

NEWSLETTER, Dezember 2012

Die Carl Friedrich von Weizsäcker-Stiftung setzte gemeinsam mit der Ludwig-Maximilians-Universität München am 21. November 2012 ihre Diskussionsreihe „Arbeitskampf in der Daseinsvorsorge“ fort. Im Mittelpunkt der Veranstaltung in der Bayerischen Landeshauptstadt stand einmal mehr die Bewertung des Gesetzentwurfs „Arbeitskampf in der Daseinsvorsorge“ der Professoren-Initiative Franzen, Thüsing und Waldhoff durch Vertreter der arbeitsrechtlichen Praxis. Aber auch Unternehmenspraktiker sowie Wissenschaftsvertreter meldeten sich zu Wort.

Sehr geehrte Damen und Herren,

in den zurückliegenden zwei Dekaden verzeichnete unsere Gesellschaft einen deutlichen Trend zu vehementerer Artikulation und Durchsetzung von Partikularinteressen. Eine Entwicklung, die vermehrt zur Kollision der Anliegen Einzelner oder kleiner Gruppen mit den Interessen der Allgemeinheit führt, so etwa bei der Planung von Infrastrukturprojekten im Verkehr. Fast immer muss letztlich die Justiz mit Blick auf das Grundgesetz darüber entscheiden, wie die unterschiedlichen Interessen miteinander zu versöhnen sind.

Nicht anders lautet die Aufgabenstellung dann, wenn bei Arbeitskämpfen in Unternehmen der Daseinsvorsorge die Allgemeinheit fundamental mitbetroffen ist. Zunehmend mit den immer zahlreicheren kleinen Berufsgruppengewerkschaften auszutragende Tarifkonflikte treffen hier nicht nur die Unternehmen selbst, sondern häufig die Bevölkerung insgesamt. Auch hier ist es die Justiz, die letztlich die Interessen gegeneinander abzuwägen hat. Dabei muss sie mit dem Problem kämpfen, dass bei der als bipolarer Auseinandersetzung angelegten Streitigkeit die betroffenen Bürger nicht zu Wort kommen.

Die Arbeitsgerichte sind gezwungen, meist per einstweiliger Verfügung und häufig buchstäblich über Nacht außerordentlich weitreichende Entscheidungen zu treffen. Die Auswirkungen erstrecken sich dabei häufig auf das öffentliche Leben in der Breite, vielfach im ganzen Land, ja mitunter sogar in ganz Europa. Denn steht etwa im Luftverkehr das Drehkreuz Frankfurt still, sind zum Beispiel auch Amsterdam und London mitbetroffen.

Die Rechtsprofessoren Martin Franzen, Gregor Thüsing und Christian Waldhoff suchen mit ihrem im März vorgelegten Gesetzesvorschlag zu Arbeitskämpfen in der Daseinsvorsorge Wege aus dem Dilemma. Sie schlagen ein Prozedere vor, das zum Beispiel einen Schlichtungsvorschlag, die Anmeldung von Arbeitskampfmaßnahmen und Notdienstregelungen vorsieht, kurzum: Spielregeln aufstellt, bevor der Arbeitskampf ausbricht. Schließlich soll der Streik ultima ratio bleiben. Dies, so die Intention, soll zumindest die Planbarkeit verbessern und insgesamt die großen Belastungen, denen die Allgemeinheit ausgesetzt wird, eindämmen. Dabei sehen die Professoren in ihren Vorschlägen keineswegs eine wesentliche Einschränkung von Streiks. „Aufgeschoben, aber nicht unbedingt aufgehoben“, so könnte man die Zielsetzung des Entwurfs in Hinsicht auf den Arbeitskampf auch bezeichnen.



Expertenrunde:
Prof. R.v.Steinau-Steinrück
(Berlin), Kai Stepp (Mode-
ration), Prof. G.Thüsing
(Bonn), Dr. F. Meik (CFvW-
Stiftung), Prof. M. Franzen
(München), Prof. F. Bay-
reuther (Passau); (v.l.n.r.)

