

Schriften zum Arbeitsrecht und Wirtschaftsrecht 66

Herausgegeben von Abbo Junker

Marcus Christian Leinenweber

Landesschlichtungs- gesetze?

Teil 1 Die staatliche Schlichtung

A. Begriff, Funktion und Formen der staatlichen Schlichtung

I. Definition und Rechtsnatur der Schlichtung

Vor der Erörterung schlichtungsrechtlicher Fragestellungen ist der Begriff der Schlichtung genauer zu definieren.¹

Schlichtung im weiteren Sinne ist die „Hilfeleistung zur Beendigung einer Gesamtstreitigkeit durch Abschluss einer Gesamtvereinbarung“.² Nach diesem Begriffsverständnis besitzt sie eine große Bedeutung im Betriebsverfassungsrecht. Das Verfahren vor den Einigungsstellen (§ 76 BetrVG) ist nichts anderes als ein Schlichtungsverfahren.

Allerdings soll im Folgenden die staatliche Schlichtung in einem engeren Sinn³ und damit nur so weit behandelt werden, als es um den erwünschten Abschluss eines Tarifvertrages geht. Gegenstand der vorliegenden Arbeit sind daher nicht Schlichtungsverfahren im Rahmen des Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrechts oder der Kirchen bei der Gestaltung der allgemeinen Arbeitsbedingungen.

Mit der Schlichtung soll also grundsätzlich ein tarifvertragsloser Zustand überwunden und ein Arbeitskampf vermieden oder beendet werden.⁴ Damit dient die Schlichtung als Konfliktmechanismus für Regelungsstreitigkeiten. Darunter

1 Im Hinblick auf die historische Entwicklung des Schlichtungswesens sei an dieser Stelle auf die umfangreichen Ausführungen in der Literatur verwiesen: *Schelp*, AuR 1955, 4 ff.; *Syrup/Neuloh*, Hundert Jahre staatliche Sozialpolitik 1839-1939, S. 149 ff.; *Hueck/Nipperdey*, Arbeitsrecht, Band II/1, S. 741; *Gamillscheg*, KollArbR I, S. 1299 ff.; *Behning*, Schlichtung, S. 6 ff.; *Preißler*, Zwangsschiedsspruch, S. 3 ff.; *Raupach*, Schlichtung, S. 44 ff.; v. *Brauchitsch*, Staatliche Zwangsschlichtung; *Lembke*, RdA 2000, 223 f.

2 *Hueck/Nipperdey*, Arbeitsrecht II/1, S. 722; *Isele*, Rechtsprobleme, S. 9; *Futter*, Schlichtungswesen, S. 45 ff.

3 Vgl. *Lee*, Beilegungssysteme, S. 8; *Zöllner/Loritz/Hergenröder*, Arbeitsrecht, S. 452; *Rommelpacher*, Schlichtung, S. 14.

4 *Futter*, Schlichtungswesen, S. 35.

sind, in Abgrenzung zu Rechtsstreitigkeiten, Streitigkeiten in Form eines Interessenkonfliktes zu verstehen.⁵ Zwar liegt auch einem Rechtsstreit eine inhaltliche Auseinandersetzung zu Grunde, allerdings wird bei einem Rechtsstreit nach Rechtssätzen entschieden, die reine Interessenauseinandersetzung hingegen wird nach den Grundsätzen der Billigkeit und Zweckmäßigkeit ausgerichtet.⁶

Dort, wo Rechtssätze auftauchen, ist zugleich der freie Willensentschluss der Berechtigten an dessen Inhalt gebunden. Demnach geht es um die Feststellung der bestehenden Rechtslage, die sich aus der Anwendung des staatlich gesetzten oder aber von den Parteien vereinbarten Rechts auf den konkreten Streitfall ergibt. Es handelt sich um eine durch Rechtsprechung erzielte Konfliktbeilegung im materiellen Sinne, d.h. durch eine mit Entscheidungsbefugnis ausgestattete Instanz. Dazu gehören neben der staatlichen Gerichtsbarkeit auch die Schiedsgerichte, welche als private Gerichte Rechtsstreitigkeiten bindend entscheiden.⁷

Hingegen steht den Parteien der Regelungsstreitigkeit kein Rechtssatz zur Seite, der die jeweils andere Seite ihrem Willen unterwirft. Der Streitgegenstand steht vielmehr in einem rechtsfreien Raum. Eine Lösung muss durch die Willenseinigung der Beteiligten oder durch einen verbindlichen Spruch eines eigenständigen Gremiums erst noch gefunden werden.

Das Schlichtungswesen ist insoweit von der Rechtsprechung abzugrenzen: „Schlichten ist kein Richten“.⁸ Die Streitigkeit darf sich daher nicht nur auf den Zweck beschränken, die Streitpunkte für den einen konkreten Fall zu entscheiden. Vielmehr soll zwischen den Parteien Recht geschaffen werden und sie sollen hinsichtlich der streitigen Frage auch künftig an eine Regelung gebunden sein.⁹ Wird dieselbe Frage dann nach erfolgter Regelung nochmals streitig, so steht dieser Streit nun nicht mehr im rechtsfreien Raum und ist mithin kein Interessenkonflikt mehr, sondern Rechtsstreit.

Die Schlichtung ist andererseits aber auch von der Gesetzgebung abzugrenzen, obwohl sie letztlich Rechtsnormen schaffen soll.¹⁰ Denn bei diesen Rechtsnormen handelt es sich nicht um formelle Gesetze, sondern um die im Arbeitsrecht eigentümliche Form der Vertragsautonomie.¹¹ Im Ergebnis lässt sich Schlichtung

5 Vgl. Hueck/Nipperdey, Arbeitsrecht II/1, S. 722; Brox/Rüthers, Arbeitskampfrecht, Rn. 683; Kühn, Schlichtungsstreitigkeit, S. 148; Weiß/Gagel-Seifert, § 26 A Rn. 2.

6 Kühn, Schlichtungsstreitigkeit, S. 18 (127 ff.).

7 Dütz, Arbeitsrecht, Rn. 589 (914 ff.); ders., RdA 1978, 291 ff.; Hueck/Nipperdey, Arbeitsrecht, S. 722 ff.; Koch, in: Schaub, Arbeitsrechts-Handbuch, § 195 Rn. 7; Zöllner/Loritz/Hergenröder, Arbeitsrecht, S. 452.

8 Söllner, ZfA 1982, 1.

9 MünchArbR/Löwisch/Rieble, 2. Aufl., § 294 Rn. 1.

10 Dersch, RdA 1952, 443.

11 Futter, Schlichtungswesen, S. 38; Dersch, RdA 1952, 443.

im hier verstandenen Sinne als Hilfeleistung zur Beendigung einer Gesamtregelungsstreitigkeit zwischen Tarifvertragsparteien definieren.¹²

II. Funktionen der staatlichen Schlichtung

Dadurch, dass die Gestaltung des Arbeitslebens in Deutschland zu weiten Teilen der autonomen Regelung von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und einzelnen Arbeitgebern überlassen wird, kommt der Schlichtung eine wichtige Komplementärfunktion zu.¹³ Der von einer Schlichtung ausgehende Versachlichungs- und Befriedungseffekt, aber auch der sich im Anschluss ergebende öffentliche Rechtfertigungsdruck für die Tarifforderung, vermag zu einer Deeskalation und im Einzelfall sogar zu einer Vermeidung des bevorstehenden Arbeitskampfes beitragen.¹⁴ Durch die Eröffnung des Schlichtungsverfahrens werden die Tarifpartner mit der gesteigerten Erwartung der Öffentlichkeit konfrontiert, man werde angesichts der drohenden Folgen nicht zuletzt für die Allgemeinheit zu friedlichen Kompromissen kommen. Der Druck der öffentlichen Meinung lastet vor allem in dieser letzten Phase kampflöser Suche nach geeigneten Lösungen auf den Koalitionen. Er wirkt daher hier, wo der starren Partei die öffentliche Zuweisung der Verantwortlichkeit für die Nichtachtung des Gemeinwohls droht, besonders disziplinierend. Tatsächlich ruft auch häufig schon das Bewusstsein bei den Tarifparteien, dass auf das Scheitern einer Schlichtung der Arbeitskampf folgt, den Verständigungswillen hervor.¹⁵

