



Lars Czommer / Georg Worthmann

Von der Baustelle auf den Schlachthof Zur Übertragbarkeit des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf die deutsche Fleischbranche.

Auf den Punkt...

- Seit der EU-Osterweiterung im Mai 2004 werden auf deutschen Schlachthöfen verstärkt osteuropäische Arbeitskräfte zu Niedrigstlöhnen eingesetzt. Dieses „Lohndumping“ gefährdet Arbeitsplätze in Deutschland.
- Die Beschäftigung osteuropäischer Arbeitskräfte erfolgt im Rahmen der EU-Dienstleistungsfreiheit legal zu den Arbeits- und Sozialbedingungen des jeweiligen Herkunftslandes.
- Eine ähnliche Situation bestand vor ca. 15 Jahren in der deutschen Bauwirtschaft. Hier wurde 1996 mit dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz eine Regelung geschaffen, die ausländische Unternehmen dazu verpflichtet, tarifliche Mindestlöhne einzuhalten.
- Um Niedrigstlöhne auf deutschen Schlachthöfen zu vermeiden, wird über die Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes nachgedacht.
- Zwischen der Bauwirtschaft und der Fleischbranche bestehen jedoch große Unterschiede, die das Arbeitnehmer-Entsendegesetz für die Festschreibung von Mindeststandards als unbrauchbar erscheinen lassen.
- Eine wirksame Maßnahme gegen Lohndumping besteht daher derzeit nur in der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes.

Einleitung

Seit der Erweiterung der Europäischen Union (EU) im Mai 2004 besteht für Unternehmen aus den 10 Beitrittsländern die Möglichkeit, Dienstleistungen in Deutschland anzubieten. Deutsche Unternehmen können demnach Aufträge an osteuropäische Subunternehmen vergeben und ganze Bereiche der Produktion durch ausländische Arbeitskräfte abwickeln lassen. Die Auftragsvergabe erfolgt im Rahmen der sog. „Dienstleistungsfreiheit“, wonach die zu erbringenden Dienstleistungen zu den arbeitsrechtlichen Bedingungen der jeweiligen Heimatländer angeboten werden. So können Unternehmen aus den EU-Mitgliedstaaten ihre Arbeitskräfte nach Deutschland entsenden, um hier zu den im Herkunftsland üblichen Löhnen Aufträge auszuführen.

Seit Mai 2004 lässt sich bei deutschen Schlachtbetrieben verstärkt beobachten, dass die Stammbelegschaft auf ein Minimum reduziert wird und große Teile der Tierschlachtung und -zerlegung über billigere Arbeitskräfte aus Osteuropa zu Stundenlöhnen von ca. 3 bis 5 Euro abgewickelt werden. Diese Vergütung wird als Dumpinglohn bezeichnet, weil er so niedrig liegt, dass ein in

Deutschland lebender Arbeitnehmer damit seinen Lebensunterhalt nicht sichern kann. Viele ausländische Arbeitskräfte hingegen können zu diesen Lohnhöhen arbeiten und nach ihrer Rückkehr ins Heimatland davon ein auskömmliches Leben führen. Die deutschen Auftraggeber nutzen den Einsatz von so genannten Entsendeunternehmen, um ihre Lohnkosten zu verringern und damit einem anhaltenden Preisdruck zu begegnen, Kosten einzusparen und Gewinne zu steigern. Die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) beziffert die Zahl der heimischen Arbeitsplätze, die aufgrund der „neuen Dienstleistungsfreiheit“ im gesamten Bundesgebiet mittlerweile verloren gegangen sind, auf über 26.000 (NGG 2005).

In der öffentlichen Diskussion wird gefordert, zur Bekämpfung des Lohndumpings das bisher nur für die Bauwirtschaft geltende Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) auf die Fleischbranche auszuweiten. In der Bauwirtschaft schreibt das AEntG einen tariflichen Mindestlohn auch für ausländische Unternehmen bzw. deren Arbeitskräfte fest, wenn diese in Deutschland tätig sind. Die Parallelen zwischen Baustellen und Schlachthöfen sind offensichtlich: Vor ca. 15 Jahren führte der expansive Einsatz ausländischer Arbeitskräfte auf deutschen Baustellen zu einem Wettbewerb, bei denen die ausländischen Unternehmen die Arbeits- und Sozialstandards des Herkunftslandes als Wettbewerbsvorteil gegenüber deutschen Betrieben einsetzen konnten. Wesentlicher Wettbewerbsfaktor waren auch am Bau die Lohnkosten.

Nachdem die Entwicklung auf deutschen Baustellen auch öffentlich problematisiert wurde, wurden durch das AEntG im Jahr 1996 zwingend einzuhaltende Arbeitsbedingungen festgelegt. Das AEntG verpflichtet alle in Deutschland tätigen Bauunternehmen, einen von den Tarifvertragsparteien der Bauwirtschaft vereinbarten und für allgemeinverbindlich erklärten Mindestlohn anzuwenden. Die Forderung nach der Ausweitung des AEntG auf die Fleischbranche übersieht jedoch, dass große Unterschiede zur Bauwirtschaft bestehen, die das AEntG für die Festschreibung von Mindeststandards auf Schlachthöfen als unbrauchbar erscheinen lassen.

Rechtliche Grundlagen für einen Einsatz ausländischer Arbeitskräfte

In Deutschland sind seit Jahrzehnten viele ausländische Arbeitskräfte tätig. Sie sind im Rahmen der individuellen Migration in Deutschland und damit bei deutschen Unternehmen angestellt. Damit gelten für sie die gleichen tarif-, sozial- und arbeitsrechtlichen Standards wie für Beschäftigte mit deutscher Staatsangehörigkeit.

Seit etwa 15 Jahren tritt jedoch eine neue Form der Arbeitsmigration immer stärker in Erscheinung: die Entsendung von Arbeitskräften durch Unternehmen, die in Deutschland keine Niederlassung haben. Diese Entsendungen erfolgen entweder auf Grundlage von Werkvertragsabkommen oder im Rahmen der EU-Dienstleistungsfreiheit.

