

Bodo Lindena und Helmut Höhmann

Weniger allgemein als gemeinhin angenommen

Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung (AVE) wird im Hinblick auf ihre Verbreitung weit überschätzt. Sie ist jedoch in wichtigen Wirtschaftsbereichen ein unverzichtbares tarifpolitisches Instrument.

Die Anzahl der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge bewegte sich im Zeitraum 1975 bis 1988 zwischen 448 und 608; Abbildung 1 stellt die zeitliche Entwicklung dar. Die Zunahme bzw. Abnahme der Zahlen läßt dabei nicht immer auf einen Bedeutungsgewinn oder -verlust schließen, sondern beruht nicht unwesentlich auf tariftechnischen Gegebenheiten. Sind z. B. zu einem Zeitpunkt ein Mantel- und vier Zusatztarifverträge gültig, können diese Regelungen zu einem späteren Zeitpunkt in einem einzigen Tarifvertrag zusammengefaßt sein.

Hinsichtlich ihrer Bedeutung stellt sich insbesondere die Frage, inwieweit die AVE in der Praxis Einfluß auf die Beschäftigungsentwicklung haben konnte.

Von den derzeit in der Bundesrepublik rund 45 000 gültigen Tarifverträgen sind etwa 15 000 Firmentarifverträge, die somit für eine AVE nicht in Frage kommen. Von den verbleibenden 30 000 Verbandstarifverträgen waren am Stichtag, 1. April 1988, nur ein Bruchteil, nämlich 528, durch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung für allgemeinverbindlich erklärt. Demnach ist nur etwa jeder 60. Verbandstarifvertrag allgemeinverbindlich.

Nimmt man die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes aus, weil die Wirkung der Tarifverträge dort faktisch ohnehin alle Arbeiter und Angestellten erfaßt und somit eine AVE überflüssig ist, so werden von den verbleibenden rund 18 Millionen Arbeitnehmern in der privaten Wirtschaft etwa 4,5 Millionen durch allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge betroffen. Für ca. 3,5 Millionen Arbeitnehmer davon werden jedoch die Tarifverträge ohnehin angewendet, da sie bei tarifgebundenen Arbeitgebern beschäftigt sind, die die Tarifverträge einheitlich auf alle Arbeitnehmer anwenden. Allenfalls für eine Million Arbeiter und Angestellte - d. h. für jeden 18. Arbeitnehmer - entsteht aufgrund

der AVE eine zusätzliche faktische Wirkung. Dabei ist jedoch noch zu bedenken, daß hierunter auch die aus den sozialpolitisch sinnvollen Sozialkassen begünstigten Arbeitnehmer fallen.

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

Geringer Einfluß auf Entgelte

Nur in wenigen Wirtschaftsbereichen werden durch die AVE alle nebeneinander geltenden Tarifverträge eines Geltungsbereiches gleichzeitig betroffen. Dies gilt nur für einige regionale Tarifbereiche des Einzelhandels sowie vereinzelt in Tarifgebieten der Textil- und Bekleidungsindustrie. In der Regel wird allerdings nur ein Ausschnitt aus dem gesamten Spektrum tarifvertraglicher Regelungen für allgemeinverbindlich erklärt. Dies macht Abbildung 3 deutlich. Sie zeigt auf, daß der bei weitem überwiegende Teil der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge dem Bereich „manteltarifliche Regelungen“ zuzuordnen ist. Nur etwa 15 vH aller Allgemeinverbindlichkeitserklärungen betreffen den Entgeltbereich und sind somit Gegenstand der Kritik der Verfechter einer beschäftigungspolitisch intendierten Verminderung der AVE.

Die 98 allgemeinverbindlichen Entgeltregelungen betreffen rund 50 Tarifbereiche, wo-

bei in einigen Fällen nur die tarifvertraglichen Ausbildungsvergütungen, nicht aber Tariflöhne und -gehälter berührt sind. Setzt man diese Zahl in Relation zu den gesamten ca. 3000 in der Bundesrepublik existierenden Tarifbereichen, so erweist sich, daß es nur in etwa 1,5 vH aller Tarifbereiche allgemeinverbindliche Entgelttarifverträge gibt, wobei wiederum nicht in allen Fällen Lohn, Gehalt und Ausbildungsvergütung gleichzeitig betroffen sind.

Immerhin sind hiervon nach Auskunft des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung etwa 2,4 Millionen Arbeitnehmer erfaßt, wovon allerdings knapp 1,7 Millionen bei tarifgebundenen Arbeitgebern tätig sind, die ihren Arbeitnehmern i. d. R. die tariflichen Arbeitsbedingungen ohnehin gewähren. Somit werden also nur gut 700 000 zusätzliche Arbeitnehmer durch die AVE in die tarifvertragliche Sphäre einbezogen. Insofern wird die AVE der Entgeltregelungen, was die Zahl der Arbeitnehmer anbetrifft, von ihren Kritikern erheblich überschätzt. Ein Verzicht auf die AVE würde, - wenn überhaupt - sich nur in wenigen Wirtschaftsegmenten auf die Lohnhöhe auswirken können.

