

Funktionswandel des Warnstreiks und Folgen für das Ultima-Ratio-Prinzip

Der Warnstreik ist ein Mittel des Arbeitskampfes. Als verhandlungsbegleitender Ausstand unterscheidet er sich von einem echten Streik dadurch, dass ihm kein endgültiges Scheitern der Verhandlungen und keine Urabstimmung vorausgegangen sind. In der tarifpolitischen Praxis zeigt sich, dass Warnstreiks an Intensität zugenommen und den echten Streik vielfach abgelöst haben. Dies wirft in Bereichen der kritischen Infrastruktur die Frage nach dem Schutz unbeteiligter Dritter auf.



Dr. Hagen Lesch

ist Leiter des Themenclusters Arbeitswelt und Tarifpolitik sowie Leiter der Forschungsstelle Tarifaufonomie im Institut der deutschen Wirtschaft, Köln. Bevorzugte Forschungsgebiete: Lohn- und Tarifpolitik, Arbeitsbeziehungen und betriebliche Mitbestimmung.

Summary: The warning strike is a means of industrial action. As a work stoppage during negotiations, it differs from a genuine strike in that it is not preceded by a final breakdown in negotiations or a ballot. Collective bargaining practice shows that warning strikes have increased in intensity and have often replaced genuine strikes. In areas of critical infrastructure, this raises the question of the protection of uninvolved third parties.

Stichwörter: Warnstreik, Streik, Tarifverhandlungen, Schlichtung, Ultima-Ratio-Prinzip

1. Aktuelle Relevanz

Der **Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB)** definiert den Warnstreik als ein zulässiges Mittel des Arbeitskampfes, das sich von einem „echten Streik“ dadurch unterscheidet, „dass ihm kein endgültiges Scheitern der Verhandlungen und keine Urabstimmung vorausgegangen sind“ (vgl. *DGB*, 2025). Während der „echte Streik“ der Erzwingung eines Tarifvertrags diene, soll mit Warnstreiks „lediglich die allgemeine Streikbereitschaft deutlich gemacht werden“ (ebd.). Die Arbeitgeber sprechen von temporären Arbeits-

niederlegungen, die der Druckausübung dienen (vgl. *Arbeitgeberverband Chemie Rheinland-Pfalz*, 2025).

Der Gesetzgeber hat die Regelung des **Streikrechts** den Arbeitsgerichten überlassen. Allerdings votierten in einer repräsentativen *Forsa*-Umfrage für den „Stern“ im März 2024 insgesamt 54 Prozent der Befragten für Einschränkungen des Streikrechts (vgl. *FOCUS*, 2024). Hintergrund war der allgemeine Eindruck, dass sich Warnstreiks häufen und dabei in unnötiger Weise unbeteiligte Dritte treffen. Damit stellt sich die Frage, ob Warnstreiks einem Funktionswandel unterliegen und daraus ein politischer Handlungsbedarf folgt.

2. Der Warnstreik in der Rechtsprechung

Die Rechtsprechung zum **Warnstreik** hat sich mehrfach geändert (vgl. *Giesen*, 2022). Bis zu einer Entscheidung des *Bundesarbeitsgerichts (BAG)* aus dem Jahr 1955 führte eine Streikteilnahme dazu, dass das Arbeitsverhältnis des Streikbeteiligten beendet wurde. Ein Streikender löste das Arbeitsverhältnis mit der (damals meist kurzen) ordentlichen Kündigungsfrist und musste darauf hoffen, dass sein Arbeitgeber ihn nach dem Arbeitskampf wieder einstellt. Aufgrund dieses Risikos machte es keinen Sinn, die Arbeit nur stundenweise niederzulegen. 1955 legte das *BAG* fest, dass ein Arbeitsverhältnis bei einer Streikteilnahme lediglich suspendiert, aber nicht aufgehoben wird. Suspendierung bedeutet, dass der Arbeitgeber dem Streikenden keinen Lohn schuldet und der Streikende dem Arbeitgeber keine Arbeitsleistung. Damit erleichterte das *BAG* die Durchführung von Streiks. Nun konnten die Gewerkschaften „durch schnelle Aufrufe zu stundenweisen Ausständen schon frühzeitig kurze Kämpfe führen und damit vor allem weitere Kampfbereitschaft signalisieren“ (vgl. *Giesen*, 2022, S. 20).

