

Arbeitsmarktpolitik im
Spannungsfeld von Gesetzgebung
und Tarifautonomie

© 2002 by Bund-Verlag GmbH, Frankfurt am Main
Herstellung: Birgit Gast, Frankfurt am Main
Umschlag: Angelika Richter, Heidesheim
Satz: Libro, Kriftel
Druck: Schätzl Druck & Medien, Donauwörth
Printed in Germany 2002
ISBN 3-7663-3392-5

Alle Rechte vorbehalten,
insbesondere die des öffentlichen Vortrags,
der Rundfunksendung
und der Fernsehausstrahlung,
der fotomechanischen Wiedergabe,
auch einzelner Teile.

www.bund-verlag.de

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.	7
Arbeitsmarktpolitik im Spannungsfeld von Gesetzgebung und Tarifautonomie.	9
Referat: <i>Thomas Dieterich</i>	11
Referat: <i>Hartmut Seifert</i>	35
Diskussionsbeiträge.	57
Verzeichnis der Teilnehmer.	137

Vielleicht erwartet jetzt der eine oder andere ein Kontrastprogramm zu dem, was eben gesagt wurde, aber da muss ich Sie nolens volens enttäuschen.

Meines Erachtens ist deutlich geworden, dass das Problem des Art. 9 Abs. 3, so wie sich die Verfassungsrechtsdogmatik entwickelt hat, heute in erster Linie ein Problem seiner Grenzen ist. Ich habe auf dieser Grundlage nicht die von Herrn Bryde benannte Schwierigkeit, es gehe zu weit, alles, was mit der abhängigen Arbeit zusammenhänge, pauschal zu den Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu rechnen und zum potenziellen Gegenstand tariflicher Regelung zu machen. Den weiten Schutzbereich kann man ohne Probleme akzeptieren, weil die Tarifautonomie eine bestimmte Finalität hat. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geht es darum, die disparitätischen Verhältnisse zwischen den Arbeitsvertragsparteien im Ansatz aufzuheben. Soweit der Gesetzgeber Mindestnormen wie z. B. einen vierwöchigen Erholungsurlaub schafft, liegt ein gleichgerichtetes Verhalten vor, das ich nicht als »Eingriff« qualifizieren würde. Vielmehr geht es um eine »Unterstützung«, die die Zweckerreichung nicht behindert, sondern erleichtert. Anders verhält es sich bei zweiseitig zwingenden Normen: Kann weder nach »oben« noch nach »unten« abgewichen werden, liegt selbstredend ein Eingriff vor. Wie dispositives Recht zu bewerten ist, muss man im Einzelfall entscheiden.

Trotz der spezifischen Zielrichtung bleibt ein weiter Schutzbereich, der vergleichbar weit formulierte Schranken nach sich zieht. Dies schafft eine ähnliche Ausgangslage wie im Bereich des Art. 12 GG. Alles kommt unter diesen Umständen darauf an, wie man das Verhältnismäßigkeitsprinzip handhabt. Hier gibt es Gefahren, aber auch die Chance, zu einem vernünftigen Ausgleich zwischen Bürgerfreiheit und Allgemeininteresse zu kommen.

Um mit den Gefahren zu beginnen. Dieselbe Problematik existiert bei den Grundrechten auf EG-Ebene: Auch sie haben einen sehr weiten

Schutzbereich, alle Verhaltensweisen sind irgendwie grundrechtlich geschützt, ein »grundrechtsfreier« Raum würde schlecht in die Rhetorik passen. Schließlich sind wir Europäer die überzeugtesten Grundrechtsfreunde. Auf der anderen Seite gibt es praktisch keinen Fall, wo der EuGH eine Maßnahme des Rates oder der Kommission wegen Grundrechtsverstoßes beanstandet hätte. Dies hängt damit zusammen, dass das Verhältnismäßigkeitsprinzip wie eine höchst pauschale Größe gehandhabt wurde, so dass sich allemal eine Rechtfertigung fand. Entscheidend kommt es deshalb darauf an, wie im Einzelnen die Kriterien für die Verhältnismäßigkeit bestimmt werden. Ein paar Aspekte will ich ansprechen.

