Das Tarifeinheitsgesetz ist weitgehend mit dem Grundgesetz vereinbar

Pressemitteilung Nr. 57/2017 vom 11. Juli 2017

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

Mit heute verkündetem Urteil hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts entschieden, dass die Regelungen des Tarifeinheitsgesetzes 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 im Einzelnen noch offene Fragen haben die Fachgerichte zu entscheiden. Unvereinbar ist das Gesetz mit der Verfassung nur insoweit, als Vorkehrungen dagegen fehlen, dass die Belange der Angehörigen einzelner Berufsgruppen oder Branchen bei der Verdrängung bestehender Tarifverträge einseitig vernachlässigt werden. Der Gesetzgeber muss insofern Abhilfe schaffen. Bis zu einer Neuregelung 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. Das Gesetz bleibt mit dieser Maßgabe ansonsten weiterhin anwendbar. Die Neuregelung ist bis zum 31. Dezember 2018 zu treffen.

Die Entscheidung ist teilweise mit Gegenstimmen ergangen; zwei Mitglieder des Senats haben ein Sondervotum abgegeben.

Sachverhalt:

Das Tarifeinheitsgesetz regelt Konflikte im Zusammenhang mit der Geltung mehrerer Tarifverträge in einem Betrieb. Es ordnet an, dass im Fall der Kollision der Tarifvertrag derjenigen Gewerkschaft verdrängt wird, die weniger Mitglieder im Betrieb hat, und sieht ein gerichtliches Beschlussverfahren zur Feststellung dieser Mehrheit vor. Der Arbeitgeber muss die Aufnahme von Tarifverhandlungen den anderen tarifzuständigen Gewerkschaften bekannt geben und diese mit ihren tarifpolitischen Forderungen anhören. Wird ihr Tarifvertrag im Betrieb verdrängt, hat die Gewerkschaft einen Anspruch auf Nachzeichnung des verdrängenden Tarifvertrags.

Mit den nun entschiedenen Verfassungsbeschwerden wenden sich Berufsgruppengewerkschaften, Branchengewerkschaften, ein Spitzenverband sowie ein Gewerkschaftsmitglied unmittelbar gegen das Tarifeinheitsgesetz und rügen vornehmlich eine Verletzung der Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG).

Wesentliche Erwägungen des Senats:

1. a) Das Grundrecht aus Art. 9 Abs. 3 GG ist in erster Linie ein Freiheitsrecht. Es schützt alle koalitionsspezifischen Verhaltensweisen, insbesondere die Tarifautonomie und Arbeitskampfmaßnahmen, die auf den Abschluss von Tarifverträgen gerichtet sind. Das Grundrecht vermittelt jedoch kein Recht auf absolute tarifpolitische Verwertbarkeit von Schlüsselpositionen und Blockademacht zum eigenen Nutzen. Art. 9 Abs. 3 GG enthält auch keine Bestandsgarantie für einzelne Koalitionen. Allerdings wird die Koalitionsfreiheit ausdrücklich für jedermann und alle Berufe garantiert. Daher wären staatliche Maßnahmen mit Art. 9 Abs. 3 GG unvereinbar, die gerade darauf zielten, 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 wären unzulässig.

b) Die Regelung zur Verdrängung eines Tarifvertrags im Kollisionsfall greift in die Koalitionsfreiheit ein. Sie kann außerdem grundrechtsbeeinträchtigende Vorwirkungen entfalten. Denn 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.

Dagegen wird 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 Tarifeinheitsgesetz nicht angetastet. 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.

c) Art. 9 Abs. 3 GG berechtigt den Gesetzgeber, das Verhältnis der sich gegenüber stehenden Tarifvertragsparteien zu regeln, um strukturelle Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Tarifverhandlungen einen fairen Ausgleich ermöglichen und damit angemessene Wirtschafts- und Arbeitsbedingungen hervorbringen können. Zur Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie gehört aber nicht nur die strukturelle Parität zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite. Zu ihr gehören auch die Bedingungen der Aushandlung von Tarifverträgen, welche die Entfaltung der Koalitionsfreiheit dort sichern, wo auf Seiten der Gewerkschaften oder der Arbeitgeber mehrere Akteure untereinander konkurrieren. Auch hier verfügt der Gesetzgeber über einen weiten Handlungsspielraum. Er ist nicht gehindert, Rahmenbedingungen zu verändern, so aus Gründen des Gemeinwohls, um gestörte Paritäten wieder herzustellen oder um einen fairen Ausgleich auf einer Seite zu sichern.

