

100 JAHRE GAV

Bern, 24. November 2011

Paul Rechsteiner, Präsident SGB

Gesamtarbeitsverträge: Für Schutz und Fortschritt

Die Anerkennung der normativen Wirkung des Gesamtarbeitsvertrags (GAV) mit dem Obligationenrecht von 1911 gehört zu den grossen schweizerischen Pioniertaten bei der Entwicklung des modernen Arbeitsrechts. Zu diesen Pioniertaten gehört das OR von 1911 zusammen mit dem schweizerischen Fabrikgesetz von 1877 (bzw. dessen Glarner Vorläufer von 1864) und zusammen mit den Bemühungen für die Entwicklung des internationalen Arbeitsrechts, die schliesslich in die Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation mit Sitz in Genf mündeten. Nur am Rande: 1911 gab es im Eidgenössischen Parlament noch eine absolute Mehrheit der Freisinnigen, dies sowohl im National- wie auch im Ständerat.

Die Schweiz war das erste Land der Welt, das die normative Wirkung von Gesamtarbeitsverträgen gesetzlich verankerte. Damit verlieh das Gesetz den gesamtarbeitsvertraglichen Regelungen eine Durchsetzungswirkung im Einzelarbeitsverhältnis. Die innovative Schweizer Gesetzgebung füllte den rechtlichen Leerraum zwischen Einzelarbeitsvertrag und Gesetz. Die Schutzwirkung des Arbeitsrechts beruhte hinfort nicht mehr nur auf dem Gesetz, das sich oft nur auf minimale Vorschriften beschränkte. Zwischen das Gesetz und das einzelne Arbeitsverhältnis schoben sich mit dem Gesamtarbeitsvertrag Regeln, die von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ausgehandelt worden waren. Sie verstärkten die Schutzwirkung des Arbeitsrechts. Beim Versuch, diese neue Rechtsentwicklung zu beschreiben, wurde der Begriff der „Sozialisierung des Privatrechts“ geprägt.

Die modernen Industriestaaten wie die Schweiz verdanken den kollektiven Regelungen der Gesamtarbeitsverträge entscheidende sozialpolitische Fortschritte. Viele Errungenschaften, die das heutige Leben prägen, kamen dank Gesamtarbeitsverträgen zustande. Lange bevor die Ferienansprüche im Gesetz verankert werden konnten, gab es Ferienregelungen in Gesamtarbeitsverträgen. Und auch heute eilen die Ferienregelungen in Gesamtarbeitsverträgen dem gesetzlichen Minimalanspruch teilweise weit voraus. Auch bei der Altersvorsorge über Pensionskassen gingen die kollektiven vertraglichen Regelungen dem Gesetz voran. Rückblickend ist klar, dass der gesetzliche Anspruch ohne die vertraglichen Vorläufer in der Praxis gar nicht vorstellbar gewesen wäre.

Beim Taggeldanspruch bei krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit stützt sich eine angemessene Deckung allerdings bis heute ausschliesslich auf gesamtarbeitsvertragliche Regelungen, soweit Arbeitgeber sie nicht von sich aus anbieten. Eine entsprechende gesetzliche Regelung kam bis heute nicht zustande, obschon es sich um ein elementares Risiko handelt, das jeden und jede

treffen kann. Die gesetzliche Lohnfortzahlungspflicht des Arbeitgebers, so wie sie heute im OR geregelt ist, ob sie nun nach der Berner oder einer anderen Skala berechnet wird, ist archaisch, widerspricht dem Rechtsgefühl und kann den Taggeldanspruch nicht ersetzen. Nachdem der Erwerbersatz bei Mutterschaft nach jahrzehntelangem politischem Ringen inzwischen erfolgreich gesetzlich geregelt ist, handelt es sich beim fehlenden gesetzlichen Taggeldanspruch im Krankheitsfall um die grösste Lücke im System der sozialen Sicherheit überhaupt. Diese Lücke zeigt auch, weshalb auch die besten gesamtarbeitsvertraglichen Ansprüche bei derartigen elementaren Risiken das Gesetz nicht ersetzen können. Gehen doch viele jener, die keinem Gesamtarbeitsvertrag unterstellt sind, diesem Schutz verlustig, obschon auch sie, wenn das Unglück eintritt, dringend darauf angewiesen wären.

