

Praktische Probleme betrieblicher Bündnisse ohne Gewerkschaften

Prof. Dr. Wolfgang Streeck,

Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln

Auszug aus dem Vortrag „Die Aufhebung von Tarifverträgen durch betriebliche Abstimmung: Fragen eines Nichtjuristen.“

Sozialwissenschaftliches Symposium (RichterInnen-Tagung) der Hans- Böckler-Stiftung

Erfurt, 1. September 2005

Seit es die sogenannten „betrieblichen Bündnisse“ gibt, gibt es auch Bestrebungen, ihr Zustandekommen von der Zustimmung der Tarifparteien, insbesondere der Gewerkschaften, unabhängig zu machen. Dies soll auf dem Weg über einzelvertragliche oder Betriebsvereinbarungen auf der Grundlage eines gesetzesrechtlich umformulierten Günstigkeitsprinzips geschehen. Im „Regierungsprogramm 2005-2009“ der CDU/CSU hieß es dazu:

Wir werden deshalb das Günstigkeitsprinzip im Tarifvertragsgesetz dahingehend ergänzen, dass Arbeitnehmer und Arbeitgeber abweichend von einem Tarifvertrag einzelvertragliche Vereinbarungen schließen können, wenn dies der Beschäftigungssicherung oder dem Beschäftigungsaufbau dient. Als günstiger gilt dabei eine abweichende Vereinbarung, wenn die Zustimmung des Betriebsrats und von 2/3 der Belegschaft vorliegt.

Wir werden im Betriebsverfassungsgesetz eine Vorschrift einfügen, die Abweichungen vom Tarifvertrag zur Beschäftigungssicherung und zum Beschäftigungsaufbau während der Laufzeit des Tarifvertrages auch per Betriebsvereinbarung zulässt. Auch hier müssen der Betriebsrat und 2/3 der Belegschaft zustimmen.

Auch nach der Wahlniederlage der CDU/CSU lohnt es, über derartige Vorschläge nachzudenken – selbst wenn fraglich erscheinen muß, ob eine Ablösung der Koalitions- und Vertragsfreiheit durch betriebliche Bündnisse ohne Verbändebeteiligung letzten Endes als verfassungskonform gelten kann. Auch dann nämlich, so kann man mit Gewißheit vorhersagen, würde sich die Freude der Arbeitgeber über das ihnen angediente neue Instrumentarium in engen Grenzen halten. Tatsächlich muß man davon ausgehen, daß die Suspendierung von Tarifverträgen durch Arbeitgeber, Betriebsräte und Belegschaften für die Unternehmen mehr

Probleme schaffen als lösen würde. Sie dürfte sich sehr rasch als Danaergeschenk erweisen, vor dessen Annahme man die Arbeitgeber nicht früh und nachdrücklich genug warnen kann. Im folgenden möchte ich zur Illustration auf einige mehr oder weniger beliebig herausgegriffene Schwierigkeiten verweisen, mit denen Arbeitgeber und Betriebe rechnen müßten, wenn sie nach einer gesetzlichen Legitimation von betrieblichen Bündnissen ohne Gewerkschaften von diesen Gebrauch machen würden.

1. Wie soll die geforderte Zweidrittel-Mehrheit der Belegschaft ermittelt werden? Die Vorstellung, daß Arbeitgeber und Betriebsrat aus dem Verhandlungszimmer treten, die Belegschaft zusammenrufen und sie anschließend durch Handaufheben ihre Zustimmung bekunden lassen könnten, ist naiv. Da es bei der Abstimmung um nichts Geringeres ginge als eine zeitweilige Aufhebung des Grundrechts der Koalitionsfreiheit, wird ein Beschluß ohne ausreichende Gelegenheit zur Diskussion nicht Bestand haben können. Dabei wird den im Betrieb vertretenen Gewerkschaften, deren Tarifverträge ja schließlich zur Debatte stünden, nicht verwehrt werden können, ihre Sicht der Dinge ausführlich und in ihren eigenen Worten darzulegen. Mit aktiver Teilnahme des zuständigen Verwaltungsstellenleiters wäre zu rechnen. Wie viele Betriebsversammlungen zur Diskussion ausreichen würden, müßte sich erweisen und würde mit Gewißheit die Arbeitsgerichte beschäftigen; in der Regel müßte der Belegschaft wohl das Recht eingeräumt werden, mehr als einmal zu beraten. Wenn Betriebsrat und Arbeitgeber zwischendurch für ihre Haltung in der Werkszeitung und mit Flugblättern werben dürften, woran vor allen Dingen der Betriebsrat ein starkes wahlpolitisches Eigeninteresse haben müßte, könnte man dies auch der betroffenen Gewerkschaft nicht verweigern. Die dann einsetzende innerbetriebliche Auseinandersetzung böte eine ideale Gelegenheit für die Austragung und Vertiefung von Fraktionskonflikten in Belegschaft und Gewerkschaft. Daß außerbetriebliche Splittergruppen die Gelegenheit verstreichen lassen würden, sich als die wahren Vertreter der Arbeitnehmerinteressen darzustellen, darf als unwahrscheinlich gelten; Opel Bochum könnte dann Schule machen. Hielten die Auseinandersetzungen an, so könnte der Betrieb rasch in den Blickpunkt des Medieninteresses geraten; Unternehmern ist diese Art von Publicity in der Regel unangenehm.