Diskussion mit Praktikern – kritische Anmerkungen und praktische Ergänzungen

Oder sieht die Wirklichkeit doch anders aus – ist im Gesetzentwurf der Professoren-Initiative eine unverhältnismäßige Einschränkung des Streikrechts versteckt, die es um jeden Preis zu verhindern gilt? Spannende Fragen, die bei dem Diskussionsforum der Carl Friedrich von Weizsäcker-Stiftung am 21. November in München zu engagierten Debatten führten. Die Vertreter der Professoren-Initiative setzten sich mit Kritik aus der arbeitsrechtlichen Praxis auseinander, konnten aber überwiegend positive Reaktionen und eine Reihe pragmatischer Verbesserungsvorschläge verzeichnen.

Die Ausgangslage skizzierte ein Vertreter der Arbeitgeberseite. Christoph Wilhelm formulierte für den Arbeitgeberverband Luftverkehr (AGVL) eine aus seiner Sicht wichtige Frage: "Soll in einem Unternehmen jede Gruppierung zu jeder Zeit - unabhängig von bestehenden Friedenspflichten - Forderungen in jeder Größenordnung gegen die eindeutig bekundeten Interessen der Mehrheit der Mitarbeiter im eigenen Unternehmen stellen können?" Wilhelm will dabei "weder Arbeitskämpfe noch Spartengewerkschaften entscheidend einschränken." Der AGVL bekenne sich klar und deutlich zur Gewerkschaftspluralität. Tarifpluralität sei etwa bei Lufthansa eine seit Jahren "gelebte Praxis". Aber er plädiert für Spielregeln, wie sie der Gesetzesvorschlag vorsehe. Darin erblickt Wilhelm eine "Ausgestaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes."

Der AGVL-Geschäftsführer illustrierte seine Position mit aktuellen Beispielen: So hätten sich seit der Abkehr vom Grundsatz der Tarifeinheit im Jahr 2010 zwei neue Gruppierungen für Mitarbeiter des Bodenpersonals im Luftverkehr gegründet. Zum einen die "Technikergewerkschaft Luftfahrt", zum anderen jüngst die "Arbeitnehmergewerkschaft im Luftverkehr", die sich als Dachverband und klassische Gewerkschaft in einem verstehe. Beide Gruppierungen strebten in Zukunft den Abschluss von eigenen Tarifverträgen an, obwohl für die von ihnen vertretenen Mitglieder bereits Tarifverträge mit ver.di existierten. Zusätzlich seien bereits heute das Unternehmen selbst und auch Dritte durch die antizyklischen Verhandlungen mit den bereits bei Lufthansa bestehenden drei Gewerkschaften in erhöhtem Maße der Gefahr von Tarifkonflikten ausgesetzt. Diese Risiken und Konflikte würden in den nächsten Jahren mit zunehmender Verspartung steigen. Darum, so der AGVL Geschäftsführer, "sind dringend Spielregeln notwendig, die das Verfahren in geordnete Bahnen lenken."



Impulsvortrag: Prof.G.Thüsing (Bonn) erläutert den Vorschlag zum Arbeitskampf in der Daseinsvorsorge

Prof. F. Bayreuther: „Vernünftige Regelungen, aber insgesamt hohe Hürden“

Professor Frank Bayreuther (Universität Passau) stellte in seinem Impulsreferat die Frage, ob der Regelungsbereich des Gesetzentwurfs der Professoren-Initiative präziser gefasst werden könnte. So sei gewiss die Tätigkeit einer Blutbank unverzichtbar und ein wenig taugliches Objekt für einen Arbeitskampf. Erst recht gelte dies für eine dringliche Operation. Aber wie stehe es mit der Schönheitschirurgie, wie mit der Abrechnung und Buchhaltung in der Medizin?

Obwohl nach eigenem Bekenntnis Befürworter einer Ankündigungspflicht, sieht Bayreuther auch dieses von der Initiative vorgeschlagene Instrument zur Entschärfung von Arbeitskämpfen „differenziert“, weil es die Gewerkschaft dazu veranlassen könnte, im Zweifelsfall allzu frühzeitig vorzupreschen. Dies würde jedoch „im Ergebnis eher zu Lasten der Bürger gehen, weil Verunsicherung erzeugt wird.“ Zudem belaste die Pflicht zur frühzeitigen Ankündigung vor allem die Gewerkschaften, die auf sehr flexible Reaktionen angewiesen seien. Offen bleibe auch die Frage, wie mit unbefristeten Arbeitskämpfen umzugehen sei, deren Ende nun einmal nicht angekündigt werden könne.

