

Lesch, Hagen

Article

Je kleiner, desto böser? Tarifkonflikte von Sparten- und Branchengewerkschaften im Vergleich

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Lesch, Hagen (2017) : Je kleiner, desto böser? Tarifkonflikte von Sparten- und Branchengewerkschaften im Vergleich, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 70, Iss. 02, pp. 33-38

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165866>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Je kleiner, desto böser? Tarifkonflikte von Sparten- und Branchengewerkschaften im Vergleich

Eine Auswertung von 173 Tarifkonflikten aus 13 Wirtschaftszweigen mit insgesamt 12 Mio. Beschäftigten zeigt, dass sich die Tarifverhandlungen mit Spartengewerkschaften im Durchschnitt fast doppelt so lange hinziehen wie mit Branchengewerkschaften. Zudem haben sie ein eineinhalb Mal so hohes Eskalationspotenzial. Das liegt vor allem daran, dass Konflikte zur Abgrenzung des Organisationsbereichs – sogenannte Statuskonflikte – bei Spartengewerkschaften heftiger eskalieren. Durch das neue Tarifeinheitsgesetz dürften solche Statuskonflikte aber seltener werden.

Streiks von Sparten- gewerkschaften

Spartengewerkschaften haben keinen guten Ruf. Die Vereinigung Cockpit (VC) verhandelt seit Jahren über einen neuen Tarifvertrag – mittlerweile hat es 16 Arbeitskämpfe gegeben. Die Lokführergewerkschaft GDL setzte der Deutschen Bahn 2014/15 mit neun Streikwellen zu, und die Flugbegleiterorganisation UFO bescherte der Deutschen Lufthansa im Herbst 2015 den längsten Ausstand ihrer Geschichte. Aktuell liefert sich UFO mit der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di eine Fehde um die Vorherrschaft in der Vertretung des Kabinenpersonals von Eurowings. Das Besondere bei Streiks von Spartengewerkschaften ist: Betroffen sind nicht nur die bestreikten Unternehmen, sondern auch Kunden. Vor allem im Verkehrswesen ist das ein Problem (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur 2016). Eine Studie über die Auswirkungen von 77 Streiks im Nahverkehr in den fünf größten deutschen Städten (Berlin, München, Hamburg, Köln, Frankfurt) in den Jahren 2002 bis 2011 zeigt, dass der Berufsverkehr auf den Straßen bei Streiks deutlich zunimmt und es mehr Staus und Umweltschäden gibt (vgl. Bauernschuster et al. 2014).

Um zwei weitere Spartengewerkschaften, die in der Vergangenheit ebenfalls viel Aufmerksamkeit erregten, ist es in letzter Zeit hingegen etwas ruhiger geworden. Weder die Gewerkschaft der Flugsicherung (GdF) noch die Ärztegwerkschaft Marburger Bund (MB) haben zuletzt größeres öffentliches Aufsehen erregt. Die GdF ge-

riet zwar im Sommer 2016 kurz in die Schlagzeilen, weil sie vom Bundesarbeitsgericht dazu verdonnert wurde, dem Flughafenbetreiber Fraport AG Schadensersatz zu zahlen (vgl. Rieble 2016). Der zugrunde liegende Streik liegt aber schon einige Zeit zurück, und die vergangenen Jahre sind recht friedlich verlaufen. Das gilt auch für den MB, der die Branchentarifverhandlungen bei den kommunalen Krankenhäusern ebenso wie bei den Universitätskliniken seit 2013 gänzlich konfliktfrei führt.

Die Konfliktfreude der Spartengewerkschaften wird oft mit dem Hinweis darauf relativiert, dass der Anteil der Streikausfalltage gering sei (vgl. Bispinck 2015). Diese Argumentation vernachlässigt aber, dass schon Streikdrohungen und Streikaufrufe Unsicherheit schüren und das Verhalten der Konsumenten zum Schaden der bedrohten Unternehmen beeinflussen. Das Beispiel der Streiks der Vorfeldlotsen an Flughäfen wie Stuttgart (2009) oder Frankfurt (2012) zeigt: Eine kleine Gewerkschaft entfaltet schon mit wenigen Streikausfalltagen eine enorme Wirkung. Hinzu kommt, dass sich das Verhalten von Spartengewerkschaften auf Branchengewerkschaften übertragen kann. Das gilt besonders für Branchengewerkschaften, die im Wettbewerb mit Spartengewerkschaften stehen. Streikanalysen zeigen, dass sich das Streikgeschehen in den letzten zehn Jahren vom produzierenden Gewerbe in den Dienstleistungssektor verschoben hat (vgl. Bewernitz und Dribbusch 2014, 395 f.; Lesch 2015, 69 f.). Ein Haupttreiber dieser Entwicklung ist die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, die in der Luftfahrt, in der Flugsicherung und in Krankenhäusern mit Spartengewerkschaften in starker Konkurrenz steht.