Kommen wir nun aber zu aktuellen Herausforderungen für die Gesamtarbeitsverträge und zu den Perspektiven. Beginnen wir mit den grossen Tendenzen.

Die Jahrzehnte nach dem zweiten Weltkrieg waren geprägt vom Auf- und Ausbau der kollektivvertraglichen Regelungen, inhaltlich und bezüglich der Ausdehnung. In Branchen, die etwas auf sich hielten, wurden sie zunehmend unverzichtbar. Diese positive Tendenz kehrte sich ab 1992 um, als die neoliberale Welle auch auf die Schweiz überschwappte. Der normative Charakter verschiedener Verträge wurde ausgedünnt, nicht zuletzt auch durch die Dezentralisierung der Verhandlungen, die zunehmend verbetriebligt und individualisiert wurden. Der Angriff auf die Gesamtarbeitsverträge gipfelte darin, dass sie vom damaligen Arbeitgeberpräsidenten Richterich als „Auslaufmodell“ charakterisiert wurden. 1996 erreichte die Abdeckung durch Gesamtarbeitsverträge ihren historischen Tiefpunkt in neuerer Zeit.

Die Gegenbewegung mit einer neuen, oft unterschätzten Aufschwung der Gesamtarbeitsverträge setzte Ende der neunziger Jahre ein. Die Zahl der GAV-Unterstellten nahm seither ständig zu, und noch markanter war die Zunahme der Zahl der allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge. Auch wenn ein Teil der neuen Konjunktur der Gesamtarbeitsverträge der Erosion des Beamtenstatus im öffentlichen Sektor zuzuschreiben ist, bleibt es bei einer klar positiven Entwicklung. Die am schwer verständlichen Widerstand der Deutschschweizer Verleger seit Jahren scheiternde Weiterführung des jahrzehntealten GAV für die Journalistinnen und Journalisten, früher Lohnregulativ genannt, bleibt vorläufig die Ausnahme, die die Regel bestätigt.

Die Gründe für die positive Entwicklung liegen in einem nach wie vor durch eine Deregulierungsrhetorik geprägten Umfeld massgebend bei den flankierenden Massnahmen zu den bilateralen Verträgen mit der EU. Und bei der gleichzeitig eingeleiteten gewerkschaftlichen Aufbauarbeit im Dienstleistungssektor mit der ersten Mindestlohnkampagne unter dem Titel „Keine Löhne unter 3000 Franken“.

Mit den flankierenden Massnahmen wurde das Prinzip verankert, dass in der Schweiz Schweizer Löhne bezahlt werden müssen. Damit war die Erkenntnis verbunden, dass es in einem geöffneten europäischen Arbeitsmarkt neue Regulierungen zum Schutz der Löhne braucht. Dazu gehört eine Stärkung der Gesamtarbeitsverträge samt der Allgemeinverbindlichkeit.

Die Allgemeinverbindlichkeit der Gesamtarbeitsverträge ist die bewährte Antwort auf die sogenannte Aussenseiterproblematik. Wenn die Schutzwirkung der Gesamtarbeitsverträge greifen und die Unterbietung des branchenüblichen Lohnniveaus verhindert werden soll, muss dafür gesorgt werden, dass sich auch Arbeitgeber, die den vertragsschliessenden Arbeitgeberverbänden nicht angehören, an die Regeln halten. In einem geöffneten europäischen Arbeitsmarkt ist die

Schutzwirkung des Gesamtarbeitsvertrages via Allgemeinverbindlichkeit noch wichtiger geworden. Es darf nicht zugelassen werden, dass schlechte Arbeitsbedingungen und Lohndruck für Arbeitgeber, die sich nicht an die Regeln halten, zum Konkurrenzvorteil und zur Profitquelle werden, seien dies nun Ausländer oder Inländer. Die Allgemeinverbindlichkeit sorgt für Ordnung in der Branche.

Das bedeutet allerdings auch, dass die für die anspruchsvollen Prozeduren der Allgemeinverbindlicherklärung zuständigen Behörden endlich mit den Ressourcen ausgestattet werden müssen, die sie für rasche und effiziente Abläufe benötigen. Ein Bruchteil der immer üppigeren personellen Ausstattung der Wettbewerbsbehörden würde für diese elementare Aufgabe genügen; verbunden mit der entsprechenden Prioritätensetzung für den Arbeitsmarkt, der doch für den Wohlstand der Schweiz entscheidend ist. Auf dieser Stufe ist die grosse Arbeitsmarktreform der flankierenden Massnahmen in Verbindung mit der Personenfreizügigkeit behördlich noch nicht nachvollzogen worden.

