

Wörterbuch der Staatssicherheit, hg. v. Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik, Berlin 1993

Das gescheiterte Tariftreuegesetz

Hans-Hermann Hartwich

Am 12. Juli 2002 lehnte der Bundesrat mit den Stimmen der CDU/CSU-geführten Länder endgültig das sogenannte „Tariftreuegesetz“ ab. Dieses Gesetz hatte der Deutsche Bundestag am 26.4.2002 mit den Stimmen der Regierungsmehrheit von SPD und Bündnisgrünen verabschiedet. Der Bundesrat wollte schon am 31. Mai nicht zustimmen; Bayern und Sachsen-Anhalt riefen den Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat an. Zeitgleich demonstrierten 15.000 Teilnehmer einer gewerkschaftlichen Großkundgebung auf dem nahegelegenen Potsdamer Platz für dieses Gesetz. Die Vermittlung (28.6.2002) blieb ohne Ergebnis. (Quellen v.a.: DAS PARLAMENT, Nr. 24 v.14.6.2002, S. 9; www.tariftreue.de).

Lohnt es sich, über ein gescheitertes Gesetzesvorhaben zu berichten? Es lohnt sich. Nicht allein, weil ein solcher Bericht Gelegenheit zur Kritik an Überzeugungen und Taktiken der einen oder der anderen Partei bietet. Vielmehr ist dieses Gesetz Ausdruck einer Krise. Es manifestiert die Erosion der einst stabilen deutschen Arbeitsmarktbeziehungen. Der Tarifvertrag, seit 1918 Kernbestand des deutschen Sozialstaates, verliert im Zeichen der Öffnung nationaler Märkte, dem Zusammenwachsen der EU-Wirtschaften und der Globalisierung, seine Funktionen für die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber.

Der Vorgang beweist, wie weit in einzelnen Branchen die Erosion des Tarifvertragssystems schon fortgeschritten ist. Die Bauwirtschaft befindet sich seit 1995 in einer schweren strukturellen Krise. Falsche Weichenstellungen im Anschluss an die deutsche Wiedervereinigung führten zu Überkapazitäten, vor allem in Ostdeutschland. Zur gleichen Zeit wurde der deutsche Markt für Bauleistungen im Zuge der Vollendung des Gemeinsamen Marktes der Europäischen Union der größte und offenste in der Europäischen Union. Ausländische Billigunternehmen erhielten Zugang zu ihren Bedingungen, d.h. sie waren und sind in der Lage, mit zum Teil ruinösen Angeboten Bauaufträge für sich zu requirieren.

Hinzu kam die illegale Beschäftigung. So sank die Zahl der Arbeitsplätze mit tarifgerechten Löhnen und der Arbeitsplätze überhaupt.

Auf den deutschen Arbeitsmärkten mit Flächentarifverträgen, tariflichen Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen erscheinen also konkurrierende Unternehmen, die sich

den deutschen tarifvertraglichen Gepflogenheiten und Regeln nicht unterwerfen. Es sind überwiegend Unternehmen aus Ländern mit niedrigeren Löhnen, längeren Arbeitszeiten und für die Beschäftigten ungünstigeren Bedingungen als im deutschen Sozialstaat. Bleiben die deutschen Unternehmen „tariftreu“, sind sie zu teuer. Ihre Chancen in Bauausschreibungen werden immer geringer. Ein Ausweg aus diesem Dilemma ist die „Tariffucht“, d.h. der Austritt eines Unternehmens aus dem tarifabschließenden Verband. Aber damit beginnt für das Unternehmen der verschärfte Konkurrenzkampf und vor allem der Zwang, seine eigenen Kosten, d.h. vor allem die Lohn- und Arbeitsbedingungen, zu senken. „Lohndumping“ ist die Folge.

Die Vorteile des Tarifvertrages für beide Seiten fallen fort: Arbeitgeber, die durch ihren Verband einen Tarifvertrag auf Zeit abschließen und einhalten, verlieren die Sicherheit, dass auch ihre Konkurrenten dieselben oder ähnliche Tariflohnkosten haben. Sie verlieren Aufträge, können in die Insolvenz getrieben werden. Die Arbeitnehmer erhalten eine Konkurrenz, die weniger verdient, mehr und länger arbeitet. Lohndruck, Lohndumping, sind die Folge. Bei Auftragsverlusten des Arbeitgebers sind die Arbeitsplätze gefährdet.

Kann unter den gegebenen wirtschaftlichen und politischen Umständen ein Gesetz „Tariftreue“, also die Bindung an einen Tarifvertrag oder zumindest seine tarifvertraglichen Bestimmungen, erzwingen, um einseitige Vorteile für beide Seiten zu sichern? Wohlgermerkt, es geht hier nicht um illegale Beschäftigung am Bau, sondern konkret darum, billigere Arbeitskräfte fernzuhalten.