Eine weitere Form der Dienstleistungserbringung besteht für Selbständige aus EU-Mitgliedstaaten, die sich in Deutschland niederlassen. Diese Personengruppe wird vom AEntG nicht erfasst, weshalb sie im Folgenden nicht weiter thematisiert wird.

Werkvertragsabkommen

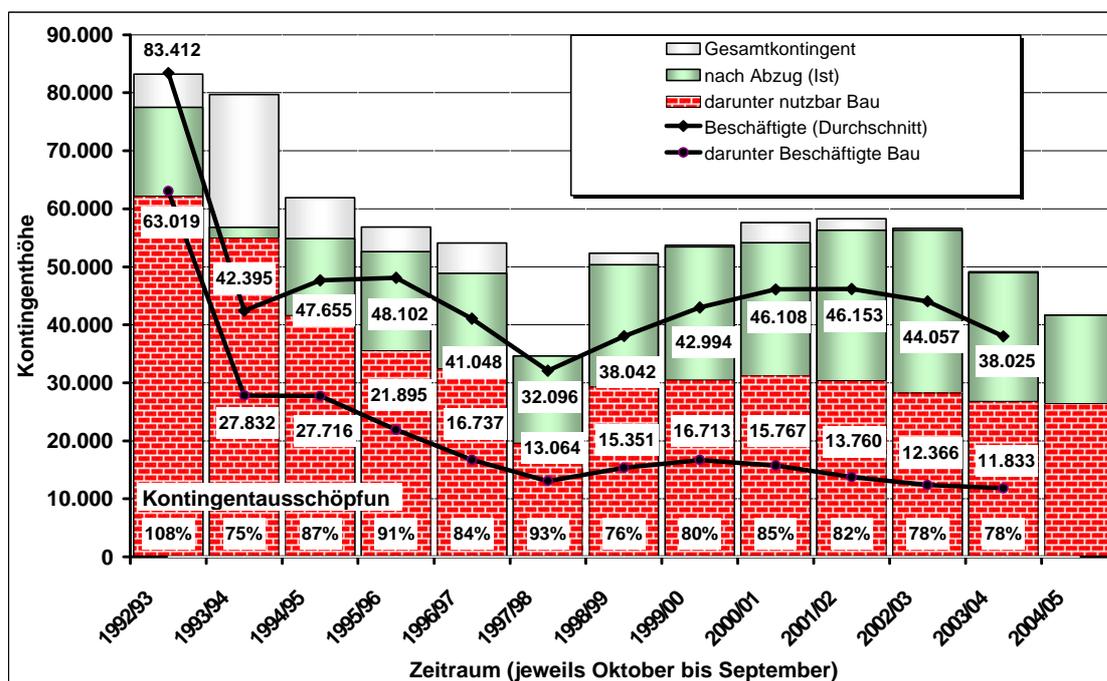
Zwischen 1988 und 1995 wurden zwischen der Bundesregierung und den Regierungen von 12 Staaten aus Mittel- und Osteuropa sowie der Türkei bilaterale "Vereinbarungen über die Entsendung von Arbeitnehmern auf der Grundlage von Werkverträgen" abgeschlossen. Die Bundesregierung verfolgte damit die Ziele (Heyden 1997: 29ff.; Faist et al. 1999: 30f.),

- die Vertragspartner an Westeuropa heranzuführen,

- die wirtschaftlichen Beziehungen zu fördern,
- Know-how zu vermitteln und
- (seit Öffnung der Grenzen nach Mittel- und Osteuropa eine unkontrollierte Zuwanderung nach Deutschland zu vermeiden.

Die so genannten Werkvertragsabkommen legen Bedingungen für die Entsendung von Arbeitskräften fest: So müssen die entsandten Arbeitskräfte, die gewöhnlich als "Werkvertragsarbeitnehmer" bezeichnet werden, eine Aufenthaltsgenehmigung und Arbeitserlaubnis besitzen, um befristet (für in der Regel zwei, höchstens drei Jahre) in Deutschland tätig werden zu können. Laut Abkommen ist ihnen ein Nettolohn (einschließlich Auslöse, Urlaubsgeld und anderer Bezüge) zu zahlen, wie er für vergleichbare Tätigkeiten nach deutschen Tarifverträgen vorgesehen ist. Außerdem ist die Zahl der Werkvertragsarbeitnehmer kontingentiert.

Abbildung 1: Kontingenthöhen für Werkvertragsarbeitnehmer aus Mittel- und Osteuropa sowie der Türkei, 1995 bis 2005



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2005

Für jedes Land wurde ein Grundkontingent, d.h. eine Höchstzahl (als Jahresdurchschnitt) an entsandten Arbeitskräften vereinbart, ein Teil der Werkvertragsarbeitnehmer darf nur in der Bauwirtschaft eingesetzt werden (Baukontingent). Die Zahl der Arbeitskräfte, die Rahmen der Kontingente nach Deutschland entsandt werden können, wurde in den vergangenen Jahren deutlich reduziert (Abbildung 1). Insgesamt haben die Kontingente jedoch an Bedeutung verloren, weil Entsendeunternehmen aus den Beitrittsländern seit der EU-Osterweiterung – abgesehen vom Baubereich – im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit in Deutschland tätig werden.

Dienstleistungsfreiheit in der EU

Die EU-Dienstleistungsfreiheit erlaubt es Unternehmen mit Sitz innerhalb der EU, in einem anderen Mitgliedstaat kurzfristig und vorübergehend eine Leistung zu erbringen, ohne dort über eine Niederlassung zu verfügen. Zur Erbringung der Dienstleistung werden die Arbeitskräfte des ausländischen Unternehmens in ein anderes Land entsandt. Dabei gelten für die entsandten Arbeitskräfte die Arbeits- und Sozialbedingungen des Heimatlandes (Sitzlandprinzip). Seit Einführung des EU-Binnenmarktes im Jahr 1993 nutzen Unternehmen aus der EU die Möglichkeit der

Entsendung nach Deutschland vor allem in der Bauwirtschaft. Die Zahl der potentiellen Entsendeunternehmen ist seit EU-Osterweiterung im Mai 2004 deutlich gestiegen.