* Dr. Hagen Lesch ist Leiter des Kompetenzfelds Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln.

Messung des Konfliktverhaltens

Um einen tieferen Einblick in das Konfliktverhalten der Gewerkschaften zu gewinnen, reicht der Blick auf die Streikausfalltage nicht aus. Es muss auch auf die anderen Konflikt-handlungen geschaut werden, die in Tarifverhandlungen üblich sind. Dazu müssen Tarifkonflikte zunächst genau dokumentiert werden. Dann ist auszuwerten, wie weit sie eskalieren und wie oft sich Eskalationen wiederholen. Und im dritten Schritt wird dies anhand verschiedener Indikatoren abgebildet.

Die methodische Grundlage einer solchen Analyse ist eine Eskalationspyramide, die alle bei Tarifauseinandersetzungen üblichen Konflikt-handlungen in einer siebenstufigen Rangskala erfasst und bewertet (vgl. Lesch 2013). Die unterste – und konfliktfreie – Stufe ist die Tarifverhandlung. Die höchste Stufe ist der Arbeitskampf, also Streik und Aussperrung. Dazwischen finden sich verbale und formale Konflikt-handlungen wie Streikdrohungen, Verhandlungsabbrüche, juristische Auseinandersetzungen oder Schlichtungen sowie der Warnstreik. Die Punktwerte der Konflikt-handlungen ergeben sich daraus, wie stark sie einen Tarifkonflikt zuspitzen. Da Tarifverhandlungen eine konfliktfreie Form der Tarifauseinandersetzung sind, erhalten sie den Punktwert 0. Der Arbeitskampf erhält als höchste denkbare Eskalation den Punktwert 7.¹

Mit Hilfe der Indikatoren Verhandlungsdauer, maximale Eskalationsstufe und Konfliktintensität lassen sich die verschiedenen Konflikt-handlungen strukturieren und einzelne Tarifkonflikte miteinander vergleichen (vgl. Lesch 2013):

- Die Verhandlungsdauer misst, wie lange sich ein Konflikt bis zu seiner Lösung hinzieht.
- Die maximale Eskalationsstufe gibt an, bis zu welcher der sieben Stufen sich ein Tarifkonflikt zuspitzt. Sie ist statisch, berücksichtigt also nicht, ob sich ein Konflikt mehrfach entzündet.
- Die Konfliktintensität misst das vollständige Ausmaß der Eskalation, indem sie einberechnet, dass Konflikte mehrfach eskalieren können. Dazu werden die gewählten Konflikt-handlungen nach einem bestimmten Verfahren aufsummiert (vgl. dazu genauer Lesch 2013, 68).

Eine Auswertung von 173 Tarifkonflikten in 13 Branchen seit dem Jahr 2000 zeigt, dass Sparten-gewerkschaften im Durch-

Tab. 1
Konfliktbereitschaft der Gewerkschaften (ab dem Jahr)

	Durchschnittliche Konfliktintensität (in Punkten)	Durchschnittliche maximale Eskalationsstufe	Durchschnittliche Verhandlungslänge (in Monaten)
Spartengewerkschaften			
VC (2001)	27,3	3,1	14,8
GDL (2003)	26,1	4,4	9,7
MB (2005)	16,6	3,4	5,0
UFO (2000)	15,3	4,9	12,2
GdF (2003)	12,8	3,4	7,4
Branchengewerkschaften			
TG ver.di/dbb tarifunion/ GEW (2002)	20,9	4,6	5,1
IG Metall (2000)	19,6	4,2	3,4
ver.di (2001)	13,5	3,6	4,9
IG BAU (2000)	7,0	3,3	5,2
EVG (2000)	6,7	2,7	5,7
IG BCE (2000)	0,7	0,6	2,9

Anmerkungen: TG = Tarifgemeinschaft. – VC, UFO: Deutsche Lufthansa und Eurowings; GDL, EVG: Deutsche Bahn; MB: Kommunale Kliniken (VKA) und Universitätskliniken (TdL); GdF: Flugsicherung, Flughafen Stuttgart und Fraport AG; TG ver.di/dbb/GEW: Öffentlicher Dienst; IG Metall: Metall- und Elektro-Industrie; ver.di: Deutsche Lufthansa, Deutsche Post, Deutsche Telekom/T-Systems, Druckindustrie, Einzelhandel, Privates Bankgewerbe; IG BAU: Bauhauptgewerbe; IG BCE: Chemische Industrie. – Durchschnittliche Konfliktintensität: Bereinigte Summe der Konflikt-handlungen im Durchschnitt aller Tarifverhandlungen. – Durchschnittliche maximale Eskalationsstufe: Höchste Eskalationsstufe im Durchschnitt aller Tarifverhandlungen, Skala von 0 bis 7: 0 = Tarifverhandlung; 1 = Streik- oder Aussperrungsdrohung; 2 = Abbruch der Verhandlungen; 3 = Streikaufruf; 4 = Warnstreik; 5 = Scheitern und Schlichtung/juristische Auseinandersetzung; 6 = Scheitern und Urabstimmung; 7 = Arbeitskampf. – Auswertung von 173 Tarifkonflikten in 13 Branchen ab 2000; Stand: 31. Dezember 2016.

