

Medienkonferenz vom 9. April 2013

Es gilt das gesprochene Wort

Gesetzliche Sozialplanpflicht: Ein schädlicher Eingriff in den Arbeitsmarkt

Thomas Daum, Direktor Schweizerischer Arbeitgeberverband

Unter Ökonomen ist unbestritten, dass die Flexibilität der Arbeitsmarkt-Ordnung eine zentrale Stärke des Standorts Schweiz ist, von der notabene auch die Arbeitnehmenden profitieren. Der internationale Vergleich liefert dafür die eindrückliche Bestätigung. Dennoch mehren sich die Forderungen nach zusätzlichen Regulierungen für die Arbeitsverhältnisse, und die Politik scheint dafür leider durchaus offene Ohren zu haben. So wird der Nationalrat in der kommenden ausserordentlichen Session über die Revision des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts (SchKG) beraten, in die eine gesetzliche Sozialplanpflicht bei Massenentlassungen eingebaut ist.

In der Herbstsession 2011 hatte der Nationalrat – unter anderem wegen der vorgesehenen Sozialplanpflicht – noch Nichteintreten auf die Vorlage des Bundesrats beschlossen. Nachdem diese aber vom Ständerat in der Sommersession gutgeheissen wurde, beantragt nun auch die Rechtskommission des Nationalrats, auf die SchKG-Revision inklusive Sozialplanpflicht einzutreten. Zu dieser liegen allerdings stark unterstützte Minderheitsanträge vor.

Fragwürdiger «Kuhhandel» im Rahmen einer Verbesserung des Sanierungsrechts

Die Einführung der gesetzlichen Sozialplanpflicht entspringt einem fragwürdigen «Kompensationsgeschäft» im Rahmen einer SchKG-Revision. Deren Ziel ist die Verbesserung des Rechts für die Sanierung von Unternehmungen, die in Zahlungsschwierigkeiten geraten sind und ganz oder teilweise vor dem definitiven Untergang gerettet werden sollen. Dazu ist auch eine Änderung der geltenden Regeln für die Betriebsübernahme im Insolvenzfall vorgesehen: Der Erwerber eines Betriebs wäre in dieser Ausnahme-Situation nicht mehr verpflichtet, auch sämtliche Arbeitsverhältnisse mit zu übernehmen. So entfielen eine rechtliche Hypothek, welche potenzielle Investoren vom Engagement bei einer Sanierung abhalten und damit die Rettung von Arbeitsplätzen verhindern kann.

Obwohl diese Änderung des Betriebsübernahme-Rechts beschäftigungspolitisch absolut richtig ist, wird sie von den Arbeitnehmer-Organisationen mit dogmatischen Argumenten scharf kritisiert. Um dennoch die Akzeptanz der Arbeitnehmerseite für die Revisionsvorlage zu gewinnen, soll nun im Obligationenrecht (Art. 335h – 335k) eine allgemeine gesetzliche Sozialplanpflicht bei Entlassungen ausserhalb der Insolvenz eingeführt werden. Es erstaunt, dass sich der Ständerat auf einen solchen politischen «Kuhhandel» eingelassen hat, denn zwischen der erleichterten Betriebsübernahme im Sanierungsfall und der allgemeinen Sozialplanpflicht besteht kein sachlicher Zusammenhang. Die gesetzesübergreifende Verknüpfung erscheint noch fragwürdiger, wenn man bedenkt, dass sie am Vernehmlassungsverfahren vorbei direkt in den Gesetzesentwurf eingefügt wurde. Die Sozialpartner, die am meisten von der Neuerung betroffen sind, konnten dazu nie eingehend Stellung beziehen.

