

Sozialpolitische Schriften

Heft 18

**Die Schlichtung von kollektiven
Arbeitsstreitigkeiten und ihre Probleme**

**unter besonderer Berücksichtigung
der deutschen Entwicklung**

Von

Dr. Hubert Raupach



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

HUBERT RAUPACH

Die Schlichtung von kollektiven Arbeitsstreitigkeiten und ihre Probleme
unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Entwicklung

Sozialpolitische Schriften

Heft 18

Die Schlichtung von kollektiven Arbeitsstreitigkeiten und ihre Probleme

unter besonderer Berücksichtigung
der deutschen Entwicklung

Von

Dr. Hubert Raupach



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Alle Rechte vorbehalten

© 1964 Duncker & Humblot, Berlin

Gedruckt 1964 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

Vorwort

Freie Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, die autonom Löhne und sonstige Arbeitsbedingungen aushandeln und damit über die Verteilung des Sozialprodukts und seines Zuwachses in entscheidendem Maße mitbestimmen, werden übereinstimmend als ein wichtiger Bestandteil freiheitlicher Demokratien mit grundsätzlich marktwirtschaftlich geordneter Wirtschaft angesehen. Die weitgehende Einigkeit darüber, daß Koalitionsfreiheit, Tarifautonomie und Streikrecht nicht angetastet werden dürfen, sollen nicht ernste Gefahren für den Bestand einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung sich ergeben, hat jedoch Kritik an der kollektiven Arbeitsverfassung nicht ausgeschlossen. Sie richtet sich vor allem darauf, daß in diesem System offene Arbeitskämpfe nicht verhindert und die Abmachungen der Tarifparteien möglicherweise ohne Rücksicht auf Gegebenheiten und Erfordernisse der gesamten Wirtschaft getroffen werden können.

Die vorliegende Arbeit, die im Forschungsinstitut für Sozialpolitik der Universität zu Köln (Direktor: Professor Dr. Gerhard Weisser) entstanden und von der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln als Dissertation angenommen worden ist, will untersuchen, inwieweit das Schlichtungswesen die genannten Mängel zu beseitigen und das Verhältnis der Tarifparteien zueinander ganz allgemein zu beeinflussen imstande ist. Sie bezieht sich dazu in erster Linie auf die Geschichte der Schlichtung in Deutschland und Erfahrungen, die im Ausland mit ihren verschiedensten Formen gewonnen wurden. Geringfügige Änderungen und einige Ergänzungen, im wesentlichen beschränkt auf die Ausführungen unter B. 2) im zweiten Teil der Arbeit, tragen der jüngsten Entwicklung in Deutschland seit dem Abschluß der Studie im Juli 1962 Rechnung.

Köln, im August 1963

Hubert Raupach

Inhalt

Einleitung	13
Grundlegender Teil: Arbeitsstreitigkeiten und ihre Beilegung; im besonderen die Schlichtung	16
I. Die Arten der Arbeitsstreitigkeiten	16
II. Die Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten	19
A. Rechtsstreitigkeiten	19
B. Regelungsstreitigkeiten	19
1. Der Abschluß von Gesamtvereinbarungen nach Kollektivverhandlungen	19
2. Der Arbeitskampf	20
3. Die Schlichtung	21
III. Der Begriff der Schlichtung	23
A. Vorbemerkung	23
B. Der Begriff der Schlichtung im deutschen Arbeitsrecht	24
C. Der Begriff der Schlichtung in der deutschen rechtswissenschaftlichen Literatur	27
D. Der Begriff der Schlichtung in der deutschsprachigen sozialpolitischen Literatur	29
E. Der in dieser Arbeit verwendete Schlichtungsbegriff	31
IV. Zur Frage der Schlichtungsfähigkeit von Arbeitsstreitigkeiten	33
V. Grundformen der Schlichtung	37
Geschichtlicher Teil: Zur Entwicklung des Schlichtungswesens in Deutschland	44
I. Von den Anfängen bis 1933	44
A. Schlichtung vor dem 1. Weltkrieg	44
B. Vom Hilfsdienstgesetz zum Reichstreuhand der Arbeit	46

1.	Der Weg zur Schlichtungsverordnung von 1923	46
a)	Das Hilfsdienstgesetz von 1916	46
b)	Die Tarifvertragsverordnung von 1918	47
c)	Die Demobilmachungsverordnungen 1919/20	49
d)	Der Entwurf einer Schlichtungsordnung 1922	51
2.	Die Schlichtungsverordnung von 1923	54
a)	Kurze Darstellung	54
b)	Beurteilung und Kritik in Umrissen	56
c)	Die Stellung der Tarifparteien	58
a)	Arbeitgeber	58
b)	Gewerkschaften	61
3.	Krise und Auflösung des Schlichtungswesens	64
II.	Das Schlichtungswesen in der Bundesrepublik Deutschland nach 1945	68
A.	Das gesetzliche Schlichtungswesen	68
1.	Das Kontrollratsgesetz Nr. 35	68
2.	Durchführungsverordnungen zum KRG Nr. 35 und eigene Gesetze der Länder	70
3.	Die Schlichtung in den Landesverfassungen	72
4.	Exkurs: Schlichtung in der DDR	75
B.	Das tarifliche Schlichtungswesen — Entwicklung und Umfang	75
1.	Der Aufbau der tariflichen Schlichtung bis zum Jahr 1956	76
a)	Das Abkommen von Hattenheim 1950 und seine Ergebnisse ..	76
b)	Das Margarethenhof-Abkommen 1954 und seine Ergebnisse ..	80
2.	Die Krise des vereinbarten Schlichtungswesens	83
a)	Die Kündigung der Schlichtungsvereinbarung der Metallindustrie und ihre unmittelbaren Wirkungen	83
b)	Die Diskussion über den Ausbau der tariflichen Schlichtung seit 1956	86
C.	Würdigung des geltenden Schlichtungswesens	92
1.	Die Beurteilung des gesetzlichen Schlichtungswesens	92
2.	Die Beurteilung des tariflichen Schlichtungswesens	94
3.	Zur Tätigkeit der Schlichtung	96
D.	Die Neuregelung des Schlichtungswesens	98
1.	Bestrebungen, die Schlichtung gesetzlich neu zu fundieren	98

	Inhalt	9
a) Der Entwurf eines Schlichtungsgesetzes der Tarifpartner von 1949	98	
b) Der Schlichtungsgesetzentwurf der DAG von 1950	100	
c) Die vorläufigen Grundsätze des Bundesarbeitsministeriums für den Entwurf eines Schlichtungsgesetzes	101	
d) Die Stellung von Bund und Ländern in den letzten zehn Jahren	104	
e) Die Gesetzentwürfe der FDP	108	
α) Ihre Behandlung im Bundestag	108	
β) Darstellung	110	
γ) Begründung und Kritik	111	
2. Stellungnahme der Wissenschaft	114	
3. Die Stellung der Tarifpartner	117	
a) Arbeitgeber	118	
b) Gewerkschaften	120	
Systematischer Teil: Grundprobleme des Schlichtungswesens im Überblick	126	
I. Die Aufgaben des Schlichtungswesens	126	
A. Vorbemerkung	126	
B. Die Verhütung und Beilegung von Arbeitskämpfen	126	
C. Die Förderung der kollektiven Arbeitsverfassung	130	
D. Die verteilungspolitische Aufgabe	131	
II. Zusammenhänge zwischen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung und Gestaltung des Schlichtungswesens	134	
A. Grundlegende Zusammenhänge	134	
B. Zum Problem der Verfassungsmäßigkeit der Schlichtung in der Bundesrepublik	140	
1. Vereinbarte und freiwillige unverbindliche staatliche Schlichtung	141	
2. Staatlicher Schlichtungzwang	141	
3. Staatliche Zwangsschlichtung	143	
III. Probleme der Erfolgsmessung bei der Schlichtung	148	
IV. Möglichkeiten und Grenzen des vereinbarten Schlichtungswesens ..	154	
A. Gemeinsamkeiten aller Formen vereinbarter Schlichtung	154	
B. Die Problematik der vereinbarten Zwangsschlichtung	155	
C. Erfolgsmöglichkeiten der vereinbarten Schlichtung	159	

V. Probleme und Erfolgsmöglichkeiten der unverbindlichen Formen gesetzlicher Schlichtung	163
A. Die gesetzlich vorgeschriebene und die gesetzlich beeinflußte tarifliche Schlichtung	163
B. Wichtige erfolgswirksame Elemente unverbindlicher staatlicher Schlichtung	165
1. Schlichtungzwang	166
2. Einschaltung Dritter	167
3. Veröffentlichung von Schiedssprüchen	168
4. Untersuchungsverfahren	171
VI. Die Problematik des Verhältnisses von vereinbarter zu staatlicher Schlichtung	173
VII. Probleme staatlicher Zwangsschlichtung	176
A. Die Aufgabenstellung	176
B. Die Ergebnisse in bezug auf die gestellten Aufgaben	177
1. Keine völlige Ausschaltung von Arbeitskämpfen	177
2. Die Förderung der kollektiven Arbeitsverfassung	179
3. Beschränkte und noch nicht einmal eindeutig zurechenbare Wirkungen auf die Verteilung des Sozialprodukts	180
C. Unerwünschte Nebenwirkungen	182
1. Prinzipielle Vermutung für Unvereinbarkeit mit einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung	183
2. Schädliche Einflüsse auf die Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen	183
a) Die Beeinträchtigung von Kollektivverhandlungen, autonomer Schlichtung und unverbindlicher staatlicher Schlichtung	183
a) Lähmung des Verständigungswillens	185
β) Minderung des Verantwortungsbewußtseins	187
γ) Entartung der Verhandlungsmethoden	189
b) Die Verdrängung von Interessenkonflikten und ihre Wirkungen	190
3. Nachteilige Wirkungen auf das innere Gefüge der Gewerkschaften	192
4. Versuche der Tarifparteien, auf die lohnpolitischen Vorstellungen des Staates Einfluß zu nehmen, als Folge der Verminderung ihrer autonomen lohnpolitischen Möglichkeiten	193
5. Schwierigkeiten bei der Durchsetzung von Schiedssprüchen und ihre Wirkungen auf die Staatsautorität	195

Inhalt	11
D. Ergebnis: Anerkennung der überwiegend abgelehnten staatlichen Zwangsschlichtung als zulässiges Ordnungsinstrument allenfalls für Ausnahmefälle	200
1. Beschränkung auf wenige Sachverhalte und die Problematik ihrer Abgrenzung	201
2. Zwangsschlichtung nur durch besonderes Gesetz	204
3. Zwangsschlichtung im Kriege	204
Schlußwort	206
Literaturverzeichnis	207

Verzeichnis der benützten Abkürzungen

AuR	= Arbeit und Recht
AuS	= Arbeit und Sozialpolitik
BABl.	= Bundesarbeitsblatt
BB	= Der Betriebs-Berater
BDA	= Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
CGB	= Christlicher Gewerkschafts-Bund
DAG	= Deutsche Angestellten-Gewerkschaft
DGB	= Deutscher Gewerkschaftsbund
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung
GM	= Gewerkschaftliche Monatshefte
HdS	= Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart — Tübingen — Göttingen 1956 ff.
ILR	= International Labour Review
JfNuSt	= Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik
KRG	= Kontrollratsgesetz
KStA	= Kölner Stadt-Anzeiger
MdW	= Magazin der Wirtschaft
RABl.	= Reichsarbeitsblatt
RdA	= Recht der Arbeit

Einleitung

Seit dem Ende des zweiten Weltkrieges, besonders seit der Gründung der Bundesrepublik, haben eindeutig die außen-, verteidigungs- und wirtschaftspolitischen Fragen im Vordergrund des politischen und wissenschaftlichen Interesses gestanden, die mit dem Wiederaufbau der Wirtschaft und der politischen, militärischen und ökonomischen Integration des jungen Staates in die Allianz der freiheitlichen Demokratien des Westens zusammenhängen. In der Sozialpolitik bildeten die Eingliederung der Vertriebenen, Flüchtlinge, Kriegsopfer und Kriegsgeschädigten sowie die umfassende Reform der Sozialversicherung lange die wichtigsten Probleme. In der letzten Zeit hat jedoch der Komplex der Lohnpolitik und des Verhältnisses der Arbeitgeber zu den Gewerkschaften zunehmende Aufmerksamkeit gefunden. Damit wird auch in Deutschland ein Gegenstand wieder interessant, der vor 1933 Politik und Wissenschaft in starkem Maße bewegt hat: das Schlichtungswesen. Schon umfangreiche Lohnbewegungen der letzten Jahre und die aufsehenerregenden Arbeitskämpfe in der Metallindustrie Hessens 1951, Bayerns 1954 und Schleswig-Holsteins 1956/57 hatten die Erörterung dieser Frage zeitweilig aufleben lassen, die sog. Sozialpartner zu Gesprächen zusammengeführt und sogar vereinzelte gesetzgeberische Initiativen veranlaßt.

