

NEWSLETTER, Februar 2012

Während die französische Regierung Arbeitskämpfe im Luftverkehr zum Schutz der Allgemeinheit stärker reglementieren möchte, hat hierzulande die Justiz die Frage zu entscheiden, ob die Drohung mit einem rechtswidrigen Streik zu Schadenersatzansprüchen von Airlines führen kann. Das Pilotverfahren bringt Bewegung in das kontrovers diskutierte Thema „Arbeitskämpfe in der Daseinsvorsorge“, zu dem im Frühjahr nach einer Reihe von Praktikergesprächen und Expertenforen die Rechtsprofessoren Gregor Thüsing, Christian Waldhoff und Martin Franzen im Auftrag der CFvW-Stiftung Regelungsvorschläge präsentieren werden. Damit werden sie auch für Deutschland ein Regelwerk empfehlen, wie es in unterschiedlicher Ausgestaltung in zahlreichen Staaten Europas und weltweit bereits existiert.

Sehr geehrte Damen und Herren,

zum ersten Mal muss sich in diesem Jahr ein deutsches Gericht mit Millionenschäden wegen bloßer Streikdrohungen im Luftverkehr auseinandersetzen. Lufthansa, Air Berlin und Ryanair fordern von der Gewerkschaft der Flugsicherung (GdF) rund 3,2 Millionen Euro Schadenersatz. Tatsächlich kam es im Sommer 2011 gar nicht zum Streik, weil der Arbeitskampf mehrfach wenige Stunden vor Beginn gestoppt wurde. Argument der Airlines für ihre Ersatzforderung ist, dass allein schon die Drohung mit einem rechtswidrigen Streik Fluggäste zu massenhaften Stornierungen gezwungen habe. Wirtschaftlich hätten die Fluglotsen dabei die Fluggesellschaften im Auge gehabt, obwohl sie im eigentlichen Tarifstreit unbeteiligte Dritte gewesen seien. Die GdF kommentierte die in Frankfurt anhängige Millionenklage mit den Worten: „Unser Vorgehen ist durch das Grundgesetz geschützt.“ Sie habe gehandelt, „wie jede andere Gewerkschaft auch.“

Der brisante Prozess könnte Rechtsgeschichte schreiben, denn Arbeitskämpfe in der Daseinsvorsorge sind eine bislang sowohl durch den Gesetzgeber als auch die Gerichte gänzlich bzw. äußerst spärlich mit Vorgaben bedachte Materie. Dabei gilt das Thema als heißes Eisen, weil bei Arbeitskämpfen in diesen sensiblen Wirtschaftsbereichen in aller Regel unbeteiligte Dritte massiv betroffen sind.

Zu Beginn vergangenen Jahres rief aus diesem Grund die Carl Friedrich v. Weizsäcker-Stiftung eine Professoren-Initiative ins Leben, deren Vorschläge einerseits den Interessen der Beschäftigten Rechnung tragen, andererseits der Allgemeinheit ein zeitweiliges Zusammenbrechen wichtiger Systeme der Daseinsvorsorge ersparen sollen. Die Rechtsprofessoren Martin Franzen (München), Gregor Thüsing und Christian Waldhoff (Bonn) erarbeiten

danach Rahmenbedingungen und Einzelregelungen für Arbeitskämpfe in der Daseinsvorsorge. In einer Reihe von Veranstaltungen und Fachgesprächen ist das Thema bereits intensiv zwischen Wissenschaft und Praxis diskutiert worden.

Mit großem Interesse setzten sich die Diskussionsteilnehmer dabei mit Regelungskonzepten im Ausland auseinander, die Arbeitskämpfe in der Daseinsvorsorge so gestalten, dass die Allgemeinheit nicht unzumutbar belastet wird. So hatte etwa die in Australien beheimatete Fluggesellschaft Qantas in einem Konflikt mit Gewerkschaften im Oktober vergangenen Jahres ihre gesamte Flotte stillgelegt und die Aussperrung von Gewerkschaftsmitgliedern beschlossen. Die australischen Behörden handelten aufgrund eines bestehenden gesetzlichen Rahmens umgehend und beendeten schon nach zwei Tagen Aussperrung und Streiks und stießen den Prozess der Zwangsschlichtung an.

