



Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft

WSI-Herbstforum 2017: Soziale Rechte in Europa – Ausbauen, Stärken und Durchsetzen.

Panel 5: Bessere Durchsetzung von Beschäftigtenrechten und Schärfung von Sanktionen

- Überlegungen -

Prof. Dr. Jens M. Schubert

Erste Einschätzungen

Es gilt der alte Spruch: Recht haben und Recht bekommen sind zweierlei.

Materiell vielleicht noch zufriedenstellende Regularien werden durch Beweislastregeln massiv zu Lasten der Beschäftigten abgeschwächt. Diese Defizite sind teilweise bewusst gesetzt und werden auch nicht durch das Unionsrecht ausgeglichen. Dieses wäre zwar oft geeignet (effet utile, Effektivitätsgrundsatz, Abschreckungswirkung), es sind aber gerade diese Elemente des Unionsrechts, welche bei der Umsetzung bzw. der Anwendung des Rechts in Deutschland unterbewertet werden.

Verstöße gegen grundlegende Arbeitnehmerrechte, auch grenzüberschreitende, stellen keine Petitesse dar. Deren Verfolgung und Sanktionierung muss tatsächlich möglich sein (Stichwort: Behördenausstattung) und von Behörden auch angenommen werden (Stichwort: Errichtung von Fach-Staatsanwaltschaften). Bußgelder könnten für Maßnahmen für Beschäftigte gezielt verwandt werden.

Auch die TVP können zu einer verbesserten Durchsetzung von Rechten beitragen.

Defizite in der Rechtsdurchsetzung in Deutschland

An der grundsätzlichen Ausrichtung des Arbeitsrechts als Arbeitnehmerschutzrecht kann man zweifeln, wenn man z.B. besieht:

- AGG: § 15 Abs. 2 (niedrige Entschädigungssummen), § 15 Abs. 4 (kurze gesetzliche Ausschlussfrist), unvollkommener Katalog der Merkmale in § 1 (Völkerrecht und Art. 21 GRC sind weitergehend), kein Verbandsklagerecht, § 22 AGG (keine Beweislastumkehr, wie weit reicht Indizienanforderung?, Ausgleich durch § 138 ZPO?, Auskunftsanspruch als Nebenpflicht aus Anbahnungsverhältnis?, Parteivernehmung in Vier-Augen-Situationen, Unionsrecht: Beweiserleichterungen müssen sich auf alle Tatbestandsmerkmale beziehen). Immerhin jetzt Klarstellung § 22 und mittelbare Benachteiligung, BAG, 8 AZR 454/15.
- MiLoG: Abgesenkte Kontrollen, Branchenausnahmen (Verkehr), Herausnahme aller Jugendlicher, weite Anrechnungsregeln, kein Verbandsklagerecht, keine Beweiserleichterungen. MiLoG stellt zwar kein umgesetztes Richtlinienrecht dar, Unions- und Völkerrecht stehen aber Mindestentgelten nicht entgegen, im Gegenteil.

Defizite in der Rechtsdurchsetzung in Deutschland (II)

- AÜG: zahlreiche Abweichungen von Richtlinie, z.B. Konzernprivileg, „gelegentlich“, Abweichung von equal pay auch durch Arbeitsvertragsparteien und ohne Beachtung des Gesamtschutzes, negative Vermutungsregel in § 8 Abs. 1 S. 2 und ihre Überwindung (§ 292 ZPO). Und: Kontrolldichte zu gering.
- EntgTransparenzG: keine Verbandsklage, Medianergebnis führt gerade nicht zu § 22 AGG, Ping-Pong mit BR stellt keinen Beitrag für Rechtsdurchsetzung dar.
- KSchR: Schärfung der Regeln für BEM und Gefährdungsbeurteilung. Jedenfalls für behinderte Menschen gelten die angemessenen Vorkehrungen aus BRK als Völker-Unionsrecht. Wiedereinstellungsanspruch der Rechtsprechung verbreitern.
- ArbZR: Welcher AG nimmt § 16 ArbZG ernst?

