr stark mit Arbeitszeitproblemen, aber auch mit Entlohnungsfragen auseinandersetzen müssen. Gefragt, welche betrieblichen Probleme sie in den letzten beiden Jahren besonders beschäftigt haben, kreuzten jeweils rund 70% der etwa 230 Betriebsräte an: „Druck des Arbeitgebers zur stärkeren Flexibilisierung der Arbeitszeit“ und „Kurzfristige Personaleinsatzplanung“. Was den Fragenkomplex Entlohnung betrifft, entfielen ca. 40% der Nennungen auf „Verschlechterung der Eingruppierung“ und 30% auf „Aussetzen von Tariflohnerhöhungen“. Verstöße gegen tarifliche Bestim-

²²⁰ Da unsere Befragungsergebnisse zur Tarifsituation sich fast ausschließlich auf größere Unternehmen beziehen, müssen wir uns bezüglich der KMUs mit begründeten Vermutungen begnügen.

mungen konnten die Betriebsräte bei diesen Auseinandersetzungen offensichtlich in vielen Fällen abwehren, denn nur 22% der Befragten geben an, dass es in ihrem Betrieb Abweichungen von den geltenden tariflichen Bestimmungen nach unten gibt. Die Häufigkeit dieser Verstöße hat nach mehrheitlicher Einschätzung der Befragten allerdings in den letzten 2-3 Jahren zugenommen. Ebenso wie die Gewerkschaftssekretäre geben die Betriebsräte an, dass am häufigsten die tariflichen Regelungen zur Arbeitszeit sowie zu Gehalt und Lohn missachtet werden.

Unsere Untersuchung zur Tarifsituation im Einzelhandel zwei Jahre nach Auslaufen der Allgemeinverbindlichkeit der Tarifverträge zeigt, dass die Unternehmen – wenn es auch einige Gegenbeispiele gibt – darauf insgesamt nicht mit einem breiten Rückzug aus der Tarifbindung reagiert haben. Daraus kann man schließen, dass das tarifliche Regulierungssystem von der großen Mehrzahl der verbandsgebundenen Einzelhandelsunternehmen nach wie vor grundsätzlich akzeptiert wird. Gleichwohl hat der Wegfall der AVE für die Einzelhandelsbeschäftigten durchaus problematische Folgen. Diese sind zum einen darin zu sehen, dass die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen in den nicht verbandsgebundenen Unternehmen (sowie denen, die OT-Mitglieder sind) nun nicht mehr tariflich reguliert sind, was nach unseren Erhebungen oftmals eine Schlechterstellung der Beschäftigten zur Folge hat. Darüber hinaus ist in den tarifgebundenen Unternehmen zu beobachten, dass – unter dem im Einzelhandel herrschenden Diktat zur Kostensenkung – die Einhaltung geltender tariflicher Normen zunehmend zur Disposition steht. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass die Arbeitgeber seit dem Wegfall der AVE die Möglichkeit haben, mit dem Verlassen der Tarifbindung zu drohen und dies in der Praxis auch tun. Unter diesem Druck tolerieren viele Betriebsräte gezwungenermaßen, dass die tariflichen Standards in Teilbereichen unterschritten werden.

11.4.3 Reformvorschläge

Um die Wirksamkeit des Instruments der Allgemeinverbindlicherklärung zu erhöhen, ist eine Veränderung der Voraussetzungen in Betracht zu ziehen.

50 %-Quote: Eine AVE setzt bislang voraus, dass mindestens die Hälfte der Arbeitnehmer, die künftig unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallen, bei Arbeitgebern beschäftigt werden, die tarifgebunden sind. Zwar zählt das Bundesverfassungsgericht das Mehrheitsprinzip zu

²²¹ Dabei handelt es sich zum weit überwiegenden Teil um Betriebsräte aus großen und/oder tarifgebundenen Unternehmen: 85% der Antworten kamen aus Unternehmen mit wenigstens 1000 Beschäftigten, 87% aus Unternehmen, in denen der Branchentarifvertrag gilt, und nur 8% aus nicht-tarifgebundenen Betrieben.

den fundamentalen Grundsätzen der Demokratie. Allerdings lässt das Mehrheitsprinzip im staatlich-politischen Bereich Abweichungen zu. Eine Unterschreitung des 50 % - Quorums stößt nicht auf verfassungsrechtliche Grenzen. Dass prinzipiell auch auf das 50 %-Quorum verzichtet werden kann, zeigt die (Ausnahme-)Vorschrift des § 5 Abs. 1 S. 2 TVG: Bei einem „sozialen Notstand“ ist diese Voraussetzung gar nicht zu prüfen. Rechtlich ist das 50 %-Quorum also nicht zwingend.

Öffentliches Interesse: Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung, der die weit überwiegenden Stellungnahmen in der Rechtslehre zustimmen, kommt der Behörde bei der Entscheidung darüber, ob die AVE im öffentlichen Interesse liegt, ein weiter Beurteilungsspielraum zu. Sinnvoll es, die anerkannten Bestandteile des „öffentlichen Interesses“, nämlich die Gefährdung des Arbeitsfriedens durch Aushöhlung des Tarifvertrages, die Sicherung angemessener Standards tariflicher Arbeitsbedingungen für Außenseiter, die Funktionssicherung Gemeinsamer Einrichtungen und die Umsetzung gesetzlicher Zielvorstellungen durch AVE im Tarifvertragsgesetz festzulegen. Um einerseits gewisse Anhaltspunkte für die Bewertung zu bekommen, andererseits die Gebote der Offenheit für Einzelfallabwägungen und zukünftige Entwicklungen nicht zu verlieren, sollte der Katalog der anerkannten Elemente des öffentlichen Interesses nicht abschließend formuliert werden.

