

# Stellenwert der Allgemeinverbindlicherklärung für die Tarifvertragssysteme in Europa

Obwohl in den letzten Jahrzehnten der gewerkschaftliche Organisationsgrad in Europa fast überall deutlich zurückgegangen ist, verfügen nach wie vor viele europäische Länder über eine außerordentlich hohe und stabile Tarifbindung. Der Hauptgrund hierfür liegt in einer staatlichen Stützung der Tarifvertragssysteme, in deren Mittelpunkt das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung steht, durch das die Tarifbindung auch auf nicht-organisierte Unternehmen ausgedehnt werden kann. Angesichts ihrer hohen Bedeutung für die Stabilität der europäischen Tarifvertragssysteme ist es umso problematischer, dass als Teil der gegenwärtigen Krisenbewältigungsstrategien die Allgemeinverbindlicherklärung in vielen europäischen Ländern infrage gestellt wird.

THORSTEN SCHULTEN

## 1. Einleitung

Innerhalb der Europäischen Union fallen gut zwei Drittel aller Beschäftigten unter den Geltungsbereich eines Tarifvertrages (European Commission 2011, S. 36). Damit liegt die Tarifbindung in Europa deutlich höher als in jeder anderen Region der Erde. Nach wie vor gilt die tarifvertragliche Regulierung von Arbeits- und Beschäftigungsverhältnissen als einer der Eckpfeiler des „europäischen Sozialmodells“ (z. B. Visser 2006).

In den letzten zwei Jahrzehnten haben sich indes zahlreiche ökonomische, soziale und politische Veränderungen vollzogen, die auch in Teilen Europas die Dominanz des Tarifvertrages zunehmend infrage stellen. Allen voran ist hierbei der deutliche Verlust gewerkschaftlicher Organisationsmacht zu nennen, der in fast allen europäischen Staaten in einem signifikanten Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrades zum Ausdruck kommt. Umso erstaunlicher ist es, dass trotz einer erheblichen Machtverschiebung in den Beziehungen von Arbeit und Kapital über die letzten beiden Jahrzehnte hinweg der Einfluss des Tarifvertrages gemessen an der Tarifbindung in vielen europäischen Ländern außerordentlich stabil geblieben ist (European Commission 2011; OECD 2012a).

Offensichtlich gibt es über die gewerkschaftliche Organisationsmacht hinaus weitere Faktoren, die für die Verbreitung und Stabilität eines Tarifvertragssystems ausschlag-

gebend sind. Bereits Anfang der 2000er Jahre haben *Traxler et al.* (2001, S. 194ff.) die These vertreten, dass in der Mehrzahl der europäischen Länder sich die hohe Tarifbindung vor allem aufgrund der existierenden staatlichen Regelungen zur Stützung des Tarifvertragssystems erklärt. Im Mittelpunkt staatlicher Steuerungsmöglichkeiten steht hierbei insbesondere das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen. Mit der AVE wird im Rahmen eines staatlichen Rechtssetzungsaktes die Gültigkeit eines Tarifvertrages über die unmittelbar vertragsschließenden Parteien hinaus auf alle Unternehmen und Beschäftigten innerhalb eines bestimmten Gebietes und/oder einer bestimmten Branche ausgedehnt. Auf diese Weise kann die Reichweite des Tarifvertrages deutlich erhöht und das Tarifvertragssystem insgesamt stabilisiert werden.

Trotz der erheblichen Steuerungspotenziale, die mit dem Instrument der AVE verbunden sind, spielt sie in den zahlreichen Untersuchungen zur Entwicklung der Tarifvertragssysteme in Europa zumeist nur eine untergeordnete Rolle (vgl. z. B. Rebhan 2003; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 2004; Sciarra 2007; Du Caju et al. 2008; Hekimler/Ring 2012). Dagegen beschränken sich die wenigen existierenden Studien, die sich explizit mit dem Instrument der AVE beschäftigen, zumeist auf schematische Überblicksdarstellungen und rechtsvergleichende Analysen über die formalen Voraussetzungen der AVE (Traxler/Behrens 2002; Rebhan 2002; Burgess 2003; Ahlberg/Bruun 2009; Stokke 2010; Kamanabrou 2011; Kerckhofs 2011). Im Folgen-

den soll es deshalb darum gehen, über die vorwiegend juristisch geprägten Spezialdiskurse hinaus nach der aktuellen Bedeutung der AVE für die Entwicklung und Stabilität der Tarifvertragssysteme in Europa zu fragen.

Ausgehend von einer theoretischen Diskussion über die grundlegende Funktionsbestimmung der AVE und ihrer Bedeutung aus der Perspektive der beteiligten korporativen Akteure (Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeber) (Abschnitt 2), werden die verschiedenen nationalen Ausprägungen in der Anwendung und Verbreitung der AVE sowie möglicher funktionaler Äquivalente analysiert (3). In einem weiteren Schritt wird untersucht, welchen Einfluss die Nutzung der AVE aktuell auf die Tarifbindung in Europa hat und in welchem Verhältnis sie zur Organisationsmacht von Gewerkschaften und Arbeitgebern steht (4). Abschließend werden vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungstendenzen in der europäischen Tarifvertragspolitik mögliche Entwicklungsperspektiven der AVE diskutiert (5).

## 2. Zur grundlegenden Funktionsbestimmung der AVE

Die grundlegende Funktion der AVE hängt eng mit dem besonderen Charakter und der Zweckbestimmung des Tarifvertrages zusammen (vgl. hierzu auch den Beitrag von Bispinck in diesem Heft). Ausgehend von dem strukturellen Machtungleichgewicht zwischen Arbeit und Kapital besteht der originäre Zweck von Tarifverträgen zunächst darin, durch kollektive Regelungen die Konkurrenz der einzelnen Arbeitnehmer untereinander zu begrenzen und bestimmte (Mindest-)Arbeitsstandards sicherzustellen. Im Laufe der Geschichte haben sich mit der Herausbildung eines modernen Flächentarifvertragswesens insbesondere in Westeuropa die sozialen und ökonomischen Regulierungsfunktionen von Tarifverträgen jedoch immer mehr erweitert (Müller-Jentsch 1997, S. 202ff.; Bispinck/Schulten 1999). Aus Sicht der Arbeitnehmer ist neben die unmittelbare *Schutzfunktion* auch eine *Verteilungs- und Partizipationsfunktion* getreten, die ihnen eine demokratische Teilhabe an der ökonomischen Entwicklung ermöglicht. Aus der Perspektive der Arbeitgeber erfüllt der Tarifvertrag hingegen vor allem eine *Kartellfunktion*, indem er eine bestimmte Wettbewerbsordnung kreiert, innerhalb derer die Konkurrenz um Lohn- und Arbeitskosten weitgehend aufgehoben ist. Hinzu kommt eine *Ordnungs- und Befriedungsfunktion*, die den Unternehmen während der Laufzeit von Tarifverträgen einen planbaren und weitgehend störungsfreien Ablauf ihrer ökonomischen Aktivitäten sichert. Schließlich erfüllen die Tarifverträge, deren besonderer Charakter in der „autonomen Selbstregulation“ (Sinzheimer 1977 [1916]) der Tarifvertragsparteien besteht, aus Sicht des Staates eine wichtige *Entlastungsfunktion*, die es ihm erlaubt, sich aus der Regulierung bestimmter konflikt-

trächtiger Fragen der Arbeits-, Lohn- und teilweise auch Sozialpolitik herauszuhalten.

Inwieweit die Tarifpolitik tatsächlich in der Lage ist, diese grundlegenden Regulierungsfunktionen zu erfüllen, hängt in erster Linie von der Reichweite der jeweiligen Tarifvertragssysteme ab, die im Wesentlichen durch drei grundlegende Faktoren geprägt wird. Von Bedeutung ist zunächst die Ebene der Tarifverhandlungen, mit der sowohl in geografischer (regional/national) als auch funktionaler (Unternehmen, Branche oder branchenübergreifend) Hinsicht der Geltungsbereich des Tarifvertrages definiert wird. Darüber hinaus hängt zweitens die Tarifbindung in personeller Hinsicht zunächst direkt von der Organisationsstärke der beteiligten Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften ab, da die Tarifverträge unmittelbar nur für die vertragsschließenden Parteien Gültigkeit haben. Dies sind die organisierten Arbeitnehmer in organisierten Unternehmen.

