



dbb beamtenbund und tarifunion, GB Tarif, Friedrichstraße 169, 10117 Berlin

Mitglieder der Geschäftsführung der
Bundestarifkommission des dbb

Mitglieder der Bundestarifkommission des dbb

Mitgliedsgewerkschaften des dbb

dbb einschließlich Landesbünde

dbb bundesfrauenvertretung, dbb jugend,
dbb bundessenorenvertretung

dbb-Dienstleistungszentren

12. Juli 2017 AS/km

Nr. 8/2017

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Tarifeinheit

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

nachfolgend finden Sie eine erste Analyse des gestrigen Urteilsspruchs des Bundesverfassungsgerichts zum Tarifeinheitsgesetz (TEG). Dabei werden zunächst die formalen Aspekte beleuchtet und mögliche Konsequenzen aufgezeigt. Allerdings handelt es sich tatsächlich um „mögliche“ Konsequenzen, denn wie schon dem TEG selbst, haftet auch dem Karlsruher Urteilsspruch eine deutliche Unentschlossenheit und Unklarheit an, die wesentliche Punkte auch jetzt noch offen lassen. Außerdem hat das Bundesverfassungsgericht die Bundesregierung in einem wesentlichen Punkt (Schutz der Rechte der Minderheitsgewerkschaft) zur Nachbesserung aufgerufen. Gleichwohl ist es wichtig, sich mit den Kernpunkten des Richterspruchs vertraut zu machen. Dabei haben wir auf Ausführlichkeit Wert gelegt.

Der Richterspruch

Die Regelungen des TEG sind in der verfassungsrechtlich gebotenen Auslegung und Handhabung weitgehend mit Art. 9 Abs. 3 GG vereinbar (Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. Juli 2017, AZ: 1 BvR 1571/15, 1 BvR 1477/16, 1 BvR 1043/16, 1 BvR 2883/15, 1 BvR 1588/15; siehe beigefügter Link).

Mit dem am 11. Juli 2017 verkündeten Urteil hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe entschieden, dass die Regelungen des TEG in der Fassung des Gesetzes zur Tarifeinheit vom 3. Juli 2015 weitgehend mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Die Auslegung und Handhabung des Gesetzes muss allerdings der in Art. 9 Abs. 3 GG grundrechtlich geschützten Tarifautonomie Rechnung tragen. Über zahlreiche weiterhin offene Rechtsfragen haben die Fachgerichte zu entscheiden.

Unvereinbar ist das Gesetz mit der Verfassung insoweit, als Vorkehrungen fehlen, die sicherstellen, dass die Interessen der Angehörigen einzelner Berufsgruppen oder Branchen, deren Tarifvertrag nach § 4a Abs. 2 S. 2 TVG verdrängt werden, im verdrängenden Tarifvertrag hinreichend berücksichtigt werden. Der Gesetzgeber muss insofern Abhilfe schaffen.

Bis zu einer Neuregelung des § 4a Abs. 2 S. 2 TVG darf ein Tarifvertrag im Fall einer Kollision im Betrieb nur verdrängt werden, wenn plausibel dargelegt ist, dass die Mehrheitsgewerkschaft die Belange der Angehörigen der Minderheitsgewerkschaft ernsthaft und wirksam in ihrem Tarifvertrag berücksichtigt hat. Mit dieser Maßgabe bleibt das Gesetz weiterhin anwendbar. Die Neuregelung ist bis zum 31. Dezember 2018 zu treffen.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist teilweise mit Gegenstimmen ergangen. Zwei Mitglieder des Senats haben ein Sondervotum abgegeben und in diesem u. a. klargestellt, dass ihrer Ansicht nach die Nachteile für die Minderheitsgewerkschaften zu groß sind.

Zum Sachverhalt

Zum 10. Juli 2015 trat das TEG in Kraft. Dieses Gesetz regelt, dass bei Kollision von Tarifverträgen konkurrierender Gewerkschaften in einem Betrieb zukünftig nur der Tarifvertrag derjenigen Gewerkschaft Anwendung findet, die die meisten in einem Arbeitsverhältnis stehenden Mitglieder im betroffenen Betrieb hat. Der Tarifvertrag der Minderheitsgewerkschaft wird verdrängt und findet zukünftig selbst für ihre Mitglieder keine Anwendung. Zur Feststellung der Mehrheitsverhältnisse sieht das TEG ein gerichtliches Beschlussverfahren vor.