Veto-Recht der Verbände: Faktisch kann eine Bank im Tarifausschuss das Zustandekommen einer AVE verhindern, wie dies in der Vergangenheit auch des öfteren vorgekommen ist. Durch die Zusammensetzung des Ausschusses (je drei Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer) ist die Berücksichtigung der unmittelbar betroffenen Branchen und Tarifparteien nicht hinreichend gewährleistet. Es ist mit Blick auf die Tarifautonomie schwer hinnehmbar, dass trotz Einigung der zuständigen Tarifvertragsparteien und ungeachtet gemeinsam gestellten Antrags ein unbeteiligter Dritter gleichsam als Tarifzensor die Entscheidung blockieren kann. Der einfachste und nächstliegende Reformschritt bestände darin, bei gemeinsam gestelltem Antrag die AVE auch ohne Einvernehmen mit dem Tarifausschuss zuzulassen. Auch weitergehende Reformen erscheinen rechtlich möglich, wenn bestimmte Mitwirkungsrechte der Koalitionen gewährleistet bleiben.

Zusammensetzung des Tarifausschusses: Eine Reform der AVE geringer Reichweite bestände darin, die Zusammensetzung des Tarifausschusses zu hinterfragen und ggf. zu ändern. Um eine größere Branchennähe der berufenen Personen zu gewährleisten, könnte z.B. § 1 DVO-TVG dahin geändert werden, dass - jeweils ggf. alternierend - ein Mitglied des Ausschusses der

Branche angehören muss, die den Tarifvertrag abgeschlossen hat, über dessen Allgemeinverbindlichkeit zu entscheiden ist. Auch bei weitergehenden Veränderungen, etwa dem Verzicht auf das Einvernehmen der Vertreter der Tarifparteien im Tarifausschuss, bliebe gewährleistet, dass es sich um ausgehandeltes, nicht um staatliches Recht arbeitsrechtlicher (Mindest-)Bedingungen handelt. Lediglich der Geltungsbereich der Tarifnormen wird-, ggf. auch gegen den Willen der Vertreter der einen Tarifpartei-, ausgedehnt, die Inhalte bleiben unverändert. Bewertet man dies unter rechtsvergleichenden Aspekten, so zeigt sich, dass in zahlreichen europäischen Nachbarstaaten entsprechend oder ähnlich verfahren wird.

Sozialer Notstand: Die herrschende Meinung misst dem sozialen Notstand insbesondere bei den Löhnen in den untersten Grenzbereichen Bedeutung bei. Zu überlegen wäre, ob hier eine Konkretisierung des Begriffs nützlich ist. Zunächst liegt sozialer Notstand grundsätzlich dann vor, wenn die Löhne so niedrig liegen, dass die Arbeitnehmer nicht in der Lage sind, ihre notwendigen sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnisse zu befriedigen. Man kann davon ausgehen, dass diese Bestimmung greift, wenn die Löhne und Gehälter, die im Bundessozialhilfegesetz definierten Regelsätze -, nach § 12 BSHG die Mindestsätze für den notwendigen Lebensunterhalt -, nicht übersteigen oder in die Nähe dieser Mindestbedarfsätze gelangen. Ein Anhaltspunkt für eine Handlungsbefugnis der Behörde oberhalb des Sozialhilfeniveaus stellt die Garantie eines Mindestlohnes in Art. 4 Abs. 1 der Europäischen Sozialcharta sein, der durch den Sachverständigenausschuss beim Europarat auf 68 % des nationalen Durchschnittslohns festgelegt wurde. Auch die Praxis des Heimarbeitsgesetzes (HAG) bietet Hinweise. Die Bestimmungen des TVG und des HAG sind in dieser Hinsicht verwandt, denn das Bestreben des Gesetzgebers ist es, in allen Fällen zu verhindern, dass Löhne oder Entgelte gezahlt werden, die unangemessen niedrig sind und dem Arbeitnehmer keine ausreichende Existenz sichern. Bei der Entscheidung sind die besonderen Verhältnisse des Wirtschaftszweiges, aber auch die Leistungsfähigkeit der Betriebe zu berücksichtigen. Das gleiche gilt auch für sonstige Arbeitsbedingungen.

11.5 Arbeitnehmerentsendegesetz: Tarifstabilisierung mit Umsetzungs- und Kontrolldefiziten

Ein Beispiel für eine andere verfahrensmäßige Ausgestaltung der AVE-Praxis bietet das Arbeitnehmerentsendegesetz (AEntG). Es schreibt vor, dass die Rechtsnormen eines für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrages des Baugewerbes auch für solche Arbeitsverhältnisse zwingend angewendet werden müssen, die zwischen einem ausländischen Unternehmen und seinen in Deutschland beschäftigten ArbeitnehmerInnen bestehen. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre

geriet durch die wachsende Beschäftigung ausländischer Beschäftigter von Unternehmen aus Niedriglohnländern das spezifische tarifliche Regulierungssystem in der Baubranche zunehmend unter Druck. Die Tarifparteien des Baugewerbes forderten deshalb die Einführung einer gesetzlichen Entsende-Regulierung, die alle in Deutschland tätigen Unternehmen zur Einhaltung der hier geltenden Lohn- und Sozialstandards (wenigstens auf einem Mindestniveau) verpflichten sollte. Als dann auch eine diesbezügliche EU-Richtlinie in Aussicht stand, reagierte der deutsche Gesetzgeber mit der Einführung des Arbeitnehmerentsendegesetzes (AEntG). Nach heftigen Kontroversen wurde eine Konstruktion gewählt, die auf der rechtlich und verfahrensmäßig verankerten Institution der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen aufbaute. Die Festlegung des auch für ausländische Bauunternehmen verbindlichen Mindestlohniveaus wurde also den Tarifparteien und ihren Spitzenverbänden überlassen, während sich die Rolle des Staates auf die rechtliche Umsetzung (einschließlich Kontrolle und Sanktionen) der auf verbandlicher Ebene erzielten Verhandlungsergebnisse beschränkte.