Schließlich kann drittens die Reichweite von Tarifvereinbarungen dadurch erweitert werden, dass ihr Geltungsbereich auch auf Arbeitnehmer und Unternehmen ausgedehnt wird, die nicht in einer der vertragsschließenden Parteien organisiert sind. Hierbei muss grundlegend zwischen zwei Ansätzen unterschieden werden: Erstens, geht es um die Ausdehnung der Tarifbindung auf *nicht-organisierte Arbeitnehmer in organisierten Unternehmen*. Um zu verhindern, dass sich tarifgebundene Unternehmen der Tarifbindung durch die Einstellung nicht-organisierter Arbeitnehmer entziehen können, existiert in der Mehrzahl der europäischen Länder für diesen Fall eine gesetzliche *Erga-Omnes-Regelung* (Kamanabrou 2011). Dies bedeutet, dass die Tarifbestimmungen in tarifgebundenen Unternehmen automatisch auch für nicht-organisierte Beschäftigte gelten. In der Praxis werden allerdings zumeist auch in denjenigen Ländern, in denen – wie in Deutschland – keine Erga-Omnes-Regelungen bestehen, die Tarifvertragsbestimmungen in tarifgebundenen Unternehmen für alle Arbeitnehmer angewendet. Eine Gleichbehandlung von organisierten und nicht-organisierten Arbeitnehmern liegt schon allein deshalb im Interesse der Arbeitgeber, da ansonsten tarifvertragliche Vorteilsregelungen einen starken Anreiz für eine Gewerkschaftsmitgliedschaft liefern würden.

Bei dem zweiten Ansatz geht es um die Ausdehnung der Tarifbindung auf *nicht-organisierte Unternehmen*. Der hierbei zumeist gewählte Weg ist die *Allgemeinverbindlicherklärung*, mit der der Staat durch einen eigenen Rechtssetzungsakt den Geltungsbereich des Tarifvertrages über die unmittelbar zur vertragsschließenden Partei gehörenden Unternehmen hinaus ausdehnt. Außerdem existieren in einer Reihe von Ländern funktionale Äquivalente zur AVE, mit denen der Staat ebenfalls eine hohe Tarifbindung absichern kann. Zum einen besteht auch auf der Arbeitgeberseite die Möglichkeit einer gesetzlichen Erga-Omnes-Regelung, mit der der Tarifvertrag quasi automatisch auch für nicht-organisierte Unternehmen Gültigkeit erhält. Darüber hinaus kann der Staat auch durch Tarifreuevorgaben im Vergabegesetz die Tarifbindung fördern, wobei dieser – in

Deutschland auch als „kleine AVE“ bezeichnete – Ansatz in seinem Wirkungsbereich gegenüber der „großen AVE“ auf die öffentliche Auftragsvergabe beschränkt bleibt. Schließlich kann der Staat von vornherein nur solchen Verbänden die Tariffähigkeit zusprechen, bei denen – wie z.B. bei den Wirtschaftskammern – eine Pflichtmitgliedschaft existiert, durch die dann indirekt eine vollständige Tarifabdeckung erreicht wird.

Die staatlich gestützte Erweiterung der Tarifbindung durch die AVE oder andere funktionale Äquivalente trifft bei den beteiligten korporativen Akteuren mitunter auf widersprüchliche Interessenlagen. Sowohl aus Arbeitgeber- als auch aus Arbeitnehmersicht hat die AVE zunächst den Vorteil, dass einzelnen Unternehmen die Möglichkeit genommen wird, durch die Unterbietung von Tarifstandards Wettbewerbsvorteile zu erzielen. Damit wird insofern ein wesentlicher Beitrag zur Stabilität des Tarifvertragssystems geleistet, als dass durch die Konkurrenz von Außenseitern die Kartellfunktion des Tarifvertrages tendenziell durchlöchert wird und bei einem bestimmten Verbreitungsgrad einen so großen Druck entfalten kann, dass hierdurch die Existenz des Tarifvertrages selbst infrage gestellt wird. Auf der anderen Seite kann aus der Perspektive der Arbeitgeber ein bestimmter Grad von Außenseiterkonkurrenz durchaus wünschenswert sein, da sie den Unternehmen Exit-Optionen eröffnet und damit die Verhandlungsmacht gegenüber den Gewerkschaften erhöht.

Auf der Grundlage von neoklassisch geprägten Insider-Outsider-Modellen ist darüber hinaus die These vertreten worden, dass insbesondere im Markt etablierte Großunternehmen ein hohes Interesse an der AVE haben, da hierdurch bestimmte Tarifstandards etabliert werden, die von neu gegründeten Unternehmen nicht erfüllt werden können und diese damit vom Eintritt in den Markt fernhalten (Haucap et al. 2001). Gegen die These von der AVE als einem protektionistischen Instrument der Marktinsider kann jedoch eingewendet werden, dass es sich bei den Tarifvertragsbestimmungen lediglich um Mindeststandards handelt, die gerade von etablierten Großunternehmen oft deutlich übertroffen werden. Umgekehrt gilt hingegen, dass das Fehlen verbindlicher Tarifstandards bei einer Öffnung von Märkten leicht dazu führen kann, dass das zuvor bestehende Tarifniveau deutlich abgesenkt wird. Ein solcher Prozess konnte z.B. vielfach im Zuge der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen beobachtet werden (Brandt/Schulten 2008; Schulten/Brandt 2012).

In der juristischen Debatte wird die AVE oft als Verstoß gegen die sogenannte „negative Koalitionsfreiheit“ kritisiert (vgl. z. B. Sittard 2010). Darunter wird insbesondere das Recht von Unternehmen verstanden, sich bewusst keinem Arbeitgeberverband anzuschließen und die Arbeitsverhältnisse selbst zu regeln. Demgegenüber wird von anderen Juristen die – in Deutschland auch durch das Bundesverfassungsgericht bestätigte – Position vertreten, wonach die AVE zwar ähnlich wie bei gesetzlichen Arbeitsbestimmungen die Dispositionsfreiheit des Unternehmens einschränkt, jedoch

nicht als Verstoß gegen die negative Koalitionsfreiheit zu werten ist, da mit ihr kein Zwang zur Mitgliedschaft in einer bestimmten Organisation verbunden ist (vgl. z. B. Kempen 2006, S. 1105; Lakies 2006, S. 1339). Eine ähnliche Position wird auch von der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO/ILO) vertreten, die in ihrer Empfehlung Nr. 91 zu den Tarifverträgen aus dem Jahre 1951 explizit die Möglichkeit der AVE als Instrument zur Förderung des Tarifvertragswesens hervorhebt. Sofern die AVE einen Tarifvertrag betrifft, der von den jeweils repräsentativsten Tarifvertragsparteien abgeschlossen wurde, steht dieser nach Auffassung der IAO nicht im Widerspruch zur Koalitionsfreiheit (Gernigon et al. 2000, S. 62f.).

Aus der Perspektive des Staates bildet die AVE eine Möglichkeit, das Tarifvertragssystem zu stützen, ohne in die autonome Regelung der Tarifvertragsparteien einzugreifen. Dabei handelt es sich um einen „Rechtsetzungsakt eigener Art“ (Lakies 2006, S. 1342), durch den tarifvertragliche Normen den Charakter allgemeiner sozialer Rechte erhalten (so auch schon Sinzheimer 1977 [1908], S. 297f.). Der Staat kann auf diese Weise seine eigenen Steuerungsmöglichkeiten erhöhen, ohne – wie z. B. bei gesetzlichen Mindestlöhnen (Schulten 2012a, 2012b) – die Verantwortung für den substanziellen Gehalt der Regelungen tragen zu müssen. In vielen Fällen kann die Entlastungsfunktion des Tarifvertrages für den Staat überhaupt erst dann wirksam werden, wenn entsprechende tarifvertragliche Regelungen allgemeinverbindlich erklärt werden. Dies gilt in besonderem Maß bei der Übertragung sozialpolitischer Aufgaben an die Tarifvertragsparteien, aber auch z. B. bei der Regelung existenzsichernder Mindestlöhne.

Aus Sicht der Gewerkschaften erscheint das Instrument der AVE zunächst eher ambivalent. Anders als bei den Arbeitgeberverbänden herrscht hier vielfach die Befürchtung, dass die AVE eher zu einer Schwächung gewerkschaftlicher Organisationsmacht führt, da sie den Anreiz für eine Gewerkschaftsmitgliedschaft verringern und die Free-Rider-Problematik deutlich erhöhen würde. Hinzu kommt eine stärkere politische Abhängigkeit vom Staat, die sich je nach politischer Ausrichtung der jeweiligen Regierung auch gegen gewerkschaftliche Interessen richten kann. Insbesondere bei starken Gewerkschaften mit einem relativ hohen Organisationsgrad ist deshalb die Skepsis gegenüber der AVE besonders ausgeprägt.

