

# Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin

am 6. November 2023

- a) **zum Antrag der CDU/CSU Fraktion „Digitale Betriebsratsarbeit in einer sich wandelnden Arbeitswelt umfassend ermöglichen“, Drucksache 20/4335**
- b) **sowie zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Für gute Arbeitsbedingungen und höhere Löhne“, Drucksache 20/6885**

**a) zum Antrag der CDU/CSU Fraktion „Digitale Betriebsratsarbeit in einer sich wandelnden Arbeitswelt umfassend ermöglichen“, Drucksache 20/4335**

## Grundsätzliche Bewertung

Der DGB begrüßt Initiativen zur Modernisierung des Betriebsverfassungsgesetzes. Der DGB hat bereits im Jahr 2022 einen eigenen [Reformentwurf](#) vorgelegt, der die notwendigen Änderungen des BetrVG in Reaktion auf die Herausforderungen unserer Zeit beinhaltet – stichwortartig seien hier beispielsweise die Themen Klimawandel, Digitalisierung, Dekarbonisierung, Künstliche Intelligenz, Globalisierung und die sozial-ökologische Transformation genannt.

Insbesondere im Bereich Digitalisierung braucht es neben einer reinen Digitalisierung der Betriebsratsarbeit auch eine weitergehende Stärkung der Rechte der Betriebsräte: Es kann nicht sein, dass zwar einerseits die Arbeit der Betriebsräte immer weiter digitalisiert wird, diese aber keine erzwingbaren Mitbestimmungsrechte haben, wenn es um die Digitalisierung des Betriebs geht und die Persönlichkeitsrechte der Beschäftigte betroffen sind. **Mehr Digitalisierung braucht mehr Schutz durch Mitbestimmung sowie eine bessere technische Ausstattung aller Betriebsratsmitglieder und eine gelungene beteiligungsorientierte Transformation braucht mehr Betriebsräte.**

Eine Digitalisierung bei den Online-Betriebsratswahlen kann perspektivisch als zusätzliches Element sinnvoll sein – jedenfalls soweit sie den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht wird – gleichzeitig sind Online-Betriebsratswahlen kein Allheilmittel.

## Das Wichtigste in Kürze

- Andere Handlungsbedarfe in der Mitbestimmung: Keine Digitalisierung der Betriebsratsarbeit ohne mehr Mitbestimmung für Betriebsräte u. a. bei Digitalisierungs- und Datenschutzthemen.

2. November 2023

Kontaktperson:

**Deutscher Gewerkschaftsbund**

Bundesvorstand  
Abteilung Recht und Vielfalt  
Abteilung Wirtschafts-, Finanz-  
und Steuerpolitik  
(Tarifkoordination)

[rec@dgb.de](mailto:rec@dgb.de)  
[wfs.bvv@dgb.de](mailto:wfs.bvv@dgb.de)

Telefon: 030 24060-0

Keithstraße 1  
10787 Berlin

[www.dgb.de](http://www.dgb.de)

- Anforderung an mögliche Online-Wahlen: Einhaltung der Wahlgrundsätze des Grundgesetzes (die Öffentlichkeit, Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Freiheit, Gleichheit und Geheimheit der Wahl müssen gewährleistet werden, Art. 38 GG).
- Rechtssichere Online-Wahlen dürfen allenfalls als zusätzliche dritte Option neben den Wahlen in Präsenz und der Briefwahl eingeführt werden.
- Der DGB setzt sich dafür ein, dass hybride Betriebsversammlungen durchgeführt werden können, allerdings mit einem klaren Bekenntnis zum Präsenzvorrang und der Entscheidungshoheit von Betriebsräten und Beschäftigten.
- Der DGB fordert die gesetzliche Klarstellung, dass Betriebsräten und Gewerkschaften ein digitales Zugangsrecht zusteht.

### **Im Einzelnen nimmt der DGB wie folgt Stellung:**

#### **Online-Betriebsratswahlen**

Da es noch keinen konkreten Vorschlag für eine Rechtsgrundlage und die technisch-organisatorische Durchführung von Online-Betriebsratswahlen gibt, wird aus Sicht des DGB ausschlaggebend sein, ob der Vorschlag der Bundesregierung hierzu den verfassungsrechtlichen Maßstäben für Wahlen gerecht wird. Hierfür bedarf es hinreichende, präzise rechtliche Vorgaben für Online-Wahlen – diese sind mindestens in Form einer Wahlverordnung als Rechtsgrundlage zu schaffen sowie zu ergänzen durch präzise Vorgaben des Bundesamts für Sicherheit und Informationstechnik (BSI) in Form einer Technischen Richtlinie, die die IT-sicherheitsrelevanten Anforderungen festlegt.

Grundsätzlich gilt deshalb aus unserer Sicht: Rechtssichere Online-Wahlen sollten immer nur als „dritte Option“ neben Wahlen in Präsenz und der Briefwahl ermöglicht werden, aber keinesfalls als Ersatz. Aus der Erfahrung aus den Betrieben haben Betriebsratswahlen in Präsenz einen unbestreitbaren Wert, die Demokratie im Betrieb erlebbar zu machen und die Beschäftigten im Moment der Stimmabgabe zusammenbringen und der Auszählung beizuwohnen. Dieses verbindende, stärkende Moment, der mit der gemeinsamen Wahl vor Ort in Präsenz zusammenhängt, ist unbedingt erhaltenswert.