Durch den Rückgriff auf das Instrument der AVE und die damit gegebene Abhängigkeit vom politischen Willen der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) – deren Vertreter im Tarifausschuss einer AVE ja jeweils zustimmen müssen – war die Entsenderegulierung anfangs nur eingeschränkt wirksam. Nachdem der Spitzenverband der Arbeitgeber zunächst einen Blockadekurs gegen das AEntG gefahren hatte – und sich hierbei in offenem Gegensatz zu seinen Mitgliedsverbänden aus der Bauwirtschaft befunden hatte – konnte er hiervon nur durch die Austrittsdrohung der genannten Verbände sowie eine Intervention des Bundesarbeitsministers abgebracht werden. Die BDA machte ihre Zustimmung zur AVE der ersten Mindestlohntarifverträge davon abhängig, dass die dort festgelegte Lohnhöhe deutlich unter dem Niveau blieb, auf das sich die Tarifparteien der Bauwirtschaft jeweils geeinigt hatten. Da die Existenz der Entsenderegulierung insgesamt auf dem Spiel stand und sie keine Möglichkeit hatten, die Entscheidung des Tarifausschusses zu beeinflussen, blieb den Tarifparteien nichts anderes übrig, als diesem Druck der BDA nachzugeben. Infolgedessen unterschritt der Mindestlohn in den ersten Jahren deutlich die Höhe des „normalen“ Tariflohns – selbst auf der untersten Stufe. Trotz allgemeinverbindlichen Mindestlohns hatten ausländische gegenüber deutschen Bauunternehmen also nach wie vor deutliche Lohnkosten- und damit Wettbewerbsvorteile. Mit der nach dem Regierungswechsel 1998 erfolgten Novellierung des AEntG wurde dann für Mindestlohntarifverträge ein besonderes AVE-Verfahren eingeführt. Der Bundesarbeitsminister hat die Möglichkeit, ohne Zustimmung des Bundesrates die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen des Bauhaupt- oder Baunebengewerbes zu erklären, wenn ein Antrag einer Tarifvertragspartei vorliegt. Die sonstigen Voraussetzungen des TVG müssen nicht vorliegen.

sonstigen Voraussetzungen des TVG müssen nicht vorliegen. Damit wurde die Rolle der Tarifparteien faktisch gestärkt, während die Einflussmöglichkeiten der Spitzenverbände auf ein Minimum reduziert wurden. Dieses besondere AVE-Verfahrens wird teilweise als verfassungswidrig kritisiert. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu entschieden, dass diese Regelung *nicht* gegen die Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG verstößt. Weder die positive noch die negative Koalitionsfreiheit sind tangiert. Es wird den nicht organisierten Arbeitgebern nicht unmöglich gemacht, sich anderweitig als Koalition im Sinne von Art. 9 Abs. 3 GG zusammenzuschließen. Zwar entsteht durch die Geltung des Mindestlohn-Tarifvertrages ein mittelbarer Druck, um der größeren Einflussmöglichkeit willen Mitglied einer der tarifvertragsschließenden Parteien zu werden, aber dieser ist nicht so erheblich, dass die negative Koalitionsfreiheit verletzt würde.

Mit der Novellierung des AEntG war der Weg frei, das mit der Einführung des AEntG ursprünglich anvisierte Ziel zu realisieren und den Mindestlohn dem ‚normalen‘ tariflichen Lohn – wenigstens im unteren Bereich des Lohngitters – schrittweise anzugleichen. Wenn die Tarifparteien des Baugewerbes – nachdem sie beim letzten Tarifabschluss bereits eine zweite Mindestlohnstufe eingeführt haben – die eingeschlagene Richtung beibehalten, ist zu erwarten, dass der Mindestlohn in Zukunft noch differenzierter ausgestaltet wird, sodass die Lohnkostenvorteile ausländischer Unternehmen auch im Bereich qualifizierter Tätigkeiten zusammenschrumpfen werden. Dies gilt zumindest für die ausländischen Unternehmen, die sich an die Bestimmungen des AEntG halten. Damit sind die Hauptprobleme angesprochen, an denen die praktische Umsetzung der Entsenderegulierung von Beginn an krankt: Es gibt weder eine effiziente Kontrolle noch wirklich abschreckende Sanktionen. Hierdurch bedingt werden die Bestimmungen des AEntG häufig missachtet, denn ‚schwarze Schafe‘ unter den ausländischen Unternehmen können realistischereweise darauf hoffen, nicht entdeckt zu werden und müssen im schlimmsten Falle mit einer eher leichten Strafe rechnen.

Grundsätzlich ist zu prüfen, ob der Geltungsbereich des AEntG auch auf andere Wirtschaftszweige mit vergleichbarer Problematik ausgeweitet werden kann. Die EU-Entsenderichtlinie sieht keinen, nach Branchen differenzierenden Anwendungsbereich vor. Die Entsende-Richtlinie ist nicht auf die Bauwirtschaft beschränkt, obwohl sie für Arbeitnehmer im Baugewerbe darüber hinaus gehende Vorschriften enthält. Folglich können entsandte Arbeitnehmer, die nicht in der Bauwirtschaft oder der Seeschiffahrtsassistenten tätig sind, zwar nach dem Gesetzeswortlaut Mindestlohnsätze verlangen. Praktisch ist dies jedoch wegen fehlender gesetzlicher Regelungen nicht möglich. Entweder müsste der Gesetzgeber das besondere AVE-Verfahren für alle Bran-

chen zulassen oder einen gesetzlichen Mindestlohn einführen. Zur besseren Durchsetzung der Ansprüche aus dem AEntG wäre zumindest für inländische Arbeitnehmer ein Verbandsklagerecht der Gewerkschaften ein wesentlicher Fortschritt.