Demgegenüber steht jedoch die Erfahrung, dass die Gewerkschaften in vielen Fällen nicht in der Lage sind, allein durch ihre eigene Organisationsmacht eine umfassende Tarifbindung sicherzustellen. Vor diesem Hintergrund ermöglicht die AVE, den gewerkschaftlichen Einfluss deutlich über den eigenen Organisationsbereich auszudehnen und öffentliche Regelungsmacht zu entfalten. In diesem ►

● Vgl. hierzu die schon frühe ausführliche Diskussion bei Hamburger 1939.

Sinne kann eine etablierte AVE-Praxis auch als Ausdruck einer „institutionellen Macht“ der Gewerkschaften gewertet werden.<sup>2</sup> Ob sich die AVE dabei tatsächlich negativ auf den gewerkschaftlichen Organisationsgrad auswirkt, kann hingegen nur empirisch geklärt werden (vgl. Abschnitt 4).

### 3. Die Verbreitung der AVE in Europa

#### 3.1 Die historische Entwicklung der AVE

Obwohl die AVE heute im Wesentlichen ein Charakteristikum europäischer Arbeitsbeziehungen ist, finden sich Ende des 19. Jahrhunderts ihre ersten Vorläufer nicht in Europa, sondern in Neuseeland und Australien.<sup>3</sup> Die ersten bekannten gesetzlichen Regelungen zur AVE in Europa wurden in der ersten Dekade des 20. Jahrhundert in verschiedenen Schweizer Kantonen verabschiedet. Die Schweiz war es auch, die im Jahr 1911 als erstes europäisches Land eine nationale AVE-Regelung einführen wollte, was jedoch vorerst am Widerstand des Schweizer Parlaments scheiterte. Als Teil einer nationalen Tarifgesetzgebung findet sich das Instrument der AVE schließlich erstmals in Deutschland in der Tarifvertragsordnung aus dem Jahr 1918.

Im Hinblick auf die staatliche Förderung des Tarifvertragswesens wurde dabei die frühe deutsche Tarifgesetzgebung von zahlreichen Debatten begleitet, die ihre Zuspitzung in der Kontroverse zwischen *Lujo Brentano* und *Hugo Sinzheimer* fanden. Brentano (1920) plädierte dafür, die Tariffähigkeit auf neu zu schaffende Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen zu übertragen, in denen für beide Seiten eine Pflichtmitgliedschaft vorgeschrieben sein sollte. Mit seinen Vorschlägen, die in ähnlicher Form nach dem Zweiten Weltkrieg in Österreich realisiert wurden, wollte Brentano eine umfassende Tarifbindung sicherstellen, die er allein mit einer rein fakultativen und vom Willen des Staates abhängenden AVE nicht gewährleisten sah. Im Gegensatz dazu kritisierte Sinzheimer (1976 [1921]) Brentanos Vorschlag als „schwere Gefährdung des Tarifgedankens“ und verteidigte stattdessen die AVE. Deren Vorteil sah er darin, dass die Ausdehnung der Tarifbindung auf nicht-organisierte Unternehmen gerade nicht automatisch erfolgt, sondern von Fall zu Fall geprüft wird, wobei er, um eine größere Unabhängigkeit von der jeweiligen Regierung zu erreichen, die Entscheidungskompetenz über die AVE einem unabhängigen „Tarifamt“ übertragen wollte.<sup>4</sup>

Im Laufe der 1920er und 1930er Jahre wurden in immer mehr europäischen Staaten gesetzliche Grundlagen für die AVE geschaffen. Nach der Untersuchung von *Hamburger* (1939) existierten bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges in mindestens elf europäischen Staaten (Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Jugoslawien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweiz, Tschechoslowakei) mehr oder weniger weitgehende gesetzliche Regelungen zur

AVE. Die umfangreichsten Gesetze zu AVE wurden dabei Mitte der 1930er Jahre in Frankreich und den Niederlanden verabschiedet (vgl. hierzu die Beiträge von *Dufresne/Maggi-Germain* und *Royer/van der Veldt* in diesem Heft). Während des Zweiten Weltkrieges wurde die AVE sogar vorübergehend auch in Großbritannien eingeführt, das ansonsten einer streng voluntaristischen Tradition der Arbeitsbeziehungen folgt (*Kahn-Freund* 1943).

Nach 1945 haben die meisten europäischen Länder bei der Entwicklung der Tarifvertragssysteme die Traditionslinien der Vorkriegsperiode wieder aufgegriffen. In der Mehrzahl der west- und südeuropäischen Staaten hat sich dabei die AVE als ein fester Bestandteil der Tarifvertragsbeziehungen etablieren können, während die angelsächsischen und skandinavischen Länder weitgehend auf das Instrument der AVE verzichteten. In den 1990er und 2000er Jahren wurde schließlich auch überall in Osteuropa mit dem Neuaufbau der Tarifvertragssysteme die rechtliche Möglichkeit der AVE geschaffen (*Kohl* 2009, S. 30).

#### 3.2 Aktuelle Anwendung der AVE in der Praxis

Von den im Folgenden hier betrachteten 29 europäischen Ländern (darunter alle 27 EU-Staaten plus Norwegen und die Schweiz) existieren lediglich fünf Staaten, die weder über das Instrument der AVE noch über funktionale Äquivalente zur Ausdehnung der Tarifbindung verfügen (*Übersicht 1*). Hierzu gehören neben dem Sonderfall Zypern die skandinavischen Länder Dänemark und Schweden sowie die aus einer angelsächsischen Arbeitsbeziehungstradition kommenden Länder Großbritannien und Malta.

In der überwiegenden Mehrheit von 24 der 29 hier berücksichtigten europäischen Staaten existiert entweder die rechtliche Möglichkeit für eine AVE von Tarifverträgen oder es bestehen funktionale Äquivalente. Dabei stehen sich zwei größere Ländergruppen gegenüber, in denen die Anwendung der AVE entweder „sehr verbreitet“ oder „wenig bis

<sup>2</sup> Zum Begriff der „institutionellen Macht“ und seiner Einordnung in die Theorie verschiedener gewerkschaftlicher Machtressourcen vgl. *Brinkmann et al.* 2008; *Brinkmann/Nachtwey* 2010.

<sup>3</sup> Zu den historischen Anfänger der AVE vgl. *Hamburger* 1939; *Thalman-Antennen* 1944; *van der Veldt* 2002.

<sup>4</sup> In der Literatur wird *Hugo Sinzheimer* oft auch als „Erfinder des Gedankens der Allgemeinverbindlichkeit“ bezeichnet (*Kahn-Freund* 1976, S. 13; ähnlich auch *Kempfen* 2006, S. 1078 sowie *Lakies* 2006, S. 1327). Dies entspricht jedoch eindeutig nicht den historischen Tatsachen. Zum einen existierten außerhalb Deutschlands in einigen Ländern bereits früher Regelungen und Gesetzesentwürfe zur AVE. Zum anderen wurden auch in Deutschland bereits vor *Sinzheimer* mehrere Vorschläge zu AVE unterbreitet. *Sinzheimer* (1977 [1908], S. 29ff.) hat selbst die zu seiner Zeit bestehenden nationalen und internationalen Diskussionen zur AVE rezipiert.

kaum verbreitet“ ist. In den Ländern mit einer „sehr verbreiteten“ Anwendung der AVE wird regelmäßig eine Mehrheit aller Flächentarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt. Zu dieser Gruppe gehören die Benelux-Staaten, Frankreich, Portugal und Griechenland sowie Finnland. Hinzu kommen mit Italien, Österreich und Spanien drei weitere Länder, die über funktionale Äquivalente verfügen, die im Ergebnis einer sehr verbreiteten AVE entsprechen. Auf der anderen Seite existiert eine Reihe von Ländern, in denen die AVE zwar prinzipiell möglich ist, in der Praxis jedoch nur wenig bis kaum angewendet wird und sich oft auf wenige Branchen konzentriert. Zu dieser Gruppe gehören die meisten osteuropäischen Staaten sowie Deutschland, Irland, die Schweiz und Norwegen. Außerdem wird auch in Österreich und Spanien das Instrument der AVE nur wenig genutzt, was jedoch daran liegt, dass hier funktionale Äquivalente existieren, die eine AVE in den meisten Fällen überflüssig machen.