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

a) Zweck des Gesetzes ist es, Anreize für ein kooperatives Vorgehen der Arbeitnehmerseite in Tarifverhandlungen zu setzen und so Tarifkollisionen zu vermeiden. Damit verfolgt der Gesetzgeber das legitime Ziel, zur Sicherung der strukturellen Voraussetzungen von Tarifverhandlungen das Verhältnis der Gewerkschaften untereinander zu regeln. Die angegriffenen Regelungen sind geeignet, dieses Ziel zu erreichen, auch wenn nicht gewiss ist, dass der gewollte Effekt tatsächlich eintritt. Es bestehen auch keine verfassungsrechtlich durchgreifenden Bedenken gegen ihre Erforderlichkeit. Jedenfalls steht kein zweifelsfrei gleich wirksames, Gewerkschaften und ihre Mitglieder aber weniger beeinträchtigendes Mittel zur Verfügung, um die legitimen Ziele zu erreichen. Der Gesetzgeber hat den ihm hier zustehenden Beurteilungs- und Prognosespielraum nicht verletzt.

b) Die mit dem Tarifeinheitsgesetz verbundenen Belastungen sind in einer Gesamtabwägung überwiegend zumutbar, wenn ihnen durch eine restriktive Auslegung der Verdrängungsregelung (§ 4a Abs. 2 TVG), ihrer verfahrensrechtlichen Einbindung sowie durch eine weite Interpretation des Nachzeichnungsanspruchs Schärfen genommen werden.

aa) Das Gewicht der Beeinträchtigung durch die Regelungen ist dadurch relativiert, dass es die Betroffenen in gewissem Maße selbst in der Hand haben, ob es zur Verdrängungswirkung kommt oder nicht. Die Verdrängungsregelung ist tarifdispositiv; allerdings müssen dazu alle betroffenen Tarifvertragsparteien vereinbaren, dass die Kollisionsnorm nicht zur Anwendung kommt.

bb) Zudem ist die Verdrängungswirkung im Fall der Tarifkollision im Betrieb schon 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.

cc) Um unzumutbare Härten zu vermeiden, dürfen 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. Der Gesetzgeber hat dafür keine Schutzvorkehrungen getroffen. Hier müssen die Gerichte von Verfassungs wegen sicherstellen, dass die Verdrängung eines Tarifvertrags zumutbar bleibt. Lassen sich die Härten nicht in der Anwendung des für die weitere Gewährung solcher Leistungen maßgeblichen Rechts vermeiden, ist der Gesetzgeber gehalten, dies zu regeln.

dd) Die beeinträchtigende Wirkung wird 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. Ob dies anders zu beurteilen ist, um ein kurzfristiges Springen zwischen verschiedenen Tarifwerken zu vermeiden, müssen die Fachgerichte entscheiden.

ee) Die Belastungswirkungen der Verdrängung sind durch den Anspruch auf Nachzeichnung eines anderen Tarifvertrags gemildert (§ 4a Abs. 4 TVG). Dieser ist verfassungskonform so auszulegen, dass er sich auf den gesamten verdrängenden Tarifvertrag bezieht. Der Nachzeichnungsanspruch korrespondiert so zumindest mit der Reichweite der Verdrängung, kann aber auch weiter reichen.

ff) Die Beeinträchtigung der Rechte aus Art. 9 Abs. 3 GG wird auch durch Verfahrens- und Beteiligungsrechte der von der Verdrängung betroffenen Gewerkschaft gemindert. Der Arbeitgeber ist 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. Diese Verfahrenspositionen sind als echte Rechtspflichten zu verstehen. Werden sie verletzt, liegen die Voraussetzungen für eine Verdrängung nicht vor.

gg) Die Ungewissheit des Arbeitgebers über die tatsächliche Durchsetzungskraft einer Gewerkschaft aufgrund deren Mitgliederstärke ist für die von Art. 9 Abs. 3 GG geschützte Parität zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberseite von besonderer Bedeutung. Das neu geregelte Beschlussverfahren nach § 2a Abs. 1 Nr. 6, § 99 ArbGG geht mit dem Risiko einher, dass es zur Offenlegung der Mitgliederstärke der Gewerkschaften kommt. Die Fachgerichte müssen die prozessrechtlichen Möglichkeiten nutzen, um dies möglichst zu vermeiden. Wenn dies nicht in allen Fällen gelingt, ist das mit Blick auf das gesetzgeberische Ziel jedoch insgesamt zumutbar.

