

Sozialpartnerschaft - Beilegung von Arbeitskonflikten

Gratwanderungen zwischen Verhandlung, Vermittlung und Mediation

Werner Zwysig

ÜBERBLICK

Sozialpartnerschaft und Arbeitsfriede sind in der Schweiz seit Jahrzehnten hohe Güter. Der lang dauernde und heftig ausgetragene Arbeitskonflikt im Bauhauptgewerbe (2007/2008) veranschaulicht, dass die Art des Handelns und Verhandelns sowie des Informierens und Kommunizierens darüber den sozialen Frieden in einer Weise gefährden kann, wie dies in der 70-jährigen Geschichte der Sozialpartnerschaft in der Schweiz kaum je zuvor der Fall war. Bei der Rekonstruktion und Reflexion dieser Vorkommnisse liegt deshalb auch ein besonderes Augenmerk auf dem Einfluss von Medien und Politik bei auf öffentlichen Bühnen ausgetragenen Arbeitskonflikten.

A. Konflikt und Eskalation

Der Arbeitskonflikt im Bauhauptgewerbe kann in acht, für seine Dynamik und Bearbeitung wesentliche Phasen eingeteilt werden:

1 „Spiel“ mit hohem Einsatz!

Im Mai 2007 kündigt der Baumeisterverband den Gesamtarbeitsvertrag (GAV) auf Ende September. Er setzt damit „einen Schlusspunkt hinter fruchtlose Verhandlungen“. Die Gewerkschaften (Unia und Syna) werfen ihm „Erpressung“ vor. Sie bezeichnen die Kündigung als „verantwortungslos“, denn dieser Schritt gefährde den sozialen Frieden. Nebst vielen weiteren Protestaktionen demonstrieren an einer Kundgebung in Zürich 15 000 Bauarbeitende aus der ganzen Schweiz gegen den drohenden vertragslosen Zustand. Gegenseitige Beschuldigungen häufen sich und Drohungen bleiben nicht aus. Dennoch betonen beide Seiten weiter ihre Gesprächsbereitschaft.

2 „Wildwest“ auf Baustellen?

Am 1. Oktober beginnt der vertragslose Zustand. Ein paar Tage später

scheitert eine Verhandlungsrunde. Die Baustellen der neuen Eisenbahn-Alpentransversale (Neat) am Gotthard werden bestreikt. Es kommt zu Streiks in Bern, Genf und Neuenburg. Der Baumeisterverband spricht von „illegalen Blockaden“. Der Gewerkschaftsbund droht, sich nicht für die Fortsetzung der Personenfreizügigkeit mit der EU zu engagieren, falls der vertragslose Zustand anhält. In Zürich und Basel werden Warnstreiks durchgeführt. Eine weitere Verhandlungsrunde scheidet. Die Gewerkschaften sprechen von „sozialem Kahlschlag und Verluderung einer ganzen Branche mit rund 100 000 direkt betroffenen Arbeitnehmenden“. Die Konfliktparteien kommen zunehmend unter Druck seitens ihrer Mitglieder, aber auch seitens von Politik, Medien und Öffentlichkeit. In dieser verfahrenen Situation suchen sie einen Ausweg. Aufgrund von früher gemachten guten Erfahrungen besinnen sie sich auf die Möglichkeit des Bezugs einer zwischen ihnen vermittelnden Drittperson („begleitete Verhandlungen“). Sie ersuchen Volkswirtschaftsministerin Doris Leuthard, eine Vermittlung in die Wege zu leiten. Der Vermittler/die Vermittlerin solle – so die Er-

wartungen – aufgrund des öffentlich und landesweit ausgetragenen Konfliktes nicht nur das Vertrauen von Baumeistern und Gewerkschaften genießen, sondern über diese Kreise hinaus bekannt und anerkannt sein.

