

18. November 2014

Stellungnahme
des Deutschen Journalisten-Verbandes e. V.
zum
Referentenentwurf eines Gesetzes zur Regelung der Tarifeinheit
(Tarifeinheitgesetz)

Mit Schreiben vom 4. November 2014 ist der Deutsche Journalisten-Verband vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) gebeten worden, zu dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Tarifeinheit binnen kürzester Frist Stellung zu nehmen.

Die Bundesregierung beabsichtigt nach dem übersandten Entwurf, zukünftig in einem § 4a TVG gesetzlich regeln zu lassen, dass im Falle sich im Geltungsbereich überschneidender Tarifverträge verschiedener Gewerkschaften nur dem Tarifvertrag Normqualität beizumessen ist, der von der Gewerkschaft mit den meisten Mitgliedern im Betrieb abgeschlossen wurde. Abweichende Tarifverträge anderer Gewerkschaften mit weniger Mitgliedern im Betrieb sollen dagegen keine Geltung beanspruchen können. Solchen Gewerkschaften soll lediglich das Recht verbleiben, den geltenden Tarifvertrag „nachzeichnen“ zu dürfen, sie sollen außerdem gegenüber dem Arbeitgeber das „Recht“ erhalten, rechtzeitig über Tarifverhandlungen mit der Mehrheitsgewerkschaft informiert zu werden.

Zur Begründung führt die Bundesregierung aus, die vorgeschlagene gesetzliche Regelung sei zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie notwendig. Es sei „Aufgabe des Gesetzgebers, mit dem Tarifvertragsrecht einen gesetzlichen Rah-

DJV-Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Tarifeinheitsgesetzes

men zu schaffen, innerhalb dessen die Koalitionen die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sinnvoll ordnen können. Durch eine gesetzliche Regelung der Tarifeinheit nach dem Mehrheitsprinzip (werde) der verfassungsrechtlich gewährleistete Koalitionspluralismus in geordnete Bahnen gelenkt. Den Belangen von Minderheitsgewerkschaften (werde) durch flankierende Verfahrensregelungen Rechnung getragen.“

Die Anwendbarkeit kollidierender tariflicher Regelungen im Betrieb beeinträchtigt die Schaffung einer widerspruchsfreien Ordnung der Arbeitsbeziehungen im Betrieb. Dabei werde die Verteilungsfunktion der Tarifautonomie gestört, wenn die konkurrierenden Tarifabschlüsse nicht den Wert verschiedener Arbeitsleistung innerhalb einer betrieblichen Gemeinschaft zueinander widerspiegeln, sondern vor allem Ausdrücke der jeweiligen Schlüsselpositionen der unterschiedlichen Beschäftigten im Betriebsablauf seien.

Tarifkollisionen könnten insbesondere in Krisenzeiten gesamtwirtschaftlichen Belangen und somit dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen. Es solle vermieden werden, dass die Entsolidarisierung der Belegschaften für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne hinreichende Schlüsselposition im Betriebsablauf in einer Entwertung der Schutzfunktion des Tarifvertrags münden könne, denn anderenfalls sei der damit verbundenen schleichende Prozess der Auszehrung dieser Funktion einschließlich seiner gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen schon rein faktisch nur schwierig wieder rückgängig zu machen.

Weitere Begründungselemente, insbesondere empirischer Art, finden sich im Referentenentwurf nicht und sind auch nicht aus anderen, ergänzenden Quellen ersichtlich.

Der DJV kann einen Bedarf für die beabsichtigte Gesetzgebung nicht erkennen (I). Der vorgelegte Entwurf berührt die Koalitionsfreiheit des DJV tiefgreifend (II). Der Entwurf trägt den Keim der Verfassungswidrigkeit in sich, die vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen sind verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt (III).

DJV-Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Tarifeinheitsgesetzes

Zu I - Der DJV kann einen Bedarf für die beabsichtigte Gesetzgebung nicht erkennen

1) Historische Entwicklung

Der DJV hat seit seiner Gründung Ende des Jahres 1949 als älteste und größte Berufsgewerkschaft des Journalismus in Deutschland eigenständig und unabhängig Tarifverträge in allen wesentlichen Redaktionsbereichen verhandelt und abgeschlossen, erstmals am 12. April 1950. Die gewerkschaftliche Ausrichtung der Organisation ist Teil des Gründungsaktes und des Selbstverständnisses des DJV. Die soziale Absicherung von Journalisten, ob sie nun freischaffend oder angestellt tätig sind, ist eine unverzichtbare Voraussetzung der unabhängigen Berufsausübung. Ohne Unabhängigkeit gäbe es keine Glaubwürdigkeit für Journalismus. Konsequenterweise hat der DJV sich deswegen entschieden, ausschließlich Journalistinnen und Journalisten zu vertreten. Entsprechend war und ist die freie und unbeeinflusste Koalitionsbetätigung der DJV-Mitglieder und des DJV Voraussetzung dafür, dass das Ziel, die Bedingungen eines unabhängigen Journalismus zu gestalten, mitzugestalten oder zumindest nachdrücklich einzufordern, überhaupt erreicht werden kann. Eine Zusammenarbeit mit anderen Organisationen, auch mit dem DGB, der ehemaligen DAG oder heute mit ver.di war und ist dabei für den DJV auf freiwilliger Basis schon wegen der Verfolgung gleichgerichteter Interessen immer selbstverständlich, ohne sich aber von dieser Zusammenarbeit abhängig zu machen.