Angesichts der in Relation zu Deutschland sehr niedrigen Arbeits- und Sozialstandards in den Beitrittsländern wurden für das Baugewerbe, die Innenausstattung und die Gebäudereinigung Übergangsregelungen getroffen. Demnach können die Unternehmen der Beitrittsländer die Dienstleistungsfreiheit dort frühestens zwei, spätestens sieben Jahre nach dem Beitritt nutzen. Entsendungen aus den Beitrittsländern sind somit, außer im Rahmen der oben genannten Werkvertragsabkommen, in diesen Branchen untersagt. Für die deutsche Fleischwirtschaft besteht allerdings keine Übergangsregelung.

Motivation von Unternehmen und entsandte Arbeitnehmer

Mit dem Einsatz von Entsendeunternehmen haben sich die Wettbewerbsbedingungen gravierend geändert. Deutsche Unternehmen stehen nun in Konkurrenz mit Betrieben aus Mittel- und Osteuropa und der EU, die zu günstigeren Bedingungen Dienstleistungen anbieten können. Mehrere Faktoren tragen dazu bei: Vor allem der Unterschied in den Lohnkosten zwischen Deutschland und den Herkunftsländern der Entsendeunternehmen, der sich aus den tariflichen und gesetzlichen Regelungen etwa zu Lohnhöhe, Urlaub, Arbeitszeit, Sozialversicherung, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Zusatzversorgung und Jahressonderzahlungen ergibt, führt zu unterschiedlichen Grundlagen der Kalkulation des Arbeitskräfteeinsatzes.

Dies macht die Vergabe von Subaufträgen an Entsendeunternehmen für die deutschen Auftraggeber, die beauftragten ausländischen Unternehmen und die entsandten Arbeitskräfte attraktiv: *Deutsche Unternehmen* sehen im Einsatz von Entsendeunternehmen die Chance, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und Gewinne zu maximieren. Zudem können die Unternehmen damit flexibel auf z.B. saisonale Produktionsschwankungen reagieren. Für *Unternehmen aus den neuen EU-Beitrittsländern* bietet die Dienstleistungserbringung in Deutschland die Möglichkeit, neue Märkte zu erschließen und sich dort als Dienstleister zu etablieren. Auch für die *entsandten Arbeitskräfte* ist der Einsatz in Deutschland attraktiv, da Stundenlöhne in Höhe von 3 bis 5 Euro ausreichen, um den Lebensunterhalt im Heimatland zu sichern, weil die Lebenshaltungskosten im Heimatland deutlich niedriger liegen als in Deutschland. Häufig zieht es osteuropäische Arbeitskräfte nach Deutschland, um der Arbeitslosigkeit im Heimatland zu entgehen. Dabei werden auch schlechte Lebens- und Arbeitsbedingungen wie lange Arbeitszeiten, Unterbringung in Massenunterkünften etc. in Kauf genommen.

Die Wettbewerbssituation in der Bauwirtschaft

Die Wettbewerbssituation in der deutschen Bauwirtschaft hat sich in den vergangenen 15 Jahren drastisch verändert. Zunächst konnten Entsendeunternehmen die nationalen Unterschiede in den Arbeits- und Sozialbestimmungen als Wettbewerbsvorteil nutzen. Mit dem AEntG und einem Mindestlohn-Tarifvertrag für die Bauwirtschaft wurden die Wettbewerbsbedingungen wieder aneinander angeglichen. Diese Wirkung konnte die Entsenderegulierung allerdings nur durch die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) des Mindestlohn-Tarifvertrags entfalten. Die AVE eines Tarifvertrags ist wiederum von mehreren Voraussetzungen abhängig.

Entsendungen in der Bauwirtschaft

Zwischen der Situation der Bauwirtschaft von 15 Jahren und der aktuellen Situation auf den deutschen Schlachthöfen gibt es zahlreiche Parallelen. Auch in der Bauwirtschaft mussten mittel- und osteuropäische Unternehmen bis Mitte der 90er Jahre lediglich die in den bilateralen Werkvertragsabkommen aufgeführten Regelungen einhalten. Für Unternehmen aus EU-Ländern waren ausschließlich die Arbeits- und Sozialbestimmungen des Herkunftslandes maßgeblich. Die Folgen waren

- Konkurse vor allem kleinerer und mittlerer Baubetriebe
- Verdrängung heimischer Beschäftigter durch entsandte Arbeitskräfte
- Illegale Praktiken der Entsendeunternehmen in großem Umfang

Um die Wettbewerbsbedingungen von deutschen und ausländischen Unternehmen in der deutschen Bauwirtschaft aneinander anzugleichen, hat der deutsche Gesetzgeber 1996 das so genannte Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) verabschiedet. Der zentrale Regelungsgehalt des AEntG liegt in der Verpflichtung der Arbeitgeber, ihren Arbeitnehmern einen tariflichen Mindeststundenlohn zu zahlen. Das Gesetz sieht vor, dass ein Mindestlohn-Tarifvertrag vom zuständigen Bundesminister für allgemeinverbindlich erklärt wird und somit auch für nicht-tarifgebundene Unternehmen verbindlich ist, sofern sie in der Baubranche tätig sind. Dabei ist es gleichgültig, ob sie ihren Sitz in Deutschland oder im Ausland haben.