3 Ausweg aus der „Sackgasse“?

Jean-Luc Nordmann, ehemaliger Direktor für Arbeit im Staatssekretariat für Wirtschaft, wird von Bundesrätin Doris Leuthard im Rahmen eines Dreierdialogs als Vermittler empfohlen. Die Konfliktparteien erteilen ihm das Mandat. Aufgrund von Abwesenheiten und der zeitlichen Dringlichkeit werden die Grundzüge der Mediationsvereinbarung telefonisch ausgehandelt. Dann werden die Voraussetzungen für die Mediation geschaffen: Von Streiks und anderen Kampfmaßnahmen, präjudizierenden Handlungen, Angriffen, Repressalien und Beschuldigungen ist unverzüglich Abstand zu nehmen. Diese Schritte erweisen sich für das Innenverhältnis wie auch für die Wirkung nach außen als zentral. Anschließend werden die Verhandlungsgegenstände definiert und wird die Organisation der weiteren Schritte vorbereitet. In Vorgesprächen mit den Parteien werden die Konfliktlinien identifiziert sowie die Probleme klar benannt und aufgelistet. Darauf folgen Verhandlungen in unterschiedlicher Zusammensetzung; zwischendurch gibt es auch Einzelgespräche. **In den folgenden drei Sitzungen sind Vorschläge des Mediators – weil von den Konfliktparteien als deblockierend empfunden – von diesen ausdrücklich erwünscht.** Für den Mediator entlastend sowie wertvoll für die Erarbeitung von Lösungsvorschlägen und für die Absicherung/Rückbindung erweist sich der Beizug eines Juristen aus dem Staatssekretariat für Wirtschaft. Sorgfalt bei den Rahmenbedingungen ist sehr wichtig: Sitzungsvorbereitung, Berücksichtigung der französischsprachigen Schweiz, Simultanübersetzung, Sitzungsorte, terminliche Vereinbarungen, rasche Protokollführung, keine Störungen durch Mobiltelefone, Auszeiten, Rückzugsmöglichkeiten, Pausen zum ungezwungenen Gespräch.

4 Jedem seine eigenen Regeln?

Ende November kommt es zum Eklat: Der Baumeisterverband will wegen der Drohung der Gewerkschaft Unia, auf der Neat-Baustelle in Sedrun zu streiken, nicht weiterverhandeln. Die Gewerkschaften kündigen darauf den Mediationsvertrag. Die Konfliktparteien überhäufen sich gegenseitig mit Vorwürfen. Von „Vertragsbruch, Verhandlungsabbruch, Verzögerungstaktik, Erpressung“ ist die Rede. Anders als Unia droht die Gewerkschaft Syna nicht mit Kampfmaßnahmen, denn sie möchte die Wiederaufnahme der Mediation nicht damit belasten.

5 Zurück auf Feld eins!

Der Abbruch der Verhandlungen löst heftige Reaktionen aus. „Reparatur“ im Rahmen von Einzelgesprächen. Nordmann erhält ein neues Mandat. Es finden vier Sitzungen mit Delegationen in unterschiedlicher Zusammensetzung statt; dazwischen gibt es Einzelgespräche. Das „Schwarze-Peter-Spiel“ ist – endlich – hinter die Kulissen verlagert. Die Verhandlungsparteien halten sich an die Vertraulichkeit. Die Parteien einigen sich unter hohem Zeitdruck auf die Grundzüge eines neuen Gesamtarbeitsvertrages. Der Baumeister-Präsident spricht an der gemeinsamen Medienkonferenz im Dezember von einer „Kröte“, die seine Mitglieder nur schwer schlucken würden. Der Druck, noch vor Ende Jahr einen Erfolg in der Konfliktbearbeitung zu erreichen, wirft Schatten voraus.

6 Wer spielt welches „Spiel“?

Die Baumeister lehnen im Januar den ausgehandelten Kompromiss wuchtig ab. Sie wollen – ohne erneute Mediation – rasche Nachverhandlungen. Anders die Gewerkschaften: Sie sagen ohne Gegenstimmen JA und lehnen angesichts des Konfliktverlaufs und der Mediation Nachverhandlungen ab. Bundesrätin Leuthard spricht am Rande des Weltwirtschaftsforums in Davos von einem „Desaster“. Nordmann bedauert mit Blick auf die Baubranche und den Wirtschaftsstandort Schweiz, dass die

Baumeister einen Kompromiss abgelehnt haben, an dessen Erarbeitung sie selber beteiligt waren. Im Baumeisterverband werden die divergierenden Interessen von Hardlinern und Moderaten, kleinen und großen Firmen, Deutschschweiz und Romandie/Tessin deutlich sichtbar. Der Baumeister-Präsident fordert neue Verhandlungsleiter. Verteilt über die ganze Schweiz finden im März auf Dutzenden von Baustellen Protestaktionen statt. Mit einem Aufmarsch vor dem Bundeshaus während der Session tragen die Gewerkschaften den Konflikt an die eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier heran.