Die von der Professoren-Initiative vorgeschlagene Urabstimmung hält Bayreuther für wenig gewinnbringend, weil ihr anders als erhofft kaum eine „Cooling off – Funktion“ zukomme, sondern eher eine Mobilisierung bewirke.

„Sehr bedenkenswert“ findet Bayreuther dagegen die Einführung eines Quorums zur Vermeidung von Arbeitskämpfen von Splittergewerkschaften. Auch die Einführung zwingender Notdienstvereinbarungen sei sinnvoll, insbesondere, weil die „Arbeitskampfsitten auf beiden Seiten etwas zu verrohen scheinen.“ Allerdings gelte es zu bedenken, dass die Regelung besonders von der Arbeitgeberseite dazu genutzt werden könne, „horrende Forderungen“ für Notdienstregelungen zu stellen.

Arbeitsrichter mahnen Konkretisierungen an

Der Präsident des Arbeitsgerichts München, Manfred Müller, warnte in der Diskussion vor der Annahme, dass den Arbeitsgerichten nach diesem Gesetzesvorschlag im konkreten Streitfall die Prüfung der Verhältnismäßigkeit und damit „letztlich die Angemessenheitsdiskussion erspart wird - sie bleibt uns mit Sicherheit auch in Zukunft erhalten.“ Müller sprach sich dafür aus, „eine Stufenfolge der Eingriffsmöglichkeiten“ vorzusehen, etwa zunächst „über Notfallregelungen zu regeln.“ Dazu zählen für An kündigungspflichten.

Auch Dr. Harald Wanhöfer, Landesarbeitsgericht München, Differenzierung der Regelungen. Dies müsse etwa eine Bank gelten: Nur weil mit Bargeld obliege, dürfe eine mögliche Arbeitskampfregelung nicht sämtliche Bankdienstleistungen einbeziehen. Ähnliches müsse auch im Bereich von Telekommunikationsdienstleistungen gelten, die ebenfalls Regelungsgegenstand des Gesetzentwurfes sind.

„Die An kündigungspflicht ist eine grundlegende Neuerung.“

Prof. Martin Franzen,
LMU München

Vorsitzender Richter am ch en, hält eine stärkere lungsbereiche für not bei dem Streik gegen ihr auch die Versorgung



Prof. J. Kersten (LMU),
Dr. H. Wanhöfer (LAG
München); Prof. M.
Franzen (LMU), M. Müller
(Präsident AG München);
(v.l.n.r.)

Prof. M. Franzen: „Dieser Gesetzesvorschlag respektiert die Tarifautonomie“

Als Mitautor des Gesetzesvorschlags nahm Prof. Martin Franzen (LMU München) die wiederholt geäußerte Kritik an dem als recht weit empfundenen Regelungsbereich mit der Bemerkung auf: „Vielleicht gibt es hier noch Justierungsbedarf, um den Anwendungsbereich zu präzisieren.“ So halte er eine Einschränkung auf lebenswichtige Güter und Dienstleistungen für denkbar. Allerdings habe die Professoren-Initiative grundsätzlich an die auch in anderen Staaten übliche Vorstellung von „essential services“ angeknüpft und keineswegs eine reduzierte „existentialistische Sicht auf die Daseinsvorsorge.“ Zur zeitlichen Reihenfolge der vorgeschlagenen Regelungen sagte Prof. Martin Franzen, die „Grundversorgung soll im Sinne praktischer Vernunft als Erstes“ geregelt werden, Urabstimmung und Schlichtung könnten dann gleichzeitig ablaufen und schließlich habe die An kündigung möglicher Arbeitsk Kampfmaßnahmen zu erfolgen.