3. Die mit der Verdrängung eines Tarifvertrags verbundenen Beeinträchtigungen sind insoweit unverhältnismäßig, als Schutzvorkehrungen gegen eine einseitige Vernachlässigung der Angehörigen einzelner Berufsgruppen oder Branchen durch die jeweilige Mehrheitsgewerkschaft fehlen. Der Gesetzgeber hat keine Vorkehrungen getroffen, die sichern, dass in einem Betrieb die Interessen von Angehörigen kleinerer Berufsgruppen, deren Tarifvertrag verdrängt wird, hinreichend berücksichtigt werden. So ist nicht auszuschließen, dass auch im Fall der Nachzeichnung deren Arbeitsbedingungen und Interessen mangels wirksamer Vertretung in der Mehrheitsgewerkschaft unzumutbar übergangen werden. Der Gesetzgeber ist gehalten, hier Abhilfe zu schaffen; er hat dabei einen weiten Gestaltungsspielraum.

4. Die teilweise Verfassungswidrigkeit des § 4a TVG führt nicht zu dessen Nichtigerklärung, sondern nur zur Feststellung seiner Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz. Die Defizite betreffen nicht den Kern der Regelung. Die strukturellen Rahmenbedingungen der Aushandlung von Tarifverträgen, auf die der Gesetzgeber hier zielt, sind dagegen von großer Bedeutung. Bis zu einer Neuregelung darf die Vorschrift daher nur mit der Maßgabe angewendet werden, dass eine Verdrängungswirkung erst in Betracht kommt, wenn plausibel dargelegt werden kann, dass die Mehrheitsgewerkschaft die Interessen der Berufsgruppen, deren Tarifvertrag verdrängt wird, ernsthaft und wirksam in ihrem Tarifvertrag berücksichtigt hat.

Abweichende Meinung des Richters Paulus und der Richterin Baer

Richter Paulus und Richterin Baer sind sich mit dem Senat hinsichtlich der Anforderungen einig, die aus dem Freiheitsrecht des Art. 9 Abs. 3 GG für Regelungen zur Sicherung der Tarifautonomie folgen. Sie können dem Urteil jedoch in der Bewertung des Mittels, mit dem der Gesetzgeber die Tarifautonomie stärken möchte, in der Entscheidung, das Gesetz fortgelten zu lassen, und in der Überantwortung grundrechtlicher Probleme an die Fachgerichte nicht folgen. Sie sind der Auffassung, das Ziel der Sicherung der Tarifautonomie sei legitim, aber das Mittel der Verdrängung eines abgeschlossenen Tarifvertrags sei zu scharf. Komplexe Fragen habe der Gesetzgeber zu entscheiden und nicht der Senat. Außerdem seien die weiteren im Urteil identifizierten verfassungsrechtlichen Defizite des Tarifeinheitsgesetzes entweder durch eine zwingende verfassungskonforme Auslegung oder durch eine Neuregelung und damit vom Gesetzgeber zu lösen.

Wesentliche Erwägungen der abweichenden Meinung:

1. Der Gesetzgeber darf auf Erosionen der Tarifbindung reagieren und Regelungen in Kraft setzen, die das Freiheitsrecht des Art. 9 Abs. 3 GG in verhältnismäßiger Weise beschränken. Er darf aber weder auf eine Vorstellung „widerspruchsfreier Ordnung“ noch auf eine Einheitsgewerkschaft zielen oder Arbeitgeber vor vielfachen gewerkschaftlichen Forderungen zu schützen suchen.

2. Das Urteil beruht jedoch auf Einschätzungen der sozialen Wirklichkeit, an denen Zweifel bestehen. Weder substantiiert noch sonst belegt worden ist die These, derzeit in Tarifkollision ausgehandelte Löhne würden als ungerecht empfunden, was den Betriebsfrieden störe. Nicht zu übersehen ist auch, dass es an Kooperation zwischen Gewerkschaften aus Gründen fehlt, denen das Urteil zu wenig Bedeutung beimisst. Tarifpluralität ist Ausfluss grundrechtlicher Freiheit und insbesondere von Arbeitgebern oft gewollt, Kollisionen selten und Konflikte Teil spezifischer Entwicklungen. Es gibt seit langem klärende Verbandsverfahren. Nicht übersehen werden kann, dass die angegriffenen Regelungen auf einen einseitigen politischen Kompromiss zurückgehen, und der Gesetzgeber nicht nur scharf sanktioniert, sondern auch strukturell einseitig vorgeht.

