

SYSTEMRELEVANT 181

**Ein Element zur Stärkung der Tarifbindung
HSI-Direktor Ernesto Klengel spricht über die konditionierte
Allgemeinverbindlicherklärung und warum diese als Instrument zur Festigung
der Tarifbindung gelten kann.**

Marco Herack:

Heute ist Mittwoch, der 21. Februar 2024. Willkommen zur 181. Ausgabe von Systemrelevant. Ernesto Klengel, ich grüße dich.

Ernesto Klengel:

Ja, hallo Marco.

Marco Herack:

Du bist Direktor des HSI, des Hugo-Sinzheimer-Instituts. Und ihr beschäftigt euch mit den arbeitsrechtlichen Fragen in der Hans Böckler Stiftung.

Und wir sind heute etwas eher mit der Aufnahme dabei, weil ich mir erlaube, zwei Wochen Urlaub zu machen, in denen ich möglichst wenig arbeiten möchte. Deswegen warst du so nett, mit mir vorab aufzunehmen. Das heißt, wenn ihr diese Folge hört, wird es Anfang März sein. Aber wir haben dafür auch extra ein Thema rausgesucht Ernesto, das jetzt nicht so ganz zeitlich pressierend ist, um es mal so zu sagen.

Ernesto Klengel:

Genau.

Marco Herack:

Auf alle Fälle schon mal danke für deine Flexibilität. Und an euch vorweg wie immer der Hinweis, dass wenn ihr uns erreichen möchtet, könnt ihr uns beispielsweise auf X, dem ehemaligen Twitter antickern. @boeckler_de oder auch per E-Mail an systemrelevant@boeckler.de. Also Hinweise, Korrekturen, Unmut und Anregungen bitte einfach einsenden und wir freuen uns, wenn ihr uns in den Podcatcher eurer Wahl abonniert. Ernesto findet ihr auf Twitter als @ErnestoKlengel. Also wie der Name so ist, kann man sich ganz einfach merken.

Mein Name ist Marco Herack und wir möchten uns heute mit der ‚konditionierten Allgemeinverbindlicherklärung‘ befassen. Genauso habe ich auch geschaut. Ernesto, was ist das denn?

Ernesto Klengel:

Ja, also das Thema ist auf jeden Fall was für tarifliche und tarifrechtliche Feinschmecker. Deswegen muss man vielleicht ein bisschen ausholen, um das einmal zu erklären. Es geht also erstmal um Tarifverträge. Das sind ja Vereinbarungen über Arbeitsbedingungen zwischen Gewerkschaften und Unternehmen. Die Gewerkschaften haben das den Unternehmen abgerungen, um Mindeststandards bei den

Arbeitsbedingungen zu etablieren. Entgelt, Arbeitszeiten werden da geregelt, aber eben auch wichtige Dinge wie Kündigungsfristen oder auch eine Beschäftigungssicherung usw.

Und da gibt es aber ein Problem, das viele ungerecht finden. Ein Tarifvertrag wird von den Beschäftigten erkämpft, die sich in einer Gewerkschaft zusammengeschlossen haben, also von den Gewerkschaftsmitgliedern. Die Arbeitgeber wenden den Tarifvertrag aber auf alle Arbeitnehmer*innen an, unabhängig davon, ob sie Mitglied in der Gewerkschaft sind oder eben nicht. Weil ja von diesen tariflichen Regelungen, von den tariflichen Leistungen eben nur die Gewerkschaftsmitglieder profitieren würden, würden dann ja alle der Gewerkschaft beitreten. Und deshalb schenken die Arbeitgeber den Nichtmitgliedern somit den Tarifvertrag.

Marco Herack:

Das bedeutet, wenn man in eine Gewerkschaft eintritt, da zahlt man ja Mitgliedsbeitrag, da muss man vielleicht auch was tun. Und wenn man streikt, dann hat man ja auch so einen kleinen Ausfall usw. Das sind ja alles so Sachen, wo man auch Unbill in Kauf nimmt. Und in dem, was du gerade gesagt hast, würden dann die, die nicht in die Gewerkschaft eintreten, quasi davon profitieren, was die anderen so an Unbill in Kauf nehmen, ohne dass sie selber diese Unbill dann vielleicht auch erdulden mussten, um das Ziel zu erreichen.

Ernesto Klengel:

Ganz genau darum geht es. Und das ist eben im Kern der Streik. Und dann sind die Gewerkschaften eben jetzt dahin gekommen und haben gesagt: Na ja, gut, das ist eben so. Aber wir wollen jetzt in die Tarifverträge Klauseln aufnehmen, mit denen wir Vorteile für unsere Mitglieder sichern. Das sind dann eben bestimmte Vorteile, die nur den Mitgliedern zustehen sollen.