Zwar ist es im Vergleich zu anderen Industriestaaten des Westens in der Bundesrepublik nur relativ selten zu schweren offenen Arbeitskämpfen gekommen, zwar hat es den Anschein, als ob die Streikfreudigkeit der Arbeitnehmer nachlässe — jedenfalls in Deutschland —, zwar zeigt sich unter den Bedingungen einer hochentwickelten Industriegesellschaft eine zunehmende Streikunempfindlichkeit wichtiger Bereiche der Wirtschaft — wofür der 116 Tage währende große Streik von 500 000 Stahlarbeitern 1959 in den USA ein Indiz ist —, zwar werden die Konflikte zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften mehr und mehr institutionalisiert und sozialen Kontrollen unterworfen, doch gibt es gegenwärtig keine Anzeichen dafür, daß die Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen entscheidenden Wandlungen ausgesetzt wären, die auch andere Formen des Konflikts und des Interessenausgleichs mit sich bringen würden. Selbst dort, wo — aus hier nicht zu erörternden Gründen — Arbeitskämpfe selten geworden sind, haben die kollektiven Arbeitsstreitigkeiten um Löhne und sonstige Arbeitsbedingungen nichts von ihrer Schärfe eingebüßt. Nach wie vor scheitern Tarifverhandlun-

gen, werden Ausstände angedroht und vorbereitet, Urabstimmungen durchgeführt und auch Schlichtungsverhandlungen der verschiedensten Art benötigt und benutzt. So bleiben die mit dem Schlichtungswesen zusammenhängenden Probleme aktuell für die bereits entwickelten Industrienationen der Welt, ebenso wie sie beachtlich für die Entwicklungsländer sind, in denen sich mit zunehmender Industrialisierung erst Organisationen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu bilden und damit die bekannten Formen industrieller Streitigkeiten einzubürgern beginnen.

In der vorliegenden Arbeit, welche die speziell arbeitsrechtlichen Fragen bewußt weitgehend ausklammert, sollen nun nicht etwa der Gesamtkomplex der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen auf der Grundlage der Tarifautonomie, die Lohnpolitik und die Diskussion um ihre sog. Versachlichung behandelt, sondern der Versuch gemacht werden, die Problematik des Teilbereichs Schlichtungswesen unter soziologischen, sozialpolitischen, rechtspolitischen und gesellschaftspolitischen Aspekten systematisch nach dem Stand heutiger Erkenntnis zu erörtern. Dabei müssen wegen des beschränkt zur Verfügung stehenden Raumes Fragen, die überwiegend die Struktur von Einrichtungen der Schlichtung und deren Verfahren betreffen, weitgehend unberücksichtigt bleiben und können bestenfalls mit wenigen Sätzen im Text oder in einer Fußnote erwähnt werden. Bei der systematischen Behandlung der Schlichtungsproblematik im dritten Teil der Arbeit wurden Ergebnisse und Erfahrungen sowohl der deutschen Entwicklung als auch des — vor allem angelsächsischen — Auslandes benutzt, die in der Literatur ihren Niederschlag gefunden haben. Während auf monographische oder rechtsvergleichende Darstellungen ausländischer Schlichtungssysteme verzichtet wurde, erschien die Geschichte des deutschen Schlichtungswesens wegen der in ihr vorkommenden Mannigfaltigkeit der Erscheinungen und Probleme so wichtig, daß ihrer Darstellung ein besonderer Teil gewidmet wurde. Die Zeit nach 1945 wurde in der Absicht relativ eingehend behandelt, damit einen möglichst geschlossenen Überblick über den gegenwärtigen Stand des deutschen Schlichtungswesens und die Diskussion darüber zu geben. Der erste Teil der Arbeit ist der Klärung der Grundbegriffe und Grundformen der Schlichtung gewidmet.

Die Probleme der Schlichtung, so wie sie in dieser Arbeit behandelt werden, können sich nur in demokratischen Industriegesellschaften ergeben, in denen die staatliche Gewalt, Arbeitgeber und Gewerkschaften sich als weitgehend unabhängige Größen gegenüberstehen und in denen die Koalitionen grundsätzlich das Recht haben, autonom ihre Interessenstreitigkeiten über die Regelung der Löhne und sonstigen Arbeitsbedingungen beizulegen, wenn es nötig ist, auch mit Hilfe eines Arbeitskampfes. Auch dort, wo diese Bedingungen, wie in autoritären und

totalitären Staaten, nicht gegeben sind, es also beispielsweise keine freien Gewerkschaften und kein Streikrecht gibt, wird es zwar Interessenkonflikte zwischen den Arbeitnehmern und ihren jeweiligen Arbeitgebern geben; sie sind aber gewöhnlich verdeckt und führen nur in Ausnahmefällen zu — illegalen — Arbeitsniederlegungen, welche dann wiederum leicht die Form eines Aufstandes gegen das herrschende politische Regime annehmen — siehe den Streik der Ostberliner Bauarbeiter am 16./17. Juni 1953 oder den Streik in Posen 1956. Auf diesem sozialen und politischen Hintergrund existiert jedoch Schlichtung, so wie sie hier und gewöhnlich verstanden wird, nicht.