Bei den funktionalen Äquivalenten zur AVE können in der Praxis drei Varianten unterschieden werden (*Übersicht 2*). Bei der ersten Variante handelt es sich um eine Erga-Omnes-Regelung, bei der der Tarifvertrag automatisch auf nicht-organisierte Unternehmen ausgedehnt wird, ohne dass es hierzu eines gesonderten Rechtssetzungsaktes im Sinne einer AVE bedarf. Eine solche Regelung findet sich vor allem in Spanien, wo die große Mehrheit aller Flächentarifverträge automatisch für alle Unternehmen einer bestimmten Branche und/oder Region gilt. Eine ähnliche Regelung existierte bis zur Novellierung des Arbeitsgesetzbuches im Frühjahr 2011 auch in Rumänien, wo alle Branchentarifverträge automatisch für die gesamte Branche wirksam waren. Mittlerweile wurde diese Erga-Omnes-Regelung jedoch abgeschafft und durch eine AVE-Regelung ersetzt (Ciutacu 2011).

Eine zweite Variante findet sich in Italien, wo eine indirekte Form einer Erga-Omnes-Regelung existiert. Diese vollzieht sich über das in der italienischen Verfassung garantierte Recht auf ein faires Entgelt, das von den Arbeitsgerichten in der Regel als der Tariflohn ausgelegt wird. Die dritte Variante liegt schließlich in der gesetzlichen Ausweitung des Organisationsgrades der Arbeitgeber. Ein solches System existiert vor allem in Österreich, wo die meisten Tarifverträge durch die Wirtschaftskammer abgeschlossen werden, in der für die Unternehmen eine Pflichtmitgliedschaft besteht. Ein ähnliches Kammersystem wurde nach 1990 auch in Slowenien eingeführt, wobei die Pflichtmitgliedschaft im Jahr 2008 jedoch abgeschafft wurde (Skledar 2008).

Die sehr unterschiedliche Verbreitung der AVE in Europa korrespondiert weitgehend mit den etablierten Klassifikationen europäischer Arbeitsbeziehungssysteme. Folgt man etwa dem Ansatz von *Jelle Visser*, der innerhalb Europas insgesamt fünf verschiedene Systeme der Arbeitsbeziehungen unterscheidet (European Commission 2009, S. 51), so lassen sich im Hinblick auf die AVE folgende Zuordnungen machen: Am stärksten verbreitet sind die AVE und ihre funktionalen Äquivalente in dem südeuro-

**ÜBERSICHT 1**

**Verbreitung von Allgemeinverbindlicherklärungen in Europa**

|  |  |
|--|--|
| <b>Sehr verbreitet:</b> Mehrheit der Flächentarifverträge ist allgemeinverbindlich                             | Belgien, Finnland, Frankreich, Griechenland, Niederlande, Luxemburg, Portugal  |
| <b>Funktionale Äquivalente</b> , die im Ergebnis sehr verbreiteten Allgemeinverbindlicherklärungen entsprechen | Italien, Österreich, Spanien (Slowenien bis 2008; Rumänien bis 2011)   |
| <b>Wenig bis kaum verbreitet:</b> Allgemeinverbindlicherklärung konzentriert sich oft auf wenige Branchen      | Bulgarien, Estland, Deutschland, Irland, Litauen, Lettland, Norwegen, Polen, Rumänien, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn (Österreich, Spanien)* |
| <b>Keine Allgemeinverbindlicherklärung</b>   | Dänemark, Großbritannien, Malta, Schweden, Zypern (Italien)**  |

\* geringe Verbreitung der AVE aufgrund funktionaler Äquivalente;  
 \*\* keine AVE, aber funktionale Äquivalente.

Quelle: Kohl (2009); Stokke (2010); European Commission (2011); Kerckhofs (2011).

WSI Mitteilungen

**ÜBERSICHT 2**

**Funktionale Äquivalente zur Allgemeinverbindlicherklärung**

|                   |   |
|-------------------|---|
| <b>Italien</b>    | Die italienische Verfassung garantiert jedem Beschäftigten das Recht auf ein „fares Entgelt“, wobei in Streitfällen von den italienischen Arbeitsgerichten in der Regel der jeweilige Tariflohn zugrunde gelegt wird. |
| <b>Österreich</b> | In weiten Teilen der Wirtschaft besteht eine Pflichtmitgliedschaft der Unternehmen in der Wirtschaftskammer, die auf Arbeitgeberseite den größten Teil der Tarifverträge abschließt.                                  |
| <b>Spanien</b>    | Erga-Omnes-Regelung: Flächentarifverträge werden automatisch auf alle nicht-organisierten Unternehmen ausgedehnt, sofern sie von „repräsentativen“ Tarifvertragsparteien abgeschlossen wurden.                        |

Quelle: Zusammenstellung des Autors auf der Basis von European Commission (2011).

WSI Mitteilungen

päischen System der Arbeitsbeziehungen (Frankreich, Griechenland, Italien, Spanien und Portugal), das sich mit Ausnahme Italiens insgesamt durch einen starken Staatseinfluss auszeichnet. Kein einheitliches Muster zeigt hingegen das kontinentaleuropäische Arbeitsbeziehungssystem, wo sich Länder mit einer hohen Verbreitung von AVE/funktionalen Äquivalenten (Benelux-Staaten, Österreich, Slowenien) und Länder mit einer nur geringen AVE-Nutzung (Deutschland, Schweiz) gegenüberstehen. In dem nach 1990 neu herausgebildeten osteuropäischen Arbeitsbeziehungssystem existiert zwar überall die rechtliche Möglichkeit der AVE, mit Ausnahme von Tschechien, der Slowakei und bis vor Kurzem Rumänien spielt sie in der Praxis aber so gut wie keine Rolle. Schließlich sind es die liberalen-angelsächsischen und die korporatistisch geprägten nordischen Arbeitsbeziehungssysteme, die trotz aller sonstigen Unterschiede beide auf stark autonomen Tarifvertragssystemen beruhen, in denen die AVE entweder gar nicht existiert oder nur eine auf wenige Branchen ►

ÜBERSICHT 3

Voraussetzungen für die Anwendung der AVE und funktionaler Äquivalente in ausgewählten europäischen Ländern

| Land        | Voraussetzungen  | Antragsteller  | Entscheidung  |
|-------------|--|--|---|
| Belgien     | Existenz eines Tarifvertrages, der von repräsentativen Tarifvertragsparteien im Rahmen eines paritätischen Ausschusses abgeschlossen wurde.<br>– Repräsentativ sind die Gewerkschaftsdachverbände, die mehr als 50.000 Mitglieder haben;<br>– <b>Kein Quorum für eine Mindesttarifbindung</b>  | Eine oder beide Tarifvertragsparteien  | Arbeitsministerium  |
| Deutschland | <b>Quorum: 50 % Tarifbindung</b><br>Existenz eines „öffentlichen Interesses“   | Eine oder beide Tarifvertragsparteien  | Arbeitsministerium nach Zustimmung des Tarifausschusses         |
| Finnland    | Existenz eines repräsentativen Tarifvertrages, der mindestens eines der folgenden Kriterien erfüllt:<br>– <b>Quorum: 50 % Tarifbindung</b> ;<br>– Hoher Organisationsgrad der Tarifvertragsparteien;<br>– Etabliert Tarifpraxis in einem Sektor  | Keine Antragstellung/<br>Automatische Überprüfung  | Unabhängige Kommission mit vom Staat benannten Mitgliedern      |
| Frankreich  | Existenz eines Tarifvertrages, der von repräsentativen Tarifvertragsparteien abgeschlossen wurde.<br>– Repräsentativität von Gewerkschaften richtete sich u.a. nach den Ergebnissen der Betriebsratswahlen (derzeit mind. 8 % in einer Branche);<br>– <b>Kein Quorum für eine Mindesttarifbindung</b>  | Eine oder beide Tarifvertragsparteien sowie der Staat  | Arbeitsministerium nach Anhörung der nationalen Tarifkommission |
| Niederlande | <b>„Ausreichende Tarifbindung“</b><br>(55–60 % als Orientierungswert)  | Eine oder beide Tarifvertragsparteien  | Arbeitsministerium  |
| Portugal    | Tarifvertrag im öffentlichen Interesse:<br>– <b>Kein Quorum für eine Mindesttarifbindung</b>   | Eine oder beide Tarifvertragsparteien sowie der Staat  | Arbeitsministerium  |
| Spanien     | Tarifvertrag von repräsentativen Tarifvertragsparteien<br>– Repräsentativität von Gewerkschaften richtete sich u.a. nach den Ergebnissen der Betriebsratswahlen (derzeit mind. 10 % in einer Branche);<br>– Repräsentativität des Arbeitgeberverbandes: Mindestens 10 % der Unternehmen müssen Mitglied sein;<br>– <b>Kein Quorum für eine Mindesttarifbindung</b> | Weder Antrag noch Entscheidung notwendig, da der repräsentative Tarifvertrag ohne weitere Überprüfung automatisch für alle Unternehmen innerhalb des definierten Tarifbereiches (Branche/Region) gilt (Erga-Omnes-Regelung). |   |
| Schweiz     | Tarifbindung von mehr als 50 % aller Arbeitnehmer und Arbeitgeber (Tarifbindung 50 % der Arbeitnehmer bei erleichterter AVE)*  | Gemeinsamer Antrag beider Tarifvertragsparteien<br>Tripartite Kommission   | Bundesrat/Kantone<br>Tripartite Kommission                      |

\*Erleichterte AVE gilt in den Branchen, die besonders stark von der Einführung der europäischen Arbeitnehmerfreizügigkeit betroffen sind.

