

DGB Diskussionspapier zur Verbandsklage im Arbeitsrecht

14. März 2022

I. Einleitung

Im Arbeitsrecht und im arbeitsgerichtlichen Verfahren bestehen strukturelle Rechtsdurchsetzungsdefizite, aufgrund derer der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften seit langer Zeit die Schaffung arbeitsrechtlicher Verbandsklagebefugnisse fordern.

Im Koalitionsvertrag wurde unter anderem vereinbart, strukturelle und systematische Verstöße gegen Arbeitsrecht und Arbeitsschutz durch effektivere Rechtsdurchsetzung verhindern zu wollen. Ein wirksames Werkzeug dafür kann die Verbandsklage sein. Dies trifft sich gut, da die Koalitionsparteien ohnehin bis zum 25. Dezember 2022 die EU-Verbandsklage-Richtlinie in nationales Recht umsetzen müssen, die rechtlichen Möglichkeiten der Erhebung einer Verbandsklage also erweitert werden müssen. Auch dies wurde im Koalitionsvertrag vereinbart. Die Richtlinie zielt nicht auf die umfassende Regelung von Streitigkeiten zwischen Arbeitnehmer*innen und Arbeitgebern in der Arbeitsgerichtsbarkeit ab. Den Mitgliedsstaaten bleibt es aber ausdrücklich unbenommen, die Regelungen der Richtlinie auf die Verletzung autonomer nationaler Rechtsvorschriften zu erstrecken.

Auch die Justizminister*innen der Länder haben sich in ihrer Konferenz am 11. und 12. November 2021 auf einen Vorschlag aus Hamburg hin mit der Möglichkeit einer Verbandsklage im arbeitsgerichtlichen Verfahren beschäftigt und einen entsprechenden Beschluss gefasst, die Einführung einer Verbandsklage im Arbeitsrecht in einer einzurichtenden Arbeitsgruppe zu prüfen. Hintergrund ist, dass es aus der Sicht der Justizminister*innen die Möglichkeiten der einheitlichen Klärung von gleichgelagerten Rechtsfragen mit Wirkung über die unmittelbaren Prozessparteien hinaus im arbeitsgerichtlichen Verfahren nur in eng begrenzten Sonderfällen möglich ist. Sie schlagen vor, die Erweiterung der vorhandenen Möglichkeiten zur einheitlichen Klärung unter Einbeziehung der Erfahrungen mit bestehenden kollektiven Rechtsschutzmöglichkeiten im Zivilprozess zu prüfen.

Vor dem oben dargestellten Hintergrund sich abzeichnenden gesetzgeberischen Handelns zu neuen Verbandsklagemöglichkeiten, konkretisieren der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ihre Forderung nach einer Verbandsklage für das arbeitsgerichtliche Verfahren.

II. Problemaufriss

Während sich viele Arbeitgeber rechtstreu verhalten, ist zugleich festzustellen, dass einige Arbeitgeber tarifliche Regelungen und gesetzliche Mindestbedingungen systematisch verletzen. Der Individualrechtsschutz einzelner Beschäftigter ist wenig geeignet, solchen Praktiken grundsätzlich und wirkungsvoll entgegenzutreten. Auch wenn die Durchsetzung tariflicher Rechte oder gesetzlicher Mindestbedingungen im Einzelfall zum Erfolg führt, folgt daraus kein effektives Druckmittel, um auf eine Beendigung der rechtswidrigen betrieblichen bzw. unternehmerischen Praxis im Ganzen hinzuwirken. Es bleibt den einzelnen Beschäftigten überantwortet, sich – ggf. wiederholt – die Durchsetzung ihrer individuellen Rechte gerichtlich einzufordern.