Inhalt der vorgesehenen gesetzlichen Sozialplanpflicht

Der im Revisionsentwurf vorgeschlagene Art. 335i OR definiert den Sozialplan als Vereinbarung, in welcher der Arbeitgeber und die Arbeitnehmer Massnahmen festlegen, mit denen Kündigungen vermieden, deren Zahl beschränkt sowie deren Folgen gemildert werden. Vorgesehen ist die Sozialplanpflicht für Betriebe mit mehr als 250 Mitarbeitenden; betroffen wären also etwa 1150 Unternehmungen mit rund 1,17 Millionen Mitarbeitenden. Sie müssten einen Sozialplan erstellen, wenn sie innert 30

Tagen mindestens 30 Mitarbeitende aus wirtschaftlichen Gründen entlassen wollen. Zeitlich verteilte Kündigungen, die auf dem gleichen betrieblichen Entscheid beruhen, werden (ohne zeitliche Begrenzung!) zusammengezählt. Für Massenentlassungen im Rahmen eines Konkurs- oder Nachlassverfahrens entfällt die Sozialplanpflicht.

Die Sozialplanpflicht würde den Arbeitgeber zwingen, je nach seiner gesamtarbeitsvertraglichen Bindung mit den Arbeitnehmer-Verbänden, den Arbeitnehmer-Vertretungen oder direkt mit den Arbeitnehmenden über den Abschluss eines Sozialplans zu verhandeln. Könnten sich die Parteien nicht einigen, dann müsste ein Schiedsgericht den Sozialplan festsetzen. Dabei dürfte jedoch der Sozialplan den Fortbestand des Betriebs nicht gefährden.

Ablehnung der gesetzlichen Sozialplanpflicht

Die Schweiz kennt heute keine gesetzliche Pflicht zur Erstellung eines Sozialplans, und diese Rechtslage hat sich sowohl für die Arbeitgeber wie für die Arbeitnehmenden als vorteilhaft erwiesen. Der Schweizerische Arbeitgeberverband wendet sich deshalb entschieden gegen die vorgeschlagenen Art. 335h bis 335k OR. Folgende Argumente bestätigen uns in dieser ablehnenden Haltung:

- Die «Abwicklung» von Personalmassnahmen ist Gegenstand verschiedener Gesamtarbeitsverträge, die in Abstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen zusätzliche Verfahrensregeln aufstellen. Die Sozialpartner haben sich in den Gesamtarbeitsverträgen auch auf Regelungen über die Aushandlung von Sozialplänen geeinigt und gestützt darauf differenzierte «Sozialplan-Kulturen» entwickelt, welche den branchenspezifischen Bedürfnissen und Besonderheiten Rechnung tragen. Diese sozialpartnerschaftliche Steuerung der Massenentlassungs- und der Sozialplan-Frage ist der richtige Weg, um in einer schwierigen und stark von den unterschiedlichen Branchenverhältnissen geprägten Materie praktikable Lösungen zu finden.
- Die Situation bei Massenentlassungen ist eben sehr unterschiedlich. Während im einen Fall die Mitarbeitenden relativ einfach eine neue Anstellung finden, sieht es im anderen Fall ganz anders aus. Eine Rolle spielen die wirtschaftliche Gesamtlage, die Branche, der Ort, das Alter und Ausbildungsniveau der Mitarbeitenden und vieles mehr.
- Die Beschränkung auf Betriebe mit mehr als 250 Mitarbeitenden und auf Entlassungen von mehr als 30 Personen ist sachlich nicht begründet. Arbeitnehmende sind von Massenentlassungen gleichermassen betroffen, ungeachtet der Grösse des Unternehmens. Für den Einzelnen sind ganz andere Begleitumstände entscheidend. Vor allem die geforderte Belegschaftsgrösse von 250 Personen ist offensichtlich politisch motiviert: Man will die Gegnerschaft eingrenzen, indem man 99 Prozent der Unternehmungen von der Regelung ausnimmt.
- Die gesetzliche Sozialplanpflicht wird von ihren Befürwortern immer wieder als Entlassungshemmnis zur Vermeidung leichtfertiger Massenentlassungen empfohlen. Dieser Ansatz widerspricht nicht nur der Tradition der Kündigungsfreiheit im Schweizerischen Arbeitsvertragsrecht, sondern verweist in aller Deutlichkeit auf die ordnungspolitische Problematik eines solchen Eingriffs in den Arbeitsmarkt. Wie der Blick ins Ausland zeigt, führt die gesetzliche Sozialplanpflicht nämlich zu einer starken, sozialpolitisch nicht notwendigen Verteuerung von Restrukturierungsmassnahmen und damit zu einer erheblichen Beschränkung der Arbeitsmarktflexibilität. Unter dem Regime rigider Sozialplanverpflichtungen zögern die Unternehmen länger mit Personaleinstellungen, weil sie die Kosten später eventuell nötiger Abbaumassnahmen fürchten. Dieser faktische «Lock-Out-Effekt» gesetzlicher Sozialplanverpflichtungen darf ebenso wenig übersehen werden wie die Tatsache, dass die Schweiz gerade wegen ihres liberalen Arbeitsrechts für internationale Unternehmungen ein attraktiver Standort ist. Die letzten Jahre haben mit dem starken Arbeitsplatz-Aufbau in internationalen Unternehmungen gezeigt, dass das schweizerische System per Saldo auf längere Frist deutlich positive Beschäftigungseffekte hat.

