

Das Schlichtungswesen

In seiner Reichstagsrede vom 16. Juni 1922 erläuterte Heinrich Brauns seine Gesetzesvorlage über das Schlichtungswesen in Gesamtstreitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Ohne das Streikrecht in Frage zu stellen, nannte er es – angesichts der gegenwärtigen Not und der Bedrohung des Gemeinwohls durch Arbeitskämpfe – eine „Pflicht aller Beteiligten“, „die Wirtschaftskämpfe auf das äußerste Maß zu beschränken“. Das Gesetz über Schlichtungswesen wolle die Wege der Verständigung zwischen den Parteien nach Möglichkeit ebnen und erleichtern.

Die zur Beratung stehende Vorlage will einen wichtigen Ausschnitt des Arbeitsrechts, nämlich das *Schlichtungswesen in Gesamtstreitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern*, einer endgültigen gesetzlichen Regelung zuführen. Die Vorlage bildet den Abschluss einer langen Entwicklungsreihe, die mit dem Gewerbegerichtsgesetz vom Jahre 1890 beginnt, die dann ihre Fortsetzung findet in den verschiedenen Versuchen, ein Arbeitskammergesetz zu schaffen, und weiterhin in dem Hilfsdienstgesetz während des Krieges im Jahre 1916 und die dann endlich zur Verordnung vom 23. Dezember 1918 über Tarifverträge geführt hat. Der dritte Abschnitt dieser Verordnung regelt die Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten. Aber diese Regelung war von vornherein nur als eine vorläufige gedacht, die endgültige Festsetzung durch Gesetz ist schon damals beim Erlass der Verordnung vorgesehen worden.

Seitdem ist dieses Gesetz von den verschiedensten Parteien, und zwar mit größtem Nachdruck, schon in der Nationalversammlung und auch in den späteren Reichstagsverhandlungen gefordert worden. Die Regierung hat mehrmals das Versprechen geben müssen, die Vorlage einzubringen. Schon am 23. Juli 1919 wurde sie in der Programmrede des damaligen Ministerpräsidenten Bauer in der Nationalversammlung zu Weimar angekündigt. Lange und eingehende Beratungen mit den Interessenten, mit den verschiedenen Ressorts und mit den Ländern sind der Einbringung dieser Vorlage vorausgegangen. Die Beratung durch den vorläufigen Reichswirtschaftsrat allein dauerte von März bis Dezember 1921.

(Hört! Hört! bei den Sozialdemokraten.)

Der oft erhobene Vorwurf überstürzter Gesetzesmacherei trifft jedenfalls auf diese Vorlage nicht zu.

(Sehr richtig! links und im Zentrum.)

Die Regierung würde am liebsten, wie es auch der Herr Vorredner gewünscht hat, das Gesetz *über Arbeitsgerichte* und über das *Berufsvereinsrecht* gleichzeitig mit dieser Vorlage eingebracht haben. Das erklärt sich ohne weiteres aus dem Zusammenhang des Schlichtungswesens mit den genannten Gebieten des Arbeitsrechts. Leider ist aber eine gleichzeitige Einbringung der genannten verwandten Gesetzentwürfe, aus Gründen, die dem hohen Haus bekannt sind, unmöglich gewesen. Wenn nunmehr auch die Schwierigkeiten hinsichtlich des Arbeitsgerichtsgesetzes im wesentli-

chen als überwunden gelten können, so ist doch nicht mit einer so schnellen Vorlegung und Beratung der übrigen Gesetze zu rechnen, dass deshalb die fertig gestellte Schlichtungsordnung zurückgestellt werden musste oder auch nur zurückgestellt werden dürfte. Eine solche Zurückstellung erscheint der Regierung um so weniger ratsam, als wir angesichts der großen Bedrängnisse unserer Wirtschaft das Gesetz dringend benötigen und seine Verabschiedung möglich ist, ohne die Einheitlichkeit des ganzen Arbeitsrechts zu gefährden.