3. Es ist fraglich, ob die angegriffenen Regelungen geeignet sind, das Ziel der Funktionsfähigkeit des Tarifvertragssystems zu erreichen. Die Wahrscheinlichkeit, dass der Gesetzgeber heftigere Konkurrenzen und Statuskämpfe in einzelnen Betrieben provoziert, erscheint hoch. Auch an der Erforderlichkeit des Tarifeinheitsgesetzes bestehen erhebliche Zweifel. Die angeführte Änderung in der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts hat nicht dazu geführt, dass die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie beeinträchtigt wurde; schon vor 2010 gab es keine durchgängige Tarifeinheit im Betrieb. Mit der Verdrängung eines Tarifvertrags nur nach einem gerichtlichen Beschlussverfahren steht ein milderes, als Anreiz zur Kooperation der Tarifvertragsparteien aber ebenso wirksames Mittel zur Verfügung.

a) Das Tarifeinheitsgesetz ist nicht nur hinsichtlich des Berufsgruppenschutzes im anwendbaren Tarifvertrag grundrechtlich unzumutbar. Die Unzumutbarkeit betrifft auch die im Urteil noch ermöglichte Auslegung der Regelung als Verdrängung eines Tarifvertrags ohne arbeitsgerichtlichen Beschluss. Das Urteil überlässt die Handhabung der Kollisionsregel insoweit den Arbeitsgerichten. Die Auslegung, wonach dem gerichtlichen Beschlussverfahren klärende Gestaltungswirkung zukommt, ist dann verfassungsrechtlich zwingend. Nur wenn die Verdrängung eines Tarifvertrags im Kollisionsfall an ein konstitutives Beschlussverfahren gebunden wird, schafft dies Rechtssicherheit und vermeidet unkalkulierbare und das Tarifvertragssystem zusätzlich belastende Unsicherheiten.

b) Das Urteil geht zu Recht davon aus, dass es mit Art. 9 Abs. 3 GG unvereinbar wäre, wenn die Kollisionsregelung auch zum Verlust langfristig angelegter, die Lebensplanung der Beschäftigten berührender Ansprüche aus einem Tarifvertrag führen würde. Das hat der Gesetzgeber nicht berücksichtigt. Es ist nicht an den Gerichten, diese Lücke zu füllen. Wo grundrechtlich klar geschützte Belange einfach ignoriert worden sind, liegt es in der Verantwortung des Gesetzgebers, sich für eine von vielen denkbaren Regelungen zu entscheiden.

c) Hinter der Annahme der Senatsmehrheit, die Nachzeichnung eines Tarifvertrags einer anderen Gewerkschaft halte den Verlust des eigenen Tarifvertrags in Grenzen, steht eine gefährliche Tendenz, die Interessen aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als einheitlich aufzufassen. Die Vorstellung, es komme nicht auf den konkret ausgehandelten Vertrag an, solange überhaupt eine Tarifbindung bestehe, privilegiert in der Sache die großen Branchengewerkschaften. Dies widerspricht dem Grundgedanken des Art. 9 Abs. 3 GG, der auf das selbstbestimmte tarifpolitische Engagement von Angehörigen jedweden Berufes setzt.

d) Das Urteil eröffnet die Möglichkeit, dass im gerichtlichen Beschlussverfahren die Mehrheitsverhältnisse der Gewerkschaften in einem Betrieb offengelegt werden. Solange der Gesetzgeber keine Vorkehrungen trifft, die damit einhergehende Verschiebung der Kampfparität zu verhindern, ist auch dies nicht zumutbar.

4. Der Senat ist sich zwar einig, dass eine Regelung, die keinerlei Rücksicht auf die spezifischen Interessen und Bedürfnisse derjenigen nimmt, deren Tarifverträge in einem Betrieb verdrängt werden, nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Dann kann jedoch die insoweit verfassungswidrige Norm nicht mehr fortgelten. Die Nichtigkeit als Regelfolge ist zwar hart, aber eindeutig normiert; die anerkannten Gründe für die ausnahmsweise Fortgeltung verfassungswidriger Normen liegen nicht vor. Daher hätte das Tarifeinheitsgesetz jedenfalls insoweit für verfassungswidrig und nichtig erklärt werden müssen; § 4a Abs. 2 Satz 2 TVG wäre bis zu einer Neuregelung unanwendbar. Wo der Gesetzgeber die Weichen für eine zumutbare Einschränkung der Koalitionsfreiheit nicht gestellt hat, ist er selbst gefragt. Der Senat verlangt nun von den Fachgerichten die Überprüfung der sachlichen Angemessenheit von Tarifverträgen. Hingegen vertraut Art. 9 Abs. 3 GG der eigenverantwortlich wahrgenommenen Freiheit der Tarifvertragsparteien.