7 Zurück zur Vernunft!

Im März nimmt Nordmann auf Anregung von Bundesrätin Doris Leuthard und mit Zustimmung der Konfliktparteien einen zweiten Anlauf als Mediator. Es folgen sechs Gesprächsrunden in unterschiedlicher Zusammensetzung. Zusätzlich gibt es Einzelgespräche mit den Parteien und Arbeit in Gruppen. Mitte April einigen sich die Sozialpartner auf eine Lösung. **Alle Beteiligten versprechen, sich aktiv und persönlich bei der Basis für die Annahme des neuen Gesamtarbeitsvertrages mit den nunmehr ausgehandelten „Präzisierungen“ einzusetzen.**

8 „Und sie bewegt sich doch!“

Baumeister und Gewerkschaften nehmen den Gesamtarbeitsvertrag an. Er tritt am 1. Mai 2008 in Kraft und wird vom Bundesrat per 1. Oktober für die ganze Branche allgemeinverbindlich erklärt. Damit endet ein siebenmonatiger vertragsloser Zustand im Bauhauptgewerbe. Der mehrere Jahre dauernde, zuweilen sehr heftig ausgetragene kollektive Arbeitskonflikt hatte die Sozialpartnerbeziehungen im ganzen Land erheblich und nachhaltig belastet.

B. Bausteine für Lernprozess

Verhandlungen und Mediation

Im Einvernehmen mit dem Mediator wollte der Autor in Erfahrung brin-

gen, ob die Konfliktparteien – aus etwas Distanz – zu Einsichten gelangt sind, die sich künftig für die Baubranche, vielleicht aber auch für die Sozialpartnerbeziehungen insgesamt nutzen lassen. Hier seien aus den Rückmeldungen die folgenden Kernaussagen zitiert:

Baumeisterverband: „Dank des Wechsels vom direkten Verhandeln zur Mediation konnte ein Abbruch der Verhandlungen vermieden werden. Die Mediation ermöglichte die Fortführung des Gesprächs, indem sich beide Parteien an den Mediator richten konnten. Dieser indirekte Informationsaustausch diente der Entspannung, wurden Vorschläge des Mediators doch mit mehr Unvoreingenommenheit entgegengenommen.“

Gewerkschaft Unia: „Die mit Hilfe einer Mediation ausgehandelte Vertragslösung ist eine genuin sozialpartnerschaftliche Lösung, während der Weg über Schlichtung eher das Scheitern der sozialpartnerschaftlichen Lösungssuche ausdrückt. Die Mediation muss aber die Ausnahme sein. Wird die Mediation zum normalen Prozedere bei Verhandlungen, dann wird sie bald von den Parteien in das Verhandlungskalkül einbezogen.“

Gewerkschaft Syna: „Wenn es aufgrund einer sozialpartnerschaftlichen Auseinandersetzung eine Mediation braucht, befindet man sich bereits in einer empfindlichen Phase. Daher ist es notwendig, dass klare Regeln zum Verhalten der Partner und des Mediators während der Mediation festgelegt werden. Dazu gehört, dass die Regeln so definiert werden, dass sich nicht beliebige Interpretationsmöglichkeiten daraus ergeben.“

Aus der Sicht des Autors stellen sich mit Blick auf die Festigung der Sozialpartnerschaft und die Sicherung des sozialen Friedens Fragen, deren Beantwortung sich für Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften lohnen dürfte:

- Was bedeutet „Sozialpartnerschaft“ heute? Sind Ziele und Inhalte beliebig interpretierbar?
- Welches sind langfristige gemein-

same Interessen, die als Leitplanken dienen können?

- Welches sind die Rollen von Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften heute?
- Gibt es diesbezüglich überholte Vorstellungen und gegenseitige Rollenfixierungen?
- Entsprechen Strukturen/Abläufe/Agenden in den Verbänden heutigen Erfordernissen?
- Wie frühzeitig, konkret und sorgfältig finden Vorbereitungen für Verhandlungen statt?
- Wie entstehen intern die Verhandlungsmandate und wie können sie angepasst werden?
- Gibt es Verhandlungstaktiken, die sich mit echter Sozialpartnerschaft nicht vertragen?
- In welchen Berufen und Rollen sind verhandelnde Verbandsfunktionäre sonst noch tätig?
- Können sich daraus Erschwernisse oder gar Unvereinbarkeiten für Verhandlungen ergeben?
- Wie wird sichergestellt, dass bei Verhandlungen glaubwürdig informiert/kommuniziert wird?
- Wie kann im Vollzug von Vereinbarungen beidseitig Vertrauen aufgebaut/erhalten werden?
- Wie geht man mit echten/vermuteten Fehlleistungen der Vertrags-/Verhandlungspartner um?
- Könnte die Beschäftigung mit derlei Fragen zu einer besseren Verhandlungskultur beitragen?

Information und Kommunikation

Information und Kommunikation vor, während und nach Verhandlungen sind für deren Erfolg wesentlich und darum klar zu regeln. Medienarbeit und Berücksichtigung der Medienwirkung sind zwingend fester Teil guten Verhandeln und mediativen Handelns, sollen diese nicht zum Spielball der Medien werden oder soll daraus durch die Konfliktparteien nicht ein Spiel unter Beteiligung der Medien gemacht werden können. „Kampfrhetorik“ hat oft einen zu hohen Preis. Dies gilt erst recht bei Konflikten, die bereits hoch eskaliert sind bzw. die in einem Umfeld mit breiter Betroffenheit und deshalb im Fokus von Öffentlichkeit, Politik und Medien stattfinden.

Unverkennbar ist das Spannungsverhältnis zwischen interner und externer Information und Kommunikation. Es gleicht einer Gratwanderung zwischen Vertraulichkeit und Öffentlichkeit. In beiden Fällen geht es auch darum, das „Gesicht zu wahren“, zu zeigen, dass man gut verhandelt hat bzw. von der Gegenseite nicht „über den Tisch gezogen“ worden ist. Intern sind Gremien und Basis zu informieren und zu überzeugen. Extern wollen Medien und Öffentlichkeit laufend über den Stand der Verhandlungen orientiert werden („Wasserstands meldungen“). Wo etwas viele trifft, ist es sofort auch politisch. Dennoch: Verhandlungen sollten höchst diskret geführt, deren Ergebnisse dann aber zu gegebener Zeit so transparent und nachvollziehbar wie möglich kommuniziert werden.

Eine zeitlich und inhaltlich sorgfältige Abstimmung der Information und Kommunikation auf die Verhandlungsführung ist unabdingbar. Unkoordinierte Einzelaktionen von Öffentlichkeitsarbeit und vermeidbare Unstimmigkeiten können den guten Fortgang von Verhandlungen ernsthaft gefährden. Die Glaubwürdigkeit der Verhandlungspartner steht auf dem Spiel. Der Aufwand (v.a. Zeit und personelle Ressourcen) sollte nicht unterschätzt werden. Wenn Strukturen, Abläufe und Agenden einer Organisation die konstruktive Verhandlungsführung sowie eine diese begleitende und unterstützende Information und Kommunikation erschweren oder gar verunmöglichen, sollten derart hinderliche Rahmenbedingungen angepasst werden.

Werden im Vorfeld Erwartungen geweckt oder gar Vorbedingungen gestellt, die für die Verhandlungspartner ohne „Gesichtsverlust“ kaum erfüllbar sind, können sich hohe Hürden für konstruktive Lösungswege ergeben. Sollen Verhandlungen glaubwürdig sein, müssen die Beauftragten über echte Verhandlungsspielräume verfügen bzw. Mandate müssen je nach Entwicklung der Verhandlungen anpassbar bleiben. Wichtig für die Kommunikation ist jedoch schon die Zusammensetzung

der Delegationen: Verhandlungsleitende sollten verbandsintern breit abgestützt und Verhandlungen nicht durch „alte Geschichten“ zwischen den Teilnehmenden vorbelastet sein. **Nach Verhandlungen kann der Druck zur Rechtfertigung – nach innen und außen – hoch sein und deshalb zu „Sieger-Verlierer-Rhetorik“ verleiten.** Wem an Sachlichkeit und an langfristigen guten Beziehungen liegt, wird darauf verzichten. Gute Sozialpartnerschaft ist darauf angewiesen, dass fair und im Interesse beider Seiten um den bestmöglichen Einsatz der Ressourcen von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden gerungen wird.

Weitere Erkenntnisse in Kürze

1) Einigkeit über Fundament: Wenn die Vorstellungen darüber, was „Sozialpartnerschaft“ in der heutigen Zeit bedeutet, zu weit auseinander liegen, sind Verhandlungen wenig aussichtsreich. Alte, nicht wirklich bereinigte Konflikte belasten neue Verhandlungen. Transparenz ohne „versteckte Agenda“ und eine glaubwürdige, kohärente Kommunikation sind unentbehrliche Grundlagen für gute Beziehungen in der Sozialpartnerschaft.

2) Mediation als Lernprozess: Bei pragmatischer Nutzung der Mediation sind Verhandlungsergebnisse erzielbar, die über die Beilegung konkreter Konflikte hinaus die Kommunikations- und Konfliktkultur in den Verbänden sowie die Sozialpartnerschaft stärken können. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass solche Situationen von den Beteiligten als Lern- und gegebenenfalls auch als Transformationsprozesse verstanden und genutzt werden.

3) Mediative Vorgehensweise: Mediation ist in der Sozialpartnerschaft die Ausnahme. Findet sie dennoch statt, muss die zur Vermittlung beigezogene Drittperson problemadäquate Wege gehen können. Dementsprechend fließend sind die Übergänge zwischen Verhandlung, Vermittlung und Mediation. Mediatives Handeln und Verhandeln in mediativer Haltung erleichtern einen allenfalls erforderlichen Einstieg in eine Mediation.

4) Akzeptanz der Mediationsperson: Bei „begleiteten Verhandlungen“ handelt es sich in der Regel nicht um eine Mediation in „Reinkultur“. So kann es von den Parteien ausdrücklich gewünscht sein, dass die vermittelnde Person auch eigene Lösungsvorschläge einbringt. Diese sind für die Konfliktparteien in besonders verfahrenen Situationen oft einfacher anzunehmen und ihrer Basis auch einfacher zu vermitteln als Vorschläge der Gegenpartei.

5) Begriffliche Unschärfen: Sorgfalt und eine gewisse Zurückhaltung bei der Verwendung des Begriffes „Mediation“ sind auch im Interesse einer längerfristigen Profilierung und Etablierung der Mediation angezeigt. So kann für „Runde Tische“ die gute Organisation in Verbindung mit einer konsensorientierter Sitzungsführung genügen, um gemeinsam gute Lösungen zu finden. Dass die Mediation deshalb überflüssig wird, ist nicht zu „befürchten“.

6) Konsensorientiertes Vorgehen: Mediation sollte eine Selbstgefängennahme in zu engen Verhaltens- und Verfahrensmustern vermeiden. Sie ist eine Methode, ein mehr oder weniger strukturierter Prozess. Interessenausgleich und einvernehmliche Lösungen bleiben das unbestrittene Ziel. Ganz allgemein und überall sollte konsensorientiertes Vorgehen bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung wieder vermehrt zum Tragen kommen.

7) Vertrauen als Kapital: Das Bewusstsein um den Wert von Glaubwürdigkeit erlebt derzeit eine Hochkonjunktur. Riesige Investitionen waren – v.a. bedingt durch die Finanz- und Wirtschaftskrise – für die Wiedererlangung von verloren gegangenem Vertrauen „notwendig. Vertrauen ist ein „Kapital“, das nicht aufs Spiel gesetzt werden darf. Handeln und Verhandeln nach Treu und Glauben sind darum auch in der Sozialpartnerschaft ein Muss.

8) Demokratie und Mediation: Die direkte Demokratie ist in ausgeprägtem Maß eine Staatsform der Transparenz, Überzeugungsarbeit und

Selbstregulierung. Interessenausgleich ist wesentliche Grundlage schweizerischer Staatswerdung, und die Mediation deshalb so neu nicht, wie es ab und zu scheinen mag. Die Schweiz ist letztlich ein Ergebnis aus Dialog, Kompromissbereitschaft und Kooperation und daher ein Land der „Mediation“.

9) Auch eine Frage der Freiheit: Eine weltweit tätige Wirtschaft schöpft Zuverlässigkeit, Qualität und Innovation aus geordneten Verhältnissen. Eine freie Gesellschaft braucht für den Zusammenhalt den Interessenausgleich, und dieser ist immer wieder zu sichern. In „Vermittlung“ steckt das Wort „Mitte“. Es ist die so verstandene, in Zeiten der Polarisierungen oft als Schwäche gescholtene Mitte, welche die Stärke einer Gesellschaft ausmacht.

C. Quellenhinweise

Der Beitrag entstammt der Abschlussarbeit des Autors zur Erlangung des Zertifikats „Mediation in Wirtschaft, Arbeitswelt und öffentlichem Bereich“ (CAS) der Universität St. Gallen. Dabei verwendete Quellen waren insbesondere:

- Berichterstattung der Medien
- Websites: www.baumeister.ch / www.unia.ch / www.syna.ch / www.eda.admin.ch
- Gespräche mit Jean-Luc Nordmann, Mediator im Arbeitskonflikt im Bauhauptgewerbe
- Stellungnahmen der Präsidenten des Baumeisterverbandes und der Gewerkschaften
- Sozialpartnerschaft – nur noch Leerformel, Hugo Fasel, Sozialalmanach 2000
- Impulstage Mediation, „Widerstand und Anziehung“, 14. November 2008, Solothurn

Die Facharbeit „Sozialpartnerschaft – Beilegung von Arbeitskonflikten“ ist vom Schweizerischen Dachverband Mediation (SDM-FSM) im Mai 2010 mit einer Nomination für den erstmals vergebenen Schweizer Mediationspreis ausgezeichnet worden.