Quelle: Berechnungen des Autors.

schnitt zwar konfliktfreudiger sind als Branchengewerkschaften (vgl. Tab. 1).² Die Formel »je kleiner, desto böser« (vgl. Focus 2014) gilt aber allenfalls eingeschränkt, da die Sparten-gewerkschaften inzwischen nicht mehr über einen Kamm geschoren werden können. Die höchste Konfliktintensität erreicht die Pilotengewerkschaft mit durchschnittlich 27,3 Punkten je Konflikt, dicht gefolgt von der Lokführergewerkschaft mit 26,1 Punkten. Allein der seit 2012 schwelende Konflikt zwischen den Piloten und der Deutschen Lufthansa summiert sich inzwischen auf 137 Konfliktpunkte (sieben Punkte durch sieben Streikdrohungen, 18 Punkte durch neun Verhandlungsabbrüche, 24 Punkte durch acht Streikaufrufe, 20 Punkte durch vier juristische Auseinandersetzungen, zwölf Punkte durch zwei formal für gescheitert erklärte Verhandlungen mit Urabstimmung sowie 56 Punkte durch acht Ausstände). Damit ist er nicht nur der längste, sondern auch der konfliktreichste der 173 ausgewerteten Konflikte. Er soll nun im Wege der Schlichtung beigelegt werden.

An dritter Stelle steht mit 20,9 Punkten keine Sparten-gewerkschaft, sondern die im öffentlichen Dienst verhandelnde

¹ Die Punktwerte für die dazwischenliegenden Eskalationsstufen sind in der Fußnote zu Tabelle 1 enthalten. Zur Erläuterung vgl. Lesch (2013, 66 f.)

² Bei der Berechnung der Indikatoren für einzelne Gewerkschaften ist zu berücksichtigen, dass die Eskalation von Tarifkonflikten auch vom Verhalten der Arbeitgeber abhängt.

de Tarifgemeinschaft aus ver.di, Beamtenbund (dbb tarifunion) und Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW). Mit 19,6 Punkten liegt auch die IG Metall vor den drei übrigen Spartengewerkschaften – dem MB (16,6 Punkte), der UFO (15,3) und der GdF (12,8). Und ver.di rangiert mit 13,5 Punkten zwischen UFO und GdF. Die drei verbleibenden Branchengewerkschaften verhandeln friedlicher. Die IG Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) kommt auf lediglich 7,0 Punkte, die Eisenbahnergewerkschaft EVG auf 6,7 und die IG Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE) verhandelt nahezu konfliktfrei (0,7 Punkte).

Tarifverhandlungen von Spartengewerkschaften ziehen sich mit durchschnittlich neun Monaten doppelt so lange hin wie die von Branchengewerkschaften (4,7 Monate). Allerdings gibt es auch bei diesem Indikator große Unterschiede: Während die Pilotengewerkschaft zur Lösung eines Tarifkonflikts im Schnitt 14,8 Monate, die Flugbegleitergewerkschaft 12,2 Monate und die Lokführergewerkschaft 9,7 Monate brauchen, benötigt die Ärztegwerkschaft lediglich fünf Monate. Damit benötigt die Ärztervertretung sogar etwas weniger Zeit als manche Branchengewerkschaft. Bei der maximalen Eskalationsstufe fallen die Unterschiede gering aus. Bei Spartengewerkschaften eskalieren Tarifverhandlungen im Durchschnitt bis zur Stufe 3,7, bei Branchengewerkschaften bis zur Stufe 3,4. UFO steht mit 4,9 an der Spitze, die Tarifgemeinschaft aus ver.di, dbb Tarifunion und GEW folgt mit 4,6 und die GDL mit 4,4.

Im Durchschnitt spitzen sich Tarifkonflikte von Branchengewerkschaften demnach ähnlich zu wie die von Spartengewerkschaften. Branchengewerkschaften lösen Konflikte aber schneller, so dass ein Tarifkonflikt nicht so oft eskaliert – es also nicht immer wieder zu Drohungen, Verhandlungsabbrüchen, juristischem Streit oder Streiks kommt.