Marco Herack:

Also im Rahmen des Gesamttarifvertrages, der für alle gilt, gibt es dann so einzelne Vorteile für die Gewerkschaftsmitglieder?

Ernesto Klengel:

Genau. Kann man eben an Sonderzahlung denken, in gewissem Maße, oder eben auch Möglichkeiten, irgendwie freie Tage zu bekommen für Fortbildung oder wie auch immer. Da gibt es verschiedene Konzepte. Aber erstmal ist das die Grundkonzeption, dass man einfach bestimmte Elemente aus diesem Gesamttarifvertrag eben nur für die Mitglieder vorsieht.

Und darum gibt es eine lange Rechtsprechungsauseinandersetzung, ob das möglich ist, ob bestimmte Leistungen eben für Gewerkschaftsmitglieder vorbehalten werden dürfen. Und der Endpunkt ist, dass man zwar solche Regelungen treffen kann, sagt die Rechtsprechung, dass man also bestimmte Regelungen für die

eigenen Mitglieder haben darf. Aber man darf dem Arbeitgeber nicht verbieten, diese Leistungen auch den Nichtmitgliedern zu gewähren. Weil die Gewerkschaften sind nur für ihre Mitglieder zuständig. Was der Arbeitgeber sonst macht, das ist dann nicht in ihrer Rechtsmacht, in ihrer Regelungsmacht enthalten. So sagt die Rechtsprechung. Das kritisieren wir und sagen: Ja, warum sollte man denn nicht irgendwie auch einen Abstand regeln können oder so? Aber so ist erstmal die Rechtslage.

Marco Herack:

Hilf mir mal kurz, das zu verstehen. Das bedeutet in der Praxis, dass die Gewerkschaft mit den Arbeitgebern dann aushandelt: Okay, unsere Mitglieder bekommen jetzt diesen und jenen Vorteil. Super, ist erlaubt. Und gleichzeitig wäre es dann aber auch erlaubt, dass die Arbeitgeber hergehen und sagen: Alle nicht Gewerkschaftsmitglieder, den geben wir jetzt auch, diesen Vorteil.

Ernesto Klengel:

Ganz genau so ist es ja.

Marco Herack:

Aber das ist rechtlich, glaube ich, gar nicht so unwichtig zu verstehen, weil es ja explizit nicht bedeutet, dass irgendjemand seine Rechte beschnitten wurde, sondern beide haben einfach das gleiche Recht. Also in meinem Verständnis dann.

Ernesto Klengel:

Ja, ganz genau. Alle Parteien können davon profitieren. Aber es ist eben diese Grundproblematik, dass eben die, man sagt ja Trittbrettfahrertum dazu, dass man eben sagt okay, die Nichtmitglieder profitieren uneingeschränkt dann eben auch von den Tarifverträgen. Das kriegen wir so nicht so richtig in den Griff. Ja, genau hier setzt eben das Gutachten von Professor Olaf Deinert von der Uni Göttingen an, da geht es jetzt darum, ob solche Mitgliedervorteile, die geregelt werden können, auch allgemeinverbindlich gemacht werden können.

Auch das ist jetzt ein rechtlicher Kniff. Oder hat einen rechtlichen Hintergrund. Da ist es so: Nach dem deutschen Recht gelten eben die Tarifverträge für Arbeitgeber und Arbeitgeberverbände, die selber mit den Gewerkschaften, da diese Verträge abgeschlossen haben. Aber eben nicht für alle. Und auch da haben wir dieses Trittbrettfahrerproblem, dass es also Arbeitgeber gibt, die nicht daran gebunden sind und diese Tarifverträge dann unterlaufen können und damit einen Wettbewerbsvorteil haben gegenüber den Arbeitgebern, die eigentlich vernünftige Arbeitsangebote machen und Arbeitsbedingungen regeln.

Und hier gibt es dann ein Instrument, wonach solche Tarifverträge durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales für alle Arbeitgeber verbindlich gemacht werden können. Und die Frage jetzt aus dem Gutachten war, ob man solche

Vorteilsregelungen auch allgemeinverbindlich machen kann. Dann müsste also ein Arbeitgeber, unabhängig davon, ob er jetzt einen Tarifvertrag selbst abgeschlossen hat oder im Arbeitgeberverband ist oder nicht, solche Vorteilsregelungen eben an alle, auch an die eigenen Arbeitnehmer*innen dann eben auch geben. Also auch Gewerkschaftsmitgliedern dann einen Vorteil, sozusagen zahlen. Das ist besonders interessant, in Strukturen, in den Branchen, wo es kleine Unternehmen gibt, die dann auch, also Wettbewerb darum haben, um die niedrigsten Arbeitskosten, wie jetzt im Baubereich.

