

Der Streit um das Tarifeinheitsgesetz

Welche gesetzlichen Regelungen für Tarifverhandlungen und Streiks sind verfassungskonform?

Heiner Adamski

Die deutsche Verfassung gewährleistet im Abschnitt „Die Grundrechte“ (Art. 1 bis 19) in Artikel 9 ein sog. Vereinigungsrecht. Dieses Recht – dieses Grundrecht – ist vermutlich im politischen Bewusstsein und Verfassungsverständnis großer Teile der Bevölkerung als Grundrecht nicht so präsent wie andere Grundrechte. Es ist aber kein weniger bedeutendes Recht; im Gegenteil – das Vereinigungsrecht ist ein fundamental wichtiges Grundrecht wegen der Möglichkeiten der politischen Gestaltungen in der Gesellschaft. Dabei wirkt es vor allem in den Bereichen Arbeit und Wirtschaft. Es garantiert erstens für alle Deutschen das Recht zur Bildung von Vereinen und Gesellschaften (für politische Parteien gilt aber Art. 21 GG). Zweitens garantiert es für jedermann (also nicht nur für alle Deutschen) und für alle Berufe das Recht der Bildung von Vereinigungen zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen. Bei diesen Vereinigungen handelt es sich primär um Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Das Vereinigungsrecht – auch Koalitionsrecht genannt – ist für die Bereiche Arbeit und Wirtschaft so wichtig und hochpolitisch, weil es um Tarifautonomie, Tarifpolitik und Arbeitskämpfe (Streiks) zur Durchsetzung der Interessen der Arbeitnehmer geht. Art. 9 GG bestimmt:

- (1) Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.
- (2) Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, sind verboten.



Heiner Adamski

Sozialwissenschaftler mit den Arbeitsschwerpunkten Bildung und Recht, Staatsformen und Rechtsbewusstsein in Deutschland

- (3) Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern suchen, sind nichtig, hierauf gerichtete Maßnahmen sind rechtswidrig. Maßnahmen nach den Artikeln 12a, 35 Abs. 2 und 3, Artikel 87a Abs. 4 und Artikel 91 dürfen sich nicht gegen Arbeitskämpfe richten, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Vereinigungen im Sinne des Satzes 1 geführt werden.

Die Bedeutung des Vereinigungsrechts für die Gesellschaft und für die Bereiche Arbeit und Wirtschaft wird ferner erkennbar durch die Einschränkungen zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung und der Völkerverständigung in Abs. 2. Die Bedeutung des Vereinigungsrechts wird ferner erkennbar in dem ausdrücklichen Hinweis in Abs. 3 Satz 3, dass Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern suchen, nichtig sind, und dass einige staatliche Maßnahmen im Falle eines Arbeitskampfes nicht zulässig sind. Die dort genannten Artikel 12a, 35 Abs. 2 und 3, 87a Abs. 4 und Artikel 91 betreffen den Dienst in den Streitkräften, im Bundesgrenzschutz oder in einem Zivilschutzverband sowie die Maßnahmen von Behörden zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung und die Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes. Dies alles darf nicht gegen Arbeitskämpfe gerichtet werden; es ist also in Deutschland nicht – wie in manchen Staaten – möglich, dass in Arbeitskämpfen mit Soldaten oder Polizisten gegen Streikende vorgegangen wird.

Dieses grundgesetzlich (grundrechtlich) gewährleistete Vereinigungsrecht war 2017 wegen eines vom Deutschen Bundestag 2015 mit der damaligen großkoalitionären Mehrheit aus CDU/CSU und SPD verabschiedeten Gesetzes zur Tarifeinheit (Tarifeinheitgesetz) ein Streitpunkt vor dem Bundesverfassungsgericht. Dieser Streit ist 2017 entschieden worden: Das Gesetz ist „weitgehend mit dem Grundgesetz vereinbar“. Es muss aber bis Ende 2018 „nachgebessert“ werden – und das ist nun Aufgabe der kleineren neuen Großen Koalition.

I. Der Grundsatz der Tarifeinheit

In Deutschland galt viele Jahrzehnte nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes der Grundsatz der Tarifeinheit. Das hieß konkret: Ein Betrieb – ein Tarifvertrag. Im Jahre 2010 hat das Bundesarbeitsgericht seine alte Rechtsprechung aber aufgegeben.¹ Die Folge war, dass alle in einem Betrieb vertretenen Gewerkschaften grundsätzlich eigenständige Tarifverträge verhandeln und erstreiken konnten und dass die Geltung unterschiedlicher Tarifverträge konkurrierender Gewerkschaften im gleichen Betrieb möglich wurde. Die Aufgabe des Grundsatzes der Tarifeinheit hatte für manche Betriebe die Folge zunehmender Tarifkonkurrenz: für dasselbe Arbeitsverhältnis konnten mehrere Tarifverträge mit unterschiedlichen Regelungen anwendbar sein. Es wurde deutlich, dass die geänderte Rechtsprechung zu einer Zunahme an Tarifauseinandersetzungen führt. Es kam zu Arbeitskämpfen von Sparten- oder Mini-Gewerkschaften. Eine kleine Gewerkschaft etwa von Lokomotivführern oder Piloten oder auch von Ärzten kann ja aufgrund der besonderen Rolle der Mitglieder an Schaltstellen von Unternehmen mit relativ wenig Streikenden auch an der Mehrheit einer Belegschaft vorbei den Bahn- und Luftverkehr oder die medizinische Versorgung lahmlegen und große volkswirtschaftliche Schäden verursachen und auch – je nach po-