Tatsächlich folgten schon bald kurze Arbeitsunterbrechungen. Im März 1958 kam es zu einem eintägigen Warnstreik im Öffentlichen Dienst, bei dem 250.000 Streikende den Berufsverkehr lahm legten (vgl. *Führer*, 2017, S. 107 f.). Im Jahr 1962 rief der *Verband Deutscher Flugleiter* die Fluglotsen zu einem zweitägigen Warnstreik auf, der den Flugverkehr behinderte (ebd., S. 349). Damit war die Rechtsprechung mit einem von ihr selbst geschaffenen „Novum“ (vgl. *Giesen*, 2022, S. 20) konfrontiert, das zu mehreren Warnstreikentscheidungen des BAG führte.

In der ersten **Warnstreikentscheidung** aus dem Jahr 1976 führte das BAG eine strikte Unterscheidung zwischen Warn- und Erzwingungsstreik ein. Während der Erzwingungsstreik erst nach Ausschöpfung aller Verständigungsmöglichkeiten erlaubt sein sollte, galt dieses Ultima-Ratio-Prinzip beim Warnstreik nicht. Dieser sollte schon nach Ablauf der Friedenspflicht (sie schließt während der Laufzeit eines Tarifvertrags Arbeitskämpfmaßnahmen aus) als ein Mittel der zügigen Demonstration von Konfliktbereitschaft erlaubt sein. Das BAG sprach von einem „milden Druck“ in Form eines „kurzen Warnstreiks“ (vgl. *Giesen*, 2022, 20 f.). In seiner zweiten Warnstreikentscheidung legte das Gericht 1984 dann eine Obergrenze von drei Stunden fest und ließ eine Wiederholung von verhandlungsbegleitenden Warnstreiks zu.

Nachdem dies in einer dritten Entscheidung im Jahr 1985 noch bestätigt wurde (ebd., S. 21 f.), hob das BAG 1988 in einer vierten Entscheidung die Differenzierung zwischen Warn- und Erzwingungsstreik auf. Beide Streikformen ließen sich nach ihrem äußeren Erscheinungsbild nicht hinreichend unterscheiden. Zugleich relativierte das Gericht das **Ultima-Ratio-Prinzip**. Zwar sei der Arbeitskampf auch weiterhin erst nach Ausschöpfung aller Verständigungsmittel zulässig. Allerdings könnten die Tarifparteien selbst entscheiden, wann die Tarifverhandlungen gescheitert seien. Eine formelle Erklärung, dass die Tarifverhandlungen gescheitert seien, sei dazu nicht notwendig. Diejenige Partei, die zu **Arbeitskampfmaßnahmen** griffe, gebe damit ja automatisch zu erkennen, dass sie die Verhandlungsmöglichkeiten für ausgeschöpft hält (ebd., S. 23).

3. Der Warnstreik in der Konfliktanalyse

In der deskriptiven Konfliktanalyse von Tarifverhandlungen wird – anders als in der Rechtsprechung – nach wie vor zwischen Warn- und Erzwingungsstreik unterschieden (vgl. *Lesch*, 2013; ders., 2017). Damit orientiert sich die Konfliktanalyse an der Praxis, den Warnstreik verhandlungsbegleitend einzusetzen und den Erzwingungsstreiks erst, nachdem die Tarifverhandlungen offiziell für gescheitert erklärt wurden. Warnstreiks signalisieren „die Bereitschaft der Arbeitnehmer, für ihre Interessen einzustehen, und er-

höhen den Druck auf die Arbeitgeberseite, auf die Forderungen einzugehen. Diese Form des Arbeitskampfes ist besonders effektiv, da sie die Verhandlungsdynamik beeinflussen kann, ohne die wirtschaftlichen Auswirkungen eines lang andauernden Streiks zu haben“ (*Arbeitgeberverband Chemie Rheinland-Pfalz*, 2025).