Die Befriedungsfunktion kommt zunächst den streitenden Tarifvertragsparteien zu Gute, die auf diese Weise aufwendige Arbeitskämpfe vermeiden und die Kosten für die Aushandlung von Tarifverträgen begrenzen können. Die Schlichtung schützt darüber hinaus aber auch die Allgemeinheit, die durch Arbeitskämpfe mittelbar erheblich beeinträchtigt werden kann; insoweit übersteigt die Schlichtung den Rechtskreis der unmittelbaren Akteure einer Tarifauseinandersetzung und entfaltet drittschützende Wirkung.

Zum anderen ist die Schlichtung als Verfahren der Vertragshilfe zugleich eine Hilfseinrichtung zur Ausübung und Aktualisierung der Tarifautonomie.¹⁶ Sie

12 MünchArbR/Otto, 2. Aufl., § 294 Rn. 1; Hueck/Nipperdey, Arbeitsrecht II/1, S. 722; Brox/Rüthers, Arbeitskampfrecht, Rn. 683; Prütting, JZ 1985, 261 f.

13 Löwisch, Richten und Schlichten von Arbeitsstreitigkeiten in Deutschland, S. 209.

14 Söllner, ZfA 1982, 1 (8); Sitzler, FS Nipperdey, 193; Weiß/Gagel-Seifert, § 26 A Rn. 4; Bayreuther, NZA 2008, S. 12.

15 Hanau, DB 1982, 377; Löwisch, ZfA 1985, 53 (63).

16 MünchArbR/Otto, 2. Aufl., § 294 Rn. 5; Sitzler, FS-Nipperdey, 193.

führt bei erfolgreichem Abschluss zu einem Tarifvertrag und damit zu einer von Art. 9 Abs. 3 GG intendierten kollektiven Ordnung der Arbeitsbeziehungen. In diesem Sinne ist Schlichtung daher auch die Unterstützung bei der Fortbildung des autonomen Tarifrechts.

Die Durchführung und die statistische Erfolgsträchtigkeit eines Schlichtungsverfahrens fördert immer zugleich die „Akzeptanz der Tarifvertragsordnung in der Gesellschaft“.¹⁷ Dass trotz aller Schadenseffekte Tarifautonomie und die mit ihr verbundenen Arbeitskämpfe im Interesse einer freiheitlich verfassten Arbeitsrechtsordnung hingenommen werden müssen, wird viel eher verständlich, wenn der Arbeitskampf wirklich erst als letztes Mittel nach Fehlschlagen aller anderen Lösungsversuche einschließlich einer vorherigen Schlichtung eingesetzt wird.

III. Formen der staatlichen Schlichtung

Die verschiedenen Formen der staatlichen Schlichtung lassen sich zum einen nach dem Grad ihrer Verbindlichkeit unterscheiden.¹⁸ Das Verfahren mit der geringsten Verbindlichkeit stellt dabei die fakultative Schlichtung dar, die lediglich in einem Verfahren besteht, dessen sich die Tarifparteien freiwillig bedienen können, aber nicht müssen.

Einen Schritt weiter geht die gesetzliche Einführung einer arbeitskampfrechtlichen Schlichtungsobliegenheit: Solange die angreifende Partei ein mögliches Schlichtungsverfahren nicht versucht hat, solange sind ihr Kampfmaßnahmen verboten.

Eine stärkere Verbindlichkeit erzeugt dagegen die gesetzlich angeordnete Verpflichtung einer Tarifvertragspartei, sich auf ein Schlichtungsverfahren einzulassen, wenn die andere Seite die Schlichtungsstelle anruft. Da hierbei die Verbindlichkeit des Verfahrens vom Verhalten der Gegenseite abhängt, besteht ein bedingter Schlichtungszwang.¹⁹ Wird die Schlichtungsstelle von Amts wegen ermächtigt, das Schlichtungsverfahren einzuleiten oder werden die beteiligten Tarifvertragsparteien verpflichtet, nach dem Scheitern der Tarifverhandlungen ein Schlichtungsverfahren durchzuführen, so liegt ein unbedingter Schlichtungszwang vor. Es wird insoweit auch von einer sog. Schlichtungsautomatik gespro-

17 Löwisch, ZfA 1985, 53 (64); MünchArbR/Otto, 2. Aufl., § 294 Rn. 5; Birk/Konzen/Löwisch/Raiser/Seiter, ArbeitskampfG, S. 40; Picker, in: Lieb/v.Stebut/Zöllner, ArbeitskampfR, S. 287.

18 Vgl. MünchArbR/Otto, 2. Aufl., § 294 Rn. 7; Löwisch/Rumler, Arbeitskampf- und Schlichtungsrecht, 170.1 Rn. 8; Weiß/Gagel-Seifert, § 26 A Rn. 9.

19 Vgl. Weiß/Gagel-Seifert, § 26 A Rn. 9.

chen.²⁰ Ein Verfahren, welches sowohl den bedingten, als auch den unbedingten Schlichtungszwang beinhaltet, wird auch unter dem Begriff des „obligatorischen Schlichtungsverfahrens“ zusammengefasst.²¹

Zum anderen lässt sich eine Unterscheidung danach vornehmen, in welcher Intensität die Schlichtung in den tarifvertraglichen Willensbildungsprozess eingreift.²² Die geringste Intensität geht von einer Schlichtung aus, bei der die Schlichtungsinstanz nur eine gütliche Einigung herbeizuführen versucht, ohne einen Schlichtungsspruch zu fällen. Hier ist der Schlichter ausschließlich als Mediator tätig.²³ Wird die Schlichtungsstelle darüber hinaus ermächtigt, einen unverbindlichen Schlichtungsspruch zu erlassen, stellt diese Regelung einen intensiveren Eingriff in den tariflichen Aushandlungsprozess dar. Die Parteien sind hierbei zwar nicht verpflichtet, den Spruch anzunehmen, allerdings kann, etwa durch die Einbeziehung der Öffentlichkeit, der tatsächliche Druck auf die Parteien steigen.

Die Schlichtungsform mit der intensivsten staatlichen Einflussnahme auf das Tarifgeschehen stellt die gesetzliche Zwangsschlichtung dar. Die Tarifvertragsparteien werden hier einem verbindlichen Spruch der Schlichtungsstelle unterworfen, mit der Folge, dass der Schlichtungsspruch die Einigung zwischen den Parteien ersetzt und er somit die Wirkung eines Tarifvertrages hat.

B. Verfassungsrechtliche Vorgaben für eine staatliche Schlichtungsregelung

Zur Erörterung der Zulässigkeit staatlicher Regelungsformen des Schlichtungswesens ist es unerlässlich, zunächst die verfassungsrechtlichen Vorgaben hierfür in den Blick zu nehmen. Maßstab für eine staatliche Schlichtungsregelung bildet die Koalitionsfreiheit gem. Art. 9 Abs. 3 GG.

20 Vgl. Weiß/Gagel-Seifert, § 26 A Rn. 9.

21 Vgl. etwa MünchArbR/Otto, 2. Aufl., § 294 Rn. 7; Hanau/Thüsing, in: Thüsing (Hrsg.), Tarifautonomie, S. 64.

22 Vgl. MünchArbR/Otto, 2. Aufl., § 294 Rn. 7; Weiß/Gagel-Seifert, § 26 A Rn. 10.

23 Weiß/Gagel-Seifert, § 26 A Rn. 10.