2) Tarifpolitische Lage im Tarifbereich des DJV

Die Tarifarbeit des DJV ist gekennzeichnet durch zwei Hauptbetätigungsfelder, einerseits dem für die angestellten Redakteurinnen und Redakteure, andererseits dem für die arbeitnehmerähnlichen, journalistisch für Tageszeitungen oder öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten tätigen Personen. Der DJV arbeitet in seinen hauptsächlichen Tarifbereichen (Agenturen, Tageszeitungen, Zeitschriften, Rundfunk) seit mehreren Jahrzehnten mit anderen Gewerkschaften zusammen, zunächst mit dem DGB und der DAG, in der Folge mit der dju in der IG Druck und Papier (heute: dju in ver.di) im Printbereich und bei den Nachrichtenagenturen, im öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit der RFFU in der IG Kunst, dann in der IG Medien (heute: Teil der Fachgruppe Medien in ver.di), seit einigen Jahren ggf. auch mit der VRFF (heute: Teil des dbb), im privaten Rundfunk direkt mit der IG Medien bzw. heute mit ver.di. Im Pressewesen der Tageszeitungen und

DJV-Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Tarifeinheitsgesetzes

Zeitschriften werden die tariflichen Bedingungen ungeachtet zunehmender Haustarifverträge durch bundesweit geltende Tarifverträge geprägt, bei den Nachrichtenagenturen und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dagegen durch Haustarifverträge. Im privaten Rundfunk hängt die Prägung von der Frage ab, ob der jeweilige Arbeitgeber dem Tarifverband Privater Rundfunk (bundesweit) oder der Arbeitsgemeinschaft Privater Rundfunk (landesweit) zuzuordnen ist. Ganz überwiegend ist die Tarifarbeit in den unterschiedlichen Konstellationen durch gemeinsame Verhandlungen und Abschlüsse der beteiligten Gewerkschaften gekennzeichnet, jedoch sind in der Vergangenheit bis heute immer wieder auch unterschiedliche Tarifverträge abgeschlossen worden.

3) Ausmaß der Tarifpluralität, Auswirkungen auf das System des Flächentarifvertrags

Der Gesetzentwurf sieht vor, den Koalitions- und Tarifpluralismus in geordnete Bahnen zu lenken, um so die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie durch die Auflösung von Tarifkollisionen zu sichern¹. Der Bundesregierung selbst sind lediglich Tarifpluralitäten vor allem aus dem Gesundheitswesen, dem Luftfahrtbereich sowie dem Bahnbereich bekannt². Weitere Fallgestaltungen weiß die Bundesregierung nicht zu benennen, die Frage nach den empirischen Untersuchungen, auf die sie sich zur Begründung ihrer Meinung einer unordentlichen Koalitionslandschaft und ihrer Problemanalyse stützt, lässt die Bundesregierung unbeantwortet³. Soweit die Tarifbereiche in Rede stehen, in denen der DJV tätig ist, ist zu konstatieren, dass bisher das Problem der Tarifkollision marginal, in der Regel temporär und jedenfalls nicht geeignet ist, ein Gesetz zur Tarifeinheit zu begründen.

Die Tarifbindung hat nach Darstellung der Bundesregierung in Deutschland seit dem Jahr 1996 abgenommen. Die Bundesregierung stellt die Abnahme der Tarifbindung insbesondere für Branchenflächentarifverträge fest. Jedoch verweist sie darauf, dass ihrer Meinung nach von einer „generellen Erosion“ der Tarifbindung nicht gesprochen werden könne, vielmehr die „Tarifvertragsparteien (...) im Grundsatz weiterhin zu einer sinnvollen Ordnung der Arbeits- und Wirt-

¹ Vgl. Begründung des GE, Seite 6

² Vgl. Antwort der Bundesregierung zur kl. Anfragen der BT-Fraktion Die Linke, zu Frage 8, S. 8, BT-Drs. 18/2790

³ Vgl. aaO, Antwort zu Frage 10, Seite 9

DJV-Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Tarifeinheitsgesetzes

schaftsbedingungen in der Lage (sind)⁴. Die Tarifbindung nimmt in den Medienbetrieben, insbesondere in denen der Tageszeitungen und der Zeitschriften ebenfalls ab, die Flächentarifverträge in diesen Mediengattungen werden in den letzten Jahren deutlich durchlässiger. Nicht in allen Unternehmen lässt sich die Tarifbindung durch Haustarifverträge wieder herstellen. Der Ordnungsfunktion der für Tageszeitungs- und Zeitschriftenverlage geltenden Tarifverträge kommt trotz der schwindenden unmittelbaren Anwendung jedoch weiterhin erhebliche Bedeutung zu. Jedenfalls sind die zu beobachtenden Entwicklungen nicht geeignet, gesetzliche Regelungen zur Tarifeinheit zu rechtfertigen.

4) Gesetzentwurf und Berufsgewerkschaften

Nach der Begründung des Gesetzentwurfes, beeinträchtigt die „Anwendbarkeit kollidierender tariflicher Regelungen im Betrieb (...) die Schaffung einer widerspruchsfreien Ordnung der Arbeitsbeziehungen im Betrieb“, denn: „Tarifkollisionen laufen dem Ziel einer „innerbetrieblichen Lohngerechtigkeit“ - auch verstanden als Leistungsgerechtigkeit - strukturell zuwider, wenn nicht die besondere Leistung einer Arbeitnehmergruppe, sondern ihre Schlüsselposition im Betriebsablauf den Maßstab für die Verteilung des Erwirtschafteten zwischen den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bildet“⁵.

