

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Pascal Meiser, Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 20/5049 –**

Etwaige Tarifflicht in Deutschland – Mitgliedschaften ohne Tarifbindung

Vorbemerkung der Fragesteller

Tarifverträge regeln nach Auffassung der Fragestellenden deutlich mehr als Lohn und Gehalt: Sie bieten den Beschäftigten etwa bei Urlaub und Arbeitszeit deutlich bessere Bedingungen als die gesetzlichen Regelungen und können auch bei der Altersversorgung, der Zahlung von Zulagen und Zuschlägen, bei der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall oder bei den Details zur Einführung von Kurzarbeit wichtige Verbesserungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer festschreiben. Tarifverträge sorgen also aus Sicht der Fragestellenden für gute Arbeitsbedingungen und Sicherheit.

Aber die Tarifbindung, also der Anteil der Beschäftigten, für die die Regelungen eines Tarifvertrags gelten, geht seit Jahren zurück. Einen Grund dafür sehen die Fragestellenden auch in der seit den 1990er-Jahren existierenden Möglichkeit, in Arbeitgeberverbänden Mitglied zu sein, ohne von den Tarifverträgen erfasst zu sein (Mitgliedschaften ohne Tarifbindung – sogenannte OT-Mitgliedschaft). Vor diesem Hintergrund wollen die Fragestellenden wissen, wie sich die OT-Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden in Deutschland in den letzten Jahren entwickelt haben.

1. Wie hat sich nach Kenntnis der Bundesregierung die Anzahl von Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden insgesamt sowie OT-Mitgliedschaften entwickelt (bitte jährlich für die letzten 20 Jahre gesamt, nach Stufenmodell bzw. Aufteilungsmodell, nach Ost bzw. West, nach Bundesländern sowie nach Wirtschaftszweigen ausweisen)?
2. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung zum möglichen Zusammenhang zwischen der sinkenden Tarifbindung und OT-Mitgliedschaften?

Die Fragen 1 und 2 werden gemeinsam beantwortet.

Arbeitgeberverbände veröffentlichen in der Regel keine Zahlen zu ihren Mitgliedschaften. Der Bundesregierung liegt deswegen keine umfassende Darstellung der Anzahl von Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden insgesamt oder

von OT-Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden vor. Entsprechend können keine Differenzierungen oder Aussagen über mögliche Zusammenhänge vorgenommen werden.

3. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung hinsichtlich der Einführung von OT-Mitgliedschaften durch Arbeitgeberverbände
 - a) zum zeitlichen Verlauf,
 - b) den Gründen der Einführung?

Nach Kenntnis der Bundesregierung haben Arbeitgeberverbände mit Beginn der 1990er-Jahre OT-Mitgliedschaften eingeführt. Nach Ansicht der Arbeitgeberverbände tragen OT-Mitgliedschaften dazu bei, den Mitgliederbestand der Verbände stabil zu halten, weil eine Mitgliedschaft auch für solche Unternehmen attraktiv sei, die nicht an die Tarifverträge gebunden sein wollen. Gewerkschaften hingegen kritisieren die OT-Mitgliedschaft als einen Weg für Unternehmen, sich einer Tarifbindung zu entziehen.

4. Welche Kenntnis hat die Bundesregierung zur Verbreitung von OT-Mitgliedschaften im Rahmen des Stufenmodells beziehungsweise des Aufteilungsmodells?

Die OT-Mitgliedschaft gibt es in verschiedenen Formen. Üblicherweise unterscheidet man zwischen dem Aufteilungsmodell und dem Stufenmodell. Beim Aufteilungsmodell bestehen zwei Organisationen. Eine Organisation vertritt die allgemein- und verbandspolitischen Interessen ihrer Mitglieder, ohne tariffähig zu sein, in der anderen Organisation sind die tarifwilligen Mitglieder organisiert. Beim Stufenmodell gibt es lediglich eine Organisation, die zwei Formen der Mitgliedschaft anbietet: eine Vollmitgliedschaft und eine OT-Mitgliedschaft. Zur Verbreitung der jeweiligen Modelle liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor (siehe auch Antwort zu den Fragen 1 und 2).

5. Wie haben sich nach Kenntnis der Bundesregierung Verdienstunterschiede bei tarifgebundenen Arbeitgebern im Vergleich zu OT-Mitgliedern entwickelt (bitte die Daten jährlich für die letzten 20 Jahre ausweisen, gesamt, nach Ost bzw. West, nach Bundesländern sowie nach Branchentarifvertrag und nach Wirtschaftszweigen differenzieren)?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor (siehe auch Antwort zu den Fragen 1 und 2).

6. Besteht nach Kenntnis der Bundesregierung in Franchisemodellen für Franchisenehmer die Möglichkeit, innerhalb des Arbeitgeberverbands in die OT-Mitgliedschaft zu wechseln, auch dann, wenn der Franchisegeber eine Tarifmitgliedschaft im Verband hat?

Bei Franchisenehmern handelt es sich in der Regel um selbständige Kaufleute bzw. Unternehmen, denen der Franchisegeber gegen Entgelt bestimmte Rechte, zum Beispiel die Nutzung eines Firmen- und Markennamens, überlässt. Als Arbeitgeber entscheidet der Franchisenehmer grundsätzlich eigenständig, ob er tarifgebundenes Mitglied in einem Arbeitgeberverband wird, eine OT-Mitgliedschaft anstrebt, einen Haustarifvertrag abschließt oder seine Arbeitsverhältnisse individualvertraglich regelt.

7. Sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit, eine Regelung zu treffen, die sicherstellt, dass jeder Arbeitgeberverband Tarifverträge für alle Mitglieder abschließt, sodass ein Verzicht auf die Tarifbindung ausscheidet, und wenn nein, warum nicht?

Der Koalitionsvertrag sieht vor, das Thema Stärkung der Tarifbindung zum Gegenstand eines Dialogs mit den Sozialpartnern zu machen. Darüber hinaus sieht auch Artikel 4 der Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in Europa im Zusammenhang mit der Erstellung des Nationalen Aktionsplans zur Stärkung der Tarifbindung ein Konsultationsverfahren mit den Sozialpartnern vor. In diese Dialogverfahren könnte von den Sozialpartnern auch das Thema OT-Mitgliedschaft eingebracht werden. Konkrete Themen stehen jedoch noch nicht fest.

8. Wie verhält sich die Positionierung der Bundesregierung zu Frage 7 mit Blick auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zu Handwerksinnungen (BVerwG 23. März 2016 – 10 C 23/14), dass – wie die Fragestellenden der Entscheidung entnehmen – der gesetzgeberische Zweck, auch in kleinen Handwerksbetrieben tariflichen Schutz zu ermöglichen, nur verwirklicht werden könne, wenn nicht jeder Betrieb durch „Flucht“ in die OT-Mitgliedschaft ausscheren könne, da der einzelne Betrieb ansonsten die Möglichkeit hätte, auf einen Beitritt zur Innung zu verzichten, und es darüber hinaus auch nicht in der Absicht des Gesetzgebers liege, dem Betrieb das Recht zu geben, Mitglied mit allen fachlich-berufsständischen Vorteilen zu werden, ohne zugleich an Tarifverträge gebunden zu sein?

In einer Handwerksinnung werden Inhaber eines Handwerksbetriebes oder eines handwerksähnlichen Gewerbebetriebes zur Förderung ihrer gemeinsamen gewerblichen Interessen nach ihrem freien Beitrittsentschluss zu einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zusammengeschlossen (§§ 52, 53 der Handwerksordnung – HwO). Die Tariffähigkeit der als Körperschaft des öffentlichen Rechts organisierten Innung ist eine Besonderheit im deutschen Tarifrecht, da ein Arbeitgeberverband im Normalfall privatrechtlich organisiert sein muss, um tariffähig im Sinne des § 2 Absatz 1 des Tarifvertragsgesetzes – TVG zu sein. Durch die Ausdehnung der Tariffähigkeit auf der Arbeitgeberseite wollte der Gesetzgeber es den Koalitionen der Arbeitnehmer erleichtern, einen Tarifpartner zu finden und mit ihm durch den Abschluss eines Tarifvertrags die Arbeitsbedingungen zu regeln.