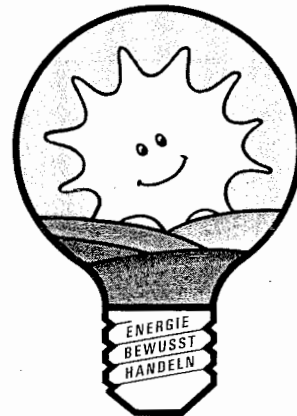
Abbildung 4 zeigt, daß ein Großteil der mit einer AVE der Entgeltregelung belegten Arbeitnehmer im Handel tätig ist. Weitere Tarifbereiche mit allgemeinverbindlichen Entgeltregelungen finden sich insbesondere in der Bekleidungsindustrie, bei den Gebäudereinigern, im Friseurhandwerk, im Bewachungsgewerbe und im Baugewerbe.

Bedeutung und Kritik an der AVE

Aus dem Vorhergesagten ergibt sich, daß die tatsächliche Verbreitung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung im Verhältnis zu allen geltenden Tarifverträgen relativ gering ist. Vor

RA Bodo Lindena und Dipl.-Volksw. Helmut Höhmann, Abt. Lohn- und Tarifpolitik, Bundesvereinigung

GUTE BASIS FÜR STABILE STROMPREISE



Wir haben 1987 gut gewirtschaftet. Das Jahresergebnis ist besser geworden. Einmal ist das der sehr hohen Zuverlässigkeit unserer Kernkraftwerke zu verdanken. Zum anderen aber auch den Zuschüssen, die wir für die Verstromung deutscher Steinkohle erhielten, obwohl sie nur die Hälfte unserer tatsächlichen Mehrkosten ersetzen.

Für die Kohle-Subvention haben letztlich unsere Kunden mit dem „Kohlepfennig“ bezahlt. Sie soll ihnen deshalb auch wieder zugute kommen. So konnten wir darauf verzichten, die bisher noch nicht gedeckten Kosten für die Entschwefelung und Entstickung unserer Kraftwerke im Strompreis weiterzugeben. Außerdem haben wir Vorsorge getroffen, um unsere Strompreise auch zukünftig stabil halten zu können.

Für rund 95 Prozent unserer Sondervertragskunden, sowie für Landwirte und Kleinverbraucher, haben wir sogar ab 1. 1. 1988 die Strompreise gesenkt. Wir hoffen, sie noch weiter senken zu können, wenn unsere wirtschaftlichen Möglichkeiten auch in den nächsten Jahren so bleiben wie im abgelaufenen Jahr.

EVS in Zahlen

	1987	1986
Stromlieferungen, gesamt	16.744	16.711 Mill. kWh
davon im eigenen Versorgungsgebiet	14.307	13.839 Mill. kWh
Umsatz	2.969	2.933 Mill. DM
Abschreibungen	453	441 Mill. DM
Investitionen	342	402 Mill. DM
Jahresüberschuß	55	53 Mill. DM
Dividende	10%	10%

Wir arbeiten wirtschaftlich.
EVS — mit Energie in die Zukunft.