Auch die französische Regierung möchte bereits bestehende Regelungen zugunsten von Unternehmen und Reisenden in diesem Jahr weiter verschärfen. Mit einem Gesetzentwurf will sie Gewerkschaften dazu zwingen, Streiks im Luftverkehr künftig zwei Tage vorher anzukündigen. Dies soll den Airlines die Chance geben, einen Notbetrieb zu organisieren. Das geplante Gesetz löste aktuell einen Streik von Piloten und Bodenpersonal aus, der zu erheblichen Behinderungen an Frankreichs Flughäfen führte.

Die deutsche Professoren-Initiative prüft bei ihrer Arbeit, welches Regelungskonzept den tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten Deutschlands gerecht wird. Im Frühjahr wird die CFvW-Stiftung den Gesetzesvorschlag der Öffentlichkeit präsentieren. Nachfolgend stellen wir Ihnen die Überlegungen der Arbeits- und Verfassungsrechtler vor.

Der Streik in der Daseinsvorsorge erfordert eine gesetzliche Regelung

Von Professor Dr. Christian Waldhoff, Bonn

Das Streikrecht ist in Deutschland Richterrecht. Es existiert anders als in anderen Bereichen des Wirtschaftslebens keine Regelung durch ein vom Parlament beschlossenes Gesetz. Anlässlich konkreter Streiks formen die Arbeitsgerichte als sogenanntes Richterrecht die Regeln für die Rechtmäßigkeit bzw. Rechtswidrigkeit eines Streiks aus. Das hat viele Nachteile: Anders als bei einem Gesetz kann der Bürger nicht im Gesetzblatt nachsehen, sondern muss sich die oftmals verstreute Rechtsprechung erst mühsam zusammensuchen. Mit anderen Worten: Richterrecht ist grundsätzlich intransparent.

Auch bleibt solches Richterrecht in seiner demokratischen Legitimation hinter einem nach öffentlicher Beratung – und das heißt nach öffentlicher politischer Diskussion – beschlossenen Gesetz deutlich zurück. Der Richter ist anders als der Abgeordnete nicht unmittelbar demokratisch legitimiert, er muss sich auch nicht Wählern gegenüber politisch verantworten. Gleichwohl wird dieser politisch, gesellschaftlich und auch juristisch unbefriedigende Zustand in Deutschland seit jeher hingenommen, da der Gesetzgeber angesichts der politischen Bri-

sanz vor einer gesetzlichen Regulierung des Arbeitskampfrechts zurückschreckt und nicht abzusehen ist, wann dieser Zustand enden könnte.

Selbst das Bundesverfassungsgericht hat die dauerhafte Ersetzung eines eigentlich notwendigen Streik- bzw. Arbeitskampfgesetzes durch Richterrecht gebilligt. Dies gilt freilich nur für den „klassischen“ Arbeitskampf, etwa im produzierenden Gewerbe, in dem sich Arbeitgeber und Arbeitnehmerseite als mit Autonomie ausgestattete Tarifvertragsparteien gegenüberstehen und die Streikfolgen für die Allgemeinheit sich regelmäßig in Grenzen halten. Produktionsausfälle sind zumeist hinnehmbar, zumal die Produktion grundsätzlich nachholbar ist. Auch bestehen regelmäßig Ausweichmöglichkeiten für die Allgemeinheit. Wer wegen lang andauernden Streiks nicht sein Auto des Fabrikats A erhält, kann auf das Fabrikat B ausweichen – oder warten. In einem anderen Fall, in dem es um den Einsatz von Beamten anstelle der streikenden Angestellten ging, hat das Bundesverfassungsgericht überzeugend eine gesetzliche Regelung gefordert – die es bis heute nicht gibt: Drittinteressen waren betroffen.

• • •

„Der durch Streiks in der Daseinsvorsorge hervorgerufenen Druck liegt weniger darin, dass das betroffene Unternehmen Gewinneinbußen hinzunehmen hat, als darin, dass die Allgemeinheit nicht dauerhaft auf die Leistung der Daseinsvorsorge verzichten kann. Hauptbetroffen ist nicht die tarifvertragliche Gegenseite, sondern die Allgemeinheit.“

Prof. Christian Waldhoff, Bonn

• • •



Genau dies ist die Situation beim Streik in der Daseinsvorsorge, also etwa im Bereich der grundlegenden Versorgung mit Wasser, Energie, mit Verkehrsdienstleistungen, mit innerer Sicherheit, mit grundlegenden Bankdienstleistungen. Bestreikt wird hier nicht oder nicht nur das betreffende Unternehmen, sondern letztlich die Allgemeinheit. Der durch den Arbeitskampf hervorgerufenen Druck liegt weniger darin, dass das betroffene Unternehmen Gewinneinbußen hinzunehmen hat, als vielmehr darin, dass die Allgemeinheit nicht dauerhaft auf die Leistung der Daseinsvorsorge verzichten kann oder verzichten will. Streiks in der Daseinsvorsorge sind dadurch gekennzeichnet, dass Hauptbetroffene nicht die tarifvertragliche Gegenseite, sondern die Allgemeinheit ist. Diese wird oftmals bewusst in der Streiktaktik instrumentalisiert. Für die Allgemeinheit besteht – anders als im normalen Wirtschaftsge-

schehen – regelmäßig keine Ausweichmöglichkeit. Ein solcher Streik „über die Bande“ verlangt eine gesetzliche Regelung, da nicht nur die mit Autonomie versehenen Parteien des Tarifvertrags, sondern prinzipiell jeder Bürger betroffen ist. Einen solchen komplexen Ausgleich kann jedoch nur der Gesetzgeber politisch entscheiden.

Durch ein im Deutschen Bundestag öffentlich beratenes Gesetz können auch die Interessen des Hauptbetroffenen des Streiks, der Bürger, artikuliert werden. Durch geheim beratenes Richterrecht kann ein solcher Interessenausgleich nicht hergestellt werden. Die Gerichtsbarkeit hat im Übrigen auch gar nicht die Informationsmöglichkeiten, um alle Belange, die für einen gerechten Interessenausgleich notwendig sind, zu übersehen und gegeneinander abzuwägen. Insbesondere hat die durch einen Daseinsvorsorgestreik betroffene Allgemeinheit keine Chance, sich zu artikulieren, sich in das Verfahren einzubringen, da sie in einem arbeits- oder verfassungsgerichtlichen Verfahren keinen Parteistatus besitzt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung zur Frage der Abgrenzung, was der Gesetzgeber regeln muss und was Verwaltung und Rechtsprechung zur Regelung ohne gesetzliche Grundlage überlassen werden kann, auf die „Wesentlichkeit“ der in Rede stehenden Regelung abgestellt. Insbesondere wenn grundrechtliche Interessen betroffen seien, spreche dies für eine gesetzliche Regelung. Vor diesem Hintergrund erscheint der Verzicht auf ein Arbeitskampfgesetz im „normalen“ Arbeitskampf, wenn auch unschön, so doch noch hinnehmbar; wird der Bereich der Tarifautonomie jedoch überschritten, weil die Allgemeinheit der wirkliche Streikgegner ist, wird dieser Zustand von Verfassungs wegen nicht haltbar.

Tarifeinheit, Arbeitskampf und Spartengewerkschaften

Von Professor Dr. Martin Franzen, München

Das Bundesarbeitsgericht hat den Grundsatz der Tarifeinheit aufgegeben. Dieser Grundsatz ist nicht gesetzlich niedergelegt – weder im Tarifvertragsgesetz noch an anderer Stelle. Im allgemeinen Verständnis besagt er, dass in einem Betrieb nur ein Tarifvertrag – genauer Tarifwerk - gelten kann. Der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände haben diese Rechtsprechung kritisiert und eine gesetzliche Niederlegung des Grundsatzes der Tarifeinheit verlangt. Der Deutsche Gewerkschaftsbund ist von dieser Initiative inzwischen allerdings wieder abgerückt. Die Arbeitgeber erhoffen sich durch die Kodifikation eines Grundsatzes der Tarifeinheit, Überbietungswettbewerb verschiedener Gewerkschaften, insbesondere sogenannter Sparten- (besser: Berufsgruppen-) Gewerkschaften wie beispielsweise Vereinigung Cockpit für die Piloten, Marburger Bund für

die Ärzte und die Gewerkschaft der Lokomotivführer zu vermeiden. Außerdem soll die Kodifikation des Grundsatzes der Tarifeinheit zeitlich versetzte Streiks verschiedener miteinander konkurrierender Gewerkschaften verhindern.

