

Bundespressekonferenz zum „Entwurf eines Gesetzes zur Schlichtung von Tarifkonflikten“ – Statements

Mittwoch, 26. März 2025, 12:30 Uhr

Haus der Bundespressekonferenz, Schiffbauerdamm 40, 10117 Berlin

Statements

Dr. Stefan Wolf	Seiten 2 bis 4
Dr. Hagen Lesch	Seiten 5 bis 7
Prof. Dr. Richard Giesen	Seiten 8 bis 10
Prof. Dr. Clemens Höpfner	Seiten 11 bis 14

Bitte beachten: Es gilt das gesprochene Wort!

Dr. Stefan Wolf

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich bin aus tiefer Überzeugung Anhänger der Tarifautonomie. Als Tarifpolitiker und -verhandler habe ich viele Nächte damit verbracht, mit Gewerkschaftsvertretern und mit Unternehmerkollegen faire und praxisgerechte Lösungen zu erreichen. Ich bin davon überzeugt, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer immer bessere Lösungen finden als jede Kommission oder ein Gesetzgeber.

Wenn wir verhandeln, kann es mitunter passieren, dass man sich verhakt und nicht weiterkommt. Dann gehört es auch dazu, dass die Tarifparteien durch Arbeitskampfmaßnahmen gegenseitig Druck ausüben.

Bedauerlicherweise ist der Arbeitskampf inzwischen aber häufig vor allem das Mittel zur Mitgliedergewinnung. Konflikt, zur Not auch inszenierter, soll Gewerkschaften neue Mitglieder bringen und das Gemeinschaftsgefühl bestehender Mitglieder stärken. Doch eines muss ein Streik in Tarifkonflikten immer sein: Er muss stets das letzte Mittel bleiben – also die Ultima Ratio.

Was aber, wenn der Streik zum ersten und nicht zum letzten Mittel wird? Wenn eine Gewerkschaft zu Arbeitsniederlegungen aufruft, um den „Druck auf die Arbeitgeber“ zu erhöhen, ohne dass schon ernsthaft verhandelt worden ist? Oder wenn mitten in den Verhandlungen sogenannte „Warnstreiks“ über ein oder zwei Tage angedroht und durchgeführt werden?

Was, wenn durch solche Maßnahmen Dritte betroffen werden, die eigentlich gar nicht Partei der Tarifverhandlungen sind?

Dann bekommt der Arbeitskampf einen völlig anderen Charakter. Dann wird er zum unregulierten Selbstzweck, dem die Arbeitgeber und auch die Dritten mangels Gegenmaßnahmen bisher schutzlos ausgeliefert sind. Und der zunehmend, gerade im Bereich der Daseinsvorsorge, die Bürgerinnen und Bürger sowie die Volkswirtschaft insgesamt in Mitleidenschaft zieht und schwere Schäden verursacht.

Bei uns in der Metall- und Elektro-Industrie sind die Verhandlungen auch nicht einfach, aber wir finden immer eine Lösung. Wo Tarifparteien aber nicht mehr in der Lage sind, die organisationspolitische Logik zu durchbrechen, darf das nicht länger auf Kosten der Bürger und Unternehmen gehen. Denn auch Gewerkschaften und Arbeitgeber tragen Verantwortung. Und auch der Gesetzgeber ist dann gefragt, Hilfestellungen zu geben, indem er das Recht anpasst.

Uns geht es dabei nicht darum, dass Streikrecht in Frage zu stellen. Uns geht es vielmehr darum, überhaupt irgendwelche Leitplanken zu haben, um den Arbeitskampf wieder zu dem zu machen, was er ursprünglich war: das letzte Mittel, die Ultima Ratio, um eine Tarifeinigung herbeizuführen. Ein sehr aktuelles Beispiel erleben Sie gerade hier in Berlin. Die BVG wird seit Wochen massiv bestreikt, mitten in laufenden Verhandlungen. Eine Schlichtung steht zwar seit gestern nun endlich im Raum, aber ver.di will nochmal ordentlich streiken, bevor man sich darauf überhaupt einlässt. Das ist das Gegenteil von Ultima-Ratio und genau hier setzen unsere Vorschläge an. Sie geben den Tarifpartnern eine Blaupause, wie sie eine Schlichtung durchführen. Lassen sie sich nicht darauf ein, sind derart massive Streiks unzulässig.