Die gegen Berufsgewerkschaften gerichtete Stoßrichtung des Gesetzentwurfs wird hier ebenso deutlich, wie an der folgenden Passage der Begründung:

„Nehmen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit besonderen Schlüsselpositionen in den Betrieben ihre Interessen gesondert wahr, kann dies eine wirksame kollektive Interessenvertretung durch die übrigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die keine besonderen Schlüsselpositionen im Betriebsablauf innehaben, beeinträchtigen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne besondere Schlüsselposition im Betriebsablauf sind dann selbst kollektiv nur noch eingeschränkt in der Lage, auf Augenhöhe mit der Arbeitgeberseite zu verhandeln.“

Der Gesetzentwurf lässt insoweit schon im Ansatz jede nähere, insbesondere empirische Auseinandersetzung mit der Tarifpolitik in den Tariffeldern vermischen, die aus Sicht der Bundesregierung als problematische tarifplurale Gebiete

⁴ Vgl. aaO, Antwort zu Frage 12, Seite 10

⁵ Vgl. Begründung des Gesetzentwurfes, aaO

DJV-Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Tarifeinheitsgesetzes

(Gesundheitswesen, Luftfahrtbereich, Bahnbereich) „bekannt“ sind. Hätte sich der Gesetzentwurf damit auseinandergesetzt, wäre der Bundesregierung möglicherweise nicht entgangen, dass z.B. die eigenständige Tarifpolitik der Ärzte in erster Linie nicht etwa auf die Betonung deren Schlüsselposition (was immer das sein mag) zurückzuführen ist, sondern auf massive Verluste im Einkommen in den 90iger Jahren des letzten Jahrhunderts⁶. Vergleichbares gilt in den anderen Tarifbereichen, eingeschränkt vielleicht insoweit nur hinsichtlich des Organisationsbereiches der Vereinigung Cockpit. Auch die derzeit von der GDL geführte Tarifaueinandersetzung ist nicht geeignet, die These von der verfehlten Tarifpolitik für Arbeitnehmer in Schlüsselpositionen zu untermauern, denn die GDL bemüht sich in erster Linie um den Abschluss von Tarifverträgen in ihrem Organisationsbereich des Zug begleitenden Personals.

Soweit die Tarifzuständigkeit des DJV reicht, ist die Grundannahme des Gesetzentwurfs ebenfalls nicht zutreffend. Jedenfalls in den Tarifgebieten, in denen Tarifverträge für alle Beschäftigtengruppen abgeschlossen werden, ist es gerade die Aufgabe des DJV darauf zu achten, dass die Leistung der Journalistinnen und Journalisten im tariflichen Entgeltgefüge hinreichend Berücksichtigung findet. Von einem strukturellen Widerspruch dieser Position zur innerbetrieblichen Lohngerechtigkeit kann jedenfalls keine Rede sein.

Zu II - Der vorgelegte Entwurf berührt die Koalitionsfreiheit des DJV tiefgreifend

- 1) Der DJV ist seit seiner Gründung als Koalition und Gewerkschaft tätig geworden. Weder sein Status als Koalition i.S. d. Art 9 Abs. 3 GG, noch der als Gewerkschaft ist je von der Rechtsprechung in Zweifel gezogen worden⁷. Der DJV genügt daher den Vorgaben, die es seitens der Verfassung hinsichtlich der Organisationen gibt, die die Funktion der „Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“ erfüllen. Die Anforderungen, die Rechtsprechung und Literatur insoweit aus dem Wortlaut des Art. 9 Abs. 3 GG ableiten, nämlich
 - die Gründung der Koalition auf freiwilligen Beitritten,

⁶ Vgl. *Samuel Greef*, Die Transformation des Marburger Bundes. Vom Berufsverband zur Berufsgewerkschaft, 2012, Seite 172.

⁷ Vgl. nur BAG NZA 2007, 573 ff; BAG AP TVG § 1 Tarifverträge: Rundfunk Nr. 47;

DJV-Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Tarifeinheitsgesetzes

- den satzungsgemäßen Zweck der Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen,
- die tatsächliche Wahrnehmung der Mitgliederinteressen gegenüber dem sozialen Gegenspieler und dem Staat,
- die Unabhängigkeit der Organisation von staatlichen, politischen, kirchlichen Einflüssen oder solchen der sozialen Gegenspieler,
- die überbetriebliche Organisation⁸,

erfüllt der DJV ebenso, wie die des weitergehenden arbeitsrechtlichen Koalitions- bzw. Gewerkschaftsbegriffs⁹, nämlich die

- Durchsetzungsfähigkeit und
- Leistungsfähigkeit der Organisation¹⁰.

Allerdings hat sich der DJV aus den oben unter I 1) dargelegten Gründen bereits bei seiner Gründung dafür entschieden, ausschließlich die Interessen hauptberuflich tätiger Journalistinnen und Journalisten zu vertreten, also als Zusammenschluss zu etablieren, der nur die Angehörigen dieser Berufsgruppe organisiert. Damit ist aber auch vorgegeben, dass der DJV nur in seltenen Fällen und nur bei einem entsprechenden Zuschnitt eines Betriebes diejenige Gewerkschaft sein wird, die „zum Zeitpunkt des Abschlusses des zuletzt abgeschlossenen kollidierenden Tarifvertrages im Betrieb die meisten Mitglieder hat“, wie es der Gesetzentwurf vorsieht. Der Gesetzentwurf berührt also für die Fälle der Tarifikollision die Organisationshoheit des DJV erheblich. Das wird durch die Begründung des Gesetzentwurfs auch unterstrichen, denn es wird ausgeführt, die so genannte Minderheitsgewerkschaft könne sich ja rechtzeitig um die Mehrheit im Betrieb bemühen¹¹. Die Tatsache, dass dieses Unterfangen Berufsgewerkschaften nicht gelingen kann, wird ausgeblendet.