Die Problematik ist, historisch gesehen, nicht neu. Schon in der Weimarer Republik war für bestimmte Wirtschaftszweige oder Regionen auf Antrag die sogenannte „Allgemeinverbindlichkeitserklärung“ (AVE) durch den Staat zugelassen. Damit wurden auch solche Unternehmen durch den Staat zur Anwendung der tarifvertraglichen Bestimmungen (Löhne, Arbeitszeiten, Arbeitsbedingungen) gezwungen, die keinem Arbeitgeberverband angehörten, also nicht durch den Abschluss des Tarifvertrages gebunden waren. Eine solche AVE wird heute auch für untere Lohngruppen angestrebt. Im Prinzip sollte das „Tariftreuegesetz“ dieselbe Wirkung entfalten, allerdings moderner, weil wesentlich eingegrenzter. Auf Grund der deutschen Verfassungslage war nur an ein Gesetz gedacht, das die öffentlichen Körperschaften und Einrichtungen in die Pflicht nimmt. Es sollte also Bund, Länder und Gemeinden verpflichten, öffentliche Aufträge für die Bauwirtschaft und im öffentlichen Personennahverkehr nur an solche Unternehmen zu vergeben, die den am Auftragsort maßgeblichen Tariflohn zahlen. Das Gesetz sollte dabei den „repräsentativen“ Tarifvertrag, nicht den billigsten, sichern. Für die öffentlichen Arbeitgeber bedeutete diese „Tariftreue“ allerdings, dass sie ihrerseits das Gebot, Kosten so niedrig wie möglich zu halten, verletzen müssten.

Hinzu kommt ein Weiteres: Eine Besonderheit der deutschen Bauwirtschaft liegt darin, dass nicht nur ausländische Billigunternehmen, sondern auch ostdeutsche Bauunternehmen mangels Aufträgen in den neuen Bundesländern und häufig ohne Bindung an einen Arbeitgeberverband auf die wichtigsten und interessantesten Baumärkte in Deutschland drängen. Sie können die Tariflöhne unterbieten und damit ihre Existenz und die ihrer Arbeitnehmer sichern. Ihnen diesen Wettbewerbsvorteil zu belassen, wäre ein Akt der sonst angestrebten Förderung ostdeutscher Unternehmen. Hier aber konkurriert diese Förderung mit dem etablierten Tarifvertragssystem.

Eine ähnliche Entwicklung wie in der Bauwirtschaft wird für den öffentlichen Personennahverkehr befürchtet. So legte die Europäische Kommission im Februar 2002 den Entwurf einer europäischen Verordnung vor, wonach künftig Verkehrsleistungen nur noch im offenen Ausschreibungswettbewerb vergeben werden sollen. Das könnte

nach Ansicht der Gewerkschaften am Nahverkehrsmarkt zu einem ähnlich ruinösen Wettbewerb führen. Auch hier handelt es sich um eine personalintensive Dienstleistung (Anteil der Personalkosten an den Gesamtkosten beträgt mehr als 50%). Unternehmen, die keinen Tarifvertrag anwenden oder zu niedrigen Bedingungen ihres Heimatlandes ihre Preisangebote kalkulieren, wären naturgemäß billiger und müßten die Aufträge erhalten. Denn nach § 13 des deutschen Personenbeförderungsgesetzes sind die öffentlichen Auftraggeber gehalten, diejenigen Verkehrsunternehmen zu beauftragen, die zu der geringsten Kostenbelastung für den Auftraggeber führen. Damit aber wird jeder Tarifvertrag ausgehebelt.

Das Tariftreuegesetz stellte also den Versuch dar, eine gesetzliche Regelung wenigstens für die öffentliche Auftragsvergabe in der Bauwirtschaft und im Nachverkehrsbereich einzuführen und damit das klassische Lohntarifsystem, ausgehandelt zwischen den Tarifparteien der Baugewerkschaft und der Bauunternehmen, aufrechtzuerhalten. Die Regierungsmehrheit im Bundestag konnte sich auf bestehende landeseigene Gesetze berufen. Bayern, seit 1996, und das Saarland haben Landesgesetze, nach denen öffentliche Aufträge nur an Unternehmen vergeben werden dürfen, die sich verpflichten, mindestens den am Ort der Leistungsausführung einschlägigen Lohn- und Gehaltstarif zu zahlen. Diese Länder schützten ihre heimischen Bauunternehmen damit auch gegen die Konkurrenz aus den neuen Bundesländern.