litischen Einstellungen – großen Ärger in der Bevölkerung eines eher streikarmen Landes wie Deutschland auslösen. Die Bundesregierung wollte dies verhindern und dazu stärkere Anreize für eine friedliche Lösung von Streitigkeiten zwischen konkurrierenden Gewerkschaften schaffen.

Angesichts der damaligen Streikpraxis kleiner, aber schlagkräftiger Gewerkschaften wurden mit dem Tarifeinheitsgesetz Änderungen des Tarifvertragsgesetzes und des Arbeitsgerichtsgesetzes vorgenommen. Das Gesetz betrifft vor allem Konflikte, in denen Gewerkschaften unterschiedliche Tarifverträge innerhalb einer Berufsgruppe in einem Betrieb durchsetzen wollen. Es sieht vor, dass ein Tarifvertrag der Gewerkschaft verdrängt wird, die in einem Betrieb weniger Mitglieder als eine andere Gewerkschaft hat. Es bestimmt damit, dass in einem Betrieb für dieselbe Berufsgruppe keine voneinander abweichenden Tarifverträge gelten können und mithin der Tarifvertrag derjenigen Gewerkschaft anwendbar ist, die zum Zeitpunkt des Abschlusses des zuletzt vereinbarten kollidierenden Tarifvertrags im Betrieb die meisten Mitglieder hat. Die Minderheitsgewerkschaft kann einen eigenen Tarifvertrag nicht abschließen. Zudem sieht das Tarifeinheitsgesetz ein gerichtliches Beschlussverfahren zur Feststellung dieser Mehrheit vor. Ferner bestimmt es, dass der Arbeitgeber die Aufnahme von Tarifverhandlungen anderen zuständigen Gewerkschaften bekannt geben und die tarifpolitischen Forderungen dieser Gewerkschaften anhören muss. Wenn dann ein Tarifvertrag im Betrieb verdrängt wird, hat die Gewerkschaft einen Anspruch auf Nachzeichnung des verdrängenden Tarifvertrags.

Dieses Gesetz war von Anfang an eins der umstrittensten Gesetzgebungswerke. Im Bundestag ist es von der Fraktion DIE LINKE und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen aus verfassungsrechtlichen und politischen Gründen abgelehnt worden. Gewerkschaften – vor allem kleinere Gewerkschaften – haben erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht. Vor dem Bundesverfassungsgericht sind dann auch Verfassungsbeschwerden unmittelbar gegen das Tarifeinheitsgesetz erhoben worden. Gerügt wurde besonders eine Verletzung der Koalitionsfreiheit gem. Art. 9 Abs. 3 GG.

II. Die Bundestagsdebatte zum Tarifeinheitsgesetz und die Abstimmungen²

Die damalige Bundesministerin für Arbeit und Soziales Nahles sprach in der Debatte von den Sorgen vieler Menschen angesichts der Tarifkonflikte kleiner Berufsgenossenschaften seit der Änderung der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts. Es sei nun Aufgabe der Bundesregierung, Tarifkollisionen in Betrieben zu vermeiden, um die Tarifautonomie zu sichern. Dafür sei die gesetzlich geregelte Tarifeinheit das richtige Mittel. Diese habe vor 2010 mehr als 60 Jahre lang gegolten und den Gewerkschaften, auch den kleineren, keineswegs geschadet. Nahles warf den Spartengewerkschaften vor, „die Einheit der Gewerkschaften zu gefährden, wenn diese nur für ihre eigenen Interessen und nicht für die Belange der ganzen Belegschaft streiken.“ Sie verwahrte sich gegen den Vorwurf, das Streikrecht kleinerer Gewerkschaften einschränken zu wollen.

Für die CDU/CSU erklärte der Abgeordnete Schiewerling, dass es Ziel des Gesetzes sei, Frieden in die Betriebe hineinzubringen und Stufen zu schaffen, auf denen sich die Gewerkschaften verständigen könnten. „Wir spalten nicht, wir schaffen Strategien, die Gewerkschaften gemeinsam zum Wohle der Beschäftigten gehen können.“ Es gehe nicht darum, kleinere Gewerkschaften vor die Tür zu setzen. Vielmehr sollten die Ge-

werkschaften animiert werden, sich zu einigen, wer für welche Berufsgruppe verhandele. Ob ein Streik zulässig sei, würden auch künftig die Gerichte entscheiden. Mit Blick auf eine drohende Klage vor dem Bundesverfassungsgericht sagte Schiewerling: „Wir schauen mit gespannter Gelassenheit, was nun kommt.“

Der Linkspolitiker Ernst warf der Bundesregierung vor, das Streikrecht kleinerer Gewerkschaften einschränken zu wollen. Für ihn war schon der Titel des Gesetzes purer Etikettenschwindel. Wenn die Regierung wirklich etwas für die Tarifeinheit tun wollte, müsste sie die Regeln zu Leiharbeit und Werkverträgen grundlegend umbauen und den Betriebsräten mehr Rechte geben. Mit diesem Gesetz werde aber nichts daran geändert, dass immer mehr Menschen ihre Tarife verlieren. Natürlich sei die Regierung nicht so dumm, das Streikrecht direkt abzuschaffen. Aber wenn der Tarifvertrag einer kleineren Gewerkschaft generell keine Aussicht auf Erfolg habe, werde auch ein Gericht einen Streik für diesen Vertrag als nicht zulässig ablehnen. Der Regierung wurde der Vorwurf gemacht, einen wesentlichen Grundsatz des Grundgesetzes – nämlich den der Freiheit – einzuschränken.

Der Grünen-Politiker Hofreiter bemühte – wie fast alle Redner – Artikel 9 des Grundgesetzes: „Da steht ganz klar drin, dass es frei ist, Vereinigungen zu bilden, und zwar für alle Berufsgruppen. Da steht nichts davon, dass es pro Betrieb nur eine Gewerkschaft geben darf.“ Hofreiter warf der Bundesregierung vor, dass es sehr wohl um eine Einschränkung des Streikrechts gehe. „Sonst hätte das Gesetz nämlich gar keinen Sinn.“ Bei der bis 2010 geltenden Tarifeinheit habe es sich um eine andere gehandelt als jene, die jetzt etabliert werden solle. Damals habe nämlich das Spezialitätsprinzip gegolten und nicht das Mehrheitsprinzip.

Der SPD-Abgeordnete Rützel ließ dieses Argument nicht gelten: „Ein Betrieb – ein Tarifvertrag. Das galt 60 Jahre lang und das hat unser Land stark gemacht.“ Wenn jeder sein eigenes Süppchen koche und dies dann auch noch alleine esse, bleiben jene hungrig, die das nicht können oder um die sich niemand kümmere. Er versicherte, dass die SPD – auch wenn die Opposition es hundertmal wiederhole – das Streikrecht niemals angreifen werde. Das Gesetz trage nun dazu bei, dass sich wieder mehr Tarifgemeinschaften bilden und die Gewerkschaften klären, für welche Berufsgruppen sie jeweils verhandeln.

Von 586 abgegebenen Stimmen votierten 444 für das Gesetz, 126 dagegen und 16 mit Enthaltung. Ebenfalls abgestimmt wurden ein Antrag der Linken zur Verteidigung des Streikrechts (18/4184) und ein Antrag von Bündnis 90/Die Grünen (18/2875) gegen eine gesetzliche Regelung der Tarifeinheit. Beide Anträge – die folgend im Wortlaut zum Abdruck kommen – wurden mit Koalitionsmehrheit abgelehnt.

Antrag der Fraktion DIE LINKE.

Tarifautonomie stärken – Streikrecht verteidigen

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der vorliegende Entwurf des Tarifeinheitgesetzes (Bundestagsdrucksache 18/4062) ist Verfassungsbruch mit Ansage. Gezielt wird darin die Koalitionsfreiheit auf Arbeitnehmerseite und das durch die Verfassung geschützte Streikrecht in Art. 9 GG angegriffen. Wenn die Bundesregierung gesetzlich festschreibt, dass in einem Betrieb allein der Tarifvertrag der Mehrheitsgewerkschaft gilt, findet gemäß der geplanten gesetzlichen Regelung das Ergebnis des Arbeitskampfes der vermeintlichen Minderheitsgewerkschaft, ihr Tarifvertrag, keine Anwendung mehr. Beschäftigte werden den Aufwand und die Nachteile eines Arbeitskampfes nicht auf sich nehmen, wenn von vornherein feststeht, dass dadurch kein Tarifvertrag mehr erkämpft werden kann. So entzieht die Bundesregierung der Minderheitsgewerkschaft faktisch das Streikrecht und schafft es ab. Wer

den Streik über gesetzliche Regelungen für bestimmte Gewerkschaften per se ausschließt, bedroht die existenzielle Grundlage der betreffenden Gewerkschaft. Das geplante Tarifeinheitsgesetz ist der elegante Versuch Gewerkschaften auszuschalten, ohne sie explizit zu verbieten.