Quelle: Ahlberg/Bruun (2009); Stokke (2010); Kerckhofs (2011); Eldring/Schulten (2012).

beschränkte Ausnahmeregelung darstellt. Ein interessanter Sonderfall findet sich allerdings in Finnland, das zwar einerseits stark in der nordischen Arbeitsbeziehungstradition verhaftet ist, wo jedoch seit den 1970er Jahren zugleich auch die AVE von Tarifverträgen weit verbreitet ist (Ahlberg/Bruun 2009; Hellstein 2011).

### 3.3 Voraussetzungen zur Anwendung der AVE

Die Anwendung der AVE ist in der Regel an eine Reihe von Voraussetzungen gebunden, die ihre Verbreitung eher erschweren oder erleichtern können (Übersicht 3). In den meisten Ländern bestehen zunächst bestimmte Anforderungen im Hinblick auf die *Repräsentativität* des Tarifvertrages, der allgemeinverbindlich erklärt werden soll. Hierbei lassen sich zwei Varianten unterscheiden:

In einigen Ländern wie z. B. Deutschland oder den Niederlanden wird die Repräsentativität über die Tarifbindung bestimmt. Die AVE kann demnach nur dann ausgesprochen werden, wenn bereits zuvor eine bestimmte Anzahl von Arbeitnehmern durch den Tarifvertrag erfasst wird. Das zu erreichende Quorum für die Tarifbindung liegt dabei im Regelfall bei mindestens 50 %, wobei unabhängig von der Gewerkschaftszugehörigkeit alle Arbeitnehmer, die in tarifgebundenen Unternehmen beschäftigt sind, berücksichtigt werden. In der Schweiz besteht sogar ein doppeltes Quorum, wonach für eine AVE mindestens die Hälfte aller Arbeitnehmer und Arbeitgeber tarifgebunden sein muss. Für bestimmte Branchen, die besonders stark von Arbeitsmigration betroffen sind, wurde in jüngster Zeit jedoch eine „erleichterte AVE“ eingeführt, die sich nur noch nach der Tarifbindung der Beschäftigten richtet (Eldring/Schulten 2012).

In anderen Ländern wie z.B. Belgien, Frankreich oder Spanien wird als Kriterium für die Repräsentativität des Tarifvertrages nicht auf die Tarifbindung, sondern auf die Bedeutung der Tarifvertragsparteien abgestellt. Als Voraussetzung für die AVE ist demnach kein Quorum für eine bestimmte Mindesttarifbindung notwendig. Es kommt vielmehr darauf an, dass der Tarifvertrag von repräsentativen Tarifvertragsparteien abgeschlossen wurde. Dahinter steht die Vorstellung, dass Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften nicht nur unmittelbar die Interessen ihrer Mitglieder vertreten, sondern eine für die gesamte Gesellschaft wichtige Regelungsfunktion wahrnehmen. Die Repräsentativität der Tarifvertragsparteien wird in den einzelnen Ländern durch eine Vielzahl unterschiedlicher Kriterien bemessen, wobei aufseiten der Gewerkschaften neben dem Organisationsgrad vor allem die Wahlergebnisse bei den Betriebsratswahlen eine wichtige Rolle spielen.

Eine Mischform beider Varianten zur Bestimmung der Repräsentativität eines Tarifvertrages findet sich in Finnland (Hellstein 2011). Dort besteht zunächst auch ein Quorum, wonach in der Regel für eine AVE mindestens die Hälfte der Beschäftigten bereits tarifgebunden sein muss. Allerdings wird als zusätzliches Kriterium für die AVE auch die Bedeutung der Tarifvertragsparteien anerkannt, sodass ein gewisser Ermessensspielraum entsteht, in bestimmten Fällen auch Tarifverträge mit einer Tarifbindung von unter 50 % allgemeinverbindlich zu erklären. Hinzu kommt in Finnland schließlich ein drittes Kriterium, das auf die Bedeutung der Tarifverträge in der Vergangenheit rekurriert. Wenn in einem bestimmten Sektor eine etablierte Tarifpraxis besteht, kann zur Aufrechterhaltung dieser Praxis auch unabhängig von den anderen Kriterien eine AVE ausgesprochen werden. Schließlich existieren in einigen Ländern auch eher unspezifische politische Kriterien als Voraussetzungen für die AVE, wie z. B. in Deutschland oder Portugal die Existenz eines „öffentlichen Interesses“.

Um ein AVE-Verfahren in Gang zu bringen, bedarf es in den meisten Ländern eines ausdrücklichen Antrages, der entweder von einer Tarifvertragspartei oder von beiden gemeinsam eingebracht werden muss. In Frankreich und Portugal kann darüber hinaus die Beantragung der AVE auch durch den Staat erfolgen. In Finnland wird hingegen eine automatische Überprüfung aller Flächentarifverträge durchgeführt, ohne dass es hierzu eines eigenen Antrages bedarf. Die Entscheidung über die AVE wird schließlich in den meisten Fällen von den jeweiligen Arbeitsministerien getroffen. In Finnland ist es hingegen eine durch den Staat eingesetzte unabhängige Kommission, die über die AVE entscheidet. Außergewöhnlich ist auch die Konstruktion in Deutschland, wonach den Dachverbänden von Arbeitgebern und Gewerkschaften, die selbst nicht an den Tarifverhandlungen beteiligt sind, im Rahmen des Tarifausschusses beim Arbeitsministerium faktisch ein Veto-Recht bei der AVE eingeräumt wird.

#### 4. AVE, Tarifbindung und Organisationsgrad

Die Bedeutung der AVE für die Tarifvertragssysteme in Europa lässt sich in erster Linie dann erkennen, wenn ihre Verbreitung ins Verhältnis zu der Tarifbindung in den verschiedenen europäischen Staaten gesetzt wird. Auf den ersten Blick weist die Tarifbindung in Europa eine extrem große Spannweite auf, die von 97 % in Österreich bis zu 15 % in Litauen reicht (Abbildung 1).<sup>5</sup> Bei den Ländern mit einer sehr hohen Tarifbindung von 70 % und mehr handelt es sich dabei fast ausschließlich um Staaten, in denen die AVE bzw. ihre funktionalen Äquivalente sehr weit verbreitet sind. Die einzigen Ausnahmen bilden Dänemark und Schweden, wo eine hohe Tarifbindung ohne AVE alleine durch die Organisationsstärke der Tarifvertragsparteien hergestellt wird. Demgegenüber befinden sich in der Gruppe mit einer geringen Tarifbindung von 50 % und weniger ausschließlich Länder, in denen die AVE entweder nur selten angewendet wird oder überhaupt nicht existiert. In diesen Ländern korreliert die Tarifbindung ebenfalls weitgehend mit der Organisationsstärke der Tarifvertragsparteien. Ähnlich sieht es in den Staaten außerhalb Europas aus, wo das Instrument der AVE weitgehend unbekannt ist und die Tarifbindung, wie z. B. in den USA, zumeist sehr niedrig ist (Hayter 2011).

Insgesamt bestätigt sich die alte These von *Traxler et al.* (2001, S. 203), dass prinzipiell nur zwei Wege zu einer hohen Tarifbindung existieren. Der skandinavische Weg, der eine hohe Tarifbindung durch einen hohen Organisationsgrad insbesondere der Gewerkschaften absichert, ist dabei jedoch eine absolute Ausnahmerecheinung, die zudem an eine Reihe politischer und institutioneller Besonderheiten des nordischen Kapitalismusmodells gekoppelt ist.<sup>6</sup> Demgegenüber bildet der vor allem in Kontinental- und Süd-

<sup>5</sup> Die im Folgenden verwendeten Daten zur Tarifbindung sowie zum Organisationsgrad von Gewerkschaften und Arbeitgebern basieren überwiegend auf der „Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts“ (ICTWSS), die von dem ehemaligen Leiter des Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), Jelle Visser, aufgebaut wurde. Die Datenbank kann in der hier verwendeten Version 3.0 auf der Internetseite von AIAS heruntergeladen werden (<http://www.uva-aias.net/207>). Bei wenigen Ländern, für die die ICTWSS Datenbank keine plausiblen Daten enthält, wurden zusätzliche nationale Datenquellen hinzugezogen.