Die Schwächen des Individualrechtsschutzes lassen sich allenfalls zum Teil dadurch kompensieren, dass die Rechtsverfolgung in das zeitgleiche massenhafte Einreichen parallel gelagerter Einzelverfahren eingekleidet wird. Dadurch kann die Systematik des Rechtsverstoßes zwar aufgezeigt werden. Das Führen dieser Masseverfahren setzt allerdings eine entsprechende Mobilisierung voraus, ist auf allen Seiten ressourcenintensiv, prozessunökonomisch und nicht selten am Ende auch ineffektiv, da eine mögliche Verzettelung in den individuellen Umständen der jeweiligen Einzelverfahren die Gefahr der Verzögerung und Störung des Masseverfahrens in sich birgt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) gibt es nach § 1004 Abs. 1 S. 2 BGB zwar heute schon die Möglichkeit für Gewerkschaften, gegen Arbeitgeber die Unterlassung tarifwidrigen Verhaltens gerichtlich geltend zu machen¹. Auch steht Gewerkschaften ein Durchführungsanspruch gegen den tarifgebundenen Arbeitgeber auf Durchführung des jeweils gültigen Tarifvertrags zu². Wird in diesem Verfahren festgestellt, dass systematischer Tarifbruch vorliegt, wird der Anspruch der Gewerkschaft auf Beseitigung und Unterlassung der rechtswidrigen Praxis bzw. auf Durchführung des Tarifvertrags tituliert. Begeht der Arbeitgeber nach der Entscheidung erneut gleichgelagerte Rechtsverstöße bzw. unterlässt er weiterhin die Durchführung des Tarifvertrags, kann die Gewerkschaft durch entsprechende Zwangsvollstreckungsmaßnahmen (Ordnungsgeld / Zwangsgeld) Druck zum rechtstreuen Verhalten auf den Arbeitgeber ausüben.

¹ BAG, Beschl. v. 20. 4. 1999 – 1 ABR 72/98.

² BAG, Urt. v. 13.10.2021 - 4 AZR 403/20.

Diese rechtliche Handlungsoption der Gewerkschaft ist bislang aber durch die Rechtsprechung nicht ausreichend konturiert, geschweige denn klar gesetzlich geregelt. Denn das BAG hat jedoch jeweils offengelassen, inwieweit sich die Rechtskraft auf die betroffenen Beschäftigten erstreckt. Ferner ist es mit beiden Verfahrensarten nicht möglich, Beseitigungsansprüche für die Vergangenheit geltend zu machen. Darüber hinaus ist zu sehen, dass es hinsichtlich der systematischen Verletzung gesetzlicher Mindestbedingungen an eigenen Klage- bzw. Antragsbefugnissen der Gewerkschaften fehlt.

Zudem stellt es ein Defizit dar, dass die Ergebnisse des vom Verband geführten Verfahrens nicht auch für Individualverfahren nutzbar gemacht werden können.

Die Notwendigkeit, die durch den systematischen Rechtsverstoß verletzten, individuellen Rechte in einem separaten Verfahren durchsetzen zu müssen, dürfte durch die Verbandsklage zwar stark verringert werden. Das Damoklesschwert des Ordnungs- oder Zwangsgeldes wird Arbeitgeber regelmäßig dazu anhalten, sich fortan rechtstreu zu verhalten und damit auch die individuellen Rechte zu achten.

Es muss aber auch einzelnen Beschäftigten möglich bleiben, ihre individuellen Ansprüche einer gerichtlichen Entscheidung zuzuführen und so die – ggf. zwangsweise – Durchsetzung eigener, individuell-konkreter Rechte gegenüber seinem Arbeitgeber zu bewirken.

Es bietet sich an, dass dabei auf die Prozessergebnisse der Verbandsklage zurückgegriffen werden kann.

Darüber hinaus erscheinen – neben und in Ergänzung zur hier geforderten Verbandsklage – spezifische Regelungen zum Führen von Masseverfahren erstrebenswert. Der DGB wird prüfen, wie solche Regelungen ausgestaltet sein sollten.