Meine Damen und Herren! Die Vorlage verfolgt das überaus wichtige Ziel, den *Wirtschaftsfrieden* sowohl im Interesse der unmittelbar Beteiligten, wie auch der Volksgesamtheit nach Möglichkeit zu fördern und zu sichern. Dieses Ziel ist schon in Friedenszeiten allseitig als erstrebenswert anerkannt worden. Andere industrielle Länder gingen uns schon damals auf diesem Gebiete sowohl in der Gesetzgebung wie auch in der Praxis der Wirtschaftsverbände voran. Ich denke dabei keineswegs etwa nur speziell an Australien, auf das der Herr Vorredner wiederholt hingewiesen hat. Heute wäre es meines Erachtens geradezu ein Verbrechen am deutschen Volke, wenn man nicht alles daran setzen wollte, um dieses Ziel der Förderung des wirtschaftlichen Friedens mit allen nur möglichen, auch mit gesetzlichen Mitteln, soweit sie sich sozial rechtfertigen lassen, zu erreichen.

(Sehr richtig! bei der Deutschen Volkspartei.)

Diese unsere Pflicht scheint mir begründet zu sein durch die völlig veränderten Voraussetzungen unserer wirtschaftlichen und rechtlichen Lage gegenüber der Vorkriegszeit. Die *Arbeitskämpfe von heute* und diejenigen der *Vorkriegszeit* unterscheiden sich wesentlich voneinander. Es kann meines Erachtens nicht deutlich und oft genug auf diesen wesentlichen Unterschied von Gegenwart und Vergangenheit gerade in diesem Punkte hingewiesen werden. Zuvörderst haben wir heute eine neue Arbeits- und Wirtschaftsverfassung mit einer wesentlich günstigeren Stellung des Faktors Arbeit in dieser Verfassung. Die Verfassung fordert die gleichberechtigte Mitwirkung der Arbeitgeber und Angestellten in der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen. Sie anerkennt zu diesem Zwecke die *Gewerkschaften* wie die *Arbeitgeberverbände* und die von diesen Organisationen geschlossenen Tarifverträge. Alle koalitionshemmenden Maßnahmen der früheren Zeit sind durch Art. 159 der Verfassung als rechtswidrig gebrandmarkt und verboten.

Schon vor dem Zustandekommen der Verfassung hatten sich die Arbeitgeberverbände durch die bekannten Abmachungen vom November 1918 zur Anerkennung der Gewerkschaften verpflichtet und ihre Bereitwilligkeit zu Tarifverträgen ausgesprochen. Dazu kam noch die Verordnung vom Dezember 1918 über Tarifverträge und Schlichtung der Arbeitsstreitigkeiten. Damit entfielen im wesentlichen jene Kampfesgründe, welche die wirtschaftlichen Kämpfe in früheren Jahren so überaus erbittert gemacht hatten. Um Anerkennung der Gewerkschaften und Tarifverträge, um die

Freiheit der Koalition, um das Mitbestimmungsrecht der Arbeiter braucht heute grundsätzlich – ich sehe ab von einzelnen praktischen Fällen – nicht mehr gekämpft zu werden. Dazu kommt die veränderte politische Stellung der Arbeitnehmer in Gemeinden, Staat und Reich. Durch das gleiche Wahlrecht und die demokratische Verfassung in allen öffentlichen Körperschaften haben die Arbeitnehmer, insbesondere auf die gemeinwirtschaftlichen Betriebe, einen ganz anderen Einfluss gewonnen als ehemals. Der Gewerkschaftsgedanke selber hat viel weitere Kreise erfasst als in der Vorkriegszeit. Die Zahl der unorganisierten Arbeiter ist gegen früher verhältnismäßig gering. Die Gewerkschaftsorganisation ist ausgedehnt worden auf Angestellte und Beamte. Alles dieses gibt den Arbeitnehmern viel weitergehende Möglichkeiten zur Wahrung ihrer wirtschaftlichen Interessen, als in der Vorkriegszeit jemals vorhanden gewesen sind. Wenn diese Entwicklung auch einen wirtschaftlichen und nicht bloß einen politischen Sinn haben soll, dann muss sie dazu führen, die Beunruhigung des Wirtschaftslebens durch Machtkämpfe der beiden Parteien immer mehr und mehr einzudämmen.

Auch die wirtschaftlichen Voraussetzungen und *Wirkungen der Arbeitskämpfe* haben sich *im Vergleich zur Vorkriegszeit* gewaltig verändert. Die Volkswirtschaft und die Interessen der Allgemeinheit wurden durch die Arbeitskämpfe der Vorkriegszeit viel weniger berührt. Öffentlichrechtliche Arbeitgeber wie das Reich, Länder und Gemeinden wurden früher nur in den seltensten Fällen bestreikt.

Es galt auch fast als selbstverständlich, dass gemeinnützige Betriebe nicht unterbrochen werden dürften. In der Vorkriegszeit waren die Rücklagen an Kapital, die Vorräte an Rohstoffen und Waren so reichlich bemessen, dass die Bedürfnisse der Allgemeinheit auch über die Zeit eines Kampfes zwischen Kapital und Arbeit hinaus befriedigt werden konnten. Die Wirkungen des Streiks und der Aussperrungen blieben deshalb meist auf die zunächst beteiligten Parteien beschränkt. In den meisten Fällen blieb der Streik wirklich nur eine Auseinandersetzung zwischen der Arbeit auf der einen Seite und dem Privatkapital auf der anderen Seite, ein Streit um den Anteil am Produktionsergebnis.

Ganz anders liegen die Dinge heute. Heute spielen sich gerade die erbittertsten und die folgenschwersten Kämpfe in den *gemeinnötigen Betrieben* ab. Die fortschreitende Zusammenfassung gemeinnötiger Betriebe, namentlich derjenigen für die Versorgung der industriellen und landwirtschaftlichen Betriebe mit Kraft sowie der Bevölkerung mit Licht, die Überführung vieler Privatbetriebe in gemeinwirtschaftliche Betriebe machen die Streiks in diesen Betrieben heute natürlich besonders einschneidend. Am meisten fällt in die Waagschale der Mangel an Waren, insbesondere an Lebensmitteln und Rohstoffen. Wenn große Verkehrsunternehmungen auch nur wenige Tage stillstehen, wenn die Versorgung mit Rohstoffen, etwa mit Kohle, auch nur eine Woche stockt, wenn in Zeiten der Aussaat und Ernte die Arbeit versagt, so steigen die Preise sofort ins Unendliche, dann ist sofort die Bevölkerung in allen Zweigen von Arbeitslosigkeit und

Hunger bedroht. Irgendwie bedeutende Streiks richten sich deshalb heute weniger denn je allein oder vornehmlich gegen das Privatkapital. In sehr vielen, wenn nicht in den meisten Fällen, richtet sich der Wirtschaftskampf heute, wenn auch ungewollt, tatsächlich gegen die Volksgesamtheit.

(Sehr richtig! im Zentrum und rechts.)

Und da die Arbeitnehmer sicherlich nicht den stärksten Teil der Volksgenossenschaft darstellen, kann man in sehr vielen Fällen sagen, dass die bösen Folgen des Streiks sich mehr gegen Arbeitskollegen in anderen Berufen richten als gegen das Privatkapital.

(Sehr wahr! rechts.)

Das gilt namentlich für die Arbeitskämpfe, die sich in gemeinwirtschaftlichen Betrieben und gegen öffentliche Verwaltungen abspielen. Aus Anlass des letzten Streiks der städtischen Arbeiter in Berlin haben damals „Vorwärts“ und „Freiheit“ und das „Korrespondenzblatt des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes“ auch in aller Deutlichkeit auf diese Eigenart der heutigen Kämpfe hingewiesen. Im „Vorwärts“ war die beherzenswerte Lehre gezogen: „Wenn die Arbeiter, Angestellten und Beamten nicht begreifen, dass zwischen gemeinwirtschaftlichen und privatwirtschaftlichen Betrieben ein Unterschied zu machen ist, dann ist die Sache des Sozialismus verloren.“

(Hört! Hört! im Zentrum.)