Zur An kündigungspflicht stellte Franzen klar, die Dauer des Arbeitskamps könne nach dem Gesetzesvorschlag durchaus auch unbegrenzt ein. Damit stünde auch der An kündigung eines unbefristeten Streiks nichts im Wege. Allerdings sehe der Entwurf eine grundlegende Neuerung vor: Bisher könne die Kampf taktik auch darin bestehen, einen Streik überhaupt nicht anzukündigen und den Gegner damit zu überraschen. „Dies wird sich nach dem Entwurf verändern – und das ist auch gerechtfertigt, denn anders als beim bipolaren Arbeits-

kampf sind in der Daseinsvorsorge vor allem auch Interessen Dritter berührt.“ Die Ankündigungspflicht verfolge einen doppelten Zweck: Die Arbeitgeberseite könne eine Minimalversorgung organisieren und die Öffentlichkeit werde informiert und könne sich auf die Situation vorbeugend einstellen.

Der Gesetzesvorschlag schreibe eine Aufrechterhaltung der Grundversorgung vor, sagte Franzen weiter, doch verzichte er darauf, ihren Umfang festzuschreiben. Dies werde den Tarifparteien überlassen. Nach geltendem Recht fehle eine Regelung der Frage, welche Folgen eintreten sollen, wenn die Tarifparteien sich nicht auf eine Notdienstvereinbarung einigen können. Diese Lücke fülle der Gesetzesvorschlag mit der Einrichtung einer Einigungsstelle. Deren Beschlüsse sollen allerdings nur für den konkreten Tarifkonflikt gelten. Dies werde von der Professoren-Initiative als Anreiz dafür vorgeschlagen, dass die Arbeitskämpfparteien rechtzeitig mit tarifautonomen Regelungen selbst Vorkehrungen treffen. Dies, so Franzen, sei ein Grundprinzip, das den gesamten Gesetzentwurf präge.

Prof. G. Thüsing: „Demokratisch legitimierte Regelung Richterrecht vorzuziehen“

Als weiteres Mitglied der Gesetzesinitiative erklärte Prof. Gregor Thüsing (Universität Bonn), „die Tatsache, dass immer wieder die Verhältnismäßigkeit ins Spiel kommt, hängt mit der Struktur des 9 Absatz 3 Grundgesetz und des Arbeitskampfrechtes zusammen.“ Ausschlaggebend sei allerdings, „wie die Verhältnismäßigkeitprüfung aussehen muss und wo sie ansetzt.“ Anliegen der Professoren-Initiative sei es, „die Prüfung sinnvoll durch gewisse Verfahrensregeln vorzustrukturieren.“ Statt einer Regulierung der Angemessenheit durch Generalklauseln könnten auch zunächst Verfahrensschritte vorgesehen und das Ergebnis als Konkretisierung der Verhältnismäßigkeitsprüfung eingestuft werden, nicht etwa als deren Aufhebung. Thüsing räumte ein, dass dennoch im Einzelfall immer wieder der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit relevant werden könne und vom Richter auch anzuwenden sei. Doch in jedem Fall würden die vorgeschlagenen Regelungen „ein Stück mehr Rechtssicherheit bieten.“ Der Bonner Arbeitsrechtler wies darauf hin, dass jedenfalls „ganz im Zentrum des Entwurfs die Notfallregelungen stehen.“

Gregor Thüsing verwies auf die Vorzüge einer gesetzlichen Regelung wie in Frankreich, wo in diesem Jahr für Streiks im Luftverkehr eine Ankündigungsfrist von vier Tagen festgeschrieben worden sei. Vorangegangen sei dort eine intensive politische Diskussion, die zu begrüßen sei: „Es ist besser, wenn dies nicht auf den Schultern des einzelnen Richters abgeladen wird.“

Der Rechtswissenschaftler sieht in der vorgeschlagenen Schlichtungsregelung den am weitesten gehenden Eingriff. Doch im internationalen Vergleich fänden sich erheblich schärfere Regelungen. Dagegen schlage die Professoren-Initiative lediglich vor, im Fall des Wunsches eines der Tarifpartner nach Schlichtung das Ergebnis eines Schlichters anzubieten: „Wer dies nicht akzeptiert, mag sich weigern, es umzusetzen“. Dies führe aber nur zu einer Verzögerung des Streiks und stelle „keine vollständig obligatorische Schlichtung“ dar. Insgesamt handele es sich bei dem Gesetzentwurf „um den Versuch, den Streik als schärfste aller Waffen möglichst weit nach hinten zu schieben.“ Er stelle eine ausgewogene Regelung dar und entspreche dem Anspruch, den Streik nur als ultima ratio zum Zuge kommen zu lassen.