Meine Damen und Herren,

Gesamtmetail hat gleich drei renommierte Wissenschaftler gebeten, sich mit der Materie zu beschäftigen – in Form einer Bestandsaufnahme und in Form eines konkreten Vorschlags, wie man tarifliche Schlichtung dort, wo sie noch nicht durch die Sozialpartner vereinbart ist, gangbar machen kann.

Wenn das aktuelle Verhalten z. B. von ver.di in den Augen der Bevölkerung die Tarifautonomie insgesamt diskreditiert, kann uns das nicht egal sein. Juristisch und tatsächlich.

Herr Dr. Hagen Lesch vom Institut der Deutschen Wirtschaft in Köln hat das Gutachten über die Schlichtung von Tarifverhandlungen verfasst und wird uns die wichtigsten Punkte erläutern.

Professor Clemens Höpfner ist geschäftsführender Direktor des Instituts für Arbeits- und Wirtschaftsrecht der Universität zu Köln, Professor Richard Giesen ist Direktor des Zentrums für Arbeitsbeziehungen und Arbeitsrecht an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Beide haben einen konkreten Entwurf für ein Schlichtungsgesetz entwickelt, den Sie Ihnen vorstellen.

Ich übergebe jetzt an Dr. Lesch. Vielen Dank!

Dr. Hagen Lesch

Sehr geehrte Damen und Herren,

seit einigen Jahren wird kontrovers darüber diskutiert, ob das Ultima-Ratio-Prinzip durch eine gesetzliche Schlichtungsregelung gestärkt werden soll. Dies habe ich zum Anlass genommen, die Möglichkeiten und Grenzen der tariflichen Schlichtung näher zu untersuchen.

Meine Analyse stützt sich auf einen quantitativen und einen qualitativen Ansatz. Im quantitativen Ansatz habe ich knapp 400 Tarifkonflikte aus zwanzig Branchen mit 29 Tarifbereichen zwischen 2000 und 2024 untersucht. Dabei zeigt sich:

1. In 16 der 29 Tarifbereiche gab es keine Schlichtungsvereinbarungen. In den 13 Bereichen mit Vereinbarungen bestehen entweder dauerhafte oder fallweise Schlichtungsabkommen. Dauerhafte Abkommen haben etwa das Bauhauptgewerbe oder der Öffentliche Dienst. Fallweise Abkommen finden sich vor allem bei der Deutschen Bahn und beim Lufthansa-Konzern.
2. In den Tarifbereichen mit Schlichtungsabkommen gab es bis Mitte 2024 insgesamt 50 Schlichtungen, von den 35 unmittelbar zum Erfolg führten. Das entspricht einer Erfolgsquote von 70, in der Privatwirtschaft sogar von 80 Prozent.
3. Je rechtzeitig eine Schlichtung angerufen wird, desto eher kann sie Arbeitskämpfe vermeiden. Um erfolgreich zu sein, muss eine Schlichtung jedoch zum richtigen Zeitpunkt angerufen werden. Allgemein zeigt sich: In Tarifbereichen mit fallweiser Schlichtung wird später geschlichtet als in Tarifbereichen mit dauerhafter Schlichtung.

Die späten Schlichtungen sind im Durchschnitt aber ebenso so erfolgreich wie die frühen Schlichtungen. Der optimale Schlichtungszeitpunkt kann demnach variieren.

Kritisch anzumerken ist, dass die Schlichtung in der Regel erst angerufen wird, nachdem eine Seite offiziell das Scheitern der Verhandlungen erklärt hat. Zu diesem Zeitpunkt sind viele Tarifkonflikte aber oft schon eskaliert:

- Denn oftmals werden Tarifverhandlungen gar nicht mehr für gescheitert erklärt. Stattdessen wird der notwendige Verhandlungsdruck durch verhandlungsbegleitende Warnstreiks aufgebaut.
- Warnstreiks werden außerdem dazu genutzt, Mitglieder zu gewinnen. Zu diesem Zweck wurde etwa im Öffentlichen Dienst zuletzt schon nach der ersten Verhandlungsrunde zu Warnstreiks aufgerufen und das nicht nur stunden-, sondern tageweise. Das Ultima-Ratio-Prinzip bleibt dabei auf der Strecke.