Zum einen ist von Interesse, wie man die betroffenen Interessen bestimmt, die im Rahmen der Zumutbarkeit des Grundrechtseingriffs zu berücksichtigen sind. Hier war die Differenzierung zwischen der Tarifautonomie und den hinter ihr stehenden Arbeitnehmerinteressen höchst interessant. Dies ist eine atypische Situation, die bei anderen Grundrechten nicht auftaucht, allenfalls bei Art. 9 Abs. 1; insoweit besteht noch Klärungsbedarf.

Ausgangspunkt ist bei gesetzgeberischen Eingriffen zunächst einmal das Tatsachenmaterial, auf das man sich stützt. Zwar gibt es eine Einschätzungsprärogative, doch bedeutet dies nicht, dass man als Gesetzgeber irgendwelche Fakten zugrunde legen und unsolide Prognosen abgeben darf. Am klarsten ist dies etwa in der Mitbestimmungsentscheidung im 50. Band der Amtlichen Sammlung oder in der Kalkar-Entscheidung zum Ausdruck gekommen: Prognosen wie die, die Funktionsfähigkeit der Unternehmen werde nicht beeinträchtigt, oder die, bei der Nutzung der Atomkraft bleibe nur ein ganz geringes und deshalb hinnehmbares Restrisiko, sind nur auf der Basis einer umfassenden Aufklärung aller relevanten Tatsachen zulässig. Dies hat auch Konsequenzen für das Gesetzgebungsverfahren bis hin zur Veranstaltung von Expertenhearings. Einschätzungsprärogative bedeutet nicht »Daumenregel«, sondern Beachtung des aktuellen Standes der Erkenntnis. Das ist das Erste, was man bei der Handhabung des Verhältnismäßigkeitsprinzips beachten muss.

Zum Zweiten muss man – und das hat Frau Hohmann-Dennhardt zu meiner Freude gesagt – endlich auch Ernst machen mit der Verpflichtung des Gesetzgebers, Fehlprognosen zu korrigieren und ein Gesetz »nachzubessern«. Auch dies steht in der Mitbestimmungs- wie in der Kalkar-

Entscheidung drin. Würden etwa die Unternehmen wegen der Vertretung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat entgegen allen Annahmen doch funktionsunfähig oder würde die Atomkraft mehr als ein »Restrisiko« mit sich bringen, so wäre der Gesetzgeber von Verfassungs wegen zu einer korrigierenden Neuregelung verpflichtet. Dies hat man im Grunde nie ausreichend thematisiert und im konkreten Fall eingefordert. So hätte man sich z. B. darauf berufen können, die Befristungsregelung nach den Beschäftigungsförderungsgesetzen 1985 und 1996 habe entgegen den Prognosen arbeitsmarktpolitisch so gut wie nichts gebracht. Hätte da nicht Anlass zur Korrektur bestanden? Und dies nicht nur politisch, sondern auch verfassungsrechtlich? Auch bei Eingriffen in die Tarifautonomie müsste man den Prognoseirrtum mehr als bisher in die Überlegungen einbeziehen.

Ein weiterer wichtiger Punkt bei der Handhabung des Verhältnismäßigkeitsprinzips liegt in der Einordnung bestimmter Rechtsgüter. Es dürfte ja wohl einen Unterschied machen, ob ein Rechtsgut ausdrücklich von der Verfassung geschützt ist, wie nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts die Beschäftigung und damit die Vermeidung von Arbeitslosigkeit, oder ob es nur um ein sonstiges, vom Gesetzgeber gefördertes Rechtsgut (wie z. B. bisher der Tierschutz) geht. Auch innerhalb der Verfassung wird man differenzieren müssen: Zugunsten des Lebens sind möglicherweise schärfere Eingriffe möglich als zugunsten der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit oder zugunsten der gesamtwirtschaftlichen Stabilität. Warum sollte es ausgeschlossen sein, hier zu einer Art Typologie zu kommen? Erst dann hätte man so viel Rechtssicherheit, dass man in etwa beurteilen könnte, wie weit der Grundrechtsschutz reicht und welche Eingriffsmöglichkeiten dem Gesetzgeber zur Verfügung stehen. Man muss das Verhältnismäßigkeitsprinzip konkretisieren – was der EuGH noch nicht geleistet hat – und insbesondere die Rechtsgüter benennen, die bei der Interessenabwägung als dritter Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu berücksichtigen sind.

Ich wollte aber eigentlich noch zwei ganz andere Dinge ansprechen. Wenn ich erst jetzt damit komme, hängt dies mit der Regie zusammen, die meinen Beitrag auf den Nachmittag gelegt hat. Heute Morgen hätte es unmittelbarer in den Kontext gepasst.

Das ist einmal die Frage der betrieblichen Ebene. Wir haben uns hier in der Diskussion, insbesondere in den Referaten, sehr stark auf die tarifliche und die gesetzliche Ebene konzentriert. Dem will ich eine ganz

provokatorische These entgegensetzen: Eigentlich sind alle Innovationen auf der betrieblichen Ebene entstanden, und sogar die 35-Stunden-Woche war ursprünglich ein Produkt der betrieblichen Basis. Als Beispiel kann man die gleitende Arbeitszeit nennen. Ich erinnere mich, dass in den 70er Jahren das Misstrauen der IG Metall gegenüber diesem neuen Arbeitszeitregime noch erheblich war: War dies nicht eine heimliche Verbilligung der Arbeitskraft, die die Bezahlung von Überstunden weithin überflüssig machte? Letztlich haben sich die Wünsche der Betroffenen durchgesetzt. Oder nehmen wir die Auseinandersetzung mit der Informationstechnologie: Auch sie ist eine rein betriebliche Angelegenheit. Es wäre schön, wenn man sich auf Tarifverträge stützen könnte, die die Anwendung biometrischer Verfahren im Betrieb regeln oder die Vornahme einer DNA-Analyse als Mittel innerbetrieblicher Ermittlungen verbieten. Auch bei allgemeinen Fragen des Datenschutzes wäre ein einschlägiger Tarif nicht schlecht. Stattdessen haben sich Gegenstrategien im Betrieb entwickelt – nicht zuletzt gestützt auf das Mitbestimmungsrecht nach § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG. Und im Prinzip verhält es sich nicht anders bei vielen Flexibilisierungsformen und bei den betrieblichen Bündnissen für Arbeit. Die Gewerkschaft ist im Grunde eine viel zu große Organisation, um innovativ zu sein. Ein Vorteil unserer Struktur der Interessenvertretung ist es, dass es über die Betriebsräte und ihren Einfluss in der Gewerkschaft schneller als in anderen Ländern dazu kommt, dass die betrieblichen Erfahrungen auch im größeren gewerkschaftlichen Kontext aufgegriffen werden.

Um auf unser Thema zurückzukommen: Wenn wir über Beschäftigungspolitik sprechen, sollten wir – glaube ich – mindestens gleichgewichtig auch die betriebliche Ebene einbeziehen. Dabei muss man auch Existenz und Gründe für illegale Abmachungen zur Kenntnis nehmen. Von 15% war die Rede, doch ist dies nur eine ungefähre Schätzung. Ich habe Betriebsvereinbarungen erlebt, die waren »geheime Kommandosache«: Der Betriebsratsvorsitzende hatte sie in der Schublade und der Personalleiter hatte sie in der Schublade. Ihren genauen Wortlaut kannte sonst niemand, aber es wurde nach ihnen verfahren. Auch das Bundesverfassungsgericht hatte sich schon mit einem solchen Fall zu befassen.

Manfred Weiss hat vorhin eine weitere Ebene angesprochen, nämlich die europäisch-internationale. Sie muss man einbeziehen, ob man dies nun mit Freude oder mit Widerwillen tut, spielt überhaupt keine Rolle. Ich will insoweit nur noch einen Punkt ergänzen.

In der Benchmarking-Gruppe wurde die These entwickelt, unser Kündigungsschutz sei ein klarer Standortnachteil. Er würde – ich verkürze es jetzt ein bisschen – beschäftigungshemmend wirken.

Einwurf Thomas Dieterich

Nein, er hat Fehlsteuerungseffekte.

Fehlsteuerungseffekte, na ja. Das klingt ein bisschen vornehmer. Also Fehlsteuerung heißt doch wohl, dass er die Arbeitslosigkeit verstärkt oder ihren Abbau verhindert. Worin könnte sonst die Fehlsteuerung liegen?

Mich verwundert dies ein wenig, weil unser Kündigungsschutz – verglichen mit dem anderer EG-Staaten – eher bescheidener ist. Wenn ich mir überlege, dass man in Italien automatisch ein Monatsgehalt pro Jahr der Betriebszugehörigkeit als Abfindung erhält, dann kann dies einen Unternehmer davon abhalten, gerade dort Personal abzubauen. Und wenn in den Niederlanden jede vom Arbeitgeber ausgehende Kündigung einer staatlichen Genehmigung bedarf, die vielleicht ein ausländischer Investor nicht so ohne weiteres kriegt, dann kann auch dies abschreckend wirken. Man könnte noch weitere Beispiele nennen.

Was mir in unserer Diskussion fehlt – nicht speziell hier, sondern generell – ist die Überlegung, dass auch ein zu geringer Kündigungsschutz ein Standortnachteil sein kann. Für multinationale Konzerne kann es höchst attraktiv sein, gerade in Deutschland oder auch in England, wo der Bestandsschutz gleichfalls bescheiden ist, Personal abzubauen, während sie in anderen Ländern erheblich zur Kasse gebeten würden oder ihre Pläne überhaupt nicht durchsetzen könnten. Auch diese Dimension muss man einbeziehen, selbst wenn sie manchen Leuten nicht ins Weltbild passt. Der Aufsatz von Kittner/Kohler hat uns wichtige Informationen über die Situation in den USA gebracht, die keineswegs durch Arbeitgeber-Allmacht gekennzeichnet ist. Wir sollten deshalb unsere Aufmerksamkeit sehr viel mehr auf Schutzdefizite des deutschen Arbeitsrechts konzentrieren.

Hartmut Seifert

Im Rahmen der Begleitforschung zur Umsetzung der Arbeitszeitverkürzung von 1984 in der Metallindustrie haben wir einige Betriebe intensiv untersucht. Dabei stießen wir auch auf folgende, zugegeben seltene Situation. Betriebsräte gestanden, dass es drei Betriebsvereinbarungen zu ein und demselben Gegenstand gebe. Eine würden sie den Arbeitgeberverbänden zeigen, damit die zufrieden sind. Eine andere Vereinbarung sei zur Beruhigung der Gewerkschaften gedacht, und eine dritte bilde die Basis für die Arbeit im Betrieb.

Thomas Dieterich

Ich wollte nur klarstellen: Mein Einwurf vorhin besagte nicht, wir hätten einen zu hohen Kündigungsschutzstandard. Ich habe nur behauptet, er funktioniert nicht richtig. Das können wir nachher gern diskutieren. Aber das widerspricht gar nicht der These von Michael Kittner, dass auch ein zu geringer Standard schädlich wirken kann. Der Standard ist wahrscheinlich tatsächlich teilweise zu gering. Das liegt aber daran, dass sein Ansatz unehrlich ist. Er behauptet etwas, was er nicht einlösen kann. Das ist seine größte Schwäche.

Manfred Weiss

Völlig einverstanden. In anderen Ländern ist der Kündigungsschutz wesentlich höher angesiedelt als bei uns. Das Problem bei unserem Kündigungsschutz scheint mir zu sein – und da gebe ich Herrn Dieterich Recht –, dass er angesichts seiner Komplexität zu einem hohen Maß an Unsicherheit darüber führt, wann denn eine Kündigung möglich ist und wann nicht. Da scheint mir das Problem zu liegen.

Wolfgang Däubler

Dazu kleiner Gegenwischenruf: Einverstanden. Aber diese Komplexität, die dazu führt, dass ein Arbeitgeber eigentlich keine unangreifbare soziale Auswahl mehr machen kann, ist in gewisser Weise ein Ersatz für die Abfindung in Italien. Denn sie veranlasst die Beteiligten zu Vergleichen im Kündigungsschutzverfahren. Nur, es ist natürlich lediglich ein Teil der Betroffenen, der klagt und sich wehrt. Die übrigen bekommen nichts, während woanders alle einen Ausgleich erhalten. Dies lässt sich aber berechnen, es ist ein Kalkulationsfaktor.