- 2) Unabhängig von diesem Eingriff in die Koalitionsfreiheit einer Berufsgewerkschaft wie dem DJV würde nach dem Gesetzentwurf auch die Mehrheitsgewerk-

⁸ Vgl. nur BeckOK, Cornils, GG Art. 9, Rdn. 44 – 52,

⁹ Vgl. nur BAG NZA 2011, 289 (295), Rdn. 67

¹⁰ Vgl. BGH ZUM 2012, 793 (797), Rdn. 11; BAG AP TVG 1969 § 9 Nr. 1

¹¹ Vgl. Begründung, S. 11/12

DJV-Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Tarifeinheitsgesetzes

schaft in ihrem Recht auf koalitionsmäßige Betätigung im Falle der Tarifikollision beschnitten, denn durch das Abstellen auf die Mehrheit im Betrieb dürften im Falle von Tarifkonkurrenzen erhebliche Rechtsunsicherheiten auftreten. Flächentarife dürften faktisch nicht mehr oder nur noch unter erheblichen Anstrengungen und behaftet mit relevanten Rechtsunsicherheiten möglich sein. Schließt z.B. der DJV in einem Redaktionsbetrieb als Mehrheitsgewerkschaft gemeinsam mit der dju in ver.di als Minderheitsgewerkschaft einen Firmentarifvertrag und anschließend die dju in ver.di einen Verbandstarifvertrag mit demselben persönlichen Geltungsbereich, nämlich dem der Redakteure, welcher Tarifvertrag soll dann gelten, wenn auf der Verbandsebene die dju die Mehrheit hätte?

Fraglich ist zudem generell, wie die Mehrheit bei Verbandstarifverträgen bestimmt werden soll. Müssen in solchen Fällen die Mehrheiten z.B. im Falle des Tarifwerkes für Redakteure an Tageszeitungen in allen beteiligten Zeitungsverlagen notariell ausgezählt und nachgewiesen werden? Würde in solchen Fällen die Mehrheit der Betriebsmehrheiten den Ausschlag geben? Könnte in diesem Fall in einem Betrieb mit anderen Mehrheitsverhältnissen als bei der Mehrheit der Betriebe die Gewerkschaft mit den meisten Mitgliedern in diesem Betrieb einen abweichenden Tarifvertrag durchsetzen, obwohl der Arbeitgeber an den Verbandstarifvertrag gebunden ist? Wie wäre der Fall zu beurteilen, in dem es keine (eindeutigen) Mehrheiten gäbe?

Die aufgezeigten Konstellationen machen deutlich, dass auch für die Gewerkschaften mit den meisten Mitgliedern in einem Betrieb deren koalitionsmäßige Betätigung von dem Gesetzentwurf nicht unberührt bleibt.

- 3) Indem der Gesetzentwurf Berufsgewerkschaften vom Abschluss von Tarifverträgen in Fällen der Tarifikollision weitgehend verdrängen will, werden nicht nur die Rechte der Gewerkschaften in ihrem kollektiven Zuschnitt erheblich tangiert, auch die Rechte der Mitglieder werden in Frage gestellt. Journalistinnen und Journalisten entscheiden sich grundsätzlich bewusst für den DJV als ihre Gewerkschaft, die Gründe für diese Entscheidung sind vielfältig. Wenn der DJV nach dem Willen des Gesetzgebers zukünftig Tarifverträge in Fällen von Kollisionen nicht mehr durchsetzen können soll, wenn er im Betrieb nicht die meisten Mitglieder organisiert, werden diese Mitglieder rechtlos gestellt, wenn der DJV etwa einen Tarifvertrag nicht nachzeichnen will. Die positive individuelle Koalitionsfreiheit wird dadurch erheblich berührt.

DJV-Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Tarifeinheitsgesetzes

Zu III - Der Entwurf trägt den Keim der Verfassungswidrigkeit in sich, die vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen sind verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt

1) Verfassungsrechtliche Beurteilung

Bevor einzelne Regelungen des Gesetzentwurfs diskutiert werden können, muss zunächst die Frage nach der Verfassungskonformität des Vorschlags gestellt werden, denn der Gesetzentwurf greift tief in die Autonomie der Vereinigungen nach Art. 9 Abs. 3 GG ein.

1.1 Schutzzweck des Art. 9 Abs. 3 GG

Art. 9 Abs. 3 GG gewährleistet für jedermann und für alle Berufe das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden. Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern suchen, sind nichtig, hierauf gerichtete Maßnahmen sind rechtswidrig. Hinsichtlich der Einschränkung der Arbeitskampffreiheit ist zudem ein besonderes und strikt bindendes Verbot von Notstandsmaßnahmen nach den Artikeln 12a, 35 Abs. 2 und 3, Artikel 87a Abs. 4 und Artikel 91 errichtet worden¹².