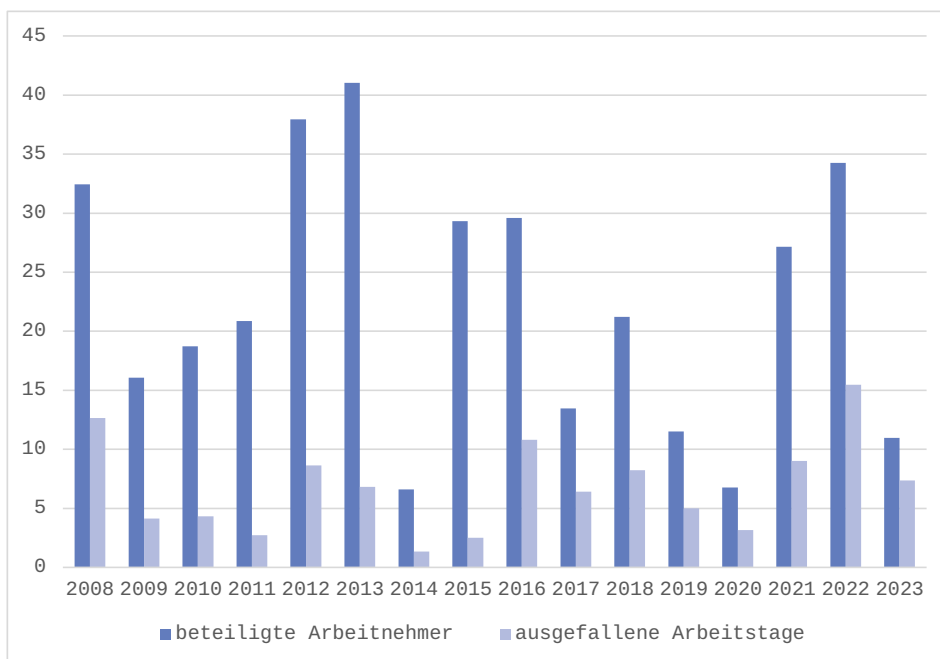
Die deskriptive **Konfliktanalyse** misst das Klima in Tarifverhandlungen und identifiziert unterschiedliche Konfliktlösungsmuster (vgl. *Lesch*, 2017). Dazu werden die bei Tarifaufeinandersetzungen üblichen Konfliktaktionen in einer siebenstufigen Eskalationspyramide angeordnet. Je mehr eine Handlung den Tarifkonflikt zuspitzt, desto höher ist der zugewiesene Punktwert (vgl. *Lesch*, 2013, S. 765). Die Verhandlung bekommt als konfliktfreie Interaktion einen Punktwert von null, während Erzwingungsstreik und Aussperrung als finale Zuspitzung eines Konfliktes den Punktwert sieben bekommen. Der Warnstreik wird mit vier eingestuft.

In dieser Unterscheidung schlägt sich die beschriebene Praxis nieder, dass einem Warnstreik keine formale Erklärung des Scheiterns der Tarifverhandlungen vorausgeht. Wird ein Scheitern der Tarifverhandlungen erklärt, kommt es nicht unmittelbar zu einem Erzwingungsstreik, sondern zu einer Schlichtung (Eskalationsstufe 5) oder zu einer Urabstimmung (Stufe 6). Erst wenn eine Schlichtung scheitert oder sich die Gewerkschaftsmitglieder in einer Urabstimmung für einen Streik aussprechen, folgt die finale Eskalation.