Erste Ansätze

1. Ansatz § 254 ZPO. Die prozessrechtlichen Möglichkeiten zur Auskunftsklage müssen verbessert werden. Hierzu bedarf es klarer Auskunftsansprüche, um nicht dem Schlagwort „Ausforschungsbeweisantrag“ ausgesetzt zu sein.
2. Die Rolle des BR ist zu überdenken. Wo ist er Vertreter der Belegschaft und wo endet § 79 BetrVG? Darf der BR Verstöße gegen das MiLoG, AÜG, AGG etc. Behörden melden?
3. Whistleblowerregeln schärfen. Kein Schnüfflertum, aber Anpassung an Völkerrecht.
4. Das Verbandsklagerecht für Gewerkschaften wird immer dringlicher. Der Weg über das UWG (§§ 3a, 8) iVm ordre public-Regelungen (z.B. § 1 AEntG) ist von Gewerkschaften intensiv zu prüfen. Arbeitnehmer sind auch Verbraucher.
5. Dokumentationspflichten dürfen nicht abgesenkt werden, Überwachungspflichten nicht rechtlich oder faktisch leerlaufen. Aufsichtsrecht ist ernst zu nehmen und nicht nur einseitig (für Ausnahmegenehmigungen) zu verstehen.
6. Längere gesetzliche Ausschlussfristen, echte Beweislastumkehr, Verbandsklagerecht wie bei Sonntagsarbeit.

Erste Ansätze (II)

7. Hinsichtlich der europäischen Ebene brauchen wir

- ein Klagerecht (Vertragsverletzung anstelle einer Beschwerdemöglichkeit bei der Kommission);
- bei den dt. Gerichten ein echtes Verständnis dafür, dass richtlinienkonforme Auslegung nicht nur auf materielle Vorgaben beschränkt ist, sondern auch Effektivitätsanforderungen mit erfasst sind (effet utile, abschreckende Wirkung) = mehr Vorlagen auch in dieser Richtung sind erforderlich;
- § 612a BGB muss unionskonform durchdrungen sein;
- trotz ablehnender Haltung von EuGH-Richtern Fachkammern für Arbeitssachen beim EuGH.

Zur Erinnerung an Effektivitätsanforderungen des EuGH vgl. 22.9.1998, C- 185/97 (Coote)

„Nach Artikel 6 der Richtlinie 76/207/EWG (...) zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die innerstaatlichen Vorschriften zu erlassen, die notwendig sind, um einen gerichtlichen Rechtsschutz des Arbeitnehmers für den Fall sicherzustellen, daß sich der Arbeitgeber nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses als Reaktion auf die Erhebung einer Klage auf Einhaltung des Grundsatzes der Gleichbehandlung im Sinne der Richtlinie weigert, Arbeitszeugnisse zu erteilen.

Der in Artikel 6 verankerte Grundsatz einer effektiven gerichtlichen Kontrolle, der den **gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten zugrunde liegt und auch in Artikel 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten** vom 4. November 1950 verankert ist, würde weitgehend ausgehöhlt, wenn der durch ihn gewährte Schutz sich nicht auf Maßnahmen erstreckte, die ein Arbeitgeber als Reaktion auf eine Klage eines Arbeitnehmers auf Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ergreift. Die Angst vor solchen Maßnahmen, gegen die keine Klagemöglichkeit gegeben wäre, könnte nämlich Arbeitnehmer, die sich durch eine Diskriminierung für beschwert halten, davon abschrecken, ihre Rechte gerichtlich geltend zu machen, und wäre folglich geeignet, die Verwirklichung des mit der Richtlinie verfolgten Zieles stark zu gefährden.“

Sanktionen nicht (nur) in der Höhe, sondern in ihrem Nutzen schärfen:

Sanktionskataloge sind durchaus vorhanden. Es mangelt aber an Kontrolle und Durchsetzung.