In einem eigens von der Fraktion DIE LINKE. in Auftrag gegebenen »Gutachten zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Tarifeinheitsgesetz« bezeichnet der Verfasser Prof. Dr. Wolfgang Däubler das von der Bundesregierung geplante Gesetz als den denkbar folgenschwersten Eingriff in Art. 9 GG, der nur noch durch ein Gewerkschaftsverbot selbst übertroffen werden würde. Das Prinzip „Ein Betrieb – Eine Gewerkschaft“ ist sinnvoll und richtig. Es muss aber von den Beschäftigten und ihren Gewerkschaften selbst durchgesetzt werden. Der Weg, mittels eines Gesetzes die verfassungsrechtlich garantierte Tarifautonomie anzugreifen, ist der falsche.

Die Bundesregierung plant einen Frontalangriff auf das System der Flächentarifverträge. Wenn in einzelnen Betrieben mit geringem Organisationsgrad unterschiedliche Mehrheiten bestehen, wird durch das Tarifeinheitsgesetz der Flächentarif durchlöchert und ein Flickenteppich unterschiedlicher Vereinbarungen entsteht. Bisher gibt es kein verlässliches Verfahren, wie in einem überschaubaren Zeitraum die Mitgliederzahl von zwei Gewerkschaften in einem Betrieb festgestellt werden kann. Es ist zum Beispiel offen, was passiert, wenn mehrere Notare unterschiedliche Mitgliederzahlen feststellen. Außerdem ist zu kritisieren, dass Beschäftigte verpflichtet werden sollen, ihre Mitgliedschaft zu einer Gewerkschaft offen zu legen. Ob diese Verpflichtung verfassungsrechtlich überhaupt zulässig ist, ist ungeklärt. Über welchen Zeitraum das Ergebnis einer Auszählung zwischen zwei Gewerkschaften fortbesteht, ist ebenfalls unsicher. Wie damit umzugehen ist, wenn sich Mitglieder Mehrheiten im Laufe der Zeit zugunsten der vormals mitgliederschwächeren Gewerkschaft verändern, bleibt genauso unklar wie die Frage, ob die vormals mitgliederschwächere Gewerkschaft dann für die Durchsetzung eines Tarifvertrags einen Arbeitskampf führen darf.

Die Sorge der Bundesregierung um die »Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie« ist vorge-schoben. Wäre die Bundesregierung ernsthaft in Sorge darüber, wären andere Maßnahmen als das Tarifeinheitsgesetz notwendig. Hier ist ganz deutlich die Tariffucht der Arbeitgeber zu benennen. Diese verlassen den Arbeitgeberverband oder bedienen sich des Angebots einer Mitgliedschaft ohne Tarifbindung. Den Arbeitgebern sind bislang keine Betriebsspaltungen und keine Vielzahl unterschiedlicher Arbeits- und Tarifverträge zu kompliziert, wenn dadurch Kostenvorteile winken. Vor diesem Hintergrund schrecken Arbeitgeber auch vor einem bürokratischen Mehraufwand nicht zurück.

Die betriebliche Einheit gibt es längst nicht mehr. Die Arbeitgeber haben sie schon vor Jahren aufgekündigt und es fehlt an strikten gesetzlichen Begrenzungen, damit die Tarifeinheit in den Betrieben nicht weiter gefährdet wird. Stammbesellschaften werden dezimiert und arbeiten Seite an Seite mit Leiharbeitskräften oder mit Beschäftigten von Werkvertragspartnern. Aufgabe der Politik in diesem Zusammenhang muss es sein, die Rechte der Beschäftigten zu stärken. Dringend notwendig sind beispielsweise

- das Prinzip „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ ab dem ersten Einsatztag ohne Ausnahme bei der Leiharbeit und die Einschränkung von Lohndumping durch die bisherige Vergabep Praxis von Werkverträgen,
- eine Stärkung der Mitbestimmungsrechte von Betriebsräten,
- die Eindämmung von unfreiwilliger Teilzeitarbeit und die Abschaffung von sachgrundlosen Befristungen,
- jede Stunde Arbeit muss der vollen Sozialversicherungspflicht unterliegen und geringfügige Beschäftigung darf nicht weiter subventioniert werden und
- das Streikrecht ist zu erweitern und der politische Streik und Generalstreik wird rechtlich erlaubt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- Der Entwurf des Tarifeinheitsgesetzes ist zurückzuziehen, da erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit bestehen.
- Die Bundesregierung hat gesetzliche Vorgaben zur Bekämpfung der Tariffucht durch die Arbeitgeber und zur Zurückdrängung der Zersplitterung der Tariflandschaft zu unterbreiten.

*Antrag der Fraktion BUNDNIS 90/DIE GRÜNEN**Solidarität im Rahmen der Tarifpluralität ermöglichen – Tarifeinheit nicht gesetzlich regeln*

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Tarifpolitik der Gewerkschaften lebt von Solidarität. Starke Gewerkschaften müssen ihre Durchsetzungsmacht auch für schwache Gruppen nutzen, um für die gesamte Belegschaft Verbesserungen zu erkämpfen. Der solidarische Interessenausgleich zwischen den verschiedenen Berufsgruppen hat aber Grenzen. Einige Berufsgruppen haben sich nicht ausreichend vertreten gefühlt und begonnen, eigene Tarifverhandlungen zu führen. Diese Tarifpluralität ist schon lange Realität und gehört zu den Grundprinzipien einer Demokratie, denn alle Beschäftigten haben das Recht, sich zu organisieren. Tarifpluralität erfordert aber auch Kooperationen, um gemeinsam für faire Löhne und gute Arbeitsbedingungen zu kämpfen. Nur solidarisch können alle Beschäftigten angemessen vertreten und in ihren Anliegen unterstützt werden.