Auf gleichlautende Stimmen aus Sowjetrußland sowie auf Zwangsmaßnahmen, die dort gegen solche Streiks gebraucht werden, hinzuweisen, kann ich mir versagen. Sie sind ja zur Genüge bekannt.

Aber auch für die Arbeitnehmer war in der Vorkriegszeit meines Erachtens der Streik leichter als heute. Der Reallohn stand damals höher.

Was ich von den Vorräten bei der Gesamtwirtschaft gesagt habe, gilt, wenn auch nicht in dem gleichen Maße, von den Vorräten der Privatwirtschaft der Vorkriegszeit. Die *Gewerkschaften* konnten dank der steigenden Mitgliederziffern und aus anderen Gründen zwar ihre Beiträge und Einnahmen beträchtlich erhöhen, ob aber ihre Mittel den heutigen Erfordernissen längerer Streiks oder Aussperrungen verhältnismäßig so wie früher gewachsen sind, das erscheint immerhin fraglich. Jedenfalls steht bei einer Erschöpfung der Kasse heute viel mehr als ehemals auf dem Spiel. Nimmt man noch hinzu, dass angesichts des schwankenden Geldwertes und der fortgesetzten Preissteigerung gegenwärtig die eine Lohnbewegung die andere jagt, so kann man nicht umhin, aus der beschriebenen, gänzlich veränderten Lage den Schluss zu ziehen, dass es heute mehr denn je Pflicht aller Beteiligten ist, die Wirtschaftskämpfe auf das äußerste Maß zu beschränken.

Wenn dieser Grundsatz anerkannt wird – und ich meine, er müsste anerkannt werden –, dann folgt daraus für die Gesetzgebung, dass sie die Wege der Verständigung zwischen den Parteien nach Möglichkeit zu ebnen und zu erleichtern hat. Das, meine Damen und Herren, und nichts anderes ist der Zweck dieser Vorlage. Ich glaube, wenn sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer in die hier vorgetragenen Gedankengänge über Streiks von früher und heute einmal ruhig vertiefen und dabei die Erfahrungen der letzten Jahre auf sich wirken lassen, werden sie dem Grundgedanken der Vorlage ihre Zustimmung nicht versagen können.

Gleichwohl ist das Urteil über den Weg, den die Vorlage zur Erreichung des bezeichneten Zieles gegangen ist, sehr verschieden. Schon bei der Beratung des diesjährigen Haushalts des Reichsarbeitsministeriums ist der Schlichtungsordnung der Vorwurf gemacht worden, sie nehme den Arbeitern das *Streikrecht*, wenigstens führe sie in ihren praktischen Folgen zu einem solchen Ergebnis. Auch in der Darlegung des Herrn Vorredners sind derartige Vorwürfe durchgeklungen. Es handelt sich bei diesen Vorwürfen vornehmlich um die Bestimmungen des § 55 der Vorlage. Ich habe schon damals bei den Beratungen des Haushalts erklärt, dass die vorliegende Schlichtungsordnung keineswegs am *Streikrecht* rütteln will und auch tatsächlich daran nicht rüttelt, dass sie also meines Erachtens auch nicht gegen § 159 der Reichsverfassung verstößt. Ich bin vielmehr der Überzeugung, dass sich die Arbeitskämpfe in den auch von den Gewerkschaften als vernünftig anerkannten Grenzen halten sollen und den wilden Streiks vorgebeugt werden soll und dass nur dies der Zweck der Vorlage ist.

Die Befürchtung des Abgeordneten *Giebel*, aus dem § 55 könne gefolgert werden, dass auch Einspruchsfristen gegen den Schiedsspruch vor der Eröffnung des Kampfes abgewartet werden müssten, trifft keineswegs zu. Ich kann deshalb nicht zugeben, dass durch den § 55 das Streikrecht praktisch illusorisch gemacht wird. Es ist das lediglich eine Frage der gewerkschaftlichen Schulung. Das Beispiel der englischen Arbeiterbewegung zeigt zur Genüge, dass die *Beachtung gewerkschaftlicher Grundsätze bei Arbeitskämpfen*, das Einhalten von Kündigungsfristen, das wochenlange Versuchen friedlicher Verständigung ohne Gefährdung des Kampfzieles tatsächlich möglich ist. Wie gründlich werden in England alle Verständigungsmöglichkeiten vor Beginn der Kämpfe erschöpft. Wie wohl überlegt und wie frei von jeder Überstürzung sind dort die Streikbeschlüsse. Dort bedeutet es auch für jeden Arbeiter eine Selbstverständlichkeit, dass man im eigenen wie im Gesamtinteresse nicht überstürzt zum letzten Mittel des Kampfes greift.

Ich wiederhole, wenn eine derartige gewerkschaftliche staatsbürgerliche Disziplin bei uns infolge des schnellen Anwachsens der Gewerkschaften nicht allen Mitgliedern eigen ist – auch der Herr Vorredner hat auf diese Tatsache hingewiesen –, so ist es eben Aufgabe der Gewerkschaften, diese Disziplin herbeizuführen, aber nicht vor dem Mangel an Disziplin zu kapitulieren zum Schaden der Gesamtheit und nicht zuletzt auch der Arbeiter und der Gewerkschaften selber. Dieser Weg der Disziplinierung ist ja auch

tatsächlich in den Gewerkschaften beschränkt. Sowohl in den Satzungen der Gewerkschaften wie in zahlreichen Tarifverträgen sind eine Reihe von Bestimmungen getroffen, die bei rechter Handhabung geeignet sind, den Kampf wirklich zum letzten Mittel zu machen. Aber jeder von uns weiß – und die Erfahrungen der letzten Jahre haben es vielfach bestätigt –, dass trotz der Satzungen und trotz gewerkschaftlicher Überlieferungen oft der Radikalismus siegt und die Vernunft beiseite geschoben wird.

(Zuruf auf der äußersten Linken: Durch die Provokationen der Unternehmer!)

– Nicht bloß dadurch! Es ist darum berechtigt und meines Erachtens auch wertvoll, wenn Gesetz und gewerkschaftliche Praxis auf diesem Gebiete Hand in Hand gehen und einander unterstützen. Es ist keineswegs angebracht, ein solches Bestreben durch Schlagworte wie „Polizeigesetz“ und dergleichen zu brandmarken und in den Augen der Arbeitnehmer zu verdächtigen.

(Sehr richtig! bei den Deutschen Demokraten und im Zentrum.)

Was wir mit der Vorlage wollen, ist im Grundgedanken vereinbar mit gewerkschaftlichen Grundsätzen und bewährter gewerkschaftlicher Praxis. Über Einzelheiten der Vorlage lässt sich ja im Ausschuss und in den späteren Verhandlungen des Plenums reden. Soweit gegen die streikverhütenden Vorschriften der Vorlage Widerspruch erhoben ist, richtet er sich tatsächlich auch weniger gegen den bezeichneten Grundsatz als gegen die Folgen seiner Aufnahme in das Gesetz. Diese Folgen sind nach der Vorlage lediglich privatrechtlicher Art. Im Gegensatz zu dem ersten Entwurf sieht die heutige Vorlage von der Aufnahme von Strafbestimmungen vollständig ab. Die *zivilrechtlichen Folgen einer Zuwiderhandlung gegen die Vorschriften des Gesetzes* sind aber im Ergebnis keine anderen, als wenn die Verpflichtung zur Durchführung des Schlichtungsverfahrens vor dem Kampf von den Beteiligten selbst im Tarifvertrag vereinbart ist oder als wenn Tarifverträge überhaupt verletzt werden. Die Grundsätze des bürgerlichen Rechts über Handlungen in Notwehr oder über Ausschluss oder Minderung der Schadenersatzpflicht bei mitwirkendem Verschulden des Verletzten finden auch bei Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften der Vorlage selbstverständlich Anwendung. Ich wiederhole deshalb: an den Grundsätzen der Vorlage muss die Regierung festhalten; über Einzelheiten der vorgeschlagenen Regelung lässt sich selbstverständlich verhandeln.

Meine Damen und Herren! Es erübrigt sich schließlich nur noch, zu zwei Vorwürfen Stellung zu nehmen, die wiederholt gegen die Vorlage erhoben worden sind. Es ist gesagt worden, die Schlichtungsordnung schaffe einen ungeheuren *Apparat neuer Behörden*. Auch dieser Vorwurf ist bei der Beratung des Haushalts gemacht worden. Das Gegenteil ist tatsächlich beabsichtigt.

(Zuruf von den Unabhängigen Sozialdemokraten: Aber nicht erreicht!)

– Wird auch erreicht werden! – Zur Zeit zählen wir 264 Schlichtungsausschüsse. Wenn nach der Vorlage die Schlichtungsämter in Zukunft nur noch für Gesamtstreitigkeiten und nicht mehr für Einzelstreitigkeiten aus dem einzelnen Arbeitsverhältnis zuständig sind, dann können die Bezirke der Schlichtungsbehörden vergrößert werden und dann kann infolgedessen ihre Zahl vermindert werden. Die Zahl der Landschlichtungsämter wird von selbst nur gering sein, und auch bei dem Reichsschlichtungsamt ist an keine große Reichsbehörde gedacht. Vielmehr soll die Tätigkeit, welche jetzt schon das Ministerium selbst auf diesem Gebiete ausgeübt hat und ausüben musste, einer selbständigen Behörde übertragen werden.

Eine andere grundsätzliche Kritik des Entwurfs geht dahin, dass auch in dieser Vorlage zu viel bürokratische Sozialpolitik und zu wenig soziale Selbstverwaltung stecke.

(Sehr wahr! links.)

Auch dieser Vorwurf trifft meines Erachtens nicht das Richtige. Die Vorlage stellt das *tarifliche Schlichtungswesen*, also die *Selbstverwaltung*, an die Spitze. Sie räumt auch sachlich den tariflichen Schlichtungsstellen den Vorrang vor den staatlichen ein. Die staatlichen Schlichtungsstellen sollen nur ergänzend tätig sein, wo tarifliche Einrichtungen fehlen oder wo sie versagen und die Beteiligten auch bisher schon das staatliche Eingreifen gewünscht haben. Wenn diese Vorschriften über das tarifliche Schlichtungswesen im Vergleich zu denen über das behördliche Schlichtungswesen in der Vorlage nur einen geringen Raum einnehmen, so ist das eben auch nur ein Beweis dafür, dass wir der sozialen Selbstverwaltung möglichst freien Spielraum lassen.

Meine Damen und Herren! Schon bei der bisherigen Vorbereitung des Gesetzes und auch bei seiner Beratung im Reichswirtschaftsrat hat sich gezeigt, dass die Wünsche der unmittelbar beteiligten Kreise insbesondere hinsichtlich der *Schutzvorschriften gegen wilde Streiks* sich nicht mit der Vorlage decken. Der Herr Vorredner hat ja diese abweichenden Wünsche gerade in diesem Punkte auch bereits hier dargelegt. Der einen Seite erscheint der von der Vorlage vorgesehene Schutz zu schwach; sie verlangt Strafbestimmungen zur Sicherung der Durchführung der Vorschriften. Der anderen Seite geht auch schon die in der Vorlage vorgesehene Regelung zu weit. Sie erblickt darin nur eine unzulässige Einschränkung gewerkschaftlicher Bewegungsfreiheit.

(Sehr richtig! bei den Unabhängigen Sozialdemokraten.)

Vielleicht beweist gerade auch dieser Gegensatz in der Beurteilung der unmittelbar Beteiligten am besten, dass die Vorlage den rechten Mittelweg zwischen diesen Gegensätzen gefunden hat.

(Widerspruch.)

Ich hoffe deshalb, dass das Gesetz in seinen Grundgedanken doch die Zustimmung des hohen Hauses schließlich finden wird und spreche schon jetzt den Wunsch aus, dass die Verwirklichung der in diesem Gesetz niedergelegten Gedanken den unmittelbar Beteiligten und der Gesamtheit zum Segen gereichen möge.

(Bravo!)

Quelle: Verhandlungen des Reichstags, Stenographische Berichte, Band 355, S. 7838-7841.