Das TEG sieht weiterhin vor, dass der Arbeitgeber die Aufnahme von Tarifverhandlungen den anderen tarifzuständigen Gewerkschaften bekannt geben und diese mit ihren tarifpolitischen Forderungen anhören muss. Der mitgliederzahlenmäßig kleineren Gewerkschaft im betroffenen Betrieb verbleibt nur ein Nachzeichnungsrecht des Mehrheitstarifvertrages.

Im Hinblick auf diese Rechtsfolgen und unter Aufzeigen zahlreicher offener Rechtsfragen legte der dbb im November 2015 Verfassungsbeschwerde gegen das TEG ein, welche am 24. und 25. Januar 2017 gemeinsam mit weiteren Verfassungsbeschwerden anderer Beschwerdeführer vor dem Bundesverfassungsgericht verhandelt wurde. In seiner Verfassungsbeschwerde wies der dbb darauf hin, dass das Gesetz verfassungswidrig, praktisch insbesondere im öffentlichen Dienst nicht anwendbar und gesellschaftspolitisch nachteilig sei. Zudem werde der insbesondere durch die schwerwiegenden und in keiner Weise hinnehmbaren Einschränkungen des Grundrechts aus Art. 9 Abs. 3 GG zu erwartende nachhaltige Schaden spürbar negative Auswirkungen auf die Gewerkschaftslandschaft in Deutschland haben. Die gesetzlichen Regelungen führten insbesondere dazu, dass die Interessen und Belange von Beschäftigten, die in einer kleineren Gewerkschaft organisiert sind, keine Berücksichtigung mehr fänden. Anders als vom Gesetzgeber angeführt, führe das Gesetz nicht zur Befriedung unter den Gewerkschaften, sondern sei ein Anreiz zur Konfrontation, um die Mehrheit der Mitglieder vor Ort zu gewinnen. Auch die bei der Umsetzung des Gesetzes entstehenden Probleme in der Praxis, wie bspw. die Ermittlung der Gewerkschaftszugehörigkeit der Arbeitnehmer oder die Definition des Betriebsbegriffs, zeigten, dass das TEG nicht dazu geeignet sei, die Tarifautonomie zu schützen und die Zusammenarbeit der Gewerkschaften zu fördern.

Die wesentlichen Erwägungen des Senats

Das Bundesverfassungsgericht stellt in seiner Entscheidung fest, dass die durch die Verfassungsbeschwerden angegriffenen Regelungen mit dem Grundrecht der Gewerkschaften und ihrer Mitglieder aus Art. 9 Abs. 3 GG vereinbar sind. Zwar wird durch die Regelungen

der Schutzgehalt des Art. 9 Abs. 3 GG beeinträchtigt, dies ist jedoch weitgehend gerechtfertigt. Insoweit sich die angegriffenen Regelungen als unzumutbar erweisen, trifft den Gesetzgeber eine Pflicht zur Nachbesserung.