Solidarität lässt sich nicht verordnen und schon gar nicht gesetzlich erzwingen. Solidarität kann aber beschädigt werden. Und dies ist der Fall, denn seitdem das Bundesarbeitsgericht (BAG) vor vier Jahren im Juni 2010 den Grundsatz „ein Betrieb – ein Tarifvertrag“ revidiert und die Rechtsprechung an die längst existierende Tarifpluralität angepasst hat, befeuert die andauernde Diskussion über eine gesetzliche Tarifeinheit die Konkurrenz zwischen den Gewerkschaften. Es wird zwar immer suggeriert, dass eine gesetzliche Tarifeinheit zu Ruhe in den Betrieben führt, doch das Gegenteil ist der Fall. Eine gesetzlich normierte Tarifeinheit würde die Konkurrenzsituation während des parlamentarischen Verfahrens und insbesondere nach Inkrafttreten weiter verschärfen. Der Kampf um die Mehrheit im Betrieb würde die innerbetriebliche Solidarität erschweren, denn eine gesetzliche Tarifeinheit stellt elementar die Existenzberechtigung von Gewerkschaften in Frage.

Aus diesem Grund warnen namhafte Rechtswissenschaftler immer wieder vor einer gesetzlichen Tarifeinheit. Erst kürzlich schrieb Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio, Direktor des Instituts für Öffentliches Recht der Universität Bonn und ehemaliger Richter des Bundesverfassungsgerichts, in einem Gutachten: „Wenn sich Arbeitnehmer eines bestimmten Berufs als Koalition zusammenschließen, um Tarifverträge auszuhandeln und notfalls zu streiken, ist dies genau dasjenige Recht, das der Wortlaut des Art. 9 Abs. 3 GG garantiert.“ Die geplante gesetzliche Tarifeinheit ist somit ein Eingriff in die Koalitionsfreiheit und die ist ein verfassungsrechtlich garantiertes Grundrecht und ein wesentlicher Grundpfeiler des Minderheitenschutzes. Vor allem tangiert eine gesetzliche Tarifeinheit auch das Streikrecht. Würde der Tarifvertrag einer Minderheitengewerkschaft zukünftig keine Anwendung finden, dann könnte auch für ihn nicht legal gestreikt werden, denn das Bundesarbeitsgericht fordert für jeden Streik „ein tariflich regelbares Ziel“. Damit wäre die gesetzliche Tarifeinheit im Kern ein Angriff auf das Streikrecht.

Solch ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Koalitionsfreiheit ist auch nicht notwendig. In den vergangenen vier Jahren nach dem BAG-Urteil sind weder neue relevante Berufsgewerkschaften entstanden noch haben die Arbeitskämpfe durch Streiks von Berufsgewerkschaften zugenommen. Es sind keine negativen Folgen zu beobachten, die einen solchen Schritt rechtfertigen würden. Vielmehr zeigt sich immer wieder, dass funktionierende gerichtliche Kontrollmechanismen bestehen, durch die unverhältnismäßige Streiks unterbunden werden.

Die zunehmende Zersplitterung der Tariflandschaft ist dennoch ein Problem. Verantwortlich für die Erosion des Tarifsystems ist aber nicht die bestehende Tarifpluralität, sondern vielmehr das Aufweichen von Flächentarifverträgen, Tarifflucht, Mitgliedschaften ohne Tarifbindung, Ausgliederungen und das Ausweichen auf Werkverträge. In Zeiten, in denen die Gestaltungsspielräume der Gewerkschaften kleiner werden und die Durchsetzungsfähigkeit abnimmt, sind deshalb nicht eine gesetzliche Tarifeinheit die logische Konsequenz, sondern soziale Leitplanken in der Arbeitswelt. Gute politische Rahmenbedingungen stärken die Sozialpartner. Nur so können im Rahmen der Tarifpluralität Kooperationen zwischen den Gewerkschaften und schlussendlich Solidarität entstehen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, von ihren Plänen zur gesetzlich normierten Tarifeinheit Abstand zu nehmen.

III. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts³

Das Bundesverfassungsgericht hält die angegriffenen Regelungen des Tarifeinheitsgesetzes weitgehend für vereinbar mit dem Grundgesetz. (Sondervoten gibt es von Paulus und Baer.) Die Auslegung und Handhabung des Gesetzes muss allerdings der in Art. 9 Abs. 3 GG grundrechtlich geschützten Tarifautonomie Rechnung tragen. Über noch offene Fragen haben die Fachgerichte zu entscheiden. Als unvereinbar wird das Gesetz mit der Verfassung nur insoweit gesehen, als Vorkehrungen dagegen fehlen, dass Belange der Angehörigen einzelner Berufsgruppen oder Branchen bei der Verdrängung bestehender Tarifverträge einseitig vernachlässigt werden. Der Gesetzgeber muss insofern Abhilfe schaffen. Die Neuregelung ist bis zum 31. Dezember 2018 zu treffen.

In den Leitsätzen sagt das Gericht:

1. Das Freiheitsrecht aus Art. 9 Abs. 3 GG schützt alle koalitionspezifischen Verhaltensweisen, insbesondere den Abschluss von Tarifverträgen, deren Bestand und Anwendung sowie Arbeitskampfmaßnahmen. Das Grundrecht vermittelt jedoch kein Recht auf unbeschränkte tarifpolitische Verwertbarkeit von Schlüsselpositionen und Blockademacht zum eigenen Nutzen.
2. Art. 9 Abs. 3 GG schützt die Koalitionen in ihrem Bestand, ohne dass damit eine Bestandsgarantie für einzelne Koalitionen verbunden wäre. Staatliche Maßnahmen, die darauf zielen, bestimmte Gewerkschaften aus dem Tarifgeschehen herauszudrängen oder bestimmten Gewerkschaftstypen die Existenzgrundlage zu entziehen, sind mit Art. 9 Abs. 3 GG ebenso unvereinbar wie die Vorgabe eines bestimmten Profils.
3. Gesetzliche Regelungen, die in den Schutzbereich des Art. 9 Abs. 3 GG fallen, und die Funktionsfähigkeit des Systems der Tarifautonomie herstellen und sichern sollen, verfolgen einen legitimen Zweck. Dazu kann der Gesetzgeber nicht nur zwischen den sich gegenüberstehenden Tarifvertragsparteien Parität herstellen, sondern auch Regelungen zum Verhältnis der Tarifvertragsparteien auf derselben Seite treffen, um strukturelle Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Tarifverhandlungen auch insofern einen fairen Ausgleich ermöglichen und in Tarifverträgen mit der ihnen innewohnenden Richtigkeitsvermutung angemessene Wirtschafts- und Arbeitsbedingungen hervorbringen können.
4. Bei der Regelung der Strukturbedingungen der Tarifautonomie verfügt der Gesetzgeber über eine Einschätzungsprärogative und einen weiten Handlungsspielraum. Schwierigkeiten, die sich nur daraus ergeben, dass auf einer Seite mehrere Tarifvertragsparteien auftreten, rechtfertigen eine Beschränkung der Koalitionsfreiheit grundsätzlich nicht.

Im Urteil heißt es:

1. § 4a des Tarifvertragsgesetzes in der Fassung des Gesetzes zur Tarifeinheit (...) ist insoweit mit Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes nicht vereinbar, als es an Vorkehrungen fehlt, die sicherstellen, dass die Interessen der Berufsgruppen, deren Tarifvertrag nach § 4a Absatz 2 Satz 2 des Tarifvertragsgesetzes verdrängt wird, im verdrängenden Tarifvertrag hinreichend berücksichtigt werden.
2. Im Übrigen ist das Gesetz zur Tarifeinheit nach Maßgabe der Gründe mit dem Grundgesetz vereinbar. Insofern werden die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen.

3. Bis zu einer Neuregelung gilt § 4a Absatz 2 Satz 2 des Tarifvertragsgesetzes mit der Maßgabe fort, dass ein Tarifvertrag von einem kollidierenden Tarifvertrag nur verdrängt werden kann, wenn plausibel dargelegt ist, dass die Mehrheitsgewerkschaft die Interessen der Berufsgruppen, deren Tarifvertrag verdrängt wird, ernsthaft und wirksam in ihrem Tarifvertrag berücksichtigt hat.

In den Gründen wird u.a. gesagt: „... das Streikrecht einer Gewerkschaft, die in allen Betrieben nur die kleinere Zahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern organisieren kann, bleibt unangetastet (...). Jedenfalls ist ein Arbeitskampf, der sich auf einen Tarifvertrag richtet, der sich mit einem anderen Tarifvertrag überschneiden wird, nicht schon deshalb rechtswidrig und insbesondere nicht unverhältnismäßig. Auch darf die vom Gesetzgeber bewusst erzeugte Unsicherheit über das Risiko einer Verdrängung im Vorfeld eines Tarifabschlusses weder bei klaren noch bei unsicheren Mehrheitsverhältnissen für sich genommen ein Haftungsrisiko einer Gewerkschaft für Arbeitskampfmaßnahmen begründen; dies haben die Arbeitsgerichte gegebenenfalls in verfassungskonformer Anwendung der Haftungsregelungen sicherzustellen.“

Sondervotum:

In einem Sondervotum schreiben Richter Paulus und Richterin Baer, das Urteil

„unterschätzt die tatsächlichen Belastungen und Gefahren, die das Tarifeinheitsgesetz für die grundrechtlich garantierte Freiheit der Gewerkschaften mit sich bringt, sich selbstbestimmt tarifpolitisch zu engagieren; es überschätzt zugleich die Einschätzungsspielräume, die dem Gesetzgeber hier wie sonst auch zustehen, und vermindert dadurch die Kontroll- und Überwachungsfunktion des Bundesverfassungsgerichts. In dem anzuerkennenden Bemühen, einem legitimen Ziel des Gesetzgebers Rechnung zu tragen, der negative Auswirkungen gewerkschaftlichen Wettbewerbs durchaus regeln darf, verkennt das Urteil in den Wertungen zur Zumutbarkeit und in der Entscheidung über die Rechtsfolgen unseres Erachtens, dass das Gesetz deutlich über das Ziel hinauschießt. (...) Nicht folgen können wir dem Urteil (...) in der verfassungsrechtlichen Bewertung des Mittels, mit dem der Gesetzgeber die Tarifautonomie stärken möchte. Er hat sich im Tarifeinheitsgesetz dafür entschieden, mit der Verdrängung eines Tarifvertrags einen Anreiz für gewerkschaftliche Kooperation im Vorfeld von Tarifverhandlungen zu setzen. Dieser Eingriff in die Tarifautonomie, die im Mittelpunkt des Art. 9 Abs. 3 GG steht, und die damit einhergehende vielfache Beeinträchtigung der tarifpolitischen Freiheit der Gewerkschaften im Vorfeld ist grundrechtlich von erheblichem Gewicht. Vorkehrungen des Gesetzgebers, um dies dennoch als zumutbar zu rechtfertigen, sind trotz ihrer grundrechtlichen Bedeutung unklar, unzureichend oder fehlen ganz. Zwar verfolgt das Gesetz ein legitimes Ziel, soweit es die strukturellen Bedingungen für faire Tarifvertragsverhandlungen sichern will, doch ist die Sanktion, mit der das erreicht werden soll, zu scharf.“

Der Senat ist sich auch darin einig, dass grundrechtlich geschützte Rechtspositionen vom Gesetzgeber nicht ausreichend berücksichtigt worden sind. Nicht folgen können wir jedoch der weiteren Entscheidung, dass dennoch eine Fortgeltung der defizitären Regelungen gerechtfertigt werden kann. Erst recht fehlen Gründe für die Anordnung einer Übergangsregelung. Wie das durchaus komplexe Problem zu lösen ist, spezifische Schutzrechte in einem Tarifvertragssystem zu wahren, das mehrfach unter erheblichem Druck steht, hat nicht der Senat zu entscheiden, sondern ist vom Gesetzgeber zu gestalten und zu verantworten. Desgleichen können die weiteren grundrechtlichen Probleme des Tarifeinheitsgesetzes, die das Urteil aufzeigt, nicht einfach den Fachgerichten überlassen werden; im kollektiven Arbeitsrecht und Arbeitskampfrecht sind diese ohnehin schon mit dem Vorwurf allzu weitreichender richterlicher Rechtsfortbildung konfrontiert, weil der Gesetzgeber die politischen Kosten kontroverser Regelungen seit langem scheut. In dem grundrechtlich sensiblen Bereich, den Art. 9 Abs. 3 GG markiert, muss der Gesetzgeber aber

selbst – in dem eben wieder von den Grundrechten gesteckten Rahmen – für Klarheit sorgen. Folglich wären auch die weiteren im Urteil identifizierten verfassungsrechtlichen Defizite des Tarifeinheitsgesetzes entweder durch zwingende verfassungskonforme Auslegung oder eben durch Neuregelung und damit vom Gesetzgeber zu lösen.“

IV. Kommentar

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Tarifeinheitsgesetz wurde vom Gericht in einer Pressemitteilung so zusammengefasst: „Das Tarifeinheitsgesetz ist weitgehend mit dem Grundgesetz vereinbar.“ Tatsächlich ist aber vieles strittig. Erstens ist das Urteil ein Urteil zu einem sehr umstrittenen Gesetz. Zweitens ist das Urteil selber auch umstritten. Es wird von zwei Richtern (siehe die Sondervoten) teilweise massiv kritisiert. Von beschwerdeführenden Gewerkschaften wird es ebenfalls kritisiert. Die Oppositionsparteien Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen kritisieren das Urteil auch. Kommentatoren kritisieren den hohen Richterspruch ebenfalls. Zustimmung zu dem Urteil über das strittige Gesetz – das von der Bundesregierung in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht wurde, aber faktisch von Sozialdemokraten zu verantworten ist – gibt es bei Verbänden der Arbeitgeber bzw. Unternehmer. Wir haben es also mit einer insgesamt komplex-kontroversen rechtlichen und rechtspolitischen Lage zu tun. Eindeutig ist aber, dass kleine Gewerkschaften auch dann für einen Tarifvertrag streiken dürfen, wenn dieser nicht zur Anwendung kommt. Streiks bleiben unabhängig von der Vertretung einer Mehrheit oder einer Minderheit der Beschäftigten durch eine Gewerkschaft möglich. Es entsteht deshalb kein Haftungsrisiko für die Gewerkschaften.

