

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Corinna Rüffer, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 18/5953 –**

### **Allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge und Mindestlöhne – Wirkung des Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Seit gut einem Jahr gelten die neuen Regelungen zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen im Tarifvertragsgesetz (TVG) und im Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG). Mit der Reform sollte die Tarifautonomie gestärkt, der Verdrängungswettbewerb über die Lohnkosten gestoppt und in der Folge die Beschäftigten vor niedrigen Löhnen geschützt werden.

Konkret sollte die Erstreckung eines Tarifvertrags auf nicht tarifgebundene Arbeitgeber erleichtert werden. Deshalb schaffte die Bundesregierung das starre 50-Prozent-Quorum ab und ersetzte es durch das neue Kriterium „öffentliches Interesse“. Seitdem ist es nicht mehr erforderlich, dass ein allgemeinverbindlich zu erklärender Tarifvertrag auf mindestens 50 Prozent der Beschäftigten einer Branche Anwendung findet, weil dies in Zeiten abnehmender Tarifbindung immer seltener erfüllt werden kann. Zudem wurde das AEntG für alle Branchen geöffnet. Die jeweiligen Branchen müssen nicht mehr zwingend in den Katalog im AEntG aufgenommen werden. Die Rechtsverordnung allein reicht aus, um branchenspezifische Mindestlohn-Tarifverträge allgemeinverbindlich zu erklären.

Vor der Reform gab es neben dem schwer zu erreichenden 50-Prozent-Quorum zudem die Problematik, dass Anträge auf Allgemeinverbindlicherklärung häufiger aufgrund der Veto-Möglichkeit der Spitzenorganisationen im Tarifausschuss blockiert werden konnten. Dieses Problem wurde durch die Reform nicht gelöst. Ein Beispiel dafür ist der Versuch der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) und des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbands e. V. (DEHOGA) in der Saar-Region, die unteren drei Entgeltgruppen im Hotel- und Gaststättengewerbe allgemeinverbindlich erklären zu lassen. Mit diesem Schritt wollten die Gewerkschaft und die Arbeitgeber dem Fachkräftemangel entgegenreten und die Attraktivität einer Ausbildung im Gastgewerbe steigern. Das Veto der Vereinigung der Saarländischen Unternehmensverbände e. V. (VSU) verhinderte in der Anhörung am 9. Juli 2015 diesen Schritt. Es stellt sich die Frage, ob die Reformen greifen und ob weiterer Handlungsbedarf besteht.

1. Wie viele allgemeinverbindlich erklärte und per Rechtsverordnung erstreckte (bundesweite und regionale) Tarifverträge gab es nach Kenntnis der Bundesregierung vor Inkrafttreten des Tarifautonomiestärkungsgesetzes am 16. August 2014
  - a) nach dem TVG,
  - b) wie viele branchenspezifische Mindestlöhne nach dem AEntG,
  - c) und wie viele Beschäftigte profitierten jeweils davon (bitte differenziert nach Branchen)?

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie am 16. August 2014 waren auf Bundesebene 205 und auf Landesebene 250 allgemeinverbindliche Tarifverträge nach § 5 des Tarifvertragsgesetzes (TVG) sowie 11 branchenspezifische Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) gültig. Zur Anzahl der Beschäftigten, die von allgemeinverbindlichen Tarifverträgen und branchenspezifischen Mindestlöhnen profitieren, kann die Bundesregierung keine Aussage treffen. Die Bundesregierung erfasst diese Beschäftigtenzahlen nicht.

2. Welche Branchen haben nach Kenntnis der Bundesregierung nach Inkrafttreten des Tarifautonomiestärkungsgesetzes einen Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung oder Erstreckung eines Tarifvertrages per Rechtsverordnung gestellt
  - a) nach § 5 Absatz 1 TVG,

Nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie haben Tarifvertragsparteien aus folgenden Branchen einen Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrags nach § 5 Absatz 1 TVG gestellt:

<b>Bundesebene</b>	<b>Landesebene</b>
Bäckerhandwerk	Hotel- und Gaststättengewerbe Baden-Württemberg
Baugewerbe	Sicherheitsdienstleistungen Baden-Württemberg
Dachdeckerhandwerk	Baugewerbe Bayern
Gebäudereinigung	Friseurhandwerk Bayern
Gerüstbauerhandwerk	Sicherheitsdienstleistungen Hamburg
Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerk	Altenpflege Niedersachsen
	Sicherheitsdienstleistungen Niedersachsen
	Sicherheitsdienstleistungen Nordrhein-Westfalen
	Hotel- und Gaststättengewerbe des Saarlandes
	Maler- und Lackiererhandwerk des Saarlandes

b) nach §§ 7 und 7a AEntG,

Einen Antrag auf Erlass einer Rechtsverordnung nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz haben nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie die folgenden Branchen gestellt:

<b>Branche</b>	<b>Rechtsgrundlage</b>	<b>Stand des Verfahrens</b>
Gebäudereinigung	§ 7 AEntG	abgeschlossen
Land- und Forstwirtschaft sowie Gartenbau	§ 7a AEntG	abgeschlossen
Textil- und Bekleidungsindustrie (1. Verordnung)	§ 7a AEntG	abgeschlossen
Geld- und Wertdienste	§ 7 AEntG	abgeschlossen
Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerk	§ 7 AEntG	nicht abgeschlossen
Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen	§ 7 AEntG	nicht abgeschlossen
Abfallwirtschaft	§ 7 AEntG	nicht abgeschlossen
Dachdeckerhandwerk	§ 7 AEntG	nicht abgeschlossen
Textil- und Bekleidungsindustrie (2. Verordnung)	§ 7a AEntG	nicht abgeschlossen

c) wie viele dieser Anträge bzw. welche Tarifverträge wurden in der Folge allgemeinverbindlich erklärt, und

Folgende Tarifverträge wurden in der Folge allgemeinverbindlich erklärt:

<b>Branche</b>	<b>Art des Tarifvertrages</b>	<b>Allgemeinverbindlich ab</b>
Bäckerhandwerk	Vereinbarung über Ausbildungsvergütungen	1.2.2015
Baugewerbe	Bundesrahmentarifvertrag	1.1.2015
	Tarifvertrag über die Berufsbildung	1.1.2015
	Tarifvertrag über das Sozialkassenverfahren	1.1.2015
	Tarifvertrag über eine zusätzliche Altersversorgung	1.1.2015
Gebäudereinigung	Rahmentarifvertrag für gewerbl. Arbeitnehmer und Auszubildende	1.1.2015
Baugewerbe Bayern	Urlaubsregelung für die gewerblichen Arbeitnehmer	1.1.2015
Sicherheitsdienstleistungen Hamburg	Lohntarifvertrag	1.1.2015
Sicherheitsdienstleistungen Niedersachsen	Lohntarifvertrag	1.10.2014
Sicherheitsdienstleistungen Nordrhein-Westfalen	Lohntarifvertrag	1.1.2015
Maler- und Lackiererhandwerk des Saarlandes	Tarifvertrag über Ausbildungsvergütungen	1.10.2014
Friseurhandwerk Bayern	Manteltarifvertrag	1.1.2015

d) wie viele dieser Anträge bzw. welche Tarifverträge wurden aus welchen Gründen abgelehnt?

Abgelehnt wurde die Allgemeinverbindlicherklärung eines Entgelttarifvertrages für das Hotel- und Gaststättengewerbe des Saarlandes. Zu den Gründen der Ablehnung von Anträgen durch die Länder kann die Bundesregierung keine Angaben machen. Dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales kommt im Falle einer Delegation des Verfahrens zum Erlass einer Allgemeinverbindlicherklärung nach § 5 Absatz 6 TVG auf die Länder weder eine Fach- noch eine Rechtsaufsicht zu. Die Gründe für die Ablehnung eines Antrags müssen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales nicht offengelegt werden.

3. Wie viele Gerichtsverfahren hat es nach Kenntnis der Bundesregierung nach Inkrafttreten des Tarifautonomiestärkungsgesetzes gegeben, in denen die Verfahren der Allgemeinverbindlicherklärung (TVG) sowie die Erstreckung von Tarifverträgen per Rechtsverordnung (AEntG) ausgelegt wurden, und mit welchen Ergebnissen?

Nach Kenntnis der Bundesregierung gab es nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie sieben Verfahren zur Entscheidung über die Wirksamkeit einer Allgemeinverbindlicherklärung. Sechs Verfahren über auf Bundesebene erlassene Allgemeinverbindlicherklärungen sind noch nicht abgeschlossen. Die erste Instanz hat die angegriffenen Allgemeinverbindlicherklärungen jeweils als rechtmäßig und damit wirksam erachtet. In dem weiteren Verfahren wurde rechtskräftig die Unwirksamkeit einer auf Landesebene erlassenen Allgemeinverbindlicherklärung festgestellt.

Zudem gibt es ein Verfahren zur Entscheidung über die Wirksamkeit einer Rechtsverordnung nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz, welches noch nicht abgeschlossen ist.

4. Wie beurteilt die Bundesregierung die Wirkung der neuen Regelungen im TVG und AEntG durch das Tarifautonomiestärkungsgesetz?
- a) Wurde die erwartete Zunahme von allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen bzw. branchenspezifischen Mindestlöhnen erreicht, und wenn nein, warum nicht?
  - b) In welcher Form haben die neuen Regelungen im TVG und AEntG die Tarifautonomie gestärkt?
  - c) Sieht die Bundesregierung zur Stärkung der Tarifautonomie weiteren Handlungsbedarf?

Wenn nein, warum nicht, und wenn ja, in welcher Form?

Für eine abschließende Beurteilung der von den Fragestellern angesprochenen Regelungen ist es noch zu früh. Nach Ansicht der Bundesregierung zeigen die bisherigen Erfahrungen mit der Reform der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen nach dem TVG sowie die Öffnung des AEntG für alle Branchen die Eignung und Praxistauglichkeit dieser Instrumentarien. Die künftige Bewertung beider Regelungsbereiche wird sich nicht allein anhand von Fallzahlen festmachen lassen. Auch entscheiden die jeweiligen Tarifvertragsparteien als verantwortliche Antragssteller autonom über die Einsatzmöglichkeiten der Regelungen.

Nach Ansicht der Bundesregierung leisten beide Regelungen Beiträge zur Stärkung der Tarifautonomie. Die Allgemeinverbindlicherklärung ist ein Instrument, das die von Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz (GG) intendierte autonome Ordnung

des Arbeitslebens durch die Koalitionen abstützen soll, indem die Allgemeinverbindlicherklärung den Normen der Tarifverträge zu größerer Durchsetzungskraft verhilft (BVerfG vom 24. Mai 1977, 2 BvL 11/74). Mit der erfolgten Reform wurde dieses Instrument modernisiert. Die Branchenmindestlöhne nach dem AEntG haben sich bewährt. Der Geltungsbereich des Gesetzes wurde daher mit dem Tarifautonomiestärkungsgesetz auf alle Branchen erweitert. Die durch Tarifierstreckung nach dem AEntG festgelegten Branchenmindestlöhne haben die Aufgabe, einen unabdingbaren branchenspezifischen Mindestschutz – auch für entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – sicherzustellen. Der Verordnungsgeber knüpft zur Festsetzung der Branchenmindestlöhne an die vorgefundenen autonomen Vereinbarungen der Tarifpartner an und trägt somit den Besonderheiten der Branchen Rechnung. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

5. Wie legt die Bundesregierung das Kriterium „öffentliches Interesse“ aus (konkret § 5 Absatz 1 Nummer 1 und 2 TVG)?
- a) Sind neben § 5 Absatz 1 Nummer 1 und 2 TVG weitere Fälle denkbar, in denen ein öffentliches Interesse bejaht werden kann, und wenn ja, welche?
- b) Sieht die Bundesregierung Konkretisierungsbedarf bei der Auslegung des Begriffs „öffentliches Interesse“?

Wenn nein, warum nicht, und wenn ja, in welcher Form?

§ 5 Absatz 1 TVG sieht bei der Prüfung der Voraussetzungen für eine Allgemeinverbindlicherklärung keine abstrakte Bewertung der Gegebenheiten in einer Branche vor. Vielmehr ist das Vorliegen der genannten Voraussetzungen im Hinblick auf einen konkreten Antrag der Tarifvertragsparteien der Branche zu prüfen. Aus Sicht der Bundesregierung besteht daher kein Konkretisierungsbedarf.

6. Hat sich die neue Regelung in § 5 Absatz 1 TVG, dass nur beide Tarifpartner gemeinsam einen Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung einreichen können, aus Sicht der Bundesregierung bewährt?

Wenn ja, warum, und wenn nein, warum nicht, und in welcher Form sieht die Bundesregierung Handlungsbedarf?

Indem die Regelung des § 5 Absatz 1 TVG nicht nur den Antrag einer Tarifvertragspartei, sondern einen gemeinsamen Antrag der tarifschließenden Parteien voraussetzt, ist gewährleistet, dass die Abstützung der tariflichen Ordnung aus Sicht sämtlicher Parteien des Tarifvertrages für erforderlich gehalten wird. Aus Sicht der Bundesregierung wird auch mit Blick auf die bisherige Praxis derzeit kein Änderungsbedarf gesehen.

7. Wie beurteilt die Bundesregierung die nach wie vor bestehende Veto-Möglichkeit von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) im Tarifausschuss?
- Ist die Bundesregierung der Meinung, dass diese Regelung die Allgemeinverbindlicherklärung sowie die Erstreckung von Mindestlohntarifverträgen auf alle Beschäftigte einer Branche behindert, und wenn nein, warum nicht?
  - Aus welchen Gründen hat die Bundesregierung im Rahmen des Tarifautonomiegestärkungsgesetzes die antragstellenden Tarifparteien an den Beratungen und Entscheidungen des Tarifausschusses nicht beteiligt, obwohl dies im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vorgesehen war?
  - Sieht die Bundesregierung bei der Zusammensetzung des Tarifausschusses Handlungsbedarf, um die Zahl der branchenspezifischen Mindestlöhne nach dem TVG und AEntG zu erhöhen?

Wenn nein, warum nicht, und wenn ja, in welcher Form?

Nach Ansicht der Bundesregierung haben sich die Tarifausschüsse der Länder und des Bundes bewährt. Das Tarifvertragsgesetz weist den auf Vorschlag der Spitzenorganisationen der Sozialpartner berufenen Mitgliedern eine wichtige Rolle bei der Entscheidung über die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen zu. Der Gesetzgeber hat dies bei der erfolgten Reform der Allgemeinverbindlicherklärung bewusst beibehalten. Die Bundesregierung teilt diese Auffassung.

Den antragsstellenden Tarifvertragsparteien kommt im Verfahren der Allgemeinverbindlicherklärung eine zentrale Rolle zu. Dies gilt auch in den öffentlichen Beratungen der Tarifausschüsse, in welchen sie den Mitgliedern des Ausschusses ihre Anträge erläutern und auf Stellungnahmen Dritter erwidern.

Ein Stimmrecht von Antragstellern bei der Entscheidung über ihre Anträge oder eine Teilnahme an nichtöffentlichen Beratungen ist rechtlich nicht möglich.

Aus den vorstehend genannten Gründen sieht die Bundesregierung auch keine Änderungsoption hinsichtlich der Zusammensetzung der Tarifausschüsse.

8. Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dem in der Vorbemerkung der Fragesteller angesprochenen Fall, in dem es der VSU am 9. Juli 2015 möglich war, die Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrages zu verhindern?

Es lag in der Verantwortung der obersten Arbeitsbehörde des Saarlandes im Einvernehmen mit dem Tarifausschuss des Landes eine Entscheidung über den in der Vorbemerkung der Fragesteller genannten Antrag zu treffen. Nach Ansicht der Bundesregierung ist dieser Fall nicht geeignet, die Regelungen des TVG zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen in Frage zu stellen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2d verwiesen.

9. Hat sich die Öffnung des AEntG für alle Branchen nach Meinung der Bundesregierung bewährt?

Wenn ja, warum, und wenn nein, warum nicht?

- a) Sieht die Bundesregierung weiteren Bedarf an branchenspezifischen Mindestlöhnen nach dem AEntG?

Wenn ja, warum, und in welcher Branche, und wenn nein, warum nicht?

- b) Sieht die Bundesregierung Handlungsbedarf im AEntG?

Wenn nein, warum nicht, und wenn ja, in welcher Form könnte eine Erleichterung des Verfahrens zu mehr branchenspezifischen Mindestlöhnen führen?

Für eine abschließende Bewertung einer Rechtsänderung, die vor etwas mehr als einem Jahr in Kraft getreten ist, ist es aus Sicht der Bundesregierung noch zu früh. Nach den Erfahrungen mit den bisherigen Anträgen auf Erlass von Rechtsverordnungen auf der Grundlage des AEntG zur Erstreckung von Mindestlohtarifverträgen hat sich die Branchenöffnung bewährt. Dies belegen insbesondere die zur Gestaltung der Übergangszeit der Einführung des allgemeinen Mindestlohnes geschlossenen Mindestlohtarifverträge in den Bereichen Friseurhandwerk, Landwirtschaft und Textilindustrie. Gleiches gilt auch für den Branchenmindestlohn in der Fleischwirtschaft, welche als Branche im Vorgriff auf die allgemeine Branchenöffnung in den Branchenkatalog des AEntG aufgenommen wurde. Über den Abschluss branchenspezifischer Mindestlohtarifverträge entscheiden die jeweiligen Tarifvertragsparteien in eigener Verantwortung. Gleiches gilt für die Frage, ob sie eine Erstreckung auf der Grundlage des AEntG beantragen. Mit Blick auf die Erfahrungen mit der bisherigen Praxis sieht die Bundesregierung derzeit keinen Bedarf für Verfahrensänderungen.

10. Wie hat sich nach Kenntnis der Bundesregierung die Zahl der durch Allgemeinverbindlicherklärungen abgesicherten gemeinsamen Einrichtungen der Tarifparteien in den vergangenen zehn Jahren pro Jahr entwickelt, und wie viele Beschäftigte sind bundesweit in gemeinsame Einrichtungen eingebunden (bitte nach Branchen differenzieren)?

Die Zahl der durch Allgemeinverbindlicherklärungen abgesicherten gemeinsamen Einrichtungen der Tarifparteien ist seit Jahren stabil. Im Jahr 2013 wurde die Ausbildungskostenausgleichskasse im Schornsteinfegerhandwerk neu gegründet. Hiermit entstand eine weitere gemeinsame Einrichtung, die aufgrund einer Allgemeinverbindlicherklärung abgesichert ist. Die Bundesregierung hat keine Erkenntnisse zu aktuellen Zahlen der Beschäftigten, welche bundesweit in allen gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien eingebunden sind. Derartige Erhebungen führt die Bundesregierung nicht.

11. Wie oft wurden nach Kenntnis der Bundesregierung Allgemeinverbindlicherklärungen auf Basis von § 5 Absatz 1a TVG seit Inkrafttreten des Tarifautonomiestärkungsgesetzes vorgenommen, um die Funktionsfähigkeit von gemeinsamen Einrichtungen sicherzustellen bzw. um neue gemeinsame Einrichtungen zu schaffen (bitte nach Branchen differenzieren), und wie viele diesbezügliche Anträge wurden abgelehnt?

Seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie sind im Schornsteinfegerhandwerk und im Baugewerbe Allgemeinverbindlicherklärungen auf Grundlage von § 5 Absatz 1a TVG erlassen worden. Ablehnungen gab es keine.

12. Wie beurteilt die Bundesregierung die Wirkung der Änderungen zu den gemeinsamen Einrichtungen?

a) Wie legt die Bundesregierung die Norm in § 5 Absatz 1a TVG aus?

b) Sieht die Bundesregierung Handlungsbedarf?

Wenn nein, warum nicht, und wenn ja, in welcher Form?

Für eine abschließende Bewertung der Regelung des § 5 Absatz 1a TVG ist es noch zu früh. Nach den Erfahrungen mit den bisher erfolgten Verfahren zum Erlass einer Allgemeinverbindlicherklärung wird die Norm den Erfordernissen der Praxis gerecht. Die Auslegung erfolgt nach der allgemeinen juristischen Methodenlehre.