**Online-Betriebsratswahlen sind nur bedingt als Möglichkeit zur Erhöhung der Wahlbeteiligung geeignet.** Es besteht gemeinhin die Vermutung, dass die Ermöglichung von Online-Wahlen dazu führen kann, dass Beschäftigte im Home-Office, mit Desk-Sharing oder auch in der Plattformarbeit sich einfacher beteiligen und hierdurch die Wahlbeteiligung gesteigert wird.

**Aber: Nicht-Wähler\*innen wählen auch online nicht.** Die naheliegende These, die Möglichkeit zur digitalen und ortsungebundenen Stimmabgabe würde

bisherige Nicht-Wähler\*innen zur Wahl animieren, lässt sich empirisch nicht belegen. Im Gegenteil kommen entsprechende Studien vor allem zu Online-Wahlen aus der Schweiz und aus Estland zu dem Ergebnis, dass die Möglichkeit der digitalen Stimmabgabe ggf. von vorherigen Briefwähler\*innen genutzt wird, dass sich die Wahlbeteiligung als Ganzes entgegen der angeführten These aber nicht erhöht. Letztlich ermöglicht die Briefwahl es allen Arbeitnehmenden, die sich nicht im Betrieb befinden, an der Wahl teilzunehmen, ohne dass sie vor Ort sein müssen. Der zusätzliche Mehrwert der Online-Wahl ist fraglich.

**Wichtig ist, dass eine bestehende hohe Wahlbeteiligung nicht gefährdet werden darf.** Dies gilt vor allem für Betriebsratswahlen, da die allgemeine Wahlbeteiligung dort bereits bei durchschnittlich 75 % liegt (vgl. Demir/Funder/Greifstein/ Kißler/Maschke, Trendreport Betriebsratswahlen 2018). Selbst während der Corona-Pandemie, mit deutlich erschwerten Wahlbedingungen, lag die Wahlbeteiligung bei den Betriebsratswahlen im Jahr 2022 bei 72 % und damit deutlich über der von vergleichbaren politischen Wahlen (vgl. DGB, Gute Wahlbeteiligung bei Betriebsratswahlen 2022, [PM 047 – 11.08.2022](#)).

Die Sozialwahlen waren 2023 erstmals online möglich. Insgesamt betrug die Wahlbeteiligung nur 22 % und ist damit im Vergleich zum Jahr 2017 (Wahlbeteiligung: 30,4 %) nochmals deutlich gesunken. Die Möglichkeit online zu wählen hat also nicht zu gesteigerter Wahlbeteiligung geführt. Von den 11,5 Millionen Wählenden haben lediglich 330.000 ihre Stimme online abgegeben, dies entspricht einem Anteil von etwa sieben Prozent aller Wählenden (vgl. Ärzteblatt, [Sozialwahl: Wahlbeteiligung trotz großer Kampagne gesunken](#), 23. Juni 2023).

In rechtlicher Hinsicht hat das **Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Einsatz von Wahlcomputern bei der Bundestagswahl** (BVerfG vom 3. März 2009, Az. 2 BvC 3/07) Grundsätze aufgestellt, die auch bei Betriebsratswahlen gleichermaßen zu beachten sind. Dies hat das Bundesarbeitsgericht unter Verweis auf die o. g. Entscheidung des BVerfG aus dem Jahre 2009 in seinen Beschlüssen vom 21. Juli 2004, Az. 7 ABR 58/03, sowie vom 12. Juni 2013, Az. 7 ABR 77/11, festgestellt. **Es geht dabei um die verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätze der Allgemeinheit, der Unmittelbarkeit, der Freiheit, der Gleichheit, der Geheimheit und der Öffentlichkeit.**

- **Online-Wahlen müssen nachvollziehbar sein:** Die Öffentlichkeit der Wahl ist Grundvoraussetzung für eine demokratische politische Willensbildung. Sie sichert die Ordnungsgemäßheit und Nachvollziehbarkeit der Wahlvorgänge und schafft damit eine wesentliche Voraussetzung für begründetes Vertrauen der Bürger\*innen in den korrekten Ablauf der Wahl (BVerfG vom 3. März 2009, Az. 2 BvC 3/07). Der DGB möchte daher betonen, dass eine Software, die für eine Online-Betriebsratswahl genutzt wird, diesen Maßstäben gerecht werden muss. Vorwürfe der Wahlmanipulation sind bei fehlenden Überprüfungsmöglichkeiten und fehlender Nachvollziehbarkeit nur schwer auszuräumen. Beim Einsatz

eines E-Voting-Systems müssen die wesentlichen Schritte von Wahlhandlung und Ergebnisermittlung zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis überprüft werden können.