11.6 Tariftreueerklärungen: Rechtskonform und ausbaufähig

Gesetzlich angeordnete Tariftreueerklärungen sind in Deutschland relativ neu. Bislang haben lediglich Bayern, Berlin und das Saarland sowie Bremen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen landesgesetzliche Regelungen auf der Grundlage des § 97 GWB erlassen. Danach soll bei der Vergabe öffentlicher Aufträge neben den hergebrachten Vergabekriterien der Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit auch eine Tariftreueerklärung vom Auftragnehmer verlangt werden. Er verpflichtet sich damit gegenüber dem Auftraggeber, bestimmte – am Leistungsort praktizierte/geltende Tarifverträge – auch gegenüber seinen dort zur Auftragsausführung eingesetzten Arbeitnehmern einzuhalten. Das sog. „Tariftreuegesetz“ des Bundes ist als „Gesetz zur tariflichen Entlohnung bei öffentlichen Aufträgen und zur Errichtung eines Registers über unzuverlässige Unternehmen“ zwar vom Bundestag beschlossen worden, aber mangels erforderlicher Zustimmung des Bundesrates bislang nicht in Kraft getreten. In den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein werden derzeit vergleichbare gesetzliche Regelungen vorbereitet.

Die derzeit überwiegende Auffassung betrachtet gesetzliche Tariftreueverpflichtungen als eine spezielle Form der in § 5 TVG geregelten Allgemeinverbindlicherklärung. Die bisherigen Regelungen durch Gesetz, so wird argumentiert, seien unzulässig, weil sie das für eine Allgemeinverbindlicherklärung nach § 5 TVG vorgeschriebene Verfahren nicht einhielten und infolgedessen gegen die negative Koalitionsfreiheit der erfassen Außenseiter verstießen. Bei genauer Betrachtung sind die deutschen gesetzlichen Tariftreueklauseln jedoch lediglich einzelne Verpflichtungen zum Abschluss eines Vertrages zu Gunsten Dritter (§ 328 BGB): Der Bewerber um einen öffentlichen Auftrag verpflichtet sich gegenüber dem Auftraggeber vertraglich, die Regelungen eines bestimmten einschlägigen Tarifvertrages gegenüber seinen bei der Auftragsausführung eingesetzten Arbeitnehmern („Dritte“) als arbeitsvertragliche Mindestbedingungen anzuwenden. Es handelt sich damit um einen nur schuldrechtlich wirksamen Vertrag ohne jedoch normative Wirkung gegenüber den Dritten oder sonstigen „Außenseitern“. Deren anderweitige Tarifbindungen oder Tarifabstinenz bleiben davon unberührt, so dass auch ihre positive oder negative Koalitionsfreiheit nicht tangiert werden. Die Tariftreueklausel ist als Verpflichtung zum Abschluss eines Vertrages zu Gunsten Dritter ein „minus“ und ein „aliud“, gegenüber der Allge-

meinverbindlicherklärung. Ihre gesetzliche Einführung stellt daher keine Änderung oder Erweiterung des bundesgesetzlichen Tarifvertragsrechts dar, so dass hierdurch nicht in die Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG eingegriffen wird.

Die Frage, ob Tariftreueverpflichtungen mit den Vorgaben der Vergaberechtsrichtlinien der Europäischen Gemeinschaft vereinbar seien, ist durch eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs aus dem Jahr 2000 praktisch geklärt. Danach enthalten die Gemeinschaftsvergaberichtlinien keine abschließenden Kriterienkataloge, sondern lassen auch (soziale) Zusatzkriterien – wie z. B. die Beschäftigungsförderung – bei der Ausschreibung öffentlicher Aufträge zu. Dies würde auch verfassungsrechtlich fundierte Tariftreueerklärungen umfassen, die alle Bewerber gleichermaßen verpflichten. In diese Richtung zielen nunmehr entsprechende Überlegungen für die Neufassung des Europäischen Vergaberechts. Gegen die Wettbewerbsfreiheiten des EG-Vertrages selbst, d. h. insbesondere gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 49 EGV, verstoßen entsprechende mitgliedstaatliche Tariftreueerklärungen ebenfalls nicht, weil sie durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses legitimiert sind. Das ist hier der Fall: Mit der ausgeübten Tarifautonomie und den Sozialversicherungssystemen schützen sie zugleich die Arbeitnehmer, wobei der Tarifvertrag als solcher schon vom europäischen Kartellverbot (Art. 82 EGV) ausgenommen ist.

11.7 Mindestarbeitsbedingungsgesetz und Mindestlohn

Das Mindestarbeitsbedingungsgesetz von 1952 (MinArbBG) ermöglicht die staatliche Entgeltfestsetzung für Arbeitsmarktsegmente, in denen das Tarifvertragssystem keine Sicherungen geschaffen hat. Die Anwendung des Gesetzes ist auf einzelne Erwerbsbereiche beschränkt, in denen Arbeitsbedingungen nicht durch Tarifvertrag geregelt werden. Auf Grundlage dieses Gesetzes kann das Bundesarbeitsministerium unter bestimmten Voraussetzungen Mindestarbeitsbedingungen erlassen. Das Gesetz nennt drei Voraussetzungen, die für die staatliche Festlegung von Entgelten und sonstigen Arbeitsbedingungen vorliegen müssen: (1) Für den Wirtschaftszweig oder die Beschäftigungsart bestehen keine Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbände oder diese umfassen nur eine Minderheit der Arbeitnehmer oder Arbeitgeber. (2) Die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen erscheint zur Befriedigung der notwendigen sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnisse der Arbeitnehmer erforderlich. (3) Eine Regelung von Entgelten oder sonstigen Arbeitsbedingungen ist nicht durch Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrages erfolgt. Seit seinem In-Kraft-Treten hat das Gesetz allerdings keine praktische Bedeutung erlangt.