4. Stilisierte Fakten zum Warnstreik

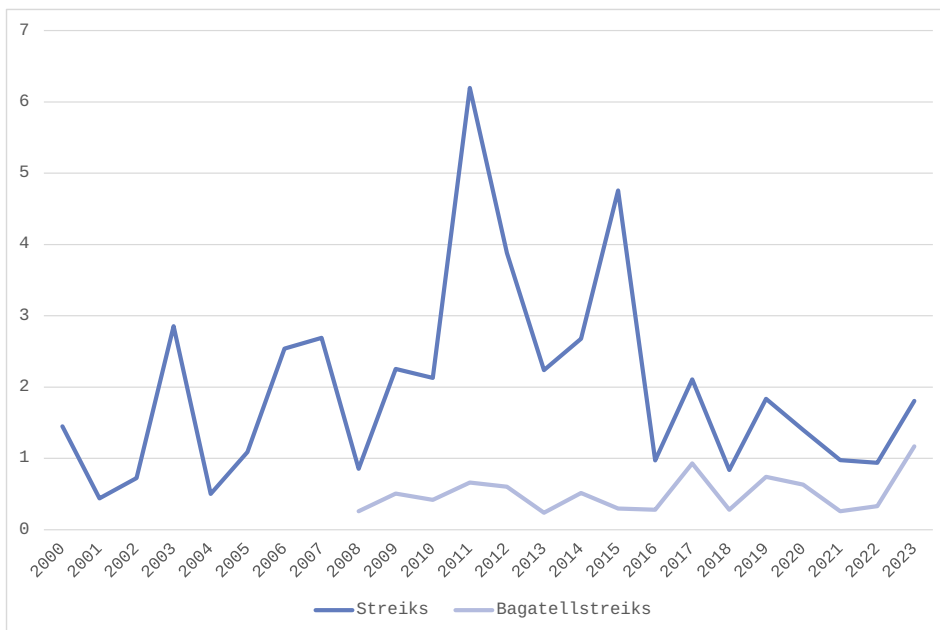
In der amtlichen Streikstatistik werden die Anzahl der durch Streiks und Aussperrungen ausgefallenen Arbeitstage erfasst, die Anzahl der Streikbeteiligten und die Anzahl der bestreikten Betriebe (die Streiks melden müssen). Dabei werden nur Arbeitskämpfe erfasst, an denen im betroffenen Betrieb mindestens zehn Arbeitnehmer betroffen waren und die mindestens einen Tag dauerten oder durch die ein Verlust von mehr als 100 Arbeitstagen entstanden ist (*Bundesagentur für Arbeit*, 2025). Seit 2008 werden Ausstände unterhalb dieser Erfassungsschwellen als „Bagatellstreiks“ ausgewiesen. Eine klare Unterscheidung zwischen **Warn-** und **Erzwingungsstreik** gibt es demnach nicht.

Abb. 1 stellt den Anteil von Bagatellstreiks an allen Streiks anhand der **Streikausfalltage** und Streikbeteiligten dar. Dabei zeigt sich, dass der Anteil der Streikbeteiligten deutlich höher ausfällt als der Anteil der Ausfalltage. In den Bagatellstreiks werden demnach viele Streikende für einen kurzen Zeitraum mobilisiert. *Abb. 2* stellt die **Streikdauer** (Streikausfalltage dividiert durch die Anzahl der Streikbeteiligten) von Streiks und Bagatellstreiks dar. Ein Trend ist in keiner der beiden Abbildungen erkennbar. Allerdings



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

Abb. 1: Anteil von Bagatellstreiks an allen Streiks; Angaben jeweils in Prozent



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen

Abb. 2: Streikdauer in Tagen

zeigt sich, dass sich die Streikdauer der beiden Streiktypen angenähert hat.

Ferner lässt sich seit 2008 beobachten, dass Warnstreiks einen ganzen Tag oder mehrere Tage dauern können. Daneben hat die **IG Metall** 2015 den verhandlungsbegleitenden „Tagesstreik“ als neues Kampfmittel ins Leben gerufen (vgl. Höpfner/Schneck, 2022). Auf Basis der *IW-Tarifdatenbank*, die aktuell fast 600 Tarifkonflikte aus 32 Tarifbereichen erfasst (vgl. Lesch/Eckle, 2025), lässt sich zudem feststellen, dass der Erzwingungsstreik durch den Warnstreik teilweise abgelöst wurde. So hat es im Einzelhandel in den 2000er Jahren noch fünf Konflikte gegeben, die bis zum Erzwingungsstreik eskalierten, aber nur einen, der beim Warnstreik endete. Ab den 2010er Jahren war die höchste Stufe

immer nur der Warnstreik (insgesamt siebenmal). In der Metallindustrie gab es in den 2000er Jahren noch zweimal den Erzwingungsstreik und fünfmal den Warnstreik als maximale **Eskalationsstufe**, seit den 2010er Jahren siebenmal den Warnstreik und einmal den Tagesstreik (in der Tarifrunde 2018). Ein ähnliches Bild zeigt sich im Baugewerbe oder bei den Krankenhäusern (für die Verhandlungen mit dem *Marburger Bund*). Erzwingungsstreiks gab es seit 2011 vor allem noch im Verkehrssektor (Bahn und Luftfahrt). Als weitere Beobachtung kommt hinzu, dass die Gewerkschaften in einigen Branchen schon nach nur einer Verhandlungsrunde zu Warnstreiks aufrufen, obwohl bereits weitere Verhandlungstermine vereinbart sind. Das trifft insbesondere im **Einzelhandel** (in vier der letzten sechs), im

privaten Bankgewerbe (in vier der letzten fünf) oder im **Öffentlichen Dienst** (in sechs der letzten neun Tarifrunden) zu. In anderen Branchen wie der **Metall-, Stahl- oder Textilindustrie** kommt es mit dem Ablauf der Friedenspflicht automatisch zu ersten Warnstreiks.