Status- und Tarifkonflikte

Dass das gängige Gewerkschaftsklischee »je kleiner, desto böser« nur noch eingeschränkt gilt, hat zwei Gründe: Der erste Grund besteht darin, dass kleine Gewerkschaften die großen anstecken können. Besonders gut sichtbar ist dies bei ver.di. Seit 2008 verhandelt diese Multibranchengewerkschaft konfliktintensiver als in der Zeit nach ihrer Gründung im Jahr 2001. Sie stellt höhere Lohnforderungen und führt selbst Spartentarifkonflikte – zum Beispiel für Erzieherinnen, Sozialarbeiter, Krankenschwestern oder Sicherheitskontrolleure an Flughäfen –, um die Bildung weiterer Spartengewerkschaften zu vermeiden. Die Anzahl der vom ver.di-Bundesvorstand beschlossenen Arbeitskampftaktivitäten ist von 70 im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2007 auf 151 im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2014 angestiegen (vgl. Lesch 2016).

Ein zweiter Grund ist, dass die drei Konfliktindikatoren sehr stark durch den Konflikttyp bestimmt werden (vgl. Lesch

und Hellmich 2014). Das wird deutlich, wenn man zwischen normalen Tarifkonflikten über Löhne oder Arbeitszeiten und Statuskonflikten unterscheidet. Statuskonflikte sind solche Konflikte, die sich auf die tarifpolitische Eigenständigkeit und den Organisationsbereich einer Gewerkschaft beziehen (vgl. Giersch 2012). Beispiele sind die Auseinandersetzungen über die Anerkennung einer Gewerkschaft als eigenständigen tarifpolitischen Akteur oder der Streit über die Ausweitung des Organisationsbereichs.³ Statuskonflikte betreffen nicht nur Sparten-, sondern auch Branchengewerkschaften. Zum einen gehen die Autonomiebestrebungen von Spartengewerkschaften zu Lasten des Organisationsbereichs der großen Arbeitnehmerbünde. Zum anderen können die großen Gewerkschaften selbst Statuskonflikte führen, um Abspaltungen bestimmter Berufsgruppen zu verhindern oder bestimmte Gruppen gezielt besser zu stellen.

Die folgende Berechnung der Indikatoren nach den beiden Konflikttypen stützt sich auf insgesamt 102 Konflikte (80 Tarifkonflikte und 22 Statuskonflikte) im Organisationsbereich der fünf Spartengewerkschaften sowie der durch Spartengewerkschaftskonkurrenz betroffenen Branchengewerkschaften EVG und ver.di. Hinzu kommt ein Konflikt über die Verbesserung der Arbeitsbedingungen bei den Werkfeuerwehren in der chemischen Industrie. Die IG BCE hatte die Arbeitgeber im Herbst 2014 erfolgreich zu gesonderten Tarifverhandlungen für die Werkfeuerwehr aufgefordert. Dies war auch eine Reaktion auf die Gründung der Deutschen Feuerwehrgewerkschaft. Bislang schließt diese 2011 gegründete Spartengewerkschaft zwar noch keine eigenen Tarifverträge ab. Theoretisch könnte sie aber dem Vorbild der hier analysierten Spartengewerkschaften folgen.

Tabelle 2 zeigt erstens, dass sich Statuskonflikte länger hinziehen und bis zu einer höheren Stufe eskalieren als Tarifkonflikte. Das gilt in der Durchschnittsbetrachtung für Sparten- und Branchengewerkschaften gleichermaßen. Einzelne Gewerkschaften weichen von diesem Schema jedoch ab: die VC sowie UFO bei der Verhandlungslänge und UFO, ver.di sowie die EVG bei der maximalen Eskalationsstufe. Zweitens wird deutlich, dass Spartengewerkschaften bei beiden Konflikttypen im Durchschnitt länger verhandeln und auch eine höhere Eskalationsstufe erreichen als Branchengewerkschaften.

Dass sich Statuskonflikte insgesamt länger hinziehen als Tarifkonflikte und auch bis zu einer höheren Stufe eskalieren, schlägt sich in der Konfliktintensität nieder. Sie liegt bei Spartengewerkschaften in Tarifkonflikten im Durchschnitt bei 11,3 Punkten. Bei Statuskonflikten sind es hingegen 39,1 Punkte. Bei Branchengewerkschaften summieren sich die durchlaufenen Eskalationsstufen bei Tarifkonflikten auf lediglich 8,1 Punkte, bei Statuskonflikten auf 15,3 Punkte.

³ Wenn beispielsweise die GDL ankündigt, über die Lokführer hinaus das gesamte Zugpersonal vertreten zu wollen.