Geschützt sind die individuelle und die kollektive Koalitionsfreiheit¹³. Geschützt ist zunächst das Recht, eine Koalition zu gründen, ihr beizutreten, in ihr zu verbleiben oder diese wieder zu verlassen bzw. ihr fernzubleiben¹⁴. Geschützt ist aber wegen des engen Zusammenhangs von individueller und kollektiver Vereinigungsfreiheit auch die Vereinigung selbst¹⁵. Jedenfalls die Existenz und die Funktionsfähigkeit der Koalition ist geschützt, also der Bestand der einmal gebildeten Vereinigung¹⁶ einschließlich der „Bestimmung über ihre Organisation, das Verfahren ihrer Willensbildung und die Führung ihrer Geschäfte“¹⁷. Von Art. 9 Abs. 3 GG ist des Weiteren das Recht zur spezifisch koalitionsmäßigen

¹² Vgl. BeckOK GG/Cornils GG Art. 9 Rdn. 101

¹³ Vgl. nur M-D-H-S (Scholz), Art. 9 Abs. 3 Rdn.169 ff

¹⁴ Vgl. BVerfGE 50, 290 (354) für die Vereinigungsfreiheit nach Art 9 Abs. 1 GG

¹⁵ Vgl. BVerfGE 30, 227 (241) mit entsprechenden Nachweisen auch zu Art 9 Abs. 3 GG

¹⁶ Vgl. BVerfGE, aaO; BVerfG NZA 2005, 153

¹⁷ Vgl. BVerfGE 94, 268 (282f)

DJV-Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Tarifeinheitsgesetzes

Betätigung geschützt. Dazu gehört jedenfalls das Recht zum Abschluss von Tarifverträgen ebenso, wie das Recht für dieses Ziel in den Streik zu treten oder andere Druckmittel einzusetzen¹⁸. Die Koalitionsbetätigung ist nicht von vornherein nur in einem Kernbereich geschützt, der Schutz erstreckt sich vielmehr auf alle Verhaltensweisen, die koalitionspezifisch sind¹⁹.

1.2 Schutzbereich des Art 9 Abs. 3 GG berührt

Diesen Schutzbereich berührt der Gesetzentwurf, indem er im Falle der Tarifkollision ausschließlich dem Tarifvertrag der Gewerkschaft mit den meisten Mitgliedern Geltung verschaffen will (a)²⁰. Er berührt ihn zudem, indem er die Verhältnismäßigkeit von Arbeitskämpfen am (selbstpostulierten) Prinzip der Tarifeinheit messen lassen will (b)²¹, er berührt ihn schließlich auch, indem er die Geltung eines Tarifvertrages an den tarifrechtlichen Betriebsbegriff knüpft (c).

(a) Der Gesetzentwurf hat zum Ziel, ausschließlich solchen Tarifverträgen zur Geltung zu verhelfen, die von den Gewerkschaften mit den jeweils meisten Mitgliedern ausgehandelt wurden. Das so postulierte „Mehrheitsprinzip“ wendet der Gesetzentwurf ausschließlich schematisch an, denn „eine tarifschließende Gewerkschaft muss also, will sie die Anwendbarkeit ihres Tarifvertrags in Überschneidungsbereichen gewährleisten, sicherstellen, dass sie im Zeitpunkt ihres Tarifabschlusses die Mehrheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Betriebs organisiert²².

Die DJV-Mitglieder und der DJV als Organisation unterliegen dem Schutzbereich des Art. 9 Abs. 3 GG. Diesen Schutz stellt der Gesetzentwurf in Frage, wenn er dergestalt das „Mehrheitsprinzip“ zur einzigen Voraussetzung für die Geltung eines kollidierenden Tarifvertrages erhebt, denn der DJV kann aufgrund seines Organisationsprinzips (mit wenigen Ausnahmen) keine Mehrheit unter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern eines (Medien-)Betriebes organisieren. Für das einzelne Mitglied bedeutet das, dass ihm

¹⁸ Vgl. BVerfGE 84, 212 (225)

¹⁹ Vgl. BVerfGE 94, 268 (283); BVerfGE 100, 271 (282)

²⁰ § 4a Abs.1 des Entwurfs und S. 11/12 der Begründung

²¹ Vgl. Begründung, S. 11

²² Vgl. Seite 12 der Begründung

DJV-Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Tarifeinheitsgesetzes

„die Früchte der Mitgliedschaft“ entzogen werden und es weitgehend auf den Status eines Nichtorganisierten zurückgeworfen wird²³.

- (b) Entgegen den öffentlichen Stellungnahmen des BMAS im Vorfeld des Gesetzentwurfs berührt der Gesetzentwurf auch das Arbeitskampfrecht der Minderheitsgewerkschaft. Zwar überantwortet der Gesetzesentwurf die Entscheidung über die Zulässigkeit von Arbeitskämpfen den Gerichten unmittelbar. Die Gesetzesbegründung weist jedoch unmissverständlich darauf hin, dass - gemessen am Maßstab der Verhältnismäßigkeit von Arbeitskämpfen - der Kampf um einen eigenen (kollidierenden) Tarifvertrag nicht zulässig sein dürfte, denn „der Arbeitskampf ist Mittel zur Sicherung der Tarifautonomie. Der Arbeitskampf dient nicht der Sicherung der Tarifautonomie, soweit dem Tarifvertrag, der mit ihm erwirkt werden soll, eine ordnende Funktion offensichtlich nicht mehr zukommen würde“²⁴.
- (c) Indem der Gesetzentwurf zur Bemessung der Mehrheit den betriebsverfassungsrechtlichen Betriebsbegriff in das Tarifrecht überträgt, gibt er Arbeitgebern die Möglichkeit, auf die jeweilige Mehrheit nicht unerheblich Einfluss zu nehmen, denn es unterliegt in erster Linie organisatorischen Entscheidungen des Arbeitgebers, ob und in welchen Grenzen ein Betrieb besteht.

1.3 Ausgestaltung oder Eingriff?

Der Gesetzgeber darf das Grundrecht nach Art. 9 Abs. 3 GG ausgestalten. Das BVerfG hat in der Entscheidung, in der es die so genannte Kernbereichslehre aufgegeben hat, betont, dass Ausgangspunkt der Kernbereichsformel die Überzeugung gewesen sei, dass die Betätigungsfreiheit der Koalitionen nicht schrankenlos gewährleistet werde. Der Gesetzgeber habe vielmehr die Möglichkeit der Ausgestaltung dieser Betätigungsfreiheit. Die Grenzen dieser Möglichkeiten seien überschritten, „soweit einschränkende Regelungen nicht zum Schutz anderer Rechtsgüter von der Sache her geboten sind. Der Gesetzgeber sei „auch dort, wo er - außerhalb des Kernbereichs - koalitionsmäßige Betätigungen ausgestaltend regelt, zu einer Rücksichtnahme auf die Koalitionen und ihre Mitglieder“ verpflichtet²⁵.

²³ Vgl. BAG NZA 2010, 645 Rdn. 81

²⁴ Vgl. Begründung, Seite 11

²⁵ Vgl. BVerfGE 93, 352 (359)

DJV-Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Tarifeinheitsgesetzes

Die Koalitionsfreiheit ist nach dem Wortlaut des Art. 9 Abs. 3 GG und nach der Rechtsprechung des BVerfG ein vorbehaltlos gewährleistetes Grundrecht. Deswegen können ihr nur zur Wahrung verfassungsrechtlich geschützter Güter Schranken gesetzt werden. Die Regelungen, die der Gesetzgeber zur Ausgestaltung des Grundrechts treffen darf, beschränken sich auf solche, „die erst die Voraussetzungen für eine Wahrnehmung des Freiheitsrechts bilden“, sie müssen sich am „Normziel von Art. GG Artikel 9 GG Artikel 9 Absatz III GG orientieren“²⁶.

Gemessen an diesen Vorgaben sind die Regelungen im Gesetzentwurf nicht solchen der Ausgestaltung zuzuordnen, sondern stellen einen Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts dar. Soll ein Tarifvertrag nur dann gelten, wenn er im Falle einer Tarifikollision von der Gewerkschaft mit den meisten Mitgliedern abgeschlossen wurde, wird Berufsgewerkschaften wie dem DJV zwar nicht rechtlich, wohl aber faktisch²⁷ der Boden entzogen, Tarifverträge abzuschließen und ggf. dafür auch Druckmittel bis hin zum Arbeitskampf anzuwenden²⁸. Auch die Verwendung des Betriebsbegriffs im Tarifrecht zur Bestimmung, ob eine Gewerkschaft die Mehrheit hat, ist keine Regelung zur Ausgestaltung des Grundrechts. Sie ist wegen des Einflusses des Arbeitgebers auf die Existenz und die Grenzen eines Betriebes geeignet, die Parität der Tarifparteien zu verfälschen²⁹.

Auch ein Eingriff in den tatbestandlichen Schutzbereich des Grundrechts kann zulässig sein. Das gilt etwa, wenn er zur Wahrung verfassungsrechtlicher Güter notwendig ist, z.B. Grundrechte Dritter oder andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechte zu schützen wären³⁰. Der Eingriff muss auch im Übrigen den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit genügen³¹, ist also stets rechtfertigungsbedürftig.

²⁶ Vgl. BVerfGE 92, 26 (41)

²⁷ Vgl. dazu BVerfGE 103, 293 (305)

²⁸ Vgl. BAG NZA 2010, 645 (654), Rdn. 79f

²⁹ Vgl. dazu BVerfGE 92, 26 (41)

³⁰ Vgl. BVerfGE 84, 212 (228), st. Rspr.

³¹ Vgl. BVerfGE 94, 268 (284); 7, 377 (409); BeckOK, Cornils, Rdn. 90

DJV-Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Tarifeinheitsgesetzes

1.4 Zulässiger Eingriff?

Der Grundrechtsschutz ist nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht für alle koalitionsmäßigen Betätigungen gleich umfassend. Auf der Ebene der Prüfung der Angemessenheit, also der Mittel-Zweck-Relation, muss daher auch berücksichtigt werden, welches Gewicht der Schutz des Art. 9 Abs. 3 GG im konkreten Fall hat. Je gewichtiger der Schutz, den Art. 9 Abs. 3 GG insofern verleiht, desto schwerwiegender müssen die Gründe sein, die einen Eingriff rechtfertigen sollen³². Dabei darf jedoch nicht verkannt werden, dass dem Gesetzgeber sowohl hinsichtlich der Regelungsziele, wie auch der Wahl der ihm geeignet und erforderlich erscheinenden Mittel ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zusteht, der allerdings bei intensiven Eingriffen - wie vorliegend - durch belegbare Tatsachen unterfüttert sein muss³³.

- (a) Der Gesetzentwurf führt zur Begründung der Regelung der Tarifeinheit im Fall von Tarifkollisionen an, es sei Ziel des Gesetzes, die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie zu sichern. Diese werde durch kollidierende Tarifverträge gefährdet, denn die Befriedungsfunktion der Tarifautonomie könne nicht mehr erfüllt werden, wenn dadurch bedingte „innerbetriebliche Verteilungskämpfe den Betriebsfrieden gefährdeten“³⁴. Der Gesetzentwurf sei sachgerecht, um zu vermeiden, dass die „Entsolidarisierung der Belegschaften für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne hinreichende Schlüsselposition im Betriebsablauf in einer Entwertung der Schutzfunktion des Tarifvertrags münden“ könne³⁵.