Prof. R. v. Steinau-Steinrück: „Kampfparität zunehmend aus dem Gleichgewicht“

Professor Robert v. Steinau-Steinrück, Leiter der Berliner Niederlassung der Rechtsanwalts-gesellschaft Luther, wies in seinem Impulsreferat darauf hin, dass auch bei Untätigkeit des Bundesgesetzgebers gesetzliche Regelungen des Arbeitskampfrechts möglich seien: „Auch der Landesgesetzgeber kann das eine oder andere tun.“

„Die Ankündigungspflicht wäre eine enorme Erleichterung“, sagte v. Steinau-Steinrück. In der Bereitstellung einer Grundversorgung sowie in Notdiensten sieht der Rechtsanwalt eine „Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes“. Sie wäre zu begrüßen, da die Qualität von Notdienstmaßnahmen, die im einstweiligen Verfügungsverfahren durchgesetzt werden, häufig zu wünschen übriglasse. Auch das von der Professoren-Initiative vorgeschlagene Schlichtungsverfahren begrüßt der Arbeitskampfspezialist: „Zwar ist es einer Reihe von Arbeitsgerichten schon vereinzelt gelungen, schlichtend einzugreifen. Aber ein geregeltes Verfahren wäre hier sicher eine große Hilfe.“

Dissens unter den Praktikern über Regulierung durch den Gesetzgeber

Der Vorsitzende Richter am Landesarbeitsgericht München, Ernst Burger, äußerte deutliche Kritik am Gesetzesvorschlag. Geschäftsgrundlage sei wohl, „dass der Streik grundsätzlich als schlecht empfunden wird.“ Der Geltungsbereich sei „extrem unscharf“, die Regulierungsintensität dagegen sehr hoch, damit „ist der Warnstreik dann tot“. Dies hält Burger aus verfassungsrechtlicher Sicht für „höchst bedenklich“. Zudem würden bei den Gewerkschaften „Ausweichstrategien provoziert“. Burger verwies darauf, dass die Problematik in der Daseinsvorsorge geschichtlich „durch die Privatisierung von Daseinsvorsorgeunternehmen in der öffentlichen Hand entstanden ist.“ Dadurch sei auch die Gründung von ver.di mitverursacht worden, weil einzelne Berufsgruppen sich nicht mehr repräsentiert sahen. Danach sei es in den letzten 10 bis 15 Jahren zu einem „Prozess der Ausdifferenzierung auf Gewerkschaftsseite gekommen.“

Mit seinen Bemerkungen erntete der Arbeitsrichter Widerspruch einiger Kollegen. Auch der Vertreter der Deutschen Flugsicherung GmbH, Dr. Markus Sprenger, vertrat eine andere Meinung. Die Bundesrepublik als Eigner etwa der Flugsicherung müsse sich keineswegs mit

allen Folgen der Privatisierung auf Dauer abfinden. Mit der Privatisierung der Flugsicherung hätten die Fluglotsen auch das Streikrecht erhalten. Dennoch „muss der Gesetzgeber extremen Entwicklungen dann doch nicht auf Dauer tatenlos zusehen, er darf und muss im Interesse der Öffentlichkeit eingreifen“.

D. Möller (Vizepräs. LAG München); E. Burger (LAG München); W. Marks (Securitas), Prof. S. Bauernschuster, Prof. H. Rainer (beide IFO-Institut München); (v.l.n.r.)