Im Rahmen des qualitativen Ansatzes wurden im Sommer 2024 zehn leitfadengestützte Interviews geführt. Die anonym befragten Schlichter favorisierten kein bestimmtes Schlichtungsverfahren, plädierten aber überwiegend dafür, dem Schlichter große Freiräume einzuräumen. Große Übereinstimmung bestand auch darin, Arbeitskampfmaßnahmen während der Schlichtung zu untersagen.

Unterschiedliche Ansichten wurden bei den Punkten vertreten,

- ob ein dauerhaftes oder ein fallweises Schlichtungsabkommen bestehen sollte,

- eine Schlichtung einen Einlassungszwang vorsehen sollte, der einer Partei das Recht einräumt, auch gegen den Willen der anderen Partei ein Schlichtungsverfahren in Gang zu setzen
- und ein oder mehrere Schlichter benannt werden und mit welchen Stimmrechten diese ausgestattet werden.

Die befragten Schlichter bestätigten, dass die tarifliche Schlichtung ein hilfreiches Instrument zur Beilegung von Tarifkonflikten sein kann. Der Schlichter hört zu und bekommt vertrauliche Informationen, mit denen er neue Lösungsräume öffnen kann. Dabei bestätigt eine Mehrheit, dass Schlichter den Einigungswillen der Tarifvertragsparteien durch die Übernahme von Verantwortung und durch das Auffangen von Prestigeverlusten erhöhen.

Ich übergebe jetzt an Herrn Prof. Dr. Giesen. Vielen Dank!

Professor Dr. Richard Giesen

Sehr geehrten Damen und Herren,

Arbeitskampfrecht ist in Deutschland Richterrecht. Es wird von den Richtern des Bundesarbeitsgerichts gestaltet, weil es nicht gelungen ist, diese Materie auf parlamentarischer Ebene zu regeln.

Das ist im demokratischen Rechtsstaat zumindest eine erhebliche Schwäche, wird aber vom Bundesverfassungsgericht so hingenommen. Denn wo kein Gesetz existiert, dürfen und müssen selbstverständlich die Richter aushelfen.

Nun ist es aber so, dass es das Bundesarbeitsgericht bis heute nicht geschafft hat, Stabilität in diese Rechtsmaterie hineinzubringen. Der zuständige Erste Senat hat immer wieder seine eigene bisherige Rechtsprechung und diejenige des Großen Senats verworfen. Ein Beispiel ist die Frage, ob vor einer Arbeitskampfmaßnahme die Verhandlungen zum Scheitern erklärt werden müssen oder ob zumindest eine Art Deklaration abzugeben ist, dass jetzt eine Kampfmaßnahme bevorsteht. Das Bundesarbeitsgericht hat Anfang der 1970er Jahre streng die Meinung vertreten, die Verhandlungen müssten scheitern, bevor es „los geht“ mit Arbeitskampfmaßnahmen. Dann hat es 1976 erklärt, bei Warnstreiks sei dies nicht der Fall – die dürften ausnahmsweise schon während der Verhandlungen stattfinden.

Nachdem sich das Gericht dann in Widersprüche zur Frage verwickelt hatte, wie lang die Warnstreiks laufen dürften, hat es 1988 diese Rechtsprechung aufgehoben und dann, 1995, erklärt, jede einzelne Arbeitsk Kampfmaßnahme müsste dennoch in einer besonderen Erklärung deklariert werden.

2009 hieß es dann aber, eine Deklaration sei gar nicht nötig – es reichte, wenn der Gegner wisse, wer ihn da gerade bekämpft. Das bezog sich allerdings auf den Sonderfall einer „Flashmob“-Demo, so dass man bis heute nicht weiß, ob es auch für Streiks gilt.