Tab. 2
Konfliktbereitschaft der Gewerkschaften nach Konflikttyp

	Verhandlungslänge (in Monaten)	Maximale Eskalationsstufe	Konfliktintensität (in Punkten)	Anzahl
Statuskonflikte				
GDL	10,2	6,3	55,0	3
MB	14,1	7,0	65,5	2
VC	5,0	7,0	47,0	1
UFO	9,6	4,0	11,0	4
GdF	15,5	6,3	40,3	3
Spartengewerkschaften ^{a)}	11,5	5,8	39,1	13
Tarifkonflikte				
ver.di	6,1	2,5	7,5	4
EVG	10,2	2,0	6,5	2
TG ver.di, dbb, GEW	8,5	7,0	44,0	2
IG BCE	15,4	5,0	7,0	1
Branchengewerkschaften ^{a)}	8,6	3,7	15,3	9
Statuskonflikte				
GDL	9,4	3,2	8,8	5
MB	3,2	2,7	6,8	10
VC	16,2	2,6	24,4	7
UFO	15,5	6,0	21,0	3
GdF	5,5	2,8	6,4	13
Spartengewerkschaften ^{a)}	5,2	3,0	11,3	38
Tarifkonflikte				
ver.di	3,9	2,5	9,2	6
EVG	5,6	2,9	7,2	11
TG ver.di, dbb, GEW	4,6	4,2	17,1	12
IG BCE	2,0	0,2	0,2	13
Branchengewerkschaften ^{a)}	3,9	2,4	8,1	42

^{a)} Mit der Anzahl der Verhandlungen gewichtete Mittelwerte. – TG = Tarifgemeinschaft. – GdF: einschließlich der Konflikte zur Durchsetzung eigener Tarifverträge für die Vorfeldkontrolle an den Flughäfen Stuttgart und Frankfurt; GDL, EVG: einschließlich der Konflikte zur Durchsetzung von Branchentarifverträgen im Schienen-Personen-Nahverkehr; ver.di: Deutsche Lufthansa, Eurowings; IG BCE: Werkfeuerwehr in der chemischen Industrie. – Auswertung von 102 Konflikten in sechs Branchen ab 2000; Stand: 31. Dezember 2016.

Quelle: Berechnungen des Autors.

zelen Gewerkschaften bestimmt, sondern auch durch die Anzahl der verhandelnden Gewerkschaften (Lesch 2013, 75). In der Metall- und Elektroindustrie, im Bauhauptgewerbe, in der chemischen Industrie, im öffentlichen Dienst und in der Flugsicherung entsprechen die Branchenergebnisse den Ergebnissen der in diesen Branchen verhandelnden Gewerkschaften, da dort jeweils nur eine Gewerkschaft (oder eine Tarifgemeinschaft) verhandelt. Abweichungen gibt es in Branchen oder Unternehmen mit mehreren konkurrierenden Gewerkschaften – Deutsche Lufthansa/Eurowings, Deutsche Bahn und Krankenhäuser – sowie in den Branchen des ver.di-Organisationsbereichs.⁴

Tabelle 3 zeigt, dass die Konfliktbetroffenheit nach Branchen recht unterschiedlich ausfällt. Während die chemische Industrie nahezu konfliktfrei ist, ist die Konfliktbetroffenheit im Einzelhandel oder im öffentlichen Dienst recht hoch. Im Einzelhandel eskaliert ein Tarifkonflikt im Durchschnitt bis zu Stufe 5, im öffentlichen Dienst bis zur Stufe 4,6. Die Konfliktintensität summiert sich im Einzelhandel auf 18,4 und im öffentlichen Dienst auf 20,9 Punkte. Wo mehrere Gewerkschaften verhandeln, ist die Konfliktintensität ebenfalls recht hoch. Sie reicht von 14,1 Punkten bei der Deutschen Bahn bis zu 16,8 Punkten in den Luftfahrtunternehmen und in den Krankenhäusern. Sie liegt aber unter den Werten in der Metall- und Elektroindustrie, im Einzelhandel oder im öffentlichen Dienst, wo jeweils nur eine Gewerkschaft (oder eine Tarifgemeinschaft) verhandelt.

Der Blick auf einzelne Gewerkschaften zeigt: Gemessen an der Konfliktintensität gelingt es Branchengewerkschaften wie der EVG, der IG BCE (Werkfeuerwehren) oder ver.di (in der Luftfahrt) besser als den kleinen Gewerkschaften, Statuskonflikte beizulegen, auch wenn dies – wie etwa bei den Werksfeuerwehren – lange dauert und durchaus auch einmal eskalieren kann (Scheitern der Verhandlungen mit anschließender Schlichtung). Anders sieht es bei der Tarifgemeinschaft aus ver.di, dbb tarifunion und GEW aus. Die beiden Statuskonflikte dieser Tarifgemeinschaft eskalierten mehrmals, so dass auch die Konfliktintensität hoch ist.