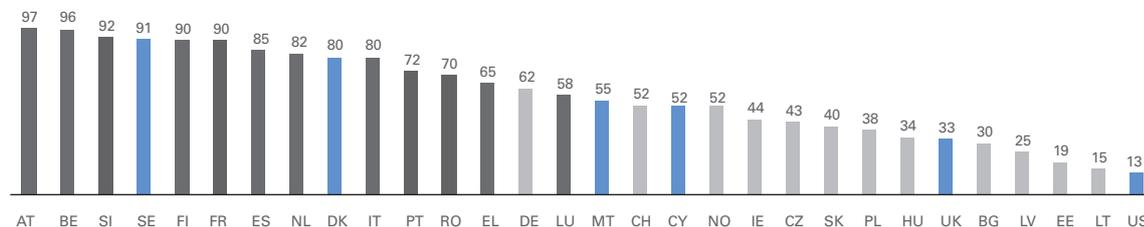
<sup>6</sup> Zu denken ist hierbei insbesondere an die Existenz des sogenannten Gent-Systems, in dem die Gewerkschaften die Arbeitslosenkassen verwalten und damit besondere Rekrutierungsmöglichkeiten haben. Allerdings haben jüngst sowohl in Dänemark als auch in Schweden konservative Regierungen politische Reformen durchgesetzt, die zu einer Aufweichung des Gent-Systems und einem deutlichen Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrades geführt haben (Kjellberg 2011).

ABB. 1

**Tarifbindung von Beschäftigten und Verbreitung von Allgemeinverbindlicherklärungen (AVE) 2007–2010\***

Angaben in Prozent

■ häufige ■ seltene ■ keine Anwendung von AVE oder funktionalen Äquivalenten



AT = Österreich, BE = Belgien, BG = Bulgarien, CH = Schweiz, CY = Zypern, CZ = Tschechische Republik, DE = Deutschland, DK = Dänemark, EE = Estland, EL = Griechenland, ES = Spanien, FI = Finnland, FR = Frankreich, HU = Ungarn, IE = Irland, IT = Italien, LT = Litauen, LU = Luxemburg, LV = Lettland, MT = Malta, NL = Niederlande, NO = Norwegen, PL = Polen, PT = Portugal, RO = Rumänien, SE = Schweden, SI = Slowenien, SK = Slowakei, UK = Großbritannien, US = Vereinigte Staaten von Amerika

\* jeweils der aktuell verfügbare Wert.

Quelle: ICTWSS Database (Version 3.0), für Österreich: Bönisch (2008); für Portugal: Fulton (2011); für die Schweiz: Hartwich/Portmann (2011).

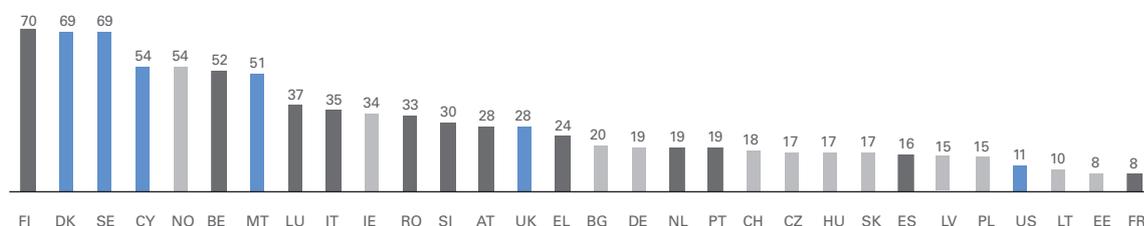
WSI Mitteilungen

ABB. 2

**Gewerkschaftlicher Organisationsgrad der Beschäftigten und Verbreitung von Allgemeinverbindlicherklärungen (AVE) 2007–2010\***

Angaben in Prozent

■ häufige ■ seltene ■ keine Anwendung von AVE oder funktionalen Äquivalenten



AT = Österreich, BE = Belgien, BG = Bulgarien, CH = Schweiz, CY = Zypern, CZ = Tschechische Republik, DE = Deutschland, DK = Dänemark, EE = Estland, EL = Griechenland, ES = Spanien, FI = Finnland, FR = Frankreich, HU = Ungarn, IE = Irland, IT = Italien, LT = Litauen, LU = Luxemburg, LV = Lettland, MT = Malta, NL = Niederlande, NO = Norwegen, PL = Polen, PT = Portugal, RO = Rumänien, SE = Schweden, SI = Slowenien, SK = Slowakei, UK = Großbritannien, US = Vereinigte Staaten von Amerika

\* jeweils der aktuell verfügbare Wert.

Quelle: ICTWSS Database (Version 3.0).

WSI Mitteilungen

europa verfolgte Weg der Herstellung einer hohen Tarifbindung durch eine umfassende Anwendung der AVE eher den Regelfall. Als Ausdruck einer institutionellen Macht der Tarifvertragsparteien hat die AVE darüber hinaus in vielen Ländern dazu beigetragen, dass trotz eines Rückgangs des gewerkschaftlichen Organisationsgrades die Tarifbindung relativ stabil geblieben ist. Umgekehrt kann ein Rückgang oder gar Wegfall der AVE zu einer deutlichen Verminderung der Tarifbindung führen. Ein solcher negativer Zusammenhang lässt sich bislang vor allem außerhalb Europas am Beispiel von Australien und Neuseeland nachweisen, wo sich nach einer weitgehenden Abschaffung der AVE die

Tarifbindung mehr als halbiert hat (OECD 2012a, S. 136). Innerhalb Europas ist es hingegen vor allem Deutschland, wo ein deutlicher Rückgang der AVE zumindest einen Faktor zur Erklärung des vergleichsweise starken Rückgangs der Tarifbindung darstellt (vgl. den Beitrag von Bispinck in diesem Heft). Für die Schweiz lässt sich wiederum zeigen, dass bereits eine geringe Erleichterung bei den Voraussetzungen für die Anwendung der AVE wieder zu mehr allgemeinverbindlichen Tarifverträgen und einem Wiederanstieg der Tarifbindung geführt hat (Hartwich/Portmann 2011).

Im Hinblick auf das Verhältnis der AVE zur gewerkschaftlichen Organisationsmacht lässt sich kein eindeutiger

ABB. 3

### Organisationsgrad der Arbeitgeber und Verbreitung von Allgemeinverbindlicherklärungen (AVE) 2007–2010\*

Angaben in Prozent

■ häufige ■ seltene ■ keine Anwendung von AVE oder funktionalen Äquivalenten



AT = Österreich, BE = Belgien, BG = Bulgarien, CY = Zypern, CZ = Tschechische Republik, DE = Deutschland, DK = Dänemark, EE = Estland, EL = Griechenland, ES = Spanien, FI = Finnland, FR = Frankreich, HU = Ungarn, IE = Irland, IT = Italien, LT = Litauen, LU = Luxemburg, LV = Lettland, MT = Malta, NL = Niederlande, NO = Norwegen, PL = Polen, PT = Portugal, RO = Rumänien, SE = Schweden, SI = Slowenien, SK = Slowakei, UK = Großbritannien

\* jeweils der aktuell verfügbare Wert.

WSI Mitteilungen

Quelle: ICTWSS Database (Version 3.0), für Slowenien: Schätzung auf der Basis von Skledar (2008).

Zusammenhang erkennen. Zwar existiert mit Dänemark und Schweden in zwei von drei Ländern mit dem höchsten gewerkschaftlichen Organisationsgrad keine AVE, dies gilt jedoch nicht für Finnland, wo seit der Einführung der AVE in den 1970er Jahren der gewerkschaftliche Organisationsgrad sogar noch deutlich angestiegen ist (Ahlberg/Bruun 2009). Ansonsten weisen einige Länder mit einer weit verbreiteten AVE einen im europäischen Vergleich eher mittleren Organisationsgrad auf, während in vielen Ländern sowohl ein niedriger Organisationsgrad als auch eine geringe Verbreitung der AVE vorherrscht. Außergewöhnlich ist schließlich die Situation in Frankreich, das zwar über eine durch eine umfassende AVE-Praxis abgesicherte sehr hohe Tarifbindung verfügt, wo der gewerkschaftliche Organisationsgrad jedoch zugleich extrem niedrig ist. Insgesamt lassen sich aus dem europäischen Vergleich heraus jedoch keine eindeutigen Belege dafür finden, dass die AVE ursächlich die gewerkschaftliche Organisationsmacht schwächt.