Sie sehen also, dass dieses Richterrecht nicht nachhaltig ist. Das zeigt sich vor allem, wenn man sich die Rechtsprechung der Arbeitsgerichte und der Landesarbeitsgerichte ansieht, bei denen im Eilrechtsschutz die wichtigsten Streitigkeiten auflaufen (das Bundesarbeitsgericht ist hier unzuständig). Diese Gerichte beziehen sich in ihren Begründungstexten heute meist schon nicht mehr auf die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts, sondern entscheiden: Mal so und mal so. Das hat sich gerade 2023/24 beim großen GDL-Dauerstreiken gezeigt.

Aber ich will gar nicht die Verantwortung für Eskalation und Chaos bei den Richtern abladen. Denn ein Verhandlungsvorgehen mit seinen vielen Details – mit der Benennung von Schlichtern, mit Ankündigungsfristen, Friedenspflichten, Terminfestlegungen und Regelungen zu Kosten und Formen – lässt sich gar nicht richterrechtlich installieren. Richterrecht entscheidet den einzelnen Fall und erschafft keine Verfahrenssysteme.

Es geht also gar nicht anders, als einen Gesetzesvorschlag auszuarbeiten. Und das haben wir getan.

Dabei haben wir einen immensen Vorteil gehabt, nämlich die Erfahrungen, die in vielen Branchen mit freiwilligen Schlichtungsvereinbarungen der Sozialpartner gemacht worden sind.

Natürlich konnten diese Systeme nicht eins zu eins übernommen werden, da sie immer an bestehende Branchenverhältnisse und -traditionen anknüpfen. Deswegen haben wir unsere Aufgabe darin gesehen, ein Schlichtungsverfahren zu entwerfen, das zu allen Branchen passt und ein hohes Maß an Flexibilität aufweist.

Möglicherweise werden Sie noch im Gespräch merken, dass Clemens Höpfner und ich Spaß an der Entwurfsarbeit hatten. Denn Nörgeln ist leicht, aber einen konstruktiven Vorschlag zu machen, macht einfach mehr Freude.

Bei alledem ist uns selbstverständlich klar, dass unser Vorschlag „nur“ die Schlichtung regelt und nicht das gesamte Arbeitskampfgeschehen. Aber gerade darin liegt unseres Erachtens der Charme und unsere Hoffnung auf den Erfolg des Projekts. Mittlerweile ist wohl jedem Beobachter klar, dass in manchen Bereichen systematisch frühzeitig und ohne Not eskaliert wird. Dies, ohne dass der Austausch mit dem „Gegner“ gesucht wird. Und, ohne dass schon zu Beginn die objektive Sicht eines neutralen Schlichters akzeptiert würde. So etwas lässt sich besser gestalten. Mit anderen Worten: Wir hoffen auf die Macht der Vernunft.

So viel zur Grundidee unseres Entwurfs. Für die Vorstellung des Konzepts darf ich an Clemens Höpfner weitergeben.

Professor Dr. Clemens Höpfner

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

die Europäische Sozialcharta verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland, ein Schlichtungsverfahren zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten einzurichten. Bisher gibt es in Deutschland kein bundesweites Gesetz zur Tarifschlichtung. Allein schon aus diesem Grunde besteht also Handlungsbedarf.

Vor allem aber ist ein Schlichtungsgesetz in der Sache dringend geboten. In den letzten Jahren sind Tarifverhandlungen zunehmend konflikträchtig geworden. Gewerkschaften streiken häufiger und zu einem früheren Zeitpunkt. Dort, wo gestreikt wird, obwohl es noch Möglichkeiten gegeben hätte, auf friedlichem Wege zu einem Tarifabschluss zu gelangen, verursachen Arbeitskämpfe unnötige volkswirtschaftliche Schäden.

Ein großer Teil der verursachten Schäden betrifft am Arbeitskampf unbeteiligte Dritte, etwa Lieferanten, Zulieferer, Abnehmer und Kunden. Im Bereich der Daseinsvorsorge, nicht zuletzt im Verkehrsbereich, sind Gemeinwohlbelange ganz besonders betroffen, wie wir dieser Tage im Berliner Nahverkehr oder bundesweit an den deutschen Flughäfen wieder schmerzlich erfahren müssen.