Die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie ist nicht nur das Ziel des Art. 9 Abs. 3 GG³⁶, sondern auch ein legitimes Ziel der Gesetzgebung. Jedoch kann die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie nicht isoliert als „vorrangiges Gewährleistungselement des Grundrechts aus Art. 9 Abs. 3 GG“³⁷ verstanden werden, wie es der Gesetzentwurf nahelegt. Ob Tarifautonomie funktioniert und inwieweit dazu gesetzliche Maßnahmen zulässig sind, richtet sich vielmehr schon nach dem Wortlaut der Norm nach dem Gewährleistungsumfang des

³² Vgl. BVerfGE 100, 271, (284); 94, 268 (285)

³³ Vgl. BVerfGE 7, 377 (412)

³⁴ Vgl. Begründung, S. 6

³⁵ Vgl. Begründung, S. 7

³⁶ Vgl. BVerfGE 84, 212 (225)

³⁷ Vgl. Scholz, ZfA 2009, 1 (17)

DJV-Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Tarifeinheitsgesetzes

Grundrechts. Dieses ist „für jedermann und für alle Berufe“ verbürgt. Eine funktionierende Tarifautonomie kann es daher insoweit nur dann geben, wenn und soweit sichergestellt ist, dass grundsätzlich „jedermann“ und „alle Berufe“ den gleichen Zugang zu den Rechten aus Art. 9 Abs. 3 GG haben, etwa zur ungehinderten koalitionsmäßigen Betätigung. Das ist nach dem Gesetzentwurf nicht der Fall. Nach ihm würden Berufsgewerkschaften wie der DJV etwa den Abschluss von Tarifverträgen zugunsten der von ihnen vertretenen Berufe nicht durchsetzen können, wenn eine andere Gewerkschaft mit der Mehrheit der Mitglieder im Betrieb einen kollidierenden Tarifvertrag abschließt. Auch die Durchführung von Arbeitskämpfen oder die Ausübung sonstiger Druckmittel zur Durchsetzung des geforderten Tarifvertrages wäre nicht mehr möglich.

Daran ändern auch die im Gesetzentwurf vorgesehenen „Rechte“ der Minderheitsgewerkschaften nichts. Der Gesetzentwurf sieht insoweit das „Recht des Nachzeichnens“ eines von der Mehrheitsgewerkschaft abgeschlossenen Tarifvertrages³⁸ und das gegenüber dem Arbeitgeber geltend zu machende Anhörungsrecht³⁹ vor. Nachgezeichnete Tarifverträge (oder deutlicher: Anschluss- bzw. Anerkennungstarifverträge) können zwar im Einzelfall durchaus als Indiz für die Durchsetzungsfähigkeit einer Gewerkschaft herangezogen werden⁴⁰, sie können jedoch auch als Indiz mangelnder Durchsetzungsfähigkeit verstanden werden, wenn sie etwa auf einem Diktat der Arbeitgeberseite beruhen⁴¹. Jedenfalls sind sie kein Ergebnis eigenständiger, an den Bedürfnissen der Mitgliedschaft orientierter Tarifarbeit. Auch das vom Gesetzentwurf vorgesehene Anhörungsrecht vermittelt einer Berufsgewerkschaft - als im Regelfall Minderheitsgewerkschaft - keine im Hinblick auf die Rechte nach Art. 9 Abs. 3 GG gleichwertige Position. Denn der Gesetzentwurf weist ausdrücklich darauf hin, dass das Recht zur Äußerung gegenüber der Arbeitgeberseite schon kein Erörterungs- bzw. Verhandlungsrecht umfasst⁴². Der Gesetzentwurf trägt daher nicht zur Sicherung der Tarifautonomie bei. Im Gegenteil, er führt – wie dargelegt - zur Beseitigung der Tarifautonomie der Berufsgewerkschaften.

³⁸ Vgl. § 4a Abs. 3 Gesetzentwurf

³⁹ Vgl. § 4a Abs. 4 Gesetzentwurf, ausgestaltet als Recht auf Bekanntgabe von Verhandlungen und als Recht des Vortrags der eigenen Vorstellungen und Forderungen

⁴⁰ Vgl. BAG AP TVG § 2 Tariffähigkeit Nr. 4, Rdn. 72

⁴¹ Vgl. BAG, aaO, Rdn. 62

⁴² Vgl. Begründung, S. 14

DJV-Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Tarifeinheitsgesetzes

- (b) Fraglich (und im Ergebnis zu verneinen) ist nicht nur, ob der Gesetzentwurf geeignet ist, das angestrebte Ziel zu erreichen, auch die Erforderlichkeit des gewählten Mittels, nämlich die Mehrheit von Mitgliedern einer Gewerkschaft im Betrieb über die Geltung eines ausgehandelten Tarifvertrages entscheiden zu lassen, muss hinterfragt werden.

Der Gesetzentwurf verwirft als ein nicht schonenderes Mittel die Regelung des Grundsatzes der Tarifeinheit nach dem Spezialitätsprinzip, weil der Tarifvertrag einer Gewerkschaft, die nur bestimmte Arbeitnehmergruppen vertritt, nie der speziellere sein könne, da er nur einen Ausschnitt der Arbeitsverhältnisse des Betriebes regelt. Er stehe damit dem Betrieb nicht am nächsten und könne den Bedürfnissen des Betriebes nicht besser gerecht werden. Auch das Modell so genannter dynamischer Repräsentativität wird verworfen, weil eine solche Regelung zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie nicht geeignet sei, denn sie schaffe gerade einen Anreiz dafür, dass Gewerkschaften für immer kleinere Gruppen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern Tarifverträge anstreben. Schließlich wird auch die Regelung verworfen, die den Grundsatz der Tarifeinheit nur für bestimmte Bereiche (Stichwort: Daseinsvorsorge) vorsieht⁴³.