1. Grundrecht aus Artikel 9 Abs. 3 GG

- a. Das Bundesverfassungsgericht stellt klar, dass das Grundrecht aus Art. 9 Abs. 3 GG ein Freiheitsrecht ist, welches alle koalitionspezifischen Verhaltensweisen, insbesondere die Tarifautonomie und Arbeitskampfmaßnahmen, die auf den Abschluss von Tarifverträgen gerichtet sind, schützt. Auch der Bestand der Koalitionen unterliegt dem Schutzbereich des Grundrechtes; die Koalitionsfreiheit wird ausdrücklich für jedermann und alle Berufe garantiert. Daher sind staatliche Maßnahmen mit Art. 9 Abs. 3 GG unvereinbar, die gerade darauf zielen, bestimmte Gewerkschaften aus dem Tarifgeschehen heraus zu drängen oder bestimmten Gewerkschaftstypen, wie etwa Berufsgewerkschaften, generell die Existenzgrundlage zu entziehen. Darüber hinaus ist die Selbstbestimmung über die innere Ordnung ein wesentlicher Teil der Koalitionsfreiheit. Das umfasst die Entscheidung über das eigene Profil auch durch Abgrenzung nach Branchen, Fachbereichen oder Berufsgruppen; bestimmte Vorgaben hierzu sind unzulässig. Das Bundesverfassungsgericht hält jedoch fest, dass Art. 9 Abs. 3 GG keine Bestandsgarantie für einzelne Koalitionen enthält. Auch ein Recht auf absolute tarifpolitische Verwertbarkeit von Schlüsselpositionen und Blockademacht zum eigenen Nutzen, so das Bundesverfassungsgericht, wird nicht vom Geltungsbereich erfasst.
- b. In seinem Urteil stellt das Bundesverfassungsgericht fest, dass die Regelung des § 4a Abs. 2 S. 2 TVG zur Verdrängung eines Tarifvertrags im Kollisionsfall in die Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG eingreift. Die Regelung kann außerdem grundrechtsbeeinträchtigende Vorwirkungen entfalten. Sowohl die drohende Verdrängung des eigenen Tarifvertrags als auch die gerichtliche Feststellung, in einem Betrieb in der Minderheit zu sein, können eine Gewerkschaft bei der Mitgliederwerbung und der Mobilisierung ihrer Mitglieder für Arbeitskampfmaßnahmen schwächen und Entscheidungen zur tarifpolitischen Ausrichtung und Strategie beeinflussen. Beeinflusst wird auch die grundrechtlich geschützte Entscheidung, ob und inwieweit mit anderen Gewerkschaften kooperiert wird und welches Profil sich eine Gewerkschaft gibt.
- c. Das Bundesverfassungsgericht stellt ausdrücklich klar, dass das in Art. 9 Abs. 3 GG geschützte Recht, mit den Mitteln des Arbeitskampfes auf den jeweiligen Gegenspieler Druck und Gegendruck ausüben zu können, um zu einem Tarifabschluss zu gelangen, durch das TEG nicht berührt wird. Die Unsicherheit im Vorfeld eines Tarifabschlusses über das Risiko, dass ein Tarifvertrag verdrängt werden kann, begründet weder bei klaren noch bei unsicheren Mehrheitsverhältnissen ein Haftungsrisiko einer Gewerkschaft bei Arbeitskampfmaßnahmen. Dies haben die Arbeitsgerichte gegebenenfalls in verfassungskonformer Anwendung der Haftungsregeln sicherzustellen.

Aus diesen Ausführungen folgt, dass unser durch Art. 9 Abs. 3 GG garantiertes Streikrecht wie bisher besteht und nicht durch das TEG beeinflusst wird. Selbst ein Arbeitskampf, der sich auf einen Tarifvertrag richtet, der sich mit einem anderen Tarifvertrag überschneiden wird, ist nicht allein aus diesem Grund schon rechtswidrig oder unverhältnismäßig. Dies gilt bei klaren und unklaren Mehrheitsverhältnissen im betroffenen Betrieb.

- d. Das Bundesverfassungsgericht führt weiterhin in seiner Urteilsbegründung aus, dass Art. 9 Abs. 3 GG den Gesetzgeber berechtigt, auch Regelungen zum Verhältnis der Tarifvertragsparteien auf derselben Seite zu treffen, um strukturelle Voraussetzungen dafür zu

schaffen, dass Tarifverhandlungen einen fairen Ausgleich ermöglichen und damit angemessene Wirtschafts- und Arbeitsbedingungen hervorbringen können. Insoweit 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.

2. Die Regelungen des TEG sind in der verfassungsrechtlich gebotenen Auslegung und Handhabung weitgehend mit Art. 9 Abs. 3 GG vereinbar

Das Bundesverfassungsgericht sieht das TEG als geeignet und erforderlich an, um das vom Gesetzgeber verfolgte legitime Ziel, zur Sicherung der strukturellen Voraussetzungen von Tarifverhandlungen das Verhältnis der Gewerkschaften untereinander zu regeln, zu erreichen. Diese Einschätzung erfolgt trotz der Ungewissheit, ob der gewollte Effekt tatsächlich eintritt. Nach Ansicht des Gerichts hat der Gesetzgeber den ihm zustehenden Beurteilungs- und Prognosespielraum nicht verletzt.

Das Bundesverfassungsgericht stellt weiterhin fest, dass die mit dem TEG verbundenen Belastungen in einer Gesamtabwägung überwiegend zumutbar sind, wenn die Auslegung der Verdrängungsregelung in § 4a Abs. 2 TVG restriktiv erfolgt und durch ihre verfahrensrechtliche Einbindung sowie durch eine weite Interpretation des Nachzeichnungsanspruchs Schärfen genommen werden. Weitergehende offene Rechtsfragen sind zudem durch die Fachgerichte zu klären.

- a. Zunächst wird nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts die Beeinträchtigung durch die Regelungen dadurch relativiert, dass die Verdrängungsregelung tarifdispositiv ist und es somit in der Hand der betroffenen Tarifvertragsparteien liegt, ob die Kollisionsnorm Anwendung findet.
- b. Auch sieht das Bundesverfassungsgericht die Verdrängungswirkung im Fall der Tarifkollision im Betrieb bereits nach der gesetzlichen Regelung mehrfach beschränkt. Darüber hinaus sind die Arbeitsgerichte gehalten, Tarifverträge im Kollisionsfall so auszulegen, dass die durch eine Verdrängung beeinträchtigten Grundrechtspositionen möglichst weitgehend geschont werden. Wenn und soweit es objektiv dem Willen der Tarifvertragsparteien des Mehrheitstarifvertrags entspricht, eine Ergänzung ihrer Regelungen durch Tarifverträge konkurrierender Gewerkschaften zuzulassen, werden diese nicht verdrängt. Besteht Grund zu der Annahme, dass Regelungen kollidierender Tarifverträge nebeneinander bestehen sollen, findet die Verdrängung dort nicht statt.
- c. Zudem dürfen nach Ansicht des Gerichts bestimmte tarifvertraglich garantierte Leistungen nicht verdrängt werden. Das betrifft längerfristig bedeutsame Leistungen, auf die sich Beschäftigte in ihrer Lebensplanung typischerweise einstellen und auf deren Bestand sie berechtigterweise vertrauen, wie beispielsweise Leistungen zur Alterssicherung, zur Arbeitsplatzgarantie oder zur Lebensarbeitszeit.
- d. Die beeinträchtigende Wirkung wird nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts auch durch die Auslegung der Kollisionsregelung gemildert, wonach die Verdrängung eines Tarifvertrags nur solange andauert, wie der verdrängende Tarifvertrag läuft und kein weiterer Tarifvertrag eine Verdrängung bewirkt. Der verdrängte Tarifvertrag lebt danach für die Zukunft wieder auf.

- e. Insbesondere sieht das Bundesverfassungsgericht jedoch die Belastungswirkungen der Verdrängung durch den Anspruch auf Nachzeichnung nach § 4a Abs. 4 TVG des verdrängenden Tarifvertrags und durch die Verfahrens- und Beteiligungsrechte der von der Verdrängung betroffenen Gewerkschaft gemindert. Der Nachzeichnungsanspruch ist verfassungskonform so auszulegen, dass er sich auf den gesamten verdrängenden Tarifvertrag bezieht. Zudem ist der Arbeitgeber verpflichtet, die Aufnahme von Tarifverhandlungen rechtzeitig im Betrieb bekannt zu geben. Die nicht selbst verhandelnde, aber tarifzuständige Gewerkschaft hat einen Anspruch darauf, dem Arbeitgeber ihre Vorstellungen vorzutragen. Da diese Verfahrenspositionen als echte Rechtspflichten zu verstehen sind, liegen bei ihrer Verletzung die Voraussetzungen für eine Verdrängung nicht vor.
- f. Das Bundesverfassungsgericht erkennt, dass das neu geregelte Beschlussverfahren nach § 2a Abs. 1 Nr. 6, § 99 ArbGG mit dem Risiko einher geht, dass es zur Offenlegung der Mitgliederstärke der Gewerkschaften kommt. Dabei sieht es jedoch die Fachgerichte in der Pflicht, die prozessrechtlichen Möglichkeiten zu nutzen, um die Offenlegung der Mitgliederstärke möglichst zu vermeiden.

Aus unserer Sicht hat das Bundesverfassungsgericht hier eine wenig praktikable Lösung vorgeschlagen. Die Ungewissheit des Arbeitgebers über die für die tatsächliche Durchsetzungskraft der Gewerkschaft wesentliche Mitgliederstärke in einer konkreten Verhandlungssituation ist von enormer Relevanz dafür, die Verhandlungsbereitschaft des Arbeitgebers zu fördern und zu einem angemessenen Interessenausgleich zu gelangen. Wie die Fachgerichte dieser Bedeutung gerecht werden und unter Nutzung der prozessrechtlichen Möglichkeiten eine Offenlegung der Mitgliederzahlen soweit möglich vermeiden sollen, bleibt offen. Auch die weitergehenden Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts, dass, wenn die Offenlegung nicht in allen Fällen verhindert werden kann, dies mit Blick auf das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel zumutbar ist, bezweifeln wir.