Ein Schlichtungsgesetz trägt aber nicht nur dazu bei, vermeidbare Schäden für die Bürger und Unternehmen zu verhindern. Es stärkt ganz generell die Tarifautonomie, indem es den Abschluss von Tarifverträgen fördert und den Parteien hilft, festgefahrene Tarifkonflikte zu lösen.

Wie Sie gerade gehört haben, waren in den letzten 25 Jahren 4 von 5 Schlichtungen in der Privatwirtschaft erfolgreich.

In verfahrenen Situationen sorgt der Schlichter dafür, dass die Parteien überhaupt wieder miteinander ins Gespräch kommen. Schlichter wirken rationalisierend und deeskalierend auf die Parteien ein. Sie können verhärtete Fronten auflösen, Verhandlungsspielräume und Schmerzgrenzen eruieren und auf diese Weise Schnittmengen für tarifliche Kompromisse finden, die zuvor unerreichbar schienen.

Lassen Sie mich kurz die Kerninhalte des Gesetzes skizzieren:

1. Jede Partei kann einseitig das Schlichtungsverfahren eröffnen. Die andere Partei muss sich darauf nicht einlassen, es besteht kein Einlassungszwang. Wer sich der Schlichtung verweigert, darf allerdings keinen Arbeitskampf führen.
2. Die Schlichtung stärkt das arbeitskampfrechtliche Ultima-ratio-Prinzip. Ab der ersten Schlichtungsverhandlung bis zum Ende der Schlichtung besteht Friedenspflicht. Schlichtungsbegleitende Arbeitskämpfe sind unzulässig. Vor Beginn der Schlichtung sind bis zu zweistündige Streiks zulässig, die sich im Wochenturnus wiederholen dürfen. Unser Entwurf lehnt sich hier eng an die frühere Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zum Warnstreik an.
3. Das Gesetz überlässt den Tarifparteien die volle Verfahrensautonomie. Die Parteien haben die freie Wahl: Sie können auf das gesetzliche Schlichtungsverfahren zurückgreifen. Sie können dieses gesetzliche Verfahren auch modifizieren, etwa was die Zahl der Beisitzer oder die Friedenspflicht angeht.

Und schließlich können sie ein auf ihre spezifischen Bedürfnisse zugeschnittenes Schlichtungsabkommen vereinbaren.

Dort, wo ein solches Abkommen besteht, ist das gesetzliche Verfahren nicht anwendbar, es gilt der Grundsatz der Subsidiarität. Die gesetzliche Tarifschlichtung wäre hier keine Förderung, sondern ein Eingriff in die Tarifautonomie.

4. Für den Bereich der Daseinsvorsorge sieht das Gesetz zwei Regelungen vor, die nicht disponibel sind. Hier haben die Parteien zum einen eine angemessene Grundversorgung zu gewährleisten, die über die klassischen Notdienstleistungen hinausgeht. Dazu zählen insbesondere Beförderungsleistungen mit Bus, Bahn oder Flugzeug.

Zum anderen gilt für Arbeitskämpfe eine Ankündigungsfrist von 96 Stunden, damit die Öffentlichkeit sich auf Streiks einrichten kann. Diese Regelungen sind zur Wahrung des Gemeinwohls in der Daseinsvorsorge zwingend erforderlich und auch international üblich – ich verweise nur auf den Minimum Service Levels Act im Vereinigten Königreich.

Abschließend will ich darauf hinweisen, dass ein Schlichtungsgesetz keinerlei verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt ist. Das Gesetz sieht gerade keine Zwangsschlichtung und auch keinen Schlichtungszwang vor. Es beruht vollständig auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Der Schlichterspruch ist nur wirksam, wenn beide Parteien ihn annehmen. Die Schlichtung ist daher kein Eingriff in die Koalitionsfreiheit, sondern im Gegenteil eine Hilfestellung für die Parteien und damit ein Instrument zur Förderung der Tarifautonomie. Lediglich die Regelungen zur Daseinsvorsorge (Sicherstellung der Grundversorgung

und Ankündigungsfristen) berühren die Arbeitskampffreiheit. Diese Eingriffe sind jedoch durch überragende Interessen der Allgemeinheit gerechtfertigt.