Die flankierenden Massnahmen zu den bilateralen Verträgen sind eine politische Erfolgsgeschichte und gleichzeitig das vielleicht bedeutendste Beispiel für die Wirksamkeit schweizerischer Sozialpartnerpartnerschaft der jüngeren Zeit. Die Beziehung zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ist nicht von gegenseitiger Zuneigung, sondern vielmehr von gegensätzlichen Interessen geprägt. Was für die Branchen zutrifft, gilt auch für die Dachverbände. Trotzdem sind sie gegenseitig in einem komplexen Verhältnis aufeinander angewiesen. Das Schlimmste für eine lösungsorientierte Gewerkschaft ist, wenn es auf der Arbeitgeberseite überhaupt keinen Verband oder keinen Ansprechpartner gibt, der in der Lage ist, die Interessen zu bündeln und verantwortlich zu vertreten. Auf der Arbeitgeberseite kann es nicht fundamental anders sein. Wenn es an einer glaubwürdigen Arbeitnehmervertretung fehlt, hängen Regelungen, die zu einem verlässlichen Interessenausgleich führen sollen, in der Luft. Vor diesem Hintergrund war die Erfolgsgeschichte der flankierenden Massnahmen zu den bilateralen Verträgen exemplarisch. Die Verbände erarbeiteten in harten Auseinandersetzungen in Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden ein Regulierungspaket, das so im politischen Prozess kaum möglich gewesen wäre. Die wiederholt positiven Volksabstimmungen zu den bilateralen Verträgen zeigten, dass auch in der direkten Demokratie Öffnungsschritte im Verhältnis zum europäischen Umfeld möglich sind, wenn die sozialen Interessen ernst genommen und entsprechend berücksichtigt werden. – Spannungen im Verhältnis der Verbände müssen somit ausgehalten und Interessengegensätze müssen ausgetragen werden, um zu produktiven Ergebnissen zu kommen. Voraussetzung ist der gegenseitige Respekt und die gegenseitige Anerkennung, die ja auch im grundrechtlich geschützten Koalitionsrecht fusst. Ausfluss dieses Respekts und dieser Anerkennung muss es allerdings auch sein, dass der Kündigungsschutz für Betriebskommissionsmitglieder und Gewerkschaftsvertreter endlich so geregelt wird, wie es die Internationale Arbeitsorganisation zum Schutz der Koalitionsfreiheit schon lange verlangt.

Bund und Kantone hätten es übrigens in der Hand, Gesamtarbeitsverträge deutlich stärker zu fördern als dies heute der Fall ist. Überall, wo öffentliche Gelder im Spiel sind, sei es im öffentlichen Beschaffungswesen oder bei Subventionen, besteht ein direktes öffentliches Interesse an der Einhaltung angemessener Arbeitsbedingungen, wie dies am besten durch Gesamtarbeitsverträge garantiert wird. Dasselbe gilt bei Konzessionen. Die Förderung der Gesamtarbeitsverträge kann sich direkt auf das für die Schweiz verbindliche Übereinkommen Nr. 98 der Internationalen Arbeitsorganisation abstützen.