Wenn dieses Gesetz als Instrument zur Festsetzung eines gesetzlichen Mindestlohnes, als ein für alle Arbeitsverhältnisse gültiger unterer Entgeltsockel, der auch die Tarifvertragsparteien bindet, genutzt werden soll, besteht erheblicher Reformbedarf. Für die Etablierung eines Mindestlohns wäre eine spezialgesetzliche Regelung zu erwägen, da der Geltungsbereich eines nationalen oder branchenbezogenen Mindestlohns über den Festsetzungsrahmen, den das MinArbBG heute bietet, weit hinaus gehen würde.

Ein Mindestlohngesetz bzw. die staatliche Festsetzung eines Mindestlohns tangiert die Systeme der autonomen Festsetzung von Entgelten – sei es das Tarifsysteem oder die privatautonome Vereinbarung der Arbeitsbedingungen zwischen den Arbeitsvertragsparteien. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass neben der den Tarifvertragsparteien eingeräumten Normsetzungsprerogative die prinzipielle Zuständigkeit des Gesetzgebers für die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen nach Art. 74 Nr. 12 GG erhalten bleibt. Über ein Normsetzungsmonopol verfügen die Tarifvertragsparteien insofern nicht. Davon abgesehen kann nicht davon ausgegangen werden, dass jede einzelne tarifliche Entgeltfestsetzung den Schutz des Art. 9 Abs. 3 GG genießt. Vielmehr sichert der grundrechtliche Schutz die Handlungsmöglichkeiten für das tarifautonome System zur Festsetzung von Arbeitsbedingungen. Unter den Schutz des Art. 9 Abs. 3 GG steht das korrelative Verhältnis der Koalitionen, das nicht gestört werden und frei von staatlicher Einflussnahme bleiben soll. Ein gesetzlicher Mindestlohn mag den Tarifvertragsparteien einen Teil ihrer Gestaltungsmöglichkeiten nehmen. In welchem Ausmaß dies geschieht, hängt wesentlich davon ab, auf welchem Niveau ein Mindestlohn festgesetzt werden würde. Der Gesetzgeber entzieht den Tarifparteien die Entgeltgestaltung durch Festsetzung eines Mindestlohns keineswegs. Es wird ihnen allenfalls ein kleiner Teil entzogen. Oberhalb des Mindestlohnsockels bleibt ein weiter Gestaltungsspielraum.

Auch die individuelle Vertragsfreiheit ist tangiert. Ein gesetzlicher Mindestlohn würde dem freien „Aushandeln“ von Entgelten Grenzen setzen wie es schon durch zahlreiche gesetzliche Vorgaben geschehen ist. Das Prinzip der Selbstbestimmung, von der das zivilrechtliche Modell der Vertragsfreiheit ausgeht, funktioniert im Arbeitsrecht nicht, da aufgrund der strukturellen Ungleichgewichtslage zwischen den Arbeitsvertragsparteien keine gleichberechtigten Vertragsbedingungen entstehen können. Das BVerfG hat in mehreren Entscheidungen den Gesetzgeber zu korrigierenden Eingriffen aufgefordert. Je höher die soziale Schutzkomponente eines Gesetzes um so mehr ist der Eingriff in die Vertragsfreiheit gerechtfertigt. Die Einschränkung der Vertragsfreiheit durch einen Mindestlohn könnte für den Arbeitgeber einen Eingriff in die Berufs-

freiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG bedeuten, denn ein gesetzlicher Mindestlohn hindert ihn daran, Entgelte unterhalb der gesetzlichen Untergrenze zu vereinbaren. Doch auch hier gilt, dass das BVerfG dem Gesetzgeber ein relativ hohes Maß an Gestaltungsfreiheit bei der Festlegung der von ihm verfolgten arbeits- und sozialpolitischen Zielen zugestanden hat. Es hat Maßnahmen, die die Vertragsdisparität stören, nicht nur für berechtigt gehalten, sondern fordert ein Tätigwerden des Gesetzgebers, wenn es an einem annähernden Kräftegleichgewicht der Beteiligten fehlt. Nach diesem Verständnis ist ein gesetzlicher Mindestlohn geeignet, die gestörte Vertragsparität zu korrigieren und die gesetzgeberische Schutzpflicht umzusetzen.

11.8 Richterrecht und Verbandsklage: Verbesserung kollektiver Rechtsdurchsetzung

Solange Gesetzgebung und Administration keine unterste Entgeltgrenze festsetzen, müssen Arbeitnehmer den Weg zu den Gerichten wagen, um eine Überprüfung und ggfs. Korrektur der Entgeltvereinbarung zu erreichen. Die Grundlage bereiten die zivilrechtlichen Generalklauseln §§ 138, 242, 315 BGB. Nach der Schuldrechtsreform 2001 bietet § 307 BGB n.F. weitere Ansatzpunkte für eine Inhaltskontrolle von Formulararbeitsverträgen im Rahmen der AGB-Kontrolle. Nach der veröffentlichten Rechtsprechung der letzten Jahrzehnte zu urteilen, werden die Gerichte relativ selten zur Überprüfung von Entgeltvereinbarungen bemüht. Rechtssicherheit darüber, bis zu welcher Höhe eine Entgeltvereinbarung noch zulässig ist und ab welcher Höhe sie rechtswidrig wird, besteht bis heute nicht. Substantielle Verbesserungen für Bezieher von Niedriglöhnen sind im Rahmen der gerichtlichen Inhaltskontrolle nicht zu erwarten. Sie ist generell mit dem Problem behaftet, dass sich Arbeitnehmer zunächst auf ein niedriges Entgelt einlassen müssen, um den Arbeitsplatz überhaupt zu erhalten. Arbeitnehmer müssen sich stets auf eine rechtswidrige Entgeltabrede einlassen, bevor sie die unkalkulierbare Möglichkeit erhalten, durch nachträgliche Vertragskorrektur zu einer faireren Bezahlung zu kommen.

Jeder Arbeitnehmer muss die Durchsetzung seiner Rechte und die Überprüfung seiner vertraglichen Ansprüche individuell im Arbeitsgerichtsverfahren versuchen. Kollektive Formen des Rechtsschutzes wie sie das Verbandsklagerecht im Verbraucher, Umwelt- und Wettbewerbsrecht gibt es für die Gewerkschaften in der Bundesrepublik nicht. Insofern fällt das Prozessrecht hinter den Erkenntnissen im materiellen Arbeitsrecht zurück, dass die strukturell vorhandene Disparität zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer eines Ausgleichs bedarf. Noch immer herrscht im Prozessrecht der Individualrechtsschutz. Die bestehende Verbandsklagemöglichkeit der Gewerkschaft nach § 9 TVG beschränkt sich auf Rechtsstreitigkeiten um Fragen aus dem Tarifvertrag

oder über das Bestehen oder Nichtbestehen des Tarifvertrages. § 9 TVG bietet keine Grundlage, um gegen Tarif- oder Gesetzesbrüche vorgehen zu können. Die Gewerkschaften haben aufgrund der Entscheidung des BAG vom 20.4.1999 aus Art. 9 Abs. 3 GG einen Unterlassungsanspruch gegen einzelne, tarifgebundene Arbeitgeber, wenn sie durch eine Betriebsvereinbarung, Regelungsabrede oder einzelvertragliche Einheitsregelung versuchen sollten, für den Arbeitnehmer günstigere Tarifnormen zu verdrängen. Die Anerkennung dieses Unterlassungsanspruchs hat jedoch zu keiner Verbesserung der Rechtsposition der Arbeitnehmer gegen sonstige Rechtsverstöße des Arbeitgebers geführt. Insbesondere für die Durchsetzung nicht tariflich geregelter Arbeitsbedingungen bleibt nach geltendem Recht nur die Individualklageweg. Dies gilt insbesondere für die Inhaltskontrolle von Entgeltabrede, da diese nur im Hinblick auf einzelvertragliche Vereinbarungen möglich sind.

Die Einführung eines Verbandsklagerechts, das den Gewerkschaften die Befugnis einräumt, Klage gegen Arbeitgeber zu führen, die gegen tarifliche und gesetzliche Bestimmungen verstoßen, würde dem Umstand Rechnung tragen, dass während des bestehenden Arbeitsverhältnisses nur eine äußerst geringe Prozessbereitschaft besteht. Im Konfliktfall schrecken viele Arbeitnehmer aus Furcht vor dem Verlust des Arbeitsplatzes vor einer Klagerhebung zurück. Rechtsverstöße der Arbeitgeber bleiben somit folgenlos. Der Arbeitgeber kann in der Praxis nicht nur einseitig die Vertragsbedingungen bestimmen. Auch die Nichteinhaltung der Vertragsbedingungen birgt für ihn keine großes Risiko. Zudem hat er weitaus bessere Ressourcen, um im Zweifel eine Rechtsstreitigkeit durchzustehen. Angesichts der wirtschaftlichen Übermacht des Arbeitgebers verzichten Arbeitnehmer auf ihre Rechtspositionen. Im internationalen Vergleich ist die Bundesrepublik eines der wenigen Länder in Europa, das die kollektive Rechtsdurchsetzung im arbeitsgerichtlichen Verfahren nicht ermöglicht hat. In unseren Nachbarländern Frankreich, Österreich und Schweiz existieren für die Gewerkschaften Verbandsklagemöglichkeiten.

Zwar bietet das Verbandsklagerecht einen zentralen Ansatzpunkt für die Rechtsdurchsetzung im bestehenden Arbeitsverhältnis. Das Grundproblem, die Feststellung der Rechtswidrigkeit einer Entgeltvereinbarung, bleibt allerdings bestehen, solange es nicht um die Durchsetzung tariflicher Ansprüche geht. Mit dem Verbandsklagerecht könnten in tariffreien Bereichen Niedriglöhne systematischer einer Überprüfung zugeführt werden. Allerdings mag das Verbandsklagerecht wenig gegen strukturelle Niedriglöhnen in ganzen Branchen oder spezifischen Erwerbsfeldern zu bewirken, solange keine gesetzlichen Mindeststandards normiert werden, da nach die Gerichte nach wie vor auf eine Einzelfallbetrachtung reduziert sind.

11.9 Europäische Union: Allgemeinverbindlichkeit und gesetzliche Mindestlohnregelungen als Normalfall

Instrumente zur Stabilisierung der Bindungswirkung von Tarifverträgen sowie zur Ergänzung tarifvertraglicher Mindeststandards auf gesetzlichem Wege gibt es in zahlreichen Ländern der Europäischen Union, wobei sich je nach länderspezifischem Hintergrund ganz unterschiedliche Ausprägungen ergeben. So haben von den 15 Mitgliedsstaaten der EU 12 Länder (alle außer Dänemark, Schweden und Großbritannien) Verfahren zur *Allgemeinverbindlicherklärung* (AVE) von Tarifverträgen. In Italien wird die allgemeine Anwendung von Tarifverträgen durch eine Vielzahl von Mechanismen gewährt, die eine AVE gleichkommen. In Spanien gelten Tarifverträge, die den geltenden Rechtsnormen entsprechen, für alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer in ihrem Geltungsbereich. In Belgien, Frankreich, und Griechenland ist die AVE ein normaler und routinemäßiger Bestandteil des Tarifsystems. In diesen Ländern wird die überwiegende Mehrzahl der Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt. In Finnland, Luxemburg und Portugal spielt die AVE eine wichtige Rolle. In anderen Ländern wird die AVE eher als ein Auffangmechanismus angewandt, weil schwache Gewerkschaftsorganisation bzw. fehlende Tarifparteien dazu führen, dass den betroffenen Arbeitnehmern der Schutz eines Tarifvertrages nicht gewährleistet werden kann. In Irland und Österreich wird AVE selten angewandt, es bestehen aber andere flankierende Mechanismen in beiden Ländern.

Von den 15 Mitgliedsstaaten der EU haben neun Länder (alle ausser Dänemark, Deutschland, Finnland, Italien, Österreich und Schweden) einen *gesetzlichen Mindestlohn*. In Großbritannien und Irland sind gesetzliche Mindestlöhne in den letzten drei Jahren eingeführt worden. In den sonstigen Ländern besteht einen Mindestlohn seit mehreren Jahrzehnten. Von den Ländern ohne Mindestlohn haben Italien und Österreich Verfahren (z.B. gesetzliche Interessenvertretung, Rechtssprechung bzw. Verfassungsrecht), die einen sehr hohen Deckungsgrad von Tarifverträgen (über 90%) - und dadurch von kollektiv vereinbarten Mindestlohnsätzen - sicherstellen. Der gesetzliche Mindestlohn wird in Belgien und Griechenland formal durch eine nationale Verhandlung zwischen den Spitzenorganisationen von Arbeitgebern und Gewerkschaften festgelegt. Das Ergebnis wird durch Erlass für allgemein verbindlich erklärt. In den anderen betroffenen Ländern wird das Niveau (bzw. Anpassung) von der Regierung (üblicherweise vom Arbeitsminister) unter Hinzuziehung der Sozialpartner bestimmt. In Großbritannien ähnelt das Verfahren einer Verhandlung ('vermittelter Verhandlung'), formal aber handelt der Minister auf eine Empfehlung einer Kommission, deren Mitglieder aus Vertretern der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Sachverständigen besteht. Ein gleichartiges Verfahren existiert auch in Irland. Auch in Frank-

reich gibt es ein Verfahren, wonach ein paritätischer Ausschuss eine Empfehlung an den Minister überreichen kann. Die Anpassung des gesetzlichen Mindestlohnes erfolgt in Hinblick auf die Preisentwicklung (Frankreich, Spanien), die Lohnentwicklung (bisherige bzw. prognostizierte Entwicklung), die Preis- und Lohnentwicklung (Portugal, Frankreich laut einer Formel) bzw. die allgemeine Wirtschaftsentwicklung und nationale Konkurrenzfähigkeit (Großbritannien). Nur in Belgien und Luxemburg wird ein Indexierungsverfahren, das eine laufende Anpassung ermöglicht, angewandt. In Belgien wird der Mindestlohn zusätzlich alle zwei Jahre durch eine nationale Sozialpartnervereinbarung neu verhandelt. In Luxemburg erfolgt die Anpassung durch das Indexierungsverfahren, gegebenenfalls auch alle zwei Jahre nach einer Einschätzung der Wirtschaftslage seitens der Regierung. Es besteht die Möglichkeit einer 'reinen' politischen Entscheidung in Frankreich, Irland (mit Sozialpartnerberatung), Großbritannien, den Niederlande, Portugal (mit Sozialpartnerberatung), und Spanien (mit Sozialpartnerberatung).

11.10 Stabilisierung des Tarifsystems und Regulierung von Mindeststandards als Reformaufgabe

Die vorliegende Untersuchung zeigt eine differenzierte Problemkonstellation auf, die auf der regulierungspolitischen Handlungsebene unterschiedliche, einander ergänzende Interventionen erfordert. Wir haben es, was die tarifliche Einkommenssituation betrifft, mit seit langem anhaltenden und in Teilen sich verschärfenden Niveau- und Verteilungsproblemen zu tun. Neben einzelnen, meist klar abgrenzbaren „Inseln“ tariflicher Niedrigeinkommen bestehen mehr oder minder ausgeprägte tarifliche Niedriglohnbranchen, die mit Hilfe von Tarifpolitik allein offenkundig nicht auf ein sozial akzeptables Niveau angehoben werden können. Hinzu kommt, dass auf der Effektiveneinkommensebene ein Prozess der schleichenden Polarisierung der Einkommensverteilung im Gange ist, der zu einem Anwachsen der Zahl der Niedrigeinkommensbezieher im Bereich von bis zu 50 % der Durchschnittseinkommen führt. Daneben ist ein schrittweises Ausfransen der Ränder des Tarifsystems zu beobachten. Dies kommt nicht nur darin zum Ausdruck, dass der Anteil der Unternehmen mit Tarifbindung in bestimmten Bereichen abnimmt, sondern zeigt sich auch in einer rückläufigen Verbindlichkeit der Tarifnormen für die tarifgebundenen Unternehmen. In der Folge wird die traditionelle Orientierungsfunktion, welche die Tarifstandards traditionell auch über die Grenzen der formalen Tarifbindung hinaus haben, schwächer. Vor diesem Hintergrund kommt einer Stabilisierung des Tarifsystems insgesamt in mehrfacher Hinsicht Bedeutung zu.