In diesem Zusammenhang lohnt ein Blick in die Vereinigten Staaten. Aufgrund der Taft-Hartley-Gesetze muß dort eine Gewerkschaft, die mit einem Arbeitgeber einen Tarifvertrag abschließen will, zuerst bei einer Abstimmung unter den Beschäftigten eine Mehrheit gewinnen. Die Erfahrung zeigt, daß unabhängig vom Ausgang einer solchen Abstimmung die Kampagne, die ihr vorausgeht, und die von ihr bewirkte Polarisierung der Belegschaft das Betriebsklima oft auf Jahre hinaus belastet. Nicht einmal in den USA wird übrigens die Durchführung von Belegschaftsabstimmungen, bei denen es um das Recht auf gewerkschaftliche Vertretung geht, einfach dem Arbeitgeber überlassen. Abstimmungen nach Taft-Hartley werden von einer eigens dafür geschaffenen nationalen Behörde, dem National Labor Relations Board (NLRB), angesetzt und überwacht, und über die Jahre hat sich zu dem Thema eine umfangreiche Rechtsprechung angesammelt. Die Vorstellung, daß Belegschaftsabstimmungen in Deutschland in einer rechts-, gerichts- und behördenfreien Privatsphäre des Arbeitgebers stattfinden könnten, wenn sie dies nicht einmal in den USA können, erscheint absurd. Im übrigen tun Arbeitgeber in den USA alles, um derartige Abstimmungen zu vermeiden – nicht, weil sie Angst haben müßten, sie zu verlieren (dazu sind die meisten Belegschaften zu eingeschüchtert), sondern wegen ihrer hohen materiellen und immateriellen Kosten. In Deutschland dagegen wird den Unternehmern von ihren falschen Freunden aus der Politik geraten, betriebliche Abstimmungen von sich aus zu veranstalten!

2. Welche Belegschaft soll abstimmen? In Unternehmen mit mehr als einem Betrieb können die verschiedenen Betriebe von einer „günstigeren“ Regelung unterschiedlich stark betroffen sein; was bei der Gesamtbelegschaft eine Zweidrittel-Mehrheit erhalten könnte, könnte in einzelnen Betrieben durchfallen. Dürfen Arbeitgeber und Betriebsrat dann die Abstimmungsebene frei wählen? Noch interessanter wäre, wie mit Tarifverträgen umgegangen werden soll, die nur für einen Teil der Belegschaft gelten. Könnten zum Beispiel Vorstand und Betriebsrat der Lufthansa mit Zustimmung von zwei Dritteln der Gesamtbelegschaft den Tarifvertrag der Vereinigung Cockpit durch eine Regelung ersetzen, die ihrer Einschätzung nach für die Piloten „günstiger“ wäre? Oder wäre allein unter den Piloten abzustimmen? Und wenn im Tarifvertrag einer Industriegewerkschaft einzelne Bestimmungen nur für Angestellte

gelten und nicht für Arbeiter: dürfen dann alle abstimmen oder nur die Angestellten? Selbst für den juristischen Laien öffnet sich hier der Blick auf eine blühende Landschaft von Artikeln in juristischen Fachzeitschriften, teuer zu bezahlenden Rechtsgutachten und, vor allem, eine Tsunami-ähnliche Welle von Arbeitsgerichtsprozessen.

Auch hier bietet sich ein Blick nach Amerika an. Eine der kniffligsten Aufgaben des NLRB ist die Abgrenzung der sogenannten „bargaining units“, also der Belegschaften bzw. Teilbelegschaften, die über das Vertretungsbegehren einer Gewerkschaft abstimmen dürfen. Eine Gewerkschaft, die nur die Werkzeugmacher, nicht aber die Montagearbeiter vertreten will, hat natürlich kein Interesse daran, daß auch die Montagearbeiter abstimmen dürfen; umso größer ist das entgegengesetzte Interesse des Arbeitgebers. Oder eine Gewerkschaft will nur in einem einzelnen Betrieb abstimmen lassen, weil sie dort eine Chance hätte zu gewinnen, während der Arbeitgeber argumentiert, daß eine Lohnerhöhung in einem Betrieb Folgen für alle anderen Betriebe und das Unternehmen als Ganzes hätte, die anderen Betriebe also auch stimmberechtigt sein müßten. Man braucht nicht viel Phantasie, um sich vorzustellen, wie komplex und entsprechend unberechenbar das hier entstandene Normengeflecht mittlerweile ist. Der Pforzheimer Tarifvertrag der Metall- und Elektroindustrie ist im Vergleich dazu von geradezu lakonischer Kürze und grenzenloser Flexibilität.

3. Laut Gesetzentwurf der CDU/CSU sollen gewerkschaftsfreie betriebliche Bündnisse „der Beschäftigungssicherung oder dem Beschäftigungsaufbau“ dienen – also nicht der Beschaffung einer neuen Mittelmeerjacht für die mittelständische Besitzerfamilie. Aber wie soll der Betriebsrat das überprüfen? (Schwarze Schafe soll es ja selbst unter Unternehmern geben.) Die umlaufenden Reformvorschläge lassen es so aussehen, als werde es ausreichen, wenn der Arbeitgeber dem Betriebsrat kurz und bündig mitteilt, die von ihm verlangte Tarifunterschreitung diene beschäftigungspolitischen Zwecken. In der Praxis wird das aber wohl nicht reichen. Ein Betriebsrat, der nichts tut, als einen vom Arbeitgeber ausgerufenen Beschäftigungsnotstand zustimmend zur Kenntnis zu nehmen, könnte damit auf die Ausübung seines pflichtgemäßen Ermessens verzichten und dafür von der Gewerkschaft oder der Belegschaftsminderheit verklagt werden. Schließlich hat er nach dem Betriebsverfas-

sungsgesetz vor allem die Interessen der Belegschaft zu vertreten. Irgendeinen Beweis für die beschäftigungspolitische Sinnggebung eines ihm vorgeschlagenen betrieblichen Bündnisses wird der Betriebsrat deshalb schon verlangen müssen, wenn er seinen Pflichten genügen will. Wird dies wirklich dramatisch weniger sein können als das, was die IG Metall im Rahmen des Pforzheimer Abkommen verlangt? Oder soll die ausdrückliche Bindung gewerkschaftsfreier Bündnisse im Programm der CDU/CSU an den Zweck des Beschäftigungsaufbaus und der Beschäftigungssicherung nicht mehr sein als das Soufflieren einer unwiderlegbaren Ausrede?

4. Fragen kann man auch, welchen materiellen Anforderungen eine betriebliche Bündnisvereinbarung genügen muß, um als rechtens oder doch wenigstens als nicht grob unsittlich gelten zu können. Soll es beispielsweise möglich sein, daß Arbeitgeber und Betriebsrat sich darauf einigen, bei nur einem Fünftel der Belegschaft zu kürzen und alle anderen ungeschoren zu lassen? Oder müssen die Belastungen gleichmäßig verteilt werden, vielleicht auch auf das Management? Und was ist, wenn Betriebsrat und Arbeitgeber in ihre Vereinbarung eine Geheimklausel aufnehmen, die die Betriebsratsmitglieder von allen Kürzungen ausnimmt? Das hat es schon gegeben. Wo Gewerkschaften derartige Absprachen herausfinden konnten, haben sie sie rückgängig gemacht. Wenn nun Gewerkschaften bei betrieblichen Bündnissen keine Rolle mehr spielen sollen, erhebt sich die Frage, wer dann das Kleingedruckte einer betrieblichen Bündnisvereinbarung zu Gesicht bekommt. Es soll doch wohl keine Behörde geben, bei der die Vereinbarungen zu deponieren wären und die ihre Rechtmäßigkeit prüfen würde. Oder müssen auch hier wieder die Arbeitsgerichte tätig werden?