Energie- Versorgung Schwaben AG

Abb.1: Anzahl der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge

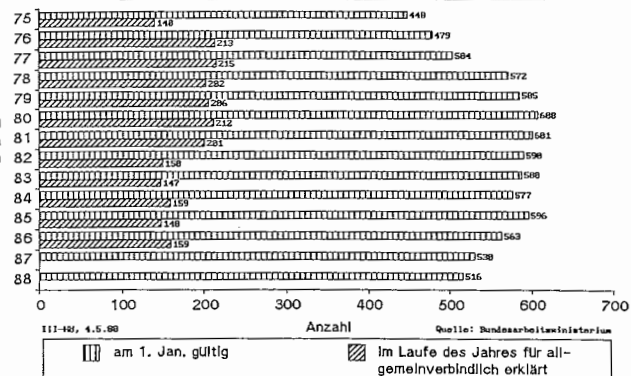


Abb.2: Anzahl der Allgemeinverbindlichkeitserklärungen nach Wirtschaftsbereichen

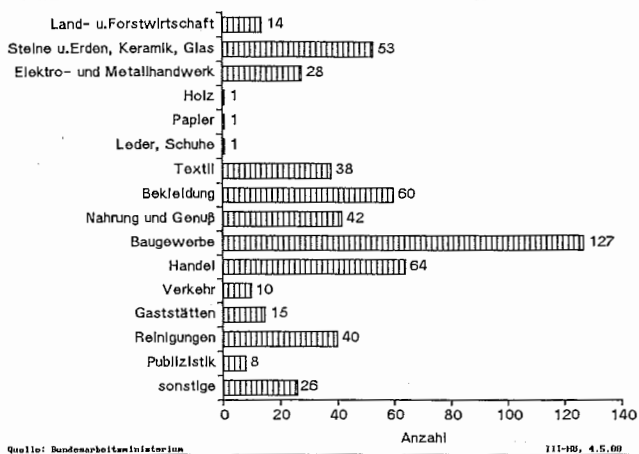


Abb.3: Anzahl der Allgemeinverbindlichkeitserklärungen nach Tarifvertragsarten

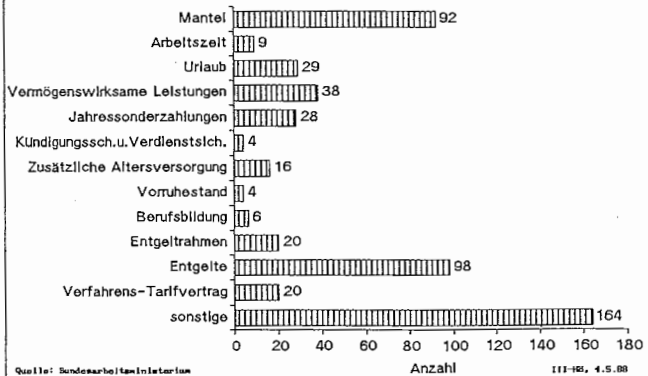
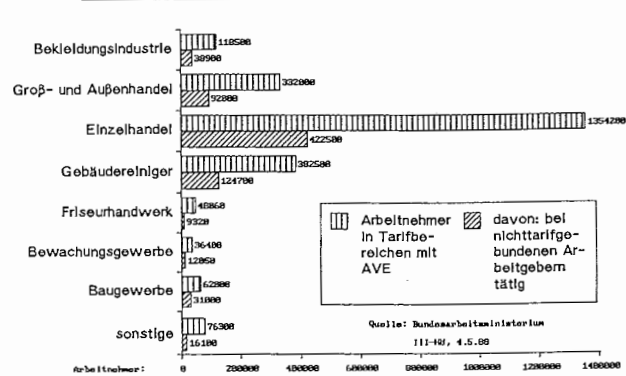


Abb.4: Arbeitnehmer in Tarifbereichen mit allgemeinverbindlichen Entgeltregelungen



allem im Bereich der Lohn- und Gehaltstarifverträge spielt die AVE eine untergeordnete Rolle.

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

Grundlage für Sozialkassen

Eine besondere Bedeutung haben Tarifverträge über gemeinsame Einrichtungen der Tarifvertragsparteien, die vor allem im Bau- und Gewerbe vorkommen. Weil in diesem Wirtschaftsbereich die Arbeitnehmer relativ häufig ihren Arbeitsplatz wechseln, erfüllen sie z. T. nicht die Anspruchsvoraussetzungen einzelner Leistungen, insbesondere dann, wenn sie an lange Betriebszugehörigkeit geknüpft sind. Die Gründung gemeinsam von den Tarifvertragsparteien getragener sog. Sozialkassen, deren Beiträge von den Arbeitgebern aufgebracht werden, erfüllt einen sinnvollen Sozialschutz. Die Urlaubskasse verhilft zu einem zusammenhängenden Urlaubsanspruch und sichert das Urlaubsgeld, die Zusatzversorgungskasse gewährt eine Zusatzrente, die die auf berufliche Ausfälle von Arbeitsstunden beruhenden Rentenversicherungsnachteile ausgleichen soll. Die Lohnausgleichskasse soll einen Ausgleich für den Lohnausfall im Zeitraum vom 24. Dezember bis 1. Januar aus Beitragsmitteln sichern; die Zahlung eines Lohnausgleichs ist im übrigen eine Voraussetzung für den Anspruch eines Bauarbeiters auf Schlechtwettergeld (§ 83 Nr. 2 AFG). Diese Tarifverträge können die erwünschte soziale Sicherung nur bewirken, wenn sie in ihrem gesamten Geltungsbereich anzuwenden sind. Ihre Allgemeinverbindlicherklärung ist damit im öffentlichen Interesse geboten; dies hat die Rechtsprechung in mehreren Entscheidungen anerkannt (vgl. BAG AP Nr. 17 zu § 5 TVG).

Aber auch darüber hinausgehend hat die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen durchaus auch heute noch eine wichtige sozialpolitische Rolle. Zwar stehen die Erhaltung bzw. die Erlangung eines sozialen Mindeststandards nicht unbedingt im Vordergrund, da dieser Zweck auch durch das

Gesetz über die Mindestarbeitsbedingungen bewirkt werden könnte, das jedoch keine praktische Anwendung findet. Dennoch darf auch diese Funktion der Allgemeinverbindlicherklärung nicht unterschätzt werden.

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

Zielkonflikte für Gewerkschaften

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

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

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

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

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

Kritik ohne praktische Grundlage

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

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

Das Bundesverfassungsgericht erkennt darüber hinaus eine Funktion der AVE für die Tarifautonomie, indem es feststellt, daß die „Effektivität der tarifvertraglichen Normsetzung gegen die Folgen wirtschaftlicher Fehlentscheidungen gesichert wird. Die antragsabhängige AVE erweist sich in dieser Beziehung als ein Instrument, das die vom Artikel 9, Abs. 3 GG intendierte autonome Ordnung des Arbeitslebens durch die Koalitionen abstützen soll, indem sie den Normen der Tarifverträge zu größerer Durchsetzungskraft verhilft“ (BVerfGE vom 24. 05. 1977 - AP Nr. 15 zu § 5 TVG).

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