Neue Fragen im Verhältnis der Sozialpartner wirft die neue Dynamik in der Frage der Mindestlöhne auf. Zu Unrecht wittern gewisse Kommentatoren in der neuen Mindestlohninitiative das Ende der Sozialpartnerschaft. Die Initiative verfolgt im Gegenteil das Ziel, die Gesamtarbeitsverträge zu stärken. Das gesetzliche Minimum kommt nur dort, aber immer dort zur Anwendung, wo es keine Gesamtarbeitsverträge mit besseren Regelungen gibt. Die Gewerkschaften bevorzugen für die Lohnregulierung seit jeher und auch in Zukunft die Gesamtarbeitsverträge, die differenzierte Lösungen und die Berücksichtigung von Ausbildung und Berufserfahrung zulassen. Der gesetzliche Mindestlohn sorgt aber dafür, dass die Leute in Bereichen, in denen es keine Gesamtarbeitsverträge gibt, nicht schutzlos bleiben. Oft sind es Branchen, in denen es keine Arbeitgeberverbände gibt und der gewerkschaftliche Organisationsgrad tief ist. Vieles spricht dafür, dass der gesetzliche Mindestlohn zum Entstehen eines Gesamtarbeitsvertrages in Bereichen führen kann, die bisher keine kollektivvertraglichen Regelungen kannten. Denn erst der Gesamtarbeitsvertrag ermöglicht eine branchennahe Lohnregulierung. Und vielleicht wird die Lohnregulierung über Gesamtarbeitsverträge auch noch in jenen Branchen enttabuisiert, welche sie bisher, unter den Bedingungen eines geschlossenen schweizerischen Arbeitsmarkts, nicht kannten. Die grosse Reform des schweizerischen Arbeitsmarkts durch die bilateralen Verträge in Verbindung mit den flankierenden Massnahmen hat auch hier alles verändert. Der nötige Schutz der Löhne wird am besten durch Gesamtarbeitsverträge gewährleistet. Und Regeln über die Löhne sind der klassische Anwendungsfall der normativen Wirkung der Gesamtarbeitsverträge.

Die Schutzwirkung der Gesamtarbeitsverträge ist in einem Umfeld des Drucks auf die Löhne und der Gefahr von Lohndumping somit geradezu unverzichtbar geworden. Lassen Sie mich zum Schluss über die heute im Vordergrund stehende Schutzwirkung hinaus den Akzent auf die Fortschrittsperspektive der Gesamtarbeitsverträge legen. Gesamtarbeitsverträge sind eine Erfolgsgeschichte, weil sie die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in einem weit grösseren und gerechteren Ausmass an den wirtschaftlichen Errungenschaften der Branche teilhaben lassen als in Branchen ohne Gesamtarbeitsvertrag. Statistisch liegt die Entwicklung der Löhne mit Gesamtarbeitsverträgen regelmässig über jenen ausserhalb der Gesamtarbeitsverträge. Das entspricht den Erfahrungen auch im internationalen Vergleich. Die Lohnungleichheit vergrössert sich, wie die OECD festgestellt hat, fast proportional mit der tieferen Abdeckung der Arbeitsverhältnisse durch Gesamtarbeitsverträge. Gesamtarbeitsverträge sorgen somit für Lohngerechtigkeit und dafür, dass alle etwas von dem haben, was in den Unternehmen, was in den Branchen erarbeitet wurde.

Nicht nur in der Vergangenheit, sondern auch in Zukunft eröffnen sich den Gesamtarbeitsverträgen grosse Fortschrittsperspektiven. Ein Beispiel ist das Recht auf vorzeitige Pensionierung. Hier war die FAR-Lösung auf dem Bau für die Finanzierung des Altersrücktritts ab 60 Jahren ein grosser Durchbruch. Auch wenn es bei Vertragserneuerungen auf dem Bau erfahrungsgemäss immer wieder rumpelt, möchten inzwischen auch die Baumeister den vorzeitigen Altersrücktritt nicht mehr missen. Er trägt nicht nur zur Attraktivierung der Bauberufe bei. Gute Arbeitsbedingungen sind gleichzeitig das Markenzeichen einer produktiven Branche. – Nachdem gesetzliche Lösungen für den verbreiteten Wunsch nach der Möglichkeit einer vorzeitigen Pensionierung zu tragbaren Bedingungen wiederholt gescheitert sind, wäre es wünschbar, wenn in den nächsten Jahren weitere innovative Branchenmodelle entwickelt werden könnten. Gute Gesamtarbeitsverträge, die sich nicht am Minimum, sondern an den Bedürfnissen und Möglichkeiten orientieren, sind dafür die Voraussetzung.

Was für das Recht auf vorzeitige Pensionierung gilt, gilt wie in der Vergangenheit natürlich auch für die Ferienansprüche und die Arbeitszeiten. Oder auch bei der Weiterbildung. Voraussetzung einer dynamischen Zukunft für die Gesamtarbeitsverträge ist die Erkenntnis, dass es im wohlverstandenen Interesse beider Seiten liegt, alle Beschäftigten in der Branche an den Entwicklungen teilhaben zu lassen.

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND