

## NEWSLETTER, 12. April 2012

Die Professoren Martin Franzen, Gregor Thüsing und Christian Waldhoff erläuterten bei einem Kolloquium der Carl Friedrich von Weizsäcker-Stiftung in Berlin ihren Gesetzentwurf zu Arbeitskämpfen in der Daseinsvorsorge und stellten sich den Reaktionen von Politik, Gewerkschaften, Verbänden und Justiz.

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Arbeitsrechtler Martin Franzen (München) und Gregor Thüsing (Bonn) sowie der Verfassungsrechtler Christian Waldhoff (Berlin) präsentierten am 27. März 2012 in der Bundeshauptstadt vor fachkundigen Gästen aus Politik, Gewerkschaften und Verbänden, Justiz und Unternehmen ihren Gesetzesvorschlag für Arbeitskämpfe in der Daseinsvorsorge ([www.zukunftderarbeit.eu](http://www.zukunftderarbeit.eu)). Er sieht bei Berücksichtigung der Kampfrechte der Tarifparteien Einschränkungen zugunsten der Allgemeinheit vor. Anschließend stellten sich die Autoren des Gesetzesvorschlags einer engagierten Podiumsdiskussion mit Spitzenpolitikern des Deutschen Bundestags und kritischen Fragen aus dem Publikum. Das Gesprächsforum der Weizsäcker-Stiftung führte zu aufschlussreichen Erkenntnissen über die Realisierungschancen der vorgeschlagenen Regelungen.

Damit wurde die Carl Friedrich von Weizsäcker-Stiftung ihrem Anspruch gerecht, zu wichtigen Zukunftsfragen des Arbeitslebens den Diskurs zwischen Wissenschaft, Praxis und Politik zu fördern. Die Stiftung begleitet die Entwicklung des Gesetzesvorschlags durch die Professoren-Initiative, die darauf abzielt, einen Beitrag zum Ausgleich der Interessen des Bürgers mit jenen der Tarifparteien in Unternehmen der Daseinsvorsorge zu leisten. Die Interessenlage ist nach der Abkehr des Bundesarbeitsgerichts vom Grundsatz der Tarifeinheit im Jahr 2010 unübersichtlicher geworden. Experten befürchten eine Zunahme von Arbeitskämpfen sowie „kalten Streiks“ mit weitreichenden Folgen für den Bürger. Dabei spielt insbesondere die Entwicklung der Berufsgruppengewerkschaften eine Rolle, die das System der Flächentarifverträge zunehmend in Frage stellt.

Der Einladung der Carl Friedrich von Weizsäcker-Stiftung zum Gesprächsforum waren als Podiumsgäste der stellvertretende Fraktionsvorsitzende und sozialpolitische Sprecher der FDP, Dr. Heinrich Kolb, gefolgt, der stellvertretende Vorsitzende der Unionsfraktion, Professor Dr. Günther Krings, sowie die Sprecherin für Arbeitnehmerrechte von Bündnis 90 / Die Grünen, die Bundestagsabgeordnete Beate Müller-Gemecke.



Podiumsdiskussion  
der Carl Friedrich  
von Weizsäcker-  
Stiftung: Prof. Dr. G.  
Thüsing (Universität  
Bonn), Prof. Dr.  
Günther Krings  
(CDU), Kai Stepp  
(Moderation), Dr. H.  
Kolb (FDP), B. Mül-  
ler-Gemecke (Bünd-  
nis 90 / Die Grünen)  
(v.l.)

Im Publikum waren das Kanzleramt, die Ministerien des Innern, für Arbeit und Soziales, Justiz und Wirtschaft vertreten. Auch Gewerkschaften beteiligten sich am Kolloquium, darunter Vertreter von Berufsgruppengewerkschaften. Arbeitgeber- und Industrieverbände sowie Manager betroffener Unternehmen nahmen ebenfalls an der Diskussion teil, ebenso wie zahlreiche Rechtswissenschaftler sowie Vertreter der Arbeitsgerichtsbarkeit.

### **Heinrich Kolb (FDP-Bundestagsfraktion) hält einzelne Vorschläge für bedenkenswert**

Der stellvertretende FDP-Fraktionsvorsitzende Dr. Heinrich Kolb unterstrich in seiner Reaktion auf den Gesetzesvorschlag, dass Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz mit seinem Schutz der Koalitionsfreiheit einen behutsamen Umgang bei einer Regelung des Arbeitskampfes nahelege. „Die Tarifautonomie ist ein Kernbereich unserer sozialen Marktwirtschaft und Verhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern sind als Mechanismus der Konfliktlösung auch ordnungspolitisch hoch zu werten“, sagte Kolb. Nach der aktuellen Debatte im deutschen Bundestag zu diesem Thema stehe fest, dass es jedenfalls für die Herstellung der Tarifeinheit keine Mehrheit gebe. Der seinerzeit von BDA und DGB vorgeschlagene Weg führe nicht weiter. „Wir haben beispielsweise bei der Lufthansa“, so Kolb weiter, „auch eine überschneidungsfreie Tarifpluralität, wo eigene Tarifverhandlungen und möglicherweise auch Streiks geführt werden.“ Die Arbeitgeber müssten beachten, dass sie mit Organisationsentscheidungen nicht das Feld dafür bereiteten, dass Streiksituationen entstünden, die man auch bei Tarifeinheit nicht verhindern könne. Das sei aus Arbeitgebersicht auch Konsequenz eigenen Handelns. Aus diesen Gründen glaubt der FDP-Politiker nicht daran, dass die Tarifeinheit in der Praxis die erhoffte Entspannung bringen könnte.

Dennoch sei angesichts jüngster Streikmaßnahmen in der Daseinsvorsorge nicht auszuschließen, dass „der Gesetzgeber an dieser Stelle tätig werden muss“. Kritisch sieht Kolb die Tendenz zur „Entsolidarisierung, wenn für ureigenste Interessen gestreikt wird und damit auch Spielräume für andere in der Breite eingeschränkt werden.“ Vorstellbar sei, dass einzelne der von dem Professorenengremium vorgeschlagenen Vorschriften vom Gesetzgeber geprüft werden könnten, namentlich die Einführung eines Quorums, wie es Paragraph 7 des Gesetzesvorschlags vorsehe. Allerdings halte er die Marke von 15 Prozent für zu hoch. Dass es in der laufenden oder der nächsten Legislaturperiode zu einer Normierung des Streikrechts kommen wird, sieht der FDP-Politiker jedoch skeptisch.



Gesetzesinitiative erläutert ihren Vorschlag: Prof. Dr. G. Thüsing, Dr. F. Meik (CFvW-Stiftung), Prof. Dr. C. Waldhoff, Prof. Dr. M. Franzen (v.l.)

### **Günther Krings (CDU/CSU-Bundestagsfraktion) zeigt sich zurückhaltend**

Prof. Dr. Günther Krings, stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, teilte die Skepsis seines FDP-Kollegen hinsichtlich einer zügigen Umsetzung der Professorenvorschläge. Er berief sich dabei auf einen historischen Satz Montesquieus: „Solange es nicht nötig ist, ein Gesetz zu machen, ist es nötig, kein Gesetz zu machen.“ Der Streik der Vorfeldlotsen in diesem Frühjahr am Frankfurter Flughafen sei zwar einerseits ärgerlich gewesen, so Krings weiter, weil „eine ganz kleine Einheit versucht hat, ihre Interessen zu maximieren.“ Andererseits sei das Thema gelöst worden. Zudem habe die Arbeitgeberseite bei diesem Arbeitskampf sehr lange gezögert, bis sie ihre rechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft habe. „Extremes Ausnutzen“ könne schon mit bestehendem Richterrecht bekämpft werden. Krings ist auch der Meinung, dass „wir kulturell und gesellschaftlich appellieren müssen, damit eine kleinere Gewerkschaft ihre Interessen nicht maximiert.“ Bevor es zu „englischen Verhältnissen“ komme, sei immer noch Zeit für den Gesetzgeber zu handeln.