Die Aufgabe, die Höhe des Mindestlohnes festzulegen, liegt bei den Tarifvertragsparteien der Bauwirtschaft. Im Jahr 1996 verständigten sich diese auf einen Mindestlohn-Tarifvertrag, der zum Jahresbeginn 1997 in Kraft trat. Seitdem müssen auch Entsendeunternehmen – unabhängig vom Herkunftsland – in Deutschland einen tariflichen Mindestlohn einhalten, sofern sie Bauleistungen erbringen. Zu den Besonderheiten der deutschen Bauwirtschaft zählt der stabile Branchenkorporatismus, der in den vergangenen Jahrzehnten eine enge Kooperation der Tarifvertragsparteien ermöglichte. Auf dieser Grundlage konnte ein tarifliches Regelungssystem etabliert werden, das in wichtigen Teilen auf allgemeinverbindlich Tarifverträgen aufbaut (Bosch/Zühlke-Robinet 2000: 111ff.). Die Vereinbarung des ersten Mindestlohn-Tarifvertrages 1996 wurde erleichtert, weil die Tarifvertragsparteien der Bauwirtschaft auf etablierte Verhandlungsverfahren zurückgreifen konnten, mit der Anwendung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen vertraut waren und ein gemeinsames Interesse an der Änderung der Entsendepraxis hatten, um das bestehende Regulierungssystem sowie die Mitgliedsunternehmen und heimische Arbeitsplätze zu erhalten.

Damit war der erste Schritt zu einer wirksamen Entsenderegulierung getan. Doch neben der notwendigen Vereinbarung eines Mindestlohn-Tarifvertrags stellt die Allgemeinverbindlicherklärung des Tarifvertrags zusätzliche Anforderungen an die Tarifvertragsparteien einer Branche.

Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen

Die Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrags erfolgt auf Grundlage des Tarifvertragsgesetzes (TVG). § 5 Abs. 1 TVG sieht die Möglichkeit vor, tarifvertragliche Vereinbarungen auf nicht-tarifgebundene Arbeitgeber auszudehnen, indem der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung den betreffenden Tarifvertrag auf Antrag einer Tarifvertragspartei für allgemeinverbindlich erklärt. Hierfür müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- 1) Antrag eines Tarifvertragspartners: Die Allgemeinverbindlichkeit eines Tarifvertrages muss mindestens von einem der abschließenden Tarifpartner beantragt werden. Der Minister kann nicht selbständig einen Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklären.

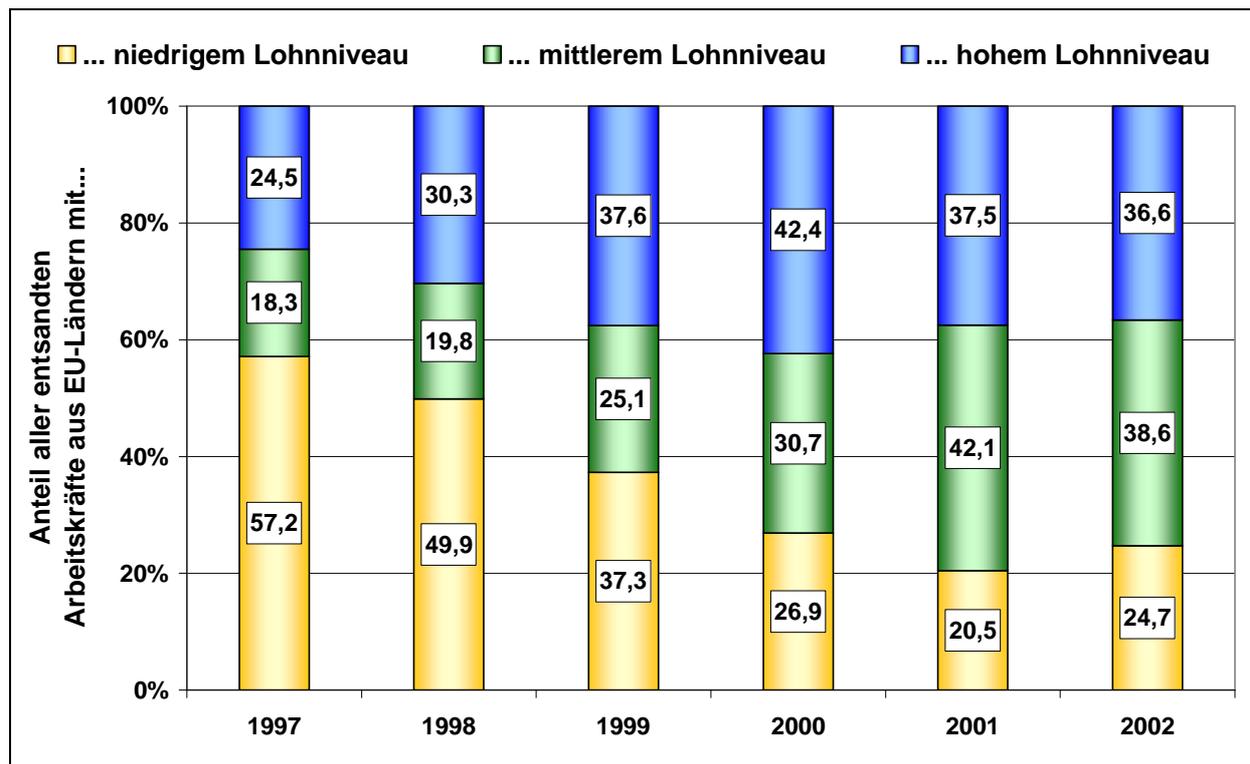
- 2) 50%-Klausel: Diese Klausel gewährleistet, dass die verbandsgebundenen Arbeitgeber die Mehrheit derjenigen Arbeitnehmer beschäftigen, die vom Geltungsbereich des AVE-Tarifvertrags erfasst werden. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass eine Minderheit an tarifgebundenen Arbeitgebern die Mehrheit zwingt, bestimmte Regelungen einzuhalten. Liegt kein ausreichendes Zahlenmaterial vor, anhand dessen sich die tatsächliche Zahl der Beschäftigten bei tarifgebundenen Arbeitgebern ermitteln lässt, kann auch eine fundierte Schätzung herangezogen werden. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist für die AVE ohne Belang (Zachert 2003).
- 3) Öffentliches Interesse: Verschiedene Zweckbestimmungen des öffentlichen Interesses sind anerkannt: So dient die AVE der Sicherung und dem Erhalt der Tarifautonomie gegenüber Unterwanderungstendenzen („Lohndrückerei“ und „Schmutzkonzurrenz“) oder der Schaffung sozial angemessener (Mindest-)Arbeitsbedingungen für nicht-organisierte Arbeitnehmer. Da das öffentliche Interesse an der AVE eines Tarifvertrages objektiv nicht feststellbar ist, hängt das Vorliegen dieses Merkmals von der Interpretation ab. Erschwerend kommt hinzu, dass der Nachweis eines öffentlichen Interesses im Einzelfall entschieden, also für jede AVE neu erbracht werden muss. Die Interpretation des öffentlichen Interesses steht dabei in Zusammenhang mit dem spezifischen Zweck der AVE (vgl. Zachert 2003; Kreimer-de Fries 1995: 205-209).
- 4) Einvernehmen mit dem Tarifausschuss: Der Tarifausschuss besteht aus je drei Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer (§ 1 TVG DV). Vertreter der antragstellenden Tarifvertragsparteien befinden sich nicht im Tarifausschuss. Der Beschluss des Tarifausschusses über das Einvernehmen zur AVE bedarf der Mehrheit seiner Mitglieder (§ 3 Abs. 1 TVG DV). Erhält der Antrag auf AVE vom Tarifausschuss die erforderliche Zustimmung, kann der Bundesarbeitsminister den Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklären.

Als Reaktion auf die Verweigerungshaltung der Arbeitgeberverbände im Tarifausschuss (BDA, Gesamttextil und Gesamtmetall) zum Mindestlohn-Tarifvertrag in der Bauwirtschaft wurde das AVE-Verfahren vom Gesetzgeber modifiziert. Seit 1999 kann der Bundesarbeitsminister ohne Zustimmung des Tarifausschusses Tarifverträge zum Mindestlohn im Baugewerbe per Rechtsverordnung für allgemeinverbindlich erklären (vgl. Worthmann 2003a, Blanke 1999).

Nach Inkrafttreten der AVE erfassen die Rechtsnormen eines Tarifvertrags dann auch die nicht-tarifgebundenen Arbeitgeber, d.h. die Tarifverträge wirken wie ein Gesetz für alle Arbeitgeber des Geltungsbereichs (vgl. Däubler 1993: 546). Durch die AVE erhält ein Tarifvertrag gesetzesähnliche Wirkung.¹ Mit AEntG und allgemeinverbindlichem Mindestlohn-Tarifvertrag kam es zu einem kontinuierlichen Rückgang von Entsendungen aus der EU (Worthmann 2003a: 237). Zudem änderte sich die Herkunft der Entsendeunternehmen (Abbildung 2). Lag der Anteil der auf deutschen Baustellen tätigen Entsendeunternehmen aus Ländern mit vergleichsweise niedrigem Lohnniveau 1997 noch bei ca. 57%, sank deren Anteil bis 2002 auf unter 25%. Im gleichen Zeitraum veränderte sich der Anteil der Unternehmen aus Ländern mit vergleichsweise hohem Lohnniveau von 25 auf 37%. Ein großer Teil der Bauleistungen wird von den letztgenannten Entsendeunternehmen im grenznahen Bereich erbracht (Worthmann 2003b).

¹ Zur ausführlicheren Darstellung der AVE siehe aus rechtswissenschaftlicher Perspektive u.a. Hagemeyer et al. 1990; Däubler 1993; Aigner 1994; Kempen und Zachert 1997 und 2003; aus industriesoziologischer Sicht u.a. Keller 1993; Kreimer-de Fries 1995.

Abbildung 2: Anteil entsandter Arbeitskräfte in Deutschland nach Lohnniveaus der Herkunftsländer, 1997 bis 2002



Hinweis: Zuordnung der Länder nach Angaben zum Lohnniveau (jeweils höchste Tarifvertragsklasse im Baugewerbe eines Landes) der Europäischen Föderation der Bau- und Holzarbeiter, absteigende Reihenfolge:

- Länder mit hohem Lohnniveau: Luxemburg, Belgien, Dänemark, Niederlande.
- Länder mit mittlerem Lohnniveau: Schweden, Österreich, Italien, Frankreich, Irland.
- Länder mit niedrigem Lohnniveau: Finnland, Spanien, Großbritannien, Portugal, Griechenland.

Quelle: Urlaubs- und Lohnausgleichskasse, Europaabteilung, Stand der Erfassungen von entsandten Arbeitnehmern nach AEntG und VTV; Europäische Föderation der Bau- und Holzarbeiter 1997; eigene Berechnungen.

Zwischenresümee

Die Anwendung eines Mindestlohn-Tarifvertrags zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen in einer Branche ist an mehrere Voraussetzungen gebunden. Diese beziehen sich einerseits auf das Zustandekommen eines geeigneten Mindestlohn-Tarifvertrages und andererseits auf die Allgemeinverbindlicherklärung, um auch nicht-tarifgebundene Unternehmen auf die Einhaltung des Mindestlohn-Tarifvertrags zu verpflichten:

- Die Tarifvertragsparteien haben das gemeinsame Interesse, die Entsendepaxis in ihrer Branche zu verändern.
- Die Tarifvertragsparteien können sich auf einen Mindestlohn-Tarifvertrag verständigen.
- Die Tarifvertragsparteien schließen einen Flächentarifvertrag ab. Dieser sollte möglichst bundesweit gelten, um keine tariffreien Regionen zuzulassen.
- Die Ausdehnung des Mindestlohn-Tarifvertrags auf nicht-tarifgebundene Arbeitgeber liegt im öffentlichen Interesse.
- Die tarifgebunden Arbeitgeber beschäftigen mindestens 50% der heimischen Arbeitnehmer.

Übertragbarkeit auf die Fleischbranche

In der aktuellen Diskussion um Maßnahmen gegen Sozialdumping auf deutschen Schlachthöfen und die Verdrängung von heimischen Arbeitnehmern durch ausländische Arbeitskräfte wird die Ausdehnung des AEntG auf die Fleischwirtschaft angeführt. Angesichts der o.g. Voraussetzungen für die AVE scheint dieser Weg jedoch ungeeignet, um heimische Unternehmen und Arbeitsplätze zu schützen.

Die Gründe hierfür liegen im Wesentlichen in der Interessenlage der Arbeitgeber, die durch den Arbeitgeberverband der Fleischwirtschaft e.V. (Schlachten/Groß- und Außenhandel), den Bundesverband der deutschen Fleischwarenindustrie (industrielle Weiterverarbeitung) sowie den Deutschen Fleischerverband (Handwerk) vertreten werden. Bisher signalisieren die oben genannten Arbeitgeberverbände kein Interesse an einer tariflichen Mindestlohnregelung.

Die Verhandlungssituation zwischen der Gewerkschaft NGG und den Arbeitgeberverbänden ist äußerst problematisch, da den Gewerkschaften für Tarifabschlüsse großteils keine Verhandlungspartner zur Verfügung stehen. Nach Angaben der Gewerkschaft scheitert die Aushandlung von Flächentarifen für den Bereich Schlachtung und industrielle Weiterverarbeitung daran „dass vielfach auf Landesebene Arbeitgeberverbände [fehlen], mit denen Tarifverträge abgeschlossen werden könnten. Der Bundesverband der Fleischwarenindustrie hat sich laut eigener Satzung für den Abschluss von Tarifverträgen als nicht zuständig erklärt. Als Folge davon haben wir eine große Anzahl von Tarifverträgen, die als Haus- oder Konzerntarifverträge von den Verwaltungsstellen mit den Arbeitgebern vereinbart werden“ (NGG 2002: 119-120). Forderungen nach einer Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen scheitern derzeit folglich daran, dass es den Tarifvertragsparteien bisher nicht gelungen ist, sich auf bundesweit gültige Flächentarife zu einigen (Süddeutsche Zeitung, 5. März 2005). Angesichts der zersplitterten Tariflandschaft in der Fleischbranche scheint ein bundesweit geltender Mindestlohn-Tarifvertrag derzeit utopisch.

Selbst wenn die Tarifvertragsparteien einen Mindestlohn-Tarifvertrag vereinbaren sollten, wird die AVE dieses Tarifvertrages vermutlich nicht erfolgen können. Die Voraussetzungen für die AVE dürften zumindest bei der 50%-Klausel kaum zu erfüllen sein, da nur wenige Unternehmen der Fleischbranche in tarifschließenden Arbeitgeberverbänden Mitglied sind. Dies zeigt sich auch daran, dass das Instrument der AVE in der Fleischbranche kaum angewendet wird: Ein allgemeinverbindlicher Manteltarifvertrag besteht derzeit ausschließlich für das niedersächsische Fleischerhandwerk (BMWA 2005:18).

Weniger problematisch aber nicht sicher gestellt ist die Erfüllung der beiden übrigen Voraussetzungen für die AVE: Das öffentliche Interesse an der AVE wird maßgeblich von der Interpretation durch die Tarifvertragspartner und die Politik bestimmt. Hier könnte in Anlehnung an die Situation in der Bauwirtschaft ein solches öffentliches Interesse konstatiert werden. Die Zustimmung des Tarifausschusses wird wesentlich von der angestrebten Höhe des tariflichen Mindestlohnes abhängen. Solange sich die Mindestlohnhöhe – anders als in der Bauwirtschaft – im unteren Bereich der Tariflöhne befindet, werden die Arbeitgeberverbände im Tarifausschuss kaum Argumente gegen eine AVE vorbringen können. Die Gewerkschaften im Tarifausschuss werden der AVE eines Mindestlohn-Tarifvertrags voraussichtlich zustimmen. Für den Fall, dass im Tarifausschuss kein Einvernehmen erzielt wird, kann auf die Regelung zurückgegriffen werden, die AVE per Rechtsverordnung zu erlassen.

Schlussfolgerungen

Inwieweit Lohn- und Sozialdumping durch die von der Bundesregierung eingesetzte sog. „Task Force Dienstleistungs-Missbrauchsbekämpfung“ reduziert werden kann, bleibt abzuwarten. Sicher scheint jedoch, dass Lohndumping in Deutschland nicht mehr ausschließlich über tarifliche Regelungen abgefangen werden kann, da das bundesdeutsche Tarifsysteem immer größere Lücken aufweist und der Anteil tarifgebundener Beschäftigung in Deutschland kontinuierlich zurückgeht. So ist der Anteil der tarifgebundenen Beschäftigten in Westdeutschland auf 70 % gesunken. 1998 betrug der Anteil noch 76 %. In Ostdeutschland ist die Tarifbindung sogar von 63 % auf 54 % zurückgegangen (WSI 2005a). Somit ist Tarifbindung kein Garant mehr, um vor Niedrigstlöhnen zu schützen. Ein Blick auf die tariflich geregelten Stundenentgelte zeigt, dass sich Stundenlöhne um die 6 Euro mittlerweile in Teilen der Landwirtschaft und des Hotelgewerbes etabliert haben (WSI 2005b).

Sollte es den Tarifvertragsparteien in naher Zukunft nicht gelingen, konstruktiv über bundesweit geltende Tarife und Mindestlöhne zu verhandeln, besteht die Gefahr, dass Deutschland aufgrund der bestehenden Lücken in der europäischen Gesetzgebung immer mehr zu einem „Billiglohnparadies“ für ausländische Großkonzerne wird. Diese Entwicklung wird besonders anhand der Produktionspraktiken dänischer Großkonzerne der Fleischbranche wie Danish Crown deutlich: Medienberichten zufolge werden in den deutschen Niederlassungen Teile des eingesetzten Personals über Subunternehmen beschäftigt, d.h. die Schlachtung und Zerlegung erfolgt vielfach über osteuropäische Arbeitskräfte, die zu Niedrigstlöhnen ihre Dienstleistung erbringen was in erheblichem Maße zu Lohnkosteneinsparungen auf Seiten des Konzerns führt (Manager-Magazin 26.1.2005).

Unter Kostengesichtspunkten weisen die drei dem Konzern zugehörigen Produktionsstandorte in Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern Standortvorteile gegenüber den dänischen Niederlassungen auf. Denn der Einsatz von entsandten Arbeitskräften ist – trotz fehlender gesetzlicher Mindestlöhne – in Dänemark undenkbar, da dort der gewerkschaftliche Organisationsgrad nahezu 80% beträgt. Unternehmen, die den Versuch wagen, die Eckwerte der unteren Tarifgruppen zu unterwandern, müssen mit starkem Widerstand der Gewerkschaft rechnen. Eine Situation, der sich faktisch kein Unternehmen aussetzt.

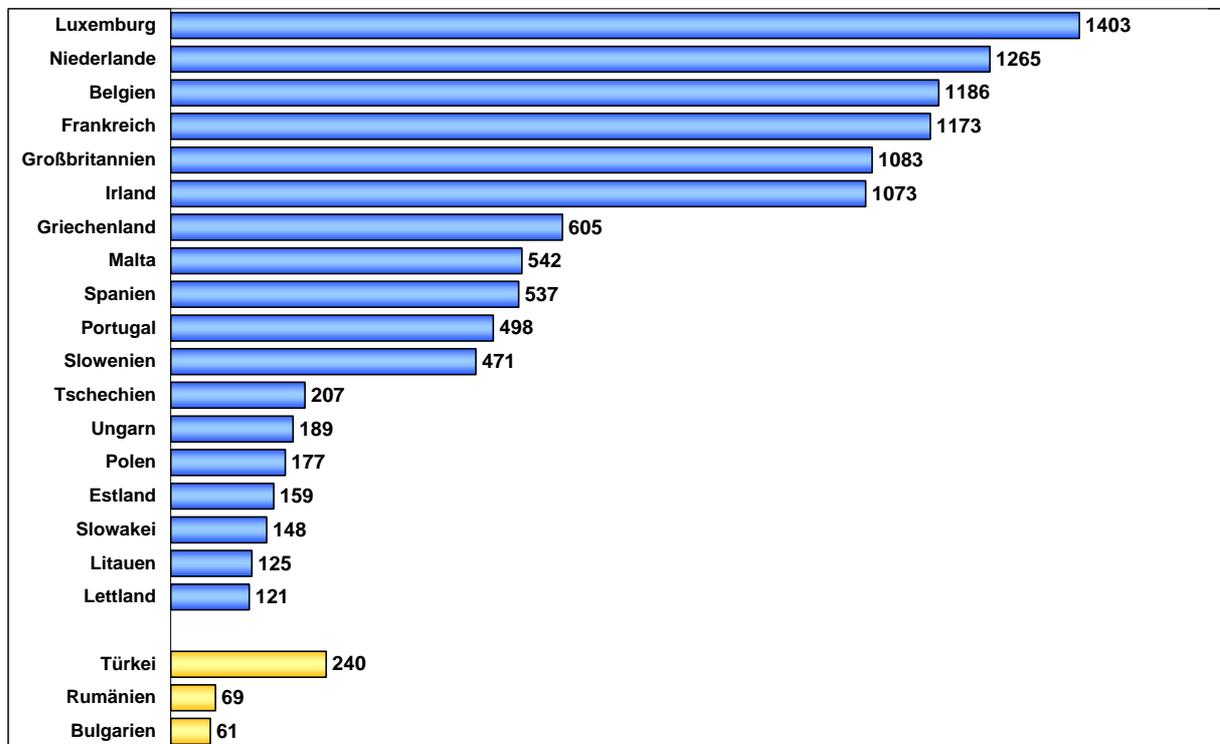
Von einem solchen Organisationsgrad und der damit verbundenen Durchsetzungsmacht ist die Gewerkschaft NGG weit entfernt. Auch eine Ausdehnung des AEntG auf die Fleischwirtschaft, Fleischverarbeitende Industrie und das Fleischerhandwerk wird das Lohndumping nicht verhindern können, weil dort keine flächendeckenden Mindestlohn-Tarifverträge bestehen und auch für die Zukunft nicht zu erwarten sind. Hinzu kommt, dass die rechtlichen Voraussetzungen einer AVE in der Fleischbranche nicht erfüllt werden. Dies schränkt die Übertragbarkeit des AEntG zur Eindämmung von Lohndumping nicht nur auf Schlachthöfen, sondern auch in anderen Branchen ein.

Um gezielt gegen Lohndumping vorgehen zu können, scheint die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes notwendig zu sein. Angesichts der fehlenden Verhandlungspartner auf Arbeitgeberseite ist es daher konsequent, dass die Gewerkschaft NGG seit geraumer Zeit für die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns eintritt. Allerdings ist es ihr selbst im Gewerkschaftslager bisher nicht gelungen, eine Mehrheit für die Notwendigkeit des gesetzlichen Mindestlohns zu finden (Frankfurter Rundschau, 12.4.2005).

Die Bedenken gegen einen gesetzlichen Mindestlohn sind in anderen Ländern offenbar weniger ausgeprägt. Ein Blick über die Grenzen verdeutlicht, dass bei einem Großteil der EU-

Mitgliedstaaten gesetzliche Mindestlöhne existieren: Wie das Abbildung 3 zeigt haben 18 der 25 Mitgliedsstaaten der EU bereits gesetzliche Mindestlöhne eingeführt. Und auch in den designierten Mitgliedsländern Rumänien und Bulgarien sowie beim Beitrittskandidaten Türkei bestehen bereits heute gesetzlich festgeschriebene Mindestlöhne.

Abbildung 3: Monatliche Mindestlöhne (brutto) in Mitgliedstaaten sowie künftigen und potentiellen Beitrittsländern der EU, Januar 2004 (in Euro)



Hinweis: In den meisten der angegebenen Länder existieren Mindestlöhne auf Monatsbasis. Für Länder, deren Mindestlöhne auf Stundebasis bestehen (Frankreich, Irland, Großbritannien) oder der Mindestlohn rechnerisch für mehr als 12 Monate im Jahr gezahlt wird (Spanien, Portugal, Griechenland), wurden die Werte auf eine einheitliche Monatsbasis angepasst.

Quelle: Paternoster 2004: 3.

Literatur

- Aigner, Martin**, 1994: Ausgewählte Probleme im Zusammenhang mit der Erteilung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen. In: Der Betrieb 50, S. 2545-2547
- Blanke, Thomas**, 1999: Die Neufassung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes: Arbeitsmarktregulierung im Spannungsverhältnis von Dienstleistungsfreiheit, Arbeitnehmerschutz und Tarifautonomie. In: Arbeit und Recht 47, S. 417-426
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit**, 2005: Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge. Stand: 1. April 2005. Berlin: BWA
- Borchert, Thomas**, 2005: In Deutschland zahlen sie Hungerlöhne. In: Manager-Magazin, 26.1.2005.
<http://www.manager-magazin.de/unternehmen/artikel/0,2828,338621,00.html>
- Bosch, Gerhard / Zühlke-Robinet, Klaus**, 2000: Der Bauarbeitsmarkt: Soziologie und Ökonomie einer Branche. Frankfurt/Main: Campus-Verl.
- Däubler, Wolfgang**, 1993: Tarifvertragsrecht. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges.
- Faist, Thomas / Sieveking, Klaus / Reim, Uwe / Sandbrink, Stefan**, 1999: Ausland im Inland: die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland; rechtliche Regulierung und politische Konflikte. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges.
- Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten**, 2002: Geschäftsbericht 1998 – 2002. Hannover: NGG
- Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten**, 2005: Fleischbranche: schöne neue Dienstleistungswelt. http://www.ngg.net/4_Branche_Betrieb/4_02_Fleisch_Fisch/dienstleistungswelt
- Hagemeier, Christian / Kempen, Otto Ernst / Zachert, Ulrich / Zilius, Jan**, 1990: Tarifvertragsgesetz: Kommentar für die Praxis. Köln: Bund-Verl.
- Heyden, Helmut**, 1997: Entwicklungs- und außenpolitische Herausforderung: zur Beschäftigung von Arbeitnehmern aus Mittel- und Osteuropa. In: Gesprächskreis Arbeit und Soziales der Friedrich-Ebert-Stiftung: Neue Formen der Arbeitskräftezuwanderung und illegale Beschäftigung. Bonn: FES, S. 29-37
- Keller, Berndt**, 1993: Einführung in die Arbeitspolitik. München: Oldenbourg
- Kempen, Otto Ernst / Zachert, Ulrich**, 1997: Tarifvertragsgesetz: Kommentar für die Praxis. Köln: Bund-Verl.
- Kreimer-de Fries, Joachim**, 1995: Die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen: ein unzeitgemäßes Instrument? In: Bispinck, Reinhard (Hrsg.): Tarifpolitik der Zukunft: was wird aus dem Flächentarifvertrag? Hamburg: VSA-Verl., S. 205-229
- NGG greift Schlachthöfe an: Gewerkschaft will mit Kampagne gegen Lohndumping kämpfen. In: Süddeutsche Zeitung, 5.3.2005
- Paternoster, Anne**, 2004: Mindestlöhne in EU-Mitgliedstaaten, Kandidatenländern, USA 2004. Luxemburg: Eurostat. Statistik kurz gefasst: Bevölkerung und soziale Bedingungen, Nr. 10/2004
- Sievers, Markus**, 2005: Der Wind dreht sich. Interview mit dem Vorsitzenden der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten Franz-Josef Möllenberg. In: Frankfurter Rundschau, 12.4.2005
- Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans Böckler Stiftung**, 2005: Tarifarchiv – unterste Tarife: Hotel- und Gaststättengewerbe.

http://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/SID-3D0AB75D-D8409D7E/hbs/hs.xsl/show_mindestlohn.html?page=fach0022.xml

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans Böckler Stiftung, 2005a: Tarifarchiv – unterste Tarife: Landwirtschaft.

http://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/SID-3D0AB75D-7803AF7B/hbs/hs.xsl/show_mindestlohn.html?page=fach0016.xml

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans Böckler Stiftung, 2005b: Tarifarchiv – Tarifbindung 1998 bis 2003.

http://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/SID-3D0AB75D-2B5F0D7A/hbs/hs.xsl/549_19392.html

Worthmann, Georg, 2003a: Nationale Autonomie trotz Europäisierung: Probleme der Arbeitsmarktregulierung und Veränderungen der industriellen Beziehungen in der deutschen Bauwirtschaft. München: Hampp. Arbeit und Technik, Bd. 25

Worthmann, Georg, 2003b: Die Internationalisierung des deutschen Bauarbeitsmarktes: Arbeitspaket 6 im Rahmen der Zukunftsstudie Baugewerbe Nordrhein-Westfalen - Endbericht. Gelsenkirchen: Inst. Arbeit und Technik.

http://www.zib.nrw.de/fachinfo/pdf_doc/einzelgutachten_6_worthmann_kurz_lang.pdf

Zachert, Ulrich, 2003: Reformperspektiven der Allgemeinverbindlicherklärung aus arbeitsrechtlicher Sicht. In: WSI-Mitteilungen 56, S. 413-419

Lars Czommer ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsschwerpunkt Flexibilität und Sicherheit

Kontakt: <mailto:czommer@iatge.de>

Dr. Georg Worthmann ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsschwerpunkt Flexibilität und Sicherheit

Kontakt: <mailto:worthmann@iatge.de>

IAT-Report 2005-03		Redaktionsschluss: 28.04.2005
Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen http://iat-info.iatge.de/iat-report/2005/report2005-03.pdf		
Redaktion	Bestellungen / Abbestellungen	IAT im Internet
Claudia Braczko mailto:braczko@iatge.de	mailto:iatreport@iatge.de 0209/1707-112	Homepage: http://iat-info.iatge.de
Matthias Knuth mailto:knuth@iatge.de	Institut Arbeit und Technik Munscheidstr. 14 45886 Gelsenkirchen	IAT-Reports: http://iat-info.iatge.de/iat-report
Der IAT-Report (ISSN 1619-1943) erscheint seit Januar 2002 in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische Publikation. Der Bezug ist kostenlos.		