Ohne dass hier auf die einzelnen im Gesetzentwurf geäußerten Bedenken zu solchen Lösungen eingegangen werden soll, ist doch darauf hinzuweisen, dass der Gesetzentwurf auch insoweit den Gedanken, es bei der bisherigen Lage zu belassen, nicht prüft. Das ist schon deswegen verwunderlich, weil belegbare und nachvollziehbare Tatsachen für die Notwendigkeit eines Gesetzes zur Tarifeinheit nicht angeführt werden.

Außer den bereits diskutierten Argumenten und der im Gesetzentwurf lediglich abstrakt geäußerten Befürchtung, dass eine wirksame kollektive Interessenvertretung durch und für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die keine besonderen Schlüsselpositionen im Betriebsablauf innehaben, beeinträchtigt werden könnte, wenn Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer „mit besonderen Schlüsselpositionen“ in den Betrieben ihre Interessen gesondert wahrnehmen, werden keinen weiteren Argumente oder Belegatsachen für die Gesetzgebung angeführt. Die Erforderlichkeit der Gesetzgebung, die zu einer massiven Einschränkung der

⁴³ Vgl. Begründung, S. 8

DJV-Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Tarifeinheitsgesetzes

Rechte der Berufsgewerkschaften wie dem DJV führt, ist damit nicht zu begründen. Die Einschränkung ist ganz offenbar auch das eigentliche Ziel des Gesetzesvorschlags, wie es besonders deutlich an der Ablehnung des Modells der dynamischen Repräsentativität aufscheint. Dem Gesetzentwurf geht es darum, Gewerkschaftsarbeit für einzelne Gruppen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und die damit verbundenen Tarifverträge möglichst zu beseitigen. Dieses Ziel ist allerdings mit Art 9. Abs. 3 GG bereits deswegen nicht vereinbar, weil der damit einhergehende faktische Ausschluss der unabhängigen Berufsgewerkschaften aus der Tarifautonomie keine Rechtfertigung in belegbaren schweren Nachteilen für Betriebe (von Einzelfällen vielleicht abgesehen) oder die Koalitionsfreiheit findet.

Auch die vom Gesetzentwurf beschworene „Entsolidarisierung der Belegschaften“ durch Berufsgewerkschaften und die deswegen befürchtete „Entwertung der Schutzfunktion des Tarifvertrags“ vermag die Erforderlichkeit der Gesetzgebung nicht zu untermauern. Auch insoweit fehlt es nicht nur an Belegatsachen, es wird auch verkannt, dass Berufsgewerkschaften keineswegs darauf angelegt sind, die Solidarität aller Beschäftigten zu unterhöhlen. Die Begründung für ihre Organisationsform hängt davon definitiv nicht ab, sondern hat andere Gründe. Im arbeitsteiligen Zusammenleben im Betrieb würde sich eine Berufsgewerkschaft nicht lange durchsetzen, wenn sie nicht auch die Interessen der übrigen Beschäftigten solidarisch mittragen würde.

- (c) Selbst wenn der Gesetzentwurf geeignet und erforderlich wäre, um dem Prinzip der Tarifeinheit zum Durchbruch zu verhelfen, würde sich die Frage stellen, ob die Mittel-Zweck-Relation gegeben wäre, ob also das erstrebte Ziel in einem angemessenen Verhältnis zu dem damit verbundenen Grundrechtseingriff stehen würde. Dabei ist zu bedenken, dass wegen des erheblichen Eingriffs in die Grundrechte der DJV-Mitglieder und des DJV schwerwiegende Gründe vorliegen müssten, um einen Eingriff zu rechtfertigen.

Wie dargelegt, sind solche Gründe nicht erkennbar. Auch die Annahme des Gesetzentwurfs, die Verteilungsfunktion der Tarifautonomie werde gestört, „wenn die konkurrierenden Tarifabschlüsse nicht den Wert verschiedener Arbeitsleistung innerhalb einer betrieblichen Gemeinschaft zueinander widerspiegeln, sondern vor allem Ausdruck der jeweiligen Schlüsselpositionen der unterschiedli-

DJV-Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Tarifeinheitsgesetzes

chen Beschäftigtengruppen im Betriebsablauf sind“ bzw. Tarifkollisionen liefen dem Ziel einer „innerbetrieblichen Lohngerechtigkeit“ im Sinne einer Leistungsgerechtigkeit strukturell zuwider⁴⁴, entbehren belegbarer Tatsachen. Zumindest für die Tarifbereiche, in denen der DJV tätig ist, gibt es für diese Annahmen keine Grundlage. Es ist aber auch zweifelhaft, ob etwas anderes für andere Branchen gilt, zumindest sind dafür keine Tatsachen im Gesetzentwurf oder seiner Begründung enthalten.

2) Ergebnis

Nach Meinung des DJV stellen die im vorgelegten Gesetzentwurf enthaltenen Regelungen zur Tarifkollision einen intensiven, zur Wahrung verfassungsrechtlich geschützter Güter nicht notwendigen und daher nicht gerechtfertigten Eingriff in die Grundrechte der DJV-Mitglieder und des DJV dar.

Der DJV regt daher an, diesen Gesetzentwurf nicht weiter zu verfolgen. Die Stellungnahme zu Einzelheiten, wie z.B. zur Bestimmung der Mehrheit, des Betriebsbegriffs etc. erübrigt sich daher.



Benno H. Pöppelmann
– Justiziar –

⁴⁴ Vgl. Begründung, S. 6