Nach einer hier vertretenen Meinung ist das vom Bundesverfassungsgericht bestätigte Streikrecht ein hoher Wert; eine Gesellschaft, in der nicht gestreikt werden kann, ist als demokratische Gesellschaft nicht denkbar. Es ist aber zu fragen, ob Spartenstreiks von Ärzten, Piloten usw. ein Beitrag zur demokratischen Kultur sind. Hier könnte es ein gewisses Erpressungspotential geben. Für die politische Bildung in einer von Geld und Gier bestimmten Gesellschaft könnte dies ein interessantes Thema werden ... (Siehe dazu auch in GWP 2/2006: Christine Hohmann-Dennhardt: Gerechtigkeitsprobleme im Sozialstaat. Ergänzend siehe auch ein Welt-Interview über eine vielfache Millionen-Abfindung der Autorin durch den VW-Konzern).⁴

Die vom Gericht vorgegebene künftige Zuständigkeit von Gerichten für die verfassungsgemäße Auslegung des Tarifeinheitsgesetz ist ein von der Bundesregierung „produziertes“ Problem. In dem ohnehin komplizierten deutschen Recht drohen weitere vielfältige Gerichtsverhandlungen und unterschiedliche Urteile. Das wird die Lage insgesamt unübersichtlich und chaotisch machen. Es ist denkbar, dass die im Urteil zu findenden Vorschriften und Hürden dazu führen, dass das Tarifeinheitsgesetz mehr oder weniger „ins Leere“ führt. Das könnte als Erfolg für die Koalitionsfreiheit gewertet werden.

Hinter dieser ganzen Problematik ist aber auch die Geschichte der Vereinigungsfreiheit des Art. 9 GG verborgen. Zu dieser Geschichte gehören die sozialen Probleme des 19. Jahrhunderts: Ausbeutung und Verelendung und Massenarbeitslosigkeit und die Reaktionen darauf: radikal-revolutionäre oder traditionelle etatistische Lösungen im autoritären Wohlfahrtsstaat – und schließlich der „Mittelweg“ der solidarischen Koalitionen der Arbeiterschaft. Und auch dies gehört zur Geschichte: die Zerschlagung von Gewerkschaften im Reich der Nationalsozialisten. Die „Arbeitsfront“ hat die Vereinigungsfreiheit „ersetzt“.

Jenseits rechtlicher Betrachtungen ist schließlich auch noch dieser Punkt zu beachten: In jeder Gesellschaft müssen Voraussetzungen des individuellen und kollektiven menschlichen Lebens durch Arbeit und Wirtschaft geschaffen werden. Leben heißt nüchtern gesprochen Arbeit. Diese Erkenntnis ist uralte. Der betagte Altkanzler Schmidt hat dazu oft öffentlich einen alttestamentlichen Text zitiert: „Unser Leben währet siebzig Jahre, und wenn's hoch kommt, so sind's achtzig Jahre, und wenn's köstlich gewesen ist, so ist es Mühe und Arbeit gewesen ...“ (Ps. 90, 10 in der Lutherausgabe 1912). In der gesellschaftlichen Realität war es und ist es aber oft so, dass viele von der Arbeit anderer leben. Die einen haben dann die Mühe und die anderen die Brühe. Das ändert aber nichts daran, dass auch dann Arbeit Voraussetzung des Lebens ist. Sie ist unverzichtbar – und das führt zwangsläufig zur Notwendigkeit einer Organisation von Arbeit und Wirtschaft. Zentrale Bedeutung hat dabei die Frage, wie die Ergebnisse der Arbeit verteilt werden und wer über die Verteilung entscheidet. Und: Was ist eigentlich ein „gerechter Lohn“ in einer Turbokapitalismus-Welt mit unkontrolliertem Einfluss von Banken? Art. 9 Abs. 3 GG und das Tarifeinheitsgesetz sind auch in diesem Zusammenhang zu sehen.

Anmerkungen

- 1 Es handelt sich um eine Entscheidung vom 23. Juni 2010 (Az.: 10 AS 3/10).
- 2 https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw21_de_tarifeinheit/374484
Der verabschiedete Gesetzentwurf kann hier abgerufen werden:
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/040/1804062.pdf>
Siehe auch: Tarifeinheitsgesetz, BGBl Teil I 2015 S. 1130
- 3 Urteil vom 11. Juli 2017 – 1 BvR 1571/15, 1 BvR 1477/16, 1 BvR 1043/16, 1 BvR 2883/15, 1 BvR 1588/15
- 4 <https://www.welt.de/wirtschaft/article170724170/Ex-VW-Vorstand-spricht-erstmal-ueber-Millionen-Abfindung.html>