Kumulierende Konfliktrisiken

Bislang wurde die Konfliktbereitschaft einzelner Gewerkschaften analysiert. Auf Branchenebene wird die Konfliktbetroffenheit aber nicht nur durch die Konfliktneigung der ein-

Bei einem Branchenvergleich ist jedoch zu berücksichtigen, dass in Branchen mit mehreren konkurrierenden Gewerkschaften auch mehrere Tarifverhandlungen geführt werden. Dadurch kommt es zu parallelen oder sequenziellen Konfliktwirkungen. Tabelle 3 enthält deshalb auch kumulierte Werte zur Konfliktintensität. Hierbei werden die Konfliktintensitäten der einzelnen Gewerkschaften aufsummiert. Es zeigt sich: Wo Gewerkschaften miteinander konkurrieren, kumulieren sich die Konfliktrisiken. In den Krankenhäusern (ver.di und MB) liegt die kumulierte Konfliktintensität je Konflikt bei 33,7 Punkten und bei der Deutschen Bahn (GDL und EVG) bei 32,8 Punkten. An der Spitze steht mit 51 Punkten der mit gleich drei Gewerkschaften verhandelnde Luft-hansa-Konzern. Seit einigen Jahren ist das Unternehmen nahezu ständig mit der Lösung von Tarifkonflikten beschäf-

⁴ In Tabelle 1 wurde für ver.di ein gewichteter Mittelwert für alle Branchen und Unternehmen des ver.di-Organisationsbereichs ausgewiesen. Tabelle 3 enthält einzelne Branchen- und Unternehmensangaben.

Tab. 3
Konfliktbetroffenheit nach Branchen

Branche	Kumulierte Konfliktintensität (in Punkten) ^{a)}	Durchschnittliche Konfliktintensität (in Punkten) ^{b)}	Durchschnittliche maximale Eskalationsstufe	Durchschnittliche Verhandlungslänge (in Monaten)
Deutsche Lufthansa, Eurowings	51,0	16,8	3,4	10,2
Krankenhäuser	33,7	16,8	3,8	4,8
Deutsche Bahn	32,8	14,1	3,3	7,2
Öffentlicher Dienst	20,9	20,9	4,6	5,1
Metall- und Elektroindustrie	19,6	19,6	4,2	3,4
Einzelhandel	18,4	18,4	5,0	7,0
Deutsche Telekom, T-Systems	15,1	15,1	4,3	3,8
Druckindustrie	15,5	15,5	4,0	6,3
Deutsche Post	15,1	15,1	3,1	2,2
Flugsicherung	12,8	12,8	3,4	7,4
Privates Bankgewerbe	8,7	8,7	2,6	5,4
Bauhauptgewerbe	7,0	7,0	3,3	5,2
Chemische Industrie	0,7	0,7	0,6	2,9

^{a)} Kumulierte Konfliktintensität: Summe der durchschnittlichen Konfliktintensitäten aller verhandelnden Gewerkschaften. – ^{b)} Durchschnittliche Konfliktintensität: Durchschnittliche Konfliktintensität aller verhandelnden Gewerkschaften, gewichtet mit der Anzahl der jeweils geführten Tarifverhandlungen. – Auswertung von 173 Tarifkonflikten in 13 Branchen ab 2000; Stand: 31. Dezember 2016.

Quelle: Berechnungen des Autors.

tigt. Im öffentlichen Dienst werden kumulierende Konflikt Risiken durch die Tarifgemeinschaft der konkurrierenden Gewerkschaften vermieden. Kumulierte und durchschnittliche Konfliktintensität sind daher identisch (20,9 Punkte).

Dieser Branchenvergleich zeigt, dass es nicht ausreicht, nur auf die Konfliktneigung einzelner Gewerkschaften zu schauen. Wichtig ist auch die Struktur der Tarifverhandlungen. Wenn Tarifpluralität besteht, in deren Rahmen rivalisierende Gewerkschaften unabhängig voneinander und im Extremfall auch noch nacheinander mit der Arbeitgeberseite verhandeln, nimmt das Konfliktrisiko zu. Das Beispiel des Lufthansa-Konzerns macht deutlich, dass die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie in einer solchen Struktur an ihre Grenzen stößt. Das erklärt auch, warum einige Experten für eine Anpassung des arbeitskampfrechtlichen Rahmens plädieren (vgl. Franzen, Thüsing und Waldhoff 2012; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur 2016; Funk 2016; Giesen 2016)