5. Ebenfalls klärungsbedürftig erscheint, welche gewerkschaftlichen Betätigungen während der Laufzeit eines betrieblichen Bündnisses noch erlaubt sein sollen. Wenn Arbeitgeber, Betriebsrat und zwei Drittel der Belegschaft einen Flächentarif gemeinsam außer Kraft gesetzt haben, kann dann eine an diesem unbeteiligte andere Gewerkschaft einen Haustarif verlangen und gegebenenfalls zu erstreiken suchen, oder soll ein Betrieb mit Bündnis für dessen Dauer gegen jegliche gewerkschaftlichen Organisationsversuche ge-

schützt sein? Wenn sich dies wegen der Koalitionsfreiheit nicht durchsetzen ließe, hätten konkurrierende Gewerkschaften einen Vorteil; dies könnten „gelbe“ Gewerkschaften sein, aber auch „rote“. Ähnliches gilt für Berufs- oder Standesgewerkschaften. Könnte man ihnen verwehren, in einem Betrieb mit suspendiertem Flächentarif zu versuchen, für einen Teil der Belegschaft einen Tarifvertrag abzuschließen? Wenn nicht, so könnte die gesetzliche Aufhebung von Tarifverträgen durch betriebliche Vereinbarungen der Beginn einer Zersplitterung der Tarif- und Gewerkschaftslandschaft und einer entsprechenden Komplizierung der betrieblichen Arbeitsbeziehungen sein, wie wir sie in Deutschland zu unserem Glück nie gekannt haben.

6. Was geschähe eigentlich mit den bestehenden und bekanntlich weithin genutzten tarifvertraglichen Möglichkeiten für betriebliche Abweichungen vom Flächentarif, den sogenannten Öffnungsklauseln? Interessant wäre, ob Betriebe, deren Tarifvertrag eine solche Klausel enthält (also nicht zuletzt die tarifgebundenen Betriebe der Metall- und Elektroindustrie) die Wahl zwischen der tariflichen und einer gesetzlichen Öffnung haben sollen oder ob der Tarifvertrag im Sinne des Subsidiaritätsprinzips Vorrang beanspruchen könnte. Nicht auszuschließen wäre im übrigen, daß eine Gewerkschaft versuchen würde, per Tarifvertrag, in der Fläche oder von Haus zu Haus, die Arbeitgeber darauf zu verpflichten, von einer gesetzlichen Öffnungsmöglichkeit keinen Gebrauch zu machen (eine Verpflichtung, die sich ja möglicherweise ohnehin schon aus Treu und Glauben einer Vertragspartei ableiten ließe). Dann würden wir eine interessante Variante des für Arbeitgeber und Gesetzgeber gleichermaßen blamabel ausgegangenen Konflikts um die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall beobachten können.

7. Wie soll ein tarifgeschützter Bündniszustand beendet werden? Den umlaufenden Vorschlägen zufolge sollen gewerkschaftsfreie Bündnisse befristet sein. Unklar bleibt, auf wie lange. Es kann ja wohl nicht gemeint sein, daß ein Arbeitgeber mit Hilfe einer gewerkschaftsfeindlichen Betriebsratsmehrheit und einer antigewerkschaftlichen Zweidrittel-Mehrheit in der Belegschaft seinen Betrieb für, sagen wir, zehn Jahre gegen Tarifierungsversuche jeglicher Art immunisieren kann. Und wenn ein Bündnis ausläuft: kehrt der Betrieb zu

dem Tarif zurück, wie er bei seinem Beginn bestand oder wie er sich während seiner Dauer entwickelt hat? Letzteres könnte einen erheblichen Kostensprung bedeuten. Und bedarf eine Rückkehr zum Tarif der Zustimmung von Arbeitgeber, Betriebsrat und Belegschaft, oder reicht es, wenn nur der Betriebsrat oder nur die Belegschaft zurückkehren wollen?