Anders verhält es sich hingegen im Verhältnis der AVE zur Organisationsstärke der Arbeitgeber. Nachdem bereits frühere Studien hier eine eindeutig positive Korrelation herausgefunden haben (Traxler 2004), bestätigen auch die aktuellen Zahlen, dass eine hohe Verbreitung der AVE für Unternehmen einen Anreiz zum Verbandsbeitritt schafft und sich damit positiv auf den Organisationsgrad der Arbeitgeber ausweist (Abbildung 3). Vor diesem Hintergrund erklärt sich auch einmal mehr, warum in vielen europäischen Ländern die AVE vor allem von den Arbeitgeberverbänden unterstützt wird, während die stark ablehnende Haltung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) eher ungewöhnlich ist.

## 5. Ausblick: Zukunft der AVE in Europa

Das Instrument der AVE ist für die Entwicklung der Tarifvertragssysteme in Europa insgesamt von außerordentlich hoher Bedeutung. In vielen europäischen Ländern sichert es seit Jahrzehnten eine hohe und stabile Tarifbindung und stützt damit die für Europa gegenüber anderen Weltregionen charakteristische hohe Verbreitung des Tarifvertrages als zentrale Institution zur Regulierung der Arbeitsbedingungen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Krise werden derzeit jedoch auf Druck der sogenannten Troika von Europäischer Kommission, Europäischer Zentralbank (EZB) und dem Internationalen Währungsfond (IWF) in vielen europäischen Staaten strukturelle Veränderungen in den nationalen Tarifvertragssystemen vorgenommen, die die Funktion und das Instrument der AVE grundlegend infrage stellen (Busch et al. 2012). Als konzeptioneller Vordenker für eine solche Politik hat sich einmal mehr die Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) hervorgetan, die im Namen der Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des einzelnen Unternehmens für viele Länder offen eine Abschaffung der AVE fordert.<sup>7</sup> ►

<sup>7</sup> Entsprechende Forderungen finden sich in den aktuellen „Economic Surveys“ der OECD für Spanien (OECD 2010), Griechenland (OECD 2011), Portugal (OECD 2012c) und sogar für die Niederlande (OECD 2012b). Im Fall der Niederlande ist die Forderung besonders absurd, da in der gleichen Publikation zuvor positiv hervorgehoben wird, dass die AVE eine wichtige institutionelle Stütze für die nationale Koordinationsfähigkeit der niederländischen Lohnpolitik bildet (ebd., S. 81).

Als erstes Land hat sich Rumänien dem Druck des IWF gebeugt und 2011 seine bis dato bestehende Erga-Omnes-Regelung für Branchentarifverträge abgeschafft (Ciutacu 2011). Aktuell hat Portugal sich in den Vereinbarungen mit der Troika dazu verpflichtet, seine Regelung der AVE zu reformieren. Nachdem in Portugal bislang kaum Kriterien für die AVE bestanden und AVE-Anträge zumeist automatisch bewilligt wurden, soll nun ein Quorum eingeführt werden, nachdem vor der AVE mindestens 50 % der Beschäftigten bereits tarifgebunden sein müssen (European Commission 2012). Im Fall von Griechenland, Italien und Spanien sind zwar die bisherigen Regelungen zur AVE bzw. ihrer funktionalen Äquivalente erhalten geblieben, durch eine politisch erzwungene Dezentralisierung der Tarifpolitik und eine teilweise Aufhebung des Günstigkeitsprinzips wird jedoch die Funktionslogik der AVE zunehmend unterminiert. Insgesamt kommt es zu einem umfassenden Funktionsverlust der AVE, der gerade in den südeuropäischen Ländern, die bislang über starke AVE-gestützte Flächentarifverträge verfügten, zu einer erheblichen Instabilität der Tarifvertragssysteme und einem deutlichen Rückgang der Tarifbindung führen wird (Busch et al. 2012).

Jenseits der durch die aktuelle Krise geprägten Situation in Südeuropa lassen sich in einigen wenigen anderen Ländern jedoch auch gegenläufige Entwicklungen beobachten, die in den letzten Jahren zu einer Aufwertung der AVE geführt haben. Dies gilt insbesondere für Norwegen und die Schweiz sowie im Hinblick auf tarifvertragliche Mindestlöhne auch für Deutschland. Den Katalysator hierfür bildete die im Rahmen der EU-Osterweiterung ausgedehnte Arbeitnehmerfreizügigkeit, wobei durch die AVE einem möglichen Lohndumping durch die Ausnutzung von Arbeitsmigranten entgegengewirkt werden soll (Eldring/Schulten 2012). Dieser Aspekt könnte zukünftig auch in anderen Ländern stärker an Gewicht gewinnen, zumal nach der jüngsten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes lediglich gesetzliche und auf allgemeinverbindlichen Tarifverträgen basierende Regelungen als legitime Einschränkungen der europäischen Grundfreiheiten akzeptiert werden (Kocher 2010).

Vor diesem Hintergrund läuft die aktuelle Krisenpolitik eines neoliberalen Umbaus der Tarifvertragssysteme in Südeuropa in eine völlig falsche Richtung. Wenn auch in Zukunft der Tarifvertrag für die Mehrzahl der Beschäftigten in Europa die zentrale Institution für die Regulierung der Arbeitsbedingungen bleiben soll, dann gehört nicht die Abschaffung, sondern eine Aufwertung und Erweiterung der AVE auf die politische Tagesordnung. ■