Eine solche Regelung sollte nach dem Willen der Regierungskoalition auf das gesamte Bundesgebiet übertragen werden. Die von der CDU/CSU-regierten Bundesländer, also auch Bayern und das Saarland, stoppten das bereits vom Bundestag verabschiedete Gesetz. Wohl um die im Wahlkampf unmittelbar negative Außenwirkung abzumildern, beantragten Bayern und Sachsen-Anhalt zunächst nur die Überweisung in den Vermittlungsausschuss. Von dort kam das Gesetz in den Bundesrat zurück und wurde am 12. Juli 2002 endgültig gestoppt.

Im Gesetzgebungsverfahren zum „Tariftreuegesetz“ überlagerten sich mindestens zwei Problemebenen: Die parteipolitisch-wahlkampf-dominierte Ebene und die durch Europäisierung und Globalisierung bestimmte strukturelle Problemebene. Konkret heißt dies:

Im Wahlkampf verleugneten die CSU und ihr Vorsitzender, der Kanzlerkandidat von CDU und CSU, eine Arbeitsmarktintervention, die sie selbst bereits fünf Jahre vorher in einem „Bündnis“ von CSU-Staatsregierung, Wirtschaft und Gewerkschaften beschlossen hatten. Obwohl hier im Interesse der heimischen Bauindustrie keine Rücksicht auf die ostdeutschen Unternehmen genommen worden war, stand Bayern nicht an, die Argumentation ihrer Bundesratsmehrheit gegen das Gesetz mitzutragen, im Interesse der ostdeutschen Bauunternehmen müsse eine grundlegende Änderung des Tariftreuegesetzes (in Form einer Ausnahmeregelung) der Bundesregierung vorgenommen werden. Diese Wahlkampfstrategie ohne Grundsätze hatte zur Folge, dass der DGB sogleich aus dem bayerischen „Bündnis für Arbeit“ ausstieg.

Auch SPD-regierte neue Bundesländer wie Brandenburg sowie die Bundesregierung, die sich den wirtschaftlichen Problemen der neuen Ländern besonders verpflichtet fühlte, dachten an keine Ausnahmen. Aber sie waren für eine bundeseinheitliche Regelung und handelten in diesem Falle nicht widersprüchlich. So spricht nichts gegen die Annahme, dass es ihnen primär um die Sicherung der Tarifverträge ging, damit zugleich natürlich um die Interessen der Gewerkschaften. Dies zeigt sich auch daran, dass weitere SPD-geführte Länder wie Niedersachsen und Bremen entsprechende Landesgesetze erlassen wollen.

Aber was hätte ein in Kraft getretenes „Tariftreuegesetz“ bewirken können? Auch ohne eine konkrete rechtliche Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes darf ange-

nommen werden, dass das deutsche Gesetz auf Widerspruch und Ablehnung bei der Europäischen Kommission gestoßen wäre. Denn natürlich verletzt es die Doktrin eines einheitlichen europäischen Marktes ohne Wettbewerbsbeschränkungen. Aber das ist nicht allein eine wirtschaftspolitische Frage. Die sogenannte EU-Erweiterung gibt in wachsendem Umfang den künftigen EU-Mitgliedsländern die Chance, ihre Arbeitnehmer zu günstigen Bedingungen (in bezug auf Lohnhöhe und Arbeitsbedingungen) im Kerneuropa zu beschäftigen. So gesehen, verstieße ein deutsches „Tarifreuegesetz“ auch gegen den Geist der fortschreitenden europäischen Einigung.

Wie man es auch wendet, weder das gescheiterte noch das in Kraft getretene Gesetz können ernsthaft als eine Chance zur Aufrechterhaltung des deutschen Tarifvertragssystems angesehen werden. Hier liegt ein Prozess vor, der einem „Einbruch“ in das bewährte System gleichkommt. Betroffen sind zwar noch Teilmärkte von begrenzter gesamtwirtschaftlicher Bedeutung. Aber die Erosion des Tarifvertragssystems schreitet voran, ohne dass erkennbar wäre, wie denn die Alternative aussieht: Amerikanische Verhältnisse, d.h. individuelle oder Gruppenlöhne? Oder „syndikalistische“ betriebliche Tarifvertragssysteme, d.h. von Unternehmen zu Unternehmen differierende Löhne mit allen Konsequenzen des Lohndrucks und der Abwerbung? Noch gibt es allerdings genügend arbeitsrechtliche Barrieren, die das Tarifvertragssystem herkömmlicher Art stützen. Politisch allerdings steht mit den Bemühungen um die Schaffung eines Niedriglohnsektors bald der nächste Einbruch bevor.