III. Konkrete Forderungen einer Verbandsklage im arbeitsgerichtlichen Verfahren

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften diskutieren daher die Einführung eines Verbandsklagerechts im Arbeitsrecht unter folgender Maßgabe:

1. Keine Lösung über Regelungen zur Prozesstandschaft

Unter den denkbaren kollektiven Rechtsschutzmöglichkeiten ist die Verbandsklage am ehesten geeignet, um systematischen Rechts- und Tarifbrüchen effektiv begegnen zu können. Denn damit können Verbände

Rechtsverstöße gerichtlich angreifen, ohne dass sich einzelne Beschäftigte als Betroffene des Verstoßes offenbaren müssen. Denn selbst bei evidenten Verstößen gegen zwingendes Recht scheuen die betroffenen Beschäftigten oftmals aus Angst vor Repressalien davor zurück, ihre Rechte geltend zu machen.

Bei der Prozessstandschaft (etwa nach § 85 SGB IX) wird den Verbänden das Recht eingeräumt, einen Rechtsstreit an Stelle der betroffenen Person zu führen, also im eigenen Namen, aber aus fremdem Recht. Gleichwohl müssen hierbei das Einverständnis und die Betroffenheit der verletzten Person nachgewiesen³ und damit offengelegt werden. Ferner ist die Prozessstandschaft als Rechtsschutzmittel gegen strukturelle und systematische Rechtsverstöße nur bedingt geeignet; zwar erstreckt sich die Rechtskraft des Urteils neben den unmittelbar beteiligten Parteien auch auf den/die Rechtsinhaber*in, der/die der Prozessstandschaft zugestimmt hat⁴. Eine darüber hinaus gehende Rechtswirkung auf gleichgelagerte Fälle besteht jedoch nicht.

Zielführend ist hingegen ein Verbandsklagemodell, das im Wesentlichen den Vorschlägen aus dem Gutachten von Eva Kocher zu einem Gesetzentwurf für eine Verbandsklage im Arbeitsrecht aus dem Jahr 2002⁵ folgt. Dementsprechend sind zugunsten des Verbands eigene Rechtsansprüche zu kodifizieren, die ihn dazu befähigen systematische Verstöße von Arbeitgebern gegen Tarif- oder Gesetzesrecht in Gestalt gesetzlicher Mindestbedingungen ((z. B. MiLoG, AEntG, AGG, §§ 307 ff. BGB, TzBfG, ArbZG, BUrlG, EntgFG, BEEG, ArbSchG, JuArbSchG, MuSchG, BeschDatSchG) gerichtlich anzugreifen.

Maßgabe muss sein, dass die arbeitsrechtliche Verbandsklage nur bei solchen Verstößen gegen tarifliche Vorschriften oder gesetzliche Mindestvorschriften Anwendung findet, bei denen es sich nicht um Einzelfälle handelt, sondern um systematische Verstöße. Denn die Verbandsklage soll gerade systematische und strukturelle Verstöße verhindern. Ein systematischer und struktureller Verstoß besteht dann, wenn er in seinem Gewicht und seiner Bedeutung über den Einzelfall hinausreicht und eine generelle Klärung geboten erscheinen lässt⁶.

Die individualrechtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten für Arbeitnehmer*innen dürfen dadurch nicht eingeschränkt werden.

³ FRR/Fuchs § 85 Rn. 13.

⁴ BGH, Urt. v. 03.07.1980 - IV a ZR 38/80.

⁵ Kocher, Gesetzentwurf für eine Verbandsklage im Arbeitsrecht (Gutachten für HBS), 2002

⁶ Kocher, a. a. O., S. 37 f..

2. Die Verbandsklage im Arbeitsrecht soll nur von tariffähigen Vereinigungen geführt werden können.

Im Falle eines Verstoßes gegen tarifliche Regelungen soll ausschließlich die jeweilige tariffähige Tarifvertragspartei antragsbefugt sein. Bei dem Verstoß gegen gesetzliche Mindestvorschriften ist eine im Betrieb vertretene und für diesen Betrieb satzungsmäßig zuständige tariffähige Gewerkschaft antragsbefugt. Denn bei den tariffähigen Koalitionen kann wegen ihrer engen Einbindung in die Arbeitsbeziehungen davon ausgegangen werden, dass sie wirtschaftliche und soziale Auswirkungen in den verschiedensten Bereichen erkennen und berücksichtigen können. Mitgliederbindung und Sachnähe gewährleisten die nötige Sachkompetenz und Seriosität.⁷ Mit eigenen Mitgliedern und gewerkschaftlichen Vertrauensleuten in den Betrieben kennen die Gewerkschaften die Probleme in den Betrieben aus erster Hand und wissen demnach um Verstöße von Arbeitgebern gegen tarifliche Regelungen oder gesetzliche Mindestbedingungen.