Der Grundsatz der Tarifeinheit hat allerdings bereits in der Vergangenheit diese Ziele nicht erreicht. Das Bundesarbeitsgericht hat diesen Grundsatz nur ganz selten auf das Zusammentreffen von Entgelttarifverträgen mehrerer Gewerkschaften angewandt. Dies zeigt ein Fall, welchen das Bundesarbeitsgericht im Jahr 1971 entscheiden musste: Es ging um die Zulässigkeit eines Streiks in einer Spielbank, zu dem die DGB-Gewerkschaft Handel, Banken, Versicherungen (HBV, mittlerweile aufgegangen in ver.di) aufgerufen hatte. Der Arbeit-



„Zahlenmäßig sehr kleine Arbeitnehmergruppen mit großer Arbeitskampschlagkraft – etwa die Werksfeuerwehr eines großen Chemieunternehmens – sollen nicht ganze Betriebe lahmlegen können, wenn und soweit sie das jeweilige Tarifergebnis nur für sich begehren und damit Sondervorteile aus ihrer günstigen Arbeitskampfposition ziehen wollen.“

Prof. Martin Franzen, München

geber hatte zuvor den mit dieser Gewerkschaft geschlossenen Entgelttarifvertrag gekündigt und einen nahezu identischen Entgelttarifvertrag mit der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft (DAG, mittlerweile ebenfalls in ver.di aufgegangen) abgeschlossen. Der Arbeitgeber hielt den Streik der HBV für unzulässig, unter anderem weil für den Betrieb bereits ein Tarifvertrag (mit der DAG) gelten würde. Der Arbeitgeber hatte sich also auf den Grundsatz der Tarifeinheit berufen und hieraus auf die Unzulässigkeit des Streiks geschlossen. Der Erste Senat des Bundesarbeitsgerichts ist dem nicht gefolgt. Die Mitglieder der HBV seien auf den Streik angewiesen, weil sie anderenfalls ohne Tarifschutz blieben und der Tarifvertrag mit der DAG nur für deren Mitglieder gelte. Der Erste Senat des Bundesarbeitsgerichts hat also aus dem Grundsatz der Tarifeinheit keinerlei Folgerungen für die eingeschränkte Zulässigkeit von Streiks konkurrierender Gewerkschaften gezogen und dies auch später niemals getan. Daher hat der Grundsatz der Tarifeinheit weder die Lokomotivführerstreiks der Jahre 2003 und 2007 noch Streiks der Krankenhausärzte in der Vergangenheit verhindert.

Den Grundsatz der Tarifeinheit hat das Bundesarbeitsgericht entwickelt anhand ganz spezieller Sachverhaltskonstellationen. Er wurde instrumentalisiert, um exorbitante Regulierungsansprüche der Sozialkasse für das Baugewerbe abzuwehren. Die Sozialkasse für das Baugewerbe ist eine gemeinsame Einrichtung der Bauarbeitgeberverbände und der IG Bauen Agrar Umwelt. Deren für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge verpflichten die Arbeitgeber zur Zahlung von Beiträgen, aus denen Urlaubsansprüche und Urlaubsentgelt der betroffenen Arbeitnehmer finanziert werden, was anderenfalls wegen der starken Fluktuation in dieser Branche auf Schwierigkeiten stoßen würde. Diese Urlaubskassentarifverträge bezogen vielfach Betriebe ein, für die Tarifverträge anderer Branchen galten. Die betroffenen Arbeitgeber verteidigten sich gegen die Beitragspflicht häufig mit dem Argument, dass für sie bereits andere Tarifverträge Anwendung fänden und daher der Urlaubskassentarifvertrag für das Baugewerbe verdrängt werden müsse. Das Bundesarbeitsgericht gab diesen Arbeitgebern zumeist recht und stützte dies auf den Grundsatz der Tarifeinheit. Die Angelsachsen sagen über solche Rechtsfindung: „hard cases make bad law“.

Nur sehr selten hat das Bundesarbeitsgericht einen Entgelttarifvertrag einer Gewerkschaft mit Rücksicht auf einen einschlägigen Tarifvertrag einer anderen Gewerkschaft wegen des Grundsatzes der Tarifeinheit nicht zur Geltung gebracht. Viel häufiger haben die verschiedenen Senate des Bundesarbeitsgerichts versucht, mit gewagten juristischen Konstruktionen zu erklären, warum der Grundsatz der Tarifeinheit im konkreten Fall nicht angewandt werden könne. Insofern war seine Aufgabe durch den Vierten und Zehnten Senat des Bundesarbeitsgerichts überfällig.

Das verstärkte Auftreten von Spartengewerkschaften in den letzten Jahren hat mit dem Grundsatz der Tarifeinheit und dessen Aufgabe ebenfalls nichts zu tun. Vielmehr steht dies in Zusammenhang mit Gewerkschaftsfusionen der letzten Jahre. Marburger Bund und Vereinigung Cockpit haben bis in die 1990er Jahre keine eigenständige Tarifpolitik betrieben, sondern sich von der DAG vertreten lassen. Nachdem diese mit der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, Transport und Verkehr und anderen auf die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di verschmolzen ist, fühlten sich beide Verbände nicht mehr hinreichend vertreten und haben beschlossen, eigenständige Tarifpolitik zu betreiben. Dies wird man ihnen, schon aus verfassungsrechtlichen Gründen (Schutz der Tarifautonomie), nicht verwehren können. Es ist also in erster Linie die nachlassende Bindekraft von Großorganisationen, welche Raum lässt für die Betätigung von Berufsgruppengewerkschaften. Dieses Phänomen betrifft auch andere gesellschaftliche Großorganisationen wie Kirchen und Parteien. Eine gesetzliche Regelung des Grundsatzes der Tarifeinheit ändert daran nichts.

Ernst zu nehmen ist allerdings die Sorge der Unternehmen, permanent mit Lohn- und damit verbundenen Streikforderungen verschiedener miteinander konkurrierender Gewerkschaften konfrontiert zu sein. Eine gesetzliche Regelung des Grundsatzes der Tarifeinheit hilft dem

allerdings nicht ab. Anders wäre dies nur, wenn der Gesetzgeber gleichzeitig den Gewerkschaften untersagen würde, zu einem Streik in einem Betrieb aufzurufen, für den bereits ein Tarifvertrag einer anderen Gewerkschaft gilt. Dies würde die tarifvertragliche Friedenspflicht auf Gewerkschaften ausdehnen, welche den Tarifvertrag nicht abgeschlossen haben, und die geltende Rechtslage nicht unerheblich zu Lasten der Gewerkschaften verändern.

Gegenüber einer solchen Lösung vorzugswürdig erscheint eine sogenannte „Quorumslösung“: Eine Spartengewerkschaft soll nur dann einen eigenständigen Tarifvertrag erstreiken dürfen, wenn der von ihr erstrebte Tarifvertrag eine nennenswerte Anzahl von Arbeitsverhältnissen im Betrieb bzw. der Branche erfassen würde. Dahinter steht folgende Überlegung: Eine Berufsgruppengewerkschaft soll zu einem Arbeitskampf mit all den negativen Folgen nur aufrufen können, wenn der von ihr erstrebte Tarifvertrag auch einen gewissen Verbreitungsgrad in Relation zur Gesamtzahl der Beschäftigten des Unternehmens bzw. der Branche finden würde.

Dieser Vorschlag verhindert das für die Arbeitgeber nach der Aufgabe des Grundsatzes der Tarifeinheit nachteiligste Szenario: Zahlenmäßig sehr kleine Arbeitnehmergruppen mit großer Arbeitskampschlagkraft – etwa die Werksfeuerwehr eines großen Chemieunternehmens oder das Lenkungs-/Sicherheitspersonal in Kraftwerken – sollen nicht ganze Betriebe lahmlegen können, wenn und soweit sie das jeweilige Tarifergebnis nur für sich begehren und damit Sondervorteile aus ihrer günstigen Arbeitskampsposition ziehen wollen. Dieser Vorschlag bevorzugt kein bestimmtes gewerkschaftliches Organisationsprinzip, setzt gleichzeitig Anreize gegen eine Segmentierung der Gewerkschaftslandschaft und stärkt hierdurch die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie. Branchengewerkschaften wie die DGB-Gewerkschaften werden, auch wenn sie im Betrieb in der Minderheit sein sollten, durch diesen Vorschlag in keiner Weise tangiert. Sie erstreben von vornherein Tarifverträge, welche für alle Arbeitnehmer des Betriebs bzw. der Branche gelten sollen.

Berufsgruppengewerkschaften belastet dieser Vorschlag nicht erheblich. Sie können sich ohne weiteres so organisieren, dass ihr satzungsgemäßer Betätigungsbereich das erforderliche Quorum erfüllt oder übersteigt. In diesem Fall wäre eine Berufsgruppengewerkschaft bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen uneingeschränkt streikberechtigt. Die Höhe des Quorums legt dabei die Größe der Berufsgruppe fest, die erforderlich ist, damit eine Spartengewerkschaft tarifpolitisch mit Hilfe von Arbeitskämpfen allein ohne Unterstützung anderer Arbeitnehmergruppen agieren kann. Sachgerecht dürfte ein Quorum sein, das zwischen fünf und 25% liegt – bezogen auf die Gesamtzahl der Beschäftigten im angestrebten Tarifgebiet.

Das Ausland macht es vor

Von Professor Dr. Gregor Thüsing, Bonn

Der Streik in der Daseinsvorsorge ist kein deutsches Phänomen. Der Erfahrungsvorsprung des Auslandes legt es nahe, dort nach Lösungen zu suchen, wie die rechtlichen Folgen von Arbeitskämpfen im Bereich der Daseinsvorsorge abzufedern sind.

Die Adaption rechtlicher Regelungen des Auslandes in das deutsche Recht wird freilich nur dort gelingen, wo ein vergleichbarer tatsächlicher und rechtlicher Rahmen besteht. Vergleichbarkeit ist gerade im Bereich der Daseinsvorsorge auch bei anderen Industriestaaten der westlichen Welt nicht ohne weiteres gegeben. Das Streikrecht ist zwar überall anerkannt; auch die Regeln des Arbeitsrechts unterscheiden sich oft in nicht allzu großem Umfang. Bei der Daseinsvorsorge werden die Regeln des Arbeitsrechts jedoch häufig durch das öffentliche Recht überlagert oder verdrängt, das stärker durch nationale Eigenheit geprägt ist. In Deutschland etwa war die traditionelle Lösung, um Streiks in der Daseinsvorsorge zu verhindern, darauf, entsprechende Aufgaben durch Beamte erledigen zu lassen, die – in Deutschland wie in vielen anderen Ländern – einem allgemeinen Streikverbot unterliegen. Streik in der Daseinsvorsorge war kein arbeitsrechtliches Problem.

Dieses Verständnis hat sich in Deutschland gewandelt. Erst die Privatisierung der großen Unternehmen der Daseinsvorsorge (Post, Bahn) und vieler Stadtwerke sowie die zunehmende privatrechtliche Ausgestaltung vieler Dienstverhältnisse machen den Streik in der Daseinsvorsorge zu einem arbeitsrechtlichen Problem. Erst jetzt entsteht daher das Bedürfnis nach einer Regelung der Frage.



• • •

„Im Ausland kennt man die Mittel eines Ausgleichs zwischen Interessen der Allgemeinheit und dem Streikrecht: Die Verpflichtung zur Ankündigung des Streiks und zum Schlichtungsverfahren und die Pflicht zu Notdienstarbeiten.“

Prof. Gregor Thüsing, Bonn

• • •

Hier kann man die erste Lektion des Auslandes annehmen: Der Blick in die ausländischen Rechtsordnungen zeigt, dass sie alle den Streik in der Daseinsvorsorge zumindest fragmentarisch, meist jedoch recht ausführlich regeln. In Frankreich etwa gibt es ein eigenes Kapitel

des *Code du Travail*, das klare Regeln schafft. In Deutschland dagegen hat der Gesetzgeber den ausdrücklichen Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts bis heute nicht erfüllt. Der Rechtsvergleich zeigt jedoch, dass es einer klaren Regelung des Streikrechts zumindest insoweit bedarf, als die Interessen Dritter betroffen sind. Denn zumindest die Arbeitnehmerseite hat kein ökonomisches Eigeninteresse, auf die Interessen Dritter Rücksicht zu nehmen, so dass sie des Schutzes durch eine gesetzliche Regelung bedürfen.

Ein Mindestmaß an Schutz können Ankündigungsfristen für Arbeitskämpfe bieten. In Frankreich etwa müssen die Motive des Streiks, sein Ort, seine Zeit und seine Dauer fünf Tage vorher bekanntgegeben werden. Das erlaubt es den Betroffenen, den Ausfall von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge durch anderweitige Disposition zu kompensieren. Da eine solche Ankündigungsfrist gleichzeitig das Streikrecht der Arbeitnehmer in der Sache unberührt lässt, ist dies ein im internationalen Vergleich häufig anzutreffender Weg, Arbeitskämpfe in der Daseinsvorsorge zu entschärfen. Eine Ankündigungsfrist hat den Vorteil, die Schädigung durch die Arbeitskampfmaßnahme auf die Arbeitgeberseite zu beschränken. Der Arbeitgeber verliert für die Dauer des Streiks seinen Umsatz und damit auch seinen Gewinn; Dritte dagegen können auf andere Anbieter ausweichen.

Allerdings setzt dies voraus, dass andere Angebote bestehen, die ausgefallene Leistungen ersetzen. Daran kranken sie gerade im Bereich der Daseinsvorsorge. Häufig gibt es dort noch ehemalige Staatsmonopolisten, die nach wie vor einen großen Teil des Marktes beherrschen und deren Ausfall durch ihre Konkurrenten nicht aufgefangen werden kann.

Darauf, Streiks gänzlich zu verhindern, zielt es, dem Verhandlungspartner die Verpflichtung zur Durchführung eines Schlichtungsverfahrens aufzuerlegen. In den USA errichtet der *Railway Labor Act*, der für Unternehmen gilt, die im Bereich der Verkehrsinfrastruktur tätig sind, ein eigenes Mediation Board. Dieses steht bereit, um auf Antrag oder auch aus eigenem Antrieb in Arbeitskämpfen bei Transportunternehmen zu vermitteln. Während der Vermittlungen besteht ein Arbeitskampfverbot. In Frankreich besteht bis zum Ablauf der Ankündigungsfrist die Pflicht, über die Streikforderung zu verhandeln. So soll doch noch eine Einigung herbeigeführt und der Streik verhindert werden.

Auch die Schlichtung kann scheitern. Dann bleibt nur noch, die Folgen des Streiks für Dritte möglichst gering zu halten, indem der Arbeitnehmerseite auferlegt wird, ein Mindestmaß an Daseinsvorsorge aufrechtzuerhalten. Als Notdienst ist eine solche Verpflichtung auch in Deutschland anerkannt. Es ist selbstverständlich, dass ein Ärztestreik nicht dazu führen darf, dass Unfallopfer nicht mehr behandelt werden. Im Ausland geht man jedoch sehr viel weiter. In Frankreich spricht man auch nicht von einem Notdienst, sondern von einem Minimaldienst (*service minimum*). Hier geht es nicht nur um den Schutz von Leib und Leben, sondern darum, dass die Daseinsvorsorge auf einem niedrigeren Niveau aufrechterhalten wird. Bei einem Fluglotsenstreik wurde etwa angeordnet, dass mindestens ein täglicher Hin- und Rückflug zwischen Paris und Marseille, Toulouse und Bordeaux angeboten werden müsste. Im

Einzelfall kann der *service minimum* bis zum vollkommenen Ausschluss des Streikrechts gehen.

In den USA wird das Streikrecht durch zwei Gesetze geregelt. Der *National Labor Relations Act (NLRA)* gilt für die Arbeitsverhältnisse von Arbeitnehmern nicht-staatlicher Arbeitgeber, soweit es nicht Beschäftigte der Eisenbahnen und Fluggesellschaften sind. Für letztere gilt der *Railway Labor Act (RLA)*.

Beide Gesetze schützen das öffentliche Interesse durch Verfahrensvorschriften, indem sie dem Präsidenten erlauben, in den Arbeitskampf einzugreifen, wenn er glaubt, dass dieser die nationale Gesundheit oder Sicherheit beeinträchtigen könnte (*"imperil the national health or safety"*). Das Recht des Präsidenten geht zwar nicht so weit, den Tarifvertragsparteien bestimmte Arbeitsbedingungen vorzuschreiben oder auch nur vorzuschlagen, er kann jedoch eine Unterlassungsverfügung von 80 Tagen erlassen und eine Kommission (*emergency board*) einsetzen, um den Arbeitskampf und sein Anliegen zu untersuchen und ihm das Ergebnis in einem schriftlichen Bericht zu übermitteln.

Nach dem *RLA* müssen außerdem sowohl Arbeitgeber als auch Gewerkschaften 30 Tage vor der Änderung eines Tarifvertrags, der Löhne oder sonstige Arbeitsbedingungen betrifft, die andere Seite benachrichtigen. Jede Seite kann den *National Mediation Board (NMB)* anrufen oder der Board kann von sich aus seine Zuständigkeit begründen, um damit einen Arbeitskampf zu beenden oder zu verhindern. Während dieser Zeit darf nicht gestreikt werden. Der *RLA* legt schließlich Transportunternehmen die Verpflichtung auf, alle angemessenen und möglichen Schritte zu unternehmen, um die Durchführung der Transportdienste auch während des Streiks sicherzustellen. Nach *Title VII Civil Service Reform Act of 1987 (5 USC § 7311 (3))* ist allen Arbeitnehmern des Bundes das Streikrecht versagt.

Auch der italienische Gesetzgeber hat mit dem Gesetz Nr. 146 vom 12.6.1990 eine Streikrechtsregelung für den Bereich der sogenannten *"servizi pubblici essenziali"* ("besonders wichtige" oder "wesentliche" öffentliche Dienste) erlassen. Zweck des Gesetzes ist der Schutz der verfassungsmäßigen Persönlichkeitsrechte auf Leben, Gesundheit, Freiheit und Sicherheit, Bewegungsfreiheit, soziale Beihilfe und Fürsorge, sowie auf Bildungs- und Kommunikationsfreiheit. Zu den wesentlich öffentlichen Diensten, die der Verwirklichung dieser Ziele dienen, zählt Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes auch den Bereich des öffentlichen Transportwesens, d.h. den Busverkehr, Eisenbahn, Luftverkehr und Fährverkehr mit den Inseln. Hier gelten zwei Besonderheiten, die ganz ähnlich schon aus dem französischen Recht bekannt sind: Zum einen die Aufrechterhaltung von Notdiensten, zum anderen die Verpflichtung zur Vorankündigung eines Streiks mit der Angabe, wie lange er dauern wird.

Für die Vorankündigung des Streiks sieht das Gesetz eine Frist von mindestens 10 Tagen vor, wobei Vereinbarungen der Sozialpartner oder auch Übereinkünfte auf Unternehmensebene zwischen Arbeitgeber und Betriebsvertretung eine längere Frist vorsehen können. Mit der Vorankündigung muss eine Angabe über die Dauer der Arbeitseinstellung verbunden sein, wobei wiederum eine Konkretisierung dieser Pflicht durch Übereinkunft zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite möglich ist.

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 89 2916 2961; Mobil:+ 49 171 3023231; Fax: + 49 89 29162970; meik@cfvw.de; Vorstand der Stiftung: Dr. Bruno Redeker, Bernhard Winzinger