Die gesetzliche Flankierung und Stützung des Tarifsystems sowie die wechselseitige Verknüpfung gesetzlicher und tariflicher Regulierung auf inhaltlicher Ebene haben in Deutschland eine lange Tradition. Bis in die jüngste Zeit hat der Gesetzgeber – bei durchaus unterschiedlichen politischen Mehrheitsverhältnissen – auf die branchen- und betriebsnahe Regulierungskraft der Tarifvertragsparteien zurückgegriffen und ihnen einkommens-, arbeits- und sozialpolitische Aufgaben übertragen. Dies gilt, um nur einige Beispiele zu nennen, für die Bekämpfung des Lohndumpings im Baugewerbe, für die praktische Umsetzung des Altersteilzeitgesetzes wie auch für die Verbreitung der privaten und betrieblichen Altersversorgung im Gefolge der Riesterschen Rentenreform. Wenn von Seiten der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände seit einiger Zeit verstärkt Kritik an Dichte und Niveau der gesetzlichen und tariflichen Regulierung geübt wird, so wird genau diese bewährte Form kooperativ-arbeitsteiliger Form gesetzlich-tarifpolitischer Regulierung in Frage gestellt.

Aufgrund der positiven Erfahrungen, die in der Vergangenheit mit diesem spezifischen Regulierungsmodell gemacht wurden, plädieren wir dafür, es entsprechend der neuen Problemkonstellationen zielgerichtet weiterzuentwickeln. Das macht aber nur Sinn, wenn das Tarifsystem in seinem Geltungsbereich und seiner Wirkungskraft (re-)stabilisiert wird. Dies ist eine Aufgabe der Tarifvertragsparteien selbst, die sie durch vielfältige tarifvertragliche Vereinbarungen in zahlreichen Wirtschaftszweigen und Tarifbereichen im Laufe der vergangenen zwei Jahrzehnte bereits aktiv angegangen sind. Dies bedarf aber auch der gesetzlichen Unterstützung durch die Bereitstellung bzw. Überarbeitung eines rechtlichen Instrumentariums, das zur Stabilisierung zielgerichtet genutzt werden kann. Dazu gehört beispielsweise die Revitalisierung einer reformierten Allgemeinverbindlicherklärung, die Anwendung und ggfs. auch Ausweitung des Arbeitnehmerentsendegesetzes und die Schaffung eines bundesweiten Gesetzes zur Tariftreue, das im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe beispielhaft zur Umsetzung von Tarifstandards beitragen kann. Die bisherige Erfahrung mit den Instrumenten zeigt, dass ihre pure Existenz und formale Anwendung allein nicht ausreicht, um die angestrebte Wirkung auch tatsächlich zu erzielen. So belegt beispielsweise die Praxis des Arbeitnehmerentsendegesetz nachdrücklich, dass die Umsetzung der Vorschriften und deren Kontrolle selbst noch Gegenstand verstärkter Anstrengungen von Gesetzgeber und Tarifvertragsparteien sein müssen.

Doch auch eine erfolgreiche (Re-)Stabilisierung von Tarifsystem und Tarifstandards kann das hartnäckige Problem von niedrigen Erwerbseinkommen in seiner Gesamtheit nicht in den Griff bekommen. Innerhalb und außerhalb tarifgebundener Branchen und Sektoren hat sich ein Nied-

riglohnsegment verfestigt, das sich bislang dem traditionellen tarifpolitischen Zugriff erfolgreich entzogen hat. So fehlt den Gewerkschaften in den Niedriglohnbranchen angesichts von lohndrückenden Verhältnissen auf den entsprechenden Teilarbeitsmärkten und eines geringen Organisationsgrades vielfach die Kraft, um überhaupt tarifliche Standards oder gar eine Anhebung des gesamten Einkommensniveaus durchzusetzen. Wir stellen deshalb die Frage zur Diskussion, ob nicht durch einen gesetzlichen Mindestlohn ein Beitrag zur wirkungsvollen Bekämpfung von Niedrigeinkommen geleistet werden kann. Die deutsche Diskussion steht hier noch am Anfang. Zwar fordert die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten seit einiger Zeit explizit einen gesetzlichen Mindestlohn und nennt mit 1.500 Euro auch einen konkreten Betrag, doch die Mehrheit der Gewerkschaften bleibt bislang skeptisch bis offen ablehnend. Befürchtet werden u. a. Auswirkungen auf die Tarifautonomie, ein unzureichendes Niveau eines möglichen gesetzlichen Mindestlohnes und davon ausgehend auch ein problematischer Einfluss auf die tariflich regulierten Lohn- und Gehaltsniveaus. Als Alternativen sind Branchen übergreifende tarifpolitische Initiativen und Kampagnen im Gespräch. So hat der DGB-Bundeskongress im Mai 2002 eine Kampagne für ein Existenz sicherndes Erwerbseinkommen beschlossen (DGB 2002). Auch in anderen Ländern, wie z. B. in Österreich und in der Schweiz, haben die Gewerkschaften in den vergangenen Jahren ähnliche Kampagnen zur Anhebung der kollektivvertraglich vereinbarten Löhne auf ein bestimmtes Mindestniveau durchgeführt. Die Erfahrungen, die im europäischen Ausland mit dem Instrument des gesetzlichen Mindestlohns gemacht wurden, sind gemischt. Unsere Länderstudien zeigen jedoch, dass es eine Reihe positiver Beispiele gibt. So profitieren in Frankreich seit Jahrzehnten beachtliche Teile der Beschäftigten vom gesetzlichen Mindestlohn SMIC und auch in Großbritannien hat die Einführung des nationalen Mindestlohns 1999 eine nachweislich stabilisierende Wirkung auf die Niedrigeinkommen entfaltet. Die im Ausland gemachten Erfahrungen sollten in der Bundesrepublik Deutschland gründlicher als bislang zur Kenntnis genommen und aufbereitet werden.