Der gesetzgeberische Zweck, einen hinreichenden Schutz der Beschäftigten in den zumeist vergleichsweise kleinen Handwerksbetrieben zu erreichen, kann nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts nur gewährleistet werden, wenn nicht jedes einzelne Mitglied seine Tarifgebundenheit durch Erklärung ausschließen und gleichzeitig die fachlich-berufsständischen Vorteile der Mitgliedschaft in der Innung genießen kann. Eine individuelle Ausschlussmöglichkeit würde nach Ansicht des Gerichts schon wegen des hohen Konkurrenzdrucks im Handwerk und des dadurch ausgelösten Anreizes, eine Bindung an Tariflöhne möglichst zu vermeiden, dazu führen, dass Tarifabschlüsse der Innungen nur einen begrenzten Wirkungsbereich hätten. Dies würde die vom Gesetzgeber bezweckte Stellung der Innung als Tarifpartner, der an der Herstellung einer umfassenden tariflichen Ordnung im Handwerk mitwirkt, schwächen und die in der Aufgabenzuweisung an Innungen angelegte Verknüpfung ihrer Tätigkeitsbereiche durchbrechen.

Im Ergebnis leitet das Bundesverwaltungsgericht die Unzulässigkeit einer OT-Mitgliedschaft in einer Innung somit aus dem besonderen Charakter einer Innung als öffentlich-rechtliche Körperschaft und der ihr vom Gesetzgeber verliehenen Tariffähigkeit ab.

9. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus sogenannten Blitzaustritten von Unternehmen aus einer Tarifmitgliedschaft in eine OT-Mitgliedschaft während laufender Tarifverhandlungen, und sieht die Bundesregierung hier Handlungsbedarf (bitte erläutern)?
10. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Fragestellenden, dass die in Frage 9 genannten „Blitzaustritte“ das Machtverhältnis zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberseite einseitig zugunsten der Arbeitgeberseite verschiebt, da dies die Tarifverhandlungen für Gewerkschaften unberechenbar macht (bitte begründen)?
11. Sieht die Bundesregierung einen Widerspruch zur gängigen Praxis einer OT-Mitgliedschaft und der bei Tarifauseinandersetzungen notwendigen Transparenz über die Art der Mitgliedschaft gegenüber der tarifzuständigen Gewerkschaft?

Die Fragen 9 bis 11 werden gemeinsam beantwortet.

Für sogenannte Blitzwechsel, bei denen der Arbeitgeber während laufender Tarifverhandlungen in eine OT-Mitgliedschaft wechselt, hat das Bundesarbeitsgericht Voraussetzungen aufgestellt, die sicherstellen, dass gewerkschaftliche Interessen in diesem Kontext gewährleistet werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts darf die Tarifautonomie durch die Begleitumstände des konkreten Blitzwechsels nicht gestört werden. Zentral hierfür ist ein Informationsrecht der verhandelnden Gewerkschaft, wenn es zu einem Blitzwechsel kommt, damit sie in die Lage versetzt wird, selbst zu entscheiden, ob sie den verhandelten Tarifvertrag noch abschließen möchte. Nur durch einen transparenten Statuswechsel während laufender Tarifverhandlungen könne eine Störung der Tarifautonomie vermieden werden, und dem im Arbeitskampfrecht geltenden Fairnessgebot ausreichend Rechnung getragen werden. Ein intransparenter Blitzwechsel ist nach § 134 des Bürgerlichen Gesetzbuches wegen Verstoßes gegen Artikel 9 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes unwirksam. Rechtsfolge ist, dass der Arbeitgeber an die Tarifverträge gebunden bleibt, die während des Statuswechsels verhandelt wurden. Mit diesen Sicherungsmechanismen bei Blitzwechseln zielt die Rechtsprechung darauf ab, den Interessen von Gewerkschaften im Hinblick auf die Transparenz und Vorhersehbarkeit von Tarifverhandlungen effektiv Geltung zu verschaffen.

12. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung der Fragestellenden, dass Arbeitgeberverbände verpflichtet werden sollten, der tarifzuständigen Gewerkschaft mitzuteilen, welche Unternehmen (mit und ohne Tarifbindung) bei ihnen Mitglied sind, insbesondere mit Blick auf Artikel 4 Absatz 1b der Mindestlohn-Richtlinie (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union vom 25. Oktober 2022: „Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union“, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2041&from=EN>), welche deutlich formuliert, dass die Ausübung von Tarifverhandlungen erleichtert werden soll, durch „Förderung konstruktiver, zielführender und fundierter Lohnverhandlungen zwischen den Sozialpartnern unter gleichen Bedingungen, bei denen beide Parteien Zugang zu angemessenen Informationen haben, damit sie ihre Aufgaben in Bezug auf Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung wahrnehmen können“?

Artikel 4 Absatz 1 der Mindestlohn-Richtlinie verlangt, dass die Mitgliedstaaten „gemäß dem nationalen Recht und im Einklang mit den nationalen Gepflogenheiten“ Maßnahmen zur Förderung von Tarifverhandlungen und Lohnfestsetzung ergreifen und führt unter Buchstabe b die „Förderung konstruktiver, zielführender und fundierter Lohnverhandlungen zwischen den Sozialpartnern

unter gleichen Bedingungen“ an, „bei denen beide Parteien Zugang zu angemessenen Informationen haben, damit sie ihre Aufgaben in Bezug auf Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung wahrnehmen können“.

Nach dem Wortlaut der Richtlinie ist der Zugang zu Informationen angemessen, wenn die Sozialpartner ihre Aufgaben in Bezug auf Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung wahrnehmen können. Dies ist im Einklang zum nationalen Recht zu gewährleisten. Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zu Blitzwechseln und Blitzaustritten gilt während laufender Tarifverhandlungen eine Informationspflicht gegenüber der Gewerkschaft. Intransparente Statuswechsel werden mit fortbestehender Tarifbindung sanktioniert. Sofern für die Bewertung eines abzuschließenden Tarifvertrags notwendig, erhalten Gewerkschaften damit Auskunft über den Status eines Verbandsmitglieds. Die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts sieht damit bereits vor, dass der Gewerkschaft in angemessenem Umfang notwendige Informationen für Tarifverhandlungen zur Verfügung gestellt werden.

13. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung der Fragestellenden, dass es in der Praxis zweifelhaft ist, inwiefern sichergestellt werden kann, dass OT-Mitglieder gemäß den Vorgaben des Bundesarbeitsgerichts (BAG) nicht an tarifpolitischen Entscheidungen beteiligt werden (vgl. BAG, Beschluss vom 18. Juli 2006 – 1 ABR 36/05), beispielsweise da in der Regel ein Teil der Beiträge von OT-Mitgliedern in die Arbeitskampffonds der jeweiligen Arbeitgeberverbände fließen und davon auszugehen ist, dass auf die Interessen von wichtigen OT-Mitgliedern Rücksicht genommen wird?

Das Bundesarbeitsgericht hat in seiner Rechtsprechung Voraussetzungen für eine wirksame Mitgliedschaft ohne Tarifbindung (OT-Mitgliedschaft) festgelegt. Diese setzen zwar an der satzungsmäßigen Ausgestaltung entsprechender Mitgliedschaften an, umfassen dabei jedoch eine Vielzahl von Kriterien, deren tatsächliche Umsetzung sich auch praktisch überprüfen lässt.

So soll die in der Satzung zu verankernde Trennung eine unmittelbare Einflussnahme von OT-Mitgliedern auf tarifpolitische Entscheidungen insofern unterbinden, als diese „nicht in Tarifkommissionen entsandt werden, den Verband im Außenverhältnis nicht tarifpolitisch vertreten und nicht in Aufsichtsorganen mitwirken [dürfen], die Streikfonds verwalten. Zudem sind sie von Abstimmungen auszuschließen, in denen die tarifpolitischen Ziele festgelegt oder Ergebnisse von Tarifverhandlungen angenommen werden.“ (BAG, Urteil vom 19. Juni 2012 – 1 AZR 775/10 – Rn. 17).

Vor diesem Hintergrund geht die Bundesregierung davon aus, dass die Rechtsprechung es im Anwendungsfall nicht bei einer rein formalen Prüfung bewenden lässt, sondern ebenfalls berücksichtigt, ob die Trennung entsprechend gelebt wird.