Tarifpolitische Folgerungen

Dem wird entgegengehalten, dass die Probleme bislang nur wenige Branchen oder Unternehmen treffen und damit über-

schaubar sind (vgl. Schnabel 2014; Keller 2016). Dennoch hat sich die Bundesregierung dafür entschieden, dem Gewerkschaftswettbewerb Einhalt zu gebieten. Sie greift dazu aber nicht in das Arbeitskämpfrecht ein. Stattdessen will sie durch das 2015 erlassene Tarifeinheitsgesetz den Grundsatz »ein Betrieb gleich ein Tarifvertrag« stärken. Um dies zu erreichen, räumt das Gesetz größeren Gewerkschaften gegenüber kleineren Organisationen eine Vorfahrt ein.

In der tarifpolitischen Praxis folgt aus dieser Vorfahrt: Neu gegründete Gewerkschaften haben kaum noch eine Möglichkeit, ihre tarifpolitische Eigenständigkeit durch einen Arbeitskampf zu erstreiten. Dies dürfte einer weiteren Fragmentierung von Gewerkschaften und Tarifverhandlungen mit dem dazugehörigen Gerangel einen Riegel vorschieben. Das ist ökonomisch (im Sinne einer Minimierung von Konfliktrisiken) durchaus zu begrüßen (vgl. Lesch und Hellmich 2014), ist aber ein erheblicher Eingriff in die Tarifautonomie, die die Koalitionsfreiheit und das Streikrecht schützt (vgl. Greiner 2015). Schließlich griffen alle hier analysierten Spartengewerkschaften auf den Arbeitskampf zurück, um sich tarifpolitisch zu emanzipieren. Ob eine Einschränkung dieser Möglich-

keit verfassungskonform ist, wird das Bundesverfassungsgericht entscheiden müssen. Dem Gericht liegen mehrere Klagen gegen das Tarifeinheitsgesetz vor.

Unabhängig von der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes stellt sich aber die Frage, ob die Regelung ausreicht. Bisweilen wurde das Tarifeinheitsgesetz als »Lex GDL« bezeichnet, das vor allem die Streiklust der Lokführergewerkschaft dämpfen soll. Es ist aber nicht geeignet, Konflikte im Umfeld einer sogenannten gewillkürten Tarifpluralität (eine freiwillig vereinbarte Tarifpluralität) beizulegen. Das prominenteste Beispiel für gewillkürte Tarifpluralität ist die Deutsche Lufthansa. Im Mutterkonzern sind die Zuständigkeiten der drei konkurrierenden Gewerkschaften klar abgegrenzt: Die VC verhandelt für die Piloten, UFO für die Kabinenbesatzung und ver.di für das Bodenpersonal.⁵ Dennoch haben die immer wiederkehrenden Streiks von VC und UFO dem Konzern seit 2014 einen wirtschaftlichen Schaden von über 500 Mio. Euro zugefügt. Hinzu kommen nicht berechenba-

⁵ Anders sieht es bei der Lufthansa-Tochter Eurowings aus. Dort streiten ver.di und UFO um die Vorherrschaft in der Kabine. Nachdem ver.di Anfang Dezember 2016 einen Tarifvertrag ausgehandelt hat, den UFO ablehnt, könnte das Unternehmen im Falle eines UFO-Streiks die Mehrheitsverhältnisse überprüfen und den Streik – falls ver.di die Mehrheitsgewerkschaft ist – dann auch gerichtlich untersagen lassen.

re, aber spürbare Drittschäden. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach einer »Lex VC«. In der Diskussion ist ein Arbeitskämpfrecht in der Daseinsvorsorge mit obligatorischer Schlichtung, Abkühlungsphasen und Mindestquoten bei Urabstimmungen (vgl. Monopolkommission 2010; Franzen, Thüsing und Waldhoff 2012), um Eskalationen zu vermeiden.