Problem: § 17 Abs. 2 OWiG. Privilegierung auch der höchsten Formen von Fahrlässigkeit. Grobe Fahrlässigkeit verdient jedoch keine volle Privilegierung (Reduzierung um die Hälfte).

Bußgelder zielgerichtet verwenden, z.B. für Programme zur Gesunderhaltung, zur Inklusion, zur Finanzierung von Transfergesellschaften etc.

Das Vergaberecht ist bereits als Sanktionsort erkannt (z.B. § 19 MiLoG). Dies ist vernünftig, nur der Bewerberbegriff ist zu eng. Er erfasst Konzernstrukturen nur unzureichend. Zudem setzen Vorschriften unterschiedlich an:

§ 19 MiLoG: „belegt worden sind“ meint Festsetzung eines Bußgeldes bzw. durchgeführtes Verwaltungsverfahren.

§ 21 AEntG enthält dagegen Vorfeldschutz („wenn im Einzelfall angesichts der Beweislage kein vernünftiger Zweifel an einer schwerwiegenden Verfehlung ... besteht).

Selbstreinigung nach Vergaberichtlinie (wir machen eine Compliance-Schulung)

Einen erweiterten Blick wagen

Im Wirtschaftsrecht ist sowohl auf unionaler wie auf deutscher Rechzebene das Konzept der Freiwilligkeit wenig ergiebig. DCGK, Geschlechterquoten in Vorständen, Aufforderungen an Unternehmen (§ 17 EntgeltTransparenzG) etc. sind zu wenig.

Dafür sind die Freiheiten im (grenzüberschreitenden) Gesellschaftsrecht sehr weit (EuGH Polbud) und beeinflussen auch das anwendbare Arbeitsrecht im Rahmen des IPR. Deshalb ist auf nationaler Ebene an einen Ausbau von Eingriffsnormen zu denken.

Insolvenzregularien sind unzureichend. Schwächen im deutschen Insolvenzarbeitsrecht vermögen auch das Unionsrecht nicht auszugleichen (EuGH Webb-Sämman).

Der Beitrag der Sozialpartner

Auch die Sozialpartner können verbesserte Durchsetzungsregeln vereinbaren. Alleine für Rechtsklarheit zu sorgen, indem unüberschaubare Tarifgeflechte vermieden werden, ist ein wichtiger Beitrag.

Vertragsstrafen sind im Tarifgeschäft nicht etabliert, die Einwirkungsklage aber faktisch auch nicht.

Auskunftsansprüche kann auch ein Tarifvertrag festlegen.

Zum Weg des § 6 Abs. 1 S. 2 EntgelttransparenzG:

„Kontrolleure vor Ort“ als Konzept auch für andere Gesetze? Sollen Gewerkschaften dies wollen? Wäre dies eine Erfüllung der unionalen Vorgaben an effektiver Durchsetzung?

Exkurs: Tarifdispositives Recht als Absenkungsinstrument

Fazit

Der Vortrag behandelt das Thema nicht abschließend.

Die Überschrift des Panels beschreibt eine Querschnittsaufgabe, die über das gesamte Arbeitsrecht zu legen wäre.

Durchsetzungsregeln sind ebenso wichtig wie die davor liegenden materiellen Rechtsgrundlagen.

Das deutsche Recht ist defizitär im Hinblick auf das Zurverfügungstellen von prozessrechtlichen Instrumenten und Rechtskontrollmechanismen. Auch diesbezüglich ist das Unionsrecht mutig in Stellung zu bringen. Warum nicht einmal dem EuGH vorlegen, weil ein materiell zutreffend umgesetztes Recht in seiner Durchsetzung mangelhaft ist.

Sanktionen können zielgerichtet Nutzen für Beschäftigte bringen.

Die Diskussion ist nur vollständig, wenn auch das Wirtschaftsrecht einbezogen wird.

Die Sozialpartner sind Akteure.

Vielen Dank