Offenes Feld für rechtliche Auseinandersetzungen

Der vorgelegte Entwurf wirft verschiedene Interpretationsfragen auf und öffnet ein weites Feld für rechtliche Auseinandersetzungen. Die Schwierigkeiten beginnen bei den Differenzen zu den quantitativen Regeln über die Massenentlassung (Unternehmensgrösse, Zahl der Kündigungen) gemäss geltendem Art. 335d OR. Dann ist nicht klar, wie sich die Sozialplan-Verhandlungspflicht des Arbeitgebers zu seiner Konsultationspflicht nach den geltenden Bestimmungen über die Massenentlassung (Art. 335f OR) verhält. Probleme bereitet sodann die Koordination der neuen Verhandlungsvorschriften mit bestehenden gesamtarbeitsvertraglichen Regeln über die «Abwicklung» von Personalmassnahmen, wobei eine Schwächung der Arbeitnehmer-Vertretungen zu befürchten ist. Völlig unübersichtliche Verhältnisse können entstehen, wenn auf demselben betrieblichen Entscheid beruhende Kündigungen nachträglich bis zur kritischen Grenze von 30 Entlassungen aufgerechnet werden: Ist der Sozialplan auf vorher ausgetretene Mitarbeitende rückwirkend anzuwenden?

Reichlich Konfliktstoff bieten vor allem die Fragen, welche Sozialplan-Massnahmen im konkreten Fall zu treffen sind und welche Belastungen der Betrieb ohne Gefährdung seines Fortbestands tragen kann. Im Rahmen einer eingespielten und pragmatisch orientierten Vertragspartnerschaft – wie zum Beispiel in der sehr sozialplanerfahrenen MEM-Industrie – sind diese Fragen lösbar. Fehlt aber dieser Rahmen, werden die Konflikte oft vor einem Schiedsgericht landen, das dann rasch unternehmerische Entscheide fällen sollte. Ob man mit den formalen Bestimmungen der Zivilprozessordnung, welche nach dem Entwurf zu beachten wären, innert Monaten zu praxistauglichen Lösungen kommen kann, ist fraglich. Wahrscheinlicher ist, dass die Unternehmungen mit weitgehenden Konzessionen langwierige Verfahren vermeiden wollen und deshalb in den Sozialplan-Verhandlungen von der Arbeitnehmerseite unter Druck gesetzt werden können.

Nationalrat gefordert

Die mit einer gesetzlichen Sozialplanpflicht auf die Unternehmungen zukommenden Unsicherheiten und Belastungen würden der Flexibilität des schweizerischen Arbeitsmarkts schaden. Der Nationalrat kann diese Flexibilität mit der Streichung der Sozialplanpflicht aus der SchKG-Revision bewahren. Er würde damit den Arbeitnehmenden, den Arbeitgebern sowie dem ganzen Standort Schweiz einen wichtigen Dienst erweisen.