- **Die Geheimheit der Wahl muss auch bei Online-Wahlen gesichert sein.** Der Grundsatz der geheimen Wahl gewährleistet, dass ausschließlich die Wähler\*innen Kenntnis vom Inhalt ihrer Wahlentscheidung haben, und verpflichtet den Gesetzgeber, die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz des Wahlgeheimnisses zu treffen. Bei Online-Wahlen ist sicherzustellen, dass der Arbeitgeber in keinem Fall erfährt, wie einzelne Arbeitnehmende gewählt haben. Es ist sicherzustellen, dass erfasste Wähler\*innendaten nicht außerhalb des Wahlverfahrens verwendet werden.
- **Die Unmittelbarkeit und Freiheit der Online-Wahlen müssen gewährleistet** werden. Betriebsratswahlen finden im Betrieb statt und damit in einem Bereich, auf den Dritte in der Regel keinen Zugriff haben. Eine vergleichbare Geschlossenheit bietet die Online-Wahl nicht. Unabhängig von der tatsächlichen technischen Ausgestaltung von Online-Wahlen kann keine Software kontrollieren, was vor dem Bildschirm oder Smartphone passiert. Ähnlich wie bei der Briefwahl wäre auch bei einer Online-Wahl der Grundsatz einer geheimen, unmittelbaren und freien Wahl nicht im gleichen Maße sichergestellt, wie es die kontrollierte Umgebung einer abgeschlossenen Wahlkabine bei der Urnenwahl tut. Aus diesem Grund ist bis heute die Briefwahl nur in Ausnahmefällen für diejenigen Personen erlaubt, die ansonsten gar nicht wählen könnten. Es gilt weiterhin, dass die Urnenwahl vor Ort die Freiheit sowie die Geheimheit der Wahl am besten gewährleistet. Von diesem Standard darf durch die Möglichkeit der Online-Wahlen nicht abgewichen werden. Es ist sicherzustellen, dass kein weiterer Schritt zwischen der Stimmabgabe am technischen Gerät und dem Wahlergebnis tritt und der Akt der Stimmabgabe frei von Beeinflussung, Druck und Zwang stattfindet.
- Die technischen Systeme müssen den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht werden und **insbesondere vor Manipulation und Beeinflussung geschützt** werden.

**Online-Wahlen sollten außerdem zwingend barrierefrei und einfach zugänglich ausgestaltet werden.** Online-Wahlsysteme sind nicht per se barrierefrei, sondern müssen extra so gestaltet werden. Die Anmeldung und Stimmabgabe müssen auch für Menschen mit besonderen Bedürfnissen / Menschen mit Behinderung und für technisch ungeübte Wahlberechtigte möglich sein. Für Online-Betriebsratswahlen sind ggf. (besondere) digitale Bedienkompetenzen notwendig sind, die nicht bei allen Arbeitnehmenden ohne Weiteres vorausgesetzt werden können. Gerade für ältere bzw. generell technikunerfahrene Arbeitnehmende dürfen keine zusätzlichen Beeinträchtigungen geschaffen werden.

## Video-Betriebsversammlungen

Der DGB tritt dafür ein, dass in einem zu schaffenden § 42 Abs. 3 BetrVG die Möglichkeit vorgesehen wird, dass der **Betriebsrat den Beschluss fassen kann, hybride Betriebsversammlungen** durchzuführen. Wichtig ist: Der Betriebsrat muss die Entscheidungshoheit über den Austausch mit seiner Belegschaft behalten. Für die Beschäftigten sollte die freie Wahl ermöglicht werden, ob sie in Präsenz oder per Video teilnehmen wollen. Klar geregelt werden muss, dass der Arbeitgeber die Form der Betriebsversammlung nicht anordnen kann. Reine Video-Betriebsversammlungen schließen ggf. Beschäftigte aus und sollten deswegen nicht ermöglicht werden und mindestens zwei Betriebsversammlungen im Kalenderjahr müssen ausschließlich in Präsenz stattfinden.

Der DGB möchte hier die Wichtigkeit des Betriebs als sozialen Raum betonen; der direkte Kontakt und Austausch muss unter Beteiligungsgesichtspunkten unbedingt weiter möglich sein. Die erfolgreiche Betriebsratsarbeit hängt ganz wesentlich von dem unmittelbaren, persönlichen Kontakt mit den Kolleg\*innen ab.

## Digitales Zugangsrecht für Betriebsräte und Gewerkschaften

Wir begrüßen als DGB, dass der Koalitionsvertrag das Thema digitales Zugangsrecht adressiert hat. Home-Office, Desksharing etc. haben zugenommen und führen dazu, dass eine Ansprache vor Ort in Person sowohl für Betriebsräte als auch für Gewerkschaften nicht flächendeckend möglich ist.

Entgegen dem Vorschlag der CDU bedarf es aber weiterer Anpassungen: Zwar steht dem Betriebsrat nach der Rechtsprechung des BAG auch heute schon das Recht zu, die Beschäftigten im Betrieb digital zu erreichen und eine Homepage im Intranet aufzusetzen. Oft fehlt es aber an **entsprechender technischer Ausstattung von Betriebsräten oder Zugang** dazu. Hier müsste der Gesetzgeber ansetzen.

Es sollte außerdem gesetzlich klargestellt werden, dass **nicht nur Betriebsräten sondern auch Gewerkschaften ein digitales Zugangsrecht eingeräumt wird**. Der DGB hat in seinem Reformentwurf vorgeschlagen, das digitale Zugangsrecht für Gewerkschaften im §2 BetrVG zu verankern. Das digitale Zugangsrecht für Gewerkschaften soll die Wahrnehmung der in der Betriebsverfassung genannten Aufgaben und Befugnisse wie auch die Mitgliedergewinnung und Information der Beschäftigten nach Art. 9 Abs. 3 GG umfassen.

## **b) Antrag der Fraktion DIE LINKE „Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Für gute Arbeitsbedingungen und höhere Löhne“, Drucksache 20/6885**

### **I. Anlass, Zielsetzung und wesentlicher Inhalt des Antrags der Fraktion DIE LINKE auf BT-Drs. 20/6885**

Angesichts der weiterhin sinkenden Anzahl tarifgebundener Betriebe und damit tarifgebundener Beschäftigten fordert die Fraktion DIE LINKE die Bundesregierung auf, einen umfassenden Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung vorzulegen. So soll unter anderem die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen erleichtert werden. Außerdem wird gefordert, dass öffentliche Aufträge nur noch an Unternehmen vergeben werden, die sich verpflichten, das komplette Tarifsystem, inklusive des gesamten Tarifgitters des maßgeblichen Tarifvertrags anzuwenden. Mitgliedschaften ohne Tarifbindung – sogenannte OT-Mitgliedschaften – in Arbeitgeber\*innenverbänden sind zu untersagen. Zusätzlich soll bei Umstrukturierungen von Betrieben die Nachbindung und Nachwirkung von Tarifverträgen insbesondere bei Betriebsübergängen gestärkt werden. Schließlich solle das Arbeitnehmerentsendegesetz (AEntG) dahingehend geändert werden, dass auch regional für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge auf Arbeitsverhältnisse angewandt werden müssen. Zugleich sollen ganze Lohn Tabellen durch Rechtsverordnung auf alle im Geltungsbereich eines Tarifvertrages Beschäftigte erstreckt werden können.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die Vorschläge der antragstellenden Fraktion.

### **II. Grundsätzliche Einordnung**

Die Bewältigung der anstehenden sozialen und ökologischen Transformationsprozesse sind angesichts von Digitalisierung und Klimawandel ohne Tarifverträge nicht denkbar. Die Stärkung der Tarifbindung ist deshalb eine der zentralen Aufgaben unserer Zeit. Sie sichert nicht nur die Teilhabe der Beschäftigten, sondern trägt insbesondere zu sozialem Frieden und wirtschaftlichem Fortschritt bei. Zugleich wird dadurch die Akzeptanz der anstehenden Veränderungen erhöht, da die Beschäftigten über die Vertretung und Meinungsbildung in ihren Gewerkschaften aktiv Teil des Meinungs- und Entscheidungsprozesses werden. Außerdem sorgen Tarifverträge für einen demokratischen Interessenausgleich in den Betrieben und fördern Gleichbehandlung und Gerechtigkeit – zwischen Frauen und Männern, zwischen Ost und West, zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund. Nicht zuletzt haben tarifvertragliche Vereinbarungen in ihren Geltungs- und Wirkungsbereichen die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Corona-Pandemie, etwa bei Vereinbarungen zu Kurzarbeit im Interesse von Beschäftigten und Betrieben, wirkungsvoll abgefedert.

Und dennoch: Immer mehr Beschäftigte müssen erleben, wie sich ihre Betriebe der gesellschaftlichen Verantwortung entziehen und Tariffucht begehen. Heute

sind nur noch rund 51 % der Beschäftigungsverhältnisse von Arbeitnehmer\*innen in Deutschland tarifgebunden. Starke Unterschiede bestehen auch zwischen alten und neuen Bundesländern: Waren 1998 in Westdeutschland 76 % der Beschäftigten tarifgebunden, sind es 2022 nur noch 52 %. In Ostdeutschland fiel die Zahl von 63 % auf 45 %.<sup>1</sup> Dabei ist die Erosion der Tarifbindung keinesfalls ein Naturgesetz, sondern Folge gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen sowie konkreter politischer Entscheidungen der vergangenen 20 Jahre: Die Schaffung eines der größten Niedriglohnsektoren in Europa war ein entscheidender Treiber für Tariffucht und der damit einhergehenden Prekarisierung der Arbeit.

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ist in diesem Zusammenhang ein wichtiger Erfolg der Gewerkschaften. Gleichzeitig ist er auch Ausdruck der abnehmenden Tarifbindung. Durch den gesetzlichen Mindestlohn als Teil des Tarifautonomiestärkungsgesetzes konnten die Einkommen zwar am unteren Rand der Einkommensverteilung stabilisiert werden. Aber: Auch für existenzsicherndes Mindestlohniveau brauchen wir starke Tarifverträge mit einem auskömmlichen Lohnniveau durch existenzsichernde Tariflohnsteigerungen.

Das deutsche Tarifvertragssystem ist ein wertvolles öffentliches Gut. Erodieren die Tarifbindungen weiter, gerät eine tragende Säule der Sozial- und Wirtschaftsordnung ins Wanken. Wenn aber der soziale Frieden und der gesellschaftliche Zusammenhalt in Deutschland gefährdet sind, ist es Aufgabe des Staates, aktiv zu einer Stärkung der Tarifbindung beizutragen, um so die notwendigen Rahmenbedingungen für gute Arbeit und fairen Wettbewerb zu schaffen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern daher eine umfassende politische Kurskorrektur und schlagen insbesondere folgende Maßnahmen vor:

- Ein Bundestariftreugesetz, für die öffentliche Auftragsvergabe und die Bewilligung staatlicher Fördermittel;
- die Abschaffung von sogenannten „Ohne-Tarif“-Mitgliedschaften in Arbeitgeber\*innenverbänden;
- eine Erleichterung des Verfahrens zur Allgemeinverbindlicherklärung geltender Tarifverträge sowie die Erstreckung regional allgemeinverbindlicher Tarife auf Entsendeunternehmen;
- die Ermöglichung der nach der Rechtsprechung ausdrücklich zulässigen Differenzierungsklauseln für Gewerkschaftsmitglieder durch eine gesetzliche Klarstellung;
- die Förderung der Tarifbindung im Handwerk durch die Anerkennung von Innungen als öffentlich-rechtliche Institutionen;

---

<sup>1</sup> Vgl. IAB-Betriebspanel: „Tarifbindung und Mitbestimmung: Keine Trendumkehr in Westdeutschland, Stabilisierung in Ostdeutschland“, abrufbar unter: <https://www.iab-forum.de/tarifbindung-und-mitbestimmung-keine-trendumkehr-in-sicht/>

- die kollektive Nachbindung und Nachwirkung abgelaufener Tarifverträge sowie die Fortgeltung eines Tarifvertrages bei Abspaltungen bzw. Betriebsübergängen bei gleicher/m Eigentümer\*in;
- steuerliche Instrumente zur Förderung von Tarifverträgen und zur Ermöglichung einer Absetzbarkeit von Gewerkschaftsbeiträgen über den Arbeitnehmerpauschbetrag hinaus;
- ein digitales Zugangsrecht für Gewerkschaften, um vor dem Hintergrund zunehmender Zersplitterung von Belegschaften, die nicht mehr im Betrieb zusammenkommen, mit ihren Mitgliedern kommunizieren zu können;
- sowie ein Verbandsklagerecht für Gewerkschaften gegen Tarifbruch und Verstöße gegen gesetzliche Mindestvorschriften.

Zwar hat die Regierungskoalition aus SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP in ihrem Koalitionsvertrag "Mehr Fortschritt wagen" vereinbart, die Tarifautonomie, die Tarifpartner und die Tarifbindung durch die Einführung einer Tariftreueregelung auf Bundesebene zu stärken, ein zeitgemäßes digitales Zugangsrecht für Gewerkschaften in die Betriebe zu schaffen sowie Betriebsausgliederung bei Identität des bisherigen Eigentümers zum Zwecke der Tarifflucht zu verhindern.<sup>2</sup> Allerdings haben die Regierungsparteien noch immer keinen entsprechenden Gesetzentwurf vorgelegt.

Nicht zuletzt wurde mit der am 19. Oktober 2022 verabschiedeten Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union ein Paradigmenwechsel zu einem sozialeren Europa eingeleitet. Die Regierungsparteien der Bundesregierung stimmten der Richtlinie hier ausdrücklich zu. Neben angemessenen Mindestlöhnen ist es zentrales Ziel der Richtlinie, die Tarifbindung zu stärken. Die Mitgliedstaaten der EU, somit auch Deutschland, haben sich der Zielsetzung einer hohen Tarifbindung verpflichtet: „Länder mit hoher tarifvertraglicher Abdeckung weisen tendenziell einen geringeren Anteil an Geringverdienenden, höhere Mindestlöhne im Vergleich zum Medianlohn und eine geringere Lohnungleichheit sowie höhere Löhne auf als andere Länder.“<sup>3</sup> Auch in der Richtlinie wird beklagt, dass in den letzten Jahrzehnten Tarifverhandlungsstrukturen durch die Zunahme atypischer und neuer Beschäftigungsformen und somit die Organisationsstärke von Gewerkschaften untergraben wurden.<sup>4</sup> Hohe Arbeitnehmerstandards, die Sozialpartnerschaft und die mit ihr verbundene Tarifautonomie in Abkehr zur bisherigen Politik und Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) sind damit aus Sicht des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union schützenswerte Güter, die es auszubauen gilt.

---

<sup>2</sup> Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP: „Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“, S. 71.

<sup>3</sup> siehe a.a.O., Erwägungsgrund 25 der Richtlinie.

<sup>4</sup> Vgl. Erwägungsgrund 16 der Richtlinie.

Liegt diese nicht bei mindestens 80 %, so muss der Mitgliedstaat einen nationalen Aktionsplan vorlegen mit einem klaren Zeitplan und konkreten Maßnahmen zur schrittweisen Erhöhung der tarifvertraglichen Abdeckung.<sup>5</sup> Deutschland ist mit seiner Tarifbindung von rund 50 Prozent klar von dieser Vorgabe betroffen. Die Umsetzungsfrist der Richtlinie endet am 15.11.2024. Hinsichtlich der Vorlage eines notwendigen Aktionsplans durch die Bundesregierung drängt also die Zeit.

Vor diesem Hintergrund begrüßen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften den Antrag der Fraktion DIE LINKE. Er leistet einen wichtigen Debattenbeitrag zur Stärkung der Tarifbindung, indem die Bundesregierung aufgefordert wird, dem Deutschen Bundestag einen nach der Mindestlohnrichtlinie für Deutschland verbindlichen Aktionsplan vorzulegen.

### III. Bewertung der Forderungen im Einzelnen

#### Zu Forderung 1:

Das im Jahr 2014 in Kraft getretene Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz) sollte dazu beitragen, die „Ordnung des Arbeitslebens durch Tarifverträge“ abzustützen und Allgemeinverbindlicherklärungen zu erleichtern.“<sup>6</sup> Seither wurden allerdings weder der Bestand an für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen noch die Zahl der jährlich vorgenommenen Allgemeinverbindlicherklärungen wesentlich gesteigert. Mit Stand 1. Januar 2023 waren nur noch 216 Tarifverträge allgemeinverbindlich.<sup>7</sup> Die Zahl der neu beantragten Allgemeinverbindlicherklärungen etwa ist seit dem Jahr 2000 deutlich rückläufig und hat seit 2014 keine eindeutig erkennbare Zunahme erfahren. Wurden im Jahr 2000 noch 105 Anträge bewilligt, waren es im Jahr 2022 lediglich 14 Anträge. Dies entsprach einem Anteil von gerade einmal 0,77 Prozent an allen neu registrierten Branchentarifverträgen.<sup>8</sup>

Der Bundesrat hatte auch deshalb zuletzt im Jahr 2019 die Bundesregierung dazu aufgefordert, „die Rahmenbedingungen des Verfahrens zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen zu verbessern“. Der Bundesrat konstatierte ebenfalls, dass keine Neuanträge, sondern lediglich Folgeanträge auf AVE

---

<sup>5</sup> Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.10.2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union

<sup>6</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), BT-Drucksache 18/1558, S. 26.

<sup>7</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge, Stand: 1. Oktober 2023, abrufbar unter: [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsrecht/ave-verzeichnis.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=17](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsrecht/ave-verzeichnis.pdf?__blob=publicationFile&v=17)

<sup>8</sup> Vgl. WSI-Tarifarchiv, Tarifregister – Allgemeinverbindliche Tarifverträge, abrufbar unter: <https://www.wsi.de/de/allgemeinverbindliche-tarifvertraege-33124.htm>

seit der Reform des TVG gestellt wurden.<sup>9</sup> Indes ist die Bundesregierung dem Ansinnen des Bundesrates bedauerlicherweise nicht gefolgt.<sup>10</sup>

Auch der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen Handlungsbedarf, die AVE von Tarifverträgen zu erleichtern. Dies betrifft zum einen das Kriterium, der „überwiegenden Bedeutung“ eines Tarifvertrages, um ihn im Rahmen des öffentlichen Interesses für allgemeinverbindlich erklärt werden zu können (§ 5 TVG, Abs. 1 Satz 1, Nr. 1). Denn nach wie vor wird die Norm dahingegen interpretiert, dass mindestens 50 Prozent der Beschäftigten einer Branche de facto unter einen Tarifvertrag fallen müssen, damit dieser für allgemeinverbindlich erklärt werden kann. Hier bedarf es einer Änderung. Das öffentliche Interesse muss auch dann gegeben sein, wenn die AVE für Ziele wie die Stabilisierung der Funktion der Tarifautonomie und des Tarifvertragssystems, die Erreichung angemessener Entgelt- und Arbeitsbedingungen oder als Mittel zur Sicherung sozialer Standards und zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen geeignet ist.

Neben verschiedenen anderen Reformen im Bereich der AVE sollte außerdem die Veto-Möglichkeit der Arbeitgeber\*innenseite im „Tarifausschuss“ – dem für die AVE zuständigen Entscheidungsgremium – abgeschafft werden. Diese Blockade-Möglichkeit hat mit Sozialpartnerschaft auf Augenhöhe nichts zu tun. Der Abstimmungsmodus muss deshalb so verändert werden, dass im Tarifausschuss ein Antrag, der nach der Reform durch das Tarifautonomiestärkungsgesetz verschärfend nun gemeinsam von den zuständigen Tarifvertragsparteien aus der betroffenen Branche eingebracht wird, dort nur mit Mehrheit abgelehnt werden kann.

### **Zu Forderung 2:**

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen ausdrücklich, dass die Bundesregierung aktuell an der Umsetzung eines Bundestariftreuegesetzes (BTTG) arbeitet, erwarten aber zugleich, dass noch in diesem Jahr dem Parlament ein entsprechender Gesetzentwurf vorgelegt wird.

Die öffentliche Hand vergibt jährlich Aufträge in einer Größenordnung von schätzungsweise 300 bis 500 Mrd. Euro. Dabei darf der Staat Lohn- und Sozialdumping nicht subventionieren. Wenn nur noch Unternehmen öffentliche Aufträge erhalten, die Tarifverträge anwenden, stärkt dies vor allem die Geltung der anzuwendenden Tarifverträge. Wettbewerbsverzerrungen werden vermieden, Lohndumping unterbunden und Arbeitsstandards der jeweiligen Branche gesichert. Zugleich steigt damit die Qualität der Ausführung eines Auftrags.

Die Einführung von Tariftreueklauseln auf Bundes- und wie bereits mehrfach auf Landesebene geschehen – wäre EU-rechtskonform. Seit Verabschiedung

---

<sup>9</sup> Vgl. Beschluss des Bundesrates vom 06.07.2019, BR-Drs. 219/19: „Entschließung des Bundesrates „Sozialpartnerschaft, Tarifautonomie und Tarifbindung stärken – Verantwortungsvolle Unternehmen schützen und fairen Wettbewerb sichern“

<sup>10</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung, BR-Drs. 273/22 vom 27.05.2022.

der EU-Vergaberichtlinien 2014 gelten soziale und ökologische Kriterien nicht mehr als „vergabefremd“. Mit der Neufassung der EU-Entsende-Richtlinie 2018 und veränderter EuGH-Rechtsprechung kann die „Rüffert-Entscheidung“ als überholt gelten. Die Anwendung gesamter Tarifgitter regionaler Tarifverträge in einer Auftragsvergabe sind jetzt möglich. Nicht zuletzt wurde in der Mindestlohnrichtlinie unmissverständlich klargestellt, dass bei öffentlichen Aufträgen und Konzessionen die national geltenden tarifvertraglichen Bestimmungen in Bezug auf Löhne sowie des Arbeits- und Sozialrechts einzuhalten sind.<sup>11</sup>

Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften sind die folgenden Mindestanforderungen zentral, um für fairen Wettbewerb zu sorgen und Arbeitnehmer\*innen gegen Sozial- und Lohndumping zu schützen: Neben dem „Öffentliche Auftraggeber“ im Sinne von § 99 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) müssen im sachlichen Anwendungsbereich auch Sektorenauftraggeber (§ 100 GWB) sowie Konzessionsgeber (§ 101 GWB) dazuzählen. Zudem sollten alle Auftragsarten, also Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge gem. § 103 GWB berücksichtigt werden. Nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH, die sich auch in der Neufassung der Vergaberichtlinie (RL 2014/24/EU) niedergeschlagen hat, ist ein funktionaler Auftraggeberbegriff zugrunde zu legen. Neben dem Bund und seinen nachgelagerten Behörden und Gebietskörperschaften sind u. a. auch Einrichtungen des öffentlichen und privaten Rechts zu erfassen, sofern sie ein besonderes Näheverhältnis zum Staat aufweisen. Ein niedriger Schwellenwert sorgt zudem dafür, dass möglichst viel Aufträge von der Tariftreue erfasst werden und das BTTG auch als Arbeitnehmer\*innenschutzgesetz seine Funktion erfüllt. Es müssen bei der Auftragsausführung mindestens die tariflichen Entgelte, Arbeitszeiten und Urlaubsregelungen gewährt werden, die im maßgeblichen Tarifvertrag festgelegt sind. Dabei müssen auch Haustarifverträge berücksichtigt werden, wenn diese als maßgeblich für eine Branche anzusehen sind.

Um die Tariftreue durchzusetzen, muss regelmäßig und mit einer definierten Mindestquote kontrolliert werden. Dazu sollte eine zentrale Kontrollstelle eingerichtet werden, die mit den Vergabestellen kooperiert und sie auch bei der Umsetzung beraten kann. Sie muss mit ausreichend Personalkapazitäten ausgestattet sein.

Zur genauen Ausgestaltung für eine Bundesregelung zur Tariftreue hat der DGB bereits an anderer Stelle konkrete Vorstellungen formuliert.<sup>12</sup>

Dass mit Steuergeldern kein Lohn- und Sozialdumping betrieben werden darf, muss darüber hinaus auch bei staatlichen Förderprogrammen oder Wirtschaftshilfen ausnahmslos gelten. Denn die Tarifbindung zählt hierzu bislang nur selten. Einzelne Bundesländer tun dies in manchen ihrer Förderprogrammen bereits, indem sie Bonus- und Malus-Regelungen bei der Bewertung von

---

<sup>11</sup> Vgl. Erwägungsgrund 31 sowie Artikel 9 der Richtlinie (EU) 2022/2041

<sup>12</sup> Position des Deutschen Gewerkschaftsbundes: Bundesregelung zur Tariftreue bei der öffentlichen Auftragsvergabe des Bundes vom 23.05.2023, abrufbar unter: <https://www.dgb.de/tarifbindung/++co++4cc1ad38-ef23-11ed-9f8e-001a4a160123>

Förderanträgen anwenden. So gibt es im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)“ – dem zentralen Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung – in einigen Länderrichtlinien bereits Kriterien Guter Arbeit. Auch im Koordinierungsrahmen auf Bundesebene ist insbesondere das Kriterium Tarifbindung künftig fest zu verankern.