Im Schlichtungsverfahren des Gesetzesvorschlags sei keine Belastung der Arbeitnehmerseite zu sehen. Eine Schlichtung bilde ohnehin auf Grund „einer gestörten Verhandlungs- und Kampfparität 80 bis 90 Prozent der Gewerkschaftsforderungen ab, auch bei äußerst professionellen Schlichtern.“ Damit verband Sprenger die Forderung, der Schlichtungsvorschlag solle anders als vorgeschlagen, nicht der doppelten positiven Annahme unterliegen, „sondern er soll als gesetzt gelten, wenn nicht widersprochen wird.“ Der DFS-Vertreter möchte so erreichen, dass die jeweiligen Forderungen nicht hinter verschlossenen Türen, sondern öffentlich diskutiert werden. Dies erhöhe den Druck, zum Abschluss zu kommen.

Waldemar Marx (Securitas) setzte sich für eine Erweiterung des Geltungsbereichs des Professorenentwurfs ein. Er führte als Beispiel die Sicherung von Kernkraftwerken an, eine Aufgabe, die vielfach private Dienstleister erbringen. Wenn es hier zu einem Streik etwa um Sozialtarife komme, könne dies zur zeitweiligen Abschaltung von Kraftwerken führen. Dies, so der Arbeitsdirektor weiter, wäre ein Ereignis, dass „dann die Stromversorgung ganzer Regionen gefährden würde.“

Auch der Staats- und Verfassungsrechtler Prof. Jens Kersten (LMU München) will den Geltungsbereich des Professorenvorschlags großzügig definieren: „Es besteht ein gewisser Widerspruch zwischen dem existentialistischen Konzept des Begriffs Daseinsvorsorge und dem sehr nüchternen Paragraphen 2 des Gesetzesvorschlags.“ Der Begriff sei entwickelt worden „vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der Weimarer Republik Mitte der 1920er Jahre, als Notstand und Ausnahmezustand an der Tagesordnung waren.“ Dagegen gehe es den Verfassern des insoweit „sehr weit formulierten“ Gesetzentwurfs augenscheinlich eher um „Gewährleistung von Infrastruktursicherheit.“ Kersten forderte demgemäß, den Geltungsbereich des Gesetzes weit aufzufassen und widersprach damit auch dem Vorschlag seines Kollegen Bayreuther, der angeregt hatte, die zu regelnden Bereiche auf das „Lebenswichtige“ zu reduzieren. Nach Überzeugung Kerstens wäre eine solche Reduktion des Geltungsbereichs des Gesetzentwurfs in einer Infrastrukturgesellschaft „weder möglich noch sinnvoll - denn letztlich muss etwa in einem Krankenhaus auch die Verwaltung funktionieren, damit am Tisch operiert werden kann.“

Kersten wies auf aktuelle Entscheidungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit hin, wonach davon auszugehen sei, dass „der Streik von Beamten nach Gesichtspunkten der Funktion in

absehbarer Zeit kommen wird: Dann wird dieser Gesetzentwurf ein noch weit größeres Gewicht erhalten." Er unterstrich ferner, dass bei einer Ausgestaltung des Streikrechts eine Vielzahl von Normen im Grundgesetz heranzuziehen seien, nicht nur Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz. Einschränkungen seien „ohne weiteres möglich“, etwa unter Berufung auf das Sozialstaatsprinzip, das Persönlichkeitsrecht, die Berufs-, Gewerbe- oder Eigentumsfreiheit. „Unter dem Strich ein gewaltiges Potential, das Streikrecht einzuschränken,“ resümierte der LMU-Professor.

Die Diskussionen um die Notwendigkeit einer Regelung und ihren Umfang werden sich fortsetzen. Mehr Informationen finden Sie unter www.CFvW.org im Bereich „Zukunft der Arbeit“ oder unter www.zukunftderarbeit.eu.

Mit den besten Grüßen



Dr. Frank Meik

Kurator der CFvW-Stiftung und Direktor Bereich Zukunft der Arbeit

Carl Friedrich von Weizsäcker-Stiftung, Mitglied im Bundesverband Deutscher Stiftungen e.V.; Bereich Zukunft der Arbeit • Residenzstraße 10 • D-80333 München; Tel.: +49 700 70011777; Mobil: +49 171 3023231;

Fax: +49 700 70011778; meik@cfvw.de; Vorstand der Stiftung: Dr. Bruno Redeker, Bernhard Winzinger