Marco Herack:

Welches Instrument habt ihr jetzt genau da entdeckt, mit dem man das Ziel dann erreichen kann?

Ernesto Klengel:

Also die Frage von dem Gutachten war, ob so was geht.

Marco Herack:

Also ob es grundsätzlich geht?

Ernesto Klengel:

Genau. Oder ob es eben rechtliche Bedenken dagegen gibt, so was zu fordern und einfach um, weil sowas, solche allgemeinverbindlichen Tarifverträge mit solchen Mitgliedervorteilen gibt es eben noch nicht. Das ist aber die Überlegung, eben so was zu machen. Und um das zu sich anzuschauen, ob das rechtlich funktioniert, dafür gibt es jetzt dieses Gutachten.

Marco Herack:

Und geht es?

Ernesto Klengel:

Ja. Das Ergebnis ist, dass es möglich ist. Und zwar haben wir das in zwei Stufen untersucht. Bzw. hat das der Gutachter in zwei Stufen eben auch untersucht. Einmal, ob man sowas rechtlich einführen könnte, also ob man das Gesetz ändern könnte, um so eine Regelung zu treffen, um das rechtssicher zu machen. Es geht aber auch schon auf Grundlage des jetzigen Rechts. Das heißt, Gewerkschaften könnten solche Vereinbarungen bereits heute treffen, die dann eben für allgemeinverbindlich erklärt werden sollen.

Ja, da gab es rechtlich die Bedenken, das ist ja dann immer interessant, wo könnte man jetzt überhaupt Probleme sehen? Ist immer die Frage, ob das eben mit höherem Recht vereinbar ist. Und da könnte man eben drauf kommen, ob es nicht so ein Recht gibt, der Arbeitgeber, nicht an einen Tarifvertrag gebunden zu sein. Da gibt es auch eine große rechtliche Debatte drum: Negative Koalitionsfreiheit heißt das. Also Koalitionsfreiheit ist ja erstmal im Grundgesetz geregelt und betrifft das

Recht, sich eben in Gewerkschaften zur Förderung der Arbeit- und Wirtschaftsbedingungen zusammenzuschließen. So steht es im Grundgesetz. Die Frage ist dann, ob sowas auch, man sagt dann einen negativen Aspekt hat, also ob auch die Freiheit, nicht in einer Gewerkschaft zu sein und nicht in einem Arbeitgeberverband zu sein und nicht einen Tarifvertrag zu bekommen, ob sowas auch geschützt ist. Und da gibt es durchaus Aspekte daran, die da geschützt sind wohl.

Wie man das jetzt aufhängt, ob man das jetzt sozusagen juristisch an den Artikel neun oder zwei oder wie auch immer aufhängt, das soll mal dahingestellt sein. Aber jedenfalls haben wir hier durch die „konditionierte Allgemeinverbindlicherklärung“, ist dieses Recht eben nicht verletzt, weil es ganz gewichtige Interessen der Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie unterstützt.

Marco Herack:

Ernesto, warum wir uns damit beschäftigen oder warum Gewerkschaften sich damit beschäftigen, das liegt ja hauptsächlich daran, dass immer weniger beschäftigte Tarifverträgen unterliegen. Und da ist dann sicherlich einerseits die Frage, warum das so ist. Wir haben ja jetzt schon über Anreizsysteme hier geredet, ganz kurz, aber sicherlich auch die Frage, ob das nicht auf Dauer problematisch ist und ob man da nicht dagegen etwas tun kann und sollte. Und ich könnte jetzt noch weitermachen und sagen, es gibt ja auch noch europäisches Recht, aber das sehen wir uns dann für nachher auf.

Ernesto Klengel:

Das ist genau dieser Aspekt der Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie, wie man das in rechtliche Worte kleidet. Wir sehen einfach in den letzten Jahren, dass immer weniger Beschäftigte sich wirklich auf einen Tarifvertrag berufen können. Und das ist ein Problem, weil Tarifverträge einfach dafür da sind, die Arbeitsbedingungen zu regeln. Wenn es kein Tarifvertrag und vielleicht auch keine Betriebsvereinbarung gibt, dann sitzen Arbeitgeber eben immer am längeren Hebel letztlich. Und ein bekanntes Beispiel ist eben die Vergütung. Wer will schon jedes Jahr eben über eine Gehaltserhöhung verhandeln oder über sonstige Vertragsbestandteile. Das funktioniert hier einfach nicht.