3. Gesetzliche Nachbesserung zur Schaffung von Schutzvorkehrungen gegen eine einseitige Vernachlässigung der Angehörigen einzelner Berufsgruppen oder Branchen

Die mit der Verdrängung eines Tarifvertrags verbundenen Beeinträchtigungen sind nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nur insoweit unverhältnismäßig, als Schutzvorkehrungen gegen eine einseitige Vernachlässigung der Angehörigen einzelner Berufsgruppen oder Branchen durch die jeweilige Mehrheitsgewerkschaft fehlen. Hier mangelt es an gesetzgeberischen Vorkehrungen, die sicherstellen, dass in einem Betrieb die Interessen von Angehörigen kleinerer Berufsgruppen, deren Tarifvertrag verdrängt wird, hinreichend berücksichtigt werden. Hier ist der Gesetzgeber gehalten, bis zum 31. Dezember 2018 Abhilfe unter Nutzung eines weiten Spielraums zu schaffen.

4. Anwendung der Regelung bis zur einer Neuregelung unter Maßgaben

Das Bundesverfassungsgericht hat trotz teilweiser Verfassungswidrigkeit des § 4a TVG nicht dessen Nichtigkeit erklärt, sondern nur eine Feststellung seiner Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz getroffen. Die Defizite, so das Gericht, betreffen nicht den Kern der Regelung. Die strukturellen Rahmenbedingungen der Aushandlung von Tarifverträgen, auf die der Gesetzgeber zielt, sind dagegen von großer Bedeutung. Bis zu einer Neuregelung darf die Vorschrift nur mit der Maßgabe angewendet werden, dass eine Verdrängungswirkung erst dann in Betracht kommt, wenn plausibel dargelegt werden kann, dass die Mehrheitsgewerkschaft die Interessen der Berufsgruppen, deren Tarifvertrag verdrängt wird, ernsthaft und wirksam in dem Tarifvertrag der Mehrheitsgewerkschaft berücksichtigt hat.

Weiteres Vorgehen

Der dbb wird das Urteil des Bundesverfassungsgerichts in den nächsten Wochen im Detail analysieren und sich dazu auch mit unseren Prozessbegleitern beraten. Im Anschluss werden weitere politische Maßnahmen - und wenn nötig - eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vorbereitet und durchgeführt. Selbstverständlich wird der dbb auch bei der anstehenden Korrektur im Bundestag seine Position einbringen.

Bewertung

Jenseits der Analyse der rechtlichen Fakten fällt eine Bewertung des Karlsruher Urteils schwer. Klar ist, dass es nicht gelungen ist, das TEG in seiner undemokratischen Ausrichtung komplett zu verhindern. Allerdings erscheint das Gesetz auch nach dem Karlsruher Urteilsspruch in der Praxis nicht handhabbar. Mit dem vielfachen Hinweis auf die zukünftige Arbeit der Arbeitsgerichte scheint das Bundesverfassungsgericht diese Ansicht zu teilen. Immerhin ist das Streikrecht unangetastet geblieben. Ansonsten bleibt unklar, wie Mehr- und Minderheiten gezählt werden sollen. Es bleibt zudem unklar, wie der Auftrag aus Karlsruhe an den Gesetzgeber umzusetzen ist, die Rechte der Minderheitsgewerkschaft stärker zu schützen. In den eineinhalb Jahren, die die Bundesregierung dazu Zeit hat, wird weiterhin viel Unsicherheit herrschen, was einerseits natürlich unschön ist, andererseits aber dazu beiträgt, die Unanwendbarkeit des TEG noch weiter deutlich zu machen.

Dazu gehört auch, dass die Karlsruher Richter es versäumt haben, die Mängel bei der Verwendung des Betriebsbegriffs als Dreh- und Angelpunkt des TEG zu korrigieren. Die Gefahren für das Prinzip des Flächentarifs haben sie auf die leichte Schulter genommen und die spezielle Problematik, die der Betriebsbegriff im Bereich des öffentlichen Dienstes mit sich bringt, haben die Karlsruher Richter, trotz eindringlicher Hinweise des dbb, nicht realisiert.

In der Konsequenz bedeutet der Karlsruher Urteilsspruch, - dass für alle Beteiligten viel Unsicherheit bleibt - wie schon in den letzten Jahren, dass sich aber für den dbb und seine Fachgewerkschaften nicht viel ändern wird und wir im Tarifalltag unvermindert fortfahren werden, Tarifpolitik zu gestalten, dort, wo wir vielleicht in der Minderheitenposition sind, und natürlich auch dort, wo wir die Mehrheit stellen.

Mit kollegialen Grüßen

Willi R u s s
Zweiter Vorsitzender des dbb
Fachvorstand Tarifpolitik