3. Die Verbandsklage soll auf z. B. Unterlassen, Feststellung, Duldung gerichtet werden können.

Mit der Verbandsklage sollen Unterlassung, Feststellung, Duldung oder die Vornahme einer Handlung gerichtlich geltend gemacht werden können. Die reine Feststellung eines Verstoßes wie zum Beispiel bei einer Musterfeststellungsklage reicht nicht aus, um diesen Verstößen effektiv begegnen zu können.

Eine Leistungsklage im Rahmen der Verbandsklage soll dergestalt möglich sein, dass zwar nicht konkrete Leistungen einzelner Beschäftigter eingeklagt werden können, aber vom Klagegegner eine dahingehende konkrete Leistung, die den tarif- oder rechtswidrigen Zustand beseitigt, verlangt werden kann. Es soll bei der Verbandsklage nicht darum gehen, dass den Beschäftigten Leistungen zugesprochen werden, sondern darum, dass die Mindeststandards zu Lasten der rechtswidrigen betrieblichen Ordnung wiederhergestellt werden können mit entsprechender weitgehender Rechtskrafterstreckung⁸. So soll etwa der schuldrechtliche Anspruch auf Durchführung eines geltenden Tarifvertrages im Rahmen der Verbandsklage als Leistungsklage eingeklagt werden können, so wie es das BAG schon jetzt vorsieht⁹.

⁷ Kocher, a. a. O., S. 42.

⁸ Kocher, a. a. O., S. 40.

⁹ Siehe Fn. 2.

4. Verjährungs- und Ausschlussfristen werden durch die Verbandsklage gehemmt; ein Aussetzen des Verfahrens nach § 148 ZPO ist möglich

Durch das Erheben der Verbandsklage sollen die Verjährungs- und Ausschlussfristen für die betroffenen beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder gehemmt werden. Die hemmende Wirkung der Erhebung der Verbandsklage muss für solche Fälle gelten, für die das Verfahren potenziell Bindungswirkung entfalten kann. Gerade im Hinblick darauf, dass die Möglichkeit der Verbandsklage auch Arbeitsprozesse und das Führen von Masseverfahren erleichtern soll, ist es nur folgerichtig, dass mit dem Erheben der Verbandsklage auch Verjährungs- und Ausschlussfristen gehemmt werden. Denn ohne diese Hemmung müssten neben der Verbandsklage noch zahlreiche einzelne individualrechtliche Ansprüche außergerichtlich und gerichtlich geltend gemacht werden, da sonst deren Verlust droht. Die Verbandsklage kann ihrem Zweck, die Erhebung einer Vielzahl von Einzelklagen zu vermeiden und gegen systematische Verstöße von Arbeitgebern vorzugehen, ohne dass einzelne Beschäftigte klagen müssen, nur gerecht werden mit einer solchen Hemmung von individualrechtlich laufenden Fristen.

Für den Fall bereits anhängiger Individualklagen, sollte die Aussetzung nach § 148 ZPO möglich sein. Eine solche Aussetzung setzt voraus, dass im zweiten Verfahren vorgreifliche Rechtsverhältnisse mit rechtskraftfähiger Wirkung entschieden werden¹⁰. Gerade im Hinblick darauf, dass mit einer Verbandsklage für eine Vielzahl von Verfahren vorgreiflich eine Rechtsfrage geklärt werden soll, ist die Möglichkeit der Aussetzung geboten. Ob aber tatsächlich von der Möglichkeit der Aussetzung Gebrauch gemacht wird, steht grundsätzlich im Ermessen des Gerichts¹¹. Daher muss es jedem einzelnen Gericht in dem jeweiligen Individualverfahren offenstehen, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen. Eine generelle Aussetzung von Individualverfahren bei der Erhebung einer Verbandsklage würde eine Einschränkung der individuellen Rechtsweggarantie aus Zweckmäßigkeitsgründen bedeuten. Diese Entscheidung sollte dem jeweiligen Einzelgericht vorbehalten bleiben¹².

¹⁰ Kocher, a. a. O. S. 62.

¹¹ GWBG/Benecke § 46 Rn. 60.

¹² Kocher, wie vor.

5. Verfahrensart

Als Verfahrensart sollte das Beschlussverfahren mit Amtsermittlungsgrundsatz gewählt werden. Hierfür spricht schon, dass für ähnlich gelagerte Verfahren wie das Verfahren über die Tariffähigkeit und Tarifzuständigkeit einer Vereinigung (§ 97 ArbGG) und über die den nach § 4a TVG anwendbaren Tarifvertrag (§ 99 ArbGG) ebenso als Beschlussverfahren geführt werden. Für das Beschlussverfahren spricht ferner, dass nur dort der Betriebsrat beteiligtenfähig ist.

Gerade vor dem Hintergrund, dass es sich bei Verbandsklagen um Sachverhalte mit öffentlichem und kollektivem Interesse handelt, ist dem Beschlussverfahren mit Amtsermittlungsgrundsatz der Vorzug zu geben. Derartige Verfahren zeichnen sich meist durch verstärkte Befugnisse der Gerichte aus¹³. Sinn des Amtsermittlungsgrundsatzes ist es, wegen der Bedeutung der Entscheidung im Beschlussverfahren über den Kreis der eigentlichen Beteiligten hinaus, für den Betrieb und die Arbeitnehmer*innen des Betriebes, die Verantwortung für die Beibringung des entscheidungserheblichen Sachverhaltes nicht den Beteiligten allein zu überlassen¹⁴. Dieser Amtsermittlungsgrundsatz besteht im Rahmen der gestellten Anträge; worüber das Gericht entscheiden soll, entscheiden die Beteiligten über ihre Anträge¹⁵. Insofern haben die Beteiligten selbst in der Hand, welcher Sachverhalt vom Gericht ermittelt wird.

6. Rechtskrafterstreckung

Damit mit der Verbandsklage die Ziele der Erleichterung des Rechtsschutzes und der Rechtssicherheit und der Prozessökonomie erreicht werden können, bedarf es einer weitergehenden Wirkung der gerichtlichen Entscheidung, die über die beteiligten Parteien hinausgeht¹⁶. Zielführend wäre hier eine einseitige Bindungswirkung für den Arbeitgeber, wie sie das BAG für Verfahren nach § 99 BetrVG vorsieht¹⁷. Hierbei können sich Beschäftigte auf die für sie günstigen Verfahrensergebnisse berufen, sind aber nicht daran gehindert, günstigere Verfahrensergebnisse geltend zu machen.

¹³ Kocher, a. a. O., S. 49.

¹⁴ GMP/Spinner § 83 Rn. 82.

¹⁵ Wie vor, Rn. 83.

¹⁶ Kocher, a. a. O., S. 57.

¹⁷ BAG, Beschl. V. 03.05.1994 – Az. 1 ABR 58/93.

Durch diese Konstruktion bleibt es den Beschäftigten selbst überlassen, ob sie von der Bindungswirkung Gebrauch machen wollen, so dass ihr rechtliches Gehör nicht berührt wird¹⁸.

Das BAG begründet die Annahme der einseitigen Bindung bei einem Verfahren nach § 99 BetrVG damit, dass der oder die Beschäftigte selbst nicht am Verfahren beteiligt ist und keinerlei Initiativrecht hat, mit dessen Hilfe er/sie im Rahmen dieses Verfahrens abweichende eigene Vorstellungen über seine Tätigkeit und deren Eingruppierung durchsetzen könnte¹⁹. Ähnlich verhält es sich in einem Verbandsklageverfahren.

Denn auch dort sind die Beschäftigten nicht unmittelbar am Verfahren beteiligt; eine zwingende Ausweitung der Rechtskraft als *erga omnes*-Wirkung würde sie in ihren individuellen Rechten beschneiden.

Eine ähnliche Konstellation sieht § 11 UKlaG für Unterlassungsklagen gegen unwirksame AGB vor. Auch hier wirkt das Unterlassungsgebot nach § 1 UKlaG gegen den Verwender, soweit sich der betroffene Vertragsteil auf die Wirkung des Unterlassungsurteils beruft.

Dagegen wäre eine Rechtskrafterstreckung lediglich auf die tarifgebundenen Arbeitsverhältnisse²⁰ nicht sinnvoll, so sollen neben den Verstößen gegen tarifliche Bestimmungen auch Verstöße gegen gesetzliche Mindestbestimmungen mit der Verbandsklage angegriffen werden können. Daneben muss die Verbandsklage auch in Betrieben möglich sein, die gerade nicht tarifgebunden sind.

Daher ist der Lösung der einseitigen Bindungswirkung der Vorzug zu geben.

Gleichzeitig sind Gewerkschaften in erster Linie ihren Mitgliedern verpflichtet. Sie vertreten die Interessen ihrer Mitglieder. Daher sollten sich nur Mitglieder der Gewerkschaft, die das Verbandsklageverfahren geführt haben, auf das Ergebnis des Verfahrens berufen dürfen. Das heißt, die im Verbandsklageverfahren ergangene Entscheidung ist einseitig bindend für den Arbeitgeber, soweit sich der/die Beschäftigte auf die Entscheidung beruft und wenn der/die Beschäftigte Mitglied der klageführenden Gewerkschaft ist.

¹⁸ Kocher, a. a. O., S. 58.

¹⁹ Siehe Fn. 20.

²⁰ Bepler, a. a. O., S. 28.

7. Gesetzliche Verankerung im Arbeitsgerichtsgesetz

Die Regelung der Verbandsklage im arbeitsgerichtlichen Verfahren sollte im Arbeitsgerichtsgesetz erfolgen. Dies ist schon rechtssystematisch geboten. Denn die Regelung der Verbandsklage stellt eine bloße prozessrechtliche Regelung dar. Materiellrechtliche Regelungen müssen nicht getroffen werden, da es allein um die verfahrensrechtliche Effektivierung bestehender Rechte geht²¹. Die Verbandsklage soll nur ein prozessrechtliches Werkzeug sein, um gegen materiellrechtliche Verstöße vorzugehen. Auch wäre mit der Regelung im Arbeitsgerichtsgesetz die sachliche Zuständigkeit der Arbeitsgerichtsbarkeit eröffnet. Deren Zuständigkeit drängt sich auf, wenn man den materiellrechtlichen Anwendungsbereich des Tarif- und Arbeitsrechts bedenkt. Daher wäre eine Regelung im Unterlassungsklagegesetz, wie sie zum Teil vorgeschlagen wird²², nicht zielführend. Das Arbeitsrecht wurde als Anwendungsbereich in § 15 UKlaG durch den Gesetzgeber bewusst ausgespart unter anderem, damit Zivilgerichte nicht über arbeitsrechtliche Streitigkeiten entscheiden müssen²³.

Auch bei einer entsprechenden Rechtswegzuweisung zu den Arbeitsgerichten hätte die Regelung im UKlaG eine Verquickung von Arbeits- und Zivilprozess zur Folge, welcher angesichts der Besonderheiten der Arbeitsgerichtsbarkeit nicht sinnvoll sein kann.

²¹ Kocher, a. a. O. S. 25.

²² Vgl. etwa Reinecke, jurisPR-ArbR 49/2021 Anm. 1.

²³ Wie vor, m. w. N.