Deshalb gibt es verschiedene Überlegungen. Wie man die Tarifbindung wieder stärken kann. Da geht es immer darum, dass Gewerkschaften irgendwie natürlich auch selbst dafür sorgen müssen, dass die Tarifbindung auch gestärkt wird. Aber sie brauchen dafür natürlich auch die entsprechenden rechtlichen Möglichkeiten, die ganz breit auch anzusetzen sind. Und in diesen verschiedenen Konzepten und Möglichkeiten ist dieser Vorschlag für die Allgemeinverbindlicherklärung von solchen Mitgliedervorteilen dann eben auch zu sehen. Ein Element zur Stärkung der Tarifbindung.

Marco Herack:

Ja, und jetzt gibt es, deswegen hatte ich gerade die europäische Regulierung schon erwähnt, ab November 2024 allgemeingültig die Mindestlohnregeln europäischer Natur. Und die wiederum haben da so einen schönen Zusatz, der da sagt, dass die Mitgliedsstaaten mit einer tariflichen Abdeckung von weniger als 80 % die Verpflichtung haben, Maßnahmen zu deren Erhöhung zu ergreifen. Also, wenn weniger als 80 % tariflich abgedeckt sind, dann muss man was tun. Wie ist es denn in Deutschland? Da ist es doch unter 80 %. Da habe ich doch richtig im Kopf, oder?

Ernesto Klengel:

Ja, das kommt immer so ein bisschen darauf an, wie man es jetzt genau misst, sozusagen, was man genau unter Tarifbindung versteht. Aber die 80 % erreichen wir auf jeden Fall nicht. Insofern die Richtlinie ist jetzt erlassen, aber sie ist noch in so einer Zwischenphase, sie ist noch nicht in Kraft. Aber alles sieht eben danach aus, dass wir hier dann eben eine Verpflichtung haben, als deutscher Staat, da einen Aktionsplan zu entwickeln und zu erlassen, in dem Maßnahmen zur Stärkung der Tarifbindung erlassen werden. Also wir haben ja nicht nur ein verfassungsrechtliches Thema, dass der Staat eben verfassungsrechtlich auch verpflichtet ist, die Tarifbindung zu stärken, sondern auch in europarechtlichen Punkt. Und deshalb wird sicherlich die Debatte darüber und die Suche nach entsprechenden Instrumenten sicher noch mal an Fahrt aufnehmen.

Marco Herack:

Also das ist jetzt quasi schon die Vorbereitung auf den November 2024, weil spätestens ab da würde ja dann wieder das eine Rädchen ins andere greifen.

Ernesto Klengel:

Ja, genau. Also das wäre eben einer dieser Aspekte. Vielleicht machen wir da auch noch mal eine komplette Folge, auch sozusagen zu den verschiedenen, vielleicht auch zur Mindestlohnrichtlinie und auch zu den verschiedenen Aspekten, wie man die Tarifbindung stärken kann. Aber da in diesem Zusammenhang ist in jedem Fall auch dieses Gutachten und auch dieses Instrument eben zu sehen.

Marco Herack:

Vielleicht noch zum Abschluss, Ernesto. Es ist eine Beobachtung, dass immer weniger Beschäftigte einem Tarifvertrag unterliegen. Deswegen sucht man jetzt auch nach Lösungen, nicht nur, weil sie regulatorischer Natur sind, sondern weil ja auch Gewerkschaften ein natürliches Interesse daran haben. Aber weiß man denn ungefähr, woran es liegt, dass immer weniger Beschäftigte diesen Tarifverträgen unterliegen?

Ernesto Klengel:

Tja, da gibt es wahrscheinlich nicht die eine große Antwort. Das hat damit zu tun, dass Unternehmen versuchen, aus der Tarifbindung auszusteigen, aus kurzfristigen Kostengründen. Es geht darum, eben entsprechende Kosten eben zu sparen, indem man das Vergütungsniveau versucht abzusenken, an Arbeitsbedingungen spart, was natürlich nicht so eine gute Idee ist. In Zeiten des Fachkräftemangels. Aber gut.