### **Zu Forderung 3:**

OT-Mitgliedschaften in Arbeitgeber\*innenverbänden gehören nach Ansicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften abgeschafft. Bei der sogenannten „Ohne-Tarif“-Mitgliedschaft (OT-Mitgliedschaft) sind Arbeitgeber\*innen Mitglied im Arbeitgeber\*innenverband, ohne jedoch an die Tarifverträge des Verbands gebunden zu sein. Das heißt, sie profitieren von den sonstigen Leistungen des Verbandes, ohne an einen mit diesem Verband und einer Gewerkschaft ausgehandelten Tarifvertrag gebunden zu sein. Diese Form der Organisationsschwäche der Arbeitgeber\*innen-Seite trägt zu großen Teilen zum Abwärtstrend der Tarifbindung bei.

### **Zu Forderung 4:**

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen, dass sich die Regierungskoalition im Koalitionsvertrag zumindest auf die Fortgeltung eines Tarifvertrages bei Abspaltungen bzw. Betriebsübergängen bei gleicher/m Eigentümer\*in verpflichtet hat. Um Tarifflicht einzudämmen, müssen im Falle einer Aufspaltung, Abspaltung oder sonstigen Änderung im Rahmen des Umwandlungsrechtes oder eines Betriebsüberganges Tarifverträge kollektiv fortgelten. Umgehungsmöglichkeiten müssen wirksam unterbunden werden.

Darüber hinaus bedarf es weiterer Änderungen, um Tarifflicht effektiv zu verhindern: Gibt es beispielsweise nur redaktionelle und klarstellende Änderungen, sollte die Nachbindung eines Tarifvertrages trotz Verbandsflucht des jeweiligen Unternehmens erhalten bleiben. Wenn nur Teile des Tarifvertrages geändert werden, die nicht geänderten Teile allein aber noch sinnvoll erhalten bleiben können, sollte die Nachbindung des Tarifvertrags bezüglich des nicht geänderten Teils ebenfalls erhalten bleiben.

Läuft ein Tarifvertrag aus oder wird er gekündigt, ohne dass er von einer anderen Abmachung abgelöst wird, gelten die Regeln des Vertrags für die bisherigen Beschäftigten trotzdem weiter, wenn sie zum Zeitpunkt der Kündigung Gewerkschaftsmitglied waren (sog. Nachwirkung). Zusätzlich braucht es eine gesetzliche Regelung, dass die Nachwirkung auch für Beschäftigte gilt, die Gewerkschaftsmitglied sind, aber erst nach Ende des Tarifvertrages eingestellt wurden (bis sie auf dieser Grundlage ggf. mit Vorschlägen für eine sog. andere Abmachung konfrontiert werden). Das gilt ebenso für bereits Beschäftigte, die erst nach Ende des Tarifvertrages in eine Gewerkschaft eintreten. Es darf keine Beschäftigten erster und zweiter Klasse geben.

### Zur Forderung 5:

Die Umsetzung zur Änderung der EU-Entsenderichtlinie (Richtlinie 96/71/EG) in deutsches Recht im Rahmen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) im Jahr 2020 ist den formulierten Zielen der revidierten Entsenderichtlinie nach dem Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ leider nicht gerecht geworden. Schon damals forderte DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften umfangreiche Nachbesserungen.<sup>13</sup> An erster Stelle zu nennen ist hier, dass die Begrenzung auf maximal drei Entgeltstufen richtlinienwidrig und auch verfassungsrechtlich bedenklich ist. Das gesamte Entgeltgitter muss erstreckt werden, denn die Lohndifferenzierungen in Tarifverträgen als integraler Bestandteil der gesamten tariflichen Entgeltordnung müssen auch für nach Deutschland entsandte Beschäftigte Anwendung finden.

Neben bundesweiten Tarifverträgen müssen im AEntG auch regionale Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt werden können. Die Entsenderichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, allgemeinverbindliche Tarifverträge anzuwenden. In Art. 3 Abs. 8 der Entsende-RL wird definiert, was ein allgemeinverbindlicher Tarifvertrag ist. Dort ist nicht die Rede davon, dass es sich um einen mitgliedstaatenweiten/bundesweiten Tarifvertrag handeln muss, sondern um einen Tarifvertrag, der für ein bestimmtes geografisches Gebiet gilt. Unter diesen Begriff fallen aber auch regionale für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge. Eine Ausnahme gilt hier nur für Langzeitentsendungen. Diese Regelung ist demzufolge nicht nur richtlinienwidrig, sondern auch inkonsistent. Die Anwendung von regionalen und bundesweit für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen muss deshalb – unabhängig von Ihrer Dauer – für alle entsandten Beschäftigten gelten.

Auch die weiteren unzulässigen oder unplausible Einschränkungen, die im Rahmen des Umsetzungsprozesses der EU-Entsenderichtlinie nun geltendes Recht sind, müssen vom Gesetzgeber behoben werden.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Vgl. Stellungnahme des DGB im Rahmen der Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen Drucksache 19/19371 vom 10.06.2020.

<sup>14</sup> Vgl. Walser, Manfred (2021): „Internationale Erstreckung von tarifnormen bei Entsendung: Das reformierte Arbeitnehmerentsendegesetz“, in RdA 74, S. 90–104.