Eine Alternative zur weiteren rechtlichen Regulierung des Arbeitskämpfrechts ist, dass die Tarifparteien selbst alle Möglichkeiten besser ausschöpfen, um Tarifkonflikte friedlich beizulegen. Die Deutsche Bahn und die GDL haben beim Tarifabschluss 2015 auch ein Schlichtungsabkommen geschlossen, das die GDL dazu verpflichtet, dem Streik eine Schlichtung vorzuschalten. Dieser Mechanismus greift. Im jüngsten (seit dem Herbst 2016 laufenden) Tarifkonflikt hat die GDL nach dem Scheitern der Verhandlungen die Schlichtung gefordert anstatt zu streiken. Schlichtungen haben sich in der Praxis als ein wirksames Instrument zur Beilegung von Konflikten erwiesen. Außerdem sollte bei weniger eingespielten Tarifverhandlungen die Möglichkeiten der Mediation stärker genutzt werden, und zwar bereits vor der Schlichtung. Der Mediator steuert den Verhandlungsprozess und gibt den Tarifparteien dadurch die Möglichkeit, sich ausschließlich auf die inhaltlichen Aspekte zu konzentrieren. Teilweise werden Mediatoren in Spartenarbitrarkonflikten auch eingesetzt (etwa bei der Deutschen Bahn oder bei der Deutschen Lufthansa). Bislang fehlt aber eine Überprüfung der Wirksamkeit dieses Vorgehens, und es gibt keine einheitlichen Kriterien zu den Befugnissen des Mediators. Hier sind die Tarifparteien aufgefordert, neue Wege zu erproben und Erfahrungen auszutauschen, bevor ihnen der Gesetzgeber mit einer weiteren Regulierung den Gestaltungsspielraum abnimmt.

Literatur

Bauernschuster, S., A. Fichtl, T. Hener und H. Rainer (2014), »Streiks im öffentlichen Nachverkehr: Negative Folgen für Verkehr, Umwelt und Gesundheit«, *ifo Schnelldienst* 67(24), 31–36.

Bewernitz, T. und H. Dribbusch (2014), »Kein Tag ohne Streik«: Arbeitskampfbildung im Dienstleistungssektor, *WSI-Mitteilungen* 67(5), 393–401.

Bispinck, R. (2015), »Wirklich alles Gold, was glänzt? Zur Rolle der Berufs- und Sparten-Gewerkschaften in der Tarifpolitik«, verfügbar unter: <http://gegenblende.dgb.de/08-2011/++co++ebcf60c-f7b6-11e4-bce0-52540066f352>, aufgerufen am 19. Dezember 2016.

Focus (2014), »Je kleiner, desto böser«, Nr. 43, 18.

Franzen, M., G. Thüsing und C. Waldhoff (2012), *Arbeitskampf in der Daseinsvorsorge*, Mohr Siebeck, Tübingen.

Funk, L. (2016), »Editorial: Arbeitskämpfe und ihre Wirkungen«, *Sozialer Fortschritt* 65(11), 245–247.

Giersch, C. (2012), »Konfliktmanagement in Tarifverhandlungen: Alternative Lösungsansätze«, *IW-Gewerkschaftsspiegel* (1), 3–4, verfügbar unter: <http://www.iwkoeln.de/studien/iw-gewerkschaftsspiegel/beitrag/konfliktmanagement-in-tarifverhandlungen-alternative-loesungsansaeetze-51635>, aufgerufen am 22. Dezember 2016.

Giesen, R. (2016), »Arbeitskämpfe und Drittbetroffenheit: Regelungsbedarf für den Gesetzgeber«, *Sozialer Fortschritt* 65(11), 266–274.

Greiner, S. (2015), »Das Tarifeinheitsgesetz – ein »Brandbeschleuniger« für Tarifaueinandersetzungen?«, *Recht der Arbeit* 68(1), 36–43.

Keller, B. (2016), »Berufsgewerkschaften und Streik: Eine Industrial Relations Perspektive«, *Sozialer Fortschritt* 65(11), 259–265.

Lesch, H. (2013), »Die Konfliktintensität von Tarifverhandlungen«, *IW-Trends* 40(3), 63–79.

Lesch, H. (2015), »Changes in Industrial Action: A Comparison of OECD Countries«, *CESifo Forum* 16(4), 68–78.

Lesch, H. (2016), »Die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di. Tarifpolitische Entwicklungen und Herausforderungen«, *IW-Trends* 43(4), 23–39.

Lesch, H. und P. Hellmich (2014), »Das Tarifeinheitsgesetz: Juristischer Balanceakt mit ökonomischer Wirkung«, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 40(4), 352–381.

Monopolkommission (2010), *Achtzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2008/09*, BT-Drucksache, Nr. 17/2600, Berlin.

Rieble, V. (2016), »Rührei-Prinzip wird GdF zum Verhängnis«, *IW-Gewerkschaftsspiegel* (3), 3, verfügbar unter: <http://www.iwkoeln.de/studien/iw-gewerkschaftsspiegel/beitrag/arbeitskampfrechtsprechung-ruehrei-prinzip-wird-gdf-zum-verhaengnis-309588>, aufgerufen am 22. Dezember 2016.

Schnabel, C. (2014), »Tarifpluralität und Sparten-Gewerkschaften – ein unterschätztes Problem?«, *ifo Schnelldienst* 67(24), 6–9.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016), »Streiks und die Zuverlässigkeit der Verkehrsbedienungs«, *Wirtschaftsdienst* 96(2), 114–120.