Seine Zurückhaltung bei einer Regelung des Arbeitskampfes könnte Krings aufgeben, wenn es zur massenhaften Gründung von Spartengewerkschaften oder zu massenhaften Missbrauchsfällen kommen sollte. Denn ein Gefühl gestörten Rechtsempfindens stelle sich durchaus ein, „wenn weniger als ein Prozent der Arbeitnehmer einen Betrieb lahmlegen.“ Mache ein solches Beispiel Schule, „dann würde ich Handlungsbedarf sehen.“ Grundrechte seien andererseits klassische Minderheitenrechte und „es muss auch eine Minderheit in der Lage sein zu streiken.“ Es sei jedenfalls nicht akzeptabel, wenn im Bereich der Daseinsvorsorge faktisch gar nicht oder nur unter ganz erschwerten Bedingungen gestreikt werden könne. „Wir leben in einer arbeitsteiligen, hochkomplexen Welt, da muss man auch bestimmte Risiken tragen.“

Eine intensive Beschäftigung mit dem Thema hält Günther Krings dennoch für angebracht. In der Sache sieht er in den Professorenvorschlägen „einen guten Beitrag zur Diskussion“. Ob allerdings eine Differenzierung zwischen Daseinsvorsorge und anderen Bereichen angezeigt sei, stellt er in Frage: Sei eine Werksfeuerwehr anders zu behandeln als beispielsweise die bei einer Kommune beschäftigten Kollegen, die gewiss Teil der Daseinsvorsorge seien? Seinem FDP-Kollegen Kolb stimmte Krings bei der Bewertung des vorgeschlagenen Quorums von 15 Prozent zu, das er ebenfalls als zu hoch gegriffen empfindet.

Der CDU-Politiker wies allerdings darauf hin, dass die Stimmungslage in der Frage einer gesetzlichen Normierung des Arbeitskampfes – auch in seiner eigenen Fraktion - äußerst heterogen sei. So träten etwa der Wirtschafts- und der Arbeitnehmerflügel der Union anders als er selbst aktuell für eine Regelung ein. Dort werde die Ansicht vertreten, „dass der öffentliche Druck irgendwann so groß wird, dass etwas geschehen muss.“ Falls sich der Gesetzgeber mit einer Regelung befasse, so Krings, sei allerdings zu prüfen, ob dann nicht gleich das kollektive und selbst das individuelle Arbeitsrecht insgesamt zu regeln sei.

### **Beate Müller-Gemecke (Bündnis 90 / Die Grünen) lehnt Regelung derzeit ab**

Die Sprecherin für Arbeitnehmerrechte bei Bündnis 90 / Die Grünen, Beate Müller-Gemecke, mochte in ihrer Reaktion auf den Vorschlag der Professoren-Initiative nicht davon sprechen, Deutschland sei eine streikgeplagte Republik, selbst wenn einzelne Streiktage etwa an Flughäfen zu spürbaren Belastungen des Einzelnen führten. Sie trete dafür ein, dass auch in der Daseinsorge volles Streikrecht herrschen solle. Die Bundestagsabgeordnete sieht den Gesetzesvorschlag daher kritisch. Derzeit gebe es keinen Anlass für eine Regelung .

Allerdings wollte Müller-Gemecke nicht ausschließen, dass man bei schnellem Entstehen zahlreicher neuer Berufsgruppengewerkschaften, wenn zudem auch tatsächlich „die Streiktage extrem nach oben gehen, vielleicht doch in sehr sensiblen Bereichen über ein Tätigwerden des Gesetzgebers nachdenken muss.“ Angesichts weniger Streiktage in Deutsch-

land sei dieser Fall aber derzeit nicht gegeben: „Ich sehe auch noch nicht, dass wir jetzt zahlreiche Berufsgewerkschaften haben, die wie Pilze aus dem Boden schießen.“ Jene, die es bei uns gebe, seien „entweder schon sehr alt oder in einer Phase entstanden, wo es Probleme gab im Bereich der Gewerkschaften und sich nicht mehr alle Beschäftigtengruppen vertreten fühlen konnten.“ Wenn der einzelne Bürger dann von Streikmaßnahmen persönlich betroffen sei, müsse er insoweit zurücktreten: „Das Streikrecht darf kein zahloser Tiger sein.“ Beate Müller-Gemecke wies darauf hin, dass Solidarität gerade im Streik und in der Tarifautonomie ein „ganz hohes Gut“ sei. Sie erwarte auch von kleineren Sparten- gewerkschaften, dass sie diesen Wert für die gesamte Belegschaft ernst nehmen. Auf der anderen Seite stünden allerdings die Freiheitsrechte, auch jene von Minderheiten. Früher sei die Daseinsvorsorge in öffentlicher Hand gewesen. Dann sei privatisiert worden und heute gehe die Tendenz zu Auslagerungen. Dies seien unternehmerische Entscheidungen, die der Gesetzgeber nicht zu Lasten der Beschäftigten korrigieren dürfe.



Michael Fritz (Deutsche Bahn), Prof. Dr. M. Franzen, Prof. Dr. R.v.Steinau-Steinrück (Luther), Prof. Dr. C.Waldhoff (v.l.): Aktuelle Rechtslage belastet Allgemeinheit

### **Prof. Gregor Thüsing (Universität Bonn) sieht den Gesetzgeber in der Pflicht**

Für die Vertreter der Gesetzesinitiative wies Professor Dr. Gregor Thüsing daraufhin, dass es eine Verfassungserwartung dahingehend gebe, dass dort, wo grundrechtswesentliche Aspekte betroffen seien, der parlamentarisch legitimierte Gesetzgeber selbst sage, was er für richtig oder für falsch halte. An ihm sei es, einen Ausgleich der gegenläufigen Interessen vorzunehmen. Im Bereich der Daseinsvorsorge sei dies besonders erforderlich, weil hier kein bipolares Verhältnis vorliege, sondern die Öffentlichkeit von Arbeitskämpfen besonders betroffen sei. Wo sich mit einzelnen Entscheidungen über die Zulässigkeit eines Arbeitskampfes Richterrecht bilde, sei die Öffentlichkeit nicht beteiligt.



Auch sei der Ausgang dieser Verfahren vor den Arbeitsgerichten kaum zu prognostizieren, da der Maßstab der Verhältnismäßigkeit keine festen Größen gegeneinander setze. Der Gesetzesvorschlag enthalte mit seinen sieben Paragraphen eine Reihe von Modulen, die auch jeweils für sich allein stehen könnten. Er sei als Vorschlag an die Politik zu verstehen, einzeln oder in Kombination Instrumente auszuwählen und dort einzusetzen, wo sie hilfreich seien. Selbstverständlich seien die Autoren des Vorschlags davon ausgegangen, dass auch künftig ein angemessener Interessenausgleich zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer möglich sein müsse. Gleichzeitig sei es das Ziel gewesen, die Belastungen für die Allgemeinheit zurückzunehmen. Wenn dies gelinge, hätte das Gesetz seinen Zweck erfüllt.

### **Praktiker wünschen sich konkrete Leitlinien für Entscheidungen der Arbeitsgerichte**

Professor Dr. Robert von Steinau-Steinrück, Leiter des Berliner Büros der Rechtsanwalts-gesellschaft Luther, kritisierte in seinem Referat aus anwaltlicher Sicht das Fehlen einer gesetzlichen Regelung. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei der „einzige Maßstab, an dem Gerichte messen, ob eine Arbeitskampfmaßnahme rechtmäßig ist oder nicht.“ Viel mehr Rüstzeug habe ein Arbeitsrichter in dieser Situation nicht. Streikziel, Streikmethoden, die Dauer und die Wirkung des Arbeitskampfes auf Bestreikte und Dritte, dies alles habe der Richter zu ermitteln und zu bewerten. Gerade im einstweiligen Verfügungsverfahren sei die Anwendung dieser Grundsätze indes höchst problematisch, da es sich um vorausschauende Bewertungen handle und gerade in der Daseinsvorsorge die Beeinträchtigung der Allgemeinheit nur schwer zu prognostizieren sei. „Für die Praxis ist es unbefriedigend, dass der Grundsatz so konturenlos ist“, beklagte v.Steinau-Steinrück.



Prof. Dr. K. Bepler (Bun-  
desarbeitsgericht), Prof.  
G. Thüsing (Universität  
Bonn): Der 4. Senat des  
Bundesarbeitsgerichts  
entschied sich für die  
Abkehr von der Tarifein-  
heit

## Engagierte Diskussion mit dem Fachpublikum

Roland Wolf, Geschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), plädierte in seiner Stellungnahme angesichts der Zurückhaltung der Politikvertreter hinsichtlich einer schnellen Regelung des Arbeitskampfs für die „Wiedereinführung der Tarifeinheit“. Der von DGB und BDA entwickelte Vorschlag verzichte auf unmittelbare Regelungen des Arbeitskampfs. Es sei angesichts der Auswirkungen des Frankfurter Vorfeldlotsenstreiks nur „schwer verständlich, wenn 160 Arbeitnehmer, für die ein Tarifvertrag gilt, 20000 Arbeitnehmer um ihre Beschäftigung zu bringen versuchen.“ Es ginge bei dieser vorgeschlagenen Regelung ausschließlich darum, im Fall von Überschneidungen „einen Tarifvertrag im Betrieb zur Anwendung zu bringen.“ Nur die Rückkehr zur Tarifeinheit von Gesetzes wegen sei geeignet, „die Friedensordnung des Tarifvertragssystems wiederherzustellen.“

Dr. Gerhard Binkert, Präsident des Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg warnte vor Hoffnungen auf ein schnelles Eingreifen des Gesetzgebers: „Seit 30 Jahren höre ich, dass der Gesetzgeber das Arbeitskampfrecht regeln wird, weil es misslich ist, dass der Richter der Ersatzgesetzgeber ist.“ Er würde gesetzliche Regelungen begrüßen; vor allem Verfahrensregeln würden dem Richter mehr an die Hand geben, als er derzeit habe. Aber „ich warne davor zu glauben, der Gesetzgeber könnte nun den Stein der Weisen finden.“ Auch bei einer gesetzlichen Regelung könne das Verhältnismäßigkeitsprinzip vor Gericht „nicht außen vor gelassen werden.“



Dr. G. Binkert (LAG Berlin-Brandenburg) würde die Einführung von Verfahrensregeln begrüßen: Doch die Arbeitsgerichte hätten sich selbst dann noch mit der Prüfung des Verhältnismäßigkeitsprinzips auseinanderzusetzen

Vertreter von Berufsgruppengewerkschaften begrüßten die Zurückhaltung der Politik und betonten, es sei nicht notwendig, in die Koalitionsfreiheit des Grundgesetzes einzugreifen. Sie lehnten insbesondere ein Quorum ab, das die Streikfähigkeit einer Beschäftigtengruppe definiere. Tatsächlich hätten die Gewerkschaften in den vergangenen Jahren die Anzahl der Streiktage gesenkt. Sogenannte „englische Verhältnisse“ seien in Deutschland keineswegs

zu befürchten. Die Tarifpluralität gebe es seit Jahren, sie funktioniere und habe viel Gutes bewirkt: „Wir brauchen keine Änderung. Wir haben gute Spielregeln. Es gibt keinen Handlungsbedarf.“ Das Richterrecht habe sich bewährt, es gebe keine Rechtsunsicherheit: „Wenn eine Gewerkschaft total daneben liegt, dann wird ihr der Streik verboten.“



Jens Bergmann (Deutsche Flugsicherung) (l.) begrüßte den Professoren-Vorschlag; Lutz Hammerschlag (Marburger Bund) sprach sich im Gespräch mit Dr. F. Meik (CFvW-Stiftung) (r.) gegen eine gesetzliche Regelung von Arbeitskämpfen aus

Vertreter betroffener Unternehmen begrüßten die Professoren-Vorschläge, weil der Streik als Konfliktlösungsmechanismus nicht mehr ausreichend funktioniere. Gewerkschaften, die kleine Mitarbeitergruppen repräsentierten, würden in den Tarifverhandlungen kaum dazu gezwungen, ihre Forderungen zu erklären und zu rechtfertigen. Häufig werde auf Forderungen eingegangen, die keine ausgewogene Lösung darstellten, nur um einen erheblichen Drittschaden zu vermeiden. Die Kampfparität in der Auseinandersetzung sei daher vielfach nicht mehr gegeben. Aus diesen Gründen sei der von den Initiatoren der Gesetzesinitiative beschriebene Prozess auf dem Weg zu einem Arbeitskampf zu begrüßen.

Mehr Informationen finden Sie unter [www.CFvW.org](http://www.CFvW.org) oder unter [www.zukunftderarbeit.eu](http://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; Fax: + 49 700 70011778; Mobil: +49 171 3023231; meik@cfvw.org; Vorstand der Stiftung: Dr. Bruno Redeker, Bernhard Winzinger