8. Welche Gegenleistungen soll ein Betriebsrat für seine Zustimmung zu einem Bündnisvorschlag verlangen dürfen? Selbst wenn Paket- und Koppelgeschäfte im Gesetz nicht vorgesehen oder gar verboten wären, wären sie in der Praxis, wie die betriebliche Mitbestimmung zeigt, kaum zu verhindern. Deutsche Betriebsräte verfügen über Mitbestimmungsrechte, die sie mehr oder weniger entgegenkommend ausüben können, auch im Zusammenhang mit Betriebsvereinbarungen, mit denen diese formal nichts zu tun haben. Auch könnten Betriebsräte im Austausch für ihre Einwilligung in ein Bündnis und ihre Bemühungen zur Beschaffung der erforderlichen Mehrheit in der Belegschaft erweiterte Mitbestimmungsrechte fordern. Damit könnten sie sich Zuständigkeiten verschaffen, die unter normalen Umständen nur der Gewerkschaft zustehen, insbesondere im Bereich der Lohnfindung. Kann man sicher sein, daß sie diese immer nur nutzen werden, um den Flächentarifvertrag zu *unterbieten*? Zwar dürfen Betriebsräte keine Arbeitskämpfe führen. In der Praxis muß das aber nicht viel bedeuten. Jeder Betriebsrat, der sein Geschäft einigermaßen versteht, vermag spontane Versammlungen während verlängerter Frühstückspausen und „wilde“ Warnstreiks zu organisieren, ohne daß sie ihm angelastet werden können. Daß Betriebsräte bei der Neudefinition von „Günstigkeit“ durch betriebliche Bündnisse keine andere Rolle spielen werden als die Wünsche des Arbeitgebers entgegenzunehmen und sie werbend an die Belegschaft weiterzureichen, ist wohl auf jeden Fall nicht mehr als ein schöner Arbeitgeber- oder Politikertraum.

9. Sollen auch Betriebsräte die Initiative zu einem betrieblichen Bündnis ergreifen können? Da es ja um „günstigere“ Regelungen für die Belegschaft geht, könnte man dies kaum verbieten. Aus Betriebsratsperspektive könnte es etwa geboten erscheinen, Beschäftigungssicherung und Beschäftigungsaufbau im Sinne der CDU/CSU durch einen betrieblich erweiterten Kündigungsschutz sowie durch Einstellungsverpflichtungen für den Arbeitgeber,

etwa bei den Auszubildenden, zu verwirklichen. Würde die betriebliche Verhandlungsmasse, also die betriebsverfassungsrechtlichen Mitbestimmungsmöglichkeiten des Betriebsrats, gesetzlich um die bisher vom Tarifvertrag geregelten Materien erweitert, könnte ein einfallreicher Betriebsrat nicht nur Vorschläge machen, sondern auch beträchtlichen Druck ausüben. Die Folge könnte eine Verlagerung von Konflikten, die heute auf der Ebene des Flächentarifvertrags geregelt werden, auf die betriebliche Ebene sein. Man kann das wollen. Aber ob man das wirklich wollen soll, kann man bezweifeln.

Eine gesetzliche Ermöglichung gewerkschaftsfreier „betrieblicher Bündnisse“ wäre ein gigantisches Beschäftigungsprogramm – für die Arbeitsgerichte. Auch der Gesetzgeber müßte Schwerstarbeit leisten. Selbst wenn er wie so oft die wirklich kritischen Fragen bei den Gerichten abladen wollte, muß man sich die erforderlichen Gesetze wohl als einen juristischen Albtraum vorstellen; kurz und schmerzlos könnten sie, wenn der Gesetzgeber sich selbst halbwegs ernst nähme, jedenfalls nicht sein. Im übrigen stünde sicher zu erwarten, daß die geplanten Gesetzesänderungen eine ganz neue Art von Konflikten am Arbeitsplatz auslösen würden – und wer glaubt, daß dadurch auf Gewerkschaftsseite die moderaten Kräfte gestärkt würden, verrechnet sich schwer. Ein langdauernder Verfassungsverstreit wäre ebenfalls unvermeidlich und würde zu jahrelanger Rechtsunsicherheit führen. All dies vor dem Hintergrund des bereits in Gang gekommenen, weitgehenden Wandels des Tarifverhandlungssystems, nicht zuletzt des Pforzheimer Abkommens in der Metall- und Elektroindustrie. Viel spricht dafür, daß wir in Deutschland dringendere Probleme haben als die Ermöglichung gewerkschaftsfreier „betrieblicher Bündnisse“. Ein Gesetzgeber, der diese zu seiner Priorität machen würde, täte dies wohl kaum aus wirtschaftlichen Gründen. Vielleicht, um mit dem dann unvermeidlichen Schlachtenlärm davon abzulenken, daß er auf die wirklichen Probleme des Arbeitsmarkts keine Antwort hat?