## LITERATUR

- Ahlberg, K./Bruun, N.** (2009): The Future of Extension of Collective Agreements in Estonia, Studie für das Estnische Arbeits- und Sozialministerium, [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumentid/Toovaldkond/Extension\\_of\\_collective\\_agreements.Bruun\\_Ahlberg\\_2009.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumentid/Toovaldkond/Extension_of_collective_agreements.Bruun_Ahlberg_2009.pdf)
- Bispinck, R./Schulten, T.** (1999): Flächentarifvertrag und betriebliche Interessenvertretung, in: Müller-Jentsch, W. (Hrsg.): Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen, München/Mering, S. 185–212
- Bönisch, M.** (2008): Kollektivvertragliche Abdeckung in Österreich, in: Statistische Nachrichten (3), S. 207–211
- Brandt, T./Schulten, T.** (2008): Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und die Erosion des Flächentarifvertrags, in: WSI-Mitteilungen 61 (10), S. 570–576, [http://www.boeckler.de/wsimit\\_2008\\_10\\_brandt.pdf](http://www.boeckler.de/wsimit_2008_10_brandt.pdf)
- Brentano, L.** (1920): Die gesetzliche Regelung des Tarifvertrages, in: Soziale Praxis, S. 505–510 (Teil 1) und S. 529–534 (Teil 2)
- Brinkmann, U./Choi, H.-L./Detje, R./Dörre, K./Holst, H./Karakayali, S./Schmalstieg, C.** (2008): Strategic Unionism: Aus der Krise zur Erneuerung?, Wiesbaden
- Brinkmann, U./Nachtwey, O.** (2010): Krise und strategische Neuorientierung der Gewerkschaften, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (13/14), 29. März, S. 21–29
- Burgess, P.** (2003): Mindeststandards für Arbeitseinkommen – ein europäischer Überblick zu Allgemeinverbindlichkeit und gesetzlichem Mindestlohn, in: WSI-Mitteilungen 56 (7), S. 436–44, [http://www.boeckler.de/wsimit\\_2003\\_07\\_burgess.pdf](http://www.boeckler.de/wsimit_2003_07_burgess.pdf)
- Busch, K./Hermann, C./Hinrichs, K./Schulten, T.** (2012): Eurokrise, Austeritätspolitik und das Europäische Sozialmodell, Studie im Auftrag der Friedrich Ebert Stiftung, Berlin
- Ciutacu, C.** (2011). Romania: National unique collective agreement ended by law, EIROnline, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/07/articles/ro1107029i.htm>
- Du Caju, P./Gautier, E./Momferatou, D./Ward-Warmedinger, M.** (2008): Institutional Features of Wage Bargaining in 23 European Countries, the US and Japan, European Central Bank Working Paper Series (974), Frankfurt a. M.
- Eldring, L./Schulten, T.** (2012): Migrant Workers and Wage-setting Institutions: Experiences from Germany, Norway, Switzerland and the United Kingdom, in: Galgóczi, B./Leschke, J./Watt, A. (Hrsg.): EU Labour Migration in Troubled Times, Franham, S. 235–260
- European Commission** (2009): Industrial Relations in Europe 2008, Luxemburg
- European Commission** (2011): Industrial Relations in Europe 2010, Luxemburg
- European Commission** (2012): The Economic Adjustment Programme for Portugal. Fourth review – Spring, European Economy, Occasional Papers (111), Juli
- Fulton, L.** (2011): Tarifverhandlungen in Portugal, in: Ders.: Arbeitnehmerbeteiligung in Europa. Labour Research Department und ETUI, Online-Publikation, <http://de.worker-participation.eu/Nationale-Arbeitsbeziehungen/Laender/Portugal/Tarifverhandlungen>
- Gernigon, B./Odero, A./Guido, H.** (2000): Collective Bargaining: ILO Standards and the Principles of the Supervisory Bodies, International Labour Office, Genf
- Hamburger, L.** (1939): The Extension of Collective Agreements to cover entire Trades and Industries, in: International Labour Review 40 (2), S. 153–194
- Hartwich, M./Portmann, L.** (2011): Switzerland's Trade Unions' experiences with the extension/enlargement of collective agreements, Präsentation für die Tarifpolitische Tagung des WSI am 27./28. September in Düsseldorf, [http://www.boeckler.de/pdf/v\\_2011\\_09\\_27\\_hartwich.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/v_2011_09_27_hartwich.pdf)
- Haucap, J./Pauuly, U./Wey, C.** (2001): Collective Wage Setting when Wages are Generally Binding. An Antitrust Perspective, in: International Review of Law and Economics 21 (3), S. 287–307
- Hayter, S.** (Hrsg.) (2011): The Role of Collective Bargaining in the Global Economy, Cheltenham
- Hekimler, A./Ring, G.** (Hrsg.) (2012): Tarifrecht in Europa, Baden-Baden
- Hellsten, J.** (2011): General Applicability of Sectoral Collective Agreements in Finland, Präsentation für die Tarifpolitische Tagung des WSI am 27./28. September in Düsseldorf [http://www.boeckler.de/pdf/v\\_2011\\_09\\_27\\_hellsten.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/v_2011_09_27_hellsten.pdf)
- Kahn-Freund, O.** (1943): Collective Agreements Under War Legislation, in: The Modern Law Review 6 (4), S. 112–143
- Kahn-Freund, O.** (1976): Hugo Sinzheimer (1875–1914), in: Sinzheimer, H.: Arbeitsrecht und Rechtssoziologie. Gesammelte Aufsätze und Reden, Band 1, Frankfurt a. M., S. 1–31
- Kamanabrou, S.** (Hrsg.) (2011): Erga-Omnes-Wirkung von Tarifverträgen, Tübingen
- Kempfen, O. E.** (2006): § 5 Allgemeinverbindlichkeit, in: Kempfen, O. E./Zachert, U. (Hrsg.): TVG (Tarifvertragsgesetz). Kommentar für die Praxis, 4. Auflage, Frankfurt a. M., S. 1075–1106
- Kerckhofs, P.** (2011): Extension of Collective Bargaining Agreements in the EU, Eurofound, Dublin
- Kjellberg, A.** (2011): The Decline in Swedish Union Density since 2007, in: Nordic Journal of Working Life Studies 1 (1), S. 67–93
- Kocher, E.** (2010): Europäische Tarifautonomie – Rechtsrahmen für Autonomie und Korporatismus, in: Juridikum (4), S. 465–483
- Kohl, H.** (2009): Koalitionsfreiheit, Arbeitnehmerrechte und sozialer Dialog in Mittelosteuropa und im westlichen Balkan, Studie für die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Berlin
- Lakies, T.** (2006): § 5 Allgemeinverbindlichkeit, in: Däubler, W. (Hrsg.): Tarifvertragsgesetz, Kommentar, 4. Auflage, Baden-Baden, S. 1324–1493

- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales** (2004): Collective Bargaining in Europe, Serie Relaciones Laborales (70) [http://www.empleo.gob.es/es/sec\\_trabajo/ccncc/descargas/CollectiveBargainingInEurope.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/ccncc/descargas/CollectiveBargainingInEurope.pdf)
- Müller-Jentsch, W.** (1997): Soziologie der Industriellen Beziehungen, Frankfurt a. M.
- Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD)** (2010): Economic Surveys Spain 2010, Dezember, Paris
- Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD)** (2011): Economic Surveys Greece 2011, August, Paris
- Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD)** (2012a): OECD Employment Outlook 2012, Paris
- Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD)** (2012b): Economic Surveys Netherlands 2012, Juni, Paris
- Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD)** (2012c): Economic Surveys Portugal 2012, Juli, Paris
- Rebhan, R.** (2002): Rechtsvergleichendes zur Tarifbindung ohne Verbandsmitgliedschaft, in: *Recht der Arbeit* (4), S. 214–218
- Rebhan, R.** (2003): Collective Labour Law in Europe in a Comparative Perspective. Collective Agreements, Settlement of Disputes and Workers' Participation (Part 1), in: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 9 (3), S. 271–295
- Schulden, T.** (2012a): WSI-Mindestlohnbericht 2012 – Schwache Mindestlohnentwicklung unter staatlicher Austeritätspolitik, in: *WSI-Mitteilungen* 65 (2), S. 124–130, [http://www.boeckler.de/wsimit\\_2012\\_02\\_schulden.pdf](http://www.boeckler.de/wsimit_2012_02_schulden.pdf)
- Schulden, T.** (2012b): European Minimum Wage Policy: A concept for wage-led growth and fair wages in Europe, in: *International Journal of Labour Research* 4 (1), S. 85–104
- Schulden, T./Brandt, T.** (2012): Privatisation and the Impact on Labour Relations, in: Hermann, C./Flecker, J. (Hrsg.): *Privatisation of Public Services. Impact for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*, London/New York, S. 136–152
- Sciara, S.** (2007): The Evolution of Collective Bargaining: Observations on a Comparison in the Countries of the European Union, in: *Comparative Labour Law & Policy Journal* 29 (1), S. 1–27
- Sinzheimer, H.** (1976 [1921]): Entwurf eines Arbeitstarifgesetzes, in: Ders.: *Arbeitsrecht und Rechtssoziologie. Gesammelte Aufsätze und Reden, Band 1*, Frankfurt a. M., S. 1–31
- Sinzheimer, H.** (1977 [1908]): *Der korporative Arbeitsnormenvertrag, Zweiter Teil*, Berlin
- Sinzheimer, H.** (1977 [1916]): *Ein Arbeitstarifgesetz. Die Idee der sozialen Selbstbestimmung im Recht*, Berlin
- Sittard, U.** (2010): Voraussetzungen und Wirkungen der Tarifnormerstreckung nach § 5 TVG und dem AEntG, München
- Skledar, S.** (2008): Slovenia: Decline in Employer Organisations' Density rates, *EIROOnline*, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/09/articles/si0809039i.htm>
- Stokke, T. A.** (Hrsg.) (2010): *Allmenng jøring i EU og Norge, Fafo-Rapport* (14), Oslo
- Thalmann-Antennen, H.** (1944): *Die Allgemeinverbindlichkeit der Gesamtarbeitstarifverträge*, Zürich
- Traxler, F.** (2004): Employer Associations, Institutions and Economic Change: A Crossnational Comparison, in: *Industrielle Beziehungen* 11 (1+2), S. 42–60
- Traxler, F./Behrens, M.** (2002): Collective Bargaining Coverage and Extension Procedures, *EIROOnline*, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/12/study/tn0212102s.htm>
- Traxler, F./Blaschke, S./Kittel, B.** (2001): *National Labour Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change and Performance*, Oxford
- van der Veldt, C.** (2002): De Wet AVV: en historische discussie? 1903–1937, in: *Arbeid Integraal* 6 (2), S. 133–143
- Visser, J.** (2006): The Five Pillars of the European Social Model of Labor Relations, in: Beckert, J./Ebbinghaus, B./Hassel, A./Manow, P. (Hrsg.): *Transformationen des Kapitalismus. Festschrift für Wolfgang Streeck zum sechzigsten Geburtstag*, Frankfurt a. M./New York, S. 315–335

---

**AUTOR**

**THORSTEN SCHULTEN**, Dr., Wissenschaftler im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkte: Arbeits- und Tarifpolitik in Europa.

@ [thorsten-schulden@boeckler.de](mailto:thorsten-schulden@boeckler.de)

---