5. Stärkung des Ultima-Ratio-Prinzips

Diese Fakten deuten auf einen Funktionswandel des Warnstreiks hin. Als verhandlungsbegleitender Streik, der teils recht früh und auch intensiv geführt wird, hat der Warnstreik den Erzwingungsstreik teilweise verdrängt. Zudem dient der Warnstreik nicht mehr allein dazu, dem Abschluss eines Tarifvertrags näher zu kommen. Er hat auch die Funktion, neue Mitglieder zu gewinnen (vgl. Höpfner/Schneck, 2022, S. 132). Durch diesen Funktionswandel wird das Ultima-Ratio-Prinzip entwertet.

Diese Tendenzen führen dazu, dass es durch Warnstreiks vor allem in der kritischen Infrastruktur zu einer unnötigen Belastung unbeteiligter Dritter kommt. Deren Interessen werden in Tarifverhandlungen von keiner Partei berücksichtigt. Der Gesetzgeber könnte den Schutz der Rechte Dritter übernehmen, indem er die Spielregeln des Arbeitskampfes klar definiert. Vorschläge von *MIT*, *CSU* oder *FDP*, vor einem Warnstreik ein verbindliches **Schlichtungsverfahren** oder im Falle einer gescheiterten Schlichtung längere Ankündigungsfristen (mindestens vier Tage) vorzuschreiben, wurden bislang aber nicht aufgegriffen. Erst wenn sich eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung für

Schranken im Streikrecht ausspricht, wird sich der Gesetzgeber wohl bewegen (müssen).

Literatur

- Arbeitgeberverband Chemie Rheinland-Pfalz*, Warnstreik, Online, URL: <https://www.wir-hier.de/glossar/w/warnstreik/> (Abrufdatum: 24.02.2025).
- Bundesagentur für Arbeit*, Streikstatistik – Deutschland und Länder, Online, URL: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?sessionId=9EF846B4A0F485DB092089E15D15C61A?nn=1523096&topic_f=streik (Abrufdatum: 25.02.2025).
- DGB- Deutscher Gewerkschaftsbund*, Warnstreik: Was Streikende jetzt wissen müssen, Online, <https://www.dgbrechtsschutz.de/fuer/arbeitsnehmer/themen/beitrag/ansicht/arbeitsnehmer/warnstreik-was-streikende-jetzt-wissen-muessen/details/anzeige/> (Abrufdatum: 24.02.2025).
- FOCUS*, 2024 Knappe Mehrheit der Deutschen ist für Einschränkung des Streikrechts, Online, URL: https://www.focus.de/politik/deutschland/forssa-umfrage-knappe-mehrheit-der-deutschen-ist-fuer-einschraenkung-des-streikrechts_id_259774471.html (Abrufdatum: 25.02.2024).
- Führer, K. C.*, Gewerkschaftsmacht und ihre Grenzen. Die ÖTV und ihr Vorsitzender Heinz Kluncker 1964–1982, Bielefeld 2017.
- Giesen, R.*, Streikrecht: Inhalt – Grenzen – Rechtsschutz, München 2022.
- Höpfner, C., Schneck, J.*, Die Rechtmäßigkeit von Arbeitskämpfen am Beispiel des Tagesstreiks – Teil I, in: RdA – Recht der Arbeit, Nr. 3 (2022), S. 131–145.
- Lesch, H.*, Tarifeinheit versus Tarifpluralität: Konfliktintensität von Tarifverhandlungen, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg. (2013), Nr. 11, S. 765–770.
- Lesch, H.*, Konflikteskalation in Tarifverhandlungen: Methode, Indikatoren und empirische Befunde, in: Industrielle Beziehungen, 70. Jg. (2017), Nr. 2, S. 31–53.
- Lesch, H., Eckle, L.*, Hohe Konfliktintensität bei unterschiedlicher Konfliktneigung, IW-Report 6/2025, Online, URL: <https://www.iwkoeln.de/studien/hagen-lesch-lennart-eckle-hohe-konfliktintensitaet-bei-unterschiedlicher-konfliktneigung.html> (Abrufdatum: 25.02.2025).