Aber eben nicht nur ein wirklicher Ausstieg aus der Tarifbindung ist ein Thema, sondern wir sehen ja in der in der Wirtschaftswelt, in der Arbeitswelt auch viel, dass versucht wird, outzusourcen. Das heißt, Leistungen werden dann von einem Anbieter eingekauft, der aber wiederum schlechter bezahlt und deswegen eben auch irgendwie günstig ist. Auch hier geht natürlich die Rechnung in der Praxis oft nicht aus, weil natürlich so ein Einkauf vieles komplizierter macht, wenn man Sachen einkauft, anstatt sie selber auch durch eigene Beschäftigte zu erledigen. Ich meine, man muss sich ja nur mal vorstellen, bei einem, bei einem Sicherheitsdienst jetzt zum Beispiel, wo man jetzt einen Externen beauftragt. Da müssen die dann wieder irgendwelche Datenschutzerklärung auch erlassen, wenn man irgendwie was ändern will, weil man erhöhten Bedarf hat. Muss man dann wieder in Nachverhandlungen treten. Und ich habe manchmal das Gefühl, dass sich Unternehmen da auch selbst eine Bürokratie schaffen, mit dem Ziel, erst mal kurzfristig auch Kosten zu sparen.

Und ein anderer wichtiger Teil, und das ist wahrscheinlich der wichtigste Aspekt von dieser Senkung der Tarifbindung und den sinkenden Zahlen, Verbreitung von Tarifverträgen. Das geht sicherlich darauf zurück, dass sich ja die Wirtschaft immer wieder ändert, also die Wirtschaftsstruktur. Es entstehen neue Branchen, neue Unternehmen und Bereiche, die jetzt oft dann eben auch gut organisiert waren. Wenn man jetzt an die aktuelle Transformation denken, dass also gerade Bergbau natürlich in Deutschland, das war früher ja ein wirklich gut bezahlter und auch gut organisierter Bereich. Solche Branchen gibt es immer weniger. Es entstehen neue Branchen, die dann aber immer erst mal nicht mit Tarifverträgen ausgestattet sind, sondern dann immer wieder Gewerkschaften reingehen müssen. Und da Unternehmen und Branchen eben auch neu organisieren müssen. Wenn wir uns jetzt eben an Elon Musks Fabrik in Grünheide, Tesla. Wenn wir daran denken, oder an die Windanlagenbauer. Das sind Dinge, wo jetzt wieder Organisation nötig ist, die aber erstmal nicht organisiert sind. Das sind so die verschiedenen Aspekte, die wir, glaube ich, da im Auge behalten müssen und wo wir da immer für jede Branche eben auch spezielle Lösungen auch am Ende wieder brauchen, um die Tarifbindung auch zu stärken.

Marco Herack:

Damit wären wir am Ende dieser kleinen Einblicksfolge. Ernesto Klengel, Ich danke dir für das Gespräch.

Marco Herack:

Ja, vielen Dank, dass wir die Gelegenheit hatten, heute mal so dieses Spezialthema so ein bisschen zu vertiefen.

Marco Herack:

Ja, ich finde das ja immer interessant, wenn man so Themen hat, über die man sonst im Grunde fast nichts hört, weil medial habe ich da wirklich noch gar nichts drüber gelesen. Liegt vielleicht auch daran, dass das alles noch im Anfangsstadium auch ist, also dass man jetzt noch gar nicht den großen Aufreger hatte bei der ganzen Geschichte. Weil der führt ja dann meistens dazu, dass weitschweifig darüber gesprochen wird. Aber da haben wir heute etwas Vorarbeit geleistet. Und wer dann mehr wissen möchte, kann sich dann da reinfuchsen.

Dann auch euch vielen Dank fürs Zuhören. Ihr könnt uns erreichen auf Twitter @boeckler_de oder per E-Mail an systemrelevant@boeckler.de. Also Hinweise, Korrekturen, Anregungen, Unmut sendet Sie uns bitte ein und wir freuen uns natürlich, wenn ihr uns in deinem Podcatcher eurer Wahl abonniert. Ernesto findet ihr auf Twitter als @ErnestoKlengel. Damit vielen Dank fürs Zuhören. Euch eine schöne Zeit und bis bald. Tschüss.

Ernesto Klengel:

Tschüss und bis zum nächsten Mal.

Marco Herack:

Ja, und Ernesto, wir arbeiten dann beim nächsten Mal noch mal an deiner Technik. Der Ernesto hatte jetzt ein suboptimales Headset gerade von mir bekommen und wird das wechseln, so dass er dann beim nächsten Mal in vollem Glanze erstrahlt. Also bis dann. Tschüss.